

Gemeindestrukturreform Steiermark – Leitbild



Stärkere Gemeinden – Größere Chancen



Inhalt

1. Einleitung	3
1.1 Regierungsprogramm und Reformagenda.	3
2. Gemeindestrukturreform.	4
2.1 Ausgangslage	4
2.1.1 Gemeindestruktur und Gemeindegrößen in der Steiermark	4
2.1.2 Demografische Entwicklung	7
2.1.3 Wirtschaftliche Situation der steirischen Gemeinden in den Jahren 2006-2010.	10
2.1.4 Kommunale Hochbau-Infrastruktur	13
2.1.5 Raumordnungspolitische Gesichtspunkte.	15
2.1.6 Demokratiepolitische und verwaltungsrelevante Fragen	18
2.2 Entwicklung der Gemeinden in der vSteiermark und in benachbarten Ländern	19
2.2.1 Entwicklung der steirischen Gemeinden seit 1848 im Überblick.	19
2.2.2 Gemeindevereinigungen in der Schweiz.	20
2.2.3 Gemeindevereinigungen in Deutschland	20
2.3 Regionext	20
3. Ziele der Gemeindestrukturreform.	22
3.1. Ziele	22
3.1.1 Wirtschaftliche, leistungsfähige und professionelle Gemeinden	22
3.1.2 Abgestimmte raumordnungs- und verkehrspolitische Maßnahmen	23
3.1.3 Stärkung des Engagements für das Gemeinwohl und Ehrenamt	24
3.2 Lösungsansatz/Methodik	25
4. Kriterien der Gemeindestrukturreform	26
4.1 Kriterien für die Analyse der Notwendigkeit einer Gemeindevereinigung	27
4.2 Ergänzende Kriterien bei einer Gemeindevereinigung	29
4.3 Exkurs: Kooperation vs. Gemeindevereinigung	29
5. Auswirkungen	32
5.1 Ermittlung des Einsparpotenzials und Bewertung der makroökonomischen Effekte einer Gemeindestrukturreform	32
5.2 Exemplarische Abschätzung von ausgabenseitigen Effekten für ausgewählte Bereiche von modellhaften Gemeindevereinigungen	34
5.3. FAG-Auswirkungen	35
6. Begleitmaßnahmen	37
6.1 Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen.	37
6.2. Fragen der Identität	37
6.3 Anreize	38
7. Weitere Vorgangsweise	39

1. Einleitung

1.1 Regierungsprogramm und Reformagenda

Die Regierungsparteien SPÖ und ÖVP haben sich im Regierungsübereinkommen für die XVI. Gesetzgebungsperiode zu einer Reformpartnerschaft für die Steiermark entschlossen. Sie haben darin die Bereitschaft bekundet, gemeinsam die notwendigen Reformschritte für das wichtigste Ziel zu setzen: Das Land Steiermark zukunftsfähig zu machen, um der nachfolgenden Generation Handlungsspielräume zu erhalten und die notwendige Gestaltungsfreiheit zu geben. Diese Politik im Interesse der Steiermark bedeutet, auch Änderungen in den Strukturen herbeizuführen.

Die erste Maßnahme der Reformagenda Steiermark war die Beschlussfassung des Doppelbudgets 2011/2012, das mit der ausgabenseitigen Konsolidierung des Landesbudgets eine Trendumkehr eingeleitet hat.

Als weitere Maßnahme wurde der regionale Strukturplan Gesundheit (RSG) vorgelegt, der Einsparungen im Budget der KAGes unter Aufrechterhaltung einer bestmöglichen Versorgung vorsieht. Gespart werden soll in den Strukturen und durch die Abschaffung von Doppelgleisigkeiten, nicht jedoch bei den medizinischen Angeboten.

Die Abschaffung des Proporztes und die Verkleinerung der Landesregierung und des Landtag Steiermark wurden bereits beschlossen, ebenso die Verkleinerung des Stadtsenates und des Gemeinderates der Landeshauptstadt Graz.

Die Neuorganisation der Bezirkshauptmannschaften und Baubezirksleitungen wurde begonnen. Mit 1. Jänner 2012 wurden die Bezirkshauptmannschaften Knittelfeld und Judenburg zum neuen Bezirk Murtal zusammengelegt. Ebenso wurde die politische Expositur Bad Aussee aufgelassen.

Die Reformpartnerschaft hat weiters den Auftrag gegeben, eine neue Organisation für die Führungseinheiten des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung zu erarbeiten. Ziel ist es, die Organisation zu optimieren, die Hierarchien zu verflachen und die Anzahl der Organisationseinheiten deutlich zu reduzieren.

Die Gemeindestrukturreform ist Teil dieser Reformagenda. Das Bundesland Steiermark hat mit 542 Gemeinden in Relation zur Bevölkerung die meisten Gemeinden Österreichs. 200 Gemeinden haben mittlerweile weniger als 1.000 EinwohnerInnen. Laut Prognose der Österreichischen Raumordnungskonferenz ist in 302 von 542 Gemeinden in den kommenden Jahren mit Bevölkerungsrückgängen zu rechnen. Viele Gemeinden können aus eigener Kraft nicht mehr die ihr von der Bundesverfassung zugeordneten Aufgaben und Funktionen wahrnehmen. Die zunehmenden Aufgaben im eigenen und übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinden, die Erwartungshaltung sowie die geänderte Mobilität der Bevölkerung und nicht zuletzt die hohen Anforderungen an den Vollzug der Rechtsnormen erfordern es, in Verantwortung für die gesamte Steiermark Maßnahmen zu treffen.

Deshalb ist es die erklärte Absicht der Landesregierung, die zukünftige Leistungsfähigkeit der Gemeinden zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben zum Wohle der Bevölkerung zu stärken. Die Gemeinden sollen durch die Gemeindestrukturreform dauerhaft in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben sachgerecht, effizient und in entsprechender Qualität zu erfüllen. Das vorliegende Leitbild skizziert den Weg dazu und soll als Leitlinie für die weitere Vorgangsweise dienen.

2. Gemeindestrukturreform

2.1 Ausgangslage

Für einen Strukturprozess dieser Dimension bedarf es zunächst einer ausführlichen Grundlagenarbeit und Ausgangsanalyse. Für das Projekt Gemeindestrukturreform werden sämtliche, im Bereich des Landes Steiermark verfügbaren Daten über infrastrukturelle, topografische und monetäre Strukturen auf kommunaler Ebene ebenso herangezogen wie sämtliche bekannten Kooperations- und Verbandsstrukturen. Darüber hinaus wurde in großem Ausmaß auf das Wissen von Fach- und regionalen ExpertInnen zurückgegriffen.

2.1.1 Gemeindestruktur und Gemeindegrößen in der Steiermark

In der Steiermark gibt es 542 Gemeinden, wobei die durchschnittliche EinwohnerInnenzahl je Gemeinde 2.234 beträgt. Bereinigt man diesen Wert um die EinwohnerInnenzahl der Stadt Graz, da diese den Landesdurchschnitt aufgrund ihrer Größe maßgeblich beeinflusst, so beträgt die durchschnittliche EinwohnerInnenzahl je Gemeinde 1.754 EinwohnerInnen.

Analysiert man die Gemeindestruktur der Steiermark nach EinwohnerInnengrößenklassen mit der Struktur der anderen österreichischen

Bundesländer, so wird deutlich, dass die Steiermark sowohl im absoluten als auch im relativen Vergleich mit den anderen österreichischen Bundesländern überdurchschnittlich viele Kleingemeinden hat. Am 1.1.2011 hat das Land Oberösterreich beispielsweise im Vergleich 1.376.607 EinwohnerInnen (Steiermark: 1.210.614), aber mit 444 Gemeinden fast 100 Gemeinden weniger als die Steiermark, in Kärnten gibt es keine Gemeinden unter 500 EinwohnerInnen und nur 11 unter 1.000 EinwohnerInnen. Die Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Gemeindegrößen in den österreichischen Bundesländern.

Somit liegen 41% aller österreichischen Gemeinden unter 500 bzw. 32% aller österreichischen Gemeinden unter 1.000 EinwohnerInnen in der Steiermark. Die demografische Entwicklung lässt die Zahl der Klein- und Kleinstgemeinden stetig steigen (siehe Tabelle 2).

Es zeigt sich folgendes Bild der Gemeindestruktur: In den 200 Gemeinden unter 1.000 EinwohnerInnen leben insgesamt 116.198 Menschen, das sind rund 9,5% aller SteierInnen. Der Anteil der Gemeinden dieser

Gemeindegrößenklassen (Einwohner)	Zahl der Gemeinden nach Bundesländern und Größenklassen								
	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
bis 500	16		20	15	7	77	36	15	
501–1000	38	11	86	77	15	123	63	20	
1001–2500	91	70	293	209	35	255	106	28	
2501–5000	21	31	111	99	42	56	51	16	
5001–10000	4	12	40	31	14	26	16	8	
10001–20000	1	5	16	8	5	2	6	5	
20001–50000		1	6	3		2		4	
ab 50001		2	1	2	1	1	1		1
Summe	171	132	573	444	119	542	279	96	1

Tabelle 1: Zahl der Gemeinden nach Bundesländern und Größenklassen, Stand 1.1.2011

Gemeindegrößenklassen (Einwohner)	Zahl der Gemeinden in dieser Größenklasse	Anteil der Gemeinden in Prozent	Anteil der Bevölkerung in Prozent
bis 500	77	14,21%	2,16%
501–1000	123	22,69%	7,44%
1001–2500	255	47,05%	33,00%
2501–5000	56	10,33%	15,07%
5001–10000	26	4,80%	14,87%
10001–20000	2	0,37%	2,02%
20001–50000	2	0,37%	3,84%
ab 50001	1	0,18%	21,60%
Summe	542	100%	100%

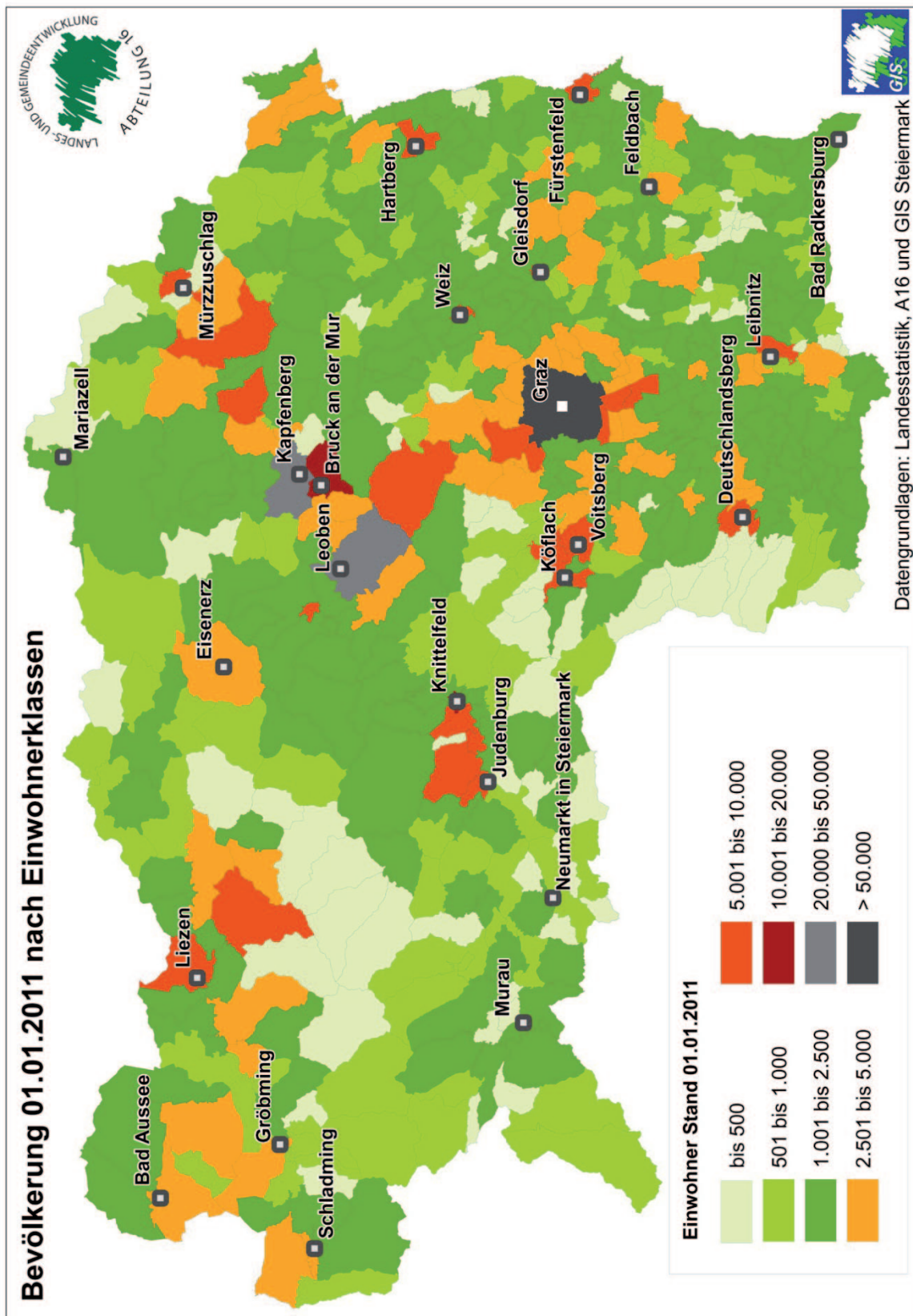
Tabelle 2: Größenklassen der steirischen Gemeinden (Gemeinde- bzw. Bevölkerungsanteile), Stand 1.1.2011

Größenklassen an allen steirischen Gemeinden beträgt aber ca. 37%. Dies zeigt, dass die Steiermark sehr kleinteilig strukturiert ist und regionale Unterschiede aufweist.

- Kleinstgemeinden konzentrieren sich in den alpinen Bereichen der Tauern, der Gleinalm und der Koralm sowie sporadisch im oststeirischen Hügelland.
- Den höchsten Anteil in der Klasse von 501 bis 1000 EinwohnerInnen verzeichnet die Südoststeiermark, den geringsten Anteil die Obersteiermark Ost.
- Den höchsten Anteil in der Klasse von 1001 bis 2500 EinwohnerInnen verzeichnen die Südwest- und Oststeiermark. Den geringsten Anteil in dieser Klasse weist die Region Liezen auf.

In der Betrachtung der Größenklassen ist aber nicht nur die Anzahl der Kleingemeinden relevant, sondern auch die Anzahl jener Gemeinden, die mehr als 10.000 EinwohnerInnen haben. Bei Gemeindevereinigungen ergeben sich aufgrund der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen im primären und sekundären Finanzausgleich unmittelbare finanzielle Effekte auf die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden. So resultieren daraus höhere Ertragsanteile aus dem Finanzausgleichsgesetz

(FAG), wenn eine Gemeinde mehr als 10.000 bzw. mehr als 20.000 und in weiterer Folge mehr als 50.000 EinwohnerInnen hat. In den Jahren 1961 bis 1981 gab es beispielsweise noch 11 Gemeinden mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen, aufgrund der demografischen Entwicklung in der Steiermark ist die Anzahl der Gemeinden in dieser Größenklasse kontinuierlich zurückgegangen. 2001 gab es 8 Gemeinden, im Jahr 2011 nur mehr 5 Gemeinden mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen. In vergleichbaren Bundesländern wie Niederösterreich gibt es 23 bzw. in Oberösterreich 13 Gemeinden mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen, die von zusätzlichen Mitteln durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel profitieren.



2.1.2 Demografische Entwicklung

Das Phänomen der Bevölkerungsschrumpfung und des kollektiven Alterns der Bevölkerung ist nicht neu. Maßgebliche Faktoren für diese Entwicklung sind die langfristigen Veränderungen in der Sterblichkeit und Fruchtbarkeit einer Bevölkerung. Durch den Rückgang der Fertilität und die steigende Lebenserwartung hat sich eine Lücke geöffnet, die in Zukunft in etlichen Regionen der Steiermark kaum mit Zuwanderung zu schließen sein wird. Gleichzeitig wird überall eine zunehmende Überalterung stattfinden.

Nicht nur die Steiermark ist von dieser Entwicklung betroffen. Sowohl Österreich als auch andere europäische Staaten sind mit diesem Problem konfrontiert. Natürlich sind die Geschwindigkeit und das Ausmaß dieser Trends regional verschieden ausgeprägt, aber insbesondere die kleineren Gemeinden mit Bevölkerungsrückgang sind besonders davon betroffen.

