

Beitrag aus der Fachzeitschrift „innovative VERWALTUNG“, Ausgabe 12/2015. Weitere Infos unter:
iV-Redaktion, Postfach 11 30, 27722 Worpswede, Tel. (0 47 92) 95 52-77, E-Mail: innovative-verwaltung@kloeker.com,
Internet: www.innovative-verwaltung.de. ©2015 Springer Gabler/Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Potenzielle Auswirkungen von Gemeindefusionen

Eine Analyse auf Basis der Strukturreform der österreichischen Steiermark

Die Unternehmensberatung arf GmbH hat in Gedenken an ihren verstorbenen Mitgründer in diesem Jahr erstmalig den Dr. Horst Körner Preis für studentische Abschlussarbeiten im Themenbereich „Nachhaltigkeit staatlichen Handelns“ verliehen. Eine der prämierten Diplom-Arbeiten hat die Auswirkungen von Gemeindefusionen zum Gegenstand. Am Beispiel der Gemeindestrukturreform in der österreichischen Steiermark wurden die Auswirkungen von Fusionen näher betrachtet.

Gemeindefusionen und ihre Auswirkungen – eine Thematik, die aktuell in Österreich die Gemüter spaltet, insbesondere in der Steiermark, wo die Gemeindestrukturreform der Steiermärkischen Landesregierung 2015 zu einer Halbierung der Gemeindezahl führte. Vor diesem Reformprozess war die Steiermark mit 542 Gemeinden – davon 77 Kleinstgemeinden (weniger als 500 Einwohner) und 123 Kleingemeinden (500 bis 1.000 Einwohner) – das am kleinsten strukturierte Bundesland Österreichs. Im Jahr 2012 betrug die durchschnittliche Einwohnerzahl 1.752 (bereinigt um die Landeshauptstadt Graz). Hinzu kommt, dass den strukturschwachen Regionen im ländlichen, peripheren Raum ein Bevölkerungsrückgang durch Abwanderung und demografischen Wandel prognostiziert wird.

Viele Gemeinden sind nicht mehr in der Lage, ihren Haushalt aus eigener Finanzkraft auszugleichen. Die Höhe der freien Finanzspitze erlaubt wenig Spielraum für notwendige Investitionen. Gleichzeitig haben sich die Aufgaben der Kommunen in den letzten Jahrzehnten stark gewandelt. Gemeindeverwaltungen

von Klein- und Kleinstgemeinden mit nur wenigen Mitarbeitern stehen vor der Herausforderung, die Aufgaben ebenso professionell und qualitativ zu erfüllen wie größere Einheiten, wobei sie zunehmend an ihre Grenzen stoßen.

Strukturreform der Steiermark-Gemeinden

Mitte 2011 entschied sich die Steiermärkische Landesregierung, die Kommunalstrukturen neu zu ordnen, und initiierte die nicht unumstrittene Gemeindestrukturreform. Dadurch erhoffen sich die Entscheidungsträger die Sicherstellung einer professionellen und effizienten Aufgabenerfüllung. Das Einsparpotenzial wird auf bis zu 54,6 Millionen geschätzt.

Der Reform-Phasenplan wurde auf drei Jahre und drei Monate angelegt, was viele kommunale Entscheidungsträger als zu kurz kritisierten. Während der Vorschlagsphase (Oktober 2011 bis Januar 2012) waren sie aufgerufen, selbst Fusionsvorschläge einzubringen. Im Laufe der Verhandlungsphase (Februar 2012 bis September 2012) wurden Finanz-, Organisations- und Infrastrukturanalysen sowie Ei-



Michaela Stangl ist Projektmitarbeiterin und Beraterin im Basisbildungszentrum abc-Salzburg und ausgezeichnet mit dem Dr. Horst Körner Preis



Dr. Sandra Stötzer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Public und Nonprofit Management an der Johannes Kepler Universität (JKU) Linz

nigungsgespräche durchgeführt. Nach der Entscheidungsphase (Oktober 2012 bis Januar 2013) wurde die neue Gemeindestruktur vorgestellt und dem Landtag zur Beschlussfassung vorgelegt. Freiwillig eingebrachte Fusionsvorschläge wurden dabei besonders berücksichtigt.

Durch die Reform sollte die Zahl der Gemeinden von 542 auf 287 fast halbiert werden. Von den 77 Gemeinden unter 500 Einwohnern blieben nur zwei bestehen, von den 123 Kleingemeinden insgesamt 14. Die Zahl der Gemeinden, in denen mehr als 10.000 Menschen leben, erhöhte sich von fünf auf 15. Die durchschnittliche Gemeinde hat nun 3.342 Einwohner. Mit dem 1. Januar 2015 wurde die neue Gemeindestruktur voll umgesetzt.

