



**School of
Management and Law**
Institut für Verwaltungs-Management

Expertise im Auftrag des Vorarlberger Gemeindeverbandes

Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Vorarlberger Gemeinden

Reto Steiner, Claire Kaiser und Achim Lang

Winterthur, 8. Februar 2019

Expertise im Auftrag des Vorarlberger Gemeindeverbandes

Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Vorarlberger Gemeinden

Prof. Dr. Reto Steiner

Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, School of Management and Law,
Stadthausstrasse 14, 8400 Winterthur, Schweiz.

reto.steiner@zhaw.ch

Dr. Claire Kaiser

Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, School of Management and Law,
Institut für Verwaltungs-Management, Bahnhofplatz 12, 8400 Winterthur, Schweiz.

claire.kaiser@zhaw.ch

Dr. Achim Lang

Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, School of Management and Law,
Institut für Verwaltungs-Management, Bahnhofplatz 12, 8400 Winterthur, Schweiz.

achim.lang@zhaw.ch

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| Abbildungs- und Tabellenverzeichnis | 5 |
| Danksagung | 5 |
| Management Summary | 6 |
| 1 Einleitung | 9 |
| 1.1 Ausgangslage und Zielsetzung | 9 |
| 1.2 Bestimmung und Einordnung der Verwaltungsbereiche | 10 |
| 1.3 Methodisches Vorgehen | 11 |
| 1.4 Gütekriterien zur Beurteilung der Lösungsvarianten | 12 |
| 1.5 Vor- und Nachteile der IKZ aus wissenschaftlicher Sicht | 15 |
| 1.6 Aufbau des Berichts | 15 |
| 2 Die interkommunale Zusammenarbeit in Vorarlberg | 17 |
| 2.1 Förderstrategie des Landes | 17 |
| 2.2 Analyse der Gemeindestruktur und der bestehenden Kooperationen zwischen den Gemeinden in Vorarlberg | 18 |
| 2.3 Funktionale Perimeter in Vorarlberg | 21 |
| 3 Interkommunale Zusammenarbeit in der Schweiz und in Deutschland | 25 |
| 3.1 IKZ in der Schweiz | 25 |
| 3.2 IKZ in Deutschland | 27 |
| 4 Mögliche Strategien für die Entwicklung der IKZ in ausgewählten Aufgabenbereichen in Modellregionen | 29 |
| 4.1 Sozialplanung in der Regio Im Walgau | 29 |
| 4.1.1 Good Practices im Bereich der Sozialplanung | 29 |
| 4.1.2 Ergebnisse der Interviews in der Regio Im Walgau | 33 |
| 4.1.3 Modelle für eine integrierte Sozialplanung im Walgau | 38 |
| 4.1.4 Empfehlungen des Gutachterteams für die Kooperation im Bereich Sozialplanung | 41 |
| 4.2 Finanzverwaltung in Montafon | 44 |
| 4.2.1 Good Practices im Bereich der gemeinsamen Finanzverwaltung | 45 |
| 4.2.2 Ergebnisse der Interviews im Montafon | 49 |
| 4.2.3 Modelle für eine gemeinsame Finanzverwaltung im Montafon | 52 |
| 4.2.4 Empfehlungen des Gutachterteams für die Kooperation im Bereich Finanzverwaltung | 55 |
| 4.3 IT im Vorderland, in Feldkirch und in der Region amKumma | 56 |
| 4.3.1 Good Practice «Gemeindeverband ICT» aus der Schweiz | 56 |

| | |
|---|-----------|
| 4.3.2 Ergebnisse der Interviews im Vorderland, in Feldkirch und in der Region amKumma | 57 |
| 4.3.3 Modelle der Kooperation im IT-Bereich | 62 |
| 4.3.4 Empfehlungen des Gutachterteams für die Kooperation im IT-Bereich | 65 |
| 4.4 Vergleich der Verwaltungsbereiche | 68 |
| 5 Schlussbemerkungen | 70 |
| Literatur | 72 |
| Anhang A: Prozessgrafik Sozialplanung in Pinneberg | 75 |
| Anhang B: Regionenübergreifende Sozialplanung in einer Netzwerkstruktur | 76 |
| Anhang C: Checkliste für IKZ-Projekte | 80 |

