

Peter Bußjäger / Niklas Sonntag (Hg.)

nap
new academic press

Gemeindekooperationen Chancen nutzen – Potenziale erschließen

115. Schriftenreihe

Institut für Föderalismus

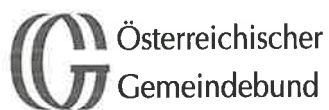


Peter Bußjäger / Niklas Sonntag (Hg.)

Gemeindekooperationen Chancen nutzen – Potenziale erschließen

**Institut für Föderalismus - Schriftenreihe
Band 115**

**herausgegeben vom
Institut für Föderalismus, Innsbruck
Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger**



**Gedruckt mit Unterstützung
des Österreichischen Gemeindebundes**

**Gemeindekooperationen
Chancen nutzen – Potenziale erschließen**

von
Peter Bußjäger / Niklas Sonntag
(Herausgeber)



BRAUMÜLLER

Zitiervorschlag: *Autor* [Titel], in: *Bußjäger/Sonntag* (Hg),
Gemeindekooperationen (2012) [Seite]

Bibliographische Information Der Deutschen Bibliothek

Die deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische
Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

Printed in Austria

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der
Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch
Photokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des
Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert,
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2012 by new academic press, Wien
www.newacademicpress.at

ISBN: 978-3-7003-1852-1

Satz: Institut für Föderalismus
Druck: Fa. Novographic, Wien

Vorwort

Das Institut für Föderalismus veranstaltete am 17. April 2012 einen Workshop zum Thema Gemeindekooperationen im Landhaus in Innsbruck. Anlass war die Implementierung der B-VG-Novelle zur Stärkung der Rechte der Gemeinden, welche das österreichische Gemeindeverfassungsrecht nicht unwesentlich erweiterte. Kern der Novelle ist der Ausbau der Möglichkeiten interkommunaler Kooperation sowohl hinsichtlich der damit zu besorgenden Aufgaben, wie auch der Möglichkeit diese bundesländerübergreifend einzurichten.

Der vorliegende Band umfasst die Beiträge der Referenten, die die verschiedensten Aspekte der neuen Rechtslage analysierten und dabei auch das eine oder andere Problem aufdeckten und Lösungsansätze boten. Konkret behandelt *Peter Bußjäger* die Novelle im Überblick und legt die wesentlichsten Neuerungen im Vergleich mit der bisherigen Rechtslage dar. *Harald Stolzlechner* widmet sich den neu gefassten funktionellen und örtlichen Errichtungsschranken der Bildung von Gemeindeverbänden und *Harald Eberhard* den neuen Gemeindevereinbarungen nach Art 116b B-VG und ihrem Verhältnis zur bisher entwickelten Dogmatik öffentlich-rechtlicher Verträge. Künftige Praxisfragen der neugeregelten Gemeindekooperation werden in den Beiträgen von *Walter Leiss*, *Wolfgang Steiner* und *Niklas Sonntag* behandelt.

Abgesehen von den mit der Novellierung verbundenen rechtlichen Fragen, beschäftigen sich die Beiträge von *Klaus Wirth* und *Erich Thöni* mit den grundlegenden ökonomischen Implikationen verstärkter Gemeindekooperation. Sie kommen unter anderem zu dem Schluss, dass sinnvolle und effiziente Zusammenarbeit auch gut durchdachter Strategien bedarf, wie auch darauf hingewiesen wird, andere Faktoren wie Identitätsstiftung, Topographie oder Finanzausstattung nicht außer Acht zu lassen.

Die Herausgeber hoffen damit jedenfalls einen Beitrag zur einschlägigen gemeindeverfassungsrechtlichen und verwaltungswissenschaftlichen Literatur leisten zu können, der auch für Praxis künftiger Gemeindekooperation von Wert sein wird.

Allen Referenten sei herzlichst für ihre Mühe und die rasche Übermittlung ihrer Beiträge gedankt. Unser Dank gilt weiters dem Österreichischen Gemeindebund für die finanzielle Unterstützung bei der Drucklegung und Frau *Claudia Zung* für die technische Herstellung des vorliegenden Bandes.

Innsbruck im September 2012

Peter Bußjäger / Niklas Sonntag

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	VII
 Peter Bußjäger Die B-VG-Novelle BGBl I Nr 60/2011 im Überblick	 1
 Harald Stolzlechner Bundesverfassungsrechtliche Schranken der Bildung von Gemeindeverbänden	 13
 Harald Eberhard Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen Gemeinden.....	 29
 Klaus Wirth Spekulationen, Hoffnungen, aber wenig handfeste Fakten? Warum Gemeindekooperationen dennoch eine gute Sache sind	 49
 Erich Thöni Gemeindezusammenarbeit – immer Kostendegression und damit Größenvorteil?	 57
 Walter Leiss Praxisfragen der „neuen“ und „alten“ Gemeindezusammenarbeit – Gemeindefusion als Lösung?	 79
 Wolfgang Steiner Impulsreferat im Rahmen des Praxisteils	 93
 Niklas Sonntag Zur Frage der Einrichtung von Gemeindewachkörpern über Gemeindeverbände nach der B-VG-Novelle BGBl I Nr 60/2011.....	 97
 Verzeichnis der Autoren.....	 107

Die B-VG-Novelle BGBl I Nr 60/2011 im Überblick¹

I. Einleitung

Im Mittelpunkt der Novelle zur österreichischen Bundesverfassung BGBl I Nr 60/2011 stand die Erweiterung der Kooperationsmöglichkeiten von Gemeinden. Dieser kommt vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, auch in der kommunalen Verwaltung verstärkt nach Möglichkeiten der Effizienzverbesserung und von Einsparungen zu suchen, besondere Bedeutung zu.²

Mit Ausnahme der Z 1 der Novelle, welche sich mit der sprengelübergreifenden Zusammenarbeit in der Bezirksverwaltung befasst, beziehen sich ihre weiteren Inhalte ausschließlich auf die Gemeindezusammenarbeit.

Der folgende Beitrag gibt einen ersten Überblick über die Novelle, bevor die jeweiligen Fachbeiträge der Referenten einzelne Aspekte näher beleuchten.

Die neuen Bestimmungen sind gemäß Art 151 Abs 45 B-VG mit 1. Oktober 2011 in Kraft getreten (Z 8).

II. Zum historischen Hintergrund der B-VG-Novelle

Der Gemeindeverband bildete bereits bisher eine zentrale Institution der Gemeindekooperation. Dabei handelt es sich um einen Zweckverband mit eigener Rechtspersönlichkeit. Er dient der Entlastung der Gemeinde bei der Erfüllung einzelner Aufgaben und soll Synergien durch den Zusammenschluss zu größeren Einheiten in der Erledigung dieser Aufgaben mit sich bringen.

1 Dieser Beitrag fußt auf der ausführlicheren Darstellung bei Bußjäger, Neue Perspektiven der Gemeindezusammenarbeit?, JRP 2012, 99 ff.

2 Vgl dazu Mathis, Interkommunale Zusammenarbeit. Neue Ansätze und Herausforderungen, in: Nachbaur/Niederstätter (Hg), 200 Jahre Gemeindeorganisation in Vorarlberg (2009) 169 ff.

Gemeindeverbände auf Grund Vereinbarung konnten nach der bisherigen Verfassungsrechtslage lediglich zur Besorgung „einzeln Aufgaben“ des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden gebildet werden (Art 116a Abs 1 B-VG).

Die Literatur betonte im Zusammenhang mit der Einrichtung von Gemeindeverbänden die Gefahr der Aushöhlung des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden.³ Vor diesem Hintergrund verwundert es auch nicht, dass der Begriff der „einzeln Aufgaben“ des eigenen Wirkungsbereiches (Art 116a Abs 1 B-VG) bzw des eigenen und übertragenen Wirkungsbereiches (Art 116a Abs 2 B-VG), welche auf einen Gemeindeverband übertragen werden durften, in der Literatur restriktiv interpretiert wurde.⁴ Die Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungsbereiches hatten demnach „schwergewichtig“ bei den Gemeinden zu verbleiben.⁵

Dieses restriktive Begriffsverständnis wurde auch in den Beratungen im Österreich-Konvent diskutiert. Dort wurde jedoch auch die Notwendigkeit erblickt, der interkommunalen Kooperation im Interesse einer effizienteren Leistungserbringung erweiterte Betätigungsfelder zu eröffnen.⁶

Es wurde daher im Österreich-Konvent Konsens erzielt, dass die Beschränkung der Betätigung der Gemeindeverbände auf „einzeln Aufgaben“ entfallen soll und Gemeindeverbände auch ländergrenzend überschreitend zu ermöglichen sind.⁷ Darüber hinaus bestand Konsens, dass Gemeinden – unabhängig von Art 15a B-VG – ermächtigt werden sollten, untereinander oder mit anderen Gebietskörperschaften öffentlich-rechtliche Verträge abzuschließen.⁸

3 Vgl dazu etwa *Stolzlechner*, Art 116a B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2001) Rz 9, hinsichtlich der zwangsweisen Bildung von Gemeindeverbänden; *Weber*, Interkommunale und überörtliche Zusammenarbeit in Österreich, in: Gamper (Hg), Interkommunale Zusammenarbeit und überörtliche Raumplanung (2007) 140 f; *Havranek/Kemptoner*, Interkommunale Zusammenarbeit, in: Klug/Oberndorfer/Wolny (Hg), Das österreichische Gemeinderecht (2008) Rz 114.

4 Vgl dazu etwa *Stolzlechner*, Art 116a B-VG Rz 7 zur freiwilligen Bildung von Gemeindeverbänden und Rz 9 zur zwangsweisen Bildung von Gemeindeverbänden; *Weber*, Zusammenarbeit, 140 f; Siehe auch *Havranek/Kemptoner*, Zusammenarbeit, Rz 111 ff. *Neuhofer*, Gemeinderecht² (1998) 560; *Astl*, Die kommunale Daseinsvorsorge im Lichte des Subsidiaritätsprinzips (2006) 137.

5 Vgl *Havranek/Kemptoner*, Zusammenarbeit Rz 12 und 115.

6 Siehe dazu Bericht des Österreich-Konvents (2005) Teil 3 Beratungsergebnisse, 76. Vgl auch *Bußjäger*, Erleichterungen wären angebracht, Kommunal 4/2004, 13 ff.

7 Siehe dazu den Bericht des Österreich-Konvents, Teil 3 Beratungsergebnis, 76.

8 Bericht des Österreich-Konvents, Teil 3 Beratungsergebnisse, 77.

Diese Punkte wurden auch im Regierungsprogramm der gegenwärtigen Bundesregierung aus dem Jahre 2008 verankert⁹, blieben jedoch lange unerledigt, bis der Bundesrat mit einem Gesetzesantrag überraschend die Initiative an sich zog.¹⁰

Der Gesetzesantrag¹¹ wurde vom NR unverändert beschlossen und bildet einen der insgesamt doch raren politischen Erfolge des Bundesrates, wodurch er zumindest kurzfristig in der Öffentlichkeit auch positiv wahrgenommen wurde.¹²

III. Die neuen Rechtsgrundlagen der Gemeindezusammenarbeit

A) *Übertragung von Aufgaben auf einen Gemeindeverband*¹³

Gemäß Art 116a Abs 1 B-VG erster Satz (Z 2 der Novelle) und Art 116a Abs 2 B-VG (Z 4 der Novelle) können sich nunmehr Gemeinden zur Besorgung ihrer Angelegenheiten durch Vereinbarung zu Gemeindeverbänden zusammenschließen. Bis zum Inkrafttreten der Neuerung konnte dies lediglich zur Besorgung „einzelner Aufgaben“ erfolgen. Darüber hinaus konnten Gemeindeverbände auf Grund freiwilliger Vereinbarung gemäß Art 116a Abs 1 B-VG nur in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches abgeschlossen werden.¹⁴

Damit in Zusammenhang steht auch die Ersetzung des Terminus „Aufgaben“ durch „Angelegenheiten“ in Art 116a Abs 1 Z 1 und 2 B-VG (Z 3 der Novelle).

Es können daher nunmehr auch komplexere Aufgabenbündel übertragen werden. Wie weit diese Aufgabenübertragungen reichen dürfen, wird weiter unten diskutiert.

9 Siehe Kapitel „Leistungsfähiger Staat“ A) 2. Z. 4. des Regierungsprogramms. Zu den seinerzeit geführten Diskussionen siehe auch Weiss, Regionale Zusammenarbeit der Vorarlberger Gemeinden, in: Nachbaur/Niederstätter (Hg) 200 Jahre Gemeindeorganisation (2009) 166.

10 185/A-BR/2011.

11 Blg 1213 XXIV. GP.

12 Vgl etwa Bundesrat sucht Wege zur Reform, in: Salzburger Nachrichten vom 1.7.2011; Bundesrat: Ab jetzt mehr Gesetzesinitiativen von uns, in: Salzburger Nachrichten vom 4.7.2011; Bundesrat beschließt „kleine Verwaltungsreform“, in: Die Presse vom 1.7.2011.

13 Siehe dazu näher den Beitrag von Stolzlechner in diesem Band.

14 Vgl dazu Stolzlechner, Art 116a B-VG Rz 9; Havranek/Kemptner, Zusammenarbeit Rz 12.

Die Erläuterungen des Gesetzesantrags lassen Ausführungen vermissen, wie sich die nunmehrige Ermächtigung zur Übertragung von Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches auf Gemeindeverbände zur institutionellen Garantie des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden (Art 116 Abs 1 iVm Art 118 Abs 2 B-VG) verhält.

Den Materialien sind auch keine Hinweise zu entnehmen, dass sich der Bundesverfassungsgesetzgeber mit der Frage auseinandersetzte, ob es überhaupt noch Grenzen der Übertragung von Aufgaben des eigenen (wie auch des übertragenen) Wirkungsbereiches auf Gemeindeverbände geben soll. Es sollte lediglich die „Beschränkung von Gemeindeverbänden auf die Besorgung einzelner Aufgaben“¹⁵ entfallen. Damit ist klargestellt, dass ein Gemeindeverband auch mehrere Aufgaben wahrnehmen darf, also ein „Mehrzweckverband“ sein kann.¹⁶

Gerade dieses Schweigen der Materialien deutet jedoch darauf hin, dass sich die Gemeinde aber auch weiterhin nicht vollständig ihres eigenen Wirkungsbereiches begeben darf. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass entsprechend dem unangetastet gebliebenen Prinzip der Einheitsgemeinde die Gemeinde weiterhin einen verfassungsrechtlich garantierten eigenen Wirkungsbereich aufweist, über den sie auch selbst nicht vollständig disponieren darf. Man wird daher einen Kernbereich von Angelegenheiten annehmen müssen, die bei der Gemeinde verbleiben müssen. Dieser Kernbereich muss freilich nach der Novelle des B-VG gegenüber der bisherigen Rechtslage nach der Absicht des Bundesverfassungsgesetzgebers deutlich reduziert sein.

Wo die Grenze zu ziehen ist, kann abstrakt kaum abgesteckt, sondern vielmehr nur im Rahmen des Einzelfalls beurteilt werden. Dies bedeutet freilich nicht, dass die Grenze insbesondere bei einer sukzessiven Übertragung von Zuständigkeiten überhaupt nicht rational gezogen werden könnte.¹⁷ Wenn beispielsweise die Funktion der Gemeinde als Selbstverwaltungskörper¹⁸ durch sukzessive Übertragungen beispielsweise nicht mehr erfüllt werden könnte, wären mE diese und weitere Bildungen von Gemeindeverbänden verfassungs-

15 185A-BR/2011, 4 und 5.

16 Siehe zum Diskussionsstand über die Zulässigkeit eines solchen Mehrzweckverbands nach der bisherigen Verfassungsrechtslage *Havranek/Kemptoner*, Zusammenarbeit Rz 114.

17 So aber offenbar *Havranek/Kemptoner*, Zusammenarbeit Rz 114.

18 Dies wurde schon bisher als eine absolute Grenze für die Besorgung „einzelner“ Aufgaben durch einen Gemeindeverband betrachtet (vgl. *Havranek/Kemptoner*, Zusammenarbeit Rz 114), ist mE aber auch weiterhin eine bundesverfassungsrechtlich gezogene Schranke.

widrig. Von einer Aushöhlung kann aber wohl dann nicht gesprochen werden, wenn die Mehrzahl der der Gemeinde durch die Rechtsordnung zugewiesenen Angelegenheiten von ihr selbst oder durch ausgelagerte Rechtsträger in ihrem Auftrag erledigt werden.

B) Die Organisation der Gemeindeverbände nach „demokratischen Grundsätzen“

Von Bedeutung ist im gegebenen Zusammenhang die weitere Änderung (Z 5 der Novelle), dass die Organe der Gemeindeverbände, die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde besorgen sollen, nach demokratischen Grundsätzen zu bilden sind.

Nach der bisherigen Rechtslage war den verbandsangehörigen Gemeinden ein maßgebender Einfluss auf die Besorgung der Aufgaben des Gemeindeverbandes einzuräumen. Unter einem solchen „maßgebenden Einfluss“ wurde verstanden, dass die Gemeinde in jenem Verbandsorgan mit Sitz und Stimme vertreten sei, das über wesentliche Verbandsangelegenheiten zu entscheiden habe.¹⁹ Unberührt von der Novellierung geblieben ist Art 116a Abs 4 B-VG, wonach unter anderem die Landesgesetzgebung die Organisation der Gemeindeverbände zu regeln hat, wobei als deren Organe jedenfalls eine Verbandsversammlung, die aus gewählten Vertretern aller verbandsangehörigen Gemeinden zu bestehen hat, und ein Verbandsobmann vorzusehen sind.

Der Begriff „demokratische Grundsätze“ ist im B-VG nicht völlig neu, sondern verweist auf Art 120c B-VG, der mit der Novelle BGBl I Nr 2/2008 eingeführt wurde, mit welcher Grundsätze der nicht-territorialen Selbstverwaltung in die Bundesverfassung aufgenommen wurden. Zum Motiv der Neuregelung lässt der Antrag des Bundesrates denn auch (wenngleich nur dies) erkennen, dass eine Orientierung an der Regelung des Art 120c B-VG bezweckt war.²⁰

Dies bedeutet, dass die Organe des Gemeindeverbandes jeweils in demokratischer Wahl aus den Verbandsangehörigen zu kreieren sind.²¹ Zieht man die vom Bundesverfassungsgesetzgeber offenkundig gewollte Analogie zur demokratischen Organisation der Selbstverwal-

19 Stolzlechner, Art 116a B-VG Rz 12; Havranek/Kemptoner, Zusammenarbeit Rz 104; Weber, Zusammenarbeit 144 f.

20 185A-BR/2011, 5.

21 Stolzlechner, Art 120c B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2010) Rz 10.

tungskörper, dann befinden sich die verbandsangehörigen Gemeinden in der Rolle der Mitglieder der Selbstverwaltungskörper. Daraus ergibt sich aber auch, dass eine Direktwahl der Mitglieder der Verbandsversammlung durch die Bevölkerung der verbandsangehörigen Gemeinden selbst nicht in Frage kommt. Weiters ist aber auch wie bisher davon auszugehen, dass jede Gemeinde in der Verbandsversammlung vertreten sein muss.

Der Bundesverfassungsgesetzgeber hat indessen – abgesehen von den „demokratischen Grundsätzen“, die zu beachten sind – die Frage offen gelassen, auf welche Weise die Führungsorgane des Gemeindeverbandes zu bestellen sind. Hinsichtlich des von der Bundesverfassung obligatorisch vorgeschriebenen Verbandsobmanns kommt von vornherein nur eine demokratische Mehrheitswahl in Betracht. Offen bleibt jedoch die Frage, ob der zuständige Landesgesetzgeber als Organisationsgesetzgeber die Frage allfälliger Mehrheitserfordernisse regeln darf. Man wird dies im Hinblick auf die Verfassungsautonomie der Länder (Art 99 B-VG) wohl bejahen können.

Dies leitet zur nächsten Frage über, nämlich, wie allfällige weitere Organe, etwa ein „Verbandsvorstand“ zu bestellen sind. Auch dies fällt grundsätzlich in die Verfassungsautonomie der Länder. Der Landesgesetzgeber hat demnach die Wahl, entweder eine Mehrheitswahl oder eine Verhältniswahl vorzusehen oder sich an anderen Kriterien, wie etwa der Größe der verbandsangehörigen Gemeinden zu orientieren. Demnach ist mE auch ein differenziertes Stimmrecht, das etwa auf die Gemeindegröße oder den Anteil der jeweiligen Gemeinde an der Finanzierung des Gemeindeverbandes abstellt, zulässig, sofern dieses Kriterium sachlich gehandhabt wird.²²

Schließlich bedeuten auch die „demokratischen Grundsätze“ für die Selbstverwaltungskörper gemäß Art 120c B-VG, an die sich ja Art 116 Abs 3 B-VG anlehnt, keine Bindung an konkrete Wahlgrundsätze.²³ Nun könnte freilich argumentiert werden, dass Art 117 B-VG dagegen konkrete Vorgaben für die Wahl der verschiedenen Gemeindeorgane vorsieht, die allenfalls inhaltliche Vorgaben für die demokratischen Grundsätze Art 116 Abs 3 B-VG bilden würden. Allerdings resultieren aus dem Normtext nicht nur keine Hinweise auf eine solche Schlussfolgerung, der Umstand, dass die Erläuterungen ja gerade nicht auf Art 117 B-VG, sondern auf Art 120c B-VG verweisen,

22 Die Lehre war zu dieser Frage nicht eindeutig, es wurde aber zumindest anerkannt, dass im Rahmen einer Einzelfallbetrachtung die Sachlichkeit einer derartigen Regelung zu prüfen sei (vgl. Weber, Zusammenarbeit 145).

23 Stolzlechner, Art 120c B-VG Rz 13.

bestätigt schließlich die Erwägung, dass die Festlegung konkreter Wahlgrundsätze in die Verfassungsautonomie der Länder fällt.

C) *Der (landes)grenzenüberschreitende Gemeindeverband*

Der neue Abs 6 des Art 116a B-VG ermöglicht nun explizit, dass die Länder durch Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG die Landesgrenzen überschreitende Gemeindeverbände vorsehen (Z 6 der Novelle).

Diese Änderung ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die bisher herrschende Auffassung aus Art 119a Abs 10 iVm Abs 3 B-VG abgeleitet hatte, dass in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden nur solche Gemeinden in einem Gemeindeverband zusammengefasst werden durften, die derselben Aufsichtsbehörde unterstanden.²⁴ Diese Ermächtigung gilt allerdings lediglich vorbehaltlich einer Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zwischen den Ländern, in welcher insbesondere Regelungen über die Genehmigung der Bildung der Gemeindeverbände und die Wahrnehmung der Aufsicht zu treffen sind. Mit anderen Worten: Die Länder können in diesen Vereinbarungen über das anzuwendende Recht disponieren. Die Regelung der Genehmigung und der Aufsicht allein dürften allerdings nicht alle Eventualitäten abdecken, die sich aus dem – möglichen – Zusammenspiel mehrerer jeweils anzuwendender Gemeindeordnungen ergeben. Die entsprechenden Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG werden jedenfalls solche Konfliktfälle nach Möglichkeit verhindern müssen. Da Art 116 Abs 6 B-VG lediglich eine demonstrative Aufzählung der möglichen Inhalte einer derartigen Vereinbarung enthält, bleibt es den beteiligten Ländern vorbehalten auch weitere Fragen, was die Anwendbarkeit eines bestimmten Rechts betrifft, zu regeln.

Andererseits kann es der Bundesverfassung aber auch nicht zugesonnen werden, die Frage des anwendbaren Rechts völlig dem Ermessen der Vertragsparteien zu überlassen. Es ist nur logisch, dass die beteiligten Länder nur eine ihrer Rechtsordnungen für anwendbar erklären können.

Inwieweit (landes)grenzenüberschreitende Gemeindeverbände tatsächlich praktische Bedeutung erlangen werden, bleibt offen. Zweckmäßig erscheint die Erleichterung dieser grenzüberschreitenden Kooperation jedenfalls.

24 *Havranek/Kemptoner*, Zusammenarbeit Rz 52; *Neuhofer*, Gemeinderecht 566 mwN; *Weber*, Zusammenarbeit 139; *Schlögel*, Grenzüberschreitende interkommunale Zusammenarbeit (1982) 146.

D) Vereinbarungen²⁵

In Z 7 wird das neue Instrument der Vereinbarungen von Gemeinden eines Landes über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches im B-VG verankert. Dieses Instrument bildet offenkundig eine Art Surrogat zu den staatsrechtlichen Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Länder bzw den Ländern untereinander.

Zwar stellte bereits bisher die Vereinbarung, die gemäß Art 116a Abs 2 B-VG zur Bildung eines Gemeindeverbandes führte, eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung dar.²⁶ Allerdings war diese eben auf die Bildung eines Gemeindeverbandes beschränkt. Die Vereinbarung gemäß Art 116b B-VG ist jedoch offenkundig ein aliud ohne Bezugnahme auf Art 116a Abs 2 B-VG.

Die Bestimmung des Art 116b B-VG wirft zahlreiche Fragen auf. Noch am verhältnismäßig einfachsten sind die formalen Belange zu klären:

Die Vereinbarung gemäß Art 116b B-VG ist ausschließlich zwischen Gemeinden (nicht aber mit Ländern, dem Bund, anderen Selbstverwaltungskörpern oder sonstigen öffentlichen oder privaten Rechtsträgern) zulässig.

Zur Frage, wer zum Abschluss solcher Vereinbarungen befugt sein soll, enthält das B-VG keine Vorgaben. Daraus ergibt sich, dass dies vom jeweils zuständigen Gemeinderechtsgesetzgeber (Art 115 Abs 2 B-VG) zu regeln ist.

Die öffentlich-rechtliche Natur solcher Vereinbarungen ergibt sich schon daraus, dass die Privatrechtsfähigkeit der Gemeinden und deren daraus resultierende Kompetenz, privatrechtliche Vereinbarungen abzuschließen, außer Frage steht (Art 116 Abs 2 B-VG).²⁷ Zwar schweigen sich die Erläuterungen über die öffentlich-rechtliche Natur dieser Vereinbarungen aus, andererseits ergibt sich aber auch kein Hinweis, dass die Privatrechtsfähigkeit der Gemeinden in irgendeiner Weise eingeschränkt werden sollte und Vereinbarungen zwischen Gemeinden auf solche nach Art 116b B-VG monopolisiert werden sollen. Aus den Erläuterungen ergibt sich aber immerhin, dass hinsichtlich der

²⁵ Siehe dazu näher den Beitrag von *Eberhard* in diesem Band.

²⁶ Vgl *Havranek/Kemptner*, Zusammenarbeit Rz 43.

²⁷ Vgl *Weber*, Art 116 B-VG, in: *Korinek/Holoubek* (Hg), Bundesverfassungsrecht (1999) Rz 13 ff; *Astl*, Daseinsvorsorge 43 ff.

Regelung von Meinungsverschiedenheiten (Art 116b zweiter Satz B-VG) aus solchen Vereinbarungen der Verwaltungsweg vorgesehen werden soll.²⁸

Der Bundesverfassungsgesetzgeber geht in den Erläuterungen erkennbar davon aus, dass dies die Parteien der Vereinbarung, also die beteiligten Gemeinden sein können, wohl nicht hingegen dritte Personen, die von der Vereinbarung in irgendeiner Weise berührt sind. Voraussetzung dafür würde freilich sein, dass die Vereinbarung unmittelbar anwendbar ist, also für dritte Personen unmittelbar Rechte und Pflichten entfalten kann.

Es scheint, dass den Gesetzesredaktoren für die Vereinbarungen gemäß Art 116b B-VG ein Modell ähnlich den Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG vorgeschwebt wäre. Letztere sind bekanntlich nach der wohlbegründeten Judikatur des VfGH nicht unmittelbar anwendbar, da der VfGH über keine Möglichkeit verfügt, eine allenfalls verfassungs- oder gesetzwidrige Vereinbarung zu prüfen.²⁹ Insgesamt sprechen mE die stärkeren Gründe für die Annahme, dass Vereinbarungen gemäß Art 116b B-VG nicht *self-executing* sind.

Damit bleibt noch zu beantworten, welchen Inhalt Vereinbarungen gemäß Art 116b B-VG haben können:

Art 116b B-VG erster Satz spricht lediglich davon, dass die Gemeinden Vereinbarungen über ihren jeweiligen Wirkungsbereich abschließen können. Mangels expliziter Einschränkung ist damit sowohl der eigene wie auch der übertragene Wirkungsbereich erfasst. Auch die Erläuterungen sprechen ausdrücklich sowohl vom eigenen wie auch dem übertragenen Wirkungsbereich.³⁰

Mit den Vereinbarungen gemäß Art 116b B-VG kann freilich nicht über Gesetze und Verordnungen des Bundes oder der Länder disponiert werden. Die Vereinbarungen bewirken eine Bindung der jeweiligen Gemeinden, sie verdrängen auch nicht bestehende Verordnungen von Gemeindeorganen, verpflichten allerdings die Gemeinden, entsprechende Anpassungen ihrer Rechtsnormen an die Vereinbarung vorzunehmen.

28 185A-BR/2011, 5.

29 VfSlg 9.886/1983.

30 185A-BR/2011, 5.

IV. Die Relevanz der B-VG-Novelle BGBl I Nr 60/2011 für die Praxis der Gemeindezusammenarbeit

Die Frage, welche Auswirkungen die B-VG-Novelle auf die Praxis der Gemeindezusammenarbeit haben wird ist schwer einzuschätzen, da es über die Gemeindekooperationen in Österreich grundsätzlich wenig allgemein zugängliches empirisches Material gibt.³¹

Grundsätzlich lässt sich die Aussage treffen, dass die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen den Gemeinden ein erheblich größeres Potenzial für die Kooperation eröffnen als dies bisher der Fall war.

Von besonderem Interesse für die Praxis dürfte sein, dass Gemeindeverbände nun auch eine Mehrzahl von Aufgaben wahrnehmen können. Damit wird die Möglichkeit der Einführung einer Art von „Kreisverwaltung“ eröffnet, die eine Entlastung der Gemeindeverwaltungen darstellen und zu einer wesentlichen Qualitätsverbesserung führen kann.³²

Ob Gemeindeverbände in der Praxis einen Mehrwert gegenüber den informalen Kooperationsformen wie den bloßen Verwaltungsgemeinschaften aufweisen, ist situationsabhängig. Die Rechtspersönlichkeit des Gemeindeverbandes und seine abstrakte Eignung, auch Hoheitsaufgaben erfüllen zu können, fallen auf der einen Seite in die Waagschale, während die Verwaltungsgemeinschaften in der Regel flexibler gebildet werden können.³³

31 Siehe aber dagegen, wenngleich wohl nicht mehr auf aktuellem Stand, für die Schweiz *Steiner*, Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz (2002) 133 ff; zu Deutschland siehe *Hesse/Götz*, Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern (2006).

32 Hier kann auf das Projekt „Regionext“ in der Steiermark verwiesen werden. Dabei wurden auch „Kleinregionen“ durch freiwillige Gemeindekooperationen geschaffen (www.regionext.steiermark). Vgl auch *Bußjäger* (Hg), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000 – 2010. Prozesse und Resultate (2011) 39. Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für derartige Kooperationen sind nunmehr wesentlich erweitert.

33 Vgl *Steiner*, Zusammenarbeit 454.

Die Praxis wird auch weisen, insoweit die Landesgrenzen überschreitende Gemeindeverbände besondere Relevanz erlangen werden. Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt wurde in der Literatur noch kein wesentlicher Bedarf artikuliert.

Von besonderem Interesse ist das Instrument der Vereinbarung zwischen Gemeinden gemäß Art 116b B-VG. Soweit es in der Praxis lediglich im Rahmen der Einrichtung von Verwaltungsgemeinschaften zur Anwendung gelangt, dürfte es inhaltlich wenig Neues bringen. Inwieweit die Verwaltungspraxis auch eine Aufgabenbesorgung einer Gemeinde im Namen einer anderen Gemeinde zulässt, könnte das Potenzial ein erheblich Größeres werden.

Bundesverfassungsrechtliche Schranken der Bildung von Gemeindeverbänden

I. Einleitung

Thema meines Referats sind die bundesverfassungsrechtlichen Schranken für die Bildung von Gemeindeverbänden gemäß Art 116a B-VG idF der BGBl I Nr 60/2011.¹ Mit diesem Thema wird eine positive und eine negative Seite interkommunaler Zusammenarbeit zum Ausdruck gebracht: Positiv zu sehen ist, dass die Ermächtigung zur Bildung von Gemeindeverbänden namentlich für Klein- und Mittelgemeinden die Möglichkeit eröffnet, technisch aufwendige und kostspielige Aufgaben im Verbund effizienter und kostengünstiger wahrzunehmen. Ja oft ist die Erledigung bestimmter Aufgaben durch eine Gemeinde allein gar nicht möglich; in einem solchen Fall wird die Aufgabewahrnehmung erst durch Bildung eines Gemeindeverbandes möglich gemacht, weil Kosten wie auch der Nutzen auf mehrere Gemeinden aufgeteilt werden.² Insoweit trifft *Karl Weber* den Nagel auf den Kopf, wenn er Art 116a B-VG auch als Instrument zur **Sicherung des Prinzips der Einheitsgemeinde** qualifiziert, weil durch Bildung eines Gemeindeverbandes die Erledigung von Aufgaben möglich wird, die sich die einzelne Gemeinde allein niemals leisten könnte.³

Mit der Bildung von Gemeindeverbänden können aber auch **Gefahren** verbunden sein. So kann eine zu massive Aufgabenübertragung

- 1 Zum Reformbedarf in Bezug auf die interkommunale Zusammenarbeit vgl zB *Potacs*, Gemeindeorganisation und Verfassung, in: Potacs/Sturm (Hg), Reform der Kärntner Gemeindeverwaltung (2006) 13 ff; grundsätzlich zur interkommunalen Zusammenarbeit vgl *Wirth/Biwald*, Gemeindekooperation in Österreich – Zwischen Tradition und Aufbruch, in: Biwald/Hack/Wirth (Hg), Interkommunale Kooperation (2006) 19 ff.
- 2 Zu den wirtschaftlichen Bedingungen interkommunaler Zusammenarbeit vgl zuletzt *Matschek*, Ökonomische Vorteile gemeindlicher Aufgabenbesorgung durch interkommunale Zusammenarbeit, in: Potacs/Sturm (Hg), Reform der Kärntner Gemeindeverwaltung (2006) 131 ff.
- 3 Vgl *Weber*, Reformbedarf auf Verfassungsebene, in: Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft (Hg), Selbstverwaltung in Österreich. Grundlagen – Probleme – Zukunftsperspektiven (2009) 105; zu den Aufgabenbereichen interkommunaler Zusammenarbeit (allerdings in verschiedenen Formen) am Beispiel des Bundeslandes Kärnten vgl *Matschek*, Interkommunale Zusammenarbeit, Schriftenreihe Recht und Finanzen für Gemeinden (RFG) 2/2011, 77 ff.

bewirken, dass bei der Gemeinde nur mehr wenige/gemeindepolitisch unwesentliche Aufgaben verbleiben und damit das Recht auf Selbstverwaltung (Art 116 Abs 1 B-VG) gefährdet, wenn nicht gar ausgehöhlt wird. Davor sollen Errichtungsschranken schützen; sie bilden insofern ein ausgleichendes Element: Einerseits soll Gemeinden durch eine möglichst freie, selbstbestimmte Bildung von Gemeindeverbänden eine effiziente, demokratisch legitimierte und kontrollierbare interkommunale Zusammenarbeit ermöglicht werden; Errichtungsschranken sollen andererseits der Gefahr begegnen, dass das Selbstverwaltungsrecht der einzelnen Gemeinde beeinträchtigt und die demokratische Kontrolle der Gemeindeaufgaben erledigenden Organe eingeschränkt oder gar beseitigt wird.

Im Zusammenhang mit Art 116a B-VG kann zwischen auf die Aufgabenwahrnehmung Bezug nehmenden und auf den örtlichen Wirkungsbereich der Aufgabenübertragung abstellenden Schranken unterschieden werden; sie sollen als **funktionelle** und **örtliche Schranken** bezeichnet werden.

II. Funktionelle Schranken

Art 116a B-VG sieht in Bezug auf die funktionellen Schranken verschiedene Voraussetzungen vor, je nachdem, ob ein Gemeindeverband durch Abschluss einer Vereinbarung („freiwillig“) oder durch staatliche Anordnung gegründet wird; ferner je nachdem, ob auf einen Gemeindeverband Aufgaben der Hoheitsverwaltung oder der Privatwirtschaftsverwaltung übertragen werden sollen.

A) Funktionelle Schranken bei Gründung von Gemeindeverbänden durch Vereinbarung

Der Umfang übertragungsfähiger Angelegenheiten ist praktisch unbeschränkt; allfällige Schranken für die „freiwillige“ Bildung von Gemeindeverbänden bzw die Übertragung von Aufgaben auf diese obliegen der Aufsichtsbehörde.

