Interkommunale Zusammenarbeit als Zukunftsperspektive für ländliche Regionen

Eine explorative Fallstudie in den Gemeinden des Lavanttals

Masterarbeit

eingereicht von

Thomas Maximilian Weber

Matrikelnummer: 1040956

für das Studium

Agrar- und Ernährungswirtschaft

an der

Universität für Bodenkultur Wien

Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung

Betreuer: Ao.Univ.Prof. Dipl.-Ing. Dr.nat.techn. Hans Karl Wytrzens

Wien, am 05. September 2016

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre eidesstattlich, dass ich diese Arbeit selbstständig angefertigt, keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt und alle aus ungedruckten Quellen, gedruckter Literatur oder aus dem Internet im Wortlaut oder sinngemäß übernommenen Formulierungen und Konzepte gemäß den Richtlinien wissenschaftlicher Arbeiten zitiert beziehungsweise mit genauer Quellenangabe kenntlich gemacht habe.

Die vorliegende Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form noch nicht als Magister-/Master-/Diplomarbeit/Dissertation eingereicht.

Datum

Unterschrift

Gender - Hinweis

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichwohl für beiderlei Geschlecht und es wird keinesfalls eine Benachteiligung des jeweils anderen Geschlechts impliziert.

Vorwort

Vor einem Jahr habe ich mit Unterstützung des Ökosozialen Studierendenforums die Aktion „Master mit Ministerium“ gestartet. Vorhaben für Masterarbeiten aller Studienrichtungen, aber mit einem Bezug zur Ökosozialen Marktwirtschaft, werden dabei im Rahmen eines Auswahlverfahrens prämiert und können bei der Abfassung auf die Expertise meines Ressorts zurückgreifen.

Beim ersten Durchgang dieser Aktion wurde von der Jury ein Masterarbeitsvorhaben, welches für die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums für mein Ressort im Rahmen der Raumentwicklungsaufgaben von besonderem Interesse ist, nämlich die interkommunale Zusammenarbeit der Landgemeinden, mit dem ersten Platz ausgezeichnet. Der Lavanttaler Bergbauernsohn Thomas Maximilian Weber und Student der Agrar- und Ernährungswirtschaft an der Universität für Bodenkultur überzeugte mit seinem Konzept über die „Interkommunale Zusammenarbeit als Zukunftsperspektive für ländliche Regionen“. Den Zusammenhang mit der Ökosozialen Marktwirtschaft sah er in seinem Motivationsschreiben darin, dass der Ausgleich zwischen sozialen, ökologischen und ökonomischen Zielsetzungen zur Entwicklung einer nachhaltigen Wirtschaftsweise sich im ländlichen Raum auf Gemeindeebene in der interkommunalen Zusammenarbeit widerspiegle. „Somit greift die interkommunale Zusammenarbeit den Grundgedanken der ökosozialen Marktwirtschaft auf und bildet ein kleines aber wichtiges Puzzlestück auf dem Weg zu einem lebenswerten Österreich für alle“, so Weber damals. Er hat die Arbeit als Fallstudie angelegt, mit der er die Zusammenarbeitspotentiale der Gemeinden seiner Heimat, dem Lavanttal, untersuchen wollte.

Als Absolvent der Alma Mater Viridis weiß ich, dass zwischen Konzept und approbierter Arbeit ein Fleiß und Ausdauer erfordernder Weg liegt. Umso mehr freue ich mich, dass das Ergebnis nun vorliegt und Thomas Maximilian Weber der erste „Master mit Ministerium“ ist. Er hat mit seiner fertigen Arbeit die Entscheidung der Jury bestätigt. Sie beinhaltet interessante Erkenntnisse für die Tätigkeit meines Ressorts.

Entscheidend auf dem Weg zu und ausschlaggebend für akademische Würden ist selbstverständlich auch bei „Master mit Ministerium“ der betreuende und begutachtende Professor, deshalb gilt mein persönlicher Dank Universitätsprofessor Dr. Hans Karl Wytrzens.

Ich wünsche dem angehenden Diplomingenieur Thomas Maximilian Weber einen erfolgreichen Start ins akademische Berufsleben nach seinen Wünschen und Vorstellungen. Ich bin mir sicher, dass seine vor ihm liegende Berufslaufbahn ein Beitrag für ein lebenswertes Österreich sein wird.

Dipl.-Ing. Andrä Rupprechter

Bundesminister für Land-, Forst-, Umwelt und Wasserwirtschaft

Danksagung

An dieser Stelle spreche ich meinen herzlichen Dank all jenen aus, die mich während meines Studiums und des Entstehens dieser Arbeit begleitet, unterstützt und motiviert haben.

Mein besonderer Dank gilt meinem Betreuer Ao.Univ.Prof. Dipl.-Ing. Dr.nat.techn. Hans Karl Wyrzens, der diese Arbeit mit großem Engagement und Geduld betreut hat. Durch seine umfangreichen und aufmerksamen Anregungen und Korrekturen hat er meine Masterarbeit, aber auch meine Fähigkeit zum wissenschaftlichen Schreiben entscheidend vorangebracht.

Ich danke auch Herrn MR Ing. Ignaz Knöbl für seine konstruktive Kritik und freundliche Unterstützung bei der Erstellung dieser Masterarbeit, was mich stets neue Zuversicht schöpfen ließ.

Ein herzliches Dankeschön möchte ich zudem an alle Interviewpartner für die unkomplizierte Kontaktaufnahme und die freundlichen und offenen Auskünfte entrichten. Und ich danke auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Lavanttaler Gemeinden, welche mich bei der Analyse der Gemeinderatsprotokolle tatkräftig unterstützt haben.

Weiters bedanke ich mich bei Frau Margit Thonhauser, der Geschäftsführerin der Regionalmanagement Lavanttal GmbH, die mich in der Anfangsphase sowie bei der Formulierung von Fragebogen und Interviewleitfaden aktiv unterstützt hat.

Danken möchte ich auch ganz besonders meiner gesamten Familie, die mich während des ganzen Studiums nach Kräften und Möglichkeiten unterstützt hat. Dabei in erster Linie meinen Eltern, die mir das Studium ermöglicht und stets eine unerschütterliche Zuversicht in mich und meinen Werdegang hatten.

Ein großes Dankeschön gilt auch meinen Geschwistern Georg und Katharina sowie meinen Mitbewohnern Raphaela, Thomas, Louis und Flavio für die moralische Unterstützung und noch vielmehr für die gelungenen Ablenkungen, wenn manchmal doch alles zu viel wurde.

Schließlich danke ich allen Freundinnen und Freunden sowie Studienkolleginnen und Studienkollegen, die mich während des gesamten Studiums unterstützt und begleitet haben und mir dadurch eine wunderbare Studienzeit in Wien verschafft haben.

Kurzfassung

Gemeinden in strukturschwachen ländlichen Regionen sind trotz sinkender eigener Einnahmen mit steigenden Anforderungen an ihr Leistungsangebot und ihre Leistungsqualität konfrontiert, da sie ihre Einwohner ansonsten noch schneller an Gemeinden in urbanen Regionen verlieren. Eine Zukunftsperspektive, um diesen Anforderungen gerecht zu werden, könnte die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren Gemeinden darstellen.

Anhand einer explorativen Fallstudie in den neun Gemeinden des Lavanttals wird in dieser Arbeit versucht, die fördernden und hemmenden Faktoren einer interkommunalen Zusammenarbeit sowie die Erwartungen kommunale Vertreter an eine interkommunale Zusammenarbeit zu ergründen und Angelegenheiten zu identifizieren, in denen die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit als sinnvoll für die einzelne Gemeinde angesehen wird. Dazu wurden in Folge einer weitreichenden Literaturrecherche die Amtsleiter sowie Bürgermeister der neun Gemeinden des Lavanttals interviewt und schriftlich befragt sowie die Protokolle der Gemeinderatssitzungen der Periode 2006 bis 2015 analysiert.

Die Auswertung der empirischen Daten zeigt, dass die Amtsleiter und Bürgermeister des Lavanttals die interkommunale Zusammenarbeit zumindest in einzelnen Angelegenheiten durchaus als Zukunftsperspektive für eine effiziente Erbringung kommunaler Angelegenheiten ansehen. Am sinnvollsten schätzen sie die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit bei der Betriebsansiedlung und im Öffentlichen Personennahverkehr ein. In den Angelegenheiten Bauhof, Betreuung von Grünflächen, Freiwillige Feuerwehr, Kindergarten, Öffentliche Gebäude, Straßenerhaltung, Volksschule und Winterdienst bildet die interkommunale Zusammenarbeit hingegen für die Mehrheit der kommunalen Vertreter des Lavanttals keine sinnvolle Alternative zu einer einzelgemeindlichen Lösung. Sollte die interkommunale Zusammenarbeit ausgebaut werden, bedarf es aber nicht nur einer erhöhten Kooperationsbereitschaft der Gemeinden. Um die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit zu unterstützen, fordern die Amtsleiter und Bürgermeister des Lavanttals eine Änderung des Umsatzsteuergesetzes seitens des Bundes und das Land Kärnten soll die Bündelung der beiden Pflichtverbände Schulgemeindeverband und Sozialhilfeverband innerhalb einer Verbandsstruktur ermöglichen.

Schlagworte: Interkommunale Zusammenarbeit, regionale Entwicklung, kommunale Angelegenheiten, ländliche Regionen

Abstract

Despite falling communal revenues, municipalities in structurally weak regions are confronted with increasing demands concerning the quantity and quality of their services. Otherwise their inhabitants will move to municipalities in urban regions even faster. A possible future perspective to meet these demands could be the establishment of an intercommunal cooperation between two or more municipalities.

Based on an exploratory case study on the nine municipalities of the Lavanttal (Carinthia, Austria) this master thesis aims to develop a better understanding of driving and inhibiting factors of intercommunal cooperation as well as the expectations of municipal representatives due to intercommunal cooperation. Furthermore it tries to identify affairs in which establishing an intercommunal cooperation is considered to be useful for the individual municipality. Consequently the heads of office and the mayors of the nine municipalities of the Lavanttal have been interviewed and questioned in written form and the minutes of the council meetings for the period 2006 to 2015 have equally been analysed.

The analysis of the empirical data shows that the heads of office and the mayors of the Lavanttal consider intercommunal cooperation as a future perspective for the efficient provision of services at least in certain cases. Especially regarding public transport or the establishment of industrial parks, intercommunal cooperation is considered to be very useful. Whereas concerning building yards, maintenance of green spaces, voluntary fire departments, kindergartens, public buildings, road maintenance, elementary schools and winter services the municipal representatives do not consider the establishment of intercommunal cooperations as a reasonable alternative to an individual approach. If intercommunal cooperation should be expanded, not only cooperation of municipalities is important. The heads of office and the mayors of the Lavanttal also demand an amendment of the Value Added Tax Act by the state. Moreover the federal state of Carinthia should enable its municipalities to unite the two duty-associations Schulgemeindeverband and Sozialhilfeverband within the structure of one association.

Key words: intercommunal cooperation, regional development, communal affairs, rural regions

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	1
2.	Grundlegende Definitionen	4
2.1	Der Begriff „Gemeinde“ im österreichischen Rechtsrahmen	4
2.2	Der Begriff „Interkommunale Zusammenarbeit“	4
3.	Theoretische Grundlagen der interkommunale Zusammenarbeit	6
3.1	Aufgaben und Leistungen einer Gemeinde	6
3.1.1	Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich	6
3.1.2	Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich	8
3.2	Modelle der Aufgabenträgerschaft in der interkommunalen Zusammenarbeit	9
3.3	Organisationsformen der interkommunale Zusammenarbeit	11
3.3.1	Organisationsformen des öffentlichen Rechts	12
3.3.1.1	Gemeindeverband	13
3.3.1.2	Verwaltungsgemeinschaft	17
3.3.2	Organisationsformen des privaten Rechts	19
3.3.2.1	Verein	19
3.3.2.2	Gesellschaft mit beschränkter Haftung	21
3.3.3	Weitere vertragliche Vereinbarungen	23
3.3.4	Informelle Formen der Zusammenarbeit	24
3.4	Treibende Kräfte der interkommunalen Zusammenarbeit	24
3.5	Hemmnisse der interkommunalen Zusammenarbeit	29
3.6	Voraussetzungen für die interkommunale Zusammenarbeit	33
3.6.1	Voraussetzungen für die Anbahnung der interkommunalen Zusammenarbeit	33
3.6.2	Voraussetzungen für die Konzeption und Umsetzung einer interkommunalen Zusammenarbeit	35
4.	Relevanz der Region Lavanttal für die interkommunale Zusammenarbeit	38
5.	Material und Methode	41
5.1	Die explorative Fallstudienanalyse als methodischer Zugang	41
5.2	Verwendete Methoden der Datenerhebung	43
5.2.1	Das leitfadengestützte Experteninterview	43
5.2.2	Auswahl der Experten und Durchführung der Interviews	44
5.2.3	Die schriftliche Befragung mittels Fragebogen	45
5.2.4	Aufbau des Fragebogens	46

5.2.5	Die Dokumentenanalyse	47
5.3	Verwendete Methoden der Datenauswertung	48
5.3.1	Die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring	48
5.3.2	Die soziale Netzwerkanalyse zur Auswertung der quantitativen Daten.....	49
5.3.3	Statistische Methoden zur Auswertung der quantitativen Daten	50
6.	Ergebnisse der empirischen Erhebung	52
6.1	Netzwerkanalyse zur bisherigen interkommunalen Zusammenarbeit im Lavanttal.....	52
6.2	Aufgelöste und geplante interkommunale Zusammenarbeit im Lavanttal.....	56
6.3	Verfolgte Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit im Lavanttal	58
6.4	Potenzial der interkommunalen Zusammenarbeit aus Sicht der kommunalen Vertreter des Lavanttals	59
6.4.1	Erfüllung der Erwartungen an die Zusammenarbeit in den interkommunal erledigten Angelegenheiten.....	60
6.4.2	Funktionieren der Zusammenarbeit in den interkommunal erledigten Angelegenheiten..	62
6.4.3	Nutzen der Zusammenarbeit in den interkommunal erledigten Angelegenheiten	63
6.4.4	Intensivierungspotenzial der Zusammenarbeit in den interkommunal erledigten Angelegenheiten	64
6.4.5	Sinnhaftigkeit der Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit in den nicht vollständig gemeindeübergreifend erledigten Angelegenheiten	66
6.5	Notwendige Voraussetzungen für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit aus Sicht der kommunalen Vertreter des Lavanttals	69
6.6	Von Bund und Land zu schaffende Voraussetzungen für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit	73
6.7	Interviewergebnisse zu den treibenden Kräften für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit	74
6.8	Interviewergebnisse zu den Hemmnissen bei der Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit	76
7.	Diskussion der methodischen Herangehensweise	80
8.	Diskussion der Ergebnisse	82
9.	Handlungsempfehlungen zur Unterstützung und Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit.....	88
10.	Zusammenfassung.....	93
	Verzeichnisse	97
	Literaturverzeichnis.....	97

Abbildungsverzeichnis.....	104
Tabellenverzeichnis.....	105
Anhang	106
Fragebogen für die schriftliche Befragung	106
Interviewleitfaden für die Experteninterviews	107
Codeplan für die qualitative Inhaltsanalyse	108

Abkürzungen

AL	Amtsleiter
BGM	Bürgermeister
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
G	Gemeinde
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbH-G	GmbH-Gesetz
HMWEVL	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
K-AGO	Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung
KDZ	Zentrum für Verwaltungsforschung
RML GmbH	Regionalmanagement Lavanttal GmbH
TKV	Tierkadaververwertung
UGB	Unternehmensgesetzbuch
VerG	Vereinsgesetz

1. Einleitung

Der demographische Wandel, der Wettbewerb der Regionen, die Anforderungen von Unternehmen und Bürgern an die Qualität kommunaler Leistungen und nicht zuletzt die knappen finanziellen Ressourcen stellen Gemeinden vor große Herausforderungen (vgl. WIRTH und BIWALD, 2006, 19). Gemeinden in inneralpinen, nicht touristisch geprägten Regionen Österreichs sind zusätzlich von Abwanderungs- und Schrumpfungsprozessen gekennzeichnet (vgl. ÖROK, 2010, 22). Die abnehmende Einwohnerzahl führt in den betroffenen Gemeinden zu Rückgängen der Steuereinnahmen bei gleichbleibenden Kosten für die kommunale Infrastruktur und die öffentliche Daseinsvorsorge (vgl. MATSCHK, 2011, 13f).

Eine Möglichkeit für Gemeinden, diesen prekären Entwicklungen selbstständig entgegenzutreten, bildet die Aufnahme beziehungsweise Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit. Dabei arbeiten zwei oder mehrere Gemeinden bei der Erledigung einer oder mehrerer kommunaler Angelegenheiten zusammen. Durch diese gemeinsame Erledigung erhoffen sich die kooperierenden Gemeinden zum einen eine Kostenersparnis und zum anderen eine Erhöhung der Servicequalität für ihre Bürger (vgl. MATSCHK, 2011, 89).

Unter den Kärntner Gemeinden hat sich die interkommunale Zusammenarbeit in manchen Aufgabenbereichen schon etabliert. So betreiben in der Abfallentsorgung 90 %, im Tourismus 86 % und bei der Abwasserbeseitigung 84 % der Gemeinden bereits irgendeine Form der interkommunalen Zusammenarbeit. Am wenigsten ausgeprägt ist die Zusammenarbeit in den Aufgabenbereichen Öffentlicher Personennahverkehr mit 17 %, Standesamt mit ebenfalls 17 % und Raumordnung mit 19 % (vgl. MATSCHK, 2011, 78).

Bisher beruht die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden größtenteils auf gesetzlichen Vorgaben oder regionalen Rahmenbedingungen. In den seltensten Fällen werden in den einzelnen Gemeinden die Erledigung kommunaler Angelegenheiten und deren Qualität sowie die Auswirkungen einer möglichen interkommunalen Zusammenarbeit vor der Umsetzung der Zusammenarbeit kritisch beleuchtet. Angesichts dieser Gegebenheiten ist zu vermuten, dass in der interkommunalen Zusammenarbeit noch ungenütztes Potenzial vorliegt, welches für die nachhaltige Entwicklung von Gemeinden förderlich sein könnte (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 4f).

Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit bilden die neun Gemeinden des Lavanttals. Dieser inneralpinen touristisch unbedeutende Region steht laut aktuellen Bevölkerungsprognosen eine ausgeprägte Abwanderung bevor, was für die betroffenen Gemeinden mit Rückgängen der Steuereinnahmen einhergeht (vgl. ÖROK, 2010, 112).

Einzelne Angelegenheiten, wie Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Tourismusförderung oder Abfallentsorgung werden mittlerweile gemeindeübergreifend abgewickelt. Es gibt jedoch eine Reihe weiterer kommunaler Angelegenheiten, wie beispielsweise die Betriebsansiedlung oder das Beschaffungswesen, in denen eine interkommunale Zusammenarbeit ebenfalls denkbar ist.

Diese Arbeit beabsichtigt, den bisherigen Stand der interkommunalen Zusammenarbeit zwischen den neun Gemeinden des Lavanttals zu erheben sowie zu erfragen, welches Potenzial die Vertreter der Gemeinden dieser Form der Aufgabenerbringung beimessen.

Die Forschungsfrage – Inwieweit bildet die interkommunale Zusammenarbeit aus Sicht der kommunalen Vertreter des Lavanttals eine Zukunftsperspektive für die Erledigung kommunaler Angelegenheiten? – lässt sich in folgende Unterfragen auflösen:

- Wie nehmen die kommunalen Vertreter die bereits vorhandene interkommunale Zusammenarbeit wahr?
- Unterscheiden sich die Amtsleiter und Bürgermeister in ihrer Einstellung zur interkommunalen Zusammenarbeit?
- Welche treibenden Kräfte beziehungsweise Hemmnisse beeinflussen die interkommunale Zusammenarbeit?
- Welche Erwartungen verbinden die kommunalen Vertreter mit der interkommunalen Zusammenarbeit?
- Was ist notwendig, um eine interkommunale Zusammenarbeit im Lavanttal weiter auszubauen?
- In welchen Angelegenheiten lässt sich zukünftig eine interkommunale Zusammenarbeit umsetzen?

Um diese Fragen zu beantworten, werden erst die Begriffe „Gemeinde“ und „Interkommunale Zusammenarbeit“ erläutert. Außerdem werden die Aufgaben und Leistungen aufgezeigt, denen eine Gemeinde aufgrund gesetzlicher Vorgaben nachkommen muss und die eine Gemeinde auf freiwilliger Basis übernehmen kann. Weiters werden die in Österreich gängigen Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit näher beleuchtet. Anschließend werden mit Hilfe einer Literaturrecherche die treibenden Kräfte, Hemmnisse sowie Voraussetzungen für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit identifiziert.

Im empirischen Teil wird zunächst der Relevanz des Lavanttals für das Thema erläutert und ein Überblick über die betrachteten Gemeinden gegeben. Dem folgt eine Dokumentenanalyse zur bereits vorhandenen interkommunalen Zusammenarbeit. Verträge und Schriftstücke der interkommunalen Organisationen und zwischen den Gemeinden sowie etwaige Protokolle aus Gemeinderatssitzungen stellen bei dieser Analyse die primäre Datenquellen dar. Zusätzlich werden die Amtsleiter und Bürgermeister anhand eines Fragebogens über ihre Einstellung zur bereits vorhandenen interkommunalen Zusammenarbeit sowie zur Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit in bisher einzelgemeindlich erbrachten Angelegenheiten befragt. Als weitere Methode zur Beantwortung der Forschungsfrage wird das leitfadengestützte Experteninterview angewendet. Es werden zunächst die Konstruktion des Leitfadens, die Auswahl der Befragten und die Auswertung der Antworten erläutert. Anschließend werden Ergebnisse der Befragungen, des Interviews sowie der Dokumentenanalyse dargestellt. Dem folgen die Diskussion der methodischen Herangehensweise und der Ergebnisse und eine Ausarbeitung von Handlungsempfehlungen.

Die Ergebnisse der Masterarbeit sollen die bisherige Handhabung der interkommunalen Zusammenarbeit sowie Einstellungen und Erwartungen der befragten Gemeindevertreter zu dieser Art der Erbringung kommunaler Angelegenheiten aufzeigen. Außerdem liefern die ermittelten Einstellungen und Erwartungen Informationen, in welchen Bereichen und unter welchen Bedingungen die interkommunale Zusammenarbeit in Zukunft weiter ausgebaut werden kann.

2. Grundlegende Definitionen

2.1 Der Begriff „Gemeinde“ im österreichischen Rechtsrahmen

Eine Gemeinde bildet die kleinste sich selbst verwaltende politische Einheit in Österreich (vgl. AUSTRIA-FORUM, 2015, s.p.). Art. 116 Abs. 1 B-VG definiert die Gemeinde als eine Gebietskörperschaft des österreichischen Rechts mit dem Recht auf Selbstverwaltung und zugleich als einen Verwaltungssprengel. Jedes Bundesland gliedert sich in Gemeinden, wobei jedes Grundstück einer Gemeinde angehören muss (vgl. Art. 116 Abs. 1 B-VG). Solange eine andere Bedeutung durch den Gesetzgeber nicht eindeutig kenntlich gemacht wird, ist im B-VG unter dem Ausdruck „Gemeinde“ immer die Ortsgemeinde nach dem provisorischen Gemeindegesetz von 1849 zu verstehen (vgl. NEUHOFFER, 1998, 58). Dieses Gesetz bezeichnet die Ortsgemeinde als die als selbstständiges Ganzes vermessene Katastralgemeinde insofern nicht mehrere Katastralgemeinden bereits faktisch eine selbstständige Ortsgemeinde bilden (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 16). Mit dem Reichsgemeindegesetz von 1862 wurde der Gemeindebegriff um die Einheitsgemeinde erweitert (vgl. NEUHOFFER, 1998, 58). Die Einheitsgemeinde geht vereinfacht dargestellt davon aus, dass die Gemeinden unabhängig von ihrer Größe, Einwohnerzahl und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mit den gleichen Rechten, Pflichten und Aufgaben ausgestattet sind (vgl. HUEMER, 2008, 65). Das Prinzip der Einheitsgemeinde wird vom Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung anerkannt sowie im Bundesverfassungsgesetz bestätigt, da dort von Gemeinden gesprochen wird, ohne Anhaltspunkte für eine verfassungsrechtlich verschiedene Behandlung der Gemeinden zu liefern (vgl. Neuhofer, 1998, 58f).

Die eindeutige Definition des Gemeindebegriffes ist somit nur über die Ortsgemeinde und die Einheitsgemeinde möglich. Das wird von einigen Experten als kritisch angesehen, da beide Begriffserklärungen sehr weit auseinandergehen (vgl. NEUHOFFER, 1998, 59).

2.2 Der Begriff „Interkommunale Zusammenarbeit“

Um den Begriff „Interkommunale Zusammenarbeit“ genau zu verstehen, empfiehlt es sich zunächst, die beiden inbegriffenen Wörter separat zu betrachten. Hierbei sei angemerkt, dass Zusammenarbeit und Kooperation in der Literatur zur interkommunalen Zusammenarbeit synonym verwendet werden.

Eine Zusammenarbeit ist die zweckgerichtete Zusammenwirken zweier oder mehrerer rechtlich und wirtschaftlich selbstständiger Partner, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen (vgl. GABLER, 2010, 1781). Bei Gemeinden bedeutet Zusammenarbeit, dass jede Gemeinde zumindest aktiv ordernd oder leistend auftreten muss und dadurch eine oder mehrere Angelegenheiten erledigt werden. Es herrscht folglich keine Zusammenarbeit vor, wenn eine Gemeinde nur passiv von einem Sachverhalt betroffen ist. Realisieren beispielsweise zwei Gemeinden gemeinsam einen gemeindeübergreifenden Gewerbepark, herrscht für eine dritte, am Gewerbepark unbeteiligte Gemeinde keine Zusammenarbeit vor, auch wenn sie eine Zunahme der Erwerbstätigenquote ihrer Bürger verzeichnet und somit indirekt von der Zusammenarbeit profitiert (vgl. STEINER, 2002, 89).

Interkommunal bedeutet, dass über Gemeindegrenzen hinaus gehandelt wird und die Erledigung der Angelegenheit oder der Angelegenheiten zwei oder mehreren Gemeinden dient (vgl. KDZ, 2004, 13).

Ein Ansatz besagt, dass es sich bei der interkommunalen Zusammenarbeit um die gemeinsame Erledigung von Angelegenheiten durch ein Zusammenwirken zweier oder mehrerer Gemeinden handelt, welches zumindest für zwei Gemeinden von Nutzen ist (vgl. KDZ, 2004, 13). Nach STEINER ist dieser Ansatz zu eng gefasst, da die interkommunale Zusammenarbeit in vielen Fällen über andere Formen praktiziert wird. Er verweist auf die Erledigung von Angelegenheiten durch eine neu geschaffene dritte juristische Person, sowie die gänzliche Übernahme der Erledigung einer Angelegenheit durch eine der beteiligten Gemeinden (vgl. STEINER, 2006, 39). In der siebenteiligen Typologie von Verflechtungen zwischen Gemeinden nach Muralt entsprechen Typ 3 „Gemeinsame Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben“ und Typ 7 „Überkommunale Zusammenarbeit bei der Entwicklung der Region“ dieser Auffassung (vgl. MURALT, 1983, 148 ff).

Zusammengefasst lässt sich die interkommunale Zusammenarbeit nach Steiner als eine gemeindeübergreifende Erledigung von Angelegenheiten definieren, welche zumindest zwei Gemeinden gleichzeitig dient und durch eine einzelne Gemeinde, einen Zusammenschluss mehrerer Gemeinden oder eine neu geschaffene dritte juristische Person geleistet wird, wobei die involvierten Gemeinden ordnend oder leistend beteiligt sein müssen (vgl. STEINER, 2002, 89f).

In dieser Arbeit wird der Begriff „Interkommunale Zusammenarbeit“ entsprechend dieser Definitionen von STEINER verwendet, da diese das gesamte Spektrum der interkommunalen Erledigung von Angelegenheiten abdeckt und nicht nur die interkommunale Kooperation im engsten Sinn, wie es beim Zentrum für Verwaltungsforschung (KDZ) der Fall ist.

3. Theoretische Grundlagen der interkommunale Zusammenarbeit

3.1 Aufgaben und Leistungen einer Gemeinde

Wie bereits angeführt, ist die Gemeinde sowohl Selbstverwaltungskörper als auch Verwaltungssprengel (vgl. Art 116 Abs. 1 B-VG). Aufgaben, welche die Gemeinde als Selbstverwaltungskörper wahrnimmt, bilden den eigenen Wirkungsbereich und Aufgaben, welche als Verwaltungssprengel wahrgenommen werden, bilden den von Bund oder vom Land übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinde (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 18). In beiden Bereichen besitzt die Gemeinde eine völlig unterschiedliche Rechtsstellung, was eine Vermischung der Wirkungsbereiche verbietet (vgl. STURM und KEMPTNER, 2015, 32). Zusätzlich zu diesen im Gesetz angeführten Aufgaben bietet die Gemeinde freiwillige Leistungen an, wie das Betreiben von Sportanlagen und Freizeiteinrichtungen, das Abhalten von Kulturveranstaltungen oder die Betreuung von Jugendlichen. Sofern eine Gemeinde solchen nicht direkt per Gesetz definierten Angelegenheiten nachkommt, werden diese automatisch dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zugeschrieben (vgl. NEUHOFFER, 1998, 272ff).

3.1.1 Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich

Zum einen bezieht sich der eigene Wirkungsbereich auf Aufgaben, welche die Gemeinde als selbstständiger Wirtschaftskörper nach Art. 116 Abs. 2 B-VG besorgt. Und zum anderen umfasst er alle Angelegenheiten, welche im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft liegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden. Derartige Angelegenheiten müssen aber per Gesetz ausdrücklich als solche des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde bezeichnet werden (vgl. Art. 118 Abs. 2 B-VG). Die Verantwortung über diese Angelegenheiten liegt bei der jeweiligen Gemeinde selbst und die Besorgung erfolgt in relativer Unabhängigkeit von Bundes- oder Landesorganen. Jedoch ist die Gemeinde bei der Besorgung an die Einhaltung der Gesetze und Verordnungen des Bundes und des Landes gebunden. Diese Gesetze und Verordnungen legen fest, welche Aufgaben auf welche Weise von staatlichen Behörden zu besorgen sind (vgl. STURM und KEMPTNER, 2015, 31ff). In den Landesgesetzen ist vorgesehen, dass im Rahmen der Gemeindeaufsicht die Einhaltung dieser gesetzlichen Bedingungen überprüft wird (vgl. § 96 ff. K-AGO). Weiters sind die Gemeinden bei der Besorgung der Aufgaben des eigenen Wirkungsbereichs sowie im Bereich der kommunalen Privatwirtschaft an das Europäische Gemeinschaftsrecht gebunden (vgl. STURM und KEMPTNER, 2015, 36).

In folgenden Angelegenheiten hat die Gemeinde nach dem Bundesverfassungsgesetz behördliche Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich zu vollziehen:

1. Bestellung der Gemeindeorgane unbeschadet der Zuständigkeit überörtlicher Wahlbehörden
2. Regelung der inneren Einrichtungen zur Besorgung der Gemeindeaufgaben
3. Bestellung der Gemeindebediensteten und Ausübung der Diensthoheit unbeschadet der Zuständigkeit überörtlicher Disziplinar-, Qualifikations- und Prüfungskommissionen
4. örtliche Sicherheitspolizei
5. örtliche Veranstaltungspolizei
6. Verwaltung der Verkehrsflächen der Gemeinde, örtliche Straßenpolizei
7. Flurschutzpolizei
8. örtliche Marktpolizei
9. örtliche Gesundheitspolizei, insbesondere auch auf dem Gebiet des Hilfs- und Rettungswesens sowie des Leichen- und Bestattungswesens
10. Sittlichkeitspolizei
11. örtliche Baupolizei
12. örtliche Feuerpolizei
13. örtliche Raumplanung
14. öffentliche Einrichtungen zur außergerichtlichen Vermittlung von Streitigkeiten
15. freiwillige Feilbietungen beweglicher Sachen (vgl. Art. 118 Abs. 3 B-VG).

In der vorangegangenen Aufzählung nicht ausdrücklich genannte Angelegenheiten sind mit Hilfe der Generalklausel des Art. 118 Abs. 2 B-VG bezüglich ihrer Zugehörigkeit zum eigenen Wirkungsbereich zu prüfen (vgl. STURM und KEMPTNER, 2015, 39). Hier sei erwähnt, dass der eigene Wirkungsbereich in Art. 118 Abs. 2 als dynamischer Begriff zu verstehen ist. Angelegenheiten, welche dem eigenen Wirkungsbereich zugehören, sind nicht auf einen bestimmten Stand fixiert, sondern können sich mit den Interessen der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft entwickeln (vgl. VfSlg. 17.559/2005). Dazu zählen insbesondere die Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden im Bereich der Daseinsvorsorge. Da Art. 118 Abs. 2 B-VG im letzten Satz besagt, dass Aufgaben per Gesetz ausdrücklich als solche des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde bezeichnet werden müssen und nicht einfach als solche angenommen werden können, sind Bundes- und Landesgesetzgeber dieser Forderung in zahlreichen Gesetzen nachgekommen (vgl. NEUHOFFER, 1998, 279).

Per Gesetz sind in Kärnten unter anderem folgende Angelegenheiten dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde zuzuordnen: Sammlung und Abfuhr des Hausmülls, sowie die Abfallbehandlung, Errichtung, Führung, Erhaltung und Auflösung öffentlicher Kindergärten, Verwaltung der Gemeindeabgaben, Errichtung und Betrieb von Friedhöfen und Bestattungsunternehmen, Pflege des

Ortsbildes, die Errichtung, Betreibung und Erhaltung von öffentlichen Pflichtschulen, Betreibung gemeindeeigener Alten- und Pflegeheime, Besorgung der Gemeindestatistik sowie Tourismusförderung. Für die Errichtung und den Betrieb von Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sowie Verkehrseinrichtungen bestehen keine gesetzlichen Verpflichtungen der Gemeinden. Diese Aufzählung stellt jedoch nur einen Teil der Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinden dar. Eine tiefergehende Aufzählung hat NEUHOFFER vorgenommen, wobei auch er keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt (vgl. NEUHOFFER, 1998, 281ff).

3.1.2 Aufgaben im übertragenen Wirkungsbereich

Der übertragene Wirkungsbereich umfasst jene Aufgaben, welche die Gemeinde im Auftrag des Bundes oder des Landes nach Maßgabe der Bundes- oder Landesgesetze und nach den Weisungen der zuständigen Organe zu besorgen hat. Grundsätzlich ist der Bürgermeister zur Besorgung dieser Aufgaben beauftragt und wird je nach Art der Aufgabe als Bundes- beziehungsweise Landesorgan tätig (vgl. Art. 119 B-VG). Dem Gemeinderat und anderen Gemeindeorganen kommt keine Zuständigkeit zu. Der Umfang der Angelegenheiten, welche im übertragenen Wirkungsbereich zu besorgen sind, ist im Gegensatz zum eigenen Wirkungsbereich verfassungsrechtlich nicht vorgegeben (vgl. SCHMID, 2006, 49f). Die zuständigen Organe des Bundes beziehungsweise Landes besitzen nicht bloß die Aufsichtsführung, wie es im eigenen Wirkungsbereich der Fall ist, sondern auch ein Weisungsrecht, welches die Gemeinde in diesen Angelegenheiten nicht zum Rechtsträger, sondern zum Verwaltungssprengel macht (vgl. KEMPTNER und STURM, 2015, 47f).

Welche Angelegenheiten an die Gemeinde übertragen werden, ist in zahlreichen Bundes- und Landesgesetzen festgeschrieben. Grundsätzlich erstreckt sich der übertragene Wirkungsbereich nur auf die behördliche Bundes- und Landesvollziehung, die Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes und des Landes sind davon nicht betroffen (vgl. NEUHOFFER, 1998, 316). Eine umfassende Darstellung der Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereichs lässt sich in der Literatur nicht finden, jedoch wird zur Veranschaulichung oft folgende auszugsweise Aufzählung herangezogen: Führung der verschiedenen Wählerevidenzen, Führung der Staatsbürgerschaftsevidenz, Erfassung der Wehrpflichtigen nach dem Wehrgesetz 1990, Vollziehung des Meldewesens, Mithilfe im Bereich des Wasserrechts (Gewässeraufsicht und Gewässerschutz), Durchführung der sozialen Betreuung, Maßnahmen im Bereich des Tierseuchengesetzes, der Land- und Forstwirtschaft und des Pflanzenschutzes, Mithilfe im Rahmen des kommunalen Grundverkehrs sowie des Ausländerverkehrs, Aufgaben im Bereich des Schulwesens, Hilfeleistung nach den Bestimmungen des Zustellgesetzes u.v.m. (vgl. SCHMID, 2006, 49).

