



universität
wien

MASTERARBEIT

Titel der Masterarbeit

„Die Gemeindestruktureform in der Steiermark:
Eine Analyse aus Sicht der Raumordnung am Beispiel der
Region Neumarkt“

Verfasserin

Petra Perwein, BA

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, 2013

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 066 857

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Raumforschung und Raumordnung

Betreuer:

Univ.-Prof. Dr. Hans-Heinrich Blotevogel

Vorwort

Die steirische Landespolitik leitete im Jahr 2011 eine Gemeindestrukturreform ein, mit dem Ziel, leistungsfähigere Gemeinden zu schaffen und derzeitige Verwaltungsgrenzen an die Lebens- und Wirtschaftsstrukturen der Bevölkerung und der Betriebe anzupassen. Im Rahmen der Reform ist eine Reduzierung von 542 Gemeinden (Stand 2012) auf 288 Gemeinden bis zum Jahr 2015 vorgesehen. Die Aktualität des Projektes sowie die Raumwirksamkeit von territorialen Gebietsreformen und folglich deren Relevanz für die Raumordnung, begründen schließlich auch die Wahl der Thematik für die vorliegende Abschlussarbeit. Das Untersuchungsgebiet, die Region Neumarkt, in welcher eine Zusammenlegung von 7 bestehenden Gemeinden zu einer Großgemeinde geplant ist, umfasst u.a. meine Heimatgemeinde und wurde somit aus persönlichem Interesse ausgewählt.

Dass diese Arbeit umgesetzt werden konnte, liegt an einer Reihe von erfreulichen Umständen, für die ich mich an dieser Stelle herzlich bedanken möchte bei Univ.-Prof. Dr. Hans-Heinrich Blotevogel für die Betreuung dieser Arbeit sowie für zahlreiche wichtige Hinweise und Impulse, bei meinen InterviewpartnerInnen, welche ihr Wissen und ihre Erfahrungswerte sehr großzügig mit mir geteilt haben und die Arbeit schließlich um wichtige Argumente bereichert haben und bei DI Josef Holzer von der Landesstatistik Steiermark für die Aufbereitung und Bereitstellung von Daten. Ein ganz besonderer Dank gilt Verena Steidl, für viele interessante Diskussionen und die starke emotionale Unterstützung sowie meiner lieben Familie, einschließlich Michael Seidl, die mir stets, in jeglicher Hinsicht, zur Seite steht!

Petra Perwein

Wien, im November 2013

Zusammenfassung

Im Rahmen dieser Arbeit werden, am Beispiel der Region Neumarkt, die zu erwartenden räumlichen Auswirkungen der politisch eingeleiteten Gemeindestrukturreform in der Steiermark untersucht, um diese abschließend aus Sicht der Raumordnung bewerten zu können. Der empirische Teil der Arbeit beinhaltet eine Strukturanalyse der Gemeinden im Untersuchungsgebiet, welche aufbaut auf eine theoretische Auseinandersetzung mit dem Zentrale-Orte-Konzept, das eine wichtige Grundlage in der Planung der Reform darstellte, sowie mit der Diskussion rund um eine „optimale“ Gemeindegröße. Weiters werden Meinungen und Argumente von ExpertInnen und AkteurInnen im Rahmen einer SWOT-Analyse zusammenfassend dargestellt. In Anlehnung an die Theorie politisch-raumwirksamen Handelns nach REUBER (1999), findet zudem auch eine komprimierte geographische Konfliktanalyse Eingang in die Arbeit. Die Untersuchungen zeigen, dass sich für die Raumordnung, durch großräumiges Denken, Vorteile ergeben, welche etwa die Beseitigung von zwischengemeindlicher Standortkonkurrenz sowie ein besseres Nutzungspotenzial der vorhandenen Fläche betreffen. Außerdem zeigt sich, dass die, für die Auslastung wichtiger kommunaler Versorgungseinrichtungen, welche wiederum die Qualität der Gebietseinheiten maßgeblich mitdefinieren, erforderliche Mindestgemeindegröße (nach EinwohnerInnenzahl), in keiner der Gemeinden im Untersuchungsgebiet gegeben ist. Die Gemeindestrukturreform in der Steiermark ist, aus Sicht der Raumordnung, in ihren Überlegungen und Ansätzen schließlich als positiv zu bewerten. Die Umsetzung eines solchen Vorhabens auf politischer Ebene erscheint hingegen als ungeeignet. Die damit in Verbindung stehenden politischen Konflikte überdecken die eigentliche Bedeutsamkeit der Reform und beeinflussen die Akzeptanz des Projektes negativ.

Abstract

In this master thesis, the expected spatial impacts of the politically initiated municipal structural reform in Styria (Austria) are studied on the example of the Neumarkt region, with the aim to evaluate the project from the perspective of spatial planning. The empirical part of the thesis contains a structure analysis of the municipalities in the studied region that is based on a theoretical discussion of the central place concept, which represented an important foundation in the planning period of the reform, as well as on a discussion around an “optimal” size of municipalities. Furthermore, opinions and arguments of experts and stakeholders are summarized within the framework of a SWOT analysis. Based on the theory of political-space effective action by REUBER (1999), the thesis also includes a compressed geographical conflict analysis. The research shows that large-scale thinking brings benefits for spatial planning, for example there is no more site competition between municipalities and new potential for land use of the existing area. Furthermore, the results show that the municipalities in the studied region do not have the required minimal size (measured by the number of inhabitants), which can be calculated by the minimum utilization of care facilities that in turn are crucial for the quality of territorial units. The considerations and approaches of the municipal structural reform in Styria are finally considered to be positive from the perspective of spatial planning. The implementation of such a project on the political level, however, appears to be inappropriate. Related political conflicts may cover the actual significance of the reform and influence the acceptance of the project in a negative way.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	ii
Zusammenfassung	iv
Abstract	vi
1. Einleitung	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Ziel der Arbeit	2
1.3 Definition der Forschungsfrage(n)	2
1.4 Forschungsdesign	3
1.4.1 Literaturanalyse	3
1.4.2 Strukturanalyse auf Gemeindeebene	4
1.4.3 Interviews mit ExpertInnen und AkteurInnen	4
1.4.4 SWOT-Analyse	5
1.5 Aufbau der Arbeit	5
2. Theorien zur territorialen Gebietsreform	6
2.1 Normative Theorien als Grundlage für Raumordnung und Verwaltung	7
2.1.1 Theorie der Zentralen Orte	7
2.1.1.1 Die klassische Theorie der Zentralen Orte	8
2.1.1.2 Anwendungswert der Theorie der Zentralen Orte	10
2.1.2 Die optimale Gemeindegröße	14
2.2 Theorie politisch-raumwirksamen Handelns	17
2.2.1 Rational Choice Theorie	18
2.2.2 Public Choice Theorie	19
2.2.3 Das Konzept der „dreifachen Subjektivierung“	19
2.2.4 Empirische Befunde der Arbeit von Paul REUBER (1999)	20
2.3 Interkommunale Kooperation	23
3. Kommunale Gebietsreformen in Europa	26
3.1 Kommunale Gebietsreformen in ausgewählten Ländern Europas	26
3.1.1 Kommunale Gebietsreformen in Deutschland	26
3.1.2 Kommunale Gebietsreformen in Frankreich	27

3.1.3	Kommunale Gebietsreformen in den Niederlanden	28
3.1.4	Kommunale Gebietsreformen in Schweden	30
3.2	Gegenüberstellung von Gemeindezahlen in den EU-27 Staaten.....	31
4.	Die Gemeindestrukturreform in der Steiermark.....	33
4.1	Gemeindewesen in Österreich: Historische und rechtliche Grundlagen	33
4.2	Gebietsreformen in Österreich seit 1945	35
4.3	Daten und Fakten zur aktuellen Gebietsreform in der Steiermark	38
4.3.1	Ausgangslage	38
4.3.2	Vorgehensweise bei der Gemeindestrukturreform	42
4.3.2.1	Kriterien	42
4.3.2.2	Begleitmaßnahmen.....	44
4.3.2.3	Verhandlungsphasen.....	45
4.3.3	Die Gemeindeinitiative	46
5.	Die Gemeindestrukturreform am Beispiel der Region Neumarkt.....	48
5.1	Das Untersuchungsgebiet.....	48
5.1.1	Geographie und Topographie	48
5.1.2	Verkehrliche Anbindung.....	50
5.1.3	Bevölkerungsentwicklung und -struktur	50
5.1.4	Einordnung in die Landes- und Regionalplanung	54
5.1.4.1	Landesplanung: Landesplanung Steiermark	54
5.1.4.2	Regionalplanung: Region Murau	55
5.1.4.3	Kleinregionale Planung: Kleinregion „Zirbitzkogel Grebenzen“	56
5.1.5	Örtliche Raumordnung.....	57
5.1.6	Daseinsgrundversorgung.....	57
5.1.7	ArbeitspendlerInnenstatistik.....	59
5.1.8	Innerregionales Verflechtungsgefüge	60
5.2	Varianten von Fusionslösungen in der Region Neumarkt	65
5.3	SWOT-Analyse der angestrebten Fusionierung	70
5.3.1	Stärken.....	71
5.3.2	Schwächen	72
5.3.3	Chancen.....	73
5.3.4	Risiken	75
5.4	Raumbezogene politische Aushandlungsprozesse und Konflikte in der Region Neumarkt.....	80

5.4.1	AkteurInnen sowie deren Rollen und Ziele im raumbezogenen Konflikt.....	80
5.4.2	Die räumliche Komponente im Aushandlungsprozess	82
6.	Erkenntnisgewinn	85
7.	Schlussinterpretation und Handlungsempfehlungen	91
	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	I
	Tabellenverzeichnis.....	IX
	Lebenslauf (Auszug).....	XII
	Erklärung.....	XIV

1. Einleitung

1.1 Problemstellung

Das österreichische Bundesland Steiermark befindet sich aktuell in einem umfassenden Reformprozess, welcher auch eine Reformierung der kommunalen Gebietsebene beinhaltet. Bis zum Jahr 2015 sollten im Zuge der Gebietsreform 542 steirische Gemeinden (Stand 2012) auf 288 Gemeinden reduziert werden. Ziele sind unter anderem eine bessere Leistungsfähigkeit der Gemeinden sowie eine Anpassung der derzeitigen Verwaltungsgrenzen an die Lebens- und Wirtschaftsstrukturen der Bevölkerung und der Betriebe. Die Reformpartnerschaft hat für die Fusionierungen einen Entwurf für das gesamte Landesgebiet vorgelegt, nach welchem sich die Gemeinden, möglichst freiwillig, innerhalb eines definierten Zeitraumes zusammenschließen sollten bzw. fusioniert werden.

Eine derart großflächige Gebietsreform stellt im europäischen Vergleich keine Einzelercheinung oder Neuheit dar. Im Rahmen der Neuordnung der Verwaltung nach dem zweiten Weltkrieg, setzte europaweit eine Welle von kommunalen Gebietsreformen ein. So gab es beispielsweise in Schweden ab 1952, in Belgien ab 1964, in Deutschland im Laufe der 1960er und 1970er Jahre, in Dänemark 1970, in Österreich bzw. Niederösterreich 1975 und in der Schweiz in den 1990er Jahren weitgreifende Gebietsreformen, welche eine deutliche Reduzierung der Anzahl der Gemeinden nach sich zogen. Solche räumlichen Umstrukturierungen erwecken die Aufmerksamkeit vieler ForscherInnen. Gebietsreformen werden aus vielen verschiedenen Blickwinkeln untersucht und stellen ein interdisziplinäres Forschungsfeld dar. Demzufolge befassen sich u.a. die Politik-, Rechts-, Verwaltungs- und Wirtschaftswissenschaften mit dieser Materie.

Abseits des umfangreichen politischen- und verwaltungsorientierten Diskurses, sollte Gebietsreformen, aufgrund ihrer raumwirksamen Eigenschaften, auch von Seiten der Raumordnung eine gewichtige Rolle beigemessen werden. Hier besteht in der Literatur jedoch eine Lücke. Nur wenige publizierte Werke befassen sich mit speziell raumordnerischen Fragestellungen, wie: *Lassen sich aus der Raumordnung Hinweise auf optimale Territorialgliederungen ableiten? Führen unterschiedliche Lösungsvarianten zu unterschiedlicher raumordnerischer Effektivität?*

Um die zu erwartenden räumlichen Auswirkungen der Gemeindestrukturreform in der Steiermark aus Sicht der Raumordnung beurteilen zu können, bedarf es somit einiger Analysen, welche im Zuge dieser Arbeit am konkreten Beispiel der Region Neumarkt durchgeführt werden.

1.2 Ziel der Arbeit

In dieser Abschlussarbeit sollten raumordnungsrelevante Aspekte von Gebietsreformen im Mittelpunkt der Untersuchungen stehen. Das erklärte Ziel dieser Arbeit ist es schließlich, einen Forschungsbeitrag zum Thema der kommunalen Gebietsreform aus Sicht der Raumordnung zu leisten. Die Sicht der Raumordnung sollte jedoch keine isolierte Betrachtungsweise bedeuten. Fragen die etwa eine optimale Territorialgliederung oder politisch raumwirksame Konflikte und Aushandlungsprozesse im Kontext von Gebietsreformen betreffen, sollten jedenfalls Berücksichtigung finden, sofern ein wechselseitiges Verhältnis zu Raumordnungsaspekten anzunehmen ist.

Als Analysegegenstand dient die aktuelle Gemeindestrukturreform in der Steiermark bzw. konkret die Beispielregion Neumarkt. Für diese Region wurde von Seiten des Landes eine Fusionierung von 7 bestehenden Gemeinden geplant. Schließlich sollte es am Ende der Arbeit möglich sein, eine Bewertung der Reform aus Sicht der Raumordnung vorzunehmen sowie allgemeine und regionsspezifische Handlungsempfehlungen zu formulieren.

1.3 Definition der Forschungsfrage(n)

Die steirische Gemeindestrukturreform basiert u.a. auf einer umfassenden raumstrukturellen Untersuchung der Gemeinden und Regionen. Um erkennbaren negativen Entwicklungstrends entgegenzuwirken und die Regionen für die Zukunft zu stärken, sehen die steirischen Reformpartner in der Vergrößerung der kommunalen Gebietseinheiten einen geeigneten Lösungsweg. Im Leitfaden zur Reform formulierte raumbedeutsame Ziele betreffen die bessere Nutzung der vorhandenen Fläche, die Anpassung der Verwaltungsgrenzen an die täglichen Aktionsräume der BürgerInnen sowie eine wirtschaftliche Stärkung der Regionen. Inwiefern diese Ziele im ausgewählten Untersuchungsgebiet durch eine Fusionierung erreicht werden

können, wird, unter Zuhilfenahme geeigneter Methoden zur Beantwortung nachstehender Forschungsfragen, untersucht:

- Welche raumstrukturellen Merkmale weisen die von der Fusionierung betroffenen Gemeinden auf?
- Wie steht es aktuell um die Deckung der Daseinsgrundversorgung im Untersuchungsgebiet?
- Stellt die neue Großgemeinde in der Region Neumarkt eine „optimale“ und leistungsfähige Gemeindegröße dar?
- Kann, im Falle einer Fusionierung, tatsächlich von einem besseren Nutzungspotenzial der vorhandenen Fläche für den Siedlungsraum und die wirtschaftliche Entwicklung ausgegangen werden?
- Welche Chancen und Risiken ergeben sich in Bezug auf die Neugestaltung der Instrumente der örtlichen Raumordnung?
- Welche raumbezogenen politischen Konflikte bestehen und inwiefern äußern sich diese?

Schließlich lautet die übergeordnete Forschungsfrage wie folgt: *Wie ist die Gemeindestrukturereform, am konkreten Beispiel der Region Neumarkt, aus Sicht der Raumordnung zu beurteilen?*

1.4 Forschungsdesign

Im Rahmen dieser Arbeit wird ein Mix von verschiedenen Methoden angewandt. Das empirische Untersuchungsdesign setzt sich schließlich aus qualitativen und quantitativen Erhebungsmethoden zusammen. Der qualitative Teil umfasst eine Literaturanalyse, Interviews mit ExpertInnen und AkteurInnen. Im Rahmen der quantitativen Analyse werden Strukturdaten der relevanten Gemeinden zusammengetragen und untersucht. Zudem wird eine SWOT-Analyse als empirisches Forschungsdesign herangezogen.

1.4.1 Literaturanalyse

Um die vorliegende Arbeit in den aktuellen Stand der Forschung einzubetten, ist es unabdingbar, die thematisch relevante Literatur inhaltlich aufzuarbeiten. Bei der Auswahl der Basisliteratur stellen Schlüsselbegriffe (wie z.B. „territoriale Gebietsreform“, „Gemeindestrukturereform“ und „kommunale Neuordnung“) im

Arbeitstitel ein wichtiges Kriterium dar. Nach Aufarbeitung der Basisliteratur, welche den Grundstein für den inhaltlichen Aufbau des Theorieteils dieser Arbeit bildet, wird ergänzende Literatur recherchiert und mit eingearbeitet. Wenn auch der Hauptteil der Literaturanalyse der schriftlichen Ausarbeitung vorangestellt ist, stellt diese zugleich eine begleitende und fortlaufende Analysemethode dar.

1.4.2 Strukturanalyse auf Gemeindeebene

Um das Geschehen im Untersuchungsgebiet im Hinblick auf die Fragestellungen bewerten zu können, ist es unabdingbar, die Region vorab zu analysieren. Dabei sollen etwa geographische und demographische Daten analysiert - sowie funktionale Ausstattungsmerkmale erhoben werden. Die Analyse basiert zum Großteil auf einer Auswertung von bereits erhobenen Sekundärdaten. Die Daten werden vorwiegend über die Homepage des Landes Steiermark sowie über Statistik Austria bezogen. Weitere Quellen stellen das eigens gewonnene Wissen über das Untersuchungsgebiet – sowie von der Landesstatistik Steiermark bereitgestellte Daten dar. In weiterer Folge beinhaltet die Strukturanalyse auch eine entsprechende graphische Aufbereitung der Daten.

1.4.3 Interviews mit ExpertInnen und AkteurInnen

Eine weitere wichtige Methode stellt die Durchführung von Interviews mit ExpertInnen sowie mit AkteurInnen in der Region dar. Bei der Auswahl der InterviewpartnerInnen wird darauf geachtet, dass ein möglichst breites Spektrum an Fachwissen und Erfahrungswerten erhoben werden kann. Unter den InterviewpartnerInnen sollen sich schließlich VertreterInnen des Landes, zuständige RaumplanerInnen in der Region, universitäre FachexpertInnen sowie AkteurInnen und EntscheidungsträgerInnen in der Region wieder finden. Die Durchführung der Interviews erfolgt, je nach Wunsch und raum-zeitlicher Verfügbarkeit der PartnerInnen, auf persönlichem-, telefonischem- oder schriftlichem Wege. Die Befragung stützt sich auf einen Fragenkatalog mit offenen Fragestellungen, wobei die Fragestellungen, einem vorab angenommenen Wissensstand der InterviewpartnerInnen über die Region, angepasst wurden.

1.4.4 SWOT Analyse

Die Ergebnisse, welche aus den Erhebungen hervorgegangen sind, werden im Rahmen einer SWOT Analyse zusammengeführt. Die SWOT Analyse ist eine Untersuchungsmethode, welche der Strategieentwicklung dient. SWOT steht dabei für **S**trengths (Stärken), **W**eaknesses (Schwächen), **O**pportunities (Chancen) und **T**hreats (Risiken). Dieses Forschungsdesign ermöglicht die Betrachtung und Analyse von internen und externen Einflussgrößen. Bei einer regionalen SWOT Analyse werden die Stärken und Schwächen (interne Faktoren bzw. Situation) sowie die Chancen und Risiken (externen Faktoren) einer Region betrachtet (vgl. ÖIR 2007, S. 93). Die SWOT Analyse, welche im Rahmen der vorliegenden Arbeit durchgeführt wird, sieht eine Analyse jener Fusionsvariante im Untersuchungsgebiet, welche bis zum Jahr 2015 umgesetzt werden sollte bzw. einer Gemeindefusion im Allgemeinen vor. Die identifizierten Chancen und Risiken sind dabei frei von einer Interpretation der Autorin und bauen ausschließlich auf bis dahin gewonnene Erkenntnisse aus der Literaturanalyse sowie den Interviews auf.

1.5 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Arbeit gliedert sich im Wesentlichen in vier Abschnitte. In einem ersten Abschnitt, welcher das Theoriegerüst darstellt, werden Theorien und Konzepte, welche von thematischer Relevanz sind, vorgestellt. Weiters finden sich in diesem Abschnitt empirische Befunde aus ausgewählten europäischen Ländern sowie eine detaillierte Beschreibung der Gemeindestrukturreform, welche nachfolgend analysiert wird. Der zweite große Abschnitt dieser Arbeit beinhaltet die Empirie. Dieser Teil beginnt mit einer Vorstellung des Untersuchungsgebiets, welche zugleich die Strukturanalyse der Gemeinden beinhaltet. In einem weiteren Teilabschnitt werden unterschiedliche Fusionsvarianten untersucht. Anschließend werden die Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken, welche Gemeindefusionen bzw. die Gemeindefusion in der Region Neumarkt betreffen, identifiziert. Der empirische Teil endet mit der Darstellung raumbezogener politischer Konflikte im Untersuchungsgebiet. Der dritte Abschnitt dieser Arbeit beinhaltet den Rückbezug der empirischen Erkenntnisse auf das Theoriekonzept. In einem letzten Abschnitt werden schließlich Schlussinterpretationen und Handlungsempfehlungen der Autorin vorgenommen.

2. Theorien zur territorialen Gebietsreform

Bevor im Folgenden ausgewählte Theorien zur kommunalen Gebietsreform vorgestellt werden, wird an dieser Stelle näher erläutert, was unter einer territorialen Gebietsreform überhaupt zu verstehen ist bzw. vor welchem Hintergrund und mit welchen Zielsetzungen Gebietsreformen veranlasst werden.

„Eine Gebietsreform wird auch als ‚(kommunale) Neugliederung‘ bezeichnet. Sie beschreibt eine territoriale Verwaltungsreform, die zur Bildung anderer, meist größerer Verwaltungseinheiten führt. Gebietsreformen werden selten isoliert, meist zusammen mit Funktionalreformen umgesetzt“ (BBSR 2010, S. 1).

Das übergeordnete Ziel vieler Gebietsreformen ist die Schaffung von leistungsfähigeren Verwaltungsstrukturen. Die Herausforderung dabei stellt die Herstellung von einem [...] Gleichgewicht zwischen Effizienz und Bürgernähe [...]“ (ebd.) dar. Weitere wichtige Zielsetzungen betreffen etwa die Verwirklichung einer Chancengleichheit von ländlichen und städtischen Lebensverhältnissen oder die Minimierung von negativen Stadt-Umland-Effekten, die Stärkung von bereits bestehenden Kooperationen, die Neuordnung der Gebiete unter raumordnerischen und infrastrukturellen Aspekten sowie die Verbesserung der Daseinsgrundversorgung für die BürgerInnen. (vgl. BBSR 2010; GUTH und SCHEER 2010; KATAGI 2012; WOLLMANN 2012)

Gemeindefusionen können auf freiwilliger Basis erfolgen oder aber verbindlich, auf Basis von entsprechenden Gesetzen, umgesetzt werden. In der deutschsprachigen Literatur wird häufig von einer „nordeuropäischen Reformvariante“ und von einer „südeuropäischen Reformvariante“ gesprochen. Bei der nordeuropäischen Variante wird eine „[...] Fusion der Gemeinden auf Basis einer verbindlichen Gesetzgebung durchgeführt“ (KATAGI 2012, S. 36). Die zweite Variante, das „südeuropäische Reformmodell“, sieht eine weitgehende Beibehaltung der Gemeindestruktur vor. Die Fusion von Gemeinden erfolgt nach diesem Modell nur mit deren Zustimmung (vgl. ebd.).

Territoriale Gebietsreformen stellen seit vielen Jahrzehnten ein interdisziplinäres Forschungsfeld dar. So beschäftigen sich etwa die Politik-, Wirtschafts-, Sozial-,

Rechts- sowie Raumordnungswissenschaften mit dieser Materie. Die Perspektiven und die konkreten Untersuchungsobjekte unterscheiden sich dabei je nach Forschungsrichtung und –fragen. Dennoch orientieren sich die meisten Arbeiten an Theorien und Konzepten, welche im Kontext territorialer Gebietsreformen grundlegend sind:

Im Hinblick auf die Theorie zur territorialen Verwaltungs- und Gebietsreform sind ältere Werke und Modelle nach wie vor von großer Bedeutung. An dieser Stelle sei beispielsweise auf die, in den 1930er Jahren von Walter CHRISTALLER entwickelte „Theorie der zentralen Orte“ hingewiesen, welche weiterentwickelt und adaptiert wurde. Das in Anlehnung an die Theorie entstandene Zentrale-Orte-Konzept, stellt bis heute eine wichtige Grundlage dar, wenn es um Fragen der Gestaltung einer optimalen Versorgungs- und Verwaltungsstruktur auf räumlicher Ebene geht. Einen weiteren relevanten Beitrag zur Forschung leistete der Verwaltungswissenschaftler Frido WAGENER (1969) mit seinem Werk „Neubau der Verwaltung“. WAGENER erarbeitete einen Bewertungsmaßstab, welcher eine quantitative Beurteilung der Leistungsfähigkeit unterschiedlicher Verwaltungseinheiten ermöglichte. Darauf aufbauend entwickelte der Wissenschaftler schließlich ein Modell der Verwaltung, welches eine gesteigerte Produktivität durch Änderung der Organisationsstruktur der Verwaltung versprach (vgl. PÜTTNER 1973, S. 25).

Einen aktuelleren wichtigen Beitrag zur Thematik der territorialen Gebietsreform lieferte Paul REUBER mit seiner Habilitationsschrift aus dem Jahr 1999, welche den Titel „Raumbezogene Politische Konflikte – Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen“ trägt und dem Fachbereich der politischen Geographie zuzuordnen ist. In diesem Werk stellen insbesondere politische Aushandlungsprozesse und Konflikte zentrale Untersuchungsobjekte dar.

Im Folgenden werden die, für die vorliegende Arbeit als wichtig erachteten, Theorien und Konzepte vorgestellt.

2.1 Normative Theorien als Grundlage für Raumordnung und Verwaltung

2.1.1 Theorie der Zentralen Orte

Territoriale Gebiets- und Verwaltungsreformen basieren zumeist auf dem Gedanken, leistungsfähigere und sparsamere Verwaltungseinheiten zu schaffen. Hierfür sind

grundlegende Analysen der Verwaltungseinheiten sowie derer funktionaler Bedeutung anzustellen. Dem Begriff der „Zentralität“ wird dabei meist eine wichtige Rolle beigemessen. Unter Zentralität ist in diesem Kontext ein „[...] Bedeutungsüberschuss eines Ortes gegenüber seinem Umland [...]“ (BORS DORF und BENDER 2010, S. 267) zu verstehen. Um demgemäß auf räumlicher Ebene die optimalen Entscheidungen treffen zu können, orientieren sich die EntscheidungsträgerInnen vielfach an zentralörtlichen Systemen.

2.1.1.1 Die klassische Theorie der Zentralen Orte

Als die wohl prominenteste zentralörtliche Theorie innerhalb der Geographie und Raumplanung ist die „Theorie der zentralen Orte“ von Walter CHRISTALLER zu nennen. Mit der Veröffentlichung seiner Dissertation („Die zentralen Orte in Süddeutschland“) im Jahr 1933, revolutionierte er die funktionale Stadtforschung. (vgl. BORS DORF und BENDER 2010, S. 267) „Sein Ziel war die Ableitung von Gesetzmäßigkeiten über die Größe, Anzahl und räumliche Verteilung von Siedlungen mit ‚städtischen‘, d.h. tertiärwirtschaftlichen Funktionen (→ Dienstleistungen)“ (BLOTEVOGEL 2005, S. 1307). 1940 wurde die Zentrale Orte Theorie nach CHRISTALLER von August LÖSCH reformuliert. LÖSCH arbeitete insbesondere die ökonomischen Grundlagen der Theorie heraus und zielte auf eine „[...] umfassende gesamtwirtschaftliche Theorie von Standorten und Marktgebieten“ (ebd.) ab. Aus den unterschiedlichen Zielsetzungen wird der Doppelcharakter der Zentrale Orte Theorie ersichtlich: einerseits dient die Theorie zur Erklärung der Verteilung von Städten sowie derer Größe und Anzahl und andererseits bietet sie sich als Standorttheorie absatzorientierter Betriebe und ihrer Marktgebiete an. (vgl. ebd., S. 1308)

Der klassischen Zentrale-Orte-Theorie gehen einige Annahmen voraus:

- (i) *„In der Tradition der Neoklassik wird ein vollkommener Markt mit polypolistischem Verhalten, gegebenen Marktpreisen und ohne staatliche Einwirkung angenommen*
- (ii) *Anbieter und Nachfrager verhalten sich nach dem Modell des homo oeconomicus, d.h., sie maximieren ihren Nutzen und besitzen vollständige Informationen über die Möglichkeiten und Folgen ihres Handelns.*
- (iii) *Der vollkommene „Punktmart“ wird durch die Einführung der räumlichen Dimension differenziert, wobei der Raum als unbegrenzt und isotrop*

angenommen wird: Er sei hinsichtlich natürlicher Ausstattung, Produktionsbedingungen, Bevölkerungs- und Einkommensverteilung, Nachfrage, Verkehrserschließung und Transportarten homogen.“ (ebd.)

Folglich wird der Fall eines Gutes (nichtubiquitär), welches an einem bestimmten Ort (A) angeboten wird, unter eben diesen Annahmen näher betrachtet. Das Gut kann am Ort A zum Marktpreis (P) erworben werden. Nachfrager, welche sich außerhalb des Ortes A befinden, müssen zusätzlich Transportkosten (T) aufwenden. Diese wiederum nehmen mit zunehmender Distanz von Ort A proportional zu $(P + T_d)$. Mit zunehmenden Gesamtkosten sinkt die Nachfrage, weshalb auch die auf den Ort P gerichtete Nachfrage mit zunehmender Distanz sinkt. (vgl. ebd.)

„Aufgrund der Prämissen des isotropen Raumes lässt sich die auf den Ort A bezogene Gesamtnachfrage durch einen Kegel mit der Spitze über A beschreiben, dessen Radius die sog. äußere Reichweite und dessen Grundfläche das größtmögliche Marktgebiet des betreffenden Gutes bezeichnet. Das Volumen des (von A. LÖSCH so genannten) Nachfragekegels entspricht dem theoretischen Maximum des am Ort A realisierbaren Absatzes des betreffenden Gutes“ (BLOTEVOGEL 2005, S. 1308).

Zusätzlich zum Standort A kann jedoch von mehreren Anbieterstandorten ausgegangen werden, welche allesamt ihre kreisförmigen Marktgebiete haben. Diese Marktgebiete rücken durch das Auftreten weiterer Anbieter soweit aneinander, bis eine Mindestgrößenschwelle erreicht ist. Die Mindestgrößenschwelle kennzeichnet dabei jenes Gebiet, welches der Anbieter zur Kostendeckung benötigt. (vgl. ebd.)

Die innere Reichweite von unterschiedlichen Gütern variiert. Grund hierfür sind die unterschiedlichen Marktmindestgrößen, woraus sich schließlich auch die Hierarchie zentraler Güter begründen lässt (vgl. ebd.):

„Güter niedrigen zentralörtlichen Ranges werden an einem dichtmaschigen Netz von Standorten mit entsprechend kleinen Marktgebieten angeboten, Güter hohen zentralörtlichen Ranges nur an wenigen Standorten mit großflächigen Marktgebieten. [...] Um Agglomerationsvorteile zu nutzen, ist es für die Anbieter von Gütern unterschiedlichen Ranges rational, so weit wie möglich dieselben Standorte zu wählen“ (ebd.).

2.1.1.2 Anwendungswert der Theorie der Zentralen Orte

Die Zentrale Orte Theorie wurde in der Fachliteratur vielfach aufgegriffen und diskutiert. Je nach Fragestellung wurden Modifikationen, Ergänzungen und Ableitungen vorgenommen. In der Raumordnungspolitik wurde, aufbauend auf die Theorie, ein Zentrale-Orte-Konzept entwickelt. So werden in vielen Landes- und Regionalentwicklungskonzepten Hierarchien festgelegt, welche Zentren von unterschiedlicher regionaler Bedeutung ausweisen, die schließlich, je nach Fragestellung, als Planungsgrundlage und Entscheidungshilfe dienen. „Das Zentrale-Orte-Konzept [abgeleitet von der Theorie der Zentralen Orte] lässt sich als Ordnungskategorie bzw. raumordnungspolitisches Modell verstehen, welches versucht, die Zielvorgabe einer flächendeckenden Versorgung durch öffentliche Dienste und Einrichtungen zu erreichen. Die Zentrale-Orte-Theorie dient dabei als normative Zielvorgabe“ (AIGNER 2003, S. 25). Aus einer typologischen Zuordnung der Gemeinden nach ihrem Zentralitätscharakter, resultieren die folgenden Hauptkategorien: Ober-, Mittel- und Kleinzentrum. Je nach Land und Anwendungsbereich werden dabei vielfach mehrere Subtypen hinzugezogen. Zudem bestehen auch in der Terminologie Unterschiede. Im Kontext aktueller Entwicklungen schlägt BLOTEVOGEL (2002) beispielsweise eine vierstufige Differenzierung in „Metropolregion“, „Oberzentrum“, „Mittelzentrum“ und „Grundzentrum“ vor (vgl. BLOTEVOGEL 2002, S. XXVII). Jede Kategorie setzt dabei eine bestimmte Ausstattung mit Einrichtungen des öffentlichen und privaten Dienstleistungssektors voraus und die Gemeinden übernehmen, je nach hierarchischer Stufe, eine unterschiedliche Versorgungsfunktion für sich und ihr Umland.