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Funktionale Perimeter in Vorarlberg | 20 |
| Abbildung 2: Raumbild Vorarlberg 2030 | 21 |
| Abbildung 3: Angedachte Kooperationsräume durch das Raumbild 2030 | 24 |
| Abbildung 4: Häufigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit nach Bereichen (in %)..... | 26 |
| Abbildung 5: Word Cloud subjektive Definitionen zum Begriff der Sozialplanung | 35 |
| Abbildung 6: Wichtige Aufgabengebiete der Sozialplanung (Sicht der befragten Personen) | 36 |
| Abbildung 7: Erwartung der Auswirkungen einer gemeinsamen Sozialplanung..... | 37 |
| Abbildung 8: Verortung der Modelle im Bereich der Sozialplanung..... | 43 |
| Abbildung 9: Einwohnerzahl der Gemeinden im Montafon (Hauptwohnsitz)..... | 44 |
| Abbildung 10: Einwohnerzahl der Gemeinden im Vorderland (Hauptwohnsitz) | 47 |
| Abbildung 11: Erwartung der Auswirkungen einer gemeinsamen Finanzverwaltung | 51 |
| Abbildung 12: Verortung der Modelle im Bereich der Finanzverwaltung | 55 |
| Abbildung 13: (Erwartete) Auswirkungen von IT-Kooperationen | 61 |
| Abbildung 14: Verortung der Modelle im Bereich der IT | 67 |
| Abbildung 15: Positionierung der verschiedenen IKZ-Modelle | 68 |
| Abbildung 16: Struktur der überregionalen Sozialplanung (z.B. Planungsraum „Vorarlberg Süd“)..... | 77 |
| Abbildung 17: Prozess der Sozialplanung..... | 78 |
| | |
| Tabelle 1: Klassifikation der Aufgabenbereiche der Studie..... | 11 |
| Tabelle 2: Gütekriterien zur Beurteilung der Lösungsvarianten | 12 |
| Tabelle 3: Überblick bestehender IKZ in Vorarlberg | 19 |
| Tabelle 4: Interviewtermine in der Regio im Walgau..... | 34 |
| Tabelle 5: Bewertung der Modelle im Bereich der Sozialplanung..... | 42 |
| Tabelle 6: Interviewtermine im Montafon | 49 |
| Tabelle 7: Bewertung der Modelle im Bereich der Finanzverwaltung | 54 |
| Tabelle 8: Interviewtermine im Vorderland, in Feldkirch und in der Region amKumma | 58 |
| Tabelle 9: Bewertung der Modelle im Bereich der IT | 66 |
| Tabelle 10: Steuerung Netzwerke | 79 |
| Tabelle 11: Checkliste für IKZ-Projekte | 80 |

Danksagung

Wir danken dem Auftraggeber der Studie, dem Vorarlberger Gemeindeverband für die gelungene Zusammenarbeit. Zudem danken wir unseren Projektassistierenden Lukas Augustin, Kasia Dudzinska und Dominic Rickli für ihre wertvolle Arbeit in der Projektunterstützung. Auch allen im Rahmen der Interviews befragten Personen sowie den Teilnehmenden der Workshops möchten wir für die Zurverfügungstellung hilfreicher Informationen und Inputs herzlich danken.

Management Summary

Ausgangslage in den Gemeinden

Die österreichischen Gemeinden sind mit zunehmenden Herausforderungen konfrontiert, da die Aufgaben komplexer werden, die finanzielle Lage von Unsicherheit geprägt ist und gleichzeitig die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger steigen. Eine Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) ist eine mögliche Strategie, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Die Vorarlberger Gemeinden nehmen hier eine Vorreiterrolle ein.

Auftrag und Ziele des Projekts

Die vorliegende Studie wurde im Auftrag des Vorarlberger Gemeindeverbandes durch ein Team der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW) verfasst. Der Hauptzweck des Projekts ist das Aufzeigen der Möglichkeiten der Zusammenarbeit in ausgewählten Aufgabenbereichen und Modellregionen. Dabei werden insbesondere drei Ziele verfolgt, nämlich (a) die IST-Situation der IKZ in Vorarlberg zu analysieren, (b) Möglichkeiten der Zusammenarbeit in ausgewählten Aufgabenbereichen aufzuzeigen und (c) Zusammenarbeitsmodelle anhand konkreter Regionen zu entwickeln und eine mögliche Umsetzung im gesamten Bundesland zu skizzieren.