1. Zum Umfang der übertragungsfähigen Angelegenheiten

Auf Grund der bisherigen Fassung von Art 116a Abs 1 B-VG konnten Gemeindeverbände durch Vereinbarung gebildet werden „zur *Besorgung einzelner Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs*“. Nunmehr ist der Umfang übertragungsfähiger Angelegenheiten erheblich erweitert: Gemäß Art 116a B-VG idF BGBl I Nr 60/2011 können sich Gemeinden „zur **Besorgung ihrer Angelegenheiten**“ zu Gemeindeverbänden zusammenschließen. Bei einem Vergleich der bisherigen mit der aktuellen Umschreibung der übertragungsfähigen Angelegenheiten fällt dreierlei auf: Weggelassen wurde das Wort „*einzelne*“; der Begriff „*Aufgaben*“ wurde durch den Begriff „*Angelegenheiten*“ ersetzt und die Wortfolge „*des eigenen Wirkungsbereichs*“ wurde gestrichen. Die mit diesen Formulierungen verbundenen Schranken sind also weggefallen. Der Kreis übertragungsfähiger Angelegenheiten ist nunmehr mit dem Kreis der Angelegenheiten des eigenen und des übertragenen Wirkungsbereiches identisch; es ist das **gesamte kommunale Aufgabenspektrum** dem Grunde nach übertragungsfähig: Gemeinden dürfen Gemeindeverbände zur **Besorgung aller ihrer Angelegenheiten** errichten, also zur Besorgung von **Angelegenheiten des eigenen** und des **übertragenen Wirkungsbereiches** (vgl Art 118 Abs 1 B-VG) sowie von **Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung** wie auch der kommunalen **Privatwirtschaftsverwaltung**⁴ (vgl Art 116 Abs 2 B-VG).⁵ Weggefallen ist namentlich die Beschränkung auf „*einzelne Aufgaben*“; nunmehr darf dem Grunde nach jede Angelegenheit (im umfassenden Sinn) übertragen werden, also nicht nur ein geschlossenes Aufgabenfeld wie bisher (zB Betrieb einer Musikschule; gemeindeübergreifende Müllentsorgung).⁶ In Hinkunft ist also jede Variante der Übertragung kommunaler Aufgaben auf einen Gemeindeverband dem Grunde nach zulässig; namentlich zulässig sind zB

4 Dazu grundsätzlich VfSlg 17.660/2005 (Gemeindeverband „Forstfonds des Standes Montafon“ zur Verwaltung von Gemeindegut).

5 In Niederösterreich und Tirol wurden die einfachgesetzlichen Regelungen für Gemeindeverbände bereits an die B-VG-Novelle BGBl I Nr 60/2011 angepasst. Namentlich wurde die Wortfolge „*einzelner Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches*“ durch die Wortfolge „*ihrer Angelegenheiten*“ ersetzt (vgl für Niederösterreich § 4 Abs 1 NÖ Gemeindeverbandsgesetz idF LGBl Nr 1600-5; für Tirol § 129 Abs 1 TGO idF LGBl Nr 11/2012 sowie § 8a Abs 1 Stadtrecht der Landeshauptstadt Innsbruck 1975 idF LGBl Nr 10/2012).

6 Vgl zur bisherigen Rechtslage nur etwa *Stolzlechner*, Art 116a B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2001) Rz 7; *Mayer*, B-VG⁴ (2007) Art 116a B-VG I.2.; *Neuhofer*, Gemeinderecht² (1998) 557 ff sowie *Havranek/Kemptoner*, Interkommunale Zusammenarbeit, in: Klug/Oberndorfer/Wolny (Hg), Das österreichische Gemeinderecht (2008) Rz 41 ff.

1. Übertragung einer gesamten Angelegenheit (zB Art 118 Abs 3 Z 4 B-VG „*Verwaltung der Verkehrsflächen der Gemeinde, örtliche Straßenpolizei*“; gemeinsame Planung, Errichtung und Erhaltung des Gemeindestraßen- und Wegenetzes; gemeinsame Handhabung der örtlichen Straßenpolizei, zB Errichtung von Fußgängerzonen, Wohnstraßen etc);
2. Übertragung eines bestimmten „funktionellen Ausschnitts“ aus einer Angelegenheit („Aufgabe“) oder auch mehrerer „funktioneller Ausschnitte“ aus einer Angelegenheit („Aufgaben“) (zB Winterdienst für Gemeindestraßen; Betrieb einer Musikschule; gemeinsame Abfallentsorgung; Betrieb eines Verkehrsverbunds);
3. Übertragung verschiedener Aufgaben („**Mehrzweckverbände**“; Betrieb eines Kindergartens, einer Musikschule sowie gemeinsame Tourismuswerbung durch einen einzigen Gemeindeverband);
4. Übertragung von Angelegenheiten des eigenen und übertragenen Wirkungsbereiches („**Mischverbände**“; zB Führung der Personenstandsbücher und der Staatsbürgerschaftsangelegenheiten sowie Führung der Wählerlisten für staatliche und kommunale Wahlen durch einen einzigen Gemeindeverband).

Ein Beispiel dafür, welche Aufgaben künftig übertragen werden dürfen, bietet die Novelle zum Tir ROG LGBl Nr 35/2005, mit der Rechtsgrundlagen für **Planungsverbände** geschaffen wurden. Zwar sind diese Verbände mit Verordnung der Landesregierung einzurichten (vgl jetzt § 23 Tir ROG 2011); es wäre aber ohne weiteres denkbar, dass raumplanerische Maßnahmen, wie in der Tir ROG-Novelle LGBl Nr 35/2005 vorgesehen, auf freiwillig zu errichtende Gemeindeverbände übertragen werden. Es handelt sich bei diesen Planungsverbänden um (staatlich begründete) „**Mischverbände**“ mit einem Aufgaben des übertragenen und des eigenen Wirkungsbereiches umfassenden Wirkungsbereich: Zentrale Aufgabe der neuen Planungsverbände ist die **Unterstützung beteiligter Gemeinden bei Wahrnehmung der örtlichen Raumordnung** („*eigener Wirkungsbereich*“), wobei sie lediglich *Hilfstätigkeiten* (*schlicht-hoheitliche Verwaltungsakte*) durchzuführen haben. Der Tätigkeitsbereich umfasst die Ausarbeitung der Planungsinstrumente (örtliches Raumordnungskonzept, Flächenwidmungsplan, Bebauungspläne), einschließlich der Bestandsaufnahmen, und die Beantwortung raumordnungsfachlicher Fragestellungen (vgl § 24 Abs 2 bis 4 Tir ROG 2011).⁷ Die Planungsverbände dürfen nur über Auftrag der Verbandsgemeinden tätig wer-

⁷ Vgl *Hollmann*, Planungsverbände als neuer Weg der regionalen Raumordnung und interkommunalen Kooperation im Bundesland Tirol, in: *Camper* (Hg), *Interkommunale Zusammenarbeit und überörtliche Raumplanung* (2007) 34.

den; sie übernehmen damit die Rolle eines Dienstleisters. Daher wird in die Zuständigkeit des Gemeinderates, zB einen Flächenwidmungsplan zu beschließen, nicht eingegriffen. Den Planungsverbänden können weitere Aufgaben, zB auf baurechtlichem Gebiet, übertragen werden. So kann der Gemeindeverband beauftragt werden, für die Verbandsgemeinden die Aufgaben als hochbautechnische Amtssachverständige wahrzunehmen.⁸

Die Planungsverbände dürfen auch im „übertragenen Wirkungsbereich“ tätig werden; so dürfen sie *Vorschläge* für die Erlassung von Regionalprogrammen und die Ausarbeitung von Regionalplänen unterbreiten. Die Beschlussfassung von Regionalplänen bleibt aber der Landesregierung vorbehalten.⁹

2. *Verfassungsrechtliche Schranken der Übertragung von Angelegenheiten auf durch Vereinbarung errichtete Gemeindeverbände*

Im Hinblick auf diese grundsätzlich unbeschränkte Möglichkeit der Übertragung von Aufgaben ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass Gemeinden – aus welchen Gründen auch immer – eine Vielzahl wichtiger Angelegenheiten auf Gemeindeverbände übertragen, sodass von der Gemeinde selbst nur mehr wenige Aufgaben zu erledigen sind. Dies aber ist nicht Sinn der Sache: Gemeindeverbände sollen lediglich ein Instrument effizienter und kostengünstiger kommunaler Aufgabenbesorgung sein. Sie sollen aber Gemeinden nicht ersetzen. Dass es dazu nicht kommt, darauf haben die Gemeinden zunächst selbst zu achten, indem sie bei Gründung von Gemeindeverbänden die in Art 116a Abs 1 B-VG vorgesehene Schranken beachten. Sie stehen dabei unter der rechtlichen Kontrolle der Aufsichtsbehörde. Sie ist es, die die Bildung eines Gemeindeverbandes durch Vereinbarung durch Verordnung zu genehmigen hat. Und diese Genehmigung darf nur erteilt werden, wenn eine dem Gesetz entsprechende Vereinbarung vorliegt und

1. *„im Falle der Besorgung von Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung die Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper nicht gefährdet,*
2. *im Fall der Besorgung von Angelegenheiten der Gemeinden als Träger von Privatrechten aus Gründen der Zweckmäßigkeit, Wirt-*

⁸ Vgl Hollmann, Planungsverbände 35.

⁹ Vgl Hollmann, Planungsverbände 33.

schaftlichkeit und Sparsamkeit im Interesse der beteiligten Gemeinden gelegen ist“ (Art 116a Abs 1 B-VG).

a) Nichtgefährdung der Funktion beteiligter Gemeinden als Selbstverwaltungskörper

Die Aufsichtsbehörde hat also zu prüfen, ob durch die Gründung eines Gemeindeverbandes zur Besorgung hoheitlicher Aufgaben „die Funktion der beteiligten Gemeinde als Selbstverwaltungskörper“ gefährdet ist. Ist die Funktion gefährdet, darf nicht genehmigt werden; ist die Funktion hingegen nicht gefährdet, ist die Errichtung eines Gemeindeverbandes zu genehmigen. Was aber ist die „Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper“ und unter welchen Voraussetzungen ist sie „gefährdet“?¹⁰

In den Art 115 ff B-VG ist nirgends von einer „Funktion der Gemeinde als Selbstverwaltungskörper“ die Rede; auch in den Erläuterungen wird diese Formulierung nicht näher kommentiert.¹¹ Primäre Aufgabe („Funktion“) der Gemeinde als Selbstverwaltungskörper ist die Erledigung von Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches durch selbstgewählte Organe, frei von Weisungen von Seiten staatlicher Organe, allein auf Grund der Gesetze und Verordnungen des Staates, sowie unter demokratischer Kontrolle durch den Gemeinderat und die Gemeindebürger. Dieser Gedanke kommt in zahlreichen Verfassungsbestimmungen zum Ausdruck, so namentlich in Art 116 Abs 1 B-VG: „Die Gemeinde ist Gebietskörperschaft mit dem Recht auf Selbstverwaltung und zugleich Verwaltungssprengel“; Art 116 Abs 2 B-VG: „Die Gemeinde ist selbständiger Wirtschaftskörper“; Art 117 Abs 1 B-VG: „Der Gemeinderat ist ein von den Wahlberechtigten der Gemeinde zu wählender allgemeiner Vertretungskörper“¹²; Art 118 Abs 4 B-VG: „Die Gemeinde hat die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches im Rahmen der Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes in eigener Verantwortung frei von Weisungen und [...] unter Ausschluss eines Rechtsmittels an Verwaltungsorgane außerhalb der Gemeinde zu besorgen“; Art 118 Abs 5 B-VG: „Bürgermeister, Gemeindevorstand

10 Diese Schranke war schon bisher in Art 116a B-VG festgelegt; eine nähere Auseinandersetzung mit der Bedeutung dieser Wortfolge hat bisher nicht stattgefunden; vgl nur etwa Eberhard, Gemeinderecht, in: Pürgy (Hg), Das Recht der Länder, Band I (2012) 639 f; Havranek/Kemptoner, Zusammenarbeit Rz 115; Neuhofer, Gemeinderecht 563 sowie Stolzlechner, Art 116a B-VG Rz 8.

11 Vgl GA BR 1213 BlgNR 24. GP.

12 Zum Repräsentativsystem der Gemeinde vgl grundsätzlich VfSlg 13.500/1993.

und sonstige Gemeindeorgane sind dem Gemeinderat gegenüber für ihre Erfüllung der Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches verantwortlich.“

Die Funktion der an einem Gemeindeverband beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper ist dann erheblich beeinträchtigt, also „gefährdet“, wenn auf einen solchen Gemeindeverband zu viele Angelegenheiten/Aufgaben oder gemeindepolitisch wesentliche Angelegenheiten übertragen werden. Denn sowohl durch die **Übertragung einer größeren Anzahl weniger wichtiger Gemeindeaufgaben** wie auch durch **Übertragung einzelner gemeindepolitisch relevanter Angelegenheiten** kann das Recht der Gemeinde auf Selbstverwaltung „ausgehöhlt“, also die Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper gefährdet werden. Die Aufsichtsbehörde hat in solchen Fällen darauf zu achten (vgl Abs 1 Z 1), dass die Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungsbereiches **„schwer-gewichtig“** bei der Gemeinde bleiben.¹³ Würden beteiligte Gemeinden zB in einer zentralen Angelegenheit die Zuständigkeit zur Willensbildung und nicht bloß zur Erledigungen von Hilfsfunktionen auf einen Gemeindeverband übertragen (zB Erlassung des Raumentwicklungskonzepts, des Flächenwidmungsplans und des Bebauungsplans zusammen), so würden sie sich damit in einer zentralen Angelegenheit (hier: der Raumordnung) weitestgehend ihrer Gestaltungsmöglichkeiten begeben. Der Gemeinderat hätte dann **keine Gestaltungsmöglichkeit** in Bezug auf die Raumordnung mehr. In dem für die Willensbildung zuständigen Verbandsorgan hat jede Gemeinde in der Regel nur eine Stimme; sie könnte daher in einer für sie wichtigen Angelegenheit jederzeit von den Vertretern der anderen Gemeinden überstimmt werden. Mit einer solchen Aufgabenübertragung wäre die Selbstverwaltung der beteiligten Gemeinden in einer so wichtigen Angelegenheit wie der Raumordnung praktisch beseitigt und folglich die Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper „gefährdet“. Der Gründung eines solchen Gemeindeverbandes wäre daher die Genehmigung zu versagen.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen unbedenklich wäre daher zB die freiwillige Errichtung von Planungsverbänden, wie sie im Tir ROG 2011 vorgesehen sind, weil diesen Planungsverbänden lediglich die Erlassung schlicht-hoheitlicher Verwaltungsakte (zB Herstellung von Planungsunterlagen; „Hilfsfunktionen“), jedoch keinerlei Willensbildung übertragen werden darf. Anders ist die Rechtslage

13 So die Erläuterungen zur B-VG-Novelle BGBl Nr 490/1984, RV 446 BlgNR 16. GP, 7; ähnlich *Stolzlechner*, Art 116a B-VG Rz 7.

gemäß § 23 Stmk ROG LGBl Nr 49/2010. Danach sollen Gemeinden einer Kleinregion ihre **örtlichen Entwicklungskonzepte** in Form eines einheitlichen „gemeinsamen örtlichen Entwicklungskonzepts“ aufstellen. Sie müssen sich in einem solchen Fall zu einem Gemeindeverband zusammenschließen (§ 23 Abs 2 Stmk ROG 2010). In diesem Fall ist die **Willensbildung in Bezug auf das örtliche Entwicklungskonzept dem Gemeinderat entzogen** und auf das **zuständige Verbandsorgan übertragen**. Im örtlichen Entwicklungskonzept sind freilich nur allgemeine Grundsätze der Raumordnungspolitik in den beteiligten Gemeinden festzulegen; so sind zB – ausgehend von den Ergebnissen der Bestandsaufnahme und unter Bedachtnahme auf überörtliche Planungen – die „*raumbedeutsamen Maßnahmen*“ zur Erreichung überörtlicher Entwicklungsziele „*aufzunehmen*“ (§ 22 Abs 1 Stmk ROG 2010). Weiters ist im örtlichen Entwicklungskonzept „*jedenfalls*“ der Baulandbedarf für den Sektor Wohnen und – sofern auf Basis nachvollziehbarer Prognosen möglich – auch für die Sektoren Gewerbe, Industrie, Handelseinrichtungen etc „*abzuschätzen*“ (§ 22 Abs 4 Stmk ROG 2010). Es verbleibt also bei Erlassung eines örtlichen Entwicklungskonzepts im Rahmen des Gemeindeverbands ein ganz erheblicher Gestaltungsspielraum beim das örtliche Entwicklungskonzept durch Erlassung des Flächenwidmungsplans umsetzenden Gemeinderat. In der Übertragung der Befugnis zur Erstellung eines gemeinsamen örtlichen Entwicklungskonzepts – wie sie in § 23 Stmk ROG 2010 vorgesehen ist – kann folglich **keine Gefährdung der Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper** gesehen werden.

Die Schranke des Art 116a Abs 1 Z 1 B-VG gilt auch für die Übertragung hoheitlicher Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereichs, zumal die Z 1 nicht zwischen Angelegenheiten des eigenen und des übertragenen Wirkungsbereiches unterscheidet. Freilich ist davon auszugehen, dass der Schranke der Z 1 im Zusammenhang mit der allfälligen Übertragung von Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches nur geringe praktische Bedeutung zukommt.

- b) Exkurs: Mögliche Befugnisse des Landesgesetzgebers im Zusammenhang mit der funktionellen Schranke des Abs 1 Z 1
 - aa) In Anbetracht der Weite und Unbestimmtheit der Formulierung des Abs 1 Z 1 („... *die Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper nicht gefährdet*“) kann man sich die Frage stellen, ob es dem Gesetzgeber erlaubt, ja ob es nicht allenfalls geboten ist, näher zu bestimmen, unter welchen Voraus-

setzungen bei Gründung eines Gemeindeverbandes mit hoheitlichen Befugnissen die Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper gefährdet ist. Zulässig ist – und dies wird wohl aller Voraussicht nach so gehandhabt werden –, dass die verfassungsrechtliche Formulierung unverändert in das jeweilige Landes-Gemeindeverbandsgesetz übernommen werden wird.¹⁴ Im Lichte des Art 18 Abs 1 B-VG und des darin begründeten „differenzierten Legalitätsprinzips“¹⁵ wird man eine solche Regelung nicht als zu geringe Determinierung des Handelns der staatlichen Aufsichtsbehörden zu qualifizieren haben, zumal es sich um ausfüllungsbedürftige, durchaus übliche unbestimmte Gesetzesbegriffe handelt. Es wäre aber auch zulässig, dass der Gesetzgeber demonstrativ jene Maßstäbe vorschreibt, nach denen eine allfällige Gefährdung der Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper zu beurteilen ist. Freilich ist zuzugestehen, dass hier legistisch vorsichtig vorgegangen werden müsste, weil auch für den Landesgesetzgeber die *„Gefährdung der Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper“* eine nicht zu überschreitende Schranke bilden würde.

- bb) Eine andere Frage ist, ob der Landesgesetzgeber die **freiwillige Bildung von Gemeindeverbänden** für die Besorgung bestimmter Angelegenheiten **verbieten** darf. So könnte man sich zB in Bezug auf das zitierte Tir ROG 2011, wonach Planungsverbände (ausschließlich) durch Verordnung der Landesregierung zu errichten sind, die Frage stellen, ob diese Errichtungsbestimmung ausschließt, dass sich Gemeinden freiwillig zu Planungsverbänden zusammenschließen. Das Recht der Gemeinden, durch Vereinbarung Gemeindeverbände *„zur Besorgung ihrer Angelegenheiten“* zu gründen, ist verfassungsrechtlich festgelegt (Art 116a Abs 1 B-VG). Zwar sind Errichtungsschranken vorgesehen, eine Ermächtigung an den Gesetzgeber, den verfassungsrechtlichen Umfang jener Angelegenheiten einzuschränken, zu deren Besorgung Gemeindeverbände errichtet werden dürfen, ist dem B-VG nicht zu entnehmen und folglich unzulässig.

14 So bereits in Niederösterreich in § 22 Abs 1 lit a NÖ Gemeindeverbandsgesetz idF LGBl Nr 1600-5 und in Tirol in § 129 Abs 1 lit a TGO idF LGBl Nr 11/2012, § 8a Abs 1 lit a Stadtrecht der Landeshauptstadt Innsbruck 1975 idF LGBl Nr 10/2012.

15 Vgl zB VfSlg 18.101/2007; 17.384/2004; 13.785/1994 mwN; dazu vgl etwa Novak, Das „differenzierte Legalitätsprinzip“ in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, in: FS Adamovich (1992) 491 ff sowie Korinek/Holoubek, Grundlagen der staatlichen Privatwirtschaftsverwaltung (1993) 60 ff; Kahl/Weber, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (2011) Rz 154 sowie Adamovich/Funk/Holzinger, Österreichisches Staatsrecht, Band 2 (1998) Rz 27.036 (jeweils mwN).

Davon zu unterscheiden ist, dass gemäß Art 116a Abs 2 B-VG die zuständige Gesetzgebung im Interesse der Zweckmäßigkeit zur Besorgung von Angelegenheiten der Wirkungsbereiche der Gemeinden die hoheitliche Bildung von Gemeindeverbänden vorsehen kann. Von dieser Ermächtigung hat zB der Tiroler Landesgesetzgeber Gebrauch genommen und vorgesehen, dass Planungsverbände ausschließlich durch Verordnung der Landesregierung errichtet werden dürfen (vgl § 23 Tir ROG 2011). Aus der gesetzlichen Ermächtigung zur hoheitlichen Errichtung von Gemeindeverbänden zur Besorgung bestimmter Angelegenheiten ergibt sich ein „**indirektes**“ **Verbot** der freiwilligen Errichtung von Gemeindeverbänden zur Besorgung eben dieser Angelegenheiten.¹⁶ Dagegen ist aber verfassungsrechtlich nichts einzuwenden, denn Art 116a Abs 2 B-VG ermächtigt nun einmal den Gesetzgeber, Regelungen vorzusehen, auf deren Grundlage Gemeinden zur Erledigung bestimmter Angelegenheiten durch staatlichen Verwaltungsakt aus Zweckmäßigkeitsgründen zusammengeschlossen werden dürfen. Insofern aber die Beschränkung der Entschlussfreiheit der einem Gemeindeverband zugehörigen Gemeinden im Interesse der Zweckmäßigkeit gerechtfertigt ist, findet sie in Art 116a Abs 2 B-VG ihre Deckung.¹⁷

c) Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Für die freiwillige Errichtung von Gemeindeverbänden, die **privatwirtschaftliche Aufgaben** zu erledigen haben, ist eine andere Genehmigungsvoraussetzung vorgesehen. Der Grund hierfür ist wohl darin zu erblicken, dass bei Übertragung privatwirtschaftlicher Aufgaben eine Gefährdung der Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper kaum zu erwarten ist. Der Verfassungsgesetzgeber sieht daher für die Bildung von Gemeindeverbänden mit privatwirtschaftlichem Aufgabenbereich eine „niedrigere“ Errichtungsschranke vor. Die Aufsichtsbehörde hat die Errichtung eines solchen Gemeindeverbandes zu genehmigen, wenn eine dem Gesetz entsprechende Vereinbarung der beteiligten Gemeinden vorliegt und die Bildung des Gemeindeverbandes *„2. im Falle der Besorgung von Angelegenheiten der Gemeinden als Träger von Privatrechten aus Gründen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Interesse der beteiligten Gemeinden gelegen ist“* (Art 116a Abs 1

16 In diese Richtung sind zB die einschlägigen Bestimmungen des Tir ROG 2011 über die zwangsweise Errichtung von Planungsverbänden zu deuten (vgl §§ 23 ff Tir ROG 2011).

17 So *Stolzlechner*, Art 116a B-VG Rz 9, im Anschluss an VfSlg 13.985/1994.

letzter Satz Z 2 B-VG).¹⁸ Umgekehrt gilt: Nur wenn die Bildung eines Gemeindeverbandes (mit privatwirtschaftlichem Aufgabenbereich) aus Gründen der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht im Interesse der beteiligten Gemeinden gelegen ist, ist die Errichtungsgenehmigung zu versagen.

Ähnlich wie bei den Maßstäben nach Art 126b Abs 5 B-VG¹⁹ handelt es sich auch bei den in Abs 1 Z 2 vorgesehenen Maßstäben der *Zweckmäßigkeit*, *Wirtschaftlichkeit* und *Sparsamkeit* um **unmittelbar anwendbare Maßstäbe** bzw **Gebote**, die von den beteiligten Gemeinden gleichermaßen wie von der Aufsichtsbehörde zu beachten sind. Diese Gebote bilden die unmittelbare Rechtsgrundlage für die freiwillige Errichtung eines Gemeindeverbandes (mit privatwirtschaftlichem Aufgabenbereich) ebenso wie für die Erteilung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung.

Was mit „*Zweckmäßigkeit*“, „*Wirtschaftlichkeit*“ und „*Sparsamkeit*“ gemeint ist, ist in Abs 1 Z 2 nicht näher bestimmt, sondern diese Bestimmung knüpft offensichtlich an das Begriffsverständnis gemäß Art 126b Abs 5 B-VG an. Danach bedeutet „*Sparsamkeit*“, dass Angelegenheiten der Gemeinde als Träger von Privatrechten im Rahmen eines Gemeindeverbandes mit *möglichst geringem Aufwand*, also sparsam, zu erledigen sind.²⁰ Diesem Gebot wird freilich nicht dadurch am besten entsprochen, dass möglichst wenig Finanzmittel ausgegeben werden, sondern: In Anbetracht des Sparsamkeitsgebots müssen Ausgaben für die Erfüllung bestimmter Aufgaben *in Verhältnis zur Bedeutung der finanzierten Aufgaben* gesetzt werden. Die Höhe der Ausgaben und die Bedeutung der Aufgaben sollten also – mit Blick auf das Gesamtaufkommen – in wirtschaftlich vernünftigem Verhältnis zueinander stehen²¹, was zB nicht der Fall ist, wenn die Erledigung

18 Diese verfassungsrechtliche Schranke findet sich auch in den einfachgesetzlichen Rechtsgrundlagen für Gemeindeverbände; bereits angepasst an die B-VG-Novelle BGBl I Nr 60/2011 sind zB § 22 Abs 1 lit b NÖ Gemeindeverbandsgesetz idF LGBl Nr 1600-5, § 129 Abs 1 lit b TGO idF LGBl Nr 11/2012 und § 8a Abs 1 lit b Stadtrecht der Landeshauptstadt Innsbruck 1975 idF LGBl Nr 10/2012.

19 Die Maßstäbe nach dieser Vorschrift sind: ziffernmäßige Richtigkeit, Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit; vgl VfSlg 12.929/1991; VwGH 30.10.1991, 90/09/0191; 1.7.1993, 92/09/0226; 22.2.2000, 96/14/0079; vgl dazu auch Mayer, B-VG, Art 126b B-VG IV. I.

20 Vgl dazu etwa Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle (2000) 113 sowie Funk, Maßstäbe der Rechnungshofkontrolle, in: Korinek (Hg), Die Kontrolle der wirtschaftlichen Unternehmungen (1986) 267 f (jeweils mwN) sowie Stolzlechner, Art 120c B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2010) Rz 24.

21 Vgl ähnlich Hengstschläger, Rechnungshofkontrolle 114 sowie Stolzlechner, Art 120c B-VG Rz 24.

privatwirtschaftlicher Aufgaben durch einen Gemeindeverband auf Grund seriöser Berechnung teurer zu stehen kommt als bei Erledigung im Rahmen der einzelnen Gemeinde.

Beim Grundsatz der „*Wirtschaftlichkeit*“ geht es um eine vernünftige Mittel-Zweck-Relation. Danach werden übertragene Angelegenheiten wirtschaftlich geführt, wenn es durch den Einsatz bestimmter Mittel und Methoden zu einer möglichst kostenschonenden (sparsamen) und effizienten Erledigung einer Angelegenheit kommt (zB Kosteneinsparung durch Erteilung größerer Aufträge im Rahmen eines Gemeindeverbandes).²²

Auch die „*Zweckmäßigkeit*“ stellt letztlich auf eine Verbesserung des Verhältnisses zwischen den eingesetzten Mitteln und dem erzielten Ergebnis ab. Dieser Maßstab ist ausgerichtet darauf, dass unter mehreren wirtschaftlichen Möglichkeiten, die für die Verwirklichung einer bestimmten Angelegenheit/Aufgabe zur Verfügung stehen, jener der Vorzug gebührt, „mit der sich das Ziel am besten erreichen lässt, die **dem Zweck bestmöglich entspricht**“.²³ Die Wahrnehmung einer Angelegenheit durch einen Gemeindeverband ist folglich dann zweckmäßig, wenn sich die zu bewältigende Angelegenheit am besten durch den Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu einem Gemeindeverband verwirklichen lässt.

B) Funktionelle Schranken bei Gründung von Gemeindeverbänden durch staatlichen Verwaltungsakt

Unter Orientierung am Art 116a Abs 1 B-VG wurde auch bei den durch hoheitlichen Verwaltungsakt zu errichtenden Gemeindeverband („Zwangs-Gemeindeverband“) der Umfang der übertragungsfähigen Angelegenheiten erheblich erweitert. Hieß es nach bisheriger Fassung, dass die zuständige Gesetzgebung „zur *Besorgung einzelner Aufgaben*“ Gemeindeverbände vorsehen dürfe, so lautet die Anordnung jetzt, dass die Bildung von Gemeindeverbänden „zur *Besorgung von Angelegenheiten der Wirkungsbereiche der Gemeinde*“ vorgesehen

22 Ähnlich *Hengstschläger*, Rechnungshofkontrolle 112, wenn er meint, wirtschaftlich sei eine Gebarungsmaßnahme, „die das definierte Ziel mit dem geringstmöglichen Aufwand hinreichend und sachgerecht realisiert“; vgl ferner *Stolzlechner*, Art 120c B-VG Rz 25.

23 So treffend *Hengstschläger*, Rechnungshofkontrolle 115.

werden kann.²⁴ Gleich wie bei den freiwillig errichteten Gemeindeverbänden ist auch bei hoheitlich begründeten Gemeindeverbänden der Kreis der übertragungsfähigen Angelegenheiten mit dem Kreis der Angelegenheiten des eigenen und übertragenen Wirkungsbereich identisch.

Die bei einer zwangsweisen Errichtung von Gemeindeverbänden zu beachtende funktionelle Schranke wurde nicht geändert. Daher darf gemäß Art 116a Abs 2 B-VG die Bildung eines Gemeindeverbandes durch hoheitlichen Verwaltungsakt nur dann vorgesehen werden, wenn „dadurch die Funktion der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper und Verwaltungssprengel nicht gefährdet werden“. Es ist also die gleiche funktionelle Schranke wie bei freiwillig errichteten Gemeindeverbänden, allerdings erweitert darum, dass auch die Funktion der Gemeinde als Verwaltungssprengel nicht gefährdet werden darf (vgl Art 116 Abs 1 B-VG „... und zugleich Verwaltungssprengel“). Insofern gilt das bei den freiwillig errichteten Gemeindeverbänden Gesagte im Wesentlichen auch für die durch hoheitlichen Verwaltungsakt begründeten Gemeindeverbände.

III. Örtliche Schranken

Nach bisheriger Verfassungslage war die *Bildung von Gemeindeverbänden nur innerhalb der Grenzen eines Landes erlaubt*.²⁵ Abgeleitet wurde diese Beschränkung aus Art 116 Abs 4 B-VG, wonach die Landesgesetzgebung die Organisation der Gemeindeverbände zu regeln habe. Da die Zuständigkeit eines Landesgesetzgebers immer nur die Gemeinden eines Landes erfasse (vgl auch Art 115 Abs 2 B-VG), sei es einem Landesgesetzgeber nicht erlaubt, Gemeinden anderer Bundesländer die Befugnis einzuräumen, einem „landesfremden“ Gemeindeverband beizutreten. Diese Schranke wurde in der Gemeindepraxis vielfach als schwer verständliches Hindernis einer sinnvollen interkommunalen Zusammenarbeit gesehen, weil die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit in der Regel nicht an Ländergrenzen endet.

24 Diese Formulierung wurde inzwischen zB für Niederösterreich in § 23 Abs 1 NÖ Gemeindeverbandsgesetz idF LGBl Nr 1600-5, für Tirol in § 129 Abs 1 TGO idF LGBl Nr 11/2012 sowie § 8a Abs 1 Stadtrecht der Landeshauptstadt Innsbruck 1975 idF LGBl Nr 10/2012 übernommen.

25 Vgl nur etwa Mayer, B-VG, Art 116a B-VG IV.; Neuhofer, Gemeinderecht 565 f sowie Stolzlechner, Art 116a B-VG Rz 5.

Diese Schranke hat der Verfassungsgesetzgeber nunmehr mit der neuen Bestimmung des Art 116a Abs 6 B-VG beseitigt.²⁶ Zuzufolge dieser Vorschrift ist ein Zusammenschluss von „Gemeinden verschiedener Länder“ zu Gemeindeverbänden grundsätzlich zulässig. Diese Bestimmung ermöglicht die **freiwillige Bildung von Gemeindeverbänden innerhalb des Bundesgebiets ohne örtliche Schranken**. So dürfen namentlich Gemeinden in Ländern mit gemeinsamer Ländergrenze einen Gemeindeverband bilden; zulässig ist auch die Bildung von Gemeindeverbänden durch Gemeinden von Ländern, die keine gemeinsame Ländergrenze verbindet. Theoretisch denkbar ist sogar, dass die Gemeinden aller Bundesländer einen gemeinsamen Gemeindeverband bilden. Lediglich die Bildung von Gemeindeverbänden mit in anderen Staaten gelegenen Gemeinden, also die Bildung von Bundesgrenzen überschreitenden Gemeindeverbänden ist verfassungsrechtlich nicht vorgesehen und folglich nicht erlaubt.

Ein grenzüberschreitender Gemeindeverband kann von vornherein nicht dem Organisationsrecht eines beteiligten Landes zugeordnet werden. Er steht irgendwie über bzw außerhalb der Rechtsordnung der beteiligten Länder. Bei freiwilliger Bildung eines solchen Landesgrenzen überschreitenden Gemeindeverbandes sind daher verschiedene Fragen zu beantworten, namentlich die Frage, welches Gemeindeverbandsgesetz anzuwenden ist; ferner die Frage, welche Aufsichtsbehörde die Genehmigung zu erteilen und die Aufsicht zu führen hat. Art 116a Abs 6 B-VG sieht daher vor, dass die freiwillige Bildung eines Landesgrenzen überschreitenden Gemeindeverbandes nur „nach Maßgabe einer Vereinbarung zwischen den betreffenden Ländern gemäß Art 15a“ zulässig ist. Der Abschluss einer solchen Gemeindeverband-Vereinbarung ist also *unbedingte Voraussetzung* („*conditio sine qua non*“) für die freiwillige Bildung Landesgrenzen überschreitender Gemeindeverband.

Die Bestimmung des Inhalts einer solchen Art 15a-Vereinbarung ist Sache der beteiligten Länder, jedoch sieht Abs 6 einen **Mindestinhalt** vor: Vorzusehen sind danach „*insbesondere Regelungen über die Genehmigung der Bildung der Gemeindeverbände und die Wahrnehmung der Aufsicht*“. Darüber hinaus ist jeder sonstige Inhalt (soweit

26 Die Neueinführung wird in den Gesetzesmaterialien wie folgt begründet: „Die Bildung von Gemeindeverbänden soll auf Grundlage einer Vereinbarung gemäß Art 15a zwischen den betreffenden Ländern auch Landesgrenzen überschreitend möglich sein, um Gemeindekooperationen insbesondere auch im grenznahen Bereich zu ermöglichen. In einer solchen Vereinbarung sind insbesondere auch die Fragen der Genehmigung der Verbandsbildung und der Aufsicht des Verbandes zu regeln.“ (1213 BlgNR 24. GP; Gesetzesantrag des Bundesrates vom 31.5.2011, 185/A-BR/2011).

verfassungsrechtlich zulässig, zB in Hinsicht auf die Grundrechte oder auf Art 18 B-VG) erlaubt. In einer solchen Vereinbarung könnte zB bestimmt sein, dass die Aufsichtsbehörden der beteiligten Länder bei der Genehmigung der Bildung eines Landesgrenzen überschreitenden Gemeindeverbandes ebenso wie bei der Wahrnehmung der Aufsicht *einvernehmlich vorzugehen* haben. Denkbar ist aber auch, dass die Aufsicht – zB aus Gründen der Effizienz – auf die Aufsichtsbehörde eines Landes übertragen wird; in einem solchen Fall könnte mittels Berichtspflichten die Information der Aufsichtsbehörden der übrigen beteiligten Länder sichergestellt werden; ferner durch allfällige Einschaurechte etc. Auch ein Antragsrecht der „fremden“ Aufsichtsbehörde wäre denkbar, mit dessen Hilfe Überprüfungsakte verbindlich angeregt werden können.

In einer Art 15a-Vereinbarung nach Abs 6 muss wohl generell geklärt werden, welches Gemeindeverbandsrecht auf einen Landesgrenzen überschreitenden Gemeindeverband anzuwenden ist. Denkbar sind zwei Varianten. Die Vereinbarung kann festlegen, dass das Gemeindeverbandsrecht eines beteiligten Landes auf den neu gebildeten, Landesgrenzen überschreitenden Gemeindeverband anzuwenden ist, wobei durch die Vereinbarung abweichende Regelungen vorgesehen werden können. Denkbar ist aber auch, dass durch eine Art 15a-Vereinbarung gemäß Abs 6 für einen Landesgrenzen überschreitenden Gemeindeverband ein *eigenes, besonderes Organisationsstatut* festgelegt wird.