Eine immer wichtigere Komponente für die Bevölkerungsentwicklung stellt die Zuwanderung dar, die momentan die größten Auswirkungen auf die Bevölkerungszahlen hat und ausschlaggebend dafür ist, dass die Bevölkerung in der Steiermark in den nächsten Jahrzehnten nicht schrumpfen wird.

Auf Gemeindeebene ist die Obersteiermark überdurchschnittlich von Bevölkerungsrückgängen betroffen, allerdings gibt es auch eine große Anzahl an Gemeinden in den ländlichen, strukturschwachen Gebieten der Ost-, Süd- und Weststeiermark, die beträchtliche Verluste bewältigen mussten bzw. noch bewältigen müssen.

Insgesamt haben in der Steiermark mehr als die Hälfte der Gemeinden (275 der 542 Gemeinden) im Zeitraum von der Volkszählung 1981 bis zum Stichtag 1.1.2011 an Bevölkerung verloren. Bis zum Stichtag 1.1.2030 wird sich

diese Zahl nochmals erhöhen, und zwar wird davon ausgegangen, dass dann 302 der 542 Gemeinden (also fast 56%) zwischen 1.1.2011 und 1.1.2030 an Bevölkerung verlieren.

Betrachtet man die Gemeindegrößen näher, so erkennt man, dass vor allem die kleineren Gemeinden an Bevölkerung verlieren. Von den 77 Gemeinden unter 500 EinwohnerInnen am 1.1.2011 haben 63 (81,8%) seit der Volkszählung 1981 Bevölkerungsrückgänge zu verzeichnen, bis 2030 werden es 53 sein (68,8%). Bei den Gemeinden zwischen 500 und 1.000 EinwohnerInnen ist die Situation ähnlich, hier haben 74 der 122 Gemeinden (60,7%) Verluste zu verzeichnen, bis 2030 sind es dann laut aktueller Gemeindeprognose sogar 80 (fast 65,6%). Weitere 98 von 206 (47,6%) Gemeinden zwischen 1.000 und 2.000 EinwohnerInnen haben seit 1981 an Bevölkerung verloren, bis 2030 sind es sogar 122 (59,2%). Damit scheint eine erste Grenze erreicht zu sein, denn die Gemeinden mit mehr EinwohnerInnen verlieren deutlich weniger an Bevölkerung, so haben nur 21,7% (23 von 106) der Gemeinden zwischen 2.000 und 5.000 EinwohnerInnen an Bevölkerung verloren, bis 2030 sind es 32 (30,2%). Darüber ändert sich die Situation allerdings wieder etwas, denn die Hälfte der Gemeinden von 5.000 bis 10.000 EinwohnerInnen (13 von 26) sowie alle Gemeinden über 10.000 EinwohnerInnen (ausgenommen natürlich Graz mit deutlichen Zugewinnen) verlieren an Bevölkerung, bis 2030 ändert sich da wenig, 11 der 26 Gemeinden (42,3%) zwischen 5.000 und 10.000 EinwohnerInnen verlieren weiter, ab 10.000 wieder alle außer Graz.

Nach der Intensität der Bevölkerungsentwicklung haben im Zeitraum 1981 bis 2011 vor allem die Gemeinden in der Obersteiermark starke Verluste erlitten. So hat konkret im Bezirk Judenburg¹ die Hälfte der Gemeinden zumindest 15% an Bevölkerung verloren, ähnlich ist die Situation auch in Leoben, Voitsberg, Bruck a. d. Mur und Mürzzuschlag.

¹ seit 1.1. 2012 Teil des Bezirkes Murtal, der durch die Fusion der Bezirke Judenburg und Knittelfeld entstanden ist

Völlig konträr dagegen die Situation in Graz-Umgebung, wo 78,9% oder 45 von 57 Gemeinden zumindest 15% an Bevölkerung dazugewonnen haben.

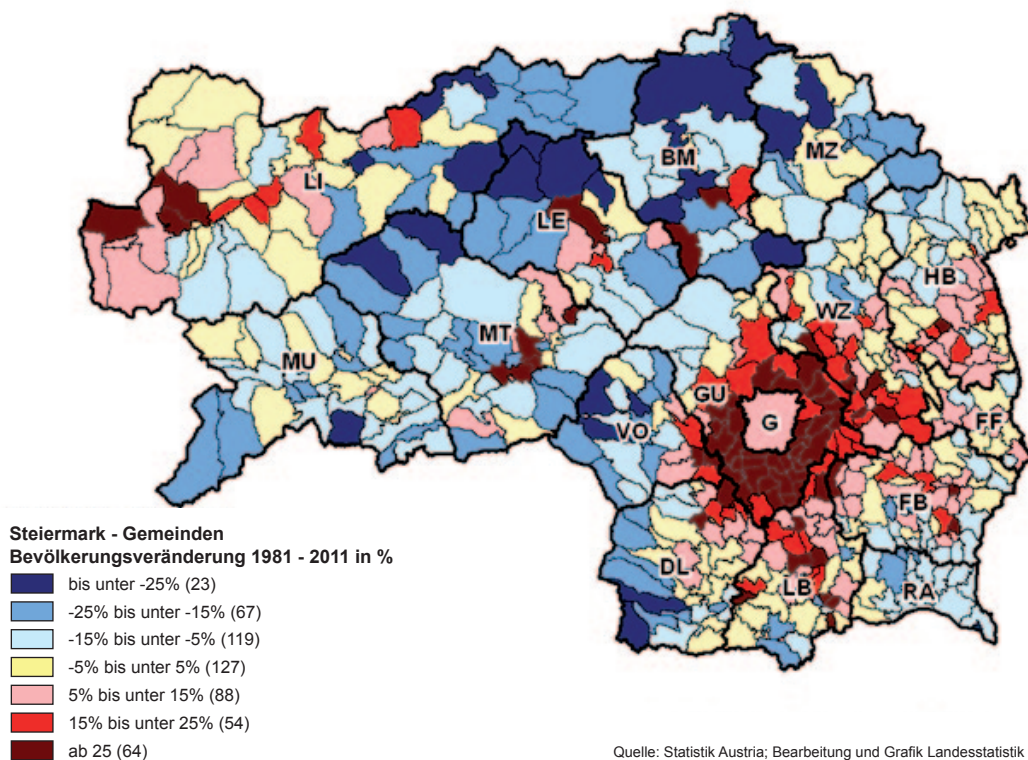
Auch im Zeitraum von 2011 bis 2030 werden die erwähnten Regionen ähnlich stark verlieren. So wird rund ein Drittel der Gemeinden in den Bezirken Murau und Mürzzuschlag laut Prognose zumindest weitere 15% an Bevölkerung verlieren, etwas weniger trifft es Bruck a. d. Mur, Leoben und Knittelfeld². Auch in diesem Zeitraum ist Graz-Umgebung die große Ausnahme, hier wird mehr als die Hälfte der Gemeinden mehr als 15% an Bevölkerung dazugewinnen.

Damit geht auch einher, dass die Anzahl der Gemeinden unter 500 bzw. 1.000 EinwohnerInnen seit 1981 gestiegen ist und laut Prognose noch deutlich um über 10% bis 2030 steigen wird. Dagegen sind jene Gemeinden, welche zwischen 1.000 und 3.000 EinwohnerInnen

haben, weniger geworden und nehmen auch bis 2030 weiter um ein Zehntel ab. Die Zahl der Gemeinden zwischen 3.000 und 5.000 EinwohnerInnen ist vor allem durch die geringere Zahl an Gemeinden in der nächsthöheren Klasse (5.000 bis 10.000 EinwohnerInnen) mehr geworden und steigt auch in Zukunft weiter.

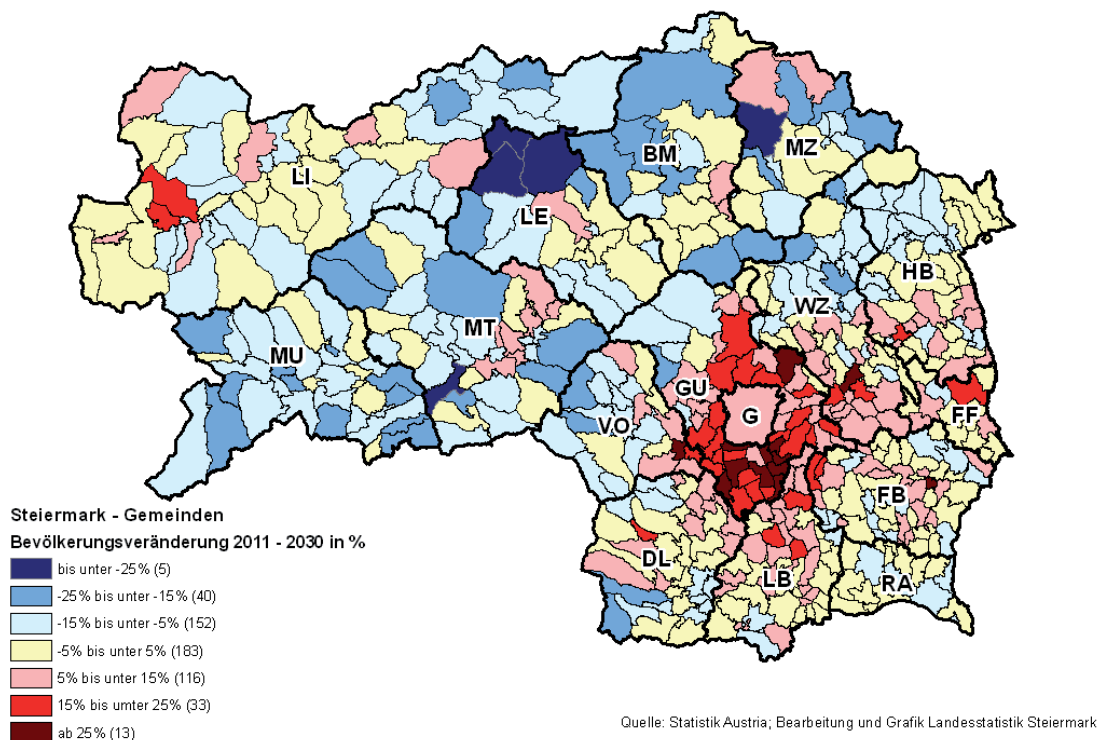
Eine nähere Betrachtung der Regionen zeigt ein klares Bild, wo sich die Gemeinden befinden, die an Bevölkerung verlieren. So haben alle 19 Gemeinden des Bezirks Radkersburg an Bevölkerung verloren, im Bezirk Judenburg³ 21 von 24 Gemeinden (87,5%) und im Bezirk Murau 29 von 34 Gemeinden (85,3%). Ebenfalls sehr viele Gemeinden in Mürzzuschlag (13 von 16), Bruck a. d. Mur (17 von 21), Leoben (14 von 19) und Voitsberg (18 von 25) haben Verluste an Bevölkerung zu beklagen. In Liezen (30 von 51), Feldbach (28 von 55), Deutschlandsberg (20 von 40), Knittelfeld⁴ (7 von 14) und Hartberg (21 von 50) hat rund die Hälfte der Gemeinden an Bevölkerung verloren, deutlich

Steiermark: Prozentuelle Bevölkerungsveränderung in den Gemeinden 1981 - 2011



^{2,3,4} seit 1.1. 2012 Teil des Bezirkes Murtal, der durch die Fusion der Bezirke Judenburg und Knittelfeld entstanden ist

Steiermark: Prozentuelle Bevölkerungsveränderung in den Gemeinden 2011 - 2030



weniger Gemeinden sind es in Fürstenfeld (5 von 14), Weiz (15 von 54), Leibnitz (13 von 48) und Graz-Umgebung (nur 5 von 57).

Betrachtet man die Lage dieser Gemeinden, erkennt man, dass die Regionen um die größeren Städte immer mehr an Bevölkerung gewinnen und die ländlichen Gebiete deutlich verlieren.

Die Verluste treffen damit den Großteil der Gemeinden der Obersteiermark, jene Gebiete der Bezirke Deutschlandsberg und Voitsberg, die an Kärnten grenzen, den gesamten Bezirk Radkersburg sowie angrenzende Teile des Bezirks Feldbach und die nördliche Region der Bezirke Hartberg und Weiz, das sogenannte Joglland.

Diese Entwicklung wird sich laut aktueller Bevölkerungsprognose auch in den nächsten

Jahren (bis 2030) weiter fortsetzen, wobei für den Großraum Graz weiterhin ein starkes Bevölkerungswachstum prognostiziert wird.

Entwicklung der SchülerInnenzahlen:

Aus der bisherigen Entwicklung der GesamtschülerInnenzahlen lässt sich aber parallel zur Bevölkerungsentwicklung (nach entsprechenden Altersgruppen) ablesen, dass es in den Abwanderungsgebieten der Obersteiermark sowie auch in der Ost- und Weststeiermark zu deutlichen Rückgängen der SchülerInnenzahlen gekommen ist. Insgesamt beträgt der Rückgang in der Steiermark allein in den letzten 10 Jahren 11%, wobei alle Bezirke einen Rückgang verzeichnen, Graz-Stadt und Knittelfeld⁵ mit rund -1% den geringsten, gefolgt von Radkersburg und Leibnitz. Die höchsten Rückgänge der letzten 10 Jahre findet man hingegen in den Bezirken Fürstenfeld (-29%),

⁵ seit 1.1. 2012 Teil des Bezirkes Murtal, der durch die Fusion der Bezirke Judenburg und Knittelfeld entstanden ist

Hartberg (-23,4%), Murau (-22,8%) und Deutschlandsberg (-20%).

Auf Gemeindeebene sieht die regionale Verteilung ähnlich aus. Es gab vor 10 Jahren genau 116 Gemeinden ohne Schule (und damit SchülerInnen), derzeit sind es bereits 122. Die Anzahl der Gemeinden mit weniger als 20 SchülerInnen betrug vor 10 Jahren 139, jetzt bereits 166 (also fast jede 3. Gemeinde). Zuwächse bei den SchülerInnenzahlen gab es in den letzten 10 Jahren in nur 52 Gemeinden, während 365 Gemeinden Rückgänge hinnehmen mussten, 122 davon um mehr als ein Drittel.

Auch diese Entwicklungen werden sich im Lichte der Bevölkerungsprognosen (nach Altersgruppen) in den nächsten Jahren wohl kaum umdrehen.

2.1.3 Wirtschaftliche Situation der steirischen Gemeinden in den Jahren 2006-2010

Die allgemeine wirtschaftliche Situation der letzten Jahre war geprägt durch eine drastische Trendwende im Jahr 2008.

Waren bis September 2008 ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum und somit laufende Einnahmewachse bei den steirischen Gemeinden zu verzeichnen, kam es mit der Wirtschaftskrise nicht nur zu einem abrupten Ende der gewohnten Steigerungen der Ertragsanteile und Kommunalsteuern, sondern bei den Ertragsanteilen auch zu einem eklatanten Rückgang.

Jahr	Ertragsanteile	Kommunalsteuer
2006	5,1%	3,9%
2007	7,2%	7,2%
2008	10,5%	5,3%
2009	-6,1%	-2,3%
2010	-1,4%	3,7%

Tabelle 3: Entwicklung der Ertragsanteile und der Kommunalsteuer der steirischen Gemeinden (Veränderungen in % zum Vorjahr).

Die Tabelle 3 zeigt die Entwicklung der Ertragsanteile und der Kommunalsteuer der steirischen Gemeinden.

Noch klarer wird die Entwicklung, wenn man die Anzahl der Gemeinden betrachtet, die kein positives oder ausgeglichenes Ergebnis im ordentlichen Haushalt darstellen können, bzw. die Summe der erwirtschafteten Abgänge (in €) oder die Anzahl der betroffenen EinwohnerInnen heranzieht (siehe Tabelle 4). Nicht nur, dass sich die Anzahl der Abgangsgemeinden in den letzten Jahren verdoppelt hat, der Abgangsbetrag hat sich nahezu vervierfacht sowie die Anzahl der betroffenen EinwohnerInnen verdreifacht.

