

Gemeindestrukturreformen in Österreich – Auswirkungen aus Sicht der Praxis

Michaela Stangl/Sandra Stötzer

Während in vielen europäischen Ländern in den letzten Jahrzehnten umfassende Gebietsreformen durchgeführt wurden, herrschte in Österreich diesbezüglich nahezu Stillstand. In jüngster Vergangenheit intensiviert sich jedoch nicht nur die Diskussion über Gemeindestrukturen, auch der Ruf nach konkreten Reformen wird lauter und es werden Fusionsprozesse realisiert. Der vorliegende Beitrag skizziert die aktuellen Reformentwicklungen in Österreich im Überblick und bietet einen Einblick in die Pro- und Contra-Einschätzungen der Praxis.

Ausgangslage

Gebietsreformen stellen für alle beteiligten Akteure komplexe Herausforderungen dar und rufen regelmäßig sowohl überzeugte Befürworter als auch strikte Gegner auf den Plan. So auch in Österreich, wo aktuell vor allem Gemeindefusionen und ihre Auswirkungen ein viel und kontrovers diskutiertes Thema sind. Als *Gemeindefusion* bezeichnet man nach Steiner einen Prozess, bei dem zwei oder mehrere Gemeinden zu einer Gemeinde zusammengelegt werden und dadurch ihre rechtliche Selbstständigkeit vollständig verlieren.¹ Die Gemeinden üben eine *Doppelfunktion* aus: gemäß der österreichischen Bundesverfassung (Art. 115 bis 120) ist ihr Wirkungsbereich ein eigener und ein von Land oder Bund übertragener. Somit ist die Gemeinde eine Gebietskörperschaft mit Recht auf Selbstverwaltung und zugleich ein Verwaltungsspre-

ngel (d.h. eine Verwaltungseinheit von Bund oder Land).²

Während viele europäische Länder umfassende Territorialreformen durchführten³ und obwohl sich Kooperationen seit langem großer Beliebtheit bei österreichischen Gebietskörperschaften erfreuen,⁴ verhielt man sich gegenüber Gebietsreformen in den letzten Jahrzehnten zurückhaltend. Dabei weist Österreich im internationalen Vergleich eine *kleinstrukturierte Gemeindefusion* auf. Wenngleich sich in der Literatur sehr heterogene Vorstellungen über eine „optimale Gemeindegröße“ finden, wird die relativ große Zahl an kleinen Gemeinden, wie sie in Österreich anzutreffen sind, vielfach kritisiert.⁵ Tabelle 1 zeigt die Struktur der aktuell (Stand: Ende 2014)⁶ insgesamt 2.354 österreichischen Gemeinden nach Einwohnergrößenklassen und Bundesländern.

Nach dem 2. Weltkrieg stagnierte die *Zahl der Gemeinden* in Österreich weitestgehend. Waren es 1949 noch 4.065 Kommunen, so hatte sich deren Anzahl bis Anfang der 1960er nur geringfügig auf 4.005 reduziert.⁷ In den 1960ern und Anfang der 1970er Jahre folgte eine Phase hoher Strukturreformbereitschaft, im Zuge derer durch Zentralisierungs- und Rationalisierungsmaßnahmen die Gemeindezahl auf 2.327 gesenkt wurde.⁸ In den 1980ern setzte jedoch ein Umdrehungstrend ein: von 1981 bis 1995 stieg durch Gemeindetrennungen, speziell in Niederösterreich, die Gemeindezahl von 2.300 auf 2.350 an. Fortan kehrte größtenteils Ruhe ein: seit Beginn der 1990er Jahre gab es lediglich drei Zusammenschlüsse (zwei in der Steiermark, eine in Oberösterreich).⁹ In den letzten Jahren nimmt jedoch die Anzahl und Intensität von Gebietsreformprozessen deutlich zu und man denkt wieder vermehrt über Arbeitsteilung, Kooperationen, Größenstrukturen und Zusammenlegungen nach.

Aktuelle Gemeindereformen in Österreich

Seit dem Jahr 2011 ist eine deutliche Belebung der Reformbereitschaft zu verzeichnen, wobei sich aber große Unterschiede



Mag. Michaela Stangl

Projektmitarbeiterin
und Beraterin im
Basisbildungszentrum
abc-Salzburg



Mag. Dr. Sandra Stötzer

Wissenschaftliche
Mitarbeiterin am Institut
für Public und Nonprofit
Management der Johannes
Kepler Universität Linz

1 Steiner 1999b, S. 31.

2 Pitlik et al. 2010, S. 2; Statistik Austria 2014a.

3 Steiner/Kaiser 2013, S. 144.

4 Lummerstorfer 2007, S. 45ff.

5 Pitlik et al. 2010, S. 10f.; hinsichtlich der Diskussion über eine optimale Gemeindegröße siehe bspw. Institut für Stadtforschung 1975b; Steiner 1999a und 1999b; Steiner et al. 2004.