3.2 Modelle der Aufgabenträgerschaft in der interkommunalen Zusammenarbeit

Im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit kann den kommunalen Angelegenheiten durch verschiedene Formen der Leistungserbringung nachgekommen werden. Handelt es sich um spezifische, strategisch relevante oder wirtschaftliche Aufgaben, rät MATSCHK den Gemeinde die Erledigung dieser Angelegenheiten nicht gänzlich aus der Hand geben. Bei weniger brisanten Aufgaben, wie der Beschaffung von Streusalz und –splitt für den Bauhof, eignen sich eine Fremderstellung oder eine Hybridform von Fremd- und Eigenerstellung (vgl. MATSCHK, 2011, 29). Bei der Erledigung von Angelegenheiten im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit unterscheidet man zwischen dem Sitzgemeindemodell, der gemeinsamen Aufgabenerstellung im engeren Sinn und der Aufgabenträgerschaft durch eine juristische Person. Das Unterscheidungskriterium bildet die Aufgabenträgerschaft und für jedes Modell sind spezifische rechtliche Organisationsformen möglich. Bei vielen Angelegenheiten lässt sich ein Trend zu einer bestimmten Form der Trägerschaft erkennen, jedoch bedürfen sie nicht einer spezifischen Trägerschaft (vgl. STEINER, 2002, 93).

Abbildung 1: Sitzgemeindemodell der interkommunalen Erledigung von Angelegenheiten

Quelle: MATSCHK, 2011, 31

Beim Sitzgemeindemodell erbringt eine Gemeinde – die Sitzgemeinde – eine Angelegenheit nicht nur für sich, sondern aufgrund eines Vertrages auch für eine oder mehrere andere Gemeinden (siehe Abbildung 1). Dieses Modell erfordert wenig administrativen Aufwand und ist häufig zwischen größeren Städten und ihren Agglomerationsgemeinden zu finden. Klassische Organisationsformen sind der privatrechtliche sowie der öffentlich rechtliche Vertrag (vgl. MATSCHK, 2011, 32f).

Abbildung 2: Gemeinsame Aufgabenträgerschaft im engeren Sinn

Quelle: MATSCHK, 2011, 31

Wie Abbildung 2 zeigt, sind bei der gemeinsamen Aufgabenträgerschaft im engeren Sinn sämtliche Partnergemeinden an der Aufgabenwahrnehmung beteiligt (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 136). Die beteiligten Gemeinden sind weitgehend gleichgestellt und die Zuständigkeit bleibt prinzipiell bei den Gemeinden, was dieses Modell tendenziell schwerfällig und innovationshemmend macht (vgl. STEINER, 2002, 95). Die interkommunale Organisationsform Verwaltungsgemeinschaft entspricht diesem Modell (vgl. MATSCHK, 2011, 33).

Abbildung 3: Aufgabenträgerschaft durch eine juristische Person

Quelle: MATSCHK, 2011, 31

Die dritte Variante ist die Übertragung der Erledigung von kommunalen Angelegenheiten auf eine juristische Person (siehe Abbildung 3). Im Unterschied zu den beiden vorangegangenen Modellen sind die beteiligten Gemeinden nur noch mittelbar durch ihre Vertreter in den Organen an der Erledigung der Angelegenheiten beteiligt (vgl. STEINER, 2002, 95). Die in Österreich am weitesten verbreiteten Organisationsformen dieses Modells sind der Gemeindeverband, der Verein und die GmbH (vgl. MATSCEK, 2011, 33).

Nach diesem allgemeinen Überblick über die Modelle der Aufgabenträgerschaft wird im folgenden Kapitel näher auf die Organisationsformen und deren Vor- und Nachteile für die interkommunale Zusammenarbeit eingegangen.

3.3 Organisationsformen der interkommunale Zusammenarbeit

Die Wahl der richtigen Organisationsform stellt einen wichtigen Erfolgsfaktor für die interkommunale Zusammenarbeit dar. Diese soll bei geringen Transaktionskosten eine effiziente und qualitativ hochwertige Erbringung der übergemeindlich organisierten Angelegenheiten sicherstellen und dabei eine möglichst bürgernahe Leistungserstellung schaffen (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 136). Die Auswahl einer bestimmten Organisations- und Rechtsform hat einen großen Einfluss auf die Ausgestaltung und den Grad der Zusammenarbeit (vgl. KOLLER, 2014, 99). Insbesondere bei der Wahl der Rechtsform sind sowohl Aspekte rechtlicher als auch (betriebs-)wirtschaftlicher Natur zu beachten (vgl. MATSCEK, 2011, 57).

Da es in Österreich keine maßgeschneiderte Organisationsform für interkommunale Zusammenarbeit gibt, werden in diesem Kapitel die Organisationsformen näher analysiert, welche nach MATSCEK in der Praxis am häufigsten anzutreffen sind (vgl. MATSCEK, 2011, 58f). Welche Organisationsform letztlich am geeignetsten ist, kann nur im Einzelfall in Abhängigkeit der gemeinschaftlich zu besorgenden Angelegenheit sowie der konkreten Anforderungen an die Organisationsform entschieden werden (vgl. PITLIK et al., 2010, 68).

Abbildung 4 gibt einen Überblick über die Organisationsformen, welche in Österreich am häufigsten anzutreffen sind. Dafür wurden sie entsprechend ihres Grades der rechtlichen Verbindlichkeit, sowie ihres Flexibilitätsgrades in der Erledigung der ihr anvertrauten Angelegenheiten gereiht. Diese beiden Grade verhalten sich in ihrer Ausprägung indirekt proportional. Während die Flexibilität hin zur institutionalisierten Bindung immer mehr abnimmt, steigt der Grad der rechtlichen Verbindlichkeit. Dieser Aspekt ist je Angelegenheit bei der Wahl der passenden Organisationsform ebenfalls zu berücksichtigen.

Abbildung 4: Die wichtigsten Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit
 Quelle: LUMMERSTORFER, 2006, 138

3.3.1 Organisationsformen des öffentlichen Rechts

Unter den Möglichkeiten zur Ausgliederung von kommunalen Angelegenheiten, welche das öffentliche Recht bietet, eignen sich der auf Bundesebene geregelte Gemeindeverband und die auf Landesebene geregelte Verwaltungsgemeinschaft als Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit. Andere Organisationsformen wie der Regie-, Maastricht- oder Eigenbetrieb dienen nur einer einzelnen Gemeinde zur Ausgliederung von Gemeindeangelegenheiten (vgl. MATSCHK, 2011, 34).

Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches, des übertragenen Wirkungsbereiches, sowie der Hoheitsverwaltung und/oder der Privatwirtschaftsverwaltung können auf die gemeindeübergreifenden öffentlich-rechtlichen Organisationsformen Gemeindeverband und Verwaltungsgemeinschaft übertragen werden (vgl. Art. 116a Abs. 1 und 2 B-VG). Jedoch sind diese

inflexibler und administrativ komplexer als Organisationsformen des privaten Rechts und werden bei der Finanzierung und der steuerlichen Gestaltung rechtlich eingeschränkt (vgl. MATSCEK, 2011, 34).

3.3.1.1 Gemeindeverband

Die Organisationsform des Gemeindeverbandes wurde mit Art. 116 Abs. 4 B-VG der Gemeindeverfassungsnovelle 1962 eingeführt und durch die Bundesverfassungsgesetzesnovellen von 1984 und 2011 in Art. 116a neu und detaillierter geregelt (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 140). Grundsätzlich können Gemeindeverbände durch Gesetz, im Wege der Vollziehung durch die zuständige Verwaltungsbehörde oder durch eine freiwillige Vereinbarung gebildet werden (vgl. NEUHOFFER, 1998, 558ff). Bei der Beschreibung der Bildung von Gemeindeverbänden wird in dieser Arbeit lediglich auf die Gemeindeverbände durch freiwillige Vereinbarung näher eingegangen, da sich das Forschungsinteresse bei der vorliegenden Arbeit hauptsächlich auf das freiwillige Eingehen der interkommunalen Zusammenarbeit bezieht.

Gemäß Art. 116a Abs. 1 erster Satz B-VG können sich Gemeinden durch Vereinbarung zu einem Gemeindeverband zusammenschließen, um einzelnen oder mehreren Angelegenheiten gemeinschaftlich nachzukommen (vgl. Art. 116a Abs. 1 B-VG). Die Möglichkeit in einem Gemeindeverband mehr als eine Angelegenheit gemeinschaftlich zu erledigen, wurde den Gemeinden erst mit der Bundesverfassungsgesetzesnovelle von 2011 gewährt (vgl. B-VG Novelle BGBl I 60/2011). Lediglich Angelegenheiten der Abgabenhoeheit, insbesondere die Festsetzung und Ausschreibung von Abgaben nach dem F-VG 1984, dürfen vom Gesetz her nicht an freiwillige Gemeindeverbände übertragen werden (vgl. KEMPTNER und STURM, 2014, 50). Gemeindeverbände dürfen ausschließlich aus zwei oder mehreren Gemeinden bestehen, nicht jedoch aus Teilen mehrerer Gemeinden (vgl. NEUHOFFER, 1998, 567). Anderen Mitgliedern, wie ausgegliederten Unternehmen, ist eine Mitgliedschaft verwehrt, auch wenn im Rahmen des Gemeindeverbandes lediglich Aufgaben der privatwirtschaftlichen Verwaltung wahrgenommen werden (vgl. KEMPTNER und STURM, 2014, 16). Grundsätzlich kann eine Gemeinde beliebig vielen Gemeindeverbänden angehören, solange diese Mehrfachmitgliedschaft im Interesse der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit liegt und durch diese Mehrfachmitgliedschaft nicht die Funktion der Gemeinde als Selbstverwaltungskörper und Verwaltungssprengel gefährdet wird (vgl. NEUHOFFER, 1998, 561).

Für das Zustandekommen einer Vereinbarung müssen seitens der kooperationswilligen Gemeinden übereinstimmende Beschlüsse der Gemeinderäte vorliegen (vgl. § 84 Abs. 1 lit c K-AGO). Im B-VG findet sich zwar keine ausdrückliche Regelung, wie eine Vereinbarung zur Bildung eines freiwilligen Gemeindeverbandes auszusehen hat, jedoch ist anzunehmen, dass sie der Schriftform bedarf (vgl.

KEMPTNER und STURM, 2014, 25). Für das rechtswirksame Zustandekommen eines Gemeindeverbandes sowie dessen Änderung ist eine Genehmigung der Vereinbarung durch Verordnung der Aufsichtsbehörde von Nöten. Damit wird sichergestellt, dass durch die Bildung eines Gemeindeverbandes die Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper nicht gefährdet wird und die Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit durch die beteiligten Gemeinden angestrebt werden (vgl. Art. 116a Abs. 1 B-VG). Unabhängig von der Gestalt und Anzahl der Angelegenheiten, welche der Gemeindeverband besorgen soll, liegt die Erlassungskompetenz der Genehmigungsverordnung bei der Aufsichtsbehörde des Landes, welche in der Regel die Landesregierung ist (vgl. KEMPTNER und STURM, 2014, 25f). Erst durch diese Verordnung erlangt ein Gemeindeverband seine Rechtspersönlichkeit. Angelegenheiten, welche der Gemeindeverband vor seiner rechtswirksamen Genehmigung besorgt, erfolgen im Rahmen einer Gesellschaft nach bürgerlichem Recht (vgl. NEUHOFFER, 1998, 563f). Mit der B-VG Novelle BGBl I 60/2011 besteht nicht nur die Möglichkeit in einem Gemeindeverband in mehreren Angelegenheiten zusammenzuarbeiten, sondern auch Bundesländergrenzen überschreitende Gemeindeverbände durch Vereinbarung der Gemeinden zu bilden (vgl. BGBl I 60/2011). Im Gegensatz zu Verwaltungsgemeinschaften besorgen Gemeindeverbände die ihnen übertragenen Angelegenheiten selbständig und im eigenen Namen durch eigene Organe. Weiters können sie Vermögen aller Art besitzen, erwerben und darüber verfügen, sowie wirtschaftliche Unternehmen betreiben und eigene Bedienstete bestellen (vgl. NEUHOFFER, 1998, 570f).

Die Organisationsgesetzgebung aller Gemeindeverbände bezüglich Finanzierung, Aufgaben, Organen und Geschäftsordnung erfolgt gemäß Art 116a Abs 4 B-VG durch den jeweiligen Landesgesetzgeber (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 140). So gilt in Kärnten bezüglich der Organisation von Gemeindeverbänden Abschnitt 17 der Kärntner Allgemeinen Gemeindeordnung LGBl Nr 66/1998 i. d. g. F. Darin sind die Organe und deren Zuständigkeit, die Aufgaben, Finanzierung, Bestimmungen zu Beitritt und Austritt, sowie Maßnahmen zur Streitschlichtung und Auflösung des Gemeindeverbandes geregelt (vgl. KEMPTNER und STURM, 2014, 29ff).

Zur Auflösung eines freiwilligen Gemeindeverbandes bedarf es übereinstimmender Beschlüsse des Gemeinderates der verbandsangehörigen Gemeinden, sowie einer mit Verordnung zu erteilenden Genehmigung der jeweiligen Landesregierung als Aufsichtsbehörde (vgl. §84 Abs. 6 K-AGO). Es muss jedoch sichergestellt sein, dass eine ordnungsgemäße Besorgung der rückzuübertragenden Angelegenheiten durch die einzelnen Gemeinden gewährleistet ist (vgl. NEUHOFFER, 1998, 565).

Organe von Gemeindeverbänden, welche Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde besorgen, sind nach demokratischen Grundsätzen zu bilden (vgl. Artikel 116a Abs. 3 B-VG). Während dies auch für Mischverbände, welche sowohl Angelegenheiten des eigenen als auch

des übertragenen Wirkungsbereiches besorgen, gilt, müssen die Organe von Gemeindeverbänden, welche ausschließlich Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches besorgen, nicht durch Wahl in ihr Amt berufen werden (vgl. KEMPTNER und STURM, 2014, 36ff). Das Bundesverfassungsgesetz sieht als Organe jedenfalls eine Verbandsversammlung und einen Verbandsobmann vor (vgl. Art. 116a Abs. 4 B-VG). Konkrete Regelungen obliegen als Organisationsgesetzgeber dem jeweiligen Land. In Kärnten muss die Verbandsversammlung jedenfalls aus den Bürgermeistern der verbandsangehörigen Gemeinden bestehen (vgl. § 84 Abs. 3 K-AGO). Der Gemeinderat jeder verbandsangehörigen Gemeinde kann unter bestimmten Voraussetzungen außerdem weitere Vertreter aus seiner Mitte in die Versammlung entsenden. Bei der Gewichtung der Stimmen darf es ohne sachlicher Rechtfertigung zu keiner Bevorzugung oder Benachteiligung einzelner Mitgliedsgemeinden kommen (vgl. KEMPTNER und STURM, 2014, 40). Aufgaben der Verbandsversammlung sind die Wahl und Abberufung des Verbandsobmannes sowie allfälliger sonstiger Organe, das Fassen von Beschlüssen, die alle verbandsangehörigen Gemeinden berühren, und die Erlassung von Verordnungen (vgl. § 84 Abs. 4 K-AGO). Der Verbandsobmann wird von der Verbandsversammlung nach demokratischen Grundsätzen aus ihrer Mitte gewählt (vgl. KEMPTNER und STURM, 2014, 41). Seine Aufgaben sind jedenfalls die Vertretung des Gemeindeverbandes nach außen, die Besorgung der laufenden Verwaltung, sowie die Leitung der Sitzungen der Kollegialorgane und die Durchführung der Beschlüsse von Kollegialorganen (vgl. § 84 Abs. 5 K-AGO). Alle Gemeindeverbandsorganisationsgesetze sehen außerdem einen Verbandsvorstand als zusätzliches Kollegialorgan vor. Dieser ist ebenfalls aus der Mitte der Mitglieder der Verbandsversammlung zu wählen und setzt sich in der Regel aus dem Verbandsobmann als Vorsitzenden, dem Obmannstellvertreter sowie einer bestimmten Anzahl weiterer Mitglieder zusammen (vgl. KEMPTNER und STURM, 2014, 43).

Gemeindeverbände besitzen als selbstständige juristische Personen Rechtspersönlichkeit, stellen jedoch keine Gebietskörperschaft dar (vgl. NEUHOFFER, 1998, 568ff). Wenn ein Gemeindeverband Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde besorgt, ist dieser frei von Weisungen von Verwaltungsorganen außerhalb des Gemeindeverbandes und unterliegt derselben Aufsicht wie die Gemeinden (vgl. KEMPTNER und STURM, 2014, 48ff). Werden in einem Gemeindeverband Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches der Gemeinden besorgt, unterliegt dieser je nach besorgter Angelegenheit dem Weisungs- und Aufsichtsrecht staatlicher Behörden des Bundes oder des Landes (vgl. NEUHOFFER, 1998, 573). Wird durch die Tätigkeit des Gemeindeverbandes ein Schaden an einem Dritten verursacht, unterscheidet sich die Haftung je nachdem, welche Angelegenheiten durch den Gemeindeverband erfüllt werden, jedoch haften die verbandsangehörigen Gemeinden in keinem Fall für die Verbindlichkeiten des Gemeindeverbandes (vgl. KEMPTNER und STURM, 2014, 45f). Weiters besteht zwischen den Mitgliedsgemeinden und dem

Gemeindeverband ein Unterordnungsverhältnis, da verbandsangehörige Gemeinden ihren Einfluss auf die Besorgung der übertragenen Angelegenheit(en) nur mehr durch die Bestellung ihrer Vertreter in den Organen des Gemeindeverbandes geltend machen können. Außerdem unterliegt die Gebarung aller Gemeindeverbände der Rechnungshofkontrolle (vgl. NEUHOFFER, 1998, 571ff).

Die Finanzierung von Gemeindeverbänden kann auf mehreren Wegen erfolgen. Zum einen ist es Gemeindeverbänden aufgrund der eigenen Rechtspersönlichkeit möglich, privatrechtliche Entgelte für die Benützung ihrer Einrichtungen und Anlagen einzuheben, und zum anderen können Umlagen zur Deckung der Ausgaben herangezogen werden (vgl. KEMPTNER und STURM, 2014, 59ff). Bei den Umlagen handelt es sich um vereinbarte Zahlungen, welche den Mitgliedsgemeinden vom Gemeindeverband in Abhängigkeit von der Leistungsanspruchnahme auferlegt werden (vgl. RICHTER, 1997, 61). Weiters besitzt ein Gemeindeverband die Möglichkeit, einen Kredit aufzunehmen sowie Finanzzuweisungen übergeordneter Stellen zu lukrieren (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 141). Die Details der Finanzierung sind für jeden Gemeindeverband in dessen Vereinbarung zu regeln (vgl. ÖSTERREICHISCHER STÄDTBUND, 2015, s.p). Diese Vereinbarung beruht auf dem Rechtsakt der Satzung (vgl. NEUHOFFER, 1998, 562).

Der große Vorteil des Gemeindeverbandes ist, dass er verfassungsrechtlich geregelt ist und mehrere Angelegenheiten aus dem privatwirtschaftlichen sowie hoheitlichen Bereich im Rahmen des Verbandes erbracht werden können. Insbesondere eignen sich Gemeindeverbände für politisch bedeutende sowie kapitalintensive Angelegenheiten, da die Mitgliedsgemeinden über die Verbandsversammlung noch immer Einfluss auf die Erledigung der Angelegenheiten nehmen können und der Gemeindeverband auch der kommunalen Aufsicht unterliegt (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 142). In der Praxis anzutreffende Beispiele sind der Abwasser-, Abgaben- oder Standesamtsverband (vgl. PITLIK, 2010, 73). Durch die genauen verfassungsrechtlichen Regelungen mangelt es dem Gemeindeverband gegenüber Organisationsformen des privaten Rechts jedoch an Flexibilität und schnellen Entscheidungsprozessen. Ein anderer Nachteil liegt in der monopolistischen Struktur des Gemeindeverbandes. Die Mitgliedsgemeinden haben die Erledigung der vereinbarten Angelegenheiten auf den Verband übertragen und sind verpflichtet dessen Leistungen zu beziehen, wobei der Preis der Leistungserfüllung einseitig vom Verband festgelegt wird (vgl. MATSCHK, 2011, 38). Auf der anderen Seite kann sich eine finanzielle Abhängigkeit des Gemeindeverbandes von den Mitgliedsgemeinden nachteilig auf dessen Leistungen auswirken. Aus politischer Sicht ist ein gewisser Verlust an Bürgernähe und demokratischer Teilhabe anzuführen, da die Organe des Gemeindeverbandes nicht direkt durch die Gemeindebürger entsandt werden, sondern indirekt durch deren gewählte Vertreter (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 143).

3.3.1.2 Verwaltungsgemeinschaft

Eine Verwaltungsgemeinschaft ist ein Zusammenschluss zweier oder mehrerer Gemeinden zur gemeinsamen Geschäftsführung bei der Erledigung von Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs oder des übertragenen Wirkungsbereichs (vgl. NEUHOFFER, 1998, 551). Sie sind Hilfseinrichtungen der beteiligten Gemeinden und handeln wie ein Gemeindeamt im Namen und Auftrag jener Gemeinden, deren Geschäfte sie besorgen. Die Verantwortlichkeit und Zuständigkeit der Gemeindeorgane bleibt unangetastet (vgl. KEMPTNER und STURM, 2014, 61f). Eine selbstständige und eigenverantwortliche Besorgung von Aufgaben ist den Gemeindeverbänden vorbehalten (vgl. NEUHOFFER, 1998, 551f). Soweit Aufgaben einer Gemeinde besorgt werden, besitzen die Gemeindeorgane dieser Gemeinde außerdem eine Weisungsbefugnis gegenüber der Verwaltungsgemeinschaft (vgl. KEMPTNER und STURM, 2014, 61f).

Die bundesverfassungsrechtliche Grundlage für die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften durch öffentlich-rechtliche Verträge findet sich in Art. 116b erster Satz B-VG idF der B-VG-Novelle BGBl I 2011/60. Dabei wird den Gemeinden eines Landes das Recht zugesprochen untereinander Vereinbarungen über ihren jeweiligen Wirkungsbereich abzuschließen, wenn die Landesgesetzgebung dies vorsieht (vgl. KEMPTNER und STURM, 2014, 63). Zum Zweck der sparsameren und zweckmäßigeren Besorgung ihrer Angelegenheiten können in Kärnten kooperationswillige Gemeinden gemäß §81 K-AGO Verwaltungsgemeinschaften bilden. Für diese Bildung von Verwaltungsgemeinschaften sind übereinstimmende Beschlüsse der Gemeinderäte der kooperationswilligen Gemeinden notwendig. Verwaltungsgemeinschaften sind mit keiner Rechtspersönlichkeit ausgestattet und die Selbstständigkeit der Gemeinde wird durch die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft nicht berührt (vgl. §81 K-AGO). Die fehlende Rechtspersönlichkeit hat zur Folge, dass eine Verwaltungsgemeinschaft weder Bedienstete anstellen, noch Verträge im eigenen Namen abschließen oder über eigenes Vermögen verfügen darf. Die notwendigen Ressourcen sind von den beteiligten Gemeinden bereitzustellen (vgl. KEMPTNER und STURM, 2014, 72). Vereinbarungen sind von den an der Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden entsprechend den für Verordnungen geltenden Vorschriften kundzumachen und der Landesregierung zu Kenntnis zu bringen. Bei Streitigkeiten zwischen den an einer Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden hat die Landesregierung anhand eines Bescheids zu entscheiden (vgl. §81 K-AGO).

Wird eine Verwaltungsgemeinschaft jedoch durch privatrechtliche Verträge gem. Art. 116 Abs. 2 B-VG gebildet, bedarf es keiner besonderen landesgesetzlichen Grundlagen. Außerdem ist es möglich, eine so gebildete Verwaltungsgemeinschaft mit Rechtspersönlichkeit auszustatten. Es muss lediglich gewährleistet werden, dass die Erbringung einer Angelegenheit den jeweiligen Gemeinden zurechenbar bleibt (vgl. KEMPTNER und STURM, 2014, 63ff).

Die Verwaltungsgemeinschaft tritt im Namen ihrer Mitgliedsgemeinden auf und unterliegt selbst nicht der Staatsaufsicht, sondern nur die an ihr beteiligten Gemeinden. Treten Streitigkeiten zwischen den an einer Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden auf, wird die Streitschlichtung in den Bundesländern unterschiedlich gehandhabt. In Kärnten beispielsweise hat die Landesregierung mittels Bescheid zu entscheiden (vgl. KEMPTNER und STURM, 2014, 74f). Die Aufteilung der Kosten, welche durch die Tätigkeit der Verwaltungsgemeinschaft auftreten, ist durch schriftliche Vereinbarungen zu regeln. Eingehoben werden die Kosten in der Regel als Verwaltungsgemeinschaftsumlage von den Mitgliedsgemeinden (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 144). Einen gängigen Umlageschlüssel bildet die Einwohnerzahl der Mitgliedsgemeinden. Die Erträge und Aufwände werden entsprechend dem Verhältnis der Einwohnerzahl der jeweiligen Mitgliedsgemeinde zur Einwohnerzahl aller Mitgliedsgemeinden verteilt (vgl. VG-NEUBURG, 2015, s.p.).

Die Organisationsform Verwaltungsgemeinschaft eignet sich, um etwaige Doppelgleisigkeiten oder Parallelstrukturen abzubauen und ermöglicht als erweiterte gemeindeamtliche Einrichtung der angehörigen Gemeinden eine effiziente Nutzung der Sach- und Personalressourcen sowie eine höhere Wirtschaftlichkeit in den übergemeindlich organisierten Angelegenheiten (vgl. MATSCHK, 2011, 40). Kritisch zu betrachten ist jedoch das Fehlen eigener Finanzierungsquellen. Als Hilfsorgan der beteiligten Gemeinden kann sich die Verwaltungsgemeinschaft lediglich über staatliche Finanzzuweisungen, Gebühren und Umlagen finanzieren (vgl. VG-NEUBURG, 2015, s.p.). Typische Aufgabenfelder sind die Lohnverrechnung, die Steuereinhebung oder die Bauverwaltung. Aus rechtlicher Sicht ist es prinzipiell sogar möglich, die gesamte Gemeindeverwaltung einer Verwaltungsgemeinschaft anzuvertrauen (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 144). Nicht geeignet ist diese Organisationsform für die Verwaltung von Liegenschaftseigentum oder den Betrieb von Unternehmen, da die Haftung bei den einzelnen Mitgliedsgemeinden verbleibt (vgl. PITLIK, 2010, 72). Der große Vorteil, dass die Selbstständigkeit der einzelnen Gemeinden unberührt bleibt, führt dazu, dass die Verwaltungsgemeinschaft als Hilfsorgan ohne eigene Rechtspersönlichkeit nicht selbstständig agieren kann und von den Weisungen der Mitgliedsgemeinden abhängig bleibt. Außerdem befürchtet LUMMERSTORFER, dass eine Zentralisierung der Verwaltung durch Verwaltungsgemeinschaften die Bürgernähe verringert, wodurch die Ausdünnung des ländlichen Raums vorangetrieben wird. Eine etablierte Gegenmaßnahme ist das Abhalten von Amtstagen in jeder Mitgliedsgemeinde (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 145). Als reines Hilfsorgan unterliegt die Verwaltungsgemeinschaft selbst nicht der Körperschaftssteuer, erstreckt sie sich jedoch über eine privatwirtschaftliche Angelegenheit, könnte sie unter Umständen umsatzsteuerpflichtig werden (vgl. PITLIK, 2010, 71). Im Gegensatz zum Gemeindeverband und privatrechtlichen Organisationsformen ist

die Bildung bundesländerübergreifender Verwaltungsgemeinschaften nicht möglich, da sie zur Gänze dem Rechtsbereich der einzelnen Gemeindeordnungen unterliegen (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 146).

3.3.2 Organisationsformen des privaten Rechts

Gemeinden sind nach Art. 116 B-VG berechtigt, privatwirtschaftlich zu handeln, wodurch sie sich auch der Handlungsmöglichkeiten des Privatrechts bedienen dürfen. Im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit ist der Vorteil einer Organisationsform nach dem privaten Recht eine flexiblere Gestaltung der Zusammenarbeit, aber auch die Möglichkeit der Beteiligung privatwirtschaftlicher Akteure (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 146). Die Hoheitsverwaltung und Aufgaben des übertragenen Wirkungsbereichs können nicht an Organisationsformen des privaten Rechts übertragen werden (vgl. MATSCHEK, 2011, 56). Zu beachten ist auch, dass Organisationsformen des privaten Rechts nicht gewährleisten, dass tatsächlich alle relevanten Akteure involviert sind (vgl. WIRTH und MATSCHEK, 2004, 255).

Obwohl den Gemeinden grundsätzlich eine große Zahl an privatrechtlichen Kooperationsformen zur Verfügung steht, haben sich in Österreich bei der interkommunalen Zusammenarbeit insbesondere der Verein und die Gesellschaft mit beschränkter Haftung aufgrund ihrer flexiblen Anwendungsmöglichkeiten etabliert (vgl. MATSCHEK, 2011, 40ff).

3.3.2.1 Verein

Eine in der interkommunalen Zusammenarbeit gängige Organisationsform des privaten Rechts ist der Verein nach dem Vereinsgesetz 2002 (VerG). In diesem Gesetz wird unter einem Verein „ein freiwilliger, auf Dauer angelegter, auf Grund von Statuten organisierter Zusammenschluss mindestens zweier Personen zur Verfolgung eines bestimmten, gemeinsamen, ideellen Zwecks“ verstanden, welchem als juristische Person eigene Rechtspersönlichkeit zukommt (vgl. §1 Abs. 1 VerG). Die rechtliche Selbstständigkeit hat zur Folge, dass der Verein nicht von einzelnen Mitgliedern abhängig und ein Mitgliedswechsel jederzeit problemlos möglich ist.

Gegründet wird ein Verein von natürlichen und/oder juristischen Personen durch die Vereinbarung der Statuten. Bei diesen handelt es sich um einen zivilrechtlichen Vertrag, welcher jedenfalls den Vereinsnamen, den Sitz, den Zweck, die Finanzierung, die Organe und deren Aufgaben und Beziehungen untereinander und zum Verein, die Erfordernisse zur Beschlussfassung sowie

Regelungen bezüglich der Mitgliedschaft und Auflösung festzuhalten hat (vgl. FESSLER und KELLER, 2004, 45ff).

Per Gesetz darf ein Verein nicht darauf ausgelegt sein, Gewinne zu erzielen (vgl. §1 Abs. 2 VerG). Seitens des obersten Gerichtshofs wird Vereinen eine Gewinnerzielung durch die Teilnahme am Wirtschaftsleben hingegen erlaubt, solange es sich hierbei um untergeordnete Teilbereiche der Vereinstätigkeit handelt und somit die Gewinnerzielung nicht die Hauptzielsetzung darstellt (Nebenerwerbsprivileg) (vgl. FESSLER und KELLER, 2004, 42ff). Im VerG finden sich keine eindeutigen gesetzlichen Regelungen zur Finanzierung von Vereinen. Eine Möglichkeit wären eine Finanzierung mittels Mitgliedsbeiträgen, Zuschüssen vom Land oder Entgelten für die Inanspruchnahme von Leistungen oder Vereinsanlagen (vgl. HAIDER, 2005, S. 15f). Als juristische Person haftet allein der Verein mit seinem eigenen Vermögen für seine Verbindlichkeiten, nicht die einzelnen Mitgliedsgemeinden mit ihrem Vermögen. In bestimmten Situationen kann es dennoch zur persönlichen Haftung von Vereinsmitgliedern kommen (vgl. FESSLER und KELLER, 2004, 165).

Die nach § 5 Vereinsgesetz vorgesehenen Organe eines Vereins sind eine Mitgliederversammlung, als Organ zur gemeinsamen Willensbildung, sowie ein Leitungsorgan. Das Leitungsorgan, welches mindestens aus zwei natürlichen Personen zu bestehen hat, führt die Vereinsgeschäfte und vertritt den Verein nach außen (vgl. § 5 VerG). Außerdem muss jeder Verein mindestens zwei Rechnungsprüfer und eine Streitschlichtungseinrichtung bestellen (vgl. FESSLER und KELLER, 2004, 91ff).

Der Vorteil der Organisationsform Verein für die interkommunale Zusammenarbeit ist dessen Flexibilität und Transparenz (vgl. MATSCEK, 2011, 55). Durch die breiten Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich Mitglieder, Zweck und interner Organisation ist eine gute Anpassung an die Bedürfnisse der Mitgliedsgemeinden realisierbar. Bei der Mitgliederwahl ist jedoch genau zu überlegen, ob es bei der übergemeindlich organisierten Angelegenheit sinnvoll ist, auch Privatunternehmen in den Verein aufzunehmen (vgl. HAIDER et al., 2005, S. 15f). Ein weiterer Vorteil des Vereins ist, dass er gegenüber anderen Organisationsformen geringe Gründungskosten aufweist (vgl. PITLIK et al., 2010, 69). Außerdem ist es bei einem Verein möglich, das Spektrum der übergemeindlich organisierten Angelegenheiten ohne großen bürokratischen Aufwand zu variieren (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 149). Insbesondere für kulturelle, wissenschaftliche, gemeinnützige und soziale Angelegenheiten ist der Verein eine geeignete Organisationsform. Als Beispiele können hier die Wirtschafts- und Tourismusförderung sowie die Regionalplanung genannt werden. Außerdem bietet sich der Verein dank seiner einfachen Gründung und Erweiterungsmöglichkeit der Mitglieder als eine ideale Vorstufe für eine spätere Übertragung der Angelegenheiten an einen Gemeindeverband an (vgl. STEINER, 2002, 106f). Für Angelegenheiten, die einer langfristigen Zusammenarbeit bedürfen, oder die

Erfüllung öffentlicher Kernaufgaben, wie Daseinsvorsorge, Ver- und Entsorgung und Bereitstellung von infrastrukturellen Einrichtungen, erweist sich diese Organisationsform durch das flexible Ein- und Austreten von Mitgliedern als ungünstig (vgl. MATSCEK, 2011, 55). Für Angelegenheiten, welche mit hohen Investitionen einhergehen, eignet sich ein Verein als gemeindeübergreifende Organisationsform ebenfalls nicht, da eine längerfristige Stabilität nicht immer gegeben ist (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 149). Ein weiterer Nachteil dieser Organisationsform ist die geringe Stabilität durch eine fehlende langfristige Bindung der Mitglieder (vgl. PITLIK et al., 2010, 69).

3.3.2.2 Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) ist eine Kapitalgesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit und wird im GmbH-Gesetz geregelt. Unabhängig von der tatsächlichen Tätigkeit, ist sie ein Unternehmer nach dem Unternehmensgesetzbuch (vgl. BRÜNNER und PASRUCKER, 2012, 37). Die Gründung einer GmbH bedarf eines Gesellschaftsvertrages in Form eines Notariatsaktes zwischen den Kooperationspartnern, der Bestellung einer Geschäftsführung sowie der Eintragung der GmbH in das Firmenbuch (vgl. §2-4 GmbH-G). Sind die Gesellschafter einer GmbH rein öffentliche Institutionen einer Ebene, in Fall der interkommunalen Zusammenarbeit Gemeinden, wird diese Form der Zusammenarbeit als horizontales gemischtöffentliches Unternehmen bezeichnet (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 150). Da es sich bei den Mitgliedsgemeinden um eine Beteiligung an einem wirtschaftlichen Unternehmen handelt, unterliegt die Beteiligung einer Gemeinde an einer GmbH zusätzlich einer aufsichtsbehördlichen Genehmigung (vgl. NEUHOFFER, 1998, 413). Außerdem muss ein Mindeststammkapital von 35.000 € durch Einlagen der Gesellschafter aufgebracht werden (vgl. §6 GmbH-G). Während die GmbH unbeschränkt haftet, haftet der einzelne Gesellschafter – in diesem Fall jede Mitgliedsgemeinde – nur mit der von ihm geleisteten Einlage (vgl. BRÜNNER und PASRUCKER, 2012, 37). Zusätzlich zum Gesellschaftsvertrag sind zwischen den Gemeinden als Kooperationspartner privatrechtliche Vereinbarungen über die Aufteilung der Kosten und Erträge – insbesondere der Steuererträge (Kommunalsteuer, Grundsteuer) – zu treffen (vgl. PITLIK, 2010, 70).

Damit eine GmbH rechtswirksam handeln kann, sind nach dem GmbH-Gesetz ein Geschäftsführer sowie eine Generalversammlung, als Versammlung aller Gesellschafter, zwingend einzurichten. Der Geschäftsführer führt die Geschäfte und vertritt die GmbH nach außen. Bei der Generalversammlung handelt es sich um das oberste Willensbildungsorgan. Sie besitzt ein umfassendes Weisungsrecht gegenüber dem Geschäftsführer, wodurch Grundsatzentscheidungen stets in der Zuständigkeit der Gesellschafter liegen. Darüber hinaus gibt es noch den Aufsichtsrat, welcher unter gesetzlich geregelten Umständen zwingend gebildet werden muss (vgl. BRÜNNER und PASRUCKER, 2012, 54ff).

Wird eine GmbH im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit eingerichtet, empfiehlt es sich die fakultativen Organe Schiedsgericht und Beirat einzurichten (vgl. MATSCEK, 2011, 43). Das Schiedsgericht ist dazu ermächtigt, unter Ausschluss des ordentlichen Rechtsweges, über alle Streitigkeiten zwischen der GmbH und den Mitgliedsgemeinden oder zwischen den Mitgliedsgemeinden der GmbH zu entscheiden (vgl. Rocco, 2004, 106). Der Beirat kann externes Expertenwissen beisteuern und berät und überwacht die Geschäftsführung. Im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit kann er beispielsweise aus ausgewählten Gemeinderäten der Mitgliedsgemeinden bestehen (vgl. BERNARDI, 2015, s.p.).