Da die Theorie der Zentralen Orte in ihren Grundzügen modellhaft von einem homogenen Raum sowie von Entscheidungsprozessen, welche ausschließlich auf eine Kostenminimierung zurückzuführen sind, ausgeht und diese Grundvoraussetzungen in der Realität niemals zutreffen, wurde sie auch einiger Kritik unterzogen. So hat sich beispielsweise gezeigt, dass sich Versorgungsbereiche für Güter überschneiden, dass verschiedene Sozial- und Altersgruppen auch zu unterschiedlichen zentralen Orten tendieren oder dass etwa die Verflechtungsbereiche in Gebieten je nach Bevölkerungsdichte variieren. (vgl. BORSDORF und BENDER 2010, S. 270 f) GEBHARD (1996) merkt an, [...] dass die Zentrale Orte-Theorie in ihrem klassischen Verständnis nicht mehr geeignet ist, die aktuellen Raumstrukturen und Entwicklungen zu erklären. Eine Weiterentwicklung

wird in Richtung Dynamisierung der Theorie und in eine sozial- und verhaltenspsychologische Orientierung der Empirie gehen müssen“ (ebd., S. 272). Auch BLOTEVOGEL (1996) kommt zu dem Schluss, dass der Theorie der Zentralen Orte in der Grundlagenforschung keine große Bedeutung mehr beigemessen werden kann, da bereits viele leistungsfähigere Modelle und Konzepte entworfen wurden. (vgl. BLOTEVOGEL 1996, S. 23) Für die Raumordnungspolitik hingegen hat das *Zentrale-Orte-Konzept* auch heute noch einen wichtigen Anwendungswert, weshalb auch in dieser Arbeit näher darauf eingegangen wird.

Zentrale Orte Österreichs nach BOBEK und FESL 1978 bzw. 1983

H. BOBEK und M. FESL (1978) haben das System der Zentralen Orte Österreichs im Rahmen einer empirischen Untersuchung ganzheitlich erfasst. „Die Feststellung der Zentralen Orte erfolgte mit Hilfe einer großen Zahl von ausgewählten Diensten, die zugleich auch als Kriterien für ihre Einstufung in verschiedene Ränge dienten“ (BOBEK und FESL 1978, S. 1). Insgesamt wurden 182 Dienste, welche alle wichtigen Sparten des tertiären Sektors beinhalten, erfasst. Die Klassifizierung der Zentralen Orte stützte sich einerseits auf die Gesamtzahl der Dienste im jeweils untersuchten Ort und andererseits auf den Anteil an stufenspezifischen Diensten, welche eine Reihung der Zentralen Orte in Stufen und Ausstattungsstufen ermöglichte. (vgl. BOBEK und FESL 1983, S. 1 f) Die Stufen geben Auskunft über die Ausstattungsart (schwach, mäßig, gut bis sehr gut). Das System der Zentralen Orte sah schließlich eine Kategorisierung in folgende Stufen vor (vgl. ebd., S. 3):

- Zentraler Ort der unteren Stufe (Rang 1-3)
- Zentraler Ort der mittleren Stufe (Rang 4-6)
- Zentraler Ort der Viertelhauptstadt-Stufe (Rang 7a-7c)
- Zentraler Ort der Landeshauptstadt-Stufe (Rang 8-9)
- Bundeshauptstadt (Rang 10)

Zentrale Orte der Steiermark (Kategorisierung vorgenommen vom Land Steiermark)

Für die Steiermark wird im Raumordnungsgesetz 2010 in § 3 eine 4-stufige Hierarchie von Zentralen Orten vorgegeben, wobei Zentrale Orte vorab definiert werden als „[...] Gemeinden mit einem Angebot an öffentlichen und privaten Dienst- und Versorgungsleistungen von zumindest überörtlicher Reichweite [...]“ (Das Land

Steiermark 2012, S. 9). Das Netz Zentraler Orte umfasst die folgenden Hierarchiestufen (vgl. ebd. S. 70):

1. **„Kernstädte**, das sind Städte mit einem öffentlichen und privaten Güter- und Leistungsangebot des Ausnahmebedarfes der Bevölkerung des Landes;
2. **regionale Zentren**, das sind Orte mit einem öffentlichen und privaten Güter- und Leistungsangebot des gehobenen Bedarfes der Bevölkerung einer Region;
3. **regionale Nebenzentren** ergänzen die regionalen Zentren, um das Güter- und Leistungsangebot der regionalen Zentren in allen Regionsteilen sicherzustellen;
4. **teilregionale Versorgungszentren**, das sind Orte mit einem öffentlichen und privaten Güter- und Leistungsangebot des Grundbedarfes der Bevölkerung mehrerer Gemeinden beziehungsweise einer Kleinregion.“ (Das Land Steiermark 2012, S. 70; eigene Hervorhebung)

Die Festlegung der Zentralen Orte der Stufen 1, 2 und 3 gilt als Landesaufgabe. Teilregionale Versorgungszentren sind hingegen bei der Erstellung von Regionalen Entwicklungsprogrammen auszuweisen. (vgl. ebd.)

PlanerInnen, welche vom Land Steiermark beauftragt wurden, mit Hilfe aktueller Methoden Zentrale Orte zu identifizieren, bedienten sich schließlich dreier Kriterien: „[...] Beschäftigte am Arbeitsort im tertiären Sektor (Dienstleistungsarbeitsplätze), Nettoproduktionswert (Bedeutung einer Gemeinde im Einzel- und Großhandel sowie Lagerung), und Steueraufkommen (Wirtschaftskraft) [...]“ (Das Land Steiermark: <http://www.raumplanung.steiermark.at/>) Die Ausprägungen der Kriterien in den jeweiligen Gemeinden wurden dann in Bezug zum Landesschnitt gesetzt und somit der allfällige Bedeutungsüberschuss der Gemeinde ermittelt (vgl. Abbildung 1).

*„Dabei werden in einem Fall die Dienstleistungsarbeitsplätze in 10 (zentralitätsrelevante) Wirtschaftsklassen unterteilt und daraus nach Durchführung einer Gewichtung Teilzentralitäten ermittelt, aus welchen **„zentrale Basisstandorte“** (mind. 4 ausgeprägte Teilzentralitäten) und **„Sonderstandorte“** (1-2 hoch ausgeprägte Teilzentralität(en)) abgeleitet werden. Die zentralen Basisstandorte werden aufgrund Ausprägung und Zahl der Teilzentralitäten zu verschiedenen Typen zusammengefasst. Im nächsten Schritt werden für alle Gemeinden, die nicht zentrale Basisstandorte sind, ungewichtete Teilzentralitäten ermittelt und daraus **„teilregionale Versorgungszentren“** abgeleitet (mind. 7 ausgeprägte Teilzentralitäten). Zentrale Basisstandorte werden mit räumlich in Bezug stehenden*

Nachbargemeinden (mit Mind. 1 Teilzentralität) zu „Gruppenstandorten“ zusammengefasst.

Im anderen Fall wird – für 3 Zeitpunkte – der absolute Bedeutungsüberschuss der jeweiligen Gemeinde (theoretisch versorgte „fiktive Wohnbevölkerung“) anhand aller 3 Kriterien (einzeln und zusammengefasst) ermittelt. Die Klassenbildung erfolgt hier aufgrund der Zahl der fiktiven Wohnbevölkerung. Danach werden die Gemeinden aufgrund ihres räumlichen Bezuges zueinander und der gemeinsamen Wohnbevölkerung zu **Gemeindegruppen** zusammengefasst“ (Das Land Steiermark: <http://www.raumplanung.steiermark.at/>).

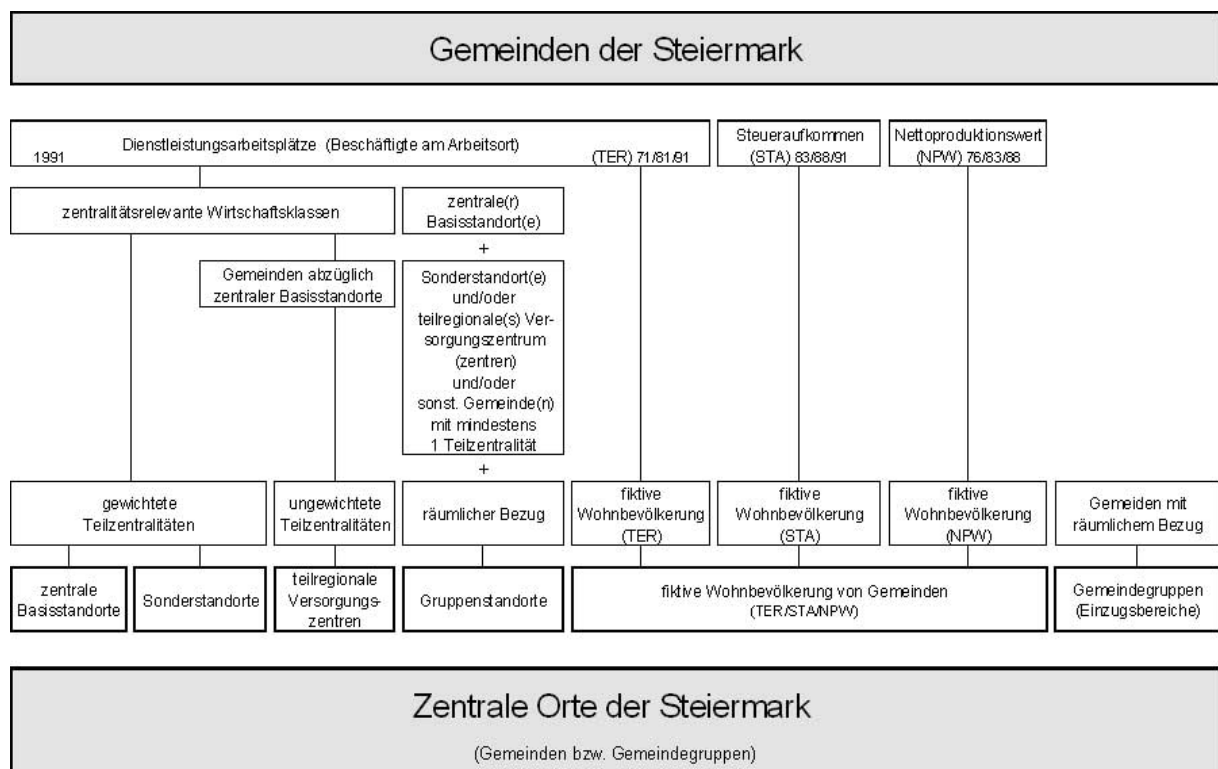


Abbildung 1: Methode zur Bestimmung von Zentralen Orten in der Steiermark (Quelle: Das Land Steiermark: <http://www.raumplanung.steiermark.at/>; Zugriff: 04.09.2013)

Gerade auch im Kontext von kommunalen Neugliederungen wird immer wieder auf das Zentrale-Orte-Konzept zurückgegriffen. „Der spezifische Beitrag des Zentrale-Orte-Konzepts zur kommunalen Neugliederung liegt [...] in dem Prinzip, solche Orte zu Gemeinden (bzw. Verwaltungsgemeinschaften) zusammenzuschließen, die durch enge zentralörtliche Verflechtungen bereits miteinander verbunden sind“ (BLOTEVOGEL 1996, S. 23, S. 17). Bei Berücksichtigung dieser bereits vorhandenen Verflechtungen, ist ein größerer Erfolg hinsichtlich der Akzeptanz eines solchen Vorhabens von Seiten der betroffenen Bevölkerung zu erwarten. (vgl. ebd.) Zudem

entspricht dieser Kerngedanke auch dem Prinzip der „fiskalischen Äquivalenz“, wobei diese dann vorliegt, „[...] wenn eine räumliche Deckungsgleichheit zwischen der Gruppe der Nutzer und den Finanzierern einer öffentlichen Leistung sowie jener Personengruppe realisiert ist, die über die Entscheidungsrechte zur Gestaltung der betreffenden Leistung verfügt“ (LANDSBERG 2010, S. 303).

CHRISTALLER hat mit seiner Theorie ein analytisches Modell geschaffen, welches eine Reduzierung der komplexen Realität auf ein vereinfachtes Konstrukt vermag. (vgl. FASSMANN 2004, S. 187) „Die Raumordnung hat dieses Modell dankbar aufgegriffen und ein normatives Instrument daraus gemacht“ (ebd.).

2.1.2 Die optimale Gemeindegröße

Die Diskussion um die optimale Gemeindegröße wird im Zuge fast jeder Gebietsreform erneut entfacht. Es stellen sich u.a. die folgenden Fragen: Welchen Einfluss hat die Gemeindegröße auf die Verwaltungskosten und Leistungsfähigkeit einer Gemeinde? Was ist die *optimale* Gemeindegröße? Gibt es eine einheitliche Gemeindegröße?

Insbesondere im wissenschaftlichen Kontext der Verwaltungswissenschaft wird der Gemeindegröße Aufmerksamkeit gewidmet. Als grundlegendes Werk ist in diesem Zusammenhang die Arbeit „Neubau der Verwaltung“ von Frido WAGENER (1969) zu nennen. WAGENER beschreibt in seiner Arbeit beispielhaft, wie sich die optimale Größe einer Verwaltungseinheit errechnen lässt indem er die folgende Frage stellt: Wann rentiert sich eine Schreibmaschine? Es wird davon ausgegangen, dass die Schreibmaschine den ganzen Tag in Betrieb sein muss, da die Schreibmaschine sonst als unrentabel zu beurteilen ist. Dies hat zur Folge, dass dementsprechend viel Schreibarbeit zu erledigen sein muss. Hinzu kommt dann noch die Berücksichtigung der Anzahl der nötigen Fachkräfte, welche für die Verwaltung erfahrungsgemäß benötigt werden. Unter Berücksichtigung der zumutbaren Arbeitsbelastung der Fachkräfte, lässt sich schließlich die adäquate EinwohnerInnenzahl berechnen. (vgl. PÜTTNER 1973, S. 26.) Zusammengefasst bedeutet das, dass „[d]ie Bedingungen des Apparates, seine ‚Verwaltungskraft‘ [die] Größe der Verwaltungseinheiten [diktieren], nicht etwa Überlegungen bürgerschaftlicher Kooperation oder gewachsene

Zusammenhänge“ (ebd.). Diese eindimensionale und rein ökonomische Sichtweise wurde vielfach diskutiert und kritisiert.

Aktuell werden sehr viele verschiedene empirische Methoden angewandt, um die optimale Gemeindegröße zu errechnen. Insbesondere die Anzahl und Art der Indikatoren, welche in die Untersuchungen mit aufgenommen werden, variieren dabei sehr stark. Dementsprechend weisen auch die Ergebnisse der Studien große Unterschiede auf. In Deutschland wird beispielsweise, je nach Untersuchung, von einer optimalen Gemeindegröße von 5.000 bis 50.000 EinwohnerInnen ausgegangen, in Dänemark von 30.000 bis 50.000 (vgl. MOSER und FISCHER 2010, S. 12) FAGANINI (1974) verglich die Gemeindeausgaben pro Kopf und kam zu einer optimalen Gemeindegröße von 3.000 bis 5.000 EinwohnerInnen. Viele der Studien sind jedoch mit methodischen Problemen verbunden und vernachlässigen wichtige Parameter. So „[...] ist es zudem nötig, andere Faktoren (wie Gemeindetyp, Lage etc.) zu berücksichtigen, da diese die Kosten beeinflussen und davon auszugehen ist, dass diese Faktoren auch einen Einfluss darauf haben, wie groß optimaler Weise eine Gemeinde sein soll“ (ebd., S.14). Auch Jun KATAGI (2012) hält fest, dass eine optimale Gemeindegröße nicht absolut festgestellt werden kann. Neben Schlussfolgerungen aus finanzieller Perspektive, müssen auch Faktoren wie die Aufgaben der Gemeinden, die geografische Situation sowie der historische Pfad berücksichtigt werden (vgl. KATAGI 2012, S. 43). Wenn auch ExpertInnen vermehrt zu dem Ergebnis kommen, dass eine eindimensional definierte optimale Gemeindegröße nicht existiert (vgl. WIRTH 2010, S. 16), stellt die Annahme über eine optimale Gemeindegröße (meist nach EinwohnerInnenzahl) im Rahmen von Fusionierungen häufig dennoch eine treibende Kraft sowie einen anzustrebenden Richtwert dar.

Eine vom Amt der Steiermärkischen Landesregierung in Auftrag gegebene Studie der Joanneum Research Forschungsgesellschaft, erklärt am Beispiel Österreich bzw. Steiermark die Problematik der Fehlinterpretation des Zusammenhangs von Gemeindegröße und den durchschnittlichen pro-Kopf-Ausgaben (vgl. PRETTENTHALER, KERNITZKYI und KURZMANN 2011, S. 2):

„Die deskriptive Analyse der Gemeindeausgaben zeigt in der Regel einen U-förmigen Zusammenhang der Gemeindegröße mit den durchschnittlichen pro-Kopf-Ausgaben. Der U-förmige Zusammenhang verleitet oft zu dem Schluss, die optimale Gemeindegröße läge im Fall von Österreich im Bereich von Gemeinden mit 1.001-2.500 Einwohnern. Doch greift die reine Durchschnittskostenbetrachtung in der Regel zu kurz, da eine Reihe von zentralen Faktoren unberücksichtigt bleibt“ (ebd.).

Während bisherige Ansätze zur Erklärung der Gemeindeausgaben primär versucht haben, „[...] die Ausgaben anhand von Durchschnittskosten bezogen auf die Einwohner einander gegenüberzustellen“ (ebd., S. 19), müssen tatsächlich mehrere Einflussfaktoren berücksichtigt werden. Diese sind dem Forschungsteam der Joanneum Research Forschungsgesellschaft zufolge: (1) die raumstrukturell determinierten Ausgaben (z.B. Fläche, Straßenkilometer etc.), (2) jene Ausgaben, die durch die Zahl der EinwohnerInnen bestimmt werden, (3) Ausgaben, welche eine überörtliche Relevanz auf Basis einer „zentralörtlichen Funktion“ besitzen und (4) unsystematische regionale Spezifika. (vgl. ebd., S. 6) Zentralörtliche Kosten fallen an, wenn Gemeinden öffentliche Leistungen anbieten, welche von Umlandgemeinden mitgenützt werden. „Dabei ist oftmals das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz durchbrochen“ (ebd., S. 4), welches besagt, dass NutzerInnen von öffentlichen Leistungen auch den adäquaten Beitrag leisten. (vgl. ebd.) Bei einer Trennung der Fixkosten (= von der Gemeindestruktur unabhängige Kostenbestandteile) und der variablen Kosten (= gemeindegrößenklassenabhängige Kostenbestandteile) kann eine Grenzkostenbetrachtung vorgenommen werden (vgl. ebd. S. 19.) Im Gegensatz zu einer Betrachtung der Durchschnittskosten, zeigen solche Modellschätzungen einen „[...] tendenziell degressiven Verlauf der gemeindegrößenklassenabhängigen pro-Kopf-Ausgaben“ (ebd.) Wie auch in Abbildung 2 ersichtlich wird, nehmen die Betreuungskosten der Gemeinden mit der Größe der Gemeinde je EinwohnerIn, unter Berücksichtigung der zuvor genannten Einflussfaktoren, tendenziell ab.

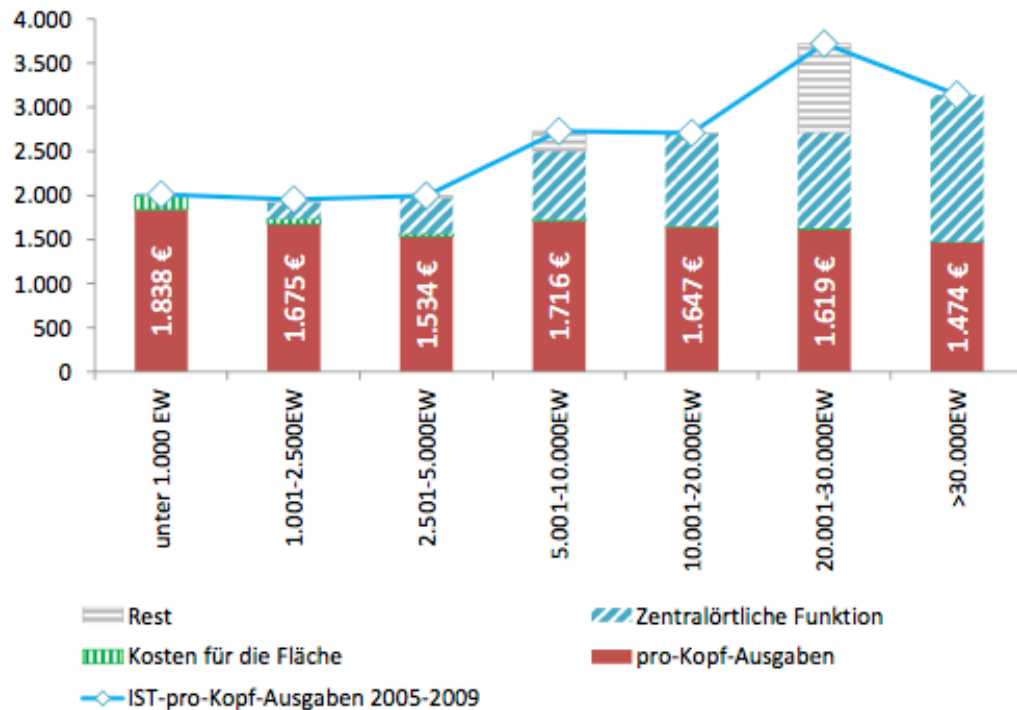


Abbildung 2: Vergleich der IST-pro-Kopf-Ausgaben mit den geschätzten pro-Kopf-Ausgaben, Darstellung der Kostenanteile (Quelle: PRETTENTHALER, KERNITZKY und KURZMANN 2011: http://www.kpv.stvp.at/files/Studie_Joanneum_Research.pdf; Zugriff: 04.09.2013)

„Es zeigen sich 2 lokale Minima: mit rund 1.530 € pro Kopf bei Gemeinden mit 2.500 bis 5.000 Einwohnern sowie mit rund 1.470 € bei Graz [= größte Stadt der Steiermark mit 265.318 (Stand 2012) EinwohnerInnen]“ (ebd.).

2.2 Theorie politisch-raumwirksamen Handelns

„Konflikte um Grenzen stehen immer wieder im Mittelpunkt politischer Auseinandersetzungen, nicht nur auf internationaler, sondern auch auf regionaler und lokaler Ebene. Bei aller Unterschiedlichkeit haben sie im Kern dieselbe Ursache: Sie rütteln an der Macht der Akteure, denn politische Territorien sind die räumliche Basis der Macht und ihre Grenzen sind „Macht-Grenzen“ für die Entscheidungsträger“ (REUBER 1999, S. 294)

In diesem Eingangszitat steckt die Begründung, weshalb auch sozialgeographische Theorien Berücksichtigung in dieser Arbeit finden. Eine Gebietsreform ist schließlich das Resultat politisch-raumwirksamen Handelns. Um raumbezogene politische Auseinandersetzungen sowie deren Einfluss auf das (räumliche) Geschehen adäquat untersuchen zu können, wurde für die vorliegende Arbeit die

Habilitationsschrift von P. REUBER (1999), „Raumbezogene Politische Konflikte – Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen“, als Referenzwerk für den Aufbau des Theoriegerüsts ausgewählt. Damit die im Anschluss dargestellten Erkenntnisse von REUBER (1999) besser nachvollziehbar sind, werden vorab grundlegende Theorien, welche der Forscher seiner Arbeit zugrunde gelegt hat, beschrieben.

2.2.1 Rational Choice Theorie

Im Rahmen der Neuen Politischen Ökonomie wird den sogenannten Rational- und Public Choice Ansätzen große Bedeutung beigemessen. Die Annahme eines *homo oeconomicus* im Kontext der neoklassischen Ökonomie, wurde in den Rational Choice Theorien dahingehend modifiziert, „[...] dass eine Verschiebung in der Gewichtung von der *Nutzensmaximierung* hin zur *Nutzensoptimierung* stattfindet“ (ESTERHUES 2005, S. 3). Es ist zudem davon auszugehen, dass Menschen ihre Nutzensvorstellungen und Handlungsbewertungen nicht ablegen, wenn sie politische Entscheidungen treffen. So fließen demnach nach subjektiven Kriterien vorgenommene Interpretationen von Handlungssituationen in Entscheidungsprozesse mit ein. (vgl. ebd.) Dies begründet unter anderem, weshalb diese Ansätze als theoretische Grundlage für eine handlungsorientierte raumbezogene politische Konfliktforschung von Bedeutung sind (vgl. REUBER 1999, S. 13).

„Die Grundannahme des Rational Choice besteht darin, daß ein Mensch, wenn er zwischen zwei oder mehreren Alternativen zu wählen hat, sich für jene entscheidet, die ihm am meisten zusagt. Damit ist weder ausdrücklich gesagt noch stillschweigend impliziert, daß seine Entscheidung wirklich jene ist, die er getroffen hätte, wenn er gewußt hätte, ‚was wirklich gut für ihn ist‘ ... Gleichzeitig impliziert der Rational Choice-Ansatz nicht, daß der einzelne umfassend informiert ist. ... Auch in diesem Fall gilt, daß er jene Alternative wählt, die er – bei dem gegebenen Stand seiner Information – als die bessere ansieht. ... Der Rational Choice-Ansatz geht lediglich davon aus, daß der einzelne ..., so wie er ist, jene Alternative wählt, die ihm als die beste erscheint“ (KIRSCH 1997, zitiert nach: REUBER 1999, S. 15).

Rational Choice Theorien begreifen „[...] die Rolle sozialer Strukturen, Institutionen und Organisationen als Ordnungs- und Koordinatensysteme menschlichen Handelns [...] als unverzichtbare Einflussgrößen individuellen Handelns“ (REUBER 1999, S. 13).

2.2.2 Public Choice Theorie

Bei der Public Choice Theorie handelt es sich um eine Weiterentwicklung der Rational Choice Theorie um eine strukturelle Komponente (vgl. ESTERHUES 2005, S. 3). So stellt die Tatsache, dass der „Nutzensoptimierer“ in die Gesellschaft eingebunden ist und diese folglich auch seine Handlungsspielräume mitbestimmt (vgl. REUBER 1999, S. 19), eine zentrale Erkenntnis dieser Theorie dar. Es wird zugleich kritisiert, dass die zunehmende Bedeutung von Institutionen im Kontext individueller Entscheidungsprozesse, in anderen Ansätzen vernachlässigt wird. (vgl. REUBER 1999, S. 19)

„Konkret garantieren etwa soziale Normen, Wertvorstellungen, Gesetze und die entsprechenden politischen, administrativen, exekutiven und legislativen Institutionen, sowie die ‚verinnerlichten‘ Normen des eigenen ‚Gewissens‘, daß der einzelne Eigennutzmaximierer möglichst wenig in Versuchung gerät, die Regeln, die die anderen einhalten, dann doch zu seinem eigenen Vorteil zu brechen. [...] Als Zwangsinstrumente zur Durchsetzung der Regeln dienen im einzelnen z.B. Strafen bei Gesetzesübertretungen, soziale Sanktionen bei Normverletzungen [...]“ (REUBER 1999, S. 20 f)

Für die handlungsorientierte geographische Konfliktforschung ergibt sich aus der Public Choice Theorie eine Möglichkeit zur Einbindung der Rolle von gesellschaftlichen Institutionen und Spielregeln in das bestehende Theoriegerüst. (vgl. REUBER 1999, S. 19)

2.2.3 Das Konzept der „dreifachen Subjektivierung“

Dem Konzept der *dreifachen Subjektivierung* liegt die Annahme zugrunde, dass räumliche Strukturen im Konflikt einer *dreifachen Subjektivierung* – sowie einer Verzerrung durch AkteurInnen unterliegen (vgl. REUBER 1999, S. 31).

„Der Raum wird also nicht nur unbewußt subjektiv wahrgenommen, sondern im Verlauf des Konfliktes können die beteiligten Akteure sogar bewußt und ganz gezielt subjektiv verzerrende Sichtweisen räumlicher Strukturen entwickeln, sofern dies ihren Zielen förderlich erscheint“ (ebd.).

REUBER unterscheidet drei Kategorien von subjektiven Raumbildern der AkteurInnen, welche im Laufe des Konfliktes unterschiedliche Zwecke erfüllen: a) *subjektive Raumbilder*, b) konflikt spezifische *subjektive räumliche Zielvorstellungen* der

AkteurInnen und c) *subjektive „Strategische Raumbilder“* (vgl. ebd., S. 31 f). Subjektive Raumbilder sind als „[...] Produkte der alltagsüblichen selektiven Wahrnehmung und der symbolischen Repräsentation räumlicher Strukturen“ (ebd., S. 32) zu verstehen. Die konfliktsspezifischen subjektiven räumlichen Zielvorstellungen kennzeichnen die lokalisierbaren bzw. ortsbezogenen Ziele von AkteurInnen, welche sie im Raumnutzungskonflikt verwirklichen möchten. Die dritte Kategorie, die subjektiven Strategischen Raumbilder, bauen auf den Zielvorstellungen auf und dienen als Durchsetzungsstrategie von eigenen Interessen im Konflikt. (vgl. ebd., S. 32 f)

2.2.4 Empirische Befunde der Arbeit von Paul REUBER (1999)

P. REUBER (1999) erarbeitete ein empirisches Konzept, welches speziell der Untersuchung von raumbezogenen politischen Konflikten und Aushandlungsprozessen im Hinblick auf kommunale Gebietsreformen dient. Für eine raumbezogene Konfliktforschung am Beispiel einer Gebietsreform erscheint es REUBER wichtig, einerseits das kommunal raumwirksame Entscheidungssystem zu untersuchen und darzustellen und andererseits die Gebietsreform an sich als Untersuchungsgegenstand heranzuziehen. (vgl. REUBER 1999, S. 59) Bei der Darstellung des kommunal raumwirksamen Entscheidungssystems ist es wichtig, relevante Institutionen, AkteurInnen und Gremien - sowie deren Rolle und Handlungsspielräume im Kontext der Reform zu erfassen. Auch die Rolle der BürgerInnen sollte in diesem Zusammenhang erhoben werden. (vgl. ebd., S. 59 ff) Die Untersuchung der Gebietsreform an sich, sollte nach P. REUBER u.a. eine Einordnung der Reform in den zeitgeschichtlichen Hintergrund -, eine Reflexion über die Hauptziele der Reform – sowie eine Beschreibung des Ablaufs des Neugliederungsverfahrens beinhalten. (vgl. ebd., S. 72)

Die Untersuchungen von REUBER ergaben schließlich, dass AkteurInnen, die an Auseinandersetzungen in Bezug auf die Gebietsreform beteiligt waren, ihre Absichten „[...] kaum primär aus den vorgegebenen geographisch-raumplanerischen Zielvorgaben [...]“ (ebd., S. 306) ableiteten. Diese Zielvorgaben dienten vielmehr als institutioneller Handlungsrahmen mit Spielräumen, welche die AkteurInnen nutzten. (vgl. ebd.) „Ihre Vorschläge zielten nicht in erster Linie auf eine ‚beste‘ räumliche Lösung im Sinne *aller* Beteiligten, der breiten Bevölkerung oder vorhandener Verflechtungen. Sie entwickelten Ziele, die die Interessen ihres Ortes, ihrer Gruppe und damit ihnen selbst den meisten Nutzen versprachen“ (ebd., S. 306). Die Ziele

lassen sich inhaltlich schließlich in drei Kategorien einteilen (zusammengefasst nach REUBER 1999, S. 310 ff):

- *machtpolitisch-statusbezogene Teilziele* (z.B. Zugewinn an politisch-planerischer Verfügungsmacht bzw. Abwendung eines drohenden Machtverlusts)
- *ökonomisch-finanzielle Teilziele* (z.B. Veränderung der Steuereinnahmen durch veränderte Grenzen, zentralörtliche Hochstufung und damit einhergehende steigende Investitionszuschüsse des Landes etc.)
- *lebensweltlich-identifikatorische Teilziele* (z.B. raumbezogene Bindung und Identifikation)

REUBER stellte sich abschließend die Frage: „Sind räumliche Strukturen nur Gegenstand oder eine Art ‚einflußnehmender‘ Faktor beim Raumnutzungskonflikt?“ (REUBER 1999, S. 326)

Für die Beantwortung dieser Frage zog er das Konstrukt der „Strategischen Raumbilder“ heran.. Er leitete aus den empirischen Ergebnissen seiner Arbeit ein „Idealschema“ eines akteursspezifischen Strategischen Raumbildes ab, welches in Abbildung 3 einzusehen ist.

REUBER kommt zu dem Ergebnis, dass räumlich-funktionale Argumente im Konflikt meist einen vordergründigen sowie strategischen Charakter besitzen.

Dies belegt, „[...] wie räumliche Strukturen als ‚Handlungsstrategie‘ im Rahmen des Konfliktes instrumentalisiert werden können. [...] Insgesamt stellen die Strategischen Raumbilder [...] zweckrationale, eigennutzenorientierte Raumkonstrukte der Akteure dar“ (ebd., S. 331).