Rechtliche Grundlagen

Die rechtliche Grundlage der Gemeindefusion als Aufgabe der rechtlichen Selbstständigkeit von zwei oder mehr Gemeinden findet sich in der Steirischen Gemeindeordnung 1967 (GemO). § 8 GemO nennt Voraussetzungen für solche Gebietsveränderungen. Demzufolge muss ein öffentliches Interesse im wirtschaftlichen, raumordnungsbezogenen, infrastrukturellen, verkehrspolitischen, demografischen oder finanziellen Sinne vorliegen. Rücksicht zu nehmen ist auf die geografische Lage und die Fähigkeit der Gemeinde, ihre gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen. Um fusionieren zu können, müssen Gemeinden über eine gemeinsame Grenze verfügen. Zusätzlich zu den übereinstimmenden Gemeinderatsbeschlüssen ist eine Genehmigung der Landesregierung notwendig. Laut § 8 (3) GemO sind Zwangsfusionen durch die Schaffung von Landesgesetzen möglich.

Kritik an verordneten Zwangsfusionen

Der Großteil der betroffenen Gemeinden hat sich auf eine freiwillige Fusion geeinigt. In vielen Gemeinden wurden (rechtlich nicht bindende) Volksbefragungen durchgeführt. Die Fusionspläne wurden oftmals abgelehnt. Jede zehnte betroffene Gemeinde legte im Jahr 2014 gegen

die drohenden Zwangsfusionen Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof (VfGH) ein. Der VfGH prüfte die Anfechtungen und lehnte sie allesamt ab. Er hielt fest, dass die Verfassung, obwohl sie Gemeinden ein Recht auf Selbstverwaltung einräumt, einzelnen Gemeinden kein Recht auf ungestörte Existenz garantiert. Der Landesgesetzgeber habe weitgehenden Gestaltungsspielraum und sei bei den aktuellen Zusammenlegungen in keinem Fall unsachlich vorgegangen. Aus

der finanziellen Auswirkungen gäbe und keine Evaluation der gesetzten Ziele vorgesehen sei.

Mögliche Auswirkungen von Gemeindefusionen

In der deutschsprachigen Literatur werden sowohl zahlreiche Argumente für als auch gegen Gemeindefusionen angeführt (siehe Tabelle). Um mögliche Auswirkungen von Gemeindefusionen im Zuge

Argumente für Gemeindefusionen	Argumente gegen Gemeindefusionen
<ul style="list-style-type: none"> ■ gemeinsames, strategisches Handeln ■ effektivere und effizientere Siedlungspolitik, Wirtschaftsentwicklung und Infrastrukturpolitik ■ steigende Skalenerträge ■ höhere Effizienz und Effektivität bei der Aufgabenerfüllung ■ größerer finanzieller Handlungsspielraum ■ höheres politisches Gewicht ■ höherer Grad an Professionalität ■ leichtere Rekrutierung von qualifiziertem Personal ■ Schaffung klarer Strukturen 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Verlust der lokalen Identität ■ Rückgang der Ehrenämter und der politischen Partizipation ■ Konfliktpotenzial bei den Bürgern und den Politikern ■ längere Wege zu den Leistungen ■ Verunsicherung der Gemeindebediensteten ■ neue, notwendige Infrastruktur ■ unnötiger, kontraproduktiver Perfektionismus durch Professionalisierung, höhere Bürokratiekosten ■ Personalkosten sinken zumindest kurzfristig nicht ■ kann nur schwer rückgängig gemacht werden

Quelle: Stangl, M.: Gemeindefusionen. Mögliche Auswirkungen der Gemeindestrukturreform Steiermark anhand der Fallstudie Anger, Baierdorf, Feistritz und Naintsch, Diplomarbeit, Linz 2013.

Sicht des VfGH würden in der Regel folgende Kriterien eine Zusammenlegung sachlich rechtfertigen:

- Einwohnerzahl unter 1.000 (sofern nicht exzeptionelle topographische Umstände dagegen sprechen)
- beständiger Rückgang an Einwohnern oder Schülern
- eine (andauernde) schlechte finanzielle Lage

Ob die betroffenen Gemeinden die Gelegenheit auf die europäische Ebene heben wollen, ist bis dato noch offen.