Methodisches Vorgehen

Methodisch wird dabei wie folgt vorgegangen: In einem ersten Schritt werden die konzeptionellen Grundlagen dargestellt. Danach erfolgt die empirische Untersuchung. Für diese wurden die drei Aufgabenbereiche (a) Sozialplanung, (b) Finanzen und (c) IT ausgewählt, wobei diese jeweils in einer Modellregion untersucht wurden – konkret im Walgau, im Montafon und in den Regionen Vorderland/am-Kumma. Nach einer eingehenden Analyse der relevanten Dokumente wurden vertiefende Interviews mit Expertinnen und Experten der Regionen und Gemeinden durchgeführt. Zudem wurden drei Workshops mit Vertreterinnen und Vertretern der Region, des Gemeindeverbandes sowie der Gemeinden durchgeführt, um die jeweiligen Zwischenergebnisse zu diskutieren. Des Weiteren werden Good Practice Beispiele aus anderen Regionen in den deutschsprachigen Ländern aufgezeigt, die Ideen für die mögliche Weiterentwicklung der IKZ in den Vorarlberger Gemeinden liefern können. Basierend auf diesen Grundlagen werden verschiedene mögliche Organisationsmodelle entwickelt und deren Vor- und Nachteile aufgezeigt. Schliesslich erfolgt eine Bewertung der Modelle anhand von bestimmten Gütekriterien sowie eine entsprechende Vorgehensempfehlung durch das Gutachterteam.

Sozialplanung im Walgau

Im Walgau lassen sich viele Beispiele für Kooperationen im Sozialbereich finden, jedoch besteht bislang keine integrierte Planung über die verschiedenen thematischen Bereiche hinweg. Aus der mündlichen Befragung geht jedoch hervor, dass ein Bedarf an einer solchen Planung besteht. Aufgabenbereiche, die zur Sozialplanung gehören, sind Senioren (Pflege), Kinder- und Jugendliche (Kinderbetreuung), Integration (Ausländer, Asylsuchende), Schule/Bildung, Familien, Gesundheit (Demenz, Psychische Krankheiten), bürgerschaftliches Engagement sowie Armut und soziale Gerechtigkeit. Basierend auf der Analyse der relevanten Dokumente, den Good Practices sowie den Interviews wurden für die Sozialplanung im Walgau die folgenden drei Modelle entwickelt:

- Modell I: IKZ mit flexiblen Perimetern auch über Regio-Grenzen hinweg
- Modell II: Zusammenarbeit in der Regio-Struktur
- Modell III: Netzwerkorganisation der Sozialplanung über Arbeitsgruppen und Projekte

Nach Abwägung der Vor- und Nachteile dieser Modelle sowie deren Bewertung anhand der vordefinierten Gütekriterien empfiehlt das Gutachterteam der ZHAW die Einrichtung einer integrierten Sozialplanung für die Regio Im Walgau, wobei der Perimeter hauptsächlich auf die Regio-Gemeinden beschränkt bleiben sollte (Modell 2). Die Regiogemeinden bilden den eigentlichen Planungsraum, jedoch können

die Perimeter kontextspezifisch auf andere Gemeinde ausserhalb der Regio erweitert und zudem die beiden angrenzenden Städte Bludenz und Feldkirch berücksichtigt werden. Es bedarf dabei einer Einbettung in die übergeordnete Planung im grösseren Planungsraum. Beim Planungsprozess sollte die Teilnahme von Stakeholdern angestrebt werden, die zu den Planungskonferenzen eingeladen werden, um die Entwicklung von innovativen Ideen und Konzepten zu ermöglichen. Mittelfristig sind eine Vergrösserung des Perimeters und eine Ausdifferenzierung in Arbeitsgruppen und Projekte anzustreben, um die Innovations- und Anpassungsfähigkeit zu erhöhen (Modell III). Dies lässt sich sehr gut als Weiterentwicklung aus dem Modell II bewerkstelligen.

Finanzverwaltung im Montafon

Im Montafon werden bislang einige ausgewählte Aufgaben der Finanzverwaltung in Kooperation mit anderen Gemeinden erbracht. Nun haben die Montafoner Gemeinden mit Ausnahme von Stallehr beschlossen, den überwiegenden Teil ihrer Finanzverwaltung gemeinsam zu erledigen. Der Hauptgrund für diesen Entschluss ist die zunehmende Bedeutung der Spezialisierung in der Finanzverwaltung aufgrund der steigenden Komplexität der Aufgaben. Zudem führen mangelhafte Stellvertretungen zu einem Handlungsbedarf. Geplant war, die Aufgaben der Finanzverwaltung bis 2019 dezentral zu strukturieren. Gemeinden, die auch künftig Personal im Bereich Finanzen in ihrer Gemeinde angesiedelt haben werden, werden diese Personen fachlich der VG Finanzverwaltung Montafon zuweisen. Im Schnitt sollen pro Gemeinde ein bis zwei Angestellte spezialisierte Tätigkeiten im Auftrag der VG Finanzverwaltung Montafon auch für andere Gemeinden in der Region wahrnehmen. Basierend auf den vorliegenden Informationen aus der Dokumentenanalyse, aus den Interviews sowie aus den Good Practices zeigt das Gutachterteam der ZHAW für die interkommunale Zusammenarbeit in der Finanzverwaltung in der Region Montafon drei mögliche Organisationsmodelle auf:

- Modell I: Zentrale Aufgabenerledigung
- Modell II: Zentrale Aufgabenerledigung an zwei Standorten
- Modell III: Dezentrale Aufgabenerledigung

Das Gutachterteam empfiehlt, nicht an der oben beschriebenen und derzeit geplanten dezentralen Lösung festzuhalten, sondern stattdessen eine Zwei-Standorte-Lösung aufzubauen, und mittelfristig eine zentrale Finanzverwaltung anzustreben (Modell I). Grund für diese Empfehlung ist, dass im Modell II genügend Spezialisierungsvorteile entstehen und gleichzeitig auch Stellvertretungen bzw. Absenzen in anderen Bereichen der Gemeindeverwaltung aufgefangen werden könnten. Eine mittelfristig anzustrebende zentrale Aufgabenerfüllung an einem Standort würde die grössten Spezialisierungsvorteile bieten. Da die Basisfunktionen dennoch in den Gemeinden bleiben, ist auch eine funktionierende Gemeindeverwaltung weiterhin gewährleistet.

IT im Vorderland, in Feldkirch und in der Region amKumma

Der Aufgabenbereich der IT wird in Bezug auf Gemeindekooperationen in der Region Vorderland mit ihren 12 Gemeinden, in der Stadt Feldkirch sowie in der Region amKumma mit 4 Gemeinden untersucht. Zurzeit existiert keine einheitliche Kooperationsstrategie im Bereich IT im untersuchten Gebiet. Stattdessen kommen im Status Quo drei verschiedene Kooperationsmodelle zur Anwendung. Die Stadt Feldkirch ist IT-Dienstleister für einige der umliegenden Gemeinden. Einige Gemeinden in der Region Vorderland kooperieren im Bereich IT nicht mit anderen Gemeinden, sondern greifen im Bedarfsfall auf externe, private Dienstleister zurück. Die vier Gemeinden am Kummberg haben seit Sommer 2018 ein neues gemeinsames IT-Kompetenzzentrum mit Sitz in Altschachen aufgebaut. Ausgehend von der Dokumentenanalyse, des Good Practice Beispiels sowie der Interviews und Workshops haben sich für die IT in den Regionen Vorderland und amKumma die folgenden vier möglichen IKZ-Modelle herauskristallisiert:

- Modell I: Status Quo
- Modell II: Kooperation in den zwei verschiedenen Perimetern Vorderland und amKumma

- Modell III: Kooperation in der gesamten Region Vorderland, Feldkirch und amKumma
- Modell IV: Kooperation aller 96 Gemeinden im gesamten Bundesland Vorarlberg

Nach Abwägung der Vor- und Nachteile dieser Modelle sowie der Beurteilung durch die festgelegten Gütekriterien empfiehlt das Gutachterteam, die Weiterentwicklung der IKZ im Bereich IT in zwei Stufen anzugehen. Vorerst empfiehlt sich eine Weiterverfolgung der Modells II oder III. Damit könnte eine Professionalisierung herbeigeführt und die aktuell bestehende Stellvertretungsproblematik entschärft werden. Bei Modell II liegt der Vorteil darin, dass auf bestehende Kooperationsperimeter zurückgegriffen werden kann, in Modell III kämen durch den grösseren Kooperationsperimeter Vorteile bei der Nutzung der Synergien und Skalenerträge stärker zum Zug. Längerfristig ist eine Kooperation im gesamten Bundesland Vorarlberg gemäss Modell IV ins Auge zu fassen. Hier können Skalenerträge aufgrund der Grösse des Perimeters sowie die Spezialisierungseffekte voll ausgenutzt werden. Zudem können Stellvertretungen klar geregelt werden. Aufgrund der vielen beteiligten Gemeinden und Stakeholdern ist mit einer längeren Projektdauer zu rechnen, weshalb dieses Modell erst in einem zweiten Schritt empfohlen wird. Zudem sind grosse Perimeter in Bezug auf die Gemeindeautonomie kritischer zu beurteilen. Für die landesweite Umsetzung sind im Vorfeld vertiefende Abklärungen in Bezug auf Bereitschaft, Machbarkeit, Organisationsform, Umsetzungsprozess etc. notwendig.