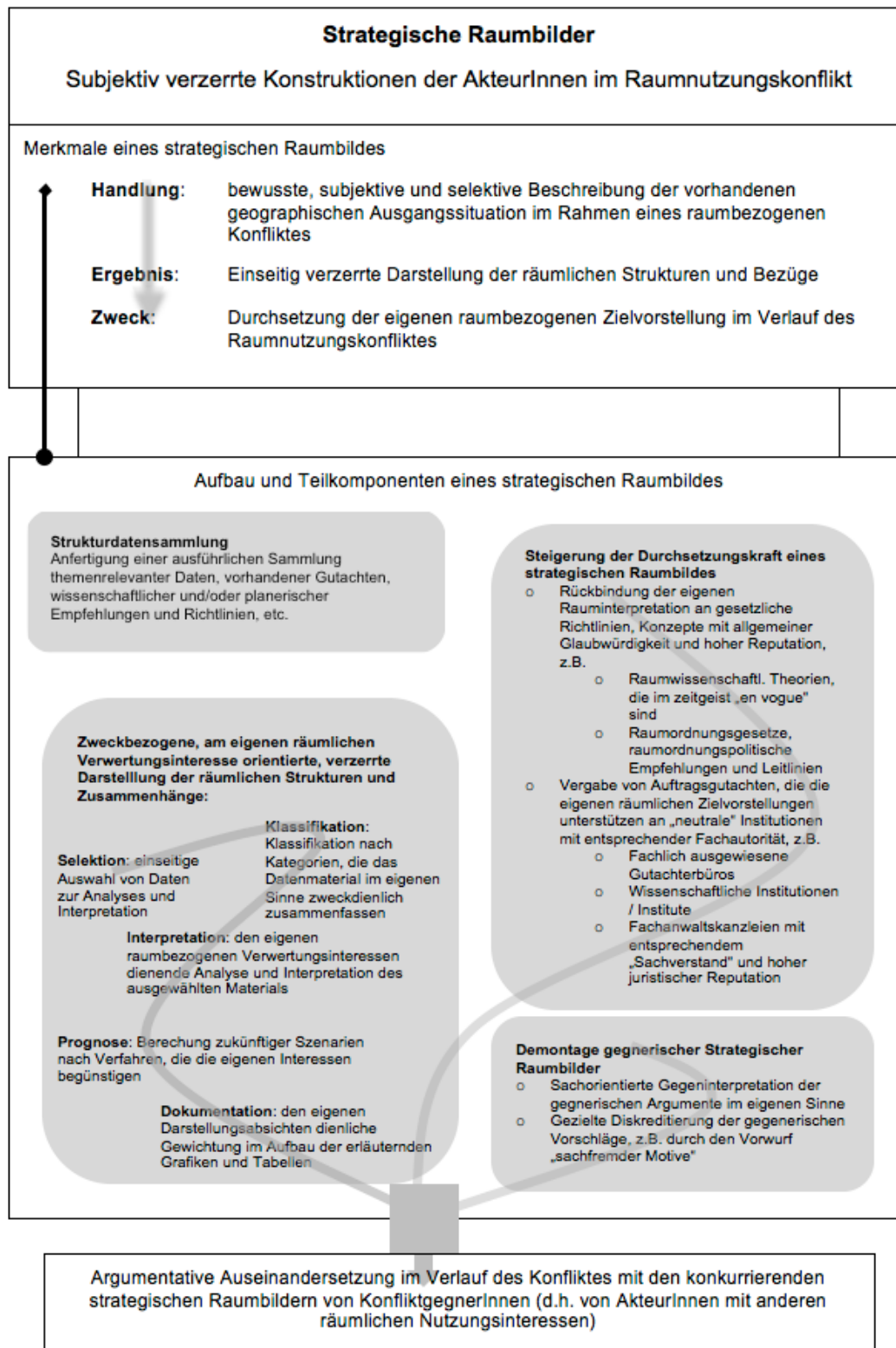


Abbildung 3: Idealschema eines akteursspezifischen Strategischen Raumbildes nach REUBER (1999) (vereinfacht dargestellt nach REUBER 1999, S. 329)

2.3 Interkommunale Kooperation

Wie zuvor erläutert wurde, kommt es bei einer Veränderung von Gebietsgrenzen gleichzeitig zu einer Veränderung von Macht-Grenzen. Dies birgt häufig großes Konfliktpotenzial. So stellt beispielsweise der absehbare Verlust von historisch gewachsenen politischen Identitäten von Kleingemeinden im Falle von Gebietsfusionen ein nicht seltenes Gegenargument dar. Zusammenschlüsse von Gemeinden stellen jedoch nicht die einzige Lösungsmöglichkeit dar, wenn es darum geht, die Auslastung von Versorgungseinrichtungen zu optimieren, Einsparungen im Bereich der Infrastruktur zu erzielen, eine bessere Abstimmung von regionalen Entwicklungszielen zu gewährleisten oder etwa kommunale Aufgaben mit wachsender Komplexität bestmöglich zu bewältigen. Im Folgenden werden daher Alternativen bzw. Zwischenlösungen zu Gemeindezusammenschlüssen vorgestellt und diskutiert.

In Österreich sind solche Kooperationen in der Regel freiwillig und in der Rechtsordnung nicht abschließend geregelt. Es haben sich daher viele unterschiedliche Formen der interkommunalen Zusammenarbeit entwickelt, welche, im Hinblick auf den Grad der Institutionalisierung, von informell bis stark formalisiert, sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Sie lassen sich schließlich, je nach Rechtsform, wie folgt darstellen (vgl. WIRTH und BIWALD 2006, S. 27 f):

- **Informelle, wenig institutionalisierte Zusammenarbeit**

Inhalt und Intensität der Kooperation entwickeln sich nach Notwendigkeit sowie nach Interessen der Beteiligten. Der Organisationsgrad und die Kosten dieser Zusammenarbeit sind gering. Charakteristisch für diese Kooperationsform sind ein hohes Maß an Flexibilität sowie die Offenheit für eine breite Beteiligung von Interessierten.

- **Zusammenarbeit auf der Basis von vertraglichen Vereinbarungen**

Gemeindliche Zusammenarbeit auf Grund vertraglicher Vereinbarung führt bislang häufig zur Bildung von gemeinsamen Gesellschaften. Dabei geht es insbesondere um Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wasserver- und -entsorgung, der Abfallentsorgung, der regionalen Entwicklungszusammenarbeit und ähnlichem.

- **Bildung von Vereinen**

Der Verein stellt eine privatrechtliche Kooperationsform auf Basis des Vereinsgesetzes dar. Im Verein können prinzipiell all jene mitwirken, die an der Umsetzung der in den Vereinsstatuten festgeschriebenen Ziele und Aufgaben

mitarbeiten möchten. Grundsätzlich ist die Tätigkeit des Vereins nicht auf Gewinn gerichtet und ihm ist die Übernahme hoheitlicher Aufgaben verwehrt.

- **Handelsrechtliche Kooperationsformen**

Ein wesentliches Merkmal von handelsrechtlichen Organisationsformen ist die Ausrichtung auf die Gewinnerzielung. Sie werden oftmals dann genutzt, wenn große Investitionen realisiert werden müssen oder private Unternehmen in eine öffentliche Gesellschaft eingebunden werden sollen. Hoheitliche Aufgaben bleiben jedoch auch für diese Kooperationsform verfassungsrechtlich ausgeklammert.

- **Verwaltungsgemeinschaft**

Verwaltungsgemeinschaften sind „Hilfsorgane“ der zusammenarbeitenden Gemeinden. Die rechtlichen Regelungen über die Verwaltungsgemeinschaften sind (mit Ausnahme Tirols) in den Gemeindeordnungen der Bundesländer getroffen. Von den Verwaltungsgemeinschaften werden hauptsächlich technische Hilfsdienste (z.B. BautechnikerInnen) für die kooperierenden Gemeinden bereitgestellt.

- **Gemeindeverband**

Gemeindeverbände sind verfassungsrechtlich verankert. Das mögliche Aufgabenspektrum von Gemeindeverbänden entspricht jenem der Gemeinden selbst. Neben gesetzlich vorgesehenen Gemeindeverbänden (Schulgemeindeverbände etc.), können sich die Gemeinden für jede andere Gemeindeaufgabe zu Gemeindeverbänden zusammenschließen (Kindergärten, Müllbeseitigung etc.).¹ (Zusammengefasst nach WIRTH und BIWALD 2006, S. 27 f)

Als Vorteile von den oben genannten informellen Kooperationsformen können die niedrige Hemmschwelle zur Etablierung einer Kooperation aufgrund der fehlenden vertraglichen Verpflichtungen - sowie die Schaffung einer Ausgangsbasis für eine zukünftig intensivere Zusammenarbeit genannt werden. Die lockeren Organisationsformen bergen jedoch auch Risiken. So kann jedes Mitglied die Kooperation jederzeit verlassen. Somit ist die informelle Kooperation, aufgrund ihrer geringen Verbindlichkeit, für kostenintensive oder langfristige Kooperationen weniger

¹ Anmerkung: Bislang konnten Verbände stets nur für einen Zweck gegründet werden, was oft zu einem umfangreichen Nebeneinander von Verbänden führte. Dies wirkte sich nachteilig auf Kooperationen aus (erheblicher Zeitaufwand, zusätzliche Belastung der Gemeindebudgets durch parallele Verwaltungsstrukturen etc.). (vgl. WIRTH und BIWALD 2006, S. 31) In der Novelle der Gemeindeordnung 2012 wurde die rechtliche Grundlage für Mehrzweckverbände geschaffen (vgl. Gemeindeinitiative 2013: <http://www.gemeindeinitiative.at/>), welche schließlich eine Verdichtung der Strukturen ermöglichen.

geeignet. (vgl. FÜRST und KNIELING 2005, S. 531; PITLIK und WIRTH 2012, S. 963 f; WIRTH und BIWALD 2006, S. 31)

Stark institutionalisierte Kooperationsformen bieten kleinen Gemeinden die Möglichkeit, Aufgabenbereiche auszulagern (siehe Gemeindeverband bzw. Mehrzweckverband) und dennoch ihre formelle Selbstständigkeit mit den von den BürgerInnen gewählten politischen VertreterInnen zu bewahren. Als Nachteile sind u.a. die, im Vergleich mit informellen Kooperationen, geringe Flexibilität - sowie der zunehmende Verlust von eigenständiger Entscheidungsmacht der Gemeinden zu nennen. (vgl. POHN 2007, S. 24 f)

3. Kommunale Gebietsreformen in Europa

Wie eingangs erwähnt, setzte, im Rahmen der Neuordnung der Verwaltung nach dem zweiten Weltkrieg, europaweit eine Welle von kommunalen Gebietsreformen ein. Im folgenden Kapitel werden ausgewählte Beispiele von Gebietsreformen in Europa vorgestellt. Dabei wird der zeitliche Fokus auf die Zeitperiode von 1945 bis heute gelegt. Bei der Auswahl der Länder stützt sich die Autorin auf jene, welche auch in der Literatur vielfach zur Untersuchung herangezogen werden (dies sind v.a. Deutschland, Frankreich, Niederlande und Schweden). Auf die Miteinbeziehung des Beispiels Österreich wird in diesem Abschnitt der Arbeit bewusst verzichtet, da im Folgekapitel im Detail darauf eingegangen wird. Dieser Abschnitt der Arbeit sollte dazu dienen, einen Überblick über Beweggründe, Vor- und Nachteile sowie Erfolge und Misserfolge von großen Gebietsreformen auf kommunaler Ebene zu geben.

3.1 Kommunale Gebietsreformen in ausgewählten Ländern Europas

3.1.1 Kommunale Gebietsreformen in Deutschland

Die Staatsorganisation der Bundesrepublik ist durch ein föderales System gekennzeichnet, wobei den Kommunen, welche staatsrechtlich den Ländern zugeordnet werden, in Art. 28, II GG eine institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung zugeschrieben wird (vgl. WOLLMANN 2010, S. 226). Dennoch fällt es in den Zuständigkeitsbereich der Länder, „[...] ‚ihre‘ Kommunen, einschließlich ihres territorialen Zuschnitts, zu regeln“ (ebd.). In den westdeutschen Bundesländern wurden in den späten 1960er und in den 1970er Jahren, sowohl auf Gemeinde- als auch auf Kreisebene, Gebietsreformen durchgeführt. Ziel war es, die Zahl der Gemeinden zu reduzieren und eine erhöhte Leistungskraft der Gemeinden zu erreichen. In manchen Bundesländern, wie z.B. in Nordrhein-Westfalen, wurden Gemeindezusammenschlüsse in Form von „Einheitsgemeinden“ angestrebt. In Nordrhein-Westfalen erfolgten die Zusammenschlüsse nach der „nordeuropäischen Reformvariante“. Andere Bundesländer wiederum haben auf Gemeindezusammenschlüsse verzichtet und stattdessen interkommunale Verbände geschaffen. Dabei wurde dem Beispiel des „südeuropäischen Reformmodells“ gefolgt. (vgl. KATAGI 2012, S. 37)

Nach der Wiedervereinigung im Jahr 1990 setzte in Deutschland erneut eine Welle von kommunalen Gebietsreformen ein, welche sich auf Ostdeutschland konzentrierte. Mit Ausnahme von Sachsen gab es jedoch keine Fusionen. Die Reformen wurden zumeist über die Gründung von interkommunalen Verbänden umgesetzt. (vgl. ebd., S. 37 f) Gebietsreformen der letzten Jahre, welche vorwiegend Ostdeutschland betreffen, tendieren vermehrt zur „[...] Herstellung von Einheitsgemeinden und [zur] Abkehr von interkommunalen Formationen“ (ebd., S. 38). Die unterschiedlichen Reformwege schlugen sich schließlich in einer stark variierenden durchschnittlichen Gemeindegröße (nach Fläche und EinwohnerInnen) je nach Bundesland nieder (vgl. KATAGI 2012, S. 36).

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) hält im Rahmen einer Kritik an Gebietsreformen in einer Studie aus dem Jahr 2010 fest, dass „[...] bisher weder Einsparungen noch bessere Verwaltungsleistungen als Ergebnis von Gebietsreformen nachgewiesen werden“ (BBSR 2010, S. 2). Es konnte auch nicht nachgewiesen werden, dass eine größere Verwaltungseinheit ein verbessertes Output bedingt. Zudem gibt es keine verlässlichen Kriterien, nach welchen die vielfach diskutierte „optimale Gemeindegröße“ (unter fiskalischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten) festzustellen ist (vgl. ebd.). Der Erfolg einer, an einer Mindestgröße orientierten Gebietsreform ohne Berücksichtigung des siedlungsstrukturellen Kontexts, wird angezweifelt.

3.1.2 Kommunale Gebietsreformen in Frankreich

Auch im zentralistisch organisierten Frankreich der frühen 1970er Jahre wurden Bestrebungen unternommen, die kleinteilige Gemeindestruktur zu reformieren. Die angestrebte Territorialreform sollte dabei nach dem „südeuropäischen Reformmodell“ umgesetzt werden. (vgl. WOLLMANN 2010, S. 235 f) Das Prinzip der Freiwilligkeit, „[...] wonach die gebietliche Veränderung einer Gemeinde nur mit der Zustimmung der gewählten Gemeindevertretung stattfinden solle“ (ebd., S. 235), führte zu dem Ergebnis, dass es zu keiner umfassenden Reform der Territorialstruktur kam. (vgl. ebd.)

Seit den 1980er Jahren verfolgt die Politik in Frankreich zunehmend das Ziel der Dezentralisierung von Staatsaufgaben. Im Zuge dessen kommt es vermehrt zu Problemen, denn auf der einen Seite haben die Kompetenzen der Kommunen im Rahmen der beiden Dezentralisierungswellen (1982 und 2003) (vgl. WOLLMANN

2010, S. 234) zugenommen, „[a]ndererseits sieht sich der überwiegende Teil der französischen Gemeinden aufgrund der geringen Größe und fehlenden administrativen Leistungskraft nicht in der Lage, diese neuen Aufgaben effizient und effektiv wahrzunehmen“ (KUHLMANN 2010, S. 279). Das französische kommunale System ist bis heute dadurch gekennzeichnet, dass wenige große und leistungsfähige Städte neben vielen kleinen und leistungsschwachen Gemeinden existieren².

Sabine KUHLMANN (2010) hält in ihrer Studie fest, dass Gebietsfusionen in Frankreich an einem tief verwurzelten „[...] Lokalismus der französischen Politikkultur“ (KUHLMANN 2010, S. 279) sowie an der starken sozio-kulturellen Verankerung der kleinen Gemeinden im Bewusstsein der französischen Bevölkerung scheitern. (vgl. ebd.) Als weiteren wichtigen Grund für den Misserfolg nennt KUHLMANN den bedeutenden Stellenwert der lokalen Ebene im Kontext der Entwicklung von politischen Karrieren (vgl. ebd., S. 279 f). „Gemeindezusammenschlüsse gelten als Bedrohung und ‚politischer Selbstmord‘“ (ebd., S. 280). In Frankreich wurden bislang interkommunale Kooperationen den Fusionierungen vorgezogen. In den letzten Jahrzehnten wurde daher insbesondere daran gearbeitet, diese Kooperationen zu institutionalisieren. „Dadurch ist die institutionelle Basis für eine weitere Abschiebung von Staatsaufgaben auf die lokale Ebene entschieden verbessert und gestärkt worden“ (ebd., S. 292 f) Dennoch sind u.a. Effektivität und Effizienz der Aufgabenerledigung sowie die Steuerungs- und Entscheidungsfähigkeit als unzureichend zu beurteilen. (vgl. ebd., S. 294)

3.1.3 Kommunale Gebietsreformen in den Niederlanden

In den Niederlanden existieren drei Verwaltungsebenen: der Staat, die Provinz und die Gemeinde. Die Gemeinde stellt dabei die unterste Ebene dar. In den Niederlanden gab es seit Mitte des 19. Jahrhunderts viele Gemeindezusammenlegungen. Im Zeitraum von 1851 bis 1960 sank die Anzahl der Kommunen von 1209 auf 994. Gründe für die Fusionierungen waren in erster Linie

² Anm.: Aktuell (Stand 2010) gibt es in Frankreich etwa 36.700 Gemeinden mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 1.767, wobei 90% der Gemeinden weniger als 2.000 EinwohnerInnen umfassen. (vgl. KUHLMANN 2010, S. 277; <http://www.communalconsult.at>)

eine zu geringe EinwohnerInnenzahl sowie eine schlechte Finanzlage. (vgl. DIJKINK 1995, S. 332)

In den 1960er Jahren veränderte sich die Situation der Kommunen. Wie DIJKINK (1995) beschreibt, wurde erkannt, dass die Lebensqualität, welche ein wichtiges Ziel der Raumordnung darstellt, von regionalen Systemen abhängig ist. Das Auftreten von lokalen administrativen Missständen stimulierte schließlich die Zusammenlegungen von benachbarten Kommunen. Das sogenannte „regional municipal amalgamation principle“ war geboren. Dieses Prinzip schuf einen neuen Planungsrahmen. Einen weiteren Beweggrund für die Einführung dieses Prinzips stellte die Sicherung der Stabilität der Region dar. Der neue Planungsrahmen hatte zur Konsequenz, dass auch ein Trend zur Maximierung der EinwohnerInnenzahl entstand, um ausreichend wirksame lokale Regierungseinheiten zu schaffen. Obwohl diese Maximierung der EinwohnerInnenzahl nie als ausreichender Grund für Fusionen anerkannt wurde, bildete sie eine bequeme Faustregel im Hinblick auf die Verschmelzung von Gemeinden. Zwischen 1950 und 1975 stieg die als effektiv erachtete MindesteinwohnerInnenzahl von niederländischen Gemeinden von 2.000 auf 10.000 an. Im Zeitraum von 1960 bis 1985 sank die Zahl der Gemeinden in den Niederlanden von 994 weiter auf 741. (vgl. ebd., S. 333)

Auch in den vergangenen Jahrzehnten ist die Anzahl der Kommunen in den Niederlanden stetig zurückgegangen. Mit 1. Jänner 2013 wurden insgesamt 408 Gemeinden verzeichnet. Die Gemeinden sind dabei in ihrer Größe (EinwohnerInnenzahl und Fläche) sehr heterogen (vgl. <http://www.uni-muenster.de>). „Die Grenzen von Gemeinden liegen nicht fest, sondern können von der Zentralgewalt geändert werden“ (ebd.). In den Niederlanden wird somit von der nordeuropäischen Reformvariante Gebrauch gemacht.

SCHAAP und KARSTEN (2007) bewerten die Gemeindezusammenlegungen in den Niederland wenig positiv. „Nach ihrer Auffassung gibt es keine Evidenz für besser ausgeschöpfte Skalenerträge oder effektivere Politiken in den einwohnerstärkeren Kommunen“ (PITLIK, WIRTH und LEHNER 2010, S. 32). Zudem verringerte sich die demokratische Partizipation. (vgl. ebd.)

3.1.4 Kommunale Gebietsreformen in Schweden

Die Verwaltung in Schweden setzt sich aus einer „[...] (zentral-) staatlichen Ebene [welche] über eine auffallend karge institutionelle und personelle Ausstattung verfügt [...]“ (WOLLMANN 2010, S. 232), 21 Provinzen (*landsting kommuner*) und gegenwärtig 290 Gemeinden (*kommuner*) zusammen. Die öffentlichen Aufgaben werden zu einem großen Teil von den Provinzen und Gemeinden, welche zugleich auch die kommunale Verwaltungsebene darstellen, ausgeführt. (vgl. ebd.). „Die beiden kommunalen Ebenen bilden mithin den politischen und funktionalen Kern des schwedischen Wohlfahrtsstaats“ (ebd.).

Historisch betrachtet war Schweden durch eine sehr kleinteilige Struktur der Gemeinden gekennzeichnet. 1952 setzte eine erste Reformwelle ein, im Rahmen welcher sich die Anzahl der Kommunen von ca. 2.500 - auf rund 1.000 Gemeinden reduzierte. Diese erste Gebietsreform konzentrierte sich insbesondere auf den ländlichen Raum bzw. auf sehr kleine Gemeinden. Im Rahmen einer zweiten Reformwelle zu Beginn der 1970er kam es zu einer Dezentralisierung wichtiger Aufgabenbereiche auf die Provinzialebene sowie zu weiteren Gemeindezusammenlegungen. (vgl. KREISKY 1988, S. 27 f; WOLLMANN 2010, S. 233) Folgende Effekte konnten in Schweden beobachtet werden:

„Die in vielen ehemaligen Gemeinden verankerte aktive Beteiligung ‚gewöhnlicher‘ Bürger und ehrenamtlicher kommunaler Funktionäre wurde durch die drastische Gemeindezusammenlegung und die damit Hand in Hand gehende Professionalisierung der Kommunalpolitik geschwächt oder beseitigt. Erst durch die Einführung kommunaler Bezirke und Ausschüsse vor allem in größeren Gemeinden konnte seit Ende der siebziger Jahre dieser negative Effekt der Gemeindefusionierungen teilweise wieder wettgemacht werden“ (KREISKY 1988, S. 128).

Die Umsetzung der Fusionierungen erfolgte durch nationale Gesetzgebung und wurde teilweise auch gegen lokalen Widerstand durchgesetzt. Aktuell gibt es in Schweden 290 Gemeinden mit durchschnittlich 34.000 EinwohnerInnen.

3.2 Gegenüberstellung von Gemeindezahlen in den EU-27 Staaten

Abschließend werden Gemeindegrößen aus europäischen Ländern gegenübergestellt, um einen vergleichenden Gesamtüberblick über die aktuelle Anzahl der Kommunen in den EU-27 Staaten im Verhältnis zu deren EinwohnerInnenzahl zu erhalten (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Gegenüberstellung von Gemeindegrößen in den EU-27 Staaten (Datenstand: 2010, Datenquelle: <http://www.communalconsult.at/> eigene Bearbeitung)

EU - Staat	Anzahl der Gemeinden	EinwohnerInnen (in Tausend)	EinwohnerInnen pro Gemeinde (Durchschnitt)
Vereinigtes Königreich	406	61.990	152.685
Dänemark	98	5.546	56.592
Litauen	60	3.287	54.783
Niederlande	418	16.612	39.742
Irland	114	4.476	39.263
Griechenland	325	11.305	34.785
Portugal	308	10.637	34.536
Schweden	290	9.378	32.338
Bulgarien	264	7.534	28.538
Lettland	119	2.239	18.815
Belgien	589	10.883	18.477
Finnland	336	5.363	15.961
Polen	2.479	38.187	15.404
Slowenien	210	2.049	9.757
Italien	8.094	60.468	7.471
Deutschland	11.553	81.757	7.077
Rumänien	3.181	21.431	6.737
Malta	68	416	6.118
Estland	226	1.340	5.929
Spanien	8.116	46.073	5.677
Luxemburg	106	506	4.774
Österreich	2.357	8.388	3.559
Ungarn	3.177	10.000	3.148
Zypern	379	804	2.121
Slowakei	2.930	5.430	1.853
Frankreich	36.697	64.848	1.767
Tschechien	6.249	10.517	1.683
EU-27	89.149	501.464	5.625

Während die Zahlen in der Tabelle nur vor dem Hintergrund des jeweiligen Staatsaufbaus bzw. des Umfangs an auszuführenden Aufgaben sinnvoll interpretiert

werden können, liefert die Tabelle dennoch interessante Erkenntnisse. Bei Betrachtung der Gemeindezahlen in den zuvor untersuchten Ländern zeigt sich, dass Deutschland im Vergleich mit den Niederlanden und Schweden, trotz einigen großen Gebietsreformen, immer noch eine relativ kleinteilige Gemeindestruktur aufweist. Dennoch liegt Deutschland, in Bezug auf die durchschnittliche Gemeindegröße und gemessen am EU-27 Durchschnitt, im Mittelfeld. Frankreich hingegen reiht sich, mit einer unterdurchschnittlichen Gemeindegröße, an vorletzter Stelle ein. Auch am Beispiel von Österreich zeigt sich eine, im EU-27 Schnitt, unterdurchschnittliche Gemeindegröße.

Im nachstehenden Kapitel wird der Staat Österreich im Hinblick auf seine Gemeinden näher untersucht. Die Betrachtung der Gemeinden findet dabei zumeist vor dem Hintergrund des jeweiligen Bundeslandes statt, um schließlich auch die Ausgangslage der Gemeindestrukturereform im Bundesland Steiermark nachvollziehbar darstellen zu können.

4. Die Gemeindestrukturreform in der Steiermark

Die aktuelle Regierung in der Steiermark, eine Proporzregierung, deren Vorsitz Landeshauptmann Franz Voves (SPÖ) und Landeshauptmannstellvertreter Hermann Schützenhöfer (ÖVP) inne haben, bestreitet einen umfassenden Reformweg, welcher unter anderem eine Umstrukturierung der steirischen Gemeinden beinhaltet (vgl. GÖDL 2013, S. 21 ff). Die bestehende kleinteilige Struktur der Gemeinden sollte dabei, entsprechend den aktuellen Anforderungen an die kommunale Ebene, angepasst werden.

„Viele Gemeinden können aus eigener Kraft nicht mehr die ihr von der Bundesverfassung zugedachten Aufgaben und Funktionen wahrnehmen. Die zunehmenden Aufgaben im eigenen 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“ (Das Land Steiermark 2012, S. 3).

Die erklärte Absicht ist es daher, die Leistungsfähigkeit der steirischen Gemeinden zu stärken und die derzeitigen Verwaltungsgrenzen an die veränderten Lebens- und Wirtschaftsstrukturen der BürgerInnen und Betriebe anzupassen. (vgl. ebd., S. 3 ff)

In den folgenden Kapiteln werden Hintergründe sowie die Vorgehensweise bei der Gemeindestrukturreform in der Steiermark beschrieben. Dabei stellen eine Arbeit von Ernst GÖDL - Steirischer Landtagsabgeordneter und Bürgermeister der Gemeinde Zwaring-Pöls - welcher sich intensiv mit historischen, politischen und rechtlichen Fragestellungen in Bezug auf die aktuelle Reform auseinandergesetzt hat - sowie Publikationen des Landes Steiermark wichtige Informationsquellen dar. Schließlich sollte dieser Abschnitt den vorangestellten theoretischen Teil dieser Arbeit abrunden und in die Empirie überleiten.

4.1 Gemeindewesen in Österreich: Historische und rechtliche Grundlagen

Bereits im Jahr 1849 wurde den österreichischen Gemeinden durch das Provisorische Gemeindegesetz ein natürlicher Wirkungsbereich eingeräumt (vgl. . GÖDL 2013, S. 15). Dieser natürliche Wirkungsbereich umfasste nach Art III „[...]

alles, was das Interesse der Gemeinde berührt und innerhalb ihrer Grenzen vollständig durchführbar ist“ (ebd.). Mit diesem Provisorischem Gemeindegesetz 1849 wurden somit die rechtlichen Grundlagen für die Gemeinden geschaffen. Die räumliche Abgrenzung war jedoch noch vorzunehmen (vgl. ebd., S. 15 f).

„Die Katastralgemeinden waren zu diesem Zeitpunkt schon etablierte Gebietseinheiten. Für die lückenlose Erfassung und gleichmäßige Bewertung aller Grundstücke ordnete Joseph II. 1785 eine Landvermessung zur Erstellung eines Steuerkatasters an (Josephinisches Grundsteuerpatent). Diese Grenzen sollten im Jahr 1849 als Grundlage für die territoriale Gliederung der Gemeinden herangezogen werden. Es gehörte zu einer der ersten Aufgaben der im Februar 1850 eingerichteten Bezirkshauptmannschaften, die Konstituierung der Ortsgemeinden mit den vorgezeichneten Grenzen vorzunehmen“ (WASTL-WALTER 2002, zitiert nach: GÖDL 2013, S. 16).

Die Gemeindeabgrenzung auf Basis der Katastralgemeinden hatte zur Folge, dass es in Niederösterreich, im Burgenland und in der Steiermark eine Vielzahl von kleinen Gemeinden gab. In der Steiermark kam es zur Errichtung von 1011 Ortsgemeinden (vgl. Das Land Steiermark 2012, S. 19). Dagegen erfolgte beispielsweise die Gemeindebildung in Oberösterreich auf Basis der Pfarrgemeinden, was schließlich auch eine wesentlich kleinere Anzahl an kleinen - und Kleinstgemeinden bedingte. (vgl. GÖDL 2013, S. 16) Das Ende der österreichisch-ungarischen Monarchie sowie die Gründung der Republik Österreich 1918, wirkte sich auch auf die Ebene der Gemeinden aus. So erfolgte vorläufig eine „[...] Übernahme des Reichsgemeindegesetzes 1862 und die von den Landtagen erlassenen Gemeindeordnungen“ (ebd., S. 17). Im Bundesverfassungsgesetz 1920 wurde die Stellung der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper geregelt.

„Mit der Gemeindeverfassungsnovelle 1962 schuf der Bundesverfassungsgesetzgeber eine neue umfassende (und bis heute gültige) Regelung der Gemeindeselbstverwaltung. Wie das Provisorische Gemeindegesetz 1849, das Reichsgemeindegesetz 1862 und das B-VG 1920 beschränkt sich die Novelle auf die Statuierung der Grundsätze der Gemeindeverwaltung, während die Ausführungsgesetze in großem Ausmaß den Landesparlamenten vorbehalten sind [...]“ (ebd.).

Auf Basis der Gesetzeslage ergibt sich, dass die Länder, welche die erklärten Ausführungsgesetzgeber sind, die Organisation „ihrer“ Gemeinden regeln dürfen. Auch die Neubildung sowie die Zusammenlegung von Gemeinden sind den Bundesländern vorbehalten. (vgl. ebd.)

4.2 Gebietsreformen in Österreich seit 1945

Wie auch in vielen anderen europäischen Ländern, gab es in den 1960er Jahren auch in Österreich Bestrebungen, die bestehenden Gemeinden in Großgemeinden zu organisieren. Während die westlichen Bundesländer vielfach schon in größeren Einheiten organisiert waren und es hier somit seit 1945 kaum Gebietsänderungen gab (vgl. Tabelle 2), lagen, insbesondere in den Bundesländern Niederösterreich, Burgenland, Steiermark und zum Teil auch Kärnten, sehr kleinteilige Gemeindestrukturen vor, welche schließlich auch von den Reformen erfasst wurden.

Tabelle 2: Vergleich der Gemeindeanzahl 1945 und 2012 in den österreichischen Bundesländern mit Ausnahme von Wien (Datenbasis: GÖDL 2013, S. 18; eigene Darstellung)

Bundesland	Gemeindeanzahl 1945	Gemeindeanzahl 2012
Vorarlberg	96	96
Tirol	287	279
Salzburg	119	119
Oberösterreich	445	444
Niederösterreich	1.653	573
Burgenland	320	171
Kärnten	241	132
Steiermark	1.004	542

Wie in Tabelle 2 zu sehen ist, hatte das Bundesland Niederösterreich, welches flächenmäßig und bezogen auf die EinwohnerInnenzahl das größte österreichische Bundesland darstellt, im Jahr 1945 die mit Abstand größte Anzahl an Gemeinden (1.653). Im Jahr 1960 zählten knapp 1.000 Gemeinden weniger als 500 EinwohnerInnen. Mithilfe von finanziellen Anreizen schaffte es die Niederösterreichische Landesregierung, dass sich im Zeitraum von 1965 bis 1970 zahlreiche Gemeinden zusammenschlossen und die Zahl der Kommunen auf 814 sank. (vgl. GÖDL 2013, S. 19 f) „In der Folge erließ der NÖ Landtag zwei

Kommunalstrukturverbesserungsgesetze, mit denen durch zwangsweise Vereinigungen ab 1. Jänner 1972 bzw. 1975 eine weitere Reduktion der Gemeindezahl auf etwa 550 erreicht wurde“ (ebd., S. 20). Die aktuelle Gemeindeanzahl, welche mit 573 Kommunen größer ist als nach den Reformen in den 1970er Jahren, kam dadurch zustande, dass sich einige Gemeinden beim Verfassungsgerichtshof erfolgreich gegen die Zwangsfusion wehrten und ihre Selbstständigkeit schließlich wieder erlangten. (vgl. ebd.)

