
Beilage zum Projektauftrag
29. Juni 2011

Steirische Gemeindestrukturreform - Ausgangslage

“Our cities have the borders of the 19th century, they have the administration created in the 20th century and are facing challenges of the 21st century.”

„Unsere Städte und Gemeinden haben Grenzen aus dem 19. Jahrhundert, haben Verwaltungsstrukturen aus dem 20. Jahrhundert und müssen die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts bewältigen.“

Professor Michael Parkinson, Universität Liverpool

Ausgangslage

Die Gestaltungsräume der steirischen Gemeinden verringern sich aufgrund immer komplexer werdender hoheitlicher und privatwirtschaftlicher Aufgaben, der schlechten Finanzlage und dem steigendem Anspruchs- und Kritikniveau der BürgerInnen erheblich.

Gleichzeitig wird nach wie vor die Rolle der Gemeinden in der öffentlichen Diskussion oftmals mit den Begriffen „Heimat oder Identitätsraum“ sowie Freiwilligen- und Vereinsaktivitäten verknüpft. Ohne Zweifel erfüllen die Gemeinden hierbei auch eine wesentliche Trägerfunktion, jedoch sind Vereins- und andere zivilgesellschaftliche Strukturen nicht zwingend an Verwaltungsgrenzen gebunden. Im Zuge der Diskussion einer optimierten Leistungserbringung für die steirischen BürgerInnen müssen primär die Aufgaben einer Gemeinde als Rechtsträger und Wirtschaftskörper betrachtet werden. Gemeinden sind Behörden auf vielen Gebieten des Verwaltungsrechtes und betreiben eine Vielzahl an wirtschaftlichen Unternehmungen und öffentlichen Einrichtungen.

Bezugnehmend auf das obige Zitat stellt sich die Frage, wie weit die jahrzehntelang unverändert gebliebene Gemeindestruktur der Steiermark geeignet ist, den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht zu werden. So erfolgte die letzte größere Strukturreform der steirischen Gemeinden vor mehr als 40 Jahren in den Jahren 1967 bis 1969 unter noch gänzlich anderen Rahmenbedingungen. In diesen Jahren wurde die Zahl der steirischen Gemeinden von 884 auf 561 reduziert. In der Folge kam es nur mehr zu einzelnen Zusammenlegungen.

Durch die gesteigerte Mobilität haben sich die täglichen Lebens- und Aktivitätsräume der Bürgerinnen stark verändert. Viele steirische Gemeinden haben Auspendlerquoten von über 80%. Die realen täglichen Aktionsräume der Bürgerinnen stimmen mit den historischen kommunalen Grenzen nur mehr in Ausnahmefällen überein.

Standortentscheidungen von Bürgern und Betrieben halten sich nicht an – zu enge – administrative Grenzen sondern bilden die realen Lebens- und Wirtschaftsstrukturen ab.

Jedenfalls zu beachten ist die unterschiedliche geografische und topografische Ausgangssituation in der Steiermark. Während es in den meisten Regionen der Obersteiermark aufgrund der hohen Abwanderung – verbunden mit sehr großen

Gemeindeflächen - zunehmend um die Gewährleistung der Daseinsvorsorge und damit um die Aufrechterhaltung der Infrastruktur geht, muss im Zentralraum verstärkt Augenmerk auf die Koordinierung der Entwicklungsaktivitäten gelegt werden. Die angeführten Argumente sind daher immer differenziert – je nach Teilregion – zu betrachten

In der folgenden Punktation werden die Notwendigkeiten und Wirkungen einer Gemeindestrukturreform unter verschiedenen Aspekten betrachtet:

Kleinstrukturiertheit der steirischen Gemeinden und demographische Entwicklung

Die Steiermark ist im Österreichvergleich das Bundesland mit der kleinteiligsten Gemeindestruktur. Existiert beispielsweise in Kärnten keine Gemeinde unter 500 Einwohnern, so weist die Steiermark aktuell 76 dieser Kleinstgemeinden auf. Die ÖROK Bevölkerungsprognosen lassen für das Jahr 2030 mind. 85 Gemeinden mit weniger als 500 Einwohnern in der Steiermark erwarten.