6 Statistik Austria 2014a.

7 Institut für Stadtforschung 1975a, S. 1.

8 Wastl-Walter 2000, S. 71.

9 Pitlik et al. 2010, S. 5; Wastl-Walter 2000, S. 79ff.

Größenklasse	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W	Ö	%	Einwohner
< 500	16	-	20	14	7	81	36	16	-	190	8,1	64.178
501-1.000	40	12	88	79	15	123	61	18	-	436	18,5	331.011
1.001-1.500	48	27	132	79	14	127	56	9	-	492	20,9	616.826
1.501-2.000	21	25	100	69	11	68	33	10	-	337	14,3	582.787
2.001-2.500	19	17	57	57	8	53	20	10	-	241	10,2	531.618
2.501-3.000	12	11	47	36	12	24	18	2	-	162	6,9	443.232
3.001-5.000	10	20	65	63	32	32	32	14	-	268	11,4	1.018.437
5.001-10.000	4	12	39	34	13	25	16	8	-	151	6,4	1.022.429
10.001-20.000	1	5	18	8	5	3	6	5	-	51	2,2	658.000
20.001-30.000	-	1	5	2	1	2	-	2	-	13	0,6	310.669
30.001-50.000	-	-	1	1	-	-	-	2	-	4	0,2	158.704
50.001-100.000	-	2	1	1	-	-	-	-	-	4	0,2	268.128
100.001-200.000	-	-	-	1	1	-	1	-	-	3	0,1	465.024
200.001-500.000	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1	0,04	269.997
> 1.000.000	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	0,04	1.766.746
Summe	171	132	573	444	119	539	279	96	1	2.354	100	8.507.786

Tab. 1: Gemeinden nach Bundesländern und Gemeindegrößenklassen (Stand: Juli 2014) (Quelle: Statistik Austria 2014b [Auszug mit eigenen Berechnungen]).

Legende: Burgenland (B), Kärnten (K), Niederösterreich (NÖ), Oberösterreich (OÖ), Salzburg (S), Steiermark (ST), Tirol (T), Vorarlberg (V), Wien (W), Österreich (Ö).

zwischen den Bundesländern zeigen. Initiativen zu Gebietsreformen werden derzeit primär in der *Steiermark* (ST) und in *Oberösterreich* (OÖ) gesetzt.

Gemeindestrukturreform Steiermark

Mitte 2011 wurde die Gemeindestrukturreform Steiermark unter der Devise „Stärkere Gemeinden – größere Chancen“ ins Leben gerufen. Mit dieser *gesamsteiermärkischen Reform* erhofft sich die Steiermärkische Landesregierung, die (in diesem Bundesland besonders ausgeprägte) Kleinstrukturiertheit, die mit den realen Lebensräumen der Bevölkerung nicht mehr übereinstimmt, zu überwinden und effizientere Einheiten zu schaffen. Der Phasenplan der Strukturreform gliedert sich folgendermaßen:

- *Vorschlagsphase* (Okt. 2011-Jan. 2012): In der ersten Phase konnten die Gemeinden freiwillig Fusionsvorschläge einbringen.
- *Verhandlungsphase* (Feb. 2012-Sept. 2012): Diese Zeit konnten die Gemeinden dazu nutzen, fundierte Finanz-, Organisations- und Infrastrukturanalysen anzustellen und Verhandlungen mit dem Land zu führen.
- *Entscheidungsphase* (Okt. 2012-Jan. 2013) und *Umsetzung* (ab Jan. 2015): Nach der Entscheidungsphase wurde die neu beschlossene Gemeindestruktur von der Landesregierung vorgestellt.

Diese wird ab 1. Januar 2015 umgesetzt.¹⁰

Mit diesem Datum tritt das Gemeindestrukturreform-Gesetz in Kraft, wodurch sich die Zahl der aktuell 539 Gemeinden auf 288 reduzieren soll.¹¹ Gibt es derzeit noch 81 Gemeinden unter 500 Einwohner, werden es nach dem Fusionsprozess nur noch zwei sein. Von den 123 Kommunen zwischen 500 und 1.000 Einwohnern bleiben 14 bestehen. Die Anzahl der Gemeinden mit einer Einwohnerzahl über 10.000 wird sich von fünf (ohne Graz) auf 15 erhöhen. Die durchschnittliche Gemeindegröße wird von 1.754 auf 3.293 Einwohner angehoben.¹²

Die Regierungsverantwortlichen des Landes sehen die Reform derzeit als großen Erfolg an, jedoch äußerte sich der *Rechnungshof* in einer Stellungnahme durchaus kritisch zu den Reformplänen. Die Hauptkritik liegt darin, dass weder zum Reformprozess noch zu den finanziellen Auswirkungen ab 2015 Berechnungen angestellt wurden. Zudem wurde beanstandet, dass keine Evaluierung der gesetzten Ziele vorgesehen ist.¹³

Kritik kommt auch seitens einiger betroffener Gemeinden, welche entgegen der Gemeindestrukturreform eigenständig bleiben wollen. Während sich rund 80 Prozent der steirischen Gemeinden für eine freiwillige Fusion entschieden, legten

41 Gemeinden im Jahr 2014 gegen die drohenden Zwangsfusionen Beschwerde beim *Verfassungsgerichtshof* (VfGH) ein. Bereits Ende September 2014 beriet der VfGH über 16 dieser Anträge.¹⁴ Als richtungsweisende Erkenntnis wies er dabei eine erste Tranche an Anträgen

gegen steirische Gemeindefusionen ab.¹⁵ Er hielt fest, dass die Verfassung einzelnen Gemeinden kein Recht auf „ungestörte Existenz“ garantiere, der Landesgesetzgeber „weitgehenden“ Gestaltungsspielraum habe und bei den aktuellen Zusammenlegungen in keinem Fall eine unsachliche Vorgangsweise vorliege. Aus 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 sowie eine (andauernde) schlechte finanzielle Lage.¹⁶ Ob die betroffenen Gemeinden weitere Rechtsmittel, wie den Gang zum Europäischen Gerichtshof, einlegen werden, ist bis dato noch offen.

Gemeindezusammenschlüsse in Oberösterreich

In Oberösterreich war die Zusammenführung von Weyer Land und Weyer

10 Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2011, S. 39.

