

Sandra Stötzer, Michaela Stangl, Christian Brödl

Auswirkungen von Gemeindestrukturreformen – Eine Einzelfallstudie einer Gemeindefusion in der österreichischen Steiermark¹

Zusammenfassung

Gemeindefusionen sind ein ungebrochen aktuelles Thema, das sowohl in der Praxis als auch in der Wissenschaft rege diskutiert wird. Der Stand der Forschung zeigt, dass die Befunde bezüglich der Auswirkungen von Gebietsreformen heterogen sind und die Reformaktivitäten in Österreich bislang kaum beleuchtet wurden. Dieser Beitrag bietet einen Überblick zu den jüngsten Strukturreformen in Österreich und spezifische Einblicke in eine steirische Fusionsgemeinde als Einzelfallstudie. Hierfür wurden einerseits vor der Fusion mittels Leitfadenterviews die Erwartungen von Vertretern² aus Gemeindepolitik und -verwaltung eruiert. Andererseits wurden drei Jahre nach der Fusion (vollzogen per 1.1.2015) erneut Interviews mit Repräsentanten und Mitarbeitern dieser Gemeinde geführt, sodass den ex-ante artikulierten Erwartungen die ex-post wahrgenommenen Auswirkungen gegenübergestellt werden können.

Schlagerworte: Auswirkungen, Fallstudie, Gebietsreform, Gemeindefusion, Kommunalverwaltung

Abstract

Effects of structural reforms – A single case study of a municipal merger in Styria

Municipal mergers continue to be a current topic actively discussed by both practitioners and scholars. Recent research shows heterogeneous findings concerning the effects of municipal amalgamations and that reform activities in Austria are only sparsely examined. This paper outlines recent structural reforms in Austria and provides an insight into a Styrian case study. Based on guided interviews, we first investigated the expectations of representatives of Styrian municipalities before their merger, which was implemented on 1.1.2015. Second, three years after the reform, we again conducted interviews with politicians and public servants of the merged municipality. Thus, expectations articulated ex-ante are contrasted with the ex-post perceived effects.

Keywords: case study, effects, municipal merger, municipal reform, local government

1 Einleitung

Gebietsreformen als territoriale Umstrukturierung der (Kommunal-)Verwaltung sind kein neues, jedoch in Theorie und Praxis nach wie vor aktuelles Thema; sie zählen zu den zentralen verwaltungspolitischen Themen. Die Beweggründe für solche Strukturveränderungen inkludieren i. d. R. einen bestehenden oder erwarteten Problemdruck, etwa durch zunehmende und komplexer werdende Aufgaben, steigende Ansprüche der Bürger, Rekrutierungsprobleme (hinsichtlich qualifizierter Fachkräfte oder Bewerber für politische Mandate), demografische Veränderungen, Entsiedelung strukturschwacher Regionen und „Spardruck“ angesichts oft angespannter öffentlicher Haushalte und eingeschränkter fi-

nanzieller Spielräume für Investitionen (Kuhlmann, Seyfried & Siegel, 2018b, S. 13 f.; Pitlik, Wirth & Lehner, 2010, S. 1 f.; Seuberlich, 2017, S. 26 ff.; Tavares, 2018, p. 5). Ebenso vielfältig sind die damit verfolgten Ziele bzw. daran geknüpften Erwartungen, bspw. verbesserte Leistungsfähigkeit, Servicequalität und Standortattraktivität, erhöhte Handlungsspielräume der Kommunen sowie insbesondere Effizienzsteigerungen (Seuberlich, 2017, S. 29; Steiner, Kaiser & Eythórsson 2016, p. 25 ff.; Swianiewicz, 2018, p. 3).

Strukturreformen ziehen intendierte, aber auch unerwartete Effekte auf die Effizienz und Effektivität der kommunalen Leistungserbringung sowie die demokratische Teilhabe nach sich (Tavares, 2018, pp. 8 ff.). Der mittlerweile umfangreiche *State-of-the-Art* bezüglich der Auswirkungen von Gebietsreformen zeigt – sowohl im Ländervergleich als auch hinsichtlich einzelner Wirkungsdimensionen – nicht eindeutige bzw. teils widersprüchliche Befunde (Allers & Geertsema, 2016, pp. 661 ff.; Kuhlmann, Seyfried & Siegel, 2018a, S. 120 ff.; 2018b, S. 17 ff.; Swianiewicz, 2018, pp. 5 ff.), speziell in Bezug auf Einsparungen und Wirtschaftlichkeitsverbesserungen. Vergleichsweise positiv werden Einflüsse auf die Leistungs- und Handlungsfähigkeit von Kommunen eingeschätzt. Auffallend wenig beleuchtet wurden bislang Gebietsreformaktivitäten in Österreich.

Nach langem „Stillstand“ wurde in jüngerer Vergangenheit in Österreich – mit seiner vergleichsweise kleinstrukturierten Gemeindefusionenlandschaft – der Ruf nach Strukturreformen lauter. Seit 2011 intensivierte sich die Reformdiskussion und man setzte Gemeindefusionsprozesse um, primär in der Steiermark und fallweise in Oberösterreich (Heinisch, Lehner, Mühlböck & Schimpf, 2018, pp. 472 f.; Stangl & Stötzer, 2015, S. 89 ff.). Wenngleich die mit diesen Reformen verknüpften Erwartungen (aber auch Vorbehalte) hoch waren und sind, stehen begleitende sowie ex-post durchgeführte Reformevaluatoren bisher aus. Die vorliegende Arbeit untersucht anhand einer Einzelfallstudie von Gemeinden, die im Zuge der Gemeindestrukturreform Steiermark 2015 freiwillig fusionierten, inwieweit sich die vor der Fusion geäußerten, subjektiven Erwartungen aus Sicht kommunaler Akteure erfüllt haben. Konkret waren folgende Fragen forschungsleitend:

- Welche Auswirkungen erwarten ausgewählte Gemeindevertreter und -mitarbeiter durch die Fusion der steirischen Gemeinden Anger, Baierdorf, Feistritz und Naintsch?
- Sind die erwarteten Auswirkungen dieser Fusion aus Sicht ausgewählter Akteure der (neuen) Gemeinde Anger eingetreten? Welche Schlussfolgerungen lassen sich auf Basis dieser vergleichenden ex-ante- und ex-post-Studie ableiten?

Der Beitrag dieser Arbeit liegt darin, dass die (sowohl vor als auch nach der Fusion) analysierte Einzelfallstudie detaillierte Reformeinblicke in die vergleichsweise selten betrachtete Mikroebene (Handlungen, Einstellungen und Wahrnehmungen von Mandatsträgern und Verwaltungspersonal) und teils die Mesoebene (Effekte auf die Organisationen bzw. Fusionsgemeinden) bietet, während vorhandene Untersuchungen meist auf der abstrakteren, aggregierten Makroebene ansetzen. Zudem existieren kaum Forschungsarbeiten, welche ex-ante- und ex-post-Perspektiven verbinden (Kuhlmann, Seyfried & Siegel, 2018b, S. 76 ff.). Der vorliegende Erfahrungsbericht illustriert insbesondere die subjektiv wahrgenommenen Herausforderungen bei der freiwilligen Fusion kleiner, ländlich geprägter Gemeinden und kann auch für Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung eine Orientierungshilfe bieten.

Kapitel 2 stellt den Wissensstand zu den Auswirkungen von Gebietsreformen im Überblick dar und skizziert die Gegebenheiten in Österreich. In Kapitel 3 wird das Un-

tersuchungsdesign erörtert. Die gewonnenen Ergebnisse werden in Kapitel 4 präsentiert und in Kapitel 5 diskutiert. Abschließend folgen ein Fazit sowie ein Blick auf Limitationen und weitere Forschungsdesiderata.

2 Auswirkungen von Gemeindefusionen

Die Darstellung des Stands der Forschung wird durch aktuelle Literaturreviews zu den Wirkungen von kommunalen Gebietsreformen erleichtert (Kuhlmann, Seyfried & Siegel, 2018a; 2018b; Tavares, 2018). Anhand dieser Arbeiten wird der Kenntnisstand zum Thema zusammengefasst und ein Überblick über die Entwicklungen in Österreich und deren wissenschaftliche Rezeption geboten.

2.1 Stand der Forschung

Die Auswirkungen von Gebietsreformen hängen u. a. von der Reformstrategie (*bottom-up* vs. *top-down* initiierte und flächendeckend vs. schrittweise vollzogene Reformen), etwaigen Konflikten während des Implementierungsprozesses sowie von exogenen Faktoren (z. B. Abgabenrückgang durch Konjunkturbruch) ab (Steiner, Kaiser & Eythórsson, 2016, pp. 26 ff.). Obwohl die Zahl an Studien zu den Effekten von Strukturreformen in den letzten zehn Jahren stark gestiegen und deren inhaltliche Bandbreite groß ist, steht häufig die ökonomische Dimension im Vordergrund (Swianiewicz, 2018, pp. 5 ff.). Der derzeitige Kenntnisstand wird zu drei Dimensionen gebündelt: Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit, auf Einsparungen und Wirtschaftlichkeit sowie auf politische Teilhabe und Partizipation.

Die Wirkungsdimension der Leistungsfähigkeit subsumiert neben dem Umfang und der Qualität des Leistungsangebots sowie der Korrektheit und Effektivität der Verwaltungsarbeit auch den Professionalisierungsgrad der Verwaltung, ihre (fiskalische) Leistungskraft, Innovations- und Problemlösungsfähigkeit, kommunale Autonomie, Bürgerzufriedenheit sowie strategische Handlungs- und Planungsfähigkeit (Kuhlmann, Seyfried & Siegel, 2018b, S. 21). Antonio F. Tavares (2018, pp. 11 f.) spricht von „managerial implications“ und resümiert, dass mehrheitlich von keinen oder positiven Effekten auf die Qualität der lokalen Leistungserbringung berichtet wird. Demnach können fusionierte bzw. größere Gemeinden oft qualitativ bessere und diversere Leistungen anbieten. Wenngleich die Literatur sowohl positive als auch kritische Befunde zu tatsächlich realisierten Service- und Effektivitätsverbesserungen zeige, konstatieren auch Sabine Kuhlmann, Markus Seyfried und John Siegel (2018a, S. 126 ff.; 2018b, S. 33 ff.), dass international weitgehender Konsens darüber bestehe, dass Fusionen die institutionelle Kapazität von Kommunen stärken.

Beim Wirkungsfeld Einsparungen und Wirtschaftlichkeit orientiert man sich i. d. R. an Effizienzkriterien und Skaleneffekten („economies of scale and scope“); man geht davon aus, dass größere Gebietskörperschaften in Relation weniger Ressourcen benötigen und eine größere Zahl an Verwaltungsmitarbeitern eine Spezialisierung und professionellere fachliche Aufgabenerfüllung ermöglicht (Kuhlmann, Seyfried & Siegel, 2018b, S. 21). Tavares (2018, pp. 9 ff.) hält fest, dass signifikante Skaleneffekte eher unwahrscheinlich sind (außer in stark fragmentierten Systemen) und Einsparungen

im Bereich der allgemeinen Verwaltung häufig durch „diseconomies of scale“ und zusätzliche Ausgaben aufgehoben würden. Die Mehrzahl an Studien ließe die Erwartungen an Ausgabenreduktionen in Folge von Fusionen weitgehend unbefriedigt. Verbreitet sei aber ein opportunistisches Ausgabenverhalten im Vorfeld vieler (v. a. erzwungener) Gemeindefusionen. Auch Kuhlmann, Seyfried und Siegel (2018a, S. 128 ff.; 2018b, S. 49 ff.) erachten dieses sog. „Common-Pool“-Problem als empirisch bestätigt. Dabei tätigen Kommunen vor einer (meist schon beschlossenen) Fusion hohe Ausgaben bzw. verschulden sich zusätzlich, da dies der fusionierten Gemeinde angelastet werde. Dieser Mitnahmeeffekt beschneide mögliche Effizienzgewinne im Vorfeld. Insgesamt würden die Befunde zu postulierten Einsparwirkungen, Skaleneffekten und Effizienzsteigerungen zwar ein mehrdeutiges, unklares Bild zeichnen, dennoch seien entsprechende Wirkungen weder ausgeschlossen noch unwahrscheinlich.

Bei der politischen Partizipation stehen potenzielle Zusammenhänge zwischen der Gebietsgröße und demokratischer Mitwirkung, Integrationsfähigkeit, lokaler Identitätsbildung und sozialem Zusammenhalt (inkl. zivilgesellschaftlichem Engagement) im Blick (Kuhlmann, Seyfried & Siegel, 2018b, S. 23 f.). Tavares (2018, pp. 11 f.) konstatiert, dass das Gros an Studien, die Effekte von Gemeindefusionen auf die „quality of local democracy“ beleuchten, auf keine oder mehrheitlich negative Folgen hindeute (bspw. sinkende Wahlbeteiligungen, Zugewinne für populistische Parteien, negative Auswirkungen auf das Gemeinschaftsgefühl der Bewohner). Laut Kuhlmann, Seyfried und Siegel (2018a, S. 133 ff.; 2018b, S. 61 ff.) dürfe angesichts eher widersprüchlicher Befunde der Zusammenhang zwischen Gebietsreformen und den Dimensionen politischer Beteiligung nicht überschätzt werden. Trotz teils negativer Effekte auf die Partizipation und Integrationsfähigkeit bestünden vielfach ambivalente Befunde, etwa bei der Bürgerorientierung durch Zielkonflikte zwischen höherer Professionalisierung der Verwaltungsarbeit und längeren Anfahrtswegen. Negative Effekte könnten durch ergänzende digitale Angebote teils abgeschwächt werden. Generell sei die konkrete Ausgestaltung des Reformumsetzungsprozesses maßgeblich. Insgesamt folgern sie, dass die Gebietsgröße nur einen moderaten Effekt auf die lokale Demokratie habe. Etwaige „demokratische Kosten“ seien gering bis marginal und die teils befürchtete generelle Bedrohung des Ehrenamts sei nicht festzustellen. Zugleich ließen sich aber positive Effekte (z. B. auf das Politikinteresse) empirisch nur bedingt bis nicht nachweisen.

Kurzum: Fusionen scheinen keine bis mehrheitlich positive Effekte auf die Leistungsfähigkeit von Kommunen zu haben. Die ökonomischen Wirkungen bieten ein heterogenes Bild, welches Tavares (2018) kritischer zeichnet als Kuhlmann, Seyfried und Siegel (2018a; 2018b). Einig ist man sich hinsichtlich des *Common-Pool*-Problems. Relativ weit differieren die Einschätzungen zur politischen Teilhabe. Insgesamt bleiben also einige Fragen offen, obwohl die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Gebietsreformen deutlich zugenommen hat (Swianiewicz, 2018, p. 7). Die oft hohen Erwartungen seitens mancher Akteure in Politik, Verwaltung und Beratung dürften aber teilweise überhöht sein.

2.2 Befunde zur Situation in Österreich

Österreich gliedert sich in neun selbstständige Länder, die weitgehend frei bei der Gliederung ihres Gebietes in Gemeinden sind. Die Bundeshauptstadt Wien ist zugleich

Bundesland und Gemeinde mit eigenem Statut (Fallend, Mühlböck & Wolfgruber, 2001, S. 45). Gemeindefusionen, im Zuge derer zwei oder mehr Gemeinden zusammengelegt werden und ihre rechtliche Selbstständigkeit vollständig aufgeben (Steiner, 1999, S. 31), wurden in Österreich lange tabuisiert. Erst die 2011 initiierten und 2015 vollzogenen Strukturbereinigungen in der Steiermark brachten Dynamik in die Reformdiskussion und -umsetzung (Wirth, 2011, S. 721 ff.; Stangl & Stötzer, 2015, S. 89 f.). Dennoch stellt sich die österreichische Gemeindestruktur im internationalen Vergleich noch immer kleinteilig dar (Bouckaert & Kuhlmann, 2016, pp. 11 f.; Prettenhaler, Kernitzkyi & Kurzmann, 2011, S. 2). *Tabelle 1* bietet einen Überblick zur Zahl der Gemeinden nach Bundesländern und Größenklassen und führt die durchschnittlichen Einwohnerzahlen pro Gemeinde an. Dabei wird deutlich, dass 20% aller Gemeinden weniger als 1.000 Einwohner (Ew) aufweisen; nur in etwa 4% aller Gemeinden leben mehr als 10.000 Menschen. In Österreich dominieren also kleine Gemeinden des ländlichen Raumes (Österreichischer Gemeindebund, 2019).

Tabelle 1: Gemeinden in Österreich nach Bundesländern¹ und Gemeindegrößenklassen (Gebietsstand 1.1.2019)

Größenklasse	B	K	NÖ	OÖ	S	ST	T	V	W	Ö	% ²	% ³	Einwohner
0-500	17	–	21	10	7	3	35	15	–	108	5,2	0,4	36.478
501-1.000	39	12	84	70	14	15	59	18	–	311	14,8	2,7	237.810
1.001-1.500	44	26	123	80	15	48	55	10	–	401	19,1	5,7	501.430
1.501-2.000	27	29	104	67	10	48	32	8	–	325	15,5	6,3	559.886
2.001-2.500	16	14	59	55	8	42	22	10	–	226	10,8	5,7	500.568
2.501-3.000	9	11	42	37	10	26	16	4	–	155	7,4	4,8	424.815
3.001-5.000	14	21	73	67	34	58	36	13	–	316	15,1	13,7	1.209.394
5.001-10.000	4	12	41	39	14	34	16	8	–	168	8,0	12,9	1.146.332
10.001-20.000	1	4	19	8	5	10	7	6	–	60	2,9	9,0	794.915
20.001-30.000	–	1	5	2	1	2	–	2	–	13	0,6	3,6	322.077
30.001-50.000	–	–	1	1	–	–	–	2	–	4	0,2	1,9	166.895
50.001-100.000	–	1	1	1	–	–	–	–	–	3	0,1	2,0	179.014
100.001-200.000	–	1	–	–	1	–	1	–	–	3	0,1	4,4	387.138
200.001-500.000	–	–	–	1	–	1	–	–	–	2	0,1	5,6	494.532
> 1.000.000	–	–	–	–	–	–	–	–	1	1	0,05	21,4	1.897.491
Summe	171	132	573	438	119	287	279	96	1	2.096	100	100	8.858.775
Ø Ew/ Gemeinde	1.712	4.249	2.916	3.349	4.644	4.321	2.692	4.080	1.897.491	3.306 (ohne W) / 4.205 (mit W)			

Anmerkungen

- Die Abkürzungen bezeichnen die Bundesländer Österreichs (Ö): Burgenland (B), Kärnten (K), Niederösterreich (NÖ), Oberösterreich (OÖ), Salzburg (S), Steiermark (ST), Tirol (T), Vorarlberg (V) und Wien (W).
- Diese Prozentangabe bezieht sich auf den Anteil der Gemeindeanzahl in der jeweiligen Größenklasse an der Gesamtanzahl der Gemeinden in Ö.
- Diese Prozentangabe bezieht sich auf den Anteil der Einwohnerzahl in der jeweiligen Größenklasse an der Gesamtbevölkerung in Ö.

Quelle: Eigene Darstellung; Datenbasis: Österreichischer Gemeindebund, 2019; Statistik Austria, 2019a.

Die Fusionsaktivitäten seit dem Zweiten Weltkrieg stellen sich in Österreichs Bundesländern unterschiedlich dar. *Tabelle 2* illustriert die Entwicklung der jeweiligen Gemeindeanzahl.

Tabelle 2: Gemeindeanzahl nach Bundesländern seit 1945

Bundesland	Gemeindeanzahl 1945	Gemeindeanzahl 2012	Gemeindeanzahl 2019
Vorarlberg	96	96	96
Tirol	287	279	279
Salzburg	119	119	119
Oberösterreich	445	444	438
Niederösterreich	1.653	573	573
Burgenland	320	171	171
Kärnten	241	132	132
Steiermark	1.004	542	287
Summe (mit Wien)	4.165	2.356	2.096

Quelle: Eigene Darstellung; Datenbasis: Gödl, 2013, S. 18; Statistik Austria, 2019a.

Die Zahl der Gemeinden wurde primär in den 1960er und 1970er Jahren durch Strukturbereinigungen in den Bundesländern Niederösterreich (NÖ), Burgenland (B), Kärnten (K) und Steiermark (ST) reduziert. Damit erhoffte man sich Verbesserungen der Leistungskraft und Effizienz. So fanden etwa in NÖ in den 1960ern freiwillige und erzwungene Fusionen statt; vergleichbar gestaltete sich die Entwicklung in der ST (Gödl, 2013, S. 18 ff.), welche mit der dortigen Gemeindestrukturreform 2015 einen neuen Höhepunkt erreichte.

Die Steiermark wurde von 2010 bis 2015 von einer Koalition der Sozialdemokratischen Partei Österreichs (SPÖ) und der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) regiert. Diese sog. „Reformpartnerschaft“ initiierte u. a. die Gemeindestrukturreform, um die Durchschnittseinwohnerzahl der 542 Gemeinden (1.754 Ew pro Gemeinde; ohne Graz) zu erhöhen. Davor lebten in 200 steirischen Gemeinden nicht mehr als 1.000 Ew und die demografische Entwicklung ließ eine Zunahme der Zahl an Kleingemeinden erwarten. Die Kleinstrukturiertheit brachte diverse Probleme mit sich (z. B. ökonomische Probleme in vielen sog. Abgangsgemeinden³, finanzielle Belastungen durch Investitionen und den Erhalt der Infrastruktur, ineffizienter Wettbewerb um Unternehmenssiedelungen, Abwanderung usw.). Zugleich hätten sich die Aufgabenkomplexität sowie das Anspruchsniveau der Bürger und deren Mobilität erhöht. Auch sei der Koordinations- und Verwaltungsaufwand angesichts vieler Gemeinden hoch (Gödl, 2013, S. 21; Hörmann, 2016, S. 19 f.; Land Steiermark, 2011, S. 1; 2012, S. 4 ff.; Stangl & Stötzer, 2015, S. 90). Damit entspricht die skizzierte Ausgangslage gängigen Fusionsmotiven.

Als Ziele der Gemeindestrukturreform wurden gemäß dem Leitbild „Stärkere Gemeinden – Größere Chancen“ die Schaffung von wirtschaftlichen, leistungsfähigen und professionellen Gemeinden, abgestimmte raumordnungs- und verkehrspolitische Maßnahmen sowie eine Stärkung des Ehrenamtes bzw. Engagements für das Gemeinwohl propagiert. Durch die Zusammenschlüsse sollten alle Gemeinden grundlegende administrative Aufgaben erfüllen können. Ihre Finanzkraft sollte gestärkt, eine Spezialisierung der Mitarbeiter ermöglicht und Kosten eingespart werden. Zudem beabsichtigte man, die Leistungsqualität zu verbessern, verfügbare Infrastruktur effizienter und Flä-

chen besser zu nutzen sowie das vielfältige Vereinsleben zu erhalten bzw. zu stärken (Amt der Steiermärkischen Landesregierung, 2015a, S. 5; Land Steiermark, 2012, S. 22 ff.). Eine von der Steiermärkischen Landesregierung in Auftrag gegebene Studie zur Abschätzung möglicher Einsparpotentiale der Gemeindestrukturreform bezifferte diese auf ca. 40 Mio. Euro (Pretenthaler, Kernitzky & Kurzmann, 2011, S. 19).

Nach einer Vorschlagsphase (09/2011-01/2012), in der Gemeinden freiwillig Fusionsinitiativen einbringen konnten, folgten eine Verhandlungsphase (für Finanz- und Organisationsanalysen sowie Verhandlungen mit dem Land; 02-09/2012), eine Entscheidungsphase (10/2012-01/2013) und die Umsetzung per Jänner 2015, wodurch sich die Gemeindezahl von 542 auf 287 reduzierte (Amt der Steiermärkischen Landesregierung, 2015a, S. 34).

Obwohl sich die Landesregierung bemühte, die Gemeinden einzubinden, und man freiwillige Fusionen durch finanzielle Anreize belohnte (Fusions- bzw. „Hochzeitsprämien“; Seuberlich, 2017, S. 27; Pitlik & Wirth, 2012, S. 961), wurden jene Fusionskandidaten, die sich weigerten zu fusionieren, schließlich durch das Land dazu gezwungen. Insgesamt waren 385 der 542 Gemeinden unmittelbar von der Reform betroffen; 306 fassten einen Gemeinderatsbeschluss zur freiwilligen Vereinigung (Hörmann, 2016, S. 19). Gegen die übrigen Zwangsfusionen legten viele Gemeinden Beschwerden beim Verfassungsgerichtshof (VfGH) ein, der diese allesamt zurückwies (Amt der Steiermärkischen Landesregierung, 2015a, S. 34).⁴

Bislang liegt zu den Auswirkungen der Gemeindestrukturreform keine offizielle Evaluation durch das Land Steiermark vor. Jedoch veröffentlichte die Recherche-Plattform „Addendum“ in Kooperation mit der „Kleinen Zeitung“ im Jänner 2019 eine Analyse,⁵ wonach die Verwaltungsausgaben pro Kopf in ca. 90% aller Fusionsgemeinden höher seien als vor der Reform (ebenso in 84% aller nicht fusionierten Gemeinden (ohne Graz)). Die Verwaltungsausgaben seien in den meisten Fusionsgemeinden bereits 2013 und 2014 (also vor der Fusion) und auch danach gestiegen. Man folgert: „Von Einsparungen ist also in den ersten drei Jahren nach der Gemeindestrukturreform nichts zu sehen (...) aber für die Bürger kann sich aus verschiedenen Blickwinkeln – Öffnungszeiten, Professionalisierung, Infrastruktur – dennoch einen [sic!] Mehrwert bieten“ (Gartner, Hellmann, Hametner & Müller, 2019). Seitens der Gemeindeabteilung des Landes Steiermark wurde entgegnet, dass sich Pensionierungen und Immobilienverwertungen erst in einigen Jahren auswirken würden und Einsparungen nicht das zentrale Motiv der Reform gewesen seien; im Vordergrund habe die Steigerung der Leistungsfähigkeit, Qualität und Wirtschaftlichkeit der Gemeinden gestanden (Hecke & Rossacher, 2019).

Abseits der Steiermark intensivierte sich die Fusionsdiskussion auch in Oberösterreich. *Tabelle 3* bietet einen Überblick zu dortigen (umgesetzten, geplanten sowie gescheiterten) Fusionsinitiativen.

Tabelle 3: Gemeindereforminitiativen in Oberösterreich

Fusionsgemeinden/ -kandidaten	Status	neue Gemeinde
Weyer-Land, Weyer-Markt	umgesetzte Fusion (1.1.2007)	Weyer (ca. 4.200 Ew)
Aigen, Schlägl	umgesetzte Fusion (1.5.2015)	Aigen-Schlägl (ca. 3.200 Ew)
Berg, Rohrbach	umgesetzte Fusion (1.5.2015)	Rohrbach-Berg (ca. 5.200 Ew)
Bruck-Waasen, Peuerbach (Steegeen stieg aus)	teilweise umgesetzte Fusion (1.1.2018)	Peuerbach (ca. 4.500 Ew)
Schönegg, Vorderweißbach	umgesetzte Fusion (1.1.2018)	Vorderweißbach (ca. 2.700 Ew)
Ahorn, Helfenberg	umgesetzte Fusion (1.1.2019)	Helfenberg (ca. 1.600 Ew)
Afiesl, St. Stefan am Walde	umgesetzte Fusion (1.1.2019)	St. Stefan-Afiesl (ca. 1.200 Ew)
Hagenberg, Pregarten, Unterweikers- dorf, Wartberg	gescheiterte Fusion	(Stadt Aist) (ca. 12.000 Ew)
Innerschwand, Mondsee, St. Lorenz, Tiefgraben	ergebnisoffener Fusionsprozess (seit 2014)	(Mondseealand) (> 10.000 Ew)
Eferding, Fraham, Hinzenbach, Popping	angedachte Fusion (Volksbefragung bis 2021 geplant)	(Eferding) (> 10.000 Ew)

Quelle: Eigene Darstellung; Datenbasis: Auer, 2017; Dunst, 2014; Krenn-Aichinger, 2018; OÖNachrichten, 2017; Stangl & Stötzer, 2015; Statistik Austria, 2019a.

In Oberösterreich fanden bislang *bottom-up* Reformen statt, wobei die Fusionsinitiative von den Gemeinden selbst ausging und ohne Druck durch übergeordnete Ebenen stattfand. In der Steiermark hingegen verfolgte man eine „carrot and stick“-Strategie: Zuerst sammelte man – unterstützt durch finanzielle Anreize („carrots“) – freiwillige Fusionsvorschläge und anschließend wurden *top-down* Zusammenschlüsse gesetzlich („stick“) erzwungen (Kaiser, 2015, pp. 115 f.; Steiner, Kaiser & Eythórsson, 2016, pp. 26 ff.). Da sich in Oberösterreich (OÖ) bzw. Österreich (Ö) insgesamt immer noch viele Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis zu 1.000 finden und solche kleinteiligen Strukturen weithin als nachteilig erachtet werden (Wirth, 2011, S. 719), sind zukünftig weitere Gemeindefusionen wahrscheinlich.

International verbreitete Publikationen über Gebietsreformen in Österreich sind rar. Auch die in 2.1 angeführten Literaturüberblicke sowie der Ländervergleich von Reto Steiner, Claire Kaiser und Grétar Thór Eythórsson (2016) enthalten keine Bezüge zu Österreich. Pawel Swianiewicz (2018) erwähnt die Alpenrepublik am Rande als eines von vielen europäischen Ländern, wo zwischen 2008 und 2017 Gebietsreformen durchgeführt wurden (Steiermark); ähnlich stellt sich dies bei Jostein Askim, Jan Erling Klausen, Signy Irene Vabo und Karl Bjurstrøm (2016; 2017), Jens Blom-Hansen, Kurt Houlberg, Søren Serritzlew und Daniel Treisman (2016) sowie Claire Kaiser (2015) dar, wobei hier die Reformen zwischen 1950 und 2010 Erwähnung finden. Eine der spärlichen Veröffentlichungen mit österreichischem Fokus behandelt die Auswirkungen der steirischen Gemeindefusionsreform auf die Beteiligung bei Gemeinderatswahlen. Dabei kommen Reinhard Heinisch, Thomas Lehner, Armin Mühlböck und Christian Schimpf (2018) auf Basis aggregierter Daten der steirischen Kommunalwah-

len 2010 und 2015 zu dem Schluss, dass Fusionen einen negativen Effekt auf die Wahlbeteiligung hätten. Zu ergänzen ist, dass die Reformdiskussion auch die (flächen- und bevölkerungsmäßig heterogenen) Bezirksverwaltungsbehörden erfasst.⁶ Diesbezüglich analysieren Sebastian Blesse und Felix Rösel (2018) fiskalische und politische Effekte von Fusionen von Landkreisen in Sachsen-Anhalt und Bezirken in der Steiermark. Sie folgern, dass sich weder Kosten- noch Personalreduktionen fänden, jedoch „politische Kosten“ wie sinkende Wahlbeteiligungen und ein Erstarken rechtspopulistischer Parteien. Die Validität solcher Befunde wird jedoch von anderen Autoren stark angezweifelt. Bisweilen würden Korrelationen mit Kausalitäten verwechselt und unzulässig simple und pauschale Schlussfolgerungen gezogen (Kuhlmann, Seyfried & Siegel, 2018b, S. 28 und 62 f.).

3 Forschungsdesign

Um einen detaillierten Einblick in die erwarteten Auswirkungen von steirischen Gemeindefusionen und in die subjektiv wahrgenommenen Veränderungen zu gewinnen, wurden ein Fallstudiendesign und qualitative Forschungsmethoden gewählt. Ende 2012 wurden die oststeirischen Gemeinden Anger, Baierdorf, Feistritz und Naintsch als Einzelfallstudie ausgewählt. Diese Gemeinden entschlossen sich freiwillig zur Fusion und waren mit für die Region typischen Problemen konfrontiert, weshalb sie als „typischer Fall“ (Gläser & Laudel, 2010, S. 98) angesehen werden können. Zugleich erschien dieser Fall auch interessant, weil intendiert war, dass die Nachbargemeinde Floing mitfusionieren sollte; sie stieg jedoch 2012 aus dem Fusionsprozess aus. Alle Fusionskandidaten waren kleine Gemeinden, mit Bevölkerungszahlen zwischen 614 und 1.669 Ew (Statistik Austria, 2013a; 2013b; 2013c; 2013d), denen eine negative Bevölkerungsentwicklung prognostiziert wurde.

Im Jänner 2013 wurden neun Leitfadeninterviews (Gläser & Laudel, 2010, S. 42) mit Akteuren aller genannten Gemeinden persönlich geführt. Bei der Auswahl der Interviewpartner war intendiert, sowohl politische Repräsentanten (möglichst aller fünf involvierten Gemeinden) als auch Verwaltungsmitarbeiter als Gesprächspartner zu gewinnen. Die Mitwirkungsbereitschaft war gegeben, sodass die damaligen fünf Bürgermeister, ein Vizebürgermeister, eine Gemeinderätin sowie zwei Gemeindebedienstete interviewt werden konnten. Zusätzlich wurde im Mai 2013 ein Experteninterview geführt, mit der Intention, die gewonnenen Erkenntnisse und ihre Relevanz für andere Gemeinden zu diskutieren.

Es erschien sinnvoll, nach der Fusion (vollzogen per 1.1.2015) etwas Zeit verstreichen zu lassen, bevor ergründet wurde, ob sich die 2013 geäußerten Erwartungen erfüllt hätten. Im Jänner und Februar 2018 wurden auf Basis der Ergebnisse fünf Jahre zuvor erneut leitfadengestützte Interviews mit Vertretern der neuen Gemeinde Anger geführt. Erneut war beabsichtigt, sowohl politische Mandatäre (möglichst aller im aktuellen Gemeinderat vertretenen Parteien) als auch Gemeindebedienstete als Gesprächspartner zu gewinnen, was auch gelang. Von den zehn interviewten Personen waren acht bereits vor der Fusion in einer der Gemeinden (politisch oder in der Verwaltung) tätig; vier Personen sind identisch mit den Interviewpartnern im Jahr 2013. Aufgrund einzelner Anonymisierungswünsche werden sämtliche Interviewpartner (IP) nicht namentlich genannt.

Die insgesamt 20 Interviews dauerten im Durchschnitt 32 min (Bandbreite: 12-75 min), wurden alle aufgezeichnet und transkribiert. Das Material wurde mittels einer qualitativen Inhaltsanalyse (Mayring, 2010; Gläser & Laudel, 2010, S. 197 ff.) ausgewertet. Das zu Projektbeginn literaturgestützt entwickelte Kategoriensystem diente sowohl der Strukturierung beider Interviewleitfäden als auch der Kodierung und Materialanalyse sowie der Gliederung der Ergebnisdarstellung. Im Zuge der Extraktion bzw. Auswertung durch jeweils zwei Autoren wurden teilweise induktiv generierte Subkategorien ergänzt. Die Erkenntnisse beider Interviewwellen werden nachfolgend präsentiert, wobei lediglich wörtliche Stellungnahmen (in anonymisierter Form) zitiert werden.

4 Die neue Gemeinde Anger – Vergleich von ex-ante artikulierten Erwartungen und ex-post wahrgenommenen Auswirkungen

4.1 Gesamtschau

Als Beweggründe für die Reform führten die Interviewten die kleinstrukturierte Gemeindelandschaft, sich wandelnde kommunale Aufgabenstellungen, die von Kleingemeinden kaum noch zu bewältigen seien, und die vielfach prekäre finanzielle Lage an. Auch angesichts der negativen Bevölkerungsentwicklungsprognosen habe man sich freiwillig zur Fusion entschlossen. Die folgende Aussage fasst die Fusionsmotivation zusammen:

„Es ist in den letzten Jahren immer schwieriger geworden (...) da ist man eben gezwungen gewesen, dass man sich irgendetwas überlegt, wo wir auch in Zukunft ein bisschen gestalten können; dass man zusammengeht und mit Finanzstärke (...) wieder ein bisschen etwas für die Leute machen kann“ (IP1, 17.01.2013).

Die im Vorfeld der Fusion kommunizierten Erwartungen waren vielfältig. *Tabelle 4* stellt die (positiven wie negativen) Erwartungen der Interviewpartner im Überblick dar und stellt sie den im Jahr 2018 subjektiv wahrgenommenen Vor- und Nachteilen gegenüber. Nach der Fusion äußerten die meisten Interviewpartner, dass diese eine positive Entwicklung befördert habe. Hervorgehoben wurden die Arbeiterspezialisierung, dass es keine Personalengpässe mehr gäbe, und die Fusionsprämie, welche Investitionen ermöglicht habe. Ohne die vormaligen Gemeindegrenzen als Hindernis könne man Projekte einfacher und rascher umsetzen. Kritik gab es vereinzelt bezüglich der Gebührenharmonisierung, der nicht mehr so ausgeprägten persönlichen Kontakte und einer schwierig(er)en Mobilisierung der Bevölkerung für Veranstaltungen. Eine Diskrepanz zwischen den ex-ante artikulierten Erwartungen und den ex-post wahrgenommenen Effekten zeigte sich speziell bei den (bislang) nicht realisierten Einsparungen. Die schon im Vorfeld positive Einstellung der meisten Gesprächspartner gegenüber der Fusion sei dennoch unverändert. Nur eine Person ist weiterhin skeptisch.

Tabelle 4: Einschätzungen der IP zu Vor- und Nachteilen der Gemeindefusion

	Erwartungen vor der Fusion	Einschätzungen nach der Fusion
Vorteile	höherer finanzieller Spielraum, Einsparungen effiziente Infrastrukturnutzung mehr Professionalität (v.a. durch Mitarbeiter-spezialisierung), mehr Qualität & Services für Bürger, Flexibilität, Rechtssicherheit	finanzielle Vorteile (v.a. Fusionsprämie) verbesserte Infrastruktur & Ressourcenbündelung (v.a. im Bauhof) zentrale Gemeindeverwaltung: Spezialisierung, zeitgemäße EDV, Vertretungssystem => schneller & kompetenter
Nachteile	größere Anonymität (Rückgang der „Volksnähe“/ persönlicher Kontakte) Vernachlässigung zentrumsferner Gebiete inkl. beschleunigter Abwanderung, längere Wege, ggf. Konflikte z.T. Gebührenerhöhungen	persönliche Kontakte nicht mehr so ausgeprägt eher rückläufiges (freiwilliges) Engagement einzelne kritische Bürger (v.a. wegen Gebührener- höhungen) keine Einsparungen

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Interviewergebnisse werden nachfolgend in sieben Kategorien gegliedert: Erwartete bzw. wahrgenommene Auswirkungen auf die Bürger, Demokratiequalität, Gemeindepolitik, Gemeindeverwaltung, Gemeindefinanzen und -investitionen, lokale Wirtschaft, innere Integration und Eigenständigkeit. Abschließend werden die Beweggründe der Gemeinde Floing, aus den Fusionsverhandlungen auszusteigen, beleuchtet.

4.2 Bürger

Neben (partiellen) Umstellungen bei Ortstafeln, Wappen und Adressen wurden Veränderungen bei öffentlichen Einrichtungen thematisiert. Seit der Fusion gibt es nur noch ein Gemeindeamt in Anger, das barrierefrei zugänglich ist und längere Öffnungszeiten hat. Wenngleich es Bevölkerungsgruppen gäbe, für die etwaige längere Anfahrtswege nachteilig sein könnten, seien diese angesichts der gestiegenen Mobilität vernachlässigbar: „Wenn jemand da oben (...) wohnt und er muss einkaufen gehen, dann muss er so und so runterfahren in den Ort. (...) wir sind nicht mehr mit Ochsen unterwegs (...) das ist heutzutage überhaupt kein Problem mehr“ (IP5, 17.1.2013). Man war sich einig, dass das Amt zentral liege, gut erreichbar sei und sich die Wege nicht merklich verändert hätten. Zudem war man überzeugt, dass sich der Bürgerservice verbessert habe.

Wenn durch Fusionen Wege teils länger werden und man über mehr Ressourcen verfügt, könnte dies den Ausbau von E-Government-Angeboten befördern. Diesbezüglich hielten sich aber zu beiden Befragungszeitpunkten sowohl das Angebot als auch die Nachfrage in Grenzen. Nur gewisse Leistungen (z. B. Online-Beantragung von Stimmkarten für Volksbefragungen) würden intensiver beansprucht. Alle Befragten äußerten, dass die Bevölkerung weiterhin persönliche Kontakte bzw. konventionelle Verwaltungswege präferiere. Insgesamt seien die persönlichen Kontakte (im Sinne von «jeder kennt jeden») in der größeren Gemeinde aber nicht mehr so ausgeprägt wie früher.

Man erwartete ferner durch eine erweiterte Wohnraumschaffung positive Auswirkungen auf die Wohnortattraktivität, wofür auch die Infrastruktur und Arbeitsplätze vor Ort wichtig seien. Die Bebauungsmöglichkeiten waren in Anger alt überwiegend erschöpft. Durch die gemeinsame Raumplanung könne man das kleinräumige Denken überwinden und Standortnachteile begegnen. 2018 arbeitete man aber noch an einem

neuen Flächenwidmungsplan bzw. Raumordnungskonzept (geplante Fertigstellung: Mitte 2019). Bei der Bevölkerungsentwicklung zeigen sich leichte Rückgänge (Einwohnerzahl 2015: 4.141; 2018: 4.098 Ew; KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, 2019).

4.3 Demokratiequalität

Die Gesprächspartner interpretierten Demokratiequalität als hohe Wahlbeteiligung, gute Informationsflüsse für die Bürger und deren Möglichkeit, ihre Anliegen einzubringen. Man war sich einig, dass die Demokratiequalität hoch sei, was man auf die persönlichen Beziehungen mit den Bürgern, kurze Wege und eine rasche Beseitigung von Missständen zurückführte. Bürgernähe wurde mit persönlichen Kontakten gleichgesetzt. Damit verbunden sei Beziehungsarbeit, die erneut durch persönliche Kontakte dominiert sei, neben formellen Informationskanälen wie Gemeindezeitung und -homepage. Angesichts der Reduktion der Mandatare durch die Fusion erwartete man, dass die Beziehungen loser würden, sich die (davor kurzen) Problemlösungswege verlängern und persönliche Naheverhältnisse abschwächen könnten; dies könne aber auch zu einer Objektivierung beitragen. Man rechnete damit, dass die Bürgernähe dennoch bestehen und informelle Kommunikation wichtig bliebe. Zudem werde der neue Bürgermeister künftig von Verwaltungsaufgaben entlastet und hätte mehr Zeit für Beziehungsarbeit.

Zu erwähnen ist, dass die Gemeinden von einer Volksbefragung über die Fusion absahen und diese durch vier gleichlautende Gemeinderatsbeschlüsse verabschiedeten. Dies wurde so begründet: „Weil wir einfach sagen, diese Entscheidung wäre nur dann sinnvoll, wenn wirklich alle Bürger mit Sicherheit wissen, welche Vor- und welche Nachteile das haben wird. Hat sich jeder gut informiert? Und dass er es nicht aus dem Bauchgefühl herausmacht“ (IP8, 18.1.2013).

Auch eine aktive Bürgerbeteiligung wurde als Aspekt der Demokratiequalität erachtet. Jedoch sei das politische Engagement der Einwohner gering, der Zulauf zu Informationsveranstaltungen schwach und angesichts einer allgemeinen Politikverdrossenheit werde es immer schwerer, Menschen zu einem politischen Engagement zu motivieren. Die Mehrzahl erwartete diesbezüglich keine Veränderungen. Zugleich sei es nach der Fusion wichtig, dass sich Menschen aller Gemeindegebiete, Alters-, Geschlechts- und Berufsgruppen beteiligen, damit die Interessen möglichst vieler Bevölkerungsgruppen aus allen Ortsteilen artikuliert und berücksichtigt würden. Es werde an den Menschen liegen, ob sie sich engagieren: „(...) sie müssen halt, um sich Gehör zu verschaffen und ihre Interessen zu vertreten, (...) lauter melden wie bisher“ (IP2, 17.1.2013).

Rückblickend habe sich an der politischen Partizipation der Bürger und am Vereinsleben nichts geändert. Vereinzelt wurden aber sinkende Besucherzahlen und Mithilfebereitschaft bei Veranstaltungen erwähnt. Die Verwaltung unterhalte unveränderte (primär persönliche) Kontakte zur Bevölkerung; die Gemeinderäte pflegten Kontakte v. a. auf Vereinsebene, bei Veranstaltungen und in Gasthäusern. Die Zahl der Termine der (Vize-)Bürgermeister sei angesichts vieler Veranstaltungen im größeren Gemeindegebiet gestiegen. Bei den Gemeinderatswahlen 2015 betrug die Beteiligung 78,5%. Bei den Gemeinderatswahlen 2010 war diese in allen früheren Gemeinden höher (Anger: 83,8%; Baierdorf: 80,8%; Feistritz: 83,6%; Naintsch: 92,2%). Trotz dieser Rück-

gänge ist die Beteiligung im Vergleich zu den Gesamtergebnissen im Land Steiermark (2015: 73,4%; 2010: 77,2%) vergleichsweise hoch. Auch in (der nicht mitfusionierten Gemeinde) Floing ging die Wahlbeteiligung (2015: 76,9%; 2010: 87,3%) zurück (Amt der Steiermärkischen Landesregierung, 2015b).

4.4 Gemeindepolitik

Alle vier Kommunen waren klar von der ÖVP dominiert. Zweitstärkste Fraktion war in drei Gemeinden die SPÖ und in einer die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ). Für kleinere Parteien war es aufgrund der kleinen Wahlsprengleinheiten bei Gemeinderatswahlen kaum möglich, dass sie die für ein Mandat erforderliche Stärke erreichten. Man erwartete, dass sich die Parteienvielfalt nach der Fusion erhöhen könnte (v. a. zugunsten der FPÖ), was sich bestätigte. Hinsichtlich der Zusammensetzung des neuen Gemeinderats blieb die ÖVP die stärkste Fraktion (13 Sitze; 62,2%), neben der SPÖ (4 Sitze; 19,6%) und FPÖ (4 Sitze; 18,2%), die zuvor nur in Feistritz vertreten war (Amt der Steiermärkischen Landesregierung, 2015b). Da neu vertretene Parteien versuchen würden, Aufmerksamkeit zu erregen, erwartete man ein erhöhtes Konfliktpotential. 2018 verwiesen alle Befragten darauf, dass es mehr Diskussionen im Gemeinderat gäbe (aufgrund der größeren Parteienvielfalt und der verschiedenen Ortsteilzugehörigkeit). Die Fraktionszusammenarbeit funktioniere jedoch, da man darauf achte, dass kein Ort bevorzugt werde. Auch sei man sich fraktionsübergreifend einig (gewesen), intern alle Informationen weiter zu geben und nach außen geschlossen mit einer Sprache zu sprechen. Es sei positiv (v. a. bei ortsteilübergreifenden Projekten), dass Entscheidungen nur noch in einem Gemeinderat getroffen werden und Entscheidungen somit einfacher möglich wären.

Die Zahl der Gemeinderäte reduzierte sich von 48 auf 21. Man erwartete bezüglich der Personalauswahl und -reihung auf den Fraktionslisten intensive Verhandlungen und ggf. Konflikte sowie dass manche Mandatäre mehr Verantwortung und Entscheidungsbefugnisse bekommen würden. In der Rückschau berichtete man, dass es bei der Zusammenlegung der Gemeinderatsklubs⁷ keine Konflikte gegeben habe. Vorteilhaft wäre gewesen, dass drei der vier ÖVP-Bürgermeister bereits während der Fusionsverhandlungen angekündigt hatten, ihr Amt niederzulegen. Der Bürgermeister von Anger (seit 2006 Hubert Höfler) wurde im Zuge der Fusion vom Land als Regierungskommissär beauftragt und bei den Gemeinderatswahlen im März 2015 Bürgermeister der neuen Gemeinde. Er arbeite nun nicht mehr so oft operativ mit, jedoch habe sich seine Arbeit intensiviert (mehr Veranstaltungen, Besprechungen etc.).

4.5 Gemeindeverwaltung

Ab 2015 sollten die Gemeindeämter in Baierdorf, Feistritz und Naintsch geschlossen und anderweitig genutzt werden. Beim Verwaltungspersonal erwartete man erst Einsparungen, wenn Stellen nach Pensionierungen nicht nachbesetzt würden; bis dahin würden alle acht Vollzeit- und zwei Teilzeitangestellten bleiben. Dementsprechend wurden alle Mitarbeiter übernommen und in das Amt in Anger übersiedelt, wo eine Bürgerservicestelle mit längeren Öffnungszeiten und besser geschultem Personal geschaffen wurde. Eine Stelle wurde nach einer Pensionierung nicht nachbesetzt, da man

diesen Abgang durch interne Umstrukturierungen kompensieren konnte. Jedoch wurde der Mitarbeiterstand in den Bereichen Bauhof und Kinderbetreuung aufgestockt. Durch die Bündelung habe sich das Vertretungssystem wesentlich verbessert, sodass es keine gravierenden Engpässe wie früher mehr gäbe: „Wenn man zwei Mitarbeiter hat, einer ist krank, der andere ist in Urlaub, dann steht der Betrieb (...)“ (IP17, 29.1.2018).

Erwartungsgemäß kam es zu Abteilungsbildungen und Spezialisierungen. Zuvor konnte man angesichts begrenzter Ressourcen keine ausdifferenzierte Arbeitsteilung organisieren. Die Mitarbeiter deckten meist alle Fach- und Aufgabenbereiche als Generalisten ab. Auch die Bürgermeister übernahmen oft Verwaltungsaufgaben, was nach der Fusion nicht mehr möglich (oder nötig) sei. Durch die Spezialisierung versprach man sich eine höhere Professionalität, Rechtssicherheit und Qualität von Bescheiden sowie eine raschere Aufgabenerledigung. Zwei Aussagen veranschaulichen das diesbezüglich durchgängig positive Fazit:

„Es ist sicherlich zeitgemäß so (...) das ist mehr ein Modell der Zukunft, weil sich so (...) Abteilungen im Gemeindeamt bilden können, sodass die einen nur für das Baurecht zuständig sind und die anderen nur für die Finanzgebarung. (...) Das ist die Zukunft“ (IP12, 23.1.2018).

„Ich bin überzeugt davon, dass wir schneller sind (...) und kompetenter, weil einfach durch diese Spezialisierung (...) die Auskünfte rascher, fundierter und sicherer gegeben werden können. Weil wenn du alles können musst (...), wirst du einfach nicht in der Lage sein, trotz Bemühen, in manchen Bereichen das auch 100%ig sicher zu sagen. (...)“ (IP17, 29.1.2018).

Man ging davon aus, dass in der Umstellungsphase und bei der Ablaufoptimierung auf die Gemeindebediensteten viel Arbeit zukomme. Eine Verwaltungsmitarbeiterin erwartete zudem „Reibereien“, da die Umstellung von einem kleinen, eingespielten Team auf ein größeres mit neuen Abläufen und neuer Arbeitsteilung zu Konflikten führen könnte. Auch der interviewte Experte erwartete solche Herausforderungen: „Es wird sicher eines längeren Zeitraums bedürfen, bis sich das alles eingespielt hat, die ganzen Verwaltungsabläufe, da ist sicher ein höherer Koordinationsaufwand gegeben. (...) und natürlich prallen bei einer Fusion mehrere Verwaltungskulturen aufeinander (...) natürlich kann es da zu Konflikten kommen oder zu (...) Spannungen im Team“ (IP10, 2.5.2013). Im Rückblick äußerte man oft, dass die Fusion für die Mitarbeiter schwieriger gewesen sei als für die Bürger, da es anfangs Abstimmungsprobleme gegeben habe. Mehrheitlich beurteilte man die Zusammenarbeit im Verwaltungsbereich jedoch als harmonisch. Nur eine Person äußerte, dass es in der Verwaltung und im Bauhof Konflikte (v. a. um Leitungsfunktionen) gäbe.

4.6 Gemeindefinanzen und -investitionen

Österreichische Gemeinden finanzieren sich primär aus Finanzausweisungen von Bund und Ländern, eigenen Steuereinnahmen sowie Gebühren und Beiträgen (Fallend, Mühlböck & Wolfgruber, 2001, S. 50). Im Rahmen des Finanzausgleichs erhöhten sich die Gemeindeertragsanteile insgesamt nicht, da die neue Gemeinde die Stufe von 10.000 Ew nicht erreicht.⁸ Die Bedarfszuweisungen des Landes hätten sich gesteigert. Das Kommunalsteueraufkommen differierte stark zwischen Naintsch als finanzschwächster Gemeinde mit wenigen Betrieben und Baierdorf als finanzstärkster Gemeinde mit den höchsten Kommunalsteuereinnahmen. Durch die Fusion teilen sich die Mittel auf die gesamte neue Gemeinde auf.

Die Höhe der Gebühren für Infrastruktureinrichtungen bestimmt sich nach dem individuellen Kostendeckungsprinzip; die Bürger bezahlen diese nach der tatsächlichen Nutzung (Schauer, 2019, S. 128). Hier gab es Anpassungen und (teilweise) Verschlechterungen für die Bürger, da die heterogenen Gebühren (für Kanal, Wasser, Müll) in der neuen Gemeinde vereinheitlicht wurden. Eine Person äußerte sich hierzu sehr kritisch:

„Billiger geworden ist nichts. Beim Wasser hat man sogar zwei Jahre gewartet, die Erhöhung kommt jetzt erst, obwohl man damals schon gewusst hat, dass Wasser nicht kostendeckend ist. Kanal hat man im ersten Jahr nach der Fusionierung ein bisschen angehoben (...) jetzt müssen wir gewaltig anheben, weil wir auch hier nicht kostendeckend sind“ (IP19, 29.1.2018).

Generell erwartete man eine bessere Finanzsituation sowie Infrastrukturverbesserungen in baulicher und maschineller Hinsicht, da Fusionsprämien gewährt wurden, die pro wegfallender Gemeinde 200.000 Euro über Bundesmittel vorsahen und nochmal dieselbe Summe über Landesmittel aus dem Bedarfszuweisungstopf für Gemeinden, die in der ersten Reformphase einer freiwilligen Fusion zustimmten. Somit erhielt die neue Gemeinde 1,2 Mio. Euro. Dieses Geld wurde investiert u. a. in die Schulsanierung, den Musikverein, Sport- und Kultursaal, ein Abfallsammelzentrum, Kindergärten, Straßen und die Beleuchtung. Einige dieser Investitionen wären ohnehin nötig gewesen, waren aber durch die Fusion leichter zu finanzieren. Zwar ist der Schuldenstand durch diese Investitionen gestiegen, aber es gibt keine Abgangsgemeinde mehr (früher zwei). Man achte bei Investitionen darauf, dass alle Ortsteile profitieren, damit „da einfach keiner zu kurz kommt, und dass ja nicht das entsteht, dass sie sagen: naja, ist eh logisch, wir sind ganz im letzten Eck und wir kriegen nichts“ (IP17, 29.1.2018).

Angesichts der Zusammenlegung auf ein Gemeindeamt rechnete man mit Einsparungspotentialen durch verringerte Betriebs- und Instandhaltungskosten. Welchem Zweck die aufzulassenden Gemeindeämter zugeführt würden, hatte man 2013 noch nicht festgelegt. Beim Verwaltungspersonal benötigte man kurzfristig alle Mitarbeiter für den Umstrukturierungsprozess; man sei ohnehin schlank aufgestellt. Einsparungen erwartete man ferner durch die gemeinsame Beschaffung und Nutzung von Anlagen, im EDV-Bereich und durch die Reduktion der Mandatare, Bürgermeister und Vizebürgermeister (von vier auf zwei). Anzumerken ist, dass man schon vielfach kooperierte. Insgesamt erwarteten die Interviewpartner positive Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen; monetäre Aspekte waren ein primäres Motiv für den Zusammenschluss. Man hätte berechnet, dass man durch die Fusion in der Verwaltung ca. 90.000 Euro jährlich einsparen könne. Durch die Reduktion der politischen Mandatare ergäbe sich eine jährliche Ausgabenreduktion von 100.000 Euro. Das jährliche Gesamteinsparungspotential wurde auf 250.000 bis 300.000 Euro geschätzt. Die diesbezüglich großteils hohen Erwartungen blieben drei Jahre nach der Fusion unerfüllt.

Das Gemeindeamt in Anger wurde renoviert und adaptiert, während die aufgelassenen Ämter für die Feuerwehr und kulturelle Veranstaltungen (Feistritz) sowie als Kinderkrippe und -garten (Baierdorf) genutzt werden. Das ehemalige Amtsgebäude in Naintsch steht leer und soll verkauft werden: „Naintsch wird jetzt im Moment gar nicht genutzt, dort hoffen wir, dass wir es irgendwann verkaufen können“ (IP18, 29.1.2018). Insgesamt ergäben sich Einsparungen bei den Betriebskosten, wobei ein Gesprächspartner solche nicht sieht. Laut einer anderen Person würde die Feuerwehr in Feistritz zwar die Betriebskosten tragen, aber keine Miete bezahlen.

4.7 Lokale Wirtschaft

In Baierdorf befindet sich der größte Industriebetrieb der Region, in dem Bewohner aller fünf Gemeinden tätig seien. Jedoch gab es keine Bebauungsflächen mehr für gewerbliche oder industrielle Entwicklungen (dasselbe Problem hatten Anger und Naintsch). Durch die Fusion könne man neue (Vorbehalts-)Flächen für Betriebsansiedlungen zur Verfügung stellen und die Einnahmen aus Gebühren und Kommunalsteuer gerechter verteilen. Wie geplant gestaltete man gemeinsame Entwicklungskonzepte und harmonisierte die Gebührenpolitik und Wirtschaftsförderung mit dem Ziel, Betriebe in der Region zu halten und neue anzulocken. Allerdings kritisierte eine Person, dass Kleinbetriebe die Förderkriterien nicht erreichen und somit nicht ansuchen würden. Zudem wurde nach der Fusion durchweg betont, dass sich das Kommunalsteueraufkommen und die Arbeitsplatzsituation fusionsunabhängig gemäß der allgemeinen Wirtschaftslage entwickelten.