Jede GmbH ist zur doppelten Buchführung verpflichtet und mit der Ausnahme von kleinen GmbHs nach § 221 UGB muss weiters jährlich ein Lagebericht erstellt und eine Abschlussprüfung durchgeführt werden (vgl. BRÜNNER und PASRUCKER, 2012, 82f). Außerdem erstreckt sich nach Art. 127a Abs. 7 B-VG die Gebarungsprüfung durch den Rechnungshof über Unternehmen von Gemeinden mit eigener Rechtspersönlichkeit, sofern besagte Gemeinde mindestens 10.000 Einwohner aufweist, also auch über GmbHs, an denen Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern beteiligt sind. Bilden Gemeinden die Mehrheit der Gesellschafter einer GmbH und weisen sie jeweils weniger als 10.000 Einwohner auf, besteht auf Antrag der Landesregierung die Möglichkeit einer Gebarungsprüfung durch den Rechnungshof. Eine GmbH im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit unterliegt jedoch nicht der Gebarungskontrolle durch die Gemeindeaufsicht (vgl. NEUHOFFER, 1998, 336f).

Im Gegensatz zu der zuvor betrachteten Organisationsform Verein darf eine GmbH gewinnorientiert arbeiten. Durch diese Eigenschaft eignet sie sich vor allem für erwerbswirtschaftliche Betätigungen, wie Errichtung und Betrieb von Gewerbe- und Industrieparks, Fernheizwerken oder Wasserwerken (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 149). Aber sie ist auch sehr beliebt für Angelegenheiten, bei denen Private eingebunden werden, wie etwa das Stadtmarketing, oder für versorgungswirtschaftliche Aufgaben mit hohem Kapitalbedarf, wie etwa die Wasserversorgung (vgl. PITLIK, 2010, 70). Die Organisationsform der GmbH ist für die interkommunale Zusammenarbeit außerdem interessant, da marktwirtschaftliche Risiken für die jeweilige Mitgliedsgemeinde beschränkt und steuerliche Vorteile, wie etwa das Recht auf Vorsteuerabzug, genutzt werden können, während sich die Haftung der einzelnen Gemeinde nur auf die Höhe der jeweiligen Einlage beläuft (vgl. MATSCEK, 2011, 44). Dem gegenüber steht ein erhöhter Aufwand für das Rechnungswesen, die generelle Umsatzsteuerpflicht der GmbH und eine geringe Transparenz aufgrund der mangelnden Konsolidierungspflicht in den an die GmbH übertragenen Angelegenheiten des öffentlichen Haushalts (vgl. PITLIK, 2010, 70). Auch wenn es sich bei der GmbH um eine rein öffentlich-öffentliche Partnerschaft zwischen Gemeinden handelt, ist eine Inhouse Vergabe, also die Vergabe eines öffentlichen Auftrages an einen rechtlich

selbstständigen Dritten, der von den auftraggebenden Gemeinden kontrolliert wird, nicht möglich. Die Angelegenheiten, für welche die GmbH gegründet wurde, unterliegen dem Vergaberecht, auch wenn diese es bei vormals selbstständiger Erledigung nicht taten (vgl. WKO, 2013, s.p.).

3.3.3 Weitere vertragliche Vereinbarungen

Die interkommunale Zusammenarbeit kann auch auf Basis von privatrechtlichen Verträgen, wie Leistungs- und Werksverträgen vereinbart werden (vgl. PITLIK et al., 2010, 68). Nach Art. 116 Abs. 2 B-VG ist es Gemeinden zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erlaubt, privatrechtliche Verträge abzuschließen. Hoheitliche Angelegenheiten dürfen nicht Gegenstand einer privatrechtlichen vertraglichen Vereinbarung sein (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 152). Außerdem sieht die Kärntner Gemeindeordnung vor, dass Gemeinden untereinander öffentlich rechtliche Vereinbarungen über ihren jeweiligen Wirkungsbereich betreffend die Zusammenarbeit in Angelegenheit der Hoheitsverwaltung abschließen können (vgl. § 81 K-AGO). Diese Form der Zusammenarbeit bildet in vielen Angelegenheiten eine gute Alternative zu der Schaffung eines Gemeindeverbandes oder dem Abschluss eines privatrechtlichen Vertrages (vgl. KEMPTNER und STURM, 2014, 81).

Übernimmt eine Gemeinde mittels eines Vertrages die Aufgaben einer oder mehrerer anderer Gemeinden spricht man von Contracting (vgl. MATSCHK, 2011, 28). Eine solche vertragliche Vereinbarung bietet sich für den ersten Kontakt mit der interkommunalen Zusammenarbeit an, da sich der finanzielle und zeitliche Aufwand für die Einrichtung minimal gestaltet. Außerdem ist sie sehr flexibel und kann einfach an sich ändernde Rahmenbedingungen angepasst werden. Aus dieser Flexibilität ergibt sich bei unzureichend formulierten vertraglichen Vereinbarungen auf der anderen Seite eine reduzierte Sicherheit für die leistende Gemeinde, da der/die Partner kurzfristig aus der Vereinbarung aussteigen könnten (vgl. PITLIK et al., 2010, 69). Zusätzlich bestehen Risiken bezüglich Haftungsfragen und Schadensersatz, da den Gemeinden unter Umständen eine unbeschränkte Haftung zukommt (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 153).

Nach PITLIK et al. (2010, 69) eignet sich eine Zusammenarbeit auf vertraglicher Basis, wie sie in diesem Kapitel dargestellt wurde, für wenig kapitalintensive Leistungen wie beispielsweise die Öffentlichkeitsarbeit.

3.3.4 Informelle Formen der Zusammenarbeit

Bei informellen Formen der Zusammenarbeit handelt es sich um einen interkommunalen Austausch, welcher auf keiner formalen rechtlichen Basis stattfindet (vgl. KOLLER, 2014, 115). Die Zusammenarbeit erfolgt in einer unverbindlichen Art im Rahmen von Amtsleiter- bzw. Bürgermeisterkonferenzen, Expertenrunden, „Runden Tischen“ oder Arbeits- bzw. Interessensgemeinschaften zum gemeinsamen Erfahrungsaustausch (vgl. MATSCEK, 2011, 28). Es können gemeindeübergreifende Grundsatzentscheidungen getroffen und Zielrichtungen festgelegt werden, aber der Grad der Verbindlichkeit ist nur sehr gering und die Zusammenarbeit kann bei eintretenden Differenzen schnell aufgelöst werden (vgl. BLE, 2012, 57).

Eine Zusammenarbeit auf informeller Basis eignet sich nur mäßig für die gemeindeübergreifende Erbringung von Angelegenheiten. Sie ermöglicht viel mehr den Aufbau eines gegenseitigen Vertrauens. Positive Erfahrungen aus solch informellen Kontakten bilden meist die Grundlage für den Erfolg späterer formalisierter Zusammenarbeit. Auch wenn die Gemeinden schon formal zusammenarbeiten, sind informelle Beziehungen von zentraler Bedeutung, da das entstehende Vertrauen opportunistisches Verhalten reduziert sowie Stabilität aufgebaut wird (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 154).

3.4 Treibende Kräfte der interkommunalen Zusammenarbeit

LUMMERSTORFER sieht in der interkommunalen Zusammenarbeit ein hohes Innovations- und Flexibilitätspotenzial für die Erledigung kommunaler Angelegenheiten (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 50). Grundsätzlich bedienen sich einzelne Gemeinden der interkommunalen Zusammenarbeit, um ihre Handlungsfähigkeit zu sichern oder sogar auszubauen und um den wachsenden Anforderungen an deren kommunalen Leistungen gerecht zu werden (vgl. BÜHLER und FETZ, 2006, 78). Im Folgenden wird näher darauf eingegangen, welche treibenden Kräfte bezüglich der interkommunalen Zusammenarbeit in der Literatur vorzufinden sind.

Ein Grundmotiv für das Eingehen einer jeden Kooperation ist die Hoffnung, Ziele zu erreichen, deren Erfüllung alleine gar nicht oder nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand möglich wäre. Damit einher geht die Hoffnung, dass ein größerer Nutzen durch die Kooperation entsteht, als Kosten dafür anfallen. Treibende Kraft ist nicht das Gelingen der Zusammenarbeit an sich, sondern das Erreichen eines Mehrwerts für alle Beteiligten (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 66).

Einer der Hauptgründe für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit ist die Verbesserung der finanziellen Situation durch eine Senkung der Kosten der Leistungserstellung (vgl.

LUMMERSTORFER, 2006, 72 und MITTERER, 2013, 37). Die knappen Finanzmittel der Gemeinden müssen aufgrund des steigenden kommunalen Aufgabenspektrums noch gezielter eingesetzt werden (vgl. MATSCHK und STURM, 2006, 143). Insbesondere kleinen, finanzschwachen Gemeinden fällt es schwer, die erwarteten kommunalen Leistungen in entsprechender Qualität zu erbringen, ohne dass sie an ihre finanziellen Grenzen stoßen. Die interkommunale Zusammenarbeit bietet ihnen die Möglichkeit, diese Leistungen weiterhin zu erfüllen und ihren Fortbestand als Gemeinde zu sichern (vgl. WEISS, 2006, 117). Die Auslastung von Personal, Maschinen und Geräten kann verbessert und Infrastruktureinrichtungen, wie beispielsweise Bauhöfe oder Standesämter, können reduziert oder optimiert werden (vgl. MITTERER, 2013, 36). Neben der Verringerung der Leistungserbringungskosten in den übergemeindlich organisierten Angelegenheiten ist die Senkung der Transaktionskosten als eine weitere treibende Kraft zu nennen. Durch die Gründung einer interkommunalen Beschaffungszentrale beispielsweise verringern sich in den einzelnen Gemeinden die administrativen Kosten und Abläufe (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 74).

Es ist nicht alleiniges Ziel der interkommunalen Zusammenarbeit, die Leistungserbringung für die kooperierenden Gemeinden zu optimieren, sondern auch die Leistungen für die Bürger kostengünstiger zu gestalten (vgl. MOHN, 2006, 73). Bei manchen Angelegenheiten bleiben die Kosten nach der Zusammenlegung für die beteiligten Gemeinden auf den ersten Blick gleich hoch, wenn sie nicht sogar steigen. Auf den zweiten Blick wird ersichtlich, dass dafür die Qualität oder die Breite des Angebots ausgebaut werden konnte (vgl. STEINER, 2006, 55f). Langfristig gesehen erhoffen sich die kooperierenden Gemeinden eine Kostenersparnis, da Einrichtungen, wie Bauhöfe, übergemeindlich angelegt werden können, und Gemeinden mit Kooperationspotenzial ihre eigenen, meist unzureichend ausgelasteten Einrichtungen nicht permanent am Stand der Technik halten müssen (vgl. GUGLER, 2006, 130). Eine gemeinsame Investitionsdurchführung ermöglicht außerdem eine Risikoaufteilung zwischen den kooperierenden Gemeinden. Besonders in Angelegenheiten, welche eine hohe Unsicherheit über künftige Umweltentwicklungen aufweisen, wird der interkommunalen Zusammenarbeit daher ein großes Potenzial zugeschrieben. Eine solche Angelegenheit ist beispielsweise die Wasserversorgung. Bedingt durch den Klimawandel werden Gemeinden in trockenheitsanfälligen Lagen eine ganzjährige und unbegrenzte Versorgung mit Trinkwasser alleine kaum gewährleisten können (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 72).

Die Kostenreduktion in der Leistungserstellung kann aber nicht isoliert betrachten werden. Meist geht diese mit einer Steigerung der Quantität des kommunalen Dienstleistungsangebotes und einer Verbesserung der Dienstleistungsqualität einher (vgl. WEISS, 2005, 118). Diese Tatsache führt zu der nächsten treibenden Kraft hinter der Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit, nämlich der Verbesserung der Leistungsqualität. Den steigenden Ansprüchen und Bedürfnissen der Bürger an

die öffentliche Hand bezüglich Qualität der kommunalen Daseinsvorsorge, Gesundheit und Freizeitgestaltungsmöglichkeiten können kleine Gemeinden alleine nur schwer nachkommen (vgl. BÜHLER und FETZ, 2006, 61). Sehen kommunale Vertreter keine Möglichkeit, dass ihre Gemeinde die ihr zugeteilten Aufgaben in entsprechender Qualität erledigen kann, ist es meist sinnvoll eine interkommunale Zusammenarbeit zur Erledigung dieser Angelegenheiten einzugehen. Zusammen mit dem Kooperationspartner werden diese weiterhin wahrgenommen, ohne dass die Qualität sinkt oder die Aufgaben zur Gänze von höherer Ebene abgenommen werden müssen (vgl. MOHN, 2006, 80). Kommunale Vertreter erwarten von der interkommunalen Zusammenarbeit zusätzlich zur Qualitätssteigerung eine Qualitätsstandardisierung durch die Festlegung von Leistungsstandards zwischen den Gemeinden, um dadurch der Binnenmigration zwischen den kooperierenden Gemeinden entgegenzuwirken (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 71).

Weitere treibende Kräfte sind die steigende Aufgabenbelastung und der Mangel an fachlich geeignetem Personal, wobei letzterer insbesondere in kleinen von der Abwanderung stark betroffenen Gemeinden vorherrscht (vgl. BÜHLER und FETZ, 2006, 61). Einer Kleingemeinde ist es alleine kaum möglich, in allen ihr auferlegten Aufgabenbereichen eigene Spezialisten zu unterhalten. Weder besteht genügend Nachfrage nach einem solchen Spezialwissen, noch besitzt eine Gemeinde die notwendigen finanziellen Mittel für die Bereitstellung dieser Vielzahl an Spezialisten, die für das breite Spektrum der kommunalen Angelegenheiten notwendig sind. Neben dem Bezug von Beratern eignet sich die interkommunale Zusammenarbeit zur Organisation des notwendigen Spezialwissens in den kooperierenden Gemeinden. So könnte sich beispielsweise in einer Verwaltungskooperation jede Gemeinde auf die Erbringung einzelner interner Verwaltungsaufgaben spezialisieren und allen beteiligten Gemeinden in ausreichendem Ausmaß anbieten. Dabei werden nicht nur Spezialisierungsvorteile, sondern auch Größenvorteile realisiert (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 71f). Zusätzlich werden durch eine gemeinsame Erledigung von Angelegenheiten Kapazitäten freigegeben, welche anderweitig nutzenstiftend eingesetzt werden können (vgl. MATSCHK, 2011, 40). Durch den gemeinsamen Einsatz von Spezialisten erhoffen sich die kooperierenden Gemeinden außerdem eine Generierung von neuem Spezialwissen für die Region (vgl. LUMMERSTORFER, 71). Nicht nur das Personal auch Maschinen und Geräte können effizienter genutzt werden und zu einer Realisation von Kostenvorteilen führen (vgl. GUGLER, 2006, 129). Ein Beispiel dafür ist die gemeinsame, aber zeitlich versetzte Nutzung von Spezialgeräten des Bauhofes (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 72).

Außerdem erwarten sich die Gemeinden einen Wissenstransfer untereinander sowie die Möglichkeit eines gegenseitigen Lernens in den Aufgabenbereichen, in denen die Zusammenarbeit stattfindet (vgl. MOHN, 2006, 86). Großes Potenzial wird hier dem Know-How-Transfer zwischen den

Partnergemeinden in der Form eines Austausches von technischem und fachlichem Wissen beigemessen (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 69).

Eine weitere treibende Kraft ist, dass es speziell für kleinere Gemeinden zunehmend schwieriger wird haupt- oder nebenberufliche kommunale Verantwortungsträger zu rekrutieren. Gründe dafür sind deren Überlastung mit einer Vielzahl von verschiedensten Verwaltungsaufgaben, sowie eine in Bezug auf den Aufwand geringe Höhe der monetären Entschädigung. Durch die Aufnahme der interkommunalen Zusammenarbeit wird das Aufgabenspektrum zwischen den Gemeinden verteilt und die Anzahl der Aufgaben, die jeder einzelne Bürgermeister zu erledigen hat, reduzieren sich (vgl. Weiss, 2006, 117).

Durch die in den letzten Jahrzehnten zunehmende Mobilität und die starke flächenmäßige Ausbreitung des Siedlungsgebiets innerhalb der Gemeinden haben sich die Bezugsräume der Bevölkerung über die eigene Gemeindegrenze hinaus entwickelt (vgl. WEICHART, 2006, 153). Kommunale Infrastrukturen in den Bereichen Verkehr, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung erstrecken sich nicht nur bis zur jeweiligen Gemeindegrenze, sondern gehen fließend von einer Gemeinde in die andere Gemeinde über. Durch diese zunehmende Verflechtung der Infrastruktureinrichtungen und den Bedeutungsverlust von Gemeindegrenzen ist die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit insbesondere für Gemeinden mit ineinander übergehenden Siedlungsgebieten oft naheliegend (vgl. PROROK et al., 2013, 45). Durch die hohe Mobilität der Bevölkerung und technische Entwicklungen wie E-Government wird eine hohe Dienstleistungsqualität und deren Nutzungsmöglichkeit für die Bürger künftig wichtiger als der tatsächliche Sitz der kommunalen Einrichtungen (vgl. WEISS, 2006, 119). Für die Bürger zählt, dass die kommunalen Leistungen effektiv, effizient und sparsam erbracht werden (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 68). Weiters kann die interkommunale Zusammenarbeit die regionale Identität und das Zusammengehörigkeitsgefühl unter den Bewohnern der Region und zwischen den Gemeinden fördern (vgl. WEISS, 2006, 119). Bedingt durch dieses gestärkte Zusammengehörigkeitsgefühl erhoffen sich kooperierende ländliche Gemeinden eine Abnahme der Bevölkerungsabwanderung (vgl. MATSCEK und STURM, 2006, 142). Die kooperierenden Gemeinden können durch die Zusammenarbeit sowohl ihr eigenes Profil stärken, als auch gemeinsam als Region aktiv auftreten (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 75).

Neben der Stärkung der regionalen Identität ist die Reduktion des Konkurrenzdenkens eine weitere treibende Kraft für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit. Weiters reduziert die Zusammenarbeit den Wettbewerb in Angelegenheiten, in denen sich die Gemeinden als Konkurrenten gegenüber stehen, wie beispielsweise die Betriebsansiedlung. Durch die Einschränkung des Wettbewerbs können nicht nur die ineffiziente Leistungsverorgung und

Belastung des kommunalen Haushaltes vermindert werden, sondern auch die eingesparten Ressourcen für einen Ausbau der Leistungen im betroffenen kommunalen Aufgabenbereich investiert werden (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 75). Speziell in der Standortvermarktung erhoffen sich die Gemeinden von der interkommunalen Zusammenarbeit eine Aufwertung der Standorteignung durch die Bereitstellung besserer infrastruktureller Voraussetzungen und eine damit einhergehende höhere Attraktivität der Region für Unternehmen (vgl. MATSCHEK und STURM, 2006, 142). In einer Zeit, wo bis auf den Boden alle Produktionsfaktoren immer mobiler werden, kommt es bei der Ausweisung von Betriebs-, Handels- und Verkehrsflächen zwischen nicht kooperierenden Gemeinden zu einem Wettbewerb. Dieser Standortwettbewerb führt dazu, dass der Maximierung von individuellen Vorteilen der einzelnen Gemeinden eine höhere Wertigkeit zukommt, als der Suche nach einem für alle Beteiligten optimalen Standort (vgl. WEISS, 2006, 118). Für die Standortwahl eines Unternehmens ist aber in den meisten Fällen nicht die infrastrukturelle Ausstattung der einzelnen Gemeinden wichtig, sondern viel mehr die infrastrukturelle Ausstattung der gesamten Region (vgl. MATSCHEK und STURM, 2009, 143). Diese regionale Orientierung der Unternehmen führt zur Entstehung von „Industrial Districts“, „kreativen Milieus“ und regionalen Clustern. Die Zusammenarbeit mehrerer benachbarter Gemeinden und die gemeinsame Standortvermarktung werden als förderlich für die Entstehung solcher Unternehmensnetzwerke angesehen (vgl. WEICHHART, 2006, 153). Einer Gemeinde allein ist es kaum möglich, die notwendigen Anreize zu schaffen, um neue Unternehmen anzuwerben beziehungsweise ansässige Unternehmen in der Region zu halten. Durch die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit müssen die Erschließungskosten nicht mehr alleine getragen werden und einer gegenseitigen Überbietung bei der Wirtschaftsförderung wird entgegengewirkt (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 47f). Neben der Entschärfung des Wettbewerbs bei der Betriebsansiedelung erhoffen sich die kooperierenden Gemeinden durch die interkommunale Zusammenarbeit eine Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen in der Region (vgl. WEISS, 2006, 120). Weiters eröffnet sich durch die Zusammenarbeit die Möglichkeit ein einheitliches Standortmarketing für die gesamte Region zu finanzieren, sowie eine besser koordinierte und professionellere Beziehungspflege zu Standortinteressierten aus einer Hand anzubieten (vgl. MATSCHEK und STURM, 2006, 142).

Eine Optimierung des Infrastrukturangebots durch interkommunale Zusammenarbeit ist nicht nur bei der Unternehmensansiedelung möglich, sondern beispielsweise auch bei der Anlegung und Führung von Kultur- und Freizeiteinrichtungen (vgl. GUGLER, 2006, 130). Ohne Zusammenarbeit herrscht bei der Errichtung überörtlich wirksamer Einrichtungen wie Schwimmbädern oder Sportanlagen ein Mangel an regionaler Koordination vor und es kann zu einer suboptimalen Platzierung kommen (vgl. WEISS, 2006, 117).

Den Gemeinden eröffnet sich durch die interkommunale Zusammenarbeit zudem in den übergemeindlich organisierten Angelegenheiten eine bessere Macht- und Verhandlungsposition, als es bei der einzelgemeindlichen Erledigung der Angelegenheiten der Fall wäre, wodurch sich die Durchsetzungsmöglichkeit ihrer Forderungen und Interessen verbessert (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 73). Durch die Bündelung der Nachfrage der einzelnen Gemeinden erhöht sich das Verhandlungsgewicht gegenüber Anspruchsgruppen wie dem Land oder Lieferanten und die eigenen Interessen lassen sich einfacher durchsetzen, als wenn jede Gemeinde alleine auftritt (vgl. BERNHART und PROMBERGER, 2006, 86). Ein gutes Beispiel dafür ist die Zusammenarbeit in der Beschaffung. Zum einen ergeben sich durch die Abgabe von Sammelbestellungen finanzielle Einsparungen und zum anderen können gemeinsame Lagersysteme verwendet werden (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 73f). Aber auch der Zugang zu Förderungen macht die interkommunale Zusammenarbeit immer attraktiver. Die EU-Politik und ihrer Förderungen legen ihren Aktionsraum verstärkt auf Regionen, als auf historisch gewachsene administrative Einheiten (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 75). Diese Entwicklung führt zwangsläufig zu komplexeren strukturellen Verflechtungen, als es in der Vergangenheit der Fall war, und fördert die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit (vgl. MATSCEK und STURM, 2006, 143). Kooperationsprojekte weisen aufgrund der zu erwartenden Synergien nicht nur einen besseren Zugang zu Förderungen auf, ihnen wird in vielen Fällen auch eine höhere Priorität bei der Abwicklung eingeräumt (vgl. GUGLER, 2006, 130).

Nicht zuletzt sehen viele Gemeinden die interkommunale Zusammenarbeit als Möglichkeit an, eine optimale verwaltungstechnische Größenordnung zu erreichen ohne, dass eine Gemeindezusammenlegung vorgenommen werden muss (vgl. WEICHART, 2006, 152). Auch der österreichische Gemeindebund bezeichnet die interkommunale Zusammenarbeit als aktive Gegenstrategie gegen Gemeindezusammenschlüsse, da sowohl die interkommunale Zusammenarbeit wie auch der Gemeindezusammenschluss mit der Optimierung der Aufgabenerfüllung dieselben Ziele verfolgen (vgl. WIRTH und MATSCEK, 2005, 12). Verlaufen die ersten Projekte im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit positiv, steigt die Wahrscheinlichkeit, auch in komplexeren Aufgabengebieten eine Zusammenarbeit einzugehen und der Bestand einer Kleingemeinde wird geschützt (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 74f).

3.5 Hemmnisse der interkommunalen Zusammenarbeit

Die wohl größte Angst der Gemeinden ist der Autonomieverlust (vgl. WIRTH und HACK, 2006, 305). Wird eine interkommunale Zusammenarbeit aufgenommen, ist es notwendig, sich bei Entscheidungen in den zusammengefassten Angelegenheiten mit den anderen Gemeinden

abzusprechen (vgl. STEINER, 2006, 56). Die Entscheidungskompetenz kann auch von den einzelnen Gemeinden auf die für die interkommunale Zusammenarbeit neu gegründete übergemeindliche Organisation verlagert werden. Damit einher geht der Verlust der direkten Einflussnahme durch die Verantwortlichen der jeweiligen Gemeinden. Insbesondere einer privatrechtlichen Organisationsform stehen die Gemeinden reserviert gegenüber, da in diesem Fall keine direkten Steuerungseingriffe ihrerseits mehr möglich sind (vgl. WIRTH und HACK, 2006, 305). Speziell Vertreter kleiner Gemeinden befürchte außerdem, dass sie in eine Fremdbestimmung durch ihre größeren Partner geraten (HMWEVL, 2006, 73). Eng damit verbunden ist die Angst, dass durch eine Übertragung von kommunalen Angelegenheiten auf andere Gemeinden oder die Bündelung der Ressourcen aller kooperierenden Gemeinden in einer übergemeindlichen Organisationsform die eigenständige Identität verloren geht (vgl. WIRTH und HACK, 2006, 305). Unter den kommunalen Vertretern fehlt weiters oft ein für die Zusammenarbeit notwendiges kleinregionales Denken, welches auch nicht von höherer Ebene gefördert wird (vgl. PROROK et al., 2013, 45). Neben dem Verlust an eigener Identität wird auch eine unterschiedliche Leistungsbereitschaft der Gemeinden als risikoträchtig für das Zustandekommen einer Zusammenarbeit eingeschätzt (vgl. KIENBAUM MANAGEMENT CONSULTANTS GMBH, 2004, 16).

Ebenfalls als hemmend angesehen werden die Entstehung komplexer Führungsstrukturen sowie eine Zunahme des Koordinations- und Kontrollaufwandes (vgl. STEINER, 2006, 56). Insbesondere, wenn eine Gemeinde Mitglied verschiedener interkommunaler Organisationsformen mit unterschiedlicher Gemeindezusammensetzung ist, befürchten die kommunalen Vertreter einen explodierenden Koordinations- und Verwaltungsaufwand wegen der neu entstandenen Schnittstellen (vgl. PROROK et al., 2013, 47). Zusätzlich befürchten die Gemeinden und deren Bürger bei einer zunehmenden Anzahl an Kooperationen eine unübersichtliche, komplizierte und von der politischer Partizipation losgelöste Erledigung kommunaler Angelegenheiten (vgl. WEISS, 2006, 120). Die geplante interkommunale Zusammenarbeit kann außerdem gleich zu Beginn in die öffentliche Kritik geraten. Der Grund dafür ist, dass unzureichend informierte Bürger eine Verbesserung des kommunalen Leistungsangebots bezweifeln (vgl. MOHN, 2006, 79). Außerdem befürchten sie einen Verlust der Selbstständigkeit der einzelnen Gemeinde zu Gunsten einer Fremdbestimmung von außen sowie einen schleichenden Abbau der demokratischen Teilhabe der Bevölkerung. Die Angst vor einem Widerstand aus der Bevölkerung hemmt in weiterer Folge die Bereitschaft der kommunalen Vertreter zur Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit (vgl. BIWALD et al., 2006, 289).

Laut WEICHART ist aus rein politökonomischer Sicht unter den bestehenden Rahmenbedingungen eine Kooperationsverweigerung durchaus rational und systemkonform (vgl. WEICHART, 2006, 165). Kommunale Vertreter haben Angst, dass ihre Partner opportunistisch handeln, da deren politische

Entscheidungen vielfach von den Interessen einzelner Wählergruppen der jeweiligen Gemeinde abhängen (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 46). Interessen und Erwartungen an die Zusammenarbeit werden möglicherweise nicht von Beginn an offengelegt und die unterschiedlichen Ziele führen mitunter zu gravierenden Zielkonflikten, welche eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit unmöglich machen (vgl. WIRTH und HACK, 2006, 304). Dem Gemeinwohl der gesamten Region wird gegenüber dem der eigenen Gemeinde oft nur ein untergeordneter Stellenwert beigemessen (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 46).

Große strukturelle Unterschiede zwischen den Gemeinden können ebenfalls ein Hemmnis darstellen. Allen voran sind hier Unterschiede in der Finanzkraft, der Gemeindefläche und der Einwohnerzahl zu nennen. Vertreter kleiner Gemeinden befürchten ein Dominanzsterben der Vertreter großer Gemeinden und tendieren daher dazu, eine Zusammenarbeit zu verweigern (vgl. WIRTH und HACK, 2006, 304). Aber auch ein kultureller Unterschied in Form von anderen Wertvorstellungen beziehungsweise Denk- und Verhaltensmustern kann bei einzelnen Angelegenheiten, wie beispielsweise der Vereinsförderung, ein unvoreingenommenes Herangehen an den Partner behindern (vgl. WIRTH, 2006c, 204).

Ein weiteres Hemmnis ist die Annahme, dass der eigenen Gemeinde durch die interkommunale Zusammenarbeit unterm Strich ein höherer Aufwand als Nutzen entsteht (vgl. MOHN, 2006, 79). Mit einer interkommunalen Zusammenarbeit gehen nämlich Kooperationskosten in Form von Auflösungskosten der bisherigen Strukturen und Gründungs-, Abwicklungs- sowie Anpassungs- und Kontrollkosten für die Überwachung der interkommunalen Erledigung von Angelegenheiten einher (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 38). Ganz allgemein weist eine Zusammenarbeit dort ihre Grenzen auf, wo mit einer ungleichen Verteilung von Kostenvor- und Kostennachteilen gerechnet wird. Als größtes Spannungsfeld ist die gerechte Verteilung der Kommunalsteuereinnahmen im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit bei der Unternehmensansiedelung hervorzuheben (vgl. WEISS, 2006, 122).

Das aus rechtlicher Sicht wohl größte Hemmnis ist die Novellierung des Umsatzsteuergesetzes durch das Umsatzsteuerprotokoll 2012. Als Körperschaften des öffentlichen Rechts unterliegen Gemeinden bei einer Eigenerstellung ihrer kommunalen Leistungen grundsätzlich nicht der Umsatzsteuerpflicht. Wenn sie jedoch privatwirtschaftlich tätig werden oder mit ihren Tätigkeiten in Konkurrenz zu privaten Wirtschaftsteilnehmern stehen, werden Gemeinden steuerpflichtig. Werden Angelegenheiten, wie Lohnverrechnung, EDV-Dienstleistungen, Straßenerhaltung oder Schneeäumung von einer Gemeinde für mehrere Gemeinden erledigt oder an eine institutionalisierte Organisationsform (Verwaltungsgemeinschaft oder GmbH) abgegeben, ist die Erledigung dieser Angelegenheiten somit umsatzsteuerpflichtig. Es besteht zwar das Recht auf

Vorsteuerabzug für alle bezogenen Leistungen und Waren, welche mit der steuerpflichtigen Leistung zusammenhängen, jedoch fällt dieser in der Regel geringer aus, als die an das Finanzamt abzuführende Umsatzsteuer. Von dieser Umsatzsteuerpflicht ausgenommen ist der Gemeindeverband, welcher jedoch nicht in allen Angelegenheiten eine sinnvolle Organisationsform für die interkommunale Zusammenarbeit darstellt (vgl. BMF, 2013, s.p.). Viele geplante Projekte zur Zusammenarbeit in privatwirtschaftlichen Angelegenheiten kommen somit nie über die Planungsphase hinaus, weil die Umsatzsteuerbelastungen höher als die Synergieeffekte und Effizienzgewinne ausfallen würden, was eine Zusammenarbeit unwirtschaftlich macht. Der Österreichische Gemeindebund fordert eine Anpassung der EU-Mehrwertsteuerrichtlinie, wie es 2014 schon bei der EU-Vergaberichtlinie vorgenommen wurde (vgl. ÖSTERREICHISCHER GEMEINDEBUND, 2014, s.p.). Mit dieser Anpassung darf eine interkommunale Zusammenarbeit auf eine Ausschreibung im Sinne des Vergaberechtes verzichten, wenn die Zusammenarbeit ausschließlich im öffentlichen Interesse liegt, keine Beteiligung oder Besserstellung Privater erfolgt und die Zusammenarbeit auf vertraglicher Basis oder in Form einer institutionalisierten Zusammenarbeit, wie beispielsweise einem Gemeindeverband, stattfindet. Wird die Erledigung privatwirtschaftlicher Angelegenheiten, wie beispielsweise die Straßenreinigung, jedoch auf eine privatrechtliche Organisationsform übertragen, unterliegt diese Angelegenheit nicht mehr der Vergaberechtsfreiheit und sie muss ein öffentliches Ausschreibungsverfahren durchlaufen (vgl. GÖTZL, 2015, 5f). Aber auch andere Einschränkungen durch Gesetze und Verordnungen und die Unverbindlichkeit mancher interkommunalen Vereinbarungen und Verträge reduzieren die Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit (vgl. KIENBAUM MANAGEMENT CONSULTANTS GMBH, 2004, 16f).

Zudem hemmt das Fehlen einer landesweiten Übersicht über bestehende Gemeindekooperationen ebenfalls die Aufgeschlossenheit der kommunalen Vertreter gegenüber der interkommunalen Zusammenarbeit (vgl. PROROK et al., 2013, 43).

Die in diesem Kapitel präsentierten Hemmnisse zeigen, dass die interkommunale Zusammenarbeit nicht per se ein Allheilmittel zur Optimierung der kommunalen Haushaltsstruktur darstellt. In einigen Fällen ist das Beibehalten des Status Quo unter Umständen sogar zielführender. Viele dieser hemmenden Faktoren können jedoch durch entsprechende Maßnahmen reduziert oder gar aus der Welt geschaffen werden (vgl. WIRTH und HACK, 2006, 300).

Tabelle 1 gibt abschließend einen Überblick über die in der Literatur vorgefundenen treibenden Kräfte und Hemmnisse der interkommunalen Zusammenarbeit und stellt diese einander gegenüber.

Tabelle 1: Übersicht über die in der Literatur vorgefundenen treibenden Kräfte und Hemmnisse der interkommunalen Zusammenarbeit

Quelle: Eigene Darstellung

Treibende Kräfte der interkommunalen Zusammenarbeit	Hemmnisse der interkommunalen Zusammenarbeit
Reduktion der Kosten	Autonomieverlust
Auslastung vorhandener Kapazitäten	Verlust der kommunalen Identität
Effizienter Nutzung der eigenen Ressourcen	Zusätzlicher Koordinationsaufwand
Ausbau des Leistungsangebots	Widerstand der Bevölkerung
Verbesserung der Leistungsqualität	Verlust der direkten Einflussnahme
Risikoaufteilung	Zusätzlicher Kontrollaufwand
Gegenseitiger Wissenstransfer	Unterschiedliche Gemeindegröße
Reduktion des Konkurrenzdenkens	Hohe Kooperationskosten
Homogenisierung der Leistungsqualität	Verlust der Bürgernähe
Verbesserung der Verhandlungsposition	Entstehen einer Umsatzsteuerpflicht
Besserer Zugang zu Förderungen	Ergebnisse erst langfristig sichtbar

3.6 Voraussetzungen für die interkommunale Zusammenarbeit

Die Umsetzung einer interkommunalen Zusammenarbeit auf Basis eines Vertrages kann sowohl in ihrer Vorbereitung als auch in ihrer Durchführung äußerst komplexe Formen annehmen. Zu dessen Gelingen bedarf es einer Reihe wichtiger Faktoren, wie beispielsweise einer umfassenden Planung, einer methodische Herangehensweise sowie einer guten organisatorischen Grundstruktur (vgl. DURING, 2012, 151). Laut STEINER ist es außerdem förderlich, wenn die interkommunale Zusammenarbeit sowohl in ihrer Entstehung als auch in ihrer Durchführung möglichst transparent erfolgt (vgl. STEINER, 2006, 58). Nach MOHN bedarf jede angedachte Zusammenarbeit einer Einzelfallbetrachtung und er empfiehlt eine gründliche Prüfung und Vorbereitung der Rahmenbedingungen (vgl. MOHN, 2006, 78). Es lassen sich in der Literatur jedoch Voraussetzungen finden, die eine Entstehung einer interkommunalen Zusammenarbeit fördern und von den Gemeinden beeinflusst werden können. Um diese zu systematisieren, werden sie in den folgenden Kapiteln nach Faktoren der Anbahnung und Faktoren der Konzeption und Umsetzung gegliedert.

3.6.1 Voraussetzungen für die Anbahnung der interkommunalen Zusammenarbeit

Die Voraussetzung für die Anbahnung einer interkommunalen Zusammenarbeit ist ein klarer politischer Wille der Gemeinden den Weg der interkommunalen Zusammenarbeit zu beschreiten

(vgl. HMWEVL, 2006, 73). Nur weil zwei Gemeinden benachbart sind, heißt das nicht, dass sie geeignete Partner darstellen. Wichtiger ist es, dass die Vertreter der Gemeinden sich auf gleicher Augenhöhe begegnen und die Gemeinden einen vergleichbaren Kooperationsbedarf sowie eine vergleichbare Kooperationsbereitschaft vorweisen (vgl. DURING, 2012, 152). Idealerweise haben sie gleichgerichtete Erwartungen und streben gleiche oder kompatible Ziele an. In der Praxis tritt dieser Idealzustand nur selten auf. Es muss daher Verständnis für die Situation der Partner aufgebracht sowie eine konstruktive Gesprächskultur angestrebt werden. Für WIRTH und HACK bedarf es in der Anbahnung der interkommunalen Zusammenarbeit eines gegenseitigen Offenlegens der unterschiedlichen Interessen, um für alle Beteiligten einen fairen Interessenausgleich zu erreichen. Ist ein Ausgleich im Rahmen einer Angelegenheit nicht möglich, so kann dieser über mehrere Angelegenheiten hinweg angestrebt werden (vgl. WIRTH und HACK, 2006, 303f). Beispielsweise bekommt die eine Gemeinde das Bauamt und die andere das Standesamt.