Auch im Burgenland gab es eine ähnliche Entwicklung. Im Jahr 1971 trat das Burgenländische Gemeindestrukturverbesserungsgesetz in Kraft, welches eine Verringerung der Gemeindeanzahl von 319 auf 138 Gemeinden zur Folge hatte. Auch hier erfolgte in 24 Gemeinden in den 1990er Jahren eine Rückabwicklung der Fusionen. (vgl. ebd., S. 18 f)

In Kärnten erfolgte die Reduzierung der Gemeinden in zwei Schritten. Zwischen 1954 und 1964 wurden einige Gemeinden fusioniert, wodurch sich die Anzahl von 241 auf 203 Gemeinden verringerte. Zu einer größeren Gemeindestrukturveränderung kam es zu Beginn der 1970er Jahre. Das erlassene Gemeindestrukturverbesserungsgesetz in Kärnten sah eine komplette Neuordnung vor. So wurde eine als sinnvoll erachtete Gemeindegröße von 2.000 EinwohnerInnen definiert und auf Basis dieser eine Verringerung der Anzahl der Gemeinden von 203 auf 121 vorgenommen. Auch in Kärnten stießen die Zwangsfusionen auf Widerstand der Kommunen. So wurden einige „Altgemeinden“ wieder hergestellt, sofern sich die Mehrheit der wahlberechtigten BürgerInnen in den betroffenen Gemeinden innerhalb eines festgelegten Zeitfensters von 1993 bis 1. Jänner 1997 dafür aussprach. (vgl. ebd., S. 19)

Die Steiermark zählte im Jahr 1945 1.004 Gemeinden. Die Bemühungen, größere und leistungsfähigere Gemeinden zu schaffen, gingen schon vom ersten frei gewählten steirischen Landeshauptmann, Anton Pirchegger, aus. Im Jahr 1948 kam es bereits zu ersten freiwilligen Fusionen (vgl. ebd., S. 20). In den 1950er Jahren gab es insgesamt 96 Gemeindezusammenlegungen, welche 217 steirische Gemeinden miteinbezogen. Insbesondere der Anteil von Gemeinden mit unter 500 EinwohnerInnen verringerte sich in diesem Zeitraum (von 44,5% auf 38,5%) (vgl. Das Land Steiermark 2012, S. 19). Bis 1967 verringerte sich die Anzahl der Gemeinden jährlich. Schließlich zählte die Steiermark im Jahr 1967 nur noch 806 Gemeinden. (vgl. GÖDL 2013., S. 20)

„Offensichtlich war der steirischen Landespolitik dieser Prozess zu schleppend, sodass der Steiermärkische Landtag, aufbauend auf den Bestimmungen der neuen Gemeindeordnung 1967, zwei Gemeindestrukturverbesserungsgesetze erließ und somit die Gesamtzahl der Gemeinden auf 561 senken konnte. In diesen beiden Jahren 1968 und 1969 legten sich 42 Gemeinden freiwillig zu 19 neuen Gemeinden zusammen, durch die beiden Landesgesetze erzwang der Gesetzgeber 106 neue Gemeinden aus 328 kleinen Gemeinden“ (ebd.).

Auch bei den damaligen Fusionierungen in der Steiermark, stellte eine als ideal erachtete Gemeindegröße (mehr als 1.000 EinwohnerInnen) ein Ziel dar. Grund hierfür waren die zu erwartenden höheren Ertragsanteile des Bundes ab dieser Größenordnung. „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“ (Das Land Steiermark 2012 b, S. 19). Nach diesen Gebietsreformen folgten bis 2012 nur vereinzelte Zusammenschlüssen von steirischen Kommunen, was zu einer Anzahl von 542 Gemeinden im Jahr 2012 führte (vgl. GÖDL 2013, S. 20).

In Abbildung 4 wird die Veränderung der Anzahl der Gemeinden in den östlichen Bundesländern abschließend noch graphisch festgehalten.

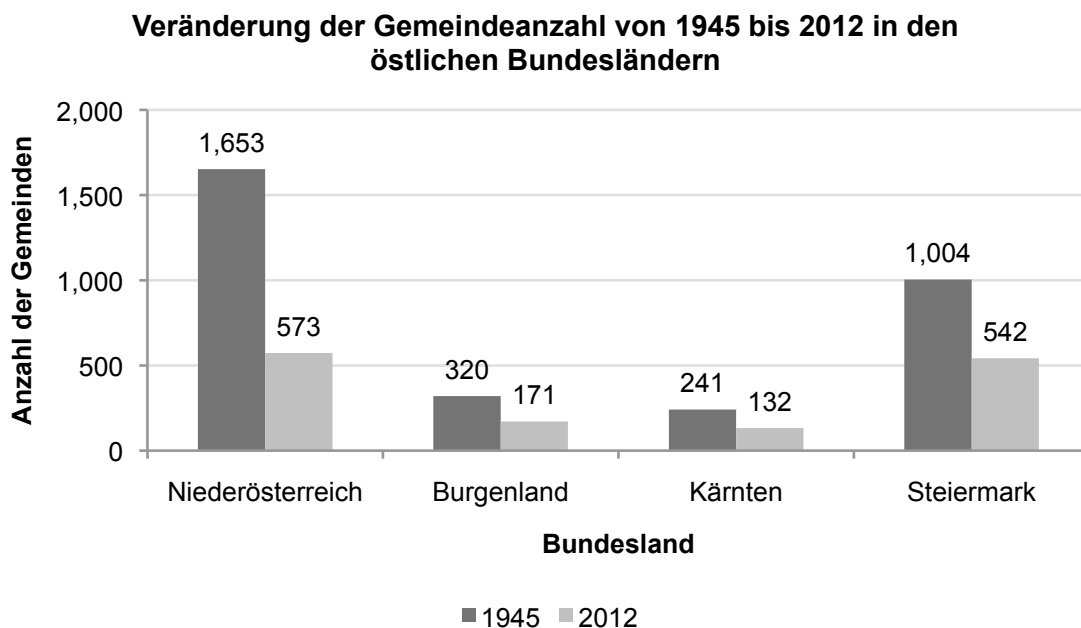


Abbildung 4: Veränderung der Gemeindeanzahl von 1945 bis 2012 in den östlichen Bundesländern (Datenquelle: GÖDL 2013, S. 18; eigene Darstellung)

4.3 Daten und Fakten zur aktuellen Gebietsreform in der Steiermark

4.3.1 Ausgangslage

Aktuell (Stand: Jänner 2013) gliedert sich das Land Steiermark administrativ in 13 politische Bezirke und 539 Gemeinden. Laut Statistik Austria wurden im Jahr 2012 in der gesamten Steiermark 1.213.255 EinwohnerInnen gezählt. Diese verteilen sich auf die Landesfläche (16.401 km²) mit einer EinwohnerInnendichte von 74 EinwohnerInnen je km². In Tabelle 3 werden die wichtigsten Daten zur besseren Übersicht aufgelistet.

Tabelle 3: Statistische Daten zum Land Steiermark, Stand: Jänner 2013 (Datenquelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2013; eigene Darstellung)

Statistische Daten zum Land Steiermark (Stand: Jänner 2013)	
Landesfläche (in km ²)	16.401
Dauersiedlungsraum (in km ²)	5.192
EinwohnerInnen	1.213.255
EinwohnerInnen je km ²	74
EinwohnerInnen je km ² Dauersiedlungsraum	233
Politische Bezirke	13
Gemeinden	539

Die durchschnittliche EinwohnerInnenzahl je Gemeinde in der Steiermark beträgt 2.234. Unter Ausschluss der Stadt Graz, welche den Landesdurchschnitt aufgrund ihrer Größe maßgeblich beeinflusst, ergibt sich eine durchschnittliche EinwohnerInnenzahl von 1.754 EinwohnerInnen je Gemeinde. Wie in Tabelle 4 einzusehen ist, leben in den 200 Gemeinden unter 1.000 EinwohnerInnen insgesamt 116.198 steirische BürgerInnen. In Prozent ausgedrückt bedeutet dies, dass 9,5 % aller EinwohnerInnen in der Steiermark in Gemeinden mit unter 1.000 EinwohnerInnen leben. Die prozentual größte Gruppe bilden jene steirischen EinwohnerInnen, welche in Gemeinden der Größenklasse 1.001 bis 2.500 EinwohnerInnen leben. Auffällig ist auch die geringe Anzahl der Gemeinden mit 10.001 bis 50.000 EinwohnerInnen. (vgl. Das Land Steiermark 2012 b, S. 19)

Tabelle 4: Größenklassen der steirischen Gemeinden, Stand 1.1.2011 (Quelle: Das Land Steiermark 2012 b, S. 5)

Gemeindegrößen-klassen (EinwohnerInnen)	Zahl der Gemeinden in dieser Größenklasse	Anteil der Gemeinden in Prozent	Anteil der Bevölkerung in Prozent
bis 500	77	14,21	2,16
501 - 1.000	123	22,69	7,44
1.001 - 2.500	255	47,05	33,00
2.501 - 5.000	56	10,33	15,07
5.001 - 10.000	26	4,80	14,87
10.001 - 20.000	2	0,37	2,02
20.001 - 50.000	2	0,37	3,84
Ab 50.001	1	0,18	21,60
Summe	542	100	100

Diese ist in den letzten 30 Jahren von 10 auf 4 gesunken. Während diese regionalen Zentren stark schrumpfen, kann ein Anwachsen der Anzahl der Gemeinden mit 5.001 bis 10.000 EinwohnerInnen von 13 (Jahr 1970) auf 26 (Jahr 2011) beobachtet werden. (vgl. Das Land Steiermark 2012, S. 5)

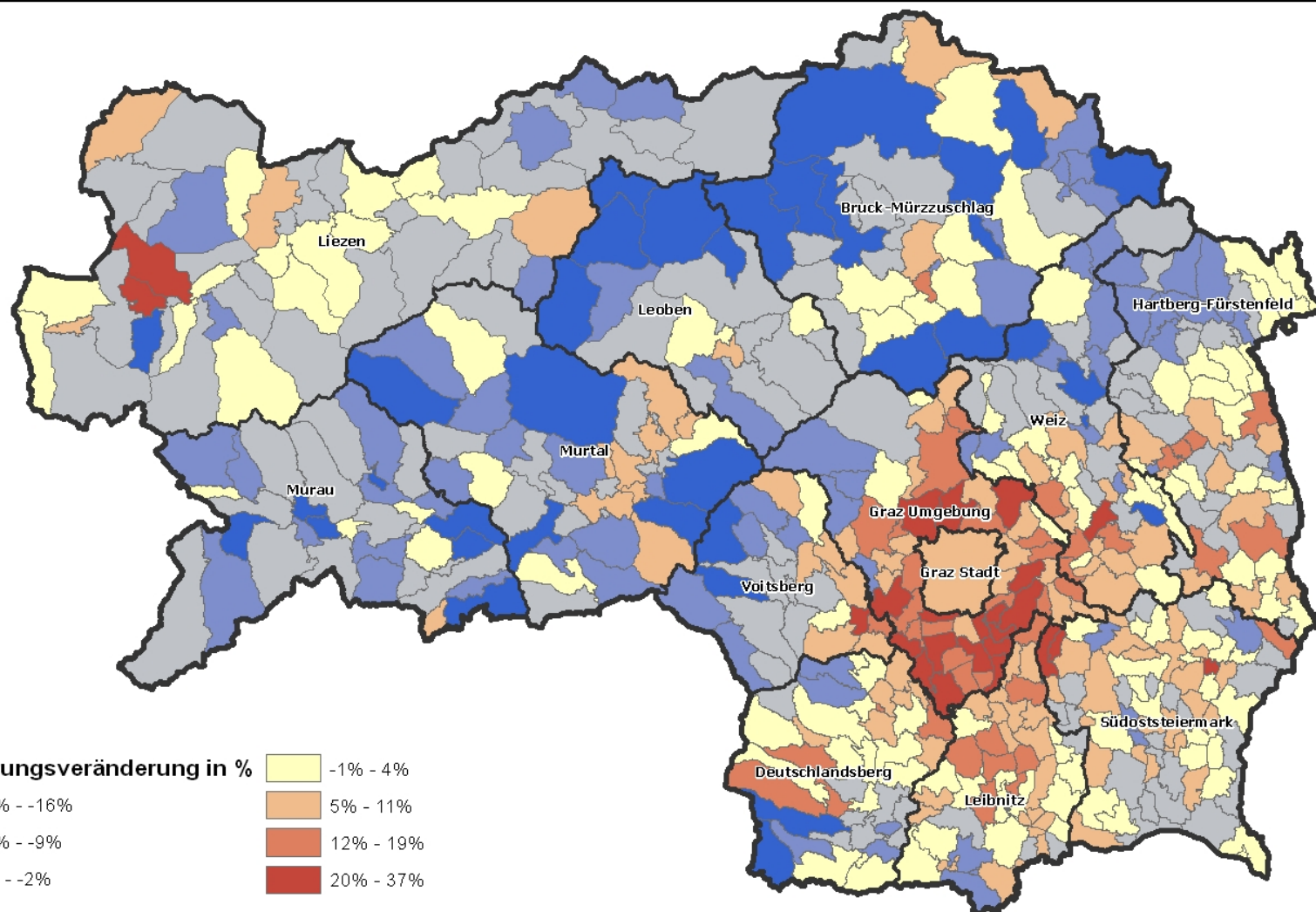
Die demographische Entwicklung gleicht dem Trend einer zunehmenden Alterung der Bevölkerung, welcher sowohl in gesamt Österreich sowie in vielen anderen europäischen Staaten zu beobachten ist. Dieser Trend ist einerseits bedingt durch den Rückgang der Fertilität in den letzten Jahrzehnten sowie durch eine steigende Lebenserwartung. Die Bevölkerungsveränderung ist daher wesentlich bedingt durch Zu- und Abwanderung. Auf Basis der prognostizierten Wanderungssaldi in der Steiermark, kann davon ausgegangen werden, dass in den nächsten Jahrzehnten mit einem leichten Bevölkerungszuwachs zu rechnen ist. (vgl. Das Land Steiermark 2012 b, S. 7; Statistik Austria) Der Zuwachs wird jedoch insbesondere in den großen Gemeinden bzw. Städten stattfinden.

„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.“ (Das Land Steiermark 2012, S.7)

In Abbildung 5 ist die prognostizierte relative Bevölkerungsveränderung im Zeitraum von 2013-2030 im Detail dargestellt.

Die raumordnungspolitische Sichtweise bringt die Erkenntnis, dass die derzeitigen kommunalen Verwaltungsgrenzen „[...] insbesondere aufgrund der erhöhten Mobilität nicht mehr mit den realen Lebens- und Wirtschaftsstrukturen der BürgerInnen und Betriebe [...]“ (ebd., S. 15) übereinstimmen. Die zentralen Orte sind zum Teil sehr kleinflächig und können oft keine weiteren attraktiven Flächen für Wohnen und Gewerbe ausweisen, weshalb häufig auf Nachbargemeinden ausgewichen - oder ungeeigneten Flächen eine derartige Nutzung zugeschrieben wird. Diese Tatsache bedingt nicht zuletzt, dass es zunehmend zum Konkurrenzkampf zwischen Gemeinden im Hinblick auf Betriebe und EinwohnerInnen kommt. (vgl. ebd., S. 16)

Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in der Steiermark 2013-2030



Bearbeitung: Petra Perwein 2013
 Datenquelle: GIS Steiermark, Amt der Steiermärkischen Landesregierung, 2013
 Copyright: P.Perwein

0 10 20 40
 Kilometer

Abbildung 5: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in der Steiermark im Zeitraum von 2013-2030 (Datenquelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2013; eigene Darstellung)

4.3.2 Vorgehensweise bei der Gemeindestrukturreform

Im Folgenden wird die Vorgehensweise des Landes Steiermark bei der Gebietsstrukturreform beschrieben. Hierbei wird vorerst auf die Methodik bzw. den Lösungsansatz eingegangen. Weiters werden auch die rechtlichen Umsetzungsbestimmungen erörtert.

Bei der methodischen Konzeption der Strukturreform hat sich das Land Steiermark am funktionalen Zentrale-Orte-Konzept orientiert:

„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.“ (Das Land Steiermark 2012 b, S. 25)

4.3.2.1 Kriterien

Bei der Analyse, welche Gemeinden aus welchen Gründen fusioniert werden sollten, wurde nach vordefinierten Kriterien vorgegangen. Nach eigenen Angaben des Landes wurde ein mehrdimensionaler Ansatz gewählt, um die Kriterien festzulegen. In Abbildung 6 sind die zusammengefassten Kriterien, welche in weiterer Folge als Grundlage für die Identifikation potenziell zu fusionierender Gemeinden dienen, dargestellt. (vgl. ebd., S. 26)

Das Kriterium **„Lebensrealitäten – ,Orientierung am Zentrale-Orte-Konzept“** umfasst die existierenden Aktionsräume der Menschen. Die Orientierung an den zentralen Orten stellte innerhalb dieses Kriteriums mitunter eine wichtige Basis dar. Zudem wurde die Grundversorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen, des zum Teil täglichen Bedarfs, untersucht.

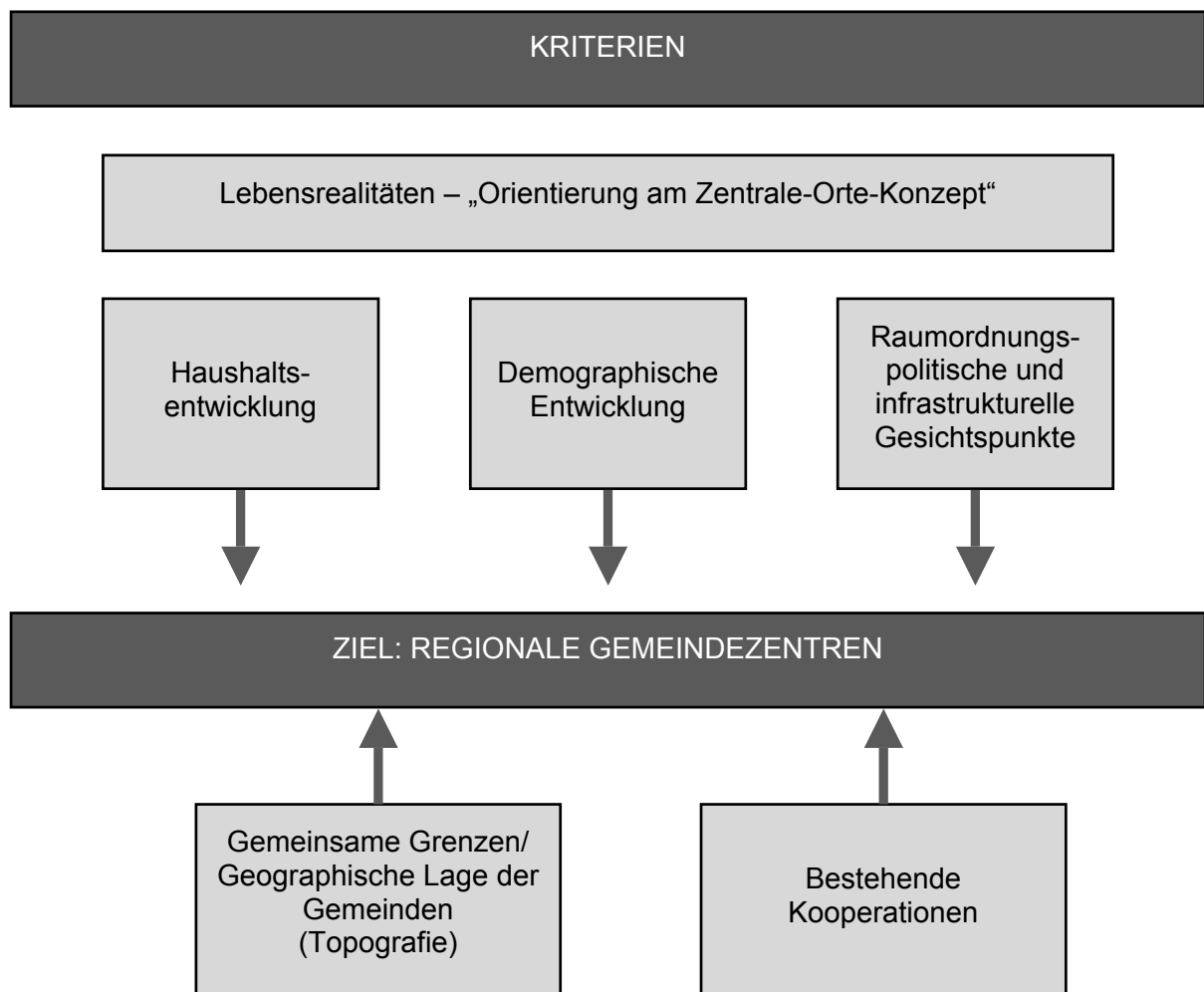


Abbildung 6: Kriterien der Gemeindestruktureform (Quelle: Das Land Steiermark 2012 b, S. 26, eigene Bearbeitung)

Die folgende Auswahl von Einrichtungen diene zur Darstellung der Lebensrealitäten der Bevölkerung (vgl. ebd. S. 27):

- *Kindergarten*
- *Volksschule*
- *Nahversorger mit Vollsortiment*
- *Gasthaus*
- *Arzt/Ärztin (Allgemeinmedizin)*
- *Pfarramt-Hauptpfarre*
- *Bank*
- *Apotheke*
- *Rettung*
- *Postamt/Postpartner*

Die oben dargestellte Auswahl präsentiert Ausstattungsmerkmale, deren Vorhandensein oder Nicht-Vorhandensein Einfluss auf die Beurteilung des Kriteriums der Lebensrealitäten nahm.

„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“ (ebd.).

Das Kriterium **„Haushaltsentwicklung“** bezieht sich auf die finanzielle Ausgangslage der Gemeinden. Entscheidend hierbei war die Feststellung, ob es sich um eine Abgangsgemeinde - oder um eine Gemeinde mit ausgeglichenem Haushalt handelt. Einen weiteren Faktor zur Definition eines regionalen Gemeindezentrums stellte die **„demographische Entwicklung“** dar. Als wichtigste Anhaltspunkte sind hier EinwohnerInnenzahlen und Bevölkerungsprognosen zu nennen, da diese Einfluss auf die Auslastung von Infrastruktureinrichtungen nehmen und auch für die Gemeindeeinnahmen eine wichtige Rolle spielen. Auch **„raumordnungspolitische und infrastrukturelle Gesichtspunkte“** fanden im Rahmen der Analyse Berücksichtigung. So wurde beispielsweise untersucht, wo bereits gemeindeübergreifend zusammenhängende Siedlungsstrukturen bestehen, da diese als Indikator dafür zu sehen sind, dass Standortentscheidungen grenzüberschreitend getroffen werden. Ergänzend zu den oben genannten Kriterien, wurden auch die Merkmale **„gemeinsame Grenzen / geographische Lage der Gemeinden (Topografie)“** und **„bestehende Kooperationen“** bedacht. (vgl. ebd.)

4.3.2.2 Begleitmaßnahmen

Die Begleitmaßnahmen von Seiten des Landes umfassen eine Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen, Fragen der Identität und Anreize. Im Rahmen der Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen sollte „[i]n der vorzulegenden Novelle zur steiermärkischen Gemeindeordnung [...] eine umfassende Neuregelung über die Bestellung, Tätigkeit und Kompetenz der sogenannten ‚OrtsteilbürgermeisterInnen‘ die bisherigen Bestimmungen über den ‚Ortsvorsteher‘

(Bürgerrat) ersetzen“ (Das Land Steiermark 2012 b, S. 37). Diese OrtsteilbürgermeisterInnen stellen eine Art Bindeglied zwischen der Bevölkerung im ehemaligen Gemeindegebiet (Ortsteil) und den Organen und Einrichtungen der neuen (Groß)gemeinde dar. Sie sollen in Entscheidungen, welche sich auf den Ortsverwaltungsteil beziehen, stets miteingebunden werden. Fragen der Identität betreffen u.a. das Gemeindewappen, Ortstafeln, Gemeindenamen und das Vereinswesen. So besteht die Möglichkeit, ein neues Wappen für die fusionierte Gemeinde zu beantragen. Unter bestimmten Voraussetzungen dürfen jedoch auch alte Gemeindewappen offiziell erhalten bleiben. Die Ortstafeln mit den bisherigen dürfen bestehen bleiben. Auf eigenen Wunsch der Gemeinde z.B. zur besseren Orientierung, kann in kleiner Schrift der neue Gemeindenamen darunter gesetzt werden. (vgl. ebd., S. 37 f) „Bei Vereinigung, Teilung oder Neubildung von Gemeinden bestimmt die Landesregierung nach Anhörung der beteiligten Gemeinden den Namen der neuen Gemeinde“ (ebd., S.38). Das Vereinsleben bzw. die kulturelle Vielfalt sollte auch nach den Zusammenlegungen in bisheriger Form erhalten und gefördert werden. (vgl. ebd.)

Zusätzlich werden finanzielle Anreize gesetzt. Einerseits wird eine FAG-Fusionsprämie angeboten, welche bei Vereinigung von zwei Gemeinden in Summe € 200.000 beträgt und sich je nach Anzahl der zusammengelegten Gemeinden adäquat erhöht. Die FAG-Fusionsprämie wurde vom Bund eingerichtet und wurde als Anschubfinanzierung von Gemeindevereinigungen angedacht. Andererseits wurde vom Land ein Reformfond eingerichtet, welcher bei freiwilligen Zusammenschlüssen beantragt werden kann. (vgl. ebd.)

4.3.2.3 *Verhandlungsphasen*

Auf Basis der einzelnen Charakteristika wurde folglich, von Seiten der Landesplanung, ein Entwurf erstellt, der vorschlägt, welche Gemeinden zusammengelegt werden sollen. In einer **Vorschlagphase** (Oktober 2011 bis 31. Jänner 2012) wurden die Gemeinden dazu ermutigt, sich aktiv am Prozess zu beteiligen sowie eigene Vorschläge für eine neue Struktur einzubringen. Eine weitere Phase stellte die **Verhandlungsphase** (1. Februar 2012 bis 30. September 2012³)

³ Anmerkung: Die Verhandlungsphase wurde bis 30. November 2012 verlängert (vgl. Das Land Steiermark: <http://www.gemeindestrukturereform.steiermark.at/>)

dar, im Rahmen welcher die „[...] Vorstellungen des Landes und die Vorschläge der Gemeinden [...]“ (ebd., S. 39) diskutiert wurden. In der Entscheidungsphase (1. Oktober bzw. Dezember 2012 bis 31. Jänner 2013) wurde weiterhin versucht, Überzeugungsarbeit zu leisten. Wie einer Pressemitteilung des Landes vom 11. Dezember 2012 zu entnehmen ist, wurde zudem angekündigt, dass auch jene Gemeinden, die sich nicht freiwillig zusammenschließen möchten, nach den vorliegenden Entwürfen des Landes vereinigt werden (vgl. Das Land Steiermark: <http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/>):

„Auf Basis aller Informationen wird dann die neue Gemeindestruktur der Steiermark präsentiert, die neben den freiwilligen auch die vom Land Steiermark im Sinne des Leitbilds notwendigen Gemeindevereinigungen enthalten wird.

Graz, am 11. Dezember 2012“

Die Verhandlungen führten schließlich zu einem Ergebnis, nach welchem sich die Anzahl der, im Jahr 2010 gezählten, 542 steirischen Gemeinden, bis 2015 auf 288 Gemeinden reduzieren wird. (vgl. ebd.)

4.3.3 Die Gemeindeinitiative

Die oben beschriebene Vorgangsweise bzw. Umsetzung der Gemeindestrukturreform in der Steiermark, welche dem nordeuropäischen Reformmodell zuzuordnen ist, lässt bereits vermuten, dass die Reformbestrebungen nicht ohne Widerstand hingenommen werden. Viele steirische Gemeinden sprechen sich zwar für eine Reform aus, sind aber mit der Vorgangsweise des Landes nicht einverstanden. Über 120 Gemeinden haben sich schließlich zu einer Gemeindeinitiative zusammengeschlossen, welche vom Forum St. Lambrecht, Steiermärkisches Institut für Gemeinde- und Regionalentwicklung, organisiert wird.

„Die Kernforderung der Initiative ist, dass Gemeinden vor einer Fusion eine verpflichtende Volksabstimmung durchführen müssen. Weiters soll gesetzlich verankert werden, dass Zwangsfusionen nicht mehr möglich sind. Das soll auch per Gesetz in der Gemeindeordnung verankert werden“ (Gemeindeinitiative: <http://www.gemeindeinitiative.at>)

Weiters ist es der Gemeindeinitiative ein Anliegen, den Mehrzweckverband als Alternative zu Zusammenlegungen zu forcieren. Die Gemeindeinitiative übernimmt zugleich auch eine beratende Funktion und stellt eine Informationsplattform für Gemeinden dar. (vgl. ebd.)

5. Die Gemeindestrukturreform am Beispiel der Region Neumarkt

5.1 Das Untersuchungsgebiet

5.1.1 Geographie und Topographie

Das Untersuchungsgebiet, welches sich aus den Gemeinden Dürnstern in der Steiermark, Kulm am Zirbitz, Mariahof, Neumarkt in Steiermark, Perchau am Sattel, St. Marein bei Neumarkt und Zeutschach zusammensetzt und im Rahmen dieser Arbeit als „Region Neumarkt“ bezeichnet wird, befindet sich in der westlichen Obersteiermark, im Bezirk Murau (vgl. Abbildung 7).

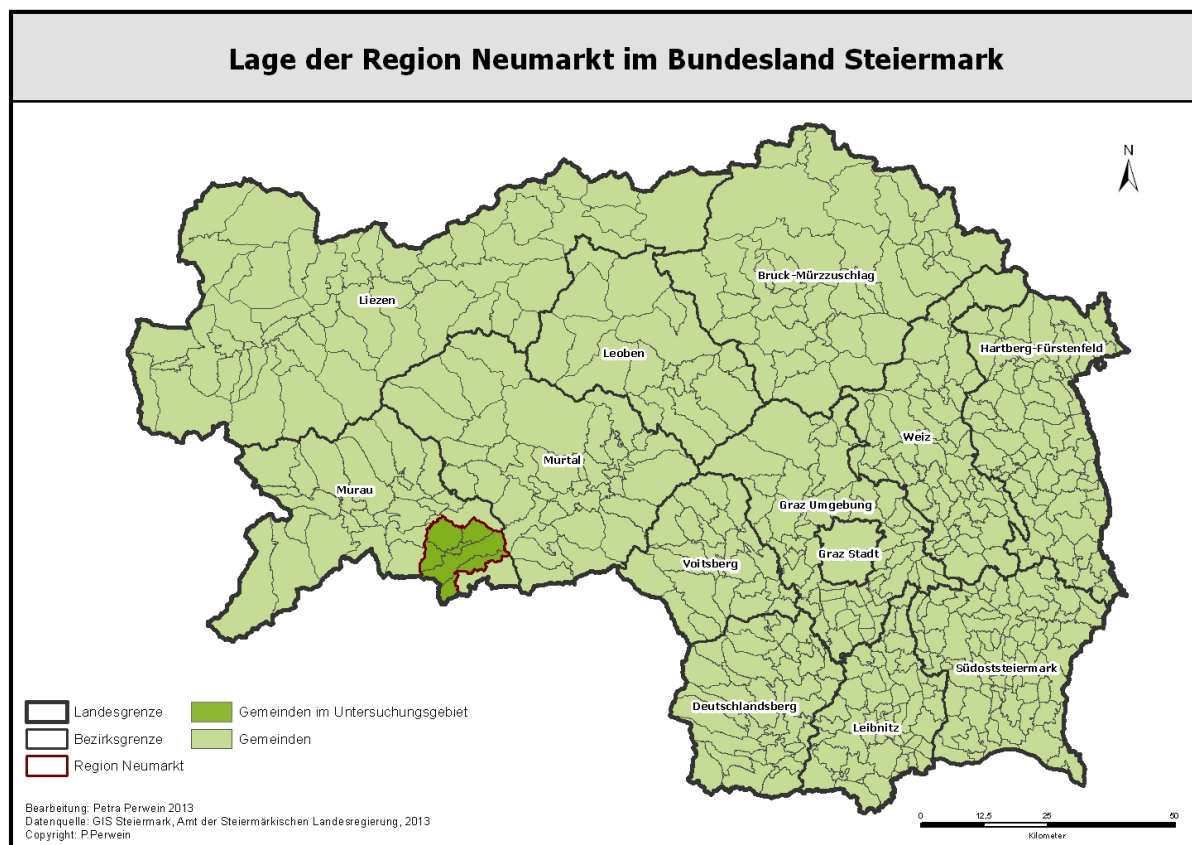


Abbildung 7: Lage des Untersuchungsgebiets in der Steiermark (Datenquelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2013; eigene Bearbeitung)

Die Gemeinden in der Region Neumarkt befinden sich in einem Hochtal auf einer Höhe von etwa 650 bis 1150 Meter über der Adria (m ü. A.). Im Osten ist das Untersuchungsgebiet durch die Seetaler Alpen - und im Westen durch die Grebenzen begrenzt (vgl. Abbildung 8). Zudem liegen alle 7 Gemeinden inmitten des Naturparks Zirbitzkogel-Grebenzen, welcher insgesamt 10 Naturparkgemeinden

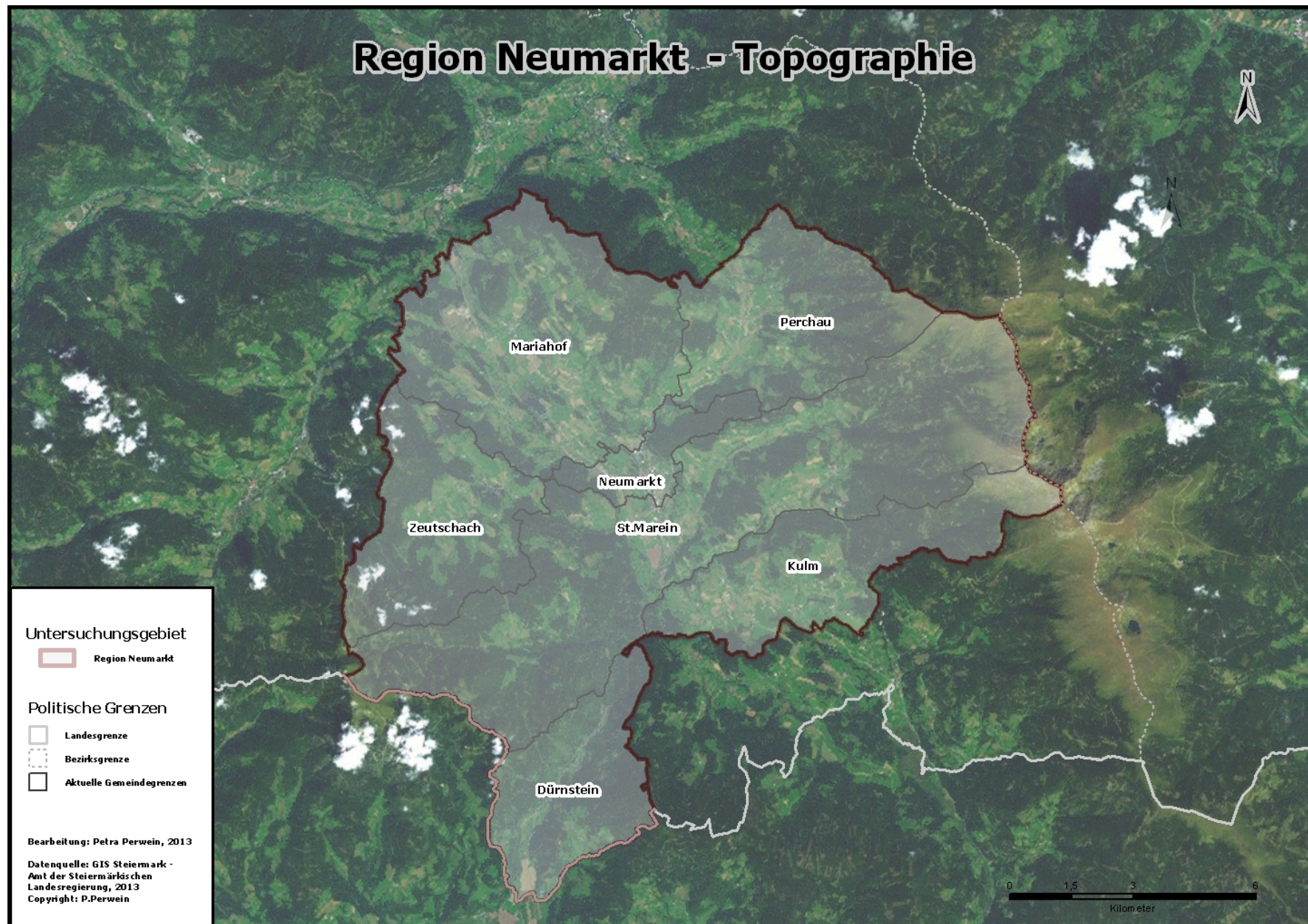


Abbildung 8: Region Neumarkt – Topographie (Datenquelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2013; eigene Darstellung)

(„Region Neumarkt“ sowie Mühlen, St. Blasen und St. Lambrecht) umfasst. Im Naturpark befinden sich, teilweise unter hohem Naturschutz stehende Gebiete (Natura 2000, Vogelschutzgebiet etc.), welche großen Einfluss auf die touristische Attraktivität des Erholungsgebiets haben.

