

Amt der
Steiermärkischen Landesregierung
Hofgasse 13
8011 Graz-Burg

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. + (1) 711 71 - 0
Tel. + (1) 711 94 - 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 29. Oktober 2013
GZ 302.535/001-2B1/13

Entwurf eines Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden des Landes Steiermark (Steiermärkisches Gemeindestrukturreformgesetz – StGsrG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für die mit Schreiben vom 3. Oktober 2013, GZ: ABT07-RD-RD.21-3/2013-1, erfolgte Übermittlung des Entwurfs eines Gesetzes über die Neugliederung der Gemeinden des Landes Steiermark (Steiermärkisches Gemeindestrukturreformgesetz – StGsrG) und nimmt hiezu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Inhaltliche Bemerkungen

1.1 Zu den Zielen der Gemeindestrukturreform

Mit dem vorliegenden Entwurf wird neben den freiwilligen Gebietsänderungen von steirischen Gemeinden auch eine landesgesetzliche Regelung über die Vereinigung von Gemeinden geschaffen. Den Erläuterungen zufolge ist das Ziel dieser Reform die Stärkung der zukünftigen Leistungsfähigkeit der Gemeinden zur sachgerechten und qualitätsvollen Erfüllung der eigenen und übertragenen Aufgaben und Funktionen zum Wohle der Bevölkerung. Daher soll die im österreichweiten Vergleich ausgeprägte kleinteilige Gemeindestruktur, die demografische Entwicklung sowie die wirtschaftliche Situation der Gemeinden im Land Steiermark berücksichtigt werden.

Nach den in den Erläuterungen genannten Zielen soll die Strukturreform wirtschaftliche und leistungsfähige Gemeinden schaffen, die dauerhaft in der Lage sind, ihre Angelegenheiten ohne Haushaltsabgang zu erfüllen. Weiters soll die Reform auch entsprechende raumordnungs- und verkehrspolitische Maßnahmen ermöglichen, die

eine bessere Nutzung der vorhandenen Fläche für den Siedlungsraum und die wirtschaftliche Entwicklung gewährleisten.

Der RH weist zu diesen angeführten Zielen der Gemeindestrukturreform der Steiermark sowohl im Sinne einer Verwaltungs- und Staatsreform als auch im Hinblick auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Klein- und Kleinstgemeinden darauf hin, dass diese Ziele grundsätzlich folgenden Festhaltungen des RH Rechnung tragen:

So wies der RH in seinem Positionspapier, Reihe 2011/1, „Verwaltungsreform 2011“, Seite 88 darauf hin, dass sowohl auf der Ebene der Bezirkshauptmannschaften als auch der Gemeinden oft sehr kleinteilige Strukturen bestehen, die eine effiziente und effektive Leistungserbringung erschweren und behindern. Die Arbeitsgruppe Verwaltung neu, „Aufgabenreform und Strukturbereinigung“ (Arbeitspaket 8) stellte ebenso auf Seite 29 der Problemanalyse zu den erforderlichen Strukturreformen im Gemeindebereich fest, dass Möglichkeiten zur Kostensenkung durch eine intensivere Zusammenarbeit nicht genutzt werden, und die Finanzierung der Gemeindeaufgaben zunehmend schwieriger wird. Das Serviceangebot für den Bürger kann nicht in bestmöglicher Weise bereitgestellt werden (siehe dazu:

http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/2010/beratung/verwaltungsreform/Aufgabenreform/Problemanalyse_Aufgabenreform.pdf).

Dennoch weist der RH darauf hin, dass die vorliegende Reform im Sinne einer dauerhaften und umfassenden Zielerreichung der im § 1 des Entwurfs umschriebenen Ziele und Wirkungen nur ein weiterer Schritt einer alle Gebietskörperschaften umfassenden Verwaltungsreform sein kann. So führte er auf den Seiten 85 ff und 140 ff seines o.a. Positionspapiers folgende weitere notwendige Reformen insbesondere in folgenden Bereichen an

- Reform des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften und
- möglichst weitgehende Zusammenführung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung.