Es ist äußerst wichtig, dass schon vorab Abstimmungen getroffen werden, da ohne diese ein reibungsloser Verlauf der Konzeption der interkommunalen Zusammenarbeit meist nicht gegeben ist und die interkommunale Zusammenarbeit Gefahr läuft in der Entstehungsphase abgebrochen zu werden (vgl. BÜHLER und FETZ, 2006, 63). WIRTH und HACK empfehlen, Vorbehalte und Ängste möglichst früh anzusprechen, da deren Aufschiebung in der Regel die Realisation des Projektes lediglich verkompliziert. In der Regel können Gemeinden ihre Vorstellungen und Forderungen im Rahmen der Zusammenarbeit nicht zu hundert Prozent umsetzen, da sie mit ihren Partnern Kompromisse finden müssen, die von allen akzeptiert werden (vgl. WIRTH und HACK, 2006, 305). Ebenso müssen sich die kommunalen Vertreter bewusst sein, dass ihnen durch die Zusammenarbeit ein Teil der eigenen Entscheidungsbefugnis entfällt (vgl. DURING, 2012, 152).

Die Experten des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWEVL) haben in ihrer Studie festgestellt, dass ein gemeinschaftsförderliches Verhalten sowie ein gemeinsames Problemverständnis von Beginn an notwendig sind. Zusätzlich empfehlen sie, eine gemeinsame Problembeschreibung für die betroffenen Angelegenheiten vorzunehmen oder bei komplexeren Angelegenheiten ein Gutachten einzuholen (vgl. HMWEVL, 2006, 77). Herrscht ein gemeinsames Verständnis vor, ist im nächsten Schritt zu klären, ob sich die betrachteten Angelegenheiten unter Berücksichtigung aller Kosten und Nutzen für eine interkommunale Zusammenarbeit eignen (vgl. BWGZ, 2005, 782). Nach BIWALD muss es den kommunalen Vertretern außerdem klar sein, dass die Aufnahme einer Zusammenarbeit in den meisten Fällen etwaige negative Entwicklungen den Gemeindefinanzen nicht umkehren kann, sondern lediglich den Umgang mit den Folgen erleichtert (vgl. BIWALD, 2006, 49). Um die unterschiedlichen Erwartungen auf einen Nenner zu bringen, empfiehlt es sich weiters, ein klares Leitbild und realistische Ziele eindeutig zu

definieren (vgl. HMWEVL, 2006, 77). WIRTH und HACK behaupten sogar, dass es eines Umdenkens in der Verwaltungskultur der kooperationswilligen Gemeinden bedarf, wo die erreichten Ziele und Ergebnisse wichtiger sind als der Besitz der Weisungsbefugnis (vgl. WIRTH und HACK, 2006, 305).

Laut STEINER müssen realistische Annahmen bezüglich der Auswirkungen einer interkommunalen Zusammenarbeit getroffen werden. Wenn zu hohe Erwartungen nicht erfüllt werden, wirkt sich das negativ auf die Zusammenarbeit in der zugrundeliegenden Angelegenheit sowie auf eine weitere Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Gemeinden aus (vgl. STEINER, 2006, 58).

Um die Akzeptanz bei der Bevölkerung zu erreichen, soll diese möglichst früh informiert werden. Instrumente wie Informationsveranstaltungen oder Telefonsprechstunden eignen sich, um der Angst vor einem Verlust der Identität und Selbstständigkeit vor Ort zu begegnen (vgl. MOHN, 2006, 79). Bleibt eine umfassende Presse- und Öffentlichkeitsarbeit aus, fördert das letztlich nur Misstrauen. Die sichtbaren Vorteile sollen mit guten Argumenten hervorgehoben werden (vgl. WIRTH und HACK, 2006, 306).

3.6.2 Voraussetzungen für die Konzeption und Umsetzung einer interkommunalen Zusammenarbeit

Grundsätzlich handelt es sich bei der Begründung einer interkommunalen Zusammenarbeit um ein Projekt. DURING empfiehlt deshalb sich bei der Konzeption und Umsetzung der interkommunalen Zusammenarbeit der Instrumente des Projektmanagements zu bedienen (vgl. DURING, 2012, 154). Anstatt einfach drauf los zu planen, wird die Konzeption der Zusammenarbeit an Ziele gebunden und in Projektplänen geregelt (vgl. BÜHLER und FETZ, 2006, 64). Auch LUMMERSTORFER ist davon überzeugt, dass eine gemeinsame Zielfestlegung und –konkretisierung zu den zentralen Faktoren einer erfolgreichen Zusammenarbeit zählt (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 65). WIRTH und HACK raten dazu, neben den zu erreichenden Zielen, zentrale Eckpunkte der zukünftigen Zusammenarbeit oder zumindest eindeutige K.O.-Kriterien gemeinsam festzulegen (vgl. WIRTH und HACK, 2006, 306). Um sicherzugehen, dass die erwarteten Qualitäts- und Kostenaspekte wirklich erreicht werden, empfiehlt es sich, entsprechende Instrumente, wie beispielsweise ein internes Controlling, einzurichten (vgl. MOHN, 2006, 79). Nach einer Studie des HMWEVL ist es für eine tatsächliche Umsetzung der Zusammenarbeit förderlich, sich in der Anfangsphase nicht zu lange auf theoretische Überlegungen zu beschränken. Sinnvoll und auch motivierend ist es, überschaubare Einzel- oder Teilprojekte frühzeitig zu identifizieren und zeitnah umzusetzen. Die daraus entstehenden Erfolgserlebnisse überzeugen die beteiligten Gemeinden aber auch die Öffentlichkeit vom Nutzen der Zusammenarbeit (vgl. HMWEVL, 2006, 77).

Findet zwischen den Gemeinden bisher keine Zusammenarbeit statt, empfiehlt eine Studie des HMWEVL eine interkommunale Zusammenarbeit zunächst, in weitgehend konfliktfreien Angelegenheiten, wie beispielsweise die gemeinsame Beschaffung von Material und Gerätschaften, zu realisieren. Hat sich diese Zusammenarbeit etabliert, kann deren Erfolg als Basis für eine Zusammenarbeit in konfliktträchtigeren Angelegenheiten dienen. Bezüglich der Organisationsstruktur der Zusammenarbeit bieten sich die informellen oder einfache vertraglich geregelten Organisationsformen für die ersten Zusammenarbeitsversuche an. Ist dadurch ein Vertrauen zwischen den zusammenarbeitenden Gemeinden aufgebaut worden, können für die gemeindeübergreifende Erledigung von Angelegenheiten komplexere rechtliche Organisationsformen, wie etwa der Gemeindeverband, umgesetzt werden (vgl. HMWEVL, 2006, 77f). Je umfangreicher das Projekt jedoch ist, desto notwendiger wird die Schaffung sach- und aufgabengerechter Arbeitsgruppen und Gremien zur Planungsunterstützung (vgl. DURING, 2012, 156).

Um keinem das Gefühl zu vermitteln, benachteiligt zu werden, muss nach BÜHLER und FETZ langfristig gesehen die Schaffung einer Win-Win-Situation das oberste Ziel für alle beteiligten Gemeinden sein. Laut ihrer Studie ist die Gleichbehandlung und Gleichwertigkeit aller beteiligten Gemeinden äußerst wichtig. Speziell wenn eine Zusammenarbeit zwischen großen und kleinen Gemeinden angestrebt wird, spielen auch psychologische Faktoren eine große Rolle (vgl. BÜHLER und FETZ, 2006, 64). Um diesen Rechnung zu tragen, hilft möglicherweise ein Verzicht oder eine Großzügigkeit der größeren Gemeinde (vgl. WIRTH und HACK, 2006, 304). Wenn beispielsweise eine Verwaltungsgemeinschaft gebildet wird, sollte diese in der kleineren bzw. einer der kleineren Gemeinden angesiedelt werden. Denkbar ist auch ein Beschluss, dass Entscheidungen ausschließlich nach dem Konsensprinzip erfolgen oder kleinen Partnern sogar eine Sperrminorität zugestimmt wird (vgl. HMWEVL, 2006, 73).

Bestehen zwischen den kooperationswilligen Gemeinden große Unterschiede oder handelt es sich um das erste Zusammenarbeitsprojekt dieser Gemeinden, ist es unter Umständen sinnvoll, eine externe Begleitung hinzuzuziehen. Diese bringt Erfahrung und Unabhängigkeit mit ein (vgl. BÜHLER und FETZ, 2006, 65f). Insbesondere bei Angelegenheiten mit erhöhtem Konfliktpotenzial kann eine externe Begleitung durch ihre emotionale Unbefangenheit aufkommende Unstimmigkeiten schnell und effektiv ausräumen (vgl. MOHN, 2006, 79). Nach MITTERER käme die Bereitstellung dieser Berater durch das Land oder eine Förderung der Projektbegleitung dem Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit zugute (vgl. MITTERER, 2013, 37). Arbeiten die betrachteten Gemeinden bereits in einer Angelegenheit zusammen, lohnt es sich, die dort gesammelten Erfahrungen miteinzubeziehen, ohne jedoch die Besonderheiten des neuen Projektes zu vernachlässigen (vgl. MOHN, 2006, 78). Gibt es erfolgreiche Praxisbeispiele in der geplanten Angelegenheit der interkommunalen Zusammenarbeit, können die Vertreter kooperationswilliger Gemeinden auf deren Erfahrungen

zugreifen, indem sie ihre Kollegen aus an der Zusammenarbeit beteiligten Gemeinden befragen. Während das angestrebte Ziel durch diesen Erfahrungsaustausch begreiflicher wird, werden Ängste und Vorbehalte zerstreut (vgl. WIRTH und HACK, 2006, 306).

Eine unterschiedliche Leistungsfähigkeit oder Leistungsbereitschaft kann schnell Konfliktsituationen hervorrufen und eine Zusammenarbeit beenden, bevor sie überhaupt richtig angefangen hat. Daher müssen Konfliktpotenziale schon zu Beginn ausgemacht und gemeinsam beseitigt werden. Es empfiehlt sich weiters schon in der Konzeption festzulegen, wie mit eventuell auftretenden Konflikten umgegangen werden soll (vgl. DURING, 2012, 151).

Außerdem ist abzuklären, ob und wie man die schon informierte Bevölkerung in den Entstehungsprozess einer interkommunalen Zusammenarbeit konstruktiv einbinden kann beziehungsweise soll (vgl. BÜHLER und FETZ, 2006, 64). Anzudenken ist die Nutzung kommunaler Kommunikationskanäle, wie des amtlichen Mitteilungsblattes oder des kommunalen Internetauftritts (vgl. DURING, 2012, 154). Ebenso möglich ist die Einbindung der Bürger durch Workshops oder Ideenwettbewerbe (vgl. HMWEVL, 2006, 75ff). Eine wichtige Rolle wird in der Literatur außerdem der umfassenden Einbindung der Mitarbeiter zugemessen. So wird Missverständnissen vorgebeugt, die aktive Teilnahme an der Planung der Zusammenarbeit gefördert und eine allgemein höhere Akzeptanz geschaffen (vgl. DURING, 2012, 153).

Die Finanzierung und die selbstständige Tragfähigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit in einer Angelegenheit bedarf einer äußerst genauen Planung, da die Kooperationsbereitschaft ansonsten nach Ablauf der Projektphase beziehungsweise Beendigung der Förderung schnell wieder erlischt (vgl. BLE, 2012, 62). Außerdem belegt eine Studie aus Hessen, dass die Finanzierung der Zusammenarbeit transparent und nachvollziehbar zu gestalten ist und kein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand für die einzelne Partnergemeinde erzeugt werden soll (vgl. HMWEVL, 2006, 79). DURING weist zudem darauf hin, dass die Vereinbarkeit der geplanten rechtlichen Organisationsform für die Zusammenarbeit bezüglich der vergabe- und europarechtlichen Regelungen überprüft werden soll (vgl. DURING, 2012, 154).

Wurde die Zusammenarbeit erfolgreich in die Wege geleitet, soll diese laut DURING einer regelmäßigen Evaluierung unterzogen werden. Außerdem bietet es sich bei komplexeren Formen der Zusammenarbeit an, Maßnahmen zur Bewältigung von möglichen Störungen auszuarbeiten und für deren Auftreten einsatzbereit zu halten (vgl. DURING, 2012, 157).

4. Relevanz der Region Lavanttal für die interkommunale Zusammenarbeit

Die untersuchte Region – das Lavanttal – ist das östlichste Tal von Kärnten und mit einer Fläche von 973 km² das viertgrößte inneralpine Becken Österreichs. Da sich der politische Bezirk Wolfsberg fast zur Gänze mit den natürlichen Grenzen des Lavanttals deckt, werden die beiden Bezeichnungen in dieser Arbeit synonym verwendet. Bis 1973 gab es im Bezirk Wolfsberg 23 Gemeinden, welche mit Gemeindereform im Januar 1973 zu sieben Gemeinden zusammengelegt wurden. In den 90er Jahren machten sich zwei ehemalige Gemeinden selbständig. 1991 trennte sich St. Georgen von St. Paul und 1997 Frantschach – St. Gertraud von Wolfsberg. Heute besteht der politische Bezirk Wolfsberg aus den neun Gemeinden Reichenfels, Bad St. Leonhard, Frantschach – St. Gertraud, Wolfsberg, St. Andrä, St. Georgen, St. Paul und Lavamünd (siehe Abbildung 5) (vgl. Theilan, 2013, s.p.).

Abbildung 5: Das Lavanttal und seine Gemeinden

Quelle: <http://gis.ktn.gv.at/atlas>

Aufgrund der zwischen den Bergen eingebetteten Lage sind die neun Gemeinden des Lavanttals seit je her eng miteinander verbunden. Sie haben schon früh erkannt, wie wichtig ein gemeinsames Auftreten ist, und arbeiten vor allem im Tourismus schon seit Jahrzehnten gemeindeübergreifend zusammen (vgl. RML GMBH, 2016, s.p.). Der schmale Twimberger Graben unterteilt das Tal in das

Obere Lavanttal mit den Gemeinden Reichenfels, Bad. St. Leonhard und Preitenegg, welche zwischen den Seetaler Alpen und der Packalpe liegen, und das Untere Lavanttal mit den Gemeinden Frantschach – St. Gertraud, Wolfsberg, St. Andrä, St. Georgen, St. Paul und Lavamünd, welche zwischen der Koralpe und der Saualpe liegen. Diese topographische Trennung macht in flächengebundenen Angelegenheiten, wie etwa der Wasserversorgung oder der Abwasserbeseitigung, eine Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden des Oberen und des Unteren Lavanttals schwer möglich. Zwischen den drei Gemeinden des Oberen Lavanttals beziehungsweise zwischen den sechs Gemeinden des unteren Lavanttals würde sich die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit aufgrund der Topographie hingegen anbieten (vgl. THEILAN, 2013, s.p.).

Mit 1. Jänner 2016 zählt der Bezirk Wolfsberg 53.355 Einwohner, wovon fast die Hälfte, 25.045 Menschen, in der Stadtgemeinde Wolfsberg leben.

Tabelle 2: Entwicklung der Wohnbevölkerung im Lavanttal zwischen 2001 und 2016
Quelle: Eigene Darstellung

Gemeinden	2001	2016	Veränderung (%)
Bad St. Leonhard	4.816	4.412	- 8,4
Frantschach – St. Gertraud	3.148	2.661	- 15,5
Lavamünd	3.548	2.983	- 15,9
Preitenegg	1.129	957	- 15,2
Reichenfels	2.083	1.893	- 9,1
St. Andrä	10.719	10.061	- 6,1
St. Georgen	2.187	1.974	- 9,7
St. Paul	3.680	3.369	- 8,4
Wolfsberg	25.301	25.045	- 1,0
Bezirk Wolfsberg	56.611	53.355	- 5,7
<i>Kärnten</i>	<i>559.404</i>	<i>560.300</i>	<i>0,2</i>

Tabelle 2 zeigt, dass peripher gelegene Gemeinden, wie Lavamünd und Preitenegg, die stärksten Bevölkerungsrückgänge zu verzeichnen haben. Trotz der nur geringen Abnahme der Bevölkerung in der Gemeinde Wolfsberg, hat in den letzten 15 Jahren die Bevölkerungszahl des gesamten Bezirks um 5,7 Prozent abgenommen, während die Bevölkerungszahl des Bundeslands Kärnten annähernd gleich geblieben ist (vgl. STATISTIK AUSTRIA, 2016, s.p.). Zwischen den Jahren 2001 und 2031 gehen Bevölkerungsprognosen der ÖROK aufgrund rückläufiger Geburtenraten und der starken Abwanderung von einer Bevölkerungsabnahme im Lavanttal von 11,6 Prozent aus, wobei bei der

Gruppe der unter 20-jährigen mit einem Minus von 37,1 Prozent gerechnet wird (vgl. GROSS et al. 2009, 22f). Diese Abnahme der Bevölkerung verursacht gleichzeitig eine Reduktion der Ertragsanteile durch den Finanzausgleich für die Lavanttaler Gemeinden. Indes wird erwartet, dass die Angelegenheiten, denen die Gemeinden nachkommen müssen, eher zunehmen, als abnehmen werden, obwohl die finanzielle Lage vieler Gemeinden schon heute ernst ist. Diese Entwicklung der demographischen Struktur ist neben der geographischen Lage ein weiterer Grund, welcher die Überlegungen hinsichtlich einer Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit und Bündelung der Kräfte zwischen den Lavanttaler Gemeinden notwendig macht (vgl. THONHAUSER, 2016, s.p.).

Mit der A2 Südautobahn, welche das Lavanttal von Norden nach Süden durchzieht, ist die Region gut an das hochrangige Straßennetz angebunden. Der Kärntner Zentralraum und der Ballungsraum Graz sind mit dem Auto in knapp einer Stunde zu erreichen, was zu einem starken Pendlerstrom an Auspendlern führt (vgl. RML GMBH, 2016, s.p.). Die Wirtschaft im Bezirk Wolfsberg weist mit rund 42 Prozent der Bruttowertschöpfung einen ausgeprägten sekundären Sektor (Gewinnung von Rohstoffen, Herstellung von Waren, Energie- und Wasserversorgung, Bauwesen) auf, während dieser im österreichischen Durchschnitt nur 28 Prozent der Bruttowertschöpfung ausmacht. Auch der primäre Sektor (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei) liegt mit 4 Prozent weit über dem österreichischen Durchschnitt. Dafür liegt das Lavanttal im tertiären Sektor (Erbringung von Dienstleistungen), vor allem bei wirtschaftsbezogenen Dienstleistungen, mit 54 Prozent der Bruttowertschöpfung deutlich hinter dem österreichischen Durchschnitt zurück (vgl. AMS, 2014, s.p.). Unternehmen in den Bereichen Bauwesen, Maschinen- und Anlagenbau sowie Metall- und Holzbearbeitung dominieren den sekundären Sektor. Es gibt viele kleine und mittlere Betriebe, aber auch einzelne Großunternehmen, wie Steiner-Bau GesmbH (Bau), Stugeba (Metallbearbeitung), Stora Enso (Holzbearbeitung), Kostmann GesmbH (Bau), Geislinger GmbH (Metallbearbeitung), Mondi Packaging (Papier), Kresta GesmbH (Anlagenbau), Johann Offner GesmbH & Co KG (Holz- und Metallbearbeitung) und Schwing GmbH (Maschinenbau) (vgl. GROSS et al., 2009, 30f).

Durch den Bau der Koralmbahn als Teil des internationalen Schienenverkehrskorridors der Baltisch-Adriatischen Achse, in deren Rahmen ein großer Bahnhof in der Gemeinde St. Paul umgesetzt wird, bietet sich den Lavanttaler Gemeinden die Möglichkeit, sich als Wirtschaftsstandort neu zu etablieren. Die Eröffnung der Strecke ist für 2023 geplant und schon jetzt finden teils gemeindegrenzenübergreifende Planungen statt, wie die Gemeinden diese Chance am besten nutzen können, sodass die ganze Region davon profitiert. Derzeit mangelt es jedoch an einer einheitlichen interkommunalen Vermarktung des gesamten Bezirkes als Wohnort und Wirtschaftsstandort (vgl. RML GMBH, 2016. s.p.).

5. Material und Methode

Nach der vorangegangenen Betrachtung des Lavanttals, welches die Untersuchungsregion dieser Arbeit darstellt, befasst sich das folgende Kapitel mit der Erklärung und Begründung der gewählten Datenerhebungs- und Datenauswertungsmethoden und des Forschungsablaufs.

5.1 Die explorative Fallstudienanalyse als methodischer Zugang

Zur Bearbeitung des Forschungsfelds in Hinblick auf die in der Einleitung gestellten Forschungsfragen wurde die explorative Fallstudienanalyse als Untersuchungsansatz gewählt, in welcher das Lavanttal exemplarisch für den ländlichen Raum Österreichs analysiert wird.

Bei einer Fallstudie handelt es sich um eine empirische Untersuchung, welche ein aktuelles Phänomen in seinem praxisbezogenen Kontext analysiert, wobei die Grenzen zwischen beobachtetem Phänomen und Kontext oft nicht klar unterscheidbar sind (vgl. YIN, 2009, 3). Die Rahmenbedingungen des beobachteten Phänomens – in diesem Fall die Meinungen und Erwartungen, sowie die Aufgeschlossenheit der kommunalen Vertreter des Lavanttals gegenüber einer interkommunalen Zusammenarbeit – werden ganz bewusst miteinbezogen, da vermutet wird, dass dadurch wichtige Informationen gewonnen werden können. Die Fallstudie erlaubt es, komplexe soziale Phänomene zu verstehen und den ganzheitlichen Charakter von Forschungsgebieten festzuhalten (vgl. YIN, 2009, 12). Ziel ist es, das betrachtete Phänomen aus der Perspektive der Beteiligten zu verstehen und nicht aus einer objektivistischen Außenperspektive (vgl. WRONA, 2005, 2f). Hier ist hervorzuheben, dass die Fallstudienforschung den Ansprüchen einer statistischen Generalisierbarkeit niemals gerecht wird. Sie versucht vielmehr eine analytische Generalisierbarkeit zu erreichen. Das bedeutet, dass die gewonnenen Daten die Eignung der interkommunalen Zusammenarbeit als künftige Form der Erledigung kommunaler Angelegenheiten für den gesamten ländlichen Raum Österreichs grundsätzliche weder widerlegen noch bestätigen, sondern lediglich Erkenntnisse für das betrachtete Phänomen – die interkommunale Zusammenarbeit im Lavanttal – liefern (vgl. von MARAVIC, 2007, 125).

Jede Fallstudie benötigt ein für sich maßgeschneidertes Design, welches sowohl den gestellten Forschungsfragen, als auch den empirischen Rahmenbedingungen, wie der Verfügbarkeit der Daten, Rechnung trägt. Es gibt kein universell anwendbares Forschungsdesign in der Fallstudienforschung. Die in den meisten Fällen vorgenommene Mischung aus qualitativen und quantitativen Methoden gewährt Einblicke, die eine Methode allein niemals freilegen könnte (vgl. SCHMIDT, 2006, 102ff).

Abbildung 6: Fallstudiendesign zur Analyse der interkommunalen Zusammenarbeit im Lavanttal

Quelle: Eigene Darstellung

Aus Abbildung 6 wird das Design der Fallstudie ersichtlich. Um relevante Fragestellungen zu formulieren, wurden eine Literaturrecherche sowie Gespräche mit Personen, die mit der Erledigung kommunaler Angelegenheiten im Lavanttal sowie der interkommunalen Zusammenarbeit vertraut sind, durchgeführt. Anschließend wurden drei Erhebungsmethoden verwendet, um an die notwendigen Daten zur Beantwortung dieser Fragestellungen zu kommen. Dabei handelt es sich erstens um das leitfadengestützte Experteninterview, zweitens die schriftliche Befragung mittels standardisierten Fragebogen und schließlich die Analyse von Gemeinderatsprotokollen. Die Auswertung der Experteninterviews sowie Gemeinderatsprotokolle erfolgt durch die qualitative Inhaltsanalyse nach MAYRING, da diese stärker explorativ und deskriptiv ausgerichtet ist als die Grounded Theory nach GLASER und STRAUSS, und sich dadurch besser für diese Arbeit eignet (vgl. BACHER und HORVATH, 2011,15). Der Antworten aus den schriftlichen Befragungen werden mittels quantitativer Methoden, wie der Feststellung von Häufigkeiten und dem Freeman-Halton-Test,

analysiert. Außerdem wird auf Basis der Antworten aus den schriftlichen Befragungen und der Gemeinderatsprotokolle eine soziale Netzwerkanalyse zwischen den neun Gemeinden zur Darstellung der bereits betriebenen interkommunalen Zusammenarbeit durchgeführt. Die hier vorgenommene Triangulation, das heißt das Einnehmen verschiedener Perspektiven auf einen Forschungsgegenstand durch die Verwendung unterschiedlicher Methoden der Erhebung und Auswertung, soll eine höhere Validität der Erkenntnisse ermöglichen, als es bei der Verwendung einer einzigen Methode der Fall wäre (vgl. FLICK, 2008, 12ff).

Als alternative Methode zur Beantwortung der Forschungsfragen wäre eine schriftliche Befragung aller Gemeinderäte und Gemeindebediensteten der neun Gemeinden des Lavanttals möglich gewesen. Diese Methode wurde jedoch nicht gewählt, da die befragten Personen kaum den notwendigen Gesamtüberblick über alle Angelegenheiten und die Ausgestaltung der Erledigung dieser Angelegenheiten in der eigenen Gemeinde gehabt hätten. Ein weiterer methodischer Ansatz wäre eine Gruppendiskussion mit den Bürgermeister und den Amtsleitern der neun Gemeinden des Lavanttals. Aber gerade bei einem mitunter doch etwas heiklen Thema, wie der interkommunalen Zusammenarbeit, bestünde jedoch die Gefahr, dass einzelne Personen sich mit ihren Äußerungen zurückhalten und andere wiederum zu emotional werden könnten, was einen negativen Einfluss auf die Gewinnung der zu Beantwortung der Forschungsfragen notwendigen Informationen gehabt hätte.

Die vorliegende methodische Herangehensweise wurde gewählt, da die Bürgermeister und Amtsleiter einen guten Überblick über die Erledigung von Angelegenheiten durch ihre Gemeinde haben sollten und die Einzelinterviews beziehungsweise schriftlichen Befragungen die Äußerung von eigenen Gedanken und Überlegungen fördern sollten. Die Gemeinderatsprotokolle werden zum Vergleichen und Ergänzen der Daten, welche mittels der anderen beiden Erhebungsmethoden gewonnen werden, herangezogen.

5.2 Verwendete Methoden der Datenerhebung

5.2.1 Das leitfadengestützte Experteninterview

Das leitfadengestützte Experteninterview ist eine Spezialform des Leitfadeninterviews, welches eine weitverbreitete qualitative Datenerhebungsmethode in der Sozialforschung darstellt. Bei einem Leitfadeninterview handelt es sich um ein wenig standardisiertes Interview, bei dem ein Leitfaden – eine vorbereitete Liste offener Fragen – das Gespräch lenkt und strukturiert (vgl. GLÄSER und LAUDEL, 2010, 111). Der einheitliche Leitfaden bildet einen Rahmen für die Datenerhebung, wodurch die

Vergleichbarkeit der Ergebnisse der einzelnen Interviews gefördert wird (vgl. BORTZ und DÖRING, 2006, 314). Dennoch ist der Leitfaden soweit flexibel, dass kurzfristige Änderungen vorgenommen werden können, wenn eine Frage nicht ausreichend beantwortet wurde, sich neue Aspekte ergeben, oder es von Vorteil ist, Themen anders aneinander anzuschließen (vgl. GLÄSER und LAUDEL, 2010, 143f).

Interviewt werden Experten, deren umfassendes Wissen zum Forschungsgegenstand in deskriptiver Form erfasst werden soll (vgl. BORTZ und DÖRING, 2006, 315). Dazu dienen offene Fragen, welche in Gruppen gefasst und je Gruppe in Haupt- und Detailfragen untergliedert werden. Oberstes Ziel eines Leitfadeninterviews ist es dennoch, so wenig wie möglich fragen zu müssen, um alle zur Beantwortung der Forschungsfragen notwendigen Informationen zu bekommen. Nichtsdestotrotz steuert der Interviewer das Gespräch und sorgt mit seinen gezielten Fragen dafür, dass der Experte die nötigen Informationen liefert (vgl. GLÄSER und LAUDEL, 2010, 112). Wird ein solches Interview mit Experten geführt, ist es weiters wichtig, sich im Vorfeld ein umfangreiches Wissen zu den befragten Themen anzueignen, um den Experten zu signalisieren, dass man genau weiß, wovon der Interviewpartner sowie man selbst spricht (vgl. GLÄSER und LAUDEL, 2010, 150).

Für die vorliegende Arbeit eignet sich das leitfadengestützte Experteninterview für die Datenerhebung, da sich einerseits das Forschungsinteresse lediglich auf ein spezielles Phänomen, die interkommunale Zusammenarbeit als Zukunftsperspektive für das Lavanttal, bezieht und andererseits verlangt die Komplexität des Phänomens, eine Offenheit für jegliche Informationen, welche die Experten dazu geben können. Außerdem handelt es sich bei der interkommunalen Zusammenarbeit um ein Phänomen, welches sich über alle Angelegenheiten, welchen eine Gemeinde nachkommen muss oder will, erstreckt, wodurch erwartet wird, dass Experten, die täglich mit den Aufgaben einer Gemeinde konfrontiert sind, das notwendige Wissen zur Beantwortung der Forschungsfragen aufweisen.

5.2.2 Auswahl der Experten und Durchführung der Interviews

Als Interviewpartner wurden die Bürgermeister und Amtsleiter der neun Gemeinden des Lavanttals gewählt. Die Bürgermeister weisen ein kommunalpolitisches Expertenwissen zur eigenen Gemeinde auf, während die Amtsleiter ein umfangreiches verwaltungstechnisches Wissen besitzen. Dadurch soll ein möglichst umfassendes Bild der bisher betriebenen interkommunalen Zusammenarbeit sowie von deren Potenzial für das Lavanttal erlangt werden.

Der für die Erhebung verwendete Interviewleitfaden wurde auf Basis der vorangegangenen Literaturrecherche erstellt. Er besteht aus einer erzählgenerierenden Einstiegsfrage, vier Fragen zur persönlichen Einstellung bezüglich der interkommunalen Zusammenarbeit als Alternative zur Erledigung von kommunalen Angelegenheiten, fünf Fragen zur interkommunalen Zusammenarbeit in Bezug auf die eigene Gemeinde, eine Frage zur interkommunalen Zusammenarbeit mit Bezug auf das gesamte Lavanttal und eine abschließende Frage nach sonstigen Anmerkungen zur interkommunalen Zusammenarbeit.

Die Interviewpartner wurden per Email oder telefonisch kontaktiert und kurz über den Inhalt der Arbeit informiert. Anschließend wurde ein Termin für ein persönliches Face-to-Face Interview ausgemacht. Der Erhebungszeitraum erstreckte sich von 15. Februar 2016 bis 11. März 2016. Um eine möglichst ungezwungene und natürliche Gesprächssituation herzustellen, wurden die Interviews an den Arbeitsplätzen der Befragten durchgeführt. Die Interviews wurden mit dem Tonaufnahmegerät „Digital Voice Rekorder DS-2300“ von Olympus aufgezeichnet und mit dem Programm Microsoft Word transkribiert. Ein Bürgermeister verweigerte die Tonaufnahme und es wurde während dem Interview händisch mitgeschrieben. Die Dauer der Interviews betrug, je nach Gesprächspartner, 35 bis 75 Minuten. Damit nicht auf die Identität der untersuchten Personen geschossen werden kann, wurden die Interviews bei der Transkription anonymisiert. Lediglich die Information, ob es sich bei den Experten um einen Amtsleiter oder einen Bürgermeister handelt, wurde in die Analyse übernommen. Für ein besseres Verständnis bei der Transkription wurde außerdem der Dialekt ins Hochdeutsche übertragen. Die Transkripte umfassen 102 Seiten.

5.2.3 Die schriftliche Befragung mittels Fragebogen

Neben der qualitativen Erhebung mittels Experteninterview wird eine schriftliche Befragung mit Hilfe eines standardisierten Fragebogens vorgenommen. Eine solche standardisierte Befragung ermöglicht es, die Ergebnisse zu messen und erhöht deren Vergleichbarkeit (vgl. LAMNEK, 2010, 733). Die Befragung mittels Fragebogen hat den Vorteil, dass sie kostengünstig durchführbar ist und man quantitative fassbare Informationen relativ schnell und einfach in Erfahrung bringen kann. Entscheidende Nachteile sind jedoch die Unkontrollierbarkeit der Erhebungssituation, die Notwendigkeit einer für jeden Befragten verständlichen Formulierung sowie die Unsicherheit, von wem der Fragebogen wirklich ausgefüllt wurde (vgl. BORTZ und DÖRING, 2006, 252). Nachdem bei dieser Arbeit der befragte Personenkreis mit 18 Personen überschaubar ist, wurde die schriftliche Befragung mittels Fragebogen direkt im Anschluss an das qualitative Experteninterview durchgeführt. Somit kann gewährleistet werden, dass alle Befragten den Fragebogen selbst

ausfüllen, und etwaige Verständnisprobleme bei der Beantwortung des Fragebogens können beseitigt werden. Da es sich bei diesem Fragebogen um ein standardisiertes Erhebungsinstrument handelt, sind die Fragen geschlossen formuliert. Dem Befragten werden alle Antwortmöglichkeiten vorgelegt und er muss lediglich seine Antwort auswählen (vgl. ATTESLANDER, 2003, 162). Wie auch bei einem Interviewleitfaden ist es wichtig, dass die Fragen so formuliert werden, dass sie auf die Sprachgewohnheiten der Auskunftspersonen ausgerichtet sind (vgl. BORTZ und DÖRING, 2006, 253).

5.2.4 Aufbau des Fragebogens

Der vorliegende Fragebogen besteht aus einer A3 Seite mit den Fragen und der Beantwortungstabelle. Die Fragen befinden sich in der Beantwortungstabelle auf der horizontalen Achse und auf der vertikalen Achse befinden sich 29 Angelegenheiten, denen eine Gemeinde auf ihrem Gemeindegebiet nachkommt. Diese 29 Angelegenheiten wurden auf Grundlage der vorangegangenen Literaturrecherche formuliert, jedoch gibt es in der Tabelle noch Platz, sollten von den Befragten etwaige weitere Angelegenheiten genannt werden. Diese etwas untypische Gestaltung wurde gewählt, damit die Befragten nicht je Angelegenheit ein eigenes Fragebogenblatt ausfüllen müssen und ein zügiger Antwortfluss gewährleistet werden kann.

Bei den ersten vier Fragen handelt es sich um geschlossen Fragen zur Erhebung der bisher betriebenen interkommunalen Zusammenarbeit, um überhaupt ein Bild zu bekommen, in welchen Angelegenheiten und unter welchen Gemeinden, seit wann und auf welcher Basis zusammengearbeitet wird. Die nächsten fünf Fragen sind hingegen Feststellungen mit Bezug zur interkommunalen Zusammenarbeit, welche je Angelegenheit einzuschätzen sind. Die ersten vier Feststellungen beziehen sich auf die Wahrnehmung der interkommunale Zusammenarbeit sofern in einer Angelegenheit bereits kooperiert wird und erlauben das ziehen von Rückschlüssen auf den Erfolg der bisher betriebenen interkommunalen Zusammenarbeit. Die letzte Feststellung bezieht sich auf die Angelegenheiten, in denen bisher noch nicht interkommunal zusammengearbeitet wird. Es soll ermittelt werden, in welchen Angelegenheiten eine interkommunale Zusammenarbeit für die eigene Gemeinde aus Sicht der kommunalen Vertreter zukünftig sinnvoll wäre. Die Zustimmung der Bürgermeister und Amtsleiter zu den Feststellungen wird anhand einer vierstufigen Likert-Skala („trifft zu“ bis „trifft nicht zu“) gemessen. Nach BORTZ und DÖRING ist eine solche Einstufung von Behauptungen besser zur Erkundung von Positionen, Meinungen und Einstellungen geeignet, als eine Frage, da durch geschickte oder gar provozierende Wortwahl auch unsichere Personen zu eindeutigen Stellungnahmen veranlasst werden (vgl. BORTZ und DÖRING, 2006, 254). Mit der letzten

Frage soll herausgefunden werden, welches Ziel in den bereits interkommunal organisierten Angelegenheiten verfolgt wird.

5.2.5 Die Dokumentenanalyse

Neben den Experteninterviews und der schriftlichen Befragung wird eine Dokumentenanalyse der Gemeinderatsprotokolle der neun Gemeinden des Lavanttals sowie der Verträge und Vereinbarungen der interkommunalen Organisationen vorgenommen. Bei dieser Dokumentenanalyse handelt es sich um ein nichtreaktives Verfahren der Datenerhebung, bei dessen Durchführung der Forscher keine verfälschenden Einflüsse auf die untersuchten Personen, Ereignisse oder Prozesse ausüben kann (vgl. BORTZ und DÖRING, 2006, 325). Durch die Dokumentenanalyse können zwar Fakten und Ereignisse erhoben werden, die Einstellungen und Beweggründe, die zu diesen Ereignissen geführt haben, können jedoch meisten nicht ermittelt werden. Daher wird diese Methode, so wie in der vorliegenden Arbeit, oft zur Ergänzung und Kontrolle von Daten aus Beobachtungen, Interviews oder Befragungen verwendet (vgl. LAMNEK, 2010, 456).