5.1.2 Verkehrliche Anbindung

Die Region Neumarkt liegt an der Bundesstraße B317, welche eine Verbindungsstraße zwischen Judenburg (Schnellstraßenabfahrt der S36) über Friesach/Kärnten (Schnellstraßenauflahrt der S37) nach Klagenfurt darstellt. Die B317 stellt zugleich die wichtigste Anbindung an das überregionale Straßennetz dar. Eine zweite Bundesstraße im Untersuchungsgebiet ist die B92, eine weitere Verbindungsstrecke nach Klagenfurt. Ebenso verlaufen die Landesstraßen L502 und L525 durch das Untersuchungsgebiet. Diese sind ein wichtiger Bestandteil des regionalen Verkehrsnetzes.

Das öffentliche Verkehrsnetz setzt sich aus Bahn- und Buslinien zusammen. Insgesamt gibt es im Untersuchungsgebiet 2 Regionalbahnhöfe (Mariahof und Neumarkt in Steiermark), welche an der Südstrecke der Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) liegen. Weiters befindet sich in Neumarkt auch ein Busbahnhof der Steirischen Landesbahnen.

5.1.3 Bevölkerungsentwicklung und -struktur

Im folgenden Kapitel wird die Wohnbevölkerung im Untersuchungsgebiet im Hinblick auf die lang- und kurzfristige Entwicklung näher untersucht. Dabei wird das Bundesland Steiermark als Vergleichsraum herangezogen. Zudem wird im Anschluss die Bevölkerungsstruktur nach Alter und Geschlecht differenziert dargestellt.

Insgesamt leben derzeit (Stand: 01.01.2013) 5.133 Menschen in der Region Neumarkt (vgl. Statistik Austria). In Tabelle 5 sind die jeweiligen BewohnerInnenzahlen der einzelnen Gemeinden angeführt. 4 der insgesamt 7 Gemeinden sind der kleinsten Gemeindegrößenklasse (= weniger als 500 EinwohnerInnen entsprechend der im Theorieteil angeführten Kategorisierung) zuzuordnen. Diese sind: Dürnstein in der Steiermark, Kulm am Zirbitz, Perchau am Sattel und Zeuschach. Die Gemeinde St. Marein bei Neumarkt ist der Größenklasse

501-1000 EinwohnerInnen zuzuordnen und Mariahof sowie Neumarkt in Steiermark gehören der Größenklasse der Gemeinden mit 1001-2500 EinwohnerInnen an.

Tabelle 5: Wohnbevölkerung im Untersuchungsgebiet am 01.01.2013 (Datenquelle: Statistik Austria)

Gemeinden	Wohnbevölkerung am 01.01.2013
Dürnst ein in der Steiermark	257
Kulm am Zirbitz	321
Mariahof	1.341
Neumarkt in der Steiermark	1.762
Perchau am Sattel	297
St. Marein bei Neumarkt	934
Zeutschach	221
Region Neumarkt	5.133
Steiermark Gesamt	1.210.971

Über einen längeren Zeitraum betrachtet haben alle Gemeinden im Untersuchungsgebiet an Bevölkerung verloren. Mit einer durchschnittlichen jährlichen Veränderung von -0,80 % verzeichnet die Gemeinde Dürnst ein den, relativ betrachtet, größten Bevölkerungsverlust (vgl. Tabelle 6). Die weiteren Gemeinden, welche heute den Größenklassen mit unter 1.000 EinwohnerInnen zuzuordnen sind, haben konstant an Wohnbevölkerung verloren.

Tabelle 6: Langfristige Bevölkerungsentwicklung in der Region Neumarkt (Datenquelle: Statistik Austria; eigene Berechnung)

Gemeinde	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2011	2013	in %
Dürnst ein in der Steiermark	452	491	457	362	377	334	293	275	-0,80
Kulm am Zirbitz	458	433	431	442	367	364	335	321	-0,57
Mariahof	1.391	1.370	1.403	1.374	1.324	1.327	1.341	1.341	-0,06
Neumarkt in der Steiermark	1.888	1.880	1.842	1.814	1.913	1.925	1.762	1.762	-0,11
Perchau am Sattel	452	411	384	320	352	323	292	297	-0,68
St. Marein bei Neumarkt	1.220	1.072	1.169	1.124	1.089	1.046	971	934	-0,43
Zeutschach	295	269	261	239	237	234	225	221	-0,46
Region Neumarkt	6.156	5.926	5.947	5.675	5.659	5.553	5.219	5.133	-0,29
Steiermark gesamt	1.109.335	1.137.865	1.195.023	1.186.525	1.184.720	1.183.303	1.211.506	1.210.971	0,14

Die Gemeinden Mariahof und Neumarkt in Steiermark zeigen ebenfalls Bevölkerungsverluste, sind jedoch durch einen, relativ in Bezug auf die EinwohnerInnenzahl, geringeren Rückgang gekennzeichnet.

Während der Vergleichsraum Steiermark im untersuchten Zeitraum ein positives Wachstum verzeichnet, zeigt sich in der Region ein gegenteiliges Bild. Der absolute Bevölkerungsrückgang vom Jahr 1951 bis zum Jahr 2013 beläuft sich auf knapp über 1.000 EinwohnerInnen.

Bei Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung in den letzten 10 Jahren (Zeitraum 2003-2013) zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei der langfristigen Betrachtung der Entwicklung (vgl. Abbildung 9).

Index der Bevölkerungsentwicklung in der Region Neumarkt im Zeitraum von 2003-2013

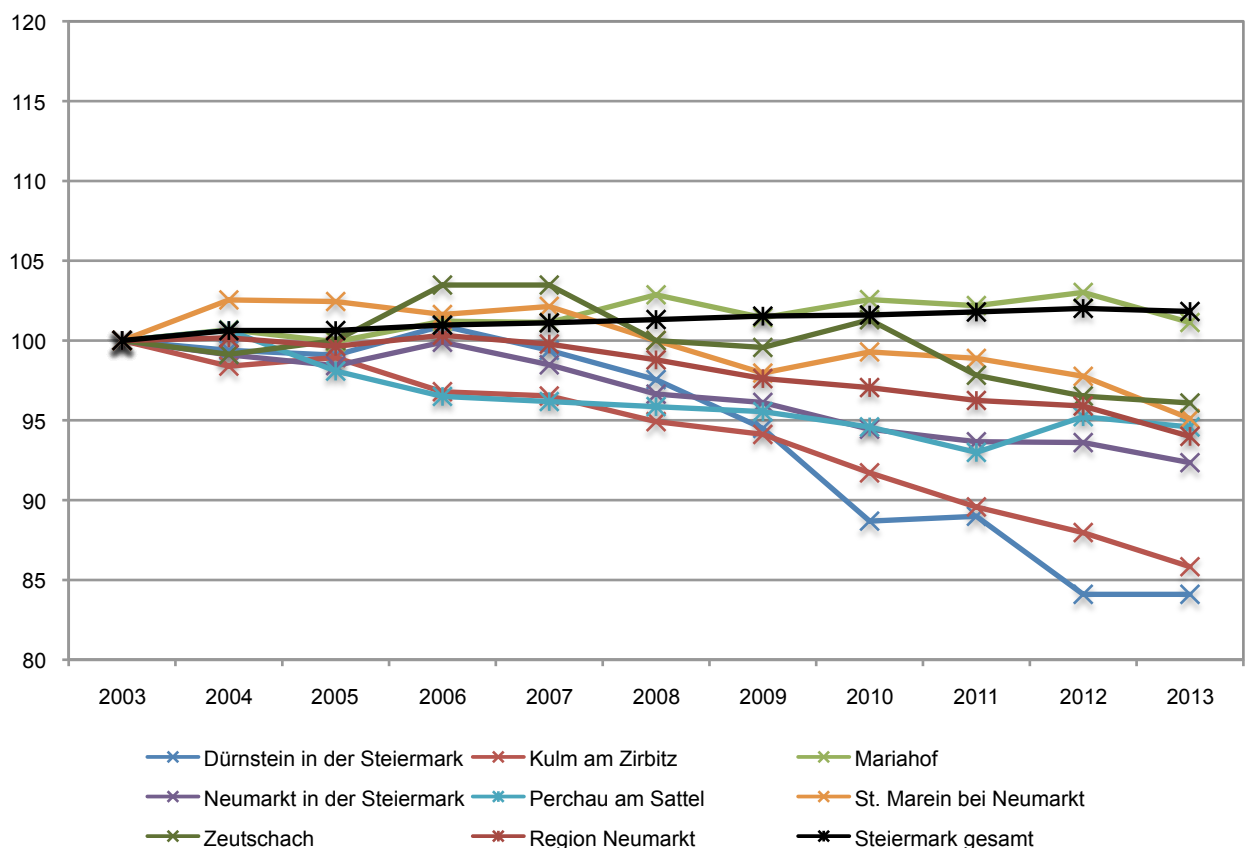


Abbildung 9: Index der kurzfristigen Bevölkerungsentwicklung in der Region Neumarkt (Datenquelle: Statistik Austria; eigene Darstellung)

Während die jährliche Wachstumsrate in 6 der 7 Gemeinden durch ähnliche bzw. zumeist höhere negative Werte gekennzeichnet ist, kann in der Gemeinde Mariahof jedoch ein geringes positives Wachstum verzeichnet werden (vgl. Tabelle 7). Der

durchschnittliche jährliche Rückgang der Wohnbevölkerung hat sich, bei kurzfristiger Betrachtung, in der Region Neumarkt in den letzten Jahren verstärkt (von -0,29% bei langfristiger- auf -0,62% bei kurzfristiger Betrachtung).

Tabelle 7: Bevölkerungsveränderung im Zeitraum von 2003-2013 (Daten: Statistik Austria; eigene Berechnung)

Gemeinden	2003	2013	durchschnittliche jährliche Veränderung in %
Dürnstein in der Steiermark	327	275	-1,72
Kulm am Zirbitz	374	321	-1,52
Mariahof	1.326	1.341	0,11
Neumarkt in der Steiermark	1.908	1.762	-0,79
Perchau am Sattel	314	297	-0,56
St. Marein bei Neumarkt	982	934	-0,50
Zeutschach	230	221	-0,40
Region Neumarkt	5.461	5.133	-0,62
Steiermark gesamt	1.189.315	1.210.971	0,18

Daten der Statistik Austria („Ein Blick auf die Gemeinden 2013“) für den Zeitraum 2011-2012 zeigen, dass in jenen Gemeinden mit Bevölkerungsverlusten in den letzten 10 Jahren, ausgenommen Neumarkt in Steiermark, negative Wanderungsbilanzen für den Rückgang hauptverantwortlich sind. Die Gemeinde Neumarkt ist im besagten Referenzjahr insbesondere durch eine hohe negative Geburtenbilanz gekennzeichnet. Insgesamt kann festgehalten werden, dass es sich bei der Region Neumarkt um eine Abwanderungsregion handelt, wobei sich die Abwanderung in den letzten 10 Jahren verstärkt hat. Bevölkerungsprognosen bis zum Jahr 2030 verdeutlichen, dass sich der Trend des Bevölkerungsrückgangs in der Region Neumarkt fortsetzen wird (vgl. Abbildung 5 in Kapitel 4.3).

Bei Betrachtung der Altersstruktur in der Region Neumarkt fällt auf, dass diese dem Bild der demographischen Überalterung der Bevölkerung gleicht (vgl. Abbildung 10). Die Kombination aus einem Geburtenrückgang bzw. der Abwanderung der jungen Bevölkerung bei einer gleichzeitig zunehmend höheren Lebenserwartung, bedingt einen Anstieg des Altersdurchschnitts der Bevölkerung. Die Alterspyramide der Region Neumarkt zeigt sehr deutlich, dass insbesondere die Alterskohorten der 20-

bis 40-jährigen schwach vertreten sind, was auf ein wenig attraktives hindeutet. Die geschlechterspezifische Betrachtung zeigt, dass in den oben genannten Alterskohorten vor allem die Frauen sehr schwach vertreten sind. Demzufolge kann die Annahme getroffen werden, dass der Arbeitsmarkt weniger attraktive Arbeitsplätze für Frauen- als für Männer offeriert.

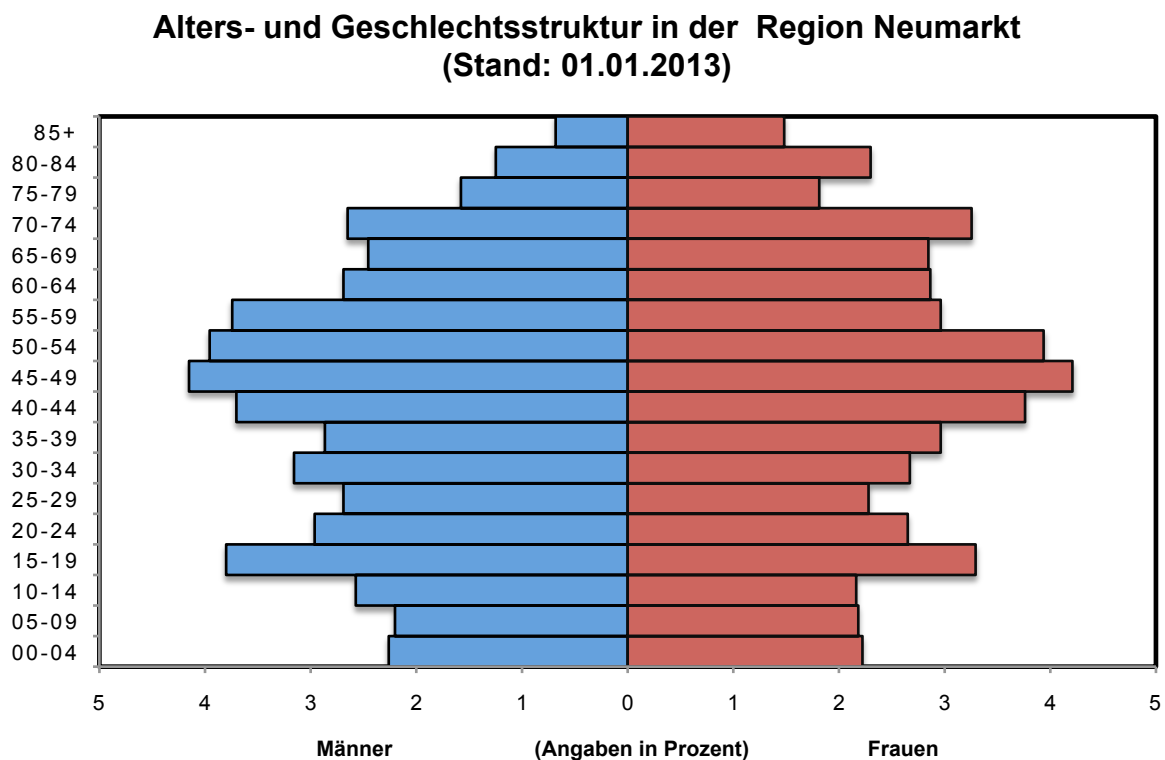


Abbildung 10: Alters- und Geschlechtsstruktur in der Region Neumarkt, Datenstand: 01.01.2013 (Datenquelle: Statistik Austria; eigene Darstellung)

5.1.4 Einordnung in die Landes- und Regionalplanung

5.1.4.1 Landesplanung: Landesplanung Steiermark

Die Gemeinden im Untersuchungsgebiet befinden sich im Zuständigkeitsbereich der steirischen Landesplanung. Aus nomineller Sicht wird die Raumordnung in der Steiermark durch das *Steiermärkische Raumordnungsgesetz – StROG* geregelt. Die administrative und politische Organisation der Raumordnung in der Steiermark erfolgt durch den Raumordnungsbeirat, das Raumordnungsgremium, die Regionalversammlung und den Regionalverband sowie durch die Geschäftsführung der Gremien. Der Raumordnungsbeirat ist zur Beratung der Landesregierung in den

Angelegenheiten der überörtlichen Raumordnung einzurichten. Das Raumordnungsgremium ist zur Beratung der Landesregierung als Aufsichtsbehörde in Angelegenheiten der örtlichen Raumordnung einzurichten. Zur Besorgung der Aufgaben in den Regionen besteht eine Regionalversammlung (u.a. 2 Mitglieder der Landtags- und Nationalratsabgeordneten mit Wohnsitz in der Region und die BürgermeisterInnen der Gemeinden in der Region) sowie ein, von der Landesregierung Steiermark eingerichteter, Regionalvorstand. Die Hauptverantwortung der Geschäftsführung der Gremien liegt in der Organisation und Leitung der Sitzungen der Regionalversammlung. (vgl. Das Land Steiermark 2012 a, S. 17 f)

Weiters besteht auf Länderebene ein *Landesentwicklungsprogramm*, das Aufgaben und Ziele für die Landesentwicklung festlegt. Mit Hilfe des Landesentwicklungsprogramms soll die anzustrebende räumlich-funktionelle Entwicklung des Landes Steiermark dargestellt werden. Im Landesentwicklungsprogramm LEP 2009 ist Neumarkt in Steiermark als Regionales Nebenzentrum festgelegt. Ein Regionales Nebenzentrum entspricht im Sinne der Raumstruktur der Steiermark der 3. Stufe im hierarchischen Netz von zentralen Orten. Die weiteren 6 Gemeinden in der Region Neumarkt finden in der Zentrenhierarchie des LEPs keine Erwähnung. Zusätzlich bestehen in der Steiermark *Sachprogramme*, welche für das gesamte Land für bestimmte Sachbereiche erstellt werden.

5.1.4.2 Regionalplanung: Region Murau

Die Gemeinden im Untersuchungsgebiet liegen im Wirkungsbereich der Region Murau. „Die regionalen Entwicklungsprogramme bestehen aus Verordnungswortlaut, Erläuterungen und rechtsverbindlichem Regionalplan“ (Das Land Steiermark 2012 a, S. 5). In den Regionalen Entwicklungsprogrammen (REPRO) muss die anzustrebende räumliche Entwicklung der Region anhand von Zielen und Maßnahmen dargestellt werden. Im REPRO Murau 2009 ist die Gemeinde Neumarkt als regionaler Industrie- und Gewerbestandort, sowie als regionaler Siedlungsschwerpunkt festgelegt (vgl. Das Land Steiermark 2009, S. 14). Die Gemeinde Mariahof wird im REPRO Murau als Tourismusgemeinde der Ortsklasse A ausgewiesen. Ihr wird hiermit die Möglichkeit eingeräumt mehr als zwei touristische

Siedlungsschwerpunkte festzulegen. (vgl. ebd., S. 43) Den weiteren Gemeinden der Region Neumarkt werden im REPRO Murau 2009 keine spezifischen bzw. überörtlichen Funktionen zugeteilt.

5.1.4.3 Kleinregionale Planung: Kleinregion „Zirbitzkogel Grebenzen“

Die hierarchisch unterste überörtliche Planungsebene in der Steiermark stellt die Kleinregion dar. Die Gemeinden der Region Neumarkt liegen allesamt im Planungsbereich der Kleinregion „Zirbitzkogel Grebenzen“, bestehend aus den 10 Naturparkgemeinden (vgl. Abbildung 11).



Abbildung 11: Kleinregion Zirbitzkogel Grebenzen (Datenquelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2013; eigene Darstellung)

Die Kleinregionen in der Steiermark sind Verbände, welche sich im Rahmen des Regionext⁴ Projekts zusammengeschlossen haben. Zweck des Verbandes

⁴ Anm.: Regionext ist ein Projekt zur Neustrukturierung und Weiterentwicklung der steirischen Regionalpolitik, welches 2008 in die Umsetzungsphase übergeführt wurde. Ziele sind die thematische und strukturelle Bündelung von kommunalen Aufgaben, mehr Eigenverantwortung, die Schaffung attraktiver Lebensräume für die Bevölkerung sowie eine höhere Wettbewerbsfähigkeit. (vgl. Das Land Steiermark (2013): <http://www.raumplanung.steiermark.at/>)

„Zirbitzkogel Grebenzen“ ist „[...] die Abstimmung der Entwicklung und Planung einer effizienten gemeinsamen Besorgung kommunaler Aufgaben sowie die Erstellung und Weiterentwicklung des Kleinregionalen Entwicklungskonzeptes (KEK)“ (Neumarkter Nachrichten 2/2010: <http://www.marktgemeinde-neumarkt.at>).

5.1.5 Örtliche Raumordnung

Um nachstehende Erkenntnisse und Interpretationen besser nachvollziehen zu können, wird an dieser Stelle auch kurz auf die örtliche Planungsebene Bezug genommen. Auf örtlicher Ebene der Raumordnung existieren in allen Gemeinden drei Ordnungsinstrumente: das Örtliche Entwicklungskonzept, der Flächenwidmungsplan und der Bebauungsplan. Das Örtliche Entwicklungskonzept legt die mittel- und langfristigen Ziele der jeweiligen Gemeinde fest und stellt diese zudem in einem Plan dar. Der Flächenwidmungsplan, welcher dem Örtlichen Entwicklungskonzept untergeordnet ist und diesem daher nicht widersprechen darf, legt die mögliche Nutzung der Flächen im Gemeindegebiet konkret fest. Die Bebauungspläne enthalten schließlich detaillierte Baubestimmungen für die im Flächenwidmungsplan ausgewiesenen Grundflächen.

Die Pläne und Entwicklungsziele der örtlichen Raumordnung müssen schließlich mit jenen Planungsdokumenten, welche auf überörtlicher Ebene erarbeitet und festgelegt werden, konform sein.

Die Erstellung der örtlichen Raumordnungsinstrumente für die Gemeinden der Region Neumarkt erfolgt durch extern beauftragte RaumplanerInnen. Die Baubehörde erster Instanz ist der/die BürgermeisterIn der jeweiligen Gemeinde. Baubehörde zweiter Instanz ist der Gemeinderat. Gegen Bescheide, welche durch die erste Instanz erteilt werden, kann Beschwerde beim Gemeinderat erhoben werden. Gegen Bescheide des Gemeinderats ist eine Beschwerde bei der Aufsichtsbehörde zulässig. Danach kann Berufung beim Verfassungs- und Verwaltungsgerichtshof erhoben werden.

5.1.6 Daseinsgrundversorgung

Im Folgenden werden Versorgungseinrichtungen, welche zur Daseinsgrundversorgung zu zählen sind, auf ihr Vorhandensein in den einzelnen

Gemeinden der Region Neumarkt hin untersucht. Zur Grundausstattung werden dabei jene Einrichtungen gezählt, welche bereits in Kapitel 4.3.2.1 aufgelistet wurden und sich in Tabelle 9 wiederfinden. Die Zusammenstellung jener Versorgungseinrichtungen, welche dem Land Steiermark zufolge zur Grundausstattung einer Gemeinde zu zählen sind und den täglichen Aktionsraum der Menschen wesentlich mitbegründen, zeigt, dass lediglich die Gemeinde Neumarkt mit allen Einrichtungen ausgestattet ist. Während alle 7 Gemeinden mit zumindest einem Gasthaus ausgestattet sind, haben nur 3 der 7 Gemeinden eine Volksschule im Betrieb, ebenfalls 3 Gemeinden einen eigenen Kindergarten und jeweils 2 Gemeinden ein Pfarramt (eingestuft als Hauptpfarre) bzw. zumindest eine Bankfiliale.

Tabelle 8: Einrichtungen der kommunalen Grundausstattung in der Region Neumarkt (Quelle: eigene Erhebung)

Einrichtung	Dürnstein/Stmk.	Kulm am Zirbitz	Mariahof	Neumarkt/Stmk	St. Marein bei N.	Perchau am Sattel	Zeutschach
Kindergarten			x	x	x		
Volksschule			x	x	x		
Nahversorger mit Vollsortiment				x			
Gasthaus	x	x	x	x	x	x	x
Arzt/Ärztin (Allgemeinmedizin)				x			
Pfarramt – Hauptpfarre				x	x		
Bank			x	x			
Apotheke				x			
Rettung				x			
Postamt/Postpartner				x			

Einrichtungen, welche nur in der Gemeinde Neumarkt in Steiermark bereitgestellt werden, sind: Nahversorger mit Vollsortiment, Arzt/Ärztin (Allgemeinmedizin), Apotheke, Rettung und Postpartner.

Folglich kann festgehalten werden, dass die Gemeinde Neumarkt in Steiermark die umliegenden Gemeinden nicht nur mit Gütern und Dienstleistungen von überörtlicher

Reichweite⁵ - sondern auch mit Gütern, welche zur Grundausstattung einer Gemeinde zu zählen sind, mitversorgt.

5.1.7 ArbeitspendlerInnenstatistik

In diesem Abschnitt wird das Untersuchungsgebiet im Hinblick auf die ArbeitspendlerInnenanteile in den jeweiligen Gemeinden untersucht. Wie in Tabelle 10 einzusehen ist, sind 6 der 7 Gemeinden in der Region Neumarkt AuspendlerInnengemeinden. Neumarkt in Steiermark ist die einzige der 7 Gemeinden, welche beim Pendler-Saldo einen Indexwert von über 100 verzeichnet. Dies verdeutlicht den zentralen Charakter der Gemeinde bzw. deren überörtliche Reichweite.

Tabelle 9: Erwerbsstatistik 2010 – PendlerInnen in der Region Neumarkt (Datengrundlage: Statistik Austria)

Gemeinde	Erwerbstätige am Wohnort	EinpendlerInnen	AuspendlerInnen	Index des Pendler-Saldos
Dürnstein in der Steiermark	146	78	112	76,7
Kulm am Zirbitz	171	10	108	42,7
Mariahof	623	70	471	35,6
Neumarkt in der Steiermark	790	621	486	117,1
Perchau am Sattel	156	3	115	28,2
St. Marein bei Neumarkt	467	87	323	49,5
Zeuschach	121	17	62	62,8

Statistiken zu den PendlerInnen im Untersuchungsgebiet zeigen weiters, dass die EinpendlerInnen in den Gemeinden der Region Neumarkt vorwiegend innerhalb des politischen Bezirks Murau pendeln. Bei den AuspendlerInnen hingegen fällt auf, dass zwar die Mehrheit ebenfalls innerhalb des eigenen Bezirks pendelt, jedoch ein großer Anteil der PendlerInnen, über den Bezirk hinaus, in der restlichen Steiermark - bzw. insbesondere auch in Kärnten eine Arbeitsstätte aufsucht. (vgl. Statistik Austria)

⁵ Anmerkung: Auf eine Vollerhebung der Dienste, welche die Gemeinde Neumarkt in Steiermark anbietet wird an dieser Stelle verzichtet, da dies im Rahmen der Ausweisung der Zentralen Orte durch das Land Steiermark passierte und die Ergebnisse dieser Untersuchung bereits vorliegen. Demnach wurde die Gemeinde Neumarkt, wie bereits beschrieben, als Regionales Nebenzentrum ausgewiesen.

5.1.8 Innerregionales Verflechtungsgefüge

Am Beispiel der PendlerInnen nach Wohn- und Arbeitsort 2010 (Daten der Landesstatistik Steiermark) sowie der Schulsprengel, wird im Folgenden noch näher auf die Verflechtungen der Gemeinden in der Region Neumarkt eingegangen.

In Tabelle 11 wurden hierfür die einzelnen Gemeinden der Region Neumarkt im Hinblick auf ihre Ein- und AuspendlerInnen nach Wohn- und Arbeitsort dargestellt. Jene Gemeinden, welche außerhalb der Region Neumarkt liegen, wurden in den Gruppen „Restlicher Bezirk“, „Kärnten“ und „Sonstige“ zusammengefasst. PendlerInnen von und nach Kärnten stellen, aufgrund der geographischen Nähe und der darauf basierenden intensiven Verflechtungen, eine eigene Gruppe dar. Die Diagramme in Abbildung 12 und Abbildung 13 dienen der Veranschaulichung der Ergebnisse aus Tabelle 11.