Auch in Bezug auf Inhalt und Anzahl der zu bildenden Gemeindeverbände sind verschiedene Modelle vorstellbar: Es kann durch eine Art 15a-Vereinbarung im Sinne des Abs 6 die Rechtsgrundlage für einen (einzelnen) *ganz bestimmten Landesgrenzen überschreitenden Gemeindeverband* geschaffen werden (zB Tourismus-Gemeindeverband); es kann durch eine Art 15a-Vereinbarung im Sinne des Abs 6 die Rechtsgrundlage für einen *bestimmten Typus eines Landesgrenzen überschreitenden Gemeindeverbandes* geschaffen werden (zB regionale Planungsverbände); es kann durch eine Art 15a-Vereinbarung im Sinne des Abs 6 aber auch eine generelle Rechtsgrundlage für *alle möglichen Landesgrenzen überschreitenden Gemeindeverbandes* zwischen den beteiligten Ländern geschaffen werden. Alle diese Varianten sind auf Grund des weiten Wortlauts des Abs 6 denkbar.

Ein weiteres Problem ist zu erörtern. Nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes handelt es sich bei Vereinbarungen nach Art 15a B-VG um **transformationsbedürftige Staatsakte**, welche ohne eine

Transformation grundsätzlich keine Rechtswirkungen gegenüber Rechtsunterworfenen entfalten.²⁷ Muss also eine Gemeindeverband-Vereinbarung iSd Abs 6 nachträglich wiederum erst durch die Landesgesetzgeber der beteiligten Länder transformiert werden? Dies wäre höchst kompliziert und ist so vom Bundesverfassungsgesetzgeber wohl nicht beabsichtigt. Abs 6 bestimmt, dass ein Zusammenschluss von Gemeinden verschiedener Länder „nach Maßgabe einer Vereinbarung zwischen den betreffenden Ländern gemäß Art 15a“ zulässig ist. Die Wortfolge „nach Maßgabe einer Vereinbarung“ (anstelle des schlichten „gemäß“) ist wohl in die Richtung zu verstehen, dass damit der Verfassungsgesetzgeber zum Ausdruck bringen wollte, dass die in Abs 6 vorgesehene Art 15a-Vereinbarung **ausnahmsweise unmittelbare Rechtsgrundlage** für die einen Landesgrenzen überschreitenden Gemeindeverband bildenden Gemeinden und für die die Genehmigung zu erteilende(n) und die Aufsicht wahrnehmende(n) Behörde(n) bilden soll. Art 116a Abs 6 B-VG ist insofern als *lex specialis* zum Art 15a B-VG zu deuten, weil darin ausnahmsweise für eine Gemeindeverband-Vereinbarung im Sinne des Abs 6 eine **unmittelbare Geltung und Anwendbarkeit** vorgesehen sind. Es bedarf also in diesem besonderen Fall keines Transformationsaktes der beteiligten Länder. Art 15a-Vereinbarungen gemäß Abs 6 gelten unmittelbar und sind auch unmittelbar vollziehbar.

IV. Abschließende Bemerkungen

Mit der B-VG-Novelle BGBl I Nr 60/2011 hat der Verfassungsgesetzgeber wichtige Hindernisse für den Einsatz der Zusammenarbeitsform des Gemeindeverbandes aus dem Weg geräumt. Es ist zu hoffen, dass die Gemeinden die neu eröffneten Möglichkeiten des Einsatzes von Gemeindeverbänden für eine effiziente und sparsame Erledigung ihrer Angelegenheiten nützen.

27 Vgl zB VfSlg 9581/1982, 9886/1983, 13.780/1994, 14.146/1995; vgl dazu nur etwa Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Bundesverfassungsrecht¹⁰ (2007) Rz 851; Mayer, B-VG, Art 15a B-VG, III. sowie Stolzlechner, Einführung in das öffentliche Recht⁵ (2011) Rz 90.

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen Gemeinden

I. Art 116b B-VG als „Stärkung der Rechte der Gemeinden“

Was ist der Unterschied zwischen den USA und Österreich? Nach einem unter anderem *Karl Farkas* zugeschriebenen Zitat wären die USA das Land der unbegrenzten Möglichkeiten, Österreich hingegen das Land der unmöglichen Begrenztheiten.

Darüber lässt sich nun im Einzelnen trefflich streiten: Außer Streit steht, dass die im vorliegenden Zusammenhang im Mittelpunkt stehende B-VG-Novelle¹ die Rechte der Gemeinden zu stärken, also als unmöglich empfundene Begrenztheiten zu beseitigen intendiert. In der Tat kann man es als übergreifende Klammer über den Änderungen durch die Novelle, die auch mit Blick auf ihr Zustandekommen durchaus bemerkenswert war,² ansehen, Begrenzungen der Gemeindeautonomie vor allem im Hinblick auf Gemeindekooperationsmöglichkeiten zu beseitigen und die Dispositionsoptionen der Gemeinden zu erweitern. Die Bedeutung liegt dabei im allgemeinen Reformthema der Nutzung von Synergien und der Ökonomisierung, wie es sämtliche Verwaltungsreformprozesse stets begleitet hat.³ Gerade auf Grund der spezifischen Gemeindestrukturen in Österreich ist das Thema der Gemeindekooperation seit jeher auch ein solches der Verwaltungswissenschaften gewesen.⁴

Eine dieser Erweiterungen der Gemeindekooperationen liegt in der mit dem am 1. Oktober 2011⁵ in Kraft getretenen Art 116b B-VG⁶ vor-

1 BGBl I Nr 60/2011: „Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes zur Stärkung der Rechte der Gemeinden“.

2 Dazu näherhin *Bußjäger*, Neue Perspektiven der Gemeindezusammenarbeit?, JRP 2012, 99 (100).

3 Dazu prägnant und mwN anstatt vieler *Merli*, Die Zukunft der Verwaltung (2010) 32 ff; *Pöschl*, Die Zukunft der Verfassung (2010) 21 ff.

4 Siehe dazu etwa *Maimier*, Organisatorische und rechtliche Rahmenbedingungen, in: *Biwald/Hödl/Maimier* (Hg), Kommunale Infrastrukturbetriebe erfolgreich führen. Grundlagen – Beispiele – Perspektiven (2009) 52 (55 ff); *Matschek*, Interkommunale Zusammenarbeit, Schriftenreihe Recht und Finanzen für Gemeinden (RFG) 2/2011, 61 ff.

5 Art 151 Abs 45 B-VG.

gesehenen Möglichkeit des Abschlusses von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen über den jeweiligen Wirkungsbereich von Gemeinden nach Maßgabe landesgesetzlicher Regelungen vor. Diese Ermächtigungsregelung hat dabei zum einen Vorschriften über die Kundmachung derartiger Vereinbarungen,⁷ zum anderen eine Entscheidungskompetenz im Fall von Meinungsverschiedenheiten zu normieren. Durch einen Verweis auf Art 116a Abs 6 B-VG⁸ ist darüber hinaus klargestellt, dass derartige Vereinbarungen nicht nur zwischen Gemeinden des gleichen Bundeslandes, sondern auch bundesländerübergreifend abgeschlossen werden können, wenn dies in einer Art 15a B-VG-Vereinbarung zwischen diesen Ländern entsprechend vorgesehen ist.⁹

All dies sind die Kernpunkte der Regelungen des Art 116b B-VG, der vorerst noch darauf wartet, mit Leben erfüllt zu werden. Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, wie sich diese neue Ermächtigung in das Gesamtsystem von Kooperationsmöglichkeiten zwischen Gemeinden einfügt und wie die schon bestehende öffentlich-rechtliche Vertragsdogmatik dabei einen Geburtshelfer darstellen kann.

6 „Gemeinden eines Landes können untereinander Vereinbarungen über ihren jeweiligen Wirkungsbereich abschließen, wenn die Landesgesetzgebung dies vorsieht. Die Landesgesetzgebung hat dabei auch Regelungen über die Kundmachung derartiger Vereinbarungen sowie über die Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten zu treffen. Für Vereinbarungen von Gemeinden verschiedener Länder gilt Art 116a Abs 6 sinngemäß.“

7 Die in § 97a Abs 2 iVm § 97 Abs 3 Vbg Gemeindegesetz idF RV Beilage 104/2012 für ein Gesetz über eine Änderung des Vbg Gemeindegesetzes geplante Lösung sieht vor, dass die Vereinbarungen nach den für Verordnungen der Gemeinde geltenden Vorschriften kundzumachen sind.

8 „Ein Zusammenschluss von Gemeinden verschiedener Länder zu Gemeindeverbänden ist nach Maßgabe einer Vereinbarung zwischen den betreffenden Ländern gemäß Art 15a zulässig, in die insbesondere Regelungen über die Genehmigung der Bildung der Gemeindeverbände und die Wahrnehmung der Aufsicht aufzunehmen sind.“

9 Offen ist dabei, inwieweit eine derartige Vereinbarung auf Grund der in Art 116b B-VG angeordneten „sinngemäßen“ Verweisung und der in Art 116a Abs 6 B-VG verwendeten Wortfolge, dass die Vereinbarung nur die „Maßgabe“ für eine grenzüberschreitende Gemeindekooperation ist, nach den Regelungen des Art 15a B-VG *self-executing* ist und insoweit die unmittelbare Grundlage für den entsprechenden Kooperationsakt darstellt oder nicht. Für das Verhältnis der nach Art 15a B-VG vertragsschließenden Bundesländer und der nach Art 116b B-VG vertragsschließenden Gemeinden ist davon auszugehen, dass die Art 15a B-VG-Vereinbarung die insoweit gesetzliche Grundlage im materiellen Sinn für die Gemeinden darstellt und es keiner *zusätzlichen* formellen gesetzlichen Grundlage benötigt. Dazu näherhin der Beitrag von *Stolzlechner* in diesem Band, und *Bußjäger*, JRP 2012, 102 f.

II. Entwicklung der vertraglichen Kooperationsinstrumente im Bundesstaat

A) Art 15a B-VG

Dazu ist zunächst folgende entwicklungsgeschichtliche Retrospektive vorzunehmen, deren Start in jüngeren Zusammenhängen im Jahr 1974 liegt. Öffentlich-rechtliche Verträge waren bislang – sieht man von den seit der B-VG-Novelle 1988¹⁰ in Art 16 B-VG ermöglichten Länderstaatsverträgen¹¹ und der zentralen Regelung über Staatsverträge in Art 50 B-VG ab – auf verfassungsrechtlicher Ebene vor allem in Art 15a B-VG¹² zentraler Regulationsgegenstand. Dieser sieht seit 1974¹³ Verträge zum einen zwischen dem Bund und den Ländern, aber auch – in Übernahme des früheren Art 107 B-VG¹⁴ – zwischen den Ländern untereinander vor.¹⁵ Stellt man nun das bundesstaatliche Kooperationselement in den Mittelpunkt, so wird deutlich, dass die dritte Ebene des Bundesstaates, die Gemeinden, – sieht man von der Sonderkonstellation finanzausgleichsrechtlicher Pakte ab¹⁶ – bislang kein Vertragspartner öffentlich-rechtlicher Verträge im Bundesstaat sein konnte. Die Gemeinden waren dabei stets nur Außenseiter wie jeder andere Private, denen gegenüber die Inhalte derartiger Vereinbarun-

10 BGBl Nr 685/1988.

11 Dazu *Hammer*, Art 16 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000) Rz 6.

12 „(1) Bund und Länder können untereinander Vereinbarungen über Angelegenheiten ihres jeweiligen Wirkungsbereiches schließen. Der Abschluss solcher Vereinbarungen namens des Bundes obliegt je nach dem Gegenstand der Bundesregierung oder den Bundesministern. Vereinbarungen, die auch die Organe der Bundesgesetzgebung binden sollen, dürfen nur von der Bundesregierung mit Genehmigung des Nationalrates abgeschlossen werden, wobei Art 50 Abs 3 auf solche Beschlüsse des Nationalrates sinngemäß anzuwenden ist; sie sind im Bundesgesetzblatt kundzumachen.

(2) Vereinbarungen der Länder untereinander können nur über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches getroffen werden und sind der Bundesregierung unverzüglich zur Kenntnis zu bringen.

(3) Die Grundsätze des völkerrechtlichen Vertragsrechtes sind auf Vereinbarungen im Sinne des Abs 1 anzuwenden. Das Gleiche gilt auch für Vereinbarungen im Sinne des Abs 2, soweit nicht durch übereinstimmende Verfassungsgesetze der betreffenden Länder anderes bestimmt ist.“

13 BGBl Nr 444/1974.

14 Diese Bestimmung lautete bis zum 31.12.1974: „Vereinbarungen der Länder untereinander können nur über Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches getroffen werden und sind der Bundesregierung unverzüglich zur Kenntnis zu bringen.“

15 Dazu näher *Thienel*, Art 15a B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000) Rz 2.

16 Zu diesen näherhin *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht⁹ (2012) Rz 261 f mwN.

gen lediglich durch Transformation in eine gesetzliche oder auf gesetzlicher Grundlage ergangene verordnungsmäßige Regelung wirksam werden konnten.

Gleichzeitig verwundert dies zunächst vor dem Hintergrund, dass die Gemeinden im Übrigen mit Blick auf ihren Selbstverwaltungsstatus im bundesstaatlichen System stets eine starke Rolle eingenommen haben,¹⁷ regelt die Bundesverfassung diese dritte Ebene im (nunmehrigen) Fünften Hauptstück¹⁸ doch sehr eingehend. Aus der Autonomie der Gemeinden wurde schon bislang abgeleitet, dass diese vor allem im Status als private Rechtsperson eine starke Säule hatte. Der Abschluss von Vereinbarungen im Rahmen der Privatautonomie zählt dabei zum Kerninhalt der Selbstverwaltungseigenschaft der Gemeinden.¹⁹ Der Abschluss von privatrechtlichen Verträgen wird durch Art 118 Abs 2 B-VG explizit dem eigenen Wirkungsbereich zugeordnet. Es stellte sich stets nur die Frage, inwieweit diese Autonomie, vor allem die kommunale Wirtschaftsfreiheit, durch spezielle Regelungen wieder eingeschränkt werden kann.²⁰

Was bedeutet vor diesem Hintergrund der Art 116b B-VG? Er bedeutet zum einen, dass die Gemeinden – was die öffentlich-rechtliche Vertragsschlusskompetenz betrifft – mit jenem Status ausgestattet werden, der den Ländern schon bislang in Gestalt des Art 15a B-VG zugekommen ist. Neben einer Vertragsautonomie privatrechtlicher Art rücken die Gemeinden damit in den Kreis der öffentlich-rechtlichen Vertragssubjekte auf. Ins Auge sticht dabei sogleich die entscheidende Einschränkung in Relation zum Regime des Art 15a B-VG: zum einen bedarf es einer gesetzlichen Ermächtigung im einzelnen Fall, zum anderen sind Verträge nur zwischen Gemeinden möglich.²¹ Öffentlich-rechtliche Verträge zwischen Gemeinden und anderen Playern des Bundesstaates, dem Bund und den Ländern, aber auch etwa mit Gemeindeverbänden, sind hingegen nicht möglich.

17 Siehe *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht Rz 552.

18 Abschnitt A: Art 115 bis 120 B-VG.

19 Siehe dazu *Weber*, Art 116 B-VG, in: *Korinek/Holoubek* (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1999) Rz 13.

20 Dazu mwN *Weber*, Art 116 B-VG Rz 14; *Korinek/Holoubek*, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung (1993) 37 ff, 45; *Neuhofer*, Gemeinderecht² (1998) 75 ff, 400 ff; *Eberhard*, Gemeinderecht, in: *Pürgy* (Hg), Das Recht der Länder, Band I (2012) 593 (628 f).

21 *Bußjäger*, JRP 2012, 103.

B) Die Reformdiskussion im Österreich-Konvent 2003-2005

Die zweite Station im Rückblick ist der zentrale Verfassungsreformdiskussionsprozess, wie er im Österreich-Konvent in den Jahren 2003 bis 2005 stattgefunden hat.²² In diesem Prozess sind für den vorliegenden Zusammenhang vor allem zwei Vorschläge diskutiert worden. Zum einen wurde vorgeschlagen, die Gemeinden in die Regelungssystematik des Art 15a B-VG aufzunehmen und damit einen vollkommenen Lückenschluss aller öffentlich-rechtlichen Vertragssubjekte im bundesstaatlichen System vorzunehmen.²³ Ergänzend wurde dazu diskutiert, dass Gemeinden jedenfalls – unabhängig von Art 15a B-VG – ermächtigt werden sollen, untereinander oder mit anderen Gebietskörperschaften öffentlich-rechtliche Verträge abzuschließen.²⁴

Zum anderen wurde die Figur des öffentlich-rechtlichen oder auch verwaltungsrechtlichen Vertrages als neue Handlungsform der Verwaltung generell diskutiert, und zwar in seinen beiden Erscheinungsformen.²⁵ Neben dem hier nicht weiter interessierenden subordinationsrechtlichen Vertrag zwischen Verwaltung und individuellem Privaten war es vor allem auch der koordinationsrechtliche Vertrag zwischen Verwaltungsbehörden, und hier vor allem zwischen den Gemeinden, der dabei im Mittelpunkt stand. Der Hauptschauplatz dieser Diskussion im Konvent war der mit der Anerkennung als Handlungsform der Verwaltung unweigerlich ins Zentrum rückende Aspekt des Rechtsschutzes. In unterschiedlicher Formulierung hat man diese

22 Dazu anstatt vieler *Khol/Konrath*, Der Österreich-Konvent. Ein Beitrag zum Wandel von Verfassungspolitik in Österreich, in: FS Mantl (2004) 559; *Eberhard*, Der „Österreich-Konvent“: was kann er leisten?, JRP 2003, 123 (127 ff); *Grabenwarter*, Österreich-Konvent und Gemeinden – eine Zwischenbilanz, RFG 2004, 75; *Grabenwarter*, Die Grundrechtsdiskussion im Österreich-Konvent, in: Graf/Breiner (Hg), Projekt Österreich – In welcher Verfassung ist die Republik? (2005) 38 und die Beiträge in: *Berka/Schäffer/Stolzlechner/Wiederin* (Hg), Verfassungsreform. Überlegungen zur Arbeit des Österreich-Konvents (2004) und in *Österreichische Juristenkommission* (Hg), Der Österreich-Konvent. Zwischenbilanz und Perspektiven (2004).

23 Dazu näherhin *Weber*, Reformbedarf auf Verfassungsebene, in: Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft (Hg), Selbstverwaltung in Österreich. Grundlagen – Probleme – Zukunftsperspektiven (2009) 99 (103 f).

24 Endbericht des Österreich-Konvents vom 31.1.2005 (1/ENDB-K), Teil 3, 76 (abrufbar unter www.konvent.gv.at).

25 Siehe dazu den Bericht zum Ergänzungsmandat des Ausschusses 9 Rechtsschutz und Gerichtsbarkeit vom 18.11.2004 (19/AUB-K), 52 ff, und den Endbericht des Österreich-Konvents vom 31.1.2005 (1/ENDB-K), Teil 3, 254 ff (abrufbar unter www.konvent.gv.at).

Verträge als Zuständigkeitselement der neu zu schaffenden Verwaltungsgerichte erster Instanz vorgeschlagen.²⁶

Was blieb vom Österreich-Konvent in dieser Hinsicht über? Eine Erweiterung des Art 15a B-VG wurde bekanntlich bislang nicht realisiert. Der verwaltungsrechtliche Vertrag als solcher führt bis heute ein Schattendasein. Die Realisierung von Verwaltungsgerichten erster Instanz mit 1.1.2014 ist dagegen fixiert.²⁷ Verwaltungsrechtliche Verträge als Zuständigkeitsgegenstand der Verwaltungsgerichte erster Instanz des Bundes und der Länder sind dort freilich – im Unterschied zu den Entwürfen im Österreich-Konvent²⁸ – nicht vorgesehen.²⁹

Als Zwischenergebnis kann daher festgehalten werden: Was die öffentlich-rechtlichen Verträge zwischen Gemeinden betrifft, stellt die Novelle BGBl I Nr 2011/60 einen wichtigen Schritt der Realisierung von Vorschlägen aus dem Österreich-Konvent zur Stärkung der Gemeinden dar, er reicht aber nicht in jeder Hinsicht an das „Vollprogramm“ dieser Vorschläge heran, weil er Gemeinden mit Blick auf die Ermächtigung zum Abschluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen nicht vollends mit Bund und Ländern gleichstellt. Sieht man aber in der Stärkung von Gemeinden im Kooperationsrecht – also in Veränderungen der Relation von Gemeinden zueinander – das vordringliche Ziel der Novelle, dann ist dieses mit der allgemeinen Ermächtigung zum Abschluss von Verträgen zwischen Gemeinden untereinander wohl als erreicht anzusehen. Damit ist man endgültig wieder in der Gegenwart angelangt.

26 Siehe dazu den Endbericht des Österreich-Konvents, Teil 4A (1/ENDB-K) 364 ff (abrufbar unter www.konvent.gv.at).

27 BGBl I Nr 51/2012.

28 Siehe dazu zuvor FN 26.

29 Explizit dazu auch RV 1618 BlgNR 24. GP, 13: „Nach dem vorgeschlagenen Art 130 Abs 2 können durch Bundes- oder Landesgesetz sonstige Zuständigkeiten der Verwaltungsgerichte zur Entscheidung über Beschwerden wegen Rechtswidrigkeit vorgesehen werden. Solche Beschwerden können nur andere als die in Abs 1 Z 1 bis 4 genannten Beschwerdegegenstände, also nicht typengebundenes Verwaltungshandeln und andere Weisungen als solche nach Art 81a Abs 4 B-VG, zum Gegenstand haben. Sie sind jedoch nach der vorgeschlagenen Z 1 auf den Bereich der Hoheitsverwaltung (Verhalten einer Verwaltungsbehörde in Vollziehung der Gesetze; vgl Art 23 Abs 1 B-VG) beschränkt. Akte der Gerichtsbarkeit kommen daher ebenso wenig als Beschwerdegegenstand in Betracht wie Akte der sog. Privatwirtschaftsverwaltung oder sog. verwaltungsrechtliche Verträge.“

III. Einordnung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen zwischen Gemeinden in das Gemeindekooperationsrecht

Will man nun Art 116b B-VG im Gesamtsystem der Gemeindekooperationsmöglichkeiten verorten, kann man von Folgendem ausgehen. Gemeinden haben das Recht zum Abschluss von privatrechtlichen Verträgen: Dies kann grenzüberschreitend und bundesländerübergreifend geschehen. Mögliche Einschränkungen ergeben sich allenfalls aus einzelnen Gesetzen, hinsichtlich deren in der Lehre durchaus Uneinigkeit darüber herrscht, ob diese Regelungen den Kriterien des Art 118 Abs 2 B-VG für den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden entsprechen müssen oder nicht.³⁰ Gemeinden können sich zu Gemeindeverbänden zusammenschließen, also zu einer juristischen Person des öffentlichen Rechts,³¹ die neben die Rechtspersönlichkeiten der Gemeinden tritt und den wohl stärksten institutionellen Gehalt der Gemeindekooperationen besitzt, da sie mit einer signifikanten organisatorischen Dimension dieser Zusammenarbeit einhergeht³² und hier auch die Kautelen der demokratischen Legitimation der Organe am höchsten sind.³³ Worauf *Harald Stolzlechner*³⁴ bereits hingewiesen hat, wurden mit der Novelle BGBl I Nr 2011/60 auch hier die Gewichte in Richtung Erleichterung und Vertiefung der Kooperationsmöglichkeiten verschoben, sodass die Bedeutung der Gemeindeverbände – hier darf eine Prognose gewagt werden – in Zukunft noch steigen wird. Keine explizite Grundlage im B-VG, aber doch auch eine nicht zu unterschätzende Bedeutung haben die Verwaltungsgemeinschaften, die – in der Regel unterhalb der Kautelen für Gemeindeverbände – besondere Formen der Verwaltungszusammenarbeit darstellen. Dabei handelt es sich um den Zusammenschluss zweier oder mehrerer Gemeinden zu einer gemeinschaftlichen Geschäftsführung, diese Verwaltungsgemeinschaften sind Hilfsorgane der beteiligten Gemeinden, die im Namen und im Auftrag jener Gemeinde handeln, deren Geschäfte sie besorgen.³⁵ Diese sind mit

30 Dazu mwN *Weber*, Art 116 B-VG Rz 15. Fraglich ist dabei insb die Annahme einer Beschränkung der Tätigkeit auf das Gemeindegebiet. Eine solche wird man für Kooperationshandeln im Ergebnis nicht annehmen können.

31 Dazu *Stolzlechner*, Art 116a B-VG, in: *Kneihls/Lienbacher* (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (2001) Rz 3; *Havranek/Kemptner*, *Interkommunale Zusammenarbeit durch Gemeindeverbände und Verwaltungsgemeinschaften*, in: *Klug/Oberndorfer/Wolny* (Hg), *Das österreichische Gemeinderecht* (2008) Rz 119.

32 Dazu näher *Eberhard*, *Gemeinderecht* 639 ff.

33 Dazu *Stolzlechner*, Art 116a B-VG Rz 12.

34 Siehe den Beitrag von *Stolzlechner* in diesem Band.

35 Dazu mwN *Havranek/Kemptner*, *Zusammenarbeit* Rz 129 f.

Ausnahme zweier Bundesländer – nämlich Niederösterreich und Burgenland – keine juristischen Personen,³⁶ ihre Einrichtung bedarf aber wie jene der Gemeindeverbände in der Regel der Zustimmung der Landesregierung.³⁷

Wie fügt sich nun der in Art 116b B-VG vorgesehene öffentlich-rechtliche Vertrag in dieses Gesamtsystem?

Zunächst ist ersichtlich, dass dieser öffentlich-rechtliche Vertrag von jener ebenfalls als öffentlich-rechtliche Vereinbarung zu qualifizierenden Übereinkunft³⁸ zu unterscheiden ist, die der Bildung eines Gemeindeverbandes zugrunde liegt. Hier ist der öffentlich-rechtliche Vertrag das Mittel zum Zweck, in Art 116b B-VG hingegen schon das zentrale Objekt und gleichzeitig der Zweck an sich. Der *telos* des Art 116b B-VG erschöpft sich in der Anerkennung von öffentlich-rechtlichen Verträgen nach Maßgabe gesetzlicher Regelungen an sich, ohne dass hier eine spezielle Genehmigung zur Erreichung gewisser Rechtswirkungen notwendig wäre. Das öffentlich-rechtliche Korrektiv ist und bleibt daneben freilich weiterhin die Gemeindeaufsicht im Bereich des eigenen Wirkungsbereichs,³⁹ die Weisungsbindung im übertragenen Wirkungsbereich⁴⁰ sowie die Vorgabe einer Streitentscheidungsmöglichkeit, die man im weitesten Sinne als rechtsstaatliche Rechtsschutzvorgabe bezeichnen könnte.

Sieht man in den Kautelen zur Schaffung von Gemeindeverbänden im Gesamtsystem daher höhere Hürden, dann erweist sich die Stellung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zunächst als Alternativinstrument zum Gemeindeverband. Je nach zukünftiger Ausgestaltung der Regelungen der verfassungsmäßig nicht determinierten Vorgaben für Verwaltungsgemeinschaften ist die öffentlich-rechtliche Vereinbarung hinkünftig auch eine Alternative zur Bildung von derartigen Verwaltungsgemeinschaften. Es stellt sich dabei freilich die Frage, ob dies tatsächlich eine freie Wahlentscheidung der beteiligten Gemeinden ist, sind doch die demokratischen Kautelen für das Eingehen eines Gemeindeverbandes – auch vor dem Hintergrund der den Bestimmungen über die sonstige Selbstverwaltung⁴¹ nachgebildeten Regelung

36 *Havranek/Kemptoner*, Zusammenarbeit Rz 143.

37 *Eberhard*, Gemeinderecht 643 f.

38 *Stolzlechner*, Art 116a B-VG Rz 7; *Havranek/Kemptoner*, Zusammenarbeit Rz 43.

39 Art 119a B-VG.

40 Art 119 Abs 1 B-VG.

41 Art 120c Abs 1 B-VG: „Die Organe der Selbstverwaltungskörper sind aus dem Kreis ihrer Mitglieder nach demokratischen Grundsätzen zu bilden.“ Zum Gehalt dieser Bestimmung etwa *Eberhard*, Nichtterritoriale Selbstverwaltung, JRP 2008, 91 (97 f).

des Art 116a Abs 3 B-VG⁴² – durchaus höhere. Man könnte daher auch die These vertreten, dass der Abschluss einer Vereinbarung nach Art 116b B-VG nur in jenen Fällen in Betracht kommt, in denen die Voraussetzungen für die Bildung eines Gemeindeverbandes fehlen. Die Materialien⁴³ zur Novelle gehen freilich in die Richtung, eine gewisse Wahlmöglichkeit zwischen den beiden Instrumentarien anzunehmen.

Bleiben noch die privatrechtlichen Verträge, mit denen die Reise zuvor begonnen hat. Diese gibt es selbstverständlich auch weiterhin, denn nichts weist darauf hin, dass eine Novelle, welche schon nach ihrem Titel die Autonomie der Gemeinden stärken wollte, ausgerechnet ihr stärkstes Rückgrat schwächen sollte.⁴⁴ Entscheidend ist aber Mehr und Anderes: Privatrechtliche Verträge zwischen Gemeinden haben eine klare Grenze, die das in Art 116b B-VG vorgesehene Instrument des öffentlich-rechtlichen Vertrages gerade nicht hat: die Disposition auch über Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung.⁴⁵ Dieser Aspekt ist nun *prima facie* im Wortlaut des Art 116b B-VG nicht vollends sichtbar, spricht dieser doch kryptisch von „Vereinbarungen über ihren jeweiligen Wirkungsbereich“. Ausweislich der Intentionen des Verfassungsgesetzgebers kann diese Formulierung wohl nur dahingehend verstanden werden, dass damit sowohl der eigene wie der übertragene Wirkungsbereich,⁴⁶ in Gegenüberstellung zu privatrechtlichen Verträgen aber nicht nur die Privatwirtschaftsverwaltung, sondern auch die Hoheitsverwaltung zu verstehen sind. Dies ergibt sich auch daraus, dass eine privatrechtliche Vereinbarung nicht generell von einer gesetzlichen Grundlage abhängig gemacht werden kann.

Bei diesem Verständnis wird die Tragweite der Neuregelung zumindest in ihren äußersten Konturen ziemlich deutlich: Gemeinden sollen hinkünftig gerade auch Angelegenheiten konsensual regeln

42 „Die Organe der Gemeindeverbände, die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde besorgen sollen, sind nach demokratischen Grundsätzen zu bilden.“ Dazu GA BR 1213 BlgNR 24. GP, 5: „Die vorgeschlagene Neufassung des Art 116a Abs 3 B-VG orientiert sich an Art 120c Abs 1 B-VG.“

43 GA BR 1213 BlgNR 24. GP, 5: „Auch ohne Bildung eines Gemeindeverbandes sollen bei Vorliegen der landesgesetzlichen Voraussetzungen Gemeinden untereinander Vereinbarungen über ihren jeweiligen (eigenen und übertragenen) Wirkungsbereich abschließen können.“

44 Treffend dazu *Bußjäger*, JRP 2012, 103.

45 So schon für privatrechtliche Verträge zwischen den Ländern *Rill*, Gliedstaatsverträge (1972) 36 ff; *Pernthaler/Purtscheller*, Die Gemeinde im Spannungsfeld von privatrechtlicher Vertragsbindung und öffentlich-rechtlicher Aufgabenerfüllung, JBl 1979, 281; *Thienel*, Art 15a B-VG Rz 6.

46 GA BR 1213 BlgNR 24. GP, 5. Dazu auch *Bußjäger*, JRP 2012, 104.

können, mit anderen Worten: Gemeindekooperation auch auf jenen Gebieten betreiben können, die sie auf privatrechtlicher Ebene nicht betreiben könnten. Darin liegt – betrachtet man das Gesamtsystem – die Mittelposition dieser Verträge: Sie sind mehr und anderes als privatrechtliche Verträge. Sie sind institutionell jedenfalls weniger als Gemeindeverbände, weil hinter ihnen kein organisatorisches Substrat steht, das – wie die Neuregelung des Art 116a Abs 3 B-VG sagt – im Wesentlichen jenen Vorgaben genügen muss, denen nichtterritoriale Selbstverwaltungskörper an sich entsprechen müssen.⁴⁷ Eine gewisse funktionale, wenngleich nicht vollständige Kongruenz besteht wohl mit jenen Verwaltungsgemeinschaften, bei denen die Ausübung von Hoheitsverwaltung in bestimmter Weise koordiniert wird.⁴⁸ *Grosso modo* besteht aber ein neuer Aktionsradius der Gemeinden zwischen der Schaffung von Gemeindeverbänden und dem Abschluss von privatrechtlichen Verträgen.

IV. Einzelfragen

A) Rückgriff auf die Dogmatik verwaltungsrechtlicher Verträge?

Nach dieser grobkörnigen Gesamtperspektive stellen sich freilich im Einzelnen durchaus entscheidende Detailfragen. Wie zuvor gezeigt, ergibt eine systematische Interpretation zunächst den Umstand, dass es sich bei den Vereinbarungen nach Art 116b B-VG um öffentlich-rechtliche Verträge handelt, die zum einen von den öffentlich-rechtlichen Verträgen zu unterscheiden sind, die der Bildung von Gemeindeverbänden zugrunde liegen, zum anderen aber *ex definitione* von jenen Verträgen zu unterscheiden sind, die Gegenstand der Privatwirtschaftsverwaltung der Gemeinden sind und für die – dem Grundsatz nach – eine Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte besteht.

Mit der Einordnung als öffentlich-rechtlicher Vertrag stellt sich die Frage, inwieweit für die Einzelfragen dieses Instruments auf jene Dogmatik der verwaltungsrechtlichen Verträge zurückgegriffen werden

⁴⁷ Zu diesem Kriterium eingehend und mwN *Stolzlechner*, Vorbemerkung Fünftes Hauptstück, in: *Kneihls/Lienbacher* (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (2010) Rz 17 f.

⁴⁸ Dazu auch *Bußjäger*, JRP 2012, 104, der davon ausgeht, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber diese Verwaltungsgemeinschaften vor Augen hatte. Zu Anwendungsfällen siehe etwa *Havranek/Kemptner*, *Zusammenarbeit* Rz 149.

kann, die sich gerade vor dem Hintergrund der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit derartiger Verträge entwickelt hat.

Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem *leading case* VfSlg 9226/1981 ausgesprochen, dass verwaltungsrechtliche Verträge, also jene Verträge, die auf dem Gebiet der Hoheitsverwaltung abgeschlossen werden, mehreren Kautelen zu entsprechen haben.⁴⁹ Zum einen muss für eine derartige Vereinbarung eine entsprechende explizite gesetzliche Grundlage gegeben sein. Dies ergibt sich aus dem allgemeinen Gedanken, dass für jede Handlungsform der Hoheitsverwaltung eine gesetzliche Grundlage vorhanden sein muss, weil die Hoheitsverwaltung durch das Gesetz konstituiert wird.⁵⁰ Zum anderen muss im Streitfall die Entscheidung der Verwaltungsbehörde durch einen Bescheid möglich sein, der verwaltungsrechtliche Vertrag daher in diesem Fall – in den Worten des Verfassungsgerichtshofs – „in einen Bescheid münden“ können.⁵¹ Mit dieser zweiten Voraussetzung wird

49 Dazu näherhin Eberhard, Der verwaltungsrechtliche Vertrag (2005) 102 ff; Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (2009) Rz 1261 ff.

50 Eberhard, Vertrag 300 ff.

51 VfSlg 9226/1981: „Auf Grund dieses im Vergnügungssteuergesetz und in der Wr. Abgabenordnung festgelegten Systems stellt die Vereinbarung keinen Akt dar, der einen allenfalls ergehenden Bescheid ersetzt, sondern der ihm vorangeht. Das war im übrigen auch in jenem Abgabenverfahren der Fall, welches dem vorliegenden Antrag des VwGH zugrunde liegt. Daraus ergibt sich wieder, daß die Behörde im ‚Streitfall‘ der bescheidmäßigen Festsetzung von Abgaben die vorausgegangene Vereinbarung zugrunde zu legen hat und die Vereinbarung auf diese Weise in den Bescheid mündet. (...)“

Es ist dem VwGH zuzustimmen, daß das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und die Kontrolle der Verwaltung durch den VwGH aufeinander angelegt sind; aus diesem Umstand zieht der VfGH in langjähriger ständiger Rechtsprechung auch die Schlußfolgerung, daß die wesentlichen Voraussetzungen und Inhalte des behördlichen Handelns bereits im Gesetz umschrieben sein müssen, und zwar so, daß die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes in der Lage sind, die Übereinstimmung der Verwaltungsakte mit dem Gesetz zu überprüfen (vgl zB aus jüngster Zeit VfSlg. 8813/1980 und die dort angeführte Vorjudikatur).