Schlussbemerkungen

Die Studie enthält Empfehlungen des Gutachterteams für die Weiterentwicklung der IKZ in den ausgewählten Aufgabenbereichen und Modellregionen. Letztlich bleibt es aber ein politischer Entscheid, welche Lösungen für die Gemeinden vor Ort angestrebt werden. Bevor die Modelle umgesetzt werden können, bedarf es in der Regel einer sorgfältigen Aufgleisung des Umsetzungsprozesses. Zudem ist zu sagen, dass die Ergebnisse nicht 1:1 generalisierbar sind, also nicht zwingend auf andere Regionen oder Aufgaben übertragen werden können. Jedoch kann die Studie Anhaltspunkte und Ideen für anderweitige IKZ-Projekte geben. Ob sich mehr Kooperationen lohnen und wie diese konkret ausgestaltet sein sollten, bleibt jedoch ein Fall zu Fall Entscheid.

Bei der Suche nach der optimalen Form der Aufgabenerfüllung gilt es zudem, auch über die IKZ hinausgehende Reformen wie beispielsweise Gemeindefusionen nicht zu tabuisieren, sondern diese zu diskutieren, wobei auch die Vor- und Nachteile sorgfältig abgewogen werden sollten. Auch hier gilt, dass es keine allgemein gültige optimale Form der Aufgabenerfüllung gibt, sondern dass die Ausgangslage von Fall zu Fall sorgfältig analysiert und danach der passende Lösungsweg eingeschlagen werden sollte.

1 Einleitung

1.1 AUSGANGSLAGE UND ZIELSETZUNG

Die österreichischen Gemeinden sind mit zunehmenden Herausforderungen konfrontiert. Die Aufgaben sind für Generalisten und Gemeindeverwaltungen aufgrund der Komplexität der Rechtsmaterie oder der Digitalisierung der Arbeitsprozesse zunehmend schwieriger zu bewältigen. Die finanzielle Lage ist von Unsicherheit geprägt und die Budgets werden tendenziell kleiner. Gleichzeitig steigen die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger im Hinblick auf die Leistungsstandards. Eine weitere Herausforderung entsteht zudem durch die demografische Entwicklung und die damit verbundene Abwanderung von jungen und gut ausgebildeten Personen in kleinen und peripheren Gemeinden. Diese Faktoren führen dazu, dass der Druck auf die Gemeinden für mehr interkommunale Zusammenarbeit zunimmt (Bussjäger et al., 2016; Steiner, 2002).

Vor diesem Hintergrund wird es für die Gemeinden wichtiger, entsprechende Strategien zu entwickeln, um ihre Aufgaben noch auf einem hohen Leistungsstandard bewältigen zu können, und um die Effektivität, Effizienz und Kapazitäten zu steigern (Kersting/Vetter, 2003; Steiner/Kaiser, 2018). Reformen über die Gemeindegrenzen hinweg wie Kooperationen und Gemeindezusammenschlüsse haben in diesem Zusammenhang an Bedeutung gewonnen. Insbesondere in dezentralisierten Ländern mit autonomen Gemeinden ist die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden inhärent und viele Gemeinden sind auf Kooperationen angewiesen, um ihre Aufgaben adäquat erfüllen zu können (CoE/UNDP/LGI, 2010).

Im österreichischen Vergleich gelten die Vorarlberger Gemeinden in Hinblick auf die interkommunale Zusammenarbeit als Vorreiter (Bußjäger et al., 2016, S. 12). Dennoch wird eine mögliche Weiterentwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit im Bundesland Vorarlberg rege diskutiert. Der Vorarlberger Gemeindeverband beabsichtigt, mit externer Unterstützung die aktuelle Situation der Zusammenarbeit zwischen den Vorarlberger Gemeinden zu analysieren und mögliche geeignete Strategien für die Zukunft der interkommunalen Zusammenarbeit in Vorarlberg zu entwickeln.

Im Frühjahr 2017 wurde Prof. Reto Steiner, Direktor der School of Management and Law an der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (damals Direktor des Schweizerischen Instituts für öffentliches Management) von Oliver Christof, Vorarlberger Gemeindeverband, angefragt, eine Offerte für die externe Begleitung dieses Projekts einzureichen. Nach Vorbesprechungen des Projekts fand am 2. Februar 2018 in Dornbirn die Kickoff-Veranstaltung mit Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden, der Regionen, des Landes sowie des Vorarlberger Gemeindeverbandes statt.

Der Hauptzweck des Projekts ist das Aufzeigen von Möglichkeiten der Zusammenarbeit in ausgewählten Aufgabenbereichen. Dabei werden insbesondere die folgenden drei Ziele verfolgt:

- IST-Situation der IKZ in Vorarlberg analysieren.
- Möglichkeiten der Zusammenarbeit in ausgewählten Aufgabenbereichen aufzeigen.
- Zusammenarbeitsmodelle anhand konkreter Regionen entwickeln und eine mögliche Umsetzung im gesamten Bundesland skizzieren.