Die politisch Verantwortlichen sehen die Strukturreform aktuell als historischen Erfolg. Der Rechnungshof kritisierte in einer Stellungnahme jedoch, dass es keine konkreten Berechnungen

der Gemeindestrukturreform Steiermark zu analysieren, wurden im Jahr 2013 qualitative Leitfadeninterviews mit Vertretern der Gemeinden Anger, Baierdorf, Feistritz und Naintsch durchgeführt. Ein Experteninterview unterstützte die Einschätzung, inwiefern einzelne Ergebnisse auf andere Fusionsprozesse übertragbar seien.

Die vier Gemeinden liegen in der Oststeiermark im Bezirk Weiz und sind mit regionaltypischen Problemfeldern konfrontiert. Zum Untersuchungszeitpunkt hatten die Kommunen ihre Analysephase abgeschlossen und sich für eine freiwillige Fusion zur Gemeinde Anger entschieden. Dabei handelt es sich um eine Eingemeindung von benachbarten Gemeinden in eine Zentralortsgemeinde im länd-

lichen Raum. Interessant an diesem Beispiel war auch, dass die Nachbargemeinde Floing anfangs in die Gespräche involviert war, sich aber während der Analysephase für ihr Weiterbestehen entschied. Auch diese Gemeinde wurde im Zuge der Untersuchung befragt. Hier die Ergebnisse der Fallstudie:

■ **Auswirkungen auf die Demokratiequalität:** Fusionen veranlassen in der Regel Gemeinderatswahlen. Eine hohe Demokratiequalität zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass möglichst viele Interessengruppen im neuen Gemeinderat vertreten sind. Die Zahl der politischen Vertreter wird infolge von Gemeindefusionen meist reduziert. Dadurch kann der persönliche Kontakt zu den Bürgern abnehmen. Da starke persönliche Abhängigkeiten die Demokratiequalität schwächen können, kann die Erhöhung der Anonymität potenziell auch zu einem objektiveren Handeln führen. Für die Demokratiequalität ist zudem die politische Beteiligung der Bürger ein wichtiger Aspekt, die im Allgemeinen tendenziell sinkt. Die Auswirkungen auf die Demokratiequalität hängen stark von den politischen Vertretern und den Bürgern ab.

■ **Auswirkungen auf die Gemeindepolitik:** Ein hohes Konfliktpotenzial kann die Reduktion der Gemeinderäte und anderer Funktionsträger bergen. Einzelne Personen müssen auf ihr Amt verzichten, dafür steigt in der Regel die Entscheidungsbefugnis der verbleibenden oder neuen Mandatäre. Die politische Landschaft in den Gemeinden war bisher stark von der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) und der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) dominiert. Dass kleinere Fraktionen durch Fusionen höhere Chancen haben, in den Gemeinderat gewählt zu werden, kann nicht verallgemeinert werden.

■ **Auswirkungen auf die Gemeindeverwaltung:** Durch Fusionen erfolgt die Zusammenlegung von Verwaltungsapparaten. Unterscheiden sich die Verwaltungskulturen stark voneinander, können Konflikte entstehen.

Ein gut ausgebildeter Amtsleiter mit Managementkompetenzen ist für eine professionelle Zusammenführung wesentlich. Da in Fusionsgemeinden meist mehr Verwaltungsmitarbeiter tätig werden, werden Arbeitsteilung und Spezialisierung ermöglicht. Routinearbeiten können schneller erledigt werden, es kann zu einer Steigerung der Effizienz kommen. Zu

■ **Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen und -investitionen:** Alle Gemeindefusionen in der Gemeindestrukturreform erhalten je wegfällender Gemeinde 200.000 Euro vom Bund. Das Land Steiermark verdoppelt den Betrag für jene Gemeinden, die sich in der freiwilligen Phase für eine Fusion entschieden haben. Insbesondere in der Umstellungsphase

Weitere Informationen zur Gemeindestrukturreform in der Steiermark finden Sie unter www.gemeindestrukturreform.steiermark.at.

konsequente Spezialisierung birgt jedoch die Gefahr einer Inflexibilität im Vertretungssystem. Vielfach übernimmt der Bürgermeister in kleinen Gemeinden unterstützend Verwaltungsaufgaben, was durch eine Fusion oft nicht mehr notwendig ist. Ob sich die Effektivität und Qualität der Leistungen infolge von Fusionen verbessern lassen, ist gemeindefest spezifisch zu betrachten. Eine Steigerung der Effizienz wird generell angenommen. Kurzfristige Einsparungen können im Personalbereich nicht erzielt werden, weil meist keine Stellen abgebaut werden. Langfristig rechnet man mit Einsparpotenzialen durch natürlichen Abgang.