Der VfGH teilt auch den Gedankengang des VwGH, wonach das österreichische Verwaltungsverfahren ebenso wie die Kontrolle der Verwaltung durch den VwGH auf den behördlichen Verwaltungsakt – den Bescheid – abstellt, den die Behörde einseitig erläßt und welcher der Überprüfung auf seine Gesetzmäßigkeit durch die Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts unterliegt. Der VfGH teilt aber nicht die vom VwGH daraus gezogene Schlußfolgerung, daß demnach ein Kontrahieren der Behörde mit der Partei nach dem ganzen System des Rechtsschutzes ausgeschlossen ist und dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit widerspricht.

Schon aus der Darlegung der hier maßgeblichen Rechtslage (...) und der Einbettung der Vereinbarungen nach § 6 Abs 7 VergnügungssteuerG in dieses System geht hervor, daß die vom VwGH gezogene Schlußfolgerung deshalb nicht zutrifft, weil dem VwGH – entgegen seiner Annahme – die Überprüfung des Inhaltes von Vereinbarungen nicht verwehrt ist. Der VwGH hat vielmehr im Zuge der Prüfung der Gesetzmäßigkeit eines entsprechenden Abgabenbescheides auch zu prüfen, ob sich die abgeschlossene Vereinbarung an die ihr vom Gesetz gezogenen Grenzen hält. Die Vereinbarung, die nur im Rahmen des Gesetzes geschlossen werden kann, entfaltet nämlich nur insoweit Bindungswirkung, als sie sich an diese Grenzen hält.

dem Rechtsschutzgedanken dergestalt Rechnung getragen, dass das österreichische Rechtsschutzsystem nicht unmittelbar an derartige Verträge anknüpft und daher die Rückbindung an eine überprüfbare Handlungsform gegeben sein muss. Diese ist im vorliegenden Zusammenhang der Bescheid.⁵² Diese Kautele wird indes für jene Form des verwaltungsrechtlichen Vertrages am deutlichsten, die zwischen einer Verwaltungsbehörde und einem Privaten abgeschlossen wird.⁵³ In diesen Fällen sind die rechtsstaatlichen Vorgaben sehr stark konturiert, geht es doch immerhin um ein Substitut für eine ansonsten einseitig

Die gesetzliche Ermächtigung zum Abschluß von Vereinbarungen überläßt zwar der Behörde einen Entscheidungsspielraum, der aber im Hinblick auf seine Begrenzung – wie etwa in § 6 Abs 7 Vergnügungssteuergesetz (...) – und seine ausreichende Bestimmtheit mit Art 18 B-VG in Einklang steht und dessen Einhaltung durch den VwGH überprüfbar ist.

Aus diesen Gründen kann der VfGH die Auffassung des VwGH nicht teilen, daß „mit dem Legalitätsprinzip nicht in Einklang zu bringende Regelungen durch von den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts nicht überprüfbare Absprachen über die Steuersätze“ ersetzt würden. Zu dem Hinweis des VwGH auf § 3 Abs 1 der Wr. Abgabenordnung ist zu bemerken, daß es ausgehend von den oben dargestellten Erwägungen des VfGH verfassungsrechtlich belanglos ist, wann die Steuerschuld entsteht.“

52 Dazu Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht Rz 81a.

53 Vgl auch VfSlg 17.101/2004 zu den Leistungsvereinbarungen nach § 13 UG 2002: „Gesetzliche Bestimmungen, die eine Verwaltungsbehörde zum Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge ermächtigen, sind nur insoweit zulässig, als sie sich mit dem in der Bundesverfassung vorgezeichneten Rechtsschutzsystem vereinbaren lassen (vgl VfSlg. 9886/1983). Dies ist aber hier nicht der Fall: Die Bestimmungen des § 13 Abs 1 und 2 UniversitätsG, denen zu Folge insbesondere die dort genannten Angelegenheiten durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen dem Bund und der Universität zu regeln sind, lassen sich nämlich nicht anders deuten, als dass ein bescheidmäßiger Abspruch über eben diese Angelegenheiten abgeschlossen ist. (Insoferne ist die hier in Rede stehende gesetzliche Regelung nicht mit jener zu vergleichen, die den Gegenstand des Erkenntnisses VfSlg 9226/1981 bildete). Wollte man – so wie die Bundesregierung in ihrer Äußerung – davon ausgehen, dass über den öffentlich-rechtlichen Vertrag hinaus für ‚Rechtsschutzlücken ... eine Verpflichtung zu einer bescheidmäßigen Absprache durch den zuständigen Bundesminister‘ bestehe, so würde die gesetzliche Regelung allein wegen der daraus resultierenden gänzlichen Unbestimmtheit der Grenze zwischen einseitiger behördlicher, also bescheidmäßiger, Rechtsetzung einerseits und zweiseitiger Rechtsetzung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag andererseits gegen Art 18 B-VG verstoßen.“

Angesichts dessen muss der von der Bundesregierung in ihrer Äußerung weiters vertretenen Argumentation nicht weiter nachgegangen werden, der zu Folge Ansprüche aus einer Leistungsvereinbarung, einschließlich des allfälligen Anspruches auf Abschluss einer solchen, bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen im Verfahren gemäß Art 137 B-VG durchgesetzt werden könnten. Abgesehen davon ist dieser Argumentation der Bundesregierung auch entgegen zu halten, dass im Verfahren gemäß Art 137 B-VG nur Ansprüche gegen den Bund, nicht aber auch gegen eine Universität – als eine selbstständige Person des öffentlichen Rechts – geltend gemacht werden könnten.

Auf Grund dieser Überlegungen erweisen sich sowohl die Abs 1 und 2 des § 13 UniversitätsG als auch dessen Abs 9, der eine seitens der Universität aus den vorgenannten Gründen nicht bekämpfbare Sanktion für den Fall des Nichtzustandekommens einer Leistungsvereinbarung vorsieht, als verfassungswidrig.“

hoheitliche Erledigung. Nichtsdestotrotz gilt diese Vorgabe auch für die koordinationsrechtliche Form des öffentlich-rechtlichen Vertrages: Auch hier muss es letztlich eine Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten in einer Form geben, die eine Überprüfung im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Rechtsschutzsystems ermöglicht.

Blickt man nun auf Art 116b B-VG, so wird deutlich, dass sich dieser in eben jenen Grundgedanken der öffentlich-rechtlichen Vertragsdogmatik hält: Er macht den Einsatz dieser Form von einer gesetzlichen Ermächtigung abhängig, und er zwingt den ermächtigenden Gesetzgeber, neben den Regelungen über die Kundmachung auch solche „über die Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten“ zu treffen. Die Materialien⁵⁴ verweisen in diesem Zusammenhang explizit auf eine Entscheidung der Aufsichtsbehörde oder einen UVS. Eine unmittelbare Anrufbarkeit des VfGH wäre in diesen Fällen – so die Materialien⁵⁵ weiters – „weder sinnvoll noch notwendig“.

Man kann daher den vorläufigen Schluss ziehen, dass Einzelfragen der Vereinbarungen nach Art 116b B-VG unter Rückgriff auf eine in fragmentarischer Weise vorhandene öffentlich-rechtliche Vertragsdogmatik zu lösen sind.

B) Bindungswirkung der Vereinbarungen nach Art 116b B-VG auch für Dritte?

Ein Testballon für diesen Schluss liegt sogleich in der Frage, wer durch eine Vereinbarung nach Art 116b B-VG denn eigentlich gebunden wird. Können damit – so ist zu fragen – auch Rechtsunterworfenen, im gegebenen Zusammenhang also Bürger der beteiligten Gemeinden, verpflichtet werden? Mit anderen Worten: Sind Vereinbarungen nach Art 116b B-VG *self-executing*?

Zum einen ergibt sich aus der Vertragsdogmatik, dass nur die an einer Vereinbarung beteiligten Personen durch diese gebunden werden können. Der gleiche Gedanke erhellt aus einem Rückgriff auf vorhandenes gesichertes Allgemeingut zu Art 15a B-VG.⁵⁶ Auch für diese Vereinbarung hat die Judikatur des Verfassungsgerichtshofs⁵⁷ klargestellt, dass durch sie zunächst unmittelbar nur die Vertrags-

54 GA BR 1213 BlgNR 24. GP, 5.

55 GA BR 1213 BlgNR 24. GP, 5.

56 Siehe dazu eingehend und mwN Thienel, Art 15a B-VG Rz 93 ff.

57 Aus der Judikatur siehe etwa VfSlg 9581/1982, 9886/1983, 13.780/1994, 14.146/1995, 15.972/2000.

parteien, also die jeweiligen Gebietskörperschaften, gebunden werden können. Sollen darüber hinaus auch Rechtsunterworfenen be-
rechtigt und verpflichtet werden, bedarf es der Transformation in
spezielle gesetzliche Regelungen. Davon zu trennen ist die Frage, ob
der Abschluss der grenzüberschreitenden Vereinbarung selbst eine
gesetzliche Grundlage insoweit benötigt, als die Art 15a B-VG-
Vereinbarung an sich für die Gemeinden selbst nicht bindend wäre.
Für diesen Zusammenhang wird man sowohl für Art 116a Abs 6 B-VG
wie für den im vorliegenden Zusammenhang relevanten Art 116b
letzter Satz B-VG – also für die bundesländerüberschreitende Ge-
meindekooperation – annehmen müssen, dass die Art 15a B-VG-Ver-
einbarung die gesetzliche Grundlage für die beteiligten Gemeinden im
Sinne einer *lex specialis* darstellt.⁵⁸ Für die Berechtigung und Ver-
pflichtung von Gemeindebewohnern bedarf es nach den allgemeinen
Regeln des Art 15a B-VG einer formellen gesetzlichen Grundlage.

Dies fügt sich auch friktionsfrei in den Umstand, dass Art 116b B-VG
immerhin die explizite Vorgabe an den ermächtigenden Gesetzgeber
enthält, Kundmachungsregelungen zu treffen, könnten diese doch mit
einer möglichen Bindungswirkung auch für Dritte zu tun haben. Dies
ist freilich schon deswegen nicht anzunehmen, weil auch Art 15a B-VG
für bestimmte Verträge eine Kundmachung im BGBl vorsieht,⁵⁹ ohne
dass dieser Umstand an einer bloß relativen Bindungswirkung für die
Vertragsparteien etwas ändern würde. Dass über Hoheitsrechte in
gewissem Umfang disponiert wird – und das ist nach dem zuvor Ge-
sagten der Grundgedanke der Vereinbarungen nach Art 116b B-VG –,
bedeutet noch nicht, dass diese Disposition nicht in weitere Ho-
heitsakte transformiert und insoweit konkretisiert wird. Dies belegt
nicht zuletzt auch der Gedanke, dass es um Koordination zwischen
den Gemeinden geht und damit deutlich wird, dass es um die
Regelung eben jenes Binnenverhältnisses geht.

Vereinbarungen nach Art 116b B-VG sind daher – ebenso wie die
Gliederstaatsverträge nach Art 15a B-VG – dann nicht *self-executing*,
wenn es um das Verhältnis zwischen Gemeinden und Gemeindebe-
wohnern geht. Sie berechtigen und verpflichten unmittelbar daher auf
keinen Fall die einzelnen Gemeindebewohner, die ihrerseits allenfalls
Adressaten von in Durchführung dieser Vereinbarungen ergehenden

58 In diesem Sinne mit guten Gründen *Stolzlechner* in diesem Band.

59 Zu landesrechtlichen Regelungen siehe *Thienel*, Art 15a B-VG Rz 86.

Hoheitsakte sein können, gegen die nach allgemeinen Regeln ohne dies der entsprechende Rechtsschutz gewährleistet sein muss.⁶⁰

C) Vorgaben für den Rechtsschutz

Die jeweiligen Gesetzgeber müssen – wie schon gesagt – Regelungen über die Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten aus den Vereinbarungen nach Art 116b B-VG treffen. Dies bedeutet in der Weite des Wortlautes mehreres: Zum einen sind primär Streitigkeiten erfasst, die aus einer bereits abgeschlossenen Vereinbarung resultieren. Daraus wird eine entsprechende Kompetenz aber nicht zu reduzieren sein, kann es doch auch um Streitigkeiten im Vorfeld einer derartigen Vereinbarung gehen, also die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine solche Vereinbarung abgeschlossen werden kann.

Da es sich ausschließlich um eine Streitigkeit zwischen Gemeinden handeln kann, ist eine Entscheidung durch die Gemeindeaufsichtsbehörde⁶¹ oder auch den jeweils zuständigen UVS nahe liegend. Die von den Materialien⁶² ebenfalls angesprochene Zuständigkeit des jeweiligen UVS ist als Alternative angedacht und soll offensichtlich die Entscheidung durch ein Tribunal im Sinne des Art 6 EMRK ermöglichen. In beiden Fällen würden die angerufenen Rechtsschutzinstanzen durch Bescheid entscheiden, sodass sich hier wiederum ein Essentiale der herkömmlichen öffentlich-rechtlichen Vertragsdogmatik zeigt.

Gleichzeitig wird damit noch etwas anderes deutlich: Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen sind keine Handlungsform der Gemeinden, auf die das öffentlich-rechtliche Rechtsschutzsystem von Verfassungs wegen unmittelbar zugeschnitten wäre. Im Gegensatz zu manchen im Rahmen des Österreich-Konvents unterbreiteten Vorschlägen⁶³ werden auch die Verwaltungsgerichte erster Instanz ab 1.1.2014 nicht über verwaltungsrechtliche Verträge generell und direkt entscheiden. Zwar

60 Wie hier im Ergebnis auch *Bußjäger*, JRP 2012, 103 f.

61 So die erwogene Lösung in § 97a Abs 2 iVm § 97 Abs 4 Vbg Gemeindegesetz idF RV Beilage 104/2012 für ein Gesetz über eine Änderung des Vbg Gemeindegesetzes, die eine Zuständigkeit der Landesregierung vorsehen.

62 GA BR 1213 BlgNR 24. GP, 5: „In diesen Landesgesetzen ist jedenfalls auch ein Verfahren zur Entscheidung bei Meinungsverschiedenheiten, etwa durch Entscheidung der Aufsichtsbehörde oder des unabhängigen Verwaltungssenats, vorzusehen.“

63 Siehe zuvor FN 26.

enthält Art 130 Abs 2 Z 1 B-VG⁶⁴ eine bestimmte Erweiterungsmöglichkeit der Zuständigkeiten dieser Gerichte, worunter freilich nach den Materialien⁶⁵ nicht der verwaltungsrechtliche Vertrag fallen soll. Er bleibt damit sowohl in seiner zuvor angesprochenen subordinationsrechtlichen wie auch in der hier interessierenden koordinationsrechtlichen Spielart eine bloß mittelbare oder akzessorische Handlungsform der Verwaltung.⁶⁶

D) Mögliche Anwendungsgebiete

Schließlich soll in einem letzten Schritt noch der Frage möglicher Anwendungsbereiche der Vereinbarungen nach Art 116b B-VG Raum gewidmet werden.

Die Materialien zur vorliegenden Novelle hüllen sich in dieser Frage in bedeutsames Schweigen. Hier kann wieder ein Rückgriff auf die zuvor mehrfach angesprochene Diskussion im Österreich-Konvent⁶⁷ genommen werden. Damals wurden im Rahmen einer allgemeinen Regelung für verwaltungsrechtliche Verträge⁶⁸ die koordinationsrechtlichen Vereinbarungen zwischen Verwaltungsbehörden und hier vor allem zwischen Gemeinden im Besonderen im Zusammenhang mit der Koordination von Akten im Bereich der örtlichen Raumplanung ins Spiel gebracht.⁶⁹ Hier macht eine Koordination etwa von

64 „Beschwerden wegen Rechtswidrigkeit eines Verhaltens einer Verwaltungsbehörde in Vollziehung der Gesetze“.

65 RV 1618 BlgNR 24. GP, 13.

66 So treffend *Fuchs*, Der Beschwerdegegenstand im Verfahren der Verwaltungsgerichte erster Instanz, JRP 2007, 276 (282 f).

67 Dazu oben FN 23.

68 Die vorgeschlagene Formulierung einer Ergänzung des Art 18 B-VG lautete: „Durch Gesetz kann vorgesehen werden, dass über Gegenstände der Vollziehung der Gesetze Verträge zwischen Verwaltungsbehörden und physischen oder juristischen Personen sowie zwischen physischen oder juristischen Personen untereinander geschlossen werden können; dazu gehören auch Verträge zwischen Rechtsträgern des öffentlichen Rechts, mit denen diese Vereinbarungen über die Ausübung ihrer Befugnisse in Vollziehung der Gesetze treffen, soweit sie nicht in den Anwendungsbereich des Art. 15a B-VG fallen.“

69 Siehe dazu den Endbericht des Österreich-Konvents vom 31.1.2005 (1/ENDB-K), Teil 3, 258 f (abrufbar unter www.konvent.gv.at): „‘Verwaltungsrechtliche Verträge’ sollen nur im Bereich der Hoheitsverwaltung abgeschlossen werden können; für den Bereich der nicht-hoheitlichen Verwaltung steht ohnedies die Möglichkeit zivilrechtlicher Verträge offen, und damit auch der Rechtsschutz durch die ordentlichen Gerichte. Die Formulierung stellt klar, dass verwaltungsrechtliche Verträge über Gegenstände der Privatwirtschaftsverwaltung nicht zulässig sind. Ein verwaltungsrechtlicher Vertrag soll nur abgeschlossen werden können, soweit der Gesetzgeber dazu eine explizite Ermächtigung erteilt; dabei wäre auch festzulegen, welcher Spielraum der Behörde zukommen soll.“

gemeindegrenzenüberschreitenden Projekten durchaus Sinn. Zu denken ist hier im Besonderen an Flächenwidmungs- und Bebauungspläne für Grundstücke entlang von Gemeindegrenzen.⁷⁰ Nach dem zuvor Gesagten muss aber in jedem Fall in jeder beteiligten Gemeinde auch das nachfolgende hoheitliche Widmungsinstrumentarium zur Anwendung gebracht werden, gegen das dann ein allfälliger Rechtsschutz von betroffenen Personen Platz greifen können muss.⁷¹

Darin erschöpft sich der Anwendungsbereich dieser Vereinbarungen jedoch nicht. Geht es um eine Koordination – im Prinzip – auf allen Bereichen der hoheitlichen Verwaltung, so spricht nichts gegen eine Koordination der hoheitlichen Abgabeneinhebung oder auch von Maßnahmen der sonstigen Verwaltungspolizei, etwa auf dem Gebiet

Der Text sieht folgende Arten von Verträgen vor: Verträge zwischen der Behörde und anderen Rechtsträgern; damit besteht die Möglichkeit, anstelle eines (einseitigen) Bescheides eine auf Konsens beruhende Rechtsgestaltung vorzusehen. Weiters ermöglicht der Text Verträge zwischen Rechtsträgern über öffentlich-rechtliche Rechtspositionen (zB im Wasserrecht); auch damit wird ermöglicht, anstelle eines Bescheides eine konsensuale Rechtsgestaltung vorzunehmen. In diesen Konstellationen ersetzt der verwaltungsrechtliche Vertrag einen Bescheid. Kommt eine Einigung nicht zustande, hat die Behörde allenfalls einen Bescheid zu erlassen.

Als dritten Typus sieht der Text Verträge zwischen öffentlichen Rechtsträgern vor, mit denen diese die Ausübung ihrer Hoheitsbefugnisse abstimmen können, zB Vereinbarungen zwischen Gemeinden über die Gestaltung ihrer Flächenwidmungen. Verträge, mit denen unmittelbare Rechtswirkungen für Dritte erzeugt werden, sollen durch die vorgeschlagene Formulierung ausgeschlossen werden. Eine Koordination der hoheitlichen Befugnisse ist schon derzeit in Art 15a B-VG im Verhältnis zwischen Bund und Ländern bzw. zwischen den Ländern untereinander vorgesehen; um Überschneidungen zu vermeiden, werden daher Verträge, die in den Anwendungsbereich des Art 15a B-VG fallen, vom Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Formulierung ausgenommen.“

70 Siehe dazu die RV Beilage 104/2012 für ein Gesetz über eine Änderung des Vbg Gemeindegesetzes, 5 zum geplanten § 97a leg cit: „Mit der vorgesehenen Änderung wird Art 116b erster Satz B-VG (neu) umgesetzt, nach dem Gemeinden eines Landes – auch ohne Bildung eines Gemeindeverbandes – untereinander Vereinbarungen über ihren jeweiligen (eigenen und übertragenen) Wirkungsbereich abschließen können, wenn die Landesgesetzgebung dies vorsieht. Die Möglichkeit zum Abschluss privatrechtlicher Vereinbarungen bzw Verträge durch die Gemeinden bleibt unberührt (zB auch Vereinbarungen über interkommunale Ausgleichszahlungen im Zusammenhang mit Betriebsansiedlungen udgl, die vielfach zweckmäßig sind und weiterhin forciert werden sollen – vgl in diesem Zusammenhang auch die Begünstigungen nach § 3 des Landesumlagegesetzes und § 25 Abs 2 des Mindestsicherungsgesetzes). Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen nach der vorliegenden Bestimmung können nur für Zwecke der Gemeindegemeinschaft abgeschlossen werden; die Schaffung eigener Organe kommt nicht in Betracht. Mit behördlichen Angelegenheiten sind – wie in § 50 Abs 1 lit a – hoheitliche (allenfalls auch nur schlicht hoheitliche) Angelegenheiten gemeint (etwa betreffend die Abstimmung von Bebauungsplänen oder von Widmungen an der Gemeindegrenze). Vereinbarungen über Verwaltungsgemeinschaften können dagegen auch Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung zum Inhalt haben.“

71 Siehe vor allem Art 139 Abs 1 letzter Satz und Art 144 B-VG.

der Baupolizei, Sanitätspolizei oder Marktpolizei. Die allgemeine Grenze wird mit *Neuhofer*⁷² insoweit zu ziehen sein, als die Gemeinden auch bei Vereinbarungen nach Art 116b B-VG darauf zu achten haben, dass durch diese – in Parallele zur expliziten Anordnung mit Blick auf die Gemeindeverbände in Art 116a Abs 1 Z 1 B-VG – die Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper nicht gefährdet wird.

Ein spezieller Aspekt stellt in diesem Zusammenhang auch die örtliche Sicherheitspolizei⁷³ dar. So stellt sich etwa die Frage, ob auch Gemeindegewachkörper⁷⁴ für mehrere Gemeinden gemeinsam eingerichtet werden und insoweit auch bestimmte Synergieeffekte erzielbar sein können. ME muss man den Verfassungsgesetzgeber auch in seiner Weite der Wortwahl beim Wort nehmen. Er hat in Art 116b B-VG keine bestimmte Materie der Hoheitsverwaltung als solche und generell aus dem Anwendungsbereich exkludiert. Daraus ist zu schließen, dass wohl auch diese spezielle Form der Verwaltungskooperation auf Ebene der Gemeinde dieser Vereinbarungsmöglichkeit zugänglich wird, wenn andere Verfahren auf verfassungsgesetzlicher Ebene nicht in einem Widerspruch dazu stehen und man sich nicht naheliegenderweise angesichts des Entfalls der bisherigen Restriktionen⁷⁵ für die Lösung der Errichtung eines Gemeindeverbandes entscheidet.

72 *Neuhofer*, Freiräume und Bedrohungen der Gemeindeselbstverwaltung in Österreich, in: Kahl (Hg), *Offen in eine gemeinsame Zukunft* (2012) 29 (41).

73 Art 15 Abs 2 B-VG.

74 Zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Errichtung von Gemeindegewachkörpern siehe eingehend *Pöschl*, Art 118/8 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), *Österreichisches Bundesverfassungsrecht* (2000) Rz 6 ff.

75 Siehe dazu den Beitrag von *Stolzlechner* in diesem Band.

V. Ausblick

Die Ermöglichung von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen zwischen Gemeinden in Art 116b B-VG stellt sich als eine der Säulen der B-VG-Novelle zur Stärkung der Rechte der Gemeinden dar. Zur Effektuierung dieser Inhalte müssen in einem weiteren Schritt die einzelnen Landesgesetzgeber tätig werden, die konkrete Ermächtigungen über die jeweiligen Vertragsinhalte schaffen müssen. Die Umsetzungsprozesse sind in diesem Zusammenhang – soweit ersichtlich – bereits im Laufen. So liegen etwa derzeit (Sommer 2012) konkrete Umsetzungen im NÖ Landesrecht vor. Mit diesen wird im Wesentlichen ein Gesamtsystem von Verwaltungsgemeinschaften und privatrechtlichen Verträgen über Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung sowie Vereinbarungen über Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung vorgesehen,⁷⁶ wobei die öffentlich-rechtliche Rechtsnatur der letztgenannten Vereinbarungen – wie im Verfahren nach Art 98 B-VG seitens der Bundesregierung festgehalten wurde⁷⁷ – nicht klar zum Ausdruck kommt. Das ist aber im Ergebnis das Entscheidende an der Neuregelung: Bei den Vereinbarungen nach Art 116b B-VG handelt sich um öffentlich-rechtliche Verträge, für die auf bestimmte Inhalte der öffentlich-rechtlichen Vertragsdogmatik zurückgegriffen werden kann. Der Verfassungsgesetzgeber nimmt diesen Rückgriff mit der Normierung des Erfordernisses einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage und einer bescheidförmigen Streitentscheidungsmöglichkeit selbst vor, lässt damit aber auch einige Fragen offen, die anhand eines Vergleiches mit der Vertragsdogmatik nach Art 15a B-VG, aber auch jener der sonstigen verwaltungsrechtlichen Verträge zu klären sind, für die es keine explizite Grundlage in der Verfassung, wohl aber eine mittlerweile ständige Judikatur gibt, aus der die entsprechenden verfassungsrechtlichen Direktiven entnommen werden können.

Andere Bundesländer planen zum gegenwärtigen Zeitpunkt Änderungen ihrer Rechtslage⁷⁸ oder sahen bislang angesichts der schon bestehenden Regelungen über Verwaltungsgemeinschaften von der Schaffung einer speziellen Umsetzungsregelung zu Art 116b B-VG

76 §§ 14 ff NÖ Gemeindeordnung 1973 (NÖ GO 1973) idF LGBl Nr 1000-19 und §§ 18a ff NÖ Stadtrechtsorganisationsgesetz (NÖ STROG) idF LGBl Nr 1026-7.

77 Äußerung der BReg vom 20.3.2012, GZ BKA-650.273/0007-V/2/2012.

78 So etwa Vorarlberg: siehe dazu RV Beilage 104/2012 für ein Gesetz über eine Änderung des Vbg Gemeindegesetzes.

ab;⁷⁹ insoweit zeigt sich zum Teil auch die Sichtweise, dass Art 116b B-VG lediglich als verfassungsrechtliche Grundlage für die schon bisher bestehenden Regelungen über Verwaltungsgemeinschaften qualifiziert wird.

Ein entscheidender Aspekt der Vereinbarungen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt ebenfalls noch nicht vollends klar, nämlich die Reichweite der Anwendungsbereiche auf dem Gebiet der Hoheitsverwaltung. Nicht zuletzt davon hängt aber zu einem guten Teil die Einlösung der Erwartungshaltung an die Regelung ab, nämlich die Stärkung der Rechte der Gemeinden gegenüber dem Status quo des Gemeindekooperationsverfassungsrechts. Das ist insoweit noch eine Zukunftsfrage. Zukunftsfragen haben es freilich an sich, dass erst die Zukunft endgültige Gewissheit über sie bringen wird.

79 So etwa Salzburg. Siehe dazu die Erläuterungen zum Sbg Gesetz, mit dem das Salzburger Gemeindeverbändegesetz geändert wird, vom 20.8.2012, 3 (abrufbar unter www.salzburg.gv.at).

Spekulationen, Hoffnungen, aber wenig handfeste Fakten? Warum Gemeindekooperationen dennoch eine gute Sache sind

I. Gemeindekooperationen als Betrachtungsgegenstand

In den letzten Jahren wurde das Thema der Gemeindezusammenarbeit in der Öffentlichkeit, aber auch in der Fachliteratur sehr ausführlich dargestellt. Einen Schwerpunkt bildeten vielfach Beiträge, die sich mit Grundsätzen der Zusammenarbeit und mit den Rechtsformen beschäftigten.

Quelle: www.verwaltungskooperation.at

Auch ist die Dokumentation von Beispielen deutlich verbessert worden. Neben den klassischen gedruckten Formen ist insbesondere die Zahl der auf der Plattform Verwaltungskooperation beschriebenen

Beispiele gemeindeübergreifender Zusammenarbeit – auch als positive Folge der Zusammenarbeit zwischen KDZ (AT) und KGSt (D) – deutlich gestiegen.

Die in der kommunalen Praxis realisierten Projekte lassen erkennen, dass Gemeindekooperationen ein, sowohl bezogen auf die Kooperationsgegenstände (Aufgaben/Leistungen der Zusammenarbeit) als auch die grundsätzliche organisatorische Ausgestaltung, sehr heterogenes Feld an sehr unterschiedlichen und letztlich sehr individuellen Lösungsansätzen sind. Einmal mehr bestätigt sich dadurch: Alles ist möglich! Kooperationen können interne Services der Gemeinden, aber auch externe Leistungsbereiche umfassen. Gleichwohl überwiegen nach unseren Beobachtungen nach wie vor auf einzelne Aufgabenbereiche fokussierte Kooperationsprojekte (zB gemeinsamer Bauhof). Gesamthafte Kooperationslösungen in dem Sinne, dass mehrere Gemeinden eine gemeinsame Verwaltung begründen, sind allenfalls vereinzelt in Diskussion oder Entstehung.¹

Auch was die Initiativen zu Kooperationen anbelangt, wird eine große Vielfalt, aber auch Individualität sichtbar: Neben den, in den allermeisten Fällen anlassbezogenen Projektinitiativen (eine Gemeinde braucht ein neues Schulgebäude und kann es sich allein nicht leisten) bilden nach wie vor die, aus strategischen Entwicklungsprozessen einzelner Bundesländer abgeleiteten Projekte (siehe Regionext oder Vision Rheintal) eine Minderheit. Gleichwohl finden in letzter Zeit immer wieder Workshops, Regionalkonferenzen etc statt, die zum Ziel haben, *dem Zufall eine Chance zu geben* und in einem offenen und unverbindlichen Setting mit den eigenen Nachbarn über Kooperationspotenziale nachzudenken. Hier braucht es zunächst einen Impulsgeber (am besten eine/n BürgermeisterIn), die/der einen ergebnisoffenen und auf Gleichberechtigung achtenden Prozess – zB mit einem gemeinsamen Workshop – anstößt.

Inwieweit die jüngst beschlossenen rechtlichen Verbesserungen für die Gemeindezusammenarbeit zu mehr Dynamik führen werden, bleibt abzuwarten.² Immerhin ermöglichen die B-VG-Änderungen aus dem Jahr 2011 den Gemeinden nunmehr Verbände zur Besorgung ihrer Angelegenheiten zu gründen, statt zur Besorgung „einzelner

-
- 1 So hat das KDZ neulich im Auftrag des Verbands der sozialdemokratischen GemeindevertreterInnen in Niederösterreich die grundsätzliche Machbarkeit einer gesamthaften Zusammenführung von Verwaltungseinheiten in der Region Ternitz untersucht und für grundsätzlich möglich erachtet.
 - 2 Siehe dazu die anderen Beiträge in diesem Buch bzw Wirth, Und sie dreht sich doch ... überraschende Fortschritte bei der Verwaltungsreform, Forum Public Management 2011, 3 (4 ff).

Aufgaben“. Damit werden Mehrzweckverbände möglich, die das Potenzial haben, den administrativen/politischen Aufwand für Kooperationen zu reduzieren und die Entscheidungsstrukturen zu vereinfachen. Auch können zukünftig Gemeindeverbände durch Art 15a-Vereinbarungen der Länder ländergrenzenübergreifend etabliert werden. Das ermöglicht es, vor allem bei topographisch sinnvollen, aber bisher durch Ländergrenzen restringierten Gegebenheiten, Kooperationen als Verbände einzugehen. Auch die vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen (Verträge), die zukünftig für Gemeinden möglich sein sollen (wenn die Länder dies zulassen!), könnten neue Formen der Kooperation, vor allem im Hoheitsbereich entstehen lassen.

II. Herausforderung Umsetzungsprozess?

Immer wieder wird in der Entwicklung und Vorbereitung von Kooperationen deutlich, dass diese weniger eine technische, als vielmehr eine menschliche Herausforderung darstellen! Die Konzeption einer neuen gemeinsamen Organisation ist das Eine; die Überzeugung der Menschen in den beteiligten Organisationen und damit die Umsetzung der Konzeption, das Andere. Menschen müssen sich freiwillig bewegen. Wichtig ist es daher, von Anfang an Verbündete und MitstreiterInnen zu gewinnen, denn am Anfang gibt es oft mehr Zweifler als BefürworterInnen! Hier braucht es Vertrauen, Verlässlichkeit und Ehrlichkeit zwischen den potenziellen Partnern! Auch kann es hilfreich sein, an positiven früheren Erfahrungen aus anderen Projekten anzuknüpfen. Unterschiede sind zu akzeptieren und auf einen fairen Interessenausgleich, ohne Gewinner und Verlierer hinarbeiten. Vielfach muss eine Idee – wie ein guter Wein – reifen! Und manchmal braucht es einfach ein Quäntchen Glück: das richtige Thema zur richtigen Zeit, die richtigen Menschen am richtigen Ort.

III. Große Erwartungen – noch wenig sichtbare Erfolge

Mit Gemeindekooperationen sind im Allgemeinen hohe Erwartungen hinsichtlich deren Nutzen verbunden.

Zuallererst werden in der Regel *Synergieeffekte* ins Feld geführt. Unter dem Slogan „Mehr aus dem Geld machen!“ erhoffen sich die Kooperationspartner durch die Zusammenarbeit die Wirtschaftlichkeit der Leistungsprozesse zu verbessern. Durch eine Zusammenlegung

von Infrastrukturen und deren gemeinsame Nutzung werden vielleicht eigene Investitionen überflüssig, das Kapital steht für andere kommunalpolitische Projekte zur Verfügung. Auch wird als Potenzial angeführt, die Auslastung bestehender Einrichtungen oder Maschinen durch eine gemeinsame Nutzung zu verbessern! Doppelstrukturen (Standorte, Maschinen, etc) können reduziert, das vorhandene Know-how und Personal zusammengeführt werden.

Letzteres kann in der Folge zu *Qualitätsverbesserung* für die BürgerInnen führen. Sei es, dass die Leistungsqualität als Folge einer stärkeren Spezialisierung des Personals, oder aber auch der Leistungsumfang durch einen größeren Personalpool (zB beim Sommerkindergarten) verbessert werden, ohne dass die Kosten steigen.

Auch wird als Argument die größere *Leistungsfähigkeit* (Gemeinsam ist man stärker!) ins Feld geführt. Bringen etwa mehrere Gemeinden ihre Ressourcen in einen Pool ein, werden größere Lösungen möglich (zB ein gemeinsames Erlebnisbad statt vieler unspektakulärer kleiner Bäder). Gemeinsam fällt es leichter, schwer abzuschätzende Kostenrisiken zu tragen.

Im Gegensatz zu den im Vorfeld der meisten Kooperationsprojekte sehr breit kommunizierten, insbesondere ökonomischen Effekte, sind die in der öffentlichen Diskussion tatsächlich präsentierten Effekte sehr viel geringer. Bilanzierende Berichte (Evaluationen) gibt es kaum; auch auf der Plattform Verwaltungskooperation werden meist nur die Projekte bekanntgemacht, deren Effekte jedoch nicht mehr veröffentlicht. Über die Ursachen hierfür kann an dieser Stelle nur spekuliert werden.

Möglicherweise liegt es daran, dass bei vielen Kooperationen kurzfristige Einsparungen gar nicht unmittelbar zu erwarten sind, weil ein durch eine Kooperation angestrebter Personalabbau, oder aber auch Einsparungen beim Fahrzeugeinsatz eben nur nach und nach, im Zuge von natürlichen Abgängen oder Folgeinvestitionen, umsetzbar wird. Stattdessen entstehen – insbesondere bei stark institutionalisierten Kooperationen (zB ein gemeinsamer Bauhof in der Rechtsform eines Verbandes) – meist am Anfang der Kooperation hohe Transformationskosten durch notwendige steuerrechtliche Prüfungen der Konzepte, oder auch den Neubau eines gemeinsamen Standorts.

Möglicherweise bleibt am Ende das Volumen von Einsparungen hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück, was die ProtagonistInnen der Projekte eher nicht aktiv kommunizieren wollen.

Und zuletzt: wir wissen nicht, wie viele Projekte schon in einer frühen Phase scheitern und abgebrochen werden.

IV. Warum Gemeindekooperationen dennoch eine gute Sache sind

Kooperationen sind nach meinem Dafürhalten unter mehreren Gesichtspunkten zu bewerten.

