



Herausgegeben
von
Karl Anderwald
Peter Filzmaier
Karl Hren



Kärntner Druck- und Verlagsgesellschaft

KLAGENFURT 2004

Klaus Wirth/Markus Matschek

Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit der Gemeinden als eine wichtige Zukunftsaufgabe der kommenden Jahre?

1. Ausgangssituation¹

Im Rahmen der aktuellen Verhandlungen zum Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften in Österreich wurde einmal mehr deutlich, dass sich der finanzielle Spielraum für die Gemeinden in den kommenden Jahren weiter verengen wird. So erwartet der Österreichische Städtebund allein durch die derzeit in Vorbereitung befindliche Steuerreform, dass die Gemeinden in Folge der Umsetzung dieser Steuerreform einen 6,5-prozentigen Einnahmenverlust hinnehmen müssten, was – ohne kompensierende Maßnahmen – nach Einschätzung des Städtebundes spürbare Leistungseinschnitte nach sich ziehen würde (vgl. Der Standard vom 23. Jänner 2004, S. 17). Weitere finanzielle Probleme könnten sich für die Gemeinden als Folge eines in nächster Zeit kräftigen Ansteigens der Umlagen/Beiträge ergeben, wie dies etwa Helfried Bauer (KDZ Wien) auf dem 1. Finanzierungssymposium der FH Technikum Kärnten am 14. Oktober 2003 in Spittal/Drau präsentierte. Er bezog sich dabei auf Prognosen zur mittelfristigen Finanzplanung für Oberösterreich, die von einem Zuwachs der Sozialhilfeumlagen in 2004 von 13,9 Prozent und der Krankenanstaltenbeiträge von 11 Prozent in 2004 ausgehen.

Gleichzeitig stehen die Gemeinden immer deutlicher geäußerten Wünschen der Bürger nach qualitativ hochwertigen und professionell erbrachten Leistungen ihrer Gemeindeverwaltungen gegenüber. Die Erbringung dieser Leistungen wird für die Mitarbeiter der Gemeinden zum einen durch schnelle technische Veränderungen (Stichwort „eGovernment“), aber auch durch die schnelle und umfassende Produktion von – in den Gemeinden zu bewältigenden – neuen oder „reformierten“ Rechtsvorschriften (etwa im Bereich des Baurechts, des Besoldungs- oder Vergaberechts) oder eine wachsende Zahl an neuen Finanzierungsformen herausgefordert. Viele v. a. kleine Gemeinden stellt diese Entwicklungsschere vor möglicherweise größere Probleme, managt doch dort häufig nur eine kleine Gruppe von Mitarbeitern (Bürgermeister und Gemeindegeschäftsführer) –

quasi im Alleingang – die gesamte Palette kommunaler Leistungen. Nicht genug, führt der ungebrochene gesellschaftliche Wandel zu immer neuen Aufgabenstellungen (z. B. Litteringproblematik, Jugend und Alkohol, Gewaltprävention, Drogen), die kaum durch einzelne Gemeinden allein – allenfalls in einem größeren regionalen Kontext – bewältigt werden können.

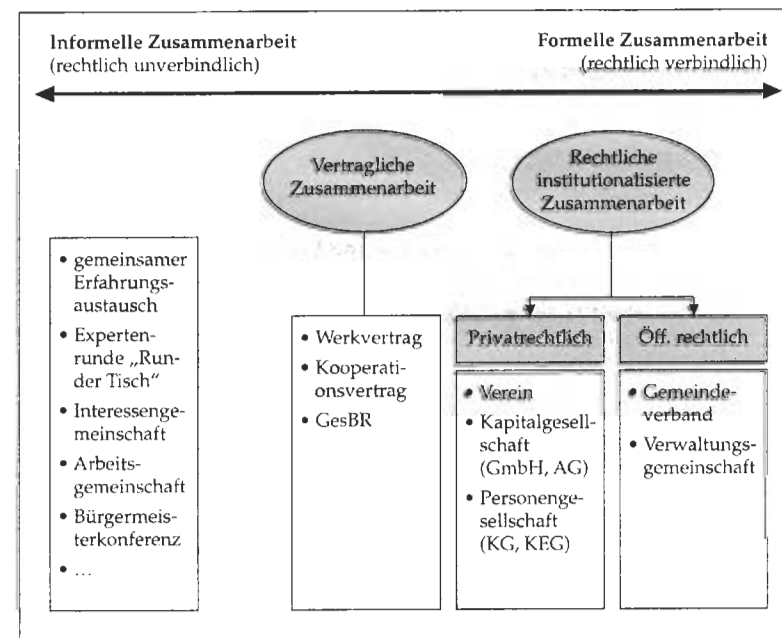
Vor dem Hintergrund dieser zunehmenden Verengung der finanziellen Handlungsspielräume bei gleichzeitig eher noch wachsenden Anforderungen an die Leistungserbringung wird daher in letzter Zeit immer öfter über eine verbesserte und intensivere Zusammenarbeit zwischen Gemeinden – als Ansatzpunkt für ein „intelligentes Sparen“ und eine bessere Ausnutzung der verfügbaren Ressourcen öffentlich diskutiert². Diese Reformagenda ergänzt u. E. die bisherigen Überlegungen zur Modernisierung der Gemeindeverwaltungen im Sinne des New Public Management³ und dürfte insbesondere für die kleineren Gemeinden (die typisch für die Kärntner Gemeindestruktur sind) ein viel versprechendes Handlungsfeld der nächsten Jahre sein.

