RFG

SCHRIFTENREIHE
RECHT & FINANZEN
FÜR GEMEINDEN

02/2011 02

Matschek

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)

– Rahmenbedingungen kooperativer gemeindlicher Aufgabenerfüllung
– Organisationsformen und Erfolgsfaktoren sowie
– empirische Studien zum Thema (Beispiel Kärnten)

Österreichischer Gemeindebund
KOMMUNAL KREDIT
RPW_NÖ GBG
NÖ Gemeinde Beratungs- & Steuerberatungsgesmbh
kommunal
leitner leitner
MANZ

Zum Autor:

Markus Matschek, Mag. Dr. iur., Dr. rer. soc. oec., MAS (Public Management), MBA (General Management), MPA, wurde 1962 in Aich bei Bleiburg geboren und ist Landesamtsdirektor-Stellvertreter des Amtes der Kärntner Landesregierung. Er war 18 Jahre lang leitender Mitarbeiter der Gemeindeabteilung mit den Arbeitsschwerpunkten Dienstrecht, Organisationsrecht, Gemeindewirtschaft, Verwaltungsreform und interkommunale Zusammenarbeit. Seit 1995 ist er FH-Lektor (Gemeinderecht, Öffentliches Dienstrecht, Interkommunale Zusammenarbeit und Kooperationsmanagement, Gemeindeverwaltungsrecht) und leitet seit 1994 Fachseminare aus dem Gemeindebereich.

Kontakt:

DDr. Markus Matschek
Amt der Kärntner Landesregierung
Abt.1 Landesamtsdirektion
Landesamtsdirektor-Stellvertreter
Arnulfplatz 1
9021 Klagenfurt
E-Mail: markus.matschek@ktn.gv.at

Dr. Robert Hink
Generalsekretär
Gemeindebund

Bgm. Helmut Mödlhammer
Präsident
Gemeindebund

Vorwort

Werte Leserin, werter Leser!

Kaum ein Begriff hat im Gemeindebereich in den letzten Jahren so viel Aufmerksamkeit erfahren wie jener der „Interkommunalen Zusammenarbeit“. Vor allem von der Bundespolitik, teils auch von der Landespolitik, wird interkommunale Zusammenarbeit in großer Regelmäßigkeit und steigender Frequenz eingefordert. Dabei ist diese Form der Kooperation zwischen Gemeinden weder eine neue Idee, noch führt sie ein Schattendasein. So gut wie keine Gemeinde in ganz Österreich ist nicht schon seit vielen Jahren an interkommunalen Kooperationen beteiligt. Die Struktur der Gemeindeverbände, vor allem in den Bereichen Abwasserentsorgung, Trinkwasserversorgung, Abfallwirtschaft und oft auch im Sozialbereich, ist eine Erfolgsgeschichte der zweiten Republik. Auf manchen politischen Ebenen scheinen diese Formen und ihre lange Geschichte allerdings nicht bekannt zu sein, deshalb ist es wichtig, sie immer wieder in Erinnerung zu rufen.

Interkommunale Zusammenarbeit ist also nichts Neues, das lässt sich zweifelsfrei festhalten. Sie hat sich allerdings in ihren Formen und Möglichkeiten über die Jahre hinweg stetig weiterentwickelt. Die steigende Mobilität, aber auch die schnelleren Formen der Kommunikation sind nur zwei von vielen Parametern, die Zusammenarbeit in vielen anderen Bereichen ermöglichen. Auch hier gibt es schon hunderte erfolgreiche Beispiele in Österreichs Gemeinden. Von der gemeinsamen Verwaltung über die Zusammenführung von Bauhöfen bis hin zu gemeinsamen Aktivitäten in den Bereichen Umwelt und Nachhaltigkeit zeigen Österreichs Gemeinden vor, wie es geht.

Diese rasante Entwicklung von Möglichkeiten und Ideen der letzten Jahre ist für uns guter Grund, auch in der RFG-Schriftenreihe, die nun vor Ihnen liegt, einen wissenschaftlichen Blick auf die möglichen Optionen zu werfen. Es ist uns gelungen, mit DDr. Markus Matschek einen ausgewiesenen Kenner und Experten auf diesem Gebiet zu gewinnen. Seit Jahren beschäftigt sich DDr. Matschek auf wissenschaftlicher, vor

allem aber auch auf praktischer Ebene mit den Kooperationsmöglichkeiten für Gemeinden. Wie Sie auf den kommenden Seiten sehen werden, geht es dabei nicht ausschließlich um Organisationsformen der Zusammenarbeit. Es beginnt schon bei der Begriffsbestimmung einer Gemeinde, führt über die sinnvollen Strategien interkommunaler Projekte weiter über die vielfältigen Möglichkeiten der Organisation, hin zu den Faktoren, die derartige Projekte erfolgreich machen oder auch scheitern lassen.

Fest steht, dass es für interkommunale Projekte der Unterstützung, des Fachwissens und der Leidenschaft aller Beteiligten bedarf. Alte Gewohnheiten müssen überwunden, Grenzen überschritten werden. Der zunehmende Kostendruck in vielen Gemeinden ist aber ein starker Anreiz dafür, solche Projekte zu wagen und dann auch zu leben.

Wir hoffen, dass diese Publikation dazu beiträgt, Ihre Überlegungen zu vervollständigen oder Ihnen sogar neue Wege der interkommunalen Zusammenarbeit aufzeigen kann. Unser aufrichtiger Dank gilt dem Autor DDr. Markus Matschek für seine profunde und aufwändige Arbeit.

Mit herzlichen Grüßen

Generalsekretär	*Präsident*
Dr. Robert Hink	Bgm. Helmut Mödlhammer

Wien, Mai 2011

Inhaltsverzeichnis

Abstract 11

1. Einleitung 13

2. Gemeinden und ihre Rahmenbedingungen 16
2.1 Begriffsbestimmung und Aufgaben der Gemeinde 16
2.2 Die soziologische Gemeinde 18
2.3 Die staatsrechtliche Gemeinde 19
2.4 Die Gemeinde als selbständiger Wirtschaftskörper 22

3. Die Strategie (interkommunale) Kooperation 26

4. Organisationsformen interkommunaler Zusammenarbeit 29
4.1 Grundlagen und Entwicklung 29
4.1.1 Mögliche Formen der Aufgabenerfüllung 29
4.1.2 Modelle der interkommunalen Aufgabenerfüllung 30
4.1.3 Sitzgemeinde-Modell 32
4.1.4 Gemeinsame Aufgabenerfüllung im engeren Sinn 33
4.1.5 Juristische Personen 33
4.2 Organisationsformen des öffentlichen Rechts 34
4.2.1 Öffentlichrechtliche Organisationsformen im Überblick 34
4.2.2 Gemeindeverband 34
4.2.3 Verwaltungsgemeinschaft 38
4.3 Organisationsformen des Privatrechts 40
4.3.1 Privatrechtliche Organisationsformen im Überblick 40
4.3.2 Kapitalgesellschaften 41
4.3.3 Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) 42
4.3.4 Die Aktiengesellschaft (AG) 44
4.3.5 Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft 47
4.3.6 Personengesellschaften 48
4.3.7 Die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GesBR) 49
4.3.8 Die offene Gesellschaft (OG) 51
4.3.9 Die Kommanditgesellschaft (KG) 51
4.3.10 GmbH & Co KG 52
4.3.11 Die Stille Gesellschaft 53
4.3.12 Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) 54
4.4 Sonstige Körperschaft nach Privatrecht – Verein 54
4.5 Public-Private-Partnership 55
4.6 Zusammenfassende Beurteilung der Rechtsformen 56
4.7 Kriterien für die Rechtsformwahl 57

5. Erfolgsfaktoren 61
5.1 Erfolg und Erfolgsfaktoren 61
5.2 Konzepte zur Klassifikation von Erfolgsfaktoren 62
5.2.1 7-S Modell 62
5.2.1.1 7-S-Konzept 62
5.2.1.2 Klassifikation der IKZ-Erfolgsfaktoren nach 7-S 64
5.2.1.2.1 Faktoren im Bereich Systeme und Ressourcen 67
5.2.1.2.2 Faktoren im Bereich Fähigkeiten 68
5.2.1.2.3 Faktoren im Bereich gemeinsame Werte 69
5.2.1.2.4 Faktoren im Bereich Stil 70
5.2.1.2.5 Faktoren im Bereich soziale Kompetenz und Umfeld 70
5.2.2 Kano-Modell 71
5.2.2.1 Kano-Konzept: 71
5.2.2.2 Klassifikation der IKZ – Erfolgsfaktoren nach Kano: 72
5.2.3 Strategische Erfolgspositionen 72
5.2.3.1 SEP-Konzept 72
5.2.3.2 Klassifikation der IKZ-Erfolgsfaktoren nach SEP 73
5.2.4 Balanced Scorecard 74
5.3 Schlussfolgerungen für die Sicherung von Erfolgsfaktoren 75

6. Interkommunale Zusammenarbeit in Kärnten 77
6.1 Studien „IKZ in Kärnten 2005 – 2008“ 77
6.2 Ergebnisse der quantitativen Studien 2005–2008 77
6.2.1 Vergleich der Aufgabenbereiche 78
6.2.2 Vergleich der Kooperationsformen 80
6.2.3 Gründe und Zielsetzungen der Interkommunalen Zusammenarbeit ... 80
6.2.4 Einschätzung des Erfolges von Interkommunaler Zusammenarbeit ... 81
6.3 Ergebnisse der qualitativen Studie 2008 81
6.3.1 Aufgabenbereiche und Kooperationsformen 81
6.3.2 Ziele und Erwartungen 83
6.3.3 Erfolgsfaktoren und Misserfolgsfaktoren 83
6.3.4 Grenzen und gewünschte Unterstützung 85

7. Resümee (Zusammenfassung und Schlussfolgerungen) 88

Anhang 95
Anhang 1: Fragebogen für die Kärntner Amtsleiter 2005 96
Anhang 2: Fragebogen für die Kärntner Amtsleiter 2008 111
Anhang 3: Interviewleitfaden für die Bürgermeister und Amtsleiter von zwölf Kärntner Gemeinden 2008 115

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Formen interkommunaler Zusammenarbeit 28
Abbildung 2: Alternative Formen der Leistungserstellung 30
Abbildung 3: Modelle der Aufgabenerfüllung 31
Abbildung 4: Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Formen 32
Abbildung 5: Ablauf der Rechtsformwahlentscheidung 59
Abbildung 6: Maßnahmen der Lebensphasen in der IKZ 62
Abbildung 7: McKinsey-7-S Modell 64
Abbildung 8: Erfolgsfaktoren der IKZ 76
Abbildung 9: Vergleich Aufgabenbereiche 2005/2008 78
Abbildung 10: Aufgabenbereiche nach Größenklassen 2008 79
Abbildung 11: IKZ – Kooperationsformen 2008 80
Abbildung 12: Anlässe für Kooperationen 81
Abbildung 13: IKZ – ein Erfolg versprechender Ansatz? 2005 82
Abbildung 14: IKZ – ein Erfolg versprechender Ansatz? 2008 82
Abbildung 15: Erfolgsfaktoren der IKZ 84
Abbildung 16: Misserfolgsfaktoren der IKZ 85
Abbildung 17: Gewünschte Unterstützung für IKZ 86

Abkürzungsverzeichnis

€, EUR	Euro
ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
ABl	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz, Absätze
Anh	Anhang
Anm	Anmerkung
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
Bd	Band
BGBl.(Jahr/Nummer; ab 1997 Teil Jahr/Nummer)	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
ca.	cirka
d. h.	das heißt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaften
E-Government	Electronic Government
et al.	und andere
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EW	Einwohner
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f	und der (die) folgende
ff	und die folgenden
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
gem.	gemäß
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
hL	herrschende Lehre
hrsg.	herausgegeben
idF.	in der Fassung
idgF	in der geltenden Fassung

Abkürzungsverzeichnis

IHS	Institut für Höhere Studien
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
idR	in der Regel
insb	insbesondere
iSd	im Sinne der (des)
iVm	in Verbindung mit
iwS	im weiteren Sinn(e)
KDZ	Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum
KGST	Kommunale Gemeinschaftsstelle
leg. cit.	legis citatae
lfd.	laufend (-e)
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera(-ae)
Mio.	Million
NPM	New Public Management
Nr.	Nummer
o. S.	ohne Seite
OGH	Oberster Gerichtshof
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Pkt.	Punkt
PPP	Public – Private – Partnership
PPP	Public – Public – Partnership
RL	Richtlinie
Rs	Rechtssache
Rz	Randziffer
Rdn	Randnummer
S.	Seite
sog.	sogenannt, -e, -er, -es
u.a.	unter anderen, (-m)
UNO	United Nations Organisation
usw.	und so weiter
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VfSlg(Nummer)	Erkenntnisse und Beschlüsse des VfGH
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
vs.	versus

VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VwSlg NF	Erkenntnisse und Beschlüsse des VwGH
– (Nummer)A	– administrativrechtlicher Teil
– (Nummer)F	– finanzrechtlicher Teil
WIFO	Wirtschaftsforschungsinstitut
WTO	World Trade Organisation
Z	Zahl (Ziffer)
z. B.	zum Beispiel

Abstract

Die Zusammenarbeit von zwei oder mehreren Gemeinden zur gemeinsamen (effizienteren und effektiveren) Erbringung von (Gemeinde-)Leistungen ist ein etabliertes und erfolgreiches Organisationsmodell. Sei es, dass eine Gemeinde Leistungen für andere erbringt, mehrere Gemeinden zusammen die Leistungen erstellen oder einer juristischen Person (z. B. Gemeindeverband) die Aufgaben übertragen werden.

Die interkommunale Zusammenarbeit basiert auf der Annahme, dass ein integriertes (interkommunales) Handlungssystem im Vergleich zu fragmentierten Strukturen handlungsfähiger ist. Mit (erfolgreicher) interkommunaler Zusammenarbeit können entweder die Kosten bei gleich bleibender Quantität und Qualität gesenkt oder Quantität und Qualität der Leistungen bei gleich bleibenden Kosten gesteigert werden. Interkommunale Zusammenarbeit ist damit eine Antwort auf eine unwirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung oder gar einen Aufgabenverzicht. Alternativen sind Änderungen der Aufgabenwahrnehmung (Wegfall oder Übertragung der Aufgabe auf eine höhere Staatsebene) und territoriale Reformen.

In den letzten Jahren hat das Thema interkommunale Zusammenarbeit angesichts zunehmender Finanznot, verstärkten (Standort-)Wettbewerbes und höherer Anforderungen der Leistungsabnehmer an Dynamik gewonnen. Interkommunale Zusammenarbeit gilt in der heutigen Gemeindepraxis als einer der wichtigsten Handlungsansätze für Reformen auf Gemeindeebene und die empirischen Ergebnisse der Untersuchungen von 2005 und 2008 zeigen ihren hohen Stellenwert (94% der Kärntner AmtsleiterInnen halten interkommunale Zusammenarbeit für einen Erfolg versprechenden Ansatz). Die Untersuchungen zeigen, dass in Kärnten in vielen Aufgabenbereichen bereits erfolgreiche Kooperationen bestehen, vor allem in der Abfallentsorgung, im Tourismus und im Bereich Abwasserbeseitigung. Für die Zukunft wird mit einem Ausbau insbesondere in den Aufgabenbereichen Betriebsansiedlungen, interkommunale Wirtschaftsregionen mit Finanzausgleich und im Bereich interne Dienstleistungen (Back Office-Leistungen: Rechnungswesen, Gehaltsverrechnung, Beschaffung, Buchhaltung u. a.) zu rechnen sein. Eine verstärkte Zusammenarbeit wird auch in den Bereichen Raumordnung, Schule, Kindergarten, Ver- und Entsorgung, Straßen, Wirtschaftshöfe, soziale Wohlfahrt, Informationstechnologien und Öffentlicher Personennahverkehr notwendig sein.

Der Entschluss zur interkommunalen Zusammenarbeit ist eine strategische Organisationsentscheidung. Der Umstand, dass sich interkommunale Zusammenarbeit nach wie vor auf eher punktuelle und thematisch abgeschlossene Projekte beschränkt, verweist auf ein eher enges, primär technisches und im Kern additives Verständnis der interkommunalen Zusammenarbeit. Daher sollte das Tätigkeitsspektrum der interkommunalen Zusammenarbeit verstärkt auf multithematische Bereiche erweitert werden.

Die Schwierigkeiten, wie das klassische „Kirchturmdenken“ der Gemeinden, sowie die Furcht insbesondere der finanz- und einwohnerschwächeren Gemeinden, ihre Interes-

sen gegenüber größeren Partnern zuwenig durchsetzen zu können und die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen für umfassende interkommunale Zusammenarbeit, gilt es noch zu bewältigen. Entscheidender Erfolgsfaktor und zentraler Motor der interkommunalen Zusammenarbeit ist die aktive Unterstützung durch die Gemeindepolitik und Verwaltungsführung. Vor allem für kleinere und finanzschwächere Gemeinden kann das Motto nur lauten: „Interkommunale Zusammenarbeit ist der Preis für Erfolg“.

1. EINLEITUNG[1]

Das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)[2] gliedert das Staatsgebiet in Gemeinden als unterste territoriale Organisationsstufe.[3] Die Gemeinde hat in Eigenverantwortung die für das soziale, kulturelle und wirtschaftliche Wohl der Bürger erforderlichen Einrichtungen und Infrastrukturen bereit zu stellen.[4]

Damit die Gemeinden auch in Zukunft ihrem öffentlichen Auftrag gerecht werden können, müssen sie den sich ändernden gesellschaftlichen, sozialen, ökonomischen und technologischen Anforderungen Rechnung tragen. Diese Entwicklungen haben zwangsläufig zur Folge, dass die Gemeinden ihr Leistungsangebot, ihre Strukturen und ihre Prozesse überdenken müssen.

Die 2356 Gemeinden Österreichs (ohne Wien) haben eine durchschnittliche Einwohnerzahl von 2831 Einwohnern.[5] Die Einwohnerzahl der österreichischen Gemeinden ist im internationalen Vergleich[6] eher klein.

Die österreichischen Gemeinden (ohne Wien) bewegen mit ihren Budgets rund EUR 17,00 Milliarden[7], beschäftigen zirka 75 000 Personen und investieren jährlich rund EUR 2,0 Milliarden[8] (rund 50% der öffentlichen Investitionen) in den Ausbau von Versorgungseinrichtungen, Kindergärten, Schulen und Straßen.

Die Gemeinden Österreichs sehen sich einem wachsenden finanziellen Druck[9] ausgesetzt. Stark steigende Ausgaben – insbesondere in der sozialen Wohlfahrt, der Wirtschaftsstandortentwicklung und bei den personalintensiven Dienstleistungen wie Kindergärten (inklusive der Nachmittagsbetreuung), Alten- und Pflegeheimen – treffen auf stagnierende bzw. rückläufige Einnahmen.[10] Die Defizitschere zu Lasten der Gemeinden ist

---

1 "Cooperation is the price of success." (Dominique Strauss-Kahn, französischer Politiker, IWF-Internationaler Währungsfonds-Direktor).

2 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl 1930/1 zuletzt geändert durch BGBl 1994/1013.

3 Art. 116 Abs. 1 B-VG.

4 Vgl. Wastl/Walter (2000), S. 46: „Sie sind einerseits die erste Stufe der politischen Organisation und Willensbildung, andererseits die unterste Stufe der Hoheitsverwaltung. Sie vereinen somit auf einer Ebene lokale Autonomie und repräsentative Demokratie mit Aufgaben der stattlichen Administration."

5 599 Gemeinden (25%) haben weniger als 1000 Einwohner, 1131 Gemeinde (48%) haben 1001 bis 2500 Einwohner. Die durchschnittliche Kärntner Gemeinde hat 4243 (ohne Klagenfurt und Villach 3131) Einwohner. Quelle: Statistik Austria 2010.

6 Vgl. Deutschland: Ø 5931 Einwohner; Italien: Ø 7141 Einwohner; Niederlande: Ø 29542; Schweiz: Ø 2488. Quelle: Steiner (2002), S. 176.

7 Insgesamt reduzieren sich die Gesamteinnahmen 2009 abzüglich Schuldaufnahmen im Vergleich zu 2008 um 1,1% oder EUR 166 Mio. auf EUR 15,6 Mrd., während die Gesamtausgaben abzüglich Tilgungen um EUR 131 Mio. auf EUR 16,1 Mrd. gestiegen sind. Damit liegen die Gesamtausgaben 2009 um EUR 502 Mio. über den Gesamteinnahmen (Gemeindefinanzbericht 2010).

8 Die Investitionen sind von EUR 2,079 (2008) auf EUR 2,039 (2009) um EUR 40 Mio. (–1,9%) gesunken (Gemeindefinanzbericht 2010).

9 Die Anzahl der Abgangsgemeinden (Gemeinden, deren Ausgaben aus dem ordentlichen Haushalt die ordentlichen Einnahmen übersteigen) stieg 2009 um 540 Gemeinden von 1102 Abgangsgemeinden im Jahr 2008 auf 1642 Abgangsgemeinden im Jahr 2009, damit zeigen rund 70% aller österreichischen Gemeinden einen Abgang (Gemeindefinanzbericht 2010).

10 Die freie Finanzspitze (Saldo der laufenden Gebarung nach Tilgung) zeigt für 2009 erstmals einen negativen Wert von EUR 7 Mio. Die Prognosewerte für 2010 und 2011 bleiben im negativen Bereich von EUR –260 Mio. bzw.

offensichtlich. Daneben sind die Gemeinden im Hinblick auf ihre Infrastruktur stark von demographischen Veränderungen der Gesellschaft betroffen.[11]

Die Bürger verlangen verstärkt qualitativ hochwertige und professionell erbrachte Leistungen der Gemeindeverwaltungen. Die Mitarbeiter der Gemeinden werden dabei durch schnelle technische Veränderungen (Stichwort: E-Government) und durch die umfassende Produktion von neuen und „reformierten" Rechtsvorschriften herausgefordert.[12] Gerade diese Entwicklungen könnten viele, vor allem kleine Gemeinden – und sie bilden die strukturelle Mehrheit in Österreich – vor fast unlösbare Probleme stellen, managen dort doch häufig wenige Mitarbeiter die gesamte Palette gemeindlicher Leistungen.

Der Staat ist bei der Erfüllung vieler Aufgaben auf leistungsfähige lokale Körperschaften angewiesen. Dies nicht nur weil dem Staat die finanziellen, personellen und organisatorischen Ressourcen für eine zentrale Steuerung fehlen, sondern auch auf Grund der Erkenntnis, dass dezentrale Entscheidungen tendenziell gegenstandsnäher, sach- und bedarfsgerechter sind.

Die politische Gemeinde ist auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts jene Institution, mit der sich die Bürger am meisten verbunden fühlen.[13] Die Gemeinde schafft Identität und Heimat für die Menschen. Sie bietet aber auch die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Eine funktionsfähige öffentliche Infrastruktur ist eine unabdingbare Voraussetzung für private Investitionen, wirtschaftliches Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen.

Um auch in Zukunft leistungs- und handlungsfähig zu bleiben und die hohe Servicequalität abzusichern, müssen sich die Gemeinden dem geänderten Umfeld anpassen. Die Reformbestrebungen reichen von New Public Management (NPM)[14][15] – Ansätzen bis zur notwendigen Anpassung der Leistungen, Strukturen und Prozesse.

Als Möglichkeit würde sich auch die Zusammenlegung von Gemeinden anbieten. Diese Option wurde in den 60iger und 70iger Jahren des vergangenen Jahrhunderts intensiv genutzt.[16] Dabei entstanden zum Teil künstliche Gebilde, die es über Jahrzehnte nicht geschafft haben, eine gemeinsame Identität aufzubauen. Die Fusion von Gemeinden ist

---

EUR –178 Mio. Diese Entwicklung beruht einerseits auf der budgetär bedingten Reduktion der Ertragsanteile aus dem Finanzausgleich; die dominanten Faktoren sind jedoch die steigenden Ausgaben insbesondere in den Bereichen soziale Wohlfahrt und Gesundheit. Für diese beiden Komponenten steigen die Nettoausgaben überproportional um 8,8% bzw. 6,6% auf insgesamt EUR 2,3 Mrd. und umfassen damit 31% der gesamten Nettoausgaben (Gemeindefinanzbericht 2010); vgl. auch Bodenhöfer/Payer (2005).

[11] Der Anteil der Über-65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung wird von derzeit 18% auf 25% im Jahr 2030 steigen. Gleichzeitig werden verstärkte Wandereffekte in Richtung Ballungszentren und Umlandgemeinden erwartet, während strukturschwache ländliche Regionen von Abwanderung betroffen sein werden (Gemeindefinanzbericht 2010).

[12] Vgl. Matschek (2004), S. 21 f.

[13] Vgl. IFES – Umfragen zur Bürgerzufriedenheit mit Bundes-, Landes- und Gemeindeverwaltungen (2008).

[14] Das „New Public Management" wird als Modernisierungskonzept für den öffentlichen Sektor diskutiert und umgesetzt. Damit sollen die Verwaltungen zum einen wirtschaftlicher (sparsamer), aber auch wirksamer (im Sinne der politischen Ziele, aber auch Kundenerwartungen) arbeiten; vgl. etwa Schedler/Proeller (2003) und Biwald et al. (2003).

[15] Vgl. etwa Steiner (2002); KGST (2002) und KDZ (2004).

[16] Vgl. Die Zahl der Kärntner Gemeinden (gerechnet auf die heutige Landesfläche) hat sich von ursprünglich 264 (1852) (vgl. Hummitzsch – 1962), über 124 (1973) (vgl. Glanzer/Unkart – 1973) zu nunmehr 132 Gemeinden entwickelt.

politisch ein sehr sensibles Thema, welches, um erfolgreich zu sein, vorzugsweise auf freiwilliger Basis und mit breitem Konsens erfolgen sollte.

Angesichts dieser Umfeldbedingungen diskutieren Österreichs Gemeinden vermehrt, wie eine effiziente und effektive Aufgabenerfüllung – insbesondere durch die Kooperation mit anderen Gemeinden[17] – auch im 21. Jahrhundert gewährleistet werden kann.

[17] Vgl. etwa Bußjäger (2004), Matschek/Sturm (2006), Matschek/Wirth (2004 a und b, 2005 a und b), Biwald et al. (2006), Regierungsprogramm (2009) und Steiner (2002).

2. GEMEINDEN UND IHRE RAHMENBEDINGUNGEN

2.1 Begriffsbestimmung und Aufgaben der Gemeinde

Die Gemeinden spielen eine wichtige Rolle im politischen System Österreichs. Sie bilden einen wesentlichen Identifikationspunkt für die österreichische Bevölkerung.

Die Aufgaben einer Gemeinde bilden das Kernstück ihrer organisatorischen Analyse und Gestaltung. Die Grundlage (Legitimation) jeglicher gemeindlichen Aufgabe bildet der politische Konsens der Bürger der sich in Rechtsvorschriften verschiedener Ordnung widerspiegelt (Europarecht, Verfassungsrecht, Gesetze und Verordnungen des Bundes und der Länder, Verordnungen und Beschlüsse der Gemeinden).

Aufgaben der Gemeinden aus sozio-ökonomischen Gesichtspunkten:

Betrachtet man die Aufgaben der Gemeinden hinsichtlich eines spezifischen Musters der sozio-ökonomischen Intervention, erscheint eine Gliederung des Aufgabenspektrums der Gemeinden nach grundlegenden Aufgaben zur Organisation des gemeinschaftlichen Zusammenlebens sowie weiters nach besonderen sozio-ökonomischen Problemlagen zweckmäßig.[18]

In diesem Sinn können folgende vier Aufgabentypen unterschieden werden:

- Grundaufgaben (Pflichtaufgaben)

  Sie umfassen die von allen Gemeinden auf Grund der gesetzlichen Bestimmungen wahrzunehmenden behördlichen, dienstleistungsmäßigen (z. B. planerischen) und infrastrukturellen Kernaufgaben im eigenen und im übertragenen Wirkungsbereich, deren Erfüllung eine Grundversorgung der Bevölkerung gewährleistet. Nutznießer dieser Leistungen sind nahezu vollständig die (Gemeinde-)Einwohner oder ortsansässigen Unternehmen.[19]

- Naturräumliche Aufgaben

  Diese umfassen die über die Basisaufgaben hinausgehenden Aufgaben, die gemeindliches Handeln speziell bezogen auf den Naturraum (zum Unterschied von Aufgaben, die auf den Siedlungsraum bezogen sind) erfordern.[20]

- Aufgaben, die spezifisch in Ballungsgebieten anfallen

  Diese umfassen zum einen Aufgaben im Bereich von Infrastrukturen und Dienstleistungen, die aus der hohen Bevölkerungsdichte und spezifischen Umständen der

---

[18] Vgl. Bauer (2003), S. 32 ff.

[19] Beispiele für Basisaufgaben sind: Allgemeine Verwaltung und Finanzverwaltung; örtliche Sicherheitspolizei (z. B. Feuerwehr); Volksschulen und Kindergärten; allgemeine Einrichtungen der sozialen Wohlfahrt; Straßen, Wege, Plätze, Brücken; öffentliche Infrastruktureinrichtungen wie Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie die Hilfseinrichtungen zum Betrieb der Infrastruktur wie Bauhöfe, Straßenreinigung und Grünflächenpflege.

[20] Beispiele solcher naturraumbezogener Aufgaben sind: Maßnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes; Wildbachverbauung und Lawinenschutzbauten; Gewässerreinhaltung; Siedlungswesen und Raumordnung; land- und forstwirtschaftlicher Wegebau sowie im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung: Land- und forstwirtschaftliche Betriebe, Steinbrüche, Sand- und Schottergruben.

Zusammensetzung der Bevölkerung von Ballungsräumen resultieren. Zum anderen werden auch verwaltungstechnische Aufgaben dazugezählt, die sich aus der höheren Komplexität und/oder dem erhöhten Koordinationsaufwand vor allem auch durch nach außen gerichtete Verwaltungsabläufe und Planungsvorgänge bei größeren Verwaltungseinheiten ergeben.[21]

- Zentralörtliche Aufgaben

  Dies sind Aufgaben, die gemeindliche Leistungen der jeweiligen „zentralen Orte" erfordern, deren Nutzeffekte die administrativen Grenzen der Anbietergemeinde im wesentlichen Ausmaß überschreiten und demnach auch Nutznießern im engeren oder weiteren Umland zu Gute kommen (Spillover-Effekte).[22]

Soweit die zentralen Orte auch Städte mit eigenem Statut sind, kommen zu den genannten Aufgaben noch die Agenden der Bezirksverwaltungsbehörden (z. B. im Bereich des Gewerberechts, der Markt- und Veterinärpolizei, usw.), die in Städten mit eigenem Statut zwar für die eigene Bevölkerung und Wirtschaft, aber für andere Gebietskörperschaften (Bund, Land) erbracht werden, dazu.

Gemeindeaufgaben nach volkswirtschaftlichen Kriterien:

Die Unterscheidung nach volkswirtschaftlichen Kriterien lehnt sich an die ökonomische Gliederung der öffentlichen Aufgaben in allokative und distributive Aufgaben, die auch für die Gliederung nach Voranschlagposten der VRV 1997[23] maßgeblich ist, an.

Es können dabei folgende Kategorien unterschieden werden:

- Die **„Erbringung von Leistungen",** das ist der Betrieb von öffentlichen Einrichtungen und Diensten mit eigenem Personal und/oder durch Zukauf von anderen Wirtschaftsunternehmen;
- die **Umverteilungs- und Förderungsfunktionen** der Gemeinden im Wege von laufenden Zuschusszahlungen (laufende Transferausgaben an private Haushalte und Unternehmen sowie an andere öffentliche Haushalte);
- die **Infrastrukturbereitstellung,** das sind Ausgaben der Gemeinden für das Sachanlagevermögen sowie für Investitionsförderungen; in diesem Fall erfolgt die Bereitstellung von Infrastruktur durch andere Rechtsträger, z. B. interkommunale Organisationseinheiten und/oder private Unternehmen;
- die **Finanzierungsfunktion,** das sind Zinsausgaben, Umlagen und Beiträge zur Co-Finanzierung von Aufgaben in „vermischter" Trägerschaft (z. B. gemeinsam mit dem Land).

---

[21] Beispiele für diesen Aufgabentyp sind: Spezifische Einrichtungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit (z. B. Berufsfeuerwehr); spezifische Einrichtungen zur sportlichen und kulturellen Betätigung (z. B. Zentralstadion); spezialisierte Einrichtungen der sozialen Wohlfahrt und Gesundheit; Umweltschutzeinrichtungen; Verkehrsbetriebe und andere wirtschaftliche Aktivitäten (z. B. Fernwärme, Betriebsansiedlungen in Gewerbeparks).

[22] Beispiele für zentralörtliche Aufgaben sind: Leistungen für höhere Schulen; spezifische Forschungs- und Bildungseinrichtungen; Kunst- und Kultureinrichtungen; Krankenanstalten und spezielle Einrichtungen der Gesundheitspflege; Einrichtungen der sozialen Wohlfahrt (z. B. Behindertenhilfe, Erziehungsheime); spezielle Sport- und Freizeiteinrichtungen; Veranstaltungshallen und Messen.

[23] Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung für Gemeinden und Gemeindeverbände 1997 (VRV 1997), BGBl 1996/787 idF 2007/118.

2.2 Die soziologische Gemeinde

Der amerikanische Soziologe Hillery hat 94 soziologische Definitionen des Begriffes „Gemeinde“ analysiert und festgestellt, dass drei Elemente in einer Mehrzahl der Definitionen regelmäßig vorkommen: Von den 94 Definitionen stimmen 69 darin überein, dass „soziale Interaktion“, „Gebiet“ und ein „gemeinsames Band“ überall im Gemeindeleben gefunden werden.[24]

König versteht die Gemeinde als ein „soziales System, d. h. als einen Zusammenhang, der sich unter anderem dadurch auszeichnet, dass alle Menschen, die in ihm eingeschlossen sind, ein Bewusstsein dieses Zusammenhanges sowie seiner Grenzen und seiner Verschiedenheit von anderen ähnlichen Zusammenhängen haben“.[25] Das soziale System einer Gemeinde ist das strukturelle Zusammenwirken spezifisch sozialer Momente, die das Überleben der sozialen Wirklichkeit der Gemeinde in der Zeit garantieren.[26]

Die Gemeinde erfüllt bei einer solchen systemischen Sichtweise die wichtigsten sozialen Funktionen von lokaler Bedeutung: Produktion, Distribution und Konsum von Gütern und Dienstleistungen, Sozialisation, soziale Kontrolle, soziale Partizipation und gegenseitige Unterstützung.[27] Dabei besteht die Gemeinde aus verschiedenen Subsystemen, die wiederum direkte Beziehungen zu übergemeindlichen Systemen pflegen. Parteien bilden etwa Teile einer Gemeinde; sie sind aber auch ein Teil ihrer jeweiligen (österreichischen) Mutterparteien.

Den soziologischen Arbeiten ist es zu verdanken, dass die Raumbezogenheit des menschlichen Zusammenlebens thematisiert wird.[28] Zu dem interessiert sich die Gemeindesoziologie[29] für die verschiedenen Anspruchsgruppen der Gemeinde. Denn zu einem großen Teil bestimmen die Bewohner den Gemeindecharakter. Wichtig sind die Institutionen und Werte, welche die Leute verbinden. Das „gemeinsame Band“, welches Hillery in einer Vielzahl soziologischer Definitionen gefunden hat, scheint ein wichtiges Wesensmerkmal der Gemeinde zu sein.[30]

Die Entwicklung interkommunaler Zusammenarbeit ist bereits auf der Ebene der Kommunikation und Interaktion ein komplexer Vorgang. Das organisatorische Element der Kooperation im gegenständlichen Sinne ist dem gegenüber die Einrichtung fester Stellen, die einen Inhaber im Rahmen festgelegter Kompetenzen für den Verbund agieren lassen. Auf Grund seiner Komplexität kann dieser Prozess nicht allein unter dem Stichwort „organisatorische Weiterentwicklung“ beschrieben werden. Die interkommunale Zusammenarbeit bildet ein Netz von kollektiven und personellen Handlungseinheiten heraus. In diesem Netz läuft eine möglichst simultane Koordinierung von Erwartungs-

---

[24] Vgl. Hillery (1974), S. 41.
[25] Vgl. König (1958), S. 29.
[26] Vgl. König (1958), S. 30.
[27] Vgl. Warren (1978), S. 9.
[28] Vgl. Ladner (1991), S. 13 ff.
[29] Vgl. Abraham/Büschges (2004); Allmeninger/Hinz (2002).
[30] Vgl. Hillery (1974), S. 41.

strukturen.[31] Die Organisation interkommunaler Zusammenarbeit stellt einen sozialen Prozess dar. Zwischen Gemeinden gibt es kein Vertrauen per se, wohl aber können Interaktionssysteme Entscheidungsroutinen in Gang setzen, die vom Beobachter als vertrauensvoller Umgang interpretiert werden.

Dieser kurze Blick auf das Geschehen lässt wesentliche Fragen offen: Welchen Grad von Stabilität kann die „soziale Kohäsion" im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit erreichen; wie immun ist sie gegen Veränderungen der äußeren Umwelt? Hinter all dem steht im Grunde die praktische Frage: Können nicht reformierbare, jedoch überkommene politisch-administrative Strukturen durch den systemischen Zusammenhalt (freiwilliger) Kooperation kompensiert werden?

2.3 Die staatsrechtliche Gemeinde

Das Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) gliedert das Staatsgebiet in Gemeinden.[32] Gemäß Artikel 115 Abs 1 B-VG sind unter Gemeinden im Sinne der Verfassung Ortsgemeinden zu verstehen. Die Gemeinde wird von Artikel 116 Abs 1 B-VG und diesem folgend von allen Gemeinderechtsquellen als „Gebietskörperschaft" bezeichnet.[33]

Als juristische Person des öffentlichen Rechts nimmt die Gemeinde teil an der Hoheitsgewalt des Staates und besorgt Verwaltungsaufgaben. Welche Verwaltungsaufgaben einer juristischen Person des öffentlichen Rechts übertragen sind, ergibt sich im Einzelnen aus der Rechtsordnung. Die rechtliche Herrschaft innerhalb eines bestimmten Gebietes über jedermann, der sich auf dem Gebiet aufhält, wird als Gebietshoheit bezeichnet.[34] Gebietshoheit in einem föderalen Staat ist eine geteilte, wobei die Kompetenzverteilung für eine koordinierte, möglichst konflikt- und friktionsfreie Ausübung der Staatsgewalt sorgen soll.

„Die in den Gesetzen festgelegte Herrschaft"[35], ergibt sich für die Gemeinde aus der Zuerkennung des eigenen Wirkungsbereiches, wie er in Artikel 118 Abs 2 und 3 B-VG umschrieben ist. Diese hoheitlichen Befugnisse der Gemeinden werden ausgeführt durch die einfachen (Materien-)Gesetze, in deren „Rahmen" (Artikel 118 Abs 4 B-VG) die Gemeinde ihre Selbstverwaltung wahrnimmt. In Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereiches handelt die Gemeinde hingegen funktionell als (bloße) Behörde des Bundes oder des Landes (Artikel 119 Abs. 1 B-VG).

Der eigene Wirkungsbereich der Gemeinde wird in Artikel 118 Abs 2 B-VG umschrieben als „alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden". Danach wäre für die Gemeinde die prinzipielle Allzuständigkeit in der Hoheitsverwaltung festzulegen. Durch die Bestimmung in Artikel 118 Abs 2 B-VG „die Gesetze haben derartige Angelegen-

[31] Vgl. Hübner (1996), S. 203.
[32] Artikel 116 Abs. 1: „Jedes Land gliedert sich in Gemeinden."
[33] Vgl. Walter (2007), S. 414 ff.
[34] Vgl. Oberndorfer in Klug et al.(Hrsg.) (2008), 1. Teil, Rz. 1 ff.
[35] Vgl. VwSlg 3577 F/1967.

heiten ausdrücklich als solche des eigenen Wirkungsbereiches zu bezeichnen“ ergeht jedoch der Auftrag an die Bundes- und Landesgesetzgebung, Angelegenheiten der Vollziehung, auf die die Merkmale der Generalklausel zutreffen, ausdrücklich als Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches zu bezeichnen und damit die Zuständigkeit der Gemeinde als Selbstverwaltungskörper zu begründen. Der eigene Wirkungsbereich der Gemeinde ergibt sich demnach erst aus der Summe der Zuweisungsbestimmungen der Bundes- und Landesgesetze.