- *Ökonomische Effekte*: Es ist meines Erachtens davon auszugehen, dass Kooperationen nur dann eingegangen werden können, wenn im Vorfeld ökonomische Effekte plausibel gemacht werden können, selbst wenn sich diese in einer Größenordnung befinden, die manche zweifeln lässt, ob der Aufwand dafür wirklich lohnt.³ Meine Erfahrung zeigt, dass Widerstände gegen Kooperationen nicht zu überwinden sind, wenn nicht durch konkrete Geldbeträge dargestellt werden kann, dass die Zusammenarbeit vorteilhaft ist. Insofern kann vermutlich implizit davon ausgegangen werden, dass zumindest die allermeisten bisher realisierten freiwilligen Kooperationen – und das sind nicht wenige – diesen Basistest bestanden haben, sonst würde es sie nicht geben.
- *Qualitätseffekte*: Gerade jüngere deutsche Gemeindestrukturreformen in Schleswig-Holstein bzw Sachsen Anhalt⁴ waren von der Idee getrieben, durch größere Einheiten bei den kleinsten Gemeinden professionellere und leistungsfähigere Strukturen zu schaffen (zB gemeinsame Anstellung einer Fachkraft). Hinzu kommt, dass gerade die kleinen Gemeinden häufig Vertretungsprobleme haben, die temporäre Einschränkungen im Service für die BürgerInnen nach sich ziehen können.
- Jede (funktionierende) Kooperation ist als *Investition in ein positives Klima der Zusammenarbeit* zu werten. Sie ist als praktische Maßnahme zur Vertiefung des gegenseitigen Vertrauens und somit als eine wichtige Basis für weitere Kooperationen, oder auch eines regionalen Denkens hilfreich. Gut funktionierende Zusammenarbeit auch hilfreich sein, bisher als nicht realistisch angesehene

3 So wurde etwa in einem Projekt aus Oberösterreich (Hansbergland) berichtet, dass die gemeinsame Gehaltsverrechnung von elf Gemeinden jährliche Einsparungen von rund 14.000,- Euro und der gemeinsame Einkauf zu weiteren Kostenreduktionen von 40.000,- Euro führen sollen.

4 Vgl. Pitlik/Wirth/Lehner, Gemeindestruktur und Gemeindekooperation, WIFO-Publikation 11/2010; Studie im Auftrag des Finanzministeriums, 113 f, abrufbar unter: www.wifo.ac.at.

Bereiche der Zusammenarbeit (zB gemeinsame Planung der Siedlungsentwicklung) anzugehen.

Fazit: Kooperationen sind nicht Selbstzweck. Sie müssen im Vorfeld geprüft und ihre Vorteilhaftigkeit belegt werden. Dabei sollten diese aber nicht ausschließlich unter ökonomischen Gesichtspunkten bewertet werden. Wenn jedoch keine nennenswerten ökonomischen Vorteile im Vorfeld sichtbar gemacht werden können, werden auch die anderen Argumente zB der Qualitätsverbesserung kaum ausreichen, eine Kooperation zu begründen. Auch ist zu berücksichtigen, dass die kurzfristige Bilanz der Gemeindezusammenarbeit möglicherweise negativ ist, insofern Kooperationen nicht primär das Instrument der Wahl zur Haushaltssanierung sind.

Zwischen großen und kleinen Gemeinden gibt es unterschiedliche Ebenen der Effekte: Für Kleingemeinden dominieren hier die Aspekte Professionalisierung (qualifiziertes Personal) – Ausfallsicherheit (Vertretung), die Sicherung bestehender Infrastruktur (Auslastung), die Sicherung von Lebensqualität (Leistungsangebote im Verbund sichern – gemeinsame Nutzung von Einrichtungen) und die durch den Verbund mit anderen besseren Chancen auf aktive Zukunftsgestaltung.⁵ Für größere Städte, die eine Kooperation mit dem Umland suchen, bietet die Zusammenarbeit die Chance, regionales Denken und Handeln zu fördern und gemeinsam die Wettbewerbsposition zu stärken und kleinräumigen, teuren Wettbewerb zu reduzieren (zB Flächenpotenziale gemeinsam vermarkten). Auch die größere Auslastung von qualifiziertem Personal und hochwertiger Infrastruktur wären hier zu nennen.

V. Sind Gemeindekooperationen ein Ersatz für Strukturreformen?

Zuletzt wurden Gemeindekooperationen – vor dem Hintergrund dessen, dass 72,5% aller österreichischen Gemeinden weniger als 2.500 EinwohnerInnen haben – in der Fachöffentlichkeit vor allem auch als Alternative zu einer breit angelegten Gemeindefusion empfohlen. Dass Größe allein ein unzureichender Faktor für Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit im Handeln ist, ist auch daran abzulesen, dass bisher

5 So hat neulich die Gemeindepräsidentin *Boller* (ZH) in der Neuen Zürcher Zeitung es so formuliert: Wenn eine Gemeinde nicht Spielball, sondern Gestalterin der Zukunft sein will, müsse sie idealerweise eine Größe von 4.000-6.000 EinwohnerInnen haben. Daher will sie mit Nachdruck mit ihrer größeren Nachbargemeinde fusionieren, vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 16.4.2012.

alle Versuche der vergangenen Jahre scheiterten, eine ideale Gemeindegröße zu definieren.⁶

Ob Gemeindekooperationen ein Ersatz für von vielen geforderte Strukturreformen sein können, hängt zunächst einmal davon ab, wie das Thema bearbeitet wird. Insofern es gelingt, Gemeindekooperationen nicht nur als eine ausschließlich freiwillige und in der Regel sehr zufällige Organisationsoption zu sehen und diese vielmehr strategisch zu entwickeln, könnte dies eine durchaus ernstzunehmende Option sein.

Erforderlich wäre dann jedoch ein österreichweiter Reformansatz, der – analog zum Beispiel Schleswig-Holstein – zumindest eine Zusammenführung der Verwaltungseinheiten der vielen kleinen Gemeinden zu gemeinsamen Verwaltungszentren anstrebt (ggf könnten auch ergänzend landesweite Kompetenzzentren für bestimmte Systemleistungen aufgebaut werden).⁷ Dabei würden die politischen Gemeinden bestehen bleiben, was den politischen Druck aus der Reform nehmen könnte. Auch die grundsätzliche Finanz- und Planungshoheit bliebe bei den Gemeinden, sie würden sich aber für die Aufgabenerledigung einer gemeinsamen Verwaltung (Gemeindeverband und, soweit erforderlich, weiterer gemeinsamer Institutionen) bedienen.

Zu berücksichtigen ist dabei aber gleichzeitig, dass das kommunale administrativ-politische System dadurch zwar professioneller, teilweise wirtschaftlicher, aber keinesfalls einfacher würde. Dies deshalb, weil auch weit reichende Verwaltungszusammenschlüsse einen nicht zu unterschätzenden Aufwand, zur Betreuung der – nach wie vor selbständigen – Gemeinden, nach sich ziehen: die Gemeinden können auf der Grundlage ihrer Finanzhoheit Aufträge an die gemeinsame Organisation geben, diese müsste zukünftig alle BürgermeisterInnen, die Gemeindevertretungen und Ausschüsse betreuen; es müsste für jede Gemeinde ein Voranschlag und Rechnungsabschluss erstellt werden. Die zentrale Organisation muss die ganze individuelle Vielfalt der Mitgliedsgemeinden bewerkstelligen. Und trotzdem würde es dadurch nicht automatisch zu einer im Raum abgestimmten einheitlichen Politik (zB gemeinsames Kindergartenangebot, ein einheitlicher Wirtschaftsraum) führen.

6 Vgl beispielsweise Wirth, Zukunftsgerechte Gemeindestrukturen?, in: Klug (Hg), Wahrung und Stärkung der Gemeindeautonomie (2011) 127 ff.

7 Siehe dazu das entsprechende Projekt der Stadt Dornbirn, abrufbar unter: www.dornbirn.at (5.9.2012).

VI. Was darf man sich von der Zukunft erwarten?

Die oben genannten gesetzlichen Verbesserungen für die Kooperation der Gemeinden sind – für sich genommen – allein technische Vereinfachungen. Sie werden nach meiner Einschätzung nur sehr begrenzt neue Kooperationen anstoßen, allenfalls zur Zusammenführung bestehender ähnlicher Verbände oder zur Erweiterung bestehender führen (Mehrzweckverbände). Dies kann – zugegebenermaßen – durchaus zu Effizienzvorteilen in der Administration und zu einer Entlastung der ehrenamtlichen PolitikerInnen führen.

Wenn Kooperationen – wie öffentlich vielfach propagiert – allerdings als ernsthafte Alternative zu Fusionen antreten wollen, dann braucht es mehr als das bisher mantrahafte Beschwören der Gemeindekooperation an sich. Es braucht vielmehr abgestimmte strategische Programme der Länder (wie dies derzeit in der Steiermark dem Grundsatz nach praktiziert wird), mit denen die Alternative von gemeinsamen Verwaltungszentren ernsthaft verfolgt wird. Freiwilligkeit und Zufälligkeit allein sind zu wenig und kein wirkliches Zukunftsprogramm.

Gleichzeitig sollte in der öffentlichen Diskussion weiter auf eine Enttabuisierung von Gemeindefusionen hingearbeitet werden. Dies aus zumindest zwei Gründen: Zum einen zeigt das Beispiel der Schweiz beispielsweise, dass Gemeindefusionen *per se* deutlich weniger problematisch für das Gemeinwesen und die Identität der dort lebenden Menschen sind, als hierzulande immer wieder behauptet wird.⁸ Zum Zweiten wird in konkreten Vorüberlegungen zu weitreichenden und gesamthaften Kooperationen immer wieder deutlich, dass alle organisatorischen Alternativen unter Umständen so komplex werden, dass dadurch die erwartbaren, positiven wirtschaftlichen Effekte gefährdet werden.

8 Vgl. Wirth, Strukturreformen im öffentlichen Sektor – Anmerkungen zu einer offenen Reformbaustelle, in: Bauer/Biwald/Dearing (Hg), Gutes Regieren: Konzepte – Perspektiven – Realisierungen (2011) 628; vgl. auch Wirth, Gemeindestrukturen 127 ff.

Gemeindezusammenarbeit – immer Kostendegression und damit Größenvorteil?*)

I. Einleitung

„Wer mit offenen Augen durch das Land fährt, sieht die stummen Zeugen falschen Kirchturmdenkens in Gemeindestuben überall“, derart eröffnet *Perterer* seinen SN-Artikel zu „Die Gemeinden stiften Identität“¹. Überall erkenne man „teure Eigensinnigkeiten“. Wenngleich diese Feststellung die Situation des Jahres 2011 nicht unbedingt „überall“ richtig beschreibt, und *Perterer* diese Aussage unmittelbar relativiert, so bringt sie doch ein lange gehegtes Denken der Gemeinden, nämlich „Eigenes zu haben und zu behalten“ zum Ausdruck.

Diesem Denken wird nunmehr seit einiger Zeit das Fusionieren von Gemeinden bzw die Gemeindezusammenarbeit zur Kosteneinsparung bzw zur Effizienzsteigerung – relativ undifferenziert und damit für fast alle Funktionen Geltung beanspruchend – gegenübergestellt. Und *Perterer* fährt fort: „Der momentane Trend zur Zusammenlegung von Kommunen in der Steiermark oder in Oberösterreich geht vom Ansatz aus: ‚Aus zwei, selbst drei mach eins, und alles wird gut.‘ Dabei wird kaum Geld eingespart. Das Gegenteil ist der Fall. Neue bürokratische Kunstgebilde, die von den Bürgern nicht angenommen werden, kosten viel. Es wäre besser, nicht einzelne Gemeinden zusammenzulegen, dafür jedoch bestimmte Aufgabenbereiche.“

Welche „bestimmten Aufgabenbereichen“ es sein könnten, ist Frage dieses Beitrags.

Nach einer Diskussion des problematischen Finanzföderalismus(-verständnisses) in Österreich und der Gemeindefusion bzw -zusammenarbeit im Allgemeinen soll erstens die Gemeindezusammenarbeit aus polit-ökonomischer bzw finanzwissenschaftlicher (nicht rechtlicher) Sicht im Speziellen analysiert und zweitens die These, die

*) Ich danke Frau Mag. Caroline Bonn für die wissenschaftliche Assistenz bei der Abfassung dieses Beitrags.

¹ *Perterer*, Die Gemeinden stiften Identität, SN-Online vom 24.11.2011 (download: 16.8.2012).

immer wieder undifferenziert in die politische Diskussion gebracht wird, dass nämlich „die Gemeindezusammenarbeit immer Kostendegression bedeuten würde“, kritisch hinterfragt werden.

Der hier aufgegriffene Blickwinkel soll auch darauf verweisen, dass Gemeindezusammenarbeit sich nicht *per se* rechtfertigt, sondern von Mal zu Mal zu rechtfertigen ist.

II. Probleme der Bund-/Länder-/Gemeindebeziehungen in Österreich

A) Probleme des Finanzföderalismusverständnisses

Analysiert man die seit Jahrzehnten gegebene österreichische Föderalismus- bzw Finanzföderalismusdiskussion, so verweist dieselbe auf problematische Beziehungsverhältnisse zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen. Als deren wichtigste – aus dem Blickwinkel des Autors – zeigen sich ein:

- **Wissens-, Sprach- und Verständniswirrwarr** um „Finanzföderalismus“ und „Gemeindesituation“ in Politik und Medien. Einerseits weisen die Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften sehr komplexe Netze aus, andererseits ist dazu ein sehr unterschiedlicher Wissensstand in Politik und Medien gegeben. Auch zeigt sich oftmals eine fehlerhafte Verwendung von Begriffen (zB „Gemeindegemeinschaft“ oder „Einheitsgemeinde“) – unabsichtlich oder absichtlich, und ist auch deren Verständnis unabsichtlich oder absichtlich unterschiedlich.
- Ein **besonders problematisches Verständnis** lassen sehr oft die nachfolgenden Begriffe erkennen: Autonomie – Fiskalische Autonomie – Fiskalische Äquivalenz – Fiskalische Verantwortung. Im bundesstaatlichen Ordnungszusammenhang, der von „wechselseitigem Vertrauen“ und damit von „Bundestreue“ und „Länderstreue“ getragen sein soll, kann es nie um absolute, sondern immer nur um „relative Autonomie“, auch im fiskalischen Bereich, gehen. Die relative fiskalische Autonomie (finanzpolitische Autonomie) manifestiert sich in der „fiskalischen Äquivalenz institutioneller Prägung im engeren Sinn“, in der der Begünstigte gleichzeitig der Betroffene ist, mit anderen Worten der Nutzer unter Umständen auch zum Zahler wird, oder auch in der „fiskalischen Äquivalenz im weiteren Sinn“, in der der Begünstigte nicht nur zum Betroffenen,

sondern darüber hinaus auch zum Beteiligten wird, mit anderen Worten der Nutzer gleichzeitig Zahler und auch Entscheider ist.

- Auch verweisen die österreichischen gemeindlichen Beziehungen sehr oft auf ein **problematisches Misstrauen und problematische Unterstellungen**. Größeren und „höheren“² gebietskörperschaftlichen Einheiten und Ebenen wird immer wieder unterstellt, oder sie unterstellen es sich selbst, dass sie **von höherer Rationalität und Verständnis** und **von höherer Kosteneffizienz** gekennzeichnet wären. Kleineren Gemeinden seien sowohl von Institutionen- als auch von Personalseite **von vorneherein** begrenzt rational und kostenineffizient.

B) Besonderheiten in den Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

Der österreichische Föderalismus ist gekennzeichnet durch eine besondere Dominanz des Bundes. Ihm fällt letztlich die Kompetenz-Kompetenz (in) der Aufgaben- (Ausgaben-) und Finanzierungsverteilung zu. Er besitzt auch ein besonderes Gewicht in Zuständigkeiten und im Finanzmittelaufkommen.

Den Ländern kommt hingegen nur eine begrenzte Gesetzgebungs-, insbesondere aber eine sehr geringe eigene Steuerhoheit zu. Ihre Stärke liegt in der Verwaltung.

Die Gemeinden sind durch eine im internationalen Vergleich gehaltvolle „Gemeindeselbstverwaltung“ gekennzeichnet. Auch kennzeichnet die Gemeinden eine wohl gegebene, im Vergleich zu den österreichischen Ländern wohl erhebliche, im internationalen Vergleich jedoch begrenzte eigene Steuerhoheit.

Der österreichische Finanzausgleich ist darüber hinaus durch eine Vielzahl von Transferzahlungen und Kostentragungen zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen gekennzeichnet.

² Diese Qualifizierung ist auf Grund der unterschiedlichen Verfassungsjuristeninterpretationen (zB Wiener und Innsbrucker „Schule“) problematisch; *Pernthaler* (Innsbruck) spricht und begründet gängig die Qualifizierung „nebeneinander“; siehe dazu *Pernthaler*, Raumordnung und Verfassung (1975).

Tabelle 1: Steuerhoheit und Abgabenertrag vor und nach Transfers und Kostentragung 2010 in %

Gebietskörperschaft	ausschl Steuerhoheit	vor	nach
		Transfers/Kostentragung	
Bund (inkl EU-Beitrag 3%)	8,7	67,6	59,5
Bund (gemäß Bundesabgaben + Vorweg)	(85,7)		
Länder ohne Wien	0,5	13,5	21,8
Wien (Land + Gemeinde)		7,6	8,9
Gemeinden (ohne Wien) + Gemeindeverband	5,1	11,2	9,1+0,6
Gesamtabgabenertrag		100,0	100,0

Quelle: Statistik Austria Rechnungsabschlüsse – Erstellt am 13.12.2011

Diese finanziellen Beziehungen sind seit langem reformbedürftig, wobei die Reformbedürftigkeit angesichts der Entwicklungen globaler Natur, in der EU, aber auch auf den einzelnen Ebenen sich potenziert.³

C) Einige Anmerkungen zur Gemeindediskussion⁴

Österreichs Gemeinden werden hier als Ortsgemeinden⁵ verstanden, deren rechtliche Basis sich in den Art 115 – 120 des österreichischen Bundesverfassungsgesetzes (B-VG) und in den nach Bundesland unterschiedlichen Gemeindeordnungen findet.⁶

Mit der Gemeinde-Verfassungsnovelle 1962 wurde den österreichischen Gemeinden eine weitgehende Selbstverwaltung über-

3 Siehe dazu *Thöni*, Die Zukunft des österreichischen Bundesstaates in Europa – einige subjektiv ausgewählte schwerpunktmäßige Reflexionen zu den Finanzen, in: Lütgenau (Hg), Die Zukunft des österreichischen Bundesstaates in Europa (2011) 122 ff und *Thöni/Bonn*, Fiskalische Autonomie und fiskalische Verantwortung in Österreich, in: Hrbek/Bußjäger (Hg), Finanzkrise, Staatsschulden und Föderalismus – Wege der Krisenbewältigung (2011) 70 ff.

4 Siehe dazu auch/bereits *Thöni*, Finanzierungsprobleme der Gemeinden (1977) 19 ff.

5 Siehe dazu *Neuhofer*, Gemeinderecht² (1998) 58.

6 ZB für Tirol: „Tiroler Gemeindeordnung 2001 (TGO)“ – Gesetz vom 21.3.2001 über die Regelung des Gemeindewesens in Tirol.

tragen. Die Verfassung sichert den Gemeinden, neben dem übertragenen Aufgabenbereich einen eigenen Wirkungsbereich, wofür auch entsprechende Mittel vorzusehen sind.⁷

Die Gemeinden haben nach Art 118 Abs 2 B-VG den verfassungsgesetzlichen Auftrag, alle Aufgaben im Interesse der „örtlichen Gemeinschaft“ zu erfüllen; dies gilt nicht nur für die behördlichen Angelegenheiten, sondern darüber hinaus insbesondere auch für die „**Daseinsvorsorge**“ für die Bürger in der Gemeinde. Im Bereich der „Daseinsvorsorge“ haben die Gemeinden – soweit keine gesetzlichen Verpflichtungen bestehen – einen relativ großen Freiraum, welche Aufgaben die einzelne Gemeinde besorgt und wie sie diese Aufgaben besorgt.

Die Leistungen der „Daseinsvorsorge“ müssen von der Gemeinde nicht unentgeltlich erbracht werden, vielmehr ist grundsätzlich eine Kostendeckung anzustreben. In Einzelfällen kann jedoch das kostendeckende Entgelt dem Bürger unzumutbar sein; in solchen Ausnahmefällen ist eine Teil-Kostentragung durch die Gemeinde unvermeidlich.⁸

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die abstrakte „Einheitsgemeinde“⁹, wonach alle Gemeinden mit Ausnahme der Statutarstädte¹⁰ gleiche Aufgabenbereiche und Organisationsstrukturen aufweisen. Nach dieser haben alle Gemeinden zwar gleiche Aufgaben zu erfüllen; das „örtliche Interesse“ im Sinne des Art 118 Abs 2 B-VG kann aber von Gemeinde zu Gemeinde zu einer unterschiedlichen Aufgabenbesorgung im Ausmaß und in der Form führen. Ein Mindeststandard der Aufgabenbesorgung muss jedoch für alle Gemeinden – auch finanziell – sichergestellt sein.

Dies gewährleistet einerseits eine gewisse Uniformität in der Aufgabenerfüllung, kann aber auch im Sinne der oftmals kritisierten Fehlinterpretation des „Prinzips der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“, nämlich als „(notwendige individuelle) Gleichheit“ gesehen werden. In letzterer kann aber nicht die „Gleichheitsorientierung“

7 Siehe dazu *Waldhauser*, Wie aus Österreichs Gemeinden Gestaltungsgemeinden wurden, *Kommunal* 6/2012, 14 ff sowie die anderen Artikel zu „50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle“ in *Kommunal* 6/2012, 12 ff.

8 Dazu bereits *Thöni*, Die Reform des österreichischen Finanzausgleichs unter Berücksichtigung der Gemeinden, in: *Theurl/Thöni* (Hg), *Zukunftsperspektiven der Finanzierung öffentlicher Aufgaben* (2002) 148; auch *Thöni/Bonn*, *Gemeinden 2011 – Gegenwärtige und zukünftige Probleme der Finanzstruktur*, in: *Kahl* (Hg), *Offen in eine gemeinsame Zukunft* (2012) 205 ff.

9 *Neuhofer*, *Gemeinderecht* 59.

10 Art 116 Abs 3 B-VG.

Zielsetzung sein, vielmehr geht es um die „Chancengleichheitsorientierung“. ¹¹

Für die erforderliche Bereitstellung der Leistungen der „Daseinsvorsorge“ ist wesentlich, dass die Gemeinde die Aufgaben durch gemeindeeigene Einrichtungen, aber auch durch Private besorgen kann.

In vielen Fällen haben die Gemeinden die Besorgung von Aufgaben der „Daseinsvorsorge“ – aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit – an Private übertragen bzw ausgegliedert. Damit wird aber die Gemeinde von ihrer Pflicht, die erforderliche „Daseinsvorsorge“ bereitzustellen, nicht entbunden. Überträgt die Gemeinde Aufgaben der „Daseinsvorsorge“ an Private, muss vertraglich sichergestellt sein, dass die Aufgaben längerfristig ordnungsgemäß und zu angemessenen Preisen durch die Privaten erfüllt werden; ein Kontrollrecht der Gemeinde sowie ein Kündigungsrecht sind vertraglich vorzusehen. ¹² „Die Wahl der richtigen Rechtsform im Spektrum zwischen öffentlicher Bindung versus wirtschaftlicher Handlungsfreiheit hängt ab von den Zielen, die mit einer betrieblichen Einheit verfolgt werden.“ ¹³

Die Gemeindefinanzen in Österreich werden maßgeblich durch Steuereinnahmen geprägt – einerseits durch die Gemeindeertragsanteile an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und andererseits durch die eigenen Abgaben der Gemeinden (Gemeindeabgaben). Wie nachfolgende Tabelle herausstellt, sind auf der Gemeindeebene vor allem die Kommunal- sowie die Grundsteuer als relevante eigene Steuerquellen zu nennen, wobei vor allem die geringe Aufkommensdynamik im Bereich der Grundsteuer ein vieldiskutiertes Problem darstellt.

11 Siehe dazu *Thöni/Bonn*, Autonomie 75; auch *Thöni*, Reform 140.

12 So *Neuhofer/Thöni*, Finanzausgleich 2001 – die Gemeindeebene, Thesenpapier (1999); auch *Pramböck*, Finanzausgleich – positive Grundelemente und Reformperspektiven, in: Österreichischer Gemeindebund et al (Hg), Finanzausgleich 2001 – Das Handbuch für die Praxis (2001), bereits zitiert in *Thöni*, Reform 149.

13 *Heinrich*, Wirtschaftliche und gesellschaftliche Fragen von Ausgliederung und Privatisierung, ÖGZ 12/2000, 30, bereits zitiert in *Thöni*, Reform 149.

Tabelle 2: Abgabenerträge der Gemeinden (ohne Wien) in Mio Euro

Abgabenertrag	2006	2007	2008	2009	2010
Ertragsanteile	4.341	4.658	5.156	4.867	4.812
Gemeindeabgaben	2.495	2.626	2.725	2.693	2.783
davon Kommunalsteuer	1.539	1.636	1.724	1.711	1.750
davon Grundsteuer	452	463	476	491	505
Summe Abgabenerträge	6.836	7.284	7.881	7.560	7.595
Veränderung zum Vorjahr	3,9%	6,5%	8,2%	-4,1%	0,5%

Quelle: Kommunalkredit Austria, Gemeindefinanzbericht 2011, 24

Darüber hinaus sind die Gemeinden, wie erwähnt, in einem immer stärkeren Ausmaß durch Transferzahlungen und Kostentragungen an der Länderfinanzierung beteiligt.

Auf der Ebene der Gemeinden spielen zunächst vertikal die Transferzahlungen des Bundes und der Länder auf der einen Seite, dann aber auch die erheblichen Transferzahlungen der Gemeinden an die Länder auf der anderen Seite eine Rolle. Die wichtigsten Transferzahlungen sind einerseits im sekundären Finanzausgleich die Bedarfszuweisungen und die Landesumlage, andererseits im tertiären Finanzausgleich die Fördermittel bzw die Umlagen im Bereich der Krankenanstalten und Sozialleistungen unter anderem an die Länder. Insgesamt aber ist im Bereich der Transferzahlungen ein „Dschungel“ gegeben, der nur mehr von wenigen durchblickt wird. In Summe leisten die Gemeinden mehr Transfers an die Länder als sie von diesen bekommen – dies ist jedoch von Bundesland zu Bundesland verschieden.¹⁴ Die gesamten intragovernmentalen Netto-Transfers (das ist die Summe der sekundären und tertiären Transfers) haben sich seit 1995 von minus 200 Mio Euro auf rund 1 Mrd Euro (2009) verfünffacht. Seit 2002 hat sich der negative Saldo aus Sicht der Gemeinden nahezu

14 Dazu bereits Thöni, Finanzielle Autonomie und Transferzahlungen zwischen Gebietskörperschaften, ÖHW 1974, 31 ff; insbesondere Köfel, Mehr Transparenz im Transfersystem, ÖGZ 7/8 2012, 46 f.

verdoppelt, die Ertragsanteile sind in diesem Zeitraum um etwas mehr als 20% gestiegen.¹⁵

Zudem findet eine erhebliche, jedoch problematische Umverteilung der Finanzkraft („Überkompensationen“) durch Transfers statt – eine Vereinfachung und Entflechtung tut not.¹⁶

So wird zukünftig trotz der steigenden Ertragsanteile der Überschuss der laufenden Gebarung dramatisch sinken, da die Transfers an die Länder zur Mitfinanzierung von Krankenanstalten und Sozialhilfe deutlich stärker zunehmen werden (Schätzung: 8 – 9%). Gerade hier könnte eine Entflechtung (Übernahme durch die Länder) eine bedeutende Entlastung für die Gemeinden bedeuten. Die Kinderbetreuung wiederum liegt im Aufgabenbereich der Gemeinden und sie sollte auch von ihnen vollständig finanziert werden.¹⁷

Analysiert man im Weiteren die einzelnen Haushalts-/Aufgabenbereiche in/der Gemeinden sowie nach Größenklassen, so zeigt die Empirie eine Vielzahl unterschiedlicher Funktionen/Aufgabenbereiche mit wohl zu Recht vermuteten, unterschiedlichsten Kosten-/Nutzenverläufen (siehe unten 73 f).

15 *Biwald/Puchner*, Gemeindefinanzen – Status, Perspektiven, Handlungserfordernisse, ÖHW 2010, 41.

16 Siehe dazu *Biwald/Hödl*, Förder- und Transferpolitik, KDZ Forum Public Management 2/2012, 8 ff.

17 Dazu *Biwald*, Entwicklung der Gemeindefinanzen – Aktuelle Herausforderungen und Perspektiven, in: Bank Austria KommunalForum 2010 (2010) 13; und nochmals *Biwald et al*, Grundlegende Reform des Finanzausgleichs – Projekt „Transfers und Kostentragung“ (2010).

Tabelle 3: Haushaltsgebarung der Gemeinden (ohne Wien) nach Voranschlagsgruppen 2010 in Mio Euro

Voranschlagsgruppen	Gesamt- ausgaben	darunter Ausgaben für		Gesamt- einnahmen
		Investition	Personal	
0 Vertragskörper und allgemeine Verwaltung	2.095	51	820	414
1 Öffentliche Ordnung und Sicherheit	420	89	112	156
2 Unterricht, Erziehung, Sport und Wissenschaft	2.504	282	814	1.104
3 Kunst, Kultur und Kultus	588	38	138	243
4 Soziale Wohlfahrt und Wohnbau-förderung	1.900	20	140	431
5 Gesundheit	1.109	4	47	127
6 Straßen- und Wasserbau, Verkehr	1.328	399	201	820
7 Wirtschafts-förderung	314	19	16	104
8 Dienstleistungen	5.187	767	745	4.680
9 Finanzwirtschaft	1.212	1	100	8.624
Summe 0-9	16.656	1.671	3.133	16.704

Quelle: Statistik Austria Rechnungsabschlüsse – Erstellt am 6.10.2011

Legende: Höchste Ausgaben (netto)

- Vertretungskörper/Allg Verwaltung im engeren Sinne
- Soziale Wohlfahrt/Wohnbauförderung
- Unterricht/Erziehung ...
- Gesundheit
- Dienstleistungen (Wasser, Abwasser, Müll, Straßenreinigung ...)

Diese Gesamthaushaltsgebarung differenziert sich dann aber erheblich, wenn man die Gemeinden zunächst nach Gemeindegrößenklassen (siehe Tabelle 4) typisiert. Sie wird noch differenzierter, wenn man die einzelne Gemeinde aufruft und sie selbst mit anderen Ge-

meinden derselben Größentype vergleicht. Und dieses Bild verkompliziert sich nochmals, wenn man zB die geographisch-topographische Lage, die Finanzlage, die Konjunkturlage, die Demographie berücksichtigt – zB weist eine Gemeinde derselben Größe in einer Tal- oder Ebenenlage ein anderes „Haushaltsbild“ als jene in einer Höhen- oder Gebirgslage auf.

Tabelle 4: Finanzindikatoren nach Einwohnerklassen 2010

Größe gemäß EWZ 2010	0-2.500	2.501-5.000	5.001-10.000	10.001-20.000
Gemeinden	1.708	423	155	46
Gesamteinnahmen/Kopf	2.120	2.226	2.467	2.777
Gesamtausgaben/Kopf	2.116	2.220	2.448	2.729
Finanzkraft/Kopf	906	1.012	1.091	1.290
Freie Finanzspritze in %	0,37%	3,27%	2,22%	0,0%

Größe gemäß EWZ 2010	20.001-50.000	über 50.000	Österreich	Wien
Gemeinden	16	8	2.356	+1
Gesamteinnahmen/Kopf	3.183	3.357	2.508	7.069
Gesamtausgaben/Kopf	3.204	3.365	2.501	7.066
Finanzkraft/Kopf	1.390	1.696	1.140	3.359
Freie Finanzspritze in %	-3,01%	-3,01%	0,05%	0,0%

Quelle: Kommunalkredit Austria, Gemeindefinanzbericht 2011, 119 ff

III. Mögliche Ansätze für Gemeindefusion bzw -zusammenarbeit

Bei aller und zweifellos großer Unterschiedlichkeit der Gemeinden¹⁸ in Österreich lassen sie oft aber in der geographisch-topographischen Landschaft auch eine erhebliche bis starke „räumliche Nähe“ zwischen Gemeinden ausmachen.

Wie Mörth et al¹⁹ ausführen, wurden schon seit den Zeiten der Bildung bzw rechtlichen Fixierung politischer Ortsgemeinden in Österreich, Deutschland oder der Schweiz (im Wesentlichen Anfang bis Mitte des 19. Jahrhunderts²⁰) Gemeindegrenzen diskutiert, in Frage gestellt und immer wieder auch durch Ausgemeindungen, Umgemeindungen, Gemeindetrennungen, Eingemeindungen oder Gemeindezusammenlegungen²¹ verändert.

Wie Mörth et al ausführen, waren in der Vergangenheit zwei Hauptentwicklungen für die Veränderungen von Gemeindegrenzen maßgeblich: einerseits das Wachstum der größeren und zentralörtlichen Städte, die sich in die Umlandgemeinden hineinentwickelten (und nach wie vor entwickeln) und so „Eingemeindungsdruck“ erzeugten (und nach wie vor erzeugen), andererseits regionalpolitische Erfordernisse der Schaffung „lebensfähiger“ Ortsgemeinden, auch im ländlichen Raum, angesichts von Fragen der „Landflucht“ und der Finanzierung von Gemeindeverwaltung und Gemeindeinfrastruktur. Dadurch entstand ein „Gemeindezusammenlegungs-Druck“. Wesentliche Diskussionspunkte bei allen vorliegenden Berichten über Veränderungen von Gemeindegrenzen waren auch immer wieder Fragen

18 Gemeindliche Strukturunterschiede: Lage, Höhe, Wirtschaftsstruktur, Demographie („alte“/„junge“ Gemeinde), Finanzlage (Überschuss-/Abgangs-/Überschuldungsgemeinde), Konjunkturlage (Boom-/Krisengemeinde) ...

19 Mörth/Gusenbauer/Hofer/Pass, Gemeinde-Identität und Gemeinde-Bewusstsein als Faktor bei möglichen Gemeindezusammenlegungen im Raum Linz (online-Typoskript 2007), später erschienen in: Klug (Hg), Verwaltungsreform durch Lösung der Stadt-Umlandproblematik (2008) 129 ff.

20 So in Bayern zwischen 1810 und 1820 unter König Max I., in Österreich durch das sog provisorische Gemeindegesetz 1849, erlassen am Beginn der Regentschaft von Kaiser Franz Joseph I; in der Schweiz ab ca 1820 in den meisten Kantonen durch Schaffung von kantonalen Gemeindeordnungen und Überführung der wesentlichen Kompetenzen der alten sog „Bürgergemeinden“ in politische Gemeinden, zitiert bei Mörth et al, Gemeinde-Identität, FN 1.

21 Ausgemeindung ist die Verselbständigung eines Gemeindeteils zu einer eigenen Gemeinde; Umgemeindung ist die Eingliederung eines Gemeindeteils in eine andere Gemeinde; Gemeindetrennung ist die Auftrennung einer bisher einheitlichen Gemeinde in mehrere neue Gemeinden; Eingemeindung ist das Aufgehen einer Gemeinde in einer anderen Gemeinde; Gemeindezusammenlegung oder Gemeindefusion schließlich ist die Zusammenführung von Gemeinden zu einer neuen Gemeinde mit unter Umständen neuer Ortsbezeichnung, zitiert bei Mörth et al, Gemeinde-Identität, FN 2.

der sozialen Identität von betroffenen Gemeinden sowie Fragen des Gemeinde-Bewusstseins und der politischen Durchsetzbarkeit von Änderungen in den betroffenen Gemeinden.

Daneben gab und gibt es viele nicht verallgemeinerbare spezifische und lokale Gegebenheiten für Veränderungen von Gemeindegrenzen.²²

Einen Bereich, der angesichts der wachsenden Anforderungen an die Bereitstellung von Dienstleistungen für den Bürger zunehmend an Bedeutung gewinnt, stellt die „Privatwirtschaftsverwaltung“ der Gemeinden dar. Gemeinden können im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung²³ Unternehmen gründen, auflösen bzw sich an wirtschaftlichen Unternehmen beteiligen²⁴, wodurch Mischformen öffentlicher sowie öffentlicher und privater Leistungsbereitstellung entstehen. Diese Mischformen bereiten besondere Probleme in der Finanzmittelverteilung. Ein zentraler Reformansatz geht grundsätzlich davon aus, dass diese aufgabenmäßigen Verflechtungen zwischen Bund, Land und Gemeinden zunächst abgebaut werden. Dies geschieht durch Zuordnen von heute in gemischter Trägerschaft wahrgenommener Aufgaben auf jeweils eine einzige Ebene.²⁵

Eine besondere Möglichkeit zur Ausnützung von Synergien stellt der Zusammenschluss zu Gemeindeverbänden dar. Gemäß Art 116a B-VG können sich Gemeinden durch Vereinbarung zu Gemeindeverbänden zusammenschließen. Eine solche Vereinbarung bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Gemeindeverbände kommen sowohl in Form der „Pflichtverbände“ als auch der „freiwilligen Zusammenschlüsse“ vor. Durch eine Initiative des Bundesrates bietet eine jüngste Novelle zur Bundesverfassung die Möglichkeit, multifunktionale Gemeindeverbände, denen auch komplexere Aufgabenbündel übertragen werden und Kooperationen auch über Ländergrenzen hinweg darstellen können, einzurichten. Letztlich müssen zudem die Organe nach demokratischen Grundsätzen gebildet werden.²⁶ Bis zum Inkrafttreten dieser Novelle konnte die Begründung eines Gemeindeverbandes lediglich zur Besorgung „einzelner Aufgaben“ erfolgen und sie konnten nur auf Grund einer freiwilligen

22 Dazu Mörtz et al, Gemeinde-Identität.

23 Artikel 116 Abs 2 B-VG; zur Privatwirtschaftsverwaltung speziell: Thöni, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich (1978).