4.8 Innere Integration und Eigenständigkeit

Wesentlich für das Gelingen der Fusion sei ein Ausbalancieren des Spannungsfeldes zwischen der Integration in der neuen Gemeinde und der Bewahrung der Eigenständigkeit der Orte. Ein Maß für Eigenständigkeit wurde darin gesehen, inwieweit eine Gemeinde ausreichend Arbeitsplätze für die Bevölkerung bereitstellen kann. Die Arbeitsplatzsituation in der Oststeiermark sei durch eine Zentralisierung hin zu Weiz und Graz gekennzeichnet; die Auspendlerquoten seien vielfach hoch. Der große Möbelhersteller in Baierdorf ist ein wichtiger Arbeitgeber in der Region, dennoch werde Anger auch künftig eine Auspendlergemeinde sein. Der Erhalt der lokalen Arbeitsplätze durch wirtschaftsfördernde Maßnahmen sei eine der größten Herausforderungen.

Alle Befragten waren sich einig, dass Anger als zentraler Ort anerkannt und ein historisch gewachsenes Zentrum im Tal sei. Das Zusammengehörigkeitsgefühl zwischen den Gemeinden sei – auch durch die gemeinsame Pfarrei – schon früher vorhanden gewesen. Wichtige Einrichtungen konzentrieren sich in Anger (Ärzte, Polizei, Kindergarten, Schulen, Standesamt, Einkaufszentrum), dessen zentralörtliche Funktion durch Kooperationen vor der Fusion ausgebaut wurde: Es entstanden Wohnungen, eine Bücherei sowie der Staatsbürgerschafts- und Standesamtsverband. Somit hätte man sich in Feistritz und Baierdorf bereits vor dem Zusammenschluss stark nach Anger orientiert. Nur Heilbrunn in Naintsch (ein auf einem Berg gelegener Wallfahrtsort) wurde als Ort mit hoher Eigenständigkeit angesehen, da man über ein reges Vereinsleben, eine eigene Pfarrei, Bank, Poststelle, einen Kindergarten, Gasthäuser und andere Betriebe verfüge. Die dortige Volksschule wurde 2012 aufgrund niedriger Schülerzahlen geschlossen; auch dadurch seien „die Weichen“ für die Fusion gestellt worden. Generell dürften Schulzusammenlegungen (Zuständigkeit des Landes) angesichts der Schülerzahlentwicklung in Zukunft ein Thema werden.

Die Ansichten, ob es seit der Fusion zu einer Zentralisierung und Vernachlässigung zentrumsferner Orte (und Abwanderung von Menschen) komme, waren geteilt. Großteils war man der Ansicht, dass es nicht sinnvoll sei, andere Zentren zu erhalten oder auszubauen, da dies das Einsparungspotential beeinträchtige. Jedenfalls habe man nach 2015 keine neuen Zentren geschaffen, jedoch den Ort Heilbrunn und die dortigen Ver-

eine unterstützt und besonders in entlegeneren Gebieten einiges unternommen, um den Bewohnern ein positives Gefühl gegenüber der neuen Gemeinde zu vermitteln und Ängste auszuräumen. Es sei wichtig, die Interessen aller Ortsteile zu berücksichtigen, um Identitätsverlusten vorzubeugen. Identitätsstiftend sei primär das örtliche Vereinsleben. Insofern war man darauf bedacht, dieses unangetastet zu lassen und keine Förderungen zu reduzieren. Speziell die freiwilligen Feuerwehren seien lokal verwurzelte Institutionen, mit denen sich Mitglieder und Förderer stark identifizierten. Deshalb komme eine Fusion dieser Organisationen nicht in Frage, zumal man das dortige Engagement nicht beeinträchtigen möchte: „Das war das große Schreckgespenst vieler Argumentationen: die Vereine werden aufgelöst“ (IP8, 18.1.2013). Sinnvoll wären aber eine gemeinsame Geräteanschaffung und stärkere Kooperation der Feuerwehren. Die Fusion habe keine wesentlichen Auswirkungen auf das Vereinsleben, allerdings werde es generell schwieriger, Menschen zu einem (v. a. langfristigen) Engagement zu bewegen. Dies sei aber im urbanen Bereich noch ausgeprägter, da man sich am Land persönlich kennt und stärkere Bindungen bestehen.

4.9 Der „Fusions-Aussteiger“ Floing

Die Gemeinde Floing entschied 2012, aus den Fusionsverhandlungen auszusteigen. Dies begründete man mit einer guten Finanzsituation, Infrastrukturausstattung und positiven Bevölkerungsentwicklung. Man verfüge über ein Zentrum mit Kindergarten, Volksschule und Geschäften sowie ein reges Vereinsleben. Erwartungsgemäß stand man in Floing Gemeindefusionen ablehnend gegenüber, speziell da man keine Einsparungspotentiale sehe. Folgende Aussage fasst diese Ansicht pointiert zusammen: „Wir sind ja keine Abgangsgemeinde, wir stehen relativ gut da. Also warum sollen wir fusionieren? Wir haben ziemlich viel, wir können uns noch einiges leisten. (...) Und darum wollen wir auch alleine bleiben“ (IP9, 18.1.2013).

Durch eine Fusion würden sich die Bürgernähe und Lebendigkeit des Zentrums verschlechtern. Das dann in Anger situierte Gemeindeamt hätte eine zunehmende Orientierung dorthin und längere Anfahrtszeiten impliziert, was die Attraktivität von Floing negativ beeinflusst hätte. Die Umstellungen hätten nachteilige Effekte auf die Leistungsqualität ergeben (können). Zudem erwartete man keine Erhöhung der Abgabeneinnahmen und des Investitionsspielraums; vielmehr müsste Floing einiges an Infrastruktur aufgeben. Auch hätte man durch die geografische Randlage ggf. Nachteile, da man in einer „Großgemeinde“ nicht adäquat auf die vielfältigen Interessen eingehen könne. Potenzielle Identitätsverluste seien eine generationsspezifische Thematik: Jungen Bürgern sei es relativ gleichgültig, ob sie Floing oder Anger angehören, aber ältere Einwohner hätten mit solchen Veränderungen oft Schwierigkeiten. Man war ferner überzeugt, dass die Bereitschaft zur Übernahme von Ehrenämtern abnehmen würde, was zu Vereinszusammenlegungen führen könnte. Hinsichtlich der Arbeitsplatzsituation würde eine Fusion keine Unternehmen dazu animieren, sich in Floing anzusiedeln. Eine Fusion brächte also primär Nachteile für die Gemeinde, die ihre Eigenständigkeit verloren hätte. Die anderen Interviewpartner bedauerten diese Haltung durchwegs. Floings Ausstieg sei „ein kleiner Wehrmutstropfen. (...) Das hätte gut dazu gepasst. Leider Gottes gibt es dort halt andere Überlegungen, ob die jetzt gut und richtig sind, ist eine andere Frage; das wird sich herausstellen“ (IP8, 18.1.2013).

5 Diskussion

Die gewonnenen Erkenntnisse deuten darauf hin, dass die Fusion der vier Gemeinden für die Bürger Verbesserungen bezüglich des Umfangs und der Qualität kommunaler Leistungen mit sich brachte; speziell durch erweiterte Öffnungszeiten und Leistungsangebote, die Arbeiterspezialisierung, deren Vertretungssystem und den Infrastrukturausbau. Diese wurden jedoch mit teils gestiegenen Gebühren, einem erhöhten Schuldenstand, nicht ausgeschöpften Einsparungspotentialen und längeren Wegen „erkauft“. Klaus Wirth (2011) ist beizupflichten, dass „Bürgernähe (...) nicht nur [bedeutet], das Gemeindeamt fußläufig erreichen zu können (...) [und dass] mobile Angebote (...) einen Rückzug der Verwaltung aus der Fläche kompensieren können“ (S. 724). Zugleich können sich für Bevölkerungsgruppen, deren Mobilität und Präferenzen für E-Government-Angebote eingeschränkt sind, Nachteile ergeben. Man war sich einig, dass die Bürger persönliche Kontakte (mit Verwaltung und Politik) bevorzugten und diese in der größeren Gemeinde nicht mehr so ausgeprägt möglich seien wie zuvor. Ein Rückgang persönlicher Bindungen bzw. Naheverhältnisse könnte mittel- bis langfristig die Mobilisierung von zivilgesellschaftlichem und politischem Engagement (weiter) erschweren.

Die neuen politischen Kräfteverhältnisse in Anger (ÖVP, SPÖ, FPÖ) und die rückläufige Wahlbeteiligung lassen sich anhand dieser Fallstudie nicht als fusionsbedingte Veränderungen einstufen. Auch wenn – wie zuvor geschildert – Blesse und Rösel (2018) sowie Heinisch, Lehner, Mühlböck und Schimpf (2018) konstatieren, dass (Gemeinde- bzw. Bezirks-)Fusionen zu sinkenden Wahlbeteiligungen und einem Erstarken rechtspopulistischer Parteien führen würden, ist aus Sicht der Autoren hier keine einfache Kausalität anzunehmen, zumal es sich um multifaktoriell beeinflusste Entwicklungen handelt.

Die Einblicke in die Gemeindeverwaltung illustrieren, dass Fusionen herausfordernde Transformationsprozesse für die Mitarbeiter darstellen. Auch ohne Stellenabbau bringen Strukturanpassungen Verunsicherung sowie Umstellungs- bzw. Transformationskosten inkl. Abstimmungsprobleme und Konflikte mit sich. Darüber hinaus könnte es mittelfristig zu einer Arbeitsverdichtung und einer „Überalterung“ der Belegschaft kommen (siehe auch Kuhlmann, Seyfried & Siegel, 2018b, S. 82), wenn nach Pensionierungen vakante Stellen nicht nachbesetzt werden. Dies könnte sowohl für die Mitarbeiterzufriedenheit als auch die Leistungsfähigkeit (tendenziell negative) Folgen haben.

Hinsichtlich der Finanzen ist positiv festzuhalten, dass die neue Gemeinde keine Abgangsgemeinde ist. Da die Gemeinden Anger und Floing ihre Finanzdaten nicht öffentlich zugänglich machen,⁹ können keine konkreten Zahlen zu ihrer Finanzsituation dargestellt werden. Jedoch erlaubt die erwähnte Addendum-Analyse einen kompakten Einblick: Demnach lagen in Anger die durchschnittlichen Verwaltungsausgaben pro Kopf in den drei Jahren nach der Fusion (2015-2017) um 12,8% über jenen davor (2012-2014); der deutlichste Anstieg zeigte sich dabei von 2013 auf 2014. Auch in Floing seien die Verwaltungsausgaben seit 2015 gestiegen (Gartner, Hellmann, Hametner & Müller, 2019). Es geht nicht hervor, ob inflationsbedingte Preis- bzw. Ausgabenanstiege berücksichtigt wurden. Nichtsdestotrotz deuten die Analyseergebnisse auf ein verstärktes Ausgabenverhalten vor der Fusion hin (*Common-Pool-Problematik*). Auch hinsichtlich der im Vorfeld angenommenen Effizienzsteigerungen und Einsparungen (bis zu 300.000 Euro jährlich) wird deutlich, dass sich die diesbezüglichen

chen Erwartungen bislang nicht erfüllt haben (außer bei den Ausgaben für Mandatare). Insofern ist Kuhlmann, Seyfried und Siegel (2018b) beizupflichten, dass „die Schaffung von Einsparungsmöglichkeiten nicht mit deren tatsächlicher Nutzung zu verwechseln ist“ (S. 52). Denkbar wäre, dass Einsparungen realisiert und direkt zur Leistungserweiterung oder -professionalisierung (z. B. im Bauhof) verwendet wurden. Für eine fundierte Wirtschaftlichkeitsanalyse bräuchte es nicht nur detailliertes Datenmaterial zum Ressourceneinsatz, sondern auch zur Quantität und Qualität der erstellten Leistungen.