Tabelle 10: Ein- und AuspendlerInnen nach Wohn- und Arbeitsort (Datenquelle: Statistik Austria 2013, bearbeitet und bereitgestellt durch die Landesstatistik Steiermark; eigene Berechnungen)

		EinpenderInnen			AuspendlerInnen	
		absolut	Relativ		absolut	relativ
Dürnstein in der Steiermark	Kulm am Zirbitz	1	1%	Kulm am Zirbitz	0	0%
	Mariahof	6	8%	Mariahof	0	0%
	Neumarkt in Steiermark	10	13%	Neumarkt in Steiermark	5	4%
	Sankt Marein bei Neumarkt	2	3%	Sankt Marein bei Neumarkt	1	1%
	Perchau am Sattel	0	0%	Perchau am Sattel	0	0%
	Zeutschach	2	3%	Zeutschach	0	0%
	Region Neumarkt	21	27%	Region Neumarkt	6	5%
	Restlicher Bezirk	25	32%	Restlicher Bezirk	6	5%
	Kärnten	31	40%	Kärnten	81	72%
	Sonstige	1	1%	Sonstige	19	17%
	Gesamt	78	100%	Gesamt	112	100%
Kulm am Zirbitz	Dürnstein in der Steiermark	0	0%	Dürnstein in der Steiermark	1	1%
	Mariahof	0	0%	Mariahof	1	1%
	Neumarkt in Steiermark	0	0%	Neumarkt in Steiermark	23	21%
	Sankt Marein bei Neumarkt	1	10%	Sankt Marein bei Neumarkt	7	6%
	Perchau am Sattel	0	0%	Perchau am Sattel	0	0%
	Zeutschach	0	0%	Zeutschach	1	1%
	Region Neumarkt	1	10%	Region Neumarkt	33	31%
	Restlicher Bezirk	3	30%	Restlicher Bezirk	22	20%
	Kärnten	4	40%	Kärnten	23	21%
	Sonstige	2	20%	Sonstige	30	28%
	Gesamt	10	100%	Gesamt	108	100%
Mariahof	Dürnstein in der Steiermark	0	0%	Dürnstein in der Steiermark	6	1%
	Kulm am Zirbitz	1	1%	Kulm am Zirbitz	0	0%
	Neumarkt in Steiermark	18	26%	Neumarkt in Steiermark	72	15%
	Sankt Marein bei Neumarkt	4	6%	Sankt Marein bei Neumarkt	14	3%

EinpendlerInnen von		EinpendlerInnen		AuspendlerInnen nach	AuspendlerInnen	
		absolut	Relativ		absolut	relativ
	Perchau am Sattel	1	1%	Perchau am Sattel	1	0%
	Zeutschach	2	3%	Zeutschach	2	0%
	Region Neumarkt	26	37%	Region Neumarkt	95	20%
	Restlicher Bezirk	23	33%	Restlicher Bezirk	132	28%
	Kärnten	6	9%	Kärnten	82	17%
	Sonstige	15	21%	Sonstige	162	34%
	Gesamt	70	100%	Gesamt	471	100%
Neumarkt in Steiermark	Dürnstein in der Steiermark	5	1%	Dürnstein in der Steiermark	10	2%
	Kulm am Zirbitz	23	4%	Kulm am Zirbitz	0	0%
	Mariahof	72	12%	Mariahof	18	4%
	Perchau am Sattel	15	2%	Perchau am Sattel	0	0%
	Sankt Marein bei Neumarkt	86	14%	Sankt Marein bei Neumarkt	12	2%
	Zeutschach	9	1%	Zeutschach	7	1%
	Region Neumarkt	210	34%	Region Neumarkt	47	10%
	Restlicher Bezirk	256	41%	Restlicher Bezirk	129	27%
	Kärnten	62	10%	Kärnten	113	23%
	Sonstige	93	15%	Sonstige	197	41%
	Gesamt	621	100%	Gesamt	486	100%
Sankt Marein bei Neumarkt	Dürnstein in der Steiermark	1	1%	Dürnstein in der Steiermark	2	1%
	Kulm am Zirbitz	7	8%	Kulm am Zirbitz	1	0%
	Mariahof	14	16%	Mariahof	4	1%
	Neumarkt in Steiermark	12	14%	Neumarkt in Steiermark	86	27%
	Perchau am Sattel	4	5%	Perchau am Sattel	0	0%
	Zeutschach	3	3%	Zeutschach	4	1%
	Region Neumarkt	41	47%	Region Neumarkt	97	30%
	Restlicher Bezirk	22	25%	Restlicher Bezirk	47	15%
	Kärnten	10	11%	Kärnten	67	21%
	Sonstige	14	16%	Sonstige	112	35%
	Gesamt	87	100%	Gesamt	323	100%
Perchau am Sattel	Dürnstein in der Steiermark	0	0%	Dürnstein in der Steiermark	0	0%
	Kulm am Zirbitz	0	0%	Kulm am Zirbitz	0	0%
	Mariahof	1	33%	Mariahof	1	1%
	Neumarkt in Steiermark	0	0%	Neumarkt in Steiermark	15	13%
	Sankt Marein bei Neumarkt	0	0%	Sankt Marein bei Neumarkt	4	3%
	Zeutschach	0	0%	Zeutschach	0	0%
	Region Neumarkt	1	33%	Region Neumarkt	20	17%
	Restlicher Bezirk	1	33%	Restlicher Bezirk	40	34%
	Kärnten	1	33%	Kärnten	10	9%
	Sonstige	0	0%	Sonstige	46	40%
	Gesamt	3	100%	Gesamt	116	100%
Zeutschach	Dürnstein in der Steiermark	0	0%	Dürnstein in der Steiermark	2	3%
	Kulm am Zirbitz	1	6%	Kulm am Zirbitz	0	0%
	Mariahof	2	12%	Mariahof	2	3%
	Neumarkt in Steiermark	7	41%	Neumarkt in Steiermark	9	15%
	Perchau am Sattel	0	0%	Perchau am Sattel	0	0%
	Sankt Marein bei Neumarkt	4	24%	Sankt Marein bei Neumarkt	3	5%

EinpenderInnen von		EinpenderInnen		AuspenderInnen nach	AuspenderInnen	
		absolut	Relativ		absolut	relativ
	Region Neumarkt	14	82%	Region Neumarkt	16	26%
	Restlicher Bezirk	1	6%	Restlicher Bezirk	11	18%
	Kärnten	1	6%	Kärnten	17	27%
	Sonstige	1	6%	Sonstige	18	29%
	Gesamt	17	100%	Gesamt	62	100%



Abbildung 12: Ein- und AuspenderInnen nach Wohn- und Arbeitsort in der Region Neumarkt – Teil 1 (Datenquelle: Statistik Austria 2013, bearbeitet und bereitgestellt durch die Landesstatistik Steiermark; eigene Bearbeitung)

Wie aus der Statistik hervorgeht, pendeln im Schnitt rund ein Drittel aller ArbeitspendlerInnen mit Wohnort in der Region Neumarkt innerhalb der Region, wobei die Intensität der Austauschbeziehungen je nach Gemeinde variiert. Insbesondere die Gemeinde Dürnstein in der Steiermark nimmt diesbezüglich eine

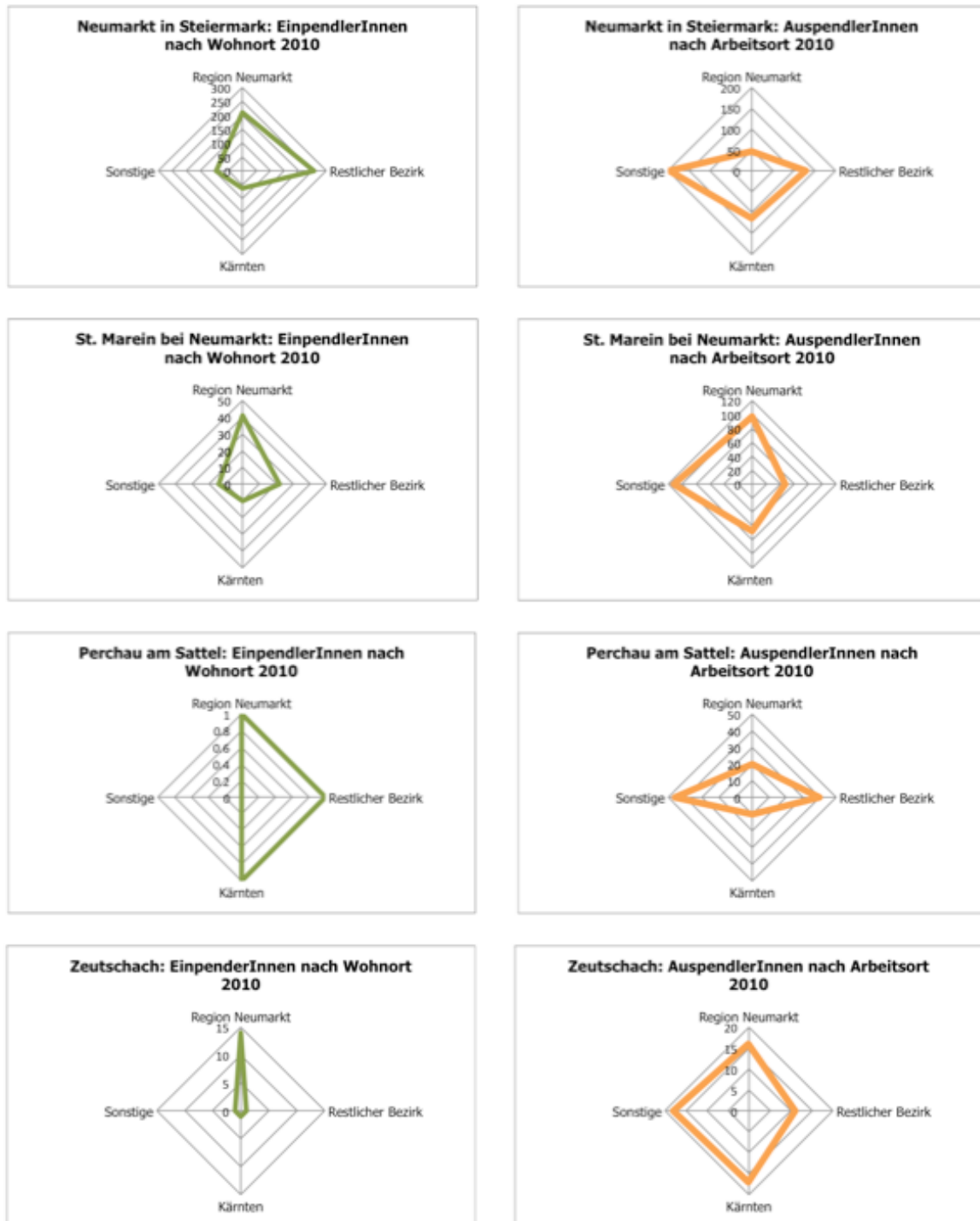


Abbildung 13: Ein- und AuspendlerInnen nach Wohn- und Arbeitsort in der Region Neumarkt – Teil 2 (Datenquelle: Statistik Austria 2013, bearbeitet und bereitgestellt durch die Landesstatistik Steiermark; eigene Bearbeitung)

Sonderstellung ein, da die ArbeitspendlerInnen mit Wohnort in Dürnstein ihren Arbeitsort fast ausschließlich in Kärnten aufsuchen. Die Gemeinden rund um den Zentralraum hingegen, sind, in Bezug auf ihre ArbeitspendlerInnen, intensiv verflochten.

Neben den ArbeitspendlerInnen wird in diesem Abschnitt auch noch ein Blick auf die Austauschbeziehungen in Bezug auf die SchülerInnen genommen. Dabei werden ausschließlich die Pflichtschulen untersucht, da es im näheren Umfeld der Region Neumarkt keine höher bildenden Schulen gibt. Die Pflichtschulen (Volks- und Haupt- bzw. Neuen Mittelschulen) werden in der Steiermark in Form von Schulsprengel organisiert.

„Als Schulsprengel werden gemäß §14 des Steiermärkischen Pflichtschülerhaltungsgesetzes jene örtlichen Gebiete bezeichnet, die das Einzugsgebiet einer Pflichtschule bilden. Jede öffentliche allgemeinbildende Pflichtschule hat einen Schulsprengel. Der Schulsprengel begrenzt den räumlichen Umfang der Schulerhaltungspflicht für den gesetzlichen Schulerhalter.“ (Das Land Steiermark: <http://www.verwaltung.steiermark.at/>)

Der gesetzliche Schulerhalter ist in diesem Falle jene Gemeinde, in welchem sich das Schulgebäude befindet. Sofern eine Gemeinde im eigenen Gemeindegebiet keine Schule hat und sich somit im Schulsprengel einer anderen Gemeinde befindet, hat diese einen adäquaten Schulerhaltungsbeitrag an die Schulstandort-Gemeinde zu leisten. Öffentliche Volksschulen haben überall dort zu bestehen, wo sich im dreijährigen Durchschnitt mindestens 30 schulpflichtige Kinder befinden, Hauptschulen benötigen eine ständige Mindestanzahl von 200 hauptschulpflichtigen Kindern. (vgl. <http://www.die-steirische-lehrervertretung.at/>) In der Region Neumarkt befinden sich drei Volksschulen sowie eine Hauptschule. Die Schulsprengel umfassen dabei die folgenden Gemeinden (vgl. Tabelle 12):

Tabelle 11: Schulstandorte und Schulsprengel in der Region Neumarkt 2013 (Quelle: Das Land Steiermark: <http://www.verwaltung.steiermark.at/>)

	Schulstandorte und dazugehörige Schulsprengel in der Region Neumarkt			
Wohnort der SchülerInnen	VS Mariahof	VS Neumarkt in Steiermark	VS St. Marein bei Neumarkt	HS Neumarkt in Steiermark
Dürnstein in der Steiermark			x (einzelne Ortsteile)	x (einzelne Ortsteile)
Kulm am Zirbitz			x	x
Mariahof	x			x
Neumarkt in Steiermark		x		x
Sankt Marein bei Neumarkt			x	x
Perchau am Sattel		x		x
Zeutschach			x	x

Zum Schulsprengel der Hauptschule bzw. Neuen Mittelschule Neumarkt ist außerdem noch die Gemeinde Mühlen zu zählen. Auch die Schulsprengel und die

damit vordefinierten Austauschbeziehungen weisen somit auf eine starke Verflechtung der EinwohnerInnen innerhalb der Region Neumarkt hin.

5.2 Varianten von Fusionslösungen in der Region Neumarkt

Die derzeit vorgesehene „7er-Variante“, also der Zusammenschluss der Gemeinden der oben definierten „Region Neumarkt“, ist und war nicht die einzig diskutierte Variante von Gemeindezusammenschlüssen im Untersuchungsgebiet. Im Rahmen der Interviews konnten unterschiedliche Meinungen und Vorschläge zu unterschiedlichen Fusionslösungen erhoben und diskutiert werden, welche an dieser Stelle zusammengetragen werden.

Variante 1:

Peter Präsent, langjähriger Bürgermeister der Gemeinde Mariahof, sieht als Mindestlösung für einen Gemeindezusammenschluss die Zusammenlegung der Gemeinde Neumarkt in Steiermark mit allen direkt angrenzenden Gemeinden, d.h. Mariahof, Perchau am Sattel, St. Marein bei Neumarkt und Zeutschach (vgl. Abbildung 14).



Abbildung 14: Fusionslösung – Variante 1 (Datenquelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2013; eigene Darstellung)

Arthur Kanonier, Prof. an der Technischen Universität Wien (Bereich Raumordnungsrecht und Raumordnungspolitik) betont, dass zumindest alle Orte um den Zentralraum (Neumarkt in Steiermark) fusioniert werden sollten. Auch Martin Wieser, Regionalbetreuer der Region Obersteiermark West, sieht in dieser Variante eine Mindestlösung. Ingrid Eberl, zuständige Raumplanerin im Untersuchungsgebiet, steht der Gemeindestrukturereform mit Skepsis gegenüber und sieht keine Notwendigkeit der Fusionen. Sie bestätigt jedoch, dass die Gemeinden dieser Variante raumentwicklungsbezogen gut aufeinander abgestimmt sind. (vgl. Peter Präsent, Interview am 05.08.2013; Arthur Kanonier, Interview am 06.08.2013; Martin Wieser, Interview am 06.08.2013; Ingrid Eberl, Interview am 10.08.2013)

Variante 2:

Matthäus Össl, Bürgermeister der Gemeinde Perchau am Sattel, unterstützte jene Variante, welche eine Reduzierung der 10 Naturparkgemeinden auf 3 Gemeinden vorsah (vgl. Abbildung 15):



Abbildung 15: Fusionslösung – Variante 2 (Datenquelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2013; eigene Darstellung)

Gemeinde 1) St. Lambrecht und St. Blasien, Gemeinde 2) Mariahof, Neumarkt in Steiermark, Perchau am Sattel und Zeutschach, Gemeinde 3) Dürnstein in

Steiermark, Kulm am Zirbitz, Mühlen und St. Marein bei Neumarkt. (vgl. Matthäus Össl, Interview am 20.09.2013)

Variante 3:

Max Taucher, Prof. im Zentrum für Regionalwissenschaften der Universität Graz sowie geschäftsführender Obmann der Gemeindeinitiative, ist kein Befürworter der Gemeindefusionen und sieht in der Gründung von Gemeindeverbänden die beste Lösung. Wenn er sich für eine Fusionsvariante aussprechen müsste, würde er 2 Gemeinden aus den Gemeinden der Region Neumarkt machen (vgl. Abbildung 16): Gemeinde 1) Mariahof, Neumarkt in Steiermark und Perchau am Sattel, Gemeinde 2) Dürnstein in der Steiermark, Kulm am Zirbitz, St. Marein bei Neumarkt und Zeutschach. (vgl. Max Taucher, Interview am 21.08.2013)



Abbildung 16: Fusionslösung – Variante 3 (Datenquelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2013; eigene Darstellung)

Variante 4:

Als letzte Variante, abgesehen von der vom Land beschlossenen „7er-Lösung“, wurde der Zusammenschluss aller Gemeinden der Kleinregion bzw. des Naturpark

Zirbitzkogel-Grebenzen genannt (vgl. Abbildung 17). Diese Variante findet Zuspruch von Peter Präsent und wird auch von Martin Wieser als sinnvolle Alternative angesehen. (vgl. Peter Präsent, Interview am 05.08.2013; Martin Wieser, Interview am 06.08.2013)



Abbildung 17: Fusionslösung – Variante 4 (Datenquelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung 2013; eigene Darstellung)

Peter Krug, langjähriger Raumplaner in der Steiermark, merkt in diesem Zusammenhang an, dass es viel wichtiger wäre, anstatt- oder vor Fusionen erstmal die Gemeindegrenzen an sich, also deren Verlauf, zu reformieren. In der Steiermark existieren sehr beliebige Gemeindegrenzen, z.B. verlaufen Grenzen direkt durch ein Haus etc. Großflächige Fusionen, bei welchen die derzeitigen Gemeindegrenzen beibehalten werden, wären nicht zielführend. (vgl. Peter Krug, Interview am 16.09.2013)

Arthur Kanonier würde beim Vorgehen einer großflächigen Gebietsreform Gemeinden mit mindestens 10.000 EinwohnerInnen schaffen, um zu vermeiden, dass in absehbarer Zeit wieder aufwändige Reformen durchzuführen sind. Zu beachten ist dabei jedoch, dass es sich um bereits funktional verflochtene Räume

handelt. (vgl. Arthur Kanonier, Interview am 06.08.2013) Auch Ernst Gödl hätte bei der Herangehensweise an eine Gemeindestrukturreform eine MindesteinwohnerInnenzahl zur Orientierung für vernünftig gehalten. Sein Vorschlag dazu wäre gewesen, Gemeinden mit mindestens 2.000 EinwohnerInnen zu schaffen. Als Mindestkriterium sieht er die eigenständige Lebensfähigkeit einer Gemeinde. (vgl. Ernst Gödl, Interview am 09.08.2013) Reinhardt Racz sieht in einer Großfusion keine erkennbaren Vorteile für die Region. Ihm erscheint der Zusammenschluss von maximal drei Gemeinden als sinnvoll. (vgl. Reinhardt Racz, Interview am 07.10.2013) Als Alternative zu Gemeindefusionen wurde immer wieder der Gemeindeverband genannt, welcher seit dem Jahr 2012 gesetzlich auch als Mehrzweckverband rechtlich möglich ist, jedoch vom Land aktuell nicht als Alternative unterstützt wird.

Zwischenfazit:

Während Variante 1 aus raumplanerischer Sicht sinnvoll erscheint, bleibt bei dieser Variante anzumerken, dass auch für die weiteren Gemeinden im Untersuchungsgebiet, welche sich im Süden, an der Kärntner Landesgrenze befinden und nicht direkt an den Zentralraum angrenzen, eine akzeptable Lösung gefunden werden müsste, da diese ansonsten gefährdet wären, vom Zentralraum weiter geschwächt zu werden. Bei den Varianten 2 und 3 handelt es sich um einen Zusammenschluss von räumlich zusammenhängenden Gebieten, wobei die funktionale Verflechtung bzw. Ausrichtung aller betroffenen Gemeinden auf den Zentralraum Neumarkt als Gegenargument gesehen werden kann. Die vierte Variante hätte den Vorteil, dass für diesen Gebietszuschnitt bereits Entwicklungsziele und ein Entwicklungskonzept vorliegen. Gleichzeitig spricht dieses Argument jedoch aus raumordnerischer Sicht auch gegen die Fusion der Naturparkgemeinden, da auch ohne Fusion bereits eine gemeinsame Planung existiert.

Die Landesregierung hat letztendlich beschlossen, dass die „7er-Variante“ umgesetzt werden sollte und ignoriert derzeit alternative Vorschläge, wie jene der Gründung eines Gemeindeverbandes. Hauptargumente dagegen betreffen die Verwaltungskosten, welche durch die Fusionen verringert werden sollten, sowie die zu geringe Restriktivität von Verbänden. (vgl. Max Taucher, Interview am 21.08.2013).

5.3 SWOT-Analyse der angestrebten Fusionierung

Die Fusionsvariante, welche bis zum Jahr 2015 umgesetzt werden sollte, stellt einen Zusammenschluss jener 7 Gemeinden dar, welche das zuvor ausführlich analysierte Untersuchungsgebiet darstellen. Die Erkenntnisse aus der Strukturanalyse der Region Neumarkt sowie das gewonnene Wissen aus den Interviews, sollten in diesem Abschnitt dazu dienen, eine SWOT-Analyse durchzuführen, um schließlich die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken von Gemeindefusionen bzw. im Speziellen geplanten Fusion im Untersuchungsgebiet, aus einer raumordnerischen Perspektive identifizieren zu können.

Die Stärken und Schwächen (**s**trengths and **w**eaknesses) beziehen sich in dieser SWOT Analyse auf die Ausgangssituation in der Region Neumarkt, während die Chancen und Risiken (**o**pportunities and **t**hreats) Entwicklungsmöglichkeiten darstellen. Die nachstehenden Fragen, welche der Analyse zugrunde liegen, werden unter der Annahme, dass eine Fusion der 7 Gemeinden stattfindet, gestellt:

<i>Stärken:</i>	Worin liegen die Stärken der Region Neumarkt? Wie sind die Gemeinden/ ist die Region positioniert? Worin liegen die Stärken dieser Fusionsvariante im Vergleich zu anderen Varianten?
<i>Schwächen:</i>	Worin liegen die Schwächen der Region? Worin liegen die Schwächen dieser Fusionsvariante? Was fehlt der Region Neumarkt? Welche entwicklungshemmenden Faktoren wirken in der Region?
<i>Chancen:</i>	Welche Chancen ergeben sich durch einen Zusammenschluss der 7 Gemeinden?
<i>Risiken:</i>	Welche Risiken birgt eine Fusion im Untersuchungsgebiet?

Tabelle 12: SWOT-Matrix

Stärken	Schwächen
➤ Gemeinde Neumarkt: regionales Nebenzentrum ➤ Naturparkgemeinden: touristisch attraktiv	➤ Abwanderungsgemeinden (insbesondere Abwanderung der jungen Bevölkerung) ➤ AuspendlerInnenregion

Stärken	Schwächen
➤ Gemeinden in der Region kooperieren bereits in unterschiedlichen Bereichen ➤ Die Gemeinden um den Zentralraum sind raumentwicklungsbezogen gut aufeinander abgestimmt	➤ Alterung der Bevölkerung – hoher Betreuungsbedarf ➤ Anbindung an das überregionale Verkehrsnetz
Chancen	Risiken
➤ Beseitigung der innerregionalen Standortkonkurrenz ➤ Zunehmende Distanz zu EntscheidungsträgerInnen ➤ Kleine Gemeinden können sich auf eigene Stärken konzentrieren – kein Druck mehr zur Ausweisung von Gewerbeflächen etc. ➤ Mehr Fläche – bessere Trennung von Gewerbe- und Siedlungsraum ➤ Senkung der Infrastrukturkosten durch Nutzungsoptimierung ➤ Schnellere Entscheidungsfindung ➤ Professionalisierung	➤ Identitätsverlust ➤ Gefährdung des Vereinslebens - Verlust kultureller Vielfalt ➤ Widerstand in den Gemeinden zeugt von geringer Akzeptanz ➤ Stagnation der Siedlungsentwicklung sowie Bevölkerungsverlust in den Randgemeinden – „Zentralisierungseffekt“ ➤ Stärkung des Zentralraumes vs. Schwächung der Peripherie ➤ „Umvölkerung statt Bevölkerung“ ➤ Frage der Nachnutzung sämtlicher Einrichtungen ➤ Neugestaltung der örtlichen Raumordnungsinstrumente ➤ Nur 7 von 10 Naturparkgemeinden in Fusionslösung bedacht ➤ Gemeinde Dürnstein stärker nach Kärnten orientiert

5.3.1 Stärken

Als eine Stärke der Region Neumarkt kann die Festlegung des Zentralraums (Gemeinde Neumarkt in Steiermark) als regionales Nebenzentrum im Steiermärkischen Raumordnungsgesetz gesehen werden. Mit dieser Ausweisung werden der Gemeinde bestimmte überörtliche Funktionen übertragen, von welchen im Weiteren auch die anderen Gemeinden profitieren, insofern als dass deren EinwohnerInnen diese zentralen Einrichtungen mitbenützen können ohne weite Wege auf sich nehmen zu müssen.

Eine weitere Stärke der Region Neumarkt ist deren geographische Lage inmitten des Naturparks Zirbitzkogel-Grebenzen. Der Naturpark bietet touristisch attraktive Angebote. Die Tourismusbranche kann davon ebenso profitieren, wie die EinwohnerInnen im Untersuchungsgebiet. Zudem kooperieren die

Naturparkgemeinden bereits seit vielen Jahren in unterschiedlichen Verbandkonstellationen (Abwasserverbände, Pfarrverbände, Standesamtsverbände, Schulsprengel etc.). Die interkommunale Zusammenarbeit hat sich durch die Gründung der Kleinregion Zirbitzkogel-Grebenzen weiter verstärkt. Mit dem Kleinregionalen Entwicklungskonzept sind auch gemeinsame Entwicklungsziele erarbeitet worden.

Nicht zuletzt wurde von der zuständigen Raumplanerin Ingrid Eberl bestätigt, dass die Gemeinden um den Zentralraum raumentwicklungsbezogen gut aufeinander abgestimmt sind (vgl. Ingrid Eberl, Interview am 10.08.2013).

5.3.2 Schwächen

Die Region stellt eine Abwanderungsregion dar. Mit Ausnahme der Gemeinde Neumarkt in Steiermark ist der Bevölkerungsrückgang vorwiegend auf Abwanderung zurückzuführen. Nachdem die Region zusätzlich viele AuspendlerInnen verzeichnet, kann von keinem attraktiven Arbeitsmarkt ausgegangen werden. Peter Präsent erwähnt in diesem Zusammenhang, dass insbesondere junge Menschen mit höherer schulischer bzw. akademischer Bildung, kaum entsprechende Arbeitsplätze in der Region finden. (vgl. Peter Präsent, Interview am 05.08.2013) Die Abwanderung der Arbeitsbevölkerung in Kombination mit der demographischen Alterung der Bevölkerung bedingt, dass in der Region Neumarkt eine Überalterung der Bevölkerung festgestellt werden kann. Die ältere und betreuungsbedürftige Bevölkerung erfordert wiederum eine entsprechend hohe Anzahl an betreuten Wohnplätzen, welche in fast allen Gemeinden der Region (mit Ausnahme der Gemeinde Neumarkt) fehlt. Zudem gibt es verhältnismäßig nur wenige MitzahlerInnen, was wiederum hohe Kosten für die öffentliche Hand bedeutet. Dies führt dazu, dass anderswo eingespart werden muss, was wiederum die Abwanderung vorantreibt (vgl. Martin Wieser, Interview am 06.08.2013)

Schließlich hängt die Abwanderung auch damit zusammen, dass die Region keinen optimalen Anschluss an das überregionale Verkehrsnetz besitzt. Auf das Bahnnetz bezogen bedeutet dies, dass die beiden Bahnhöfe im Untersuchungsgebiet für den regionalen Verkehr von Bedeutung sind. Über das Straßennetz ist die Anbindung an das überregionale Verkehrsnetz über die B317 zwar gegeben, allerdings hat die Region weder eine Schnellstraßen- noch eine Autobahnanbindung in unmittelbarer

Nähe. Wird die Region somit unter wirtschaftlichen Aspekten betrachtet, so stellt dies einen klaren Nachteil dar.

5.3.3 Chancen

Als positives Resultat einer Fusion der Gemeinden in der Region Neumarkt kann die Beseitigung der innerregionalen Standortkonkurrenz gesehen werden. In diesem Punkt stimmen auch die meisten InterviewpartnerInnen überein. Die Zuweisung der Raumplanung an den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden führte dazu, dass jede Gemeinde nur auf sich selbst schaute (vgl. Arthur Kanonier, Interview am 06.08.2013). Insbesondere im Hinblick auf Unternehmensansiedelungen, welche vorteilhafte Effekte auf den Haushalt einer Gemeinde versprechen, wird zwischen Gemeinden häufig konkurriert. Das existierende isolierte Kirchturmdenken ermöglicht keine angemessene Problemlösung. Es existieren gegenwärtig kaum mehr raumplanerisch relevante Fragestellungen, die nur eine einzelne Gemeinde betreffen (vgl. ebd.). Durch das Wegfallen der zwischengemeindlichen Konkurrenz kann schließlich die wirtschaftliche Entwicklung der Region gefördert werden. Der optimale Standort zählt (vgl. Martin Wieser, Interview am 06.08.2013). Die Gemeinden übernehmen in gewisser Weise eine Regionsfunktion und die Raumordnung würde dadurch leichter „lenkbar“ (vgl. Ingrid Eberl, Interview am 10.08.2013).

Aus Sicht der Raumplanung können sich weiters, aufgrund von einer zunehmenden Distanz zwischen BürgerInnen und EntscheidungsträgerInnen, Vorteile ergeben, da persönliche Beziehungen und Vorgeschichten in den Hintergrund rücken, während die fachlichen Interessen in den Vordergrund treten (vgl. Arthur Kanonier, Interview am 06.08.2013). Dies kann, beispielsweise im Falle von Baubewilligungsanträgen, zu einer objektiveren Betrachtungsweise von Anliegen - und in weiterer Folge zu Entscheidungen führen, welche die Entwicklung der Region positiv beeinflussen bzw. absehbar negative Folgen zu verhindern versuchen.

Eine weitere Chance, welche sich aus einer großflächigen Fusionierung ergibt, betrifft die Flächenverteilung und -nutzung. Ernst Gödl verweist in diesem Zusammenhang auf ein Beispiel, welches er anhand der Gemeinde Zwaring-Pöls beschreibt:

Die Gemeinde Zwaring-Pöls wird im Zuge der Strukturreform mit der Gemeinde Dobl fusioniert. Dobl hat eine eigene Autobahnabfahrt und besitzt eine große Gewerbefläche. Zwaring hingegen ist eine ländlich geprägte Gemeinde, welche „hoffnungslos“ um Gewerbeansiedlungen kämpft. Im neuen Gemeindegebiet bestünde kein Druck mehr für den Ortsteil Zwaring-Pöls, Gewerbeflächen auszuweisen. Daraus ergäbe sich die Möglichkeit, sich im Ortsteil Zwaring-Pöls auf die eigenen Stärken zu konzentrieren. (vgl. Ernst Gödl, Interview am 09.08.2013)

Dieses Beispiel macht deutlich, dass sich in einem größeren Gemeindegebiet ein besseres Nutzungspotenzial der vorhandenen Fläche ergeben kann. Durch die größeren Flächen, welche im neuen Gemeindegebiet entstehen, kann somit auch eine bessere Trennung von Gewerbe- und Siedlungsraum vorgenommen werden. Das wiederum vermag die Lebensqualität in der Region zu verbessern. Auch Arthur Kanonier denkt, dass das Nutzungspotenzial besser ausgeschöpft werden kann, wenn Fragen im Bereich der Entwicklungspolitik in einer größeren Region bearbeitet werden. Er begründet dies darüber, dass die Gemeinden in funktionalen Verflechtungsräumen liegen und die Großlösung eine bessere Abstimmung der Nutzungsinteressen ermöglicht. (vgl. Arthur Kanonier, Interview am 06.08.2013)

Martin Wieser betont, dass Fragen im Vordergrund stehen müssen, wie etwa: Was ist das Optimum? Wie steht es um die Nachhaltigkeit der Entwicklung in der Region? Durch Nutzungsoptimierung können nicht zuletzt auch Infrastrukturkosten gesenkt werden und das „gesparte“ Geld kann anderswo (z.B. in Versorgungseinrichtungen etc.) investiert werden. Der Umkehrschluss würde lauten, dass anderswo das Geld fehlen würde und negative Effekte, wie die Abwanderung der Bevölkerung, verstärkt werden könnten. (vgl. Martin Wieser, Interview am 06.08.2013)

Eine weitere Chance, welche sich aus einer großen Fusion ergeben könnte, wäre ein schnellerer und effizienterer Weg der Entscheidungsfindung. Peter Präsent erwähnt in diesem Zusammenhang, dass wichtige Entscheidungen, welche für die Region zu treffen sind, häufig sehr viel Zeit und Bemühungen erfordern. In manchen Fällen werden Entscheidungen zu spät oder erst gar nicht gefällt. Zumeist liegt dies daran, dass in den Gemeinden der Region zu unterschiedlichen Themen unvereinbare Meinungen koexistieren. Eine Entscheidung erfordert jedoch zumeist die Zustimmung aller Gemeinden in der Region (als Beispiel nennt er den Straßenbau). Peter Präsent ist der Meinung, dass diese langen Entscheidungsprozesse die

Entwicklung aufhalten und viele Ressourcen in Anspruch nehmen, welche anderswo besser eingesetzt werden könnten. In einer Großgemeinde wäre es einfacher zu einem klaren JA oder NEIN zu gelangen. (vgl. Peter Präsent, Interview am 05.08.2013) Auch Arthur Kanonier ist der Auffassung, dass die Gemeinden, um die zukünftigen Herausforderungen bestmöglich bewältigen zu können, ohnehin kooperieren müssen und durch eine Zusammenlegung kann, gerade in Bezug auf Entscheidungsfindungen, von Reibungsverlusten ausgegangen werden. (vgl. Arthur Kanonier, Interview am 06.08.2013)

Nicht zuletzt wird auch von einer Professionalisierung der amtsinhabenden Personen - bzw. auch von einer besseren Einbindung von Fachpersonal in die kommunale Aufgabenwahrnehmung ausgegangen. Es wird die Chance erkannt, dass bestimmte kommunale Aufgaben zukünftig von Fachkräften ausgeführt werden könnten. Arthur Kanonier spricht in diesem Zusammenhang das Beispiel der GemeinderätInnen an: Viele GemeinderätInnen hätten nicht das erforderliche Know-How, um richtige Entscheidungen treffen zu können. Häufig fehlen Anwendungsfälle. Dies sollte, wie Herr Kanonier betont, nicht negativ wertend sein, jedoch ist es in kleinen Gemeinden oft so, dass nur ein- bis zweimal jährlich Bewilligungsanträge gestellt werden und daher wenige Erfahrungswerte bestehen. Gerade auch im Hinblick auf die zusätzlichen Gesetze, welche z.B. durch EU-Verordnungen erlassen werden (SUP, Feinstaub, Lärmschutz etc.). In einem größeren Gemeindegebiet, in welchem Anträge ähnlicher Art häufiger gestellt werden, sammelt sich, durch zunehmende Praxiserfahrung, Know-How zusammen. Außerdem könnte in einer Großgemeinde Fachwissen (von z.B. RaumplanerInnen, JuristInnen etc.) eingekauft werden, da sich eine solche Investition in einer Großgemeinde sinnvoll erscheint. Das Know-How könnte schließlich besser gebündelt werden, das System würde gewinnen und dies könnte in Summe zu besseren Lösungswegen führen. . (vgl. Arthur Kanonier, Interview am 06.08.2013)

5.3.4 Risiken

Ein Risiko, welches von vielen InterviewpartnerInnen erkannt wird, ist ein Identitätsverlust der GemeindebewohnerInnen. Ingrid Eberl sieht die Gefahr darin, dass die heutigen Gemeinden bzw. zukünftigen Ortsteile keine direkten Vertretungen mehr haben und damit einhergehend Identität verloren geht (vgl. Ingrid Eberl,

Interview am 10.08.2013). Vor allem die große Anzahl der Gemeinden, welche in eine neue Gemeinde überführt werden sollten, verstärkt diese Annahme.