24 Siehe dazu Neuhofer, Gemeinderecht 72; auch Promberger, Management der Gemeinden in Tirol und Südtirol (2005) 68.

25 Siehe dazu Biwald/Puchner, Gemeindefinanzen 43 f.

26 Siehe dazu die Beiträge Bußjäger und Stolzlechner in diesem Band.

Vereinbarung in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches begründet werden.²⁷ Wie Kommunalnet²⁸ feststellt, sind fast alle Gemeinden Teil mehrerer Gemeindeverbände. Häufig finden sich Gemeindeverbände in folgenden Bereichen: Wasser-, Abwasserwirtschaft, Abfall, Schulen, Krankenhaus, Alten- und Pflegeheime etc. Dennoch gäbe es weiteres Potential, insbesondere in der „Allgemeinen Verwaltung“ (Buchhaltung, Lohnverrechnung, ...) und in der „Bauverwaltung“.²⁹

Die Aufgabenerfüllung der Gemeinden im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung und der Zusammenschluss zu Gemeindeverbänden können einerseits dazu führen, dass bestimmte Aufgaben effizienter und effektiver im Sinne des New Public Management erfüllt werden. Andererseits sollte aber nicht außer Acht gelassen werden, dass es durch Aus- und Umgliederungen, ebenso wie durch gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung zu einem Mangel an Vergleichbarkeit der Finanzströme und Intransparenz für den Bürger kommen kann.³⁰ Eine zusätzliche Verkomplizierung in diesem Bereich ist angesichts des bereits vorhandenen Transfergeflechts jedoch nur wenig wünschenswert.³¹

Nunmehr sind es neben den obigen Argumenten hauptsächlich die folgenden Entwicklungen, die wiederum die Forderungen nach „Gemeindefusionen“ bzw. „Gemeindezusammenarbeit“ laut werden lassen:

- Ein immer enger werdender finanzieller Spielraum³² bei zunehmender(n) Regelungsdichte und gesteigerten Bürgeransprüchen sowie problematischer demographischer Entwicklung;
- die zunehmende Verwendung von (notwendigen) Einnahmentransferzahlungen (Bedarfszuweisungen) für Ausgabentransferzahlungen (Umlagen) sowie

27 Bußjäger, Neue Perspektiven der Gemeindezusammenarbeit? JRP 2012, 99 ff.

28 Siehe Rumpold, Umfrage: Bürger wollen Schuldenbremse und Sparkurs, abrufbar unter www.kommunalnet.at (download 8.8.2011).

29 Thöni/Bonn, Gemeinden 2011, 76 ff; siehe dazu auch die FN 36 dieses Beitrags.

30 Lehner, Finanzielle Verflechtungen zwischen Gemeinden/Gemeindeverbänden und Ländern/Landesfonds (2010) 2 ff.

31 Bonn, La posizione degli enti locali nel federalismo fiscale Austriaco, in: Palermo/Alber/Parolari (Hg), Federalismo fiscale: Una sfida comparata (2011) 205.

32 Siehe dazu die breite Diskussion auf Gemeindeebene nach dem Beschluss zum „Sparpaket“ und der Entwicklung der gemeindlichen Finanzlage seitdem, beispielsweise Gemeinden mit Sparpaket unzufrieden, abrufbar unter www.kommunalnet.at (download 27.2.2012).

- die weit verbreitete Vorstellung von Reformpotenzialen auch in den Gemeindeverwaltungen sowie die dadurch möglichen effizienteren Bereitstellungen von Infrastruktur und Dienstleistungen.
- Wenn zudem die Kernaufgaben der öffentlichen Leistungserbringung vom Staat, sprich hier von der Gemeinde erbracht werden sollen³³, dann ist die Option durch „Gemeindekooperation“ die gegebene.³⁴

Darauf gründen also die Forderungen nach „Gemeindefusion“ bzw. „Gemeindezusammenarbeit“, bei gleichzeitiger Unterstellung folgender Thesen:

- „Größere Gemeinden“ könnten Finanzierungslasten „leichter“, das heißt ohne Bedarfszuweisungen tragen
- „Größere Gemeinden“ könnten Aufgaben flexibler und effizienter erfüllen, das heißt Größe bedinge Kostendegression bzw. Größenvorteil
- es käme zu einem „Geben“ und „Nehmen“ bei Aufrechterhaltung der „Gemeindeautonomie“ und zudem könnten
- synergetische, Auslastungs- und Know how – Effekte erzielt werden.

IV. Was heißt Zusammenarbeit?

Dass „Zusammenarbeit“ nicht gleich „Zusammenarbeit“ ist, sei es in ihren Auswirkungen oder in (nicht) „existenten Regelwerken“, ist augenscheinlich. Der Grad an institutioneller Einbindung stellt ein Kontinuum dar, an dessen Polen sich einerseits die vollständige „Freiwilligkeit zur Zusammenarbeit“, andererseits der „Zwang zur Zusammenarbeit“ befinden.

Diese Zusammenarbeit kann sich auf **einzelne** (Einzweckverband), auf **mehrere** (Mehrzweckverband) oder auf **alle** (Allzweckverband; *de facto* Gemeindezusammenlegung bzw. Gemeinde(total-)fusion, bei Totalverlust der Gemeindeautonomie) **Aufgaben/Funktionen** beziehen und mit **finanziellen Anreizen (neu!)** (zB Oberösterreich – bis zu 70% der Landesumlage; zB Vorarlberg – Sonderfinanzierungszuschlag bei

33 Siehe hierzu die Diskussion in: *Klug* (Hg), Daseinsvorsorge durch Re-Kommunalisierung (2011).

34 Siehe hierzu ÖGZ 7/8 2012, 22: Grenzen der öffentlichen Leistung(erbringung).

Investitionsprojekten), oft auch **mit Auflagen** (Erfüllung bestimmter Funktionen; ... bestimmter Fristen) verbunden sein.³⁵

Ein besonderes Problem stellt dabei die Zusammenarbeit bei „**Aufgabenbündeln**“ dar.

Schließlich kann die Zusammenarbeit nicht nur mit anderen Gemeinden, sie kann auch mit privaten Partnern erfolgen und verschiedene Formen annehmen (informell/formell; öffentlich-rechtliche [Verbände, Verwaltungsgemeinschaften] – privatrechtliche [Vereine, Gesellschaften]).

Die vielfältigen Projekte der „Zusammenarbeit“, insbesondere auch der österreichischen Gemeinden sind auf der „Plattform Verwaltungskooperation“³⁶ zusammengefasst. Diese Plattform kennt mit Stand 2. Juli 2012 auf 1.030 Seiten und über 100 Themen (von Abfallwirtschaft bis Wissensmanagement) 407 Projekte, 120 Kontaktpersonen und 481 registrierte Benutzerinnen und Benutzer.

Nun, Gemeindezusammenarbeit ist nicht neu. Sie wird also seit langem in „Zweckverbänden“ ausgeübt. Die bisherigen Gemeindeverbände waren jedoch, wie bereits angeführt, um „einzelne Aufgaben“ organisiert. Nach der Novelle BGBl I Nr 60/2011 sind nunmehr „Angelegenheiten“ statt „Aufgaben“ (also auch Aufgabenpakete) die Grundlage. Darüber hinaus sind ihre Organe nunmehr nach demokratischen Grundsätzen einzurichten und fußen auf Vereinbarungen zwischen Gemeinden, die auch Landesgrenzen überschreiten dürfen –

35 Eine besondere Frage wirft die Vorstellung der „Steirischen Volkspartei“ auf, durch nachbarschaftliche „GemeindeZusammenarbeit“, unter Wahrung der Eigenständigkeit und Identität jeder einzelnen Gemeinde „lebenswerte Kleinregionen“ (sechs bis zwölf Gemeinden) zu begründen, wobei dieselben ‚Mittelpunkt und Drehscheibe zum Land sein sollen‘. Sie können projektbezogene Kooperationen (zB Tourismusevents) oder Verwaltungsgemeinschaften, Wirtschaftsförderungen, strukturelle Tourismusk Kooperationen oder Einrichtungen von Infrastruktur, wie zB Schulen, Wegebau, Bauhof umfassen.

Wenn aber als Folge „Regionsmarken und Regionsprodukte“ sowie ein „neues Bewusstsein für die Regionsidentität“ das Ziel sind, dann stellt sich die Frage nach dem Umfang der Zusammenarbeit und kann dieser wohl mit „Kleindimensionen bzw Kleinprojekten“ nicht eingelöst werden – ist dann die „Fusion“ nicht die logische Folge?; siehe dazu *Steirische Volkspartei*, Zukunftsprogramm: Nachbarschaftliche GemeindeZusammenarbeit in lebenswerten Kleinregionen, Graz oJ.

36 Plattform Verwaltungskooperation: Diese Plattform dient dem Wissensaustausch, aber auch der Wissenseinbringung dh sie soll durch Beiträge der Nutzer weiterentwickelt werden, abrufbar unter www.verwaltungskooperation.at (download 20.7.2012); siehe dazu auch *Krabina*, Verwaltungskooperation.at – Best-Practice-Dokumentation im Web 2.0, KDZ FPM-Sondernummer 1/09, 34 ff.

maßgeblicher Schranke aber: Gemeindeverbände dürfen Gemeinden nicht ersetzen!³⁷

V. Zusammenarbeit bedeutet Kostendegression? – Die theoretische und empirische Diskussion in der Ökonomie

Im ersten Teil der Ausarbeitung „Gemeindestruktur und Gemeindekooperation“³⁸ verweisen *Pitlik/Wirth* auf zwei unterschiedliche Theorieränge zur Analyse der Frage nach der „optimalen Gemeindegröße“, dem wirtschaftsgeographischen Ansatz, auch Ansatz der Neuen Ökonomischen Geographie genannt, und dem Ansatz der Theorie des Fiskalföderalismus.

Der **Wirtschaftsgeographische Ansatz** zeigt im Makrozusammenhang³⁹ auf (eine Richtung neben anderen), dass die „optimale Größe“ einer Wirtschaftseinheit, hier auch Gebietskörperschaft wie Gemeinde, durch räumliche Konzentrations- bzw Dekonzentrationsprozesse (Agglomerationsvorteile vs Agglomerationsnachteile oder soziale Kosten und Nutzen räumlicher Agglomeration) bedingt ist. Dabei ergeben sich keine eindeutigen theoretischen Lösungen.

In der **Theorie des fiskalischen Föderalismus** werden Gemeinden als polit-administrative Entscheidungsräume dargestellt und die Bereitstellung und Nutzung lokaler Kollektivgüter in den Mittelpunkt der Analyse gerückt.

37 Siehe dazu die erwähnten, umfassenden rechtlichen Ausarbeitungen von *Bußjäger* und *Stolzechner* in diesem Band.

38 *Pitlik/Wirth/Lehner*, Gemeindestruktur und Gemeindekooperation (2010) 15 ff.

39 *Christaller* begründet 1933 die Theorie der zentralen Orte. Darauf aufbauend entwickelt *Lösch* (1940) in seiner Theorie der Marktnetze ein Idealbild einer Wirtschaftslandschaft, das in einem komplexen System von Marktnetzen die Verteilung der Produktionsstandorte und die räumliche Produktionsspezialisierung abbildet. Diese sektoralen Systeme haben unter anderem *Isard* (1956) und von *Böventer* (1962) in Richtung auf eine gesamtwirtschaftliche Theorie des räumlichen Gleichgewichts weiterentwickelt, in: *Wirtschaftslexikon* (2009). Ihnen setzt *Krugman* seine „models of the emergence of spatial structure“ gegenüber, in denen regionale Disparitäten und Agglomerationseffekte (Zentrum/Peripherie) entstehen, *Krugman*, *Increasing Returns and Economic Geography*, *JPE* 3/1991, 483 ff und *Krugman*, *How the Economy Organizes Itself in Space: A Survey of the New Economic Geography*, Working Papers, Santa Fe Institute 1996.

Bei Herstellung institutioneller Kongruenz bzw. fiskalischer Äquivalenz iW.S. (das heißt Nutzer, Zahler und Entscheider stimmen überein; keine spillovers)⁴⁰ sowie der Nutzung von Verbundvorteilen zeigt sich, dass „je größer die Einwohnerzahl und damit die Organisationsgröße, für die das Kollektivgut bereitgestellt wird, umso größer die Skalenerträge“ oder mit anderen Worten „das Kollektiv ist gerade so groß, dass die Produktionseinheit in optimaler Größe gegeben ist, die es erlaubt, die Kostendegression optimal auszunützen“.⁴¹

Die Fiskalföderalismus-Theorie verweist aber auch auf ein mögliches ‚überproportionales Ansteigen‘ von Bürokratiekosten (Koordinations- und Transaktions-[Frustrations-, Wege- ...]kosten) mit wachsender Organisationsgröße.⁴²

In der Theorie werden also verschiedene Kostenverläufe angezeigt, die oftmals in einer Gesamtschau der ‚Ausgaben/Kosten‘ und ‚Einnahmen/Nutzen‘ in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl ihre Gegenüberstellung/Addition erfahren und derart erste Grundlage für Reformüberlegungen sind.

Die Empirie wiederum verweist auf eine Vielzahl unterschiedlicher Funktionen/Aufgabenbereiche mit unterschiedlichsten Kosten/Nutzenverläufen auf Grund unterschiedlicher Einflussfaktoren (Wahrnehmung der Aufgabe, Höhe der Umlagen, unterschiedliche Rahmenbedingungen ...) im Bereich der

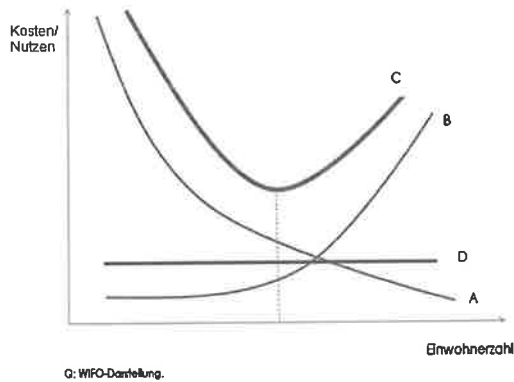
- Kosten der Investition,
- Kosten der (laufenden) Produktion,

40 *Olson*, The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, AER 2/1969, 479 ff; siehe dazu auch (auch kritisch) *Thöni*, Politökonomische Theorie des Föderalismus (1986) 36 ff.

41 *Musgrave*, Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism, in NBER, Public Finances, Needs, Sources and Utilization (1961) 97 ff; *Musgrave/Musgrave*, Public Finance in Theory and Practice (1973) 596 ff; auch *Thöni*, Politökonomische Theorie 42 ff.

42 *Tullock*, Federalism: Problems of Scale, Public Choice 1969, 19 ff; *Breton/Scott*, The Assignment Problem in Federal Structures, in: *Feldstein/Inman* (Hg), The Economics of Public Services (1977) 344 ff; auch *Thöni*, Politökonomische Theorie 43; neuerdings *LUARC*, March 2009 Report (2009).

- Kosten des Konsums,
- Kosten des Entscheidens ...



- A: eher kapitalintensive Produktionen und Dienstleistungen (positive Skaleneffekte, steigende Skalenerträge)
- B: eher arbeitsintensive Produktionen und Dienstleistungen (negative Skaleneffekte, sinkende oder fallende Skalenerträge)
- C: „normaler Gesamtkostenverlauf“, alltäglicher Verlauf in Produktion und Dienstleistung (zunächst steigende, ab Wende sinkende Skalenerträge)
- D: proportionale Kosten in Produktion und Dienstleistung (gleichbleibende Skaleneffekte, weder steigende noch sinkende Skalenerträge)

Für Österreichs Gemeinden verweisen einige Studien auf folgende Kosten-/Ausgabenverläufe (hier Kosten im Verhältnis zur Einwohnerzahl) – wohl nur als erste Annäherungen auf Grund von Problemen der Operationalisierung und Messung:

- **U-förmiger „Kosten-(Ausgaben-)verlauf“** (zuerst steigende, ab Wende sinkende Skalenerträge)

Nach *Lehner*⁴³ steht dieser Verlauf für rund 50% der Ausgaben pro Kopf; dazu zählen die Bereiche: Verwaltung, Sicherheit/Feuerwehr, Kunst/Kultur, aber auch größtenteils bei Dienstleistungen und Einrichtungen;

Dieser Verlauf (Basis:1990,1995,2000 – 18 Aufgaben/90% der Gesamtausgaben) ergibt sich zudem für die Gesamtausgaben aller Gemeinden Österreichs pro Kopf nach Gemeindegrößenklassen (bis ca 1.000 Einwohner sinkend, dann ab 5.000 Einwohner steigend).

- **Degressiver „Kostenverlauf“** (steigende Skalenerträge)

Nach *Lehner* kennzeichnet dieser Verlauf ca 15% der Ausgaben pro Kopf; die wichtigsten Bereiche stellen Straßen und Tourismusförderung dar.

- **Progressiver „Kostenverlauf“** (sinkende Skalenerträge)

Nach *Lehner* stehen dafür ca 20% der Ausgaben pro Kopf; es sind insbesondere die ‚Sozialbereiche‘ wie Pensionen, Sozialausgaben, Krankenanstalten, Landesumlage.

- **Proportionaler „Kostenverlauf“** (gleichmäßige Skalenerträge)

Nach *Lehner* zählen dazu vor allem Bildungsausgaben (Kindergärten/allgemeinbildende Pflichtschulen). Diese stellen nur einen Teil der verbleibenden rund 15% der Ausgaben pro Kopf.

Schließlich verbleiben einige Ausgaben pro Kopf, die keine besondere Tendenz erkennen lassen.

Bereits diese auf hohem Aggregationsniveau einzelner Haushalts-/Aufgabenbereiche in/der Gemeinden durchgeführten Analysen lassen eine Vielzahl unterschiedlichster Kosten-/Nutzenverläufe erkennen. Aus diesem Grund sind die einzelnen Haushalts-/Aufgabenbereiche in

⁴³ Auf *Lehner*, Aufgabenorientierter Finanzausgleich, WIFO (2003) kann auch heute (2012) noch Bezug genommen werden, da 1) die Analyse auf einem hohen Aggregationsniveau erfolgte, mit Problemen der Operationalisierung und Messung, und 2) sich auf diesem Analyseniveau die Ausgaben weder in Struktur noch Niveau massiv veränderten. Die Berechnungen mit aktuelleren Daten aus 2008 bei *Pitlik* und *Wirth* (Gemeindestruktur 34) bestätigten prinzipiell den Gesamtverlaufspfad. Die Beiträge anderer Autoren unterscheiden sich davon in ihren Operationalisierungen und Messmethoden, zB *Bröthaler*, Die Verwaltungsausgaben der österreichischen Gemeinden, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 92 (2005), der auf Netto-Ausgaben abstellt und zudem stärker aggregiert.

Gemeinden, insbesondere aber in Gemeindetypen (zB Größenklassen) getrennt zu analysieren. Würde man die hierbei gegebenen „Aufgabenbündel“ nochmals in Einzelaufgaben zerlegen, so würden sich weitere Kosten-/Nutzenverläufe ergeben, deren oftmalige Gegenläufigkeit weitere Probleme der Analyse, hier insbesondere Interpretation zeitigen.

Damit sind auf Basis sowohl gegebener theoretischer als auch gegebener empirischer Analysen keine Aussage über die „optimale Gemeindegröße“ und bestenfalls beschränkte Aussagen über die „optimale“ Gemeindezusammenarbeit möglich.

Die **Gründe** dafür sind zusammenfassend

- teils schwer zu quantifizierende Kosten/Nutzen und *spillover*-Effekte (Wohlfahrtsverluste aus ökonomischer Sicht; Kosten aus Sicht des Bürgers, zB Wege-, Frustrationskosten ...; siehe auch unten: erweiterte Perspektive!);
- nur begrenzt gegebene signifikante Skaleneffekte mit sinkenden Kostenverläufen;
- sowohl fallende als auch proportionale, insbesondere steigende Durchschnittskosten bei größeren und kleineren Einheiten in der Erfüllung einzelner Aufgabenbündel (Effizienzgewinne bei gleichzeitigen Effizienzverlusten (Koordinationsaufwand; Entfall der *yardstick competition*)⁴⁴.

Hieraus folgt dass,

- auch Gemeindezusammenarbeit **nur begrenzt die Erzielung von Kostenersparnissen** erlaubt,
- dazu Bündelungen von Funktionen/Aufgabenfeldern mit ähnlichen/gleichen Kostenverläufen in Einzelfunktions- bzw Mehrfachfunktions-Kooperation ökonomisch vorteilhaft wären und dass
- Ersparnis-effekte auch durch die „Offenheit des Raumes“ (Kooperation über Gemeindegrenzen), nicht nur über die „Größe“ erzielbar sind.

Aus ökonomischer Sicht sollten also nur jene Aufgabenbereitstellungen zusammengefasst werden, bei denen die „optimale Einwohnerzahl“ annähernd gleich groß ist. „Unterschiedliche aufgabenspezifische Optimalgrößen liefern Hinweise auf die Vorteilhaftigkeit

44 Apolte/Möller/Franz, Institutioneller Wettbewerb – Der Ansatz der yardstick competition und seine Anwendbarkeit auf die Europäische Union, Typoskript (2010) 9 ff.

einer stärker an funktionalen Aspekten ausgerichteten Organisation.⁴⁵

VI. Schlussbemerkungen: Gemeindezusammenarbeit – eine rein ökonomische Fragestellung?

Nun, selbst bei Nachweis von effizienzsteigernden Effekten aus ökonomischer Sicht ist zu bedenken, dass die ökonomische Sicht nur einen Teil der notwendigen Überlegungen zu Vor- und Nachteilen der Gemeindezusammenarbeit einbringt:

Einerseits besteht nämlich dabei die Gefahr, weitere wichtige Blickwinkel/Faktoren zu vernachlässigen (erweiterte Perspektive). Als solche sind

- sozial-psychologische Argumente (zB identitätsstiftende Funktion der Gemeinden);
- demokratiepolitische Argumente (zB Machtvorstellungen bestimmter Gruppen/Clans in Gemeinden)
- geographisch-topographische Argumente (zB periphere Lage, Höhenlage der Gemeinde)
- demographische Argumente (zB „Homogenität“ der Bevölkerung, bspw ruraler vs urbaner Kontext)
- weitere Argumente (zB Wirtschaftsstruktur, Finanzausstattung)

anzumerken.

Perterer argumentiert, wie eingangs zitiert⁴⁶, dass der momentane Trend zur Zusammenlegung von Kommunen wie zB in der Steiermark nicht zur Einsparung von Geld, vielmehr zu „Kunstgebilden“ führt, die von den Bürgern nicht angenommen werden und das Gegenteil, nämlich Mehrkosten bewirken. Sein Schluss: Einzelne Funktionen von Kommunen kann und soll man zusammenlegen, die Gemeinden selbst jedoch nicht. Dies kann hier bestätigt werden, jedoch ist bei jeder einzelnen Zusammenarbeit zu überlegen, ob dieser Schritt zu rechtfertigen ist – nicht jede Zusammenarbeit bedeutet von vorneherein „Kostendegression“.

⁴⁵ So Pitlik/Wirth in: Pitlik/Wirth/Lehner, Gemeindestruktur 24.

⁴⁶ Siehe FN 1.

Praxisfragen der „neuen“ und „alten“ Gemeindezusammenarbeit – Gemeindefusion als Lösung?

Eingangs möchte ich aus aktuellem Anlass zu der aktuellen Debatte zur Gemeindezusammenlegung die als Lösung für strukturelle Probleme der Gemeinden gesehen wird, Stellung nehmen. Als Antwort auf die durch die allgemeine Wirtschaftssituation herbeigeführte schwierige Finanzsituation der Gemeinden wird in letzter Zeit nämlich immer häufiger einer Strukturreform bei den Gemeinden das Wort geredet. Zuletzt wurde von der steierischen Landesregierung ein Reformschritt angekündigt, durch den in den kommenden Jahren die Zahl der steirischen Gemeinden durch Zusammenlegung fast halbiert werden soll. In der Folge wurden zwar keine Zahlen mehr genannt, jedoch ist die Haltung klar erkennbar, da in der Zusammenlegung von Gemeinden die Antwort auf die strukturellen Probleme gesehen wird.

Dazu ist zu bemerken, dass die Gemeinden schon bisher, aber auch in den letzten Jahren trotz einer besonders schwierigen finanziellen Situation, ihre Aufgaben stets gut erfüllt haben. Die Leistungen der Gemeinden im Bereich der Infrastruktur und der kommunalen Daseinsvorsorge können sicherlich europaweit als vorbildlich bezeichnet werden. Die finanzielle Schieflage bei den Gemeinden ist in den letzten Jahren dadurch entstanden, dass die Anteile an den gemeinschaftlichen Steuern (Ertragsanteile) dramatisch eingebrochen sind, gleichzeitig die Ausgaben im Bereich Soziales und Gesundheit aber stark angestiegen sind. Einzelne Maßnahmen wie die Schaffung des Pflegefonds sind sicherlich zu begrüßen und haben entsprechende Erleichterung gebracht, für die Zukunft sind jedoch dauerhafte Lösungen erforderlich. Auch gilt es, dass die Gemeinden ihre Hausaufgaben erfüllen und in ihren Haushalten Einsparungspotenziale heben.

Ein Handeln nach Effizienzkriterien wird auch von verschiedensten Stellen wie Rechnungshof oder IHS von der öffentlichen Hand gefordert und umfasst viele Lebensbereiche. Die Vorschläge umfassen unter anderem die Zusammenlegung von Gemeinden, die Schließung von Schulen oder die Schließung von Bezirksgerichten. Auch im Gesundheitswesen – vor allem im Spitalsbereich – werden große Sparpotenziale durch Schließungen von Spitälern erblickt.

Die Gemeinden verschließen sich nicht den Anforderungen nach effizientem Handeln. Jedoch sind auch die Folgewirkungen von derartigem Handeln zu bedenken. Die Schließung von Klein- und Kleinstschulen – auch die Kindergärten werden in Folge davon betroffen sein – hat den Verlust von Arbeitsplätzen, Erschwernisse für die betroffenen Kinder und letztlich auch Mehrkosten für die Gemeinden für den Kinder- und Schülertransport zur Folge. Die Schließung eines Bezirksgerichts betrifft nicht nur zwei oder drei Richterposten, sondern auch das weitere Personal vom Sekretariat bis zum Rechtspfleger. Aber nicht nur dieser Personenkreis ist betroffen sondern auch Rechtsanwälte und Notare die an diesen Standorten zumeist ihren Sitz haben. Noch stärkere Auswirkungen haben natürlich die Schließung von Spitälern oder Kasernen. Nicht nur die unmittelbar Beschäftigten wie Ärzte und das Gesundheitspersonal im Spital sind betroffen, sondern auch der niedergelassene Bereich und auch viele die im wirtschaftlichen Umfeld derartiger Einrichtungen tätig sind. Wichtige und qualifizierte Arbeitsplätze in den Regionen, die bei einer Schließung verloren gehen würden. Dass für den Bürger der in diesen Regionen noch lebt damit wesentliche Nachteile verbunden sind, liegt auf der Hand. Dies gilt auch dann, wenn die eine oder andere Einrichtung wie die Bezirksgerichte vom Bürger nicht sehr häufig in Anspruch genommen wird.

Insgesamt haben all diese Maßnahmen gravierende Auswirkungen auf den ländlichen Raum. Ohne Infrastruktur, keine Betriebsansiedlungen, ohne Betriebe keine Arbeitsplätze. Wenn die Arbeitsplätze auch noch im Bereich der öffentlichen Hand verloren gehen, die gesamte Infrastruktur nicht entspricht, wird sich die Frage vor allem für Jungfamilien stellen, ob sie sich in derartigen Gemeinden überhaupt noch ansiedeln sollen. Allein der billige Baugrund wird niemanden bewegen ein Haus zu bauen, wenn keine Kindergärten und Schulen für die Kinder, keine Nahversorgung und keine medizinische Versorgung vorhanden ist. Der Zuzug in die Städte wird sich verstärken und auch die Städte langfristig vor unüberschaubare Probleme stellen. Eine gesellschaftlich nicht wünschenswerte Entwicklung. In den Dörfern und Gemeinden werden nur jene verbleiben, die nicht mehr übersiedeln können oder wollen. Eine Überalterung mit vielen negativen Folgen letztlich eine Auflösung des gesellschaftlichen Zusammenhalts wären die Folgen. All dies sollte bei den diversen Strukturmaßnahmen, trotz der Notwendigkeit des Sparens mit bedacht werden. Ich hoffe nicht, dass in manchen Köpfen bereits aus wirtschaftlichen Aspekten die Aufgabe des ländlichen Raumes mitkalkuliert wird.

Ich denke auch nicht, dass durch eine Zwangsfusionierung von Gemeinden die angesprochenen Probleme wie die demographische Entwicklung, die Abwanderung, die sinkende Geburtenrate, die finanziellen Sorgen und die (infra-)strukturellen Schwächen in den ländlichen Gemeinden gelöst werden können.

Denn eines sollte man sich bewusst sein, die Abwanderung und der Bevölkerungsrückgang ist Folgewirkung und nicht Ursache der infrastrukturellen Ausdünnung des ländlichen Raums. Es wurden in der Vergangenheit nicht Infrastruktur-, Vorsorge- und Versorgungseinrichtungen geschlossen, Bahnverbindungen eingestellt, Bezirksgerichte und Krankenhäuser aufgelöst, weil etwa die Leute abgewandert sind, vielmehr sind die Leute abgewandert, weil ihnen schlicht die Lebensgrundlage entzogen wurde. Man sollte daher den Ursachen auf den Grund gehen und diese zu bekämpfen versuchen, anstatt die Symptome kosmetisch behandeln zu wollen. Die Änderungen die sich bei der Aufteilung der Ertragsanteile durch größere Gemeindestrukturen ergeben, sind nur kurzfristig und gehen zu Lasten der anderen Gemeinden. Eine langfristige Lösung stellen sie jedenfalls nicht dar.

Der wesentliche Aspekt ist, dass die Leistungen kostengünstig und zur Zufriedenheit der Bürger erbracht werden. Daraus ergibt sich auch, dass der Gemeindebund die interkommunale Zusammenarbeit der Gemeinden unterstützt, sich auch dafür ausspricht, dass die freiwillige Zusammenarbeit von Gemeinden und Maßnahmen zur Effizienzsteigerung unterstützt wird, sich aber klar gegen eine zwangsweise Gemeindezusammenlegung ausspricht.

I. B-VG-Novelle

Ohne Zweifel bringt die im vergangenen Jahr beschlossene B-VG-Novelle zur Stärkung der Rechte der Gemeinden weit mehr Möglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit.

A) Ad Gemeindeverbände

Die Aufhebung der Beschränkung von Gemeindeverbänden auf die Besorgung *einzelner* Aufgaben wie auch der Entfall der Beschränkung von (durch Vereinbarung gegründete) Gemeindeverbänden auf die Besorgung von Aufgaben des *eigenen* Wirkungsbereiches sind ebenso

zu begrüßen wie die Ermöglichung von *Landesgrenzen überschreitenden* Gemeindeverbänden.

Mit diesen neuen Möglichkeiten, die erst einer Anpassung der jeweiligen landesgesetzlichen Bestimmungen bedürfen (Gemeindeordnungen, Verbandsorganisationsgesetze, Gemeindeverbandsgesetze), können zahlreiche Hemmnisse beseitigt werden, die bislang in vielen Bereichen eine effiziente interkommunale Zusammenarbeit erschwerten.

So kommt es in der Praxis nicht selten vor, dass ein und dieselben Gemeinden parallel mehrere Verbände für die Erfüllung verschiedener, teils sogar sehr ähnlicher Aufgaben und Angelegenheiten gegründet haben, man denke an Wasserverbände und Abwasserverbände, an Betriebsansiedelungsverbände und Raumordnungsverbände.

Aber auch im Bereich des übertragenen Wirkungsbereiches gab es bzw gibt es auf Grund der Einschränkung auf einzelne Aufgaben Ineffizienzen, man denke beispielsweise an Standesamtsverbände und Staatsbürgerschaftsverbände. Wiewohl sehr häufig ein und dieselben Personen gleichzeitig beide Agenden, sowohl die des Staatsbürgerschafts- als auch des Standesamtswesens erfüllen, arbeiten diese bei zwei rechtlich verschiedenen Gebilden mit zwei Rechnungskreisen, zwei EDV-Systemen, zwei Verwaltungseinheiten, zwei Buchhaltungen, zwei Gebührenverrechnungsstellen, zwei Personaladministrationen, zwei Organisationsstrukturen etc.

Die Einschränkung auf einzelne Aufgaben hatte bzw hat in der Praxis im Wesentlichen zwei negative Effekte. Zum einen schrecken viele Gemeinden zu recht vor Verbandsgründungen zurück, dies auch, da in manchen Angelegenheiten ein eigener Verband nicht sinnvoll bzw geeignet ist. Zum anderen gibt es (trotz der Zurückhaltung bei Verbandsgründungen) auf Grund der Einschränkung auf einzelne Aufgaben eine vergleichsweise große Anzahl von Gemeindeverbänden (laut Gebärungsstatistik rund 1.000 Verbände), die für sich genommen das Potenzial und die Synergien von Gemeindeverbänden nicht voll ausschöpfen können.

Negative Effekte verursachte bislang auch die Einschränkung, dass nur innerhalb der jeweiligen Landesgrenzen Verbände gegründet werden dürfen. Freilich öffnen sich durch Bundesländergrenzen überschreitende Verbände zahlreiche Fragen im Bereich des Organisations-, des Dienst- und des Aufsichtsrechts. Festzuhalten ist aber,

dass die Vorteile grenzüberschreitender interkommunaler Zusammenarbeit bei Weitem überwiegen.

B) Ad „Vereinbarungen“

Ein weiterer Punkt, den die B-VG-Novelle umfasst, betrifft den „Abschluss von Vereinbarungen mehrerer Gemeinden über ihren jeweiligen Wirkungsbereich“. Der neu geschaffene Art 116b B-VG ermöglicht diese Vereinbarungen unter der Bedingung, dass die *Landesgesetzgebung dies vorsieht*. Aus mehreren Gründen ist hier zumindest eine leise Kritik angebracht. Abgesehen davon, dass der Begriff „Vereinbarung“ sehr weitläufig und kaum abgrenzbar ist, ist zu betonen, dass es streng genommen, dieser neuen Bestimmung nicht bedurft hätte. Einerseits hatten alle Länder bis auf Tirol ohnedies schon vor dieser Novelle die rechtlichen Grundlagen für die sogenannten „Verwaltungsgemeinschaften“ in ihren Gemeindeordnungen geregelt und andererseits gibt es eine Verfassungsgerichtshofjudikatur (VfSlg 8844/1980), aus der sich ableiten lässt, dass wiederum streng genommen weder eine verfassungsrechtliche noch eine landesgesetzliche Determinierung derartiger Vereinbarungen erforderlich ist.

So führte der VfGH in seinem Erkenntnis aus dem Jahr 1980 zum Fall „Verein -Vorarlberger Gemeinderechenzentrum“ wie folgt aus: *„Sofern das Gesetz nicht ausdrücklich anderes verfügt, steht es den Organen des Staates und – in gleicher Weise – jenen von Selbstverwaltungskörpern frei, ihre innere Organisation nach Belieben zu gestalten, und zwar gleichgültig, ob diese organisatorischen Maßnahmen (auch solche auf bürotechnischem Gebiet) der Besorgung privatwirtschaftlicher oder hoheitlicher Angelegenheiten dienen. Um eine solche bloß innere Angelegenheit handelt es sich dann, wenn keine Rechte begründet werden. Eine (verfassungs-)gesetzliche Bindung ergibt sich jedenfalls aus dem Sachlichkeitsgebot und aus den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“.*

Damit hat der VfGH bereits im Jahr 1980 festgehalten, dass die innere Organisation und damit die Organisation und die Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung (privatrechtlicher oder hoheitlicher Natur) solange im Belieben einer jeden Gemeinde liegt, als damit keine unmittelbar rechtlichen Wirkungen nach außen entfaltet werden. Daraus folgt, dass Gemeinden grundsätzlich auch ohne bundes- oder landesgesetzlicher Grundlage Verwaltungsgemeinschaften gründen bzw. führen dürfen.

Wie ein von Gemeinden gegründeter Verein kann auch ein Bediensteter einer Verwaltungsgemeinschaft – so er nicht ein zur Entscheidung berufenes Organ ist – keine Bescheide erlassen, sehr wohl aber alle mit der Erlassung des Bescheides notwendigen administrativen Tätigkeiten erfüllen (Vorbereitungsarbeiten, Hilfstätigkeiten).