Bei der Analyse der Gemeinderatsprotokolle werden die Protokolle des Zeitraums 2006 bis 2015 herangezogen, da 2006 die Verwaltungsgemeinschaft Wolfsberg aufgelöst wurde und es außer bei der Tierkadaververwertung, der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung davor keine nennenswerten Bestrebungen zur freiwilligen Zusammenarbeit gegeben hatte (vgl. THONHAUSER, 2016, s.p.). Bei der Dokumentenanalyse der Gemeinderatsprotokolle werden die Tagesordnungspunkte, welche sich in irgendeiner Form mit einer interkommunalen Zusammenarbeit befassen, identifiziert und extrahiert. In der Datenauswertung wird das aus der Dokumentenanalyse gewonnene Material mit den Ergebnissen der anderen Erhebungsmethoden zusammengeführt und abgeglichen.

Die Analyse der Vereinbarungen und Verträge der interkommunalen Organisationen dient der Überprüfung und Ergänzung der Informationen zur bisher betriebenen Zusammenarbeit aus den Fragebögen.

5.3 Verwendete Methoden der Datenauswertung

5.3.1 Die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring

Das durch die Experteninterviews und die Dokumentenanalyse gewonnene Material wird mittels der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring ausgewertet, da sich deren explorative und deskriptive Ausrichtung gut zur Beantwortung der gestellten Forschungsfragen eignet. Dieses Auswertungssystem umfasst je Schriftstück (Transkript, Vertrag, Protokoll) drei Schritte. Zuerst erfolgt eine Zusammenfassung des Ausgangstextes. Dabei wird das Material durch Wegstreichen ausschmückender Redewendungen sowie Zusammenfassen ähnlicher Aussagen soweit reduziert, bis nur noch die für die Beantwortung der Forschungsfragen wesentlichen Inhalte erhalten bleiben (vgl. MAYRING, 2010, 65). Im nächsten Schritt wird eine Explikation durchgeführt. Unklare Textteile werden durch das Heranziehen von zusätzlichem Material aus anderen Interviewpassagen oder weiteren Datenquellen, wie den Gemeinderatsprotokollen, verständlich gemacht (vgl. BORTZ UND DÖRING, 2006, 332). Im letzten Schritt wird das Material anhand der zu beantwortenden Forschungsfragen inhaltlich strukturiert.

Die drei Analyseschritte erfolgten mittels eines computergestützten codierenden Verfahrens. Bei diesen Codes handelt es sich um Werkzeuge zur Phänomenklassifizierung mit der Möglichkeit der Bildung von Unterklassen. Die Codes dienen dazu, die vorliegenden Texte zu segmentieren, sortieren, analysieren und interpretieren. Durch die menschliche Interpretationsleistung werden für die Fragestellung relevante Textinhalte identifiziert und dem entsprechenden Textteil können ein oder mehrere Codes zugewiesen werden. Die Länge eines codierten Textteiles ist so zu wählen, dass das Segment auch außerhalb des Herkunftstextes verständlich ist (vgl. KUKARTZ, 2007, 62). Wenn sich beispielsweise die befragten Gemeindevertreter über die Gründe für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit äußerten, erhält dieses Segment den Code „Gründe IKZ“.

In der Forschungspraxis gibt es zwei Vorgehensweisen, um Codes zu definieren. Zum einen gibt es die deduktive Vorgehensweise, bei der die Codes aus der bestehenden Theorie gebildet werden, und zum anderen die induktive Vorgehensweise, bei der die Codes erst im Laufe der Analyse des Textes gebildet werden (vgl. KUKARTZ, 2007, 60). In der Praxis der qualitativen Forschung sind Mischformen gängig, bei denen ein aus der Theorie gebildeter Codeplan bei der Analyse des Materials ergänzt und verfeinert wird (vgl. BORTZ UND DÖRING, 2006, 330). Eine solche Mischform wurde auch in der vorliegenden Arbeit gewählt. Der grobe Codeplan entstand bereits vor der Auswertung der Interviews aus der Theorie und dem Interviewleitfaden. Während des Codiervorgangs wurden weitere Codes aus dem Textmaterial heraus definiert sowie bestehende Codes verfeinert. Erst mit

Ende der Auswertung der Interviews wurde der Codeplan, welcher im Anhang zu finden ist, fertig gestellt.

5.3.2 Die soziale Netzwerkanalyse zur Auswertung der quantitativen Daten

Die Netzwerkanalyse kommt aus den Politikwissenschaften und ist eine Methode zur Darstellung und Auswertung der Struktur von Netzwerken und ihrer Dynamik (vgl. HOLLSTEIN und STRAUS, 2006, 11). Ein Netzwerk ist aus Sicht der sozialen Netzwerkanalyse eine Gruppe von Akteuren, die miteinander über Beziehungen verbunden sind (vgl. RÜRUP et al., 2015, 19). Akteure in einem Netzwerk können Individuen, Familien, Haushalte, Organisationen, Institutionen oder Nationen sein. Beispiele für Beziehungen sind Verwandtschaftsbeziehungen, Informationsaustausch, Macht, emotionale Nähe oder Arbeits- und Kooperationsbeziehungen (vgl. HOLLSTEIN und STRAUS, 2006, 14). In dieser Arbeit sind die neun Gemeinden des Lavanttals die Akteure und die interkommunalen Zusammenarbeiten in den jeweiligen Angelegenheiten sind die zu analysierenden Beziehungen. Eine solche Form der Netzwerkanalyse, wo zwischen zwei Akteuren mehrere Beziehungen bestehen können, gibt es bisher nur in der Verkehrsplanung, wo eine Haltestelle (Akteur) von verschiedensten Verkehrsmitteln (Beziehung) angefahren wird (vgl. EASLEY und KLEINBERG, 2010, 32).

Bei der interkommunalen Zusammenarbeit handelt es sich um eine ungerichtete Kooperationsbeziehung zwischen den Akteuren, da diese nur zwei Ausprägungen haben kann: Entweder sie ist vorhanden oder nicht. Somit ergibt sich eine symmetrische Matrix in der sich das linke untere Dreieck an der Diagonale mit dem oberen rechten Dreieck spiegeln lässt. Erkenntnisse über das Netzwerk erlangt man, indem Zeilen oder Spalten miteinander verglichen werden. Bei der interkommunalen Zusammenarbeit zwischen den neuen Gemeinden des Lavanttals lässt sich durch diesen Vergleich der Zeilen und Spalten ableiten, in welchem Ausmaß die interkommunale Zusammenarbeit in den einzelnen Gemeinden bereits praktiziert wird und wie ähnlich sich die Gemeinden hinsichtlich der Intensität der bereits betriebenen Zusammenarbeit sind. Graphisch wird das Netzwerk mit Hilfe sogenannter Soziogramme dargestellt, wodurch sich relativ schnell Erkenntnisse über strukturelle Eigenschaften, wie die Intensität der Beziehungen oder die Bildung von Subgruppen, ableiten lassen (siehe Abbildung 7). Die Gemeinden werden in diesem Soziogramm als Punkte dargestellt, während die Kooperationsbeziehungen im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit als Linien veranschaulicht werden, welche die Punkte verbinden (vgl. RÜRUP et al., 2015, 20ff).

Abbildung 7: Ungerichtetes und gerichtetes Soziogramm Quelle: RÜRUP et al., 2015, 22

Die soziale Netzwerkanalyse unterscheidet zwei Typen von Netzwerken, das Gesamtnetzwerk und das Ego-Netzwerk. Während das Ego-Netzwerk ein um einen Akteur herum verankertes soziales Netzwerk darstellt, versucht das Gesamtnetzwerk alle im Hinblick auf eine bestimmte Fragestellung erforderlichen Akteure und Beziehungen zu erfassen (vgl. RÜRUP et al., 2015, 23ff). In dieser Arbeit handelt es sich um ein Gesamtnetzwerk, dessen Abgrenzungskriterium die Bezirksgrenzen des Bezirkes Wolfsberg darstellen. Die Erhebung von Gesamtnetzwerken ist aufwändiger als die Erhebung von Ego-Netzwerken, dafür lässt sich eine Vielzahl von Analysen zur Struktur des Netzwerkes durchführen. Es kann beispielsweise ermittelt werden, ob Clusterstrukturen vorhanden sind oder welche Akteure eine zentrale Rolle im Netzwerk einnehmen. Auf der Ebene des Gesamtnetzwerkes lässt sich weiters dessen Dichte analysieren, während auf der Beziehungsebene die Stärke der Beziehung zwischen den einzelnen Akteuren betrachtet werden kann (vgl. RÜRUP et al., 2015, 23ff).

5.3.3 Statistische Methoden zur Auswertung der quantitativen Daten

Zur Auswertung der Antworten auf die fünf Feststellungen des Fragebogens, werden Kreuztabellen mit dem Statistikprogramm SPSS – Statistical Product and Service Solutions – erstellt und analysiert. Kreuztabellen, auch Kontingenztabellen genannt, dienen der Darstellung absoluter oder relativer Häufigkeiten bestimmter Ausprägungen von Merkmalen (vgl. RAAB-STEINER und BENESCH, 2012, 86). In dieser Arbeit werden je Angelegenheit und je Feststellung die Ausprägung der Zustimmung und die Funktion der befragten kommunalen Vertreter zueinander in Beziehung gesetzt sowie etwaige Zusammenhänge überprüft (vgl. BORTZ UND DÖRING, 2006, 142). Die Funktion der Vertreter befindet sich in der Kreuztabelle in den Zeilen und die Antwortmöglichkeiten zu den Feststellungen in den Spalten (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Aufbau einer Kreuztabelle

Quelle: Eigene Darstellung nach RAAB-STEINER und BENESCH, 2013, 133

		Feststellung				
		++	+	-	--	
Funktion	Bürgermeister	a	b	c	d	a+b+c+d
	Amtsleiter	e	f	g	h	e+f+g+h
		a+e	b+f	c+g	d+h	n

Wenn die Kreuztabelle einen Zusammenhang vermuten lässt, kann mittels eines Chi²-Tests überprüft werden, ob dieser statistisch signifikant ist. Diese statistische Signifikanz tritt dann ein, wenn der Chi²-Test einen p-Wert von 5 % oder weniger ergibt. Nachdem es sich bei 18 befragten Personen um eine relativ kleine Stichprobe handelt, ist der Freeman-Halton-Test, eine Spezialform des Chi²-Tests anzuwenden, welcher auch mit Zellenwerten unter 5 eine statistische Signifikanz ermitteln kann (vgl. RAAB-STEINER und BENESCH, 2012, 132ff).

6. Ergebnisse der empirischen Erhebung

6.1 Netzwerkanalyse zur bisherigen interkommunalen Zusammenarbeit im Lavanttal

Bevor die Ergebnisse dieser Fallstudie zur interkommunalen Zusammenarbeit im Lavanttal genauer betrachtet werden, ist festzuhalten, dass kleine und situative Zusammenarbeiten, wie das zur Verfügung stellen von Geräten des Bauhofs, bewusst nicht in die Betrachtung einbezogen wurden. Beispielsweise besitzt St. Georgen eine Straßenwalze, welche St. Paul auf Stundenbasis ausleiht, der Bauhof der Stadtgemeinde Wolfsberg bietet anderen Gemeinden die Möglichkeit, einzelne Maschinen oder Gerätschaften zu einem zuvor fixierten Stundensatz auszuleihen, bei Schneeräumungen wird in vielen Fällen nicht direkt an der Gemeindegrenze gestoppt und bei Bedarf vertreten Standesbeamte ihre Kollegen in anderen Gemeinden. Außerdem gibt es bezirkswelt einmal jährlich ein Bürgermeistertreffen und ein Amtsleitertreffen sowie ein eigenes Amtsleitertreffen der Amtsleiter der drei Gemeinden des Oberen Lavanttals. Diese informellen Treffen werden in weiterer Folge ebenfalls nicht als interkommunale Zusammenarbeit betrachtet. Diesen Treffen liegen keine bestimmten Angelegenheiten zugrunde, sondern sie dienen dem Austausch über aktuelle Themen. In dieser Arbeit wird erst dann von einer interkommunalen Zusammenarbeit gesprochen, wenn sie einen längerfristigen und regelmäßigen Charakter aufweist. Ausgehend von dieser Definition findet im Lavanttal in dreizehn Angelegenheiten bereits eine Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden statt, wobei sich die Anzahl der interkommunal erledigten Angelegenheiten von Gemeinde zu Gemeinde stark unterscheidet.

Tabelle 4: Übersicht über die interkommunale Zusammenarbeit im Lavanttal im Jahr 2016

Quelle: Eigene Darstellung

Angelegenheiten	Gemeinden									Organisations-form
	Bad St. Leonhard	Frantschach-St. Gertraud	Lavamünd	Preitenegg	Reichenfels	St. Andrä	St. Georgen	St. Paul	Wolfsberg	
Abfallentsorgung										GV
Abwasserbeseitigung										GV
Altenbetreuung										GV
Baudienst										prV
Bestattung										prV
Betreuung von Grünflächen										prV
Neue Mittelschule										GV
Regulierung der Lavant										GV
Straßenerhaltung										prV
Tierkadaverentsorgung										prV
Tourismus										GmbH
Wasserversorgung										GV
Winterdienst										Inf

	Derzeitige Zusammenarbeit, wenn nur eine vorhanden	GV = Gemeindeverband
	Derzeitige Zusammenarbeit, wenn zweite vorhanden	prV = privatrechtlicher Vertrag
	Derzeit keine Zusammenarbeit	Inf = Informelle Zusammenarbeit

Tabelle 4 zeigt, welche Gemeinden in welchen Angelegenheiten bereits zusammenarbeiten. Derzeit gibt es in 13 Angelegenheiten eine interkommunale Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden des Bezirks Wolfsberg, wobei in drei Angelegenheiten in je zwei voneinander unabhängigen Organisationsformen interkommunal zusammengearbeitet wird. Insgesamt wurde je sieben Mal die Organisationsformen Gemeindeverband und privatrechtlicher Vertrag gewählt und je einmal die GmbH und die informelle Zusammenarbeit. In den Angelegenheiten Abwasserbeseitigung, Baudienst und Tierkadaverentsorgung gibt es im Lavanttal je zwei voneinander unabhängige Formen der Zusammenarbeit. Bei der Abwasserbeseitigung und der Tierkadaverentsorgung hat dies topographische Gründe. Währenddessen handelt es sich beim Baudienst um zwei Bau-Sachverständige der Gemeinde Wolfsberg, welche auf Basis zweier separater Werkverträge den Gemeinden Reichenfels und St. Paul zur Verfügung gestellt werden, ohne dass die zwei beziehenden Gemeinden bei dieser Angelegenheit in Kontakt miteinander treten.

Abbildung 8: Gesamtnetzwerk der derzeitigen interkommunalen Zusammenarbeit im Lavanttal
Quelle: Eigene Darstellung

Die Angelegenheiten Abfallentsorgung, Altenbetreuung – als Sozialhilfeverband – und Neue Mittelschule – als Schulgemeindeverband – spannen als bezirksweite Pflichtverbände ein Grundnetzwerk zwischen allen Gemeinden (siehe Abbildung 8). Die 13 restlichen Zusammenarbeiten erfolgen freiwillig und nicht alle Gemeinden sind daran beteiligt. Preitenegg, welches sich in der Abbildung oben links befindet, arbeitet mit den anderen Gemeinden am wenigsten zusammen. Der Grund dafür ist die geographisch ungünstige Lage der Gemeinde im Bezirk. Durch den langen, schmalen Twimberger Graben sind die drei Gemeinden des Oberen Lavanttals von den Gemeinden des Unteren Lavanttals etwas isoliert, was eine interkommunale Zusammenarbeit in vielen Angelegenheiten schwierig macht. Die Gemeinde Preitenegg selbst ist zusätzlich vom restlichen Oberen Lavanttal durch den Waldensteiner Graben getrennt und auch ihre Lage als Randgemeinde des Lavanttals auf über 1.000 m Seehöhe beschränkt die Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit. Neben den drei Pflichtverbänden arbeitet Preitenegg mit den beiden anderen Gemeinden des Oberen Tals in den Angelegenheiten Abwasserbeseitigung und Tierkadaverentsorgung zusammen. Wie in Abbildung 8 ersichtlich ist, entsteht aus den Gemeinden Bad St. Leonhard, Preitenegg und Reichenfels eine Subgruppe, welche intern freiwillig intensiver zusammenarbeitet als mit den restlichen Gemeinden des Bezirkes.

Mit Ausnahme von Preitenegg arbeiten die Gemeinden des Lavanttals im „Wasserverband Lavant“ seit 1959 und im Tourismus seit 1972 zusammen. Der Wasserverband Lavant kümmert sich um die Böschungspflege sowie die Wartung und Erhaltung aller im Verbandsgebiet befindlichen Regulierungen der Lavant. Die Gemeinden Bad St. Leonhard, Frantschach – St. Gertraud, Lavamünd, Reichenfels, St. Andrä, St. Georgen, St. Paul und Wolfsberg sind Mitglieder im Wasserverband Lavant, da der Fluss Lavant durch deren Gemeindegebiet fließt. Im Tourismus findet trotz des Nadelöhrs Twimberger Graben eine Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden des Oberen und Unteren Lavanttals statt, da diese Angelegenheit nicht so sehr von stationären Einrichtungen abhängig ist, wie beispielsweise die Kinderbetreuung. Während Bad St. Leonhard derzeit in keiner weiteren Angelegenheit einer Zusammenarbeit nachgeht, betreibt Reichenfels trotz seiner Randlage als nördlichste Gemeinde im Baudienst seit 2004 eine interkommunale Zusammenarbeit mit Wolfsberg.

Lavamünd übt aufgrund seiner Randlage als südlichste Gemeinde des Lavanttals am zweitwenigsten interkommunale Zusammenarbeit nach Preitenegg aus. Die anderen fünf Gemeinden des Unteren Lavanttals arbeiten neben der Abfallentsorgung, der Altenbetreuung, der Neue Mittelschule, dem Tourismus und der Regulierung der Lavant auch in der Abwasserbeseitigung zusammen. Die Wasserversorgung wird hingegen nur von den Gemeinden St. Andrä, St. Georgen, St. Paul und Wolfsberg seit 1993 gemeinschaftlich durchgeführt. Wie zwischen den Gemeinden des Oberen Lavanttals gibt es im Unteren Lavanttal zwischen den beiden kleineren Gemeinden St. Georgen und

St. Paul seit der Ausgemeindung von St. Georgen im Jahr 1991 eine Zusammenarbeit bei der Tierkadaverentsorgung. Weiters bedient sich die Gemeinde St. Paul im Baudienst sowie bei der Bestattung einer Zusammenarbeit mit der Gemeinde Wolfsberg. Neben den schon genannten sieben Angelegenheiten arbeitet die Gemeinde St. Andrä mit den Gemeinden Wolfsberg und Frantschach-St. Gertraud im Winterdienst zusammen. Zudem arbeitet die Gemeinde Frantschach – St. Gertraud, welche 1997 nach 18 Jahren aus der Gemeinde Wolfsberg wieder ausgegliedert wurde, auch bei der Betreuung von Grünanlagen und in der Straßenerhaltung mit der Gemeinde Wolfsberg zusammen.

Das in Abbildung 8 skizzierte Gesamtnetzwerk der derzeitigen interkommunalen Zusammenarbeit im Lavanttal zeigt durch die Anzahl an Linien, welche zu einer Gemeinde laufen, wie stark diese mit anderen Gemeinden der Region zusammenarbeitet. Die Gemeinde Wolfsberg, welche mit Abstand die größte Gemeinde des Lavanttals ist, spielt eine zentrale und wichtige Rolle, da sie die meisten Beziehungen mit anderen Gemeinden aufweist. Am intensivsten arbeitet Wolfsberg mit den Gemeinden Frantschach – St. Gertraud und St. Paul zusammen, knapp gefolgt von Wolfsberg und St. Andrä beziehungsweise St. Georgen und St. Paul. Abbildung 8 zeigt außerdem, dass St. Paul trotz seiner durchschnittlichen Größe am zweitintensivsten mit anderen Gemeinden zusammenarbeitet, während sich St. Andrä, als zweitgrößte Gemeinde des Bezirkes, nicht so stark von den restlichen Gemeinden des Unteren Lavanttals abhebt.

6.2 Aufgelöste und geplante interkommunale Zusammenarbeit im Lavanttal

In zwei Angelegenheiten gab es eine Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden des Lavanttals, welche mittlerweile aufgelöst wurde (siehe Tabelle 5). Zum einen existierte eine Verwaltungsgemeinschaft, bei der alle Gemeinden des Bezirkes beteiligt waren. Aufgabe dieser Verwaltungsgemeinschaft war die Vorschreibung der Grundsteuer und der Fremdenverkehrsabgabe. Außerdem verfügte sie über drei Bausachverständige, welche die Verwaltungsgemeinschaft den Mitgliedsgemeinden zu Verfügung gestellt hat. Mit Ende 2006 wurde die Verwaltungsgemeinschaft jedoch aufgelöst, da deren Ausgestaltung für alle Vertreter nicht mehr zeitgemäß war. Die technische Entwicklung im EDV-Wesen hat die Abgabeneinhebung vereinfacht und die Gemeinden sind zu dem Entschluss gekommen, dass sie diese selbstständig effizienter, kostengünstiger und bürgernäher erledigen können. Bei den Bausachverständigen erwarteten sich die kleineren Gemeinden von der Auflösung der interkommunalen Zusammenarbeit eine Kostenreduktion, da diese Sachverständigen nicht mehr permanent entsprechend dem Verteilungsschlüssel gezahlt werden mussten, sondern auf Stundenbasis zugekauft werden konnten. Die größeren Gemeinden hatten sowieso schon immer ihren eigenen Bausachverständigen. Das Personal der Verwaltungsgemeinschaft wurde auf die Gemeinden des Bezirkes aufgeteilt und die Regionalmanagement Lavanttal GmbH als Nachfolger mit

neuen Aufgabenschwerpunkten gegründet. Ein Bürgermeister und zwei Amtsleiter sind jedoch der Meinung, dass es sinnvoller gewesen wäre, wenn man die Verwaltungsgemeinschaft, welche im Gegensatz zur neu gegründeten GmbH auch hoheitliche Angelegenheiten erledigen kann, modernisiert und mit mehr Leben erfüllt hätte.

Eine weitere interkommunale Zusammenarbeit, welche aufgelöst wurde, erfolgte ebenfalls im Baudienst. Die Gemeinde Lavamünd übernahm von der Verwaltungsgemeinschaft, nach deren Auflösung im Jahr 2006, einen Bausachverständigen, welcher für die Gemeinden Lavamünd, St. Georgen und St. Paul die Angelegenheiten des Baudienstes wahrnahm. Diese Zusammenarbeit blieb jedoch nicht lange bestehen und löste sich 2008 aus kostentechnischen Gründen wieder auf.

Tabelle 5: Überblick über aufgelöste und geplante interkommunale Zusammenarbeit im Lavanttal

Quelle: Eigene Darstellung

Angelegenheiten	Gemeinden								
	Bad St. Leonhard	Frantschach-St. Gertraud	Lavamünd	Preitenegg	Reichenfels	St. Andrä	St. Georgen	St. Paul	Wolfsberg
Abgabeneinhebung									
Baudienst									
Betriebsansiedlung									
Kinderbetreuung									

aufgelöste Zusammenarbeit, wenn es nur eine gab
 aufgelöste Zusammenarbeit, wenn es eine zweite gab
 geplante Zusammenarbeit
 keine aufgelöste / keine geplante Zusammenarbeit

Wie Tabelle 5 zeigt, gibt es derzeit in zwei Angelegenheiten konkrete Bestrebungen, eine interkommunale Zusammenarbeit aufzunehmen. Zum einen planen die drei Gemeinden des Oberen Lavantals in der Kinderbetreuung eine Zusammenarbeit bei der Errichtung und Betreibung einer Kindertagesstätte. Dazu fand im Frühjahr 2016 auf Initiative von Bad St. Leonhard unter der Bevölkerung der drei Gemeinden eine Bedarfserhebung statt. Die Gründe der Gemeinden, in dieser Angelegenheit zusammenzuarbeiten, sind zum einen, dass keine von ihnen alleine eine Tagesstätte auslasten könnte, und zum anderen gibt es bei einer gemeindeübergreifenden Errichtung einer solchen Einrichtung eine erhöhte finanzielle Unterstützung durch das Land Kärnten.

Das andere Projekt ist die Bildung eines interkommunalen Gewerbeparks auf dem Gemeindegebiet von St. Paul, an dem sich die drei südlichsten Gemeinden des Lavantals Lavamünd, St. Georgen und

St. Paul beteiligen wollen. Das Grundstück wurde bereits von der Gemeinde St. Paul angekauft und es laufen gerade die Verhandlungen zwischen den Gemeinden. Die drei strukturschwachen Gemeinden erwarten sich dadurch einen kleinen wirtschaftlichen Aufschwung und eine Reduktion des Bevölkerungsabzuges sowie eine finanzielle Förderung der Zusammenarbeit durch das Land.

6.3 Verfolgte Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit im Lavanttal

Die Antworten auf die offene Frage „Welche Ziele wollen Sie durch die Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit erreichen?“ wurden von den Amtsleitern und Bürgermeistern frei formuliert und es waren Mehrfachnennungen möglich. Die Analyse dieser Antworten zeigt, dass in 12 der 13 Angelegenheiten, welche im Lavanttal bereits interkommunal erledigt werden, die Reduktion der Kosten ein Ziel der interkommunalen Angelegenheit darstellt.

Tabelle 6: Durch die derzeitige interkommunale Zusammenarbeit verfolgte Ziele

Quelle: Eigene Darstellung

Angelegenheiten	Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit								
	Reduktion der Kosten	Effizienzsteigerung	Verbesserung der Verhandlungsposition	Ausbau des Leistungsangebots	einheitliches Auftreten	Lukrieren von Förderungen	Verbesserung der Leistungsqualität	Risikoverteilung	Gesetzlicher Zwang
Abfallentsorgung									
Abwasserbeseitigung									
Altenbetreuung									
Baudienst									
Bestattung									
Betreuung von Grünflächen									
Neue Mittelschule									
Regulierung der Lavant									
Straßenerhaltung									
Tierkadaverentsorgung									
Tourismus									
Wasserversorgung									
Winterdienst									
Summe	10	2	3	2	1	1	3	2	2

verfolgte Ziele

In den Angelegenheiten Baudienst, Bestattung, Straßenerhaltung und Tierkadaverentsorgung ist nach Tabelle 6 die Reduktion der Kosten für die eigene Gemeinde sogar das einzige Ziel, welches durch die Zusammenarbeit verfolgt wird. Die am zweithäufigsten genannten Ziele sind in je drei Angelegenheiten die Verbesserung der Verhandlungsposition sowie die Verbesserung der Leistungsqualität. Eigentlich kein Ziel einer Zusammenarbeit, aber dennoch in den zwei Angelegenheiten Altenbetreuung und Neue Mittelschule angeführt, ist der gesetzliche Zwang zur interkommunalen Zusammenarbeit. Dieser Zwang wird von den Interviewpartnern sogar als der Hauptgrund für die interkommunale Zusammenarbeit in diesen beiden Angelegenheiten gesehen. Die Zusammenarbeit in der Altenbetreuung erfolgt seit 1959 auf Basis des Kärntner Mindestsicherungsgesetzes im Rahmen des gesetzlich geforderten Sozialhilfeverbandes. Die Neuen Mittelschulen und die polytechnische Schule des Lavanttals sind nach dem Kärntner Schulgesetz seit 1964 durch den Schulgemeindevorstand Wolfsberg interkommunal zu führen. Weitere Ziele, welche in den einzelnen Angelegenheiten durch die interkommunale Zusammenarbeit verfolgt werden, sind die Effizienzsteigerung, der Ausbau des Leistungsangebots, ein einheitliches Auftreten, das Lukrieren von Förderungen und die Risikoaufteilung.

6.4 Potenzial der interkommunalen Zusammenarbeit aus Sicht der kommunalen Vertreter des Lavanttals

In den 32 kommunalen Angelegenheiten, mit welchen sie im Fragebogen konfrontiert wurden, mussten die Amtsleiter und Bürgermeister mittels einer vierteiligen Skala angeben, ob die fünf vorgegebenen Feststellungen zur interkommunalen Zusammenarbeit ihrer Ansicht nach zutreffen oder nicht. Je Angelegenheit wurde bei jeder Feststellung der Freeman-Halton-Test durchgeführt, um zu überprüfen, ob ein signifikanter Unterschied zwischen den Einschätzungen der Amtsleiter und der Bürgermeister der Lavanttaler Gemeinden vorliegt. Unter den Amtsleitern und Bürgermeistern fällt die Zustimmung zu den Feststellungen in allen Angelegenheiten jedoch ähnlich aus, weshalb mit dem Freeman-Halton-Test nirgends ein statistisch signifikanter Unterschied zwischen den beiden befragten Gruppen festgestellt werden konnte.

6.4.1 Erfüllung der Erwartungen an die Zusammenarbeit in den interkommunal erledigten Angelegenheiten

Die Feststellung „Meine Erwartungen bezüglich der interkommunalen Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit wurden nicht erfüllt.“ trifft für die Mehrheit der Interviewpartner in den 13 Angelegenheiten, welche bereits interkommunal erledigt werden, nicht zu.

Abbildung 9: Zustimmung der Amtsleiter (AL) und Bürgermeister (BGM) zur Feststellung „Meine Erwartungen bezüglich der interkommunalen Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit wurden nicht erfüllt.“

Quelle: Eigene Darstellung

Im Tourismus, wo alle Gemeinden bis auf Preitenegg im Rahmen der Regionalmanagement Lavanttal GmbH zusammenarbeiten, ist der Anteil jener kommunalen Vertreter, für welche die Feststellung, dass die Erwartungen bezüglich der interkommunalen Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit nicht erfüllt wurden, zutrifft, am größten. Für vier der acht Amtsleiter und drei der acht Bürgermeister trifft diese Feststellung eher zu und für einen Amtsleiter trifft diese Feststellung zu. In den Interviews

führen die Amtsleiter und Bürgermeister an, dass ein einheitliches Auftreten und eine professionelle Vermarktung der Region Lavanttal die Grundgedanken für die Aufnahme der interkommunalen Zusammenarbeit im Tourismus waren. Die Interviews zeigen, dass sich die kommunalen Vertreter bei ihrer Einschätzung der touristischen Zusammenarbeit nicht rein auf den Tourismus bezogen haben, sondern auf die RML GmbH als Ganzes. Diese GmbH hat in ihrem Gesellschaftsvertrag die sechs Geschäftsfelder Infrastruktur, Wirtschaft, Tourismus, Bildung, Umwelt und Soziales formuliert, aktiv umgesetzt wird jedoch nur die Zusammenarbeit im Tourismus. Diese Tatsache bildet für die kommunalen Vertreter der acht Mitgliedsgemeinden der RML GmbH das Hauptargument für die geringere Erfüllung der in diese Zusammenarbeit gesetzten Erwartungen. Ein weiterer Grund ist, dass erwartet wurde, dass der Schulgemeindevorstand und der Sozialhilfeverband in die RML GmbH überführt werden, was jedoch bis heute nicht geschehen ist. Ein Amtsleiter führt außerdem an, dass den Gemeinden bezüglich der Umsatzsteuerpflicht der GmbH und der damit einhergehenden Vorsteuerabzugsberechtigung falsche Hoffnungen gemacht wurden, da sich der Vorsteuerabzug aufgrund der fast nicht vorhandenen Investitionen der RML GmbH in der Realität sehr in Grenzen hält.

Die mangelnde Erfüllung der Erwartungen an die interkommunale Zusammenarbeit trifft für einige kommunale Vertreter auch in den zwei bezirksübergreifenden Pflichtverbänden, Sozialhilfeverband in der Altenbetreuung und Schulgemeindevorstand bei den Neuen Mittelschulen, zu. Bei der Altenbetreuung ist der Anteil jener, die die Feststellung, dass die Erwartungen bezüglich der interkommunalen Zusammenarbeit nicht erfüllt wurden, für eher zutreffend erachten, bei den Bürgermeistern etwas höher als bei den Amtsleitern. Bei den Neuen Mittelschulen verhält es sich umgekehrt. In den Interviews begründen die kommunalen Vertreter die ausbleibende Erfüllung der Erwartungen in beiden Angelegenheiten damit, dass es kein Bedürfnis zur interkommunalen Zusammenarbeit, sondern lediglich einen gesetzlichen Zwang gab, wodurch auch keine Erwartungen vorhanden waren, welche durch die Zusammenarbeit hätten erfüllt werden können.

In der Abfallentsorgung und der Wasserversorgung trifft die Feststellung, dass die Erwartungen bezüglich der interkommunalen Zusammenarbeit nicht erfüllt wurden, für einzelne kommunale Vertreter eher zu. In den anderen acht Angelegenheiten trifft diese Feststellung für alle befragten kommunalen Vertreter eher nicht bis nicht zu, was eine weitgehende Erfüllung der Erwartungen an die interkommunale Zusammenarbeit in diesen Angelegenheiten bedeutet. Wie Abbildung 9 zeigt trifft in den Angelegenheiten Baudienst, Betreuung von Grünflächen, Straßenerhaltung und Winterdienst diese Feststellung sogar für keinen der Interviewpartner zu, was eine umfassenden Erfüllung der Erwartungen an die interkommunale Zusammenarbeit in diesen Angelegenheiten bedeutet.

6.4.2 Funktionieren der Zusammenarbeit in den interkommunal erledigten Angelegenheiten

In den Angelegenheiten Baudienst, Betreuung von Grünflächen und Winterdienst trifft die Feststellung „Die interkommunale Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit funktioniert hervorragend.“ für alle befragten kommunalen Vertreter, deren Gemeinde an der interkommunalen Zusammenarbeit in der jeweiligen Angelegenheit involviert ist, zu. Die geringste Zustimmung erhält diese Feststellung im Tourismus, bei den Neuen Mittelschulen und in der Altenbetreuung (siehe Abbildung 10). In diesen drei Angelegenheiten zeigt sich zudem, dass für jene kommunalen Vertreter, für die die Feststellung über die nicht erfüllten Erwartungen zutrifft, die Feststellung über das hervorragende Funktionieren der interkommunalen Zusammenarbeit nicht zutrifft.

Abbildung 10: Zustimmung der Amtsleiter (AL) und Bürgermeister (BGM) zur Feststellung „Die interkommunale Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit funktioniert hervorragend“

Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 10 veranschaulicht, dass im Tourismus, bei den Neuen Mittelschulen und in der Altenbetreuung der Anteil jener, die die Feststellung „Die interkommunale Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit funktioniert hervorragend“ für zutreffend erachten, bei den Amtsleitern geringer ausfällt als bei den Bürgermeistern. Der Freeman-Halton-Test kann jedoch, wie eingangs erwähnt, auch hier keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den Amtsleitern und Bürgermeistern feststellen.

6.4.3 Nutzen der Zusammenarbeit in den interkommunal erledigten Angelegenheiten

Die Feststellung „Meine Gemeinde zieht keinen hohen Nutzen aus der interkommunalen Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit.“ trifft für die Mehrheit der befragten kommunalen Vertreter in 12 der 13 bereits interkommunal erledigten Angelegenheiten nicht zu (Abbildung 11).

Abbildung 11: Zustimmung der Amtsleiter (AL) und Bürgermeister (BGM) zur Feststellung „Meine Gemeinde zieht keinen hohen Nutzen aus der interkommunalen Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit.“
Quelle: Eigene Darstellung

Im Tourismus trifft diese Feststellung hingegen für einen Amtsleiter zu und für sieben der neun Bürgermeister und drei der neun Amtsleiter trifft diese eher zu. Für den Großteil der kommunalen Vertreter, für welche in der Altenbetreuung und bei der Neuen Mittelschule die Feststellung, dass die Erwartungen bezüglich der interkommunalen Zusammenarbeit nicht erfüllt wurden, eher zutrifft, trifft auch die Feststellung, dass die eigene Gemeinde keinen hohen Nutzen aus der interkommunalen Zusammenarbeit in diesen Angelegenheiten zieht, eher zu. Die Interviewpartner begründen die erhöhte Zustimmung bei der Altenbetreuung dadurch, dass es im Lavanttal eine Vielzahl an privaten Alters- und Pflegeheimen verteilt über fast alle Gemeinden gibt, die deshalb für die eigene Bevölkerung näher und meist auch günstiger sind, als das einzige Heim des Sozialhilfeverbandes. Bei den Neuen Mittelschulen werden von den Interviewpartnern die hohen Beiträge, welche die eigene Gemeinde an den Schulgemeindeverband zu entrichten hat, als Argument für die erhöhte Zustimmung zu der Feststellung über den nicht vorhandenen Nutzen der interkommunalen Zusammenarbeit angeführt.