Durch die Fusion(-sprämie) konnten zahlreiche Investitionen in die kommunale Infrastruktur getätigt werden, welche gemäß den Interviewpartnern teilweise dringend vonnöten waren. Dies deutet auf einen „Investitionsstau“ hin. Es ist zu vermuten, dass viele andere (v. a. kleine) steirische Gemeinden unter einem vergleichbaren Investitionsdruck standen. Dies könnte ein möglicher Erklärungsansatz dafür sein, dass die Addendum-Analyse keine Einsparungen feststellen konnte. Relevant dürfte hierbei auch die – speziell in ländlichen Gebieten – schwierige Immobilienverwertung sein. Von den drei aufgelassenen Amtsgebäuden werden zwei gemeindeintern genutzt, eines steht leer; bis zum Erhebungszeitpunkt konnte kein einziges verkauft oder vermietet werden, wodurch weiterhin Kosten anfallen. Angesichts der begrenzten Bebauungsmöglichkeiten erscheint es sinnvoll, nicht mehr benötigte Gebäude bzw. Grundstücke bspw. zur Wohnraumschaffung zu nutzen, um (weiteren) Bevölkerungsrückgängen und Standortnachteilen (wie Schulschließungen) entgegenzusteuern. Es bleibt abzuwarten, inwiefern und inwieweit die politischen Akteure die geschilderten Problembereiche adressieren bzw. lösen (können). Insgesamt wird deutlich, dass die proklamierten Vorteile von Gebietsreformen (insbesondere Einsparungen) „keineswegs ein Selbstläufer [sind]“ (Kuhlmann, Seyfried & Siegel, 2018b, S. 94). Auch wenn die geschilderte Gemeindefusion sicherlich Chancen eröffnet hat, um die Zukunftsfähigkeit der Gemeinde abzusichern, ist offen, ob diese mittel- bis langfristig umfassend genutzt werden können.

6 Fazit und Ausblick

Die vor der Fusion geäußerten Erwartungen haben sich weitgehend erfüllt, sowohl bezüglich befürchteter nachteiliger als auch erwarteter vorteilhafter Effekte; jedoch konnten die im Vorfeld erwarteten und vielfach proklamierten Einsparungspotentiale nicht gehoben werden. Problemfelder zeigen sich ferner bei der Gebäudeverwertung, Aufrechterhaltung des zivilgesellschaftlichen Engagements und Gebührenharmonisierung. Trotz des Ausstiegs der Gemeinde Floing und der nicht realisierten Einsparungen zeichnen die gewonnenen Einschätzungen ein überwiegend positives Bild des Fusionsfalles Anger. Wenngleich die Effekte erst mittel- bis langfristig umfassend beurteilt werden können, weisen die kurzfristig vorgenommenen Serviceerweiterungen, Infrastrukturinvestitionen und die Spezialisierung in der Verwaltung auf Verbesserungen zugunsten der Bürger hin. Die Befunde der Literaturanalyse, dass sich mehrheitlich positive Gebietsreformwirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung, jedoch heterogene Befunde zu Einsparungen und teils negative Effekte auf die Partizipation und politische Teilhabe zeigen, bestätigen sich tendenziell in Anger. Es bleibt abzuwarten, ob sich künftig noch Einsparungen realisieren lassen. Die in Anger und vielen anderen steirischen Gemeinden zuvor sehr kleinteilige Struktur hätte Einsparun-

gen bzw. Skaleneffekte durchaus erwarten lassen. Es ist zu vermuten, dass die getätigten Investitionen und der dezidiert ausgeschlossene Personalabbau diese (zumindest kurzfristig) konterkariert haben.

Dass der Fusionsprozess in Anger überwiegend als geglückt wahrgenommen wird, dürfte primär auf dessen Freiwilligkeit, individuelle Kontextbedingungen (wie die vorhandene Orientierung hin zum Zentralort sowie zahlreiche Gemeindekooperationen) und die weitgehende Übereinstimmung kommunaler Promotoren der Fusion zurückzuführen sein (v. a. der Bürgermeister, die derselben Partei angehörten und nicht um das Amt konkurrierten). Auch der interviewte Experte betonte, dass ein breiter Konsens auf politischer Ebene zentral für das Gelingen von Fusionen sei. Ergänzt werden diese möglichen Erfolgsfaktoren durch einen gewissen „ökonomischen (Leidens-)Druck“; offenbar sah man durch die Fusion eine Chance gekommen, diesen zu lindern und die Zukunftsfähigkeit der Gemeinde(n) als Lebensmittelpunkt ihrer Bewohner zu bewahren.

Bedenkt man, dass sich die österreichische Gemeindefusionen trotz der jüngsten Reformen sehr kleinstrukturiert darstellen, so sind in Zukunft weitere Gemeindefusionen in Österreich wahrscheinlich. Praxisorientierte Empfehlungen betreffen die zuvor genannten (potentiellen) Erfolgsfaktoren und Evaluationen: für Entscheidungsträger in den Kommunen sowie auf Landesebene wäre zu empfehlen, die Ziele bzw. Erfolgskriterien weiterer Gebietsreformen im Vorhinein klar und operationalisiert zu definieren und deren Effekte sowohl prozessbegleitend als auch ex-post zu evaluieren. Dabei sollten aus Sicht der Verfasser in Zukunft die (Landes-)Rechnungshöfe eine essenzielle Rolle übernehmen.¹⁰ Bei der Festlegung von Reformzielen erscheint es zentral, dass Zielkonflikte reflektiert und offen diskutiert werden. So deuten bspw. die gewonnenen Einblicke auf einen Zielkonflikt zwischen wirtschaftlichen Desiderata und dem Erhalt des ländlichen Raums sowie des bürgerschaftlichen Engagements hin. Sofern politische Entscheidungsträger den ländlichen Raum fördern und Zentralisierungs- bzw. Urbanisierungstendenzen im Sinne einer „Landflucht“ entgegenwirken wollen, wird dies mit Kosten und – über Fusionen hinausgehenden – Reformanstrengungen verbunden sein.

Hinsichtlich der Limitationen dieser Untersuchung ist zum einen der regionale Fokus auf die Steiermark und die betrachtete(n) Fusionsgemeinde(n) zu nennen. Die Erkenntnisse sind nur mit Vorsicht auf andere Gemeinden übertragbar, da diese spezifische Kontext- und Reformdurchführungsbedingungen aufweisen (können). Zum anderen ist ein Antwortverhalten im Sinne sozialer Erwünschtheit anzunehmen; die subjektiven Erwartungen und Einschätzungen der Gesprächspartner dürften tendenziell positive Effekte stärker betonen als problembehaftete Fusionsauswirkungen. Die dennoch thematisierten Herausforderungen verweisen umso mehr auf kritische Aspekte, welche auch für andere Gemeinden relevant sein könnten und denen man in künftigen Forschungsarbeiten besonderes Augenmerk schenken sollte. Weiterführend könnte man durch eine Befragung der Bürger oder von ortsansässigen Unternehmen vertiefte Einblicke in die Auswirkungen der Fusion in Anger gewinnen. Studien zur Wahrnehmung von Fusionseffekten aus Bürgersicht sind bislang selten (Tavares, 2018, p. 11). Zudem erscheinen umfassende Wirkungsanalysen zu den (mittel- bis langfristigen) Effekten der Gemeindefusionsreform Steiermark sowie vergleichende Untersuchungen mit den oberösterreichischen Gemeindefusionen sinnvoll, um über Tendenzaussagen hinausreichende Erkenntnisse zu den Effekten von Strukturereformen in Österreich ableiten zu

können. Dabei sollte man speziell potenziellen Problemfeldern und Erfolgsfaktoren in der Vorbereitung und Umsetzung von (freiwilligen sowie erzwungenen) Fusionen Aufmerksamkeit widmen. Lohnend erscheinen auch begleitende Untersuchungen mit Blick auf die Veränderungs- bzw. Umstellungskosten von Fusionen sowie Dokumentenanalysen von Rechnungsabschlüssen, um die ökonomischen Auswirkungen besser beurteilen zu können. Denkbar wäre für die Steiermark auch eine quasi-experimentelle Studie auf Basis der (mittlerweile häufig angewandten) *difference-in-difference*-Methodik. Um den Effekt einer Maßnahme (Gemeindestrukturreform) zu schätzen, wird dabei die Veränderung einer Variable (z. B. Pro-Kopf-Verwaltungsausgaben oder Wahlbeteiligung) für eine Versuchsgruppe (z. B. alle 2015 fusionierten Gemeinden) und eine Kontrollgruppe (nicht fusionierte Kommunen) zwischen zwei Zeitpunkten (vor und nach der Maßnahme) beobachtet (Lüchinger & Stutzer, 2002, S. 36; Swianiewicz, 2018, p. 5). Angesichts der intensivierten Reformdiskussionen und -initiativen gibt es jedenfalls in Österreich zunehmend Gelegenheit und Bedarf, empirisch fundiertes Wissen über die Wirkungen und Nebenwirkungen von Gemeindefusionen zu gewinnen, abseits pauschaler Annahmen und teils ideologisch gefärbter Behauptungen.

Anmerkungen

- 1 Die Verfasser danken den anonymen Gutachter/innen für ihre umfassenden und hilfreichen Überarbeitungshinweise.
- 2 Zugunsten einer besseren Lesbarkeit wird auf eine gleichzeitige Angabe weiblicher und männlicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für alle Geschlechter.
- 3 Abgangsgemeinden sind Gemeinden, die ihren ordentlichen Haushalt nicht mit den eigenen Einnahmen ausgleichen können; d. h. das Ergebnis ihres ordentlichen Haushalts ist negativ (o. V., 2017, S. 42).
- 4 Die Erkenntnisse und Entscheidungstexte des VfGH können unter <https://www.ris.bka.gv.at/Vfgh/> abgerufen werden. Der VfGH hielt fest, dass keine grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Fusionen sprechen, der Gesetzgeber weitreichenden rechtspolitischen Gestaltungsspielraum bei der Änderung der Gemeindegebiete habe und einzelne Gemeinden kein Recht auf „ungestörte Existenz“ hätten.
- 5 Dabei führte man Berechnungen für die Jahre 2012 bis 2017 auf Basis von Rechnungsabschlussdaten der Statistik Austria durch. Eine Einzelprüfung von Rechnungsabschlüssen der Gemeinden war nicht möglich. Der Fokus lag auf den Ausgaben im ordentlichen Haushalt bzw. den „Verwaltungskosten“, worunter Personalkosten (in der Verwaltung, aber nicht in Kindergärten usw.) und Sachkosten (Miete, Energie, Verbrauchsmaterial etc. für allgemeine Verwaltungseinrichtungen wie Gemeindeämter oder Bauhöfe (aber ohne Kindergärten, Schulen usw.)) subsumiert wurden. Damit nicht schrumpfende Einwohnerzahlen zu steigenden Pro-Kopf-Kosten führen, wurde die Einwohnerzahl am Stand von 2010 fixiert. Bei den Berechnungen wurde simuliert, dass die Strukturreform bereits 2010 erfolgte; man summierte die Ausgaben der jeweiligen Fusionsgemeinden vor deren Zusammenschluss und verglich sie ab 2015 mit den Ausgaben der neuen Gemeinde (Gartner, Hellmann, Hametner & Müller, 2019).
- 6 Österreich gliedert sich in 94 politische Bezirke (15 Statutarstädte, 79 Landbezirke). Bezirkshauptmannschaften sind als Verwaltungsbehörden für alle Gemeinden in ihrem Bereich zuständig (Statistik Austria, 2019b).
- 7 In österreichischen Gemeinderäten bezeichnet man die jeweiligen Gemeinderatsfraktionen als Gemeinderatsklubs. Diese Gruppen von Abgeordneten werden von Klubobleuten (d. h. Fraktionsvorsitzenden) geführt.
- 8 Aufgrund des abgestuften Bevölkerungsschlüssels erhalten größere Gemeinden mehr Mittel aus dem Finanzausgleich, da größere Kommunen höheren Infrastrukturanforderungen nachkommen müssen (Schauer, 2019, S. 137).
- 9 Anger sowie die Mehrzahl aller steirischen Gemeinden geben ihre Finanzdaten bislang nicht für den öffentlich zugänglichen Bereich auf der Plattform „Offener Haushalt“ (KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, 2019) frei. Ziel dieser Plattform ist es, Voranschläge und Rechnungsabschlüsse der

österreichischen Gemeinden transparent zu machen und übersichtlich darzustellen. Nur 66 steirische Gemeinden (und 1.008 Gemeinden insgesamt in Ö) hatten im August 2018 ihre Daten freigeschaltet (Hödl & Krabina, 2018, S. 24 f.).