Als Grundlage dafür beinhaltet die Studie eine Analyse der IST-Situation der interkommunalen Zusammenarbeit in Vorarlberg, basierend auf bereits vorhandenen Materialien. Dabei wird das Zusammenarbeitsmodell anhand konkreter Regionen entwickelt und ausgehend von diesen Erkenntnissen eine Umsetzungsstrategie für das gesamte Bundesland erarbeitet.

Zur Begriffsklärung: Unter „Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ)“ versteht man die Erfüllung einer öffentlichen Gemeindeaufgabe durch eine einzelne Gemeinde, gemeinsam durch mehrere Gemeinden oder durch eine dritte juristische Person, wobei die Aufgabenerfüllung mindestens zwei Gemeinden

gleichzeitig dient und sich die beteiligten Gemeinden direkt („leistend“) oder indirekt („ordnend“) daran beteiligen (Steiner, 2016).

1.2 BESTIMMUNG UND EINORDNUNG DER VERWALTUNGSBEREICHE

Kommunale Verwaltungsaufgaben haben sich im Lauf der Zeit vielfach gewandelt, um sich Änderungen der gesellschaftlichen und politischen Erwartungen an die öffentliche Verwaltung anzupassen. Dazu gehören sinkende oder steigende Einwohnerzahlen, Alterung der Bevölkerung, technologische Entwicklung und eine gestiegene allgemeine Anspruchshaltung. Trotz dieser Ausdifferenzierung können grundlegende Aufgabentypen des Verwaltungshandelns unterschieden werden (Mühlenkamp 2016; Lange/Schenck 2004, Huber 2012; Sandberg 2013):

- **Eingriffsverwaltung:** Die Eingriffsverwaltung bezeichnet den Teil des Verwaltungshandelns, der hoheitlich in die Rechts- und Freiheitssphäre der Bürger eingreift. Im Bereich der Eingriffsverwaltung können zwei wesentliche Teilaufgaben unterschieden werden:
 - **Ordnungsverwaltung:** Bezeichnet die Bereiche der staatlichen Verwaltung, die durch Gebote oder Verbote oder durch die Festlegung von Pflichten und Beschränkungen in Freiheitsrechte des Einzelnen eingreifen. Die Ordnungsverwaltung fokussiert auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Abwehr von Gefahren (z. B. Polizeirecht).
 - **Abgabenverwaltung:** Dient der Beschaffung der für den Staat erforderlichen Mittel durch die Erhebung von Steuern, Abgaben und Gebühren.
- **Leistungsverwaltung:** Bezieht sich auf die Gewährung von Leistungen an einzelne Personen (z. B. Subventionen, Sozialhilfe) und Bereitstellung von öffentlichen Einrichtungen (z. B. Spitäler, Theater, Schwimmbäder) und einer funktionsfähigen Infrastruktur (z. B. Strassen, öffentliche Verkehrsmittel). Folgende Teilaufgaben können unterschieden werden:
 - **Gewährleistungsverwaltung:** Dient der Überwachung und Regulierung privater Organisationen, die in Folge von Aufgabenauslagerung und Privatisierung Leistungen erbringen, die zuvor der Staat im Rahmen seines Daseinsvorsorgeauftrages wahrgenommen hat (z. B. Post, Energieversorgung, Telekommunikation).
 - **Dienstleistungsverwaltung:** Umfasst das Bereitstellen öffentlicher Einrichtungen und Leistungen, die zur Verbesserung der Lebensqualität der Bürger dienen (z. B. Spital, öffentlicher Nahverkehr, Kindergarten, Gas- und Stromversorgung, Müllbeseitigung, Kultureinrichtungen).
 - **Wirtschaftende Verwaltung:** Dient nicht der unmittelbaren Erfüllung von Staatsaufgaben. Sie liegt vor, wenn ein Verwaltungsträger am Markt auftritt, um Gewinn zu erzielen (z.B. Kauf von Mietobjekten zu Anlagezwecken, Betrieb einer Gaststätte durch die Gemeinde).
- **Bedarfsverwaltung:** Die Bedarfsverwaltung dient der Sicherstellung des für die Verwaltungsaufgaben erforderlichen Bedarfs an Personal und Sachmitteln (z.B. IT-Beschaffung).

Als weitere Dimension zur Differenzierung des Verwaltungshandelns bietet sich der Steuerungskreislauf an. Dabei kann eine strategische und eine operative Ebene unterschieden werden. Auf der strategischen Ebene befinden sich die Prozessschritte Planung und Controlling, während die operative Ebene die Umsetzung der Planungen umfasst.