6.4.4 Intensivierungspotenzial der Zusammenarbeit in den interkommunal erledigten Angelegenheiten

Die Feststellung *„In dieser Angelegenheit ließe sich die bereits vorhandene interkommunale Zusammenarbeit noch intensivieren.“* trifft bei der Straßenerhaltung für alle kommunalen Vertreter der zwei beteiligten Gemeinden zumindest eher zu. Die Vertreter der Gemeinde Wolfsberg führen an, dass sie sich aufgrund der Größe und Ausstattung ihres Bauhofs durchaus vorstellen können, dass sie noch weitere Straßenzüge der Gemeinde Frantschach - St. Gertraud mitbetreuen.

Abbildung 12: Zustimmung der Amtsleiter (AL) und Bürgermeister (BGM) zur Feststellung „In dieser Angelegenheit ließe sich die bereits vorhandene interkommunale Zusammenarbeit noch intensivieren.“
 Quelle: Eigene Darstellung

Die Feststellung, dass sich die bereits vorhandene interkommunale Zusammenarbeit noch intensivieren ließe, trifft zudem in den Angelegenheiten Altenbetreuung, Betreuung von Grünflächen, Tourismus, Wasserversorgung und Winterdienst für mindestens 50 % der Interviewpartner zu (siehe Abbildung 12). Im Tourismus trifft diese Feststellung für je sechs Amtsleiter und sechs Bürgermeister zu. Aus den Interviews geht hervor, dass sich die befragten kommunalen Vertreter bei der Einschätzung des Intensivierungspotenzials, wie bei der Feststellung, dass die Erwartungen bezüglich der interkommunalen Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit nicht erfüllt wurden, nicht rein auf die Zusammenarbeit im Tourismus, sondern auf die RML GmbH als Ganzes beziehen. Vor allem für die Amtsleiter sollen in Zukunft nicht nur der Tourismus, sondern alle in den Statuten festgelegten Geschäftsfelder der RML GmbH bearbeitet werden. Die Amtsleiter wünschen sich außerdem, dass die derzeitigen Verbände, wie bei der Gründung versprochen, in die RML GmbH überführt werden. Sie fänden es zudem sinnvoll, wenn neue Projekte der

interkommunalen Zusammenarbeit möglichst über die RML GmbH laufen, um eine effiziente verwaltungstechnische zentrale Geschäftsstelle anstatt vieler verschiedenster Vereine und Verbände mit eigener Verwaltung im Lavanttal zu haben. Drei Bürgermeister finden zudem, dass sich die RML GmbH beim Tourismus auf einige Kerngebiete, wie beispielsweise Radfahren und Wandern, spezialisieren sollte, um nicht wie bisher ein breit gestreutes Angebot mit wenig Tiefgang zu bearbeiten.

Das Hauptargument für eine Intensivierung der Zusammenarbeit in der Altenbetreuung ist, dass die einzelne Gemeinde bei der Ausgestaltung des Angebots kaum Einfluss auf die privaten Leistungsanbieter im Bezirk nehmen kann, während sie in den Gremien des Verbandes vertreten ist. Ein Bürgermeister sagt jedoch, dass eine Intensivierung der Zusammenarbeit schwierig sein wird, da der Verband, die Chance selbst aktiv zu werden, schon viel zu lange vertan hat. Zwei weitere Interviewpartner sehen in der Erweiterung der Leistungen des Verbandes um ein bezirksweites Angebot von Essen auf Rädern für den wachsenden Anteil an älteren Gemeindebürgern ein großes Intensivierungspotenzial für die interkommunale Zusammenarbeit in der Altenbetreuung an. Bei der Betreuung von Grünflächen, der Wasserversorgung und dem Winterdienst trifft die Feststellung, dass sich die bereits vorhandene interkommunale Zusammenarbeit noch intensivieren ließe, zwar für mindestens 50 % der befragten kommunalen Vertreter zu, ein eindeutiges Argumentationsmuster warum und wie sich die interkommunale Zusammenarbeit in diesen drei Angelegenheiten noch intensivieren ließe, geht aus den an die Befragung anschließenden Interviews nicht hervor.

Abbildung 12 zeigt, der Anteil jener kommunalen Vertreter, für welche die Feststellung, dass sich die bereits vorhandene interkommunale Zusammenarbeit noch intensivieren ließe, zutrifft, in der Tierkadaverentsorgung und bei der Regulierung der Lavant am geringsten ausfällt. Die Interviewpartner sehen in diesen beiden Angelegenheiten keinen Bedarf nach einer Intensivierung der Zusammenarbeit, sondern fordern höchstens eine noch etwas effizientere Arbeitsweise.

6.4.5 Sinnhaftigkeit der Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit in den nicht vollständig gemeindeübergreifend erledigten Angelegenheiten

In 19 der 32 abgefragten Angelegenheiten findet zwischen den Gemeinden des Lavanttals überhaupt keine Zusammenarbeit statt und in 10 weiteren Angelegenheiten arbeitet nur ein Teil der Gemeinden des Lavanttals zusammen. Das ergibt 29 Angelegenheiten, in denen zumindest eine Gemeinde noch eine interkommunale Zusammenarbeit aufnehmen könnte. Die drei Angelegenheiten Bestattung, Tierkadaverentsorgung und Regulierung der Lavant waren jedoch nicht

Teil des ursprünglichen Fragebogens, was zu 26 Angelegenheiten führt, in denen die Zustimmung der kommunalen Vertreter des Lavanttals zu der Feststellung „Die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit wäre für meine Gemeinde sinnvoll.“ erhoben wurde.

Abbildung 13: Zustimmung der Amtsleiter (AL) und Bürgermeister (BGM) zur Feststellung „Die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit wäre für meine Gemeinde sinnvoll.“
 Quelle: Eigene Darstellung

Die Angelegenheiten Abwasserbeseitigung und Tourismus in Abbildung 13 sind gesondert zu betrachten, da in beiden Angelegenheiten je nur eine Gemeinde des Lavanttals an der bereits existierenden interkommunalen Zusammenarbeit nicht beteiligt ist. Für die Vertreter der Gemeinde Preitenegg trifft die Feststellung, dass die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit im Tourismus für die eigenen Gemeinde sinnvoll wäre, zu, da sie sich eine touristische Zusammenarbeit mit den anderen Gemeinden des Oberen Lavanttals gut vorstellen können. Einen Beitritt der eigenen Gemeinde zur RML GmbH schließen die Vertreter der Gemeinde Preitenegg jedoch aus, da sie die Kosten für die eigene Gemeinde höher einschätzen als den zu erwartenden Nutzen. Für die Vertreter der Gemeinde Lavamünd trifft in der Abwasserbeseitigung die Feststellung, dass die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit für die eigenen Gemeinde sinnvoll wäre, nicht zu, da sich aus deren Sicht ein Hinaufpumpen des Abwassers zur interkommunalen Aufbereitungsanlage in der Gemeinde St. Andrä nicht rechnen würde.

Wie Abbildung 13 zeigt, ist unter jenen 24 Angelegenheiten, wo derzeit zumindest zwei Gemeinden keine interkommunale Zusammenarbeit betreiben, der Anteil der kommunalen Vertreter, welche die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit als sinnvoll für die eigene Gemeinde einschätzen, bei der Betriebsansiedelung am höchsten. Für alle neun Amtsleiter und sieben der neun Bürgermeister trifft diese Feststellung zu und für die übrigen zwei Bürgermeister trifft sie eher zu. Die Forderungen der Unternehmen an einen Standort werden immer größer und können aus Sicht der Interviewpartner kaum mehr von einer Gemeinde alleine erfüllt werden, was eine interkommunale Zusammenarbeit in der Betriebsansiedelung dringend notwendig macht. Zudem wird vom Land Kärnten eine Förderung in Aussicht gestellt, wenn mindestens zwei Gemeinden einen gemeinsamen Gewerbepark realisieren. Wichtig für das Funktionieren einer langfristigen interkommunalen Zusammenarbeit in der Betriebsansiedelung ist den kommunalen Vertretern ein von allen Mitgliedsgemeinden akzeptierter Beteiligungs- und Verteilungsschlüssel, welcher nur auf das neu gegründete interkommunale Gewerbegebiet und die dort anfallenden Kommunalsteuereinnahmen angewendet wird, während die Einnahmen der bereits angesiedelten Unternehmen beziehungsweise von Unternehmen, die sich auf bereits erschlossenen Flächen ansiedeln, nach wie vor nur der jeweiligen Standortgemeinde zustehen sollen.

Die Feststellung, dass die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit für die eigene Gemeinde sinnvoll wäre, trifft zudem in den Angelegenheiten Kinderbetreuung, Öffentlicher Personennahverkehr, Personalverrechnung/-management, Sport-/Freizeiteinrichtungen und Wirtschaftsförderung für über 50 % der Interviewpartner eher zu. Weiters trifft diese Feststellung für mehr als 50 % der Amtsleiter beim Standesamt und für mehr als 50 % der Bürgermeister beim Beschaffungswesen zu.

In den Angelegenheiten Betreuung von Grünflächen, Freiwillige Feuerwehr, Kindergarten, Volksschule und Winterdienst trifft die Feststellung, dass die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit sinnvoll für die eigene Gemeinde wäre, für die wenigsten Interviewpartner zu. Unter den Bürgermeistern erhält diese Feststellung zudem in den Angelegenheiten Öffentliche Gebäude, Standesamt, Straßenerhaltung, Wasserversorgung und Umweltschutz eine geringe Zustimmung. Als Argumente, welche gegen eine Zusammenarbeit in diesen Angelegenheiten sprechen, werden das Kirchturmdenken der Vertreter potenzieller Mitgliedsgemeinden, das Entstehen eines hohen Koordinationsaufwands und das Wegrationalisieren von Arbeitsaufträgen für Unternehmen der eigenen Gemeinde angeführt (siehe Kapitel 6.8). Die Wasserversorgung ist die einzige Angelegenheit, in welcher die Feststellung, dass die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit für die eigene Gemeinde sinnvoll wäre, für keinen der Amtsleiter zutrifft. In allen anderen Angelegenheiten trifft diese Feststellung für zumindest einen Amtsleiter sowie Bürgermeister zu.

6.5 Notwendige Voraussetzungen für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit aus Sicht der kommunalen Vertreter des Lavanttals

Die von den Interviewpartnern am häufigsten genannte Voraussetzung, welche für die Aufnahme einer Zusammenarbeit erfüllt werden muss, ist, dass auch die Vertreter der Partnergemeinden wirklich über ihre eigenen Gemeindegrenzen hinaus planen und ihr Kirchturmdenken, zumindest in einzelnen Angelegenheiten, ablegen. Ein Teil der eigenen Machtposition wird abgegeben, aber im Gegenzug kann durch die Zusammenarbeit eine bessere Leistung für die eigenen Gemeindebürger erbracht werden. Einige Amtsleiter heben hervor, dass man bei einer interkommunalen Zusammenarbeit nicht nur rein die eigenen Vorteile sehen und verfolgen darf, sondern einem klar werden muss, dass auf eine Gemeinde oder mehrere Gemeinden Rücksicht zu nehmen ist. Die Frage „Was bringt dieses Projekt für meine eigene Gemeinde?“ soll der Frage „Was bringt dieses Projekt für das Lavanttal?“ weichen. Ein Amtsleiter führt dahingehend an, dass es bei einer interkommunalen Zusammenarbeit keine „One-Man-Show“ einer einzelnen Gemeinde geben darf. Es ist nicht richtig, wenn eine Gemeinde allein gewisse Angelegenheiten für alle anderen Gemeinden miterledigt, vielmehr ist eine Bereitschaft zur Teamarbeit gefragt. Für zwei Interviewpartner müssen Vertreter potenzieller Partnergemeinden einsehen, dass es bei einer Zusammenarbeit in einer Angelegenheit nicht nur Gewinner, sondern immer auch Verlierer geben wird.

Es gibt nicht nur Gewinner, wenn alle nur gewinnen würden, würden wir es eh schon längst machen. Und das ist das schwierige dabei (BGM_6).

Ein Amtsleiter führt weiters aus, dass man in einer Angelegenheit ruhig einmal der Verlierer sein kann, dafür ist man in einer anderen dann wiederum ein Nutznießer. Bei der Planung einer interkommunalen Zusammenarbeit empfiehlt es sich für einen Bürgermeister und einen Amtsleiter daher, weiter zu denken, indem beispielsweise drei Gemeinden untereinander sagen, die eine Gemeinde bekommt ein Standesamt-Kompetenzzentrum, die andere übernimmt für alle die Lohnverrechnung und die dritte stellt den bautechnischen Dienst für alle. Für einen Amtsleiter wäre es ideal, wenn sich die Gemeindevertreter im Vorfeld einer Zusammenarbeit überlegen, in welchen Angelegenheiten die eigene Gemeinde die Verantwortung unbedingt behalten soll und in welchen nicht. Ein Amtsleiter bedauert, dass es leider typisch kärntnerisch sei, dass man sich nur ungern mit den Bedürfnissen anderer auseinandersetzt. Ein wenig Egoismus ist seiner Meinung nach für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit dennoch notwendig, da sich eine Gemeinde ansonsten eventuell nicht ausreichend einbringt. Für einen anderen Amtsleiter ist eine Abkehr vom parteipolitischen Lagerdenken hin zu einem vernetzten politischen Denken unumgänglich für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit. Weiters wird angeführt, dass sich die Vertreter jeder Gemeinde unbedingt überlegen sollten, welchen Beitrag sie zu einer interkommunalen Zusammenarbeit leisten können. Wichtig sei es jedoch, dass nicht alle interkommunalen Organisationen ihren Sitz in einer Gemeinde haben, sondern dass diese dezentral über den Bezirk verteilt sind. Bezüglich dem gemeindeübergreifenden Denken führt ein Bürgermeister zudem an, dass dies von allen Gemeinden auch permanent gelebt werden muss, nicht dass beispielsweise die Aufteilung der Förderung für eine geplante Zusammenarbeit die potenziellen Partnergemeinden schon wieder entzweit.

Für fast alle Amtsleiter und auch ein paar Bürgermeister wird eine ehrliche Bereitschaft, mit anderen Gemeinden etwas zu erledigen, ebenfalls als wichtige Voraussetzung für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit angesehen. Es müssen wirklich alle potenziellen Partnergemeinden an einem Strang ziehen und das gleiche wollen. Nur wenn Einigkeit und Übereinstimmung über die zu erreichenden Ziele vorherrschen, gelingt eine interkommunale Zusammenarbeit und es profitieren alle Beteiligten. Für zwei Amtsleiter geht die ehrliche Bereitschaft eine Zusammenarbeit aufzunehmen zwangsweise auch mit dem Aufbringen eines gegenseitigen Vertrauens einher, da nur damit ein wirklicher Konsens gefunden und Vereinbarungen eingehalten werden können. Ein Amtsleiter gibt jedoch zu bedenken, dass er, wenn er ehrlich ist, sich nicht sicher ist, ob er selbst ein hundertprozentig vertrauenswürdiger Partner sei, da seine Loyalität immer der

eigenen Gemeinde gilt. Dementsprechend ist es für ihn wichtig, dass man nicht allen potenziellen Partnern gleich bedenkenlos vertrauen sollte, sondern immer etwas vorsichtig bleibt.

Weiters ist primär für die Bürgermeister eine Begegnung auf Augenhöhe und die damit einhergehende gleichwertige Behandlung aller Partnergemeinden eine wichtige Voraussetzung für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit. Aus der Sicht einiger Bürgermeister muss gerecht und partnerschaftlich miteinander umgegangen und eine faire Vereinbarung von Bedingungen für die zukünftige Zusammenarbeit getroffen werden. Als essenziell wird die Einigung auf einen von allen potenziellen Partnergemeinden akzeptierten Verteilungsschlüssel der Aufwendungen sowie Einnahmen eingeschätzt. Für die Bürgermeister zweier kleinerer Gemeinden ist es äußerst wichtig, dass ihnen bei einer interkommunalen Zusammenarbeit ein entsprechendes Mitspracherecht eingeräumt und nicht einfach über sie hinweg entschieden wird. Ein Vertreter einer großen Gemeinde legt die Begegnung auf Augenhöhe jedoch dahingehend aus, dass die kleineren Gemeinden für die erfolgreiche Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit einsehen müssen, dass sie in ihren Forderungen gewisse Abstriche machen und den größeren Partnern mehr Freiheiten einräumen müssen.

Vier Amtsleiter und ein Bürgermeister des Unteren Lavanttals empfinden das Vorhandensein derselben Interessen in einer bestimmten Angelegenheit als wichtige Voraussetzung, um erfolgreich zusammenzuarbeiten. Es muss im Vorfeld geregelt werden, welche Ziele mit der interkommunalen Zusammenarbeit erreicht werden sollen und welcher Nutzen für die potenziellen Partnergemeinden zu erwarten ist. Wenn jemand von vornherein sagt, dass seine Interessen gänzlich anders gelagert sind, macht es keinen Sinn, mit ihm eine Zusammenarbeit anzustreben. Für vier Interviewpartner müssen die Gemeinden außerdem erkennen, dass eine interkommunale Zusammenarbeit nicht von heute auf morgen umgesetzt wird und sofort Vorteile für jede Mitgliedsgemeinde mit sich bringt, sondern es muss vielmehr langfristig gedacht und geplant werden. Zu Beginn steht meist eine hohe Erstinvestition an, welche sich nicht in Zwei- oder Fünfjahreszyklen rechnet, sondern vielleicht erst nach zehn bis zwanzig Jahren Vorteile für alle Mitgliedsgemeinden mit sich bringt. Für drei Interviewpartner bedarf eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit zudem unbedingt schriftlicher Verträge.

Ein Amtsleiter führt als Voraussetzung für das Zustandekommen einer interkommunalen Zusammenarbeit an, dass die Diskussion über die Zusammenarbeit von der politischen Ebene etwas entkoppelt wird. Sinnvoller wäre es, wenn sich die Amtsleiter und Bauhofchefs zusammensetzen und die Stärken und Schwächen der eigenen Gemeinden gegenüberstellen. Zwei Bürgermeister heben wiederum hervor, dass eine wichtige oder vielmehr förderliche Voraussetzung eine annähernd gleiche Größe der potenziellen Partnergemeinden sei. Die extremen Größenunterschiede, sowohl in

der Fläche, als auch in der Einwohnerzahl zwischen den neun Lavanttaler Gemeinden machen eine Zusammenarbeit, die von allen als fair angesehen wird, extrem kompliziert. Eine ebenso schwierige Startvoraussetzung für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit bildet ein Hochschrauben nicht zu erfüllender Erwartungen. Als weitere wichtige Voraussetzungen kurz erwähnt werden außerdem die Bereitschaft Kompromisse einzugehen sowie das Vorhandensein von zeitlichen, finanziellen und personellen Ressourcen.

Tabelle 7 gibt einen Überblick über alle Voraussetzungen, welche aus Sicht der Amtsleiter und Bürgermeister des Lavanttals von den potenziellen Partnergemeinden mitgebracht werden sollen, damit die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit gelingen kann.

Tabelle 7: Übersicht über die notwendigen Voraussetzungen für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit

Quelle: Eigene Darstellung

Notwendige Voraussetzungen für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit
Vorhandensein gleicher Interessen
Über die eigene Gemeindegrenze hinaus denken
Rücksichtnahme auf Partnergemeinden
Ablegen des Kirchturmdenkens
Aufbringen eines gegenseitigen Vertrauens
Begegnung auf Augenhöhe
Bereitschaft zur Teamarbeit
fairer Verteilungsschlüssel der Aufwendungen sowie Einnahmen
Langfristiges Denken und Planen

Legt man alle Voraussetzungen, welche von den Interviewpartnern genannt wurden, auf den Entstehungsprozess einer interkommunalen Zusammenarbeit um, sind die ersten Voraussetzungen, welche für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit erfüllt werden müssen, das Ablegen des Kirchturmdenkens und das Identifizieren jener Angelegenheiten, in denen die interkommunale Zusammenarbeit für die eigene Gemeinde sinnvoll wäre. Konnten gleichgelagerte Interessen gefunden werden, sollte mit gegenseitigem Vertrauen und mit einer ehrlichen Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit auf Augenhöhe miteinander verhandelt werden. Schließlich gilt es, einen von allen Partnern akzeptierten Verteilungsschlüssel der Aufwendungen sowie Einnahmen zu finden und bei einer interkommunalen Zusammenarbeit in mehreren Angelegenheiten die interkommunalen Organisationen über die Mitgliedsgemeinden verteilt anzusiedeln.

6.6 Von Bund und Land zu schaffende Voraussetzungen für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit

Eine dringend notwendige Voraussetzung für die Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit, insbesondere bei privatwirtschaftlichen Angelegenheiten der Gemeinde, ist für die Interviewpartner eine Änderung des Umsatzsteuergesetzes. Wollen derzeit zwei oder mehrere Gemeinden außerhalb der Hoheitsverwaltung zusammenarbeiten, um gewisse Angelegenheiten oder Aufgaben zweckmäßiger, wirtschaftlicher und sparsamer zu erledigen, werden diese umsatzsteuerpflichtig. Deshalb bringt eine interkommunale Zusammenarbeit derzeit in vielen Fällen kein Einsparungspotenzial mit sich. Fünf Interviewpartner führen an, dass die Gemeinden, im Gegensatz zu privaten Unternehmen, rein für die Daseinsvorsorge ihrer Bevölkerung da sind. Sie wollen mit ihrer Tätigkeit keinen hohen finanziellen Nutzen für sich selbst erzielen, welcher über die Kostendeckung des Leistungsangebotes hinausgeht, weshalb der Wunsch nach einer Umsatzsteuerbefreiung eines interkommunalen Leistungsaustausches unter den Lavanttaler Gemeinden sehr groß ist.

Die für mehr als zwei Drittel der Interviewpartner wichtigste Voraussetzung, welche das Land Kärnten schaffen sollte, ist die rechtliche Möglichkeit zur Zusammenlegung der Pflichtverbände untereinander aber auch mit anderen Verbänden, wie den Abwasserverbänden oder dem Gemeindeverband „Verbundschiene Lavanttal“. Dazu bedarf es jedoch landesgesetzlicher Änderungen, insbesondere des Schulgesetzes und des Mindestsicherungsgesetzes. Diese beiden Landesgesetze verbieten es derzeit, dass der Schulgemeindeverband und der Sozialhilfeverband miteinander, oder mit anderen Verbänden zusammengeführt werden, obwohl die Schaffung von Mehrzweckverbänden laut Bundesverfassungsgesetz seit 2011 möglich ist. Die Bündelung aller Verbände in einem Einheitsverband würde ein hohes Einsparungspotenzial mit sich bringen, da nicht mehr für jeden Verband eine eigene Verwaltung notwendig wäre. Außerdem sitzen sowieso in fast jedem Vorstand dieselben Vertreter der Mitgliedsgemeinden in etwas unterschiedlichen Konstellationen. Ein Amtsleiter ruft speziell den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund auf, sich als Interessensvertretung für eine Änderung der entsprechenden Landesgesetze einzusetzen und optimale Bedingungen für eine Intensivierung der Zusammenarbeit zu schaffen.

Außerdem wünschen sich sowohl Amtsleiter als auch Bürgermeister mehr finanzielle Anreize oder Förderungen seitens des Landes für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit. Ein Bürgermeister sagt, dass das Land mit seinem derzeitigen Förderprogramm sowieso schon die notwendigen Rahmenbedingungen für eine Intensivierung der Zusammenarbeit

zwischen den Gemeinden schafft, da einzelgemeindliche Lösungen kaum mehr gefördert werden. Somit wird das aus Landessicht nicht mehr zeitgemäße Kirchturmdenken eingeengt und in gewisser Weise finanziell bestraft. Wichtig ist für ihn außerdem, dass es in den meisten Angelegenheiten keinen direkten gesetzlichen Zwang zur Zusammenarbeit gibt, sondern durch die in Aussicht gestellte Förderung vermittelt wird, dass die Gemeinden in manchen Angelegenheiten zusammenarbeiten sollten. Währenddessen wünscht sich ein Amtsleiter, dass das Land speziell aufgrund der angespannten wirtschaftlichen und finanziellen Situation, die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit mit mehr Nachdruck von den Gemeinden einfordern sollte. Neben weiteren finanziellen Anreizen wird von den Interviewpartnern zudem eine moralische Unterstützung im Sinne einer Bereitstellung von Beratungsleistungen oder einer Übernahme von Beratungskosten durch das Land gefordert.

6.7 Interviewergebnisse zu den treibenden Kräften für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit

Die in den Interviews am häufigsten genannte treibende Kraft ist die Hoffnung nach einer Reduktion der Kosten gegenüber einer einzelgemeindlichen Erledigung einer Angelegenheit. Während jeder Amtsleiter dieses Argument zur Sprache brachte, waren es unter den Bürgermeistern nur drei. Bei einer immer schwierigeren finanziellen Situation kann nicht mehr jede Gemeinde stur für sich alleine handeln, sondern sofern sich durch die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit Einsparungspotenziale ergeben, müssen diese aus Gründen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit aufgegriffen werden. Eine weitere treibende Kraft, welche vor allem von den Amtsleitern genannt wird, ist die Nutzung von Synergien, welche durch eine Zusammenarbeit entstehen. Das Know-how der einzelnen Gemeinde wird für alle zugänglich gemacht und es können Angelegenheiten, wie die Abgabenprüfung oder die Wirtschaftsförderung gemeindeübergreifend komprimiert und gebündelt werden. Für einen Amtsleiter ist die interkommunale Zusammenarbeit einfach eine Weiterentwicklung in der Erbringung kommunaler Angelegenheiten. Ein anderer Amtsleiter ergänzt diesbezüglich, dass die interkommunale Zusammenarbeit es einem ermöglicht, sich auf ein paar Angelegenheiten zu spezialisieren, in denen man gut ist, während man sich in den anderen Angelegenheiten der Hilfe anderer Gemeinden bedient. Die eigene Gemeinde kann beispielsweise für die Partnergemeinden Standesbeamte zur Verfügung stellen, während eine andere Gemeinde die Personalverrechnung für alle macht und wiederum eine andere Bausachverständige bereitstellt. Eng damit zusammen hängt der Wunsch nach einem effizienteren Einsatz der eigenen materiellen und personellen Ressourcen durch eine interkommunale Zusammenarbeit. Der

Wirkungsgrad, den man durch eine gemeinsame Erledigung einer Angelegenheit erzielen kann, wird von einigen Interviewpartnern als höher angesehen, als es bei einer einzelgemeindlichen Lösung der Fall wäre. Dementsprechend sehen drei Amtsleiter gewisse Vorteile, welche mit der Bildung größerer Einheiten einhergehen. Vor allem interne Leistungen, wie Buchhaltung, Beschaffung oder Personalverrechnung, können ihrer Meinung nach in größeren Einheiten besser bewerkstelligt und bewältigt werden. Im Beschaffungswesen spricht vor allem die Verbesserung der Verhandlungsposition gegenüber den Lieferanten für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit.

Viele Interviewpartner führen außerdem die Stärkung der gesamten Region als treibende Kraft für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit an. Insbesondere in den Angelegenheiten Betriebsansiedelung, Kultur und Wirtschaftsförderung kann man nach außen hin besser und stärker auftreten, wenn man mit einer Stimme spricht und sich nicht jede Gemeinde von den anderen um jeden Preis hervorzuheben versucht. Es wird erwartet, dass eine Region, in der die Gemeinden in Angelegenheiten, in denen es sinnvoll ist, gemeinschaftlich agieren, für Wirtschaft, Tourismus und potenzielle Zuwanderer interessanter ist. Zwei Bürgermeister heben in diesem Zusammenhang den Wunsch nach einer Reduktion des Konkurrenzdenkens zwischen den potenziellen Partnergemeinden als eine treibende Kraft hinter der interkommunalen Zusammenarbeit hervor.

Eine weitere treibende Kraft ist für die Amtsleiter und Bürgermeister der Wunsch nach einer Verbesserung der Qualität der kommunalen Leistungen für die Bewohner der eigenen Gemeinde. Entsteht durch die interkommunale Zusammenarbeit eine Verschlechterung der Leistungsqualität für die Gemeindebürger, ist diese sofort abzulehnen. Ein Amtsleiter und ein Bürgermeister erwarten außerdem von einer interkommunalen Zusammenarbeit, dass man das Leistungsspektrum erweitern oder ein strafferes Leistungsangebot anbieten kann. Im Öffentlichen Personennahverkehr und bei der Errichtung von gemeindeübergreifenden Sport- und Freizeiteinrichtungen kann man zudem durch eine interkommunale Zusammenarbeit Angebote bereitstellen, die man alleine nicht finanzieren könnte.

Das sind für mich die zwei wesentlichsten Elemente, weil der Bürger draußen muss etwas spüren, entweder er hat ein besseres Leistungsangebot, er hat eine höhere Leistungsqualität, oder er hat ein günstigeres Angebot (BGM_2).

In der Wasserversorgung erwähnt ein Amtsleiter außerdem die Möglichkeit, das Risiko größerer Investitionen durch die interkommunale Zusammenarbeit teilweise auszulagern. Ein Amtsleiter sieht in einer Zusammenarbeit außerdem den Vorteil, dass mit der Auslagerung der Einhebung von Gebühren und Abgaben die Verantwortung und in weiterer Folge die Rechtfertigung gegenüber den

Bürgern für notwendige Erhöhungen der Abgaben und Gebühren abgegeben werden können. Für einige Bürgermeister sprechen auch monetäre Anreize für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit. Zum einen werden ihrer Meinung nach die Steuergelder effizienter eingesetzt als, wenn jede Gemeinde nur die kurzfristige Maximierung ihrer eigenen Vorteile verfolgt, und zum anderen gibt es für eine interkommunale Zusammenarbeit bei vielen Angelegenheiten bereits eine Förderung seitens des Landes. Konkret angesprochen wird die Möglichkeit, Förderungen von Bundes- oder Landesebene zu lukrieren bei der Betriebsansiedlung, der Kinderbetreuung und der gemeindeübergreifenden Errichtung von Sport- oder Freizeiteinrichtungen. Ein Argument, welches für einen Bürgermeister sogar die stärkste treibende Kraft hinter der Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit darstellt, ist die nach wie vor zunehmende Konkurrenz mit Großstädten um die Attraktivität als Wohnort. Es ist einer einzelnen Gemeinde nicht möglich, allen Bedürfnissen ihrer Bürger gerecht zu werden. Daher ist für zwei Interviewpartner der Forderung der Gemeindebürger, dass das Angebot im ländlichen Raum dem einer Großstadt, insbesondere bei den Angelegenheiten Wirtschaft, kulturelles Leben und Sport- und Freizeiteinrichtungen, in nichts nachstehen darf, eine treibende Kraft für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit.

In den Angelegenheiten Abgabeneinhebung, Bauhof, Personalverrechnung/-management und Standesamt ist für die Vertreter der größeren Gemeinden insbesondere die Überzeugung, dass man diese Angelegenheiten für kleiner Gemeinden mit den eigenen Ressourcen miterledigen könnte, eine treibende Kraft für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit.

6.8 Interviewergebnisse zu den Hemmnissen bei der Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit

Das von Amtsleitern und Bürgermeistern am häufigsten genannte Hemmnis bezogen auf die interkommunale Zusammenarbeit ist der Größenunterschied zwischen den potenziellen Partnergemeinden. Im Lavanttal steht die Gemeinde Wolfsberg, welche mit rund 25.000 Einwohnern die halbe Bevölkerung des Lavanttals stellt, einigen Gemeinden mit nur rund 3.000 Einwohnern gegenüber (siehe Kapitel 4). Aus der Sicht der Vertreter der kleineren Gemeinden wollen die größeren sowieso alle Angelegenheiten, welche wirtschaftlich interessant sind, weiterhin alleine erledigen oder möglichst viele interkommunale Lösungen anstelle der Gründung übergeordneter Organisationsformen selbst anbieten. Die Vertreter der größeren Gemeinden sehen hingegen die permanente Angst der kleineren Gemeinden, dass sie und ihre Bedürfnisse von den größeren Partnern zu wenig wahrgenommen und wertgeschätzt werden, als Hemmnis an. Die Gemeindegröße aber auch die Ressourcen potenzieller Partnergemeinden sollten möglichst homogen sein, damit eine

interkommunale Zusammenarbeit auch funktionieren kann. Außerdem führt ein Vertreter als Hindernisgrund für eine interkommunale Zusammenarbeit an, dass kleine Gemeinden meist glauben, dass sie bei der Zusammenarbeit auf Kosten der größeren Partner profitieren können. Insbesondere die Vertreter der Randgemeinden sehen in der Topographie und der geographischen Lage ein großes natürliches Hindernis für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit in flächengebundenen Angelegenheiten, wie beispielsweise der Wasserversorgung oder dem Öffentlichen Personennahverkehr. Fast alle Amtsleiter aber auch einige Bürgermeister führen das nach wie vor vorherrschende Kirchturmdenken vieler Gemeindevertreter in einer Vielzahl von Angelegenheiten als eines der grundlegenden Hemmnisse der interkommunalen Zusammenarbeit an.

Das ist das Kirchturmdenken der Gemeinden, von dem wir vorher schon geredet haben. Der Dorfkaiser dort und der Dorfkaiser da, das ist halt schwierig (AL_1).

In vielen Fällen wird laut einem Bürgermeister nicht geschaut, in welchen Angelegenheiten sich Synergien mit Nachbargemeinden realisieren ließen, da kein Gemeindevertreter von seinen gewohnten Gegebenheiten abkehren will. Es wird zwar von interkommunaler Zusammenarbeit gesprochen, aber wenn ein Projekt in Angriff genommen wird, dann wird lediglich versucht, den eigenen Nutzen möglichst zu maximieren. Was mit den Partnern passiert, ist dabei egal. Ein anderer Bürgermeister nennt den fehlenden politischen Willen der Gemeindevertreter als großes Hemmnis, da eine interkommunale Zusammenarbeit in den meisten Fällen nur dann stattfindet, wenn sie gesetzlich gefordert wird. Als besonders heikle Angelegenheiten werden die Freiwillige Feuerwehr, die Kindergärten und die Volksschulen angeführt. Zusätzlich zum fehlenden politischen Willen zur Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit in diesen Angelegenheiten, sind diese Angelegenheiten ein hochemotionales Thema für die Bevölkerung, da die Freiwillige Feuerwehr, die Kindergärten und die Volksschulen Institutionen darstellen, welche eine besondere identitätsstiftende Rolle übernehmen. Für einige Amtsleiter ist die Angst vor einem Machtverlust durch die Abgabe von Kompetenzen an eine andere Gemeinde oder eine gemeindeübergreifende Organisation derzeit ein großes Hindernis für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit.

Ein ebenfalls häufig angeführtes Hemmnis ist der höhere Koordinationsaufwand gegenüber einer einzelgemeindlichen Erledigung. Denn eine interkommunale Zusammenarbeit verlangt, dass man sich mit einem oder mehreren Akteuren absprechen muss, und eine Gemeinde nicht mehr alles so gestalten kann, wie sie möchte. In den Angelegenheiten Betreuung von Grünflächen, Straßenerhaltung und Winterdienst wird dieser Koordinationsaufwand als Hauptargument gegen die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit angeführt, da die Fremdvergabe an Landwirte

der eigenen Gemeinde bereits die kostengünstigste Variante darstellt. Ebenfalls als Hemmnis angeführt wird der Koordinationsaufwand bei den Angelegenheiten Abgabeneinhebung, Bauhof, Baudienst, Beschaffungswesen, Raumordnung und Standesamt. Ein Amtsleiter gibt zudem zu bedenken, dass Entscheidungen durch die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit bürokratischer werden und Intransparenz innerhalb der größeren Einheiten entstehen könnte. Außerdem ist dieser höhere Abstimmungs- und Koordinationsbedarf mit zusätzlichen Kosten verbunden, wodurch die Interviewpartner, insbesondere in den sechs zuvor genannten Angelegenheiten, an einer Effizienzsteigerung durch die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit zweifeln. Für einen Amtsleiter herrschen in den Gemeinden zudem meist verschiedene Ansichten und Meinungen vor, welche eine interkommunale Zusammenarbeit schon in der Planungsphase scheitern lassen. Die Vertreter der kleineren Gemeinden sehen den Verlust der Bürgernähe als ein Argument, welches eindeutig gegen die Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit spricht. Ihrer Meinung nach brauchen die Bürger einen kompetenten Ansprechpartner vor Ort, der sich in allen Angelegenheiten gut auskennt, auch wenn dies nicht die kosteneffizienteste Lösung sei. Neben dem Verlust der Bürgernähe verbinden die Vertreter der kleineren Gemeinden mit einer interkommunalen Zusammenarbeit außerdem eine Wegrationalisierung der Arbeitsplätze in der eigenen Gemeinde, was nicht stattfinden sollte. In den Angelegenheiten Standesamt und Bauhof wird diese Wegrationalisierung von Arbeitsplätzen von einigen kommunalen Vertretern als Hemmnis für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit hervorgehoben. Ähnlich gelagert ist der Wunsch der kommunalen Vertreter, Unternehmen und private Leistungsanbieter der eigenen Gemeinde bevorzugt in Anspruch zu nehmen. Insbesondere beim Beschaffungswesen, der Betreuung von Grünflächen und dem Facility Management öffentlicher Gebäude spricht dieses Argument für die Interviewpartner gegen die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit.

