

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 Vertreter 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. To gather information on how communal representatives estimate the cooperation potential, a written survey and guided interviews with the heads of office and the mayors of the Lavanttal as well as an analysis of the protocols of the local council meetings will be

applied. The current intercommunal cooperation is perceived as consistently positive. In nine of the 32 communal affairs establishing an intercommunal cooperation is considered to be useful for the individual municipality. The emergence of the obligation to pay the value added tax or an increasing deal of cooperation represent major obstacles.

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

1. Einleitung

Abwanderungs- und Schrumpfungprozesse in entlegenen Gemeinden Österreichs (vgl. ÖROK, 2010, 22), der Wettbewerb der Regionen, die Anforderungen von Unternehmen und Bürgern 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 und 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 Vertretern besitzt.

Da einzelne Angelegenheiten, wie Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Tourismusförderung oder Abfallentsorgung mittlerweile gemeindeübergreifend abgewickelt werden, stellen sich die spezifischen Fragen: Welche Erfahrungen haben die kommunalen Vertreter 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.: Betriebsansiedlung 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, MATSCHEK, 2011, 78ff und NEUHOFER, 1998, 281ff). Ein schriftlicher von den neun BürgermeisterInnen und den neun GemeindeamtsleiterInnen des Lavanttals ausgefüllter Teil eines standardisierten Fragebogens erfasste für jede der vorgenannten Angelegenheiten Erfahrungen mit und Einstellungen zur gemeindeübergreifenden Kooperation, unter anderem mit 4-teiligen Likert-Skalen. Erfasst wurde ferner die mit der interkommunalen Zusammenarbeit verfolgten Ziele. Wieweit die Funktion der kommunalen Vertreter mit deren Antwortverhalten zusammenliegt, wurde mit dem Freeman-Halton-Test, der eine Signifikanzermittlung auch bei Zellenwerten unter 5 erlaubt, geprüft (vgl. RAAB-STEINER und BENESCH, 2012, 132ff).

Ein zweiter Teil der Befragung fand als leitfadengestütztes persönliches Interview statt, um das kommunalpolitische Expertenwissen der BürgermeisterInnen und das verwaltungstechnische Know-How der AmtsleiterInnen in die Erhebung einfließen zu lassen. Im Vorfeld der Befragung wurden die kommunalen Vertreter 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 Gesprächspartner, 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 Codeplan 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. 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 AkteurInnen und die interkommunalen Zusammenarbeiten in den jeweiligen Angelegenheiten die zu analysierenden Beziehungen.

3. Ergebnisse

Bei 13 von insgesamt 32 in Frage kommenden Angelegenheiten kooperieren Lavanttaler Gemeinden miteinander. In den Angelegenheiten Baudienst, Abwasserbeseitigung und Tierkadaverentsorgung gibt es zwei getrennte Formen der Zusammenarbeit im Lavanttal, was insgesamt zu 16 interkommunalen Zusammenarbeiten führt (siehe Abbildung 1).

Angelegenheiten	Gemeinden									Organisationsform
	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 kommunalen Vertreter nehmen die bisherige Zusammenarbeit überwiegend positiv wahr. Nur bei den Angelegenheiten Altenbetreuung, Neue Mittelschule und Tourismus wird diese nicht den Erwartungen aller Gemeindevertreter gerecht (Abbildung 2).

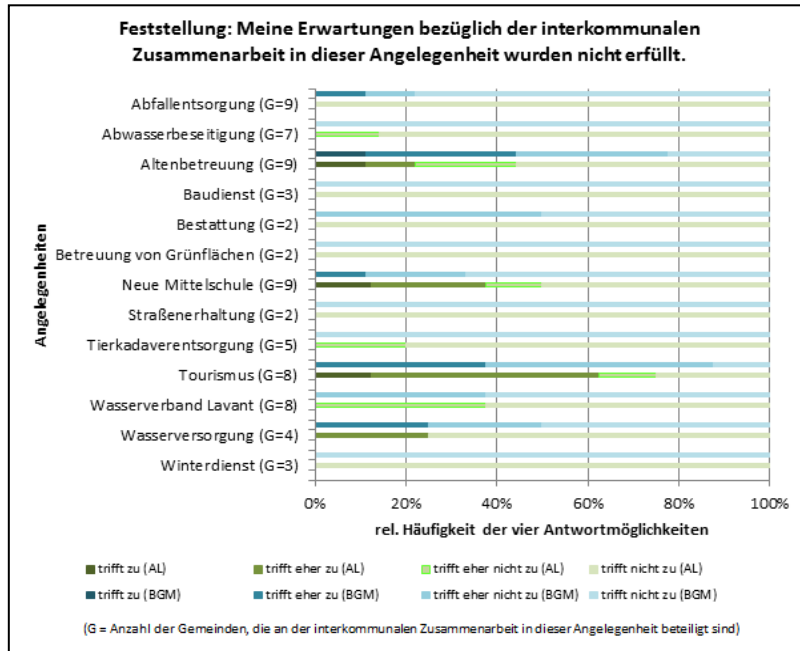


Abb. 2: Zustimmung der AmtsleiterInnen (AL) und BürgermeisterInnen (BGM) zur Feststellung „Meine Erwartungen bezüglich der interkommunalen Zusammenarbeit in dieser Angelegenheit wurden nicht erfüllt.“

Quelle: EIGENE DARSTELLUNG

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

Für die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit sprechen aus Sicht der Interviewpartner 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
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

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

Quelle: EIGENE DARSTELLUNG

Am ehesten umsetzbar wäre für die kommunalen Vertreter des Lavanttals die Aufnahme einer interkommunalen Zusammenarbeit in den Angelegenheiten Anschaffung von Spezialgeräten, Beschaffungswesen, Betriebsansiedelung, Kinderbetreuung, Öffentlicher Personennahverkehr, Personalverrechnung/-management, 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 Spitzenvertretern 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 Vertreter des Lavanttals 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 Vertreter des Lavanttals 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. Die kommunalen Vertreter des Lavanttals wollen zwar aus Gründen der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit in dem Gemeinwohl dienenden Angelegenheiten, wie der Kinderbetreuung oder dem Betreiben eines Bauhofes, 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

gemeinwohldienliche 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 Vertreter 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 Vertretern 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 Partner suchen. Die Initiative zu ergreifen, fordern auch BIWALD, HACK und WIRTH (2006, 282), um dadurch einen Prozess einzuleiten, welcher zu einer von allen Partnern getragenen interkommunalen Lösung führt.
- Weiters fordern die Interviewpartner, die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit nicht nur auf der Ebene der Bürgermeister zu besprechen. Wie bei BIWALD, HACK und WIRTH (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.
- MATSCHKEK, 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 (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.
- WIRTH, K. und BIWALD, P. (2006): Gemeindekooperationen in Österreich – Zwischen Tradition und Aufbruch. Wien: NV-Verlag.

Anschrift des Verfassers

*Thomas Maximilian Weber, B.Sc. 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*