Jahr	2006	2007	2008	2009	2010
Anzahl der Gemeinden	116	98	119	196	225
Abgänge in €	-12.278.781	-15.322.156	-18.088.669	-32.752.744	-45.069.909
Anzahl der betroffenen EinwohnerInnen	133.640	127.321	164.525	541.696	321.185

Tabelle 4: Übersicht Anzahl der Abgangsgemeinden, Summe der Abgänge in Euro und Anzahl der betroffenen EinwohnerInnen

Größenklasse (EinwohnerInnen)	Anzahl der Gemeinden gesamt	davon Anzahl Gemeinden mit Abgang 2006	davon Anzahl Gemeinden mit Abgang 2007	davon Anzahl Gemeinden mit Abgang 2008	davon Anzahl Gemeinden mit Abgang 2009	davon Anzahl Gemeinden mit Abgang 2010
bis 500	70	29 (41%)	26 (37%)	28 (40%)	29 (41%)	39 (56%)
501 - 1000	124	35 (28%)	27 (22%)	29 (23%)	51 (41%)	58 (47%)
1001 - 2000	216	42 (19%)	33 (15%)	44 (20%)	84 (39%)	94 (44%)
2001 - 5000	100	7 (7%)	7 (7%)	12 (12%)	23 (23%)	25 (25%)
5001 - 10000	26	3 (12%)	4 (15%)	5 (19%)	8 (31%)	9 (35%)
10001 - 50000	5	0 (0%)	1 (20%)	1 (20%)	0 (0%)	0 (0%)
Über 50000	1	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (100%)	0 (0%)

Tabelle 5: Abgangsgemeinden entsprechend der Größenklassen in absoluten Zahlen sowie in Prozenten.

Betrachtet man nun die Anzahl der Abgangsgemeinden entsprechend der Größenklassen, so zeigt sich, dass kleinere Gemeinden in ihrer Größenklasse einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind, Abgangsgemeinde zu werden. Dieses Risiko verschärft sich – wie in den Jahren 2009 und 2010 zu erkennen – sichtbar bei schwieriger gesamtwirtschaftlicher Situation. So zählt im Jahr 2010 rund die Hälfte der Gemeinden mit weniger als 2001 EinwohnerInnen zu den Abgangsgemeinden. Hingegen konnten Gemeinden zwischen 10.001 und 50.000 EinwohnerInnen die Auswirkungen der Wirtschaftskrise ohne Abgang überstehen. Weiters ist festzustellen, dass der wirtschaftliche Spielraum der Gemeinden, die sogenannte freie Finanzspitze, nicht nur kleiner wird, sondern gänzlich verschwindet.

Die freie Finanzspitze einer Gemeinde wird aus dem Saldo der laufenden Einnahmen und Ausgaben im Querschnitt des Rechnungsabschlusses, vermindert um die erfolgte Schuldentilgung, errechnet und gibt Auskunft darüber, ob und inwieweit die Gemeinde noch fähig ist, Investitionen ohne Darlehensaufnahmen

und Vermögensveräußerungen durchzuführen bzw. inwieweit Folgekosten neuer Investitionen bedeckt werden können.

Bei einer negativen Finanzspitze kann die Gemeinde ihren Verpflichtungen aus der laufenden Gebarung nicht mehr nachkommen, sondern die fortdauernde Gebarung nur auf Basis einer Netto-Neuerschuldung finanzieren.

Jahr	Summe in €
2006	- 6.255.079
2007	33.143.560
2008	13.270.615
2009	- 85.372.101
2010	- 43.413.877

Tabelle 6: Summe der freien Finanzspitze der steirischen Gemeinden in Euro

Bei detaillierter Betrachtung der freien Finanzspitze ist zu erkennen, dass in dem Jahr, in dem die Wirtschaftskrise voll durchschlug, alle Größenklassen von Gemeinden in Summe von einer negativen Finanzspitze betroffen waren, sich größere Gemeinden aber danach leichter davon erholten.

Die Entwicklung der freien Finanzspitze – vor allem die Entwicklung des Jahres 2009 – schlägt sich bereits im Investitionsverhalten der Gemeinden nieder. 2010 wurde weit weniger als in den Vorjahren investiert.

Die wirtschaftliche Entwicklung der kommunalen Haushalte der letzten Jahre zeigt deutlich, dass der wirtschaftliche Spielraum – vor allem für Gemeinden mit geringer EinwohnerInnenzahl – immer kleiner wird. Bei einer fortdauernden Auf- und Ausgabensteigerung

wird es für diese Gemeinden immer schwieriger werden, finanzielle Freiräume für Zukunftsinvestitionen zu schaffen.

Jahr	Investitionen in Millionen €	Investitionen in €/EinwohnerIn
2006	310,163	258
2007	298,706	248
2008	313,054	260
2009	310,724	257
2010	276,238	229

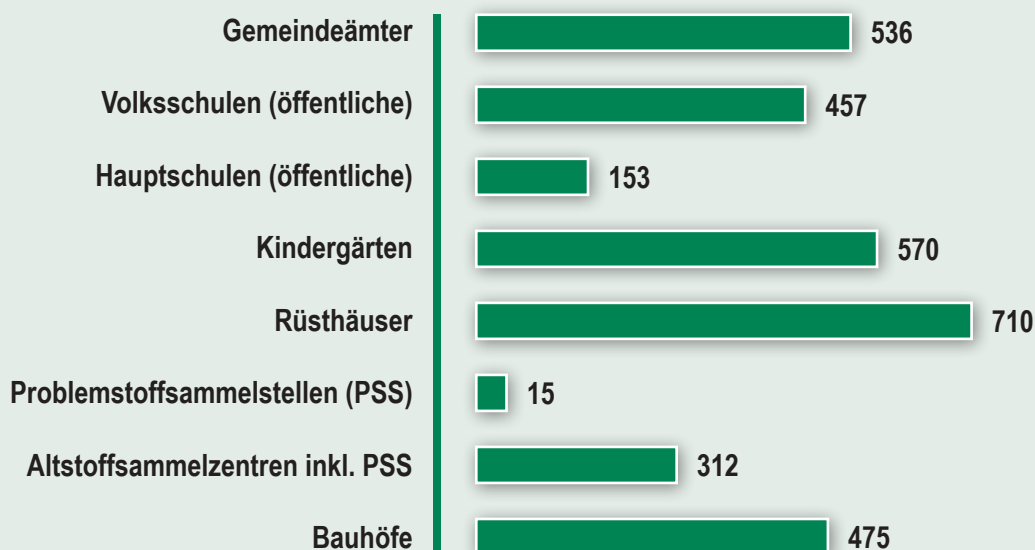
Tabelle 7: Investitionen in Euro und Investitionen in Euro / EinwohnerIn

2.1.4 Kommunale Hochbau-Infrastruktur

Die 542 steirischen Gemeinden sind infrastrukturell sehr gut ausgestattet. Die Gemeinden (ohne Graz) verfügen gemeinsam über mehrere tausend hochbauliche Einrichtungen für die verschiedenen kommunalen Aufgaben (Verwaltung, Kinderbetreuung, Bildung und

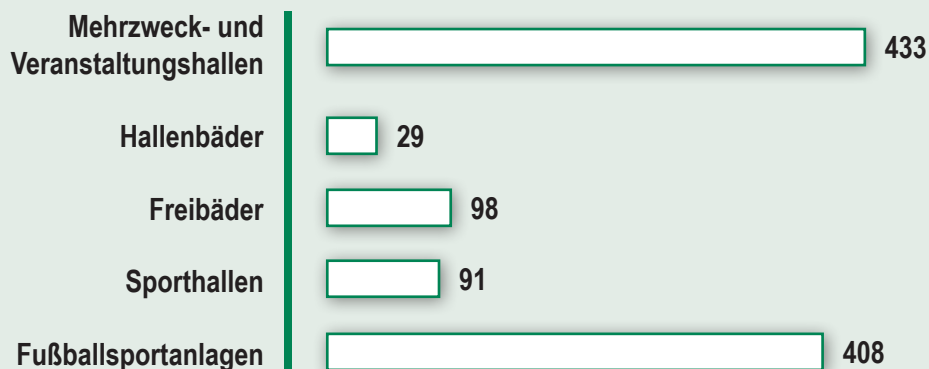
Kultur, öffentliche Ordnung, Bewirtschaftung, etc.). Die Gebäudefunktionen reichen vom Gemeindeamt, Bauhof, Schule, Veranstaltungshalle, Altstoffsammelzentrum bis zum Freibad und verschiedenen Sport- und Freizeiteinrichtungen.

Gesamtanzahl der Einrichtungen aller steirischen Gemeinden (ohne Graz)



Quellen: Kleinregionale Entwicklungskonzepte, Eigene Erhebung A16, Statistik Austria, Landesschulrat Steiermark

Gesamtanzahl der Einrichtungen aller steirischen Gemeinden (ohne Graz)



Quellen: Kleinregionale Entwicklungskonzepte, Eigene Erhebung A16

Die große Anzahl an baulichen Einrichtungen stellt einerseits einen großen Wert dar, bedeutet aber für die Gemeinden auch große finanzielle Herausforderungen. Rechnet man alle kommunalen Gebäude (ohne Graz) zusammen, ergeben sich (ohne Keller) etwa 6,5 Millionen m² Bruttogeschossfläche. All diese Einrichtungen mussten einmal errichtet werden, wofür teilweise noch Darlehen zurückzuzahlen sind; alle verursachen im laufenden Betrieb Kosten (Heizung, Strom, Reinigung, Wartung, Instandhaltung, Versicherung, etc.) und schlussendlich müssen Rücklagen für eine Reinvestition angespart werden. Weiters sind Kosten für eine eventuelle Entsorgung zu berücksichtigen.

Betrachtet man den Lebenszyklus eines Gebäudes, kann man von einem Kostenanteil für Planung und Errichtung von etwa 20% gegenüber den restlichen Lebenszykluskosten von etwa 80% ausgehen. Das bedeutet, dass die oft schwere finanzielle Belastung des außerordentlichen Haushalts durch Planung und insbesondere Errichtung lediglich einen Bruchteil dessen ausmacht, was an Kosten insgesamt für die Gemeinde im Laufe der Nutzung anfällt. Die Nutzungsdauer ist von Gebäude zu Gebäude unterschiedlich und kann beispielsweise bei Schulen mit etwa 80 Jahren, Kindergärten mit etwa 60 Jahren und Bürogebäuden sowie Sport- und Mehrzweckhallen mit etwa 40-50 Jahren angesetzt werden.

Die kommunalen Gebäude in der Steiermark befinden sich laut Erhebung bei etwa 10% in generalsanierungsbedürftigem bis abbruchreifem Zustand. Etwa 30% der Gebäude weisen einen neuwertigen Zustand auf; die übrigen Gebäude wurden/werden laufend saniert. Das zeigt, dass einerseits in den letzten Jahren eine große Summe öffentlicher Mittel in kommunale Bauten investiert wurde und diese somit einen großen Wertbestand darstellen, andererseits aber auch beträchtliche Reinvestitionskosten anstehen. Dahingehend müssten Überlegungen angestellt werden, welcher Gebäudebestand für das Kommunalwesen unumgänglich zu erhalten ist, wo

eventuell Synergien genutzt werden können oder welche Funktionen und damit Gebäude verzichtbar sind.

Stellt man die Größenklassen der Gemeinden der Größe kommunaler Hochbauten gegenüber, zeigt sich, dass die benötigten Flächen nicht linear mit der EinwohnerInnenzahl wachsen. Das bedeutet, dass größere Einheiten relativ weniger Flächenbedarf aufweisen als kleinere Einheiten. So ändert sich etwa im Bereich der Gemeindeämter der Flächenbedarf zwischen den Gemeinde-Größenklassen bis 500 EinwohnerInnen und jenen bis 1000 EinwohnerInnen kaum. Selbst zwischen den Größenklassen bis 500 EinwohnerInnen und jenen bis 10.000 EinwohnerInnen kommt es beinahe nur zu einer Verdoppelung des Flächenbedarfs.

Aus energetischer Sicht ist der Bestand von vielen kleinen Gebäuden gegenüber weniger und dafür größeren Objekten als nachteilig zu bewerten, was jedenfalls für eine Zusammenführung von Nutzungen spricht. So haben beispielsweise zwei Gebäude mit je 500m² Nutzfläche um ca. 15-20% mehr Fassaden- und Dachfläche als ein baugleiches Objekt mit 1000 m² Nutzfläche, was sich in der Energiebilanz deutlich auswirkt.

Viele kommunale Gebäude werden wegen ihrer Funktion, Lage, Auslastung etc. ihre Funktion langfristig beibehalten. Lediglich bei solchen, die aus synergetischen Gründen besser zusammenzuführen sind, ergibt sich für die verbleibenden Objekte die Frage der Nachnutzung, die wiederum eine Chance für die Gemeinde in mehreren Ebenen darstellt. Einerseits können für die Gebäude Zeitwertgewinne erzielt werden, andererseits verringert sich für die Gemeinde die finanzielle Belastung durch Betrieb und Reinvestition. Dem gegenüber steht natürlich die Investition in die verbleibenden Objekte, welche die erweiterten Funktionen aufnehmen. Als große Chance anzusehen ist auch die Möglichkeit, die ehemaligen kommunalen Gebäude neuen Nutzungen zuzuführen.

2.1.5 Raumordnungspolitische Gesichtspunkte

In der Steiermark entfallen rund vier Fünftel der Katasterfläche auf land- und forstwirtschaftliche Flächen und 7% auf alpines Gebiet. Der Anteil des Dauersiedlungsraums an der Gesamtfläche beträgt fast 32%, die regionalen Unterschiede sind jedoch beträchtlich. Der Steirische Zentralraum ist die am dichtesten besiedelte Region der Steiermark. Beträgt der Anteil des Dauersiedlungsraums bspw. in der Region Liezen nur rund 13%, so sind in der Region Südoststeiermark mehr als zwei Drittel der Gesamtfläche dem Dauersiedlungsraum zuzurechnen.

Die ländlichen Regionen sind geprägt durch eine breit gefächerte Siedlungsstruktur mit vielen einzelnen Siedlungen in Streulage. Besonders im Bereich der Ost- und Südweststeiermark reihen sich zum Teil sehr kleine Siedlungsbereiche aneinander. Zwischen diesen einzelnen Siedlungsbereichen bestehen meist nur sehr geringe Abstände, die sehr häufig unter 500 m liegen. Meist verschwimmen die Grenzen zwischen den Gemeinden – eine eindeutige Zugehörigkeit einzelner Siedlungsbereiche zu einer Gemeinde ist daher häufig nicht erkennbar.

In weiten Teilen der Obersteiermark bestehen sehr kompakte Siedlungsstrukturen, besonders in den Talräumen. Diese sind meist sehr klar getrennt und oftmals besteht eine große Entfernung zwischen den einzelnen Siedlungsbereichen – sehr häufig mehr als 1 km. Ausnahmen sind die Siedlungsbereiche im Aichfeld und oberen Murtal. In diesen dynamischen Wirtschaftszentren gibt es eine sehr starke bandartige Siedlungsentwicklung entlang der hochrangigen Verkehrsachsen.

Aufgrund der positiven Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung im Zentralraum rund um Graz entstand in den letzten Jahrzehnten ein sehr dicht bebauter Gürtel, der sich besonders im südlichen Becken sehr weit entlang der Verkehrsachsen in Richtung Leibnitz zieht. Nicht nur der unmittelbare Nahbereich um die Landeshauptstadt ist sehr dicht besiedelt, sondern auch die von Graz aus noch

gut erreichbaren regionalen Zentren (wie z.B. Voitsberg und Weiz). Dieses Phänomen der „Speckgürtel“ um Zentren ist auch in den Regionen zu erkennen (z.B. Gleisdorf, Leibnitz).

Die Bevölkerungsdynamik und die sich ändernden Nachfragetrends in Bezug auf Wohnraum (Größe und Qualität) sowie die Standortanforderungen der Unternehmen bestimmen unter anderem die Baulandentwicklung einer Region. In der Steiermark ist eine Fläche von rund 53.190 ha als Bauland gewidmet, das sind um 5,4% mehr als im Jahr 2003. Die Flächeninanspruchnahme (Bauland je EinwohnerIn) beträgt im Landesdurchschnitt 439,40 m² je EinwohnerIn. Auf Industrie- und Gewerbebauland entfallen in der Steiermark im Jahr 2011 etwa 6.870 ha, davon sind rund 63% bebaut.

Besonders in den Talbereichen der Obersteiermark und den wirtschaftlichen Zentren in den südlichen und östlichen Landesteilen ist der Anteil des Baulandes am Dauersiedlungsraum besonders groß. Diese Konzentration der Siedlungsentwicklung ist unter anderem auf eine positive Bevölkerungsentwicklung und die vermehrte Ansiedelung von Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsunternehmen zurückzuführen.

Gerade die regionalen Zentren sind in der Steiermark sehr flächenklein, sodass sich die Siedlungsentwicklung in vielen Fällen bereits seit langem in die Nachbargemeinden fortgesetzt hat.