Dabei hat die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden in Österreich – auch wenn das wissenschaftliche Interesse daran bislang eher etwas zurückhaltend war – bereits eine lange Tradition. Weiß man doch nicht erst seit heute, dass durch eine geschickte Zusammenarbeit die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung (z. B. Nutzung von Größenvorteilen und die Frage der optimalen Betriebs- bzw. Organisationsgröße, vgl. KGST 2002: 45) verbessert und Ressourcen eingespart werden können, und dass Kooperation die Chance in sich birgt, Aufgaben besser oder billiger zu erbringen als bei einer isolierten Aufgabenerfüllung (Bauer/van Kaldenkerken 1977: 9). Hinzu kommt, dass durch geschickte Zusammenarbeit auch Maßnahmen in Angriff genommen werden können, die ansonsten die finanzielle Leistungskraft einer einzelnen Gemeinde übersteigen (z. B. bei größeren Infrastrukturmaßnahmen etwa im Bereich der Ver- und Entsorgung).

Diesem wachsenden Interesse oder auch Bedarf an IKZ steht derzeit jedoch noch ein eher lückenhaftes, punktuelles Wissen um die praktische Ausgestaltung und den gegenwärtigen Umfang in Österreich gegenüber⁴. Außerdem konzentriert sich – nach unserer Einschätzung – die Fachdiskussion in Österreich bislang noch zu sehr auf die eher festeren Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, im Sinne einer auf größere Dauer und Beständigkeit hin angelegten gemeinsamen Organisation, Planung und Durchführung bestimmter kommunaler Aufgaben (Luppert 2000: 23), während die eher informellen oder flexibleren Formen (z. B. auf der Grundlage von Verträgen) weniger thematisiert wurden.

2. Formen der Zusammenarbeit

Grundsätzlich kann man sich interkommunale Zusammenarbeit auf einem Kontinuum zwischen einer eher **informellen** (und rechtlich eher unverbindlichen) **Zusammenarbeit** auf der einen Seite und einer **stark formalisierten** (und rechtlich verbindlichen) Form der Zusammenarbeit auf der anderen Seite vorstellen. Alle Kooperationen erfolgen – dem Prinzip der Gemeindeautonomie folgend und von wenigen gesetzlich vorgeschriebenen Ausnahmen, wie etwa die Verpflichtung zur Bildung von Schulgemeinde- und Sozialhilfverbänden, abgesehen – auf freiwilliger Basis. Mit zunehmender Formalisierung steigt die Verbindlichkeit und Dauerhaftigkeit der zu vereinbarenden „Partnerschaft“:



Während informelle Zusammenarbeit eher spontan stattfindet und alle Formen einer faktischen Zusammenarbeit zwischen Mitarbeiterinnen umfasst (man hilft sich am Telefon, gibt Tipps, Ratschläge etc.), zeichnen sich die formellen Formen der Zusammenarbeit dadurch aus, dass sie sich auf vertragliche Vereinbarungen oder gemeinsame juristische Personen (die speziell für die Leistungserbringung geschaffen werden) stützen. Auch wenn

IKZ im Einzelfall ganz individuell gestaltet ist, lassen sich dennoch verschiedene idealtypische Modelle zeigen:

- **Informelle Zusammenarbeit**

Der Inhalt und die Intensität der Zusammenarbeit entwickeln sich nach der Notwendigkeit in der Sache und den Interessen der Beteiligten. In der Regel ist der Organisationsgrad minimiert (kaum eigene Organisationsstrukturen), was die Kosten dieser Kooperation ebenfalls gering hält. Beispiele für die Informelle Zusammenarbeit sind der gemeinsame Erfahrungsaustausch in Expertenrunden (Amtsleiter-Stammtische, Runde Tische u. a.) und die vielfältigen Interessensgemeinschaften und Bürgermeisterkonferenzen, die teilweise, wie etwa in Kärnten, auch grenzüberschreitend sein können. Charakteristisch für diese Form der Kooperation ist das Fehlen spezieller Rechtsnormen, was auf der anderen Seite aber wiederum ein hohes Maß an Flexibilität, insbesondere hinsichtlich der weitgefächerten Beteiligung sowohl von Gemeinden bzw. deren Vertretern als auch von lokalen und regionalen Unternehmen und engagierten Bürgern möglich macht.

Die hohe Flexibilität und begrenzte Verbindlichkeit informeller Zusammenarbeit zwischen den Partnern ist vermutlich nur für wenig problematische, wenig kapitalintensive Bereiche der Zusammenarbeit geeignet, wie etwa der Bereich des Wissens- und Erfahrungsaustausches (Best Practice).

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

Die Zusammenarbeit von Gemeinden auf Grund vertraglicher Vereinbarung ist ein Ausfluss der Vertragsfähigkeit der Gemeinden. Dabei können behördliche Aufgaben kein Gegenstand freier Vereinbarung über eine zwischengemeindliche Zusammenarbeit sein. Gemeindliche Zusammenarbeit auf Grund vertraglicher Vereinbarung führt bislang häufig zur Bildung von gemeinsamen Gesellschaften (z. B. des bürgerlichen Rechts nach § 1175 ff. ABGB). Dabei geht es insbesondere um die Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wasserver- und -entsorgung, der Abfallentsorgung, der regionalen Entwicklungszusammenarbeit und ähnlichem.

Öffentlich-rechtliche Verträge werden vor allem über die freiwillige Bildung von Verwaltungsgemeinschaften nach den Gemeindeordnungen oder Gemeindeverbänden nach § 116a B-VG geschlossen.

- **Bildung von Vereinen**

Der Verein ist eine privatrechtliche Kooperationsform auf der Basis des Vereinsgesetzes 2002 (Gemeinden sind privatrechtsfähig, weshalb es ihnen erlaubt ist, in einem Verein mitzuwirken). Im Verein kann prinzi-

piell jeder mitwirken, der an der Umsetzung der in den Vereinsstatuten festgeschriebenen Ziele und Aufgaben mitwirken möchte. Die Form des Vereins gewährleistet damit jedoch noch nicht, dass tatsächlich alle wichtigen Akteure involviert sind und die Mitarbeit jener Akteure, die sich beteiligen, von Bestand ist. Partner, die ihre spezifischen Interessen durch die Vereinsarbeit beeinträchtigt sehen, können die Zusammenarbeit jederzeit kündigen. Mit folgenden Einschränkungen kann der Verein für jegliche Art der Kooperation Verwendung finden: Grundsätzlich ist die Tätigkeit des Vereines nicht auf Gewinn gerichtet und ist ihm die Übernahme hoheitlicher Aufgaben verfassungsrechtlich verwehrt.

- **Handelsrechtliche Kooperationsformen**

Ein wesentliches Merkmal von handelsrechtlichen Organisationsformen ist die Ausrichtung auf die Gewinnerzielung. Die handelsrechtlichen Kooperationsformen GmbH und AG führen zu einer Risikoverlagerung nach außen. Sie werden oftmals dann genutzt, wenn große Investitionen realisiert werden müssen oder private Unternehmen in eine öffentliche Gesellschaft eingebunden werden sollen. Für die handelsrechtlichen Kooperationsformen bleiben hoheitliche Aufgaben der Gemeinden verfassungsgesetzlich ausgeklammert.

Die Gründung einer GmbH ist eine sehr beliebte Organisationsform für versorgungswirtschaftliche Unternehmen, an denen mehrere Gemeinden beteiligt sind (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung u. a.). Die Errichtung einer AG ist vor allem bei kapitalintensiven Aufgaben und der Beteiligung einer größeren Zahl von Gemeinden geeignet (z. B. Betrieb von Elektrizitäts- und Gasversorgungs-, eventuell auch Verkehrsunternehmen, Erholungseinrichtungen u. a.). Wesentlicher Unterschied zur AG ist, dass bei der GmbH die Möglichkeit der Einflussnahme der Gesellschafterin Gemeinde eine wesentlich größere ist. Die Kommanditerwerbsgesellschaft (KEG) zeichnet sich durch besondere Flexibilität und Einfachheit in der Gestion aus. Dadurch, dass die Gemeinde als Komplementär Vollhafter ist, ist diese (ausschließlich für Investitionsvorhaben oder die Vermögensverwaltung, aber nicht für operative Tätigkeiten der Gemeinden) weniger geeignet.

- **Verwaltungsgemeinschaft**

Die Verwaltungsgemeinschaft wiederum ist ein eindeutig kommunales Kooperationsmodell. Verwaltungsgemeinschaften sind „Hilfsorgane“ der zusammenarbeitenden Gemeinden. Die Mitwirkung an dieser Form der Zusammenarbeit ist ausschließlich den Gemeinden vorbehalten. Die rechtlichen Regelungen über die Verwaltungsgemeinschaften sind (mit Ausnahme Tirols) in den Gemeindeordnungen der Bundesländer getroffen. Von den Verwaltungsgemeinschaften werden hauptsächlich techni-

sche Hilfsdienste (z. B. Bautechniker) für die kooperierenden Gemeinden bereitgestellt.

- **Gemeindeverband**

Der Gemeindeverband ist als Körperschaft öffentlichen Rechts verfassungsgesetzlich verankert. Das mögliche Aufgabenspektrum von Gemeindeverbänden entspricht dem Aufgabenspektrum der Gemeinden selbst. Gemeindeverbände treten hinsichtlich der an sie delegierten Aufgaben an Stelle der Mitgliedsgemeinden und nehmen diese Aufgaben im eigenen Namen, mit eigenen Organen und in eigener Verantwortung wahr. Einerseits bestehen gesetzlich vorgesehene Gemeindeverbände (Schulgemeindeverbände, Sozialhilfeverbände u. a.), andererseits können sich die Gemeinden für jede andere Gemeindeaufgabe zu Gemeindeverbänden zusammenschließen (Kindergärten, Schülerheime, Müllbeseitigung, Abgabeneinhebung, Sanitätsdienst, Umweltschutz, Wasserversorgung u. a.).

Welche der o. g. Formen im Einzelfall als besonders geeignet gelten kann, ist abhängig von der zu bewältigenden Aufgabe und den zu setzenden Maßnahmen sowie von den formulierten Anforderungen der beteiligten Akteure an die geplante Zusammenarbeit.

Einige ausgewählte praktische Lösungsansätze sollen die letzten eher allgemeinen Hinweise noch weiter konkretisieren und unterlegen, wobei wir bemüht waren, insbesondere auch Beispiele aus Kärnten zu referieren.

3. Interkommunale Zusammenarbeit zur Förderung des Wissensaustausches und des Know-how-Transfers

Wissensaustausch und Know-how-Transfer sind wirksame Instrumente für die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit von Gemeindeverwaltungen, die jedoch zunächst nur dazu führen, innovative Lösungen, neuartige Verfahrenswesen von anderen kennen zu lernen oder Ansätze zu Kooperationsmöglichkeiten zu schaffen. Der eigentliche Transformationsprozess, d. h. die Umsetzung in einem konkreten Projekt in der jeweiligen Gemeinde, muss erst folgen. Dennoch: Städte und Gemeinden haben – im Gegensatz zu privaten Unternehmen – beim Wissens- und Erfahrungsaustausch eine deutlich bessere Ausgangssituation, können sie doch – noch bevor eine neue Aufgabe begonnen wird – zunächst einmal prüfen, ob es hierfür nicht schon Lösungen bei anderen Gemeinden gibt. Sie müssen (müssten!) nicht jedes Mal „das Rad neu erfinden“, und dies ist höchst ökonomisch (vgl. Hilbertz in KGSt Info 8/2001: 69), weil Planungs- und

Entwicklungskosten reduziert werden, weil u. U. aus Fehlschlägen gelernt und damit Aufwände vermieden werden.

Als Beispiele für eine derartige Zusammenarbeit lassen sich in Kärnten zeigen:

- **Interkommunale Vergleiche – Benchmarking**

Kennzahlenvergleiche zwischen Gemeinden sind ein seit vielen Jahren bekanntes Instrument der eigenen Standortbestimmung und des wechselseitigen Lernens, wenn diese Vergleiche in einem nachfolgenden Benchmarking münden. Ein Beispiel eines solchen Vergleichsprojekts ist der – auf Initiative der Stadtgemeinde Spittal/Drau und unter fachlicher Begleitung des KDZ (Wien) – entstandene Vergleichsring mit mehreren Gemeinden aus Kärnten/Steiermark/Osttirol (vgl. KDZ 1999). In einer Reihe von gemeinsamen Workshops wurden – ähnlich vergleichbaren Projekten der KGSt bzw. der Bertelsmann-Stiftung in Deutschland – für verschiedene kommunale Leistungsbereiche Vergleichskennzahlen entwickelt und zum Gegenstand der gemeindeübergreifenden Diskussion gemacht. Ähnlich diesem Projekt wird gegenwärtig vom Amt der Kärntner Landesregierung eine neue und weit reichende Initiative zum Benchmarking in Gemeinden vorbereitet.

- **„Expertendialog“ und „Innovationsbörse Kärnten“ (IBK)**

In Kärnten werden gegenwärtig zwei weitere Projekte zur Förderung interkommunaler Zusammenarbeit von Gemeinden im Bereich des Wissenstransfers verfolgt: der so genannte „Expertendialog“ und die „Innovationsbörse Kärnten“. Beim Projekt Expertendialog soll – in Anlehnung an ähnliche erfolgreiche Beispiele – der wechselseitige Informationsaustausch zwischen leitenden Mitarbeitern im Bereich Finanzen gefördert werden (offene und strukturierte themenbezogene Arbeitstreffen unter Einbeziehung von externen Experten). Demgegenüber strebt die Innovationsbörse Kärnten an, den gegenseitigen Informationsaustausch (Dialog unter Praktikern) zwischen Gemeinden über aktuelle Modernisierungsprojekte (insbesondere der Kärntner Gemeinden) zu fördern⁵ und gleichzeitig eine stärkere Vernetzung der auf dem Feld der Modernisierung und Innovation der Gemeindeverwaltungen in Kärnten wichtigsten Akteure zu realisieren.

Das Feld des Wissensaustauschs ist ein typischer Bereich der eher informellen Zusammenarbeit. Gerade die Verwaltungsakademien in den Bundesländern, aber auch die Interessenverbände der Städte und Gemeinden – namentlich der Österreichische Städtebund oder der Österreichische Gemeindebund – haben bei der Förderung des Wissensaustauschs und der Unterstützung von informeller Kooperation in der Vergangenheit eine wichtige Rolle eingenommen. Informelle Kooperationen brauchen – so

unsere Einschätzung – für eine dauerhafte Absicherung entsprechende Organisationsstrukturen (eigene oder zur Verfügung gestellte) und möglicherweise externe Impulse (etwa in Form von Förderung).

4. Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Gewerbepolitik

Gerade aus der Perspektive der Einnahmensicherung (oder -erweiterung) bei gleichzeitig begrenztem Verteilungspotenzial richtet sich das kommunalpolitische Interesse in letzter Zeit immer wieder auf Überlegungen, eine Kooperation im Bereich der Errichtung und des Betriebs von gemeinsamen Gewerbegebieten anzustreben (vgl. Gloede 2002). Allerdings sind praktizierte Beispiele in diesem Bereich eher noch eine Ausnahmeerscheinung. Und dies, obwohl Maßnahmen zur Ansiedlung von Betrieben und zur Gewinnung von Wohnbevölkerung sinnvollerweise nur in einem regionalen Kontext zu konzipieren sind, um kleinräumigen Wettbewerb zwischen den Gemeinden um Arbeitsplätze zu vermeiden und statt widersprüchlichen Aktionen einer falsch verstandenen „Kirchturmspolitik“ begrenzte Ressourcen und Potenziale zu bündeln, wie dies etwa im „Biosphärenreservat Großes Walsertal“ in Vorarlberg gut gelungen zu sein scheint.

Auch in Kärnten ist gegenwärtig in der Gemeinde Althofen ein erster interkommunaler Gewerbepark im Entstehen, der vom Kärntner Bodenbeschaffungsfonds gefördert wird. Derzeit sind in den Gewerbepark die Gemeinde Althofen sowie die Nachbargemeinden Kappel am Krappfeld, Guttaring, Mölbling und Straßburg eingebunden. Es werden aber bereits Überlegungen angestellt, alle Gemeinden der „Hemmlandregion“ (einschließlich der steirischen Gemeinde Dürnstein) in den Auf- und Ausbau dieses Gewerbeparks einzubinden.

Kooperation in politisch schwierigeren Bereichen wie etwa der Kooperation zur Erstellung und zum Betrieb von gemeinsamen Gewerbegebieten sind sinnvoll, weil diese Zusammenarbeit helfen kann, Gewerbeparks wirtschaftlicher zu betreiben und gleichzeitig raumordnungspolitisch optimalere Lösungen zu finden und letztlich eine optimalere Allokation der verfügbaren Ressourcen zu verwirklichen. Sie sind aber ungleich schwieriger zu realisieren, weil zunächst *lokale Egoismen* (Profilierung) zu überwinden sind. Hier kommt in besonderem Maße der persönlichen Bereitschaft zur Zusammenarbeit über Gemeindegrenzen und dem persönlichen Engagement der handelnden Personen für das Zustandekommen von Kooperationen eine ganz entscheidende Rolle zu. Die gesetzlichen Voraussetzungen für Kooperationen von Gemeinden bei der Entwicklung von Wirtschaftsstandorten sind dagegen grundsätzlich gegeben.

5. Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Leistungserstellung

Im Bereich der gemeindeübergreifenden Erstellung von Leistungen lassen sich schon heute viele praktische Beispiele zeigen, die in der Mehrzahl als stark formalisierte Formen der Zusammenarbeit – etwa als Verwaltungsgemeinschaften und Verbände (z. B. Standesamts- oder Staatsbürgerschaftsverbände) – organisiert sind. In einer Umfrage der Gemeindeabteilung des AKL im Oktober 2003 wurde etwa für Kärnten sichtbar, dass Kooperationen zur gemeinsamen Leistungserstellung mit Nachbargemeinden insbesondere in folgenden Bereichen erfolgen: Wasserver- und -entsorgung und Abfallbeseitigung, Wirtschaftshof, Kindergarten, Bereitstellung von Gewerbeflächen, Nahverkehr, Tourismus und Feuerwehren.

Neu ist in der aktuellen Diskussion, dass sich IKZ im Bereich der Leistungserstellung gegenwärtig verstärkt auf die weitere gezielte Zusammenlegung von behördlichen Leistungen (z. B. Baurecht) oder zentrale verwaltungsinterne Dienste (z. B. Buchhaltung, Lohnverrechnung, Sachverständigendienste, Beschaffung, Ausbildung oder Facility-Management) konzentriert.

Die nachfolgenden Beispiele sollen diese Entwicklung noch verdeutlichen:

• Interkommunale Zusammenarbeit Vorarlberger Gemeinden

In Vorarlberg werden gegenwärtig interessante gemeindeübergreifende Kooperationen im Bereich der Dienstleistungserstellung entwickelt und teilweise schon praktiziert. Ein Beispiel ist die Zusammenarbeit in der **Region Vorderland** (vgl. Region Vorderland 2003), wo elf Gemeinden begonnen haben, die bereits bestehenden gemeindeübergreifenden Kooperationen (z. B. Standesamts- und Staatsbürgerschaftsverband, der Wasser-/Abwasserverband, der Sozialsprengel, der Hauptausschuss der Region Vorderland) in weiteren Kooperationsbereichen zu erweitern, um dadurch Synergien durch gezielte Aufgabenbündelung bei gleichzeitiger Professionalisierung zu nutzen. Auch sollte damit eine Vertiefung der Zusammenarbeit die Region insgesamt gefördert und die Verwaltungen (insbesondere die Bürgermeister der kleinen Gemeinden) nachhaltig von Verwaltungsaufgaben entlastet werden. Die Kooperation soll (in Bezug auf Teilnahme und Austritt) relativ flexibel gehandhabt sowie möglichst in den bestehenden Strukturen der beteiligten Gemeinden realisiert werden. Derzeit wird die Kooperation im Bereich „Baurecht“, also die gemeinsame Abwicklung der Geschäftsfälle im Baurechtsbereich, vorbereitet. Auch das – in Vorbereitung befindliche – Projekt der **Region Bregenzerwald** konzentriert sich auf den Bereich der gemeindeübergreifenden Abwicklung der Bauangelegenheiten. Im Rahmen

einer Diplomarbeit (Feurstein 2004) wurde dazu zuletzt ein Konzept erarbeitet. Unter Abwägung verschiedener möglicher Organisationslösungen wurde letztlich die Einrichtung einer Verwaltungsgemeinschaft mit Sitz in einer der beteiligten Gemeinden (die das Personal stellt) empfohlen. Für die Aufteilung der entstehenden Kosten hat man sich für ein Stufenmodell entschieden, wonach zunächst eine einwohnerabhängige pauschale Finanzierung vorgesehen ist, die dann ab dem zweiten Jahr durch eine aufwands-/leistungsbezogene Finanzierung abgelöst werden soll (Feurstein 2004: 70 ff.). Am weitesten entwickelt ist – nach unserem Kenntnisstand – die interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Baurecht im **Großen Walsertal**.

• **Interkommunale Zusammenarbeit in der Lehrlingsausbildung in Kärnten**

Eine ganz aktuelle interkommunale Initiative betrifft die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit in der Lehrlingsausbildung, die eine Lehrlingsausbildung auch in jenen Gemeinden ermöglichen soll, in denen die im Berufsbild für den jeweiligen Lehrberuf vorgesehenen Fertigkeiten und Kenntnisse nicht in vollem Umfang vermittelt werden können, bzw. wo es sinnvoll ist, spezielle Zusatzqualifikationen zu vermitteln, die nur von einzelnen Ausbildungsstätten angeboten werden können. Diese strategische Allianz der Gemeinden in der Ausbildung soll begrenzte finanzielle und organisatorische Ressourcen bündeln und letztlich zur Schaffung von zusätzlichen und noch qualifizierteren Ausbildungsplätzen führen. Diese neue Form der Ausbildung bringt zusätzliche Vorteile für die Auszubildenden, etwa das Lernen unter wechselnden personellen, räumlichen und lernorganisatorischen Rahmenbedingungen. Organisatorisch wird mit zwei verschiedenen interkommunalen Lehrlingsausbildungs-Verbundmodellen gearbeitet: Einerseits dem Gemeindeverband als Anstellungsträger der Lehrlinge, welche in den Verwaltungsstellen und Betrieben der Mitgliedsgemeinden ausgebildet werden. Die Koordination, Organisation der Ausbildungsabschnitte und die Überwachung der Ausbildungsfortschritte liegt dabei beim Gemeindeverband (Modell 1). Ein zweites interkommunales Lehrlingsausbildungs-Verbundmodell liegt darin, dass eine Gemeinde (Lead-Partner) für Partnergemeinden, die Anstellungsträger der Lehrlinge sind, die Koordination, Organisation und Qualitätssicherung übernimmt (Modell 2).

• **Projekt Salzburger Seengebiet**

Auf großes Interesse und Wertschätzung ist im Rahmen der Erörterungen auf dem diesjährigen Städtetag das Projekt des Regionalverbandes Salzburger Seenland gestoßen (Daxecker 2004). Insbesondere die vielen praktischen, teilweise unkonventionellen, aber sehr wirkungsvollen Maßnahmen der Zusammenarbeit (z. B. Anschaffung einer gemeinsa-

men Kuvertiermaschine) konnten die Zuhörer überzeugen und Interesse wecken. Einige der vorgestellten Maßnahmen der Zusammenarbeit waren:

- der gemeinsame Einkauf von Abfallbehältern und gemeinsame Ausschreibung von Leistungen;
- gemeinsame und koordinierte Fortbildungsveranstaltungen im Seniorenbereich;
- Aufbau einer gemeinsamen Einkaufsplattform;
- Aufbau eines Bildungsverbundes (ähnlich der o. g. Lehrlingsinitiative).

Gerade dieser zuletzt genannte Bereich der IKZ – das zeigen die ersten Beispiele – ist unter organisatorischen Gesichtspunkten meist wenig aufwändig – zumindest überschaubar. Hier lassen sich leicht flexible Formen der Zusammenarbeit mit jeweils unterschiedlichen Kooperationsgruppen verwirklichen und sehr kurzfristig positive Ergebnisse erzielen, die dann eine gute Basis (Überzeugung durch Ergebnisse) zu einer weiteren Vertiefung in anderen Bereichen sind. Die überaus positiven Reaktionen von Gemeindevertretern auf dem Städtetag zu derartigen Formen der IKZ lassen vermuten, dass in diesem Bereich von IKZ kurzfristig die vielleicht größte Entwicklungsdynamik zu erwarten ist.

6. Ausblick

Interkommunale Zusammenarbeit als wichtige Zukunftsaufgabe der Gemeinden in den kommenden Jahren? Auch wenn man die Möglichkeiten von IKZ nicht überbewerten sollte, ist die verstärkte Zusammenarbeit der Gemeinden sicher eine sehr wichtige Zukunftsaufgabe der Gemeinden, weil IKZ mit einer neuen Qualität (vgl. KGSt 2004) und im Kontext mit anderen Reformmaßnahmen sehr interessante Ansatzpunkte für die Bewältigung der eingangs erwähnten aktuellen Herausforderungen, denen die Gemeinden gegenwärtig gegenüberstehen, bietet.

Nicht zuletzt zur Bewältigung der finanziellen Herausforderungen bietet IKZ nützliche Potenziale. Klassische reflexartige Sparstrategien – nämlich Investitionsstopp oder Reduktion der Ermessensausgaben – wirken sich letztlich negativ auf zentrale kommunale Leistungsbereiche wie Kinder- und Seniorenbetreuung, Sicherung und Ausbau der Infrastruktur sowie alle Ansätze zur Förderung des gesellschaftlichen Lebens (Vereine) aus. Sie sind bestenfalls kurzfristig (im Sinne einer Haushaltsentlastung) wirksam, gefährden aber gleichzeitig die über Jahre aufgebauten lokalen Strukturen (etwa im Bereich der Vereine) als auch die Substanz der Gemeindeinfrastruktur.

Demgegenüber bietet IKZ die Möglichkeit, durch eine abgestimmte Zusammenarbeit und beispielsweise einen Rückzug aus der Selbsterstellung von einzelnen Leistungen auch neue Freiräume für die Gestaltung der eigenen Gemeinde zu schaffen. Denkbar wäre zunächst, Kooperationen in politisch weniger *problematischen* Bereichen wie etwa der Gebäudebewirtschaftung, Unterhaltung von Labors, Schulwarte oder ähnlichem anzustreben und nach erfolgreicher Einführung dann auch schwierigere Kooperationsbereiche (z. B. die Feuerwehren) in den Blick zu nehmen.

Insgesamt sollte sich die Fachdiskussion nach unserer Einschätzung zukünftig stärker mit flexibleren Formen der Zusammenarbeit beschäftigen. Denn nach wie vor bilden im Bereich der IKZ in Österreich einerseits eine große Zahl an informellen Kooperationen auf der einen Seite und organisatorisch und institutionell sehr festen und auf Dauer eingerichteten formalen Kooperationen (etwa Verbandslösungen) auf der anderen Seite das Hauptgewicht der praktizierten Formen der Zusammenarbeit. Demgegenüber erwarten wir insbesondere in dem dazwischen liegenden Segment der Kooperationen, die auf zwischengemeindlichen Vereinbarungen (v. a. privatrechtlichen Verträgen) basieren und sowohl eine größere Flexibilität (Mitgliedschaft/Austritt, Änderungen) als die Verbände als auch eine höhere Verbindlichkeit als die informellen Formen bieten, großes Entwicklungspotenzial. Die auf dem Österreichischen Städtetag berichteten Erfahrungen aus der Schweiz (vgl. Christen 2004) untermauern diese Einschätzung. In diesem Zusammenhang sollten dann auch neue Konzepte im Sinne räumlich verteilter Front-Office- versus Back-Office-Lösungen (z. B. im Baubereich) entwickelt werden.

IKZ ist nur im Ausnahmefall ein Selbstläufer. In der Regel braucht es zunächst ein großes Engagement vor Ort, um lokale Egoismen zu überwinden und gemeinschaftlich zu denken und zu handeln. Dann braucht der gewollte Ausbau von IKZ aber auch die gezielte Förderung durch die Länder (zumindest in der Anschubphase). Nimmt man die regen Aktivitäten von Gemeinden in Vorarlberg als Beispiel, so darf vermutet werden, dass die gezielte finanzielle Förderung in der Anschubphase durch das Land Vorarlberg ein wichtiger Grund für deren Entstehen war. Konkret hat das Amt der Vorarlberger Landesregierung etwa mit dem Vorarlberger Gemeindeverband vereinbart, die Bildung und den Betrieb von Kooperationsmodellen der Gemeinden zeitlich befristet aus Bedarfszuweisungsmitteln zu fördern, wobei die Förderung für alle Gemeinden zugänglich ist und an keine bestimmte Rechtsform der kommunalen Kooperationsgemeinschaft gebunden ist (vgl. Berchtold 2004). Eine wesentliche Voraussetzung für die Förderung ist, dass der kommunalen Kooperationsgemeinschaft mindestens drei Gemeinden angehören. Das Ausmaß der Förderung wird im Einzelfall festgelegt, wobei ausgewählte Personal- und

Sachkosten der beteiligten Gemeinden über einen Zeitraum von fünf Jahren degressiv gefördert werden (1. Jahr 60 Prozent, 2. Jahr 50 Prozent, 3. Jahr 40 Prozent, 4. Jahr 30 Prozent und 5. Jahr 20 Prozent). Darüber hinaus ist vorgesehen, dass die Gemeinden auch für so genannte Entwicklungskosten (Konzepterstellung, Prozessbegleitungen, Beratungen durch Fachexperten, Moderationen), die im Rahmen der Errichtung gemeindeübergreifender Kooperationen anfallen, Fördermittel erhalten können.

Gerade vor dem Hintergrund der Größenstruktur der 132 Kärntner Gemeinden bieten sich zumindest zwei komplementäre Strategien der Weiterentwicklung von IKZ an: Die größeren Städte Kärntens könnten gezielt auf ihre Umlandgemeinden zugehen und Kooperationen anbieten im Hinblick auf eine bessere Auslastung ihrer eigenen Kapazitäten und der Unterstützung der kleineren Gemeinden bei der weiteren Professionalisierung ihrer Leistungen.

Die kleinen Gemeinden könnten gleichzeitig auf eine weitere Stärkung der Region und des regionalen Denkens hinarbeiten. Ziel der Bemühungen wäre es dann, verfügbare Ressourcen gemeinsam zu nutzen (z. B. Gewerbegrund) und in allen sinnvollen Bereichen interkommunale Kooperationen/Vernetzungen anzustreben. IKZ könnte dann auch als aktive Gegenstrategie gegen immer wieder auftauchende Forderungen nach Gemeindezusammenschlüssen hilfreich sein.

Quellen/Literaturverzeichnis

- Amt der Kärntner Landesregierung**, Abteilung 3 (zit. als AKL) (2003): Umfrage zum Stand der Verwaltungsmodernisierung, Klagenfurt, Manuskript.
- Bauer, H./van Kaldenkerken, K.-H.** (1977): Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit in Österreich, Wien.
- Bauer, H.** (1992): Defizite interkommunaler Zusammenarbeit, in: Verband der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (Hrsg.): Gemeinwirtschaft, 6/1992, S. 49–56.
- Berchtold, W.** (2004): Wenn drei Gemeinden kooperieren. In: Kommunal 3/2004.
- Christen, H.** (2004): „Erfahrungen aus der Schweiz“, Beitrag im Arbeitskreis 3 auf dem 54. Österreichischen Städtetag in Bregenz, Manuskript.
- Daxecker, G.** (2004): Salzburger Seenland, Beitrag im Arbeitskreis 3 auf dem 54. Österreichischen Städtetag in Bregenz, Manuskript.
- Feurstein, S.M.** (2004): Interkommunale Zusammenarbeit. Erstellung der Grundzüge eines Kooperationskonzeptes im Bereich der Bauverwaltung für vier Gemeinden des Bregenzerwaldes, Diplomarbeit an der FH Technikum Kärnten, Spittal/Drau.
- Gloede, K.** (2002): Gemeinsame Gewerbegebiete durch interkommunale Kooperation. Grundlagen, Erfahrungen, Empfehlungen, 2.Aufl., Potsdam, Gemeinsame Gewerbegebiete, Potsdam.
- Heinz, W.** (2003): Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen. In: DIFU-Berichte 4/2003, S. 4–7.

KDZ (1999): Interkommunaler Vergleichsring Kärnten – Zwischenbilanz nach zwei Jahren Vergleichsarbeit, Manuskript, Wien 12/1999.

KGSt (2002): Intelligent sparen. Der Beitrag der Kommunen zur Bewältigung der Finanzkrise, Köln: KGSt.

KGSt (2004): Interkommunale Zusammenarbeit – ein Betrag zur Haushaltskonsolidierung, KGSt-Materialien Nr. 3, Köln: KGSt.

Luppert, J. (2000): Der kommunale Zweckverband, Heidelberg.

Mießl, M. (2001): Interkommunale Zusammenarbeit in Kärnten, Diplomarbeit an der Universität Klagenfurt, Klagenfurt.

Niederösterreichische Regionale Entwicklungsagentur (2001): Standortkooperationen, Plus Letter Special.

Rauch, F./Spielmann, K./Golas, B. (2001): Kooperation von Gemeinden zur Entwicklung von Wirtschaftsstandorten, Innsbruck.

Region Vorderland (2003): Region Vorderland – Kooperationen und Verwaltungsgemeinschaften. Manuskript, Version 6 vom 28. Mai 2003, o. O.

Steiermärkische Landesregierung (1997): Fiskalische Standorteignung, Manuskript.

Steiner, R. (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz, Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.