11 Keller 2014, S. 8.

12 Rumpold 2013, S. 54.

13 Rechnungshof 2013, S. 1ff.

14 Dobrowolski 2014, S. 16; Keller 2014, S. 8ff.; o.V. 2014a, S. 14.

15 o.V. 2014a, S. 14; o.V. 2014c; siehe exemplarisch hierzu die Entscheidung des VfGH (2014) zum Antrag der Gemeinde Waldbach vom 23.09.2014.

16 o.V. 2014b, S. 6; o.V. 2014c.

Argumente für Gemeindefusionen	Argumente gegen Gemeindefusionen
gemeinsames, strategisches Handeln	Verlust der lokalen Identität
effektivere und effizientere Siedlungs- und Infrastrukturpolitik und Wirtschaftsentwicklung	Rückgang der Ehrenämter und der politischen Partizipation
höhere Effizienz und Effektivität bei der Aufgabenerfüllung	längere Wege zu den Leistungen
steigende Skalenerträge	Konfliktpotenzial zwischen den Bürgern und zwischen den Politikern
höheres politisches Gewicht	neu notwendige Infrastruktur
höherer Grad an Professionalität	unnötiger, kontraproduktiver Perfektionismus durch Professionalisierung, höhere Bürokratiekosten
größerer finanzieller Handlungsspielraum	Verunsicherung der Gemeindebediensteten (bezüglich Stellensicherheit und zukünftiger Aufgaben)
leichtere Rekrutierung von qualifiziertem Personal	Personalkosten sinken zumindest kurzfristig in der Regel nicht
Schaffung klarer Strukturen (im Vergleich zu mehrfachen Gemeindekooperationen)	können nur schwer rückgängig gemacht werden

Tab. 2: Pro & Contra Gemeindefusionen (Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Stangl 2013, S. 26 und 95).

Markt im Jahr 2007 die einzige erfolgreiche Gemeindefusion seit langem.¹⁷ Zwar gab es einzelne Fusionsbestrebungen wie jene, die Gemeinden Hagenberg, Pregarten, Wartberg und Unterweikersdorf zur „Stadt Aist“ zusammenzuschließen. Dieser Plan scheiterte jedoch 2011 am negativen Ausgang der Volksbefragung in Hagenberg (ca. 90 Prozent der Wähler waren dagegen).¹⁸ Auch das Ansinnen des Vereins „Pro-Mondseeland“, der eine Zusammenlegung der Gemeinden Mondsee, Innerschwand, St. Lorenz und Tiefgraben proklamiert, gilt (primär wegen politischer Widerstände in einzelnen Kommunen) als (vorläufig) gescheitert.¹⁹

Jedoch erhöhen sich nun auch in Oberösterreich das Reformtempo und die Chance auf Umsetzungserfolge. Eine erfolgreiche Initiative ist die *Fusion der Gemeinden Aigen und Schlägl* im Bezirk Rohrbach. Deren Bürger stimmten im September 2014 über die Zusammenlegung ab: ca. 91 Prozent der Wähler in Aigen im Mühlkreis sowie 84 Prozent jener in Schlägl sprachen sich für eine Fusion aus (bei Wahlbeteiligungen von ca. 70 Prozent bzw. 77 Prozent). Nun ist vorgesehen, dass sich die beiden Kommunen bis 1. Mai 2015 auflösen und per Verordnung der Landesregierung die neue große Gemeinde „Aigen-Schlägl“ (mit ca. 3.150 Einwohnern) gegründet wird. Bis

zur Neuwahl von Gemeinderat und Bürgermeister im Zuge der für Herbst 2015 vorgesehenen Landtags-, Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlen werden die Amtsgeschäfte von einem durch das Land Oberösterreich eingesetzten Regierungskommissar geführt.²⁰

Auch in den Nachbargemeinden Rohrbach und Berg bei Rohrbach stellt man parallel zu Aigen-Schlägl die Weichen für eine freiwillige Fusion. Bei der Volksbefragung im Oktober 2014 stimmten 89 Prozent der Rohrbacher und 58 Prozent der Berger für die *Zusammenlegung zur Stadtgemeinde „Rohrbach-Berg“* (Wahlbeteiligungen: 60 Prozent bzw. 77 Prozent).²¹ Diese positiven Fusionsentscheide begünstigen aktuell *Folgeinitiativen*. So kündigten noch im Oktober 2014 die Gemeinden Peuerbach und Bruck-Waasen für 2016 eine Volksbefragung über ihre Fusion an.²² Zugleich verdeutlichen die zuvor erwähnten ergebnislosen Fusionsinitiativen, dass Gebietsreformen vielfach

noch immer als politisch „heißes Eisen“ angesehen werden und oft gravierende, auch emotionsbehaftete Widerstände hervorrufen.

Erwartete Auswirkungen

In der Literatur und im praktischen Diskurs finden sich *zahlreiche Argumente sowohl für als auch gegen Gemeindefusionen* (vgl. Tab. 2).²³ Um einen detaillierten Einblick in die Auswirkungen von Strukturreformen und in die konkreten Erwartungen der an aktuellen Fusionsprojekten in Österreich Beteiligten zu gewinnen, wurde im Jahr 2013 eine *explorative Untersuchung* durchgeführt. Der Fokus wurde dabei auf die (derzeit bedeutendste) Gemeindefusion Steiermark gelegt. Die oststeirischen Gemeinden Anger, Baierdorf, Feistritz und Naintsch, die mit 1. Januar 2015 fusionieren, erschienen als geeignete *Einzelfallstudie*; erstens, weil diese Gemeinden mit regional typischen Problemfeldern konfrontiert und somit vertraut sind. Zweitens hatten sie zum Untersuchungszeitpunkt bereits die Analysephase zu den Auswirkungen der geplanten Fusion abgeschlossen und eine dezidierte Entscheidung dafür getroffen. Und drittens wurde dieses Fallbeispiel wegen der benachbarten Gemeinde Floing als aufschlussreich eingestuft: diese war ursprünglich ebenfalls involviert, stieg im Zuge der Analysephase aber aus dem Fusionsprozess aus.