Die derzeitigen kommunalen Verwaltungsgrenzen stimmen insbesondere aufgrund der erhöhten Mobilität nicht mehr mit den realen Lebens- und Wirtschaftsstrukturen der BürgerInnen und Betriebe überein. Dies führt zu Inkongruenz von administrativen bzw. politischen Territorien und Funktionsräumen bis hin zu Konkurrenz zwischen Gemeinden um Betriebe und EinwohnerInnen. Die Bestimmungen des FAG und des Kommunalsteuergesetzes „zwingen“ jedoch jede Gemeinde zur Maximierung ihrer Einnahmen durch EinwohnerInnen und Betriebe und die

Ausweisung entsprechender Flächen. Beim Wettbewerb um Wohnbevölkerung handelt es sich vorwiegend um einen innersteirischen Konkurrenzkampf. Dazu werden mit hohen Kosten neue Baugebiete aufgeschlossen, was in Summe zu großen Baulandüberhängen und weiteren Kosten für die Gemeinde führt.

So können viele kleinflächige, zentrale Orte keine attraktiven bzw. leistbaren Flächen für Wohnen anbieten, was dazu führt, dass die Bevölkerung in Nachbargemeinden ausweicht.

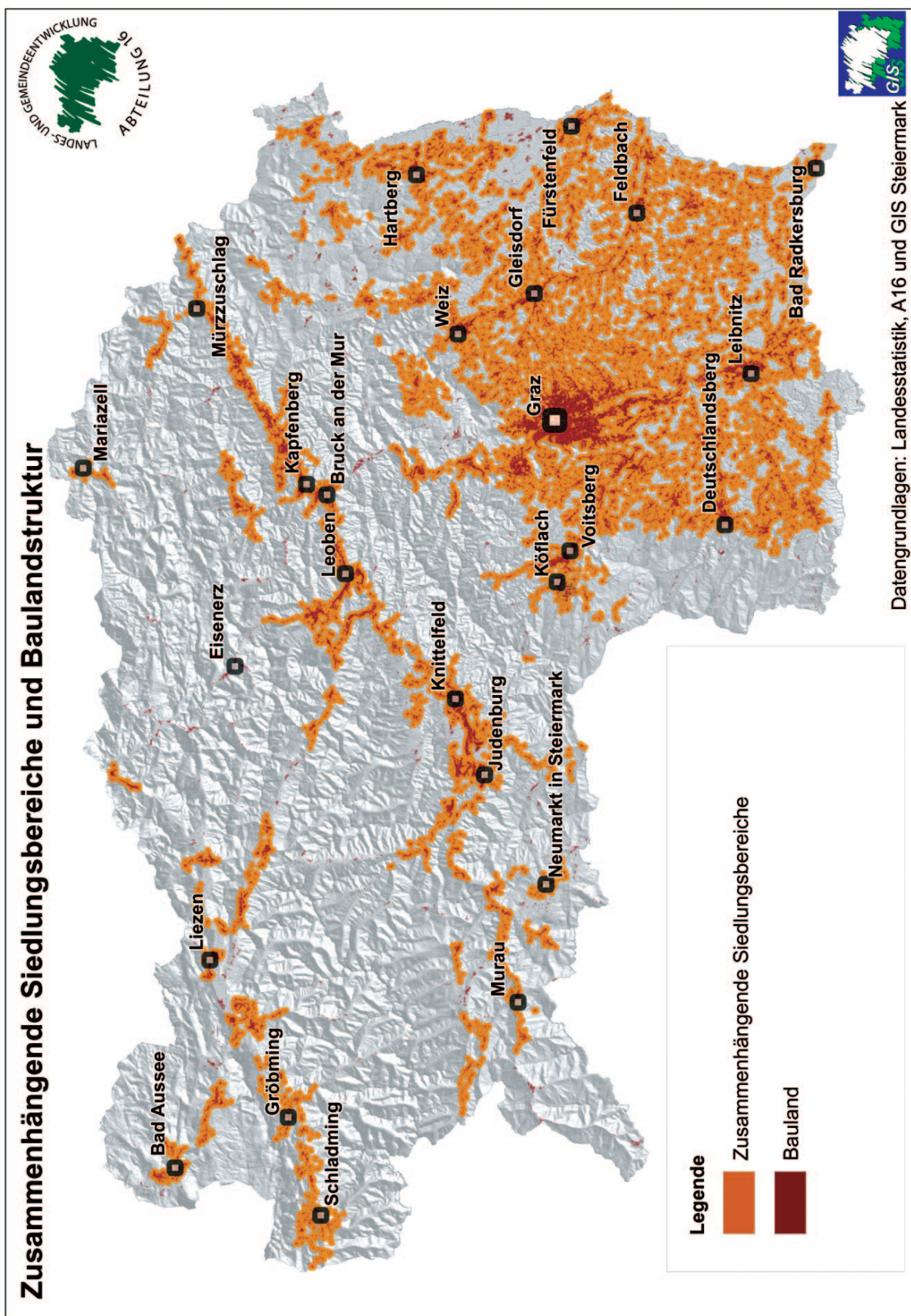
Die Ausweisung von großflächigen Industrie- und Gewerbegebieten zur Auslagerung von wachsenden Betrieben ist oft nur in der Nachbargemeinde möglich, womit der ursprünglichen Standortgemeinde Kommunalsteuer verloren geht. Um das zu vermeiden, versuchen viele Gemeinden, Industrie- und Gewerbegebiete in suboptimaler Lage auszuweisen, was zu zusätzlichen Anschließungskosten und einem Baulandüberhang führt.

Die Anforderungen an die Gemeinden reichen in sehr vielen Fällen über die derzeitigen

Gemeindegrenzen hinaus und verlangen großräumige – abgestimmte – Lösungen (Raumplanung, Verkehr, etc.) sowie eine räumliche Organisation, der die Kommunalstruktur in zahlreichen Fällen nicht mehr entspricht.

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 Freizeitangebots sowohl im Umland als auch in der Stadt, Verkehrsflüsse, etc.). Die realen Verkehrsströme zeigen, dass Grenzen in Stadt-Umland-Bereichen nur mehr administrativer Natur sind.

Umlandgemeinden können von der Nähe zur großen Stadt auf deren Kosten profitieren, d.h. für die Stadt stellen sich Synergieeffekte entweder nicht ein oder die Kosten werden nicht ausgeglichen.



2.1.6 Demokratiepolitische und verwaltungsrelevante Fragen

Nachfolgeproblem:

Die überwiegende Zahl der BürgermeisterInnen übt diese wichtige Managementaufgabe nach wie vor nebenberuflich aus. Durch die hohe Verantwortung des Amtes, den intensiven zeitlichen Aufwand, aber auch durch die sinkenden Gestaltungsmöglichkeiten klagen kommunale EntscheidungsträgerInnen zunehmend darüber, dass es vor allem in kleinen Gemeinden immer schwieriger wird, KandidatInnen für die zahlreichen Funktionen auf kommunaler Ebene – insbesondere für das Bürgermeisteramt – zu finden.

Gemeindevereinigungen bieten daher auch eine Chance, das Bürgermeisteramt wieder attraktiver zu machen, da größere Gemeinden zum einen auch größere Handlungsoptionen eröffnen und zum anderen die Möglichkeit besteht, dieses Amt als Vollzeitamt auszuüben.

Rechtssicherheit und Professionalität der Verwaltung/Ansprüche der BürgerInnen:

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 externe Sachverständige zurückgreifen.

Ab einer gewissen EinwohnerInnenzahl nehmen die Fallzahlen zu, so dass auch die Routine bei der Behandlung von Rechtsfällen steigt oder auch juristisch geschultes Personal eingestellt werden kann. In größeren Einheiten erhöht sich somit der Professionalisierungsgrad der Verwaltung.

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

Hoher Koordinationsaufwand zwischen den Verwaltungsebenen:

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

2.2 Entwicklung der Gemeinden in der Steiermark und in benachbarten Ländern

2.2.1 Entwicklung der steirischen Gemeinden seit 1848 im Überblick

Mit dem provisorischen Gemeindegesetz vom 17. März 1849 kam es auf dem Gebiet der heutigen Steiermark zur Errichtung von 1011 Ortsgemeinden, welche sich meist aus mehreren Katastral- bzw. Steuergemeinden zusammensetzten. 1868 waren dies 1004, im Jahr 1910 gab es 1022; die EinwohnerInnenzahl stieg in diesem Zeitraum um rund 50% auf fast 970.000 Steirerinnen und Steirer. 1922 bis 1937 stieg die Zahl der Ortsgemeinden auf 1029, die Gemeindeteilungen fanden vor allem im Süden statt.

Die erste wirklich in die Struktur der steirischen Ortsgemeinden eingreifende Maßnahme nach 1848/49 brachte die Zeit des Dritten Reichs. Zwar ist auch hier quantitativ kein dramatischer Bruch festzustellen, jedoch wurde durch zahlreiche Eingemeindungen Graz um beinahe 70.000 EinwohnerInnen vergrößert. Auch andere lokale Zentren wie Leoben, Kindberg oder Stainz wurden durch Eingemeindungen deutlich vergrößert. An den gesamtsteirischen Verhältnissen, nämlich der Tatsache, dass immer noch ungefähr die Hälfte aller Ortsgemeinden weniger als 500 EinwohnerInnen und ein weiteres Drittel 501 bis 1.000 EinwohnerInnen aufwies, änderte dies jedoch noch nichts.

Erste Zusammenlegungen erfolgten in den Jahren 1947 bis 1949, in den 1950ern wurden dann insgesamt 96 Zusammenlegungen vorgenommen, an welchen 217 Gemeinden beteiligt waren. Damit hatte sich erstmals eine größere Verschiebung weg von einem hohen Anteil an Gemeinden unter 500 EinwohnerInnen (von 44,5% auf 38,5%) hin zu einem höheren Anteil an Gemeinden von 1.001 bis 2.000

EinwohnerInnen (von 14,2% auf 18,2%) ergeben. Der Anteil der Gemeinden mit unter 1.000 EinwohnerInnen hatte sich dabei kaum verändert (von 33,8% auf 34,1%).

In den 1960er Jahren wurde mit der Vereinigung von 514 zu 189 Gemeinden – der Großteil davon erfolgte 1967 bzw. 1968 – die steirische Gemeindestruktur nachhaltig verändert. Der Anteil der Gemeinden bis 1.000 EinwohnerInnen wurde dabei nahezu halbiert, jener der Gemeinden von 1.001 bis 2.000 EinwohnerInnen wurde mehr als verdoppelt. Die Reaktion der Bevölkerung bzw. der GemeindevertreterInnen kann mit einem Satz von Karl Weihs zusammengefasst werden, der 1978 schrieb: *„Rückschauend kann gesagt werden, dass niemand mehr von den erfolgten Gebietsänderungen spricht; sie sind also dem Interesse der Bevölkerung nicht zuwidergelaufen.“*⁵

Aktuell ist der Anteil der untersten Größenkategorien wieder im Ansteigen begriffen, während die Zahl der Gemeinden von 1.001 bis 2.000 EinwohnerInnen sowohl in absoluten als auch in relativen Zahlen rückläufig ist.

Auffällig ist auch, dass die Anzahl der Gemeinden mit 10.001 bis 50.000 EinwohnerInnen in den letzten 30 Jahren von 10 auf 4 gesunken ist. Aus diesen beiden Tatsachen ergibt sich auch das Anwachsen des Anteils der Orte von 5.001 bis 10.000 EinwohnerInnen von 13 im Jahr 1970 auf 26 im Jahr 2011.

Insgesamt kann damit für die letzten Jahre ein Trend zu kleineren Gemeindegrößen inklusive eines starken Schrumpfens von regionalen Zentren festgestellt werden.

⁵ Karl WEIHS, Gemeindestrukturverbesserungen in Steiermark. In: 1948-1978 – 30 Jahre steirischer Gemeindebund. Styria, Graz 1978

2.2.2 Gemeindevereinigungen in der Schweiz

In der Schweiz ist in den letzten Jahren ein Trend zu Gemeindevereinigungen erkennbar, in vielen Kantonen wurden Reformprojekte gestartet.

Ausgangspunkte für Strukturreformen sind zum einen die hohe Anzahl an Kleingemeinden, zum anderen haben die Gemeinden immer anspruchsvollere Aufgaben zu übernehmen, sodass auf Grund der zeitgleich stagnierenden finanziellen Ressourcen die Leistungsgrenzen vieler Gemeinden erreicht sind. Von Gemeindevereinigungen wird erwartet, dass diese die Effektivität und die Effizienz der Aufgabenerfüllung steigern und die Wirksamkeit des Handelns von Gemeindeverwaltungen zunimmt. Weitere Gründe werden in den erweiterten raumplanerischen Möglichkeiten und der damit verbundenen Steigerung der Attraktivität und Verbesserung der Wettbewerbsposition gesehen.

2.2.3 Gemeindevereinigungen in Deutschland

Die Gründe für Gemeindegebietsreformen sind ähnlich wie in der Schweiz. Einerseits soll eine fiskalische Entlastung im öffentlichen Verwaltungsbereich erreicht werden, zum anderen sind Gebietsreformen eine Antwort auf den „Effekt der Globalisierung“. Auch der Bevölkerungsrückgang und damit verbunden die sinkenden öffentlichen Mittel werden als Gründe für Gebietsreformen genannt. Ziele der Neugliederung liegen in der Schaffung gemeindlicher Strukturen, die in der Lage sind, die eigenen und übertragenen Aufgaben dauerhaft in entsprechender Qualität zu erfüllen.

2.3 Regionext

Mit dem 2005 gestarteten Projekt Regionext wurde ein zentraler Schritt in Richtung Neuorganisation und Bündelung der steirischen Regionen und Gemeinden gesetzt. Durch die

Gliederung der Steiermark in sieben Regionen und rund 90 Kleinregionen konnte eine stärkere thematische und strukturelle Bündelung der AkteurInnen in der Steiermark erreicht werden.

Großregionen der Steiermark

Im Jahre 2008 erfolgte durch eine Novelle⁶ zum Steiermärkischen Raumordnungsgesetz ein weiterer Meilenstein bei der Entwicklung der steirischen Regionen. In den sieben Regionen wurden Regionalversammlungen und Regionalvorstände eingerichtet, in welchen die politischen VertreterInnen der Regionen zentrale Themen diskutieren und über wichtige Leitprojekte entscheiden. Eine weitere Novelle⁷ des ROG im Herbst 2011 bedeutet eine Neuerung für die steirischen Regionen: diese erhielten Rechtspersönlichkeit und können nun beginnend mit Jänner 2012 selbst Träger von Rechten und Pflichten werden. Des Weiteren ist die Gründung von Regionalen EntwicklungsgmbHs vorgesehen, wodurch – noch stärker und effizienter als bisher – eine Bündelung auch der regionalen Strukturen erreicht werden soll. So werden diese Regionalentwicklungsgesellschaften nicht nur Träger der bereits bestehenden Regionalmanagements sein, sondern es können auch Themen wie Bezirksjugendmanagement, Steirischer Beschäftigungspakt und vieles mehr in diese Strukturen eingegliedert werden.

Kleinregionen der Steiermark

Ebenfalls im Jahr 2008 ermöglichte die Novelle⁸ zur Steiermärkischen Gemeindeordnung die Gründung von Kleinregionen in der Steiermark, deren Größe variiert von 3 Gemeinden bis zu ganzen Bezirken. Die Kleinregionen widmen sich – auf Basis eines Kleinregionalen Entwicklungskonzepts – der Kooperation in unterschiedlichsten Themenbereichen, beginnend von Abfallwirtschaftszentren bis hin zu gemeinsamem Einkauf oder dem Aufbau von Steuerverbänden. Viele, gut funktionierende Kooperationen konnten so in den letzten Jahren aufgebaut werden.

⁶ LGBl.:Nr. 89/2008

⁷ LGBl.: Nr. 111/2011

⁸ LGBl.: Nr. 92/2008

Durch diesen Bewusstseins- aber auch Umsetzungsprozess, der mittlerweile seit über sechs Jahren in der Steiermark verfolgt wird, hat sich in den steirischen Gemeinden und Regionen ein überdurchschnittlich hohes Bewusstsein für die Themen Zusammenarbeit, Abstimmung und strukturelle Bündelung ergeben. Die vielen, gut funktionierenden Kooperationen belegen dies. Dieser Weg der thematischen Kooperationen soll auch weiterhin in der Steiermark beschritten werden.