Demgemäß bedürfte es an sich der neuen Bestimmung des Art 116b B-VG nicht und könnte sogar die Gefahr bestehen, dass diese Bestimmung eng ausgelegt wird und damit die Dispositionsmöglichkeit der Gemeinde durch die (bundesverfassungs)gesetzliche Determinierung sogar eingeschränkt wird. Denn anders als vor der Novelle, wird jetzt bundesverfassungsrechtlich bestimmt, dass „Gemeinden untereinander *Vereinbarungen* über ihren jeweiligen Wirkungsbereich abschließen können, wenn *dies die Landesgesetzgebung vorsieht*“. Was jedoch alles unter den Begriff *Vereinbarung* fällt wird nicht näher ausgeführt.

Zu hoffen bleibt aber, dass diese Bestimmung extensiv ausgelegt wird und damit ein möglichst großes Kooperationsfeld für die Gemeinden eröffnet wird. So wäre es bei extensiver Auslegung etwa denkbar, dass eine Gemeinde das gesamte Meldewesen mittels einer „Vereinbarung“ einer anderen Gemeinde überträgt, dafür aber alle Standesamtsagenden dieser Gemeinde übernimmt.

II. Umsetzung der B-VG-Novelle am Beispiel Niederösterreich

Zunächst ist zu betonen, dass sich Praxisfragen der „neuen“ Gemeindezusammenarbeit erst stellen werden, wenn auch die landesgesetzlichen Weichenstellungen vorgenommen wurden. Schließlich haben die Länder im Bereich der öffentlich-rechtlichen interkommunalen Zusammenarbeit das (Gemeinde-) Organisationsrecht über und damit einen nicht unbeträchtlichen Handlungsspielraum. Einzelne Bundesländer sind bei der Umsetzung der neuen verfassungsrechtlich vorgegebenen Möglichkeiten zügig vorgegangen, so etwa Niederösterreich, andere Bundesländer hingegen sind bislang untätig geblieben, so etwa Steiermark.

Niederösterreich hat sehr früh begonnen, seine landesgesetzlichen Bestimmungen den neuen, verfassungsrechtlich gebotenen Möglichkeiten einer verstärkten interkommunalen Zusammenarbeit anzupassen. Bereits am 12. Jänner 2012, und damit nicht einmal vier Monate nach Inkrafttreten der B-VG-Novelle, hat der NÖ Landtag die notwendigen Anpassungen in der Gemeindeordnung, im Gemeinde-

verbandsgesetz sowie im Stadtrechtsorganisationsgesetz beschlossen (die Änderungen sind am 4. April 2012 im Landesgesetzblatt kundgemacht worden und damit am 5. April 2012 in Kraft getreten).

A) Ad Gemeindeverbände

Hinsichtlich der Umsetzung der erweiterten Möglichkeiten bei Gemeindeverbänden gibt es nicht viel mehr zu erwähnen, als dass die bereits genannten Punkte (mehrere Angelegenheiten auf einmal, eigener und übertragener Wirkungsbereich, freiwillige Verbandsgründung im übertragenen Wirkungsbereich) umgesetzt wurden.

B) Ad „Vereinbarungen“

Hinsichtlich der Bestimmungen zu „Vereinbarungen“ ist zunächst festzuhalten, dass Niederösterreich schon vor der B-VG-Novelle eine sich in der Praxis als äußerst untaugliche, aber in vielen Bundesländern dennoch geltende Bestimmung beseitigt hat, nämlich die der Beschränkung der Gründung von Verwaltungsgemeinschaften nur *innerhalb eines Verwaltungsbezirks*.

Den Begriff „Vereinbarung“ selbst hat Niederösterreich sehr extensiv ausgelegt und untergliedert die Vereinbarungen, die Gemeinden zum Zwecke der Kooperation untereinander abschließen können, in drei Ebenen.

Zum einen können Gemeinden *privatrechtliche Vereinbarungen in Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung einschließlich der vom Gemeindeamt zu besorgenden Geschäfte* abschließen. Das ist an sich keine Neuheit, da es Vereinbarungen im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung und damit im Bereich der nicht-hoheitlichen Aufgabenerfüllung immer schon gegeben hat (zB privatrechtliche Verträge über die Schneeräumung, eine Gemeinde fungiert als Dienstleisterin für die andere Gemeinde – sog Sitzgemeinde-Modell), dennoch dient eine gesetzliche Klarstellung der Rechtssicherheit, nicht zuletzt, da das B-VG mit der Novelle eine landesgesetzliche Grundlage für *„Vereinbarungen von Gemeinden über ihren jeweiligen Wirkungsbereich“* einfordert, ohne aber den Begriff „Vereinbarung“ näher zu definieren.

Zum anderen können die Gemeinden *privatrechtliche Vereinbarungen über die vom Gemeindeamt zu besorgenden Geschäfte der*

Hoheitsverwaltung abschließen. Zwar müssen hier noch seitens des Landes Klarstellungen erfolgen, welche Geschäfte des Gemeindeamtes damit konkret gemeint sind und welchen Umfang und Inhalt derartige Vereinbarungen haben dürfen (*Übertragung der Gebührenvorschreibung an andere Gemeinde?/der Abgabeneinhebung?/der statistischen Erhebungen?/Kommunalsteuersplitting?/Übertragung der Grundstücksdatenverwaltung?/der Lohnverrechnung?*). Da diese Vereinbarungen jedenfalls auf den Amtstafeln der beteiligten Gemeinden kundzumachen sind (gemäß dem neuen § 15a Abs 1 NÖ Gemeindeordnung), werden es jedenfalls außenwirksame und damit auch unmittelbar Rechte der Bürger tangierende Geschäfte des Gemeindeamtes sein, die diesen Vereinbarungen unterliegen können.

Etwas missverständlich ist in beiden Fällen der Begriff „*privatrechtliche* Vereinbarung“, der sich so gar nicht im B-VG bzw der Novelle wiederfindet. Denn in Anlehnung an Art 116a Abs 1 B-VG (Vereinbarungen über Gemeindeverbände) müssten es sich in beiden Varianten um *öffentlich-rechtliche* Vereinbarungen handeln, die durch übereinstimmende Gemeinderatsbeschlüsse mehrerer Gemeinden zustande kommen.

Drittens fallen unter Vereinbarungen auch die Verwaltungsgemeinschaften. Diesbezüglich wurden wesentliche Vereinfachungen und Erleichterungen vorgenommen. So bedarf die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft keiner Genehmigung der Landesregierung mehr, wodurch die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden verstärkt wird. Es reicht nunmehr eine Mitteilung an die Landesregierung.

Des Weiteren wurde die Möglichkeit des Landes, zwangsweise Verwaltungsgemeinschaften zu bilden, abgeschafft, wodurch die Autonomie der Gemeinden ausgebaut wurde.

Außerdem können Verwaltungsgemeinschaften nunmehr jederzeit und nicht mehr nur (tunlichst) zu Beginn eines Haushaltsjahres gebildet werden. Es wurden auch Regelungen für Entscheidungen bei Meinungsverschiedenheiten geschaffen. So ist die Landesregierung in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches entscheidungsbefugt und in Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches die Oberbehörde (Landeshauptmann oder Bundesminister).

Da Verwaltungsgemeinschaften in Niederösterreich zumindest beschränkt rechtsfähig sind (Bereitstellung von Personal und Sachmittel) wurde auch eine verpflichtende Aufnahme der dienstrechtlichen Konsequenzen im Falle einer Auflösung der Verwaltungsgemeinschaft in die Satzung bestimmt. Zudem wurde eine Bestimmung

aufgenommen, wonach die Landesregierung eine Verwaltungsgemeinschaft auflösen kann, wenn die zu besorgenden Aufgaben nicht mehr erfüllt werden (können).

Einen weiteren Meilenstein bringt die ebenso vorgenommene Änderung des Stadtrechtsorganisationsgesetzes, durch die erstmals die bisher nicht geregelte Möglichkeit der Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft der einzelnen Städte mit eigenem Statut und Gemeinden regelt.

Bei allem Lob für die zügige Umsetzung ist auch Kritik angebracht, die sich aber durch eine verfassungskonforme und zugleich enge Interpretation lösen ließe. So wurde in der Novelle der Gemeindeordnung sowie des Stadtrechtsorganisationsgesetzes festgelegt, dass bereits bestehende und alle zukünftigen privatrechtliche Vereinbarungen der Landesregierung mitzuteilen sind. Diese Bestimmung ist jedenfalls im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung überschießend, nicht mit dem B-VG in Einklang zu bringen und führt zu einem unnötigen Verwaltungsaufwand. Im Grunde genommen hat es das Land auch nicht zu interessieren, welche Gemeinde mit anderen Gemeinden welche privatrechtlichen Vereinbarungen im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung abschließt, so es nicht um Vereinbarungen handelt, die bereits heute der Aufsichtsbehörde zu melden oder der Genehmigung durch das Land unterliegen.

Letztlich bleibt zu hoffen, dass die Gemeinden diese neuen Möglichkeiten aufgreifen, aber vor allem, dass auch alle Länder die notwendigen Anpassungen ihrer gesetzlichen Bestimmungen vornehmen und die Länder untereinander Art 15a B-VG Vereinbarungen abschließen, damit Gemeinden auch Landesgrenzen überschreitend kooperieren können.

III. Rechtsformenwahl

Eine nicht unwesentliche praktische Frage, der sich eine Gemeinde in der Erfüllung ihrer Aufgaben immer stellen muss, ist die Frage, in welcher Form sie ihre Aufgaben erfüllt. Gemäß Art 116 Abs 2 B-VG haben Gemeinden das Recht, innerhalb der Schranken der Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen sowie wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben (= umfassende Privatrechtsfähigkeit). Gemeinden haben darüber hinaus gesetzliche Aufgaben teils hoheitlicher und teils nicht-hoheitlicher Natur zu erfüllen. Gemeinden haben Aufgaben des eige-

nen oder aber des vom Bund oder Land übertragenen Wirkungsbereiches zu erfüllen.

Die Gemeinden haben daher vielseitige Aufgaben, denen vielfältige Möglichkeiten und Formen der Erfüllung und der Kooperation gegenüberstehen. So etwa öffentlich-rechtliche Formen *mit juristischer Persönlichkeit*, man denke an die Gemeinde selbst, an Gemeindeverbände, an öffentlich-rechtliche Anstalten oder *ohne juristische Persönlichkeit*, man denke an Verwaltungsgemeinschaften oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen.

Ebenso gibt es privatrechtliche Formen, wiederum *mit juristischer Persönlichkeit*, man denke an Vereine, Genossenschaften, Kapitalgesellschaften (AG, GmbH) und Personengesellschaften (Kommanditgesellschaft-KG, Offene Gesellschaft-OG, Stille Gesellschaft-StG) oder *ohne juristischer Persönlichkeit* (privatrechtliche Verträge, Gesellschaft Bürgerlichen Rechts-GesBR).

Wenn die Gemeinde nicht gleich eigenständig eine Aufgabe erfüllt, sind folgende Varianten der Zusammenarbeit denkbar:

- eine Gemeinde erfüllt eine Aufgabe nicht nur für sich, sondern auf Grund eines Vertrages als Dienstleisterin auch für andere Gemeinden (sog Sitzgemeinde-Modell; dieses ist einfach und erfordert wenig administrativen Aufwand; die die Dienste in Anspruch nehmende Gemeinde erspart sich durch diese Kooperation Personal- und Sachausgaben; dadurch müssen entsprechende Leistungen am Markt nicht teuer zugekauft werden; kommt häufig zwischen größeren Städten und ihrem Agglomerationsgemeinden vor);
- mehrere Gemeinden erfüllen ihre Aufgaben auf Grund eines Vertrages gemeinsam (zwei oder mehrere Gemeinden beschließen, eine bestimmte Aufgabe gemeinsam zu erfüllen; auf diese Weise wird alles gemeinsam entschieden und erfüllt; eine derartige Zusammenarbeit besteht beispielsweise bei Vereinbarung einer Verwaltungsgemeinschaft [mittels öffentlich-rechtlichen Vertrag]);
- mehrere Gemeinden übertragen die Erfüllung von Aufgaben an eine juristische Person (die Gemeinden sind durch ihre Vertreter in den Organen nur mehr mittelbar an der Aufgabenerfüllung beteiligt; die juristische Person kann eine privatrechtliche [Verein, Genossenschaft, Stiftung, Kapitalgesellschaft, Personengesellschaft] oder aber eine öffentlich-rechtliche [Gemeindeverband] sein);
- Gemeinden übertragen im Zuge einer „*private-public-partnership*“ (PPP-Modell) einem Privaten (Dritten) die Durchführung bzw

Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (PPP wird häufig bei Bauprojekten und Infrastrukturmaßnahmen angewandt, so etwa beim Wohnungsbau; die Gemeinden behalten sich dabei gewisse Kontroll-, Informations- und Entscheidungsbefugnisse vor).

So ist es möglich, dass eine Gemeinde die Aufgabe der Wasserentsorgung durch Gemeindebedienstete selbst erfüllt. Gleichsam wäre es auch denkbar, dass diese Aufgabe eine andere Gemeinde übernimmt. Die Gemeinde könnte die Aufgabe auch einem von ihr „ausgegliederten Unternehmen“ überantworten. Die Gemeinde kann aber auch mit anderen Gemeinden kooperieren und die Aufgaben der Wasserentsorgung einem Verband übertragen. Letztlich wäre es denkbar, dass diese Angelegenheit im Wege eines PPP-Modells überhaupt einem Privaten übertragen wird.

Ich spreche damit die Bedeutung der richtigen Rechtsformwahl an. Zwar bleibt der Gemeinde im Rahmen der vorhandenen (bundesverfassungs-)gesetzlichen Schranken selbst vorbehalten, welche Rechtsform sie wählt, zu betonen ist aber, dass nicht jede Aufgabe oder Tätigkeit in jeder Rechtsform erfüllt werden kann bzw. erfüllt werden darf.

Bevor eine Gemeinde die Entscheidung der Rechtsform trifft, muss sie sich jedenfalls im Klaren darüber sein, um welche Aufgabe es sich handelt, welchen Einfluss sie auf die Erfüllung dieser Aufgabe in Zukunft haben möchte, welche Verantwortung sie tragen möchte, wie flexibel sie im Hinblick auf die Rechtsform sein möchte und letztlich welche Rechtsform die geeignetste ist um die Aufgabe effizient und qualitativ hochwertig zu erfüllen und auch welche Rechtsform zulässig ist.

Beispielsweise ist der Vollzug der Gemeinden übertragenen Aufgaben durch Verordnung oder Bescheide immer Hoheitsverwaltung und daher wirtschaftlichen Unternehmungen (etwa GmbH, Verein) nicht zugänglich. Es ist daher nicht möglich bzw. zulässig, dass mehrere Gemeinden eine Wasserversorgungs-GmbH gründen, die auch Abgaben und Gebühren vorschreibt.

Sinnvoll und effizient kann es aber sein, zB Wohnungserrichtungs- oder Immobilienverwaltungs-GmbH oder Straßenerhaltungs-GmbH zu gründen. Zwar sind die steuerlichen Vorteile auf Grund des jüngsten Sparpakets nunmehr endendwollend, dennoch gibt es zahlreiche Vorteile. So können GmbH Landesgrenzen-überschreitend gegründet werden, da es sich um eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung handelt, ist auch das marktwirtschaftliche Risiko geringer. Wenn nur

Gemeinden Gesellschafter sind, dann können auch die Vorteile einer *in-house* Vergabe (vergabefreie Kooperation) genutzt werden.

IV. Rechtliche Hürden und Hindernisse

Nicht zuletzt, da die Aufgaben der Gemeinden wie auch die möglichen Rechtsformen vielfältig sind, tun sich neben praktischen Fragen auch zahlreiche rechtliche Hürden des Arbeitsrechts, des Sozialrechts, des Gewerberechts, des Vergaberechts und des Steuerrechts auf, die eine Bereitschaft zur interkommunalen Kooperation nicht gerade fördern. So ist es etwa nicht einzusehen, weshalb eine Gemeinde dem Arbeitskräfteüberlassungsgesetz unterliegt, wenn sie anderen Gemeinden Personal verleiht. Ebenso ist es nicht einzusehen, weshalb dieselbe Gemeinde einer gewerberechtlichen Genehmigung für die Arbeitskräfteüberlassung bedarf. Steuerliche Fragen und Unsicherheiten ergeben sich beispielsweise, wenn mehrere Gemeinden einen Verein zur Erfüllung bzw. Unterstützung ihrer gesetzlichen Aufgaben gründen. Aber auch wenn eine Gemeinde Aufgaben für eine andere Gemeinde erfüllt, die in der jeweiligen Gemeinde keine Umsatzsteuerpflicht auslöst, besteht mitunter die Auffassung dass hier ein Leistungsaustausch vorliegt, der eine Umsatzsteuerpflicht begründet. Es gibt sogar Überlegungen auch Verbandsbeiträge von Gemeinden an einen Gemeindeverband der Umsatzsteuerpflicht zu unterwerfen. Dass damit jeglichen Kooperationsformen der Boden entzogen wird, liegt auf der Hand.

Hier sind der Gesetzgeber und die Finanzbehörde aufgerufen, Klarstellungen, Anpassungen und Vereinfachungen für die Gemeinden vorzunehmen, damit die Intentionen die aus der B-VG-Novelle klar ersichtlich sind, zum Durchbruch verholfen werden.

V. Zusammenfassung

Die Gemeinden haben schon bisher sehr wirtschaftlich und effizient gearbeitet. Sie wehren sich auch nicht gegen sinnvolle Innovationen um Verwaltungsabläufe besser zu gestalten und wirtschaftlich zu handeln. Nicht nur die knappen Budgets, sondern der unmittelbare Kontakt mit dem Bürger zwingt die Gemeinden dazu. Der Bürgernutzen und die Akzeptanz durch den Bürger muss allerdings im Vordergrund stehen. Sie verwehren sich allerdings gegen Maßnahmen die

nur Einmaleffekte darstellen und alte gewachsene Strukturen zerstören und keine langfristigen Vorteile bringen. Sie verlangen auch, dass bei den angedachten Strukturreformen – Zusammenlegungen – die Bürger eingebunden werden und deren Entscheidungen auch respektiert werden.

Kooperationen und Zusammenarbeit werden in der Zukunft sicher noch stärker genutzt werden. Schon bisher haben Gemeinden auf vielfältige Weise kooperiert bzw. zusammengearbeitet. Die zahlreichen Gemeindeverbände egal ob im Bereich der Abgabeneinhebung, der Durchführung der Abwasserentsorgung bzw. der Wasserversorgung oder der Abfallbeseitigung. Dennoch besteht noch Potential für die Zusammenarbeit. Die B-VG-Novelle bietet sicherlich wesentliche Vereinfachungen und Erleichterungen. Die Landesgesetzgeber sind hier aufgefordert die entsprechenden Anpassungen vorzunehmen, damit die Intentionen des Bundesverfassungsgesetzgebers auch umgesetzt werden können. Allerdings sind auch gesetzliche Hürden die eine Zusammenarbeit erschweren, zu beseitigen.

Impulsreferat im Rahmen des Praxisteils²

Die B-VG-Novelle zur Stärkung der Rechte der Gemeinden ist bislang auf einhellige Zustimmung gestoßen. Aus der Sicht eines Beraters des damaligen Präsidenten des Bundesrates bei der Konzeption und Formulierung ist es besonders erfreulich, dass die mit dem Gesetzesvorschlag verbundenen Ziele erreicht wurden.

Die breite Öffnung der bundesverfassungsgesetzlichen Rahmenbedingungen sollte auch den einfachen Gesetzgeber ermuntern, die Bedingungen so zu gestalten, dass innovative Ideen und Ansätze unterstützt und nicht verhindert werden. Wichtig ist, vorrangig die Chancen zu sehen und weniger den Versuch zu machen, mögliche (rechtliche) Probleme und Bedenken nach jede Richtung hin „abzusichern“.

Die bisherigen Gemeindeverbände sind ein stabiler und verlässlicher Teil der Staatsverwaltung; es gibt kaum höchstgerichtliche Judikatur oder gar strukturelle Probleme. Dieses System kann nunmehr weiterentwickelt werden.

Da für die länderüberschreitende Zusammenarbeit von Gemeinden Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG notwendig sind (Art 116a Abs 6 und Art 116b letzter Satz B-VG), wird eine weitgehende Angleichung der entsprechenden Regelungen (der Gemeindekooperationsgesetze) aller Länder sinnvoll sein.

Konkrete Praxisfragen sind meist weniger rechtlicher als emotionaler Natur; der Kommunikation und der Information der politischen Entscheidungsträger in den Gemeinderäten und der Bevölkerung kommt daher besondere Bedeutung zu.

1 Landtagsdirektor des Oö. Landtags, Leiter der Direktion Verfassungsdienst im Amt der Oö. Landesregierung (er war in diesen Funktionen an der Erstellung des Gesetzentwurfs beteiligt) und Universitätslektor.

2 Dieser Beitrag ist die geringfügig überarbeitete Fassung des am 17.4.2012 im Rahmen der Tagung „Gemeindekooperationen Chancen nutzen – Potenziale erschließen“ vorgetragenen Impulsreferates. Der Vortragsstil wurde beibehalten. Vgl. allgemein bereits Steiner, Schwerpunktthema Gemeindekooperation, Stärkung der Rechte der Gemeinden, in: Parlamentsdirektion (Hg), Tätigkeitsbericht des Bundesrates, Vorsitz Salzburg (2. Halbjahr 2011) und Steiermark (1. Halbjahr 2012) (2012) 14.

Die unterschiedliche Gemeindestruktur (Einwohner/innen, Fläche, Finanzkraft) wird ein kritischer Faktor bei der Repräsentation, der Mittelaufbringung und der Einnahmenaufteilung sein („Kooperation auf Augenhöhe“).

Die möglichen unterschiedlichen Zwecke einer Kooperation werden unterschiedliche Folgen für die Organisation, Entscheidungsfindung und Kontrolle nach sich ziehen: Entscheidungen als Behörde sind im Sinn des Legalitätsprinzips enger gebunden als Entscheidungen im „gestaltenden“ („politischen“) Bereich.

Bei allen Formen der Gemeindekooperation kann es zu einer Verdünnung des (Kontroll-)Einflusses der unmittelbar demokratisch legitimierten Gemeinderäte kommen („Flucht in die Gemeindekooperation“).

Die Rechnungshofzuständigkeiten beziehen sich derzeit ausdrücklich nur auf Gemeindeverbände; sonstige Formen der Gemeindekooperation unterliegen daher nicht dieser Prüfungsbefugnis des Rechnungshofs, sofern diese nicht gesetzlich vorgesehen wird.

Bei der Dienstpostenplan-Handhabung wird mehr Flexibilität, insbesondere auch seitens der Aufsichtsbehörde notwendig sein.

Soweit Gebühren einzuheben sind, ist den Rechtsträgern der Kooperationen die Einbringung von Geldleistungen im Verwaltungsweg (politische Exekution) sowie die Möglichkeit der Ausstellung von Rückstandsausweisen zu eröffnen (vgl § 1 Abs 1 Z 3 und § 3 Abs 2 Verwaltungsvollstreckungsgesetz 1991).

Die Eckpunkte konkreter Regelungen („Mindestinhalte“) unterscheiden sich in den „neuen“ Formen grundsätzlich nicht von den „alten“ und umfassen³:

- die Organe des Rechtsträgers der Kooperation (Bezeichnung, Bestellung, Zusammensetzung, Verhältnis zueinander, Geschäftsstelle);
- den abstrakten Instanzenzug bei Besorgung von Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung;
- die Regelung des Geschäftsgangs und der Willensbildung der Kollegialorgane;

3 Vgl *Havranek/Kemptoner*, Interkommunale Zusammenarbeit, in: Klug/Oberndorfer/Wolny (Hg), Das österreichische Gemeinderecht (2008) Rz 69 mwN.

- die „demokratischen Grundsätze“ für die Bildung, wenn Gemeindeverbände zur Besorgung von Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs gebildet werden (vgl Art 116a Abs 3 B-VG);
- die Vertretung des Kooperationsrechtsträgers nach außen;
- die Haftung für die vom Kooperationsrechtsträger eingegangenen Verpflichtungen;
- die Entscheidung über Streitigkeiten aus dem Kooperationsverhältnis;
- die Haushaltsführung und die Geschäftsführung;
- die Tragung des Aufwands, der dem Kooperationsrechtsträger aus seiner Geschäftsführung erwächst;
- die Regelung des Beitritts, des Austritts und der Auflösung des Kooperationsrechtsträgers.

Zur Frage der Einrichtung von Gemeindewachkörpern über Gemeindeverbände nach der B-VG-Novelle BGBl I Nr 60/2011

I. Allgemeines

A) Zur verfassungsrechtlichen Grundlage der Gemeindewachkörper

Gemeindewachkörper sind von den Gemeinden errichtete und ihnen beigegebene „bewaffnete oder uniformierte oder sonst nach militärischem Muster eingerichtete Formationen, denen Aufgaben polizeilichen Charakters übertragen sind“.¹ Angehörige der Gemeindewachkörper gelten nach § 5 Abs 2 Z 2 Sicherheitspolizeigesetz² als Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes.³ Im Jahre 2000 ging man noch von etwa 45 Gemeindewachen in Österreich aus, die in der Praxis als „Gemeindesicherheitswache“, „Stadtpolizei“ oder „Städtische Sicherheitswache“ bezeichnet werden.⁴ Gemeindewachkörper durchbrechen das Wachkörpermonopol des Bundes, als diese bislang als einzige neben den Bundeswachkörpern (Bundespolizei, Zoll- und Justizwache) verfassungsrechtlich vorgesehen sind. Zuständig für die Regelung der Errichtung und Organisierung von Gemeindewachkörpern ist der Landesgesetzgeber insofern, als die Angelegenheiten

1 Vgl dazu die Definition in Art 78d Abs 1 B-VG, welche nach herrschender Lehre auch auf die Kompetenzbestimmung des Art 10 Abs 1 Z 14 B-VG übertragbar ist, vgl *Hauer*, Art 10 Abs 1 Z 14 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2011) Rz 12 und *Pöschl*, Art 118/8 B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000) Rz 6.

2 BGBl Nr 566/1991 idF BGBl I Nr 13/2012.

3 *Hauer/Keplinger*, Sicherheitspolizeigesetz⁴ (2011) 101 f. Dies impliziert nach Meinung der Lehre eine gewisse Schlagkraft und damit eine Mindestzahl an Mitgliedern, die jedoch nur selten erreicht wird, weshalb in diese Fällen auch die Rede von bloßen „Wachen“ ist, die im Gegensatz zu Wachkörpern auch nicht zur Handhabung des VStG herangezogen werden dürfen, vgl *Kahl/Weber*, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (2011) Rz 260.

4 *Pöschl*, Art 78d B-VG, in: Korinek/Holoubek (Hg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (2000) Rz 20.

seit der Novelle BGBl I Nr 8/1999 explizit von der Zuständigkeit des Bundes ausgenommen sind.⁵

Die Errichtung eines Gemeindewachkörpers erfolgt grundsätzlich durch Verordnung der Gemeinde, wobei jedoch umstritten ist, inwiefern eine solche Verordnung unmittelbar aufgrund der Bundesverfassung ergehen darf oder eine einfachgesetzliche Ermächtigung hinzutreten muss. Das B-VG normiert in diesem Zusammenhang lediglich die Anzeigepflicht der Verordnung in Art 118 Abs 8, was einerseits als Indiz für die Zugehörigkeit der Angelegenheit zum eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde gedeutet, andererseits mit Verweis auf die Genese der Bestimmung darin auch eine verfassungsunmittelbare Verordnungsermächtigung gesehen wird.⁶ Die Rechtsform der Verordnung ist unbestritten, zumal die Errichtung eines Gemeindewachkörpers, dessen Angehörige unter anderem zur Ausübung unmittelbaren Zwangs ermächtigt sind, jedenfalls einen normativen Rechtsakt einer Verwaltungsbehörde darstellt, der sich inhaltlich an die Allgemeinheit richtet, weshalb dafür nur die Verordnung in Betracht kommt.⁷

Angehörige der Gemeindewachkörper sind exekutive Hilfsorgane und den Gemeinden beigegeben, das heißt organisatorisch (via Planstelle) in die Behörde integriert.⁸ Sie gehören dem Gemeindeamt bzw Stadtmagistrat an, da die Errichtung weiterer administrativer Hilfsapparate durch die Gemeinden verfassungsrechtlich unzulässig ist.⁹ Allerdings weist *Neuhofer* darauf hin, dass dieses Geschäftsbesorgungsmonopol insofern durchbrochen wird, als die Bundesverfassung selbst Ausnahmen dazu vorsieht, wie dies etwa durch die Rechte der Gemeinden als selbständiger Wirtschaftskörper nach Art 116 Abs 2 B-VG, der Regelung der inneren Einrichtungen zur Besorgung der Gemeindeaufgaben nach Art 118 Abs 3 Z 1 B-VG und durch Übertragung von Gemeindeaufgaben an Gemeindeverbände nach Art 116a B-VG oder an staatliche Behörden nach Art 118 Abs 7 B-VG der Fall

5 *Hauer*, Art 10 Abs 1 Z 14 B-VG Rz 18.

6 *Pöschl*, Art 118/8 B-VG Rz 7; anderer Meinung etwa *Faber*, Die Neuordnung der Gemeindewachkörper durch die B-VG-Novelle 1999, ZfV 1999, 828 (831), für den eine verfassungsunmittelbare Verordnungsermächtigung im Text des B-VG deutlicher formuliert zu sein hätte, als dies gegenwärtig in der bloßen Anzeigepflicht der Fall ist.

7 Vgl dazu auch die Stellungnahme des Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, GZ BKA-603.407/0001-V/2/2008 vom 8.4.2009, Pkt 2.3.

8 *Faber*, ZfV 1999, 832 (FN 47).

9 So *Faber*, ZfV 1999, 832 (FN 49), sog „Geschäftsbesorgungsmonopol“ des Gemeindeamtes.

ist.¹⁰ Administrative Aufgaben der Gemeinde müssen also – abgesehen von den verfassungsrechtlich zulässigen Ausnahmen – zwingend vom Gemeindeamt besorgt werden; unzulässig wäre es etwa, würden einzelne Gemeindeorgane eigene Geschäftsapparate einrichten.¹¹

B) Gemeindeverbände nach der B-VG-Novelle BGBl I Nr 60/2011

Abgesehen von den in zahlreichen Bundesländern einfachgesetzlich vorgesehenen Verwaltungsgemeinschaften und der europarechtlich vorgesehenen Möglichkeit der Errichtung eines (grenzüberschreitenden) „Europäischen Verbundes für Territoriale Zusammenarbeit“¹² ist die bundesverfassungsgesetzlich einzig vorgesehene Form der Gemeindekooperation der in Art 116a B-VG geregelte Gemeindeverband. Dabei handelt es sich um Verwaltungsträger mit eigener Rechtspersönlichkeit, in denen Gemeinden zur Besorgung bestimmter Zwecke zusammengeschlossen sind.¹³ Während die Handlungen der Verwaltungsgemeinschaften jeweils der Gemeinde zugerechnet werden, für die sie tätig sind, treten die Gemeindeverbände an die Stelle der Gemeinden, in dem Sinne, dass die Gemeindeaufgaben der gemeindlichen Verwaltung entzogen und ausschließlich durch den Gemeindeverband zu besorgen sind.¹⁴ Dem Gemeindegesetzgeber obliegt dabei die detaillierte Ausgestaltung, insbesondere in Form von Bestimmungen über den Beitritt, Austritt und die Auflösung von Gemeindeverbänden, wie sie in den Gemeindeordnungen geregelt sind. Art 116a B-VG sieht grundsätzlich drei Möglichkeiten des Zusammenschlusses zu einem Gemeindeverband vor: Durch Vereinbarung der Gemeinden, durch Gesetz oder durch Vollzugsakt jeweils mit unterschiedlichen Voraussetzungen.¹⁵

¹⁰ Neuhofer, *Gemeinderecht*² (1998) 167.

¹¹ Neuhofer, *Gemeinderecht* 168.

¹² Vgl die Verordnung (EG) 1082/2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ), ABl 2006 L 210/19 und dazu Obwexer, Der EVTZ als neues unionsrechtliches Instrument territorialer Zusammenarbeit, in: Bußjäger/Gamper/Happacher/Woelk (Hg), *Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino* (2011) 47.

¹³ Kojan, *Gemeindeverbände und Bundesverfassung* (1979) 7.

¹⁴ Vgl dazu mit Verweis auf die Judikatur Weber, *Interkommunale und überörtliche Zusammenarbeit in Österreich: Verfassungsrechtliche und institutionelle Grundlagen*, in: Gamper (Hg), *Interkommunale Zusammenarbeit und überörtliche Raumplanung* (2007) 131 (138).

¹⁵ Vgl Eberhard, *Gemeinderecht*, in: Pürgy (Hg), *Das Recht der Länder*, Bd I (2012) Rz 60 ff.

Gemeindeverbände sind juristische Personen und haben Anteil an der Besorgung von Aufgaben der staatlichen Verwaltung, damit sind die jedenfalls im Bereich der Hoheitsverwaltung juristische Personen öffentlichen Rechts¹⁶, allerdings nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes keine Gebietskörperschaften, vor allem wegen des Wortlauts in Art 116 Abs 1 und Art 116a B-VG, zudem fehle die für Gebietskörperschaften gebotene Allzuständigkeit.¹⁷ Bei Besorgung von Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs werden die Gemeindeverbände überdies selbst zu Selbstverwaltungskörpern, daher ist unter anderem auch die Einrichtung nach „demokratischen Grundsätzen“ nach Art 116 a Abs 3 B-VG geboten.¹⁸ Ferner verlieren die Gemeinden in den auf den Gemeindeverband übertragenen Angelegenheiten ihre Zuständigkeit, wie ihnen auch kein Weisungs- oder Aufsichtsrecht zusteht.¹⁹ In der Praxis sind die Bürgermeister immer zwingend in der Verbandsversammlung vertreten²⁰, womit im Wege mittelbarer demokratischer Legitimation den Anforderungen des Art 116a Abs 3 B-VG entsprochen sein sollte.

II. Die Errichtung bzw Organisation von Gemeindewachkörpern über einen Gemeindeverband

A) Vorbemerkungen

Gemeindewachkörper gehören dem Gemeindeamt bzw Magistrat an und besorgen für die ihnen vorgesetzten Gemeindebehörden den Exekutivdienst im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich. Grundsätzlich kann jede Gemeinde einen Gemeindewachkörper durch Organisationsakt errichten, was als Teil der in Art 118 Abs 3 Z 1

16 *Koja*, Gemeindeverbände 34 und *Havranek/Kemptoner*, Interkommunale Zusammenarbeit, in: Klug/Oberndorfer/Wolny (Hg), Das österreichische Gemeinderecht (2008) Rz 118, vgl auch § 141 Abs 1 der Tiroler Gemeindeordnung, LGBl Nr 36/2001 idF LGBl Nr 11/2012.

17 Vgl zur Judikatur des VfGH dazu *Havranek/Kemptoner*, Zusammenarbeit Rz 121, *Stolzlechner*, Art 116a B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2001) Rz 4 und *Neuhofer*, Gemeinderecht 570. Relativierend und in Abgrenzung zur Begriffsbildung nach dem F-VG vor allem *Koja*, Gemeindeverbände 48 ff.

18 Vgl mit Verweis auf Art 119a Abs 10 B-VG *Neuhofer*, Gemeinderecht 569 und *Havranek/Kemptoner*, Zusammenarbeit Rz 120.

19 *Neuhofer*, Gemeinderecht 571.

20 Vgl etwa § 135 Abs 1 der Tiroler Gemeindeordnung.

B-VG normierten Zuständigkeit zur „Regelung der inneren Einrichtungen zur Besorgung der Gemeindeaufgaben“ betrachtet wird.²¹

Was die Errichtung eines Gemeindewachkörpers über einen Gemeindeverband angeht, so ist im Besonderen auf die eingangs erwähnte B-VG-Novelle BGBl I Nr 60/2011 hinzuweisen, die eine Flexibilisierung bei der Errichtung von Gemeindeverbänden insofern brachte, als die Beschränkung auf „einzelne Aufgaben“ beseitigt wurde und diese nunmehr „in allen Angelegenheiten“ der Gemeinden möglich ist, was jedenfalls eine vom Bundesverfassungsgesetzgeber bewusst verfolgte quantitative Erweiterung der Einrichtungsmöglichkeiten durch Art 116a B-VG in der nun geltenden Fassung bedeutet.²² Konkret dachte man dabei einerseits daran, statt bislang für jede Aufgabe einen eigenen Gemeindeverband einzurichten, diese künftig im Sinne „mehrfach-zuständiger“ Gemeindeverbände mit mehreren Aufgaben betrauen zu können, andererseits es auch zu ermöglichen, etwa ein gemeinsames Meldeamt einzurichten.²³ Zudem ist darauf hinzuweisen, dass Gemeindeverbände auch im Lichte der in Art 119a Abs 2 und Art 127a Abs 1 B-VG normierten Ziele der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit als sinnvolle Möglichkeit der gemeinsamen Erledigung von Gemeindeangelegenheiten zu betrachten sind.²⁴

Schon im Sinn der Literaturmeinung zur Rechtslage vor der B-VG-Novelle kann damit festgehalten werden, dass Aufgabe eines Gemeindeverbandes jede Aufgabe sein kann, zu deren Durchführung die Gemeinde (im eigenen oder übertragenen Wirkungsbereich) zuständig ist, wobei auch die Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf den Gemeindeverband in Betracht kommt.²⁵ Die Einschränkung des Art 116a Abs 1 Z 1 B-VG, im Fall der Besorgung von Aufgaben der Hoheitsverwaltung die Funktion der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper nicht zu beeinträchtigen, blieb erhalten. Was die Verwendung der Begriffe „Aufgabe“ und „Angelegenheiten“ angeht, so sei auf die Differenzierung im B-VG hingewiesen, wonach die hier

21 Stolzlechner, Art 118 B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2004) Rz 41 (FN 201).

22 Vgl die Erläuterungen zum Gesetzesantrag des Bundesrates 185/A-BR/2011, ferner Bußjäger, Neue Perspektiven der Gemeindezusammenarbeit?, JRP 2012, 99 (104): „Inhaltliche Schranken für die Einrichtung von Gemeindeverbänden gibt es praktisch keine mehr [...]“.