stehen dadurch Mittel zur Verfügung, um beispielsweise zentralörtliche Einrichtungen zu adaptieren. Eine Gemeindefusion kann auch Auswirkungen auf die Höhe der Mittel aus dem Finanzausgleich haben. Werden zum Beispiel die Bevölkerungszahlen von 10.000, 20.000 oder 50.000 überschritten, führt das zu einer anteilmäßigen Erhöhung der Mittel. Vormalig finanzschwache Gemeinden können spezielle Bedarfszuweisungen durch eine Fusion verlieren. Anzumerken ist, dass durch die gesamte Gemeindestrukturreform die zu verteilenden Gesamtmittel nicht steigen. Die finanziellen Mittel der Gemeinden werden nach einer Fusi-

on zentral verwaltet. Das eröffnet die Chance, die Gelder gezielter zu investieren. Ob dadurch Randgebiete vernachlässigt werden, ist gemeindegenspezifisch und hängt von den Entscheidungsträgern ab. Des Weiteren werden durch Fusionen die Gebühren oft neu kalkuliert und für das gesamte Gemeindegebiet vereinheitlicht. Es werden verschiedenste Einsparpotenziale und Synergieeffekte erwartet. Bleibt nur ein Gemeindeamt erhalten, sinken die Betriebs- und Instandhaltungskosten. Im Personalbereich können durch effizientere Verwaltungsabläufe, die Reduktion politischer Mandatare und langfristig durch natürlichen Abgang die Kosten gesenkt werden. Zudem werden Potenziale angenommen in der Zusammenführung maschineller Ressourcen, der gemeinsamen Beschaffung und Nutzung von Anlagen sowie der Reorganisation und Zusammenführung zu einem zentralen Bauhof. Gab es zwischen den Fusionsgemeinden bereits Kooperationen, kann der Koordinations- und Kommunikationsaufwand gesenkt werden.

- **Auswirkungen auf die Bürger:** Fusionen verunsichern die Bevölkerung oft in Bezug auf die Themen „lokale Identität“, „Ehrenämter“ und „Vereine“. Auf solche Ängste wird häufig entgegnet, dass im ländlichen Raum weniger das Gemeindeamt als vielmehr die Pfarre und Vereine das gesellschaftliche Leben und die lokale Identität prägen und diese in der Gemeindestrukturreform grundsätzlich nicht fusioniert würden. Bei der Wohnraumplanung besteht das Potenzial, die Kleinräumigkeit zu überwinden, strategischer vorzugehen und somit attraktiveren Wohnraum zu schaffen. Ob sich für die Bürger Veränderungen in den öffentlichen Einrichtungen und Anfahrtszeiten zu den Leistungen ergeben, ist individuell zu beurteilen.
- **Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft:** Der Konkurrenzkampf zwischen Nachbargemeinden um Betriebsansiedlungen kann zu ineffi-

zienter Raumplanung führen. Nach einer Fusion verlagert sich der Kampf in erster Linie auf eine höhere Ebene zwischen den neuen Nachbargemeinden, was die Situation für benachbarte kleinere Gemeinden verschärfen kann. Diesen stehen in der Regel weniger Mittel zur Verfügung als einer Fusionsgemeinde, die gezieltere Wirtschaftsförderung betreiben und strategische Wirtschaftsentwicklungskonzepte entwickeln kann.

- **Auswirkungen auf die innere Integration und Eigenständigkeit:** Wie sich die innere Integration und Eigenständigkeit nach einer Gemeindefusion entwickelt, hängt stark von den individuellen Strukturen der einzelnen Gemeinden ab. So sind für die innere Integration ein zentraler Ort, die Deckungsgleichheit von sozialfunktionalen Räumen und siedlungsstrukturelle Gegebenheiten förderlich. Die Eigenständigkeit wird durch das Vorhandensein von wichtigen öffentlichen Einrichtungen und genügend Arbeitsplätzen für die ansässige Bevölkerung positiv beeinflusst.

Weitere Strukturformen nicht ausgeschlossen

Rechtlich gesehen, ist die Gemeindestrukturreform Steiermark abgeschlossen, in den neuen Gemeinden wurde gewählt, die Gemeindeverwaltungen wurden zusammengelegt. Die äußere Fusion ist also vollzogen. Nun gilt es, die Strukturen, Menschen und Organisationskulturen zusammenzuführen.