- 10 Aktuell ist es weder dem Steiermärkischen Landesrechnungshof noch dem (Bundes-)Rechnungshof möglich, eine flächendeckende Analyse der Gemeindestrukturreform durchzuführen. Der Steiermärkische Landesrechnungshof darf Gemeinden seit dem 1.6.2015 prüfen, wodurch sich die Prüfbefugnis nicht auf den Zeitraum vor der Gemeindestrukturreform erstreckt (Gartner, Hellmann, Hametner & Müller, 2019).

Literatur

- Amt der Steiermärkischen Landesregierung (2015a). *Die neue Steiermark ab 2015*. Graz-Burg, Verfügbar unter: http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11558564_69294774/9b5c4fc/Brosch%C3%BCre.pdf [25.10.2018].
- Amt der Steiermärkischen Landesregierung (2015b). *Gemeinderatswahl vom 22. März 2015*. Verfügbar unter: https://egov.stmk.gv.at/wahlen/GR2015/index_GR2015.html [25.10.2018].
- Allers, Maarten A. & Geertsema, J. Bieuwe (2016). The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: Evidence from 15 years of municipal consolidation. *Journal of Regional Science*, 56 (4), 659-682.
- Askim, Jostein, Klausen, Jan Erling, Vabo, Signy Irene & Bjurström, Karl (2016). What Causes Municipal Amalgamation Reform? In Sabine Kuhlmann & Geert Bouckaert (Eds.). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons* (pp. 59-79). London: Palgrave Macmillan Publishers Ltd.
- Askim, Jostein, Klausen, Jan Erling, Vabo, Signy Irene & Bjurström, Karl (2017). Territorial upscaling of local governments: a variable-oriented approach to explaining variance among Western European countries. *Local Government Studies*, 43 (4), 555-576.
- Auer, Rainer (2017). *Gemeindefusionen als Chance für alle?* Bericht vom 11.1.2017. Verfügbar unter: https://www.meinbezirk.at/grieskirchen-eferding/c-politik/gemeindefusionen-als-chance-fuer-alle_a1985909 [25.10.2018].
- Blesse, Sebastian & Rösel, Felix (2018). Merging county administrations – cross-national evidence of fiscal and political effects. *Local Government Studies*, 44, 1-21. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1501363>
- Blom-Hansen, Jens, Houlberg, Kurt, Seritzlew, Søren & Treisman, Daniel (2016). Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. *American Political Science Review*, 110 (4), 812-831.
- Bouckaert, Geert & Kuhlmann, Sabine (2016). Introduction: Comparing Local Public Sector Reforms: Institutional Policies in Context. In Sabine Kuhlmann & Geert Bouckaert (Eds.). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis* (pp. 1-20). London: Palgrave Macmillan Publishers Ltd.
- Dunst, Martin (2014). *Für viele Einwohner ist der Ortsname wichtig*. Bericht vom 9.9.2014. Verfügbar unter: <http://www.nachrichten.at/oberoesterreich/Fuer-viele-Einwohner-ist-der-Ortsname-wichtig;art4,1494230> [4.10.2014].
- Fallend, Franz, Mühlböck, Armin & Wolfgruber, Elisabeth (2001). Die österreichische Gemeinde. In Forum Politische Bildung (Hrsg.). *Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus* (S. 45-61). Wien/Innsbruck: Studien-Verlag.
- Gartner, Gerald, Hellmann, Gabriel, Hametner, Markus & Müller, Monika (2019). *Drei Jahre danach: Kaum Einsparungen durch die Gemeindereform*. Bericht vom 27.1.2019. Verfügbar unter: <https://www.addendum.org/gemeindefusionen/kaum-einsparungen/> [25.4.2019].
- Gläser, Jochen & Laudel, Grit (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse* (4. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag.
- Gödl, Ernst (2013). *Die Gemeindestrukturreform in der Steiermark*. Zwarung-Pöls: Eigenverlag.

- Hecke, Bernd & Rossacher, Thomas (2019). *Bilanz der Gemeindereform. Was die steirischen Gemeindefusionen gebracht haben*. Bericht vom 27.1.2019. Verfügbar unter: https://www.kleinezeitung.at/steiermark/chronik/5567329/Bilanz-der-Gemeindereform_Was-die-steirischen-Gemeindefusionen [30.1.2019].
- Heinisch, Reinhard, Lehner, Thomas, Mühlböck, Armin & Schimpf, Christian H. (2018). How do municipal amalgamations affect turnout in local elections? Insights from the 2015 municipal reform in the Austrian state of Styria. *Local Government Studies*, 44 (4), 465-491.
- Hödl, Clemens & Krabina, Bernhard (2018). Fünf Jahre Offenerhaushalt.at. *Österreichische Gemeindezeitung (ÖGZ)*, Heft 10, 24-25.
- Hörmann, Hans-Jörg (2016). Die Umsetzung der Gemeindegebietsreform Steiermark 2015. *Österreichische Gemeindezeitung (ÖGZ)*, Heft 10, 19-20.
- Kaiser, Claire (2015). Top-down versus Bottom-up: Comparing Strategies of Municipal Mergers in Western European Countries. *dms – der moderne staat*, 7 (1), 113-127.
- KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung (2019). *Offener Haushalt. Finanzdaten aus dem öffentlichen Sektor in Österreich – Anger*. Verfügbar unter: <https://www.offenerhaushalt.at/gemeinde/anger> [25.4.2019].
- Krenn-Aichinger, Michaela (2018). *Eferdings Bürgermeister Mair will die Bürger über Fusion abstimmen lassen*. Bericht vom 27.9.2018. Verfügbar unter: <https://www.nachrichten.at/oberoesterreich/wels/Eferdings-Buergermeister-Mair-will-die-Buerger-ueber-Fusion-abstimmen-lassen;art67,3018082> [25.10.2018].
- Kuhlmann, Sabine, Seyfried, Markus & Siegel, John (2018a). Was bewirken Gebietsreformen? Eine Bilanz deutscher und europäischer Erfahrungen. *dms - der moderne staat*, 11 (1), 119-141.
- Kuhlmann, Sabine, Seyfried, Markus & Siegel, John (2018b). Wirkungen kommunaler Gebietsreformen. Stand der Forschung und Empfehlungen für Politik und Verwaltung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Land Steiermark (2011). *Steirische Gemeindestrukturreform – Ausgangslage*. Verfügbar unter: http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11558627_69294537/de4516e8/Gemeindestrukturreform%20Ausgangslage.pdf [14.1.2013].
- Land Steiermark (2012). *Gemeindestrukturreform Steiermark – Leitbild: Stärkere Gemeinden – Größere Chancen*. Verfügbar unter: http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/dokumente/11615233_100167017/525d4b39/GSR_Leitfaden_30012012_Vs2.pdf [14.1.2013].
- Lüchinger, Simon & Stutzer, Alois (2002). Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung. Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen. *Swiss Political Science Review*, 8 (1), 27-50.
- Mayring, Philipp (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse* (11. Aufl.). Weinheim u.a.: Beltz.
- OÖNachrichten (2017). *Drei Gemeindefusionen für 2019 geplant*. Bericht vom 8.5.2017. Verfügbar unter: <https://www.nachrichten.at/oberoesterreich/Drei-Gemeindefusionen-fuer-2019-geplant;art4,2560819> [25.10.2018].
- Österreichischer Gemeindebund (2019). *Struktur der Gemeinden*. Verfügbar unter: <https://gemeindebund.at/struktur-der-gemeinden/> [5.4.2019].
- o. V. (2017). Sehr gutes Zeugnis für die Gemeinden. Gemeindefinanzbericht 2017. *Kommunal*, Heft 12, 39-43.
- Pitlik, Hans & Wirth, Klaus (2012). Gemeindestrukturreformen und Gemeindekooperation. *WIFO Monatsberichte*, Heft 12, 957-967.
- Pitlik, Hans, Wirth, Klaus & Lehner, Barbara (2010). *Gemeindestruktur und Gemeindekooperation*. Wien: WIFO & KDZ.
- Prettenthaler, Franz, Kernitzky, Michael & Kurzmann, Raimund (2011). Gemeindestrukturreform in der Steiermark. Eine modellbasierte Schätzung des Einsparpotenzials und Bewertung der makroökonomischen Effekte. Graz: Joanneum Research.
- Schauer, Reinbert (2019). *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – Public Management* (4. Aufl.). Wien: Linde Verlag.
- Seuberlich, Marc (2017). Warum fusionieren Gemeinden freiwillig? *Verwaltung & Management*, Heft 1, 26-32.

- Stangl, Michaela & Stötzer, Sandra (2015). Gemeindestrukturreformen in Österreich – Auswirkungen aus Sicht der Praxis. *Verwaltung & Management*, Heft 2, 89-95.
- Statistik Austria (2013a). *Ein Blick auf die Gemeinde Anger*. Verfügbar unter: <http://www.statistik.at/blickgem/blick1/g61702.pdf> [14.1.2013].
- Statistik Austria (2013b). *Ein Blick auf die Gemeinde Baierdorf bei Anger*. Verfügbar unter: <http://www.statistik.at/blickgem/blick1/g61704.pdf> [14.1.2013].
- Statistik Austria (2013c). *Ein Blick auf die Gemeinde Feistritz bei Anger*. Verfügbar unter: <http://www.statistik.at/blickgem/blick1/g61707.pdf> [14.1.2013].
- Statistik Austria (2013d). *Ein Blick auf die Gemeinde Naintsch*. Verfügbar unter: <http://www.statistik.at/blickgem/blick1/g61732.pdf> [14.1.2013].
- Statistik Austria (2019a). *Gemeindegrößenklassen mit der Einwohnerzahl 2019*. Verfügbar unter: https://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/gemeinden/index.html [10.7.2019].
- Statistik Austria (2019b). *Politische Bezirke*. Verfügbar unter: https://www.statistik.at/web_de/klassifikationen/regionale_gliederungen/politische_bezirke/index.html [4.2.2019].
- Steiner, Reto (1999). Kooperationen und Fusionen der Gemeinden in der Schweiz. Konzeptionelle Grundlagen und Ergebnisse aus einer empirischen Studie. Bern: Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.
- Steiner, Reto, Kaiser, Claire & Eythórrsson, Grétar Thór (2016). A Comparative Analysis of Amalgamation Reforms in Selected European Countries. In Sabine Kuhlmann & Geert Bouckaert (Eds.). *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis* (pp. 23-42). London: Palgrave Macmillan Publishers Ltd.
- Swianiewicz, Pawel (2018). If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? – Ten years later. *Local Government Studies*, 44 (1), 1-10.
- Tavares, Antonio F. (2018). Municipal amalgamations and their effects: a literature review. *Miscellanea Geographica – Regional Studies on Development*, 22 (1), 5-15.
- Wirth, Klaus (2011). Strukturreformen bei Gemeinden. *Wirtschaftspolitische Blätter*, Nr. 4, 717-728.

*Anschriften der Autor*innen*

Priv.-Doz. Dr. Sandra Stötzer, Johannes Kepler Universität Linz, Institut für Public und Nonprofit Management, Altenberger Straße 69, A-4040 Linz;
E-Mail: sandra.stoetzer@jku.at

Mag. Michaela Stangl, Johann-Böhm-Straße 17, A-4860 Lenzing;
E-Mail: michaelastangl@gmx.at

Mag. Christian Brödl, Kudlichstraße 18, A-3150 Wilhelmsburg;
E-Mail: broedlch@hotmail.com