Um die Beweggründe bzw. Pro- und Contra-Ansichten der politischen Repräsentanten dieser fünf Gemeinden zu ergründen, wurden mit allen Bürgermeistern persönliche, leitfadengestützte Interviews geführt. Zusätzlich wurden vier *Leitfadeninterviews* mit weiteren Vertretern aus Politik und Verwaltung geführt. Ergänzt wurde ein Expertengespräch, um eine unbeteiligte Einschätzung zu den gewonnenen Erkenntnissen zu inkludieren und zu diskutieren, ob diese teilweise auf

17 Cecon 2014, S. 10; Dunst 2014.

18 Dunst 2014.

19 Blaichinger 2014; Dunst 2014.

20 Braun/Staudinger 2014; Fellhofer 2014a und 2014b. Dieses Procedere entspricht prinzipiell auch jenem in der Steiermark, wo zwischen 1. Januar 2015 und den Gemeinderatswahlen im Frühjahr 2015 ebenfalls Regierungskommissäre

des Landes die Geschäfte der neuen Gemeinden leiten (Keller 2014, S. 10).

21 Fellhofer 2014c.

22 Krenn-Aichinger 2014.

23 Siehe insbesondere Bruhin 2000; Institut für Stadtforschung 1975a; Pilz 2012; Pitlink et al. 2010; Pretenthaler et al. 2011; Steiner 1999a und 1999b; Steiner et al. 2004; Wirth 2010.

andere Fusionsprozesse übertragbar seien. Dieser Gesprächspartner kann als Experte für Gebietsreformen angesehen werden und wollte anonym bleiben. Alle zehn Interviews wurden aufgezeichnet, transkribiert, kategorisiert und inhaltsanalytisch ausgewertet. Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der Interviews dargestellt.

Auswirkungen auf die Demokratiequalität

Fusionen veranlassen in der Regel Gemeinderatswahlen. Eine hohe Demokratiequalität zeichne sich vor allem dadurch aus, dass möglichst *viele Interessengruppen*

geessene und ältere Bürger skeptischer als jüngere. Einig war man sich jedoch darüber, dass die Identität und das gesellschaftliche Leben im ländlichen Raum mehr durch Vereine und Pfarreien, die normalerweise nicht fusioniert werden, geprägt werden als durch Gemeindeämter.

Bei der *Wohnraumplanung* bestehe laut den Gemeindevertretern das Potenzial, durch Fusionen die Kleinräumigkeit zu überwinden, strategischer vorzugehen und so attraktiveren Wohnraum für die Bürger zu schaffen. Veränderungen bei den *öffentlichen Einrichtungen und Anfahrtszeiten* seien gemeindespezifisch zu betrachten. Hier ist die Situation vor der

len und *gezieltere Wirtschaftsförderung* zu betreiben.

Auswirkungen auf die Gemeindepolitik

Angesichts der Reduktion von Gemeinderäten und anderen Funktionsträgern kann *Konfliktpotenzial* entstehen, da einige Personen auf ihr Amt verzichten müssen. Wenn in einem Fusionsprozess starke Verhandlungspartner verschiedener Parteien involviert sind, seien auch die Konfliktpotenziale höher. Die *Entscheidungsbefugnis* der verbleibenden Mandatäre steige. Thematisiert wurde auch, ob kleinere Parteien eine reelle Chance hätten, in den neuen Gemeinderat einzuziehen, oder sich vielmehr die (beiden) Altparteien durchsetzen; dies könne laut den Interviewpartnern nicht verallgemeinert werden.

Auswirkungen auf die Gemeindeverwaltung

Im Zuge von Fusionen erfolgt auch eine Zusammenlegung zweier oder mehrerer Verwaltungsapparate. Unterscheiden sich die *Verwaltungskulturen* stark, können Konflikte entstehen. Zentral sei in diesem Kontext eine gut ausgebildete *Amtsleitung* mit Führungskompetenzen. Mit kurzfristigen Einsparungen sei im *Personalbereich* nicht zu rechnen, weil das Personal in der Regel mit der Fusion auf die neue Gemeinde übergeht. Jedoch können sich mittel- bis langfristig Einsparungen durch natürliche Abgänge ergeben.