Am anderen Ende der Skala verfügte die Steiermark 1981 noch über 11 Gemeinden über 10.000 Einwohner. Derzeit gibt es nur mehr 5 Gemeinden in dieser nicht zuletzt einnahmenseitig relevanten Klasse.

Insgesamt ist laut ÖROK Prognose in 304 der 542 steirischen Gemeinden mit Bevölkerungsrückgängen zu rechnen.

In Restösterreich führten Strukturreformen insbesondere in den 70er Jahren zu einem Rückgang der Gemeinden in Absolutzahlen – insbesondere im Bereich der Kleinstgemeinden. So existieren in Niederösterreich aktuell nur mehr 37% der Gemeinden von 1951 (davon nur 17 unter 500 Einwohnern).

Innersteirisch zeigt sich folgendes Bild der Gemeindestruktur:

- Kleinstgemeinden konzentrieren sich in den alpinen Bereichen der Tauern, der Gleinalm und der Koralm sowie sporadisch im oststeirischen Hügelland. Rund 26% der Gemeinden der Obersteiermark West sind Kleinstgemeinden, jedoch nur 9% der Obersteiermark Ost fallen in diese Kategorie.
- Den höchsten Anteil in der Klasse von 501 bis 1000 Einwohnern verzeichnet die Südoststeiermark (35%). Den geringsten Anteil wiederum die Obersteiermark Ost (13%).
- Den höchsten Anteil in der Klasse von 1001 bis 2500 Einwohnern verzeichnen die Südwest- und Oststeiermark (61 bzw. 58%). Den geringsten Anteil in dieser Klasse weist die Region Liezen auf.

Diese hohe Anzahl von Gemeinden führt auch zu einem hohen Koordinations- und Verwaltungsaufwand zwischen den Ebenen Gemeinden, Bezirk und Landesverwaltung (z.B. 542 Flächenwidmungspläne, Aufsichtsverfahren, Prüfungen der Rechnungsabschlüsse, etc.).

196 Gemeinden in der Steiermark haben unter 1.000 Einwohner (76 unter 500, 120 zwischen 500 und 1000); 39% der österreichischen Kleinstgemeinden (<500 EW) liegen in der Steiermark. Durch den demografischen Wandel steigt die Zahl der Klein- und Kleinstgemeinden stetig.

In den 196 Gemeinden unter 1.000 Einwohner leben insgesamt 113.109 Menschen. Der Anteil der Bevölkerung in dieser Klasse an der gesamtsteirischen Bevölkerung ist 9,37%, der Anteil der Gemeinden dieser Klasse an allen steirischen Gemeinden ist aber 36,16%.

Der Koordinations- und Verwaltungsaufwand zwischen den Verwaltungsebenen ist durch die Anzahl der steirischen Gemeinden hoch.

Wirtschaftliche und leistungsfähige Gemeinden

194 Gemeinden in der Steiermark hatten 2009 bereits einen Haushaltsabgang, der zum Großteil durch Bedarfszuweisungen gedeckt werden musste. Die Finanzanalyse der steirischen Gemeinden zeigt, dass sich diese Situation noch verschärfen wird.

Gemäß einer aktuellen KDZ-Studie über die Finanzsituation in den steirischen Gemeinden ist der Überschuss der laufenden Gebahrung der Gemeinden gesamt (Saldo 1) rückläufig und wird bis 2014 im Minus sein. Dies bedeutet, dass die steirischen Gemeinden kaum Spielraum für Investitionen mehr haben werden.

Laut einer aktuellen WIFO-Studie vom November 2010 („Gemeindestruktur und Gemeindekooperation“) haben die kleinsten Gemeinden unter 500 EW (und danach jene unter 1000 EW) die höchsten Pro-Kopf-Gesamtausgaben je Einwohner im Vergleich zu den nachfolgenden Größenklassen; diese Kosten steigen erst bei Gemeinden über 5.000 Einwohner wegen zentralörtlicher Aufgaben wieder signifikant an.