Sowohl einige Amtsleiter als auch einige Bürgermeister nennen die Entstehung der Umsatzsteuerpflicht durch die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit in einer privatwirtschaftlichen Angelegenheit, wie beispielsweise der Personalverrechnung, als großen Hindernisgrund. Es macht unter den derzeitigen gesetzlichen Regelungen ihrer Meinung nach definitiv keinen Sinn, eine Zusammenarbeit in diesen Angelegenheiten anzustreben, wenn sich dadurch die Kosten für die eigene Gemeinde automatisch um 20 % erhöhen. Ein ebenfalls von beiden Gruppen angeführtes Hemmnis ist, dass die Ergebnisse einer Zusammenarbeit für die einzelne Gemeinde meist erst nach einigen Jahren sichtbar sind und die Anfangsphase, bis alles aufgebaut wurde und funktioniert, mit viel Arbeit verbunden ist. Außerdem sehen ihrer Meinung nach viele Gemeinden in erster Linie die hohen Erstinvestitionskosten und nicht das langfristige Einsparungspotenzial. Zwei Amtsleiter und ein Bürgermeister befürchten, dass, wenn vor allem

kleinere Gemeinden mehr und mehr Angelegenheiten auslagern, der Schritt hin zu einer Gemeindezusammenlegung nicht mehr allzu groß ist, und daher die interkommunale Zusammenarbeit sowieso die erste Phase einer Zusammenlegung sei. Weitere Hemmnisse einer interkommunalen Zusammenarbeit, die von einzelnen Vertretern angeführt werden, sind die sich schnell einstellende Betriebsblindheit und die Offenlegung sensibler Personaldaten der eigenen Gemeinde.

Tabelle 8 gibt einen Überblick über die von den Amtsleitern und Bürgermeistern des Lavantals genannten treibenden Kräfte und Hemmnisse der interkommunalen Zusammenarbeit, welche in den Kapiteln 6.7 und 6.8 präsentiert wurden, und stellt diese einander gegenüber.

Tabelle 8: Überblick über die von den Amtsleitern und Bürgermeistern des Lavantals genannten treibenden Kräfte und Hemmnisse der interkommunalen Zusammenarbeit

Quelle: Eigene Darstellung

Treibende Kräfte der interkommunalen Zusammenarbeit	Hemmnisse der interkommunalen Zusammenarbeit
Reduktion der Kosten	Größenunterschied zwischen den Gemeinden
Nutzung von Synergien	Topographie / Geographie
Effizienterer Einsatz der eigenen Ressourcen	Kirchturmdenken
Spezialisierung auf einzelne Angelegenheiten	Widerstand der Bevölkerung
Verbesserung der Verhandlungsposition	Mangelnder politischer Wille
Reduktion des Konkurrenzdenkens	Hoher Koordinationsaufwand
Ausbau des Leistungsangebots	Zunehmende Intransparenz
Stärkung der gesamten Region	Verlust der Bürgernähe
Verbesserung der Leistungsqualität	Entstehen einer Umsatzsteuerpflicht
Auslagerung von Verantwortung und Risiko	Wegrationalisieren von Arbeitsplätzen
Nutzung von Größenvorteilen	Ergebnisse erst langfristig sichtbar
Besserer Zugang zu Förderungen	Erster Schritt zur Gemeindezusammenlegung

7. Diskussion der methodischen Herangehensweise

Mit den je drei Methoden der Datenerhebung und Datenauswertung, welche in dieser Arbeit zur Anwendung gekommen sind, konnte eine Fülle von Daten zur Beantwortung der Forschungsfrage gewonnen werden. Durch die Erfahrungen aus den schriftlichen Befragungen und den Interviews konnten jedoch einige Verbesserungspotenziale der methodischen Herangehensweise identifiziert werden.

Die Interviewpartner hatten zwar einen guten Überblick über alle Angelegenheiten, aber bei einigen Angelegenheiten wurde der Eindruck erweckt, dass ihnen das notwendigen Wissen zur Festlegung ihrer Zustimmung zu den Feststellungen, mit denen sie in der Befragung konfrontiert wurden, fehlt. Bei den drei Pflichtverbänden und dem Wasserverband Lavant, welche es jeweils schon seit mehreren Jahrzehnten gibt, war dieser Eindruck besonders stark. Bei diesen Angelegenheiten, aber auch bei Angelegenheiten, welche den Bau- und Wirtschaftshof betreffen, wäre es eventuell besser gewesen, die jeweiligen Vorstände beziehungsweise Leiter als Experten heranzuziehen und zu befragen. Eine Alternative für die Datenerhebung wäre es auch gewesen, zusätzlich zu den Amtsleitern und Bürgermeister*innen alle Gemeinderäte der neun Lavanttaler Gemeinden zu befragen.

Die Analyse der Gemeinderatssitzungsprotokolle lieferte einige interessante Aspekte zur bisherigen sowie zur bereits aufgelösten interkommunalen Zusammenarbeit. Von daher ist es verwunderlich, dass diese in keiner der betrachteten Studien zur interkommunalen Zusammenarbeit Verwendung gefunden hat (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 167ff, GUGLER, 2006, 123, WEISS, 2006, 111ff, WIRTH, 2006, 173 und MATSCEK, 2011, 77ff). Um ein noch besseres Bild über die momentan vorherrschende Zusammenarbeit zu bekommen, hätte sich zudem neben der Analyse der Gemeinderatssitzungsprotokolle eine Analyse der Sitzungsprotokolle der einzelnen Gemeindeverbände und der RML GmbH als sinnvoll erwiesen, sofern diese in ausreichender Detailliertheit vorhanden sind. Denn in diesen Sitzungen wurden mit großer Wahrscheinlichkeit einige interessante Aspekte besprochen, welche erst gar nicht in einer Gemeinderatssitzung eingebracht oder diskutiert wurden. Weiters waren die Gemeinderatsprotokolle von einigen kleineren Gemeinden nicht so aufschlussreich, da es sich bei diesen nur um Ergebnisprotokolle, nicht aber um Verlaufsprotokolle gehandelt hat.

Die schriftliche Befragung als quantitative Erhebungsmethode erwies sich insofern als äußerst zielführend, da die Bedeutung einzelner Angelegenheiten, wenn notwendig, erklärt und Missverständnisse weitgehend vermieden werden konnten. Als Nachteil wird jedoch die nicht gänzlich zu eliminierende Beeinflussung durch den Interviewer angesehen, da unter Umständen schon die Betonung einzelner Wörter die Befragten zu anderen Antworten verleitet. Um dieser

Beeinflussung durch den Interviewer zu entkommen, wäre eine schriftliche Befragung eindeutig besser gewesen. LUMMERSTORFER (2006, 171f) hat in seiner Studie eine solche schriftliche Befragung als Erhebungsmethode gewählt, führt jedoch als Probleme dieser Methode an, dass die Rücklaufquote vor allem bei Kleingemeinden gering ausgefallen ist und womöglich nur jene Gemeinden den Fragebogen beantwortet haben, die ohnehin affin für die interkommunale Zusammenarbeit sind, wodurch die gewonnenen Daten womöglich nicht repräsentativ für die betrachtete Region sind. Die Liste der 29 Angelegenheiten im Fragebogen erwies sich nicht als umfassend, da diese erst nachträglich um die Angelegenheiten Bestattung, Tierkadaververwertung und Regulierung der Lavant ergänzt werden musste. Zudem wäre die Feststellung „*Die Zusammenarbeit mit den Partnergemeinden funktioniert in dieser Angelegenheit hervorragend*“ besser geeignet gewesen, als die Feststellung „*Die interkommunale Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit funktioniert hervorragend*“. Ein Teil der Interviewpartner hat sich bei der Beantwortung nämlich auf die Vertreter der Partnergemeinden bezogen, während der andere Teil an den Vorstand oder den Geschäftsführer der einzelnen interkommunalen Organisationen gedacht hatte.

Das Leitfadeninterview als Erhebungsmethode war insofern gut gewählt, da dieses es ermöglicht hatte, dass die Interviewpartner eher unvorbereitet und daher spontan antworteten, ohne sich im Vorfeld Antworten zurechtzulegen. Ein großer Nachteil war es wiederum, dass insbesondere die Bürgermeister oftmals von der interkommunalen Zusammenarbeit abschweiften und für die Forschungsfrage irrelevante Informationen geliefert wurden, was den Fokus wieder zurück auf die interkommunale Zusammenarbeit zu lenken schwierig machte.

Bei der quantitativen Auswertung sei hier angeführt, dass der befragte Personenkreis in Bezug auf die vierteilige Zustimmungsskala zu den Feststellungen von vornherein wahrscheinlich zu gering gewählt wurde. Eine Kreuztabelle mit solch geringen Werten in den einzelnen Zellen macht es trotz des Freeman-Halton-Tests schwierig, dass man auf statistisch signifikante Unterschiede zwischen den Amtsleitern und Bürgermeistern stößt.

Obwohl diese Form der Netzwerkanalyse aus der Verkehrsplanung kommt und bisher noch nie im Kontext der interkommunalen Zusammenarbeit verwendet wurde, hat sie sich als taugliche Methode zur graphischen Aufbereitung der bisherigen interkommunalen Zusammenarbeit erwiesen. Vor allem lassen sich dadurch Cluster an Gemeinden, welche intensiver miteinander zusammenarbeiten, schnell identifizieren. Ein Nachteil dieser Netzwerkanalyse ist jedoch, dass man sie nur bei einer geringen Anzahl an Gemeinden anwenden kann, da die technisch notwendige Anordnung der Gemeinden (Knotenpunkte) in einem Kreis schon bei dieser Fallstudie, was die grafische Lesbarkeit betrifft, fast an ihre Grenzen stößt.

8. Diskussion der Ergebnisse

Die Forschungsfrage, welche dieser Arbeit zugrunde liegt, lautet „Inwieweit bildet die interkommunale Zusammenarbeit aus Sicht der kommunalen Vertreter des Lavanttals eine Zukunftsperspektive für die Erledigung kommunaler Angelegenheiten?“. Um der Beantwortung dieser Frage nachzukommen, werden die Ergebnisse aus den Befragungen und Interviews mit den Amtsleitern und Bürgermeister*innen des Lavanttals sowie die Ergebnisse aus der Analyse der Gemeinderatssitzungsprotokolle verglichen und vor dem Hintergrund ähnlicher Studien diskutiert.

Eine der Unterfragen war, ob sich die Amtsleiter und Bürgermeister*innen in ihrer Einstellung zur interkommunalen Zusammenarbeit unterscheiden. Zwar lässt die Auswertung der Daten in manchen Angelegenheiten einen Unterschied in der Einstellung der beiden Gruppen vermuten (siehe Kapitel 6.4.2), die quantitative Analyse der Zustimmung zu den fünf Feststellungen des Fragebogens ergab jedoch, entgegen der Erwartungen, bei keiner der 32 besprochenen Angelegenheiten einen signifikanten Unterschied zwischen den Amtsleitern und Bürgermeister*innen. In den Interviews führen die Amtsleiter an, dass sie zwar sehr wohl wissen, dass bei dem Bauhof, der Freiwilligen Feuerwehr, den Kindergärten und der Volksschule Einsparungspotenziale vorhanden sind oder es sogar Handlungsbedarf gibt, es sich aber um ein zu heikles und emotionales Thema für Politik und Bevölkerung handelt, wodurch sie die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit in diesen Angelegenheiten als nicht sinnvoll einschätzen. Zumindest in den Planungsprozessen der Raumordnung identifiziert WEICHART (2006, 162) die politische Dimension als zentralen und entscheidenden Faktor der Entscheidungsfindung. Was aber konkret die interkommunale Zusammenarbeit betrifft, ergibt die Literaturrecherche, dass bisher keine Studie existiert, welche die Einstellung von Amtsleitern und Bürgermeister*innen zur interkommunalen Zusammenarbeit gegenüberstellt. Um die Ergebnisse dieser Arbeit besser interpretieren zu können, bedarf es daher einer breiter angelegten Gegenüberstellung der Einstellung politischer und verwaltender Gemeindevertreter zur interkommunalen Zusammenarbeit.

LUMMERSTORFER (2006, 199) und MATSCHK (2011, 80) haben festgestellt, dass die interkommunale Zusammenarbeit zu je 20 % bis 30 % in den Kooperationsformen Gemeindeverband, einfacher privatrechtlicher Vertrag und informelle Zusammenarbeit stattfindet. Die dominierenden Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit im Lavanttal sind mit je 44 % der Gemeindeverband und der einfache privatrechtliche Vertrag, gefolgt von der GmbH und der informellen Zusammenarbeit mit je 6 %. Der gravierende Unterschied bei der Organisationsform informelle Zusammenarbeit zwischen dieser Fallstudie und den beiden anderen Studien lässt sich dadurch erklären, dass in dieser Fallstudie die Definition, ab wann eine Zusammenarbeit als

interkommunale Zusammenarbeit angesehen wird, enger gefasst wurde, als in den beiden anderen Studien. Während MATSCHK (2011, 77ff) und LUMMERSTORFER (2006, 99ff) auch kleine und situative Zusammenarbeiten, wie das zur Verfügung stellen von Geräten des Bauhofs zu einem fixierten Stundensatz oder ein Bürgermeistertreffen zum Austauschen von unterschiedlichsten Erfahrungen, als interkommunale Zusammenarbeit gewertet haben, wird in dieser Fallstudie erst dann von einer interkommunalen Zusammenarbeit gesprochen, wenn sich diese auf eine bestimmte Angelegenheit bezieht und einen langfristigen und regelmäßigen Charakter aufweist (siehe Kapitel 6.1).

Die Netzwerkanalyse zeigt, dass Wolfsberg, als größte Gemeinde des Lavanttals, am meisten interkommunale Zusammenarbeit betreibt. Dies beruht darauf, dass Wolfsberg in den Angelegenheiten Baudienst, Bestattung, Betreuung von Grünflächen und Straßenerhaltung seine Ressourcen und Kapazitäten den kleineren Gemeinden des Tals anbietet. Auch LUMMERSTORFER (2006, 205) hat festgestellt, dass Großgemeinden mit über 10.000 Einwohnern ihre Dienste häufig kleineren, benachbarten Gemeinden anbieten und daher eine höhere Anzahl von Angelegenheiten interkommunal erledigen als Kleinstgemeinden.

Für das Land Tirol haben BURJÄGER et al. (2016, 7) im Jahr 2016 mit der Erstellung einer Datenbank aller momentan existierenden interkommunalen Zusammenarbeiten begonnen. Eine umfassende Bestandsaufnahme der interkommunalen Zusammenarbeit, wie sie dank STEINER für die Schweiz vorliegt, wurde für Österreich hingegen bisher noch nicht vorgenommen (vgl. WIRTH, 2006a, 8f und BURJÄGER et al., 2016, 16). Ebenfalls mangelt es an vergleichbaren Studien über die Wahrnehmung der bereits vorhandenen interkommunalen Zusammenarbeit durch die kommunalen Vertreter. Nur LUMMERSTORFER (2006, 196ff) hat in seiner schriftlichen Befragung die kommunalen Vertreter Oberösterreichs nach den Erfahrungen, Vorteilen und Nachteilen der bereits vorhandenen interkommunalen Zusammenarbeit mittels offener Fragen befragt. In seinen Ergebnissen analysiert LUMMERSTORFER die Antworten jedoch nicht separat je interkommunal erledigter Angelegenheit, sondern er summiert die Antworten zu einem Gesamtbild an Vor- und Nachteilen der interkommunalen Zusammenarbeit. Analog zu den Studien von BIWALD et al. (2004, 8f), WIRTH und MATSCHK (2005, 8) und LUMMERSTORFER (2006, 197) zeigen die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit, dass die überwiegende Mehrheit der kommunalen Vertreter die interkommunale Zusammenarbeit als Alternative zur einzelgemeindlichen Erbringung von Angelegenheiten grundsätzlich positiv bewerten. Als nicht positiv schätzen die kommunalen Vertreter des Lavanttals die interkommunale Zusammenarbeit in den drei Angelegenheiten Altenbetreuung, Neue Mittelschulen und Tourismus ein. Bei der Altenbetreuung und den Neuen Mittelschulen begründen die Interviewpartner ihre Unzufriedenheit mit dem gesetzlichen Zwang zur gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit (vgl. § 5 K-SchG und § 70 K-MSG). Ihrer Meinung nach wäre es effizienter in diesen beiden Angelegenheiten

am freien Markt agieren zu können und nicht dem gesetzlichen Zwang zur interkommunalen Zusammenarbeit zu unterliegen. Bei der Abfallentsorgung wird der gesetzliche Zwang zur interkommunalen Zusammenarbeit hingegen von keinem der Interviewpartner kritisiert. Um feststellen zu können, ob das Agieren am freien Markt in den Angelegenheiten Altenbetreuung und Neue Mittelschule für die einzelne Gemeinde tatsächlich sinnvoller wäre, bedarf es weiterer Untersuchungen. Bei den Neuen Mittelschulen bleibt festzuhalten, dass obwohl die Anzahl der Schüler in den neun Neuen Mittelschulen des Tals innerhalb der letzten 30 Jahre um rund 55 % von 3.600 auf 1.600 Schüler gesunken ist, keiner der Vertreter der Standortgemeinden gewillt ist, seinen Schulstandort aufzugeben, obwohl dadurch die Kosten für jede einzelne Gemeinde reduziert werden könnten. Noch negativer bewerten die kommunalen Vertreter des Lavanttals die interkommunale Zusammenarbeit im Tourismus. Die Interviewergebnisse zeigen, dass sich die Amtsleiter und Bürgermeister bei der Angelegenheit Tourismus nicht rein auf den Tourismus, sondern auf die RML GmbH als Ganzes bezogen haben (siehe Kapitel 6.4.1). Die Vertreter der einzigen Nicht-Mitgliedsgemeinde Preitenegg sind von der RML GmbH ebenfalls nicht überzeugt, die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit im Tourismus schätzen sie für die eigene Gemeinde jedoch als sinnvoll ein (siehe Kapitel 6.4.5).

Sowohl MATSCHK (2011, 89), als auch die kommunalen Vertreter des Lavanttals, sehen die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit in den Angelegenheiten Betriebsansiedlung, Beschaffungswesen, Öffentlicher Personennahverkehr, Personalverrechnung/-management und Wirtschaftsförderung als sinnvoll an. Zusätzlich wird für MATSCHK (2011, 89) in den Angelegenheiten Raumordnung, Volksschule, Kindergarten, Infrastrukturen, Ver- und Entsorgung, Straßen, Wirtschaftshöfe, Soziale Wohlfahrt und Informationstechnologien in Zukunft eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden notwendig sein, während für die kommunalen Vertreter des Lavanttals die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit in den Angelegenheiten Anschaffung von Spezialgeräten, Kinderbetreuung, Sport-/Freizeiteinrichtungen und Standesamt sinnvoll wäre. Zwar schätzen 16 der 18 kommunalen Vertreter des Lavanttals die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit im öffentlichen Personennahverkehr als sinnvoll ein, aber hier bieten die gesetzlichen Rahmenbedingungen derzeit wenig Spielraum. Die Lavanttaler Gemeinden sind per Gesetz Mitglied beim Verkehrsverbund Kärnten, und sind dazu verpflichtet, ihre Anteile an diesen zu entrichten (vgl. VERKEHRSVERBUND KÄRNTEN – GESETZ, 2016, s.p.). Wenn eine interkommunale Institution den Schülertransport vom Verkehrsverbund Kärnten übernimmt, würde sich aus der Sicht einiger Interviewpartner zwar das Leistungsangebot und die Leistungsqualität für die eigene Bevölkerung erhöhen, aber es käme zu deutlichen Mehrkosten für die zusammenarbeitswilligen Gemeinden. Bei der Betriebsansiedlung gab es hingegen schon vermehrt Bemühungen, diese gemeindeübergreifend oder gar bezirksweit zu organisieren (siehe Kapitel 6.2), jedoch scheiterten

diese Bemühungen immer an den nicht zu vereinbarenden Forderungen der großen Gemeinden mit denen der kleinen Gemeinden. Als Ursache für die Unvereinbarkeit der Forderungen identifizieren MOHN (2006, 78) und MATSCEK (2011, 90) die Furcht der kleinen Gemeinden, ihre Interessen gegenüber größeren Partnern zu wenig durchsetzen zu können.

Die Aufnahme einer Zusammenarbeit in den Angelegenheiten Bauhof, Betreuung von Grünflächen, Freiwillige Feuerwehr, Kindergarten, Öffentliche Gebäude, Straßenerhaltung, Volksschule und Winterdienst ist für die Mehrheit der kommunalen Vertreter des Lavanttals nicht sinnvoll. Zu den Angelegenheiten, in welchen die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit von den kommunalen Vertretern als nicht sinnvoll angesehen wird, gibt es bisher keine vergleichbare Studie aus Österreich. Der DEUTSCHE STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (2004, 7) bezeichnet in einer Studie aus 2004 zumindest in den Angelegenheiten Öffentliche Gebäude und Schule die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit ebenfalls als nicht sinnvoll und führt weiters die Angelegenheiten Gesundheit, kulturelle Veranstaltungen, Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung an.

Vergleicht man bei allen 32 Angelegenheiten die Zustimmung der Bürgermeister zur Feststellung „Die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit wäre für meine Gemeinde sinnvoll.“ mit den Antworten auf die Leitfadenfrage „Was spricht aus Ihrer Sicht gegen die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit?“ erscheint das Antwortverhalten von vier Bürgermeistern nicht konsistent. Während diese vier Bürgermeister bei der schriftlichen Befragung die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit in einigen Angelegenheiten als eher nicht bis gar nicht sinnvoll für die eigene Gemeinde angesehen haben, spricht für sie im Interview, wo die Möglichkeit einer Zusammenarbeit nicht auf jede einzelne Angelegenheit heruntergebrochen wird, prinzipiell gar nichts gegen die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit. Eine Erklärungsmöglichkeit ist, dass unter diesen Bürgermeistern bei der Einschätzung ihrer Zustimmung zur Feststellung, dass die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit in bisher selbstständig erledigten Angelegenheiten für die eigene Gemeinde sinnvoll wäre, das von den Amtsleitern häufig genannte Kirchturmdenken durchkommt, welches auch MATSCEK (2011, 84), MOHN (2006, 78) und WEISS (2006, 120) als größtes Hemmnis der interkommunalen Zusammenarbeit identifizieren. Denn beim Fragebogen der vorliegenden Fallstudie wird die interkommunale Zusammenarbeit auf die einzelne Angelegenheit heruntergebrochen und ein möglicher Machtverlust wird sichtbar, was nach MATSCEK (2011, 84) die eigennützige und konkurrierende Denkweise der kommunalpolitischen Vertreter fördert.

Die Reduktion der Kosten wurde in dieser Fallstudie von den kommunalen Vertretern als wichtigste treibende Kraft für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit angeführt (siehe Kapitel 6.7) und stellt auch das mit Abstand am häufigsten verfolgte Ziel in der bereits praktizierten

interkommunalen Zusammenarbeit dar (siehe Kapitel 6.3). Die Interviewpartner von MATSCHK (2011, 83) und MOHN (2006, 76) nennen die Kosteneinsparung ebenfalls als das am häufigsten verfolgte Ziel bei der Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit. Auch die Studie von LUMMERSTORFER (2006, 206) ergibt, dass die Kosteneinsparungsmotive gegenüber den Leistungsverbesserungsmotiven überwiegen. Als weitere Argumente für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit werden sowohl in den Studien von LUMMERSTORFER (2006, 245) und MOHN (2006, 76), als auch in der vorliegenden Fallstudie, die Nutzung von Synergien, die Reduktion des Konkurrenzdenkens, die Effizienzsteigerung, die Spezialisierung auf Kernkompetenzen, die Nutzung von Größenvorteilen, der Ausbau des Leistungsangebots und die Verbesserung der Leistungsqualität identifiziert. Während die Interviewpartner von LUMMERSTORFER (2006, 245) die Verbesserung des Images als weitere Ziele nennen, bilden für die kommunalen Vertreter des Lavanttals die Möglichkeit, Förderungen zu lukrieren, ebenfalls eine treibende Kraft für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit. Nur GUGLER (2006, 130) identifiziert in seiner Studie ebenfalls die Möglichkeit, Förderungen zu lukrieren, als wichtiges Argument für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit und führt zusätzlich an, dass Projekte zur interkommunalen Zusammenarbeit schneller abgewickelt werden und deren Realisierung eine höhere Priorität bei den Fördermittelgebern genießt, als einzelgemeindliche Projekte.

In seinen Interviews mit zwölf Vertretern von Kärntner Gemeinden identifiziert MATSCHK (2011, 84) das Kirchturmdenken, den Größenunterschied zwischen den Gemeinden, komplizierte gesetzliche Regelungen, das fehlende Vertrauen, Missgunst und Neid gegenüber anderen Gemeinden, den Verlust von Autonomie und Gestaltungsfreiheit, den Verlust der Bürgernähe und die fehlende Akzeptanz bei der Bevölkerung als Hemmnisse für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit. Die Ergebnisse aus den Interviews mit den Vertretern der Lavanttaler Gemeinden decken sich nur teilweise mit den Ergebnissen von MATSCHK. Während die Lavanttaler Kommunalvertreter mit dem Verlust an Macht und Gestaltungsfreiheit, den Größenunterschieden zwischen den Gemeinden, dem Widerstand der Bevölkerung, dem Verlust der Bürgernähe, dem mangelnden politischen Willen ähnliche Motive wie die Interviewpartner von MATSCHK nennen, führen sie zudem die Entstehung einer Umsatzsteuerpflicht, die geographische Lage und den erhöhten Koordinationsaufwand als zusätzliche Hemmnisse an. Mit Ausnahme der geographischen Lage identifizieren SILLIPP und VOJTISEK (2006, 112) in ihrer Studie zur interkommunalen Zusammenarbeit in Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg und Vorarlberg hingegen dieselben Hemmnisse, welche von den kommunalen Vertretern des Lavanttals genannt werden. Um einem Widerstand der Bevölkerung entgegenzuwirken, raten die zwei Autoren zudem, den Nutzen einer zukünftigen interkommunalen Zusammenarbeit von Beginn an klar an die Bevölkerung zu kommunizieren sowie diese in die Planung miteinzubeziehen. Außerdem empfehlen SILLIPP und

VOJTISEK (2006, 114) und BUßJÄGER et al. (2016, 15f), das Heranziehen von externen Beratern, Vermittlern oder Moderatoren als eine Möglichkeit, um trotz der Größenunterschiede zwischen den Gemeinden sowie der Angst kleiner Gemeinden vor einem Bedeutungsverlust eine interkommunale Zusammenarbeit zu realisieren.

Die Vertreter der größeren Gemeinden des Lavanttals sehen in weitaus mehr Angelegenheiten die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit als sinnvoll an als die Vertreter der kleineren Gemeinden. Zu hinterfragen ist hier, ob größere Gemeinden einer interkommunalen Zusammenarbeit generell aufgeschlossener gegenüberstehen als kleinere Gemeinden, oder ob sie nur hoffen, ihre eigenen Kapazitäten und Ressourcen anderen Gemeinden anzubieten. Denn in seiner Recherche führt WIRTH (2006a, 10) an, dass bei vielen Gemeinden die Bereitschaft erkennbar ist, Angelegenheiten anderer Gemeinden zu übernehmen, während das Abgeben von Angelegenheiten abgelehnt wird. Die Studie von LUMMERSTORFER (2006, 205) zu den Gemeinden Oberösterreichs zeigt, dass Großgemeinden in erster Linie benachbarten Kleinstgemeinden ihre Ressourcen zur besseren Auslastung der eigenen Kapazitäten anbieten und nicht die Bildung einer übergeordneten Organisationsform anstreben, oder eigene Angelegenheiten von diesen Kleingemeinden erledigen lassen. Die ergänzenden Interviews mit den kommunalen Vertretern des Lavanttals deuten ebenfalls darauf hin, dass die größeren Gemeinden nicht kooperationswilliger im eigentlichen Sinn sind. Die Vertreter der größeren Gemeinden interpretieren die interkommunale Zusammenarbeit als eine Übernahme der Erledigung von Angelegenheiten kleinerer Gemeinden mit den eigenen Kapazitäten und nicht als eine tatsächliche gemeindeübergreifende Zusammenarbeit. Sie sind sich ihrer Größe durchaus bewusst und sind sich zudem sicher, dass sie eher Angelegenheiten der kleineren Gemeinden übernehmen würden, als eigene Angelegenheiten abgeben. Um diese einfache Übernahme der Erledigung kommunaler Angelegenheiten durch Großgemeinden auszuschließen hätte die Feststellung *„Die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit wäre für meine Gemeinde sinnvoll.“* beispielsweise in *„Die Auslagerung der Erledigung dieser Angelegenheit an eine interkommunale Organisationsform wäre für meine Gemeinde sinnvoll.“* umformuliert werden können.

9. Handlungsempfehlungen zur Unterstützung und Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit

Aus der betrachteten Literatur und den Ergebnissen der Interviews und Befragungen lassen sich folgende Handlungsempfehlungen für die Lavanttaler Gemeinden, aber auch für den Bund und das Land Kärnten ableiten:

- Soll die interkommunale Zusammenarbeit eine Zukunftsperspektive für die Erbringung kommunaler Angelegenheiten darstellen, bedarf es aus Sicht der kommunalen Vertreter des Lavanttals einer dringenden Änderung des Umsatzsteuergesetzes durch den Bund. Vor allem im Back-Office-Bereich, aber auch bei privatwirtschaftlichen Angelegenheiten, wie dem Standortmarketing bei einer Betriebsansiedelung, ist der Wunsch nach einer interkommunalen Zusammenarbeit groß. Trotz seiner Umsatzsteuerbefreiung stellt der Gemeindeverband für viele privatwirtschaftlichen Angelegenheiten eine ungeeignete Organisationsform dar (vgl. ÖSTERREICHISCHER GEMEINDEBUND, 2014, s.p.). Die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit in den restlichen Organisationsformen (Verwaltungsgemeinschaft, GmbH, Verein oder einfacher privatrechtlicher Vertrag) wurde mit der Umsatzsteuernovelle 2012 jedoch uninteressant gemacht, da sich die Kosten für die Erledigung privatwirtschaftlicher Angelegenheiten gegenüber einer einzelgemeindlichen Lösung für jede Gemeinde in diesen Organisationsformen automatisch um 20 % erhöhen würden (siehe Kapitel 3.5). Die Gemeinden des Lavanttals wollen zwar aus Gründen der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit in privatwirtschaftlichen Angelegenheiten zusammenarbeiten, jedoch bringt diese Zusammenarbeit aufgrund der Umsatzsteuerpflicht derzeit kein Einsparungspotenzial mit sich. Nur wenn es für die zwischengemeindliche Leistungserbringung in allen Organisationsformen eine Ausnahme von der Umsatzsteuerpflicht gibt, wird für die kommunalen Vertreter des Lavanttals aus dem Wunsch nach einer interkommunalen Zusammenarbeit auch wirklich eine solche entstehen. Zu einer ganz ähnlichen Schlussfolgerung kommen auch BURJÄGER et al. (2016, 16) in ihrer Studie zur interkommunalen Zusammenarbeit in Tirol. Auch der ÖSTERREICHISCHE GEMEINDEBUND (2014, s.p.) fordert daher eine Anpassung der Umsatzsteuerrichtlinie. Privatwirtschaftliche Angelegenheiten, welche eine Gemeinde für sich selbst umsatzsteuerfrei erbringt, sollen auch dann von der Umsatzsteuer befreit sein, wenn sie interkommunal erbracht werden (vgl. ÖSTERREICHISCHER GEMEINDEBUND, 2014, s.p. und LEISS, 2015, s.p.).

- Das Land Kärnten wird ebenfalls gefordert, gewisse gesetzliche Einschränkungen aufzuheben. Während der Bund vor einigen Jahren die Möglichkeit geschaffen hat, dass man Mehrzweckverbände gründen kann, ist das Land Kärnten in diesem Belange noch säumig. Die landesgesetzlichen Regelungen verbieten es derzeit, dass die beiden Pflichtverbände Schulgemeinerverband und Sozialhilfeverband zusammengeführt werden können (vgl. § 6 K-SchG und § 71 K-MSG). Der Ruf unter den interviewten kommunalen Vertretern ist laut, dass die Verwaltungsstrukturen dieser beiden Pflichtverbände zusammengeführt und gestrafft werden, da diese ohnehin die gleichen Mitgliedsgemeinden aufweisen. Eine solche Bündelung von bereits bestehenden Kooperationen empfehlen auch WEISS (2006c, 121) und WIRTH (2006b, 168f), da dadurch Parallelstrukturen abgebaut, die Transparenz erhöht, die Effizienz gesteigert und der Koordinationsaufwand reduziert werden können.
- Zwei Amtsleiter bringen die Überlegung ein, die Möglichkeit einer Zusammenarbeit nicht rein auf höchster politischer Ebene zu besprechen, wie es derzeit im Lavanttal weitgehend der Fall ist. BIWALD, HACK und WIRTH (2006, 288) sehen zwar, dass nicht nur die Bürgermeister, sondern auch leitende Mitarbeiter der Verwaltung bei der Identifizierung von zukünftig interkommunal zu erledigenden Angelegenheiten beteiligt sind, aber fordern, dass Gemeinderäte mehr in diese Identifizierung eingebunden werden. Dieses Miteinbeziehen weiterer kommunaler Vertreter wäre auch für das für das Lavanttal anzudenken.
- Wie LUMMERSTORFER (2006, 205) in seiner Studie festgestellt hat, muss eine interkommunale Zusammenarbeit nicht zwangsläufig zwischen allen Gemeinden einer Region oder eines Bezirks stattfinden. Für die kommunalen Vertreter des Lavanttals stellt speziell der extreme Größenunterschied zwischen den neun Gemeinden ein großes Hemmnis für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit dar. Auch LUMMERSTORFER (2006, 245) identifiziert bei der Wahl von geeigneten Partnern eine Ähnlichkeit in Bezug auf die Größe und Finanzkraft der Gemeinden als wichtigen Erfolgsfaktor für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit. Den kleineren Gemeinden des Tals ist deshalb nahezulegen, dass sie eher untereinander zusammenarbeiten als mit den großen Gemeinden. Auch wenn Gemeinden in einer Angelegenheit nur zu zweit oder zu dritt zusammenarbeiten, erleichtern die homogene Gemeindegröße und Bevölkerungsanzahl das Finden einer Vereinbarung, welche von allen Partnern akzeptiert wird (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 245). Ähnlich verhält es sich mit den Gemeinden des Oberen Lavanttals. Diese drei Gemeinden sind annähernd gleich groß und werden zudem durch den Twimberger Graben, welchen viele Gemeindevertreter als topographisches Hemmnis für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit ansehen, von den restlichen Gemeinden des Tals

getrennt. Zu dritt ließen sich bei einer interkommunalen Zusammenarbeit jedoch schon viele Kosten reduzieren und Synergien nutzen (vgl. LUMMERSTOFER, 2006, 245).

- Fast alle Gemeindevertreter empfinden die Regionalmanagement Lavanttal GmbH als eine für die Region wichtige, aber in der Entwicklung festgefahrene Einrichtung. Sie benennen zwar das noch schlummernde Potenzial, aber haben bisher nichts unternommen, um die neben dem Tourismus in den Statuten ohnehin angeführten Geschäftsfelder tatsächlich gemeinschaftlich zu bearbeiten. Wie auch BIWALD, HACK und WIRTH (2006, 282) empfehlen, bedarf es kommunaler Vertreter, welche bereit sind, die Initiative zu ergreifen, um die Möglichkeit der Zusammenarbeit in den noch schlummernden Geschäftsfeldern der RML GmbH zu analysieren und deren operative Umsetzung voranzutreiben.
- BIWALD, HACK und WIRTH (2006, 284) bezeichnen zudem die Regionalmanagement Lavanttal GmbH als umständliche Organisationsform, welche entwickelt wurde, weil zum Zeitpunkt der Gründung dieser GmbH im Jahr 2009 die Bildung von Mehrzweckverbänden noch nicht möglich gewesen ist. Mit der Bundesverfassungsgesetzesnovelle von 2011 bietet der Gesetzgeber jedoch den Gemeinden die Möglichkeit Mehrzweckverbände, in denen mehrere unterschiedliche Angelegenheiten erledigt werden, zu bilden (siehe Kapitel 3.3.1.1). Falls unter den Gemeinden des Lavanttals der Bedarf nach einer Intensivierung der Zusammenarbeit insbesondere in hoheitlichen Angelegenheiten besteht, wäre es daher sinnvoll, die RML GmbH in einen Gemeindeverband umzuwandeln und deren Aufgabenbereich um diese hoheitlichen Angelegenheiten zu erweitern, bevor man zusätzliche interkommunale Verwaltungsstrukturen neu bildet. Die Ergebnisse von WEISS (2006, 121) bekräftigen diese Empfehlung, denn auch er kommt in seiner Studie zu dem Schluss, dass der Gemeindeverband eine geeignete Organisationsform für die Bündelung der interkommunalen Erledigung von Angelegenheiten darstellt.
- Jeder Vertreter der Lavanttaler Gemeinden sieht in mehreren Angelegenheiten die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit als sinnvoll für die eigene Gemeinde an. In den Interviews sagen viele von ihnen, dass sie dazu bereit wären, Initiativen zur Zusammenarbeit von anderen Gemeinden zu unterstützen, aber keiner sagt, dass er sich vorstellen könnte, selbst die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit zu initiieren. Eine mögliche Begründung dafür liefert eine qualitative Untersuchung von MATSCEK aus dem Jahr 2008, in welcher die kommunalen Vertreter anführen, dass ihnen aufgrund der zahlreichen bestehenden Verwaltungsaufgaben wenig Zeit für den Aufbau einer interkommunalen Zusammenarbeit verbleibt. Soll die interkommunale Zusammenarbeit dennoch intensiviert werden, empfehlen sowohl LUMMERSTORFER (2006, 248) als auch MATSCEK (2011, 83ff) die Einführung von Beratungen, welche auf die gemeindespezifischen

Rahmenbedingungen zugeschnitten sind, die Bereitstellung kurzer und prägnanter allgemeiner Informationen und das Aufzeigen von Best-Practice Beispielen seitens des Landes. Werden diese Vorschläge umgesetzt, wäre es möglich, dass auch die Vertreter des Lavantals bei Angelegenheiten, in denen sie die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit als sinnvoll erachten, selbst aktiv werden und sich Partner suchen, anstelle darauf zu warten, bis andere Gemeinden auf sie zukommen. Die Initiative zu ergreifen, fordern auch BIWALD, HACK und WIRTH (2006, 282). In ihrer Forderung heben sie jedoch hervor, dass Initiative ergreifen nicht heißt, eine fertige und umfassende interkommunale Lösung zu präsentieren, sondern einen Prozess einzuleiten, welcher zu einer von allen Partnern getragenen Lösung führt.