Durch die (kurz- bis mittelfristig) erhöhte Mitarbeiterzahl im Gemeindeamt wird – primär bei vormaligen kleinen Kommunen – mehr *Arbeitsteilung und Spezialisierung* realisierbar, wodurch Effizienzsteigerungen möglich sind. Zudem kann es dadurch zu Qualitätssteigerungen in der Erfüllung der Verwaltungsaufgaben (insbesondere bei jenen des immer komplexer werdenden übertragenen Wirkungsbereichs) kommen. Andererseits betonen die Befragten, dass eine zu konsequente Spezialisierung zu einer Inflexibilität im Vertretungssystem führen könne. Durch die höhere Mitarbeiterzahl sei es zudem oft nicht mehr nötig, dass Bürgermeister unterstützend Verwaltungsaufga-

»Fusionen schaffen meist Unsicherheit in der Bevölkerung in Bezug auf die Themenkreise lokale Identität, Vereine und Ehrenamt.«

pen im neuen Gemeinderat vertreten sind. Dessen Zusammensetzung werde wesentlich für den Fusionserfolg sein. Zentral sei auch die *politische Beteiligung der Bürger*, die jedoch tendenziell sinke. Zudem wird infolge von Fusionen die Zahl der Mandatäre reduziert, wodurch *persönliche Kontakte* zu den Bürgern abnehmen können. Zugleich kann aber eine erhöhte Anonymität potenziell zu einem objektiveren Handeln führen, während starke persönliche Abhängigkeiten die Demokratiequalität schwächen können.²⁴ Insgesamt basieren Fusionsauswirkungen bei diesem Aspekt also primär auf den politischen Vertretern und der Bereitschaft der Bürger, sich zu engagieren.

Auswirkungen auf die Bürger

Fusionen schaffen meist Unsicherheit in der Bevölkerung in Bezug auf die Themenkreise *lokale Identität, Vereine und Ehrenamt*. Tendenziell seien dabei alt ein-

Zusammenlegung maßgeblich. Dies gilt auch für *Gebühren*, welche im Zuge von Fusionen oft neu kalkuliert und für das neue Gemeindegebiet vereinheitlicht werden. Dabei könne es für die Bürger sowohl zu Erhöhungen als auch Senkungen kommen.

Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft

Durch eine Fusion entfällt zwar der *Konkurrenzkampf* zwischen Nachbargemeinden um Betriebsansiedlungen, der häufig zu ineffizienter Raumplanung führt. Doch verlagert sich dieser lediglich auf eine höhere Ebene (jene der neuen Nachbargemeinden), wodurch besonders nicht an Fusionen partizipierenden, kleineren Kommunen Nachteile erwachsen können, da diese meist über weniger Mittel für Wirtschaftsförderung verfügen als größere Gemeinden. Eine Fusionsgemeinde habe meist das Potenzial, *strategische Konzepte* für die Wirtschaftsentwicklung zu erstel-

24 Vgl. Institut für Stadtforschung 1975b, S. 89ff.

ben wahrnehmen, was in kleinen Gemeinden Usus ist.

Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen

Der Bund gewährt allen Fusionen pro wegfallende Gemeinde 200.000 Euro. Diese *Fusionsprämie* wurde vom Land Steiermark verdoppelt, wenn man sich in der freiwilligen Phase für eine Zusammenlegung entschied. Auch kann sich

standhaltungskosten sinken. Weitere Möglichkeiten für Einsparungen und Synergien bestehen durch effizientere Verwaltungsabläufe, die Reduktion politischer Mandatare, natürlichen Personalabgang, die Zusammenführung maschineller Ressourcen, eine gemeinsame Beschaffung und Nutzung von Anlagen sowie die Reorganisation und Zusammenführung zu einem zentralen Bau- bzw. Wirtschaftshof. Bestanden zwischen den Fusionsgemeinden bereits Kooperationen, so wird durch

die Folgen dieser und anderer Gemeindefusionen erfassen zu können, bedarf es stets einer *individuellen Betrachtung* und objektivierten Detailanalyse der (potenziellen) Auswirkungen auf allen Ebenen der zahlreichen tangierten Bereiche. Viele der identifizierten erwarteten Auswirkungen sind also als *gemeindespezifisch* einzustufen. Dennoch können einige Ergebnisse als auf andere Fusionsprozesse *übertragbar* angesehen werden: die genannten Auswirkungen auf die Demokratiequalität, Gemeindeverwaltung und überwiegend auch auf die Finanzen; eine potenziell strategischere bzw. effizientere Raumplanung (für Wohn- und Betriebsansiedlungen); Ängste und Skepsis bei Teilen der Bevölkerung; und nicht zuletzt die Konflikte zwischen politischen Repräsentanten unterschiedlicher Parteien.

»Weitere Möglichkeiten für Einsparungen und Synergien bestehen u.a. durch effizientere Verwaltungsabläufe, die Reduktion politischer Mandatare, natürlichen Personalabgang und eine gemeinsame Beschaffung und Nutzung von Anlagen.«

eine anteilmäßige Mittelerrhöhung aus dem *Finanzausgleich* ergeben, sofern die neue Bevölkerungszahl bestimmte Grenzen überschreitet (10.000, 20.000 oder 50.000 Einwohner). Andererseits können finanzschwache Gemeinden durch Fusionen auch *spezielle Bedarfszuweisungen* verlieren. Zu bedenken ist ferner, dass die zu verteilenden Gesamtmittel durch die Gemeindestrukturereform nicht steigen.

Nach der Fusion werden die Ressourcen der Gemeinden *zentral verwaltet*. Ob diese künftig überwiegend zentralisiert eingesetzt und somit Randgebiete vernachlässigt werden, ist erneut von den Verantwortlichen abhängig. Die Zentralisierung der Mittel ermögliche jedenfalls *gezielte Investitionen*. Durch die Fusionsprämie stehen zudem für die Umstellung Mittel für Neubauten oder Renovierungen zentralörtlicher Einrichtungen zur Verfügung.

Eine gewichtige Rolle bei Fusionsentscheidungen spielen *Einsparungspotenziale*. Bleibt nur ein Gemeindeamt erhalten, können die Betriebs- und In-

die Zusammenlegung der Koordinations- und Kommunikationsaufwand gesenkt.