Die vom Auftraggeber ausgewählten Verwaltungsaufgaben lassen sich in diesem Klassifikationschema der Bedarfsverwaltung (IT), der Abgabenverwaltung als Teil der Eingriffsverwaltung (Finanzen) und der Leistungsverwaltung (Sozialplanung) zuordnen. Während die Sozialplanung eindeutig der strategischen und die IT-Services der operativen Ebene angehören, ist die Finanzverwaltung beiden Ebenen zuzuordnen (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Klassifikation der Aufgabenbereiche der Studie

| | Eingriffsverwaltung | Leistungsverwaltung | Bedarfsverwaltung |
|--|-------------------------------------|---------------------|-------------------|
| Strategische Ebene (Planung, Controlling) | Finanzverwaltung (Finanzplanung) | Sozialplanung | |
| Operative Ebene (Umsetzung) | Finanzverwaltung (Buchhaltung) | | IT-Services |

Insgesamt können die untersuchten Verwaltungsaufgaben als eher verwaltungsintern gekennzeichnet werden, d.h. Kunden sind zumeist andere Verwaltungseinheiten oder die Gemeindeexekutive und -parlamente, aber nicht die Bürger. Für andere Aufgabentypen lassen sich die Ergebnisse dieser Studie daher nur bedingt verallgemeinern.

1.3 METHODISCHES VORGEHEN

Methodisch wurde im Projekt wie folgt vorgegangen: Zuerst wurde eine eingehende Analyse der relevanten Dokumente (gesetzliche Grundlagen, vorhandene Grundlagen beim Gemeindeverband) sowie der einschlägigen Literatur vorgenommen. Dies diente zur Analyse der IST-Situation der IKZ in Vorarlberg, zur Einbettung in den nationalen und internationalen Kontext sowie zur Darstellung von Good Practices in den ausgewählten Aufgabenbereichen in Österreich und anderen deutschsprachigen Ländern (s. Kapitel 2).

Ausgehend von diesen Resultaten und als weitere Informationsgrundlage für die aktuelle Situation der Kooperationen in den ausgewählten ressourcenintensiven Aufgabenbereichen in den Modellregionen wurden vertiefende Experteninterviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Regionen und der Gemeinden durchgeführt, insgesamt 29. Aufgrund der Komplexität des Bereichs Sozialplanung entfielen 16 persönliche Gespräche auf diesen Bereich, je fünf Gespräche wurden für die Bereiche Finanzverwaltung (mit 8 Personen) und IT durchgeführt. Die Interviews fanden im Frühjahr 2018 in den jeweiligen Regionen statt. Es handelte sich dabei um leitfadengestützte face-to-face Gespräche. Diese Interviews wurden anschliessend teiltranskribiert und die wesentlichen Aussagen aus den einzelnen Interviews den Leitfragen aus dem Fragebogen zugeordnet. Bei der Auswahl der Aufgabenbereiche und Regionen wurde auf das Synergiepotenzial sowie auf die politische Brisanz als Selektionskriterien geachtet.

Basierend auf den Erkenntnissen aus den Interviews sowie aus Good Practices wurden für jeden der drei untersuchten Aufgabenbereiche und Modellregionen verschiedene mögliche Organisationsmodelle für die IKZ entwickelt, wobei in der Regel der Perimeter als Grundlage für die Einteilung der Modelle diente. Für jedes Modell wurden jeweils die Vor- und Nachteile aufgezeichnet und diese wurden anhand von bestimmten Gütekriterien (s. dazu nachfolgendes Kapitel) beurteilt. Daraus entstand schliesslich pro Aufgabenbereich eine Vorgehensempfehlung durch das Gutachterteam. In dieser Vorgehensstrategie wurden auch mögliche Strategien und Umsetzungsszenarien für das gesamte Bundesland Vorarlberg vorgeschlagen, insbesondere im Hinblick auf die ausgewählten Aufgabenbereiche.

Für das Projekt wurden neben den Koordinationssitzungen mit dem Auftraggeber drei Workshops durchgeführt mit Vertreterinnen und Vertretern der Gemeinden, der Regios, des Landes, des Gemeindeverbandes sowie der ZHAW. Diese Workshops fanden am 2.2.2018, 11.6.2018 sowie 4.10.2018 statt. Sie ermöglichten einen direkten Kontakt zu den betroffenen Gemeinden und Regionen sowie, dank der interaktiven Gestaltung, einen kontinuierlichen Einbezug der Feedbacks, Einstellungen und Positionen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

Die drei Modellregionen Walgau, Montafon und Vorderland/amKumma sowie die dort untersuchten Aufgabenbereiche Sozialplanung, Finanzen und IT wurden auf Wunsch des Auftraggebers, dem Vorarlberger Gemeindeverband, zur Untersuchung gewählt. Es handelt sich dabei um verwaltungsinterne Aufgaben, die entweder sehr ressourcenintensiv und/oder brisant sind.