Peter Krug denkt, dass die entstandenen Identitäten in den Gemeinden insbesondere dann gefährdet sind, wenn der Name nicht weitergetragen wird. Er befürchtet, dass dabei auch der gemeinschaftliche Sinn verloren gehen könnte. (vgl. Peter Krug, Interview am 16.09.2013). Peter Präsent sieht die Entwicklung hingegen eher dahingehend, dass es zu keiner neuen Identität oder einem Zugehörigkeitsgefühl zur neuen Gemeinde kommt. Er berichtet aus seiner eigenen Gemeinde, dass hier die Bindung der BewohnerInnen an den eigenen Ortsteil nach wie vor sehr stark ausgeprägt- und zum Teil sogar stärker ist, als die Bindung an die Gemeinde selbst. (vgl. Peter Präsent, Interview am 05.08.2013) Auch Max Taucher berichtet von einem Beispiel:

Die Gemeinde Bad Blumau ist vor etwa 40 Jahren aus 7 Gemeinden entstanden. Bis heute fühlen sich einige BürgerInnen noch immer dem Ortsteil bzw. der ehemaligen Gemeinde verbunden und nicht der Großgemeinde. (vgl. Max Taucher, Interview am 21.08.2013)

Arthur Kanonier ist der Meinung, dass sich Identitätsverluste sehr schnell wieder einstellen werden. Er sieht in diesem Zusammenhang jedoch eine Problematik, welche vor allem die lokale Politik betrifft. Die neue Situation wird in Bezug auf die Partizipation sehr anspruchsvoll. Es stellen sich Fragen wie: Wie werden die Gemeinden am besten eingebunden? Sollten die ehemaligen Gemeinden in den ersten Jahren weiterhin wie eigene Gemeinden behandelt werden? (vgl. Arthur Kanonier, Interview am 06.08.2013)

Peter Präsent sieht in der Fusionierung in weiterer Folge auch eine Gefährdung des Vereinslebens bzw. der kulturellen Vielfalt. Hier müsse klar das Ziel verfolgt werden, die bestehenden Vereine weiterhin zu unterstützen und zu verhindern, dass es zur Auflösung dieser kommt. (vgl. Peter Präsent, Interview am 05.08.2013)

Als ein weiteres Risiko wird die geringe Akzeptanz der Gemeindestrukturereform von Seiten der Bevölkerung aber auch der lokalen PolitikerInnen in einigen Gemeinden der Region Neumarkt gesehen. Diese hat sich einerseits bei Volksbefragungen in den Gemeinden gezeigt und andererseits zeugt die Mitgliedschaft einiger

Gemeinden⁶ der Region in der Gemeindeinitiative davon. Arthur Kanonier sieht darin ein großes Risiko. Während er eine 100%ige Akzeptanz bei einem solchen Vorhaben für unmöglich haltet, ist er dennoch der Meinung, dass eine gewisse Akzeptanz vorliegen muss, da die Machbarkeit eines solchen Top-down Projektes ansonsten sehr stark anzuzweifeln bleibt. (vgl. Arthur Kanonier, Interview am 06.08.2013)

Häufig wurde im Rahmen der Interviews zudem das Risiko genannt, dass es durch einen Zentralisierungseffekt in den Randgemeinden zu einer Stagnation der Siedlungsentwicklung – sowie zu verstärkten Bevölkerungsverlusten in den Randgemeinden kommen könnte. Bisher war es so, dass jede Gemeinde einen Hauptort ausgewiesen hat und in diesem Wohnbau betrieben wurde (vgl. Ernst Gödl, Interview am 09.08.2013). Es besteht nun die Befürchtung, dass es alleinig im zukünftigen neuen Hauptort des großen Gemeindegebiets, zur Konzentration des Wohnbaus kommt und die Randgemeinden, einhergehend mit einem Bevölkerungsrückgang, auch zentralörtliche Einrichtungen verlieren. Dies wiederum würde die Attraktivität negativ beeinträchtigen und in weiterer Folge zu sinkenden Grundstückspreisen führen. (vgl. ebd.) Auch Arthur Kanonier sieht hier eine Gefahr: Der Verlust der Planungszuständigkeiten der kleinen Gemeinden wirft die Frage auf, inwiefern zukünftig die lokalen Interessen dieser Gemeinden weiterhin berücksichtigt werden können? Er bezweifelt, dass es dabei nur „Gewinner“ geben wird und sieht darin aus raumplanerischer Sicht eine große Herausforderung. (vgl. Arthur Kanonier, Interview am 06.08.2013) Auch Matthäus Össl und Peter Präsent sehen hier ein gewisses Risiko für die Randgemeinden. Sie sind der Meinung, dass es weiterhin möglich sein muss, in den Hauptorten der ehemaligen Gemeinden Wohnbau zu betreiben und sehen die Notwendigkeit, dass dieses Anliegen noch vor einer Fusionierung geklärt werden muss. (vgl. Matthäus Össl, Interview am 20.09.2013; Peter Präsent, Interview am 05.08.2013) Martin Wieser bestätigt, dass auch von Seiten der Landesplanung angestrebt wird, außerhalb des Kernraumes eine Entwicklung in einem tragbaren Umfang weiterhin zu ermöglichen, bestätigt aber, dass es dennoch das Ziel sein wird, insbesondere den Zentralraum mit Bevölkerungspotenzial auszustatten, um die Servicequalität erhalten zu können. (vgl. Martin Wieser, Interview am 06.08.2013) Er umschreibt die Fusionierung in der

⁶ Anmerkung: Aktuell sind die folgenden Gemeinden der Region Neumarkt Mitglieder der Gemeindeinitiative: Kulm am Zirbitz, Neumarkt in Steiermark und St. Marein bei Neumarkt (vgl. <http://forum.stlambrecht.at/>)

Region als „[...] geplanten und geordneten Rückzug“ (ebd.). Max Taucher sieht darin eine falsche Raumordnungspolitik, da in dem Satz „Die Stärkung der Zentralräume“ zugleich „Die Schwächung der Peripherie“ enthalten ist (vgl. Max Taucher, Interview am 21.08.2013). Auch Peter Krug ist der Meinung, dass eine Fusion keine Lösung für die Problematik der Bevölkerungsabwanderung darstellt. Er umschreibt das Vorhaben als eine „**Umvölkerung** statt einer **Bevölkerung**“. (vgl. Peter Krug, Interview am 16.09.2013)

Peter Krug sieht die Frage, inwiefern die bereits vorhandenen Einrichtungen in den Randgemeinden (Gemeindeämter etc.), welche in der Großgemeinde ihre Funktion verlieren, sinnvoll nachgenützt bzw. umfunktioniert werden können, kritisch. Er merkt in diesem Zusammenhang an, dass die Gemeindereform etwa 50-60 Jahre zu spät erfolgt, da die meisten Gemeinden mit sämtlichen Einrichtungen ausgestattet sind. Die Auflfassung der Ämter und Einrichtungen birgt das Risiko des Leerstandes bzw. des Verfalls der Gebäude. (vgl. Peter Krug, Interview am 16.09.2013)

Ein weiteres Risiko ergibt sich bei der Neugestaltung der örtlichen Raumordnungsinstrumente. Mit der Schaffung eines neuen Gemeindegebiets werden die bisher gültigen Pläne und Dokumente der Gemeinden ungültig, weshalb für die Großgemeinde neue Planungsdokumente und Entwicklungsziele erarbeitet werden müssen. Ingrid Eberl, die zuständige Raumplanerin einiger Gemeinden in der Region Neumarkt, berichtet, dass sie aktuell von vielen Gemeinden beauftragt wurde, noch vor den Zusammenlegungen neue Örtliche Entwicklungskonzepte zu erstellen. Die Intention der Gemeinden ist es, dass vorab noch Ziele (wie Baulandentwicklung etc.) festgehalten werden, damit diese später in die Planung der Großgemeinde mit einfließen. Bei der Zusammenführung der Gemeinden werden insbesondere in Bezug auf die Erstellung der Örtlichen Entwicklungskonzepte Schwierigkeiten erwartet. Es ist davon auszugehen, dass die Gemeinden unterschiedliche Entwicklungsziele festgelegt haben bzw. festlegen werden. Diese aufeinander abzustimmen wird eine große Herausforderung darstellen, da viel Anpassungsbedarf in strategischer Richtung besteht. (vgl. Ingrid Eberl, Interview am 10.08.2013; Arthur Kanonier, Interview am 06.08.2013) Aus juristischer Sicht ist die Klärung der Frage, was in jenem Zeitraum geschehen wird, in welchem die Revision des neuen Flächenwidmungsplans erfolgt, notwendig. Es ist davon auszugehen,

dass dieser Prozess zumindest ein Jahr dauern wird. Da die alten Pläne mit dem Tag der Fusionierung ihre Gültigkeit verlieren, besteht die Gefahr, dass in der Phase des Übergangs ein rechtsfreier Raum entsteht oder eine Bausperre erlassen werden muss. Bei der Reform wurde eine entsprechende Gesetzeslage nicht bedacht. Beide Optionen hätten schlimme Folgen (unkontrollierte Bebauung bzw. Verhinderung von Zuwanderung etc.). (vgl. ebd.) Max Taucher sieht zudem einen hohen Kostenaufwand in der Ausarbeitung neuer Planungsinstrumente.

Ein Risiko, welches speziell diese Fusionsvariante kennzeichnet, ist die willkürlich erscheinende Auswahl von 7 der 10 Gemeinden in der Kleinregion Zirbitzkogel-Grebenzen. Während es nachvollziehbar erscheint, dass die Gemeinden St. Lambrecht und St. Blasen⁷, welche, topographisch betrachtet, durch den Gebirgszug Grebenzen von der Region Neumarkt getrennt sind, scheint es wenig sinnvoll, die Gemeinde Mühlen, welche eingekesselt zwischen den Seetaler Alpen, der Kärntner Landesgrenze und den Gemeinden der Region Neumarkt liegt, bei einer derart großflächigen Gemeindefusion außer Acht zu lassen. Auch Arthur Kanonier ist der Meinung, dass es nicht ratsam erscheint, nur vereinzelt größere Gemeinden zu schaffen, da die kleinen Gemeinden, also jene, die bei der derzeitigen Reform unberücksichtigt bleiben, langfristig neben den großen Gemeinden kaum „überleben“ werden (vgl. Arthur Kanonier, Interview am 06.08.2013). Auch Martin Wieser würde es für sinnvoll erachten, die Gemeinde Mühlen, welche erfolgreich für eine Beibehaltung der Eigenständigkeit gekämpft hat, in die Großlösung mit einzubeziehen (vgl. Martin Wieser, Interview am 06.08.2013).

Schließlich wurde von Seiten der InterviewpartnerInnen häufig die Problematik um die Gemeinde Dürnstein in der Steiermark angesprochen. Dürnstein nimmt in der Region Neumarkt eine Sonderrolle ein. Martin Wieser erläutert diese Sonderrolle wie folgt:

Dürnstein ist aufgrund seiner Größe alleine nicht zu erhalten. Die Gemeinde ist jedoch sehr stark nach Friesach (Kärnten) orientiert. Da eine Fusion mit Friesach aufgrund der Landesgrenze nicht möglich ist, erscheint nur ein Zusammenschluss mit den Gemeinden der Region Neumarkt möglich. (vgl. ebd.)

⁷ Anmerkung: St. Lambrecht und St. Blasen werden im Rahmen der aktuellen Gemeindestrukturreform ebenfalls zusammengelegt.

Die Fusion mit der Gemeinde Dürnstein ist somit als riskant einzustufen, da die Gemeinde aktuell keine starke Ausrichtung auf den Zentralraum Neumarkt hat.

5.4 Raumbezogene politische Aushandlungsprozesse und Konflikte in der Region Neumarkt

Um ein derart großes Vorhaben, wie die Gemeindestrukturreform in der Steiermark eines darstellt, umzusetzen, bedarf es einiger politischer Aushandlungsprozesse. Diese werden einerseits auf - und zwischen unterschiedlichen hierarchischen Regierungsebenen – sowie andererseits zwischen unterschiedlichen Interessengruppen und Parteien ausgetragen. Wie von Seiten der InterviewpartnerInnen erkannt wurde und wie auch aus den vorangegangenen Untersuchungen hervorgeht, bergen Gebietsreformen bzw. Fusionierungen somit enormes Konfliktpotenzial. In den folgenden Unterkapiteln wird versucht, die unterschiedlichen Rollen, Zielsetzungen und Handlungsspielräume der AkteurInnen, welche an dem Aushandlungsprozess in der Region Neumarkt beteiligt sind, darzustellen. Weiters werden unterschiedliche Strategien und Argumente der AkteurInnen untersucht. Da die Ergebnisse der Arbeit einen Beitrag zum wissenschaftlichen Stand der Raumordnung ausmachen sollten, wird der Fokus im Rahmen der Analyse auf raumordnungsrelevante Aspekte gelegt.

5.4.1 AkteurInnen sowie deren Rollen und Ziele im raumbezogenen Konflikt

Vorerst wird hier eine Zusammenstellung all jener Institutionen und AkteurInnen, welche am Aushandlungsprozess wesentlich beteiligt sind, vorgenommen. Dies sind auf Seite des Landes die Reformpartner Landeshauptmann F. Voves (SPÖ) und Landeshauptmannstellvertreter H. Schützenhöfer (ÖVP), welche die Reform eingeleitet haben und umsetzen. Ihre Funktion wird im Folgenden als Reformpartnerschaft bezeichnet. Eine Art Zwischenebene stellt die Gemeindeinitiative dar, welche die Interessen jener Gemeinden vertritt, welche sich gegen die Gemeindestrukturreform wehren. Auf lokaler Ebene stellen die BürgermeisterInnen bzw. die GemeinderätInnen die wesentlichen AkteurInnen dar. In nachstehender Abbildung werden die Zusammenhänge sowie die Rollen und Ziele der beteiligten Akteure im Reformprozess nachgezeichnet (vgl. Abbildung 18).

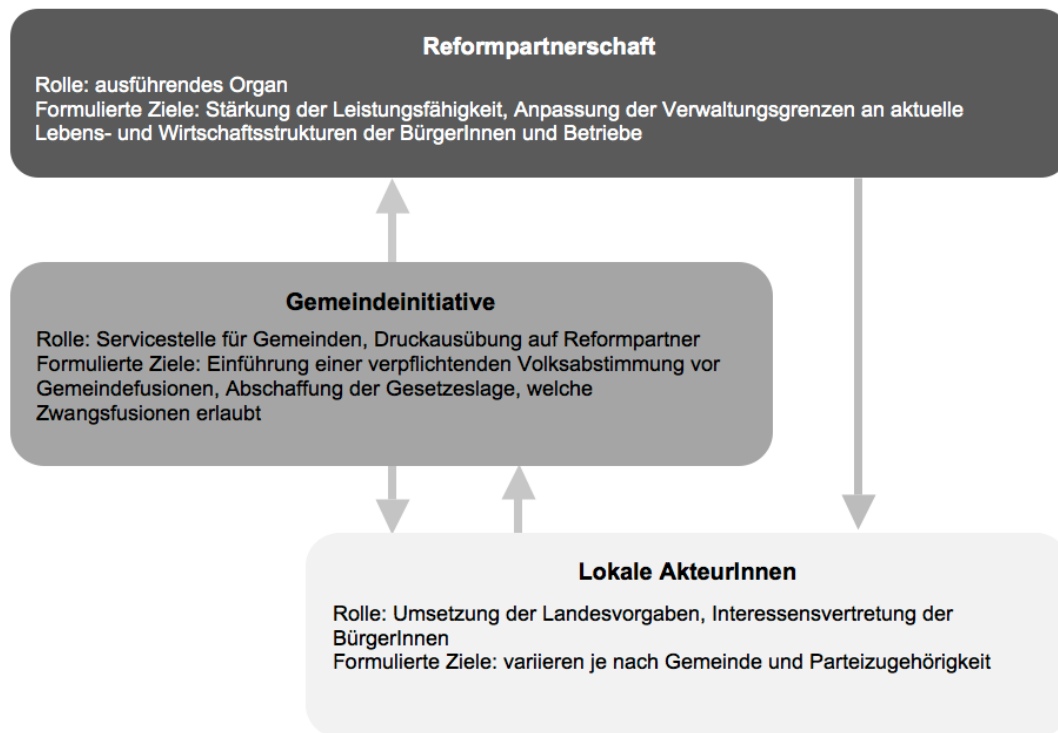


Abbildung 18: Konfliktparteien und deren Rollen und Ziele im Reformprozess (eigene Darstellung)

Während die Rollen und die nach außen getragenen Ziele der Reformpartner sowie der Gemeindeinitiative klar definiert sind, muss auf die Rollen und Ziele der lokalen AkteurlInnen noch näher eingegangen werden. Drei der sieben Gemeinden in der Region Neumarkt haben sich der Gemeindeinitiative angeschlossen und haben den Beschluss gefasst, sich gegen eine Zwangsfusion in der Region zu wehren. Diese Gemeinden sind: Kulm am Zirbitz, Neumarkt in Steiermark und St. Marein bei Neumarkt. Die restlichen Gemeinden haben zum Teil eingesehen, dass sie ihre Eigenständigkeit aufgrund einer geringen EinwohnerInnenzahl bzw. wegen des Fehlens von wichtigen Einrichtungen der Grundversorgung nicht beibehalten werden können und/oder sehen in einer Fusion einen Lösungsweg, welcher die negativen Trends in der Region entgegenwirken kann. (vgl. Peter Präsent, Interview am 05.08.2013)

Auf großes Konfliktpotenzial weist insbesondere die top-down Vorgehensweise des Landes hin. Da per Gesetzeslage keine verpflichtende Volksabstimmung vor Fusionen vorgesehen ist, spielt die Haltung der BürgerInnen gegenüber der Fusion nur eine untergeordnete Rolle. Die Gemeindeinitiative scheut nicht davor zurück,

ihren Ärger darüber in die Öffentlichkeit zu tragen und warnt die BürgerInnen vor einer Neuwahl der aktuellen Regierung (vgl. Abbildung19).

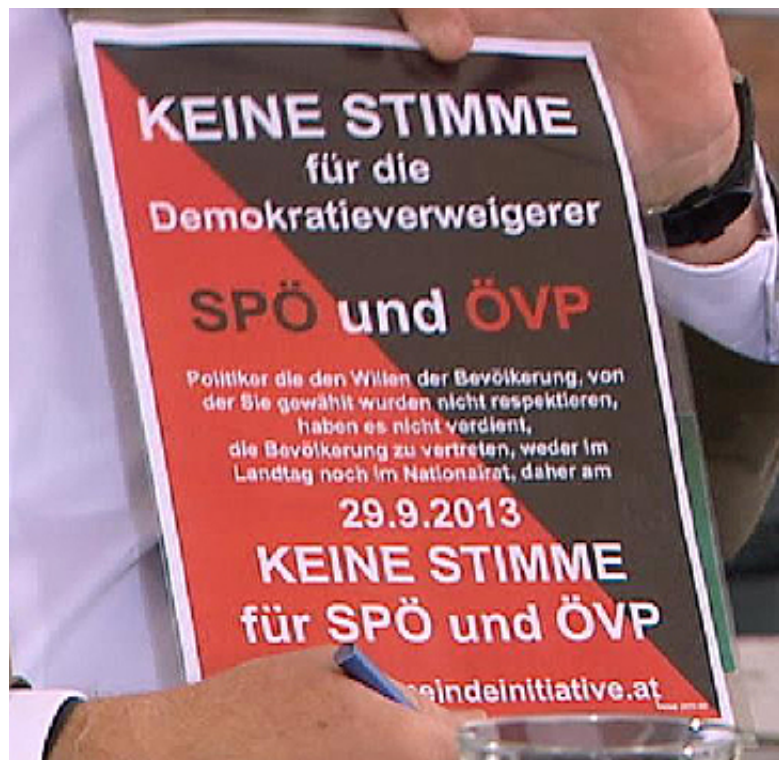


Abbildung 19: Plakat der Gemeindeinitiative (Quelle: <http://steiermark.orf.at/news/stories/2601964/> (26.09.2013))

U.a. führt dies im Untersuchungsgebiet dazu, dass die Akzeptanz der Fusion von Seiten der Bevölkerung sinkt und der Konflikt verschärft wird. Dass die Gemeindestrukturreform von den Reformpartnern als Sparmaßnahme präsentiert wird, stellt einen weiteren Grund dar, weshalb die Akzeptanz der Bevölkerung sowie der politischen Vertretungen der Gemeinden für dieses Vorhaben zum Teil nicht vorhanden ist.

5.4.2 Die räumliche Komponente im Aushandlungsprozess

Alle drei vorhin vorgestellten Konfliktparteien bauen ihre Argumentation auf räumlich-funktionalen Komponenten auf. Die Reformpartner haben die Gemeindestrukturreform bzw. im Weiteren auch ihre Argumentationslinie, auf Ergebnisse von Untersuchungen, welche mögliche Einsparungen von Verwaltungskosten untersuchen (u.a. eine Studie der Joanneum Research Forschungsgesellschaft mbH, welche vom Land in Auftrag gegeben wurde) bzw. auf

raumstrukturelle Untersuchungen (u.a. Daten und Prognosen der Statistik Austria, Prognosen der ÖROK sowie von den zuständigen Abteilungen des Landes durchgeführte Analysen) gestützt. Die Ergebnisse, welche im Leitbild der Gemeindestrukturreform dargestellt wurden, lauten knapp zusammengefasst: Die Gemeindezusammenlegungen führen zu Einsparungen, bieten einen Lösungsansatz für die aktuell negative Bevölkerungsentwicklung im ländlichen Raum und führen zu positiven regionalwirtschaftlichen Effekten. Der Slogan, unter welchem die Gemeindestrukturreform vom Land propagiert wird, lautet: „Stärkere Gemeinden - Größere Chancen“ (Das Land Steiermark 2012, S. 1).

Die Gemeindeinitiative protestiert insbesondere gegen die Vorgangsweise der Reformpartner, welche nach dem Modell der nordeuropäischen Reformvariante vorgehen. Um von möglichst vielen Gemeinden Unterstützung zu erhalten und die Initiative argumentativ zu stärken, wurden auch von dieser Konfliktpartei eigene Analysen angestellt. Zum Teil wurden diese auch von Gemeinden in Auftrag gegeben, wie es im Untersuchungsgebiet der Fall war. Wiederum kurz zusammengefasst, führten diese Untersuchungen zu völlig konträren Ergebnissen bzw. Interpretationen von Ergebnissen, als jene, auf welche sich die Reformpartnerschaft stützt. So kommt die Gemeindeinitiative zu dem Fazit, dass Fusionierungen keinen Einsparungen bringen, sondern, im Gegenteil, einen Kostenmehraufwand bedeuten, eine negative Bevölkerungsentwicklung durch die „Schwächung der Peripherie“ (vgl. Max Taucher, Interview am 21.08.2013) noch weiter verstärkt würde und positive regionalwirtschaftliche Effekte ebenso über interkommunale Zusammenarbeit in Form von Verbänden erzielt werden können und hierfür mit dem Projekt „Regionext“ und der damit verbunden Gründung von Kleinregionen bereits wesentliche Grundsteine gelegt wurden. Die Initiative scheut auch nicht davor zurück, die BürgerInnen zu warnen, diese Regierung erneut zu wählen.

Die Gemeinden bzw. die politischen Parteien der Gemeinden im Untersuchungsgebiet, stützen ihre Argumentation, je nachdem ob die Partei die Reform befürwortet oder ablehnt, auf jene des Landes oder jene der Gemeindeinitiative. Die Information, welche an die BürgerInnen herangetragen wird, macht dies besonders deutlich: Flugblätter und Informationsbrochüren, die an die Haushalte gingen, sind sehr selektiv gestaltet und lediglich mit jenen Informationen gefüllt, welche die eigene Argumentation unterstützen. In jenen Gemeinden der

Region Neumarkt, die sich der Gemeindeinitiative angeschlossen haben, wurden Volksbefragungen durchgeführt, deren Ergebnisse sich mit der Haltung des jeweiligen Gemeindeoberhauptes decken. So stimmten die BürgerInnen der Gemeinden Neumarkt in Steiermark und St. Marein bei Neumarkt *für* die Eigenständigkeit der Gemeinde ab. Die Gemeinde Kulm am Zirbitz befragte ihre BürgerInnen hingegen, ob diese einen Zusammenschluss mit Mühlen oder der Großgemeinde präferieren, mit dem Ergebnis, dass sich die Mehrheit für einen Zusammenschluss mit den Gemeinden der Region Neumarkt aussprach. Die Ergebnisse der Volksbefragung stellen schließlich eine weitere Basis für die Argumentation dar.

6. Erkenntnisgewinn

Im folgenden Kapitel wird ein Rückbezug der wesentlichen Erkenntnisse aus den Untersuchungen auf das Theoriekonzept vorgenommen. Dabei stellen die untergeordneten Forschungsfragen, welche eingangs formuliert wurden, den „roten Faden“ dar.

Welche raumstrukturellen Merkmale weisen die von der Fusionierung betroffenen Gemeinden auf? Wie steht es aktuell um die Deckung der Daseinsgrundversorgung im Untersuchungsgebiet?

Untersuchungen, welche vom Land Steiermark bzw. im Rahmen der Erstellung von Regionalen- und Kleinregionalen Entwicklungskonzepten durchgeführt wurden, zeigen, dass es sich bei der Region Neumarkt um einen funktional verflochtenen Raum handelt, in welchem die Gemeinde Neumarkt in Steiermark den Zentralraum darstellt. Dies konnte auch durch eigene Analysen, welche am Beispiel der ArbeitspendlerInnen und Schulsprengel angestellt wurden, bestätigt werden. Die Gemeinde Neumarkt wurde im Steiermärkischen Raumordnungsgesetz als Regionales Nebenzentrum ausgewiesen. Regionale Nebenzentren sind im Zentrale-Orte-Konzept der Steiermark der dritten Stufe einer 4-stufigen Hierarchie zuzuordnen. Für jene Gemeinden, welche an den Zentralraum angrenzen, stellt die Gemeinde Neumarkt zudem einen Versorgungsstandort dar, welcher auch die Güter- und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs bereitstellt. Eine Ausnahme stellt die Gemeinde Dürnstein in der Steiermark dar. Dürnstein ist, aufgrund seiner Lage direkt an der Grenze zu Kärnten, in vielerlei Hinsicht auf Kärnten ausgerichtet. Da die Gemeinde jedoch auf steirischem Landesgebiet liegt und eine, bezogen auf die EinwohnerInnenzahl, kleine Gemeinde mit einem minimalen Angebot Versorgungsdiensten und –gütern ist, wurde sie im Rahmen der Gebietsreform dem Zentralraum Neumarkt zugeordnet und in die Fusionslösung miteinbezogen. Insgesamt handelt es sich bei der Region Neumarkt um eine Abwanderungs- und AuspendlerInnenregion. Gründe hierfür sind u.a. eine nicht optimale Anbindung der Region an das überregionale Verkehrsnetz sowie ein Mangel an Arbeitsplätzen.

Stellt die neue Großgemeinde in der Region Neumarkt eine „optimale“ und leistungsfähige Gemeindegröße dar?

Die optimale Gemeindegröße wird in der Literatur vielfach diskutiert. Insgesamt kann festgehalten werden, dass keine allgemeingültige optimale Gemeindegröße existiert, da die Auslastung einer Gemeinde einerseits wesentlich mit deren auszuführenden Aufgaben im Zusammenhang steht und andererseits auch geografische (und historische Hintergründe etc. bedacht werden müssen. PRETTENTHALER, KERNITZKYI und KURZMANN (2011) haben in ihrer Untersuchung vier Faktoren identifiziert, welche in Summe die Gemeindeausgaben mitbestimmen und aus denen sich schließlich eine, fiskalisch definierte, optimale Gemeindegröße ableiten lässt (vgl. PRETTENTHALER, KERNITZKYI und KURZMANN 2011, S. 19):

- 1) Raumstrukturell determinierte Ausgaben
- 2) Ausgaben, welche durch die EinwohnerInnenzahl bestimmt werden
- 3) Ausgaben, die eine überörtliche Relevanz auf Basis einer zentralörtlichen Funktion besitzen
- 4) Unsystematische regionale Spezifika

Für die Steiermark ergibt sich daraus, dass unter den bisherigen Gemeinden (ausgenommen die Landeshauptstadt Graz), jene Gemeinden die geringsten pro-Kopf-Ausgaben aufweisen, welche der Größenklasse „2.500 bis 5.000 EinwohnerInnen“ zugehören. Die Gemeindegrößeklasse „5.001 bis 10.000 EinwohnerInnen“ ist sowohl durch höhere pro-Kopf-Ausgaben als auch durch deutlich höhere Ausgaben für zentralörtliche Funktionen gekennzeichnet. Die Region Neumarkt würde nach der Fusionierung mit 5.133 EinwohnerInnen in diese Größenklasse fallen. Somit ist davon auszugehen, dass es sich bei der Großgemeinde in der Region Neumarkt um eine, aus finanzieller Sicht, nicht „optimale“ Gemeindegröße handelt. Diese Annahme ist jedoch mit Vorsicht zu interpretieren, da die Untersuchungen in der Region Neumarkt gezeigt haben, dass die Gemeinde Neumarkt aktuell, zusätzlich zu Versorgungseinrichtungen mit überörtlicher Reichweite, auch Basisversorgungseinrichtungen bereitstellt, welche von den kleineren Nachbargemeinden mitbenützt werden. Daraus kann wiederum abgeleitet werden, dass Kleingemeinden teilweise niedrigere Ausgaben haben, weil sie weniger Einrichtungen unterhalten. Die niedrigeren Ausgaben bedeuten daher nicht unbedingt auch eine höhere Effizienz. So kann festgehalten werden, dass die Ableitung einer optimalen Gemeindegröße aus finanzieller Sicht keine überzeugenden Ergebnisse liefert. Hinweise auf eine optimalen Gemeindegliederung

bzw. eine Mindestgröße lassen sich jedoch auch aus der Raumordnung ableiten. So zeigen die Untersuchungen der Daseinsgrundversorgung, dass lediglich die Gemeinde Neumarkt in Steiermark alle Versorgungseinrichtungen, welche zur Basisinfrastruktur zu zählen sind, anbietet bzw. anbieten kann (im Sinne einer erforderlichen Mindestauslastung). Damit ist im Untersuchungsgebiet das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz durchbrochen. Die Untersuchung zu den Schulsprengel z.B. bringt die Erkenntnis, dass Volksschulen ein Einzugsgebiet benötigen, welches mehr als zumindest 30 EinwohnerInnen im volksschulpflichtigen Alter umfasst. Eine Hauptschule bzw. Neue Mittelschule erfordert zumindest 200 EinwohnerInnen im schulpflichtigen Alter. Nachdem die Untersuchungen der Bevölkerungsstruktur ergeben haben, dass die Alterskohorte „5 bis 9 Jahre“ (repräsentiert Kinder im volksschulpflichtigen Alter) mit einem rund 4-prozentigem Anteil an der Gesamtbevölkerung der Region Neumarkt (Stand 2013: 5.133 EinwohnerInnen) vertreten ist, kann daraus abgeleitet werden, dass mindestens 750 EinwohnerInnen im Einzugsbereich einer Volksschule leben müssen, damit diese eine Mindestauslastung erfährt. HauptschülerInnen werden durch die Alterskohorte „10 bis 14 Jahre“ repräsentiert. Diese Kohorte stellt in der Region Neumarkt rund 4,5% der Gesamtbevölkerung dar. Daraus lässt sich wiederum errechnen, dass rund 4.500 EinwohnerInnen im Einzugsgebiet leben müssen, damit sich bei einer derartigen Bevölkerungsstruktur eine Hauptschule bzw. Neue Mittelschule „rentiert“. Am Beispiel von Schulen, welche einen wesentlichen Bestandteil der sozialen Infrastruktur einer Gemeinde darstellen, kann somit abgeleitet werden, dass 750 EinwohnerInnen je Gemeinde eine absolute Mindestgröße darstellen sollte bzw. erst bei Gemeinden mit einer Mindestgröße von 4.500 EinwohnerInnen von einer „optimalen“ Gemeindegröße gesprochen werden kann. Demgemäß entspricht die Gemeindegröße der vorgeschlagenen Großgemeinde in der Region Neumarkt, mit ca. 5.100 EinwohnerInnen, der errechneten Mindestgröße einer Gemeinde basierend auf einer Mindestauslastung von Hauptschulen. Berechnungen dieser Art in Kombination mit umfassenden Verflechtungsdaten stellen somit eine Methode der Raumordnung dar, welche eine Ableitung von optimalen Gemeindegrößen ermöglicht.