Die Gründe liegen darin, dass jede Gemeinde unabhängig von der Einwohnerzahl und Ertragsanteilen nach dem Prinzip der Einheitsgemeinde den gesamten Aufgabenkatalog erfüllen muss.

Dazu kommt, dass sich zunehmend Einwohner und Betriebe in den Umlandgemeinden von Städten ansiedeln und somit den Städten massiv Einnahmen verloren gehen, während die Umlandgemeinden zu den „Systemgewinnern“ zählen. Die Ausgaben werden insgesamt nicht an Wachstumsdynamik verlieren.

Von Gemeindefusionen wird erwartet, dass diese die Effektivität und die Effizienz der Aufgabenerfüllung steigern. Folgende Einsparungseffekte können erzielt werden:

- Geringere externe Kosten für Sachverständige durch höhere Professionalität der Verwaltung
- Mittel- bis langfristig geringerer Personal- und Sachaufwand (Abhängig von den polit. Zielvorgaben)

-
- Einkünfte aus Besitz und Unternehmertätigkeit: potenziell höhere Einnahmen bzw. niedrigere Ausgaben durch verbesserte Infrastrukturauslastung oder angepasste Gebühren
 - Eigene Abgaben: potenziell höhere Kommunalsteuer durch gemeinsame Betriebsansiedlungspolitik
 - Bezüge der gewählten Organe: geringere Ausgaben durch geringere Anzahl an Organen
 - Erfahrungen aus der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt zeigen, dass durch die größeren Einheiten Finanzmittel geballt eingesetzt werden können und dadurch Investitionen ermöglicht werden, die sonst nicht erfolgen könnten.

Gemeinden sind derzeit vielfach nicht mehr „autonom“, da ihre Handlungsspielräume durch die angespannte finanzielle Situation stark eingeschränkt sind und sie auf Transferzahlungen angewiesen sind. Ein Zusammenführen in größere Einheiten würden den Gemeinden wieder mehr Handlungsspielräume geben.

194 Gemeinden in der Steiermark hatten 2009 bereits einen Haushaltsabgang, die Gemeindefinanzen entwickeln sich in der Steiermark negativ (z.B. durch hohe Steuererhöhungen bei der Sozialhilfeumlage). Den steirischen Gemeinden verbleibt bis 2014 kein finanzieller Spielraum für Investitionen und neue Projekte, solange keine strukturellen Reformmaßnahmen eingeleitet werden.

Eine Gemeindestrukturreform ist somit ein Instrument, um der Gefahr der fortschreitenden Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung entgegenzuwirken.

Geänderte Lebens- und Wirtschaftsstrukturen

Die derzeitigen kommunalen Verwaltungsgrenzen stimmen insbesondere aufgrund der erhöhten Mobilität nicht mehr mit den realen Lebens- und Wirtschaftsstrukturen der BürgerInnen und Betriebe überein. Die Bestimmungen des FAG und des Kommunalsteuergesetzes zwingen jedoch jede Gemeinde zur Maximierung ihrer Einnahmen durch Einwohner und Betriebe und die Ausweisung entsprechender Flächen.

- So können viele kleinflächige zentrale Orte keine attraktiven bzw. leistbaren Flächen für Wohnen anbieten, so dass die Bevölkerung in Nachbargemeinden ausweicht.
- Die Ausweisung von großflächigen Industrie- und Gewerbegebieten zur Auslagerung von wachsenden Betrieben ist oft nur in der Nachbargemeinde möglich, womit der ursprünglichen Standortgemeinde Kommunalsteuer verloren geht. Um das zu vermeiden, versuchen viele Gemeinden Industrie- und Gewerbebaugelände in suboptimaler Lage auszuweisen, was zu zusätzlichen Anschaffungskosten und einem Baulandüberhang führt.