Darüber hinaus hat sich in der nun jahrelangen Erfahrung mit dem Kooperationsthema in der Steiermark aber auch gezeigt, dass es zwar Kooperationen in den unterschiedlichsten Bereichen gibt, jedoch kaum zu jenen

Themen, die stark die bisherigen Entscheidungsstrukturen der Gemeinden berühren: Kooperationen zu den Themen Raumplanung, gemeinsame Siedlungsentwicklung, Wirtschaftsentwicklung sind nach wie vor rar gesät. Eine weitere Erkenntnis aus den letzten Jahren ist, dass Kooperationen sehr stark vom Interesse und Engagement von einzelnen Personen abhängig sind und kein wirklich dauerhaftes, nachhaltiges Instrument zur Strukturveränderung darstellen. Kooperationen bleiben sehr stark geprägt vom Charakter der Unverbindlichkeit und jederzeitiger Rückführbarkeit in Einzelentscheidungen und Einzelstrukturen, Einigungsprozesse müssen auf mehreren Ebenen und durch verschiedene Gremien erfolgen.

3. Ziele der Gemeindestrukturreform

„STÄRKERE GEMEINDEN – GRÖßERE CHANCEN“

Oberstes Ziel der Gemeindestrukturreform ist die Stärkung der zukünftigen Leistungsfähigkeit der Gemeinden zur Erfüllung der ihnen zugedachten Aufgaben und Funktionen zum Wohle der Bevölkerung. Die Gemeinden müssen dauerhaft in der Lage sein, auch in Zukunft ihre Aufgaben sachgerecht, effizient und in entsprechender Qualität zu erfüllen.

3.1. Ziele

- Die Strukturreform soll wirtschaftliche, leistungsfähige und professionelle Gemeinden ermöglichen, die in der Lage sind, ihre gesetzlichen Aufgaben ohne Haushaltsabgang zu erfüllen und über eine ausreichende freie Finanzspitze für Investitionen verfügen. Die vorhandene kommunale Infrastruktur soll effizient genutzt werden. Die Grundversorgung der Bevölkerung mit privaten und öffentlichen Dienstleistungen ist im jeweiligen Gemeindegebiet abzudecken.
- Die Strukturreform soll den Gemeinden entsprechende raumordnungs- und verkehrspolitische Maßnahmen ermöglichen, die eine bessere Nutzung der vorhandenen Fläche für den Siedlungsraum und für die wirtschaftliche Entwicklung gewährleisten. Real bestehende Siedlungsverflechtungen sollen sich in den administrativen Strukturen der Gemeinden widerspiegeln.
- Die Strukturreform soll das Engagement für das Gemeinwohl und die Ausübung ehrenamtlicher Tätigkeiten durch geeignete Maßnahmen erhalten und stärken.

3.1.1 Wirtschaftliche, leistungsfähige und professionelle Gemeinden

Die Strukturreform soll wirtschaftliche, leistungsfähige und professionelle Gemeinden

ermöglichen, die in der Lage sind, ihre gesetzlichen Aufgaben ohne Haushaltsabgang zu erfüllen und über eine ausreichende freie Finanzspitze für Investitionen verfügen. Die vorhandene kommunale Infrastruktur soll effizient genutzt werden.

Wirtschaftliche Gemeinden

Die Zahl der Abgangsgemeinden, die ihre Pflichtaufgaben nicht mehr aus eigener Kraft erfüllen können, hat sich seit dem Jahr 2006 ständig erhöht. Im gleichen Ausmaß hat die Fähigkeit, durch die freie Finanzspitze Investitionen zu tätigen, abgenommen. Die demografische Entwicklung wird bis zum Jahr 2030 mehr als die Hälfte der 542 Gemeinden weiter schwächen. Abnehmende Bevölkerungszahl bedeutet auch abnehmende Finanzkraft. Hier gilt es, zeitgerecht gegen zu steuern und die Synergien durch eine Strukturreform zu heben.

Es ist daher die erklärte Absicht der Landesregierung, durch neue Strukturen die finanzielle Leistungsfähigkeit Finanzkraft zu stärken, Kosten einzusparen und den Gemeinden wieder Investitionen in die Zukunft zu ermöglichen.

Leistungsfähige Gemeinden

Nur größere Einheiten sind dauerhaft in der Lage, die vorhandene Infrastruktur zu erhalten oder sogar auszubauen. Kleinere Gemeinden haben sehr oft Schwierigkeiten, die Folgekosten dieser Infrastruktur zu finanzieren und erwirtschaften Defizite.

Die Strukturreform hat auch das Ziel, diese kommunale Infrastruktur wie z.B. Veranstaltungshallen, Sportplätze, etc. effizient zu nutzen.

Die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen in zumutbarer Entfernung soll vor allem durch die Stärkung der Funktionsfähigkeit bestehender Zentren sichergestellt werden bzw. ist es das Ziel der Gemeindestrukturreform, bei einer Vereinigung von Gemeinden regionale Zentren zu schaffen, die diese Grundversorgung leisten können.

Durch längere Öffnungszeiten bei Gemeindeämtern oder Abfallservicezentren oder durch das Angebot von Nachmittagsbetreuungen in Schulen und Kindergärten können größere Einheiten ein besseres Service anbieten.

Der vielleicht größeren Entfernung zum neuen Gemeindeamt ist entgegen zu halten, dass die Mobilität stark zugenommen hat und die Häufigkeit der persönlichen Kontakte zur Gemeindeverwaltung überschaubar ist.

Hinzu kommt, dass vermehrte elektronische Verfahren die Zahl der persönlichen Kontakte noch weiter senken. Darüber hinaus können dezentrale kleine BürgerInnenservicestellen oder auch mobile Serviceeinheiten, die temporär wohnortnah Leistungen anbieten, eingerichtet werden.

Professionelle Gemeinden

Die BürgerInnen haben einen Anspruch auf eine qualitativ hochwertige und kostengünstige Verwaltung. Die Vollziehung der Bundes- und Landesgesetze stellen an die MitarbeiterInnen der Gemeinden hohe Anforderungen. In kleinen Gemeinden gibt es in der Verwaltung oft nur einen Gemeindebediensteten, der im Urlaubs- oder Krankheitsfall keine Vertretung hat. Die Strukturreform soll eine professionelle Verwaltung mit der Möglichkeit der Spezialisierung von Bediensteten in den einzelnen Verwaltungsgebieten sowie eine vernünftige Vertretungsregelung der AmtsleiterInnen ermöglichen.

Jede neue Gemeindekooperation zwischen Gemeinden hat in der Vergangenheit neue organisatorische Strukturen nach sich gezogen. Ziel der Gemeindestrukturreform ist in diesem Zusammenhang eine Bereinigung, Vereinfachung und Zusammenführung vorhandener Strukturen, um die Gemeinden und ihre Organe zu entlasten. Im Sinne der BürgerInnenfreundlichkeit sollen raschere demokratisch legitimierte Entscheidungen getroffen und notwendige Zukunftsaufgaben in größeren (regionalen) Kontexten gelöst werden.

Wie im Analyseteil beschrieben, wird es immer schwieriger werden, geeignete Personen zu finden, die bereit sind, politische Ämter auszuüben. Die Strukturreform will größere Gemeindeeinheiten schaffen, die auch finanziell attraktiver sind.

3.1.2 Abgestimmte raumordnungs- und verkehrspolitische Maßnahmen

Die Strukturreform soll den Gemeinden entsprechende raumordnungs- und verkehrspolitische Maßnahmen ermöglichen, die eine bessere Nutzung der vorhandenen Fläche für den Siedlungsraum und für die wirtschaftliche Entwicklung gewährleisten. Real bestehende Siedlungsverflechtungen sollen sich in den administrativen Strukturen der Gemeinden widerspiegeln.

Die Vereinigung von Gemeinden zu größeren Einheiten hat neben den bereits dargestellten wirtschaftlichen Aspekten auch Vorteile hinsichtlich der Raumentwicklung und Raumnutzung. Wichtige auf die Zukunft ausgerichtete Vorhaben, wie z.B. die Ausweisung von Bauland oder von gewerblich genutzten Flächen, müssen in größeren (regionalen) Kontexten gelöst werden. Ein wichtiges Anliegen bei den Vorschlägen zur Gemeindestrukturreform ist es daher, räumliche Funktionen so in den Gemeinden zu bündeln, dass im Wesentlichen eine Deckung zwischen der Gebietskörperschaft Gemeinde mit ihren Entscheidungsgremien (Gemeinderat) und den sich ergänzenden Daseinsgrundfunktionen Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Naherholung und Bildung stattfindet. Diese Funktionen für den täglichen Bedarf sollen in einer Gemeinde bereitgestellt werden können. Selbstverständlich gibt es darüber hinaus zahlreiche überörtliche und regionale Verflechtungen, wie alle Arten der höherrangigen zentralörtlichen Infrastruktur und Arbeitsplatzangebote.

Größere Gemeinden, die den angeführten Zielsetzungen entsprechen, können die Instrumente der örtlichen Raumplanung völlig neu einsetzen, indem die mittel- und langfristige

Entwicklung tatsächlich auf der jeweiligen Gemeindeebene gestaltbar ist.

3.1.3 Stärkung des Engagements für das Gemeinwohl und Ehrenamt

Die Strukturreform soll das Engagement für das Gemeinwohl und die Ausübung ehrenamtlicher Tätigkeiten durch geeignete Maßnahmen erhalten und stärken.

Viele BürgerInnen sind in ihrer Gemeinde ehrenamtlich tätig. Die lokale Identität prägt und motiviert zu gemeinschaftlichen Tätigkeiten in Vereinen, bei den Einsatzorganisationen oder im Sozialbereich. Diese gewachsene Solidarität soll weiterhin unterstützt werden, deshalb bleiben diese Tätigkeiten durch die Strukturreform unberührt. Auch wenn die

neue Gemeindeverwaltung eventuell in die Nachbargemeinde rückt, können die ehrenamtlichen Funktionen oder Tätigkeiten weiter in der Ortschaft ausgeübt werden. Sie sollen dabei ihre Eigenständigkeit und ihre Traditionen behalten – gänzlich unabhängig von der Gemeindevereinigung. Die Vielfalt im Vereinsleben ist ausdrücklich erwünscht.

Die BürgermeisterInnen sind die ersten und wesentlichsten Ansprechpersonen für die Anliegen der GemeindebürgerInnen. Ihr Engagement für das Gemeinwohl ist unverzichtbar. Daher können auch von der Strukturreform betroffene Gemeinden weiterhin ihre Ortsteilbürgermeisterin oder ihren Ortsteilbürgermeister haben. Diese vertreten weiterhin die Interessen ihres Ortsteiles in der neuen Gemeinde.

3.2 Lösungsansatz/Methodik

Bildung von regionalen Gemeindezentren (Orientierung am funktionalen „Zentrale-Orte-Konzept“)

Aufgrund der Ausgangslage und der definierten Ziele ist die Landesregierung der Ansicht, dass sich die Gemeindestrukturreform am Konzept der „Zentralen Orte“ orientieren soll. Die Grundidee dieses Konzeptes ist es, im Rahmen einer funktionalen Gliederung bedeutende Orte festzulegen, in denen eine Mindestzahl von zentralen Diensten angeboten wird, die auch von benachbarten Gemeinden in Anspruch genommen werden. Der Grad der Zentralität kann je nach der vorhandenen Dienstleistungseinrichtung variieren. Zentrale Orte bilden die gemeindlichen Lebenswelten realitätsnah ab. Die Gemeindestrukturreform dient auch dazu, die tatsächliche Entwicklung eines Gebietes organisatorisch nachzuvollziehen.

Durch eine Annäherung der administrativen Gemeindegrenzen an die funktionalen Verflechtungs- und Nutzungsräume wird es einfacher, Nutzen und Kostentragung der hierfür erstellten Infrastruktur in der neuen und größeren Gemeinde zur Deckung zu bringen (fiskalische Äquivalenz: alle NutznießerInnen öffentlicher Leistungen tragen gemeinsam zu deren Finanzierung bei).

Des Weiteren lassen sich durch die Neuabgrenzung der regionalen Gemeindezentren

die dortigen Kräfte bündeln, gehen Ressourcen nicht im kleinräumigen Wettbewerb oder kontraproduktiven Handeln verloren, sondern können zur Stärkung der regionalen Gemeindezentren genutzt werden. Als größere Einheiten sind die Gemeinden gewichtigere Verhandlungspartner und müssen weniger fürchten, im kleinräumigen Wettbewerb gegen andere ausgespielt zu werden. Gerade dort, wo in der Vergangenheit kleinräumiger Wettbewerb zwischen Zentren und deren Umlandgemeinden die Entwicklungschancen aller beeinträchtigt und zur Schwächung einer Stadtregion geführt hat, könnte dieser negative Wettbewerb nachhaltig ausgeschlossen werden.

Strukturreformen von Gemeinden eines zusammenhängenden Siedlungsgebietes im Stadt-Umland-Bereich eröffnen die Chance zu einer ganz neuen und zukunftsgerichteten Entwicklungspolitik mit Blick auf die Stärkung der Region insgesamt. Bisher nur schwer zu koordinierende Entwicklungspolitiken, wie die Siedlungsentwicklung, die Verkehrsplanung, die überörtliche Infrastruktur, Wirtschafts- und Standortpolitik würden deutlich einfacher.

Neben der Verbesserung der Effizienz könnten somit die regional verfügbaren Ressourcen besser genutzt (Auslastung von Infrastruktur) werden.

4. Kriterien der Gemeindestrukturreform

Die Gründe und Ziele für den Prozess einer Gemeindestrukturreform in der Steiermark wurden in den vorangegangenen Kapiteln ausführlich dargelegt. Die ebenfalls dargestellten regionalen Unterschiede in der Steiermark (u.a. Topografie, demografische Entwicklung, Haushaltsentwicklung, etc.) erfordern zusätzlich eine auf den jeweiligen individuellen Vereinigungsfall abgestimmte Betrachtung anhand festgelegter Kriterien.

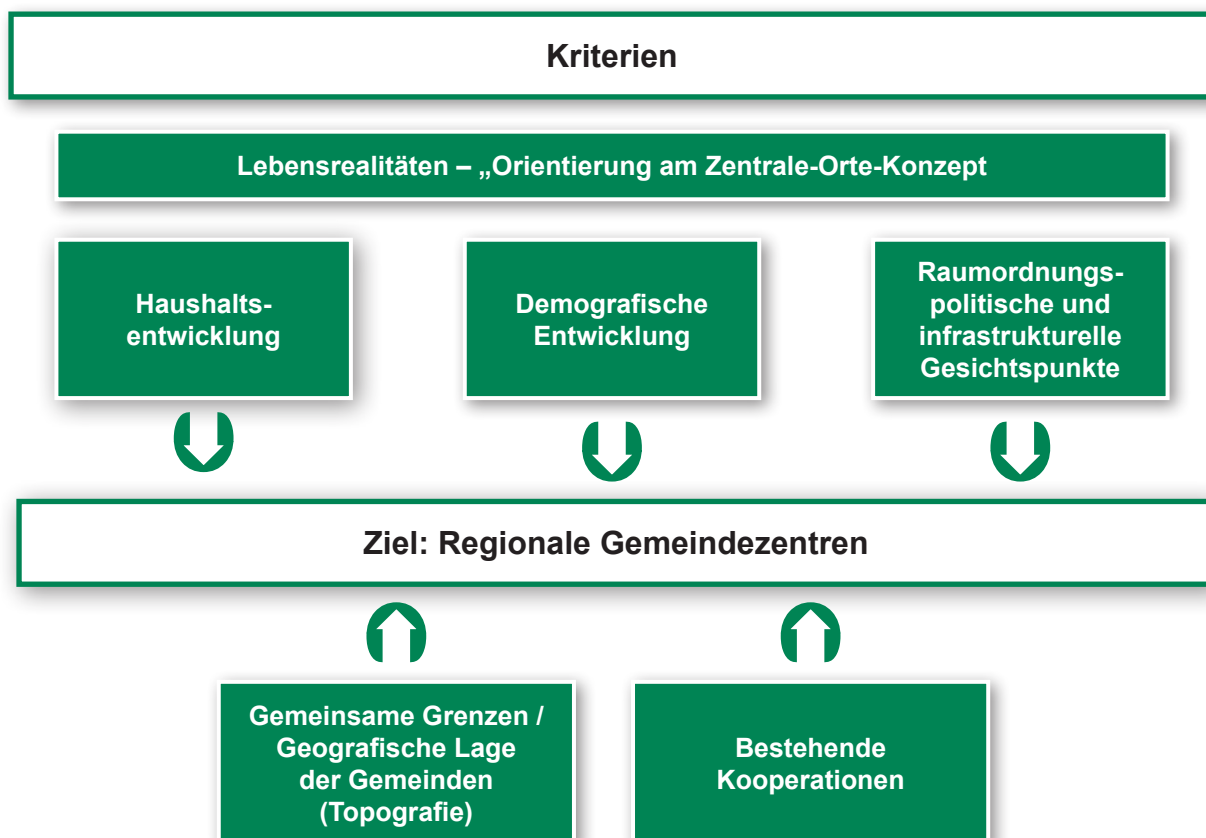
Die Ableitung dieser Kriterien aus den Zielen zur Schaffung leistungsfähiger, wirtschaftlicher und professioneller regionaler Gemeindezentren erfordert die Berücksichtigung einer Vielzahl von Daten und Grundlagen. Bei der Festlegung der Kriterien wird ein mehrdimensionaler Ansatz verfolgt, der umfassendes Datenmaterial über monetäre, infrastrukturelle und Raumplanungs-Strukturen auf kommunaler Ebene heranzieht. Insbesondere findet aber die Abbildung der bereits existierenden

Aktionsräume der Menschen, in weiterer Folge als Lebensrealitäten (angelehnt an das „Zentrale-Orte-Konzept“) definiert, Eingang in die Ausarbeitung des Kriterienkatalogs.