Kann, im Falle einer Fusionierung, tatsächlich von einem besseren Nutzungspotenzial der vorhandenen Fläche für den Siedlungsraum und die wirtschaftliche Entwicklung ausgegangen werden?

Im Hinblick auf diese Fragestellung konnte die untersuchte Literatur keine Antworten bereitstellen, jedoch sind sich alle InterviewpartnerInnen, mit Ausnahme des Neumarkter Bürgermeisters Reinhardt Racz, darüber einig, dass in einer größeren Gemeinde von einem besseren Nutzungspotenzial der vorhandenen Fläche ausgegangen werden kann. Die Begründung liegt darin, dass sich für die Raumordnung, durch großräumigeres Denken, Vorteile ergeben. Die Raumplanung wird leichter lenkbar, da eine Ebene „ausgeschaltet“ wird (d.h. die Region Neumarkt wird zu einer Gemeinde). Der Vollständigkeit halber muss in diesem Zusammenhang jedoch auch die Alternative, nämlich jene eines Gemeindeverbandes, diskutiert werden. Durch die Auslagerung der örtlichen Raumordnung an einen Gemeindeverband können sich ähnliche Vorteile bei gleichzeitiger Beibehaltung der Selbstständigkeit ergeben. Im Untersuchungsgebiet ist in diesem Kontext auch schon ein Grundstein gelegt worden, denn durch die Ausarbeitung des Kleinregionalen Entwicklungskonzepts für die Kleinregion Zirbitzkogel-Grebenzen wurden bereits gemeinsame Entwicklungsziele erarbeitet. Im Zuge der Untersuchungen des Kommunalwesens in Frankreich, wo interkommunale Kooperationen den Zusammenlegungen vorgezogen werden, kommt die Forscherin S. KUHLMANN jedoch zu dem Fazit, dass die Effektivität und Effizienz der Aufgabenerledigung sowie der Steuerungs- und Entscheidungsfähigkeit als unzureichend zu beurteilen ist. (vgl. KUHLMANN 2010, S. 294)

Welche Chancen und Risiken ergeben sich in Bezug auf die Neugestaltung der Instrumente der örtlichen Raumordnung?

Die Neugestaltung der örtlichen Raumordnungsinstrumente stellt eine große Herausforderung dar. Während die Pläne (Bebauungspläne und Flächenwidmungspläne) relativ einfach überführt werden können, ist zu erwarten, dass sich die Zusammenführung der Örtlichen Entwicklungskonzepte, aufgrund unterschiedlicher Zielsetzungen, als schwierig erweist. In der aktuellen Projektphase existieren zudem noch ungeklärte Fragen, welche juristischer Art sind. So gibt es keine entsprechende Gesetzeslage, welche regelt, wie die örtliche Raumordnung in jener Zeit auszuführen ist, in welcher die Erstellung der neuen Ordnungsinstrumente erfolgt. Während die Fusionen in der Steiermark ab Jänner 2015 rechtskräftig werden, ist nach Angaben von Martin Wieser zu erwarten, dass die neuen örtlichen Raumordnungsinstrumente bis Ende des Jahres 2015 vorliegen werden (vgl. Martin

Wieser, Interview am 06.08.2013). Nachdem die aktuellen örtlichen Raumordnungsinstrumente mit der Auflösung der Gemeinden bzw. mit der Gründung der neuen Gemeinde ihre Rechtskraft verlieren bzw. im Falle einer Übergangslösung, welche eine bloße Zusammenführung der Ordnungsinstrumente vorsehen würde, eine ungewollte Entwicklung forciert werden könnte, ergibt sich aus dieser ungeklärten Frage ein entsprechendes Risiko.

Welche raumbezogenen politischen Konflikte bestehen und inwiefern äußern sich diese?

Für die Beantwortung dieser Fragestellung wird das Konzept der dreifachen Subjektivierung in Erinnerung gerufen, welches besagt, dass räumliche Strukturen im Konflikt einer dreifachen Subjektivierung sowie einer Verzerrung durch AkteurInnen unterliegen (vgl. REUBER 1999, S. 31). Die drei Kategorien nach REUBER sind:

- subjektive Raumbilder
- konflikt spezifische subjektive räumliche Zielvorstellungen
- subjektive „Strategische Raumbilder“

Im Zuge der Arbeit hat sich herausgestellt, dass es in Bezug auf die Region Neumarkt im Wesentlichen drei Konfliktparteien gibt. Diese sind 1) die Reformpartner, 2) die Gemeindeinitiative und 3) die Gemeinden. Die Reformpartner haben einen Entwurf vorgelegt, nach welchem sich die Gemeinden, vorzugsweise freiwillig, auf eine Zusammenlegung einigen sollten. Kommt es zu keinen freiwilligen Zusammenschlüssen, so sind Zwangsfusionen vorgesehen. Die Reformpartnerschaft agiert demnach der nordeuropäischen Reformvariante entsprechend. Dieses Vorgehen stellt u.a. den Ursprung des Konfliktes dar. So hat sich die Gemeindeinitiative aus dem Grund heraus formiert, um gegen diese top-down Vorgehensweise anzukämpfen. Die Gemeinden kämpfen wiederum zum Teil auf der Seite der Gemeindeinitiative und zum Teil versuchen sie sich, im Sinne der vorgesehenen Pläne des Landes, auf eine Fusionslösung zu einigen.

Während die subjektiven Raumbilder der Konfliktparteien über eine alltagsübliche selektive Wahrnehmung entstehen, ist vor allem eine Betrachtung der anderen beiden Kategorien von Interesse. Konfliktspezifische subjektive räumliche Zielvorstellungen existieren in Bezug auf die Region Neumarkt sehr viele und unterschiedliche. Dies äußert sich einerseits in den unterschiedlichen

Neugliederungswünschen (Fusionsvarianten) der BürgermeisterInnen, Vertretungen der Gemeindeinitiative sowie AkteurInnen des Landes. Während nicht alle beteiligten AkteurInnen (dabei sind AkteurInnen in Gemeinden angesprochen, welche sich nicht der Gemeindeinitiative angeschlossen haben und keine Volksbefragung durchgeführt haben), die ihre subjektive räumliche Zielvorstellung geäußert haben, diese im Konflikt auch mit Nachdruck einbringen, haben einige AkteurInnen dennoch ihre eigenen Strategischen Raumbilder entwickelt. So hat jede Konfliktpartei eigene Strukturdaten gesammelt. Während sich die gesammelten Daten an sich nicht unterscheiden, wurden diese jedoch nur selektiv in die Argumentation mit aufgenommen und zum Teil gegensätzlich interpretiert.

7. Schlussinterpretation und Handlungsempfehlungen

Die übergeordnete Forschungsfrage dieser Arbeit lautet wie folgt: *Wie ist die Gemeindestrukturreform in der Steiermark, am konkreten Beispiel der Region Neumarkt, aus Sicht der Raumordnung zu bewerten?* Die Autorin kommt zu dem Schluss, dass die Gemeindestrukturreform, am konkreten Beispiel der Region Neumarkt, in ihren Überlegungen und Ansätzen als zukunftsorientiert und positiv zu bewerten ist. Der Weg, welcher für die Umsetzung des Projektes gewählt wurde, muss hingegen negativ bewertet werden. Nachstehend wird diese Bewertung in Form einer Schlussinterpretation der Erkenntnisse noch näher erläutert. Zudem finden sich abschließend Handlungsempfehlungen der Autorin.

Wie ein Blick auf die Gemeindestruktur der Steiermark zeigt, ist diese sehr kleinteilig. Die Verwaltungsgrenzen entsprechen häufig nicht mehr den tatsächlichen Lebens- und Wirtschaftsstrukturen der Bevölkerung und der Betriebe. Dies konnte auch am Beispiel der Region Neumarkt festgestellt werden. Beinahe alle InterviewpartnerInnen sind sich zudem darüber einig, dass es in der Steiermark einer Reform auf lokaler Ebene bedarf. Auch die Autorin schließt sich dieser Meinung an. Die aktuelle Gemeindestrukturreform in der Steiermark stellt ein politisch initiiertes Großprojekt dar, welches, auf Basis von Untersuchungen, die Fragen der Verwaltung sowie der Raumordnung in den Vordergrund stellten, im Weiteren auch auf politischer Ebene umgesetzt wird. Das Leitbild der Gemeindestrukturreform, welches publiziert wurde, um den BürgerInnen und AkteurInnen in der Steiermark einen Einblick in die Ausgangslage sowie in die Vorgehensweise bei der Erarbeitung des neuen Entwurfes zu geben, zeugt davon, dass im Vorfeld eine umfassende Raumanalyse vorgenommen wurde. Die Umsetzung des Projektes auf politischer Ebene bleibt jedoch anzuzweifeln. Peter Krug ist der Meinung, dass eine politisch eingeleitete Gebietsreform prinzipiell keinen Sinn macht. Eine derartige Reform müsse fachlich, von Seiten der Raumordnung, durchgeführt werden. (vgl. Peter Krug, Interview am 16.09.2013) Die mit einer politischen Reform in Verbindung stehenden politischen Konflikte überdecken die eigentliche Bedeutsamkeit eines solchen Vorhabens. Zudem wurde die Gemeindestrukturreform in ein umfassendes Reformprogramm („Sparpaket“) der Reformpartnerschaft eingebettet, was wiederum bedeutet, dass die Reform von den BürgerInnen und AkteurInnen primär als

Sparmaßnahme aufgefasst wird. Darin wird eine Bedrohung gesehen, welche in Folge die Akzeptanz und Glaubwürdigkeit des Projektes sinken lässt. Für die Region Neumarkt brachte die Untersuchung z.B. die Erkenntnis, dass es sich bei der vorgesehenen Fusionsvariante um eine, aus rein finanzieller Sicht, nicht optimale Lösung handelt. Dabei werden jedoch nur Zahlen betrachtet, welche noch keine Aussage über die tatsächliche Effizienz erlauben. Aus der Raumordnung hingegen lässt sich, basierend auf der Auslastung sozialer Infrastruktureinrichtungen, wie etwa am Beispiel von Schulen, ableiten, dass für den Erhalt bzw. die Schaffung einer gut ausgestatteten Gemeinde (d.h. einer Gemeinde, die zumindest eine Volks- und eine Hauptschule betreibt und deren SchülerInnen bzw. Eltern, im Sinne des Prinzips einer „fiskalischen Äquivalenz“, zur selben Gemeinde zu zählen sind), unter Berücksichtigung aktueller Altersstrukturen, eine Mindestgröße von 4.500 EinwohnerInnen erforderlich ist. Daraus kann weiters schlussgefolgert werden, dass es sich bei der Großlösung (Zusammenschluss aller Gemeinden in der Region Neumarkt) um eine, auf die EinwohnerInnenzahl bezogene, Mindestlösung handelt. In Kombination mit den Resultaten der Untersuchungen zur innerregionalen Verflechtungsintensität, welche zeigt, dass es sich bei der Region Neumarkt um eine funktional verflochtene Region handelt, ergibt sich daraus, dass die „7er Variante“ eine, aus Sicht der Raumordnung, zu favorisierende Fusionslösung darstellt. Eine fachliche Begründung der Reformvorhaben von RaumordnungsexpertInnen, welche mit raumstrukturellen Merkmalen und Trends argumentieren, könnte somit eine höhere Glaubwürdigkeit - und in Folge auch eine höhere Akzeptanz der Bevölkerung erzielen. Dies wiederum wäre wichtig für den langfristigen Erfolg des Großprojektes.

Handlungsempfehlungen für die Region Neumarkt im Falle einer Fusionierung im Sinne des Landes:

- Ausschöpfung des neu gewonnenen Bevölkerungs- und Flächenpotenzials

Wie sich im Rahmen der SWOT Analyse gezeigt hat, können die Gemeinden der Region Neumarkt von einer Fusion insofern profitieren, als dass sich, aufgrund der zusammengefassten Flächen und der Beseitigung einer innerregionalen Standortkonkurrenz, neue Flächenpotenziale ergeben. So kann auf einer größeren Gemeindefläche z.B. eine bessere Trennung von Siedlungs- und Gewerbeflächen vorgenommen werden.

- ***Die aktuellen Randgemeinden weiterhin entsprechend stärken***

Eine verstärkte Ausrichtung auf den Zentralraum birgt das Risiko für die derzeit bestehenden Randgemeinden, dass sich deren Ortskerne bzw. Siedlungsschwerpunkte nicht mehr weiterentwickeln und die bestehenden zentralen Einrichtungen in weiterer Folge aufgelöst werden müssen. Dies könnte wiederum bedeuten, dass die Lebensräume jener BürgerInnen, welche nicht unmittelbar im Zentralraum angesiedelt sind, an Attraktivität verlieren und es zu einer verstärkten Abwanderung in den Randgemeinden kommt. Folglich muss die überörtliche- und örtliche Raumordnung besonders darauf bedacht sein, dass die ehemaligen Randgemeinden, trotz einer Stärkung des Zentralraumes (und dies muss aus Sicht der Raumordnung ein klares Ziel darstellen), nicht vernachlässigt werden. Insbesondere bei der Erstellung des Örtlichen Entwicklungskonzeptes wird es hier von großer Bedeutung sein, auch außerhalb des Zentralraumes Strategien und Entwicklungsziele festzulegen, die die Besonderheit dieser Ortsteile hervorheben und stärken. Kommt es zur Auflösung von Versorgungseinrichtungen in den Randgemeinden, so ist darauf zu achten, dass adäquate Vorschläge für die Nachnützung vorliegen, um Leerständen vorzubeugen.

- ***Zu erwartende Mehrwerte der Großlösung im Örtlichen Entwicklungskonzept aufzeigen***

Bei der Neuerstellung des Örtlichen Entwicklungskonzeptes besteht die Chance, dass zu erwartende Mehrwerte der Großlösung für die aktuell bestehenden Gemeinden herausgearbeitet werden. Sobald diese für die AkteurInnen und BürgerInnen deutlich ersichtlich sind, ist anzunehmen, dass sich auch die Akzeptanz und Einstellung der BürgerInnen in Bezug auf die Fusionierung zum Positiven hin verändert.

Allgemeine Handlungsempfehlungen:

- ***Raumordnungspolitische Interessen vor parteipolitische Interessen stellen***

Im Falle, dass alternative Fusionsvarianten umgesetzt werden, ist darauf Acht zu geben, dass neue Vorschläge raumstrukturelle Merkmale sowie

bestehende funktionale Verflechtungen in der Region in die Überlegungen mit einbeziehen und diesen eine entsprechend hohe Relevanz beimessen. Keinesfalls sollten diese Entscheidungen politische Haltungen und Konflikte in den Vordergrund stellen.

- **Örtliche Raumordnung allenfalls in Großlösung regeln**

Für den Fall, dass die Eigenständigkeit der Gemeinden zurückerlangt wird oder kleine Fusionsvarianten umgesetzt werden, wird empfohlen, einen Gemeindeverband (vorzugsweise für die gesamte Kleinregion) zu schaffen und diesem u.a. den Kompetenzbereich der örtlichen Raumordnung zu übertragen. Damit wird der Raumordnung ein großräumigeres Denken sowie eine „Professionalisierung“ ermöglicht. Dies wiederum ist von besonderer Bedeutung, wenn es um die Bewältigung zukünftiger Herausforderungen geht. Zudem würden Prozesse der Entscheidungsfindung keine allzu langen Zeiten mehr in Anspruch nehmen. Lange Entscheidungsprozesse halten, nicht zuletzt, auch die Entwicklung auf.

- **Objektivität bei BürgerInneninformation**

Unbedingt empfiehlt es sich zudem, BürgerInneninformationen objektiv und zu gestalten. Die BürgerInnen haben ein Recht darauf, dass sie ein objektives Bild der aktuellen Situation sowie von Entwicklungstrends in ihrem Lebensumfeld erhalten.

- **Politische Konflikte nicht ausufern lassen**

Die Autorin empfiehlt, weniger Ressourcen für die Austragung des politischen Konflikts aufzuwenden und mehr Ressourcen in die Ausarbeitung einer zukunftsorientierten Lösung zu investieren.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Literatur

AIGNER E. J. (2003): Zum Stand der „Zentrale-Orte-Theorie“ in der heutigen wissenschaftlichen und raumplanerischen Praxis mit Überlegungen zu einem pragmatischen Arbeitsansatz zur Festlegung von Kleinzentren in Oberösterreich. Diplomarbeit am Institut für Geographie und Angewandte Geoinformatik der Universität Salzburg. – Salzburg.

Amt der Steiermärkischen Regierung (Hrsg.) (2013): 2013. Kleine Steiermark Datei. Online unter: <http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/78768005/DE/> (16.07.2013)

BLOTEVOGEL H. H. (1996): Zentrale Orte: Zur Karriere und Krise eines Konzepts in Geographie und Raumplanung. Online unter: http://www.ae-info.org/attach/User/Blotevogel_Hans/Publications/blotevogel_hans_publications.pdf (24.06.2013)

BLOTEVOGEL H.H. (2005): Zentrale Orte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 1307-1315. Online unter: <http://www.arl-net.de/content/handwoerterbuch-der-raumordnung> (09.09.2013)

BOBEK H. und FESL M. (1978): Das System der Zentralen Orte Österreichs. Eine empirische Untersuchung. – Wien und Köln.

BOBEK H. und FESL M. (1983): Zentrale Orte Österreichs II. Ergänzung zur Unteren Stufe; Neuerhebung aller Zentralen Orte Österreichs 1980/81 und deren Dynamik in den letzten zwei Dezennien. – Wien.

BORSODORF A. und BENDER O. (2010): Allgemeine Siedlungsgeographie. – Wien, Köln und Weimar.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2010): Gebietsreformen. Politische Entscheidungen und Folgen für die Statistik. (BBSR-Berichte KOMPAKT, 6/2010). Online unter:

<http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BerichteKompakt/2010/BK062010.html> (20.06.2013)

BURGI M. (2010): Kommunalisierung staatlicher Aufgaben. Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht. In: J. BOGUMIL und S. KUHLMANN (Hrsg.): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, S. 23-46. – Wiesbaden. (= Stadtforschung aktuell, 115)

LANDSBERG G. (2010): Kommunen in der Krise. In: Wirtschaftsdienst 2010, S. 283-380. Online unter: <http://www.wirtschaftsdienst.eu> (04.09.2013)

Das Land Steiermark (Hrsg.) (2008): Entwicklungsprogramm zur Versorgungsinfrastruktur (Einkaufszentrenverordnung). Online unter: <http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/beitrag/10263584/2863310/> (21.09.2013)

Das Land Steiermark (Hrsg.) (2009): Regionales Entwicklungsprogramm der Planungsregion Murau. Erläuterungen/Umweltbericht. Online unter: <http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/beitrag/11164758/55323233/> (21.09.2013)

Das Land Steiermark (Hrsg.) (2012 a): Steiermärkisches Raumordnungsgesetz 2010. Online unter: <http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/ziel/241551/DE/> (04.09.2013)

Das Land Steiermark (Hrsg.) (2012 b): Stärkere Gemeinden – Größere Chancen. Gemeindestrukturreform Steiermark – Leitbild. Online unter: <http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/beitrag/11615233/69389369/> (16.03.2013)

DIJKINK G. (1995): Metropolitan government as a political pet? Realism and tradition in administrative reform in The Netherlands. In: Political Geography, 14/4, S. 329-341. Online unter: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/096262989595717C> (20.06.2013)

- ERLINGSSON G., ÖDALEN J. und WÄNGMAR E. (2013): Social Conflict and Large Scale Municipal Reforms: The Case of Swedish Amalgamations, 1952-1974. Online unter: <http://student.statsvet.uu.se/modules/kurser/visadokument.aspx?id=13694> (14.08.2013)
- ESTERHUES J. (2005): Die Gemeindegebietsreform im Raum Münster von 1975. Ein Beitrag zur handlungsorientierten politisch-geographischen Konfliktforschung. – Münster. (= Westfälische Geographische Studien, 51)
- FASSMANN H. (2004): Stadtgeographie I. Allgemeine Stadtgeographie. – Braunschweig.
- FÜRST D. und J. KNIELING (2005): Kooperation, interkommunale und regionale. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 1307-1315. Online unter: <http://www.arl-net.de/content/handwoerterbuch-der-raumordnung> (09.09.2013)
- GÖDL, E. (2013): Die Gemeindestruktureform in der Steiermark. Historische Fakten, politische Aspekte und rechtlicher Rahmen. – Zwaring-Pöls.
- GUTH D. und SCHEER J. (2010): Kommunale Gebietsreformen und Vergleichbarkeit von Gemeindestrukturdaten. Schlüssellisten zur Anpassung raumbezogener Daten auf Gemeindeebene. (= Raum und Mobilität – Arbeitspapiere des Fachgebiets Verkehrswesen und Verkehrsplanung, 20). Online unter: http://www.vpl.tu-dortmund.de/cms/Medienpool/PDF_Dokumente/Arbeitspapiere (20.06.2013)
- KATAGI J. (2012): Kommunale Gebietsreform und Dezentralisierung. Vergleich zwischen Japan und Deutschland. Welches Land liegt weiter vorn? – Potsdam. (= KWI - Gutachten, 7)
- KREISKY P. (1988): Dezentralisierung und regionalpolitische Entwicklung in Schweden. In: Wirtschaft und Gesellschaft, Vol. 13, S. 125-152. Online unter: http://wug.akwien.at/WUG_Archiv/1988_14_1/1988_14_1_0125.pdf
- KUHLMANN S. (2010): „Interkommunale Revolution“ in Frankreich? Territoriale Konsolidierung ohne Gebietsfusion. In: J. BOGUMIL und S. KUHLMANN (Hrsg.):

Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, S. 277-298. – Wiesbaden. (= Stadtforschung aktuell, 115)

MOSER P. und FISCHER J. (2010): Gemeindegröße und Leistungsfähigkeit von Gemeinden. Studie zuhanden des Amtes für Gemeinden des Kantons Graubünden. Online unter: http://www.sgvs.ch/congress11/upload/p_80-804758.pdf (08.06.2013)

ÖIR (Österreichisches Institut für Raumplanung) (Hrsg.) (2007): STRATEGE – Ergebnisse der Raumforschung – Regionalanalyse, Akteursanalyse und SWOT. Online unter: http://www.oir.at/files/download/projekte/Raumplanung/-STRATEGE_Endbericht_10.pdf (06.10.2013)

PITLIK H., WIRTH K. und LEHNER B. (2010): Gemeindestruktur und Kooperation. Online unter: https://www.bmf.gv.at/budget/finanzbeziehungen-zu-laendern-und-gemeinden/Gemeindestruktur_und_Gemeindekooperation%281%29.pdf?3vtkfo (03.08.2013)

PITLIK H. und K. WIRTH (2012): Gemeindestrukturreformen und Gemeindekooperation. Online unter: http://www.kdz.eu/de/webfm_send/1803 (04.09.2013)

POHN F. (2007): Interkommunale Zusammenarbeit. Entwicklung regionaler Wirtschaftsstandorte in Oberösterreich durch Schaffung von gemeinsamen Betriebsbaugebieten. Masterarbeit. Online unter: http://flgoe.oberoesterreich.riscompany.net/gemeindeamt/download/50318604_1.pdf (04.09.2013)

PRETTENTHALER F., M. KERNITZKYI und R. KURZMANN (2011): Die Gemeindestrukturreform in der Steiermark. Eine modellbasierte Schätzung des Einsparungspotenzials und Bewertung der Makroökonomischen Effekte. Online unter: http://www.kpv.stvp.at/files/Studie_Joanneum_Research.pdf (04.09.2013)

- PÜTTNER G. (1973): Überlegungen aus der Sicht der Verwaltungswissenschaft zu den heutigen Bestrebungen einer Gebiets- und Verwaltungsreform. In: A.F. WALLTHOR und F. PETRI (Hrsg.): Grundfragen der Gebiets- und Verwaltungsreform in Deutschland, S. 24-33. – Münster und Westfalen. (= Veröffentlichungen des Provinzialinstituts für Westfälische Landes- und Volkskunde, 1/16)
- WIRTH K. und P. BIWALD (2006): Gemeindekooperationen in Österreich – Zwischen Tradition und Aufbruch. In: P. Biwald, H. Hack und K. WIRTH (Hrsg.): Interkommunale Kooperation. Zwischen Tradition und Aufbruch. – Wien und Graz. (= Öffentliches Management und Finanzwirtschaft 3)
- WIRTH K. (2010): Fusion oder Kooperation? In: KDZ (Hrsg.), S. 16-19. (= Forum Public Management 2/2010). Online unter: <http://www.kdz.eu/de/fusion-oder-kooperation> (08.06.2013)
- WOLLMANN H. (2010): Das deutsche Kommunalsystem im europäischen Vergleich. Zwischen kommunaler Autonomie und „Verstaatlichung“? In: Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, S. 223-252. – Wiesbaden. (= Stadtforschung aktuell, 115)
- WOLLMANN H. (2012): Kommunalreform in Europa. Ein kritischer Überblick. Online unter: <http://www.grde.eu/de/dgv-i-a-ii/einladung-de/einladung> (20.06.2013)

Onlinequellen

Communal Consult Network:

<http://www.communalconsult.at/> (15.08.2013)

Das Land Steiermark:

<http://www.gemeindestrukturreform.steiermark.at/cms/beitrag/11791536/-69389369/> (15.08.2013)

<http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/beitrag/10018322/621968/>
(04.09.2013)

<http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/ziel/47821580/DE/> (20.09.2013)

<http://www.raumplanung.steiermark.at/cms/beitrag/10206421/241551/>
(29.09.2013)

<http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/11683439/74838083/>
(11.11.2013)

Die Steirische Lehrerververtretung:

<http://www.die-steirische-lehrerververtretung.at/Service/ges/pflichtschulerh.htm>
(11.11.2013)

Forum St. Lambrecht:

<http://forum.stlambrecht.at/> (10.10.2013)

Gemeindeinitiative:

<http://www.gemeindeinitiative.at> (04.09.2013)

http://www.gemeindeinitiative.at/wp-content/uploads/2013/02/PI_9_Mehrzweckverb%C3%A4nde-statt-Zwangsfusionen-inkl.-Anhang.pdf (04.09.2013)

Marktgemeinde Neumarkt:

http://www.marktgemeinde-neumarkt.at/upload/download/gemeindezeitung/Ausgabe_2_2010.pdf
(21.09.2013)

ORF (Österreichischer Rundfunk):

<http://steiermark.orf.at/news/stories/2601964/> (26.09.2013)

<http://steiermark.orf.at/news/stories/2583454/> (26.09.2013)

Statistik Austria:

http://www.statistik.at/web_de/services/ein_blick_auf_die_gemeinde/
(20.09.2013)

Universität Münster:

[http://www.uni-muenster.de/NiederlandeNet/nl-wissen/politik/vertiefung-
/verwaltungsstrukturen/gemeentes.html](http://www.uni-muenster.de/NiederlandeNet/nl-wissen/politik/vertiefung-/verwaltungsstrukturen/gemeentes.html) (08.08.2013)

Sonstige Quellen:

Daten der Statistik Austria, welche für Zwecke dieser Arbeit eigens aufbereitet wurden durch die Landesstatistik Steiermark.

Verzeichnis der InterviewpartnerInnen

Eberl, Ingrid, Ass.-Prof. i.R. Dipl.Ing. Dr. techn. Architektin, Institut für Stadt- und Baugeschichte, TU Graz, zuständige Raumplanerin im Untersuchungsgebiet, telefonisches Interview durchgeführt am 10.08.2013.

Gödl, Ernst, Mag., Abgeordneter des Steirischen Landtags, Bürgermeister der Gemeinde Zwaring-Pöls und Autor des Buches „Die Gemeindestrukturreform in der Steiermark“ (2013), telefonisches Interview durchgeführt am 09.08.2013.

Kanonier, Arthur, Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. techn., Fachbereich Rechtswissenschaften, Department für Raumentwicklung, Infrastruktur- und Umweltplanung, TU Wien, persönliches Interview durchgeführt am 06.08.2013.

Krug, Peter, Dr., langjähriger Raumplaner in der Steiermark, telefonisches Interview durchgeführt am 16.09.2013.

Össl, Matthäus, Bürgermeister der Gemeinde Perchau am Sattel, telefonisches Interview durchgeführt am 20.09.2013.

Präsent, Peter, Bürgermeister der Gemeinde Mariahof, persönliches Interview durchgeführt am 05.08.2013.

Racz, Reinhardt, Bürgermeister der Marktgemeinde Neumarkt in Steiermark, schriftliches Interview, beantworteten Fragenkatalog erhalten am: 07.10.2013.

Taucher, Max, Prof., geschäftsführender Obmann des Forum St. Lambrecht - steiermärkisches Institut für Gemeinde- und Regionalentwicklung (u.a. Organisation der Gemeindeinitiative), telefonisches Interview durchgeführt am 21.08.2013.

Wieser, Martin, DI, Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Abteilung 7 - Landes- und Gemeindeentwicklung, Regionalbetreuung Zentralraum und Obersteiermark West, telefonisches Interview durchgeführt am 06.08.2013.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gegenüberstellung von Gemeindegrößen in den EU-27 Staaten.....	31
Tabelle 2: Vergleich der Gemeindeanzahl 1945 und 2012 in den österreichischen Bundesländern mit Ausnahme von Wien	35
Tabelle 3: Statistische Daten zum Land Steiermark, Stand: Jänner 2013.....	38
Tabelle 4: Größenklassen der steirischen Gemeinden, Stand 1.1.2011.....	39
Tabelle 5: Wohnbevölkerung im Untersuchungsgebiet am 01.01.2013)	51
Tabelle 6: Langfristige Bevölkerungsentwicklung in der Region Neumarkt	51
Tabelle 7: Bevölkerungsveränderung im Zeitraum von 2003-2013	53
Tabelle 9: Einrichtungen der kommunalen Grundausstattung in der	58
Tabelle 10: Erwerbsstatistik 2010 – Pendler in der Region Neumarkt.....	59
Tabelle 11: Ein- und AuspendlerInnen nach Wohn- und Arbeitsort	60
Tabelle 12: Schulstandorte und Schulsprengel in der Region Neumarkt 2013.....	64
Tabelle 13: SWOT-Matrix.....	70

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Methode zur Bestimmung von Zentralen Orten in der Steiermark	13
Abbildung 2: Vergleich der IST-pro-Kopf-Ausgaben mit den geschätzten pro-Kopf-Ausgaben, Darstellung der Kostenanteile	17
Abbildung 3: Idealschema eines akteursspezifischen Strategischen Raumbildes nach REUBER (1999)	22
Abbildung 4: Veränderung der Gemeindeanzahl von 1945 bis 2012 in den östlichen Bundesländern	37
Abbildung 5: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung in der Steiermark im Zeitraum von 2013-2030	41
Abbildung 6: Kriterien der Gemeindestrukturreform	43
Abbildung 7: Lage des Untersuchungsgebiets in der Steiermark	48
Abbildung 8: Region Neumarkt – Topographie	49
Abbildung 9: Index der kurzfristigen Bevölkerungsentwicklung in der Region Neumarkt	52
Abbildung 10: Alters- und Geschlechtsstruktur in der Region Neumarkt, Datenstand: 01.01.2013	54
Abbildung 11: Kleinregion Zirbitzkogel Grebenzen	56
Abbildung 12: Ein- und AuspendlerInnen nach Wohn- und Arbeitsort in der Region Neumarkt – Teil 1	62
Abbildung 13: Ein- und AuspendlerInnen nach Wohn- und Arbeitsort in der Region Neumarkt – Teil 2	63
Abbildung 14: Fusionslösung – Variante 1	65
Abbildung 15: Fusionslösung – Variante 2.....	66
Abbildung 16: Fusionslösung – Variante 3	67
Abbildung 17: Fusionslösung – Variante 4.....	68

Abbildung 18: Konfliktparteien und deren Rollen und Ziele im Reformprozess	81
Abbildung 19: Plakat der Gemeindeinitiative	82

Lebenslauf (Auszug)

Persönliche Daten:

Name:	Petra Perwein, BA
Geboren am:	03.09.1986
Geburtsort:	Friesach/Ktn

Ausbildung:

Seit 10 / 2011	Masterstudium <i>Raumforschung und Raumordnung</i> am Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien
10 / 2008 – 10 / 2011	Bachelorstudium <i>Geographie</i> am Institut für Geographie und Regionalforschung der Universität Wien, Abschluss: Bachelor of Arts
10 / 2005	Immatrikulation an der Technischen Universität Wien für den Studiengang <i>Technische Mathematik</i>
09 / 2001- 06 / 2005	BORG Auer von Welsbach in Althofen / Kärnten, musischer Schwerpunkt, Abschluss: Matura

Einschlägige Berufserfahrung:

Seit 07 / 2013	RegioPlan Consulting: Projektmitarbeit im Bereich Standortanalyse und -beratung
03 / 2013 – 06 / 2013	Universität Wien: Tutoriumsauftrag für die LV „Übungen zur Geographie ländlicher Räume“
10 / 2012 – 01 / 2013	Universität Wien: Tutoriumsauftrag für die LV „Fortgeschrittene Methoden der statistischen Analyse (Regionalanalyse)“
10 / 2012 – 01 / 2013	Universität Wien: Tutoriumsauftrag für die LV „UE Instrumente der örtlichen und überörtlichen Raumordnung in Österreich“
02 / 2011	Bauamt Neumarkt in Steiermark: Bachelorpraktikum

Erklärung

Hiermit versichere ich, Petra Perwein,

- dass die ich die vorliegende Masterarbeit selbstständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubter Hilfe bedient habe,
- dass ich dieses Masterarbeitsthema bisher weder im In- noch im Ausland in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe
- und dass diese Arbeit mit der vom Begutachter beurteilten Arbeit vollständig übereinstimmt.

Wien, 2013