Durch demografische und wirtschaftliche Entwicklungen sind insbesondere die Stadt-Umland Bereiche (Stadtregionen) durch zunehmende Verflechtungen geprägt (Wohnen im Umland, Arbeiten in der Stadt, Nutzung des Freizeitangebotes sowohl im Umland als auch in der

Stadt, Verkehrsflüsse, etc.). Die realen Verkehrsströme zeigen, dass Grenzen im Stadt-Umland Bereichen vielfach nur mehr administrativer Natur sind.

Der destruktive Wettbewerb zwischen (oft räumlich zusammengewachsenen) Gemeinden wird durch größere Gemeindestrukturen reduziert, die Gemeinden erhalten wieder mehr Planungs- und Gestaltungsspielraum. Ein Eingriff in die Gemeindeautonomie ist aus überörtlichen Gründen gerechtfertigt.

Rechtssicherheit und Professionalität der Verwaltung

Erfahrungen zeigen, dass insbesondere kleine Gemeinden in speziellen Materien (Abgaben, Raumplanung, Baurecht, etc.) zunehmend an Grenzen stoßen. Aktuell müssen viele Gemeinden ob der Komplexität der Rechtsmaterien auf (teure) externe Sachverständige zurückgreifen.

Ab einer gewissen Einwohnerzahl nehmen die Fallzahlen zu, so dass auch die Routine bei der Behandlung von Rechtsfällen steigt oder gar juristisch geschultes Personal eingestellt werden kann. Durch eine Zusammenlegung erhöht sich somit der Professionalisierungsgrad der Verwaltung. Speziell hier zeigen sich deutliche Effizienz Nachteile der kleinstrukturierten Gemeinden in der Steiermark.

Weiters ergeben sich durch erweiterte Gemeindegrenzen auch erhöhte Handlungsspielräume in der Gestaltung der Dienstleistungsangebote: Nicht die Nähe zum Gemeindeamt ist für den Bürger entscheidend, sondern die Qualität der angebotenen Leistungen. Familienfreundlichere Öffnungszeiten im Kindergarten und im Gemeindeamt sowie Nahversorger oder Postpartner können in größeren Einheiten eher angeboten werden.

Erhaltung der Infrastruktur

Nur größere Einheiten sind in der Lage, die Infrastruktur zu erhalten oder auszubauen. Kleine Gemeinden sind oft nicht in der Lage, die Folgekosten der Infrastruktureinheiten zu tragen und erwirtschaften Defizite. Durch Zusammenlegungen soll die Weiterführung bzw. die Sanierung von Volks- und Hauptschulen, der Betrieb von Veranstaltungszentren, die Sanierung von Gemeindestraßen und Sportplätzen etc. ermöglicht werden.

Mit zunehmenden Fallzahlen erhöht sich der Professionalisierungsgrad der Verwaltung, die Leistungsfähigkeit der Gemeinden wird gestärkt, mittelfristig ergeben sich daraus wiederum Kostenvorteile. Infrastruktur kann erhalten werden. Auch die Organisation von Bereichen wie Wirtschaftsförderung oder Maßnahmen der Regionalentwicklung wird einfacher und effizienter, da weniger „lokale Egoismen“ unter einen Hut gebracht werden müssen.

Nachfolgeproblem

In vielen kleinen Gemeinden wird es immer schwieriger, Kandidaten für die zahlreichen Funktionen auf kommunaler Ebene zu finden. Dies kann zu demokratiepolitischen Problemen führen.

Politische Ämter können in größeren Strukturen leichter besetzt werden

Lokale Identität bewahren

Die lokale Identität, die stark mit Herkunft, Bindungen und Emotionen verbunden ist, stellt ein Hauptkriterium in der Diskussion um Gemeindefusionen dar. Hier müssen viele Vorbereitungsarbeiten getroffen werden, um einen Fusionsprozess verträglich zu gestalten. Von besonderer Bedeutung ist die Einbindung der Bevölkerung.

Die Eigenverantwortlichkeit, die sich bei kleinen Gemeinden besonders in der Ausübung von Ehrenämtern und ehrenamtlichen Diensten für das Gemeinwohl widerspiegelt, ist durch geeignete Maßnahmen zu erhalten und zu stärken.