Nach Ansicht des RH hängt daher ein Erfolg der Gemeindestrukturreform vor allem von Reformen in diesen angeführten Bereichen ab. Beispielsweise wird das Ziel der Gemeindestrukturreform, die Schaffung wirtschaftlicher und leistungsfähiger Gemeinden, die ihre Angelegenheiten ohne Haushaltsabgang erfüllen können, v.a. dann dauerhaft erreicht werden können, wenn die Gemeinden weitgehende Planungssicherheit für ihre Einnahmen und Ausgaben haben. Dies ist derzeit nicht der Fall, da enge Transferverflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften bestehen, wodurch

insbesondere die Gemeinden mit hohen Transferströmen belastet sind. Der RH verweist nur beispielhaft auf den Bereich der Sozialhilfe, zu dem er etwa im Bericht Reihe Niederösterreich 2011/4, „Zahlungsflüsse zwischen Ländern und Gemeinden am Beispiel der Sozialhilfe im engeren Sinn in Niederösterreich und Oberösterreich“ in den TZ 10ff auf eine erforderliche Evaluierung der mannigfachen Transferströme zwischen den Gebietskörperschaften und der damit verbundenen komplexen Berechnungsgrundlagen im Sinne einer möglichen Effizienzsteigerung hingewiesen hat.

Zu den in § 1 festgelegten Zielen weist der RH abschließend darauf hin, dass eine gesetzliche Verpflichtung, wonach diese Zielerreichung beurteilt bzw. die Reform evaluiert werden soll, im Entwurf nicht enthalten ist. Angesichts der weitreichenden Folgen und Wirkungen einer grundlegenden Strukturreform der Gemeindeebene, sollten daher nach Ansicht des Rechnungshofes qualitative und quantitative Zielsetzungen, sowie eine verbindliche Festlegung der zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen erfolgen, um mittelfristig sämtliche Auswirkungen der Reform beurteilen zu können.

1.2 Weitere Auswirkungen der Gemeindestrukturreform

Der RH weist zu den Erläuterungen des vorliegenden Entwurfs grundsätzlich darauf hin, dass in diesen nicht sämtliche mit dem Entwurf verbundene Folgen, sowie allenfalls weitere erforderliche – auch legistische – Maßnahmen ausreichend dargestellt werden. Nur beispielhaft vermisst der RH vor dem Hintergrund seiner Prüfungs-kompetenz im Bereich sämtlicher Gemeindeverbände unabhängig von der Gesamtzahl der Einwohner der verbandsangehörigen Gemeinden etwa Ausführungen zu den Auswirkungen der Zusammenlegung verbandsangehöriger Gemeinden auf die bisher im Bereich der Steiermark bestehenden rund 360 Gemeindeverbänden.

Letztlich ist auch darauf hinzuweisen, dass sich die vorliegenden Erläuterungen auf die Gemeindestrukturreform in ihrer Gesamtheit beziehen. Den Erläuterungen können jedoch keine näheren Ausführungen zu den konkret durch den Entwurf vorgesehenen Gemeindezusammenlegungen entnommen werden.

Der RH regt daher an, in die Erläuterungen zusätzlich zu den inhaltlichen Ausführungen bezüglich Anlass und Zweck der Neuregelung auch Ausführungen über weitere, in Folge der Gemeindestrukturreform erforderliche – auch legistische – Maßnahmen aufzunehmen, die für eine umfassende Beurteilung des beabsichtigten Vorhabens erforderlich ist.

2. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

2.1 Finanzielle Auswirkungen auf Bund und Gemeinden

Den vorliegenden Erläuterungen zufolge „*wird es in der ersten Phase nach Bildung der neuen Gemeinden zu finanziellen Aufwendungen z.B. für Organisationsänderungen und Umstrukturierungen kommen, die durch die Fusionsprämie des Bundes (§ 21 Abs. 9 FAG 2008) abgedeckt werden können. In der Folge sind durch einen fokussierten Einsatz der Budgetmittel, eine effizientere Nutzung der Infrastruktur, eine optimierte Raumplanung, einen verbesserten Ressourceneinsatz und nicht zuletzt durch eine deutliche Verringerung der Anzahl der politischen Organe auf Ebene der Gemeinden Kosteneinsparungen zum Vorteil der Gemeinden zu erwarten.*“

Gemäß § 18 Abs. 3 Geschäftsordnung des Landtages Steiermark 2005 (GeoLT 2005), ist jeder Regierungsvorlage betreffend einen Gesetzesvorschlag eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen für das Land und die übrigen Gebietskörperschaften anzuschließen.