Durch die Analyse anhand dieser Kriterien wird objektiv herausgearbeitet, ob ein Erfordernis für eine Gemeindevereinigung gegeben ist. In diesem Analyseschritt sind insbesondere auch die Funktionen der Gemeinden im Sinne des „Zentrale-Orte-Konzept“ zu berücksichtigen (z.B.: erbringt die Gemeinde als zentraler Ort bereits Leistungen für Umlandgemeinden).

Sollte diese Analyse einen Veränderungsbedarf ergeben, so sind bei der Umsetzung weitere Kriterien zu berücksichtigen.

Die unten stehende Grafik fasst die Kriterien nach den Gründen und in Folge den zu beachtenden Grundsätzen zusammen.



4.1 Kriterien für die Analyse der Notwendigkeit einer Gemeindevereinigung

Die Ableitung von Kriterien zur Schaffung leistungsfähiger, wirtschaftlicher und professioneller regionaler Gemeindezentren erfordert die Berücksichtigung einer Vielzahl von Daten und Grundlagen. Neben der Haushaltsentwicklung, der demografischen Entwicklung, raumordnungspolitischer und infrastruktureller Gesichtspunkte sowie den bestehenden Kooperationen, bildet vor allem die Abbildung der bereits existierenden Aktionsräume der Menschen, in weiterer Folge als Lebensrealitäten definiert, die Grundlage der Analyse.

Lebensrealitäten – „Zentrale-Orte-Konzept“

Der Qualität der Versorgung mit zentralen Einrichtungen kam in den letzten Jahren große Bedeutung zu. Zentrale Orte sind Orte mit einem sogenannten Bedeutungsüberschuss, d.h. sie versorgen andere Gemeinden und somit die Bevölkerung außerhalb ihrer derzeitigen Verwaltungsgrenzen mit Dienstleistungen und Gütern mit. Zentrale Orte entwickelten sich vor allem durch den Markt und die Standortentscheidungen von Unternehmen bzw. die Inanspruchnahme von Gütern und Dienstleistungen durch die Bevölkerung.

Im Rahmen des Steiermärkischen Landesentwicklungsprogrammes 2009 und der regionalen Entwicklungsprogramme wurden zentrale Orte von landesweiter, regionaler und teilregionaler Bedeutung festgelegt. Die Einzugsgebiete dieser zentralen Orte erstrecken sich meist über große Flächen und dienen der Versorgung der Bevölkerung vor allem mit höherrangigen Diensten und Gütern. Aus diesem Grund finden diese Berücksichtigung bei der Analyse, sind aber nicht a priori Basis für und gleichzusetzen mit einer Neugliederung der Kommunalstruktur.

Um eine mögliche neue Gemeindestruktur in der Steiermark ableiten zu können, bedarf es vor allem der Betrachtung der Grundversorgung der Bevölkerung mit zum Teil täglich in Anspruch genommenen Gütern und Dienstleistungen bzw. Einrichtungen, die breiter und

in höherer Dichte über die Steiermark verteilt und für die Bevölkerung in ihrem Alltag von großer Relevanz sind.

Zur Darstellung tatsächlicher „Lebensrealitäten“ der Bevölkerung wurde eine Auswahl von Einrichtungen getroffen:

- Kindergarten
- Volksschule
- Nahversorger
- Gasthaus
- Arzt/Ärztin (Allgemeinmedizin)
- Pfarre/Kirche
- Bank
- Apotheke
- Rettung
- Postamt/Postpartner

Die Auswahl der Einrichtungen ist ein repräsentativer Querschnitt jener Einrichtungen, welche häufig von der Bevölkerung in Anspruch genommen werden. Sie stellen die notwendige Grundversorgung der Bevölkerung dar und begründen die täglichen Aktionsräume der Menschen. Jede Gemeinde sollte über eine Mindestanzahl dieser öffentlichen und privaten Dienstleistungen verfügen, die von verschiedenen Bevölkerungsgruppen in Anspruch genommen werden. Das Fehlen mehrerer derartiger Einrichtungen in einer Gemeinde ist ein Indiz, dass diese Leistungen bereits jetzt von der Bevölkerung in einer anderen Gemeinde in Anspruch genommen werden und sich folglich der Lebensraum der Bevölkerung bereits über die politischen Grenzen der Gemeinden hinaus erweitert hat.

Es haben sich Gemeinden herausgebildet, die durch ihr umfassendes Angebot bereits eine Versorgungsfunktion für umliegende Gemeinden wahrnehmen. Diese Gemeinden werden als **Regionale Gemeindezentren** definiert.

Dem Ziel, die Grundversorgung der Bevölkerung mit privaten und öffentlichen Dienstleistungen im jeweiligen Gemeindegebiet abzudecken, soll durch die Vereinigung von Gemeinden mit funktionalen regionalen Gemeindezentren oder, falls dies aus gewichtigen topografischen Gründen nicht möglich ist, durch die Vereinigung von Gemeinden, mit dem Ziel der Herausbildung eines regionalen Gemeindezentrums, entsprochen werden.

Gleichzeitig wird dadurch dem Ziel, die administrativen Gemeindegrenzen an die funktionalen Verflechtungs- und Nutzungsräume anzugleichen und damit die Entwicklungsmöglichkeiten dieses Raumes (Raumplanung, Wirtschaftsförderung, etc.) zu verbessern, entsprochen.

Haushaltsentwicklung

Ein wesentliches Kriterium für eine wirtschaftliche Gemeinde ist ein ausgeglichener Haushalt und eine freie Finanzspitze für Investitionen. Wie bereits im Teil 2.1.3 dieses Leitbildes ausführlich dargestellt, hat sich die Zahl der Abgangsgemeinden in den letzten Jahren verdoppelt und die Höhe des Haushaltsabganges nahezu vervierfacht, wovon vor allem Gemeinden unter 1000 EinwohnerInnen betroffen sind. Die Strukturreform soll es den Gemeinden ermöglichen, ihre Aufgaben ohne Haushaltsabgang zu erfüllen und einen gewissen Spielraum für Investitionen zu haben.

Demografische Entwicklung

EinwohnerInnenzahl und prognostizierte Bevölkerungsentwicklung sind entscheidende Kriterien für die Funktionsfähigkeit eines Gemeinwesens. Weiters bedürfen Infrastruktureinrichtungen einer kritischen Anzahl an (möglichen) NutzerInnen, um diese mit ausreichender Auslastung und der Möglichkeit eines sinnvollen Managements auszustatten. Bei

der Bevölkerungszahl und deren Altersklassen sind die zu erwartenden – in vielen Regionen der Steiermark dramatischen – demografischen Entwicklungen zu berücksichtigen. Die EinwohnerInnenzahl spielt auch hinsichtlich des Erreichens einer höheren Gewichtung durch den abgestuften Bevölkerungsschlüssel und den damit verbundenen höheren Gemeindeeinnahmen eine wichtige Rolle.

Raumordnungspolitische und infrastrukturelle Gesichtspunkte

Zusammenhängende bzw. zusammengewachsene Siedlungsstrukturen sind ein Indikator, dass Standortentscheidungen der Bevölkerung und der Wirtschaft (Wohnen bzw. etwa bei Industrie- oder Gewerbegebieten) bereits grenzüberschreitend getroffen werden. Sie zeigen auch Bereiche, in denen Infrastruktur sowie Versorgungs- und Dienstleistungsangebote von Seiten der Bevölkerung bereits übergreifend genutzt werden. Zudem stellen gemeinsame/zusammenhängende lineare Infrastrukturen wie etwa Gemeindestraßen, Kanalnetze, aber auch bereits gemeinschaftlich genutzte hochbauliche Infrastruktur einen wichtigen Ansatzpunkt für eine neue Gemeindestruktur dar. In diesem Kontext sind Stadt-Umland-Beziehungen und die damit verbundenen Auswirkungen (Infrastrukturvorhaltung durch die Stadt, etc.) bis hin zu Stadt-Umland-Konflikten von besonderer Bedeutung.

4.2 Ergänzende Kriterien bei einer Gemeindevereinigung

Folgende Kriterien sollen bei einer Vereinigung – ergänzend zu den bereits beschriebenen Kriterien – berücksichtigt werden.

Gemeinsame Grenzen / Geografische Lage der Gemeinden (Topografie)

Voraussetzung für eine Vereinigung von Gemeinden ist ein gemeinsamer Grenzverlauf sowie die Berücksichtigung der Topografie. Die neuen Gemeindestrukturen sollten geografische Situationen – wie etwa geschlossene Talschaften oder Beckenlagen – berücksichtigen. Die Bewirtschaftung der Infrastrukturen und Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen sollte nicht durch Übergänge über Pässe, etc. erschwert werden.

Bestehende Kooperationen

Bereits jetzt wird die mangelnde Größe einzelner Gemeinden hinsichtlich Bewirtschaftung und Management verschiedener Themen durch Kooperationen und Verbandsstrukturen ausgeglichen. Diese Strukturen beruhen einerseits auf fachlich-inhaltlichen Überlegungen und stellen andererseits für die Bevölkerung bereits gewohnte, weil reale übergemeindliche Konfigurationen dar. Aus diesen Gründen ist bei Gemeindevereinigungen auf diese Strukturen in besonderem Ausmaß Bedacht zu nehmen. Dabei ist zwischen Pflichtverbänden und freiwilligen Kooperationen zu unterscheiden.

4.3 Exkurs: Kooperation vs. Gemeindevereinigung

Gemeindekooperationen sind ohne Zweifel ein sinnvolles Instrument zur Organisation von kommunalen Aufgaben. In der bisherigen Praxis kommt die Kooperation daher auch immer dann zum Einsatz, wenn bei den relevanten Entscheidungsträgern (v.a. BürgermeisterInnen und Verwaltungsleitung) der Wille zur Zusammenarbeit da ist und sich eine konkrete Gelegenheit/Notwendigkeit ergibt (z.B.

Ausscheiden von MitarbeiterInnen, fehlende Mittel für Investitionen). Insofern entstehen Kooperationen bislang meist anlassbezogen und über das gesamte Land betrachtet eher zufällig, sieht man von den in Umsetzung befindlichen Kleinregionalen Entwicklungskonzepten (KEK) ab. Doch auch dabei bleiben viele, Erfolg versprechende Bereiche, wie etwa alle internen Services (z.B. Lohnverrechnung, Beschaffung, Buchhaltung, Abgabeneinhebung, IT) oder die Bau- und Wirtschaftshöfe bisher meist unangetastet.

Und so ist es – trotz breit angelegter Initiativen wie etwa Regionext – nicht gelungen, einen weit reichenden und systematischen Ausbau von Kooperationen im Sinne einer langfristigen kommunalen Strategie zu etablieren.

Hinzu kommt, dass durch Gemeindekooperationen zwar eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, der Leistungserbringung in den jeweiligen Kooperationsfeldern erreicht wird, andere für die Landesregierung wichtige gesamthafte Entwicklungsziele damit aber nach wie vor offen bleiben.

Im folgenden Abschnitt werden die jeweiligen Chancen/Risiken einer Gemeindevereinigung bzw. einer Gemeindekooperation angeführt.

Chancen Gemeindevereinigung

- Gemeindevereinigung schafft klare, eindeutige und auf Dauer belastbare (einfachere) Strukturen.
- Mehreinnahmen aus dem FAG werden erzielt, wenn die neue Gemeinde mehr als 10.000 bzw. 20.000 oder 50.000 EinwohnerInnen umfasst bzw. werden Zusatzmittel aus Finanzausweisungsmitteln gemäß § 21 FAG lukriert.
- Wenn sich Gemeinden vereinigen, können leistungsfähigere und professionellere Einheiten geschaffen werden, weil nunmehr

durch die höhere Anzahl an MitarbeiterInnen und die größere Zahl der zu bearbeitenden Fälle die Möglichkeit zur Spezialisierung besteht.

- Arbeitsteilung ist in größeren Einheiten möglich, damit eine höhere Auslastung und verstärkte Professionalisierung der Fachkräfte erreicht wird.
- Gemeindevereinigungen ermöglichen den Abbau von Doppelgleisigkeiten. Der parallele Betrieb von gering ausgelasteten, identischen Einrichtungen in mehreren Gemeinden verursacht höhere Gesamtkosten als der Betrieb nur einer Einrichtung, gegebenenfalls auch mit größeren Kapazitäten, wenn durch eine Gemeindevereinigung ein Fixkostenblock wegfällt.
- Es wird eine einfachere Steuerung ermöglicht, weil keine zwischen mehreren autonomen Gemeinden abgestimmten Entscheidungen herbeigeführt und vollzogen werden müssen, sondern ein demokratisch legitimierter Gemeinderat entscheidet.
- Einsparungen können erzielt werden, wenn die Administration einer größeren Gemeinde aufgrund ihrer höheren Verhandlungsmacht gegenüber privaten Anbietern niedrigere Beschaffungspreise erzielen kann, als dies isoliert handelnden, kleineren Einheiten möglich ist.
- Die Aufwertung der Funktion der zukünftigen BürgermeisterInnen wird möglich.
- Politische Ämter können leichter besetzt werden, da aus einem größeren Personenkreis geschöpft werden kann.
- Der Koordinationsaufwand Gemeinde – Bezirkshauptmannschaften – Landesstellen verringert sich und die damit verbundenen Synergieeffekte leisten auch bei Landesverwaltung/Bezirkshauptmannschaften einen Beitrag zur Verwaltungsreform.

- Größere Einheiten können Finanzmittel konzentriert einsetzen, dadurch werden Investitionen ermöglicht, die sonst nicht erfolgen könnten.
- Raumordnungspolitische Probleme der kleinteiligen Entwicklungspolitik und die damit oft einhergehende Realisierung des zweitbesten Standorts („Eine Fabrik für jedes Dorf“, Siedlungspolitik – jede Gemeinde ist bestrebt, EinwohnerInnen anzusiedeln bzw. zu halten) könnten leichter überwunden werden.

Risiken Gemeindevereinigung

- Mindereinnahmen aus dem FAG sind möglich, wenn die EinwohnerInnenschwelle nicht übersprungen wird und die Finanzkraft steigt.
- Transformationskosten fallen an (EDV-Umstellung, Adaptierungen im Infrastrukturbereich, Organisationsentwicklung).
- Bisher engagierte Ehrenamtliche könnten sich zurückziehen.
- Es besteht die Gefahr, dass ökonomisch irrationale Entscheidungen, wie die getrennte Beibehaltung der ursprünglichen Gemeindeeinrichtungen, aus politischen Erwägungen getroffen und somit Einsparungspotenziale nicht gehoben werden.
- Die Frage der Nachnutzung von nicht mehr benötigten Infrastruktureinrichtungen in peripheren Gemeinden (z.B. stillgelegtes Gemeindeamt) muss gelöst werden.
- Aspekte der Erreichbarkeit von kommunalen Einrichtungen (kann aber durch dezentrale Servicestellen und e-government gelöst werden) müssen geklärt werden.

Chancen Kooperation

- Generell können positive Effekte der Vereinigung (Kosteneinsparung, Qualitätssteigerung, Erhöhung der Rechtssicherheit, etc.) teilweise auch auf eine Kooperation umgelegt werden (de facto wird dieses Potenzial jedoch vielfach nicht gehoben).
- Es besteht die Chance zur Effizienzsteigerung und Professionalisierung, wobei die Gemeinden politisch eigenständig bleiben.
- Die Kooperation ist eine allseits anerkannte Form der Strukturveränderung – bei Gemeinden und Bevölkerung positiv besetzt und leichter umsetzbar.
- Kooperationen werden von Gemeinden in einigen Bereichen seit vielen Jahren/Jahrzehnten praktiziert (Abwasserverband, Abfallwirtschaft, etc.).