Ob die größeren Einheiten die Erreichung der Reformziele ermöglichen – also die Schaffung von leistungsfähigen und professionellen Gemeinden, die eine effizientere und qualitativere Aufgabenerfüllung auch in Zukunft sicherstellen –, wird sich zeigen. Der Rechnungshof hält dazu fest, dass das kommunale Planungssicherheit bezüglich Einnahmen und Ausgaben voraussetzt und die Gemeindestrukturreform nur ein Schritt einer alle Gebietskörperschaften umfassenden Verwaltungsreform sein könne. Ausdrücklich schlägt er Reformen bezüglich der Aufga-

benverteilung und des Finanzausgleichs und eine Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung vor.

Andere Bundesländer verfolgen die Entwicklungen gespannt. Insbesondere in Oberösterreich wird der Ruf nach Gemeindefusionen lauter. Neben einzelnen Fusionsbestrebungen, die von kommunaler Ebene ausgehen, mehren sich Hinweise darauf, dass die Landesregierung plant, die Zahl der aktuell 442 Gemeinden mittelfristig auf 150 Verwaltungseinheiten zu senken. Ob das Land Oberösterreich tatsächlich eine solche politisch umstrittene Reform in Angriff nimmt, bleibt abzuwarten, zumindest bis nach den Landtagswahlen im Herbst 2015. Bei den steirischen Landtagswahlen im Mai 2015 mussten die beiden „Reformpartner“ (Selbstbezeichnung der Regierungsparteien SPÖ und ÖVP) hohe Verluste hinnehmen. Dieses Wahlergebnis ist zwar keineswegs nur auf die Gemeindestrukturreform zurückzuführen, dürfte aber den Mut zu groß angelegten Fusionsprojekten in anderen Bundesländern kaum bestärken.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie bei **Michaela Stangl, E-Mail: michaelastangl@gmx.at.**

LITERATURHINWEISE:

- AMT DER STEIERMÄRKISCHEN LANDESREGIERUNG: GEMEINDESTRUKTURREFORM STEIERMARK – LEITBILD. STÄRKERE GEMEINDEN – GRÖßERE CHANCEN. WWW.GEMEINDESTRUKTURREFORM.STEIERMARK.AT/CMS/DOKUMENTE/11615233_69389369/525D4B39/GSR_LEITFADEN_30012012_V52.PDF, 15.06.2015.
- INSTITUT FÜR STADTFORSCHUNG: GEMEINDEZUSAMMENLEGUNGEN IN ÖSTERREICH. TEIL I UND TEIL II, WIEN 1975.
- RECHNUNGSHOF: STELLUNGNAHME STEIERMARK GEMEINDESTRUKTURREFORM VOM 29.10.2013. WWW.RECHNUNGSHOF.GV.AT/FILEADMIN/DOWNLOADS/_JAHRE/2013/BERATUNG/GESETZESBEGUTACHTUNGEN/STELLUNGNAHME_STMK_GEMEINDESTRUKTURREFORM.PDF, 15.6.2015.
- STANGL, M.: GEMEINDEFUSIONEN. MÖGLICHE AUSWIRKUNGEN DER GEMEINDESTRUKTURREFORM STEIERMARK ANHAND DER FALLSTUDIE ANGER, BAIERDORF, FEISTRITZ UND NAINTSCH, DIPLOMARBEIT, LINZ 2013.
- STEIERMÄRKISCHE GEMEINDEORDNUNG, 1967 LGBl. NR. 115/1967 IDGf.
- STEINER, R.: KOOPERATIONEN UND FUSIONEN DER GEMEINDEN IN DER SCHWEIZ. KONZEPTIONELLE GRUNDLAGEN UND ERGEBNISSE AUS EINER EMPIRISCHEN STUDIE, BERN 1999.
- VFGH: ENTSCHEIDUNG DES VERFASSUNGSGERICHTSHOFS VOM 23. SEPTEMBER 2014, G 44/2014-20, V 46/2014-20, WWW.VFGH.GV.AT/CMS/VFGH-SITE/ATTACHMENTS/3/2/9/CH0006/CMS1413269914499/GEMEINDEFUSIONEN_WALDBACH.PDF, 15.06.2015.
- WIRTH, K.: FUSION ODER KOOPERATION? IN: GRUNDLAGEN FÜR POLITIK UND VERWALTUNG, HEFT 2/2010, S. 16-19.