- Es gibt Angelegenheiten, in denen die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit für die Mehrheit der Interviewpartner sinnvoll wäre. Diese Angelegenheiten sind die Anschaffung von Spezialgeräten, das Beschaffungswesen, die Betriebsansiedelung, die Kinderbetreuung, der Öffentlicher Personennahverkehr, die Personalverrechnung beziehungsweise das Personalmanagement, Sport-/Freizeiteinrichtungen und die Wirtschaftsförderung. Die regelmäßigen Sitzungen der RML GmbH würden sich für eine Erörterung des Umfangs und der Ausgestaltung einer künftigen Zusammenarbeit in diesen Angelegenheiten anbieten, da bei den Sitzungen der RML GmbH die Bürgermeister aller Mitgliedsgemeinden anwesend sind.
- Bei der Betriebsansiedelung gab es in der Vergangenheit schon den Versuch zur Bildung eines gemeindeübergreifenden Gewerbeparks im Lavanttal, welcher jedoch gescheitert ist (siehe Kapitel 6.2). Nach wie vor wird von fast allen kommunalen Vertretern die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit in der Betriebsansiedelung als sinnvoll angesehen. Unter Berücksichtigung der Bedenken der Interviewpartner und der Erkenntnisse von LUMMERSTORFER (2006, 205) wäre es für die Lavantaler Gemeinden zielführender, nicht wie bisher eine bezirksweite Zusammenarbeit anzustreben, sondern sich mit möglichst gleich großen Gemeinden zusammenzutun. Die natürliche Grenze durch den Twimberger Graben, die ähnliche Gemeindegröße und die Erfahrungen der untereinander bereits vorhandenen Zusammenarbeit bieten für die drei Gemeinden des Oberen Lavantals gute Voraussetzungen für die Aufnahme einer interkommunalen Betriebsansiedelung mit dem Standort in der Gemeinde Bad St. Leonhard. Die drei südlichen Gemeinden Lavamünd, St. Georgen und St. Paul würden sich aufgrund ihrer homogenen Größe ebenfalls gut für die Aufnahme einer interkommunalen Betriebsansiedelung eignen, was sie auch schon erkannt haben (siehe Kapitel 6.2). Die Gemeinden St. Andrä und Wolfsberg kämen untereinander wahrscheinlich am ehesten zu einer gemeinsamen Lösung bei der Betriebsansiedelung, da

sich die anderen Gemeinden des Lavanttals bei einer Zusammenarbeit mit diesen beiden Großgemeinden höchstwahrscheinlich immer als Verlierer sehen würden. Für Frantschach – St. Gertraud bietet es sich aufgrund der unmittelbaren Nähe an, entweder mit Wolfsberg zusammenzuarbeiten oder trotz des Twimberger Grabens mit Bad St. Leonhard. Analog zu den Ergebnissen der Studie von WEISS (2006, 120), ist für die kommunalen Vertreter des Lavanttals eine tatsächliche Aufnahme und Umsetzung einer interkommunalen Zusammenarbeit bei der Betriebsansiedelung nur dann realistisch, wenn nur die Erschließungs- und Betriebskosten sowie die Kommunalsteuereinnahmen von einem für diese Zusammenarbeit neu erschlossenen Betriebsgebiet vergemeinschaftet werden.

10. Zusammenfassung

Die Bürger und Unternehmen verlangen von den Gemeinden verstärkt qualitativ hochwertige und professionell erbrachte Leistungen, während deren finanzielle Ressourcen durch die demographischen Veränderungen der Gesellschaft sowie neue Rechtsvorschriften immer knapper werden. Um auch in Zukunft leistungs- und handlungsfähig zu bleiben und die geforderte Leistungsqualität zu gewährleisten, müssen sich die Gemeinden dem geänderten Umfeld anpassen. Eine Möglichkeit der Anpassung bildet die Aufnahme beziehungsweise Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit. Dabei arbeiten zwei oder mehrere Gemeinden bei der Erledigung einer oder mehrerer kommunaler Angelegenheiten zusammen (vgl. MATSCHK, 2011, 14ff). In dieser Arbeit wird der Frage nachgegangen inwieweit die interkommunale Zusammenarbeit aus Sicht der kommunalen Vertreter tatsächlich eine Perspektive für die Erledigung von Angelegenheiten von Gemeinden in ländlichen Regionen darstellt.

Neben einer Darstellung der Angelegenheiten, welchen Gemeinden gesetzlich verpflichtet oder freiwillig nachkommen (siehe Kapitel 3.1) und der in Österreich typischen Organisationsformen für die interkommunale Zusammenarbeit (siehe Kapitel 3.3), werden basierend auf der bereits vorhandenen Literatur die treibenden Kräfte und Hemmnisse der interkommunalen Zusammenarbeit (siehe Kapitel 3.4 und 3.5) sowie die Rahmenbedingungen der interkommunalen Zusammenarbeit (siehe Kapitel 3.6) beschrieben.

Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit bilden die neun Gemeinden des Lavantals (siehe Kapitel 4). Dieser inneralpinen touristisch unbedeutende Region steht laut aktuellen Bevölkerungsprognosen eine ausgeprägte Abwanderung bevor, was für die betroffenen Gemeinden mit Rückgängen der Steuereinnahmen einhergeht (vgl. ÖROK, 2010, 112).

Als methodische Herangehensweise zur Untersuchung der neun Gemeinden des Lavantals in Hinblick auf die Forschungsfrage wurde die explorative Fallstudie gewählt, welche sich aus je drei Datenerhebungs- und Datenauswertungsmethoden zusammensetzt. Die zwei Haupterhebungsmethoden sind ein leitfadengestütztes Experteninterview sowie eine schriftliche Befragung der Bürgermeister und Amtsleiter der neun Gemeinden des Lavantals. Ergänzt werden diese zwei Methoden um eine Analyse der Gemeinderatssitzungsprotokolle der Periode 2006 bis 2015. Ausgewertet werden die Daten mittels einer Netzwerkanalyse, der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring und dem Freeman-Halton-Test (siehe Kapitel 5).

Die Erhebungen zeigen, dass im Lavanttal derzeit in 13 der 32 formulierten Angelegenheiten eine interkommunale Zusammenarbeit vorherrscht. Diese Angelegenheiten sind Abfallentsorgung, Abwasserbeseitigung, Altenbetreuung, Baudienst, Bestattung, Betreuung von Grünflächen, Regulierung der Lavant, Neue Mittelschulen, Straßenerhaltung, Tierkadaverentsorgung, Tourismus, Wasserversorgung und Winterdienst. In den Angelegenheiten Baudienst, Abwasserbeseitigung und Tierkadaverentsorgung gibt es im Lavanttal zwei getrennte Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, was insgesamt zu 16 interkommunalen Zusammenarbeiten führt. Die dominierenden Organisationsformen sind der Gemeindeverband und der einfache privatrechtlicher Vertrag. Die momentane Zusammenarbeit wird von den kommunalen Vertretern durchwegs als positiv wahrgenommen. Eine Ausnahme bilden die Angelegenheiten Altenbetreuung, Neue Mittelschule und Tourismus.

Sowohl bei der Einschätzung der bisherigen interkommunalen Zusammenarbeit, als auch bei der Betrachtung der restlichen Angelegenheiten gibt es keine signifikanten Unterschiede zwischen der Sicht der Amtsleiter und der Bürgermeister des Lavanttals.

Die fördernden und hemmenden Faktoren, welche von den kommunalen Vertretern angesprochen werden, decken sich weitgehend mit den Erkenntnissen aus der Literatur. Für die Aufnahme einer Zusammenarbeit spricht aus Sicht der Interviewpartner die Reduktion der Kosten, die Nutzung von Synergien, die Spezialisierung auf Kernkompetenzen, die Reduktion des Konkurrenzdenkens, die Nutzung von Größenvorteilen, die Möglichkeit Förderungen zu lukrieren, der Ausbau des Leistungsangebots und die Verbesserung der Leistungsqualität. Als Argumente gegen die Aufnahme einer Zusammenarbeit werden der Verlust der Bürgernähe, der mangelnde politische Wille, die Größenunterschiede zwischen den Gemeinden, die Entstehung einer Umsatzsteuerpflicht, die geographische Lage, der erhöhte Koordinationsaufwand und der Verlust an Macht und Gestaltungsfreiheit angeführt.

Die Auswertung der Fragebögen ergibt, dass für die kommunalen Vertreter des Lavanttals die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit am ehesten in den Angelegenheiten Anschaffung von Spezialgeräten, Beschaffungswesen, Betriebsansiedlung, Kinderbetreuung, Öffentlicher Personennahverkehr, Personalverrechnung/-management, Sport-/Freizeiteinrichtungen und Wirtschaftsförderung sinnvoll wäre. Weitgehend nicht vorstellbar ist eine Zusammenarbeit in den Angelegenheiten Bauhof, Betreuung von Grünflächen, Freiwillige Feuerwehr, Kindergarten, Öffentliche Gebäude, Straßenerhaltung, Volksschule und Winterdienst.

Weiters zeigt sich, dass die Vertreter der größeren Gemeinden in weitaus mehr Angelegenheiten die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit als sinnvoll ansehen, als die Vertreter der kleineren Gemeinden.

Die Ergebnisse lassen folgende Handlungsempfehlungen, nicht nur für die betrachteten Gemeinden, sondern auch für den Bund und das Land Kärnten zu (siehe Kapitel 8):

- Seitens des Bundes bedarf es einer Änderung des Umsatzsteuergesetzes. Wie auch der ÖSTERREICHISCHE GEMEINDEBUND aufzeigt, ist der Wunsch nach einer interkommunalen Zusammenarbeit in privatwirtschaftlichen Angelegenheiten unter den kommunalen Vertretern groß. Seit der Umsatzsteuernovelle 2012 geht die Umsatzsteuerbefreiung verloren, sobald mehrere Gemeinden privatwirtschaftliche Angelegenheiten interkommunal erledigen (vgl. ÖSTERREICHISCHER GEMEINDEBUND, 2014, s.p.). Die vom Bund geforderte Effizienzsteigerung kann unter solchen Bedingungen nicht erreicht werden.
- Obwohl die Bildung von Mehrzweckverbänden auf Bundesebene vor einigen Jahren ermöglicht wurde, verbieten die landesgesetzlichen Regelungen in Kärnten derzeit, dass die beiden Pflichtverbände Schulgemeindeverband und Sozialhilfeverband zusammengelegt werden. Der Ruf unter den interviewten kommunalen Vertretern ist jedoch laut, dass die Verwaltungsstrukturen dieser beiden Pflichtverbände zusammengeführt und gestrafft werden, da diese ohnehin die gleichen Mitgliedsgemeinden aufweisen.
- Eine interkommunale Zusammenarbeit muss nicht zwangsläufig alle Gemeinden eines Bezirkes oder einer Region inkludieren. Speziell ein extremer Größenunterschied zwischen den Gemeinden bildet für die kommunalen Vertreter ein großes Hemmnis.
- Wenn man eine interkommunale Zusammenarbeit in gewissen Angelegenheiten als sinnvoll erachtet, sollte man nicht darauf warten, bis andere Gemeinden auf einen zukommen, sondern man muss selbst die Initiative ergreifen und sich Partner suchen.
- Weiters wäre es bei allen Angelegenheiten anzuraten, die Möglichkeit einer Zusammenarbeit nicht rein auf höchster politischer Ebene zu besprechen, sondern auch andere kommunale Vertreter miteinzubeziehen, da deren fachspezifische Expertise in bestimmten Angelegenheiten möglicherweise tiefgreifender ist, als das der Bürgermeister.

Festzuhalten ist, dass die interkommunale Zusammenarbeit kein Allheilmittel für die Gemeinden darstellt, sondern sehr wohl auch ihre Schwächen und Einschränkungen hat. Nichtsdestotrotz bildet die interkommunale Zusammenarbeit für Gemeinden in ländlichen Regionen in einigen Angelegenheiten und bei entsprechenden gesetzlichen Änderungen durchaus eine Perspektive für die Zukunft.

Verzeichnisse

Literaturverzeichnis

ATTESLANDER, P. (2003): Methoden der empirischen Sozialforschung. 10. Neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Berlin: Walter de Gruyter GmbH & Co. KG.

AMS (2014): Wolfsberg – Wirtschafts- und Wohlstandsniveau, at:
http://www.arbeitsmarktprofile.at/208/teil_04.html (27.02.2016).

AUSTRIA-FORUM (2015): Gemeinde. at: <http://austria-forum.org/af/AEIOU/Gemeinde> (15.12.2015).

BACHER, J. und HORVATH, I. (2011): Einführung in die qualitative Sozialforschung, 2. Teil. Linz: Skriptum. Johannes Kepler Universität Linz.

BERNARDI, F. (2015): Aufsichtsrat und Beirat: Aufgaben, Funktion und Zusammensetzung. at:
<http://www.roedlconsulting.at/themen/aufsichtsrat-beirat/aufgaben-funktion-zusammensetzung>
 (17.12.2015).

BERNHART, J. und PROMBERGER, K. (2006): Interkommunale Zusammenarbeit in Südtirol In: BIWALD, P., HACK, H. und WIRTH, K. (Hrsg.): Interkommunale Kooperation – Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien: NV-Verlag.

BIWALD, P., SZCZEPANSKA, K., HOCHHOLDINGER, N. (2004): Leistungsfähige Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit. Grundlagenpapier für den Österreichischen Städtetag 2004. Wien: KDZ.

BIWALD, P. (2006): Interkommunale Kooperationen – Status und Anforderungen. In: ÖSTERREICHISCHER STÄDTEBUND (Hrsg.): ÖGZ Magazin 02/2006. Wien: Wirtschaftsverlag, 49 – 50.

BIWALD, P., HACK, H. und WIRTH, K. (2006): Perspektiven der interkommunalen Zusammenarbeit. In: BIWALD, P., HACK, H. und WIRTH, K. (Hrsg.): Interkommunale Kooperation – Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien: NV-Verlag.

BLE – Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2012): Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen. Untersuchung des Instruments hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen. Bonn: Selbstverlag.

BMF – Bundesministerium für Finanzen (2013): Fragen & Antworten – Gemeindeverbände und Gemeindekooperationen. Wien: Selbstverlag.

BORTZ, J. und DÖRING, N. (2006): Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler. 4., überarbeitete Auflage. Heidelberg: Springer Medizin Verlag.

BRÜNNER, G. und PASRUCKER, C. (2012): Die GmbH von der Gründung bis zur Auflösung. Grundlagen, Praxistipps & Musterverträge, Graz, Wien: DBV Verlag.

BÜHLER, D. und FETZ, U. (2006): Erfolgsfaktoren von Gemeindefusionsprozessen in der Schweiz. In: BIWALD, P., HACK, H. und WIRTH, K. (Hrsg.): Interkommunale Kooperation – Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien: NV-Verlag.

BURJÄGER, P., KEUSCHNIGG, G. und BAUR, S. (2016): Interkommunale Zusammenarbeit in Tirol. Struktur und Möglichkeiten – eine Praxisanalyse. at: http://www.foederalismus.at/contentit4/uploads/Studie_Gemeindekooperation_Tirol_IFOE_2016.pdf (29.05.2016).

BWGZ (2005): Gemeinsam sind wir stark. Studie des Gemeindetages Baden-Württemberg zur Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ). Stuttgart: Selbstverlag.

DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (2004): Interkommunale Zusammenarbeit. Studie der Kienbaum Management Consultants GmbH in Kooperation mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund. Düsseldorf: Selbstverlag.

DURING, D. (2012): Interkommunale Kooperationen als eine Strategie zur Leistungssteigerung. Kassel: Diss. Universität Kassel.

EASLEY, D., KLEINBERG, J. (2010): Networks, Crowds, and Markets: Reasoning About a Highly Connected World. New York: Cambridge University Press.

FESSLER, P. und KELLER, C. (2004): VerG. Kommentar zum Vereinsgesetz 2002. Wien, Graz: NV-Verlag.

FLICK, U. (2008): Managing quality in qualitative research. London: SAGE Publications.

GABLER (2010): Gabler Wirtschaftslexikon I-K, 17. komplett aktualisierte und erweiterte Auflage., Wiesbaden: Springer Science+Business Media.

GLÄSER, J. und LAUDEL, G. (2009): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. 4. Auflage Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

GÖTZL, P. (2015): Ergänzende Gedanken zu Interkommunalen Kooperationen und Rechtsschutz – aktuelle Neuerungen auf Grundlage der Verwaltungsreform und des Vergaberichtlinienpakets 2014.

In: ÖWAV (Hrsg.): Vergaberecht für die Praxis – Vorstellung des ÖWAV - Arbeitsbehelfs 33. Wien: Selbstverlag.

GROSS, H., STROHMEIER, G., UKOWITZ, M. (2009): Zukunftsgestaltung als Prozess. Kulturell nachhaltige Wirtschafts- und Lebensraumentwicklung am Beispiel des Kärntner Lavanttales. Klagenfurt: oekom Verlag.

GUGLER, M. (2006): Interkommunale Zusammenarbeit in Oberösterreich. In: BIWALD, P., HACK, H. und WIRTH, K. (Hrsg.): Interkommunale Kooperation. Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien, Graz: NV-Verlag.

HAIDER, C. (2005): Rechtliche Rahmenbedingungen für Gemeindekooperationen, Department für Raumentwicklung, Umwelt und Infrastrukturplanung. Wien: TU Wien.

HMWEVL – HESSISCHES MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, VERKEHR UND LANDESENTWICKLUNG (2006): Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau Hessen. Interkommunale Kooperation. Wiesbaden: Selbstverlag.

HOLLSTEIN, B., STRAUSS, F. (2006): Qualitative Netzwerkanalyse. Konzepte, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: Springer VS.

HUEMER, U. (2008): Subsidiaritätsprinzip und Lastentragung – zentrale Gesichtspunkte bei Aufgabenübertragungen an Gemeinden. In: BAUER, H., PITLIK, H., SCHRATZENSTALLER, M. (Hrsg.): Reform der vertikalen Verwaltungsmodernisierung im Bundesstaat. Wien, Graz: NV-Verlag.

KDZ – ZENTRUM FÜR VERWALTUNGSFORSCHUNG (2004): Leistungsfähige Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit. Grundlagenpapier für den Österreichischen Städtetag 2004. Wien: Selbstverlag.

KEMPTNER, A. und STURM, F. (2014): Interkommunale Zusammenarbeit durch Gemeindeverbände, Verwaltungsgemeinschaften und Vereinbarungen nach Art 116b B-VG. In: PABEL, K. (Hrsg.): Das österreichische Gemeinderecht. Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH, 1 – 84.

KEMPTNER, A. und STURM, F. (2015): Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung. Kommentierte Gesetzesausgabe. Klagenfurt: Johannes Heyn Verlag.

KIENBAUM MANAGEMENT CONSULTANTS GMBH (2004): Studie Interkommunale Zusammenarbeit. Düsseldorf: Selbstverlag.

KOLLER, L. (2014): Prozessmodell zur Entscheidungsfindung für interkommunale Kooperation von Infrastruktur-Unterhaltungsbetrieben zur wirtschaftlichen Optimierung des betrieblichen Straßenunterhalts. Graz: Diss. Technische Universität Graz.

KUCKARTZ, U. (2007): Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

LEISS, W. (2015): Mehrwertsteuer bei Gemeindekooperationen – Ein deutsch-österreichisches Problem? At: <http://kommunal.at/artikel/ein-deutsch-oesterreichisches-problem/?printArticle> (23.02.2016).

LUMMERSTORFER, A. (2006): Interkommunale Zusammenarbeit – eine Organisationsalternative mit großen Potenzialen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung. Linz: Diss. Johannes-Kepler-Universität Linz.

MATSCHEK, M. (2011): Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). In: HINK, R. und STEINBICHLER, A. (Hrsg.): Schriftreihe Recht & Finanzen für Gemeinden. Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH, 1 -120.

MATSCHEK, M. und STURM, F. (2006): Interkommunale Zusammenarbeit in Kärnten. In: BIWALD, P., HACK, H. und WIRTH, K. (Hrsg.): Interkommunale Kooperation – Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien: NV-Verlag.

MAYRING, P. (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 11., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Weinheim, Basel: Beltz Verlag.

MITTERER, K. (2013): Finanzielle Anreize interkommunaler Kooperation. In: : ÖSTERREICHISCHER STÄDETBUND (Hrsg.): ÖGZ Magazin 11/2013. Wien: Wirtschaftsverlag, 36 -37.

MOHN, U. (2006): Interkommunale Zusammenarbeit in Deutschland. In: BIWALD, P., HACK, H. und WIRTH, K. (Hrsg.): Interkommunale Kooperation – Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien: NV-Verlag.

MURALT, H. (1983): Region – Utopie oder Realität? Eine interdisziplinäre Studie zu den Regionalisierungsbestrebungen im Kanton Bern. Bern: Benteli Verlag.

NEUHOFFER, H. (1998): Gemeinderecht. Zweite, völlig neubearbeitete Auflage. Wien: Springer Verlag.

ÖROK – ÖSTERREICHISCHE RAUMORDNUNGSKONFERENZ (2010): Kleinräumige Bevölkerungsprognose für Österreich 2010-2030 mit Ausblick bis 2050 („ÖROK-Prognosen“) - Teil 1:Endbericht zur Bevölkerungsprognose. Wien: Selbstverlag.

ÖSTERREICHISCHER GEMEINDEBUND (2014): Konsultationspapier „Überprüfung bestehender MwSt.-Rechtsvorschriften zu öffentlichen Einrichtungen und Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten“. at:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/public_bodies/consultation_document_de.pdf (17.10.2015).

ÖSTERREICHISCHER GEMEINDEBUND (2015): Struktur der Gemeinden, at: <http://gemeindebund.at//struktur-der-gemeinden> (19.10.2015).

ÖSTERREICHISCHER STÄDTEBUND (2015): Rechts- und Kooperationsformen in der interkommunalen Zusammenarbeit, at: <http://www.staedtebund.gv.at/gemeindezeitung/oegz-beitraege/oegz-beitraege-details/artikel/rechts-und-kooperationsformen-in-der-interkommunalen-zusammenarbeit.html> (03.10.2015).

PITLIK, H., WIRTH, K. und LEHNER, B. (2010): Gemeindestruktur und Gemeindekooperation. Wien: Wifo.

PROROK, T., MITTERER, K., HOCHHOLDINGER, N., HAINDL, A. (2013): Struktur, Steuerung und Finanzierung von kommunalen Aufgaben in Stadtregionen. Wien: KDZ.

RAAB-STEINER, E., BENESCH, M. (2012): Der Fragebogen – Von der Forschungsidee zur SPSS-Auswertung, 3., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wien: facultas wuv.

RICHTER, M. (1997): Regionalisierung und interkommunale Zusammenarbeit: Wirtschaftsregionen als Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung. Wiesbaden: Gabler Verlag.

RML (2016): Lavanttal, der Sonnenwinkel Kärntens, at: www.region-lavanttal.at (26.02.2016).

ROCCO, J. (2004): Der GmbH-Gesellschafter, zweite, neu bearbeitete und aktualisierte Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer Verlag.

SCHMID, J. (2006): Die Stellung der österreichischen Gemeinden in einer reformierten Bundesverfassung. Wien: Diss. Universität Wien.

SCHMIDT, L. H. (2006): Technologie als Prozess. Eine empirische Untersuchung organisatorischer Technologiegestaltung am Beispiel von Unternehmenssoftware. Berlin: Dissertation. Freie Universität Berlin.

SILLIPP, N. und VOJTISEK, C. (2006): Interkommunale Kooperation – Eine Bestandsaufnahme der aktuellen Handlungspraxis in Österreich. Wien: Universität Wien.

STATISTIK AUSTRIA (2016):

http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/volkszaehlungen_registerzaehlungen_abgestimmte_erwerbsstatistik/bevoelkerungsstand/index.html

(27.02.2016).

STEINER, R. (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt Verlag.

STEINER, R. (2006): IKZ und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. In: BIWALD, P., HACK, H. und WIRTH, K. (Hrsg.): Interkommunale Kooperation. Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien, Graz: NV-Verlag.

THEILAN, W. (2013): Das Lavanttal, at: <http://paracelsusregion.at/das-lavanttal/> (27.02.2016).

THONHAUSER, M. (2016): privates Gespräch (11.01.2016).

VG-NEUNBURG (2015): Wissenswertes über die Verwaltungsgemeinschaft, at: <http://www.vg-neunburg.de/seite/103338/wissenswertes.html> (08.12.2015).

VON MARAVIC, P. (2007): Verwaltungsmodernisierung und dezentrale Korruption, Lernen aus unbeabsichtigten Konsequenzen. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt Verlag.

WEICHHART, P. (2006): Interkommunale Kooperation: Zwischen Notwendigkeit und Verweigerung. In: BIWALD, P., HACK, H. und WIRTH, K. (Hrsg.): Interkommunale Kooperation. Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien, Graz: NV-Verlag.

WEISS, J. (2006): Interkommunale Zusammenarbeit in Vorarlberg. In: BIWALD, P., HACK, H. und WIRTH, K. (Hrsg.): Interkommunale Kooperation. Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien, Graz: NV-Verlag.

WIRTH, K. (2006a): Interkommunale Zusammenarbeit – eine Frage der Motivation? SIR – Mitteilungen und Berichte 32/2006, 7-14.

WIRTH, K (2006b): Strategien zur Motivation – Monetäre und nichtmonetäre Anreize der Länder. In: BIWALD, P., HACK, H. und WIRTH, K. (Hrsg.): Interkommunale Kooperation – Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien: NV-Verlag.

WIRTH, K. (2006c): Gemeindekooperationen in Österreich – Vielfalt der Konzepte und Lösungsansätze. In: BIWALD, P., HACK, H. und WIRTH, K. (Hrsg.): Interkommunale Kooperation – Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien: NV-Verlag.

WIRTH, K. und BIWALD, P. (2006): Gemeindekooperationen in Österreich – Zwischen Tradition und Aufbruch. In: BIWALD, P., HACK, H. und WIRTH, K. (Hrsg.): Interkommunale Kooperation – Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien: NV-Verlag.

WIRTH, K. und MATSCHEK, M. (2004): Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit der Gemeinden als eine wichtige Zukunftsaufgabe der kommenden Jahre? In: ANDERWALD, K., FILZMAIER, P. und HREN, K. (Hrsg.): Kärntner Jahrbuch der Politik 2004. Klagenfurt: Kärntner Druck- und VerlagsgmbH, 251 – 264.

WIRTH, K. und MATSCHEK, M. (2005): Interkommunale Zusammenarbeit – Möglichkeiten, Grenzen und aktueller Entwicklungsbedarf. In: ÖGZ Magazin 11/2005. Wien: Wirtschaftsverlag, 9 - 12.

WIRTH, K. und HACK, H. (2006): Interkommunale Kooperation als gesteuerter Entwicklungsprozess. In: BIWALD, P., HACK, H. und WIRTH, K. (Hrsg.): Interkommunale Kooperation – Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien: NV-Verlag.

WKO (2013): Öffentliche Ausschreibung und Inhouse-Vergabe, at: https://www.wko.at/Content.Node/Service/Wirtschaftsrecht-und-Gewerberecht/Vergaberecht/Rechtsschutz-im-Vergaberecht/Oeffentliche_Ausschreibung_und_Inhouse-Vergabe.html (31.10.2015).

WRONA, T. (2005): Die Fallstudienanalyse als wissenschaftliche Forschungsmethode, at: <https://www.econbiz.de/Record/die-fallstudienanalyse-als-wissenschaftliche-forschungsmethode-wrona-thomas/10002997572> (04.02.2015).

YIN, R. (2009): Case study research: Design and Methods. London: SAGE Publications.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Sitzgemeindemodell der interkommunalen Erledigung von Angelegenheiten	9
Abbildung 2: Gemeinsame Aufgabenträgerschaft im engeren Sinn	10
Abbildung 3: Aufgabenträgerschaft durch juristische Person.....	10
Abbildung 4: Die wichtigsten Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit.....	12
Abbildung 5: Das Lavanttal und seine Gemeinden.....	38
Abbildung 6: Fallstudiendesign zur Analyse der interkommunalen Zusammenarbeit im Lavanttal ...	42
Abbildung 7: Ungerichtetes und gerichtetes Soziogramm.....	50
Abbildung 8: Gesamtnetzwerk der derzeitigen interkommunalen Zusammenarbeit im Lavanttal	54
Abbildung 9: Zustimmung der Amtsleiter (AL) und Bürgermeister (BGM) zur Feststellung „Meine Erwartungen bezüglich der interkommunalen Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit wurden nicht erfüllt.“	60
Abbildung 10: Zustimmung der Amtsleiter (AL) und Bürgermeister (BGM) zur Feststellung „Die interkommunale Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit funktioniert hervorragend“	62
Abbildung 11: Zustimmung der Amtsleiter (AL) und Bürgermeister (BGM) zur Feststellung „Meine Gemeinde zieht keinen hohen Nutzen aus der interkommunalen Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit.“	63
Abbildung 12: Zustimmung der Amtsleiter (AL) und Bürgermeister (BGM) zur Feststellung „In dieser Angelegenheit ließe sich die bereits vorhandene interkommunale Zusammenarbeit noch intensivieren.“	65
Abbildung 13: Zustimmung der Amtsleiter (AL) und Bürgermeister (BGM) zur Feststellung „Die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit wäre für meine Gemeinde sinnvoll.“	67

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über die in der Literatur vorgefundenen treibenden Kräfte und Hemmnisse der interkommunalen Zusammenarbeit	33
Tabelle 2: Entwicklung der Wohnbevölkerung im Lavanttal zwischen 2001 und 2016	39
Tabelle 3: Aufbau einer Kreuztabelle	51
Tabelle 4: Übersicht über die interkommunale Zusammenarbeit im Lavanttal im Jahr 2016.....	53
Tabelle 5: Überblick über aufgelöste und geplante interkommunale Zusammenarbeit im Lavanttal	57
Tabelle 6: Durch die derzeitige interkommunale Zusammenarbeit verfolgte Ziele	58
Tabelle 7: Übersicht über die notwendigen Voraussetzungen für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit	72
Tabelle 8: Überblick über die von den Amtsleitern und Bürgermeistern des Lavanttals genannten treibenden Kräfte und Hemmnisse der interkommunalen Zusammenarbeit	79

Anhang

Fragebogen für die schriftliche Befragung

Thomas Maximilian Weber																				
Fragebogen - Interkommunale Zusammenarbeit zwischen den neun Gemeinden des Lavantals																				
Fragen:		1							2	3	4	5	6	7	8	9	10			
Gemeinde: _____		Bitte kreuzen Sie für jede Angelegenheit jene Gemeinden an, mit denen Ihre Gemeinde zusammenarbeitet.							Seit wann arbeitet Ihre Gemeinde in dieser Angelegenheit zusammen?		Ist die Zusammenarbeit gesetzlich gefordert oder freiwillig?		Wie sehr treffen die folgenden Feststellungen Ihrer Meinung nach zu (5, 6, 7 & 8 wenn es bereits eine Zusammenarbeit gibt und 9 nur, wenn es noch keine Zusammenarbeit gibt):							
Funktion in Gemeinde: _____									Jahr		Gesetzlich gefordert		Freiwillig		Welche Organisationsform wurde für die Zusammenarbeit gewählt?		Meine Erwartungen bezüglich der interkommunalen Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit wurden nicht erfüllt.		Die interkommunale Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit hervorragend.	
Angelegenheiten:		Bad St. Leonhard	Frantschach - St. Gertraud	Lavamünd	Preitenegg	Reichenfels	St. Andrä	St. Georgen	St. Paul	Wolfsberg	Weitere Partner	Keine Zusammenarbeit								
Abfallentsorgung																				
Abwasserbeseitigung																				
Altenbetreuung																				
Abgabeneinhebung																				
Abgabenprüfung																				
Bau-/Wirtschaftsloft (Standorte, Personal)																				
Baudienst (Sachverständige)																				
Beschäftigungswesen (Büromaterial)																				
Betreuung von Grünanlagen/Friedhöfen																				
Betriebsanmeldung / Gewerbegebiete																				
Freiwillige Feuerwehr (Standorte, Geräte)																				
Jugendbetreuung																				
Kinderbetreuung (z.B.: Horte)																				
Kindergärten																				
Kulturbereich (Veranstaltungen)																				
Neue Mittelschulen																				
Öffentliche Gebäude (Fac. Management)																				
Öffentlicher Personennahverkehr																				
Personalverrechnung/-management																				
Raumordnung/-planung																				
Sport-/Freizeiteinrichtungen																				
Standesamt (Standesbeamte)																				
Straßenherhaltung																				
Tourismus																				
Umweltschutz																				
Volkschulen																				
Wasserversorgung																				
Winterdienst																				
Wirtschaftsförderung																				

Vielen Dank für Ihre Zeit und Unterstützung!

Interviewleitfaden für die Experteninterviews

Interviewleitfaden für die Bürgermeister und Amtsleiter der Lavanttaler Gemeinden

Frage 1: Was verbinden Sie mit dem Begriff „interkommunale Zusammenarbeit“?

Frage 2: Welche Erwartungen haben Sie an eine interkommunale Zusammenarbeit?

Frage 3: Was spricht aus Ihrer Sicht für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit?

Frage 4: Was spricht aus Ihrer Sicht gegen die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit?

Frage 5: Welche Rahmenbedingungen sind aus Ihrer Sicht für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit notwendig? Seitens der Partnergemeinden? Seitens Bund und Land?

Frage 6: Sind in Ihrer Gemeinde derzeit konkrete Projekte zur interkommunalen Zusammenarbeit in Planung? Wenn ja welche? Was war der Grund? Was erhoffen Sie sich durch diese Zusammenarbeit?

Frage 7: Gibt es Angelegenheiten, in denen die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit für Ihre Gemeinde sinnvoll wäre? Welche Auswirkungen erwarten Sie sich dadurch?

Frage 8: Gab es in der Vergangenheit eine Zusammenarbeit, welche aufgelöst wurde? Was waren die Gründe?

Frage 9: In welchen Angelegenheiten ist eine Zusammenarbeit auf lange Sicht nicht vorstellbar? Warum?

Frage 10: Wie muss sich aus Ihrer Sicht die Aufgabenerfüllung Ihrer Gemeinde in den nächsten Jahren entwickeln?

Frage 11: Welchen Einfluss hätte aus Ihrer Sicht ein Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit auf die Entwicklung des Lavanttals?

Frage 12: Haben sie noch sonstige Anmerkungen zur interkommunalen Zusammenarbeit?

Thomas Maximilian Weber

Codeplan für die qualitative Inhaltsanalyse

Codeplan für die qualitative Inhaltsanalyse

Rahmenbedingungen – Bund

Rahmenbedingungen – Land

Gesetzlich

Finanziell

Sonstiges

Rahmenbedingungen – Partnergemeinden

Begegnung auf Augenhöhe

Gleiche Interessen haben

Kooperationsbereitschaft

Langfristig denken und planen

Über eigene Gemeindegrenze hinaus denken

Sonstiges

Treibende Kräfte der interkommunalen Zusammenarbeit

Ausbau des Leistungsangebots

Effizienzsteigerung

Erhöhung der Leistungsqualität

Gesamte Region stärken

Größenvorteile

Nutzung von Synergien

Reduktion von Kosten

Sonstiges

Hemmnisse der interkommunalen Zusammenarbeit

Entstehen einer Umsatzsteuerpflicht

Ergebnisse erst langfristig sichtbar

Geographie/Topographie

Größenunterschiede

Kirchturmdenken

Koordinationsaufwand

Politischer Wille

Sonstiges

Angelegenheiten

Abfallentsorgung
 Abwasserbeseitigung
 Altenbetreuung
 Abgabeneinhebung
 Abgabenprüfung
 Bau-/Wirtschaftshof
 Baudienst
 Beschaffungswesen
 Bestattung
 Betreuung von Grünanlagen/Friedhöfen
 Betriebsansiedlung/Gewerbegebiete
 Freiwillige Feuerwehr
 Jugendbetreuung
 Kinderbetreuung
 Kindergärten
 Kulturbereich
 Neue Mittelschule
 Öffentliche Gebäude
 Öffentlicher Personennahverkehr
 Personalverrechnung/-management
 Raumordnung/-planung
 Regulierung der Lavant
 Sport-/Freizeiteinrichtungen
 Standesamt
 Straßenerhaltung
 Tierkadaververwertung
 Tourismus
 Umweltschutz
 Volksschule
 Wasserversorgung
 Winterdienst
 Wirtschaftsförderung

Jede Angelegenheit wird weiters untergliedert in:

Grund für Aufnahme der Zusammenarbeit*

Zusammenarbeit intensivieren*

Zusammenarbeit nicht intensivieren*

Aufnahme wäre sinnvoll**

Aufnahme wäre nicht sinnvoll **

*wenn Zusammenarbeit stattfindet

*wenn keine Zusammenarbeit stattfindet

Thomas Maximilian Weber

2