Auswirkungen auf die innere Integration und Eigenständigkeit

Wesentliche Faktoren für die *innere Integration* sind ein zentraler Ort, die Deckungsgleichheit der sozialfunktionalen Räume mit dem Gemeindegebiet und siedlungsstrukturelle Gegebenheiten. Die *Eigenständigkeit* wird daran bemessen, in welchem Ausmaß eine Gemeinde selbst über Einrichtungen verfügt und somit nicht auf jene anderer Gemeinden zurückgreifen muss. Sie wird also durch das Vorhandensein wichtiger öffentlicher Einrichtungen und ausreichender Arbeitsplätze für die ansässige Bevölkerung gefördert.²⁵ Die Entwicklung dieser Aspekte nach einer Fusion hänge ebenfalls stark von den individuell gegebenen Strukturen in der Kommune und der Art der Fusion²⁶ ab.

Bei der untersuchten Fallstudie handelt es sich um eine freiwillige Eingemeindung von Nachbargemeinden in eine Zentralortsgemeinde im ländlichen Raum. Um

Fazit und Ausblick

Die skizzierten Gebietsreforminitiativen machen deutlich, dass sich die *kommunale Landkarte Österreichs ab 2015 stark verändert*, insbesondere in der Steiermark. Doch nicht nur dort stellen die ersten ablehnenden VfGH-Entscheidungen für Fusionsgegner einen herben Schlag dar. Bislang war und ist man in den anderen Bundesländern noch zurückhaltend. Tabelle 1 zeigt, dass aber die meisten Bundesländer Österreichs eine *sehr kleinteilige Struktur* aufweisen. Während die Topographie in westlichen Ländern wie Vorarlberg oder Tirol ein oft nachvollziehbarer Grund für kleinräumige Strukturen sein kann, stellt sich die Situation im Nord-Osten (Oberösterreich, Niederösterreich und Burgenland) vielfach anders dar. Auch in diesen finden sich (noch) zahlreiche kleine und kleinste Gemeinden mit weniger als 1.000 oder gar 500 Einwohnern.

Viele Entscheidungsträger blicken zweifach gespannt und abwartend auf die *Steiermark*: zum einen auf die (positiven wie negativen) Erfahrungen bei der realen Umsetzung ab Januar 2015. Diesbezüglich wurde vielfach konstatiert, dass die

²⁵ Vgl. Institut für Stadtforschung 1975b, S. 98ff.

²⁶ Für einen Überblick zu verschiedenen Fusionsarten siehe Institut für Stadtforschung 1975b, S. 36f.

Vorbereitungen sowohl seitens des Landes als auch mancher Gemeinden mangelhaft seien. Speziell unter den 41 kommunalen Beschwerdeführern hätten sich (gemäß Aussagen der Fachabteilung Landes- und Gemeindeentwicklung des Landes Steiermark) etwa 15 bis 20 Gemeinden bis zum VfGH-Entscheid Ende September 2014 auf „Tauchstation“ begeben und sich gar nicht auf die Fusion vorbereitet.²⁷ Es ist nicht zu erwarten, dass zwei Monate Vorbereitung ausreichend sein werden. Zum anderen warten viele auf die Ausgänge der

oberösterreichischen Landesrechnungshofes, die Zahl der aktuell noch 444 oberösterreichischen Gemeinden mittelfristig auf 150 Verwaltungseinheiten zu senken. Gemeinden mit Einwohnerzahlen unter 1.000 solle es künftig nicht mehr geben.³⁰ Man darf gespannt sein, wie dieses ambitionierte Vorhaben umgesetzt wird bzw. werden soll, nicht zuletzt, da man in Oberösterreich – im Gegensatz zur Steiermark – bislang stets einen Weg der Freiwilligkeit betont und keine Fusionen „von oben nach unten“ diktieren will.³¹ Es

weist jedenfalls explizit darauf hin, dass die Gemeindestrukturenreform Steiermark nur einer von vielen Schritten einer *umfassenden Verwaltungsreform* sein könne. Er betont insbesondere die Notwendigkeit einer Reform der Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften Österreichs sowie des Finanzausgleichs und fordert eine „möglichst weitgehende Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung“.³³

»Es wird sich zeigen, ob die neuen, größeren Gemeinden für aktuelle sowie künftige Herausforderungen besser gewappnet sind und ob die momentanen Gebietsreformen dazu beitragen, sich sowohl bürgerorientiert(er) als auch leistungsstärker aufzustellen.«

steirischen Gemeinderatswahlen im Frühjahr und speziell der Landtagswahl im Herbst 2015. Nicht zuletzt wegen der umstrittenen Gemeindestrukturenreform wird den „Reformpartnern“ von SPÖ und ÖVP ein „politisches Erdbeben“ vorhergesagt.²⁸

Das Jahr 2015 ist generell ein *wichtiges Wahljahr in Österreich*. Neben den steirischen Urnengängen stehen im ersten Quartal auch Gemeinderatswahlen in Niederösterreich, Vorarlberg und Kärnten an. Zudem finden weitere Landtagswahlen im Burgenland (spätestens Mai), in Oberösterreich (Gemeinderats- und Landtagswahlen bis spätestens September) und in Wien (Gemeinderats- bzw. Landtagswahl bis spätestens Oktober) statt.²⁹ Es ist sehr wahrscheinlich, dass der aktuell vielerorts noch langsame Reformzug nach diesen Wahlen deutlich an Fahrt aufnehmen wird.

Speziell in *Oberösterreich* mehren sich die Hinweise auf zahlreiche *weitere Strukturreformen* in den nächsten Jahren. So plane das Land laut Pammer, Direktor des

bleibt abzuwarten, ob es nach den Wahlen im Herbst 2015 hier zu einem Kurswechsel kommt.

Hinsichtlich der aktuellen Fusionen und ihren erwarteten Auswirkungen ist ferner zu berücksichtigen, dass der *äußere Fusionsprozess* bis zum formalen Zusammenschluss meist in relativ kurzer Zeit zu bewältigen ist, während der *innere Fusionsprozess* – d.h. die Zusammenführung von Strukturen, Menschen und Organisationskulturen – meist deutlich mehr Zeit in Anspruch nimmt.³² Da bei den gegenwärtigen Fusionskandidaten in der Steiermark und in Oberösterreich der äußere Fusionsprozess noch im Gange ist bzw. kurz vor dem Abschluss steht, ist derzeit eine *abschließende Beurteilung weder möglich noch sinnvoll*. Es wird sich zeigen, ob die neuen, größeren Gemeinden für aktuelle sowie künftige Herausforderungen besser gewappnet sein werden und ob die momentanen Gebietsreformen dazu beitragen, sich sowohl bürgerorientiert(er) als auch leistungsstärker aufzustellen. Der Rechnungshof

Literaturverzeichnis

Amt der Steiermärkischen Landesregierung (2011): Raumplanung Steiermark, Regionsprofil Oststeiermark, http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/dokumente/11142226_28444368/83a5982d/Oststeiermark_2011.pdf (Zugriff: 14.01.2013).

Blaichinger, N. (2014): „Pro Mondseeland“ wirbt weiter für eine Fusion der vier Gemeinden, in: [nachrichten.at](http://www.nachrichten.at), Beitrag vom 24.09.2014, <http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/salzkammergut/Pro-Mondseeland-wirbt-weiter-fuer-eine-Fusion-der-vier-Gemeinden;art71,1506907> (Zugriff: 04.10.2014).

Braun, W./Staudinger, M. (2014): Landesrechnungshof-Chef: „Fusion ist visionäre Entscheidung“, in: [nachrichten.at](http://www.nachrichten.at), Beitrag vom 09.09.2014, <http://www.nachrichten.at/nachrichten/politik/landespolitik/Landesrechnungshof-Chef-Fusion-ist-visionaere-Entscheidung;art383,1494252> (Zugriff: 04.10.2014).

Bruhlin, L. (2000): Ratgeber Gemeindereformen, hrsg. v. Amt für Gemeinden und Raumordnung, Bern, http://www.be.ch/portal/de/veroeffentlichungen/publikationen.assetref/dam/documents/JGK/AGR/de/Gemeinden/Reformen/ratgeber_gemeindereformen_agr_gemeinden_gemeindereformen_ratgeber_de.pdf (Zugriff: 02.10.2014).

Cecon, F. (2014): Wenn Gemeindestrukturen auf dem Prüfstand sind, zählen nicht nur finanzielle Argumente, in: *oö initiativ*, Ausgabe 01/2014, S. 10-13.

27 Keller 2014, S. 10.
 28 Keller 2014, S. 8.
 29 o.V. 2014d.
 30 Braun/Staudinger 2014.
 31 Dunst 2014.
 32 Kammer 2007, S. 292f.
 33 Rechnungshof 2013, S. 2.

Dobrowolski, P. (2014): Im Gleichklang, in: Industriemagazin – Sonderheft Kommunal Wirtschaft, Heft 11/2014, S. 16-17.

Dunst, M. (2014): „Für viele Einwohner ist der Ortsname wichtig“, in: nachrichten.at, Beitrag vom 09.09.2014, <http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/Fuer-viele-Einwohner-ist-der-Ortsname-wichtig;art4,1494230> (Zugriff: 04.10.2014).

Fellhofer, T. (2014a): Aus Aigen und Schlägl wird Aigen-Schlägl, in: nachrichten.at, Beitrag vom 07.09.2014, <http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/muehlviertel/Aus-Aigen-und-Schlaegl-wird-Aigen-Schlaegl;art69,1492273> (Zugriff: 04.10.2014).

Fellhofer, T. (2014b): „Die Bürger haben Mut bewiesen“, in: nachrichten.at, Beitrag vom 08.09.2014, <http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/Die-Buerger-haben-Mut-bewiesen;art4,1492451> (Zugriff: 04.10.2014).

Fellhofer, T. (2014c): Fusion: Name der Gemeinde lautet „Rohrbach-Berg“, in: nachrichten.at, Beitrag vom 15.09.2014, <http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/muehlviertel/Fusion-Name-der-Gemeinde-lautet-Rohrbach-Berg;art69,1497800> (Zugriff: 04.10.2014).

Fellhofer, T. (2014d): Liveticker: Rohrbach und Berg stimmten für Zusammenlegung, in: nachrichten.at, Beitrag vom 19.10.2014, <http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/Rohrbach-und-Berg-stimmten-fuer-Zusammenlegung;art4,1523419> (Zugriff: 22.10.2014).

Institut für Stadtforschung (1975a): Gemeindezusammenlegungen in Österreich, Teil I: Gesamtübersicht 1961-1973, Wien.

Institut für Stadtforschung (1975b): Gemeindezusammenlegungen in Österreich, Teil II: Neue Gemeinden städtischer Größe, Wien.

Kammer, M. (2007): Die Chance „Public Merger“! in: Verwaltung & Management, Heft 6/2007, S. 289-295.

Keller, A. (2014): Der Countdown läuft, in: public – das österreichische gemeindemagazin, Heft 10/2014, S. 8-11.