Dem Faktor der Information und Kommunikation ist hohe Bedeutung einzuräumen und es sind geeignete diesbezügliche Maßnahmen zu entwickeln. In diesem Zusammenhang sind geeignete Vorkehrungen zu treffen, damit im Zuge des Umsetzungsprozesses die ehrenamtlichen Strukturen erhalten bzw. gestärkt werden.

Die Identität und die damit verbundene emotionale Komponente spielen eine wesentliche Rolle im Prozess der Gemeindefusion. Prozessbegleitende Kommunikation und Vorkehrungen zur Sicherung des Ehrenamts sowie zur Stärkung der Eigenverantwortung sind zentrale Erfolgsfaktoren

Finanzausgleichseffekte

Bei Gemeindefusionen ergeben sich aufgrund der bestehenden bundes- und landesgesetzlichen Bestimmungen im primären und sekundären Finanzausgleich unmittelbare finanzielle Effekte auf die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden.

So können sich im Einzelfall durch Gemeindefusionen höhere Ertragsanteile aus dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) ergeben, wenn die neue Gemeinde mehr als 10.000 bzw. mehr als 20.000 EW hat. So gibt es aufgrund der demographischen Entwicklungen in der Steiermark zurzeit nur mehr 5 Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern, die von diesen zusätzlichen Mitteln durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel profitieren.

Änderungen bei der Finanzkraft bewirken eine Kette kompensatorischer Effekte bei der Aufteilung von Transfereinnahmen und –ausgaben der Gemeinden nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip (Landesumlage, Sozialhilfeumlage, etc.). Gemeindefusionen können aus diesem Grund unmittelbar für die Einzelgemeinde auch nachteilige Effekte mit sich bringen, wenn die Finanzkraft durch die Zusammenlegung steigt; diese Effekte sind von Landesseite mit Hilfe der Bedarfszuweisungen auszugleichen.

Zu diesem Zweck sieht auch das FAG gestaffelte Finanzzuweisungen für Gemeindefusionen im Ausmaß insgesamt € 200.000,- pro fusionierter Gemeinde, aufgeteilt auf 4 Jahre, vor.

Unmittelbare finanzielle Effekte aus dem FAG sind erzielbar, wenn die neue Gemeinde die Grenze zu einer höheren Einwohnergewichtung im Finanzausgleich überschreitet, also mehr als 10.000 bzw. mehr als 20.000 EW hat, da dann der abgestufte Bevölkerungsschlüssel¹ zur Anwendung kommt. Sollte sich bei einer Fusion kleiner Gemeinden durch Ausgleichsmechanismen im FAG auch nachteilige finanzwirtschaftliche Effekte ergeben, so wird es Aufgabe des Landes sein, diese Effekte durch Bedarfszuweisungsmittel auszugleichen.

Erhalt des Ortsnamens und politische Vertretung der Ortsteile

Eingemeindete Gemeinden sollen auch, ähnlich dem deutschen System, ihren Ortsnamen behalten und eine eigene (schlanke) politische Vertretung haben.

Die derzeitige Möglichkeit der Bestellung eines Ortsvorstehers durch den Gemeinderat über Vorschlag des Bürgermeisters (§ 48 GemO) ist zu wenig. Es sollte dieser Ort eine eigene politische Vertretung haben, die von diesem Ortsteil gewählt werden kann. Dafür ist eine Novellierung der Gemeindeordnung notwendig. Mit dieser Möglichkeit sollen die Eigenverantwortung und die Identität gewahrt bleiben.

Ziel einer Gemeindestrukturereform ist daher immer die Optimierung des gesamtsteirischen Systems im öffentlichen Interesse und nicht die Maximierung des finanzwirtschaftlichen Einzelnutzens einer individuellen Gemeinde.

¹ Es handelt sich hierbei um einen Vervielfacher der Bevölkerungszahl, der bewirkt, dass größere Gemeinden pro EinwohnerIn mehr Geld erhalten als kleinere.