Risiken Kooperation

- Kooperationen werden hauptsächlich in jenen Bereichen realisiert, wo sie bestehende Entscheidungsstrukturen nicht berühren.
- In Bereichen wie Raumplanung existieren bisher keine nennenswerten Kooperationen und damit auch keine Erfahrungswerte.
- Kooperationen funktionieren nur, wenn und solange die Partner das wollen.

- Kooperationen erfordern einen stetig hohen Abstimmungsbedarf, es bedarf oftmals langer Verhandlungen, bis sich Partner zu einem Konsens durchringen.
- Verteilungs- beziehungsweise Kostenaufteilungskonflikte treten immer wieder auf.
- Partikularinteressen der autonomen Gemeinden müssen gebündelt werden.
- Zusätzliche Leistungs- und Verrechnungskreise zwischen den Gemeinden entstehen.
- Intensive Kooperationen in Verbänden sind aus Sicht der Gemeindeautonomie zu hinterfragen, weil dadurch Entscheidungen in die Verbandsstruktur verlagert und rechtlich dem Gemeinderat entzogen werden könnten. Es gibt nur eine Berichts- und keine Zustimmungspflicht.
- Kooperationen sind eine zusätzliche Verwaltungs- und Koordinationsebene und erhöhen den Aufwand.
- Kooperationen sind unverbindlich und können jederzeit wieder aufgelöst werden.
- „Boycott“ eines einzelnen Partners kann eine Realisierung unmöglich machen.

5. Auswirkungen

Um die Auswirkungen einer Gemeindestrukturreform darzustellen, wurden ExpertInnen mit der Ausarbeitung und Analyse von modellhaften Berechnungen beauftragt.

Erste Ergebnisse liegen nun vor und werden im Folgenden aggregiert dargestellt.

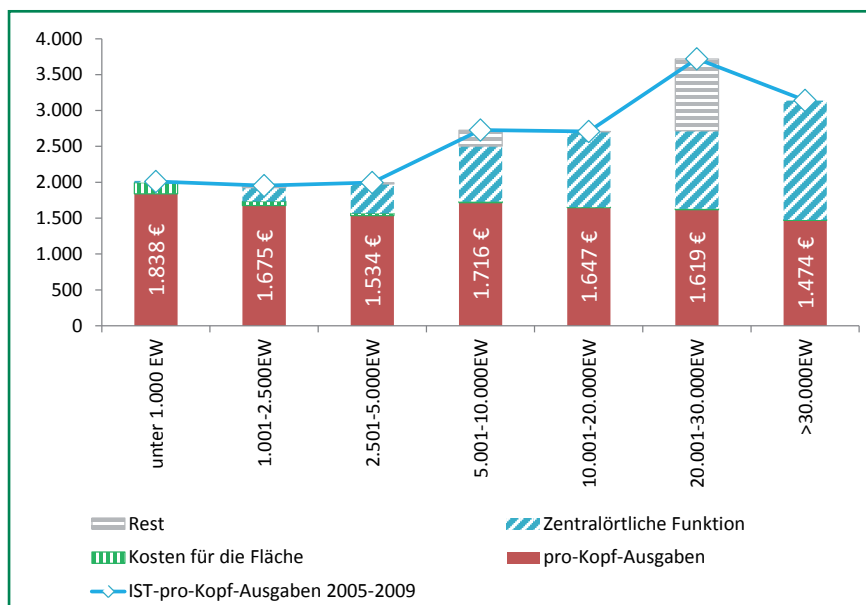
5.1 Ermittlung des Einsparpotenzials und Bewertung der makroökonomischen Effekte einer Gemeindestrukturreform

Ziel der in Auftrag gegebenen Studie war es, die möglichen Einsparungspotenziale einer Gemeindestrukturreform in der Steiermark auf Grundlage der verfügbaren Rechnungsabschlüsse abzuschätzen. Zudem sollten in einem zweiten Schritt die volks- bzw. regionalwirtschaftlichen Auswirkungen einer Reinvestition der Einsparungen bewertet werden.

Die Berechnungen der Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH zeigen erstmals, dass die Betreuungskosten je GemeindegängerIn abnehmen, je mehr EinwohnerInnen eine Gemeinde hat. Bei Betrachtung der einwohnerInnenunabhängigen Fixkosten sind diese zu rund 800 Mio. € (bzw. 27%) den Ausgaben für überörtliche Aufgaben zuzuordnen und zu 52

Mio. raumstrukturell bedingte Kosten. Beide Kostenarten, also jene, die durch überörtliche Funktionen, als auch jene, die durch die Fläche verursacht werden, können annahmehemgemäß durch die Gemeindestrukturreform nicht reduziert werden und sind daher als fix anzusehen. Jene Betreuungskosten, die aber der/ die einzelne GemeindegängerIn verursacht (rd. 1.970 Mio. € bzw. 67%) sind in den kleinsten Gemeinden signifikant am höchsten.

Hierzu wird in der Studie ausgeführt: „Bisherige Analysen der Gemeindegängerkosten haben meist auf einzelne Ausgabengruppen, die nicht immer von Gemeinde zu Gemeinde vergleichbar sind oder auf die einfachste mögliche Kennzahl, die durchschnittlichen Kosten je GemeindegängerIn, abgestellt. Diese Betrachtungsweise kann jedoch zum Teil irreführend sein, weil ein Teil der Leistungen von insbesondere größeren Gemeinden nicht ausschließlich für die eigenen GemeindegängerInnen erbracht werden, sondern für weitere Gemeinden bis hin zu einer Region. Umgekehrt ist es auch nicht korrekt, bevölkerungsmäßig kleinen Gemeinden hohe Durchschnittskosten je GemeindegängerIn vorzurechnen, wenn diese u.U. durch eine große Gemeindefläche und eine entsprechend dünne Besiedlungsdichte verursacht werden.“



Vergleich der IST-pro-Kopf-Ausgaben mit den modellgeschätzten Kostenanteilen je Kostentreiber

Quelle: JR-POLICIES.

Um das Einsparungspotenzial zu berechnen, gilt es daher, die sich mit der EinwohnerInnenzahl direkt verändernden Kostenbestandteile näher anzusehen. Zwei Drittel, also 67% der Ausgaben können im Modell sehr gut durch die EinwohnerInnenzahl einer Gemeinde erklärt werden und hier gibt es, wie die folgende Abbildung zeigt, durchaus Gestaltungsspielraum. Denn diese Kosten der Gemeinden (in der Abbildung rot dargestellt) nehmen (nach Abzug von flächenbezogenen und zentralörtlichen Ausgaben) je EinwohnerIn tendenziell ab, je größer die Gemeinde ist. Dabei zeigen sich zwei besonders günstige Gemeindegrößenklassen: Mit rund 1.530 € pro Kopf bei Gemeinden mit 2.501 bis 5.000 EinwohnerInnen sowie mit rund 1.470 € pro Kopf bei Graz (gleichzeitig absolutes Minimum).“

Daher gibt es zusammenfassend beurteilt einen rein strukturell bedingten Einsparungseffekt von rund 40 Mio. €⁹ pro Jahr, wenn die SteirerInnen künftig im Durchschnitt in größeren Gemeinden leben und betreut werden. In diesem Modell ist noch nicht berücksichtigt, dass es in der Regel bei Zusammenlegungen von Verwaltungsabläufen zu zusätzlichen Effizienzsteigerungen kommt.

Im Rahmen der Haushaltsanalyse der steirischen Gemeinden wurde dargestellt, dass die Entwicklung der freien Finanzspitze der steirischen Gemeinden zunehmend negativ ist. In einem zweiten Schritt wurden von der Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH anhand der durch eine Gemeindestrukturreform realisierbaren Einsparungen, die

zukünftig wieder möglich werdenden Investitionen berechnet. Prämisse dieser Berechnung war es, dass dieses Einsparungspotenzial prinzipiell zur Verfügung steht, um einen Investitionsstau aufgrund der knappen öffentlichen Kassen aufzulösen und Investitionen in sinnvolle Gemeinde-Infrastrukturmaßnahmen getätigt werden.

„Unter der Annahme, dass die Gemeinden vorwiegend Bauinvestitionen tätigen, resultiert infolge einer dauerhaften Erhöhung der Gemeindeinvestitionen ein Bruttowertschöpfungsmultiplikator von 1,0 in der kurzen Frist und 1,3 in der langen Frist. Für die Steiermark bedeutet dies, dass mit einer Investition von 40,9 Mio. € jährlich 40,1 Mio. € an zusätzlicher Wertschöpfung in der Steiermark generiert werden. Langfristig sind mit der jährlichen Investition in Summe 52,8 Mio. € an zusätzlicher Wertschöpfung verbunden, wobei dieser Effekt rund 4 Jahre nach getätigter Investition zu 90% realisiert werden kann.

Dem Bruttowertschöpfungseffekt stehen je eingesetzter Million € kurzfristig 16,1 unselbstständige Beschäftigungsverhältnisse gegenüber. In der langen Frist können je eingesetzter Million € 19,8 unselbstständig Beschäftigte ausgelastet werden. Demnach ist davon auszugehen, dass bei einer dauerhaften Investition von 40,9 Mio. € in Summe in der Steiermark zusätzlich rund 650 unselbstständig Beschäftigte jährlich verbunden sind, in der langen Frist rund 800 unselbstständig Beschäftigte.¹⁰“

⁹ Die Studie steht unter www.gemeindestrukturreform.steiermark.at als download zur Verfügung

¹⁰ Mangels Verfügbarkeit von Informationen über einen mit der Gemeindevereinigung verbundenen Stellenabbau handelt es sich bei den hier ausgewiesenen Effekten um Bruttoeffekte. Das heißt, der mögliche negative Beschäftigungseffekt durch die Restrukturierung ist in den Ergebnissen nicht enthalten. Die Ergebnisse verdeutlichen jedoch, dass durch den Investitionseffekt eine Kompensation durchgeführt werden kann. Erst wenn im Gemeindebereich mehr als 650-800 Beschäftigte abgebaut werden würden, müsste man von negativen Beschäftigungseffekten für die Steiermark sprechen.

5.2 Exemplarische Abschätzung von ausgabenseitigen Effekten für ausgewählte Bereiche von modellhaften Gemeindevereinigungen

Neben der Analyse auf gesamtsteirischer Ebene wurden anhand von Modellstrukturen theoretisch mögliche ausgabenseitige Einsparungspotenziale resultierend aus Gemeindevereinigungen exemplarisch herausgearbeitet. Dabei wurden Einsparungspotenziale in den Kategorien Gemeindeämter, Personal, Gemeindevertretungsorgane, Fuhrpark und Bauhof sowie Materialeinkauf aufgezeigt. Basierend auf den zur Verfügung stehenden Daten wurden folgende Einsparungspotenziale errechnet:

„Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die aus drei modellhaften Gemeindevereinigungen exemplarisch abgeleiteten unmittelbaren Einsparungspotenziale basierend auf vereinfachten Prämissen und modellhaften Berechnungen unterschiedlich groß sind. Die Differenzen sind auf unterschiedliche Strukturen, bestehende Kooperationen und die analysierten Bereiche zurückzuführen.

- *Die unmittelbaren kurzfristig wirkenden Einsparungspotenziale betreffend die laufenden Infrastrukturausgaben für die Gemeindeämter können basierend auf den exemplarischen Berechnungen jährlich bis zu rd. 85% erwartet werden. Darüber hinaus können aus einer möglichen Verwertung nicht mehr benötigter Infrastruktur positive Einmaleffekte erzielt werden, da die potenziellen Verwertungserlöse die Adaptierungs- und Erweiterungsinvestitionen beim verbleibenden Gemeindeamt voraussichtlich überschreiten werden.*
- *Im Bereich des Fuhrparks werden in der vorliegenden Untersuchung Einsparungseffekte nur bezogen auf ersparte Ersatzinvestitionen betrachtet. Die unmittelbaren Einsparungen können mittel- bis langfristig mit bis zu rund 35% der erforderlichen Investitionen für den Fuhrpark abgeschätzt werden.*

- *Die laufenden Ausgaben für die Infrastrukturkosten der Bauhöfe können stark vereinfachend um jährlich bis zu rd. 25% gesenkt werden. Die Einmaleffekte (Verwertung der Liegenschaften und erforderliche Adaptierungen) sind jeweils nach Betrachtungsszenario und strukturellen bzw. geografischen Gegebenheiten zu berücksichtigen.*
- *Im Personalbereich ist aufgrund eines unterstellten natürlichen Personalabbaus kurzfristig kein relevantes Einsparungspotenzial zu erwarten. Mittel- und langfristig können stark vereinfachend Senkungen der Personalausgaben jährlich bis zu rd. 11% abgeschätzt werden. Die Berechnungen basieren auf Annahmen; aufgrund fehlender Informationen werden weder die Altersstruktur noch die Qualifikation der MitarbeiterInnen berücksichtigt.*
- *Ein unmittelbares jährliches Einsparungspotenzial in Höhe bis zu 5% der derzeitigen Ausgaben für Verbrauchs- und Gebrauchsgüter kann vereinfachend vermutet werden.*

Allgemein kann festgehalten werden, dass bei Gemeinden mit bereits umfangreich bestehenden Kooperationen ein wesentlich geringeres Einsparungspotenzial durch eine Gemeindevereinigung erwartet wird. Bei einer Vereinigung von Umlandgemeinden mit einer Zentralgemeinde kann ein hohes Einsparungspotenzial vermutet werden. Die Zentralgemeinde wird in der Regel mit ihrer eigenen bestehenden Infrastruktur die Aufgaben der Umlandgemeinden mit geringfügigen Kapazitätserweiterungen übernehmen können. Somit sind in solchen Konstellationen in der Regel größere finanzielle Einsparungspotenziale zu erwarten.“

5.3. FAG-Auswirkungen

Die Grundlagen der finanziellen Ausstattung der österreichischen Gemeinden sind im Finanz-Verfassungsgesetz 1948 idgF geregelt. Dieses Gesetz enthält in umfassender Weise die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen Bund, Land und Gemeinden. Gemäß Art 116 Abs. 2 B-VG ist die Gemeinde ein selbständiger Wirtschaftskörper, unter anderem mit dem Recht, im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben auszuschreiben.

Im § 3 Abs. 1 F-VG 1948 wird unter anderem der Bundesgesetzgebung das Recht der Verteilung der Besteuerungsrechte und Abgabenrechte zwischen Bund und Ländern eingeräumt. § 4 F-VG 1948 sieht vor, dass diese Verteilung in „Übereinstimmung mit der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung zu erfolgen“ hat und darauf „Bedacht zu nehmen ist, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften nicht überschritten werden“. Nach § 8 Abs 2 F-VG 1948 hat die Landesgesetzgebung bei der Regelung der Landes- und Gemeindeabgaben Rücksicht auf „die Erhaltung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden Rücksicht zu nehmen“. Hinzu tritt, dass den Gemeinden kein Abgabenerfindungsrecht zusteht.

Diese im Rahmen der Finanzverfassung eher schwache Stellung der österreichischen Gemeinden gegenüber dem Bund und den Ländern wird in Österreich durch die Praxis eines Paktes über den Finanzausgleich zwischen den betreffenden Gebietskörperschaften teilweise korrigiert. Die österreichischen Gemeinden nehmen an den Verhandlungen über den Finanzausgleichspakt, vertreten durch den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund teil, gleichberechtigt nehmen Bund und Länder teil. Beim letzten Finanzausgleich wurden zwar € 100 Mio. für Gemeinden bis 10.000 Einwohner verwendet, beim nächsten Finanzausgleich müssen aber die von Abwanderung betroffenen Gemeinden verstärkt Berücksichtigung finden.

Unter Finanzausgleich wird im weitesten Sinn die Verteilung der zur Aufgabenerfüllung verfügbaren Mittel (etwa Einnahmen aus Abgaben) auf die Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) und auf die einzelnen Länder und Gemeinden verstanden. Das österreichische System des Finanzausgleiches lebt davon, dass die Gebietskörperschaften in mehrjährigen Abständen zu Verhandlungen über einen neuen Pakt zusammentreten und den österreichischen Finanzausgleich neu verhandeln. In der Folge erlässt die Bundesgesetzgebung auf Basis dieses Paktes ein sogenanntes Finanzausgleichsgesetz, zuletzt das Finanzausgleichsgesetz 2008, BGBl. Nr. 103/2007, idgF (FAG 2008). Das FAG 2008 gilt derzeit bis 31.12.2014. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen, nach derzeitigem Informationsstand, die Gebietskörperschaften einen neuen Pakt ausverhandeln und die Bundesgesetzgebung ein neues Finanzausgleichsgesetz erlassen.