Ein weiteres konstitutives Element der Gebietskörperschaft ist ihre Bevölkerung.[36] Dem Text des B-VG ist lediglich im Zusammenhang mit den Wahlen zum Gemeinderat (Artikel 117 Abs 2 B-VG) und den Möglichkeiten der direkten Demokratie (Artikel 117 Abs 8 B-VG) ein Hinweis auf die Mitglieder der Gemeinde zu entnehmen. Die Gemeindeordnungen und Stadtrechte unterscheiden zwischen Bewohnern der Gemeinde, die ihren ständigen Wohnsitz in der Gemeinde haben, und Bewohnern, die ihren Hauptwohnsitz (Artikel 151 Abs 9 B-VG) nicht in der Gemeinde haben, wobei diese nur von der Ausübung der politischen Rechte in der Gemeinde ausgeschlossen sind. Im Übrigen sind die Rechte und Pflichten der Gemeindebewohner gleich.

Die Gemeinden können nur innerhalb ihrer örtlichen Grenzen Verordnungen und Bescheide erlassen, Abgaben ausschreiben oder sonstige behördliche Tätigkeiten ausüben.[37] Hoheitsgewalt und Gebietshoheit kann der Gemeinde demnach nur innerhalb der Grenzen des Gemeindegebietes zukommen. Die „Gebietshoheit“ bezieht sich ihrem Wortlaut nach nur auf die Ausübung hoheitlicher Befugnisse, nicht aber auf Verwaltungshandlungen in der Form der Privatwirtschaftsverwaltung.[38] Die Gemeinde als selbständiger Wirtschaftskörper ist nach Artikel 116 Abs 2 B-VG lediglich den Schranken „der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze“ unterworfen.

Gemäß Artikel 116 Abs 1 B-VG sind die Gemeinden Gebietskörperschaften mit dem Recht auf Selbstverwaltung. Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfGH)[39] enthält Artikel 116 Abs 1 B-VG aber lediglich eine Garantie für die gemeindliche Selbstverwaltung als Institution, jedoch kein Recht der individuellen Gemeinde auf „ungestörte Existenz“ (das ist eine „institutionelle Garantie“, aber keine Bestandsgarantie). Daher ist die Auflösung, Zusammenlegung oder Änderung von Gemeinden durch Landesgesetz[40] auch gegen den Willen der betroffenen Gemeinden ohne Verstoß gegen Artikel 116 Abs 2 B-VG zulässig.

Die Essenz der gemeindlichen Selbstverwaltung ist die von staatlichen Weisungen freie Besorgung bestimmter Verwaltungsaufgaben. Angesichts des dem modernen Staatswesen eigentümlichen Gewaltmonopols muss im Bereich des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde an die Stelle der fehlenden Möglichkeit zur staatlichen Einflussnahme durch Weisung das Aufsichtsrecht des Bundes und des Landes über die Ge-

---

36 Vgl. VwSlg 590 F/1952.
37 Vgl. Neuhofer (1998), S. 67 und 76.
38 Vgl. Oberndorfer in Klug et al.(Hrsg.) (2008), 1. Teil, Rz. 28.
39 Vgl. VfSlg 6697/1972, 7830/1976 und 13.235/1992.
40 Vgl. VfSlg 6697/1972 und 8219/1977.

meinde treten. Der Aufsichtsbehörde obliegt die Kontrolle[41] der von der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich erlassenen Verwaltungsakte.

Nach Artikel 118 Abs 4 B-VG hat die Gemeinde die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches in eigener Verantwortung zu besorgen.[42] Das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit ergänzt das Prinzip der Unabhängigkeit. Bezüglich des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde obliegt dem Gemeinderat, als dem allgemeinen Vertretungskörper der Gemeinde, die Kontrolle der Gemeindeverwaltung in politischer Hinsicht.

Wesentliches Merkmal der Selbstverwaltung ist auch, dass die Organe der Selbstverwaltungskörper aus dem Kreis jener Personen, deren Interessen der Selbstverwaltungskörper wahrzunehmen hat, durch Wahl bestellt werden. Die Wahl der Gemeindeorgane, insbesondere des Gemeinderates, erfolgt nach den Grundsätzen des demokratischen Wahlrechts im Sinne des B-VG.[43]

Der Materiengesetzgeber hat gemäß Artikel 118 Abs 2 B-VG ausdrücklich die Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches als solche zu bezeichnen. Die Bezeichnungspflicht gilt jedoch nicht für den Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung, weil den Gemeinden durch das entsprechende Organisationsgesetz Privatrechtsfähigkeit verliehen und gleichzeitig davon ausgegangen wird, dass die in der Privatwirtschaftsverwaltung vollzogenen Verwaltungsaufgaben von der Gemeinde jedenfalls im eigenen Wirkungsbereich erledigt werden.

Nach dem Postulat der Einheitsgemeinde ist auf verfassungsrechtlicher Ebene Gemeinden ein umfänglich gleicher eigener Wirkungsbereich gewährleistet. Innerhalb des vorgegebenen Rahmens der Selbstverwaltung ist der Gesetzgeber allerdings nicht gehindert, für verschiedene Gemeinden unterschiedliche Regelungen zu treffen.

Während die Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches von der Gemeinde eigenständig und selbstverantwortlich zu besorgen sind, die Gemeinde diesbezüglich Rechtssubjektivität gegenüber dem Staat besitzt und sich die Eingriffsmöglichkeiten von Bund und Ländern daher auf bloße Aufsichtsrechte beschränken[44], wird die Gemeinde im übertragenen Wirkungsbereich funktionell als Bundes- oder Landesbehörde tätig. Charakteristisch für die Tätigkeit der Gemeinde im übertragenen Wirkungsbereich sind die Weisungsbindung des für den übertragenen Wirkungsbereich zuständigen Gemeindeorgans[45] gegenüber der Verwaltungsorganisation des Bundes oder des Landes[46] und das Fehlen subjektiver Rechte gegenüber Bund und Land.[47]

Obwohl die Gemeinde im übertragenen Wirkungsbereich zur Staatsinstanz wird, gehört auch dieser Bereich zur Gemeindeverwaltung, weil der Begriff „Gemeindeverwaltung“

---

41 Vgl. Artikel 119 a B-VG.

42 Vgl. VfSlg 12.169/1989: „Der Gemeinde ist verfassungsgesetzlich die Ausübung des eigenen Wirkungsbereiches ohne Einflussnahme überörtlicher Behörden gewährleistet. Überlässt die Gemeinde die Entscheidung in einer Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches überörtlichen Behörden, verstößt sie gegen die eingeräumte Selbstverwaltungsgarantie.“

43 Vgl. Artikel 117 Abs. 2 B-VG.

44 Vgl. Artikel 119 a B-VG.

45 In der Regel der Bürgermeister.

46 Bezirkshauptmann oder Landeshauptmann.

47 Vgl. Oberndorfer in Klug et al. (Hrsg.) (2008), 1. Teil, Rz. 116.

immer in seiner organisatorischen Bedeutung gebraucht wird. Der übertragene Wirkungsbereich umfasst daher die Angelegenheiten[48], die die Gemeinde nach Maßgabe der Bundesgesetze im Auftrag und nach den Weisungen des Bundes oder nach Maßgabe der Landesgesetze im Auftrag und nach den Weisungen des Landes zu besorgen hat.[49]

2.4 Die Gemeinde als selbständiger Wirtschaftskörper

Artikel 116 Abs 2 B-VG lautet: „Die Gemeinde ist selbständiger Wirtschaftskörper. Sie hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbständig zu führen und Abgaben auszuschreiben.“ Die Gemeinden sind daher, wie die anderen Gebietskörperschaften (Bund, Länder) nach Artikel 17 B-VG kraft Verfassung „Träger von Privatrechten“.[50]

Auf Grund der (Privat)-Rechtsfähigkeit der Gemeinden, muss zwischen einer hoheitlichen und einer nichthoheitlichen Gemeindeverwaltung unterschieden werden. In der nichthoheitlichen Verwaltung (Privatwirtschaftsverwaltung) handelt die Gemeinde wie andere natürliche und juristische Personen des privaten und des öffentlichen Rechts in den „Formen des Privatrechtes“ (= privatrechtlich)[51]. Welche Zuständigkeiten, Verfahren, Genehmigungen und Rechtswirkungen für den Abschluss solcher Privatrechtsgeschäfte durch die Gemeinde gelten, bestimmen das Gemeinderecht (= Gemeindeordnungen, Stadtrechte) und das Zivilrecht (= insbesondere ABGB[52]).

Das Recht „wirtschaftliche Unternehmungen“ zu führen ist den Gemeinden in Artikel 116 Abs 2 B-VG verfassungsgesetzlich ausdrücklich gewährleistet. Die „wirtschaftlichen Unternehmungen“ sind in Artikel 116 Abs 2 B-VG im Zusammenhang mit ausschließlich nichthoheitlichen Tätigkeiten der Gemeinden genannt. „Wirtschaftliche Unternehmungen“ umfassen daher nur Agenden der gemeindlichen Privatwirtschaftsverwaltung und sind damit begrifflich enger definiert als der in der Wissenschaft – insbesondere auch in den Finanzwissenschaften – übliche Begriff der „öffentlichen Unternehmung“, der auch Unternehmen der Hoheitsverwaltung umfassen kann.

Mit dem Unternehmensbegriff sind konkrete Organisationsformen der wirtschaftlichen Betätigung angesprochen. Von einer „wirtschaftlichen Unternehmung“ in diesem Sinn ist daher erst dann die Rede, wenn die nicht-hoheitliche Tätigkeit der Gemeinde in irgendeiner Weise organisatorisch verfestigt ist.

Zieht man zur Begriffsbestimmung auch Artikel 127 a Abs 3 B-VG heran, aus dem im Zusammenhang mit der Rechnungshofkontrolle hervorgeht, dass Gemeinden wirtschaftliche Unternehmungen offensichtlich alleine oder in Beteiligung mit Dritten betreiben dür-

---

48 Z. B.: Personenstandsrecht und Meldewesen.
49 Vgl. Neuhofer (1998), S. 320 f.
50 Vgl. Binder in Klug et al.(Hrsg.) (2008), 14. Teil, Rz. 1 ff.
51 Vgl. Binder in Klug et al.(Hrsg.) (2008), 14. Teil, Rz. 24.
52 Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB), JGS 1811/946 idF BGBl I 2009/52.

fen, so lässt sich der aus Artikel 116 Abs 2 B-VG gewonnene Begriff der „wirtschaftlichen Unternehmung“ nach dem Grad der organisationsrechtlichen Verselbständigung der Unternehmung unterteilen in:

- **Eigenunternehmen,** das sind wirtschaftliche Tätigkeiten, die die Gemeinde zwar durch eine besondere Organisation, aber im eigenen Namen besorgt, und
- **„ausgegliederte Unternehmen“,** das sind wirtschaftliche Tätigkeiten, die von einer rechtlich soweit von der Gemeinde verselbständigten Organisation besorgt werden, dass ihr eigene Rechtspersönlichkeit zukommt (= Rechtspersonen des Privatrechts, etwa Kapitalgesellschaften, Vereine, eventuell Rechtspersonen des öffentlichen Rechts).[53]

Wirtschaftliche Unternehmen können sowohl Erwerbszwecken der Gemeinden (= Gewinnabsicht) dienen als auch konkrete Aufgaben der öffentlichen Verwaltung privatrechtlich besorgen. Erwerbswirtschaftliche Unternehmen und Unternehmen der leistenden Verwaltung sind in diesem Sinn von Artikel 116 Abs 2 B-VG in gleicher Weise umfasst.[54] Damit eine Tätigkeit einer „wirtschaftlichen Unternehmung“ der Gemeinde zugänglich ist, darf sie nicht der Hoheitsverwaltung vorbehalten sein.

Nach der Formdefinition[55], gelten:

- die in den Formen des Hoheitsrechtes (= Verordnung, Bescheid) wahrgenommenen Gemeindetätigkeiten als hoheitliche Verwaltung (z. B. Baubewilligungsbescheid, ortspolizeiliche Verordnung);
- die in den Formen des Privatrechtes (= Vertrag) wahrgenommenen Gemeindetätigkeiten als nichthoheitliche Verwaltung (z. B. Subvention des Sportvereines, Betrieb eines Schwimmbades).

Nach Zweckgesichtspunkten gelten:

- Verwaltungstätigkeiten als hoheitlich, die im Hinblick auf konkrete Verwaltungszwecke (= öffentliche Zwecke) ausgeführt werden;
- Verwaltungstätigkeiten als nichthoheitlich, die im Hinblick auf Erwerbszwecke (= fiskalische Zwecke) ausgeführt werden.

Der Vollzug durch hoheitliche Rechtssätze (= Verordnungen, Bescheide) ist immer Hoheitsverwaltung und einer Wahrnehmung durch wirtschaftliche Unternehmen nicht zugänglich.

Das den Gemeinden in Artikel 116 Abs 2 B-VG gewährleistete Recht auf privatwirtschaftliche Betätigung kann nur durch die Verfassung selbst eingeengt sein. Diese Bestimmung begründet die umfassende Privatrechtsfähigkeit[56] und das Recht der Gemeinde wirtschaftlich tätig zu sein.[57] Das bedeutet, die Gemeinde darf privatrechtlich nicht nur

---

53 Vgl. Binder in Klug et al. (Hrsg.) (2008), 14. Teil, Rz. 8.
54 Vgl. Funk in Krejci/Rupp (1992), S. 14 ff.; VfSlg 3296/1957.
55 Vgl. Binder in Klug et al.(Hrsg.) (2008), 14. Teil, Rz. 24.
56 Vgl. Neuhofer (1998), S. 64 f.
57 Vgl. Neuhofer (1998), S. 76 ff.

mit dem Zweck handeln, ihre eigenen Bedürfnisse zu erfüllen, es ist ihr vielmehr das Recht eingeräumt, selbst Leistungen für den Bedarf anderer zu erstellen und sogar zur Deckung ihres Finanzbedarfes tätig zu werden.[58]

Bereits aus dem B-VG selbst ergeben sich Schranken, die die privatrechtlich handelnde und wirtschaftlich tätig werdende Gemeinde zu wahren hat. Dazu gehören die Grundrechte, die nach hL den privatrechtlich handelnden Staat binden, insbesondere an den Gleichheitssatz (= so genannte „Fiskalgeltung der Grundrechte"). Der Gleichheitssatz nach Artikel 7 B-VG wirkt als allgemeines Willkürverbot für die Verwaltung.[59] Dieses Willkürverbot schließt die politischen Dispositionen der Gemeindeorgane über die privatwirtschaftliche Betätigung der Gemeinde nicht aus. Ist die Entscheidung der Gemeindeorgane jedoch offenkundig unsachlich, so ist das Willkür und der Gleichheitssatz verletzt. Im Einzelfall kann daraus ein Kontrahierungszwang der privatrechtlich handelnden Gemeinde abgeleitet werden.[60] Grundrechtliche Bindungen sind aber beispielsweise auch bei der Festlegung von Gebühren und Entgelten gegeben.

Die Tätigkeit der Gemeinde ist durch die in Artikel 119 a Abs. 2 B-VG normierten Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit begrenzt. Wie sich aus dem Aufsichtsrecht des Artikel 119 a Abs. 8 B-VG ergibt, stellen überörtliche Interessen Schranken für wirtschaftliches Gemeindehandeln dar.

Die Gemeinde nimmt auf Grund ihrer Rechtsfähigkeit wie jeder andere Private am Vereins- und Gesellschaftsrecht teil, es steht ihr frei, sich an juristischen Personen zu beteiligen oder juristische Personen zu gründen. Dadurch muss die Gemeinde im Rahmen der Gemeindeverwaltung nichthoheitliche Betätigungen nicht selbst im eigenen Namen wahrnehmen, sondern kann diese durch – von ihr organisationsrechtlich beherrschte – private Rechtspersonen in deren Namen ausführen lassen. Solche mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Gemeindeunternehmen nennt man **„ausgegliederte" Unternehmen.**

Die Tätigkeit dieser ausgegliederten Unternehmen ist immer Privatwirtschaftsverwaltung und den Grundsätzen des Privatrechts unterworfen, auch wenn sie öffentliche Zwecke verfolgt.[61] Soweit es sich nicht um rein – auf Gewinn gerichtete – erwerbswirtschaftliche Betätigungen handelt, dürfen den Gemeinden durch die zuständige Gesetzgebung bestimmte privatwirtschaftliche Verwaltungstätigkeiten zur Pflicht gemacht werden (= Pflichtaufgaben).

Dabei sind zwei Varianten denkbar:

- Die Gesetzgebung macht der Gemeinde eine privatwirtschaftliche Aufgabe allgemein zur Pflicht. Solche Pflichtaufgaben sind ausgliederungsfähig.
- Die Gesetzgebung macht der Gemeinde eine privatwirtschaftliche Aufgabe nicht bloß allgemein zur Pflicht, sondern verlangt darüber hinaus, dass die Gemeinde sie im

[58] Vgl. Segalla (2006), S. 162 ff.
[59] Vgl. VfSlg 4480/1963, 15.809/2000.
[60] Vgl. Neuhofer (1998), S. 415.
[61] Vgl. OGH 30. 6. 1982, 1 Ob 14/82.

eigenen Namen wahrnimmt. In diesem Fall erlässt die Gesetzgebung ein Ausgliederungsverbot.

Prinzipiell unterliegt die Rechtsformenwahl zwischen hoheitlicher und nichthoheitlicher Wahrnehmung der Gemeinde. Die Rechtsformenwahl darf nicht dahingehend exzessiv ausgeübt werden, dass dadurch Benachteiligungen der Gemeindebürger – etwa im Hinblick auf den Rechtsschutz – eintreten. Die Rechtsformenwahl und die Ausgliederungsfrage unterliegen in diesem Sinn dem allgemeinen Missbrauchsverbot.[62]

Durch Ausgliederungen[63] können Gemeinden die ihnen auferlegten Kompetenzschranken durchbrechen und in den Formen des Privatrechts auf Gebieten tätig werden, für die sie hoheitsrechtlich unzuständig sind. Insbesondere können sie durch ausgegliederte Unternehmen mit anderen Gebietskörperschaften, Rechtspersonen des öffentlichen Rechts und Privatpersonen zusammenarbeiten.

Die weit reichenden Gestaltungsmöglichkeiten können zu einer effizienteren und effektiveren Wahrnehmung der öffentlichen Verwaltung beitragen, aber auch Missbräuche und Umgehungen ermöglichen.

[62] Vgl. Binder in Klug et al. (Hrsg.) (2008), 14. Teil, Rz. 60 ff.
[63] Vgl. Binder (1998). S. 97 ff.

3. DIE STRATEGIE (INTERKOMMUNALE) KOOPERATION

Kooperationen sind als alternative Koordinationsform zwischen der Hierarchie, als Beschreibung interner Organisation und dem Markt, als Beschreibung ungebundener Transaktionen, anzusehen.[64] Unter der Koordinationsform der Hierarchie ist zu verstehen, dass ein Akteur den überwiegenden oder gesamten Teil des Wertschöpfungsprozesses intern durchführt. Die Probleme und Risiken dieser Alternative liegen in der eingeschränkten Flexibilität auf sich verändernde Marktbedingungen und den erhöhten Investitionsaufwendungen zum Aufbau der Wertschöpfungskette. Die Koordinationsform des Marktes stellt im Gegensatz dazu die Beziehungen zu Zulieferern und Abnehmern in den Vordergrund. Die Vorteile dieser Alternative liegen in der Konzentration auf Kernkompetenzen in der eigenen Organisation sowie der Möglichkeit sich unter verschiedenen Gesichtspunkten (Kosten, Zeit, Qualität) den jeweils vorteilhaftesten Partner auszuwählen. Die Nachteile liegen in den gestiegenen Abhängigkeitsverhältnissen und dem eingeschränkten Einfluss auf den gesamten Wertschöpfungsprozess.

Je nachdem, wie eng die Verbindungen zwischen den Partnern bestehen, liegen Kooperationen näher am Markt- oder Hierarchiemodell. Ein weiteres Einordnungskriterium stellt der Zeitraum dar, der bei Kooperationen mittel- bis langfristig angelegt ist. Markttransaktionen sind kurzfristig und hierarchische Koordinationen langfristig ausgerichtet.

Zu Beginn ist der Begriff „interkommunale Zusammenarbeit“[65] näher zu erläutern. Zunächst zu der Begriffsbestimmung des Adjektivs „interkommunal“, welches der Verflechtungsbezeichnung „Zusammenarbeit“ vorangestellt ist. Der Begriff „Kommune“ umfasst die kommunalen Gebietskörperschaften. In der Umgangssprache wird der Begriff „Kommune“ oft fälschlicherweise mit dem Begriff „Gemeinde“ gleichgesetzt. Der Begriff geht etymologisch auf die lateinischen Wörter „cum“ und „munus“ zurück. „Cum“ wird übersetzt mit „zusammen“ oder „gemeinsam“ und „munus“ bedeutet „Aufgabe“. Die Verknüpfung dieser beiden Wörter kann übersetzt werden als „gemeinsame Aufgabe“. Damit bedeutet „kommunal“ etymologisch nichts anderes als „gemeinsame Aufgabenbewältigung“. Eine solche „gemeinsame Aufgabenbewältigung“ kann aber auf jeder Ebene stattfinden. Aus der etymologischen Betrachtung wird der Bezug zur Ebene der gemeindlichen Gebietskörperschaften nicht deutlich. Ausgehend vom deutschen juristischen Begriff „Kommune“ erfolgte mit dem Begriff „interkommunale Zusammenarbeit“ die Verortung der Zusammenarbeit auf der Ebene der Gemeinden.

Die Hinzufügung des Präfix „inter“ steht dafür, dass eine Zusammenarbeit zwischen Gemeinden stattfindet. „Inter“ stammt aus dem Lateinischen und kann eine zeitliche, örtliche oder beziehungsrechtliche Bedeutung haben. Der Begriff kann dahingehend ver-

---

[64] Vgl. Vornhusen (1994), S. 25.

[65] Der Begriff „interkommunale Kooperation“ bezeichnet die gemeinsame Herstellung eines Werkes im gemeindlichen Aufgabenbereich. Es ist kein wesentlicher inhaltlicher Unterschied zwischen den Begriffen „Zusammenarbeit“ und „Kooperation“ zu sehen. Beide Begriffe sind synonym verwendbar.

standen werden, dass „inter“ die Verflechtung „zwischen“ oder „untereinander“ in einer Ebene bezeichnet. Unter „Zusammenarbeit“ wird die Erledigung einer Arbeit für oder mit einer anderen Person verstanden. Dabei darf der Begriff nicht dahingehend eingeschränkt werden, dass er nur die gemeinsame Erledigung bezeichnet. Erfasst werden auch die Fälle, in denen eine Person allein für eine andere Person eine Arbeit leistet.[66]

Die (wirtschaftliche) Vernetzung und Interdependenzen zwischen Gemeinden können unterschiedliche Intensität annehmen.[67] Nicht alle Verflechtungen können als „interkommunale Zusammenarbeit“ bezeichnet werden. Von Zusammenarbeit kann nur gesprochen werden, wenn eine Gemeinde aktiv ordnend oder leistend eingreift. Interkommunal ist die Aufgabenerfüllung nur dann, wenn die erbrachte Leistung einer weiteren Gemeinde dient. Es ist indes nicht notwendig, dass sich mehr als eine Gemeinde an der Leistungserfüllung beteiligt. Interkommunale Zusammenarbeit ist somit das willentliche Zusammenwirken von wenigstens zwei Gemeinden. Passives Betroffensein von einem Sachverhalt reicht nicht aus.

In einem weiteren Sinn kann „interkommunale Zusammenarbeit“ bezeichnet werden als Verflechtung über Gemeindegrenzen hinweg, die durch die Tätigkeit, d. h. mindestens mittelbare Erfüllung gemeindlicher Aufgaben durch eine oder mehrere Gemeinden, zu Stande kommt. In einem engeren Sinn bedeutet „interkommunale Zusammenarbeit“ die Verbindung von zwei oder mehr Gemeinden zur gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer Gemeindeaufgaben.[68]

Ausgehend von diesen Überlegungen kann „interkommunale Zusammenarbeit“ definiert werden als die eigenverantwortliche Erfüllung einer Gemeindeaufgabe durch eine einzelne Gemeinde, gemeinsam durch mehrere Gemeinden oder durch eine dritte (gemeinsame) juristische Person, wobei die Aufgabenerfüllung mindestens zwei Gemeinden gleichzeitig dient und sich die beteiligten Gemeinden direkt („leistend“) oder indirekt („ordnend“) daran beteiligen.[69]

Verschiedene Formen der „interkommunalen Zusammenarbeit“ sind möglich, die sich in Bezug auf Intensität, Anzahl gemeinsamer Aufgaben, finanzieller Tragweite und andere Faktoren unterscheiden. Die Formen können von einem rechtlich unverbindlichen Meinungsaustausch[70] von Gemeindebediensteten oder Gemeindemandataren bis hin zu einer rechtlich ausgestalteten[71] oder sogar durch eine übergeordnete Staatsebene verordneten Zusammenarbeit reichen, welche die Autonomie der Gemeinden einschränkt (siehe Abbildung 1).

---

66 Vgl. Nordholtz (2008), S. 5 f.
67 Vgl. Steiner (2002), S. 88 ff.
68 Vgl. Arn/Friederich (1994), S. 5.
69 Vgl. Steiner (2002), S. 90.
70 Die rein informelle Absprache zwischen Gemeinden wird u. a. von Reto Steiner und Christian Nordholtz nicht als interkommunale Zusammenarbeit betrachtet.
71 Vgl. Arn/Friederich (1994), S. 6.

3. Die Strategie (interkommunale) Kooperation

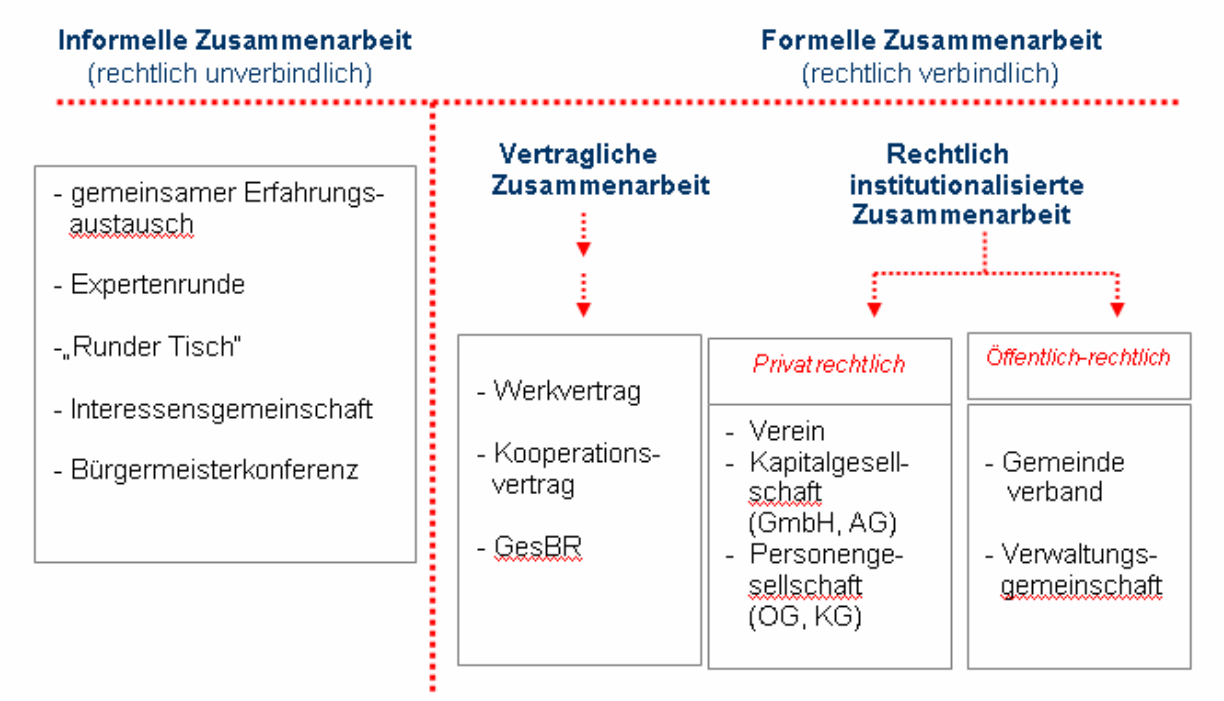


Abbildung 1: Formen interkommunaler Zusammenarbeit

Die Ausgestaltung der Zusammenarbeit lässt sich auf vier Formen verdichten, die für eine unterschiedliche Intensität der Zusammenarbeit stehen:

- ► Koordination der Aufgabenerfüllung zwischen selbständigen Partnern;
- ► Ein Partner erbringt die Leistungen für die anderen (Contracting);
- ► Zusammenlegung von Organisationsteilen oder ganzen Verwaltungen (Fusion);
- ► Gründung eines besonderen (gemeinsamen) Trägers.

4. ORGANISATIONSFORMEN INTERKOMMUNALER ZUSAMMENARBEIT

4.1 Grundlagen und Entwicklung

4.1.1 Mögliche Formen der Aufgabenerfüllung

Die Aufgaben einer Gemeinde bilden das Kernstück jeder organisatorischen Analyse und Gestaltung. Die gemeindlichen Aufgaben[72] können durch verschiedene Formen der Leistungserbringung erfüllt werden. Je höher die strategische Relevanz, Spezifität und Wirtschaftlichkeit einer Aufgabe ist, umso eher sollte eine Gemeinde selber um die Aufgabenerfüllung besorgt sein, andernfalls sollte tendenziell eine Fremderstellung geprüft werden. Dazwischen gibt es Hybridformen.[73]

Strategisch relevant ist eine Aufgabe ohne welche die Gemeinde in ihrem Bestehen oder ihrer Position gefährdet ist. Zudem ist mit der Erstellung allenfalls eine besondere Geheimhaltungspflicht verbunden, der Fremdbezug würde zu erheblichen Überwachungs- und Kontrollkosten führen oder die Aufgabe ist ein unverzichtbares Mittel zur Erreichung politischer Ziele. Unter Spezifität versteht man die exklusive Gestaltung und Widmung von Ressourcen. Hohe Spezifität bedeutet, dass die öffentlich gewünschten Leistungen außerhalb des öffentlichen Verwendungszweckes nur einen geringen oder keinen Stellenwert haben. Eine Kläranlage hat beispielsweise nur innerhalb der Gemeinde einen Nutzen, was für Reinigungsdienste nicht zutreffen würde. Wirtschaftlich ist schließlich die Aufgabenerfüllung, wenn eine vorgegebene Maßnahme mit möglichst geringem Ressourceneinsatz herbeigeführt werden kann.

Die Leistungserstellung kann organisatorisch in einem „Make or buy-Spektrum“ abgebildet werden (siehe Abbildung 2).

Bei der Eigenerstellung entschließt sich eine Gemeinde selber für die Aufgabenerfüllung zuständig zu sein. Das Gegenteil der Eigenerstellung ist die volle Überlassung der Leistungserbringung an den marktwirtschaftlichen Wettbewerb. In einem solchen Fall kann nicht mehr von einer gemeindlichen Aufgabe gesprochen werden. Wird eine einst gemeindliche Aufgabe dem Markt überlassen, dann spricht man von einer materiellen Privatisierung.

Vielfältig sind die Formen zwischen der Eigenerstellung und der Überlassung einer Aufgabe an den Markt: Denkbar ist die Erfüllung der Aufgabe zusammen mit Dritten und die Übertragung der Aufgabe an Dritte, was auch Beleihung genannt wird.[74] Dabei erbringt die Gemeinde die Leistung nicht mehr selber, sondern gewährleistet die Aufgabenerfüllung. Dritte können sowohl natürliche Personen, privatrechtliche Organisationsformen als

---

[72] Vgl. dazu näher Abschnitt 2.1.
[73] Vgl. Budäus/Grüning (1997), S. 15.
[74] Vgl. Schauer (2002), S. 21 und Friedrich (2002), S. 488 ff.

auch Organisationen des öffentlichen Rechts, z. B. andere Gemeinden sein. Handelt es sich bei den Kooperationspartnern (nicht) nur um andere (Gebiets-)Körperschaften, sondern um private Institutionen, dann wird auch vom Public-Private-Partnership (PPP) gesprochen. Wird eine solche Beziehung klar strukturiert, d.h. definierte Leistungen und Kosten werden für den öffentlichen und privaten Partner festgelegt, dann handelt es sich um ein Contracting-Out bzw. um ein Outsourcing. Interkommunale Zusammenarbeit kann im Rahmen dieses Spektrums zwischen Eigenerstellung und Überlassung der Aufgabenerfüllung an den Markt eingeordnet werden. Die Gemeinde greift dabei nicht auf die bestehenden internen Strukturen zurück (Eigenerstellung im engeren Sinn), sondern versucht das Kapazitäts- und/oder Qualitätsproblem durch eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden zu lösen und so die Handlungsfähigkeit zu erhalten bzw. zu erhöhen.

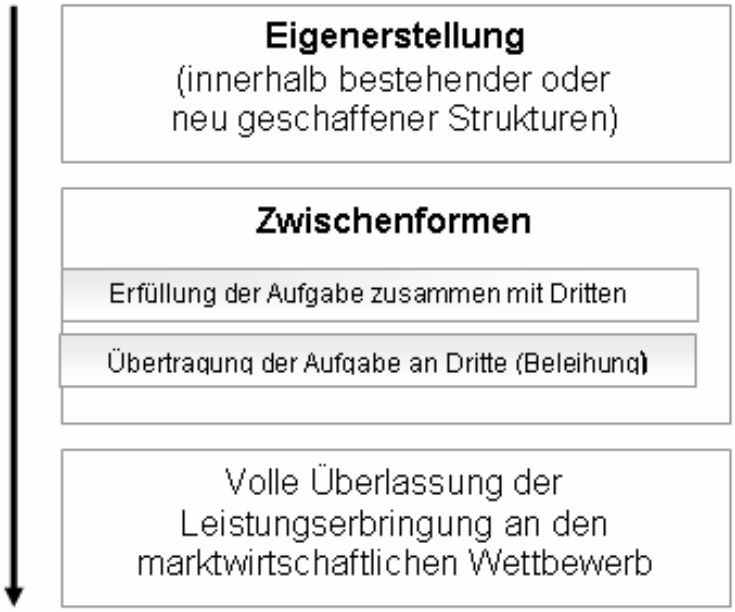


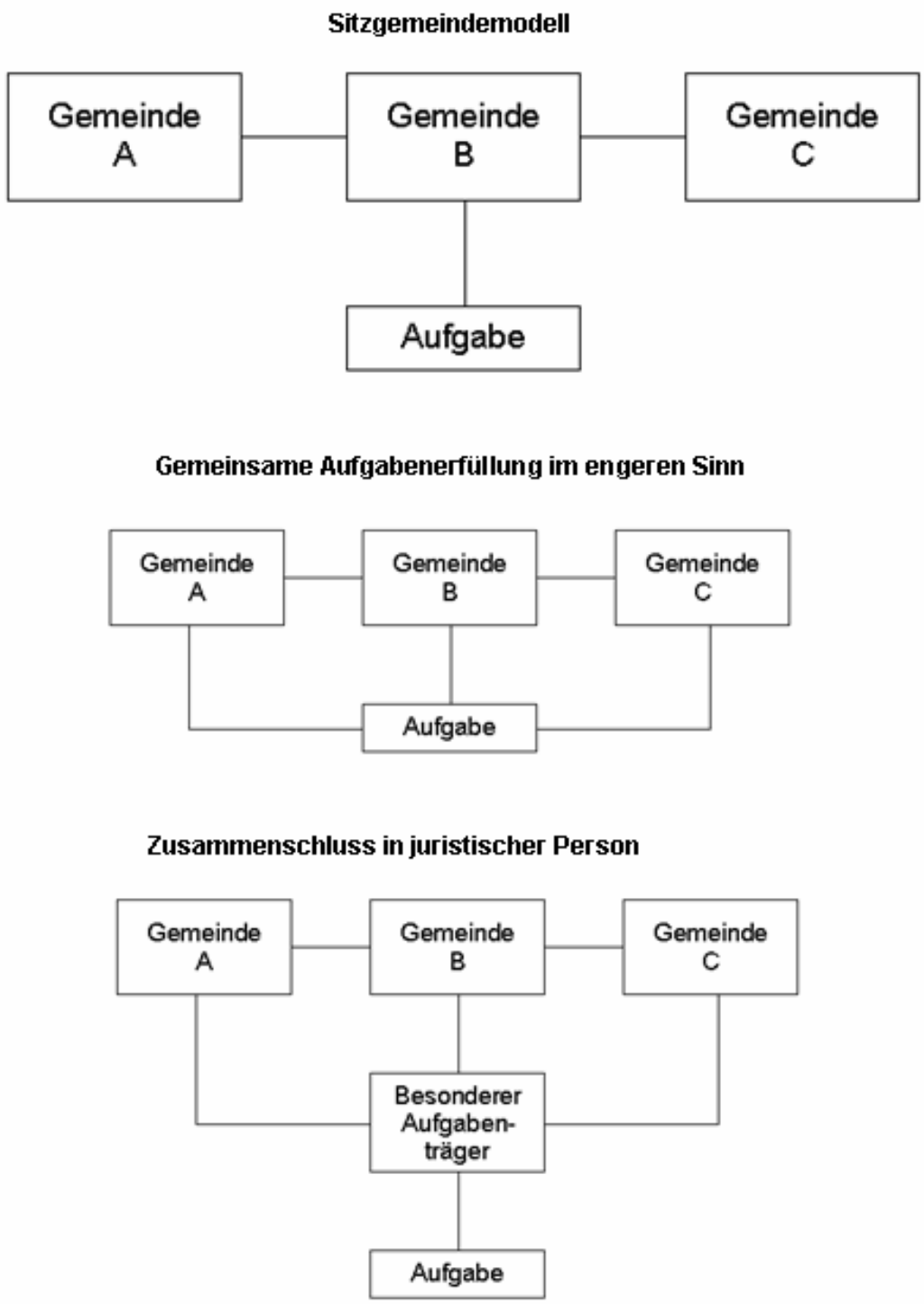
Abbildung 2: Alternative Formen der Leistungserstellung

Die Europäische Union (EU) anerkennt die Vielfalt der möglichen Organisationsformen der Leistungserstellung, wobei die Wahlfreiheit zwischen Leistung, Gewährleistung und Beauftragung besteht, aber die Verantwortung bei der jeweils zuständigen Gemeinde mit der notwendigen Eingriffsmöglichkeit (= Ingerenz) bleiben muss.[75]

4.1.2 Modelle der interkommunalen Aufgabenerfüllung

Grundsätzlich ist es möglich, dass eine Aufgabe durch eine Gemeinde alleine für andere Gemeinden erfüllt wird (Sitzgemeinde-Modell), mehrere Gemeinden zusammen die Aufgabe erfüllen (gemeinsame Aufgabenerfüllung im engeren Sinn) oder eine (gemeinsame) juristische Person für die Aufgabenerfüllung zuständig ist (siehe Abbildung 3). Diese Zuordnung hat die Aufgabenträgerschaft als Unterscheidungskriterium.

[75] Vgl. Bittmann et al. (2004), S. 112.



Quelle: Verfasser nach Friederich (1997), S. 9.

Abbildung 3: Modelle der Aufgabenerfüllung

Für jedes Modell der Aufgabenerfüllung sind spezifische Rechtsformen möglich und in der Praxis verbreitet (siehe Abbildung 4). Im Folgenden werden die einzelnen Aufgabenträger diskutiert und die (wichtigen) Rechtsformen aufgezeigt.