Krenn-Aichinger, M. (2014): Bürger entscheiden über Gemeindefusion, in: nachrichten.at, Beitrag vom 23.10.2014, <http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/wels/Buerger-entscheiden-ueber-Gemeindefusion;art67,1525539> (Zugriff: 23.10.2014).

Lummerstorfer, A. J. (2007): Interkommunale Zusammenarbeit. Verbreitung in Oberösterreich, Kooperationsziele, Erfolgsfaktoren, Kontextfaktoren, Kooperationsformen und Gestaltungsempfehlungen, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich (ÖHW), Heft 1-2/2007, S. 45-61.

o.V. (2014a): Steirische Gemeindefusionen: Klagen beim Verfassungsgerichtshof, in: EuroKommunal, Heft 7-8/2014, S. 14-15.

o.V. (2014b): VfGH: Steirische Gemeindefusionen gesetzeskonform, in: EuroKommunal, Heft 11/2014, S. 6.

o.V. (2014c): Entscheidung: Gemeindefusionen sind verfassungskonform, in: nachrichten.at, Beitrag vom 14.10.2014, <http://www.nachrichten.at/nachrichten/politik/innenpolitik/Entscheidung-Gemeindefusionen-sind-verfassungsgesetzeskonform;art385,1520429> (Zugriff: 22.10.2014).

o.V. (2014d): Wahltermine in Österreich, <http://www.wahltermin.at> (Zugriff: 29.11.2014).

Pilz, D. (2012): Finanzausgleichsrechtliche Auswirkungen bei Fusionen, in: Recht & Finanzen für Gemeinden, Heft 2/2012, S. 58-61.

Pitlik, H./Wirth, K./Lehner, B. (2010): Gemeindestruktur und Gemeindekooperation, Wien, http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=41359&mimetype=application/pdf (Zugriff: 02.10.2014).

Pretenthaler, F./Kernitzky, M./Kurzmann, R. (2011): Gemeindestrukturereform in der Steiermark. Eine modellbasierte Schätzung des Einsparpotentials und Bewertung der makroökonomischen Effekte, Graz.

Rechnungshof (2013): Stellungnahme Steiermark Gemeindestrukturereform vom 29.10.2013, Wien, http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2013/beratung/gesetzesbegutachtungen/Stellungnahme_Stmk_Gemeindestrukturereform.pdf (Zugriff: 04.12.2014).

Rumpold, C. (2013): Bis 2015 sollen aus 539 Gemeinden 285 werden, in: Kommunal, Heft 2/2013, S. 54-55.

Stangl, M. (2013): Gemeindefusionen. Mögliche Auswirkungen der Gemeindestrukturereform Steiermark anhand der Fallstudie Anger, Baierdorf, Feistritz und Naintsch, Diplomarbeit, JKU Linz.

Statistik Austria (2014a): Gemeinden, http://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/gemeinden/index.html (Zugriff: 29.11.2014).

Statistik Austria (2014b): Gemeindegrößenklassen mit Einwohnerzahl 2014, erstellt am 17.07.2014, http://www.statistik.at/web_de/Redirect/index.htm?dDocName=049720 (Zugriff: 29.11.2014).

Steiner, R. (1999a): Kooperationen und Fusionen der Gemeinden in der Schweiz. Ausgangslage in einem Forschungsprojekt und erste konzeptionelle Grundlagen, Bern.

Steiner, R. (1999b): Kooperationen und Fusionen der Gemeinden in der Schweiz. Konzeptionelle Grundlagen und Ergebnisse aus einer empirischen Studie, Bern.

Steiner, R./Kaiser, C. (2013): Rolle der Kantone bei Gemeindefusionen in der Schweiz, in: Verwaltung & Management, Heft 3/2013, S. 144-149.

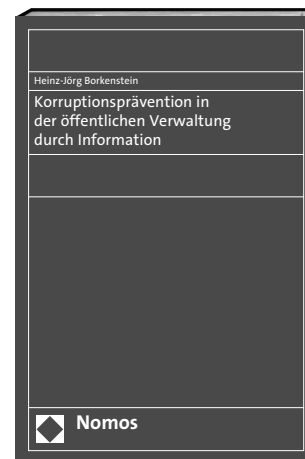
Steiner, R./Ladner, A./Lienhard, A./Adamaschek, B./Fürst, D. (2004): Machbarkeit und mögliche Auswirkungen eines Zusammenschlusses der Stadt Luzern und der Gemeinde Littau: Interdisziplinäre Grundlagenstudie, Bern.

VfGH (2014): Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 23. September 2014, G 44/2014-20, V 46/2014-20, https://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/3/2/9/CH0006/CMS1413269914499/gemeindefusionen_waldbach.pdf (Zugriff: 14.10.2014).

Wastl-Walter, D. (2000): Gemeinden in Österreich. Im Spannungsfeld von staatlichem System und lokaler Lebenswelt, Wien.

Wirth, K. (2010): Fusion oder Kooperation? in: Grundlagen für Politik und Verwaltung, Heft 2/2010, S. 16-19.

Information als Antikorruptionsinstrument



Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung durch Information

Von RA, MDirig a.D. Dr. Heinz-Jörg Borkenstein

2015, 202 S., brosch., 49,- € ISBN 978-3-8487-1538-1

www.nomos-shop.de/23377

Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung erfordert Information und Kompetenzbündelung. Dargestellt werden korruptionspräventive Instrumente in Form von Informationsrechten und -pflichten, Informationsfreiheitsrechten und Ansprechpersonen für Korruptionsprävention.



Nomos