Das Finanzausgleichsgesetz 2008 brachte für die steirischen Gemeinden folgende, wesentliche Veränderungen:

- Entfall des Konsolidierungsbeitrages und weitere Abflachung des abgestuften Bevölkerungsschlüssels
- Umwandlung von Transfers in Ertragsanteile
- Anwendung der Daten der Bevölkerungsstatistik/Registerzählung
- € 16 Mio. für finanzschwache Gemeinden über 10.000 EinwohnerInnen

Vor allem die jährliche Berücksichtigung der Daten der Bevölkerungsstatistik und die damit verbundene, gegenüber bisherigen Finanzausgleichsperioden unmittelbare Berücksichtigung von Abwanderung und Zuzug in einer Gemeinde hat die Einnahmensituation der steirischen Gemeinden nachhaltig beeinflusst

und dynamisiert. Von Abwanderung betroffene Gemeinden verlieren nunmehr Ertragsanteile unmittelbar aufgrund jährlich erhobener Bevölkerungsstatistiken. Hingegen gewinnen Gemeinden mit Zuzug durch die jährliche Anpassung und erhalten höhere Ertragsanteile aus der Verteilung der verfügbaren Mittel auf Ebene der steirischen Gemeinden.

Bei der Verteilung der Ertragsanteile sind auf Basis des FAG 2008 die Volkszahl, der abgestufte Bevölkerungsschlüssel und diverse Fixschlüssel die bestimmenden Indikatoren für die Zuteilung der Ertragsanteile an die steirischen Gemeinden.

Die Bevölkerung des Landes Steiermark wuchs in der Vergangenheit gegenüber dem österreichischen Schnitt unterdurchschnittlich. Die steirischen Gemeinden weisen, außer der Landeshauptstadt Graz und deren Umgebung, insgesamt ebenfalls eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsentwicklung auf. Diese Entwicklung ist mitverantwortlich, dass die steirischen Gemeinden gegenüber den übrigen Gemeinden aus Bundesländern mit einem durchschnittlichen bzw. überdurchschnittlichen Bevölkerungswachstum Ertragsanteile verloren haben.

Hinzu tritt, dass die Größenstruktur der steirischen Gemeinden – abgebildet im abgestuften Bevölkerungsschlüssel – durch die Kleinteiligkeit ebenfalls einen Nachteil gegenüber den übrigen Bundesländern bringt.

Schließlich führt die Mittelzuteilung über die Fixschlüssel aus historischen Gründen zu einer geringeren Mittelzuteilung an steirische

Gemeinden als etwa an Gemeinden der Länder Vorarlberg, Tirol oder Salzburg.

Die Gemeindestrukturreform des Landes Steiermark zielt darauf ab, den steirischen Gemeinden Handlungsspielräume zu schaffen bzw. zu erhalten. Die Gemeindegrößenklassen (siehe dazu Kapitel 2.1.1) zeigen, dass etwa die Bundesländer Oberösterreich und Niederösterreich vor allem in den Größenkategorien über 10.000 EinwohnerInnen, über 20.000 EinwohnerInnen und über 50.000 EinwohnerInnen mehr Gemeinden aufweisen als das Bundesland Steiermark.

Das System des abgestuften Bevölkerungsschlüssels sieht in diesem Zusammenhang einen höheren Hebesatz ab 10.001 EinwohnerInnen (Faktor $1 \frac{2}{3}$) und einen erheblich höheren Hebesatz ab 20.001 EinwohnerInnen (Faktor 2) vor. Bundesländer mit einem höheren Anteil an Gemeinden in den Größenklassen über 10.000 EinwohnerInnen erhalten daher aufgrund eines höheren Anteils am abgestuften Bevölkerungsschlüssel österreichweit, im Verhältnis zu anderen Bundesländern höhere Ertragsanteile aus dem Finanzausgleich.

Allgemein ist auf Basis des FAG 2008 zu konstatieren, dass, sobald sich im Zuge der Gemeindestrukturreform des Landes Steiermark neue Gemeinden mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen, mehr als 20.000 EinwohnerInnen und/oder sogar mehr als 50.000 EinwohnerInnen bilden, alle steirischen Gemeinden aufgrund des Finanzausgleichs auf Ebene der steirischen Gemeinden von dieser Gemeindestrukturreform betroffen sein werden.

6. Begleitmaßnahmen

6.1 Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen

Die gesetzlichen Anpassungen werden unter Beachtung des im Leitbild dargestellten Konzeptes zum entsprechenden Zeitpunkt dem Landtag Steiermark zur Beschlussfassung vorgelegt. Diesbezügliche Gesetzesänderungen werden insbesondere im Bereich der Steiermärkischen Gemeindeordnung 1967 und des Steiermärkischen Gemeinde-Bezügegesetzes erforderlich sein.

OrtsteilbürgermeisterIn

In der vorzulegenden Novelle zur Steiermärkischen Gemeindeordnung sollte eine umfassende Neuregelung über die Bestellung, Tätigkeit und Kompetenz der sogenannten „OrtsteilbürgermeisterInnen“ die bisherigen Bestimmungen über den „Ortsvorsteher (Bürgererrat)“ ersetzen. Demnach haben Gemeinden, die von einer Gebietsänderung betroffen sind, die Möglichkeit zur Herstellung einer engeren Verbindung zwischen der Bevölkerung und den Organen und Einrichtungen der Gemeinde für Ortsverwaltungsteile eine/n OrtsteilbürgermeisterIn zu bestellen. Im Falle einer Vereinigung von mehreren Gemeinden zu einer Gemeinde könnte das neu entstandene Gemeindegebiet in Ortsverwaltungsteile unterteilt werden; dabei sollten die ursprünglichen Gemeinden jeweils eigene Ortsverwaltungsteile bilden.

Der/die OrtsteilbürgermeisterIn, der/die seinen/ihren Wohnsitz im betreffenden Ortsverwaltungsteil hat und zumindest in den Gemeinderat wählbar sein muss, wird vom Gemeinderat aufgrund eines bindenden Wahlvorschlages der stimmenstärksten Partei im Ortsverwaltungsteil gewählt. Die Dauer der Funktionsperiode ist der des Gemeinderates gleichgesetzt.

Der/die OrtsteilbürgermeisterIn hat den/die BürgermeisterIn bei seiner/ihrer Amtsführung in jenen Angelegenheiten, die sich auf den Ortsverwaltungsteil beziehen, zu

unterstützen. Er/sie hat dem/der BürgermeisterIn über die kommunalen Erfordernisse des Ortsverwaltungsteiles laufend zu berichten und geeignet erscheinende Vorschläge zu erstatten. Der/die OrtsteilbürgermeisterIn kann mit jenen ortsteilbezogenen Aufgaben betraut werden, die für den Ortsverwaltungsteil von wesentlicher Bedeutung sind und ist vor jeder Entscheidung oder Beschlussfassung der Gemeindeorgane über Angelegenheiten, die sich auf den Ortsverwaltungsteil beziehen, mit Ausnahme des behördlichen Aufgabenbereiches, zu hören.

Die Einführung der Funktion von OrtsteilbürgermeisterInnen erfordert auch eine Änderung des Steiermärkischen Gemeinde-Bezügegesetzes, da beabsichtigt ist, für die Tätigkeit als OrtsteilbürgermeisterIn einen Bezug zu gewähren.

6.2. Fragen der Identität

Die Häufigkeit der persönlichen Kontakte mit der eigenen Gemeindeverwaltung – je nach Lebensabschnitt – ist zwar unterschiedlich, bleibt aber in Summe insgesamt überschaubar. Hinzu kommt, dass vermehrte elektronische Verfahren die Zahl der Kontakte noch weiter senken. Bereits heute gibt es viele gute Ansätze, wie wohnortnah ein Zugang zur Gemeindeverwaltung geschaffen werden kann, ohne ein Gemeindeamt vorhalten zu müssen. Beispielhaft seien dezentrale kleine Bürgerservicestellen oder auch mobile Serviceeinheiten, die temporär wohnortnah Leistungen anbieten, genannt.

Die Mobilität der Menschen hat deutlich zugenommen: In unserem Berufs- und auch Freizeitverhalten orientieren wir uns selbstverständlich regional. Wir gehen in der Gemeinde A ins Kino, in B in die Schule und in C ins Freibad und in D arbeiten wir.

Für die Bevölkerungsgruppen, die generell weniger mobil sind, lassen sich speziell auf diese Bedürfnisse zugeschnittene Alternativen finden.

Wappen

Nach einer Vereinigung von Gemeinden besteht die Möglichkeit für die (neue) Gemeinde, bei der Steiermärkischen Landesregierung die Verleihung eines (neuen) Wappens zu beantragen. Die vor Wirksamwerden einer Gebietsänderung verliehenen Gemeindewappen können unter bestimmten Voraussetzungen als offizielle Ortsteilembleme erhalten bleiben.

Ortstafel

Die bestehende Ortstafel mit dem bisherigen Namen des Ortes kann bestehen bleiben. Es ist zulässig, den neuen Gemeindennamen aus Gründen der Orientierung mit kleinerer Schrift darunter zu setzen.

Gemeinde-/Ortschaftsname

Die Änderung des Namens einer Gemeinde oder einer Ortschaft bedarf der Genehmigung der Landesregierung. Ist der neue Name der Gemeinde oder einer Ortschaft mit dem Namen einer anderen Gemeinde oder Ortschaft im Bundesgebiet gleichlautend oder diesem verwechselbar ähnlich, so darf die Namensänderung untersagt werden.

Bei Vereinigung, Teilung oder Neubildung von Gemeinden bestimmt die Landesregierung nach Anhörung der beteiligten Gemeinden den Namen der neuen Gemeinde. Auch die Namen neugebildeter Ortschaften bedürfen der Genehmigung der Landesregierung.

In diesem Zusammenhang ist es möglich, dass die bisherigen Gemeindennamen als Ortschaftsname bzw. die bisherigen geographischen Ortschaftsnamen der von der Vereinigung betroffenen Gemeinden ebenfalls erhalten bleiben, da diese Bezeichnungen bereits vor der Gemeindevereinigung die Voraussetzung erfüllen mussten, mit Namen anderer Gemeinden oder Ortschaften im Bundesgebiet weder gleichlautend noch verwechselbar ähnlich zu sein.

Vereine, etc.

An der „Geografie“ der beteiligten Gemeinden ändert sich nichts. Die Vereinigung betrifft vor allem Strukturen und organisatorische Fragen

der politischen Gemeinden, nicht aber Aspekte des alltäglichen Zusammenlebens. Örtliche Kultur und Identität basiert auf dem gesellschaftlichen Engagement der Bevölkerung, aber auch auf dem kulturellen und sportlichen Wirken von örtlichen Vereinen. Diese Vielfalt ist erwünscht und fördert die lokale Identität. Die verschiedenen Kulturen sollen weiterhin gepflegt und gelebt werden; sie sollen dabei ihre Eigenständigkeit und ihre Traditionen behalten – gänzlich unabhängig von der Gemeindevereinigung. Die bisherige Ortsgemeinschaft mit ihren Besonderheiten (Vereine, Veranstaltungen, etc.) bleibt bestehen. Die Strukturen der einzelnen Orte verändern sich kaum – und wenn, dann wäre das zukünftig auch ohne Vereinigung möglich.

6.3 Anreize

FAG-Fusionsprämie

Der Bund wollte im FAG 2008 Anreize für die Bereinigung der Gemeindestrukturen in Österreich setzen und hat daher eine Anschubfinanzierung von Gemeindevereinigungen in § 21 Abs. 9 FAG aufgenommen. Dieser zeitlich befristete Vorweganteil für Gemeindevereinigungen ist in den Richtlinien der Länder vorzusehen und beträgt als Mindesthöhe je Gemeindefusion im ersten Jahr € 80.000,-, im zweiten Jahr € 60.000,-, im dritten Jahr € 40.000,- und im vierten Jahr € 20.000,-, gesamt somit € 200.000,-. Bei Vereinigung von mehr als zwei Gemeinden erhöht sich der Vorweganteil je weiterer Gemeinde um die vorstehenden Beträge.

Reformfonds des Landes

Da das Land Steiermark ein besonderes Interesse an freiwilligen Gemeindevereinigungen hat, wurde ein „Reformfonds“ eingerichtet. Gemeinden, die sich freiwillig zusammenschließen, sollen durch diese Mittel der Übergang zu einer neuen gemeinsamen Gemeinde erleichtert und bestimmte Vorhaben oder Maßnahmen zu diesem Zweck finanziell unterstützt werden können. In der Verhandlungsphase sollen die Gemeinden ihre diesbezüglichen Vorstellungen präsentieren.

7. Weitere Vorgangsweise

Durch die in diesem Dokument beschriebenen Rahmenbedingungen zur Gemeindestrukturreform sollen die Gemeinden dauerhaft in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben sachgerecht, effizient und in entsprechender Qualität zu erfüllen. Die drei genannten Ziele:

- Wirtschaftliche, leistungsfähige und professionelle Gemeinden
- Abgestimmte raumordnungs- und verkehrspolitische Maßnahmen
- Stärkung des Engagements für das Gemeinwohl/Ehrenamt

sollen durch neue Gemeindestrukturen besser erreicht werden. Die Devise für die Zukunft der steirischen Gemeinden lautet „Stärkere Gemeinden – Größere Chancen“.

Die Steiermärkische Landesregierung ist sich bewusst, dass die Erreichung dieser Ziele eines intensiven Prozesses unter starker Einbindung der Gemeinden bedarf.

Daher wurde dieser Prozess für eine neue Gemeindestrukturreform in Phasen gegliedert:

Vorschlagsphase: Oktober 2011 bis 31. Jänner 2012:

Ziel dieser Phase war es, den steirischen Gemeinden die Möglichkeit zu geben, sich aktiv am Prozess zu beteiligen. Die Gemeinden waren aufgerufen, mit zu gestalten und ihre eigenen Vorschläge für eine neue Gemeindestruktur einzubringen. Viele Gemeinden machten von dieser Möglichkeit Gebrauch. In vielen Gesprächen und Diskussionsrunden zwischen den Gemeinden, aber auch mit VertreterInnen des Landes, wurden die Rahmenbedingungen, Chancen und Risiken einer Strukturreform erörtert. Das Land Steiermark erarbeitete in dieser Phase unter Berücksichtigung der eingelangten Vorschläge das gegenständliche Leitbild, in dem die Leitlinien für die neue Gemeindestruktur dargestellt werden.

Verhandlungsphase: 1. Februar 2012 bis 30. September 2012:

In der Verhandlungsphase werden die Vorstellungen des Landes und die Vorschläge der Gemeinden eingehend diskutiert.

Ziel dieser Phase ist es, in intensiven Verhandlungen Überzeugungsarbeit zu leisten und einen breiten Konsens für die neue Gemeindestruktur zu finden. Dazu werden Gespräche mit den betroffenen Gemeinden und VertreterInnen der zuständigen Gemeindereferenten sowie ExpertInnen des Landes Steiermark stattfinden. Diese Gespräche erfolgen im organisatorischen Rahmen der Bezirkshauptmannschaften.

Entscheidungsphase: 1. Oktober 2012 bis 31. Jänner 2013:

Das Land Steiermark wird in dieser Phase die Ergebnisse aus der Verhandlungsphase analysieren und auf Basis des Leitbildes einen Vorschlag für die neue Gemeindestruktur erarbeiten. Den bis dahin freiwillig eingebrachten Vorschlägen bezüglich Gemeindevereinigungen wird dabei besondere Bedeutung beigemessen.

Diese neue Gemeindestruktur wird samt den erforderlichen Begleitmaßnahmen der Landesregierung und dem Landtag zur Beschlussfassung vorgelegt.

Ziel dieser Phase ist es, unter Würdigung aller eingebrachten Argumente die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Gemeindestrukturreform mit 1. Jänner 2015 wirksam werden kann. Die nächsten Gemeinderatswahlen im März 2015 sollen bereits in der neuen Gemeindestruktur abgehalten werden.

Ausblick

Das Leitbild bildet mit der Darstellung der Ausgangslage, Ziele und Kriterien den Rahmen für den Reformprozess auf Gemeindeebene in der Steiermark. Der demografische Wandel, die wirtschaftliche Entwicklung in der Europäischen Union und nicht zuletzt die geänderten

Lebensrealitäten erfordern verantwortungsvolle Entscheidungen. Mit dieser Gemeindestrukturreform soll die zukünftige Leistungsfähigkeit der steirischen Gemeinden zum Nutzen der GemeindebürgerInnen erhalten und gestärkt werden. Aus der Sicht der Landesregierung bieten stärkere Gemeinden auch größere Chancen.