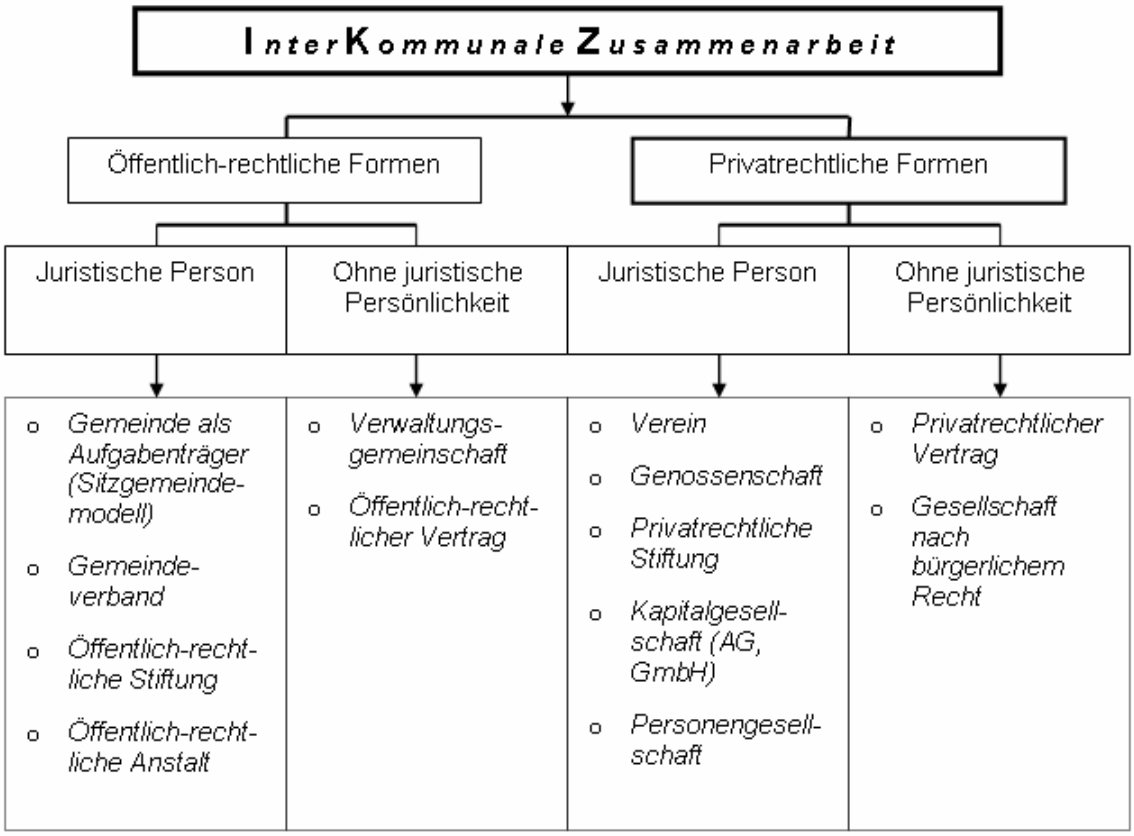


Abbildung 4: Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Formen

4.1.3 Sitzgemeinde-Modell

Beim Sitzgemeinde-Modell erfüllt eine Gemeinde eine Aufgabe nicht nur für sich, sondern auf Grund eines Vertrages auch für andere Gemeinden. Eine Gemeinde kann sich so die Benützung von Verwaltungseinrichtungen einer anderen – oft benachbarten Gemeinde – sichern. Falls mehr als zwei Gemeinden einen solchen Vertrag eingehen, bestehen gelegentlich gemeinsame Kommissionen als Organe, womit das Modell bereits körperschaftliche Elemente aufweist.

Die Gemeinden befinden sich oft in einer Situation, in der das Vorhalten bestimmter Kapazitäten bei genauer Kostenbetrachtung nicht rentabel ist, d. h. die Personal- und Sachausgaben für bestimmte Aufgaben führen – jedenfalls wirtschaftlich betrachtet – nicht zu den gewünschten Wirkungen. Auf der anderen Seite gibt es oftmals die Situation, dass bei Spezialfragen manche Gemeinden überfordert sind und sie die entsprechenden Kapazitäten am Markt zukaufen müssen. Unter Umständen sind diese Kapazitäten in einer anderen Gemeinde vorhanden und können nicht voll ausgelastet werden. Hier kann eine Gemeinde als Dienstleisterin der anderen Gemeinde auftreten.

Das Sitzgemeinde-Modell ist einfach, erfordert wenig administrativen Aufwand und kann im Einzelfall bedürfnisgerecht ausgestaltet werden.[76] Für die angeschlossenen Gemein-

[76] Vgl. Friederich (1997), S. 3.

den kann nachteilig sein, dass sie nur beschränkte Mitsprache- und Kontrollrechte haben, die sie höchstens indirekt über die Sitzgemeinde wahrnehmen können. Durch die inhaltliche Ausgestaltung des Vertrages ist es aber ohne weiteres möglich, weitergehende Mitwirkungsrechte festzulegen. Denkbar ist etwa eine interkommunale Kommission, in der auch Vertreter der angeschlossenen Gemeinden mitwirken. Sitzgemeinde-Modelle finden sich häufig zwischen größeren Städten und ihren Agglomerationsgemeinden. Diese Form der Zusammenarbeit kann hoch effizient sein, aber die Akzeptanz der praktischen Umsetzung ist durch geeignete Maßnahmen sicher zu stellen.

4.1.4 Gemeinsame Aufgabenerfüllung im engeren Sinn

Wird die Aufgabenerfüllung gemeinsam durch die Gemeinden erbracht (Aufgabenerfüllung im engeren Sinn), dann basiert dies ebenfalls auf vertraglicher Grundlage. Zwei oder mehr Gemeinden entschließen sich, eine bestimmte Aufgabe gemeinsam zu erfüllen. Die Gemeinden entscheiden gemeinsam über die Art und Weise, wie die Aufgabe erfüllt werden soll, wählen falls notwendig, gemeinsame Organe aus und besitzen auch allfällige Infrastruktur und weiteres Eigentum gemeinsam. Die gemeindeinternen Zuständigkeiten bleiben prinzipiell unberührt. Da alles gemeinsam entschieden und erfüllt wird, ist diese Form der Kooperation tendenziell schwerfällig.

Eine Möglichkeit der gemeinsamen Aufgabenerfüllung besteht in der Vereinbarung einer Verwaltungsgemeinschaft, die – in einigen Bundesländern ohne eigene Rechtspersönlichkeit – als gleichsam erweitertes Gemeindeamt für die beteiligten Gemeinden tätig wird. Diese Variante der Erweiterung des bürokratischen Hilfsapparates ist als eine Übernahme bestehender bzw. neuer Aufgaben in öffentlich-rechtlicher Form ohne juristische Persönlichkeit zu bezeichnen.[77]

4.1.5 Juristische Personen

Entschließen sich mehrere Gemeinden die Aufgabenerfüllung an eine (gemeinsame) juristische Person zu übertragen, sind sie im Unterschied zum Sitzgemeinde-Modell nur noch mittelbar an der Aufgabenerfüllung beteiligt, d.h. durch ihre Vertreter in den Organen. Es wird nämlich ein neues Rechtssubjekt mit eigener Willensbildung, eigenen Rechten und eigenen Pflichten geschaffen.

Versucht man die verwirrende Vielfältigkeit von Zusammenarbeitsformen zu strukturieren, so bilden sich letztendlich zwei grundsätzliche Möglichkeiten der formellen Gestaltung heraus:

- Kennzeichnend für vertragliche Kooperationen ist, dass eine spezifische Aufgabe einer Gemeinde durch einen privatrechtlichen oder einen öffentlich-rechtlichen Vertrag auf den Kooperationspartner übertragen wird, der die Aufgabe für diese wahr nimmt (Contracting-Out).

[77] Vgl. Steiner (2002), S. 94.

► Bei den institutionellen Kooperationen wird für die Zusammenarbeit eine eigene Organisationseinrichtung geschaffen. Institutionalisierte Kooperationen ermöglichen eine direktere und unmittelbarere Zusammenarbeit zwischen den Partnern.

4.2 Organisationsformen des öffentlichen Rechts

4.2.1 Öffentlichrechtliche Organisationsformen im Überblick

Das öffentliche Recht bietet eine Vielzahl von Möglichkeiten zur Ausgliederung von Gemeindeaufgaben und sieht unterschiedliche Grade der rechtlichen bzw. wirtschaftlichen Verselbständigung vor. Die Spannweite reicht dabei von der rechtlich unselbständigen öffentlichen Unternehmung als Teil der Verwaltung bis hin zur rechtlich völlig selbstständigen Organisation. Die Ausgliederungen in öffentlich-rechtlicher Form erfolgen auf Bundes- bzw. Landesebene in der Regel durch entsprechende Errichtungsgesetze. Auf Gemeindeebene erfolgen Ausgliederungen, mangels eigener Gesetzgebungskompetenz in jenen Formen, die in den jeweiligen Gemeindegesetzen dafür vorgesehen sind.[78]

Zu den Organisationsformen des öffentlichen Rechts für Gemeinden gehören primär die Regiebetriebe, die Betriebe mit marktbestimmter Tätigkeit (Maastricht-Betriebe), die Eigenbetriebe sowie die Verbände und Verwaltungsgemeinschaft. Die rechtlichen Grundlagen bilden die Gemeindeordnungen, Gemeindeverbandsgesetze und sondergesetzlichen Regelungen.

Regiebetrieb, Maastricht-Betrieb und Eigenbetrieb

Der Regiebetrieb ist rechtlich, haushaltsmäßig und organisatorisch Teil der Gemeindeverwaltung. Auch der Betrieb mit marktbestimmter Tätigkeit (Maastricht-Betrieb) und der Eigenbetrieb sind rechtlich unselbständig. Organisatorisch jedoch sind sie verselbständigt, ihr Vermögen wird gesondert verwaltet und im Haushalt (gesondert) ausgewiesen.

Bei Regiebetrieben, Maastricht-Betrieben und Eigenbetrieben steht die mangelnde Eigenrechtspersönlichkeit einer selbständigen Kooperation mit anderen Gemeinden entgegen. Insbesondere besteht bei ihnen keine Möglichkeit, technisches Know-how und Kapital Privater zu mobilisieren und organisatorisch einzubinden. Die Kooperation der Regie-, Maastricht- und Eigenbetriebe einer Gemeinde in der interkommunalen Zusammenarbeit ist nur im Wege der Gemeinde als Aufgabenträger (Sitzgemeinde-Modell) möglich.

4.2.2 Gemeindeverband

Biegriff und Rechtsgrundlagen:

Gemeindeverbände sind juristische Personen des öffentlichen Rechts mit eigenen Organen und Zuständigkeiten.[79, 80] Gemeindeverbände, denen Angelegenheiten aus dem

[78] Vgl. Bauer/van Kaldenkerken (1977), S. 33 f.
[79] Vgl. Havranek/Kemptner in Klug et al. (Hrsg.), (2008), 3. Teil, Rz. 118 ff.
[80] Vgl. Antoniolli/Koja (1996), S. 136; Berchtold (1972) S. 428; Neuhofer (1998), S. 405.

eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde obliegen, sind – ebenso wie die ihnen angehörenden Gemeinden – Selbstverwaltungskörper, da für den eigenen Wirkungsbereich die Selbstverwaltung eine begriffliche Voraussetzung ist. Die Gemeindeverbände sind aber keine Gebietskörperschaften iSd F-VG 1948.[81, 82]

Gemeindeverbände sind die einzigen verfassungsgesetzlich vorgesehenen (Gemeinde-) Kooperationsformen[83], wobei sie als Zweckverbände keine Allzuständigkeit haben dürfen, sondern nur in genau festzulegenden Aufgabengebieten tätig werden können. Diese Aufgaben scheiden dann aus dem Aufgabenbereich der verbandsangehörigen Gemeinden aus. Der Gemeindeverband ist also die konsequenteste Form der interkommunalen Zusammenarbeit, da hier bestimmte Aufgaben vom Gemeindeverband im eigenen Namen und durch eigene Organe wahrgenommen werden. Ein Gemeindeverband ist damit ein Rechtsträger, der Aufgaben der verbandsangehörigen Gemeinden an deren Stelle, im eigenen Namen und in eigener Verantwortung erfüllt.

Artikel 116 a B-VG räumt den Gemeinden unmittelbar das Recht ein, sich durch Vereinbarung zur Besorgung einzelner Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches zu Gemeindeverbänden zusammenzuschließen. Dieses Recht der Gemeinden kann jedoch erst greifen, wenn eine dem Gesetz (des Landesgesetzgebers) entsprechende Vereinbarung der beteiligten Gemeinden vorliegt, die bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen des Artikel 116 a Abs. 1 B-VG von der (Gemeinde-)Aufsichtsbehörde zu genehmigen ist. Die näheren gesetzlichen Voraussetzungen, denen eine Vereinbarung der Gemeinden zu entsprechen hat, dürfen ausschließlich von jenem Gesetzgeber getroffen werden, der zur Regelung des Aufsichtsrechts für den in Betracht kommenden Gemeindeverband zuständig ist.

Die Bildung von (Zwangs-)Gemeindeverbänden hat durch die zuständige Gesetzgebung zu erfolgen. Die nach Artikel 10 bis 15 B-VG zuständige Gesetzgebung ist berufen zu bestimmen, ob eine Angelegenheit von einem Gemeindeverband zu besorgen ist oder von der Gemeinde selbst. Gemeindeverbände dürfen durch die zuständige Gesetzgebung nur für die Besorgung einzelner Aufgaben vorgesehen werden, wobei dem Interesse der Zweckmäßigkeit an dieser Maßnahme besonderes Gewicht zukommt und die Funktion der Gemeinde als Selbstverwaltungskörper und Verwaltungssprengel nicht gefährdet werden darf.

Der Zusammenschluss von Gemeinden zu einem Gemeindeverband kann unmittelbar durch Gesetz erfolgen. Dies ergibt sich aus Artikel 116 a Abs. 2 und 3 B-VG. Erfolgt die Bildung von Gemeindeverbänden nicht unmittelbar durch Gesetz, so kann sie auf der Basis eines Gesetzes durch einen Akt der Vollziehung bewirkt werden. Die Kompetenz zur Erlassung dieses Vollzugsaktes richtet sich nach der Kompetenz zur Vollziehung der Verwaltungsmaterie, welcher die dem Gemeindeverband übertragene Aufgabe angehört. Als Vollzugsakte, die zur Bildung eines Gemeindeverbandes im Sinne des Artikel 116 a

---

[81] Bundesverfassungsgesetz über die Regelung der finanziellen Beziehungen zwischen dem Bund und den übrigen Gebietskörperschaften (Finanz-Verfassungsgesetz 1948 – F-VG – 1948) BGBl 1948/45 idF BGBl I 2007/103.

[82] Vgl. Havranek/Kemptner in Klug et al. (Hrsg.), (2008), 3. Teil, Rz. 121.

[83] Vgl. Art. 116 a B-VG.

Abs. 2 zweiter Satz B-VG in Betracht kommen können, sind ausschließlich die Verordnung und der Bescheid vorgezeichnet. Aus dem Umstand, dass gemäß Artikel 116 a Abs. 2 B-VG die zuständige Gesetzgebung – allenfalls durch eine Ermächtigung die Vollziehung – Gemeindeverbände vorsehen darf, ist zwingend abzuleiten, dass Grundlage des Endens dieser Gemeindeverbände auch nur ein Gesetz (allenfalls ein Akt der Vollziehung) sein kann.

Aus Artikel 116 a B-VG ergibt sich eindeutig, dass ein Gemeindeverband ausschließlich aus verbandsangehörigen Gemeinden bestehen kann. Die Frage für welchen territorialen Wirkungsbereich Gemeindeverbände eingerichtet werden dürfen, ist eng mit der Frage der Zuständigkeit zur Regelung des Organisationsrechts für Gemeindeverbände, aber auch mit der Frage der Zuständigkeit zur Regelung der Aufsicht über Gemeindeverbände (Artikel 119 a Abs. 10 B-VG) verknüpft. Daher können keine die (Bundes-) Ländergrenzen überschreitenden Gemeindeverbände gebildet werden. Dies gilt sinngemäß für die Gemeinden, die durch Vereinbarung einen Gemeindeverband bilden wollen.

Organisationsrecht für Gemeindeverbände:

Das Organisationsrecht aller nach Bundesrecht, nach Landesrecht aber auch der durch freiwillige Vereinbarung gebildeten Gemeindeverbände ist durch den Landesgesetzgeber zu regeln.

Das Gemeindeverbandsorganisationsrecht muss mindestens Bestimmungen enthalten über:

- Die Organe des Gemeindeverbandes, deren Bestellung und Zusammensetzung und deren Bezeichnung;
- den abstrakten Instanzenzug im hoheitlichen Verfahren;
- die Möglichkeit, bei der Besorgung von Angelegenheiten aus dem eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde Vorstellung erheben zu können;
- den Verlauf von Sitzungen von Kollegialorganen;
- die Wahrung des maßgeblichen Einflusses der verbandsangehörigen Gemeinden, wenn Gemeindeverbände im Wege der Vollziehung gebildet werden;
- die Vertretung des Gemeindeverbandes nach Außen;
- die Haftung im zivilen Bereich für die vom Gemeindeverband eingegangenen Verpflichtungen nach Außen und im Innenverhältnis;
- die Schlichtung von Streitigkeiten aus dem Verbandsverhältnis;
- die Haushaltsführung und die Geschäftsführung;
- die Tragung des Aufwandes, der dem Gemeindeverband aus seiner Geschäftsführung (nicht aber hinsichtlich der zu besorgenden Aufgaben) erwächst.

Ein Gemeindeverband kann bei der Besorgung seiner Aufgaben nur durch Gemeindeverbandsorgane handeln. Gemäß Artikel 116 a Abs. 4 B-VG sind in den Gemeindeverbandsorganisationsnormen jedenfalls eine Verbandsversammlung, die aus gewählten Mitgliedern aller verbandsangehörigen Gemeinden zu bestehen hat, und ein Verbands-

obmann vorzusehen. Ob allenfalls weitere Organe, wie etwa ein Gemeindeverbandsvorstand oder den Ausschüssen entsprechende Organe vorgesehen werden, entscheidet der Gemeindeverbandsorganisationsgesetzgeber.

Durch die verfassungsgesetzliche Regelung der Verbandsversammlung wird normiert:

- Jede Gemeinde hat Anspruch, in der Verbandsversammlung vertreten zu sein;
- das Vertretungsrecht ist durch Personen wahrzunehmen, die in den verbandsangehörigen Gemeinden auf Grund von Wahlen (Gemeinderatswahlen, Gemeindevorstandswahlen) in eine Funktion in der Gemeinde gewählt worden sind.

Hinsichtlich der der Verbandsversammlung obliegenden Aufgaben, die ihr vom Organisationsgesetzgeber übertragen sind, ist Richtschnur und Maßstab das Organisationsrecht der Gemeinden. Der Organisationsgesetzgeber hat jedenfalls einen Verbandsobmann vorzusehen. Der Verbandsobmann hat eine dem Bürgermeister entsprechende Funktion. Es steht dem Organisationsgesetzgeber frei zu regeln, in welcher Weise die Kreation dieses Verbandsobmannes vorgesehen wird.

Bei der Entscheidung ob der Gemeindeverbandorganisationsgesetzgeber den Gemeindeorganisationsgesetzen folgend weitere Organe vorsieht, wie etwa einen Verbandsvorstand oder Ausschüsse zur Vorberatung von Angelegenheiten, die der Verbandsversammlung zur Entscheidung obliegen, ist er an keine Schranken gebunden. Sofern etwa ein Gemeindeverbandsvorstand oder Ausschüsse vorgesehen werden, müssten sie ebenfalls aus „gewählten Vertretern der Gemeinden“ zusammengesetzt sein.

Zweckmäßiger Weise werden die Bestimmungen über die Aufsicht über die Gemeinden auch für die Aufsicht über die Gemeindeverbände für anwendbar erklärt, da gemäß Artikel 119 a Abs. 10 B-VG ohnedies keine Abweichungen verfügt werden dürfen.

Aufgaben der Gemeindeverbände:

Nach dem Wortlaut des Artikel 116 a Abs. 1 und 2 B-VG dürfen Gemeindeverbände nur für einzelne Aufgaben gebildet werden. Die Schaffung allzuständiger Gemeindeverbände ist daher ausgeschlossen. Dieses verfassungsgesetzliche Verbot der Schaffung von allzuständigen Gemeindeverbänden schließt jedoch die Schaffung von Gemeindeverbänden für mehr als eine Aufgabe (in der Literatur zu Artikel 116 Abs. 4 B-VG als „Mehrzweckverbände“ bezeichnet) nicht aus.[84]

Die absolute Grenze für die Zulässigkeit der Besorgung „einzelner Aufgaben“ durch einen Gemeindeverband scheint nach dem Wortlaut des Artikel 116 a B-VG für die durch Vereinbarung der Gemeinden gebildeten Verbände und für die durch die zuständige Gesetzgebung gebildeten Verbände unterschiedlich festgelegt zu sein. Bei freiwillig gebildeten Gemeindeverbänden, die Aufgaben der Gemeinden als Träger von Privatrechten besorgen sollen, dürfen Gründe der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im Interesse der beteiligten Gemeinden nicht verletzt werden; bei freiwillig gebildeten Gemeindeverbänden, die Aufgaben der Hoheitsverwaltung besorgen sollen, darf hinge-

[84] Vgl. Havranek/Kemptner in Klug et al.(Hrsg.), (2008), 3. Teil, Rz. 113 ff.

gen die Funktion der beteiligten Gemeinden als Selbstverwaltungskörper nicht gefährdet werden. Bei durch die zuständige Gesetzgebung gebildeten Gemeindeverbänden muss die Bildung des Verbandes im Interesse der Zweckmäßigkeit liegen und darf die Funktion der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper und Verwaltungssprengel nicht gefährdet werden.

Aufgaben, für die ein Gemeindeverband gebildet werden darf, müssen immer entweder in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fallen oder der Gemeinde zur Besorgung im übertragenen Wirkungsbereich zugewiesen werden dürfen. Beispiele sind Sozialhilfe-, Krankenanstalten-, Abfallbeseitigungs-, Schulgemeinde- und Staatsbürgerschaftsverbände, sowie Verbände zur Errichtung und zum Betrieb von Wasserversorgungs- und Wasserentsorgungsanlagen, Planungs- und Raumordnungsverbände.

Gemeindeverband und interkommunale Zusammenarbeit

Der Gemeindeverband ist die einzige verfassungsgesetzlich geregelte Organisationsform interkommunaler Zusammenarbeit. Der Gemeindeverband kennt als „gemeindeähnliche“ Körperschaft demokratische Mitsprache. Einschränkungen ergeben sich daraus, dass (Bundes-)Ländergrenzen übergreifende Gemeindeverbände rechtlich ausgeschlossen sind. Der Österreich-Konvent[85] hat eine Erweiterung der Möglichkeiten zur Bildung von Gemeindeverbänden vorgeschlagen (Art. 251). Die Entscheidungswege im Gemeindeverband sind in der Praxis tendenziell lange, wobei effizientere Entscheidungsstrukturen nicht ausgeschlossen sind. Besonders geeignet ist der Gemeindeverband für politisch sensible Aufgabenbereiche und grundsätzlich ausschließlich für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben. Ein potentieller Nachteil liegt in der monopolistischen Struktur der Gemeindeverbände. Die Mitglieder sind in der Regel verpflichtet, die Leistungen des Gemeindeverbandes zu beziehen, wobei der Preis oft einseitig durch den Verband festgelegt wird. Der Marktdruck ist dabei nur beschränkt vorhanden, da selbst bei marktgerechten Preisen, wenn sie nicht kostendeckend sind, die Mitglieder über die Defizitdeckung zur Kasse gebeten werden. Schedler bezeichnet den Gemeindeverband als „Mischform des Outsourcing“, da sich verschiedene Gemeinden zu einer fachlichen Einheit zusammenschließen und eine Leistungskategorie von dieser spezialisierten Einheit – dem Gemeindeverband – beziehen.[86]

4.2.3 Verwaltungsgemeinschaft

Begriff und Rechtsgrundlagen

Das B-VG enthält keine Regelung über Verwaltungsgemeinschaften. Verwaltungsgemeinschaften sind nach der Rechtsprechung des VfGH[87] Hilfsorgane der beteiligten Gemeinden und handeln wie ein Gemeindeamt im Namen der betreffenden Gemeinde. Diese Auslegung steht auch im Einklang mit Artikel 117 Abs. 6 B-VG, wonach die Geschäfte der Gemeinde durch das Gemeindeamt (Stadtamt), jene der Städte mit eigenem Statut durch den Magistrat besorgt werden.

---

[85] Der Österreich-Konvent hat vom 30. Juni 2003 bis 31. Jänner 2005 über Vorschläge für eine grundlegende Staats- und Verwaltungsreform beraten (Vorsitz: Dr. Franz Fiedler).

[86] Vgl. Schedler (1996), S. 120.

[87] Vgl. VfSlg.5483/1967.

Gesetzliche Regelungen über Verwaltungsgemeinschaften sind dem Gemeindeorganisationsrecht zuzuordnen. Alle Gemeindeordnungen, ausgenommen die Tiroler Gemeindeordnung, ermächtigen die Gemeinden ausdrücklich zur Bildung von Verwaltungsgemeinschaften. In der Regel erfolgt der Zusammenschluss von Gemeinden zur gemeinschaftlichen Geschäftsführung durch übereinstimmende Beschlüsse der zuständigen Gemeindeorgane. Durch eine Verwaltungsgemeinschaft ändert sich der Aufgabenbereich der Gemeinde nicht, da die Verwaltungsgemeinschaften nur die Besorgung bestimmter Aufgaben sowohl der Hoheits- als auch der gemeindlichen Privatwirtschaftsverwaltung, namens der betreffenden Gemeinden übernehmen. Der Zusammenschluss zur Verwaltungsgemeinschaft erfordert – in allen Ländern mit Ausnahme der Steiermark und Niederösterreich (dort nur bei Angelegenheiten des vom Bund übertragenen Wirkungsbereiches) – eine Genehmigung der Landesregierung als (Gemeinde-)Aufsichtsbehörde. Ein besonderes Merkmal der Starrheit dieser Kooperationsform sind die Bestimmungen in einigen Gemeindeordnungen, dass sich nur Gemeinden desselben politischen Bezirkes zur gemeinschaftlichen Geschäftsbesorgung zusammenschließen dürfen. Damit sind Verwaltungsgemeinschaften zwischen Statutarstädten und ihren Umlandgemeinden oft nicht möglich. Auch Verwaltungsgemeinschaften zwischen Gemeinden, die verschiedenen Bundesländern angehören, können nicht gebildet werden, da „die Geltung der einzelnen Gemeindeordnungen auf das betreffende Bundesland beschränkt ist“.[88]

Im Hinblick auf das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes VfSlg. 8844/1980 ist davon auszugehen, dass die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften auch dann zulässig ist, wenn der Gemeindeorganisationsgesetzgeber, wie in Tirol, keine gesetzlichen Regelungen über die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften getroffen hat. Eine (verfassungs-) gesetzliche Bindung ergibt sich jedenfalls aus dem Sachlichkeitsgebot (Artikel 7 B-VG) und aus den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit (Artikel 126 b Abs. 5 und Artikel 127 a Abs 1 B-VG). Eine weitere Schranke für innerorganisatorische Maßnahmen besteht darin, dass nur die vom Gesetz hiezu Ermächtigten den Organwillen bilden und nach außen für die Verwaltungseinheit handeln dürfen. Aus den von den Verwaltungsgemeinschaften für die Gemeinden besorgten Erledigungen muss daher deutlich erkennbar sein, welcher Gemeinde diese Erledigung zuzurechnen ist. Dies ist für den hoheitlichen Bereich im Hinblick auf das Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter (Artikel 83 B-VG) von entscheidender Bedeutung.[89, 90] Zwischen den für die Verwaltungsgemeinschaft tätigen Personen und den Gemeinden besteht hinsichtlich der Leistung der Hilfsdienste insofern ein Weisungsverhältnis, als Aufgaben der jeweiligen Gemeinde besorgt werden.

Der Rechtsgrund gesetzlich vorgesehener Verwaltungsgemeinschaften liegt in öffentlichrechtlichen Verträgen, welche auf Grund übereinstimmender Gemeinderatsbeschlüsse die Verwaltungsgemeinschaften zu Stande kommen lassen. Die Gemeindeorganisationsgesetze, die den Gemeinden die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften ermöglichen, sehen auch Regelungen über die Auflösung der Verwaltungsgemeinschaft vor.

---

[88] Vgl. Neuhofer, (1998), S. 391.
[89] Vgl. VfSlg.8844/1980; VwGH 27. 1. 1987, 8504/0163.
[90] Vgl. VfSlg.7264/1974.

Gemeinsam ist ihnen, dass die Bedingungen der Auflösung der Verwaltungsgemeinschaft in der Satzung (Gemeindevereinbarung) näher zu determinieren sind.

Verwaltungsgemeinschaften sind rechtlich Hilfsorgane der beteiligten Gemeinden. Ob und inwieweit Verwaltungsgemeinschaften Rechtspersönlichkeit zukommt, richtet sich nach den gemeindeorganisationsrechtlichen Bestimmungen. Welche Aufgaben eine Verwaltungsgemeinschaft besorgen kann, ergibt sich aus ihrem Wesen, ihrer Rechtsnatur und aus dem Umstand, dass sie nur im Auftrag und im Namen der angehörigen Gemeinden handeln kann. Grundlegende Aufgabe einer Verwaltungsgemeinschaft ist die gemeinschaftliche Geschäftsführung durch gemeindeamtliche Einrichtungen für die ihr angehörenden Gemeinden. Bei gesetzlicher Basis ist die gemeinschaftliche Geschäftsführung sowohl im Bereich der Hoheitsverwaltung auch im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung der Gemeinden, sowohl hinsichtlich der Aufgaben aus dem Bereich der Bundesvollziehung als auch im Bereich der Landesvollziehung, möglich. Liegt keine gesetzliche Grundlage vor ist der Bereich der Hoheitsverwaltung von dieser gemeinschaftlichen Geschäftsführung ausgeklammert.

Verwaltungsgemeinschaft und interkommunale Zusammenarbeit:

Die Verwaltungsgemeinschaft ist eine für die interkommunale Zusammenarbeit sehr gut geeignete Organisationsform. Ihre Konzeption als erweiterte gemeindeamtliche Einrichtung der verbandsangehörigen Gemeinden im Bereich der Privatwirtschafts- und Hoheitsverwaltung ermöglicht die effiziente Nutzung der Sach- und Personalressourcen. Voraussetzung für eine effiziente und effektive Verwaltungsgemeinschaft ist eine genaue Stärken-Schwächen-Analyse der kooperierenden Gemeinden. Defizite bestehen hinsichtlich der territorialen Beschränkung auf das jeweilige (Bundes-)Land, fallweise den politischen Bezirk und hinsichtlich der fehlenden oder beschränkten eigenen Rechtspersönlichkeit

4.3 Organisationsformen des Privatrechts[91]

4.3.1 Privatrechtliche Organisationsformen im Überblick

Die privatrechtlichen Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit reichen von einfach abzuschließenden Kooperationsverträgen über Vereine bis zu handelsrechtlichen Gesellschaften. Als Gesellschaften im engeren Sinne werden dabei alle privatrechtlichen Zweckvereinigungen bezeichnet, die auf der Grundlage der persönlichen Verbundenheit errichtet werden und von der Individualität ihrer Mitglieder abhängen (Personengesellschaften). Alle übrigen Rechtsformen – einschließlich der Vereine – sind Gesellschaften im weiteren Sinne. Im Gesellschaftsrecht wird zwischen Personengesellschaften und Körperschaften (Kapitalgesellschaften) unterschieden.

[91] Gesellschaftsrecht ist das objektive Recht der privatrechtlichen Zweckverbände und der kooperativen Vertragsverhältnisse.

Als **Personengesellschaften** im weiteren Sinne kommen in Betracht:

Offene Gesellschaft (**OG**; §§ 105 – 160 UGB)[92]

Kommanditgesellschaft (**KG**; §§161 – 177 UGB)

Gesellschaft bürgerlichen Rechts (**GesBR**; §§ 1175 – 1216 ABGB)

Stille Gesellschaft (**StG**; §§ 179 – 188 UGB)

Europäische Wirtschaftliche Interessenvereinigung (**EWIV**; EWIVG BGBl 1995/521; VO 2137/1985/EWG**).**

Als **Kapitalgesellschaften** und **sonstige Körperschaften** nach dem Privatrecht kommen in Betracht:

Aktiengesellschaft (**AG**, AktG)

Europäische Gesellschaft; Societas Europaea (**SE;** VO 2157/2001/EG)

Gesellschaft mit beschränkter Haftung (**GmbH**; GmbHG)

Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft (**Gen**; GenG; GenReVG; GenRevRÄG; GenVG)

Europäische Genossenschaft (**SCE;** VO 1435/2003/EG)

Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (**EVTZ**; VO 1082/2006)

Ideeller Verein (**IV**; VerG 2002)

Privatstiftung (**PS**; PSG)

Sonderformen wie Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit (**VVaG**; §§ 26–73 VAG) oder

Sparkassenverein (**SpV**, SpG).

Neben den reinen Kapital- und Personengesellschaften gibt es zahlreiche Mischformen bzw. Gestaltungsvarianten, die – in Abhängigkeit vom jeweiligen Einzelfall – die Vorteile mehrerer Rechtsformgruppen vereinen bzw. optimieren können.

4.3.2 Kapitalgesellschaften

Ganz allgemein versteht man unter Kapitalgesellschaften juristische Personen, die als solche Träger von Rechten und Pflichten sind. Im Gegensatz zu den Personengesellschaften sind Kapitalgesellschaften auf eine große Anzahl von Mitgliedern[93] ausgelegt und ihre Existenz ist nicht an die Mitgliedschaft eines einzelnen, bestimmten Gesellschafters bzw. Aktionärs gebunden.[94] Die Übertragung der Mitgliedschaft ist – anders als bei den Personengesellschaften – grundsätzlich jederzeit möglich. Die Organisation der

---

[92] Das Handelsrechts-Änderungsgesetz (HaRÄG) 2005, BGBl I 2005/120, hat nicht nur das vormalige Handelsgesetzbuch, das nunmehr Unternehmensgesetzbuch (UGB) heißt, sondern auch das ABGB in wichtigen Ordnungsfragen geändert. Durch das HaRÄG wurde ein neuer Unternehmerbegriff geschaffen, der an die Stelle des bisherigen Begriffs des Kaufmanns getreten ist.

[93] Bei der GmbH hat die Wirklichkeit die gesetzliche Konzeption buchstäblich in den Schatten gestellt: Über 90% aller GmbHs sind organisiert wie Personengesellschaften.

[94] Vgl. Fritz (2008), S. 97.

Kapitalgesellschaft wird durch einen Gesellschaftsvertrag festgelegt und sie besteht aus mindestens zwei Organen.[95]

Die Gesellschafter einer Kapitalgesellschaft sind an der Gesellschaft kapitalmäßig beteiligt und haften grundsätzlich nur mit ihrer Einlage. Die Willensbildung innerhalb der Gesellschaft erfolgt üblicher Weise nach dem Prinzip der einfachen Mehrheit.

Eine Kapitalgesellschaft erlangt mit Eintrag in das Firmenbuch ihre Rechtsfähigkeit und wird dadurch zur Trägerin von Rechten und Pflichten. Das Vermögen der Gesellschaft ist stets strikt vom Vermögen der einzelnen Gesellschafter zu trennen. Als Ersatz zur unbeschränkten Haftung der einzelnen Gesellschafter haftet die Gesellschaft mit einem gesetzlich bestimmten Mindestbetrag.[96]

4.3.3 Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)[97]

Begriff und Rechtsgrundlagen

Rechtsquelle für die Gesellschaftsform der GmbH ist in erster Linie das GmbHG.[98] Unter einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung versteht man eine Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, deren Mitglieder (Gesellschafter) eine Vermögenseinlage in die Gesellschaft erbringen. Diese Stammeinlagen der einzelnen Gesellschafter bilden in der Summe das Stammkapital der Gesellschaft. Eine über die Leistung der Einlage hinaus gehende vermögensrechtliche Verpflichtung trifft die Gesellschafter grundsätzlich nicht, insbesondere ist eine Haftung der Gesellschafter mit deren Privatvermögen für Verbindlichkeiten der Gesellschaft nicht vorgesehen (= Trennungsprinzip).[99]

Die GmbH ist eine juristische Person und somit gegenüber ihren Gesellschaftern verselbständigt. Aus dieser Rechtsstellung ergibt sich gem. § 61 Abs. 1 GmbHG die Fähigkeit der GmbH, als solche selbständig Trägerin von Rechten und Pflichten zu sein, Eigentum und sonstige dingliche Rechte zu erwerben und vor Gericht sowohl als klagende als auch beklagte Partei auftreten zu können. Die GmbH ist daher partei-, rechts- und insolvenzfähig.

Weiters ist die GmbH unbeschadet ihrer tatsächlich ausgeübten Tätigkeit Unternehmer kraft Rechtsform (§ 2 UGB). Als Gesellschafter einer GmbH kommen grundsätzlich sowohl natürliche als auch juristische Personen in Betracht. Die GmbH kann sowohl als Einpersonen- als auch als Mehrpersonengesellschaft geführt werden.

Der Gesellschaftszweck der GmbH:

Grundsätzlich kann die GmbH nach § 1 Abs. 1 GmbHG zu jedem zulässigen – gewerblichen oder nicht gewerblichen – Zweck errichtet werden. Daraus und aus der Möglichkeit einer variablen organisatorischen Gestaltung dieser Rechtsform ergibt sich eine Vielzahl an Anwendungsmöglichkeiten.

---

95 Am höchsten ist der Grad der Innenorganisation bei der Aktiengesellschaft.

96 Vgl. Koppensteiner (1994), S. 105 ff.

97 Die GmbH ist von allen im Firmenbuch eingetragenen Rechtsträgern mit Abstand die beliebteste Rechtsform (ca. 108 000 GmbHs in Österreich).

98 Gesetz vom 6. März 1906, über Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH-Gesetz – GmbHG), RGBl 58/1906 idF BGBl I 2008/70.

99 Vgl. § 61 Abs. 2 GmbHG.

Die Finanzverfassung der GmbH als Kapitalgesellschaft ist auf die Aufbringung und Erhaltung des Garantiekapitals gerichtet. Dieses Garantiekapital – das so genannte Stammkapital – muss dabei nach § 6 Abs. 1 GmbHG mindestens EUR 35.000,– betragen. Das Stammkapital ist in die einzelnen Stammeinlagen der Gesellschafter zerlegt und muss nach § 4 Abs. 1 Z 4 GmbHG bereits im Gesellschaftsvertrag festgesetzt sein. Jede Änderung des Stammkapitals stellt daher zugleich eine Änderung der Satzung der Gesellschaft dar.

Mittels zwingender gesetzlicher Regelungen werden die effektive Aufbringung des Stammkapitals und die Kapitalerhaltung durch Ausschüttungssperren gesichert. Tritt ein Fall der Überschuldung ein und ist eine Beseitigung des Passivenüberhanges nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraums möglich, so ist ein Antrag der Geschäftsführer auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens obligatorisch.

Die obligatorischen Organe der GmbH:

Die GmbH ist sowohl rechts- als auch parteifähig, als juristische Person allerdings nicht handlungsfähig. Um rechtswirksam handeln zu können, muss sich die GmbH entsprechender Organe bedienen.

Jede GmbH hat zumindest zwei zwingende Organe:

- die Geschäftsführer als Handlungsorgan[100] und
- die Gesellschafter- bzw. Generalversammlung als Willensbildungsorgan[101].

Daneben kann in gesetzlich bestimmten Fällen gem. § 29 Abs. 1 GmbHG ein zwingender Aufsichtsrat erforderlich sein. Für den Bereich der Gemeinden ist auf die Möglichkeit der Einrichtung der fakultativen Organe Beirat und Schiedsgericht hinzuweisen.

Für die innere Struktur der Gesellschaft mit beschränkter Haftung sind vor allem folgende Merkmale charakteristisch:

- die Zulässigkeit der Drittorganschaft (d. h. die Geschäfte können durch Personen geführt werden, die nicht Gesellschafter sind) und
- die Bindung der Geschäftsführer an die Weisungen der Gesellschafter.

Die Gesellschafter bilden in ihrer Gesamtheit das Willensbildungsorgan und damit auch das oberste Organ der Gesellschaft und werden in dieser Funktion als Gesellschafter- bzw. Generalversammlung bezeichnet. Den Gesellschaftern obliegt in dieser Funktion nicht nur die Bestellung, Abberufung, Festlegung der Vergütung und Entlastung der Geschäftsführer, sondern auch die Überprüfung und Überwachung der Geschäftsführung. Grundlagenentscheidungen liegen stets in der Zuständigkeit der Gesellschafter.[102]

Die Geschäftsführer[103] sind das Geschäftsführungs- und Vertretungsorgan der GmbH und führen als solche einerseits die Geschäfte der Gesellschaft (im eigentlichen Sinne)

---

[100] Vgl. §§ 15 ff GmbHG.
[101] Vgl. §§ 34 ff GmbHG.
[102] Vgl. Kastner et al. (1990), S. 340.
[103] Vgl. §§ 15 – 28 a GmbHG.

und vertreten andererseits die Gesellschaft nach außen gegenüber Dritten. Ohne Geschäftsführer ist die GmbH nicht handlungsfähig und können diese auch nicht durch Prokuristen oder so genannte Handlungsbevollmächtigte ersetzt werden. Als Geschäftsführer können natürliche, unbeschränkt geschäftsfähige Personen eingesetzt werden. Unvereinbar sind eine Tätigkeit im Aufsichtsrat und das Amt des Geschäftsführers. Ebenso wenig ist die Tätigkeit des Geschäftsführers mit der des Prokuristen vereinbar.