Der RH weist darauf hin, dass die Erläuterungen über diese allgemein formulierten Angaben hinaus keine weitere Darstellung – sowohl auf Gemeindeebene als auch auf Landes- und Bundesebene – sowie eine umfassende Bezifferung auch der angeführten finanziellen Auswirkungen enthalten. So fehlen etwa Angaben zur Anzahl der betroffenen Gemeindebediensteten und zu ihrer zukünftigen, gegebenenfalls anderen Verwendung sowie die weitere Nutzung von Gemeindeimmobilien und -infrastruktur (IT-Anlagen, Fuhrpark). Ebenso wenig werden andere Effekte (z.B. vereinfachte Raumplanung, erhöhte Auslastung der Infrastruktur, stärkere finanzielle Leistungskraft, professionellere Verwaltung, verringerter Koordinationsaufwand) zumindest schätzungsweise quantifiziert.

Angaben zur Höhe der in der ersten Phase nach der Bildung der neuen Gemeinden erwarteten finanziellen Aufwendungen, die durch die Fusionsprämie des Bundes (§ 21 Abs. 9 FAG 2008) gedeckt werden sollen, sind in den Materialien nicht enthalten. Zudem wäre eine Gesamtübersicht aller Auswirkungen auf Zahlungen nach dem FAG 2008 wünschenswert gewesen. Hinsichtlich der demografischen Entwicklung wird ausgeführt, dass die Einwohnerzahl durch Erreichen einer höheren Gewichtung beim abgestuften Bevölkerungsschlüssel und den damit verbundenen Mehreinnahmen eine wichtige Rolle spiele. Eine Darstellung etwa, welche Gemeinden mit welchen Mehreinnahmen durch ein Erreichen einer Einwohnerzahl von über 10.000 u.a. wegen Erhöhung des Vervielfachers gem. § 9 Abs. 11 FAG 2008 von $1 \frac{41}{67}$ auf $1 \frac{2}{3}$ rechnen können, fehlt.

Zu dieser Bestimmung weist der RH hinsichtlich der zu erwartenden Einnahmen abschließend darauf hin, dass laut den vorliegenden Erläuterungen einer neuen Gemeinde eine Fusionsprämie je wegfallender Gemeinde zusteht, § 21 Abs. 9 FAG 2008 eine solche jedoch „je Gemeindefusion“ vorsieht.

2.2 Finanzielle Auswirkungen auf das Land Steiermark

Weiters führen die Erläuterungen an, dass *„durch die im Gesetzesentwurf vorgesehene Reduktion der Anzahl der Gemeinden der Koordinationsaufwand und die Anzahl der Verfahren und Erledigungen von Landesstellen verringert wird; unter Berücksichtigung einer zu erwartenden intensiveren Inanspruchnahme der Landesstellen durch die neu gebildeten Gemeinden in der ersten Zeit nach dem Inkrafttreten des Gesetzes ist kurz- und mittelfristig von Kostenneutralität und langfristig von Einsparungen für das Land Steiermark auszugehen.“*

Der RH weist darauf hin, dass Abschätzungen zum angeführten Einsparungspotenzial bei den Landesstellen zur Gänze fehlen. Auch sind keine Angaben zur Höhe der anfallenden Reformfondsmittel durch das Land Steiermark enthalten.

2.3 Zusammenfassende Bewertung des Reformvorhabens in finanzieller Hinsicht

Zusammenfassend hält der RH fest, dass eine zumindest näherungsweise numerische Darstellung der finanziellen Auswirkungen geboten und wohl auch möglich gewesen wäre. Dies umso mehr, als die Erläuterungen auf Seite 6 anführen, dass während der Verhandlungsphase des Reformprozesses die relevanten Tätigkeitsbereiche der Gemeinden analysiert, u.a. Finanzanalysen vorgenommen und die Auswirkungen der Gemeindevereinigungen aufgezeigt worden wären. Dazu fehlen aber jegliche Berechnungen, es finden sich in den Erläuterungen nicht einmal jene Annahmen bzw. Parameter, auf die diese Aussagen aufbauen.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher insofern nicht den Anforderungen des § 18 Abs. 3 GeoLT 2005, weshalb eine abschließende Beurteilung der vorgeschlagenen Maßnahmen insbesondere in finanzieller Hinsicht nicht möglich ist.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.:

