

# **Interkommunale Zusammenarbeit als Zukunftsperspektive für ländliche Regionen – Eine explorative Fallstudie in den Gemeinden des Lavanttals**

Intercommunal cooperation as future perspective for rural regions – An explorative case study in the municipalities of the Lavanttal

Thomas Maximilian WEBER und Hans Karl WYTRZENS

## **Zusammenfassung**

Demographischer Wandel und Budgetknappheit stellen periphere ländliche Gemeinden vor massive Herausforderungen. Eine Möglichkeit, diesen zu begegnen, ist die interkommunale Zusammenarbeit. Wie kommunale VertreterInnen Kooperationspotenziale einschätzen, wird durch eine Befragung und leitfadengestützte Interviews mit allen 18 AmtsleiterInnen und BürgermeisterInnen des Kärntner Lavanttals sowie durch die Auswertung von Gemeinderatsprotokollen ausgelotet. Die bisherige interkommunale Zusammenarbeit wird überwiegend positiv wahrgenommen. In neun von 32 Angelegenheiten wird die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit für die eigene Gemeinde als durchwegs sinnvoll angesehen. Als Hemmnisse erweisen sich umsatzsteuerliche Regelungen sowie ein erhöhter Koordinationsaufwand.

**Schlagerworte:** Interkommunale Zusammenarbeit, regionale Entwicklung, kommunale Angelegenheiten, ländliche Regionen

## **Summary**

Peripheral rural municipalities will be faced by great challenges due to demographic change and shortage of budget funds. One option to address these developments is taking up an intercommunal

cooperation. For gathering information on how representatives estimate the cooperation potential, a written survey and semi-structured narrative interviews with office managers and mayors of the Lavanttal were conducted together with an analysis of the minutes of the local council meetings. The current intercommunal cooperation is perceived as consistently positive. In nine of the 32 communal affairs, the establishment of an intercommunal cooperation is considered as useful for the individual municipality. The emergence of the obligation concerning the payment of value added tax and an increasing effort due to cooperation are representing major obstacles.

**Keywords:** intercommunal cooperation, regional development, communal affairs, rural regions

## 1. Einleitung

Abwanderungs- und Schrumpfungsprozesse in entlegenen Gemeinden Österreichs (vgl. ÖROK, 2010, 22), der Wettbewerb der Regionen, die Anforderungen von Unternehmen und BürgerInnen an die örtliche Infrastruktur sowie an die Qualität kommunaler Leistungen und knappe finanzielle Ressourcen stellen Gemeinden vor große Herausforderungen (vgl. WIRTH und BIWALD, 2006, 19). Die abnehmende Einwohnerzahl führt zu Rückgängen der Steuereinnahmen bei gleichbleibenden Kosten für die kommunale Infrastruktur und die öffentliche Daseinsvorsorge (vgl. MATSCHEK, 2011, 13f).

Um solch prekären Entwicklungen entgegenzutreten, bietet sich die Aufnahme bzw. Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit an. Dabei kooperieren zwei oder mehrere Gemeinden bei der Erledigung einer oder mehrerer kommunaler Angelegenheiten, wovon sie sich sowohl eine Kostenersparnis als auch eine Erhöhung der Servicequalität für ihre BürgerInnen erhoffen (vgl. MATSCHEK, 2011, 89). Zur interkommunalen Zusammenarbeit in Österreich existieren einige Untersuchungen, die einen generellen Überblick geben (vgl. LUMMERSTORFER, 2006; MATSCHEK, 2011). Noch kaum analysiert wurde bislang, warum die Zusammenarbeitswilligkeit in einzelnen Angelegenheiten stärker gegeben ist als in anderen und ob sich BürgermeisterInnen und AmtsleiterInnen in ihren Einstellungen unterscheiden.

Am Beispiel der neun Gemeinden des Lavanttals (Ostkärnten), denen laut aktuellen Bevölkerungsprognosen eine ausgeprägte Abwanderung bevorsteht (vgl. ÖROK, 2010, 112), wird deshalb der Frage nachgegangen, welche Zukunftsperspektiven interkommunale Zusammenarbeit aus Sicht von kommunalen VertreterInnen besitzt.

Da einzelne Angelegenheiten, wie Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Tourismusförderung oder Abfallentsorgung mittlerweile gemeindeübergreifend abgewickelt werden, stellen sich die spezifischen Fragen: Welche Erfahrungen haben die kommunalen VertreterInnen bisher gemacht, mit welchen Hindernissen und treibenden Kräften sehen sie sich konfrontiert, unterscheiden sich die AmtsleiterInnen und BürgermeisterInnen in ihrer Einstellung zur interkommunalen Zusammenarbeit und wie steht es um die Zusammenarbeitswilligkeit bei weiteren Materien wie z. B.: Betriebsansiedelung oder Beschaffungswesen?

## 2. Material und Methoden

Basis der explorativen Fallstudie bildet eine Literaturrecherche, welche 32 Angelegenheiten, denen eine österreichische Gemeinde auf ihrem Territorium nachkommt, identifiziert (vgl. LUMMERSTORFER, 2006, 94ff; MATSCHK, 2011, 78ff; NEUHOFER, 1998, 281ff). Den ersten Teil der Befragung bildete ein standardisierter Fragebogen, welcher von den neun BürgermeisterInnen und den neun GemeindeamtsleiterInnen des Lavanttals ausgefüllt wurde. Dieser erhob für jede der vorgenannten Angelegenheiten Erfahrungen mit und Einstellungen zur gemeindeübergreifenden Kooperation, unter anderem mit 4-teiligen Likert-Skalen. Erfasst wurden ferner die mit der interkommunalen Zusammenarbeit verfolgten Ziele. Vor der empirischen Erhebung wurde folgende Hypothese aufgestellt: Das Antwortverhalten der BürgermeisterInnen unterscheidet sich von dem der AmtsleiterInnen. Überprüft wurde diese Hypothese mit dem Freeman-Halton-Test, der eine Signifikanzermittlung auch bei kleinen Zellenwerten erlaubt (vgl. RAAB-STEINER und BENESCH, 2012, 132ff).

Ein zweiter Teil der Befragung fand als leitfadengestütztes persönliches Interview statt, um das kommunalpolitische ExpertInnenwissen der BürgermeisterInnen und das verwaltungstechnische Know-How der AmtsleiterInnen in die

Erhebung einfließen zu lassen. Im Vorfeld der Befragung wurden die kommunalen VertreterInnen per Email oder telefonisch kontaktiert. Ihre Aussagen wurden aufgezeichnet und transkribiert. Der Erhebungszeitraum erstreckte sich von 15. Februar 2016 bis 11. März 2016. Die Dauer der Interviews betrug, je nach GesprächspartnerIn, 35 bis 75 Minuten.

Zusätzlich erfasste eine Dokumentenanalyse aus den Gemeinderatssitzungsprotokollen der Periode 2006 bis 2015 die Tagesordnungspunkte, welche sich mit einer interkommunalen Zusammenarbeit befassen.

Das aus den Gemeinderatssitzungsprotokollen und durch die Interviews gewonnene Material wurde mittels der qualitativen Inhaltsanalyse nach MAYRING ausgewertet, da sich deren explorative und deskriptive Ausrichtung gut zur Beantwortung der gestellten Forschungsfragen eignet (vgl. MAYRING, 2010, 65). Der grobe Codierungsplan entstand bereits vor der Auswertung der Interviews aus der Theorie und dem Interviewleitfaden. Während des Codiervorgangs mit der Analysesoftware MAXQDA wurden weitere Codes aus dem Textmaterial heraus definiert sowie bestehende Codes verfeinert.

Zudem wurde eine soziale Netzwerkanalyse durchgeführt (siehe Abbildung 1). Diese dient der Betrachtung einer Gruppe von AkteurInnen, die miteinander über Beziehungen verbunden sind (vgl. RÜRUP et al., 2015, 19). In dieser Arbeit sind die neun Gemeinden des Lavanttals die Akteure und die Formen des interkommunalen Zusammenarbeitens in den jeweiligen Angelegenheiten die zu analysierenden Beziehungen.

### **3. Ergebnisse**

Die Auswertung des Fragebogens und der Dokumentenanalyse zeigen, dass die Lavanttaler Gemeinden bei 13 von insgesamt 32 in Frage kommenden Angelegenheiten miteinander kooperieren. In den Angelegenheiten Baudienst, Abwasserbeseitigung und Tierkadaverentsorgung gibt es im Lavanttal zwei voneinander unabhängige interkommunale Kooperationen, was insgesamt zu 16 interkommunalen Zusammenarbeiten führt (siehe Abbildung 1).

In der Abbildung sind all jene Gemeinden schwarz hinterlegt, welche in der entsprechenden Angelegenheit zusammenarbeiten. In den Angelegenheiten, wo es eine zweite interkommunale Kooperation gibt, sind die Mitgliedsgemeinden grau hinterlegt.

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  
 Derzeitige Zusammenarbeit, wenn zweite vorhanden  
 Derzeit keine Zusammenarbeit

GV = Gemeindeverband  
 prV = privatrechtlicher Vertrag  
 Inf = Informelle Zusammenarbeit

Abb. 1: Tabellarische Darstellung des Netzwerkes der interkommunalen Zusammenarbeit im Lavanttal

Quelle: EIGENE DARSTELLUNG

Die Netzwerkanalyse zeigt außerdem, dass Wolfsberg als mit Abstand größte Gemeinde, am intensivsten mit anderen Gemeinden kooperiert, während Preitenegg, als kleinste Gemeinde, in lediglich fünf Angelegenheiten interkommunal zusammenarbeitet.

Die Auswertung der Fragebögen zeigt, dass die kommunalen VertreterInnen die bisherige Zusammenarbeit überwiegend positiv wahrnehmen. Nur bei den Angelegenheiten Altenbetreuung, Neue Mittelschule und Tourismus wird diese nicht den Erwartungen aller Gemeindevertreter gerecht (Abbildung 2).

Aus den Interviews geht hervor, dass die Zusammenarbeit bei der Neuen Mittelschule den Gemeinden entgegen der Versprechungen mehr Kosten als Nutzen gebracht hat, während in der Altenbetreuung

und dem Tourismus die vorab formulieren Ziele nie richtig umgesetzt wurden.

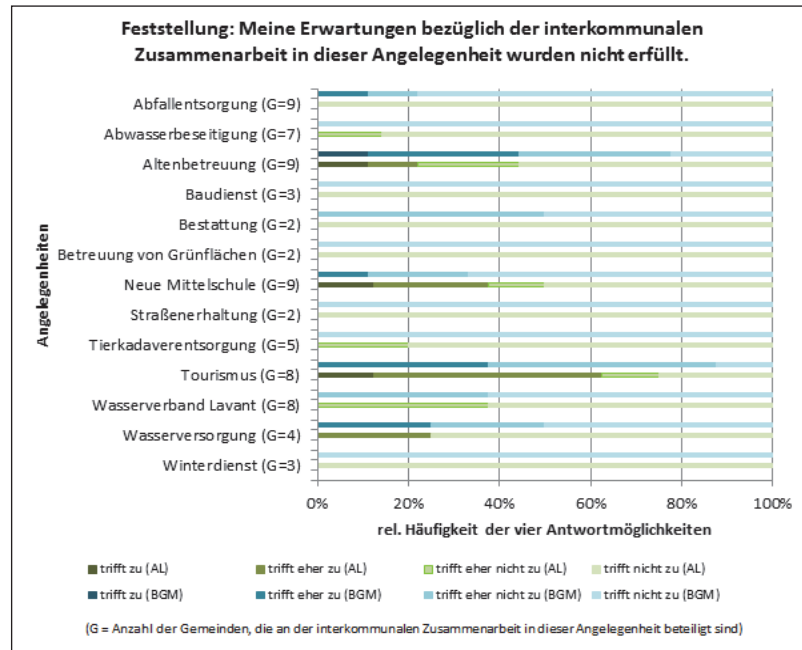


Abb. 2: Zustimmung der AmtsleiterInnen (AL) und BürgermeisterInnen (BGM) zur Feststellung „Meine Erwartungen bezüglich der interkommunalen Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit wurden nicht erfüllt.“

Quelle: EIGENE DARSTELLUNG

Der Freeman-Halton-Test liefert bei keiner Angelegenheit einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen dem Antwortverhalten und der Funktion der befragten kommunalen VertreterInnen.

Für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit sprechen aus Sicht der InterviewpartnerInnen in erster Linie die Reduktion der Kosten, die Stärkung der gesamten Region und die Möglichkeit Förderungen zu lukrieren, während bei den Hemmnissen der Größenunterschied zwischen den Gemeinden, der mangelnde politische Wille

und die Entstehung einer Umsatzsteuerpflicht dominieren (siehe Abbildung 3).

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

Abb. 3: Überblick über die von den AmtsleiterInnen und BürgermeisterInnen des Lavanttals genannten treibenden Kräfte und Hemmnisse der interkommunalen Zusammenarbeit (nach Häufigkeit sortiert)

Quelle: EIGENE DARSTELLUNG

Die Auswertung des Fragebogens zeigt, dass die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit für die kommunalen VertreterInnen des Lavanttals am ehesten in den Angelegenheiten Anschaffung von Spezialgeräten, Beschaffungswesen, Betriebsansiedelung, Kinderbetreuung, Öffentlicher Personennahverkehr, Sport-/Freizeiteinrichtungen und Wirtschaftsförderung.

Weitgehend nicht vorstellbar ist eine interkommunale Zusammenarbeit in den Angelegenheiten Betreuung von Grünflächen, Freiwillige Feuerwehr, Kindergärten, Öffentliche Gebäude, Straßenerhaltung, Volksschule und Winterdienst.

#### 4. Diskussion der Ergebnisse

Die InterviewpartnerInnen sehen die interkommunale Zusammenarbeit durchaus als Alternative für die Erledigung einiger kommunaler

Angelegenheiten an. Statistisch signifikante Unterschiede zwischen der Einstellung der AmtsleiterInnen und jener der BürgermeisterInnen zur interkommunalen Zusammenarbeit konnten durch den Freeman-Halton-Test nicht nachgewiesen werden. Eine nähere Betrachtung der Interviewergebnisse zeigt, dass die Einstellung der BürgermeisterInnen von emotionalen Überlegungen dominiert wird, während die AmtsleiterInnen an die interkommunale Zusammenarbeit rationaler herantreten. Sie sehen den vorhandenen Handlungsbedarf, wissen jedoch gleichzeitig, dass in vielen Fällen ein politischer Wille zur Zusammenarbeit fehlt. Um die durch die qualitative Analyse vermuteten Unterschiede in der Einstellung zur interkommunalen Zusammenarbeit zu überprüfen, bedarf es einer breiter angelegten Gegenüberstellung der Einstellung von SpitzenvertreterInnen der kommunalen Politik bzw. Verwaltung zur interkommunalen Zusammenarbeit, zumal es bisher noch keine Studien dazu gibt. Die treibenden Kräfte und Hindernisse, mit welchen sich die kommunalen VertreterInnen des Lavantals im Kontext der interkommunalen Zusammenarbeit konfrontiert sehen, decken sich weitgehend mit den Ergebnissen von LUMMERSTORFER (2006, 206) und MATSCHEK (2011, 83), wo ebenfalls Kosteneinsparungsmotive gegenüber Leistungsverbesserungsmotiven überwiegen. Eine für die kommunalen VertreterInnen des Lavantals wichtige treibende Kraft, welche in der Literatur noch nicht angeführt wird, bildet die Möglichkeit Förderungen zu lukrieren.

## 5. Handlungsempfehlungen

Zudem lassen die Ergebnisse eine Reihe von Handlungsempfehlungen, nicht nur für die betrachteten Gemeinden, sondern auch für Bund und Land zu:

- Seitens des Bundes bedarf es dringend einer Änderung des Umsatzsteuergesetzes, da dessen momentane Formulierung eines der größten Hemmnisse für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit darstellt. Die kommunalen VertreterInnen des Lavantals wollen zwar aus Gründen der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit in privatwirtschaftlichen Angelegenheiten interkommunal zusammenarbeiten, jedoch bringt diese Zusammenarbeit aufgrund der eintretenden Umsatzsteuerpflicht derzeit kein Einsparungspotenzial mit sich. Wie auch der



ÖSTERREICHISCHE GEMEINDEBUND (2014, s.p.) fordert, sollen privatwirtschaftliche Angelegenheiten, welche eine Gemeinde für sich selbst umsatzsteuerfrei erbringt, auch dann von der Umsatzsteuer befreit sein, wenn sie interkommunal erbracht werden.

- Obwohl der Bund seit 2011 Mehrzweckverbände ermöglicht, verbietet das Kärntner Landesrecht derzeit, dass Pflichtverbände (Schulgemeindeverband und Sozialhilfeverband) zusammengefasst werden (vgl. § 6 K-SchG und § 71 K-MSG). Die kommunalen VertreterInnen befürworten jedenfalls ein Zusammenführen der beiden Pflichtverbände, da diese ohnehin die gleichen Mitgliedsgemeinden aufweisen.
- Wie auch LUMMERSTORFER (2006, 205) festgestellt hat, muss eine interkommunale Zusammenarbeit nicht flächendeckend alle Gemeinden einer Region inkludieren. Speziell extreme Größenunterschiede zwischen den Gemeinden hemmen bei kommunalen VertreterInnen die Kooperationsbereitschaft. Es empfiehlt sich, Partnergemeinden zu suchen, die eine Ähnlichkeit in Bezug auf Größe, Bevölkerungsanzahl und Finanzkraft aufweisen.
- Wenn man eine interkommunale Zusammenarbeit in gewissen Angelegenheiten als sinnvoll erachtet, sollte man nicht darauf warten, bis andere Gemeinden auf einen zukommen, sondern selbst aktiv werden und sich PartnerInnen suchen. Die Initiative zu ergreifen, fordern auch BIWALD et al. (2006, 282), um dadurch einen Prozess einzuleiten, welcher zu einer von allen PartnerInnen getragenen interkommunalen Lösung führt.
- Weiters fordern die InterviewpartnerInnen, die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit nicht nur auf der Ebene der BürgermeisterInnen zu besprechen. Wie bei BIWALD et al. (2006, 288) zeigen die Interviewergebnisse, dass GemeinderätInnen, AmtsleiterInnen und BauhofleiterInnen intensiver in die Identifizierung von zukünftig interkommunal zu erledigenden Angelegenheiten eingebunden werden sollen.

**Literatur**

- 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.
- LUMMERSTORFER, A. (2006): Interkommunale Zusammenarbeit – eine Organisationsalternative mit großen Potenzialen zur Effektivitäts- und Effizienzsteigerung. Linz: Diss. Johannes-Kepler-Universität Linz.
- MATSCHKE, 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.
- MAYRING, P. (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 11., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Weinheim, Basel: Beltz Verlag.
- NEUHOFER, 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](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/public_bodies/consultation_document_de.pdf) (17.10.2015).
- RAAB-STEINER, E., BENESCH, M. (2012): Der Fragebogen – Von der Forschungsidee zur SPSS-Auswertung, 3., aktualisierte und überarbeitete Auflage. Wien: facultas wuv.
- RÜRUP, M., RÖBKEN, H., EMMERICH, M. und DUNKAKE, M. (2015): Netzwerke im Bildungswesen – Eine Einführung in ihre Analyse und Gestaltung. Wiesbaden: Springer VS.
- WIRTH, K. und BIWALD, P. (2006): Gemeindekooperationen in Österreich – Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien: NV-Verlag.

**Anschrift der VerfasserInnen**

*Dipl.-Ing. Thomas Maximilian Weber und Ao.Univ.Prof. Dipl.-Ing. Dr. Hans Karl Wyrzens  
Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung  
Feistmantelstraße 4, 1180 Wien, Österreich  
Tel.: +43 664 5178246  
eMail: toweber@gmx.at*