Die Geschäftsführer sind grundsätzlich an die Weisungen der Gesellschaftermehrheit gebunden und ihre Geschäftsführungsbefugnisse daher beliebig beschränkbar. Im Gegensatz zum Innenbereich ist die Vertretungsmacht der Geschäftsführer nach außen hin nicht beschränkbar. Sofern im Gesellschaftsvertrag nicht anders vorgesehen, steht sowohl die (aktive) Vertretung als auch die Geschäftsführung den Geschäftsführern gemeinsam zu (Prinzip der Gesamtvertretung) – eine ausdrücklich festgelegte Regelung der Zuständigkeitsbereiche ist daher sinnvoll. Die passive Vertretungsmacht (also die Entgegennahme von Erklärungen) steht jedem einzelnen Geschäftsführer hingegen stets alleine zu.

IKZ-Eignung:

Die GmbH bietet vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten und ermöglicht eine sehr starke und differenzierte Einflussnahme der Gesellschafter. Damit ist die GmbH, insbesondere für investive und operative Maßnahmen (Errichtung und Betrieb von Infrastrukturen, z. B. Gewerbe- und Industrieparks) der interkommunalen Zusammenarbeit sehr gut geeignet. Auch weil damit marktwirtschaftliche Risiken beschränkt und steuerliche Vorteile genützt werden können. Treten ausschließlich Gemeinden als Gesellschafter in Erscheinung können auch die Vorteile der In-house-Vergabe[104] nutzbar gemacht werden. Ausgeschlossen ist die GmbH für die interkommunale Erfüllung hoheitlicher Aufgaben. Die interkommunale GmbH ist nicht auf die Gemeinden eines (Bundes-)Landes beschränkt.

4.3.4 Die Aktiengesellschaft (AG)

Begriff und Rechtsgrundlagen:

Nach § 1 Abs. 1 AktG[105] ist die Aktiengesellschaft „eine Gesellschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, bei der sämtliche Aktionäre mit Einlagen auf das in Aktien zerlegte Grundkapital der Gesellschaft beteiligt sind, ohne mit ihrem Privatvermögen für deren Verbindlichkeiten zu haften“. Die AG ist eine Körperschaft, bei der die Mitgliedschaft in der Aktie verbrieft wird.

---

[104] Die In-house Vergabe stellt einen – europäischen – Ausnahmetatbestand von der Anwendung der Normen über die öffentliche Auftragsvergabe dar. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat sich in einer Reihe von Entscheidungen mit der In-house Vergabe auseinandergesetzt (vgl. Teckal C-107/98; Königreich Spanien C-84/03; Parking Brixen C-458/03; Mödling C-29/04; ANAV C-410/04; Carbotermo C-340/04; Trangsa C-295/05; Coditel Brabant C-324/07; Hamburg C-480/06). Die Gemeinden dürfen demnach im Rahmen der Daseinsvorsorge – unter Beachtung der Kriterien des EuGH (Kontroll- und Wesentlichkeitskriterium) – vergabefrei mit anderen Gemeinden kooperieren, wenn keine Privaten beteiligt sind.

[105] Bundesgesetz vom 31. März 1965 über Aktiengesellschaften (Aktiengesetz 1965 – AktG), BGBl 1965/98 idF BGBl 112/2003.

Als Rechtsgrundlage dient vor allem das Aktiengesetz 1965, für in Österreich börsenorientierte Aktiengesellschaften ist daneben das ÜbernahmeG 1998[106] zu beachten. Da der AG gegenüber ihren Aktionären eigene Rechtspersönlichkeit zukommt, handelt es sich bei ihr um eine juristische Person bzw. eine Körperschaft. Die AG genießt eigene Rechtsfähigkeit und ist durch das Handeln ihrer Organe auch handlungs- und deliktsfähig.

Die AG ist unbeschadet ihrer tatsächlich ausgeübten Tätigkeit Unternehmer kraft Rechtsform (§ 2 UGB). Der Unternehmensgegenstand ist in der Regel gewerblich, theoretisch wäre aber auch ein gemeinnütziger oder ideeller Unternehmenszweck denkbar.

Die AG ist Trägerin einer Firma (§ 17 Abs. 1 UGB), diese kann eine Sach-, Personen- oder Fantasiefirma sein.[107] Die Firma hat zwingend den Zusatz „Aktiengesellschaft" – zumindest in abgekürzter Form: AG – zu enthalten (§ 4 AktG).

Bei der AG handelt es sich um jene Form der Kapitalgesellschaften, bei der das Aufbringen von Kapital im Vordergrund steht. In Österreich hat sich die AG zu der Gesellschaftsform der Großunternehmen entwickelt, so findet man unter den 100 größten Unternehmen in Österreich vor allem Aktiengesellschaften. Gesellschafter einer AG können wie bei der Gesellschaft mit beschränkter Haftung natürliche und juristische Personen sein. In der Regel sind an einer AG durch den Handel der Anteile an der Börse und die leichte Übertragbarkeit derselben viele Gesellschafter (Aktionäre) beteiligt. Diese sind jeweils nur gering an die Gesellschaft gebunden.

Die obligatorischen Organe der AG:

Die Aktiengesellschaft bedarf als juristische Person entsprechender Organe, um rechtswirksam handeln zu können.

Die AG kennt vier obligatorische Organe:

- Vorstand
- Aufsichtsrat
- Hauptversammlung und
- Abschlussprüfer

Die Aufgaben der einzelnen Organe sind gesetzlich detailliert geregelt und nur in einem sehr geringen Ausmaß abänderbar. Neben den vier obligatorischen Organen ist die Bildung weiterer, fakultativer Organe (z. B. Beirat) möglich.

Der Vorstand ist das Geschäftsführungs- und Vertretungsorgan der AG und besteht aus einer oder mehreren natürlichen Personen. Die Bestellung und Abberufung der einzelnen Mitglieder des Vorstands erfolgt in der Regel durch den Aufsichtsrat, ausnahmsweise auch durch Gericht (vgl. § 76 AktG, so genannter Notvorstand). Der Vorstand wird durch Beschluss auf eine Dauer von höchstens fünf Jahren bestellt, wobei eine Wiederbestellung grundsätzlich zulässig ist.

---

[106] Bundesgesetz betreffend Übernahmeangebote (Übernahmegesetz – ÜbG) sowie über Änderungen des Börsengesetzes und des Einführungsgesetzes zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen 1991, BGBl I 1998/127 idF BGBl I 2003/92.

[107] Vgl. Fritz (2008), S. 177.

Im Innenverhältnis obliegt dem Vorstand die alleinige Geschäftsführung der AG und ist dieser dabei an keine Weisungen eines anderen Gesellschaftsorgans gebunden. Der Vorstand hat die Geschäfte unter Wahrung des Wohles des Unternehmens (§ 70 AktG) und unter Berücksichtigung der Interessen der Aktionäre, der Arbeitnehmer und der Öffentlichkeit sowie der Gesellschaftsgläubiger[108] zu führen. Sind mehrere Vorstandsmitglieder bestellt, so gilt für die Geschäftsführung – mangels anders lautender Vereinbarung – das Prinzip der Gesamtvertretung nach dem Mehrstimmigkeitsprinzip. Im Außenverhältnis steht dem Vorstand das Vertretungsmonopol der AG zu. Mangels anders lautender Vereinbarung gilt auch hier der Grundsatz der Gesamtvertretung, lediglich die passive Vertretung (Entgegennahme von Erklärungen) kann von jedem Vorstandsmitglied alleine wahrgenommen werden.

Der Aufsichtsrat stellt das Überwachungsorgan des Vorstands der AG dar. Er besteht aus mindestens drei (physischen) Personen (§ 86 Abs. 1 AktG), wobei in der Satzung eine größere Anzahl vorgesehen werden kann. Die Aufsichtsratmitglieder werden von der Hauptversammlung gewählt. Zu den Hauptaufgaben des Aufsichtsrates zählen vor allem die Bestellung der Vorstandsmitglieder, die laufende Überwachung der Geschäftsführung des Vorstands und die Prüfung des Jahresabschlusses, des Gewinnverteilungsvorschlags und des Lageberichts und die Berichterstattung darüber in der Hauptversammlung.

Die Hauptversammlung ist das aus sämtlichen Aktionären zusammengesetzte Organ einer AG, welches zur jährlichen Hauptversammlung einberufen wird. Grundsätzlich können die Aktionäre ihre Gesellschafterrechte lediglich in der Hauptversammlung ausüben, soweit das Gesetz (§ 102 Abs. 1 AktG) nichts anderes bestimmt (eine schriftliche Beschlussfassung in Form von Umlaufbeschlüssen ist bei der AG anders als bei der GmbH nicht vorgesehen).

Die Zuständigkeit der Hauptversammlung ist begrenzt und umfasst vor allem die Bestellung und Abberufung der Mitglieder des Aufsichtsrates, die Entlassung der Mitglieder des Vorstands und des Aufsichtsrates, die Feststellung des Jahresabschlusses und die Beschlussfassung über die Gewinnverteilung, die Bestellung der Abschlussprüfer, Satzungsänderungen, Maßnahmen zur Kapitalbeschaffung und -herabsetzung, die Bestellung von Prüfern von Vorgängen bei der Gründung oder der Geschäftsführung und die Auflösung der Gesellschaft.[109]

Die Abschlussprüfer werden von der Hauptversammlung gewählt und sind für die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes auf die Einhaltung der Gesetze und der Bestimmungen der Satzung zuständig. Der bzw. die Abschlussprüfer haben einen schriftlichen Prüfungsbericht zu erstellen und einen Bestätigungsvermerk zu erteilen. Der Prüfungsbericht ist dem Vorstand und dem Aufsichtsrat vorzulegen, bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Abschlussprüfer und der Gesellschaft entscheidet der zuständige Gerichtshof erster Instanz im Außerstreitverfahren.

---

[108] Vgl. OGH 26. 2. 2002, 1 Ob 144/01 k.
[109] Vgl. § 102 Abs. 1 AktG.

IKZ-Eignung:

Die AG ist auf Grund ihrer geringen Gestaltungsmöglichkeiten und Möglichkeiten der Einflussnahme keine vorrangige Form der interkommunalen Zusammenarbeit. Die wesentlichen Vorteile der AG sind die stark formalisierte Struktur und die Börsefähigkeit. Die AG ist insbesondere dann eine geeignete Organisationsform der interkommunalen Zusammenarbeit, wenn eine künftige (Teil-)Privatisierung geplant ist. Aufgrund der mangelnden Kontrollmöglichkeiten der Gesellschafter (-Gemeinden) kommen der (Gemeinden-)AG die Vorteile der In-house-Vergabe nicht zugute. Die interkommunale Besorgung hoheitlicher Aufgaben durch die AG ist (rechtlich) ausgeschlossen.

4.3.5 Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaft:

Begriff und Rechtsgrundlagen:

Nach § 1 Abs. 1 GenG[110] versteht man unter einer Genossenschaft eine rechtsfähige Körperschaft mit nicht geschlossener Mitgliederzahl, welche die Förderung des Erwerbes oder der Wirtschaft ihrer Mitglieder mittels gemeinschaftlichem Geschäftsbetrieb bezweckt.

Rechtsgrundlagen sind das Gesetz über die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften (GenG), das Genossenschaftsrevisionsgesetz (GenRevG)[111] samt Durchführungsverordnung, das Genossenschaftsverschmelzungsgesetz (GenVG)[112] und das Euro-Genossenschaftsbegleitgesetz (Euro-GenBG[113].

Die gesetzlichen Regelungen sind zum überwiegenden Teil zwingend. Die Genossenschaft ist juristische Person, genauer eine Körperschaft mit eigener Rechtspersönlichkeit, und Unternehmer (§ 2 UGB). Sie ist Eigentümerin des Genossenschaftsvermögens. Mitglieder einer Genossenschaft können grundsätzlich alle physischen und juristischen Personen sein, somit auch die Gebietskörperschaften.

Zweck und Anwendungsbereiche der Genossenschaft

Der Zweck einer Genossenschaft besteht in der Förderung des Erwerbs oder der Wirtschaft ihrer Mitglieder. Das wesentliche Merkmal einer Genossenschaft liegt somit in ihrem Förderungsauftrag und darf daher nicht primär auf die Erzielung eines Gewinns gerichtet sein. Dies bedeutet aber nicht, dass sie nicht auch Gewinne erzielen darf. Allenfalls erzielte Gewinne müssen durch eine im Gesellschaftsvertrag festzuhaltende Gewinnverteilungsregel auf die Mitglieder aufgeteilt werden.

Der Gegenstand einer Genossenschaft ergibt sich primär aus dem Förderauftrag, wodurch man Genossenschaften nach ihrem Zweck in die Kategorien Kredit-, Einkaufs-,

---

110 Gesetz vom 9. April 1873 über Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, BGBl 1873/70 idF BGBl I 2000/70.

111 Bundesgesetz über die Revision von Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften (Genossenschaftsrevisionsgesetz 1997 – GenRevG 1997), BGBl I 1997/127 idF BGBl I 2009/71.

112 Bundesgesetz vom 7. Mai 1980 über die Verschmelzung von Genossenschaften und über die Änderung der Gewerbeordnung 1973 (Genossenschaftsverschmelzungsgesetz – GenVG, BGBl 1980/223 idF BGBl 1996/680.

113 Bundesgesetz, mit dem im Genossenschaftsrecht begleitende Maßnahmen für die Einführung des Euro getroffen sowie das Gesetz über Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und das Genossenschaftsrevisionsgesetz 1997 geändert werden (Euro-Genossenschaftsbegleitgesetz – Euro-GenBeG), BGBl I 2000/136.

Verkaufs-, Verwertungs-, Nutzungs-, Konsum-, Bau-, Wohnungs- und Siedlungsgenossenschaften einteilen kann.

Die Organe der Genossenschaft

Zwingende Organe der Genossenschaft sind der Vorstand und die Generalversammlung, ein Aufsichtsrat ist nur unter bestimmten Voraussetzungen zu errichten. Die Einrichtung fakultativer Organe, (z. B. Beirat), im Statut ist zulässig.

Der Vorstand einer Genossenschaft besteht aus einem Mitglied oder mehreren Mitgliedern, die nach dem Prinzip der Selbstorganschaft aus dem Kreis der Genossenschafter oder deren vertretungsbefugter Organmitglieder zu wählen sind (§ 15 GenG). In der Regel wird der Vorstand einer Genossenschaft nach der Satzung von der Generalversammlung gewählt. Die Bestellung des Vorstandes ist jederzeit widerruflich. Dem Vorstand obliegt die Geschäftsführung und Vertretung der Genossenschaft, er ist in seiner Tätigkeit aber an die Weisungen der Generalversammlung gebunden.

Der Generalversammlung obliegen all jene Tätigkeiten, die das Gesetz nicht ausdrücklich anderen Organen der Genossenschaft zuweist. Sie kann als höchstes Organ innerhalb der Genossenschaft durch Weisungen an den Vorstand auf die Geschäftstätigkeit Einfluss nehmen.

Die Errichtung eines Aufsichtsrates ist nur dann zwingend erforderlich, wenn die Genossenschaft dauerhaft mehr als 40 Arbeitnehmer beschäftigt. Der Aufsichtsrat wird von der Generalversammlung gewählt und hat zur Aufgabe, die Geschäftsführung der Genossenschaft zu überwachen.

IKZ-Eignung:

Durch ihren Förderauftrag ist die Genossenschaft insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge, z. B. bei der Schaffung von Wohnraum grundsätzlich den Gemeindeinteressen nahe. Die Möglichkeiten der Gestaltung des Statutes und die Einflussmöglichkeiten der Genossenschafter (Gemeinden) auf die Geschäftsführung im Wege der Generalversammlung machen die Genossenschaft für die interkommunale Zusammenarbeit interessant. Nach § 15 Abs. 1 GenG können auch vertretungsbefugte Organmitglieder der Genossenschafter (Gemeindemandatare) zu Vorstands- und Aufsichtsratmitgliedern gewählt werden. Die Genossenschaft bietet daher ein bisher (weitgehend) unausgeschöpftes (gut geeignetes) Potential für die interkommunale Zusammenarbeit.

4.3.6 Personengesellschaften:

Das Wesen der Personengesellschaft

Zu den Personengesellschaften zählen die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GesBR), die Offene Gesellschaft (OG), die Kommanditgesellschaft (KG), die Stille Gesellschaft (StG), die Europäische Wirtschaftliche Interessensvereinigung (EWIV) und – trotz gewisser Ähnlichkeit mit den Kapitalgesellschaften – die Gesellschaft mit beschränkter Haftung &Co KG (GmbH &Co KG).

Mit Ausnahme der Gesellschaft bürgerlichen Rechts kommt den Personengesellschaften zwar eigene Rechtsfähigkeit zu, d.h. sie können selbst Träger von Rechten und Pflichten sein, allerdings handelt es sich bei ihnen nach hL um keine juristischen Personen. Dementsprechend haften auch die Gesellschafter mit ihrem Privatvermögen für die Gesellschaftsschulden.[114]

Personengesellschaftsrechtliche Beteiligungsform der Gemeinde

Betrachtet man die Personengesellschaften zunächst lediglich unter dem Blickwinkel der Möglichkeit der Einflussnahme der Gesellschafter auf die Tätigkeit der Gesellschaft und der Gestaltungsmöglichkeiten in den Gesellschaftsverträgen, so bieten die Personengesellschaften wohl die größte Vielfalt an Gestaltungsmöglichkeiten. Die Regelungen betreffend die Personengesellschaften des ABGB bzw. UGB weisen überwiegend dispositiven Charakter auf.

Gegen die Personengesellschaften als Beteiligungsformen der Gemeinden bestehen aber **schwerwiegende rechtliche Bedenken.** In diesem Zusammenhang ist vor allem die grundsätzlich unbeschränkte Haftung der Gesellschafter einer Personengesellschaft problematisch. Nach Art 51 B-VG muss die Haftung des Staates für Unternehmensträger mit eigener Rechtspersönlichkeit umfangmäßig abgrenzbar sein. Nach der Konzeption der Haftung in § 128 UGB ist es nicht vorhersehbar, ob die Gemeinde als Gesellschafterin zukünftig in Anspruch genommen wird oder nicht, da es den Gläubigern der Gesellschaft angesichts der persönlichen, unbeschränkten, primären und unmittelbaren Haftung der einzelnen Gesellschafter freistünde, sich aus dem Vermögen der Gesellschaft oder dem der Gemeinde zu befriedigen.

4.3.7 Die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GesBR)

Begriff und Rechtsgrundlagen

Die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GesBR) ist in den §§ 1175 – 1216 ABGB geregelt. Die Regelungen des ABGB sind seit ihrem Inkrafttreten[115] nahezu unverändert geblieben und daher teilweise schwer verständlich und etwas altertümlich.

Nach § 1175 ABGB ist unter einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts eine durch Vertrag begründete Gesellschaft zu einem gemeinschaftlichen Erwerb, bei der zwei oder mehrere Personen ihre Mühe und/oder ihre Sachen zum gemeinschaftlichen Nutzen vereinigen, zu verstehen. Die Gesellschaft bürgerlichen Rechts stellt die Urform der Personengesellschaften dar und kann zur Erreichung jedes beliebigen Zwecks errichtet werden. In der Praxis kommt die GesBR in unterschiedlichen Erscheinungsformen vor, da ihre Gründung keinem Formzwang unterliegt und ihr Gesellschaftszweck nicht in einer unternehmerischen Tätigkeit liegen muss.

Nach hL und Rechtsprechung besitzt die GesBR keine eigene Rechtspersönlichkeit und ist auch keine juristische Person. Daraus resultiert, dass sie nicht Trägerin von Rechten

---

[114] Vgl. Krejci (2005), S. 284 ff.
[115] ABGB, Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch, JGS Nr. 946/1811 idF BGBl I 2009/75. Inkrafttreten: 1. 1. 1812.

und Pflichten sein kann, sie kann weder klagen und geklagt werden, noch kann über ihr Vermögen ein Konkurs- oder Ausgleichsverfahren eröffnet werden. Als Außengesellschaft tritt die GesBR nur dann in Erscheinung, wenn die Gesellschafter im Rechtsverkehr gegenüber Dritten als Gesellschaft auftreten und Rechtsgeschäfte im Namen der Gesellschaft abgeschlossen werden. Andernfalls handelt es sich bei der GesBR lediglich um eine Innengesellschaft.

Bedeutung und Einsatzbereich der GesBR

Mindestens zwei Vertragspartner schließen sich zur Erreichung eines gemeinsamen Zweckes zusammen. Eine Ein-Personen-GesBR ist – in welchem Stadium auch immer – unzulässig. Die GesBR entsteht immer durch Vertrag (schriftlich, mündlich, konkludent) und nicht durch Gesetz. Der Zweck der Gesellschaft kann dauernd im Rahmen eines gemeinsamen Gewerbebetriebes oder auch nur vorübergehend, z. B. in Form einer Gelegenheitsgesellschaft (z. B. gemeinsame Veranstaltung), sein. Ein bedeutendes Beispiel einer GesBR ist die Arbeitsgemeinschaft (ARGE) als Gelegenheitsgesellschaft. Die häufigsten Motive für die Bildung einer ARGE sind die Vereinigung technischer und wirtschaftlicher Leistungskräfte, innovative Aufgaben, Risikoteilung, Anlauffinanzierung und Personalfragen.

Ein wesentlicher Vorteil der GesBR besteht in der Nachgiebigkeit der gesetzlichen Bestimmungen, welche grundsätzlich einen „Gesellschaftsvertrag nach Maß“ ermöglichen. Die grundsätzliche Formfreiheit und das Fehlen einer Eintragung im Firmenbuch ermöglichen es, den Vertrag jederzeit ohne Beachtung formeller Bestimmungen an die jeweils geänderten Verhältnisse anzupassen. Da die GesBR kein Unternehmer im Sinne des § 1 UGB ist, ist sie auch nicht berechtigt eine Firma zu führen, und zwar selbst dann nicht, wenn sie ein Gewerbe betreibt.

Gesellschafter einer GesBR können alle natürlichen und juristischen Personen, sowie Personengemeinschaften sein. Mangels selbständiger Verpflichtungsfähigkeit kann eine GesBR nicht selbst Gesellschafterin einer anderen GesBR sein. Die Rechte und Pflichten eines Gesellschafters der GesBR ergeben sich aus dem Gesellschaftsvertrag und dem ABGB. Da sich bei der GesBR sämtliche Rechtswirkungen zwischen der Gesellschaft und den Gesellschaftern nur im Innenverhältnis entfalten und keine außenwirksamen Vertragsverhältnisse entstehen, wird bei einer Beteiligung der Gemeinden bei einer GesBR keine eigene Organisationsform geschaffen.

Welche Einflussmöglichkeiten die Gemeinden im Ausgleich für ihre (finanziellen) Aufwendungen haben, ergibt sich daher ausschließlich aus den Vereinbarungen im Gesellschaftsvertrag. Ob sich die Rechtsform der GesBR zur Erfüllung interkommunaler Aufgaben eignet oder nicht, hängt daher primär von den gesellschaftsvertraglichen Vereinbarungen ab. Die Gesellschaft haftet mit ihrem gesamten Vermögen für die von ihr eingegangenen Verbindlichkeiten und sonstigen Schulden. Darüber hinaus haften die Gesellschafter auch persönlich und unbeschränkt mit ihrem Privatvermögen.

IKZ-Eignung:

Die GesBR ist auf Grund der unbeschränkten Haftung jeder (Gesellschafter-)Gemeinde für die interkommunale Zusammenarbeit nur (sehr) beschränkt geeignet. Die GesBR spielt aber dessen ungeachtet als Arbeitsgemeinschaft (ARGE) oder Gelegenheitsgesellschaft bei z. B. gemeinsamen Veranstaltungen eine (wichtige) Rolle. Grundlage dafür muss jeweils eine klare schriftliche (gesellschaftsvertragliche) Vereinbarung sein.

4.3.8 Die offene Gesellschaft (OG)

Begriff und Rechtsgrundlagen

Unter einer Offenen Gesellschaft (OG) versteht man nach § 105 UGB eine Gesellschaft, deren Zweck auf jede erlaubte Tätigkeit unter gemeinschaftlicher Firma gerichtet ist und deren Gesellschafter den Gesellschaftsgläubigern unbeschränkt für die Schulden der Gesellschaft haften. Die Ausrichtung ihres Zweckes auf den Betrieb eines Unternehmens unter gemeinschaftlicher Firma (§ 19 Abs. 1 UGB) ist ein wesentliches Merkmal der OG. Wie auch bei der GesBR handelt es sich nach hL bei der OG nicht um eine juristische Person, sondern um eine Gesamthandschaft. Der OG kommt aber ein solches Maß an Rechtsfähigkeit zu, dass sie unter ihrer Firma Rechte erwerben und vor Gericht sowohl klagen als auch verklagt werden kann. Ebenso ist sie konkurs- und ausgleichsfähig.

IKZ-Eignung:

Die OG ist auf Grund der persönlichen, unbeschränkten, primären und solidarischen Haftung der Gesellschafter keine geeignete Form interkommunaler Zusammenarbeit. Die OG bietet weiters unzureichende organisatorische Regelungen und mangelnde Stabilität für eine interkommunale Zusammenarbeit.

4.3.9 Die Kommanditgesellschaft (KG)

Begriff und Rechtsgrundlagen

Unter einer Kommanditgesellschaft (KG) versteht man nach § 161 Abs. 1 UGB eine unter eigener Firma geführte Gesellschaft, bei der bei einem oder mehreren Gesellschaftern die Haftung gegenüber den Gesellschafsgläubigern betragsmäßig (Haftsumme) beschränkt ist (Kommanditist), während mindestens ein Gesellschafter den Gesellschaftsgläubigern unbeschränkt haftet (Komplementär).[116]

Der Begriff der KG bringt es daher mit sich, dass stets sowohl ein Komplementär als auch ein Kommanditist vorhanden sein muss. Scheidet der letzte Kommanditist einer KG aus, so kommt daher die Fortführung der Gesellschaft nur als OG bzw. als Einzelunternehmen in Betracht. Scheidet der letzte persönlich haftende Gesellschafter aus, so führt dies zwingend zur Auflösung der Gesellschaft.

Wie bei der OG handelt es sich auch bei der KG nach hL nicht um eine juristische Person, sondern um eine Gesamthandschaft. Der KG kommt aber ein solches Maß an Rechtsfähigkeit zu, dass sie unter ihrer Firma Rechte erwerben und Verbindlichkeiten

[116] Vgl. Krejci (2007), S. 399 ff.

eingehen und vor Gericht sowohl klagen als auch verklagt werden kann. Ebenso ist sie konkurs- und ausgleichsfähig.

Die Gründung einer KG bietet die Möglichkeit, den persönlichen Einsatz einzelner Gesellschafter mit einer bloßen Kapitalbeteiligung anderer Gesellschafter zu verbinden. Aus diesem Grund bietet sich die Gründung einer KG vor allem dann an, wenn die zukünftige Geschäftsentwicklung das Erfordernis einer Kapitalausdehnung erwarten lässt. Die Haftung der Kommanditisten gegenüber den Gläubigern der Gesellschaft ist mit der im Firmenbuch eingetragenen Haftsumme begrenzt. Hat der Kommanditist die Einlage an die Gesellschaft geleistet, so ist seine persönliche und unmittelbare Haftung gegenüber den Gesellschaftsgläubigern ausgeschlossen.

IKZ-Eignung:

Die KG ist eine häufige Form zur Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen der einzelnen Gemeinden. Die KG ist aber für die interkommunale Zusammenarbeit nur (sehr) beschränkt geeignet. Dies nur dann wenn der (einzige) Komplementär die Geschäftsführung wahrnimmt und die Kommanditisten sich auf einen Kapitalbeitrag beschränken. Der KG kann unter obigen Voraussetzungen (eingeschränkt) interkommunal Bedeutung in der Errichtung und Verwaltung von Infrastrukturen zukommen. Wäre eine zweite (oder mehrere) Gemeinde(n) als Komplementärin beteiligt könnte es zu einer fremdbestimmten Haftung der Partnergemeinde(n) kommen. Grundsätzlich bieten die Haftungsfrage, unzureichende organisatorische Regelungen und mangelnde Stabilität keine ausreichenden rechtlichen Grundlagen für eine interkommunale Zusammenarbeit.

4.3.10 GmbH & Co KG

Begriff und Rechtsgrundlagen

Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Co Kommanditgesellschaft (GmbH & Co KG) ist dem Wesen nach eine Kommanditgesellschaft.[117] Üblicherweise ist bei einer typischen GmbH & Co KG der einzige persönlich haftende Gesellschafter die GmbH, grundsätzlich können aber auch andere natürliche und juristische Personen bzw. eine Personengesellschaft die Stellung eines Komplementärs in der KG übernehmen. Die Tatsache, dass bei der GmbH & Co KG keine natürliche Person die unbeschränkte Haftung gegenüber den Gläubigern der Gesellschaft übernimmt, hat den Gesetzgeber dazu veranlasst, die KG in bestimmten Bereichen einer Kapitalgesellschaft gleichzustellen und daher auch als solche zu behandeln.[118]

Der wesentliche Vorteil der Gründung einer GmbH & Co KG liegt in der Möglichkeit der Haftungsbeschränkung gegenüber den Gesellschaftsgläubigern. Zwar haftet die GmbH als Komplementärin unbeschränkt mit ihrem gesamten Gesellschaftsvermögen, jedoch ist die Haftung der hinter der GmbH stehenden – natürlichen oder juristischen – Personen beschränkt, da diese weder als Gesellschafter der GmbH noch als allfälliger Kommanditist über ihre Einlage hinaus (und damit unbeschränkt) haften. Des weiteren

[117] Vgl. Krejci (2005), S. 372 f.
[118] Z. B. im Bereich der Rechnungslegungsvorschriften.

ermöglicht die Gründung einer GmbH & Co KG eine – den Personengesellschaften ansonsten fremde – Drittorganschaft, da die Komplementär-GmbH bzw. deren Vertreter oder Geschäftsführer auch zur Führung der Geschäfte der GmbH & Co KG berechtigt bzw. verpflichtet sind. Grundsätzlich wird sowohl die Geschäftsführung als auch die Vertretung der Gesellschaft von der GmbH wahrgenommen.

IKZ-Eignung:

Der GmbH & Co KG kommt Bedeutung in der interkommunalen Zusammenarbeit nur dann zu, wenn die Komplementärin eine von (den) (Partner-)Gemeinden gemeinsam gegründete GmbH ist. Dann sind die Gestaltungs-, Haftungs- und Einwirkungsmöglichkeiten derart, dass eine gute Eignung für die interkommunale Zusammenarbeit gegeben ist. Bei ausschließlicher Beteiligung von Gemeinden, als Gesellschafter und Kommanditisten, greifen auch die Vorteile der In-house Vergabe. Eine Beschränkung der GmbH & Co KG auf die Gemeinden eines (Bundes-)Landes besteht nicht.

4.3.11 Die Stille Gesellschaft

Begriff und Rechtsgrundlagen

Eine Stille Gesellschaft liegt dann vor, wenn sich jemand an einem Unternehmen, das ein anderer betreibt, kapitalmäßig beteiligt. Der Stille leistet dabei eine Vermögenseinlage, die in das Vermögen des Inhabers des Unternehmens übergeht und wird dafür am Gewinn der Gesellschaft beteiligt.[119]

Wie sich bereits aus der Bezeichnung der Stillen Gesellschaft erschließen lässt, handelt es sich bei dieser Gesellschaftsform um eine reine Innengesellschaft, die nach außen hin nicht in Erscheinung tritt. Nach einer rein wirtschaftlichen Betrachtungsweise handelt es bei der Stillen Gesellschaft nicht um eine Unternehmensform im eigentlichen Sinn, sondern um ein durch eine Gewinnbeteiligung aufgewertetes Gläubigerverhältnis. Eine Eintragung der Stillen Gesellschaft in das Firmenbuch ist daher nicht möglich und auch sonst tritt die Stille Gesellschaft üblicherweise nach außen hin nicht in Erscheinung. Die Stille Gesellschaft ist weder eine Gesamthandschaft noch eine juristische Person, auch Rechtsfähigkeit kommt ihr nicht zu.

IKZ-Eignung:

Die Stille Gesellschaft ist keine (vordergründig) geeignete Form interkommunaler Zusammenarbeit. Allenfalls stellt die stille Beteiligung einer Gemeinde durch die Bereitstellung liquider Mittel an eine (Partner-)Gemeinde direkt oder die juristische Person der (Partner-)Gemeinden eine Form interkommunaler Zusammenarbeit dar. In diesen Fällen ist besonderes Augenmerk auf die zugrunde liegende (Beteiligungs-)Vereinbarung zu legen.

---

[119] Vgl. Krejci (2005), S. 434 ff.

4.3.12 Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)

Begriff und Rechtsgrundlagen:

Die EU hat mit der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 über den Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ)[120] eine juristische Person für die grenzüberschreitende transnationale und/oder interregionale Zusammenarbeit geschaffen, um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken (Artikel 1 und 2 EVTZ-Verordnung).

Der EVTZ besitzt Rechtspersönlichkeit und zwar „in jedem Mitgliedsstaat über die weitestgehende Rechts- und Geschäftsfähigkeit, die im innerstaatlichen Recht dieses Mitgliedsstaates juristischen Personen zuerkannt wird", dies betrifft insbesondere (wohl als Mindestausstattung) den Erwerb von Vermögen, die Arbeitgeberfunktion und die Parteifähigkeit vor Gericht (Artikel 1 Abs. 3 und 4 EVTZ-Verordnung).

IKZ-Eignung:

Der EVTZ ist eine Rechtsform der grenzüberschreitenden (auch) interkommunalen Zusammenarbeit. Der EVTZ kann insbesondere Aufgaben der Umsetzung von Programmen und Projekten für territoriale Zusammenarbeit, die durch die EU, insbesondere durch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und/oder den Kohäsionsfonds, kofinanziert werden, wahrnehmen.

4.4 Sonstige Körperschaft nach Privatrecht – Verein

Begriff und Rechtsgrundlagen

Nach § 1 Abs 1 VereinsG[121] versteht man unter einem (ideellen) Verein einen freiwilligen, auf Dauer angelegten und aufgrund von Statuten organisierten Zusammenschluss mindestens zweier Personen zur Verfolgung eines bestimmten gemeinsamen Zwecks.

Der Zweck des Vereins darf nicht auf Gewinn gerichtet sein. Ein Verein wird daher idR dazu gegründet, einen bestimmten, erlaubten, gemeinsamen Zweck mittels fortgesetzter gemeinschaftlicher Tätigkeit zu erreichen, wobei zwischen ideellen und wirtschaftlichen Vereinen zu unterscheiden ist.

Als Rechtsgrundlage kommt für (ideelle) Vereine dabei das Vereinsgesetz 2002 zur Anwendung, für erwerbswirtschaftliche Vereine hingegen das Vereinspatentgesetz 1852. Bei einem Verein handelt es sich um eine juristische Person. Aufgrund seiner rechtlichen Selbständigkeit ist der Verein von der Zugehörigkeit bestimmter Mitglieder nicht abhängig, sodass ein Mitgliederwechsel jederzeit möglich ist.

Da der Hauptzweck eines ideellen Vereins in der Verfolgung gemeinnütziger Zwecke liegt, ist die Gründung eines ideellen Vereins zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben grundsätzlich zulässig und möglich. Daher steht es einer Gemeinde etwa frei, z. B. einen Fremdenverkehrsverein zu gründen. Auch bei den Einrichtungen des „Österreichischen Städtebundes" und des „Österreichischen Gemeindebundes" handelt es sich um Vereine.

---

[120] ABl. Nr. L210 vom 5. 7. 2006; in Kraft getreten mit 1. 8. 2006.
[121] Bundesgesetz über Vereine (Vereinsgesetz 2002 – VerG), idgF BGBl I 2002/66.

Zwar dürfen auch ideelle Vereine zur Erreichung ihrer Ziele erwerbswirtschaftlich tätig werden, allerdings darf der wirtschaftliche Zweck nicht zum Vereinszweck werden. Somit scheidet der Verein für eine erwerbswirtschaftliche Tätigkeit von Gebietskörperschaften aus, vielmehr kommt dafür nur ein erwerbswirtschaftlicher Verein nach dem Vereinspatent 1852, welches die Gründung solcher Vereine für Bank-, Kredit- und Versicherungsgeschäfte sowie für Rentenanstalten, Sparkassen und Pfandleihanstalten ermöglicht, in Betracht.

IKZ-Eignung:

Der Verein ist eine für interkommunale Zusammenarbeit sehr gut geeignete Rechtsform. Die Eignung besteht insbesondere für kulturelle, wissenschaftliche, gemeinnützige und soziale Zwecke. Nicht geeignet ist die Rechtsform des Vereines für interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Erfüllung öffentlicher Kernaufgaben, wie Daseinsvorsorge, Ver- und Entsorgung und Bereitstellung infrastruktureller Einrichtungen, ganz allgemein für wirtschaftlich-operative Maßnahmen mit Erwerbszwecken. Der Vorteil eines Vereines liegt in seiner Übersichtlichkeit und Flexibilität. Das Vereinsgesetz 2002 ermöglicht eine weitgehend autonome Handhabung der Organisationsstruktur, verstärkt aber hinsichtlich der Finanzgebarung deren Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Schwächen sind die Beliebigkeit des Ein- bzw. Austritts und die Haftungsfrage der Organe. Eine Beschränkung der Mitglieder eines Vereines auf die Gemeinden eines (Bundes-)Landes besteht nicht.

4.5 Public-Private-Partnership

Der Begriff „Public-Private-Partnership“ (PPP) kann als Modell einer strategischen Allianz des Staates mit der privaten Wirtschaft, mit dem Ziel, Finanzierungsquellen zu erschließen und das Know-how sowie Ideen und Visionen aus dem öffentlichen und privatwirtschaftlichen Bereich sinnvoll zu verbinden und optimal nutzen zu können, gesehen werden.[122] Das PPP-Modell ist keine Ausprägung der interkommunalen Zusammenarbeit.

Die PPP ist auf eine Vielzahl von Bereichen anwendbar (z. B. Ausbildung, Ver- und Entsorgung, Wohnungs- bzw. Städtebau). Das PPP-Modell schließt, unabhängig von der Höhe der privaten Beteiligung, die Vorteile einer In-house Vergabe aus.

Im Zuge einer „Public-Private-Partnership“ überträgt die Gebietskörperschaft einem Privaten die Durchführung bzw. Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe und behält sich dabei in der Regel gewisse Kontroll-, Informations- und Entscheidungsbefugnisse vor. Man unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen Betreiber, Kooperations- und Betriebsführungsmodell.

Das Betreibermodell

Beim Betreibermodell wird ein Privater im Wege einer öffentlichen Ausschreibung mit der Durchführung einer öffentlichen Aufgabe beauftragt. In der Regel wird im Vorhinein im

[122] Vgl. Budäus/Grüning (1997); Budäus (1998, 2001); Budäus/Eichhorn (1997); Potacs et al. (2003).

Innenverhältnis zwischen Gebietskörperschaft und Dritten vereinbart, dass die Verantwortung für Bau, Besitz, Betrieb, Wartung und Instandhaltung der betrieblichen Anlagen sowie deren Finanzierung beim Dritten liegt, während die (hoheitlichen) Tätigkeiten wie Festsetzung der Abgabenart und -höhe, Planung der Anlagen und Festlegung der zu erreichenden Ziele der Unternehmung bei der Gebietskörperschaft bleiben. Der Private trägt somit das unternehmerische Risiko zur Gänze und erhält dafür eine angemessene Vergütung.[123]

Das Kooperationsmodell

Beim Kooperationsmodell beteiligt sich die Gebietskörperschaft an einer Gesellschaft, welche darauf hin die Erfüllung der Aufgabe für die Gebietskörperschaft wahrnimmt. Der wesentliche Unterschied zum Betreibermodell liegt darin, dass die öffentliche Hand keine rein private Gesellschaft, sondern ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen beauftragt, an dem sie in der Regel zu 51%, der private Partner mit den restlichen 49% beteiligt ist. Auf Grund dieser Beteiligungsmehrheit stehen der Gebietskörperschaft umfassende Einflussmöglichkeiten auf die Führung der Geschäfte zu.[124]

Das Betriebsführungsmodell

Beim Betriebsführungsmodell betreibt ein Betriebsführer die Anlagen der Gebietskörperschaft, die auch weiterhin im Eigentum der Gebietskörperschaft bleiben, in deren Namen, auf deren Rechnung und Risiko. Der Betreiber erfüllt daher die Aufgaben der Gebietskörperschaft quasi in deren Namen und erhält dafür eine entsprechende Vergütung.

Bei allen drei Modellen hat die Gebietskörperschaft sicher zu stellen, dass ihr hinreichende Informations-, Kontroll- und Weisungsrechte gegenüber den Privaten zukommen, da nur so eine befriedigende Aufgabenerfüllung gesichert werden kann. Das Risiko sollte hingegen weitest möglich beim privaten Unternehmer liegen, da es nicht Zweck der Auslagerung der Aufgabe sein kann, unternehmerische Erfolgsmöglichkeiten zu eröffnen und zugleich das Risiko auf die Gebietskörperschaft zu überwälzen.

4.6 Zusammenfassende Beurteilung der Rechtsformen

Zusammenfassend lässt dieser Überblick über die zur Verfügung stehenden Organisationsformen der (interkommunalen) Zusammenarbeit in Österreich erkennen, dass

- eine relativ große Zahl von Kooperationsformen zur Verfügung steht;
- für hoheitliche Aufgaben[125] ausschließlich öffentlich-rechtliche Kooperationsformen (Gemeindeverband, Verwaltungsgemeinschaft) in Betracht kommen;
- öffentlich-rechtliche Organisationsformen in verschiedener Weise inflexibler und administrativ komplexer sind;
- eine Tendenz zu privatrechtlichen Formen, insbesondere zur GmbH besteht[126],

[123] Vgl. Baumgartner (2006), S. 117.
[124] Vgl. Baumgartner (2006), S. 118.
[125] Vgl. Neuhofer (1998), S. 388.
[126] Vgl. Fritz (2008), S. 20.

- bei privatrechtlichen Formen Verwaltungsgrenzen nicht hinderlich sind und Fragen der Finanzierung und steuerlichen Gestaltung innovativer lösbar sind;
- eine generelle Aussage, dass bzw. wie stark die verschiedenen Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit zu Kostensenkungen führen, nicht getroffen werden kann. Dies ist jeweils im Einzelfall unter sorgsamer Abwägung aller zugrunde liegenden Faktoren (Kosten- und Leistungsvergleich) zu ermitteln;
- es eine Fallfrage ist, die vom Gegenstand oder Zweck der Zusammenarbeit abhängt, ob eine öffentlich-rechtliche (exklusiv bei hoheitlichen Aufgaben) oder eine privatrechtliche Kooperationsform gewählt wird und ob institutionell einfache Formen wie z. B. ein Vertragsverhältnis oder eine Verwaltungsgemeinschaft, ausreichen oder ob eigene Institutionen wie eine Kapitalgesellschaft, ein Verein oder ein Gemeindeverband zur Erfüllung der Aufgaben geschaffen werden müssen.

Die Wahl der Rechtsform liegt grundsätzlich im Ermessen der betroffenen Gemeinden, von einer Wahlfreiheit „nach Belieben“ kann in diesem Zusammenhang aber nicht gesprochen werden, insbesondere sind bei der Wahl der Rechtsform stets sämtliche Aspekte – sowohl rechtlicher als auch (betriebs-)wirtschaftlicher Natur – zu beachten. Generell ist bei der Wahl der Rechtsform weiters zu beachten, dass die Gemeinden den Grundsatz der „Formenwahrheit“ zu berücksichtigen haben. So ist nämlich den Gebietskörperschaften der Wechsel zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen dort verwehrt, wo die Wahl der privatrechtlichen Rechtsform ausschließlich dazu dienen soll, die öffentlich-rechtlichen Bindungen und somit die Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe abzuschütteln. Insbesondere ist eine Prüfung unter den Aspekten der Effizienz, der Ingerenz und der Legalität vorzunehmen.

Die Findung einer maßgeschneiderten Rechtsform für interkommunale Zusammenarbeit ist mit einer Vielzahl von sowohl rechtlichen[127] als auch wirtschaftlichen Faktoren verbunden. Es ist daher nicht möglich, ein allgemein gültiges und verlässliches Rezept für die optimale Rechtsform interkommunaler Zusammenarbeit aufzustellen. Die einzelnen Möglichkeiten sind stets gründlich miteinander zu vergleichen und vor allem im Hinblick auf die Art der zu erfüllenden „öffentlichen Aufgabe“ zu beurteilen.

4.7 Kriterien für die Rechtsformwahl

Die Wahl der „richtigen“ Rechtsform der interkommunalen Zusammenarbeit ist eine wichtige strategische Entscheidung, da wesentliche Weichen für die zukünftige Entwicklung gestellt werden. Änderungen einer einmal gewählten Rechtsform sind mit aufwändigen Gestaltungsmaßnahmen und mit vergleichsweise hohen Kosten verbunden. Für insbesondere hoheitliche Aufgaben der interkommunalen Zusammenarbeit sind die Rechtsformen (verfassungsgesetzlich) vorgegeben, die Verwaltungsgemeinschaft als Hilfsapparat bzw. der Gemeindeverband als Aufgabenträger. Bestimmend für die Strukturentscheidung sind ansonsten die Rahmenbedingungen und die Zielvorstellungen. Der Entscheidungsprozess ist in der Form durchzuführen, dass nur jene Rechtsformen in die

[127] Vgl. dazu auch Pilz (1998), S. 107 ff.

engere Auswahl kommen, mit denen die angestrebten (gesellschafts-)politischen, (gesellschafts-)rechtlichen, steuerrechtlichen, organisatorischen und wirtschaftlichen Ziele erreicht werden können.

Die Rechtsformentscheidung hängt auch davon ab, ob der erwünschte Zusammenschluss lediglich im Verhältnis der Beteiligten untereinander maßgeblich sein soll (Innengesellschaft) oder ob er auch gegenüber Dritten rechtlich selbständig in Erscheinung treten soll (Außengesellschaft). Die Rechtsformwahlentscheidung ist vor allem auch eine Entscheidung über die Form der internen Organisation und damit der Machtverteilung in der jeweiligen Gesellschaftsform. Das österreichische Steuerrecht ist nicht rechtsformneutral. Die Struktur und die Höhe der Steuerbelastung hängen vielmehr auch von der Rechtsform ab. Grundlegende Unterschiede bestehen dabei vor allem zwischen der Besteuerung von Personen- und Kapitalgesellschaften. Steuerliche Rechtsformvergleiche spielen deshalb in der Praxis der Rechtsformwahl eine wichtige Rolle.

Durch sorgfältige Abwägung der Vor- und Nachteile aller in Frage kommenden Rechtsformen im Hinblick auf die spezifischen Gegebenheiten ist die Entscheidung für eine bestimmte Rechtsform zu treffen. In der Praxis verursacht ein problemadäquates Entscheidungsverfahren zur Beurteilung der verschiedenen Alternativen und damit zur Entscheidung für die Alternative, die den Zielen am besten gerecht wird, üblicherweise Probleme. Das nachfolgende Modell ist dadurch gekennzeichnet, dass es eine fundierte Entscheidungsfindung ermöglicht, andererseits aber auch eine ausreichend hohe Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit aufweist. Eine ausreichende Wirtschaftlichkeit ist insbesondere durch eine Optimierung der Kosten der Informationsbeschaffung gewährleistet.

Zur Vorbereitung der eigentlichen Bewertung der Alternativen sind zunächst die Auswahlkriterien (Zielvorstellungen: zwingendes vs dispositives Recht, öffentlich-rechtliche vs privatrechtliche Organisationsformen, Haftung, Leitung und Überwachung, Ingerenz, Finanzierung, Kooperationsfähigkeit, Steuerrecht, Selbst- oder Drittorganschaft, Personengesellschaften vs Kapitalgesellschaften, Flexibilität, Kostenoptimierung, sonstige Kriterien) zusammenzustellen und zu klassifizieren. Zunächst sollen jene Kriterien herausgefunden werden, welche von der zukünftigen Rechtsformgestaltung zwingend erfüllt werden müssen, so genannte „KO“-Kriterien. Da die Anwendung dieser „KO“-Kriterien eine frühe Einengung des Entscheidungsfeldes durch Ausschluss einzelner Alternativen bewirken soll, ist die Auswahl dieser Kriterien mit großer Sorgfalt vorzunehmen. Abhängig von den Zielvorstellungen der IKZ-Partner sind die verbleibenden Auswahlkriterien von unterschiedlicher Bedeutung und daher entsprechend zu gewichten. Die Gewichtungsfaktoren sind von entscheidender Bedeutung für die Akzeptanz der Partner. Für alle „Nicht KO“-Kriterien sollten Zielerreichungsgrade festgelegt werden, um später eine exakte Bewertung der Alternativen vornehmen zu können. Die Merkmale, durch die sich eine Rechtsform beschreiben lässt (z. B. Haftung, Leitung und Überwachung), dienen als Auswahlkriterien. Um eine Entscheidung treffen zu können sind die verbliebenen Rechtsformalternativen auf ihren Beitrag zur Erfüllung der festgelegten Ziele unter den gegebenen Bedingungen zu überprüfen.

Bei der Entscheidung über die Rechtsform ist stufenweise vorzugehen. Zur systematischen Entscheidungsfindung können betriebwirtschaftliche Modelle (wie etwa Scoring-Modelle bzw. die Nutzwertanalyse) beitragen. Optimalität im mathematischen Sinn lässt sich damit natürlich nicht erreichen, weil nur wenige Faktoren exakt quantifizierbar sind. Ziel der dargestellten Methode ist die Entscheidung für eine Alternative oder aber zumindest die möglichst starke Einschränkung auf die noch in Frage kommenden Alternativen.

PROBLEMSTELLUNGS- und SUCHPHASE	► Ermittlung der Zielvorstellungen der Gemeinden bzw. sonstigen Entscheidungsträger; ► Konkretisierung der Zielvorstellungen durch Festlegung von Anforderungskriterien; ► Analyse der Ausgangssituation
BEURTEILUNGS- und ENTSCHEIDUNGSPHASE	► Entwicklung von Szenarien der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ); ► Aussonderung unzweckmäßiger Gestaltungsalternativen; ► Detaillierung der verbleibenden Gestaltungsmöglichkeiten; ► Bewertung der alternativen Rechtsformen im Hinblick auf die vorgegebenen Anforderungskriterien; ► Vergleich der noch zur Auswahl stehenden Rechtsformen; ► Entscheidung für eine Alternative; ► Ablaufplanung der zu realisierenden Rechtsform; ► Mehrjährige Planungsrechnung (Leistungsprogramm, Produktionsfaktoren).
REALISIERUNGS- und KONTROLLPHASE	► Umsetzung der ausgewählten Rechtsform; ► Permanenter Vergleich zwischen den historischen „Reformwünschen“ und der IST-Situation (Evaluierung); ► Reaktion auf Veränderungen der Rahmenbedingungen.

Abbildung 5: Ablauf der Rechtsformwahlentscheidung

4. Organisationsformen interkommunaler Zusammenarbeit

Für die Rechtsformwahl ist in erster Linie entscheidend welche Anliegen bzw. welche Zwecke[128] gemeinsam verfolgt werden sollen. Die Wahl der passenden Rechtsform ist aber regelmäßig ein Kompromiss, da es die ideale Rechtsform interkommunaler Zusammenarbeit nicht gibt. Die Rechtsform ist eine wichtige – aber nicht die einzige (!) – Rahmenbedingung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit. Eine Überprüfung der gewählten Rechtsform ist grundsätzlich dann erforderlich, wenn sich die internen und/oder externen Rahmenbedingungen grundlegend geändert haben.

[128] Vom grundsätzlichen Zweck des Zusammenschlusses ist die Frage nach seinem eigentlichen Gegenstand zu unterscheiden. Der Gesellschaftszweck ist das gemeinsame Ziel der Gesellschafter, zu dessen Erreichung sie sich zusammen schließen; er ist daher für das Verhältnis untereinander maßgeblich. Der Gesellschaftsgegenstand regelt die Art und Weise der Betätigung der Gesellschaft zur Erreichung dieses Zieles.

5. ERFOLGSFAKTOREN

5.1 Erfolg und Erfolgsfaktoren

Der Begriff Erfolg bedeutet im wirtschaftlichen Sinn „das idR in monetären Größen erfasste bzw. ausgedrückte Ergebnis des Wirtschaftens, ermittelt durch die Erfolgsrechnung".[129] Die Formulierung ist wertneutral, üblicherweise wird allerdings von einem positiven Ergebnis ausgegangen.[130]

Als Investment betrachtet ist eine interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) dann erfolgreich, wenn jeder Partner mit Hilfe der Kooperation die damit verbundenen Kosten (Anbahnungskosten, Koordinationskosten, usw.) und eine adäquate Rendite erwirtschaftet. In Anlehnung an das Shareholder-Value-Konzept setzt sich die Höhe der Rendite aus der alternativ erzielbaren risikofreien Rendite (unsystematisches Risiko, z. B. zehnjährige Staatsanleihen) und dem individuellen Risiko der Kooperation (politisches Risiko, Marktrisiko) zusammen.[131]

Zwar zeigt sich der Erfolg einer interkommunalen Zusammenarbeit in monetären Größen bei den beteiligten Partnern, aber die der Kooperation zugrunde liegenden Fakten und Motive der Gemeinden sind vielschichtig und finanziell nicht unmittelbar greifbar.[132]

Eine interkommunale Zusammenarbeit wird daher dann als erfolgreich anzusehen sein, wenn sie (langfristigen) Bestand hat und sie die an sie gerichteten, gemeinsam formulierten Zielsetzungen erfüllt. Dies impliziert u. a., dass es keine anderen Organisationsformen (z. B. Eigenerstellung) gibt, mit denen die Zielsetzungen wirksamer und wirtschaftlicher verfolgt werden könnten und dass die individuellen Zielsetzungen der Partnergemeinden dauerhaft erfüllt werden.

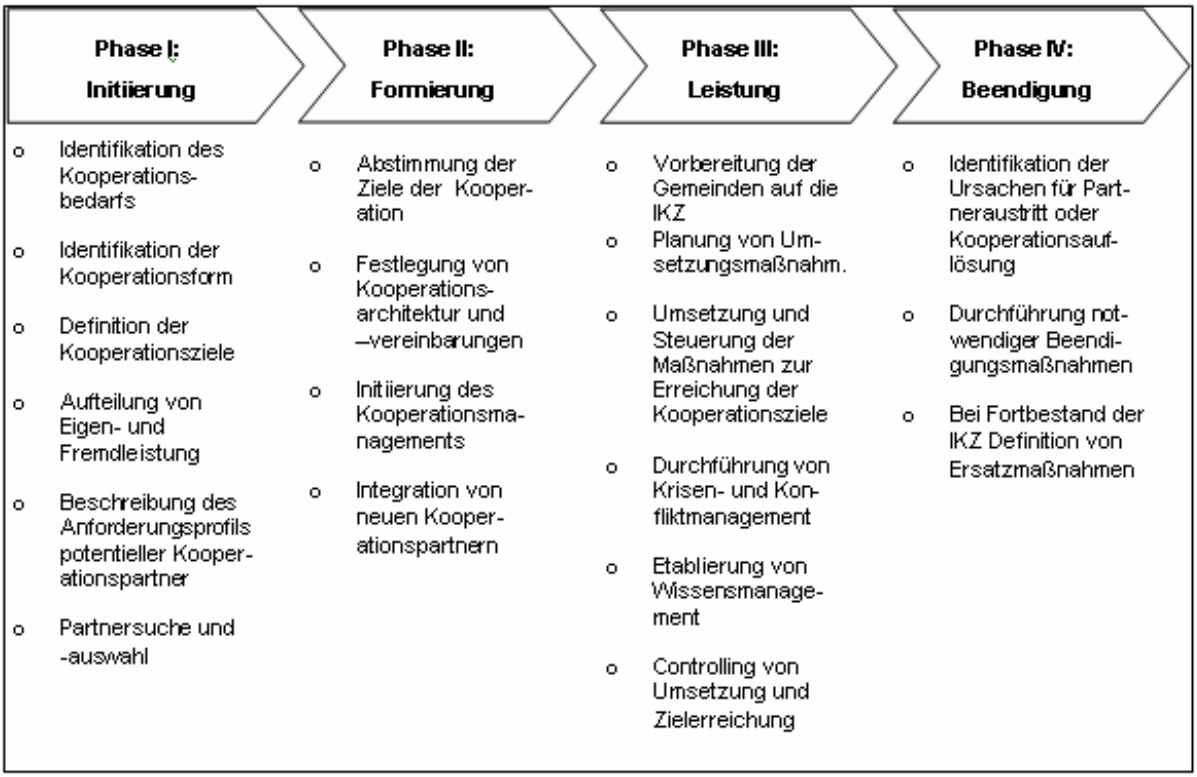
Erfolgsfaktoren stellen dabei diejenigen Einzelelemente dar, die in ihrem Zusammenspiel den Erfolg der interkommunalen Zusammenarbeit bestimmen.[133] Dabei wird angenommen, dass die Faktoren durch Maßnahmen entsprechend ihrer Wirkungsweise beeinflusst werden können. Der Erfolg der interkommunalen Zusammenarbeit beruht damit neben zufälligen Komponenten auf der Summe richtiger Entscheidungen und Handlungen.

In den publizierten Arbeiten zu Erfolgsfaktoren findet man des Öfteren eine Gliederung der Faktoren anhand der Lebensphasen.[134] Die zugrunde liegende Annahme ist, das Faktoren in bestimmten Phasen besonders beeinflussbar oder aber besonders wirksam sind. Der Zeitraum dieser Zustände kann zeitlich allerdings divergieren. So wird bspw.

---

[129] Vgl. Alisch et al. (2000).
[130] Vgl. Meyer/Lorenzen (2002), S. 47.
[131] Vgl. zum Shareholder Value-Ansatz z. B. Schäfer (2002), S. 84 ff.
[132] Vgl. Rautenstrauch et al. (2003), S. 48.
[133] Vgl. Meyer/Lorenzen (2002), S. 49.
[134] Vgl. z. B. Tjaden (2003), Eisele (1995), Müller (1999).

der Faktor „Qualität der Partner“ häufig der Initiierungsphase zugerechnet,[135] da hier die Partnerauswahl erfolgt. Der Nutzen der Zusammenarbeit mit qualitativ hochwertigen Partnern macht sich allerdings wahrscheinlicher erst in den folgenden Phasen, und dabei insbesondere bei der Leistungserstellung bemerkbar. Von einer Gliederung der Faktoren nach Lebensphasen (siehe Abbildung 6) wird daher Abstand genommen.[136]



Quelle: Rautenstrauch (2003), S. 101 adaptiert auf IKZ.

Abbildung 6: Maßnahmen der Lebensphasen in der IKZ

Um Erfolgsfaktoren identifizieren zu können erscheint die Prüfung von Erfolgsfaktoren-Modellen im Zusammenhang mit privaten Unternehmen hilfreich zu sein.

5.2 Konzepte zur Klassifikation von Erfolgsfaktoren

5.2.1 7-S Modell

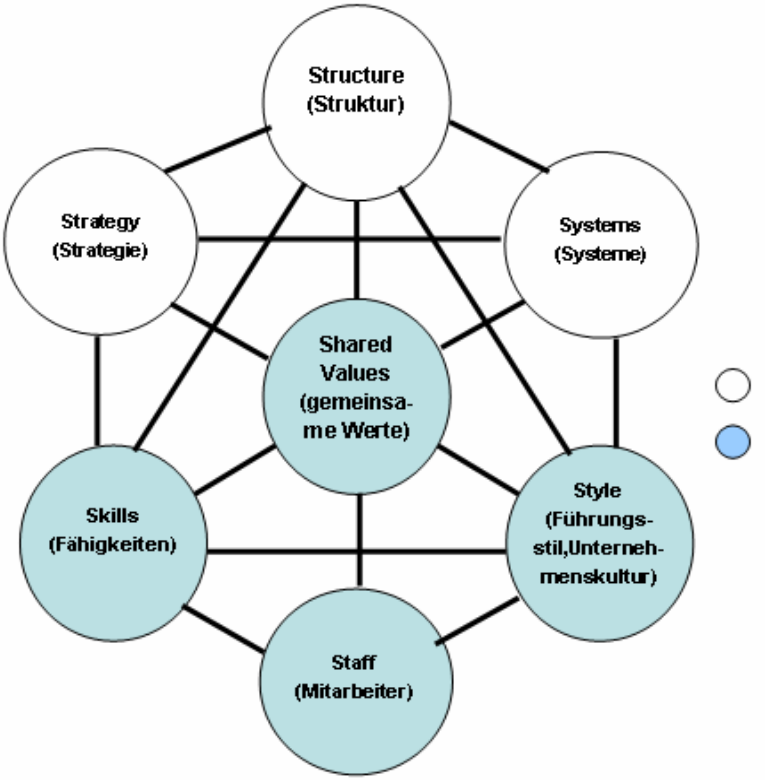
5.2.1.1 7-S-Konzept:

In ihrer Untersuchung über den Erfolg von US-Großunternehmen Anfang der achtziger Jahre identifizierten die Autoren Peters und Waterman acht Merkmale, welche die „exzellenten“[137] Unternehmen von anderen unterscheiden: Primat des Handelns, Nähe zum Kunden, Freiraum für Unternehmertum, Produktivität durch Menschen, sichtbar gelebtes

[135] Vgl. z. B. Tjaden (2003), S. 225.
[136] So die Vorgehensweise bei Rautenstrauch et al. (2003), S. 100 ff.
[137] Die Bezeichnung „exzellent“ ist eine Anspielung auf den Originaltitel des Bestsellers der Autoren: „In Search of Excellence“.

Wertesystem, Bindung an das (Stamm-)Geschäft, einfacher flexibler Aufbau und straff-lockere Führung.[138] Zusammengefasst zeichnen sich die exzellenten Unternehmen durch die Beherrschung der einfachen Grundtugenden unternehmerischen Handelns auf allen Ebenen aus.[139]

Standen im Vorfeld ihrer Untersuchung vor allem die „harten" Strukturmerkmale wie die Unternehmensstrategie und -struktur im Vordergrund von Wissenschaft und Praxis, lenkten Peters und Waterman die Aufmerksamkeit auf die Beeinflussung der „weichen" Strukturmerkmale wie z. B. die Unternehmenskultur, die laut den Autoren ebenso wichtig, wenn nicht gar wichtiger für den Unternehmenserfolg sind.[140] Die Autoren sehen es als notwendig an, dass mindestens sieben Elemente auf einander abgestimmt werden müssen, damit ein Unternehmen langfristig erfolgreich am Markt agieren kann.[141] Zu den „harten" Elementen zählen Strategie, Struktur und Systeme. Gemeinsame Werte, Führungsstil, Mitarbeiter und Fähigkeiten gehören zu den „weichen" Elementen. Um das Konzept einfach erklären zu können, entwarfen die Autoren mit Unterstützung der Alliteration – alle Variablen fangen im Englischen mit einem „S" an – ein einprägsames grafisches Symbol für ihr Modell, welches an ein Atom (siehe Abbildung 7) erinnert:



Quelle: Peters/Waterman (1984), S. 32 adaptiert.

Abbildung 7: McKinsey-7-S Modell

[138] Vgl. Peters/Waterman (1984), S. 36 und Anhang.
[139] Vgl. Peters/Waterman (1984), S. 117.
[140] Vgl. Peters/Waterman (1984), S. 33.
[141] Vgl. Peters/Waterman (1984), S. 31 f.

Die Strategie gibt die langfristigen Ziele der Unternehmung vor und gibt Aufschluss über die Maßnahmen und Ressourcen, mit denen die Ziele erreicht werden sollen.[142] Mit Struktur ist die formelle Organisationsstruktur gemeint. Sie gibt vor, wie die Aufgaben und Tätigkeiten aufgeteilt, strukturiert und koordiniert werden.[143] Unter den Systemen sind die unterstützenden Systeme wie Managementsysteme und Herstellungssysteme subsumiert.[144]

Das Element „gemeinsame Werte" ist der Kern der Unternehmung und befindet sich daher im Mittelpunkt des Modells. Es umfasst alle zentralen Erwartungen, Überzeugungen, Werte und Normen der Unternehmung im Sinne einer Unternehmensphilosophie.[145] Der Führungsstil bezieht sich auf die stillschweigende, kulturell geprägte Vorgehensweise der Unternehmensführung wie bspw. symbolisches Verhalten.[146] Eine Abgrenzung zu den gemeinsamen Werten ist nur schwer möglich.[147] Das Element Mitarbeiter beinhaltet das Personal, die Ausgestaltung des Personalwesens und den Einsatz von Personalführungsinstrumenten.[148] Die Fähigkeiten umfassen schließlich alle außerordentlichen Fertigkeiten der Unternehmung auf der organisatorischen und zwischenmenschlichen Ebene.[149]

Die Untersuchung von Peters und Waterman und ihr Werk „In Search of Excellence" führten in Wissenschaft und Praxis zu großer Beachtung. Als problematisch werden u. a. die fehlende Behandlung der Abhängigkeiten der Faktoren untereinander, die fehlende Aufschlüsselung in konkret handhabbare Komponenten, die unsystematische Abgrenzung der Erfolgsfaktoren, die Unvollständigkeit und die fehlende Behandlung von Misserfolgsfaktoren gesehen.[150]

5.2.1.2 Klassifikation der IKZ-Erfolgsfaktoren nach 7-S:

Das 7-S Modell weist drei Eigenschaften auf, die es für die Klassifikation von IKZ-Erfolgsfaktoren als besonders geeignet erscheinen lassen. Das Modell ist im Rahmen einer Erfolgsfaktorenforschung entstanden und beinhaltet mit sieben zu differenzierenden Bereichen ein solides Grundgerüst. Weiterhin berücksichtigt es bereits im Ansatz die Interdependenz von Erfolgsfaktoren.

Faktoren im Bereich Struktur und Organisation:

Hohe Qualität der Partner:

Der Faktor „Qualität der Partner"[151] bezieht sich auf den Umstand, dass mehrere Kranke keinen Gesunden machen oder bezogen auf die Kooperation, dass der Zusammen-

---

142 Vgl. Waterman et al. (1980), S. 20 f.
143 Vgl. Waterman et al. (1980), S. 19 f.
144 Vgl. Waterman et al. (1980), S. 21.
145 Vgl. Waterman et al. (1980), S. 24 f.
146 Vgl. Waterman et al. (1980), S. 21 ff.
147 Vgl. Schwarz (2004), S. 54.
148 Vgl. Waterman et al. (1980), S. 23 f.
149 Vgl. Waterman et al. (1980), S. 24.
150 Vgl. Krüger (1989), S. 13.
151 Faktor angeführt bei Meyer/Lorenzen (2002), S. 61 (Wahl der Kooperationspartners); Liebhart (2002), S. 202 (Partnerwahl); Tjaden (2003), S. 225, Eisele (1995), S. 101 ff.

schluss erfolgsloser Partner eher unwahrscheinlich zu einer erfolgreichen interkommunalen Zusammenarbeit führt.[152]

Struktureller Fit:

Der „strukturelle Fit" bezieht sich auf das Zusammenpassen der Partner vor dem Hintergrund der strukturellen Eigenschaften wie Kooperationsfeld, Ressourcen-Potential und Gemeindegröße. Je ungleichgewichtiger die Verteilung in der interkommunalen Zusammenarbeit ist, desto eher ist mit Dominanzstreben[153] einzelner Partner zu rechnen. Mit der Dominanz einher geht der Einsatz von Macht anstelle von gegenseitigem Vertrauen.

Kooperationsumfang und Anzahl der Partner:

Die Anzahl der Partner[154] bestimmt über das Ausmaß an Möglichkeiten und Ressourcen auf der einen und Koordinations- und Abstimmungsaufwand auf der anderen Seite. Je geringer die Anzahl der Partner, desto geringer sind die Mittel bzw. Potentiale der Kooperation aber auch der Koordinationsaufwand. Für eine interkommunale Zusammenarbeit mit einer Vielzahl an Partnern gilt das umgekehrte.[155] Obwohl eine optimale Anzahl der Partner in der interkommunalen Zusammenarbeit stark vom Kooperationskonzept und -ziel (z. B. Beschaffungskooperation mit möglichst vielen Partnern vs. Know-how Austausch mit wenigen Partnern) abhängt und zudem situationsspezifisch ist, erscheint bei interkommunaler Zusammenarbeit eine überschaubare Anzahl an Partnern am ehesten Erfolg versprechend.

Schriftliche Verträge als Kooperationsgrundlage:

Ein lateinisches Sprichwort besagt „am Anfang an das Ende denken". Die schriftliche Fixierung der Zusammenarbeit, sofern sie nicht zu detailliert erfolgt und damit die Flexibilität der Partner zu stark einschränkt, wird empfohlen.[156] Der Kooperationsvertrag sollte u. a. Ziele, Form und Bedingungen der Zusammenarbeit, Verantwortlichkeiten, Aufgaben-, Kosten- und Ergebnisverteilung sowie Umgang mit Konfliktfällen und deren Sanktionierung enthalten.[157] Der Nutzen des Vertrages ergibt sich vor allem aus der Vorbeugung von Konfliktsituationen bzw. deren effizienten Lösung.

Rechtlicher Status:

Bei der Gestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit sind die Gemeinden grundsätzlich frei in ihrer Entscheidung, ob ein neuer gemeinsamer Rechtsträger gegründet werden soll. Prinzipiell wird empfohlen, bei niedriger Intensität zunächst die Kooperation mit Einzelverträgen zu fixieren. Erst bei hoher Intensität sollte eine gemeinsame Organisationsform in Betracht gezogen werden. Der Vorteil der gemeinsamen Organisationsform[158] kann in einer klaren Zuordnung der Ressourcen und der Rechte und Pflichten

---

[152] Die vom Autor 2005 und 2008 durchgeführten Studien zur interkommunalen Zusammenarbeit belegen, dass es eher die größeren und finanzstärkeren Gemeinden sind, die sich zur Zusammenarbeit entschließen.
[153] Faktor angeführt bei Tjaden (2003), S. 225; Liebhart (2002), S. 54.
[154] Faktor angeführt bei Meyer/Lorenzen (2002), S. 67.
[155] Vgl. Rautenstrauch et al. (2003), S. 67.
[156] Faktor angeführt bei Meyer/Lorenzen (2002), S. 55; Rautenstrauch et al. (2003), S. 118.
[157] Vgl. Rautenstrauch et al. (2003), S. 117.
[158] Faktor angeführt bei Liebhart (2002), S. 230.

liegen. Vorteile einer gemeinsamen Organisationsform können auch steuerrechtlicher Natur sein.[159]

Aufgabenfokussierte Organisation:

Eine aufgabenfokussierte Organisation[160] trägt der Tatsache Rechnung, dass die Partner nicht nur innerhalb ihrer Organisation effizient mit den Ressourcen umgehen, sondern dies auch in der Kooperation tun müssen. Eine effiziente Organisation zeichnet sich dadurch aus, dass sie stringent dem Leitsatz „Structure follows Strategy" folgt. Fokus der Organisationsgestaltung ist demnach nicht das Erfüllen der Partikularinteressen der Partner sondern die Kooperationsstrategie.

Zügige Leistungsfähigkeit der Kooperation:

Die Bildung oder Erweiterung einer interkommunalen Zusammenarbeit ist mit erheblichem Zeit- und Finanzaufwand verbunden. In der Initiierungs- und Gründungsphase treten erhebliche Kosten in Form von Analyse-, Such- und Anbahnungskosten auf, denen zunächst kein oder kaum (monetärer) Nutzen gegenübersteht. Da die Ressourcen der Partner meist begrenzt sind, eine lange Aufbauphase das Erreichen der Kooperationsziele verzögert, kann das zügige Erreichen der Leistungsfähigkeit[161] einen bedeutenden Erfolgsfaktor darstellen. Der Faktor Zeit – auch im politischen Kontext – führt dazu, dass einem allzu langsamen, gründlichen Aufbau der Kooperation Grenzen gesetzt sind.

Gemeinsames Management und Controlling:

Der Faktor (politisches) Management und Controlling[162] bezieht sich auf die wechselseitige, notwendige Abstimmung auf der Sach- und der sozialen Ebene. Das Controlling dient der gemeinsamen Überprüfung der Zielerreichung. Eine von den Partnern allgemein akzeptierte Teilung des Erfolgs wird sich, nicht zuletzt wegen der individuellen Bewertung des eigenen Inputs, häufig als schwierige Operation erweisen.

Faktoren im Bereich Strategie:

Dauerhafte Win-Win Situation:

Eine interkommunale Zusammenarbeit wird nur (erfolgreich) Bestand haben, wenn sie so konzipiert und geführt wird, dass eine dauerhafte Win-Win Situation für alle Beteiligten[163] entsteht. Die Summe aus demokratiepolitischen, produktionswirtschaftlichen und organisatorischen Kosten für die individuelle Zielerreichung muss geringer sein, als bei einem Alleingang und im Vergleich zu anderen Organisationsformen. Außerdem müssen die mit der Kooperation verbundenen individuellen Ziele nachhaltig sein.

---

159 Vgl. dazu näher Pilz (1998), S. 107 ff.

160 Faktor aufgeführt bei Meyer/Lorenzen (2002), S. 60 (kooperationseffiziente Organisationsform und partnerspezifische Anpassungen); Vgl. Reiß (2000), S. 20.

161 Faktor angeführt bei Meyer/Lorenzen (2002), S. 59 f. (effektives Zeitmanagement).

162 Faktor angeführt bei. Meyer/Lorenzen (2002), S. 55 f.

163 Faktor angeführt bei Meyer/Lorenzen (2002), S. 55; Tjaden (2003), S. 225; Rautenstrauch et al. (2003), S. 82 (gegenseitiger Nutzen).

Strategischer Fit:

Der „strategische Fit“[164] gibt darüber Aufschluss, ob die Strategien der Kooperationspartner kompatibel und ergänzend sind. Der strategische Fit ist insbesondere vom Zweck der Kooperation abhängig. Besteht das Ziel z. B. in der Bündelung der Ressourcen zur Versorgung eines gemeinsamen Bereiches mit qualitativ hochwertigen Dienstleistungen, ist eine übereinstimmende Strategie der Partner notwendig. Besteht das Ziel hingegen in dem Know-how Zugewinn bezüglich Kostensenkung auf der einen und Qualitätssteigerung auf der anderen Seite, dürfte eine entsprechend unterschiedlich ausgeprägte Strategie der Partner eher zum Kooperationserfolg führen. Der strategische Fit impliziert in diesem Zusammenhang, dass die Partner auch bezüglich der zugrunde liegenden Kernkompetenzen zusammenpassen und (politisch) kompatibel sind.

Frühzeitig vereinbarte gemeinsame Ziele:

Die limitierte Verfügbarkeit von Ressourcen bei den Partnern bedingt die Konzentration der Kräfte für den Kooperationserfolg. Dies wird nur möglich, wenn aus der Vielfalt individueller Zielbündel frühzeitig gemeinsame Ziele[165] abgeleitet werden. Qualitativ hochwertige Ziele zeichnen sich dadurch aus, dass sie die wesentlichen Interessen der Partner reflektieren, ambitiös aber erreichbar sowie klar und verständlich sind. Werden diese Voraussetzungen erfüllt, ist mit einem hohen Engagement der Partner zu rechnen.

Qualität der Kooperationsstrategie:

Die Kooperationsstrategie gibt den Weg vor, wie die gemeinsam vereinbarten Ziele erreicht werden sollen. Eine qualitativ hochwertige Strategie ist u. a. dadurch gekennzeichnet, dass sie direkt aus den Zielen abgeleitet ist, eine unter Rendite- und Risikogesichtspunkten effiziente und effektive Vorgehensweise zur Erreichung der Ziele darstellt, leicht verständlich und kommunizierbar ist sowie unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen operationalisierbar, steuerbar und messbar ist.

5.2.1.2.1 Faktoren im Bereich Systeme und Ressourcen:

Moderne Informations- und Kommunikationssysteme:

Informations- und Kommunikationsbeziehungen erfolgen in der interkommunalen Zusammenarbeit auf drei Ebenen, auf der Partner-, der Kooperations- und Umweltebene (Bürger, Kunden, politische Parteien, usw.).[166] Die größte Herausforderung stellt die Kooperationsebene dar, da durch die Aufteilung des Entscheidungs-, Herstellungs- und/oder Dienstleistungsprozesses auf mehrere Partner ein hoher Abstimmungs- und Koordinationsbedarf entsteht. Moderne Informations- und Kommunikationssysteme bieten in diesem Zusammenhang Kostenvorteile, indem Durchlaufzeiten reduziert und Medienbrüche vermieden werden; Informations- und Kommunikationsvorteile, indem räumliche Distanzen schnell und transparent überbrückt werden können sowie Integrationsvorteile,

---

164 Faktor angeführt bei Meyer/Lorenzen (2002), S. 57 f. (unterschiedliches, sich ergänzendes Wissen).

165 Faktor angeführt bei Meyer/Lorenzen (2002), S. 54; Tjaden (2003), S. 225; Rautenstrauch et al. (2003), S. 82 (Konvergenz der Ziele und Interessen).

166 Vgl. Blecker (1999), S. 46.

da der Informationsaustausch idR formalisiert und standardisiert wird und somit eine effizientere Koordination ermöglich wird.[167]

Quantität hochwertiger Ressourcen:

Der Faktor Quantität der Ressourcen[168] bezeichnet den Umfang der von den Kooperationspartnern eingebrachten qualitativ hochwertigen Ressourcen, darunter u.a. Mitarbeiter, Know-how, Produktionsanlagen und Kapital. Der Nutzen der interkommunalen Zusammenarbeit aus der Bündelung der Ressourcen ist umso höher, je größer der (Ressourcen-)Pool ist, aus dem die Partner auswählen können.

5.2.1.2.2 Faktoren im Bereich Fähigkeiten:

Vernetzungskompetenz:

Die Vernetzungskompetenz[169] bestimmt, ob die Ressourcen und Fähigkeiten effizient verbunden werden. Dabei bezieht sich die Kompetenz zum einen auf die bestehende interkommunale Zusammenarbeit, zum anderen auf den Pool potentieller weiterer Kooperationspartner.

Infrastrukturkompetenz:

Die Infrastrukturkompetenz[170] bezeichnet die Fähigkeit zur bedarfsgerechten und effizienten Bereitstellung der benötigten Infrastrukturen. Durch die Kooperation ergeben sich neue Fragen und Herausforderungen. Dabei ist vorteilhaft, wenn die Infrastrukturen und Dienste von den Kooperationspartnern entsprechend ihrer Kompetenz bereitgestellt bzw. erbracht werden.

Change-Management-Kompetenz:

Ein zentrales Spannungsfeld der interkommunalen Zusammenarbeit besteht im Ausgleich zwischen der notwendigen Stabilität und Dynamik der Kooperation. Das Change Management bzw. die Wandlungskompetenz[171] ist die Kompetenz, sich dynamischen Herausforderungen zu stellen und Innovationen hervorzubringen. Elemente der Wandlungsfähigkeit in der Kooperation sind strategische und politische Beweglichkeit, mitarbeiterbedingte Vielseitigkeit, ressourcenseitige Wandelbarkeit und strukturelle Anpassungsfähigkeit.[172]

5.2.1.2.3 Faktoren im Bereich gemeinsame Werte:

Kultureller Fit:

Der kulturelle Fit[173] gibt Auskunft darüber, ob die jeweiligen Organisationskulturen der Partner kompatibel sind. Unter Organisationskultur wird in diesem Zusammenhang die „Gesamtheit der in der Organisation gemeinsam gelebten Wert- und Normenvorstellun-

---

[167] Vgl. Blecker (1999), S. 50 f.
[168] Faktor angeführt bei Meyer/Lorenzen (2002), S. 62.
[169] Faktor angeführt bei Reiß/Beck (1998), S. 57 ff.
[170] Faktor angeführt bei Reiß/Beck (1998), S. 61 ff.; Reiß (2000), S. 21.
[171] Faktor angeführt bei Hirsch-Kreinsen (2003), S. 13; Reiß (2001), S. 21.
[172] Vgl. Zahn (2003), S. 3; Reiß (1997), S. 6 ff.
[173] Faktor angeführt bei Meyer/Lorenzen (2002), S. 64; Tjaden (2003), S. 225.

gen sowie der allgemein geteilten Denk- und Verhaltensmuster, welche die Entscheidungen, Handlungen bzw. Unterlassungen der Organisationsmitglieder determinieren“[174] verstanden.

Die Kultur erfüllt in der Organisation vier Funktionen: eine Integrationsfunktion durch die Schaffung eines Konsenses, eine Koordinationsfunktion als Ersatz für strukturelle und personale Führung, eine Motivationsfunktion durch die Vermittlung von Sinnhaftigkeit und eine Identifikationsfunktion durch die Schaffung eines gemeinsamen „Wir-Gefühls“.[175] Die Organisationskulturen in Kooperationen sollten möglichst ähnlich sein.

Zwischenmenschliche Chemie:

Die zwischenmenschliche Chemie[176] zielt in Zusammenhang mit der interkommunalen Zusammenarbeit auf das persönliche Verhältnis der Repräsentanten der Partner ab. Persönlichkeiten, die sich menschlich (und politisch) gut verstehen oder durch freundschaftliche Erfahrungen verbunden sind, haben es leichter, die notwendige Vertrauensbildung zu bewerkstelligen.

Vertrauen:

Gegenseitiges Vertrauen[177] wird in Literatur und Praxis sehr häufig als eine der wichtigsten Komponenten des Kooperationserfolgs betrachtet.[178] Vertrauen erleichtert das Handeln und die soziale Interaktion unter Unsicherheit und führt somit zu einer erheblichen Komplexitätsreduktion. Dabei führt Vertrauen nicht zu einer Reduktion der Unsicherheit oder Herstellung von Sicherheit. Es basiert vielmehr auf der Zuversicht, dass die eigenen Erwartungen nicht oder nur mäßig enttäuscht werden.[179] Zu unterscheiden sind in diesem Zusammenhang das Vertrauen in den jeweiligen Partner (Fremdvertrauen) und das Systemvertrauen bzw. das Vertrauen in die Kooperationsorganisation.[180] Mit Hilfe von vertrauensbildenden Maßnahmen ist es möglich, den Aufbau von Vertrauen zu beeinflussen.

5.2.1.2.4 Faktoren im Bereich Stil:

Hohe Intensität des Engagements:

Der Kooperationserfolg lebt von der Initiative und dem Engagement[181] seiner Partner. Die besondere Verantwortung dafür liegt bei den Bürgermeistern, Gemeindeorganen, Verwaltungsspitzen, Kooperationsorganen und Geschäftsführungen. Aufbau, Pflege und Förderung von Zusammenarbeit und Vertrauen müssen kontinuierlich betrieben werden. Die Chancen des langfristigen Bestandes schwinden, wenn Partner nur passiv auf Kri-

---

174 Vgl. Krystek (1992), S. 541.
175 Vgl. Büchel (1997), S. 119.
176 Faktor angeführt bei Liebhart (2002), S. 200.
177 Faktor angeführt bei Meyer/Lorenzen (2002), S. 63; Tjaden (2003), S. 225; Eisele (1995), S. 151; Rautenstrauch et al. (2003), S. 82.
178 Dies zeigen auch die Ergebnisse der IKZ-Studien 2005 und 2008.
179 Vgl. Semlinger (2003), S. 69.
180 Vgl. Liebhart (2002), S. 213 ff.; Semlinger (2003), S. 70 ff.
181 Faktor angeführt bei Meyer/Lorenzen (2002), S. 62 f.

sen und Probleme reagieren. Ein hohes Engagement ist vor allem dann zu erwarten, wenn die Partner gemeinsame und (beidseitig) lukrative Ziele verfolgen können.

Verantwortungsbewusstsein gegenüber den Kooperationspartnern:

Der Faktor Verantwortungsbewusstsein[182] oder Commitment bestimmt die Loyalität des Verhaltens untereinander. Eine hohe Verbundenheit der Partner trägt dazu bei, dass (persönliche und/oder politische) Konflikte oder wirtschaftliche Engpässe (besser) überbrückt und Partner nicht (absichtlich) benachteiligt werden.

Offene und häufige Kommunikation:

Um Missverständnisse zu vermeiden und Konflikten vorzubeugen, ist eine offene und häufige Kommunikation[183] förderlich. Dies gilt zwar im besonderen Maße zwischen den Kooperationspartnern, doch auch innerhalb der Partner sollten die Gemeindemandatare, Gemeindemitarbeiter und interessierten Bürger über den Stand der Zusammenarbeit in Kenntnis gesetzt sein. Der Faktor Kommunikation beinhaltet die Informationsbeschaffung, -übermittlung, -verarbeitung und -speicherung.

5.2.1.2.5 Faktoren im Bereich soziale Kompetenz und Umfeld:

Reifegrad der Gemeindemandatare und Gemeindemitarbeiter:

Der Faktor Reifegrad der Gemeindemandatare und Gemeindemitarbeiter zielt darauf ab, ob die politische und verwaltungsmäßige Gemeindeführung fähig ist, sich den zwischenmenschlichen Erfordernissen der Kooperation anzupassen, d. h., ob sie zum Wohle der Kooperation fähig sind, zu teilen, zu vertrauen und eigene Interessen zurückzustellen. Diese Herausforderung ist besonders hoch in von „Gemeindefürsten“ dominant geführten Gemeinden.

Konfliktmanagementkompetenz:

Die interkommunale Zusammenarbeit befindet sich stets im Spannungsfeld organisationsimmanenter Widersprüche. Anzuführen sind die Koexistenz von Kooperation und Konkurrenz, der Ausgleich zwischen Interdependenz und Unabhängigkeit der Partner sowie das Wechselspiel zwischen Autonomie und Kontrolle.[184] Zur Lösung dieser „Dauerirritationen“ bedarf es der Kompetenz des Konfliktmanagements.[185] Ziel des Konfliktmanagements ist die konstruktive Handhabung auftretender Konflikte bei minimalem Reibungsverlust. Die Konfliktlösung wird durch kommunikative Kompetenz und Verhandlungsführung herbeigeführt.[186]

Umweltfaktoren:

Wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen des Umfelds[187] der kooperationswilligen Partner haben vor allem in der Anfangsphase Einfluss auf die erfolgreiche Gründung

---

182 Faktor angeführt bei Meyer/Lorenzen (2002), S. 63 (Commitment gegenüber dem Kooperationspartner).
183 Faktor angeführt bei Meyer/Lorenzen (2002), S. 64; Rautenstrauch et al. (2003) S. 84.
184 Vgl. Hirsch-Kreinsen (2003), S. 12 f.
185 Faktor angeführt bei Hirsch-Kreinsen (2003), S. 13.
186 Vgl. Schwarz (2001), S. 42.
187 Faktor angeführt bei Liebhart (2002), S. 190 f.

einer interkommunalen Zusammenarbeit. Die Wahl eines attraktiven Kooperationsfeldes hat großen Einfluss auf die Effektivität der interkommunalen Zusammenarbeit.

5.2.2 Kano-Modell

5.2.2.1 Kano-Konzept:

Das Kano-Modell ist eine Methodik, um Eigenschaften eines Produktes anhand des Beitrags zur Kundenzufriedenheit zu klassifizieren. Die Methode wurde von Prof. Noriaki Kano ab Ende der siebziger Jahre entwickelt[188] und basiert auf den Erkenntnissen von Herzbergs Motivationstheorie.

Herzberg kam in seiner Untersuchung über die Zufriedenheit und Unzufriedenheit von Mitarbeitern zu dem Ergebnis, dass sich zwei Gruppen von Faktoren unterscheiden lassen: Motivatoren, die bei Erfüllung zu Arbeitszufriedenheit führen und Hygienefaktoren, die bei Abwesenheit zur Unzufriedenheit, bei Anwesenheit aber nicht zur Zufriedenheit führen.[189] Die Motivatoren sind primär in der Psyche verankert und werden daher auch intrinsische Faktoren genannt. Beispiele sind Arbeitsinhalte, Leistung und Lob. Die Hygienefaktoren stellen hingegen Faktoren des Arbeitsumfelds dar, als Beispiele sind Bezahlung, Arbeitsbedingungen und Administration anzuführen.[190] Eine wesentliche Erkenntnis der „Zwei-Faktoren-“ bzw. Motivator-Hygiene-Theorie von Herzberg ist, dass beide Faktoren unipolar und voneinander unabhängig sind und dass somit Arbeitszufriedenheit und Arbeitsunzufriedenheit gleichzeitig auftreten kann.[191]

Das Kano-Modell erweitert den Ansatz von Herzberg und überträgt ihn auf die Kundenzufriedenheit.[192] In diesem Modell werden drei Arten an Produktanforderungen unterschieden, welche unterschiedlichen Einfluss auf die Kundenzufriedenheit ausüben: Basisfaktoren, Leistungsfaktoren und Begeisterungsfaktoren.

Basisfaktoren stellen Mussanforderungen an ein Produkt dar, die vom Kunden erwartet und daher nicht explizit verlangt werden. Bei Abwesenheit führen sie zu Kundenunzufriedenheit, bei Anwesenheit nicht zur Zufriedenheit. Über die Leistungsfaktoren wird der Wettbewerb ausgetragen. Es handelt sich um diejenigen Faktoren, die vom Kunden erwartet und ausdrücklich verlangt werden. Je besser die Anforderungen erfüllt werden, umso höher steigt die Kundenzufriedenheit. Werden die Anforderungen nur wenig oder gar nicht erfüllt, führt dies zu Kundenunzufriedenheit. Bei den Begeisterungsfaktoren handelt es sich um Faktoren, die vom Kunden weder vorausgesetzt noch erwartet werden. Sie sind dem Kunden gegebenenfalls nicht einmal bekannt sondern lösen versteckte Probleme. Begeisterungsfaktoren leisten bei Vorhandensein den höchsten Beitrag zur Kundenzufriedenheit, die Abwesenheit hat keinen Einfluss auf die Kundenunzufriedenheit.[193]

---

188 Vgl. Sauerwein (2000), S. 1 und die dort angegebene Literatur.
189 Vgl. Sauerwein (2000), S. 29.
190 Vgl. zu Faktoren und Implikationen Herzberg et. al (1993), S. 113 ff.
191 Zur Kritik an Herzbergs Theorie siehe Sauerwein (2000), S. 30 und die dort angegebene Literatur.
192 Zu Parallelitäten und Unterschieden zwischen den Modellen von Herzberg und Kano vgl. Sauerwein (2000), S. 31 f.
193 Vgl. zur Beschreibung der Faktoren Sauerwein (2000), S. 25 ff.

Reliabilität und Validität des Modells sind in der Wissenschaft weitgehend bestätigt, problematisch ist die Tatsache, dass es bisher an einfach anzuwendenden Methoden fehlt die Zufriedenheitsfaktoren zu identifizieren.[194]

5.2.2.2 Klassifikation der IKZ – Erfolgsfaktoren nach Kano:

Die Anwendung des Kano-Modells bietet den Vorteil in der Differenzierung der Mussfaktoren (Basisfaktoren) und der Durchbruchsfaktoren (Leistungsfaktoren). Die Basisfaktoren stellen in diesem Sinne Erfolgsbarrieren für die interkommunale Zusammenarbeit dar. Ohne sie ist der Kooperationserfolg ausgeschlossen oder stark beeinträchtigt. Reiß unterscheidet zwischen Erfolgsfaktoren, Misserfolgsfaktoren, Erfolgsbarrieren und Misserfolgsbarrieren (Modell der Erfolgsdeterminanten).[195]

Zu den Basisfaktoren zählt die Mehrheit der Faktoren aus den Bereichen Struktur, gemeinsame Werte, Stil und Personen (soziale Kompetenz), also u. a. Zusammenpassen der Partner (struktureller und kultureller Fit), Anzahl der Partner, schriftlicher Vertrag, gegenseitiges Vertrauen, Kooperationskultur und Reifegrad der Partnerpersönlichkeiten. Diese Faktoren haben gemeinsam, dass sie keinen Wert an sich schaffen, sondern lediglich Voraussetzungen für eine leistungsfähige Zusammenarbeit darstellen.

Einen Grenzfall stellt die Win-Win Situation dar. Sie ist einerseits Voraussetzung, andererseits kann eine überdurchschnittlich attraktive interkommunale Zusammenarbeit einen Durchbruchsfaktor darstellen, der andere Faktoren kompensieren kann. Weitere Durchbruchsfaktoren sind die Qualität der Partner und die aufgabenfokussierte Organisation.

Die Begeisterungsfaktoren können besonders hohe, unerwartete Ausprägungen der Leistungs- und Basisfaktoren darstellen. Anzuführen sind besonders kommunikative und integrationsbegabte Partnerpersönlichkeiten, die die interkommunale Zusammenarbeit nach Innen zusammenhalten und zum Umfeld hin überdurchschnittlich gut kommunizieren.

5.2.3 Strategische Erfolgspositionen

5.2.3.1 SEP-Konzept:

Strategische Erfolgspositionen (SEP) sind durch den Aufbau von wichtigen und dominierenden Fähigkeiten bewusst geschaffene Voraussetzungen, die es der Unternehmung erlauben, im Vergleich zur Konkurrenz, längerfristig mit Produkten in Märkten überdurchschnittliche Ergebnisse zu erzielen“. SEP stellen somit die Grundlage des Unternehmenserfolgs dar.[196]

SEP können in Bezug auf jedes Nutzenpotential aufgebaut werden:[197] Bezogen auf das Marktpotential können SEP z. B. eine besonders gute Fähigkeit der Erkennung von Kundenbedürfnissen oder ein umfassendes Distributionsnetz darstellen. Bezogen auf das

---

[194] Vgl. Matzler et al. (2004), S. 317. Zu den untersuchten Methoden gehören die Critical Incident Technique (CIT), die Lob- und Beschwerdeanalyse, die „Kano-Methode“, die Regressionsanalyse mit Dummy-Variablen sowie das Importance Grid.

[195] Vgl. Reiß (2001), S. 19 f.

[196] Vgl. Pümpin (1992), S. 28.

[197] Vgl. Pümpin (1992), S. 31 f.

Technologiepotential kann es sich um eine besonders gute Beherrschung einer Schlüsseltechnologie handeln.

SEP entstehen nicht zufällig sondern bedürfen eines strukturierten Aufbaus und einer sorgfältigen Pflege und Nutzenüberprüfung.[198] Die Entscheidung für den Aufbau bestimmter SEP ist eine fundamental unternehmerische. Da SEP auf dem Wettbewerb überlegenen und nicht ohne weiteres nachahmbaren Fähigkeiten basieren, ist deren Aufbau mit erheblichen Ressourcen und einer Konzentration der Kräfte verbunden.

Das Konzept der strategischen Erfolgspositionen wurde von Pümpin entwickelt, der sich ab Anfang der achtziger Jahre mit der Thematik auseinandersetzte und das Modell später auch unter dynamischen Gesichtspunkten weiterentwickelte. Der Ansatz weist eine hohe Ähnlichkeit mit dem Konzept der Kernkompetenzen von Prahalad und Hamel aus den neunziger Jahren auf. Kernkompetenzen sind diejenigen Kompetenzen, die von besonderer strategischer Bedeutung für das Unternehmen sind, simultan den Aufbau mehrerer Erfolgspotentiale unterstützen und eine überlegene Leistung ermöglichen.[199]

5.2.3.2 Klassifikation der IKZ-Erfolgsfaktoren nach SEP:

Mit dem Konzept der strategischen Erfolgspositionen (SEP) kann verdeutlicht werden, dass sich die Erfolgspositionen oder Erfolgsfaktoren auf unterschiedlichen Ebenen in der interkommunalen Zusammenarbeit abspielen. In diesem Zusammenhang sollten unterschieden werden: erstens, SEP, die die Partner individuell aufbauen müssen; zweitens, SEP, die gemeinschaftlich mit dem Partner aufgebaut werden müssen sowie drittens, SEP, die an der Schnittstelle zum Umfeld notwendig sind. Die beiden erstgenannten SEP betreffen vor allem die Effizienz der interkommunalen Zusammenarbeit. Zum Erfolg sollte die Kooperation sowohl die effizienteste Organisationsform bilden als auch eine Koordination realisieren, die möglichst wenige Ressourcen bindet. Die letztgenannte SEP zielt, insbesondere auf die politischen Umfeldbedingungen gerichtet, auf die Effektivität der interkommunalen Zusammenarbeit ab. Nur wenn es für das Angebot der Kooperation auch interne und externe Abnehmer gibt, für die die Kooperation einen hohen Nutzen stiftet, wird die interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich sein.

Bespiele für wesentliche kooperationsinterne SEP stellen die Qualität der Partner und der Reifegrad der Partnerpersönlichkeiten dar. Zentrale kooperationsbezogene SEP sind die aufgabenfokussierte Organisation und fast alle oben angeführten Fähigkeiten. Die Wandlungskompetenz bzw. das Change Management ist im Sinne des „Grenzmanagements“ eher bei den umfeldbezogenen SEP zu sehen. Zu diesen gehört sicher auch eine gute Befriedigung der Kunden-(Bürger-)bedürfnisse.

5.2.4 Balanced Scorecard

Die Balanced Scorecard (BSC) stellt als „ausgewogener Berichtsbogen“[200] ein Werkzeug dar, auf dem die zentralen Kennzahlen des Unternehmens und ihre Entwicklung im Zeit-

---

198 Vgl. Pümpin (1992), S. 36 ff.
199 Vgl. Prahalad/Hamel (1990), S. 79 ff.
200 Vgl. Kaplan/Norton (1997), S. 10.

ablauf abgebildet werden. In aggregierter Form dient die BSC dem Top-Management vergleichbar wie das Cockpit eines Flugpiloten als Zentrale zur Unternehmenssteuerung.[201] Das Konzept der BSC wurde Anfang der 90iger Jahre von Robert Kaplan vor dem Hintergrund der Kritik an den traditionellen Kennzahlensystemen entwickelt.

Die Kennzahlen der BSC werden direkt aus der Unternehmensstrategie abgeleitet und spiegeln damit die zentralen Ziele der Unternehmung wieder. Für jede Kennzahl werden ambitionierte, aber erreichbare Vorgaben definiert, welche die Zielerreichung reflektieren.[202] Jede Kennzahl muss dabei durch unterstützende Maßnahmen beeinflussbar sein, wobei darauf zu achten ist, dass die Kennzahlen aufeinander abgestimmt sind und sich nicht widersprechen. Bei den Kennzahlen handelt sich um eine ausgewogene Auswahl der wichtigsten Zielgrößen, wobei neben finanzwirtschaftlichen auch kunden-, organisations-, und prozessspezifische Kennzahlen erhoben werden.[203] Damit wird sichergestellt dass neben Ergebniskennzahlen (vergangenheitsorientierten Kennzahlen) auch die Leistungstreiber (zeitlich vorlaufende Kennzahlen) gemessen werden.[204]

Bei der Kennzahlenerhebung handelt es sich nicht um eine einmalige Initiative sondern um einen umfassenden, fortlaufenden Managementprozess.[205] Im Rahmen eines Kreislaufprozesses werden zunächst die Ziele aus der Strategie abgeleitet und operationalisiert, d.h. handhabbar, mess- und steuerbar gemacht. Die Strategie und die zu erreichenden Soll-Größen werden daraufhin kommuniziert und durch Maßnahmen hinterlegt. Die Umsetzung der Maßnahmen und die Zielerreichung werden kontinuierlich gemessen. Die Führung nutzt das Feedback aus der Kennzahlenkontrolle schließlich für Anpassungen der Kennzahlen, der zugrunde liegenden Maßnahmen oder auch der Strategie und initiiert den Kreislauf von neuem.

Die BSC hat sich in der Praxis insbesondere bei Großunternehmen erfolgreich etabliert, wird aber auch zunehmend von Verwaltungen genutzt. Der Vorteil der Methode liegt vor allem darin, dass Führungskräfte und Mitarbeiter gezwungen werden, sich regelmäßig mit der strategischen Zielrichtung des Unternehmens zu befassen. Durch die Möglichkeit, die Scorecard z. B. auf den Funktionsbereich oder auf die Ebene der Führungskraft bzw. des Mitarbeiters herunter zu brechen und anzupassen, stellt die BSC ein universell einsetzbares Führungssystem dar.

Die BSC eignet sich nur begrenzt für die Erfolgsfaktorenforschung von interkommunaler Zusammenarbeit. Von einer Klassifikation in Anlehnung an das BSC-Konzept wird daher abgesehen. Zweckmäßiger erscheint es, das Konzept auf die Bedürfnisse der interkommunalen Zusammenarbeit anzupassen und in der Organisation als Werkzeug einzusetzen, mit dem die Kooperationsziele geplant, gesteuert und kontrolliert werden können.

---

[201] Vgl. Kaplan/Norton (1997), S. 1.
[202] Vgl. Kaplan/Norton (1997), S. 210.
[203] Zu den bereichspezifischen Kennzahlen vgl. Kaplan/Norton (1997), S. 46 ff.
[204] Vgl. Kaplan/Norton (1997), S. 30.
[205] Vgl. Kaplan/Norton (1997), S. 8 ff.

5.3 Schlussfolgerungen für die Sicherung von Erfolgsfaktoren

Die Untersuchung macht deutlich, dass es eine Vielzahl an Faktoren gibt, die den Erfolg einer interkommunalen Zusammenarbeit beeinflussen können. Die Ursache ist darin zu sehen, dass es sich bei der interkommunalen Zusammenarbeit politischer Gemeinden um eine besonders komplexe Form der Kooperation handelt.

Dabei ist der Katalog der Faktoren nicht nur länger als bspw. bei einer zwischenbetrieblichen Kooperation. Die Bedeutung aller Faktoren kann sich bedingt durch die Partner politische Gemeinden und die Komplexität der Beziehungsmöglichkeiten sehr unterscheiden.

Ob alle angeführten Faktoren erfüllt werden müssen, um erfolgreich zu sein, ist spezifisch und daher zu bezweifeln. Die Anforderungen an das Gelingen der Organisationsform wären schlichtweg zu hoch. In der Literatur wird häufig die Bedeutung der weichen Faktoren herausgestrichen, wobei einige sicher besser als Erfolgsbarrieren bzw. Basisfaktoren klassifiziert werden sollten. Bei Kooperationspartnern, die nicht zusammen passen und die nicht über den nötigen Reifegrad für die Kooperation verfügen, werden auch sehr attraktive Kooperationsmodelle scheitern.

Der Erfolg der interkommunalen Zusammenarbeit setzt sich letztendlich aus einer sehr individuellen Kombination effektivitäts- und effizienzspezifischer Faktoren zusammen, wobei die wesentlichen, generellen Misserfolgsfaktoren bzw. Erfolgsbarrieren zu vermeiden sind. Mit anderen Worten, auch in der interkommunalen Zusammenarbeit führen viele Wege zum Erfolg.

Wertung	Erfolgsfaktoren
1	Wechselseitiges Vertrauen als Kooperationsbasis
2	Positiver Kooperationssaldo für alle Beteiligten / „win-win-Situation“
3	Ziele der Kooperation frühzeitig bestimmen und formulieren
4	Kommunikation innerhalb der Kooperation
5	Wahl des/der Kooperationspartner(s)
6	Ähnlichkeit der Organisationskulturen
7	Kontinuierlich Ressourcen hoher Qualität in die Kooperation einbringen
8	Qualität und Intensität der Kooperation
9	Vertrauen als Erfolgsfaktor für die Kooperation
10	Unterschiedliches, sich ergänzendes Wissen der Partner
11	Gemeinsames Management und Controlling der Kooperation
12	Standort des/der Kooperationspartner(s)

5. Erfolgsfaktoren

Wertung	Erfolgsfaktoren
13	Commitment gegenüber dem/den Kooperationspartner(-n)
14	Kompetenz der Kooperationspartner
15	Vertrag als Kooperationsgrundlage
16	Kooperationseffiziente Organisationsform und partnerspezifische Anpassungen
17	Flexibilität bleibt erhalten

Quelle: Meyer/Lorenzen (2002), S. 190 adaptiert.

Abbildung 8: Erfolgsfaktoren der interkommunalen Zusammenarbeit

6. INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT IN KÄRNTEN

6.1 Studien „IKZ in Kärnten 2005 – 2008“[206]

Die Initiative für die Befragung der 132 Kärntner Gemeinden (AmtsleiterInnen) zur „Interkommunale Zusammenarbeit“ im Jahr 2005 beruht auf dem Kärntner Regierungsprogramm 2004, in welchem die Förderung Interkommunaler Zusammenarbeit als ein Schwerpunkt festgesetzt wurde. Im Jahr 2008 wurde eine weitere flächendeckende Umfrage (AmtsleiterInnen) vorgenommen. Ergänzt werden die Erhebungen 2005 und 2008 durch vertiefende Interviews mit Bürgermeistern und Amtsleitern von zwölf Gemeinden aus dem Jahr 2008.[207]

Die Daten wurden einerseits durch schriftliche Befragungen (2005 und 2008) und andererseits durch Interviews[208] (2008) erhoben (siehe Anhang). Das Ziel der Erhebungen, sowohl im Jahr 2005 als auch im Jahr 2008, war es die Sichtweise der Kärntner Gemeinden beziehungsweise ihre Rolle bei der interkommunalen Zusammenarbeit herauszufinden.

6.2 Ergebnisse der quantitativen Studien 2005 – 2008

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit Teilaspekten der Ergebnisse und Auswertungen der Studien 2005 und 2008. Zunächst wird dabei auf die Bereiche und Formen der Zusam-

---

[206] Am Beispiel Kärnten wird die Einstellung und Einschätzung der Bürgermeister und Amtsleiter hinsichtlich der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) dargestellt.

[207] Der Verfasser dankt Franziska Cecon, Nicole Knapp, Miriam Pucher und den Studierenden des 8. Semesters des Studienganges Public Management, FH Kärnten für die Unterstützung bei der Durchführung der Studie 2008.

[208] Es wurden jeweils der Bürgermeister und der Amtsleiter der Gemeinde befragt:
- Marktgemeinde Gurk (Amtsleiter: Werner Donis; Bürgermeister: Ing. Siegfried Kampl)
- Gemeinde St. Urban (Amtsleiter: Johann Scheiber; Bürgermeister: Dr. Hermann Huber)
- Stadtgemeinde Hermagor-Presseggersee (Amtsleiter: Kurt Thelesklaf; Bürgermeister: Vinzenz Rauscher)
- Gemeinde St. Stefan im Gailtal (Amtsleiter: Peter Sternig, Bürgermeister: Präs. Hans Ferlitsch)
- Gemeinde Hohenthurn (Amtsleiterin: Karin Martins; Bürgermeister: Ing. Florian Tschinderle)
- Stadt Villach (Magistratsdirektor: Dr. Hans Mainhart; Bürgermeister: Helmut Manzenreiter)
- Marktgemeinde Moosburg (Amtsleiter: Norbert Pichler; Bürgermeister: Johann Herbert Gaggl)
- Marktgemeinde Griffen (Amtsleiter: Mario Snobe; Bürgermeister: Josef Müller)
- Gemeinde Preitenegg (Amtsleiter: Ing. Werner Dohr; Bürgermeister: Franz Kogler)
- Stadt Klagenfurt (Magistratsdirektor: Dr. Peter Jost; Bürgermeister: Dkfm. Harald Scheucher)
- Stadtgemeinde Ferlach (Amtsleiterin: Petra Herzele; Bürgermeister: Ingo Appé)
- Marktgemeinde Arnoldstein (Amtsleiter: Siegfried Cesar; Bürgermeister: Erich Kessler).

Bei der Interviewform wurden stark strukturierte Befragungen gewählt, um einen möglichst einheitlichen Interviewablauf der Zweier-Studenten-Teams mit allen 24 Interviewpartnern zu gewährleisten. So sollten auch in weiterer Folge die Ergebnisse aus den einzelnen Befragungen möglichst vergleichbar sein. Aus diesem Grund wurde sowohl für Amtsleiter, als auch für Bürgermeister der gleiche Interviewleitfaden verwendet (siehe Anhang). In den Interviews, die für eine Gesprächsdauer von rund 30 – 40 Minuten konzipiert waren, wurden folgende Themenblöcke behandelt:
- Aktueller Stand der interkommunalen Zusammenarbeit
- Zielsetzungen und Erwartungen bei interkommunaler Zusammenarbeit
- Einschätzung und Erfahrungen mit interkommunaler Zusammenarbeit
- Veränderungen innerhalb der letzten drei Jahre
- Geplante Veränderungen und zukünftige Entwicklungen
- Persönliche Einstellung zu interkommunaler Zusammenarbeit.

menarbeit eingegangen, anschließend die Gründe und Zielsetzungen näher untersucht und schlussendlich die persönliche Einstellung der handelnden Akteure beleuchtet.

6.2.1 Vergleich der Aufgabenbereiche

Abbildung 9 zeigt wie viele Gemeinden prozentuell im jeweiligen Aufgabenbereich mindestens eine interkommunale Kooperation betreiben. So sind 90% der Kärntner Gemeinden an einer Kooperation im Bereich Abfallentsorgung, 86% im Bereich Tourismus und 84% im Bereich Abwasser beteiligt. Gerade die Kooperationen in den Bereichen Abfall und Abwasserentsorgung sind auf Grund gesetzlicher Vorgaben stark durch Verbände gekennzeichnet. Der Bereich Tourismus ist durch privatrechtliche und vertragliche Kooperationsformen geprägt.

Die Bereiche, in denen die Kärntner Gemeinden am wenigsten zusammenarbeiten, sind der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) (17%), Standesamt (17%) und Raumordnung (19%). Zu den sonstigen Kooperationsbereichen zählen: Bestattung, Naturparks, Sozialhilfeverbände und zentrale Beschaffung.

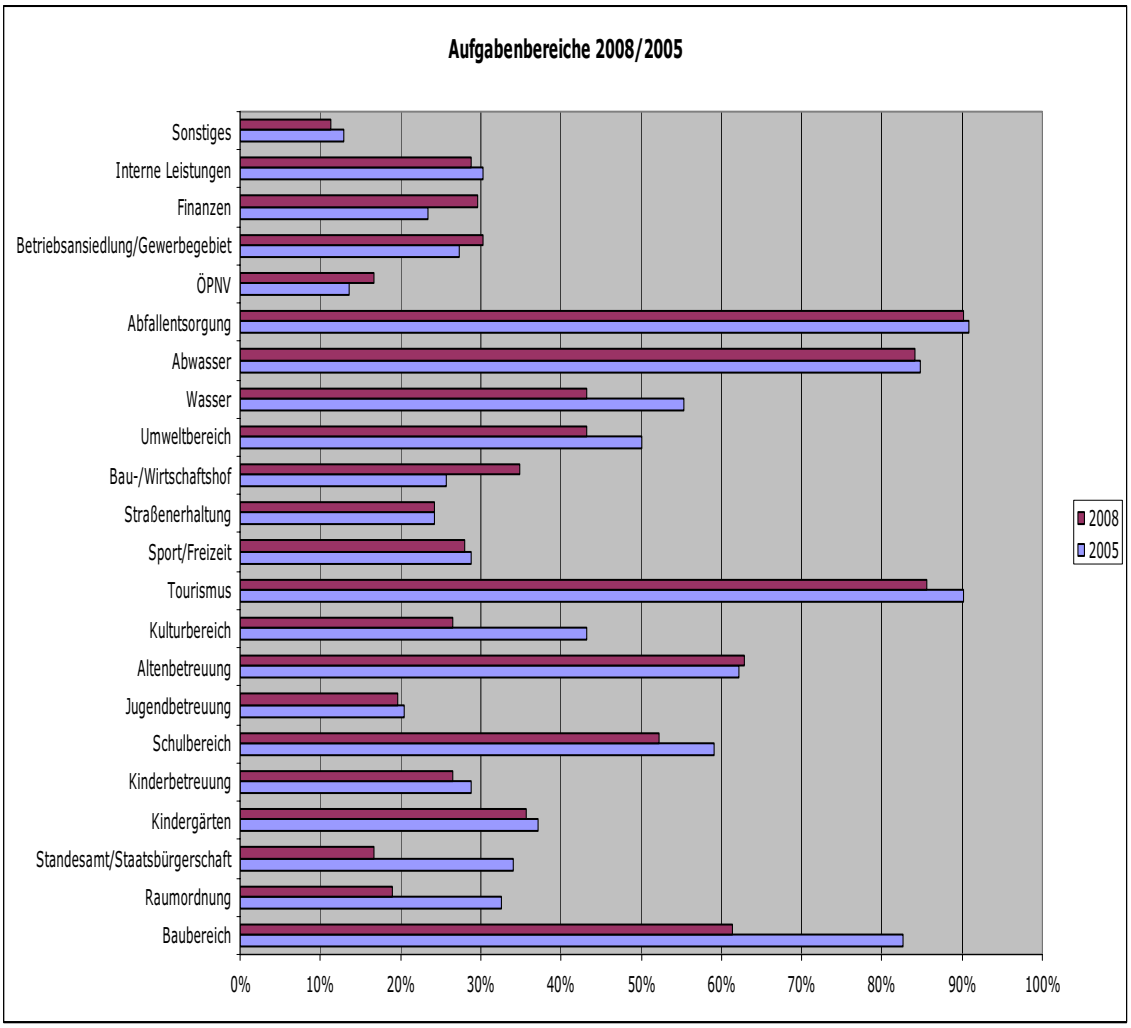


Abbildung 9: Vergleich Aufgabenbereiche 2005/2008

Hinsichtlich der unterschiedlichen Gemeindegrößenklassen (siehe Abbildung 10) lassen sich keine relevanten Unterschiede feststellen. Die Bereiche mit einer gesamt hohen Kooperationsdichte finden sich auch in den Auswertungen nach den jeweiligen Größenklassen an vorderer Stelle, die Aufgabenbereiche mit wenigen Kooperationen belegen auch in den größenmäßig differenzierten Darstellungen die letzten Plätze.

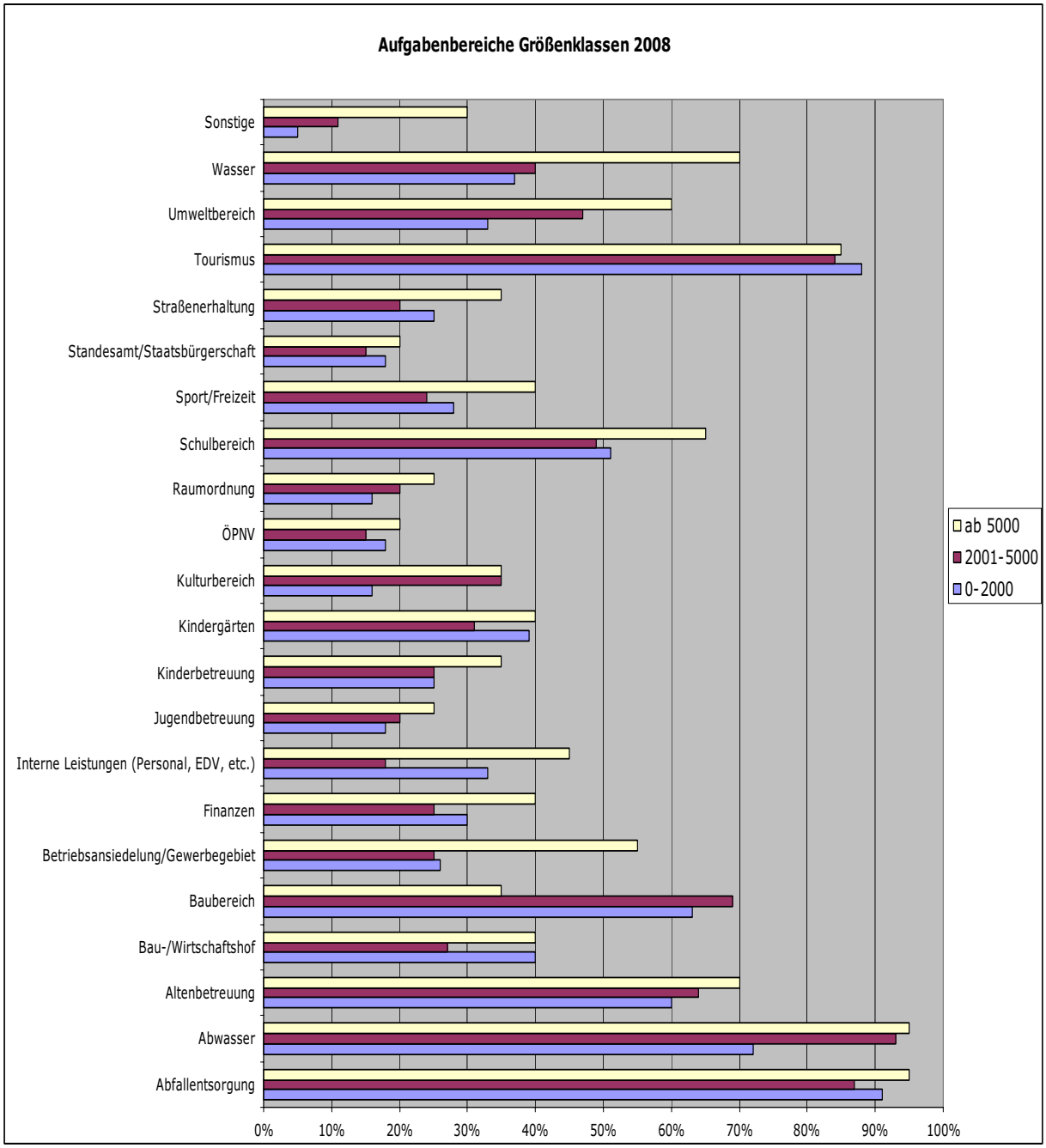


Abbildung 10: Aufgabenbereiche nach Größenklassen 2008

6.2.2 Vergleich der Kooperationsformen

Die Abbildung 11 zeigt die Tendenzen der Kärntner Gemeinden hinsichtlich der Kooperationsformen. In 31% der Fälle entscheiden sich die Gemeinden für eine informelle Kooperation. Lediglich 10% der Kooperationen sind Verwaltungsgemeinschaften. Der Vergleich zwischen 2005 und 2008 zeigt hier nur sehr geringe Unterschiede.

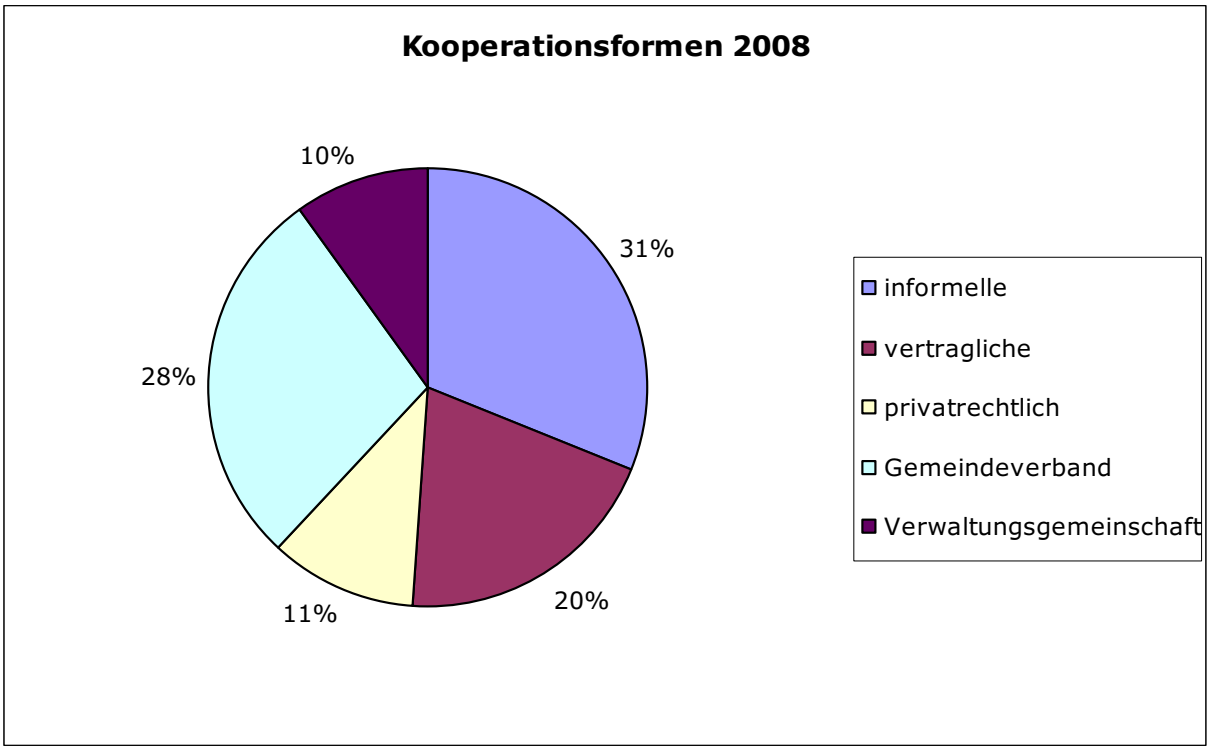


Abbildung 11: IKZ-Kooperationsformen 2008

6.2.3 Gründe und Zielsetzungen der Interkommunalen Zusammenarbeit

Um eine differenziertere Betrachtung vornehmen zu können wurden die Amtsleiter gebeten folgende Anlässe für Kooperationen in die Antwortkategorien sehr wichtig, eher wichtig, weniger wichtig, nicht wichtig und keine Angaben einzuteilen (siehe Abbildung 12):

- Nutzung von Fördermöglichkeiten
- Synergieeffekte
- Gesetzliche Regelungen
- Überwindung finanzieller Engpässe
- Einladung einer Nachbargemeinde.

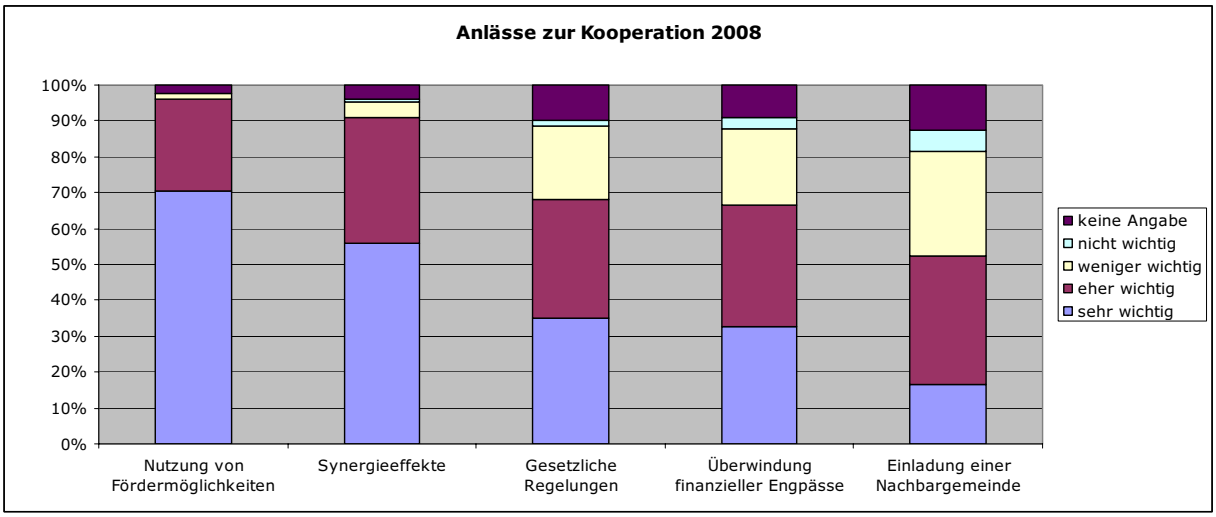


Abbildung 12: Anlässe für Kooperationen

Die Nutzung von Fördermöglichkeiten ist demnach der wichtigste Anlass, um eine Kooperation einzugehen. Den zweiten Rang belegt die Nutzung von Synergieeffekten, gefolgt von den gesetzlichen Regelungen und der Überwindung finanzieller Engpässe. Die geringste Bedeutung hat die „Einladung einer Nachbargemeinde".

6.2.4 Einschätzung des Erfolges von Interkommunaler Zusammenarbeit

Wie aus Abbildung 13 ersichtlich ist, geben zusammen 94% der Befragten an, interkommunale Zusammenarbeit sei Erfolg versprechend. Lediglich 4% sind der Meinung, dass interkommunale Zusammenarbeit eher nicht zu einem Erfolg führe und nur 2% der Ansicht, dass interkommunale Zusammenarbeit als nicht Erfolg versprechend anzusehen ist.

Fasst man „ja" und „eher ja" bzw. „nein" und „eher nein" zusammen ist der Vergleich mit der Umfrage aus dem Jahr 2005 möglich. Abbildung 14 zeigt hier eine Zustimmung von 94% im Jahr 2008, Abbildung 13 (Ist interkommunale Zusammenarbeit ein erfolgversprechender Ansatz? 2005) eine Zustimmung von 85% im Jahr 2005. Interkommunale Zusammenarbeit wird also immer mehr als erfolgreiches Instrument eingeschätzt.

6.3 Ergebnisse der qualitativen Erhebung 2008

6.3.1 Aufgabenbereiche und Kooperationsformen

Vergleicht man die Ergebnisse der quantitativen Studien mit der Interviewfrage, in welchen Bereichen Kooperationen besonders geeignet sind, lassen sich Korrelationen mit der Kooperationshäufigkeit erkennen. So wurden sowohl von den befragten Bürgermeistern als auch den Amtsleitern die Bereiche Abfallentsorgung, Abwasser und Tourismus häufig als positive Beispiele für interkommunale Zusammenarbeit genannt. Interessant ist allerdings, dass bei der Befragung auch dem Bereich Bauhof/Maschinen/Fuhrpark eine hohe Eignung zugesprochen wurde, jedoch nur 35 % der Gemeinden tatsächlich in diesem Bereich kooperieren.

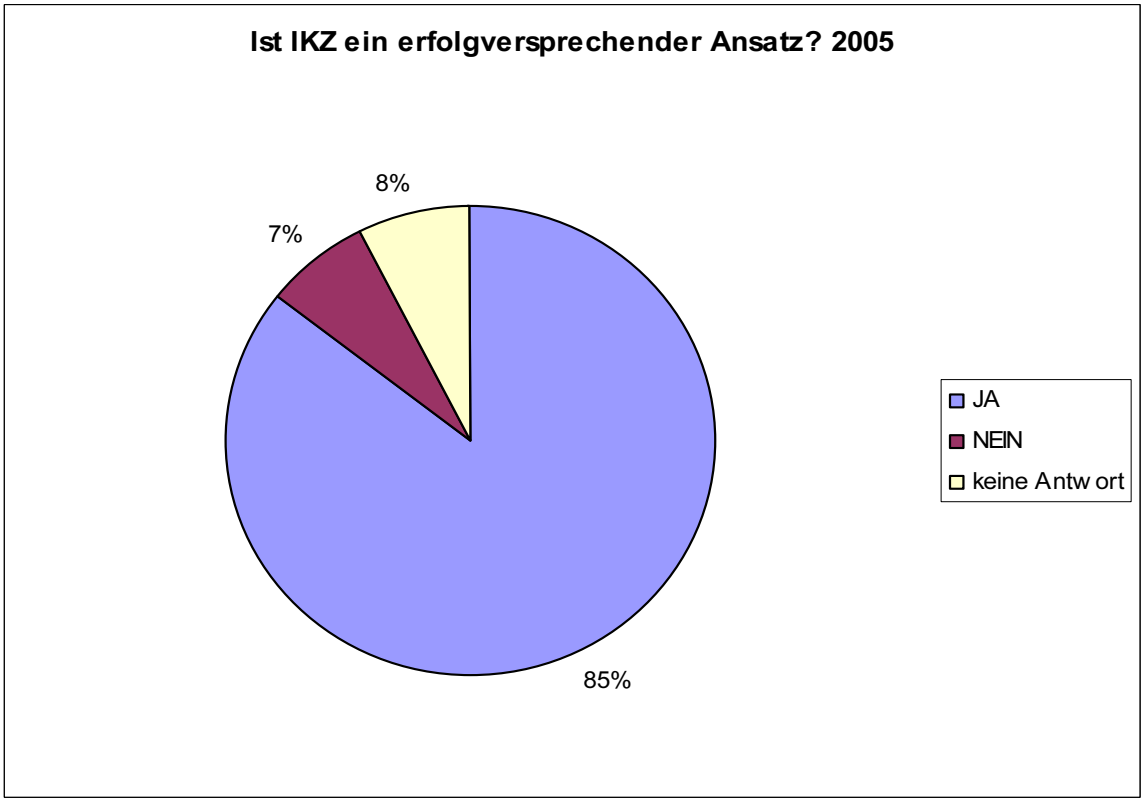


Abbildung 13: IKZ – ein erfolgversprechender Ansatz ? 2005

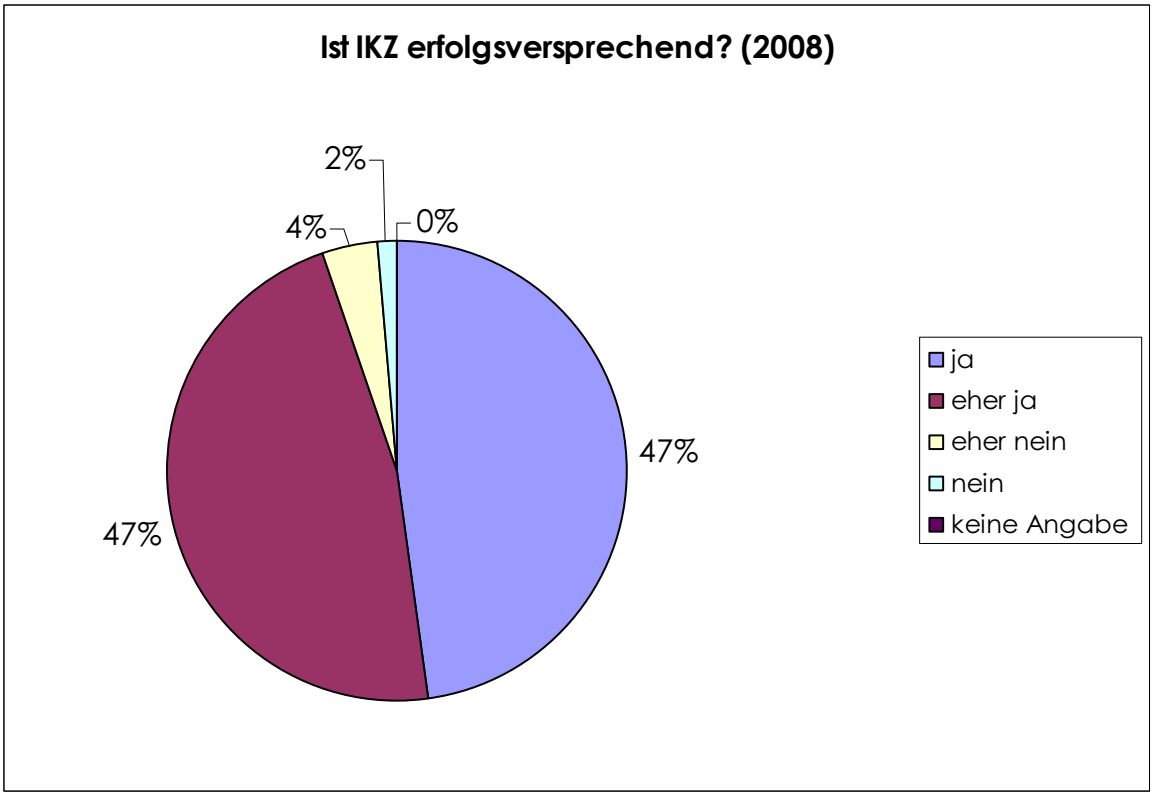


Abbildung 14: IKZ – ein erfolgversprechender Ansatz ? 2008

Obwohl die privatrechtlichen Kooperationen 2008 nur 11% der (Gesamt-)Kooperationen ausmachten, nannten die Bürgermeister in den Interviews, befragt nach der bewährtesten Kooperationsform, die privatrechtliche Form an erster Stelle. Der Gemeindeverband – nach den informellen Kooperationen die klar dominierende Kooperationsform – wird erst an zweiter Stelle genannt. Begründet wird dies mit der höheren Flexibilität der privatrechtlichen Kooperationsformen. Andererseits wird auch eine jahrelange Bewährung der Gemeindeverbände anerkannt. Anders ist die Situation bei den Amtsleitern, welche keine Kooperationsform speziell bevorzugen.

6.3.2 Ziele und Erwartungen

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass sowohl die befragten Bürgermeister als auch die Amtsleiter sowohl Kosteneinsparung als auch Kostenoptimierung als häufig verfolgte Ziele bei der Entscheidung für eine interkommunale Zusammenarbeit angeführt haben. Weitere wesentliche genannte Ziele sind bestmögliche Ressourcennutzung, Synergieeffekte, Effizienz und Image von Seiten der Bürgermeister und Synergieeffekte, Wirtschaftlichkeit und Auslastung der Maschinen/Geräte bei den Amtsleitern.

Sowohl die befragten Bürgermeister als auch Amtsleiter gaben an, dass ihre Erwartungen hinsichtlich interkommunaler Zusammenarbeit grundsätzlich erfüllt worden sind. Im Interview wurden die Bürgermeister und Amtsleiter nicht nur hinsichtlich der Erfüllung ihrer Erwartungen gefragt, sondern auch ganz generell zu Ihrer Einstellung gegenüber interkommunaler Zusammenarbeit. Dabei gaben sowohl die befragten Bürgermeister als auch Amtsleiter größtenteils an, positiv bis sehr positiv eingestellt zu sein.

Die Bürgermeister schätzen ihr Engagement in der interkommunalen Zusammenarbeit als hoch ein. Die Bereitschaft, sich in Zukunft in Projekten interkommunaler Zusammenarbeit verstärkt zu engagieren, ist da. Es wird jedoch auch angemerkt, dass auf Grund zahlreicher bestehender Verwaltungsaufgaben wenig Zeit zum Aufbau von interkommunaler Zusammenarbeit bleibt. Die Amtsleiter meinen sich soweit als möglich einzubringen, jedoch durch viele bereits bestehende Aufgaben ebenfalls wenig Zeit zum Aufbau von interkommunaler Zusammenarbeit zu haben.

6.3.3 Erfolgsfaktoren und Misserfolgsfaktoren

Im Bereich der förderlichen Faktoren für interkommunale Zusammenarbeit wurden sowohl seitens der Bürgermeister als auch der Amtsleiter als wichtigste erfolgversprechende Kräfte das gegenseitige Vertrauen sowie die Ehrlichkeit unter den Kooperationspartnern aufgezeigt. Ebenfalls förderlich sind die grundsätzliche Aufgeschlossenheit und Bereitschaft der Gemeinden, Kooperationen zu betreiben, sowie die Interkommunale Zusammenarbeit als Chance zur Weiterentwicklung der Gemeinden zu sehen. Ein weiterer Erfolgsfaktor ist die Fairness unter den kooperierenden Gemeinden sowie die Gleichberechtigung aller Partner, damit sich keiner, vor allem nicht die kleineren Partner, unterdrückt bzw. benachteiligt fühlen. Als weitere nützliche Faktoren wurden die ausreichende Kommunikation unter den Partnern und die Transparenz von Gemeinschaftsprojekten genannt.

In den Befragungen wurde auch festgestellt, dass es einige unterschiedliche Sichtweisen der Bürgermeister und Amtsleiter bezüglich der Erfolgsfaktoren gibt. Während die befragten Bürgermeister die Nutzung von Synergien, die Zufriedenstellung der Bürger mit den Leistungen der Gemeinden sowie politische Interessen als förderliche Faktoren hervorhoben, wurde im Bereich der Amtsleiter die Weiterentwicklung der Beteiligten, vor allem im juristischen und im technischen Bereich, als positiver Effekt genannt (siehe Abbildung 15).

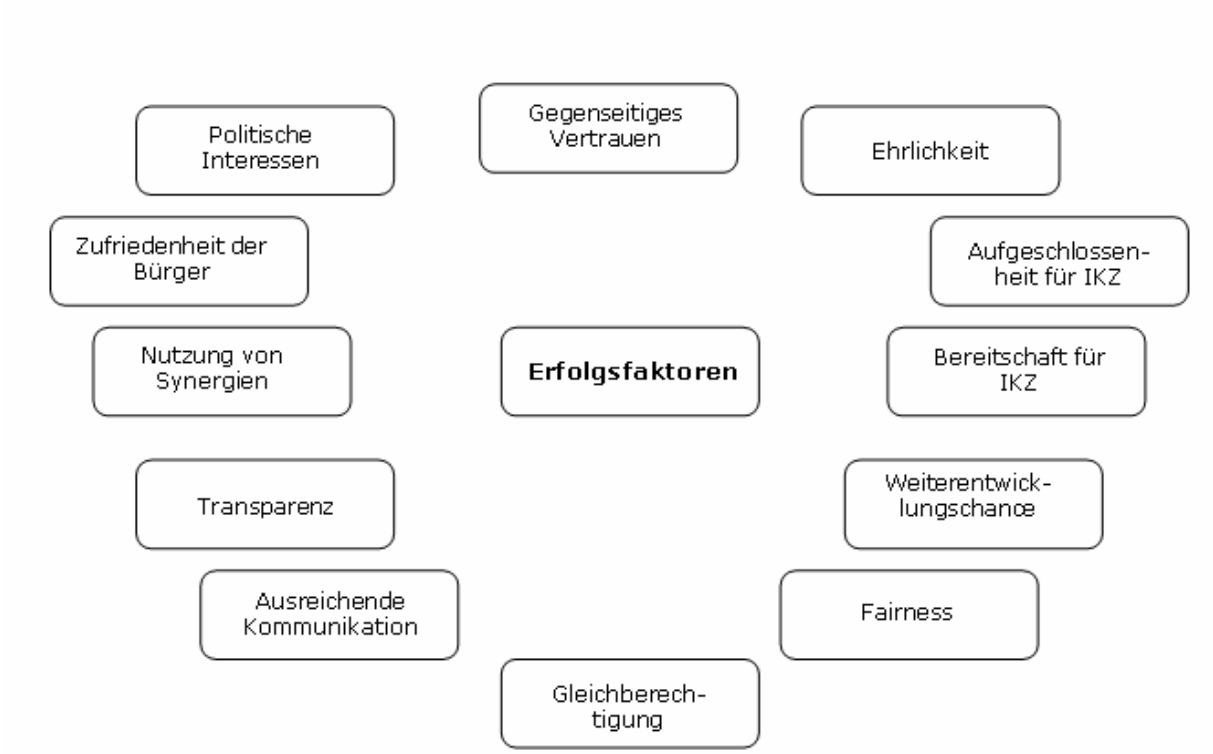


Abbildung 15: Erfolgsfaktoren der IKZ

Bei den hinderlichen Faktoren wurde bei den qualitativen Befragungen sowohl seitens der Politik als auch der Verwaltung mehrheitlich betont, dass das so genannte „Kirchturmdenken“ in den Gemeinden noch stark vorhanden sei und diese eigennützige und konkurrierende Denkweise vielfach bei der Durchführung von interkommunaler Zusammenarbeit sehr hinderlich sei. Vor allem bei den kleineren Gemeinden ist der Gedanke an einen „Untergang der Gemeinde“ im Zuge eines interkommunalen Projektes stark vorhanden. Als weitere Misserfolgsfaktoren bei der gemeinsamen Leistungserbringung wurden das mangelnde Verständnis für Kooperationen, fehlendes Vertrauen zu Kooperationspartnern sowie Missgunst und Neid gegenüber anderen Gemeinden genannt. Es gibt jedoch nicht nur nachteilige Faktoren zwischen den Gemeinden selbst. Komplizierte und hinderliche gesetzliche Regelungen, welche für Personen ohne juristisches Fachwissen schwer verständlich sind, mangelnde Konsequenz und Kontinuität der Verantwortlichen bei der Durchführung von Kooperationen sowie eine fehlende Akzeptanz bezüglich interkommunaler Zusammenarbeit bei der Bevölkerung durch schlechte

Kommunikation nach außen wurden ebenfalls als hemmende Faktoren auf beiden Seiten genannt (siehe Abbildung 16).

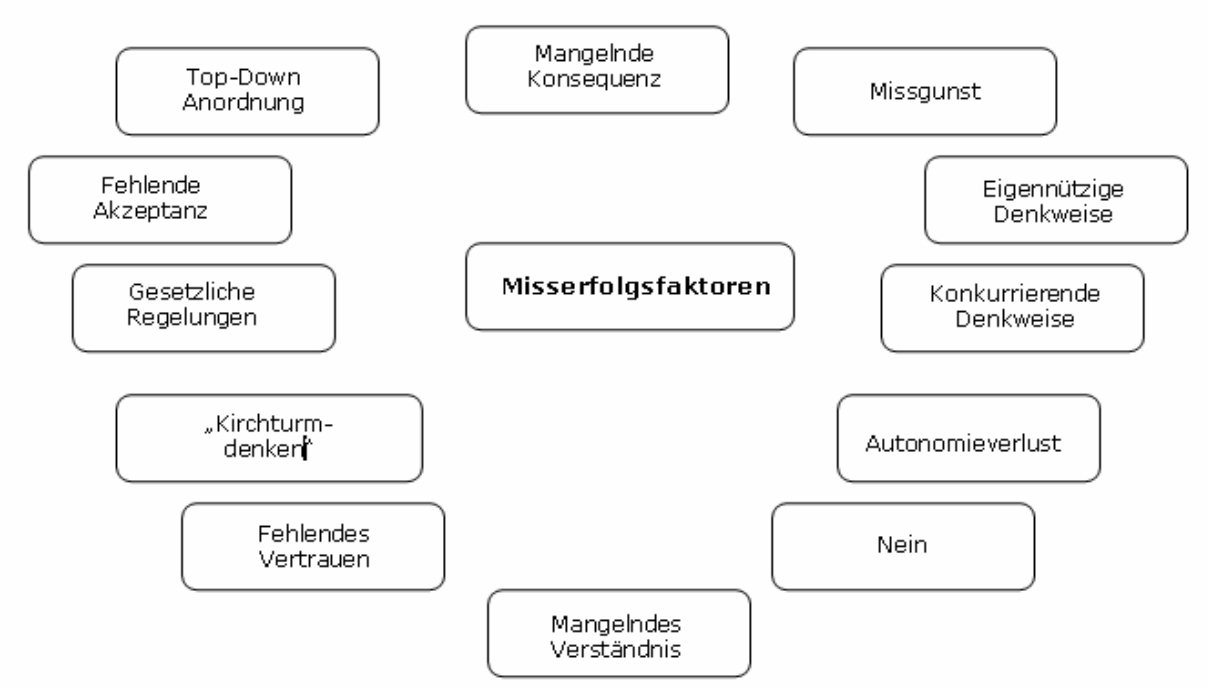


Abbildung 16: Misserfolgsfaktoren der IKZ

Das Spektrum bei den hinderlichen Faktoren zur Durchführung von interkommunaler Zusammenarbeit ist breit, wobei die Meinungen der Bürgermeister und Amtsleiter weitgehend übereinstimmen. Hervorzuheben ist jedoch, dass die Bürgermeister Top-Down-Anordnungen zur Durchführung von interkommunaler Zusammenarbeit sehr negativ bewerten.

6.3.4 Grenzen und gewünschte Unterstützung

Die politische Ebene sieht bei der ausschließlichen Verfolgung von gemeindeinternen Interessen, zum Beispiel bei eigennützigen Denkweisen in den einzelnen Gemeinden sowie in Feldern, in denen wettbewerbsähnliche Zustände herrschen die Schranken beim Aufbau von interkommunaler Zusammenarbeit. Auch wenn zwischen dem Bürgermeister und dem Amtsleiter Kommunikationsprobleme vorhanden sind und kein Konsens zwischen den Verantwortlichen gefunden wird, kann dies ein Ende für die Interkommunale Zusammenarbeit bedeuten.

Die Verwaltung sieht die Barrieren beim Aufbau von interkommunaler Zusammenarbeit eher dort, wo innerverwaltungstechnische Aufgaben, wo beispielsweise Personalfragen, usw. berührt werden. Des Weiteren stößt eine interkommunale Zusammenarbeit an ihre Grenzen, wenn Gemeinden mit der Erfüllung ihrer Aufgaben innerhalb der Partnerschaft überfordert werden oder aber auch, wenn der direkte Bürgerkontakt der einzelnen kooperierenden Gemeinden gefährdet ist und das Bürgerservice an Bedeutung verliert.

Erwähnenswert sind jedoch auch einige Grenzen, die auf beiden Seiten angeführt wurden, bspw. wenn außergewöhnliche Größenunterschiede zwischen den kooperierenden Gemeinden bestehen, zu viele kleine Gemeinden kooperieren oder eine Kooperation zu klein strukturiert ist. Wenn die Angst vor dem Verlust der Eigenständigkeit vor allem bei kleinen Gemeinden zu groß ist oder Bedenken über den Verlust von Arbeitsplätzen vorherrschen, stößt eine Partnerschaft ebenfalls an ihre Grenzen. Wenn sich aus interkommunaler Zusammenarbeit politische Machtspiele entwickeln bzw. der politische Einfluss bei Entscheidungen in der Gemeinschaft zu groß wird, leidet die interkommunale Zusammenarbeit darunter.

Im Gegensatz dazu sind einige Personen sowohl auf Politik- als auch auf Verwaltungsebene der Meinung, dass es keine Grenzen bei interkommunaler Zusammenarbeit gibt, weil man in fast allen gemeindlichen Bereichen kooperieren kann, vorausgesetzt dass durch die Kooperation ein entsprechender Nutzen für die beteiligten Partner vorhanden ist.

Die Ergebnisse der gewünschten Unterstützung seitens der Gemeinden stützen sich sowohl auf die quantitativen Erhebungen aller 132 Kärntner Gemeinden als auch auf die qualitativen Interviews der zwölf Bürgermeister und Amtsleiter. Die Mehrheit der befragten Gemeinden steht dem Umfang und der Qualität der Unterstützung vom Land bzw. Bund positiv gegenüber. Nichtsdestotrotz wünschen sich 59% der Gemeinden mehr praktische Beispiele sowie mehr individuelle und auf die gemeindespezifischen Rahmenbedingungen zugeschnittene Beratungen.

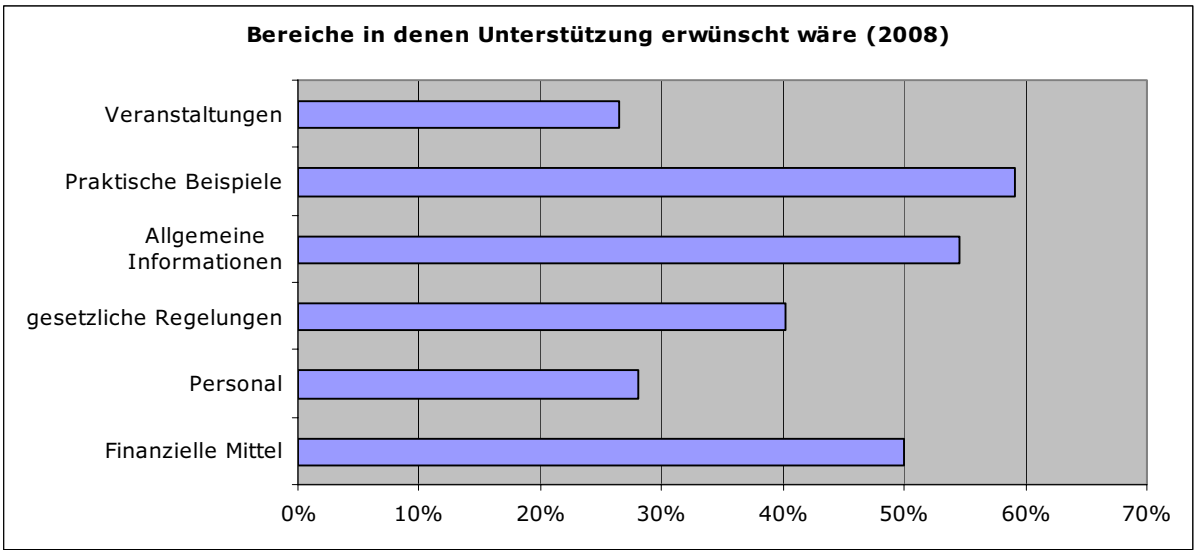


Abbildung 17: Gewünschte Unterstützung für IKZ

Außerdem sind – und somit auf Platz zwei – allgemeine Informationen zum Thema interkommunale Zusammenarbeit gefragt. Es sollte jedoch darauf Bedacht genommen werden, dass diese kurz und prägnant abgefasst werden, da die zeitlichen und personellen Ressourcen in den Gemeinden begrenzt sind. Weiters fordert jede zweite Gemeinde mehr finanzielle Mittel, wobei dieses Bedürfnis vorwiegend von kleinen Gemeinden

(0 – 2000 Einwohner) und großen Gemeinden (ab 5001 Einwohner) mit 61% beziehungsweise 52% genannt wurde. Mittelgroße Gemeinden (2001 – 5000 Einwohner) haben der monetären Unterstützung mit 38 % weniger Bedeutung beigemessen.

Auf Platz vier findet sich – mit 40% – das Anliegen nach mehr Unterstützung durch gesetzliche Regelungen wieder. Dieser Aspekt wurde von den Amtsleitern und auch von den Bürgermeistern gefordert. Die Bandbreite der Vorschläge reicht in diesem Fall von Vereinfachung, Reduzierung und Überarbeitung von Gesetzen bis hin zur Einrichtung eines Beraterpools auf Landesebene. Die Durchführung von Veranstaltungen zum Thema „Interkommunale Zusammenarbeit“ hat für die Kärntner Gemeinden nur eine nachrangige Bedeutung, wobei das Interesse mit zunehmender Einwohnerzahl steigt.

Im Zuge der qualitativen Interviews wurde weiters angemerkt, dass vernünftige Konzepte und Impulse des Landes und ein Anreizsystem für Ideen betreffend interkommunale Zusammenarbeit wünschenswert wären. Außerdem sollte eine Förderung von interkommunaler Zusammenarbeit über die Landesgrenzen hinaus erfolgen. Ein Viertel der befragten Bürgermeister hat überdies das Anliegen unterbreitet, dass – im Falle einer Einführung von interkommunaler Zusammenarbeit – vorhandene Institutionen genutzt und keine zusätzlichen Verwaltungseinheiten geschaffen werden sollten.

7. RESÜMEE (ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN)

Die Zusammenarbeit von zwei oder mehreren Gemeinden zur gemeinsamen (wirtschaftlicheren) Erbringung von (Gemeinde-)Leistungen ist ein etabliertes und erfolgreiches Organisationsmodell. Sei es, dass eine Gemeinde Leistungen für andere erbringt, mehrere Gemeinden zusammen die Leistungen erstellen oder einer juristischen Person (z. B. Gemeindeverband) die Aufgabe übertragen wird. Das Ziel interkommunaler Zusammenarbeit ist die Sicherung einer effektiven und effizienten Leistungserbringung für die Bürger. Mit (erfolgreicher) interkommunaler Zusammenarbeit können entweder die Kosten bei gleich bleibender Quantität und Qualität gesenkt oder Quantität und Qualität der Leistungen bei gleich bleibenden Kosten gesteigert werden. Gerade in den letzten Jahren hat das Thema interkommunale Zusammenarbeit angesichts zunehmender Finanznot, verstärkten (Standort-)Wettbewerbes und höherer Anforderungen der Leistungsabnehmer an Dynamik gewonnen. Der Entschluss zur interkommunalen Zusammenarbeit ist eine strategische Organisationsentscheidung. Entscheidender Erfolgsfaktor und zentraler Motor der interkommunalen Zusammenarbeit ist die aktive Unterstützung durch die Gemeindepolitik und Verwaltungsführung.

Dabei basiert Kooperation auf der Annahme, dass ein integriertes (interkommunales) Handlungssystem im Vergleich zu fragmentierten Strukturen handlungsfähiger ist. Interkommunale Zusammenarbeit ist damit eine Antwort auf eine unwirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung oder gar einen Aufgabenverzicht. Alternativen sind Änderungen der Aufgabenwahrnehmung (Wegfall oder Übertragung der Aufgabe auf eine höhere Staatsebene) und territoriale Reformen. Auch wenn der interkommunalen Zusammenarbeit wegen ihrer nur mittelbaren Repräsentanz der Bürger in den Organen (Mediatisierung) ein Demokratiedefizit vorgeworfen wird, stellt sie gegenüber der Abgabe der Aufgabe bzw. einer Gemeindegebietsreform das demokratiepolitisch bessere Instrument dar.

Die (interkommunale) Kooperation ist nach Hoßfeld[209] ein gemeinsames Wagnis jedoch auch eine gemeinsame Chance. Kooperationen sind ein zwar chancen- aber auch risikoreiches Instrument von Aktivitäten, deren Probleme in konzentrierter Form das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Ziele, Systeme und Kulturen reflektieren.

Interkommunale Zusammenarbeit gilt in der heutigen Gemeindepraxis[210] als einer der wichtigsten Handlungsansätze für Reformen auf Gemeindeebene und insbesondere die empirischen Ergebnisse der Untersuchungen von 2005 und 2008 zeigen ihren hohen Stellenwert (94% der Amtsleiter halten IKZ für einen erfolgversprechenden Ansatz). Zugrunde liegt den Untersuchungen die Prämisse, dass interkommunale Zusammenarbeit freiwillig erfolgen soll und sich staatliche Steuerung (zunächst) auf das Setzen von

[209] Vgl. Hoßfeld (2004), S. 54 ff.
[210] Vgl. z. B. Regierungsprogramm für Kärnten (2009), S. 14 f.

Rahmenbedingungen zu beschränken hat, die ein Zusammenwirken bis hin zur institutionellen Integration befördern.

Obwohl die Gliederung der gemeindlichen Gebietskörperschaften ursprünglich so gedacht war, das sie sich selbst genügen, erweist sich interkommunale Zusammenarbeit in der Praxis immer mehr als nahe liegend oder sogar notwendig. In der Vergangenheit hielten die Gemeinden – mit Ausnahme der traditionellen Bereiche der Zusammenarbeit[211] – an ihren Zuständigkeiten fest und bestanden auf die eigenständige Erfüllung durch die eigene Verwaltung. Mittlerweile unterliegt diese Haltung einem grundlegenden Wandel. Verursacht wurde dieser Wandel durch die angespannte Haushaltslage der Gemeinden, den zunehmenden (Standort-)Wettbewerb, die raumordnungspolitischen und finanzwirtschaftlichen Probleme der Stadt-Umland Problematik (Zersiedelung, Verkehr, parasitärer Speckgürtel), die demographischen Entwicklungen und die Zunahme an gemeindlichen Aufgaben. Im Mittelpunkt des Interesses steht daher die effektive und effiziente Wahrnehmung der gemeindlichen Aufgaben.

Die Untersuchungen zeigen für Kärnten, dass in vielen Aufgabenbereichen[212] bereits erfolgreiche Kooperationen bestehen, vor allem in der Abfallentsorgung, im Tourismus und im Bereich Abwasserbeseitigung. Für die Zukunft ist mit einem Ausbau insbesondere in den Aufgabenbereichen Betriebsansiedlung, interkommunale Wirtschaftsregionen mit Finanzausgleich und im Bereich interne Leistungen (back office: Rechnungswesen, Gehaltsverrechnung, Beschaffung, Buchhaltung u.a.) zu rechnen. Eine verstärkte Zusammenarbeit wird auch in den Bereichen Raumordnung, Schule, Kindergarten, Infrastrukturen, Ver- und Entsorgung, Strassen, Wirtschaftshöfe, Soziale Wohlfahrt, Beschaffung, Wirtschaftsförderung, Informationstechnologien und Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) notwendig sein.

Der Umstand, dass man sich in der interkommunalen Zusammenarbeit nach wie vor auf eher punktuelle und thematisch abgeschlossene Projekte beschränkt, verweist auf ein eher enges, primär technisches und im Kern additives Verständnis der interkommunalen Zusammenarbeit. Daher sollte das Tätigkeitsspektrum der interkommunalen Zusammenarbeit verstärkt auf multithematische Bereiche erweitert werden. Gerade die positiven Erfahrungen und die allgemein beobachtbare Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit lassen es lohneswert erscheinen, die bisherige Praxis um Ansätze einer bereichsübergreifenden und in der Perspektive offeneren Zusammenarbeit zu ergänzen bzw. sie in eine umfassende Zusammenarbeitspolitik überzuführen. Etwaigen Widerständen, wie sie zum Beispiel aus einem befürchteten Gestaltungs- und Autonomieverlust erwachsen, wäre mit dem Hinweis darauf zu begegnen, dass finanzielle Sachzwänge und ein zu verzeichnendes quantitatives und qualitatives Aufgabenwachstum innerhalb der gegebenen Strukturen anders kaum wirtschaftlich zu bewältigen sei – damit ist interkommunale Zusammenarbeit eine Notwendigkeit. Gerade angesichts des von den Gemeinden immer wieder betonten Freiwilligkeitsprinzips käme einer effektiveren und offeneren Kooperationsbereitschaft besondere Bedeutung zu. Beispielsweise wird

---

[211] Z. B. Schulgemeindeverbände, Sozialhilfeverbände, Wasserverbände, Verwaltungsgemeinschaften.
[212] Vgl. Abbildungen 9 und 10.

diese Zielsetzung von den Gemeinden und der Kärntner Landesregierung mit der Etablierung interkommunaler Wirtschaftsregionen – mit gemeinsamer Standort- und Wirtschaftspolitik und interkommunalem Finanzausgleich – engagiert verfolgt.

Doch Schwierigkeiten wie das klassische „Kirchturmdenken" der Gemeinden, sowie die Furcht insbesondere der finanz- und einwohnerschwächeren Gemeinden ihre Interessen gegenüber größeren Partnern zu wenig durchsetzen zu können und die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen für umfassende Kooperationen, gilt es noch zu bewältigen. Die Herausforderung dabei ist die Beherrschung des Egoismus durch Solidarität im übergeordneten Interesse der Gemeinschaft.

Die wichtigsten erfolgversprechenden Kräfte sind aber das gegenseitige Vertrauen sowie die Aufgeschlossenheit und Bereitschaft der Gemeinden, Kooperationen zu betreiben und die interkommunale Zusammenarbeit als Chance zur Weiterentwicklung ihrer Gemeinden zu sehen. Die Gemeinden stehen vor immer größeren Herausforderungen und müssen aus eigener Kraft geeignete Maßnahmen setzen um ihre Zukunft zu sichern. Vor allem für kleinere und finanzschwächere Gemeinden – welche erheblich schwerer an notwendige Ressourcen kommen – kann mittelfristig das Motto nur lauten: „Gemeinsam sind wir stärker".

Welche Möglichkeiten haben Gemeinden nun, wenn sie sich mit dem Thema „Interkommunale Zusammenarbeit" beschäftigen:

- Für Gemeinden, die bislang nicht oder kaum kooperiert haben, ist es wichtig, einen Einstieg zu finden und Erfahrungen zu sammeln. Hier bieten sich z. B. Best-Practice-Modelle[213] an, die zeigen, wie erfolgreiche Projekte umgesetzt worden sind.
- Gemeinden, die bereits in mehreren Bereichen mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten, sollten hingegen überprüfen, in welchen Bereichen sich weitere Kooperationen realisieren lassen.
- Gemeinden, die bereits in vielen Bereichen kooperieren, stehen vor einer anderen Herausforderung: Für sie geht es darum, ihre bestehenden Kooperationen zu überprüfen, ob sie den ursprünglichen Zielen noch entsprechen bzw. ob die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Zusammenarbeit noch gewährleistet ist.

Mit der interkommunalen Zusammenarbeit sind auch Risiken verbunden, wie unterschiedliche Leistungsbereitschaft der beteiligten Gemeinden oder nicht ausreichende Vereinbarungen und Verträge. Hier gilt es in Zukunft Überzeugungs- und Informationsarbeit zu leisten, damit diese Risiken minimiert werden können. Als Beispiel hiefür können Leitfäden und Vertragsmuster genannt werden.

Um interkommunale Zusammenarbeit in Zukunft für die Gemeinden zu erleichtern und zu verbessern, werden im Folgenden einige Lösungsansätze vorgestellt:

- Zu den Organisationsformen: Aus der Befragung der Kärntner Gemeinden hat sich ergeben, dass die Verwaltungsgemeinschaft nur eingeschränkt für Projekte im Be-

[213] Vgl. www.ktn.gv.at (Innovationsbörse); www.verwaltungskooperation.at (Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum – KDZ).

reich der interkommunalen Zusammenarbeit genutzt wird. Verwaltungsgemeinschaften besitzen keine (oder nur eine eingeschränkte) eigene Rechtspersönlichkeit, daher wäre es sinnvoll die rechtlichen Grundlagen (Gemeindeordnungen) zu überarbeiten.

- Erstellung eines IKZ-Leitfadens: Die Erstellung eines Leitfadens würde den Gemeinden komprimierte Informationen und Anleitungen bieten.
- Schaffen von erfolgreichen Pilotprojekten: Als Anreize für andere Gemeinden, den erfolgreichen Projekten zu folgen und eigene Ideen umzusetzen.
- Schaffen von massiven Anreizen und Fördermöglichkeiten für Gemeinden, die interkommunale Zusammenarbeit betreiben wollen und innovative Ideen haben.
- Intensive Aufklärungsarbeit leisten und versuchen Misstrauen zu senken (Vertrauen durch Information).
- IKZ-Koordinationsmechanismen (bestehende Kooperationsstrukturen) stärken.
- Interkommunale Wirtschaftsregionen etablieren und damit im Standortwettbewerb bestehen.
- Schaffen von Bewusstsein auf der persönlichen und psychologischen Ebene der Partnergemeinden (Politiker, Verwaltung, Bürger).
- Für die einzelnen Leistungen der Gemeinden (Produkte) ist die jeweils optimale (interkommunale?) Erstellungsform in Bezug auf Preise und Leistungsumfang bzw. -qualität zu wählen.
- Deutlich machen, dass viele Aufgaben, zum Teil schon seit Jahrzehnten im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit erfüllt werden. Diese umfassen Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungsbereiches, hoheitliche Agenden und Aufgaben im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung. Sie betreffen Aufgaben im Bereich der Leistungs- und Ordnungsverwaltung sowie im Bereich der planenden Verwaltung.

Die sich drastisch ändernden Rahmenbedingungen bewirken, dass sich die Aufgaben und Schwerpunkte für die Politik und Verwaltung ändern und damit wird die Handlungsalternative interkommunale Zusammenarbeit in Zukunft noch mehr an Bedeutung gewinnen. Die interkommunale Zusammenarbeit in regionalen (Wirtschafts-)Räumen stellt eine innovative Antwort auf den steigenden Effizienzdruck dar, denn damit werden keine Leistungen für die Bürger eingestellt, sondern (nur) neu strukturiert. Der Effizienzdruck, angetrieben insbesondere durch die Finanzkrise und die Erwartungen der Wirtschaft von einheitlichen, effizienten und schlanken Lösungen gerät zunehmend in Konflikt mit Werten wie Bürgernähe, Partizipation und Subsidiarität. Insbesondere stellt sich die Frage, ob territoriale Reformen besser geeignet sind dem Effizienz- und Effektivitätsdruck standzuhalten.

