

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-