23 Vgl den Bericht des Ausschusses für Verfassung und Föderalismus des Bundesrates, 8526 BgBR und das Stenographische Protokoll der 112. Sitzung des Nationalrates, 24. GP, 6.7.2011, 154.

24 Vgl Stolzlechner, Art 116a B-VG Rz 1.

25 Koja, Gemeindeverbände 30 mwN.

relevante „Regelung der inneren Einrichtung zur Besorgung der Gemeindeaufgaben“ gemäß Art 118 Abs 3 Z 1 B-VG eine „Angelegenheit“ der Gemeinde ist. Daraus ergeben sich hinsichtlich der Frage der Errichtung bzw Organisation von Gemeindewachkörpern über einen Gemeindeverband grundsätzlich zwei Varianten:

B) Variante 1

Eine Möglichkeit bestünde darin, den Betrieb von mehreren, zunächst von einzelnen Gemeinden jeweils durch Verordnung errichteten Wachkörpern in einem Gemeindeverband zusammenzufassen und als Angelegenheit der inneren Einrichtungen zur Besorgung der Gemeindeaufgaben (Art 118 Abs 3 Z 1 B-VG) und damit auch als eine „Angelegenheit“ im Sinn des Art 116a Abs 1 B-VG (systematisches Argument) auf den Gemeindeverband zu übertragen.

Konkret verbliebe damit bei der Gemeinde nur der konstituierende Gründungsakt der Errichtung durch Verordnung, während der gesamte operative Betrieb des Wachkörpers, also insbesondere dessen Ausstattung mit den erforderlichen personellen und sachlichen Ressourcen sowie die Organisation und Abwicklung des Dienstbetriebs etc, dem Gemeindeverband übertragen würde; der von diesem betriebene Wachkörper könnte dann als Hilfsorgan für die Behörden aller am Gemeindeverband beteiligten Gemeinden zur Verfügung stehen.

Dadurch könnte jedenfalls auch die notwendige Mannschaftsstärke, wie sie im Lichte der Lehrmeinungen zu Art 78d Abs 2 B-VG vertreten wird²⁶, erreicht werden, da davon auszugehen ist, dass ein für mehrere Gemeinden von einem Gemeindeverband gemeinsam betriebener Wachkörper eher die erforderliche Anzahl von Personen (die dann auch in einem Dienstverhältnis zum Gemeindeverband stehen) aufweisen dürfte.

Dem könnte unter Umständen entgegengehalten werden, dass diese Mannschaftsstärke nur gemeinsam, nicht aber für jede einzelne beteiligte Gemeinde für sich, erreicht wird. Im Hinblick auf die Systementscheidung des Bundesverfassungsgesetzgebers der B-VG-Novelle BGBl I Nr 60/2011, die nunmehr auch die Regelung der inneren Einrichtungen zur Besorgung der Gemeindeaufgaben (Art 118 Abs 3

²⁶ Vgl dazu den Überblick bei *Hauer*, Art 78d B-VG, in: *Kneihls/Lienbacher* (Hg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (2002) Rz 3.

Z 1 B-VG) als eine auf einen Gemeindeverband übertragbare „Angelegenheit“ im Sinn des Art 116a Abs 1 B-VG begreift (siehe vorstehend), schiene das jedoch überschießend. Zudem ist im Zeitpunkt der Errichtung eines Gemeindewachkörpers, also der Anordnung seines rechtlichen Bestands mit normativer Wirkung, eine gewisse Mannschaftsstärke faktisch nie gegeben, zumal ja erst auf der Grundlage eines solchen konstitutiven Gründungsakts die erforderlichen weiteren Schritte zur Aufstellung und Organisation des Wachkörpers einschließlich seiner personellen Ausstattung möglich werden. Dass dies stets nur durch die Gemeinde selbst, nicht aber – wie hier intendiert – für mehrere Gemeinden gemeinsam durch einen von diesen gebildeten Gemeindeverband erfolgen können soll, scheint tatsächlich wenig einsichtig²⁷, ist doch im Ergebnis entscheidend, ob die bundesverfassungsgesetzlich vorgegebenen Kriterien für einen Wachkörper im Rahmen des gemeindeorganisationsrechtlichen Rahmens – und dazu gehört nunmehr eben auch die Bildung eines Gemeindeverbands zur Regelung der inneren Einrichtungen der Besorgung der Gemeindeaufgaben – erfüllt werden oder nicht.

In einer Zusammenschau der geänderten Verfassungsrechtslage und unter Berücksichtigung der dahinter stehenden Motive des Bundesverfassungsgesetzgebers scheint es meines Erachtens ausreichend, wenn die geforderte Mindestmannschaftsstärke letztlich im durch den Gemeindeverband gemeinsam für die beteiligten Gemeinden betriebenen Wachkörper erreicht wird.

Ausgehend davon, dass es sich bei Gemeindewachkörpern um administrative Hilfsorgane und nicht um Behörden handelt, wäre eine Zuordnung der Angehörigen der Gemeindewachkörper zu einem Gemeindeverband (statt des Gemeindeamtes) auch insofern verfassungskonform, als der Gemeindeverband eine der verfassungsrechtlich zulässigen Ergänzungen zum Geschäftsbesorgungsmonopol des Gemeindeamtes darstellt.

Schranken ergeben sich dabei nur in zweierlei Hinsicht: Zum einen darf gemäß Art 116a Abs 1 Z 1 B-VG bei der Besorgung von Aufgaben der Hoheitsverwaltung die Funktion der Gemeinde als Selbstverwaltungskörper nicht gefährdet werden, was in Zusammenhang mit der Erteilung der aufsichtsbehördlichen Genehmigung des Gemeinde-

27 Zur begrenzten normativen Wirkung des Kriteriums der Mannschaftsstärke – konkret für die Anwendung des Art 118a B-VG – wiederum Hauer, Art 78d B-VG Rz 3; nichts anderes kann dann aber wohl in Ansehung einer Anwendung des Art 116a B-VG gelten.

verbands von Bedeutung ist²⁸, und zum anderen muss das Wachkörpermonopol des Bundes (Art 78d Abs 2 B-VG) beachtet werden, wonach im örtlichen Wirkungsbereich einer Bundespolizeidirektion kein weiterer Wachkörper von einer Gebietskörperschaft errichtet werden darf (sog „Konkurrenzverbot“).

C) *Variante 2*

Eine alternative Möglichkeit bestünde in der Übertragung der einschlägigen materiellen Aufgaben der Gemeinde als solche auf den Gemeindeverband, welcher sodann mit den entsprechenden behördlichen Befugnissen etwa auch zur Verordnungserlassung ausgestattet werden würde. So ließe sich der Gemeindewachkörper durch den Gemeindeverband als Hilfsorgan einrichten, das die Anordnungen der Behörde (in diesem Fall dann des Gemeindeverbandes), der er beigegeben ist, zu vollziehen hätte.

Diese Variante erscheint jedoch aus zwei Gründen problematisch: Einerseits wäre Voraussetzung dafür wohl eine allgemeine einfachgesetzliche Grundlage, wonach Wachkörper als zulässiges Verbandsorgan vorgesehen sein müssten (vgl zB § 134 Tiroler Gemeindeordnung, in dem dies gegenwärtig freilich nicht vorgesehen ist) – die einschlägige bundesverfassungsrechtliche Ermächtigung in Art 116a Abs 4 B-VG sieht diesbezüglich nur Mindestgarantien vor, schließt die Festlegung weiterer durch den zuständigen Landesgesetzgeber hingegen nicht aus. In der Literatur wird dabei allerdings lediglich auf die Möglichkeit der Einrichtung etwa von Verbandsausschüssen oder internen Kontrollorganen hingewiesen²⁹ und nach den Ausführungen der Erledigung BKA-603.407/0001-V/2/2008 vom 8.4.2009, Pkt 3.2.1., sei ein Wachkörper jedenfalls nicht als potentiell Verbandsorgan anzusehen, auch hat sich durch die Novelle BGBl I Nr 60/2011 nichts an der organisationsrechtlichen Ausgestaltung der Gemeindeverbände geändert.

Andererseits sind Gemeindewachkörper nach herrschender Lehre und wie zudem oben dargelegt jedenfalls durch Verordnung der Gemeinde einzurichten, zudem ist – abgesehen von der bloß implizit angenommenen Verordnungsermächtigung über die indirekte Formulierung in Art 118 Abs 8 B-VG – schon begrifflich im B-VG von „Gemeindewachkörpern“ und nicht von Gemeindeverbandswachkörpern

²⁸ Eberhard, Gemeinderecht Rz 61.

²⁹ Havranek/Kemptoner, Zusammenarbeit Rz 94.

die Rede, ferner wurde mit BGBl Nr 565/1991 seinerzeit die Neuerrichtung von Gemeindevachkörpern ausdrücklich den Gemeinden überantwortet.³⁰ Da die Einfügung im Jahre 1991 lediglich klarstellenden Charakter hatte, geht man davon aus, dass der Entfall verbunden mit der Übernahme in Art 118 B-VG nichts an der Zuständigkeit der Gemeinden zur Errichtung der Gemeindevachkörper geändert habe, in dem Sinne, dass diese Kompetenz den Gemeinden jedenfalls nicht entzogen worden sei.³¹

Im Gegensatz zu Variante 1 ergäbe sich zudem das Problem der Einschränkung der Schaffung von Wachkörpern ausschließlich durch Gebietskörperschaften, wie dies implizit aus Art 78d Abs 2 B-VG abgeleitet wird.³² Zwar wurde auch in der älteren (und damit der auf der seinerzeit restriktiveren Rechtslage basierenden) Lehre die Charakterisierung eines Gemeindeverbandes als Gebietskörperschaft zum Teil bejaht³³, doch wird dies nach herrschender Lehre und Rechtsprechung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts³⁴ verneint – hauptsächlich mit der Begründung, dass Gemeindeverbände über keine allgemeinen, sondern bloß auf einzelne Sachgebiete beschränkte Zuständigkeiten verfügen würden.³⁵ Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass sich trotz der erweiterten Befugnisse der Gemeindeverbände nach der B-VG-Novelle BGBl I Nr 60/2011 an dieser Charakterisierung nichts ändern wird.

Insgesamt stößt diese Variante also an Probleme, die jedenfalls landesgesetzlich bzw in der möglichen Errichtung der Wachkörper durch die Gemeinden bzw Gemeindeverbände wohl nur schwer auflösbar wären.

30 „obliegt der Gemeinde“, vgl Art 78d Abs 2 B-VG idF BGBl Nr 565/1991 und BKA-603.407/0001-V/2/2008 vom 8.4.2009, Pkt 2.4.2.

31 Pöschl, Art 118/8 B-VG Rz 11.

32 Pöschl, Art 78d B-VG Rz 22 und BKA-603.407/0001-V/2/2008 vom 8.4.2009, Pkt 3.2.2.

33 Vgl die Ausführungen bei Kojá, Gemeindeverbände 45 ff und Antonioli/Kojá, Allgemeines Verwaltungsrecht³ (1996) 321, wo Gemeindeverbände schon nach alter Rechtslage explizit unter den Gebietskörperschaften genannt wurden.

34 Vgl etwa VfSlg 13.705/1994.

35 So die Auffassung in der Judikatur, vgl die Zusammenstellung bei Havranek/Kemptner, Zusammenarbeit Rz 121 und Stolzlechner, Art 116a B-VG Rz 4.

III. Ergebnis

Die oben in Variante 1 skizzierte Möglichkeit der Errichtung von Gemeindegewachkörpern durch die beteiligten Gemeinden und anschließender Übertragung des operativen Betriebs auf einen gemeinsam gebildeten Gemeindeverband als Teil der Regelung der inneren Einrichtungen zur Besorgung der Gemeindeaufgaben (Art 118 Abs 3 Z 1 B-VG) und damit als eine „Angelegenheit“ im Sinne des Art 116a B-VG stellt sich demgegenüber als – insbesondere im Lichte der B-VG-Novelle BGBl I Nr 60/2011 – verfassungsrechtlich zulässige Variante dar. Die mit der Verwirklichung von Variante 2 verbundenen Probleme im Zusammenhang mit der Einrichtung des Wachkörpers durch den Gemeindeverband ergäben sich hier ebenso wenig wie die Schranke durch den Gebietskörperschaftsvorbehalt bei Errichtung von Wachkörpern aus Art 78d Abs 2 B-VG, zumal die Gemeindegewachkörper jeweils durch die Gemeinden errichtet und sodann als Angelegenheit des Art 118 Abs 3 Z 1 B-VG vom Gemeindeverband betrieben werden würden.

Ferner sei darauf hingewiesen, dass es etwa in Oberösterreich über Verwaltungsgemeinschaften eingerichtete – ebenso als administrative Hilfsapparate geltende – gemeinsame Gemeindeämter für mehrere Gemeinden gibt.³⁶ Darüber hinaus stünde die Angelegenheit des Art 118 Abs 3 Z 1 B-VG wie oben dargelegt ohnehin zur Disposition der Gemeinden über Art 116a B-VG.

Im Einzelfall zu klären wären Detailfragen auf einfachgesetzlicher Ebene, etwa hinsichtlich der behördlichen Zuständigkeiten (dabei insbesondere auch in Zusammenhang mit einer Ermächtigung zur Handhabung des VStG nach Art 118a B-VG), zumal ein Wachkörper nur im Rahmen der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit der Behörde tätig werden kann, deren Hilfsorgan er ist, oder in Bezug auf die konkrete Mannschaftsstärke (siehe dazu auch die vorstehenden Ausführungen). Ungeachtet dessen, dass es hier bislang weder eine gesetzlich festgelegte noch eine judikativ abgegrenzte Mindestpersonalstärke gibt, dürfte diese mit einem über einen Gemeindeverband gemeinsam betriebenen Gemeindegewachkörper jedenfalls erreicht werden können, wie auch eine Zusammenarbeit in diesem Bereich dem verfassungsrechtlichen Effizienzgebot der Gemeindeverwaltung (Art 119a Abs 2 und Art 127a Abs 1 B-VG) entspreche.

36 Vgl in diesem Zusammenhang etwa die Ausführungen von Bundesrat *Lindinger* in den Stenographischen Protokollen der 799. Sitzung des Bundesrates am 21.7.2011, 64 f, ferner *Weber*, Zusammenarbeit 135 f.

Verzeichnis der Autoren

Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, Direktor des Instituts für Föderalismus und Direktor des Vorarlberger Landtags, Bregenz

Univ.-Prof. Dr. Harald Eberhard, Institut für Österreichisches und Europäisches Öffentliches Recht, Wirtschaftsuniversität Wien

Dr. Walter Leiss, Generalsekretär des Österreichischen Gemeindebundes, Wien

Dr. Niklas Sonntag, Institut für Föderalismus, Innsbruck

Dr. Wolfgang Steiner, Landtagsdirektor des Oö. Landtags, Leiter der Direktion Verfassungsdienst im Amt der Oö. Landesregierung, Linz

Univ.-Prof. Dr. Harald Stolzlechner, Institut für Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Universität Salzburg

Univ.-Prof. Dr. Erich Thöni, Institut für Finanzwissenschaft, Universität Innsbruck

Dr. Klaus Wirth, KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Wien

SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUS

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976 ISBN 3-7003-0479-X (€ 7,21)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. ISBN 3-7003-0129-4 (€ 4,94 vergriffen)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. ISBN 3-7003-0144-8 (€ 28,71 vergriffen)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. ISBN 3-7003-0478-X (€ 11,99)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. ISBN 3-7003-0482-X (€ 4,21 vergriffen)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer/Guy Heraud/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. ISBN 3-7003-0161-8 (€ 11,63 vergriffen)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. ISBN 3-7003-0181-2 (€ 18,17)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. ISBN 3-7003-0182-0 (€ 17,44)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. ISBN 3-7003-0183-9 (€ 10,17 vergriffen)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. ISBN 3-7003-0184-7 (€ 10,03)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. ISBN 3-7003-0203-7 (€ 10,03 vergriffen)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. ISBN 3-7003-0214-2 (€ 7,99)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. ISBN 3-7003-0215-0 (€ 12,21)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. ISBN 3-7003-0226-6 (€ 21,66)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. ISBN 3-7003-0245-2 (€ 14,39)

- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. ISBN 3-7003-0247-9 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. ISBN 3-7003-0250-9 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. ISBN 3-7003-0251-7 (€ 34,88 vergriffen)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. ISBN 3-7003-0252-5 (€ 28,34)
- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. ISBN 3-7003-0270-3 (€ 20,35)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. ISBN 3-7003-0282-7 (€ 13,66)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. ISBN 3-7003-0299-1 (€ 10,76 vergriffen)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. ISBN 3-7003-0308-4 (€ 24,20)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0320-3 (€ 13,44)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik – Bund – Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. ISBN 3-7003-0318-1 (€ 14,39)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler/Irmgard Kathrein/Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum. Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. ISBN 3-7003-0341-6 (€ 49,4 vergriffen)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. ISBN 3-7003-0347-5 (€ 11,63)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler/Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. ISBN 3-7003-0364-5 (€ 20,35)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des **Bundesrates** der Republik Österreich. 1983. ISBN 3-7003-0365-3 (€ 14,54)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell/Karl Fink/Werner Plunger/Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. ISBN 3-7003-0524-9 (€ 34,88)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. ISBN 3-7003-0519-2 (€ 20,35 vergriffen)

- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. ISBN 3-7003-0566-4 (€ 26,96 vergriffen)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie – Praxis – Reform. 1984. ISBN 3-7003-0606-7 (€ 33,07)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. ISBN 3-7003-0607-5 (€ 19,62)
- Bd. 35 **Christian Smekal/Manfried Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 – 1983. 1985. ISBN 3-7003-0608-3 (€ 52,32 vergriffen)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 – 1873. 1985. ISBN 3-7003-0636-9 (€ 47,96)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analysen einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. ISBN 3-7003-0687-3 (€ 37,79)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. ISBN 3-7003-0685-7 (€ 14,17)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. ISBN 3-7003-0810-1 (€ 23,26)
- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompentenz. 1987. ISBN 3-7003-0723-3 (€ 13,08)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Bereich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. ISBN 3-7003-0738-1 (€ 59,59)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. ISBN 3-7003-0752-7 (€ 20,35)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken. 1988. ISBN 3-7003-0781-1 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 44 **Stefan Huber/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. ISBN 3-7003-0763-2 (€ 11,63 vergriffen)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. ISBN 3-7003-0798-5 (€ 18,17)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. ISBN 3-7003-0811-6 (€ 24,71)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. ISBN 3-7003-0848-5 (€ 21,08)

- Bd. 48 **Wolfgang Bartscher**, EG-Beitritt und Föderalismus. Folgen einer EG-Mitgliedschaft für die bundesstaatliche Ordnung Österreichs. 1990. ISBN 3-7003-0864-7 (€ 21,08 vergriffen)
- Bd. 49 **Fried Esterbauer/Peter Pernthaler** (Herausgeber), Europäischer Regionalismus am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick. 1991. ISBN 3-7003-0907-4 (€ 23,98)
- Bd. 50 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Außenpolitik der Gliedstaaten und Regionen. 1991. ISBN 3-7003-0930-9 (€ 23,26)
- Bd. 51 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Neue Wege der Föderalismusreform. 1992. ISBN 3-7003-0949-X (€ 23,26)
- Bd. 52 **Bernd-Christian Funk/Joseph Marko/Peter Pernthaler**, Die innerstaatliche Umsetzung der Vergaberichtlinien der EG., 1992. ISBN 3-7003-0974-0 (€ 16,71)
- Bd. 53 **Peter Pernthaler**, Das Länderbeteiligungsverfahren an der europäischen Integration. 1992. ISBN 3-7003-0976-7 (€ 15,26)
- Bd. 54 **Stefan Hammer**, Länderstaatsverträge. Zugleich ein Beitrag zur Selbständigkeit der Länder im Bundesstaat. 1992. ISBN 3-7003-0984-8 (€ 31,61)
- Bd. 55 **Peter Pernthaler**, Der differenzierte Bundesstaat. Theoretische Grundlagen, praktische Konsequenzen und Anwendungsbereiche in der Reform des österreichischen Bundesstaates. 1992. ISBN 3-7003-0988-0 (€ 18,89)
- Bd. 56 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Unabhängige Verwaltungssenate und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1993. ISBN 3-7003-1011-0 (€ 42,44)
- Bd. 57 **Heinz Schäffer/Harald Stolzlechner** (Herausgeber), Reformbestrebungen im Österreichischen Bundesstaatssystem. 1993. ISBN 3-7003-1015-3 (€ 17,49)
- Bd. 58 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Raumordnung – eine europäische Herausforderung. 1994. ISBN 3-7003-1041-2 (€ 15,99)
- Bd. 59 **Gerhard Thurner**, Der Bundesstaat in der neueren Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes unter besonderer Berücksichtigung der Kompetenzverteilung. 1994. ISBN 3-7003-1042-0 (€ 35,61)
- Bd. 60 **Michael Morass**, Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration. 1994. ISBN 3-7003-1048-X (€ 37,79)
- Bd. 61 **Peter Pernthaler**, Reform der föderalistischen Finanzordnung. 1994. ISBN 3-7003-1075-7 (€ 23,26)
- Bd. 62 **Karl Weber/Martin Schlag**, Sicherheitspolizei und Föderalismus. Eine Untersuchung über die Organisation der Sicherheitsverwaltung in Österreich. 1995. ISBN 3-7003-1082-X (€ 23,26)
- Bd. 63 **Peter Bußjäger**, Die Naturschutzkompetenzen der Länder. 1995. ISBN 3-7003-1084-6 (€ 23,26)
- Bd. 64 **Klaus Eisterer**, Die Schweiz als Partner. Zum eigenständigen Außenhandel der Bundesländer Vorarlberg und Tirol mit der Eidgenossenschaft 1945 – 1947. 1995. ISBN 3-7003-1116-8 (€ 13,08)

- Bd. 65 **Peter Pernthaler/Georg Lukasser/Irmgard Rath-Kathrein**, Gewerbe – Landwirtschaft – Veranstaltungswesen. Drei Fallstudien zur Abgrenzung der Bundes- und Landeskompetenzen im Wirtschafts- und Berufsvertretungsrecht. 1996. ISBN 3-7003-1135-4 (€ 20,35)
- Bd. 66 **Fritz Staudigl/Renate Fischler** (Herausgeber), Die Teilnahme der Bundesländer am europäischen Integrationsprozeß. 1996. ISBN 3-7003-1162-1 (€ 13,44)
- Bd. 67 **Karl Weber/Irmgard Rath-Kathrein** (Herausgeber), Neue Wege der Allgemeinen Staatslehre. 1996. ISBN 3-7003-1167-2 (€ 20,35)
- Bd. 68 **Peter Pernthaler**, Kammern im Bundesstaat. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Gesichtspunkte einer stärkeren Föderalisierung der Kammern in Österreich. 1996. ISBN 3-7003-1170-2 (€ 16,42)
- Bd. 69 **Fridolin Zanon**, Das 2. Verstaatlichungsgesetz 1947 im Lichte der europarechtlichen Entwicklung. 1996. ISBN 3-7003-1171-0 (€ 15,99)
- Bd. 70 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Bundesstaatsreform als Instrument der Verwaltungsreform und des europäischen Föderalismus. 1997. ISBN 3-7003-1190-7 (€ 31,83)
- Bd. 71 **Josef Unterlechner**, Die Mitwirkung der Länder am EU-Willensbildungs-Prozeß: Normen – Praxis – Wertung. 1997. ISBN 3-7003-1206-7 (€ 33,14 vergriffen)
- Bd. 72 **Sigrid Buchsteiner**, Die Verpflichtung der Gebietskörperschaften zur Tragung ihres Aufwandes. Eine Analyse des bundesstaatlichen Kostentragungsgrundsatzes und der Kostenregelungskompetenz. 1998. ISBN 3-7003-1218-0 (€ 23,26)
- Bd. 73 **Peter Pernthaler/Nicoletta Bucher/Anna Gamper**, Bibliographie zum österreichischen Bundesstaat und Föderalismus 1998. ISBN 3-7003-1224-5 (€ 27,62)
- Bd. 74 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Das Recht des Wassers in nationaler und internationaler Perspektive. 1998. ISBN 3-7003-1226-1 (€ 27,62)
- Bd. 75 **Peter Bußjäger**, Die Organisationshoheit und Modernisierung der Landesverwaltungen. 1999. ISBN 3-7003-1261-X (€ 45,78)
- Bd. 76 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen des EU-Rechts auf die Länder. 1999. ISBN 3-7003-1209-3 (€ 27,62)
- Bd. 77 **Peter Pernthaler/Helmut Schreiner** (Herausgeber), Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder. 2000. ISBN 3-7003-1320-9 (€ 21,66)
- Bd. 78 **Andreas Rosner**, Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder. 2000. ISBN 3-7003-1321-7 (€ 40,70)
- Bd. 79 **Karl Weber/Magdalena Pöschl**, Die Haftung der Länder in der mittelbaren Bundesverwaltung. 2000. ISBN 3-7003-1326-8 (€ 20,35)
- Bd. 80 **Peter Bußjäger**, Die Zustimmungrechte des Bundesrates. 2001. ISBN 3-7003-1357-8 (€ 20,35)
- Bd. 81 **Sigrid Lebitsch-Buchsteiner**, Die bundesstaatliche Rücksichtnahmepflicht. 2001. ISBN 3-7003-1358-6 (€ 18,89)

- Bd. 82 **Peter Bußjäger/Friedrich Lachmayer** (Herausgeber), Rechtsbereinigung und Landesrechtsdokumentation. 2001. ISBN 3-7003-1361-6 (€ 18,00)
- Bd. 83 **Peter Pernthaler/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Ökonomische Aspekte des Föderalismus. 2001. ISBN 3-7003-1369-1 (€ 21,00)
- Bd. 84 **Peter Bußjäger/Christoph Kleiser** (Herausgeber), Legistik und Gemeinschaftsrecht. 2001. ISBN 3-7003-1370-5 (€ 20,00)
- Bd. 85 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Vollzug von Bundesrecht durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1401-9 (€ 26,00)
- Bd. 86 **Christian Ranacher**, Die Funktion des Bundes bei der Umsetzung des EU-Rechts durch die Länder. 2002. ISBN 3-7003-1420-5 (€ 49,90)
- Bd. 87 **Stefan Mayer**, Regionale Europapolitik. Die österreichischen Bundesländer und die europäische Integration. Institutionen, Interessendurchsetzung und Diskurs bis 1998. 2002. ISBN 3-7003-1396-9 (€ 47,90)
- Bd. 88 **Harald Stolzlechner**, Zur rechtlichen Behandlung von Sportanlagen. 2002. ISBN 3-7003-1425-6 (€ 10,90)
- Bd. 89 **Peter Bußjäger**, Katastrophenprävention und Katastrophenbekämpfung im Bundesstaat. 2003. ISBN 3-7003-1431-0 (€ 23,90)
- Bd. 90 **Gernot Meirer**, Die Verbindungsstelle der Bundesländer oder Die gewerkschaftliche Organisation der Länder. 2003. ISBN 3-7003-1435-3 (€ 42,90)
- Bd. 91 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Moderner Staat und innovative Verwaltung. 2003. ISBN 3-7003-1445-0 (€ 21,00)
- Bd. 92 **Peter Bußjäger/Anna Gamper** (editors), The Homogeneity of Democracy, Rights and the Rule of Law in Federal or Confederal Systems. 2003. ISBN 3-7003-1453-1 (€ 24,90)
- Bd. 93 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Föderalistische Lösungen für die Finanzierung des Gesundheitswesens. 2004. ISBN 3-7003-1486-8 (€ 13,90)
- Bd. 94 **Peter Bußjäger/Jürgen Weiss** (Herausgeber), Die Zukunft der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. 2004. ISBN 3-7003-1487-6 (€ 20,90)
- Bd. 95 **Helmut Kramer**, Ökonomische Aspekte der Bundesstaatsreform. 2004. ISBN 3-7003-1491-4 (€ 18,90)
- Bd. 96 **Peter Bußjäger/Rudolf Hrbek** (Herausgeber), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich. 2005. ISBN 3-7003-1528-3 (€ 18,90 vergriffen)
- Bd. 97 **Ulrich Willi**, Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“, 2005. ISBN 3-7003-1563-5, 978-3-7003-1563-6 (€ 22,90)
- Bd. 98 **Anna Gamper/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Subsidiarität anwenden: Regionen, Staaten, Europäische Union. La sussidiarietà applicata: Regioni, Stati, Unione Europea. 2006. ISBN 3-7003-1580-5, 978-3-7003-1580-3 (€ 32,90)
- Bd. 99 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Finanzausgleich und Finanzverfassung auf dem Prüfstand. 2006. ISBN 3-7003-1589-9, 978-3-7003-1589-6 (€ 20,90)

- Bd. 100 **Peter Bußjäger**, Homogenität und Differenz – Grundlegung einer Theorie der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in Österreich vor dem Hintergrund der Europäischen Union. 2006. ISBN 3-7003-1595-3, 978-3-7003-1595-7 (€ 32,90)
- Bd. 101 **Werner Schroeder/Karl Weber**, Die Kompetenzrechtsreform. Aus österreichischer und europäischer Perspektive. 2006. ISBN 3-7003-1608-9, 978-3-7003-1608-4 (€ 29,90)
- Bd. 102 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Katastrophenschutz als Aufgabe und Verantwortung im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1631-2 (€ 22,90)
- Bd. 103 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Beiträge zum Länderparlamentarismus. Zur Arbeit der Landtage. ISBN 978-3-7003-1632-9 (€ 27,90)
- Bd. 104 **Gerhard Lehner**, Länderausgaben. Tendenzen in wichtigen Aufgabenbereichen. 2007. ISBN 978-3-7003-1653-4 (€ 19,90)
- Bd. 105 **Peter Bußjäger/Stefan Hammer** (Herausgeber), Außenbeziehungen der Länder im Bundesstaat. 2007. ISBN 978-3-7003-1668-8 (€ 22,90)
- Bd. 106 **Peter Bußjäger/Felix Knüpling** (Herausgeber), Können Verfassungsreformen gelingen? 2008. ISBN 978-3-7003-1671-8 (€ 32,90)
- Bd. 107 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Sozialkapital, regionale Identität und Föderalismus. 2008. ISBN 978-3-7003-1675-6 (€ 22,90)
- Bd. 108 **Astrid Berger**, Netzwerk Raumplanung – im Spannungsfeld der Kompetenzverteilung. 2008. ISBN 978-3-7003-1685-5 (€ 32,90)
- Bd. 109 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Die Zukunft der parlamentarischen Kontrolle, 2009. ISBN 978-3-7003-1708-1 (€ 26,90)
- Bd. 110 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Parlamentarische Kontrolle und Ausgliederung, 2009. ISBN 978-3-7003-1738-8 (24,90)
- Bd. 111 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern, 2010. ISBN 978-3-7003-1748-7 (€ 27,90)
- Bd. 112 **Andreas Rosner/Peter Bußjäger** (Herausgeber), Im Dienste der Länder – im Interesse des Gesamtstaates. Festschrift 60 Jahre Verbindungsstelle der Bundesländer, 2011. ISBN 978-3-7003-1787-6 (€ 49,90)
- Bd. 113 **Peter Bußjäger/Anna Gamper/Esther Happacher/Jens Woelk** (Hg), Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (ETVZ): Neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, 2011. ISBN 978-3-7003-1811-8 (€ 26,90)
- Bd. 114 **Martin C. Wittmann**, Der Senat der Italienischen Republik und der Bundesrat der Republik Österreich. Ein rechts- und politikwissenschaftlicher Vergleich, 2012. ISBN 978-3-7003-1831-6 (€ 58,00)
- Bd. 115 **Peter Bußjäger/Niklas Sonntag** (Herausgeber), Gemeindekooperationen. Chancen nutzen – Potenziale erschließen. 2012. ISBN 978-3-7003-1852-1 (€ 20,-)

SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I. Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahrens. 1989. ISBN 3-7003-0809-4 (€ 26,16)
- Bd. 2 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht II. Das Recht der Einforstungsrechte (Wald- und Weideservituten) und der agrargemeinschaftlichen Grundstücke. 1991. ISBN 3-7003-0922-8 (€ 20,35 vergriffen)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler/Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990. ISBN 3-7003-0860-4 (€ 19,62)
- Bd. 4 **Günter Reimeir**, Rechtsprobleme der Planung von Einkaufszentren. 1992. ISBN 3-7003-0950-3 (€ 26,16)
- Bd. 5 **Helmut Schwamberger/Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht III. Bringungsrechte. 1993. ISBN 3-7003-0995-3 (€ 21,08)
- Bd. 6 **Eugen Kanonier**, Rechtliche Aspekte der Wegefreiheit im Bergland. 1997. ISBN 3-7003-1209-1 (€ 28,34)
- Bd. 7 **Harald Kraft**, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil I: Abgabenverfahrensrecht. 2001. ISBN 3-7003-1383-7.
Harald Kraft, Das Vorarlberger Abgabenrecht. Praxiskommentar. Teil II: Materielles Abgabenrecht. 2001. ISBN 3-7003-1384-5 (€ 58,--)
- Bd. 8 **Klaus Heißenberger**, Das NÖ Landesgesetzblatt – Ein Modell für eine Konsolidierung von Rechtsvorschriften. 2005. ISBN 3-7003-1537-6 (€ 39,90)
- Bd. 9 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), Verwaltungsmodernisierung in den Ländern 2000-2010 – Prozesse und Resultate. 2011. ISBN 978-3-7003-1789-0 (€ 26,90)

SCHRIFTENREIHE POLITISCHE BILDUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Föderalismus – Bundesstaat – Europäische Union. 25 Grundsätze. 2000. ISBN 3-7003-1324-1 (€ 10,76)
- Bd. 2 **Peter Bundschuh**, Vergleichende Untersuchung der Organisation und Funktion der 2. Kammer im föderalen System. 2000. ISBN 3-7003-1327-6 (€ 10,76)
- Bd. 3 **Peter Bußjäger**, Föderale und konföderale Systeme im Vergleich: Basisdaten und Grundstrukturen. 2003. ISBN 3-7003-1469-8 (€ 9,90)
- Bd. 4 **Anna Gamper**, Legislative and Executive Governance in Austria. 2004. ISBN 3-7003-1504-X (€ 7,90)
- Bd. 5 **Peter Bußjäger/Andreas Rosner**, Mitwirken und Mitgestalten – Europa und die österreichischen Länder. 2005. ISBN 3-7003-1564-3, 978-3-7003-1564-3 (€ 12,90)
- Bd. 6 **Peter Bußjäger** (Herausgeber), 60 Jahre Länderkonferenzen 1945 – Die Länder und die Wiederbegründung der Republik. 2006. ISBN 3-7003-1582-1, 978-3-7003-1582-7 (€ 12,90)
- Bd. 7 **Peter Bußjäger/Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver** (Herausgeber), Die Besten im Westen? Die westlichen Bundesländer und ihre Rolle seit 1945. 2008. ISBN 978-3-7003-1703-6 (€ 16,90)
- Bd. 8 **Peter Bußjäger/Günther Pallaver/Ferdinand Karlhofer**, Föderalistisches Bewusstsein in Österreich. Regionale Identitätsbildung und Einstellung der Bevölkerung zum Föderalismus. 2010. ISBN 978-3-7003-1751-7 (€ 9,90)

INSTITUT FÜR FÖDERALISMUS

Maria-Theresien-Str. 38b
A-6020 Innsbruck

Tel. +43/512/574594
www.foederalismus.at

Fax +43/512/574594-4
e-mail: institut@foederalismus.at

Direktor: Univ.-Doz. Dr. Peter BUSSJÄGER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Eduard PESENDORFER, Oberösterreich
Landtagsdirektor Mag. Dr. Wolfgang STEINER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Peter SONNBERGER, Oberösterreich
Hofrat Dr. Gerald GRABENSTEINER, Oberösterreich
Landesamtsdirektor Dr. Josef LIENER, Tirol
Landesamtsdirektor-Stellvertreter Dr. Dietmar SCHENNACH, Tirol
Dr. Christian RANACHER, Tirol
Landtagsdirektor Dr. Thomas HOFBAUER, Tirol
Landesamtsdirektor Dr. Günther EBERLE, Vorarlberg
Dr. Matthias GERMANN, Vorarlberg
Dr. Borghild GOLDGRUBER-REINER, Vorarlberg
Dr. Harald SCHNEIDER, Vorarlberg

Das Institut für Föderalismus ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Oberösterreich. Es befasst sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über den Föderalismus in Österreich sowie eine periodisch erscheinende Föderalismus-Info heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