Die wesentlichen Chancen der interkommunalen Zusammenarbeit bestehen im effizienteren Ressourceneinsatz, der Bündelung von Fach- und Ressourcenkompetenzen, dem gemeinsamen Auftreten, sowie im Erhalt oder der Steigerung der Produkt- und Ser-

vicequalität der Gemeindeleistungen, insbesondere durch die Nutzung von Größen- (economies of scales)[214] und Spezialisierungsvorteilen (Synergieeffekte). Damit sich die Gemeinden für eine interkommunale Zusammenarbeit entscheiden, ihre bestehenden Kooperationen aufrechterhalten und sich auch auf neue einlassen, müssen vom Bund (Finanzausgleich) und Land (Anreizförderung) Strategien gesetzt werden, um die Zusammenarbeit für die Gemeinden attraktiver zu machen.

Die Unterstützung der interkommunalen Zusammenarbeit durch das Land kann in Hinblick auf rechtliche, finanzielle und organisatorische Rahmenbedingungen erfolgen. Interkommunale Zusammenarbeit kann durch gesetzliche Vorschriften gefördert, aber auch gefordert werden. Es sollten auch organisatorische Anreize geschaffen werden, damit politisch-administrative Barrieren für Kooperationen möglichst beseitigt werden. Im Bereich der finanziellen Rahmenbedingungen sollten vor allem finanzielle Anreize in Form von Zuschüssen, die für die Gemeinden bei der Abwicklung von Kooperationsprojekten zur Verfügung stehen, geschaffen werden. Die Bereitstellung finanzieller Mittel wirkt als positiver Motivationsfaktor.

Aber auch Plattformen[215] mit Informationen über gemeindeübergreifende Kooperationsmöglichkeiten, bereits erfolgreiche Pilotgemeinden sowie das Aufzeigen von Best-Practice-Modellen stellen einen wichtigen Ansatzpunkt dar. Städte und Gemeinden können sich auf diesen Plattformen über bereits realisierte Projekte informieren und die Informationen für die eigenen Projekte nutzen. Dies hat den Vorteil, dass sie unter Umständen auch aus Fehlschlägen lernen und so Planungs- und Entwicklungskosten reduzieren können.

Interkommunale Zusammenarbeit ist ein komplexer und langfristiger Prozess, der neben den Menschen, die in den Gemeinden leben und arbeiten auch die vorhandenen öffentlichen und privaten Einrichtungen, den rechtlichen und Planungsrahmen sowie die natürliche Umgebung betrifft. Die Gemeinden brauchen eine langfristig angelegte strategische Vision der interkommunalen Zusammenarbeit um die vielen kritischen Erfolgsfaktoren optimieren zu können. Dies erfordert ein integriertes, bereichsübergreifendes Konzept sowie eine klar definierte Langzeitstrategie, einen Aktionsplan und eine kritische Masse für die Finanzierung.

Die gegenständlichen empirischen Studien aus Kärnten zeigen, dass vor allem die klare Definition von Zielen der interkommunalen Zusammenarbeit, die regelmäßige interne und externe Kommunikation sowie das Management des Kooperationsprozesses und die Unterstützung durch die Spitzen der Politik und der Verwaltung (Interkommunale Zusammenarbeit ist eine strategische Organisationsentscheidung und damit Chefsache!) von erfolgskritischer Bedeutung sind. Die langfristige Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden ist damit zentrales Thema der klassischen Steuerung der politischen Prozesse und der Verwaltung in den Gemeinden.

---

[214] Economies of Scales: Kostensenkungseffekt durch Mengensteigerung standardisierter Leistungen-Massenproduktionsvorteile.

[215] Vgl. www.ktn.gv.at (Innovationsbörse); www.kdz.or.at; www.kgst.de; www.gemnova.net; www.gemeindebund.at; www.staedtebund.at.

Eine Partnerschaft führt oft zu Lösungen, die für beide Seiten innovativ sind. Das Konzept der interkommunalen Zusammenarbeit basiert darauf, dass Städte, städtische Ballungsgebiete und andere, auch ländliche Gebiete, dann am erfolgreichsten sind, wenn sie wirtschaftliche, umweltpolitische und physische Dimensionen sowie öffentliche Dienste, Führungskompetenz und Standortqualität miteinander verbinden.

Abschließend ist festzustellen, dass die zunehmende Komplexität im Verwaltungsbereich und der Kostendruck die Gemeinden immer mehr erkennen lassen, dass eine vernünftige interkommunale Zusammenarbeit Ressourcen spart und ökonomisch sinnvoll ist. Werden die Gemeinden bei ihren Anforderungen gegenüber der interkommunalen Zusammenarbeit zusätzlich noch vom Land unterstützt, ist davon auszugehen, dass künftig die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit wachsen wird.

Die interkommunale Zusammenarbeit eröffnet die Möglichkeit innovativer Lösungsansätze und stellt somit ein Zukunftsmodell für die (optimierte) Erstellung gemeindlicher Leistungen dar. Interkommunale Zusammenarbeit ist kein neuer Politikansatz, sondern eine erweiterungsfähige und in Teilen unterausgeschöpfte Handlungsressource der Gemeinden. Sie bietet Reformoptionen an, die über viele Jahrzehnte auf Gemeindeebene erprobt wurden. Aufbauend auf diese Zusammenarbeitspraxis dürften daher bei geeigneten Aufgabenfeldern, Akteurskonstellationen und Rahmenbedingungen relativ schnell (materielle) Erträge zu verwirklichen sein, die mit Blick auf das Freiwilligkeitsprimat geringere Reformkosten verursachen, als sie alternative Politiken, wie etwa eine Anpassung von Gebietsstrukturen, zur Folge hätten. Hiedurch lassen sich Effizienzrenditen erzielen, die den Städten und Gemeinden selbst zugute kommen. Interkommunale Handlungsansätze dienen so dem Erhalt und Ausbau lokaler wie regionaler Gestaltungspotentiale. Eine moderne Gemeindepolitik zeichnet sich damit (auch) durch intelligente interkommunale Zusammenarbeit aus. Auch als bewusste Alternative zu Privatisierungen kann über interkommunale Zusammenarbeit für die Bürger ein breites Dienstleistungsspektrum kostengünstig und qualitativ hochwertig vorgehalten werden. Interkommunale Zusammenarbeit ist kein Allheilmittel, aber eine (erfolgversprechende) Strategie zur Zukunftssicherung der Gemeinden.

Im Vergleich mit einer politischen Integration (Gemeindezusammenlegung, Eingemeindung) ist der strategische Ansatz der interkommunalen Zusammenarbeit aber tendenziell ineffizient, weil in jeder Gemeinde (identische) Organisationsstrukturen geschaffen und unterhalten werden müssen und durch interkommunale Zusammenarbeit (neue) parallele Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen entstehen. Aus Effizienzgründen erscheint der strategische Ansatz der Fusion (politischen Integration) vorteilhafter, da damit gemeinsames strategisches Handeln am besten gesichert werden kann. Die gemeinsame politische Gestaltung funktional und wirtschaftlich zusammengehöriger, aber politisch fragmentierter Räume ist im Vergleich zu einer Fusion in der interkommunalen Zusammenarbeit weniger effizient und effektiv. Ohne die entsprechende politische Kompetenz können – insbesondere im regionalen Kontext – die positiven externen Nutzen zentralörtlicher Leistungen nicht internalisiert – nicht verursachergerecht abgegolten – werden. Dies bedeutet aber eine Verringerung der allokativen Effizienz und des Wachstums-

potentials der gesamten funktionalen Region. Die stärkere Fragmentierung einer Region in (kleine) Gemeinden ist auch ein wesentlicher Grund für die suboptimale Raumnutzung (Zersiedelung) und die damit zusammenhängende ineffiziente Gestaltung der Infrastrukturen. Haupthindernisse für eine stärkere politische Integration zur Schaffung fuktional optimierter Gemeindegrößen sind die Bedenken vor allem der kleineren, einzugliedernden Gemeinden über Umverteilungswirkungen aller Art, von den Finanzen über die lokalen öffentlichen Güter, lokalen Bestimmungsrechte, Infrastrukturen und Umweltqualitäten. All diese Verteilungsfragen sind nur durch Know-how (solide Unterlagen und Vereinbarungen) und politisches Gespür (policymaking) zu lösen. Dabei kann den Nachteilen politischer Zentralisierung mit Modellen administrativer Dezentralisierung begegnet werden. Damit wird die Frage einer optimalen Gemeindestruktur berührt.

ANHANG

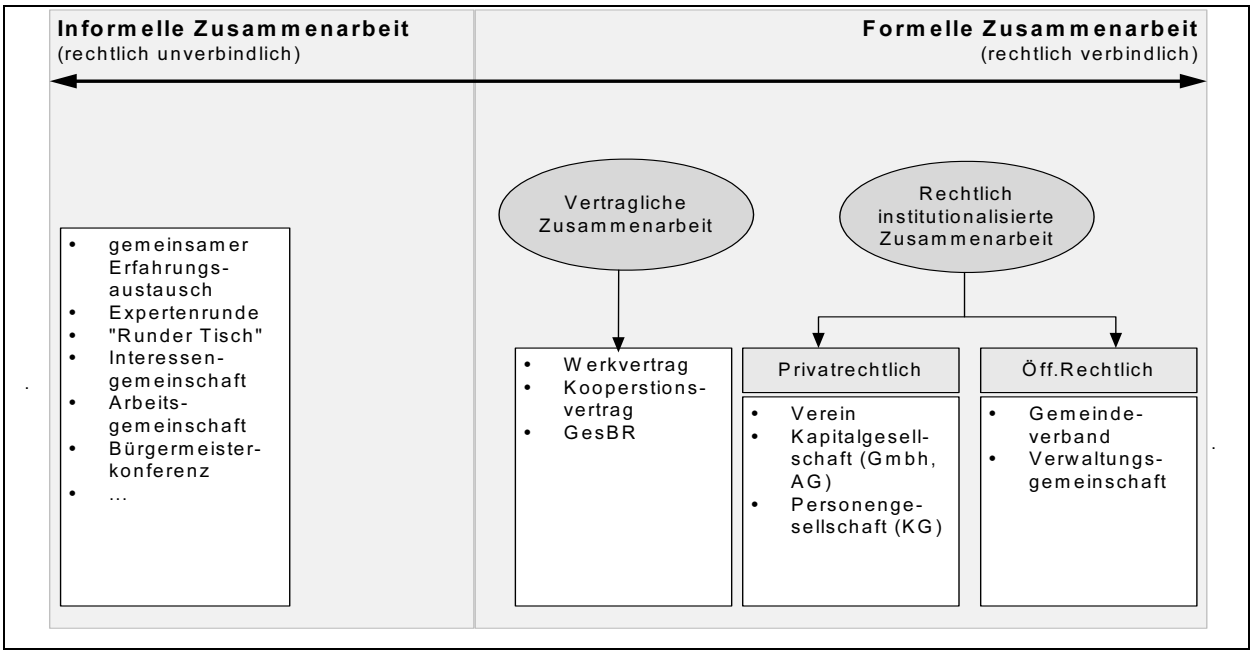
- Fragebogen für die Kärntner Amtsleiter 2005
- Fragebogen für die Kärntner Amtsleiter 2008
- Interviewleitfaden für die Bürgermeister und Amtsleiter von zwölf Kärntner Gemeinden 2008

ANHANG 1: FRAGEBOGEN FÜR DIE KÄRNTNER AMTSLEITER 2005

Fragebogen 2005 zur Interkommunalen Zusammenarbeit im Bundesland Kärnten:

I. Interkommunale Zusammenarbeit

Gemeinden stehen verschiedenste Möglichkeiten offen, Leistungen gemeinsam zu erbringen:



1. In welchen der nachfolgenden Aufgabenbereiche praktizieren Sie derzeit schon eine gemeindeübergreifende Kooperation? Bitte nennen Sie – entsprechend dem oben gezeigten Bild – die jeweilige Form der Kooperation:

AUFGABE	Informelle Kooperation	Vertragliche Kooperation	Privatrechtlich institutionelle Form	Gemeinde Verband	Verwaltungs-gemeinschaft	Derzeit keine Kooperationen
Baubereich						
Raumordnung						
Standesamt/Staatsbürgerschaft						

Anhang 1: Fragebogen für die Kärntner Amtsleiter 2005

A U F G A B E	Informelle Kooperation	Vertragliche Kooperation	Privatrechtlich institutionelle Form	Gemeinde Verband	Verwaltungs-gemeinschaft	Derzeit keine Kooperationen
Kindergärten						
Kinderbetreuung						
Schulbereich						
Jugendbetreuung						
Altenbetreuung						
Kulturbereich						
Tourismus						
Sport/Freizeit						
Straßenerhaltung						
Bau-/Wirtschaftshof						
Umweltbereich						

A U F G A B E	Informelle Kooperation	Vertragliche Kooperation	Privatrechtlich institutionelle Form	Gemeinde Verband	Verwaltungs-gemeinschaft	Derzeit keine Kooperationen
Wasser						
Abwasser						
Abfallentsorgung						
ÖPNV						
Betriebsansiedelung/Gewerbegebiet						
Finanzen						
Interne Leistungen (Personalverwaltung, EDV, etc.)						
Sonstige:						

2. Wie bewerten Sie die bisherigen Kooperationen generell im Hinblick auf folgende Faktoren?

Die Erwartungen bezüglich der/des . . .	über-troffen		erreicht		kaum erreicht		nicht erreicht
– Kostenoptimierung wurden . . . (Entlastung des Gemeindehaushaltes)	1		2		3		4
– Ausbau des Leistungsangebots wurden . . .	1		2		3		4
– Verbesserung der Qualität der Leistungen wurden . . .	1		2		3		4
– Verbesserung der Bürgerorientierung wurden . . .	1		2		3		4
– Nutzung von Synergien wurde . . .	1		2		3		4
– Stärkung der Stellung der Gemeinden (gegenüber Land und Bund) wurden . . .	1		2		3		4
Sonstige Erwartungen, die Sie bewerten wollen, bitte nennen und beurteilen:							
_____	1		2		3		4
_____	1		2		3		4

3. Inwieweit waren folgende Zielsetzungen für oben genannte Kooperationen wichtig?

Bitte reihen Sie die einzelnen Ziele
(1 = Ziel, das am wichtigsten war, 2 = zweitwichtigste etc.)

Zielsetzungen:	Rang
– Kostenoptimierung (Entlastung des Gemeindehaushaltes)	
– Ausbau des Leistungsangebots	
– Verbesserung der Qualität der Leistungen	
– Verbesserung der Bürgerorientierung	
– Stärkung der Stellung der Gemeinden (gegenüber Land und Bund)	

Sofern andere Zielsetzungen verfolgt wurden, bitte nennen und beurteilen:

4. Inwieweit waren die nachfolgenden Anlässe zum Aufbau der Kooperationen für Sie von Bedeutung?

Bitte reihen Sie die einzelnen Anlässe
(1 = Anlass, der am wichtigsten war, 2 = zweitwichtigste etc.)

Die Kooperationen wurden eingegangen . . .	Rang
– zur Überwindung finanzieller Engpässe	
– zur Überwindung von Kompetenzengpässen	
– aufgrund einer konkreten Einladung einer Nachbargemeinde	
– **um Fördermöglichkeiten zu nutzen**	
– **aufgrund gesetzlicher Regelungen**	

Sofern andere Anlässe bedeutend waren, bitte nennen und beurteilen:

5. Welche begleitenden Maßnahmen sind bei der Umsetzung von Kooperations-Projekten zu beachten?

Bitte reihen Sie die einzelnen Maßnahmen
(1 = Maßnahme, die am wichtigsten ist, 2 = zweitwichtigste . . .)

Als wichtige Maßnahme erscheint die/das...	Rang
– Bewusstseinschaffen für eine gemeinsame Aufgabenerfüllung . . .	
– Vorurteile abbauen . . . (Eingemeindung über Hintertür)	
– Sicherstellung des Bestandes der Eigenständigkeit der kooperierenden Gemeinden . . .	
– **Leben der Subsidiarität . . .** **(Aufgabe dort erledigen, wo sie anfällt)**	
– **Kommunizieren positiver Beispiele** . . .	

Sofern andere Maßnahmen beachtet wurden, bitte nennen und beurteilen:

6. Welche der von Ihrer Gemeinde praktizierten Kooperationen waren aus Ihrer Sicht besonders erfolgreich und innovativ? Worauf lässt sich der Erfolg zurückführen (bitte nennen Sie Ihre Gründe)!

Bezeichnung der Kooperation (Bereich und Art)	Folgende Gründe sind für den besonderen Erfolg zu nennen:

7. Welche der Kooperationen haben sich im Nachhinein als schwieriger – respektive komplizierter – als ursprünglich erwartet erwiesen?

Bezeichnung der Kooperation (Bereich und Art)	Folgende Aspekte sind als Schwierigkeiten zu nennen:

8. Sofern Sie in den nächsten 3 Jahren die Einrichtung weiterer interkommunaler Kooperationen planen, bitten wir Sie den Bereich und die derzeit vorgesehene Form der Kooperation zu nennen!

A U F G A B E	Informelle Kooperation	Vertragliche Kooperation	Privatrechtlich institutionelle Form	Gemeinde-verband	Verwaltungs-gemeinschaft	ist derzeit noch offen
Baubereich						
Raumordnung						
Standesamt/Staatsbürgerschaft						
Kindergärten						
Kinderbetreuung						
Schulbereich						
Jugendbetreuung						
Altenbetreuung						
Kulturbereich						
Tourismus						
Sport/Freizeit						
Straßenerhaltung						
Bau-/Wirtschaftshof						
Umweltbereich						
Wasser						
Abwasser						
Abfallentsorgung						
ÖPNV						
Betriebsansiedelung/Gewerbegebiet						
Finanzen						
Interne Leistungen (Personalverwaltung, EDV, etc.)						
Sonstige:						

9. Bitte bewerten Sie, welche der folgenden Entwicklungen aus der Sicht Ihrer Gemeinde besonders relevant wären?

Wir . . .	trifft zu	trifft nicht zu	kann ich nicht beantworten
. . . streben an, die Vielzahl von unterschiedlichen Verbänden, in denen wir repräsentiert sind, unter einem gemeinsamen Dach neu zu organisieren			
. . . möchten verstärkt flexiblere Lösungen der Zusammenarbeit (z. B. Vertragslösungen) ausprobieren			
. . . möchten anderen Gemeinden anbieten, Leistungen durch unsere Verwaltung/Betriebe erbringen zu lassen			
. . . denken darüber nach, einzelne Aufgaben auf die BH zu übertragen			
. . .denken über eine freiwillige Gemeindezusammenlegung nach			
Sonstige:			

10. Halten Sie Interkommunale Zusammenarbeit für einen Erfolg versprechenden Ansatz für die Gemeinden, den Sie selbst weiter verfolgen wollen?

☐ JA ☐ NEIN

Begründen Sie bitte Ihre Antwort!

_____

_____

_____

11. Was sollte Ihrer Meinung nach unternommen werden, um Interkommunale Zusammenarbeit generell zu erleichtern, zu unterstützen oder zu fördern?

Vom Land:

_____

_____

_____

Vom Bund:

_____

_____

II. Innovationen

1. Bitte nennen Sie die Bereiche in Ihrer Verwaltung, die aus Ihrer Sicht in den letzten 3 Jahren besonders innovativ waren.

	Bitte reihen sie die einzelnen Bereiche ***(1 = Bereich, der am innovativsten war, 2 = zweitgrößte etc.)***	Rang
Verwaltungsbereiche	Personalmanagement	
	Finanz- und Haushaltswesen	
	EDV	
	Gebäudemanagement	
	Bauverwaltung	
	Bürgerservice	
	Sonstige:	
	Bitte reihen sie die einzelnen Bereiche ***(1 = höchster Rang, 2 = zweithöchster etc.)***	Rang
Politikbereiche	kommunale Wirtschaftspolitik	
	Sozialpolitik	
	Zusammenarbeit mit der örtlichen Wirtschaft	
	Kulturpolitik	
	aktive Einbindung der Bürger in die kommunale Politik	
	(interkommunale) Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden	
	Sonstige:	

2. Beschreiben Sie das innovativste Projekt, das in Ihrer Gemeinde in den letzten drei Jahren umgesetzt worden ist.

3. Die aktuelle Fachdiskussion nennt verschiedene Merkmale, die eine innovationsorientierte oder auch innovationsbewusste Organisation auszeichnen.

   Wir möchten Sie nun als „Kommunalen Experten“ bitten, die Gemeinde-Verwaltungen in Österreich in Bezug auf die nachfolgend genannten Faktoren zu bewerten.

		trifft zu	trifft eher zu	trifft eher nicht zu	trifft nicht zu	kann ich nicht beantworten
Zugang zu innovativem Wissen	es gibt prinzipiell ausreichend Möglichkeiten, sich über Innovationen zu informieren					
	die Mitwirkung in Netzwerken bietet gute Ansatzpunkte für Innovationen					
	Innovationswettbewerbe können hilfreiche Anregungen zu Innovationen geben					
	Innovatives Wissen erhält man über elektronische Datenbanken?					
für Innovationen optimierte organisatorische Rahmen-bedingungen	die Organisationskultur der Gemeindeverwaltungen ist auf Erneuerungen ausgerichtet					
	die Gemeindeverwaltungen suchen mehrheitlich den Innovationsdialog mit ihren Bürgern					
	die Gemeindeverwaltungen suchen den Innovationsdialog mit der örtlichen Wirtschaft					
	Kreativität und Einfallsreichtum der Mitarbeiter haben eine echte Chance					
	eine offene, Innovationen fördernde Kommunikation ist in den Verwaltungen die Regel					
	Konflikte werden in der Verwaltung als produktiv für Innovationen angesehen					

4. Abschließend bitten wir Sie noch folgende Angaben zu machen:

Name der Gemeinde:	
Name und Funktion des/ der Ausfüllenden:	
Kontaktadresse für Rückfragen (Email oder Telefon):	

Herzlichen Dank für Ihre Mitwirkung!

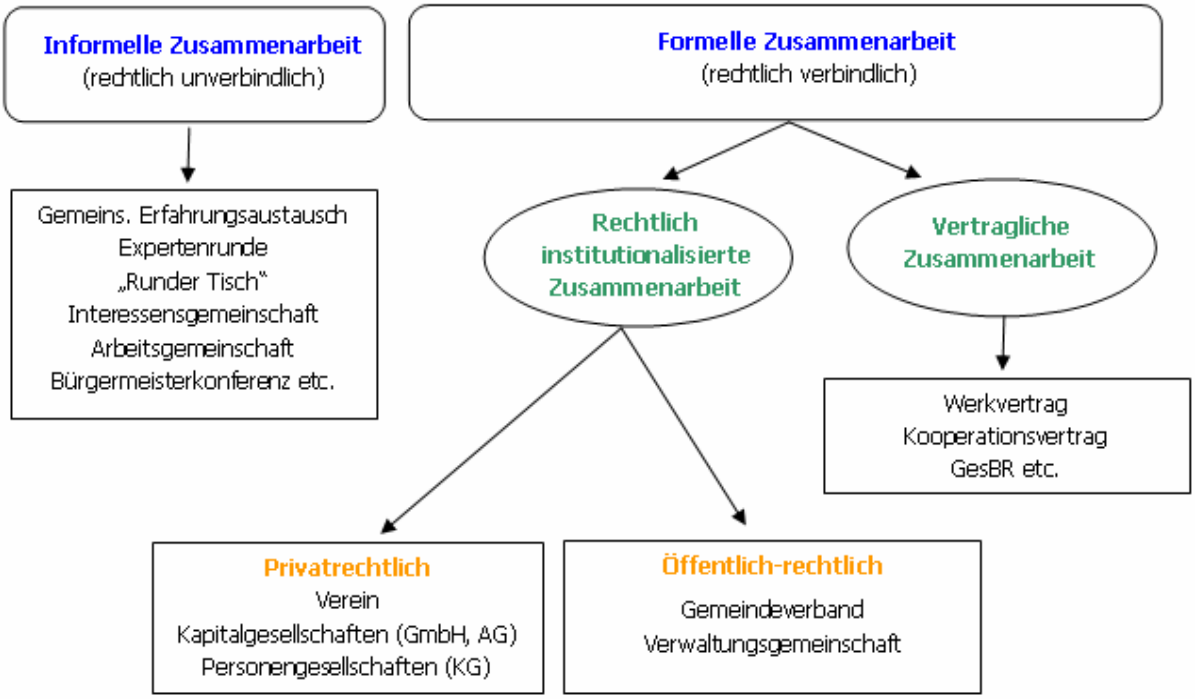
ANHANG 2:
FRAGEBOGEN FÜR DIE KÄRNTNER AMTSLEITER 2008

Fragebogen 2008:
Interkommunale Zusammenarbeit der Gemeinden in Kärnten

Hier sehen Sie eine grafische Darstellung der möglichen Kooperationsformen. Sie soll als Orientierung für die Zuordnung Ihrer Interkommunalen Projekte dienen.

Interkommunale Zusammenarbeit kann in zwei große Bereiche eingeteilt werden:

- **Informelle Zusammenarbeit**: Erfahrungsaustausch, Bürgermeisterkonferenzen, etc.
- **Formelle Zusammenarbeit**, bei der man wiederum zwischen vertraglicher und rechtlich-institutionalisierter Kooperation unterscheidet. Vertraglich sind zum Beispiel Werkvertrag oder eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts. Bei der rechtlich institutionalisierten Zusammenarbeit unterscheidet man zwischen privatrechtlicher Kooperation (Verein, Kapital- und Personengesellschaft) und öffentlich rechtlicher Zusammenarbeit (Gemeindeverband, Verwaltungsgemeinschaft).



1. In welchem der nachfolgenden Aufgabenbereiche praktizieren Sie derzeit schon eine gemeindeübergreifende Kooperation? Bitte nennen Sie die jeweilige Form der Kooperation. Zusätzlich bitten wir Sie anzugeben, ob in den nächsten drei Jahren Kooperationen geplant sind.

Aufgabenbereich	Form der Zusammenarbeit							
	derzeit					keine	geplant	
	Informelle Kooperation	Vertragliche Kooperation	Privatrechtlich Institutionelle Form	Gemeindeverband	Verwaltungs-Gemeinschaft	Derzeit keine Kooperationen	informelle Kooperation	formelle Kooperation
Abfallentsorgung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Abwasser	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Altenbetreuung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Bau-/Wirtschaftshof	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Baubereich	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Betriebsansiedlung/Gewerbegebiet	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Finanzen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Interne Leistungen (Personalverwaltung, EDV, etc.)	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Jugendbetreuung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kinderbetreuung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kindergärten	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kulturbereich	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
ÖPNV	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Raumordnung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Schulbereich	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Sport/Freizeit	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Standesamt/Staatsbürgerschaft	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Straßenerhaltung	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Tourismus	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Umweltbereich	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Wasser	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Sonstige:								
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

2. Wie wichtig sind nachfolgende Gründe für eine Kooperation für Ihre Gemeinde?

Grund	Sehr wichtig	Eher wichtig	Weniger wichtig	Nicht wichtig	Keine Angabe
Überwindung finanzieller Engpässe	☐	☐	☐	☐	☐
Synergieeffekte	☐	☐	☐	☐	☐
Einladung einer Nachbargemeinde	☐	☐	☐	☐	☐
Nutzung von Fördermöglichkeiten	☐	☐	☐	☐	☐
Gesetzliche Regelungen	☐	☐	☐	☐	☐
Sonstige (Gründe bitte angeben):					
	☐	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐

Begründen Sie bitte Ihre Entscheidung: _____

3. Sind Sie seit dem Jahr 2005 neue Kooperationen eingegangen?

Ja ☐ Nein ☐

Wenn ja, in welchem Bereich und in welcher Form?

_____

_____

_____

Wenn nein, warum nicht?

_____

_____

_____

4. Halten Sie Interkommunale Zusammenarbeit für einen erfolgversprechenden Ansatz für Ihre Gemeinde, den Sie selbst weiter verfolgen wollen?

Ja ☐ Eher ja ☐ Eher nein ☐ Nein ☐

5. In welchen Bereichen benötigen Sie Unterstützung, um in Zukunft verstärkt Interkommunale Kooperationen einzugehen? (Mehrfachnennung möglich)

☐ Finanzielle Mittel
☐ Personal
☐ gesetzliche Regelungen
☐ Sonstiges:
☐ Allgemeine Informationen
☐ Praktische Beispiele
☐ Veranstaltungen

_____

_____

_____

6. Bitte nennen Sie die Einwohnerzahl Ihrer Gemeinde: _____

Abschließend bitten wir Sie noch um folgende freiwillige Angaben:

Name der Gemeinde:	
Name und Funktion des/der Ausfüllenden:	
Kontaktadresse für Rückfragen (E-Mail und/oder Telefon):	

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

ANHANG 3: INTERVIEWLEITFADEN FÜR DIE BÜRGERMEISTER UND AMTSLEITER VON ZWÖLF KÄRNTNER GEMEINDEN 2008

Leitfaden zum Interview:
Interkommunale Zusammenarbeit der Gemeinden in Kärnten

Allgemeines – Status Quo:

1. Praktiziert Ihre Gemeinde Kooperationen mit anderen Gemeinden? Warum gehen Sie (keine) Kooperationen ein?
2. Welche Aufgabenbereiche sind Ihrer Meinung besonders gut für Kooperationen geeignet? Warum?
3. Welche Kooperationsformen haben sich für Sie am besten bewährt? Warum?

Zielsetzungen und Erwartungen

4. Welche Ziele verfolgen Sie bei der Entscheidung für eine Kooperation?
5. Wie gut wurden Ihre Erwartungen bisher erfüllt?

Einschätzungen und Erfahrungen

6. Welche Erfahrungen haben Sie bisher mit Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) anhand konkreter Beispiele gemacht? Welche Erfolgs- bzw. Misserfolgsfaktoren würden Sie benennen?
7. Gibt es eine Kooperation, die Sie aus heutiger Sicht nicht mehr durchführen würden? Worin haben die Probleme bestanden?
8. Wo sehen Sie die Grenzen beim Aufbau von IKZ?

Veränderungen in den letzten 3 Jahren:

9. Welche neuen Kooperationen sind Sie seit 2005 eingegangen?
   - ► In welchem Bereich?
   - ► In welcher Form?
   - ► Mit wem?
   - ► Wer war der Initiator?
   - ► Warum – Gründe?

Geplante Veränderungen und zukünftige Entwicklungen:

10. Planen Sie in Zukunft Kooperationen mit anderen Gemeinden? Wenn ja,
    - ► In welchem Bereich?
    - ► In welcher Form?
    - ► Mit wem?
    - ► Wer ist Initiator?
    - ► Warum – Gründe
11. Wo sehen Sie die Trends im Hinblick auf Gemeindekooperationen?
12. Würden Sie sich mehr Unterstützung beim Aufbau von Gemeindekooperationen zB von Bund oder Land wünschen? Wenn ja, in welcher Art und Weise?

Persönliche Einstellung zu IKZ:

13. Wie schätzen Sie Ihren persönlichen Beitrag zu IKZ ein?
14. Was ist Ihre persönliche Meinung zum Thema IKZ?
15. Sonstige Anmerkungen rund um das Thema IKZ

Herzlichen DANK für das Gespräch!

Hinweis: Das umfangreiche Literaturverzeichnis ist beim Verlag in elektronischer Version als pdf erhältlich.

Kontakt: MMag. Franziska Koberwein (Redaktion)
Tel.: 01/53 161-354
E-Mail: franziska.koberwein@manz.at

Schriftenreihe RFG
Recht & Finanzen für Gemeinden

2003

Band 3/2003
Flotzinger/Leiss
Gemeindeabgaben im Insolvenzverfahren IV
32 Seiten. EUR 9,80
ISBN 978-3-214-14475-3

Band 4/2003
Becker/Jäger/Kirowitz/Suárez/Trenker
Lenkungseffekte von Abgaben auf Handymasten
54 Seiten. EUR 15,20
ISBN 978-3-214-14476-0

Band 5/2003
Hink/Mödlhammer/Platzer (Hrsg)
Auswirkungen des Regierungsprogramms auf die Gemeinden
126 Seiten. EUR 28,–
ISBN 978-3-214-14477-8

2004

Band 1/2004
Achatz/Oberleitner
Besteuerung und Rechnungslegung der Vereine
76 Seiten. EUR 18,80
ISBN 978-3-214-14473-9

Band 2/2004
Huber/Noor/Trieb/Reifberger
Die Gemeinden und ihre straßenpolizeilichen Aufgaben
88 Seiten. EUR 21,–
ISBN 978-3-214-14474-6

Band 3/2004
Colcuc-Simek/Mader/Skala/Viehauser/Zimmerl
Herausforderung Siedlungswasserwirtschaft
80 Seiten. EUR 18,80
ISBN 978-3-214-14478-4

Band 4/2004
Kerschner/Wagner/Weiß
Umweltrecht für Gemeinden
172 Seiten. EUR 36,–
ISBN 978-3-214-14479-0

Band 5/2004
Schmied
Facility Management
64 Seiten. EUR 14,80
ISBN 978-3-214-14482-1

Band 6/2004
Österr. Gemeindebund
Katastrophenschutz – Katastrophenbewältigung
94 Seiten. EUR 22,80
ISBN 978-3-214-14481-4

2005

Band 1/2005
Hink/Leininger-Westerburg/Rupp
E-Government – Leitfaden für Bürgermeister und Gemeindebedienstete
64 Seiten. EUR 14,80
ISBN 978-3-214-14483-8

Band 2/2005
Heiss/Dietmar Pilz
Kosten- und Leistungsrechnung der Siedlungswasserwirtschaft
78 Seiten. EUR 19,80
ISBN 978-3-214-14484-5

Band 3 – 4/2005
Mitterbacher/Schrittwieser
Kommunales Abgabenstrafrecht
196 Seiten. EUR 38,–
ISBN 978-3-214-14487-6

Band 5/2005
Achatz/Hacker-Ostermann/Heiss/Pilz
Betriebsprüfung in der Gemeinde
95 Seiten. EUR 24,–
ISBN 978-3-214-14486-9

2006

Band 1 – 2/2006
Sachs/Hahnl
Das neue Bundesvergaberecht 2006 – Leitfaden für Länder und Gemeinden
162 Seiten. EUR 36,–
ISBN 978-3-214-14485-2

Reihenübersicht

Band 3/2006
Kommunalnet E-Government Solutions GmbH
Handbuch Kommunalnet
84 Seiten. EUR 19,80
ISBN 978-3-214-14488-3

Band 4.a/2006
Mugler/Fink/Loidl
Gestaltung günstiger Rahmenbedingungen für Klein- und Mittelbetriebe im ländlichen Raum
52 Seiten. EUR 13,80
ISBN 978-3-214-14489-0

Band 4.b/2006
Österreichischer Gemeindebund (Hrsg)
Zukunft ländliche Gemeinde Diskussionsbeiträge zum Österreichischen Gemeindetag 2006
108 Seiten. EUR 26,–
ISBN 978-3-214-14490-6

Band 5/2006
Mazal (Hrsg)
Zur sozialen Stellung von Gemeindemandataren
126 Seiten. EUR 28,80
ISBN 978-3-214-14491-3

2007

Band 1/2007
Aicher-Hadler
Die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Bürgermeisters
52 Seiten. EUR 14,–
ISBN 978-3-214-14480-7

Band 2/2007
Bacher/Grieb/Hartel/Heiss/Stabentheiner
Die Gemeinde als Vermieterin
116 Seiten. EUR 24,80
ISBN 978-3-214-14494-4

Band 3/2007
Hofinger/Hinteregger
Genossenschaften – eine Perspektive für Kommunen
38 Seiten. EUR 9,90
ISBN 978-3-214-14495-1

Band 4/2007
Handler/Mazal/Weber
Kommunale Sommergespräche 2007
76 Seiten. EUR 18,80
ISBN 978-3-214-14497-5

Band 5/2007
Reinhard Haider
Umsetzung von E-Government
72 Seiten. EUR 18,80
ISBN 978-3-214-18821-4

2008

Band 1 – 2/2008
Sachs/Hahnl
Das neue Bundesvergaberecht 2006 – Leitfaden für Länder und Gemeinden. 2. Auflage
164 Seiten. EUR 38,–
ISBN 978-3-214-14498-2

Band 3/2008
Achatz/Brassloff/Brenner/Schauer
Kommunale KG-Modelle und Rechnungsabschlüsse auf dem Prüfstand
52 Seiten. EUR 14,80
ISBN 978-3-214-14499-9

Band 4/2008
Mugler/Loidl/Fink/Lang/Teodorowicz
Gemeindeentwicklung in Zentraleuropa
48 Seiten. EUR 12,50
ISBN 978-3-214-00542-9

2009

Band 1/2009
Lukas Held
Haushaltsführung und Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane
124 Seiten. EUR 28,–
ISBN 978-3-214-14500-2

Band 2/2009
Hoffer/M. Huber/Noor/Reifberger/Rettenbacher/M. Schneider
Die Gemeinde und ihre straßenpolizeilichen Aufgaben. 2. Auflage
96 Seiten. EUR 22,80
ISBN 978-3-214-14501-9

Band 3/2009
Günther Löwenstein
Die finanzstrafrechtliche Verantwortung der Gemeinde
48 Seiten. EUR 9,90
ISBN 978-3-214-14502-6

Band 4/2009
Alfred Riedl
Richtlinien für Finanzgeschäfte der Gemeinden
24 Seiten. EUR 4,90
ISBN 978-3-214-14503-3

Band 5/2009
Gabriele Aicher-Hadler
Verantwortlichkeit bei Amtsmissbrauch und Korruption. 2. Auflage
52 Seiten. EUR 14,60
ISBN 978-3-214-14504-0

Band 6/2009
A. Enzinger/M. Papst
Mittelfristige Finanzplanung in Gemeinden
104 Seiten. EUR 26,–
ISBN 978-3-214-14505-7

2010

Band 1/2010
Bacher/Heiss/Klausbruckner/G. Stabentheiner/Schweyer
Energieausweis für Gemeinden
88 Seiten. EUR 18,80
ISBN 978-3-214-14506-4

Band 2/2010
Weber/Kahl/Trixner
Verpflichtendes Vorschul- oder Kindergartenjahr
80 Seiten. EUR 16,80
ISBN 978-3-214-14507-1

Band 3/2010
Postgeschäftsstellenbeirat (Hrsg)
Von der Postliberalisierung zur Postgeschäftsstelle
64 Seiten. EUR 14,80
ISBN 978-3-214-14508-8

Band 4/2010
Hink/Rupp/Parycek
E-Government in Gemeinden
56 Seiten. EUR 12,80
ISBN 978-3-214-14509-5

Band 5/2010
Hofbauer//Kamhuber/Krammer/Mühlberger/Ninaus/Pilz/Rathgeber/Ritz/Veigl
Leitfaden zum Kommunalsteuerrecht
124 Seiten. EUR 28,60
ISBN 978-3-214-14510-1

2011

Band 1/2011
Zechner
Strategische Kommunikationspolitik als Erfolgsfaktor für Gemeinden
44 Seiten. EUR 9,80
ISBN 978-3-214-14511-8

Band 2/2011
Matschek
Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)
120 Seiten. EUR 28,–
ISBN 978-3-214-14512-5

Impressum: Schriftenreihe des Österreichischen Gemeindebundes

Medieninhaber (Verleger): MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH; A-1014 Wien, Kohlmarkt 16. FN 124 181w, HG Wien. **Gesellschafter, deren Anteil 25% übersteigt: in der Manz GmbH:** MANZ Gesellschaft m.b.H., Wien, Beteiligung an Unternehmen und Gesellschaften aller Art und Wolters Kluwer International Holding B.V., Amsterdam, Beteiligung an Unternehmen.
Verlagsadresse: A-1015 Wien, Johannesgasse 23.
Geschäftsführung: Mag. Susanne Stein-Dichtl (Geschäftsführerin) sowie Prokurist Dr. Wolfgang Pichler (Verlagsleitung).
Herausgeber: Dr. Robert Hink, Mag. Alois Steinbichler.
Schriftleitung und Redaktion: Univ.-Prof. Dr. Markus Achatz, Mag. Dr. Raimund Heiss, LAbg. Bgm. Mag. Alfred Riedl, Mag. Dr. Peter Pilz. **Verlagsredaktion:** MMag. Franziska Koberwein
E-Mail: oesterreichischer@gemeindebund.gv.at; kommunal@kommunalkredit.at; verlag@manz.at
Internet: www.gemeindebund.at; www.kommunalkredit.at; www.manz.at
Hersteller: Novographic Druck G.m.b.H., 1230 Wien. **ISBN** 978-3-214-14512-5