1.4 GÜTEKRITERIEN ZUR BEURTEILUNG DER LÖSUNGSVARIANTEN

Die in dieser Studie erarbeiteten Zusammenarbeitsmodelle werden anhand von bestimmten Gütekriterien beurteilt. Hierfür wurden, basierend auf dem Common Assessment Framework (CAF) sowie weiterer einschlägiger Literatur (vgl. Steiner, 2002; Thom/Wenger, 2010; Gabler, 2018) Dimensionen, zugehörige Themenfelder gemäss CAF sowie verschiedene Gütekriterien definiert (siehe Tabelle 2). Beim CAF handelt es sich um ein gemeinsames, europäisches Qualitätsbewertungssystem zur Verbesserung von Organisationen im öffentlichen Sektor. Als die drei Hauptdimensionen werden die Befähiger, die Ergebnisse sowie die Realisierbarkeit des Vorhabens unterschieden. Zu jeder dieser Hauptdimensionen werden Gütekriterien definiert, die im Folgenden noch genauer erläutert werden und später im empirischen Teil als Grundlage für die Beurteilung der verschiedenen erarbeiteten Organisationsmodelle dienen.

Tabelle 2: Gütekriterien zur Beurteilung der Lösungsvarianten

| Dimensionen | Themenfelder gemäß CAF | Gütekriterien |
|-------------------------|---|--|
| Befähiger | <ul style="list-style-type: none"> • Führungsqualität • Personalmanagement • Strategie und Planung • Partnerschaften und Ressourcen • Prozesse | <ul style="list-style-type: none"> • Zielorientierung • Politische Steuerbarkeit • Koordination und Führbarkeit • Anpassungsfähigkeit/Stellvertretungen • Spezialisierung |
| Ergebnisse | <ul style="list-style-type: none"> • Mitarbeiterbezogene Ergebnisse • Kunden- / Bürgerbezogene Ergebnisse • Gesellschaftsbezogene Ergebnisse • Die wichtigsten Leistungsergebnisse der Organisation | <ul style="list-style-type: none"> • Economies of Scale • Economies of Scope • Qualität der Leistung • Bürgernähe • Innovationsfähigkeit |
| Realisierbarkeit | | <ul style="list-style-type: none"> • Politische Machbarkeit • Projektdauer • Projektkosten |

(a) Dimension der Befähiger

Mit den Befähigern sind die Tätigkeiten sowie die Art und Weise der Aufgabenerfüllung einer Organisation gemeint, mit dem Ziel, die gewünschten Ergebnisse zu erreichen. Bei den Befähigern gemäss CAF werden die fünf Themenfelder Führungsqualität, Personalmanagement, Strategie und Planung, Partnerschaften und Ressourcen sowie Prozesse unterschieden (CAF, 2006).

Zielorientierung: Unter der Zielorientierung einer Organisation ist zu verstehen, ob ein eindeutiger Zielbezug vorhanden ist, ob Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung klar voneinander abgegrenzt sind und übereinstimmen und ob eine sach- bzw. problemnahe sowie zielbezogene Aufgabenerfüllung möglich ist (Thom/Wenger, 2010).

Politische Steuerbarkeit: Bei diesem Gütekriterium geht es darum, in welchem Ausmass die Gemeinden im zu beurteilenden Modell die Möglichkeit haben die politische Steuerung wahrzunehmen. Tendenziell ist die politische Steuerung durch die Gemeinden in kleineren Zusammenarbeitsperimetern grösser, wohingegen die politischen Steuerungsmöglichkeiten durch das Land in grösseren Perimetern zunehmen und diejenigen der Gemeinde abnehmen. Auch die Autonomie einer Gemeinde soll hier mitberücksichtigt werden. Beim Entscheid für interkommunale Zusammenarbeit gibt die Gemeinde zwar Autonomie ab, da sie die Entscheide neu gemeinsam mit anderen Partnergemeinden trifft, durch gepoolte Ressourcen gewinnt sie jedoch wieder an Handlungsfähigkeit (Steiner, 2002).

Koordination und Führbarkeit: Bei diesem Kriterium geht es um eine zielbezogene Führbarkeit der Organisation sowie um die Begrenzung des Koordinationsaufwandes (vgl. Steiner, 2002; Thom/Wenger, 2010). Dies bedeutet insbesondere auch, dass die Zahl und Art der Schnittstellen zwischen den Entscheidungsträgern der beteiligten Gemeinden und der mit der Aufgabenerfüllung betrauten Organisation möglichst so ausgestaltet ist, dass der Aufwand begrenzt werden kann. Der Koordinationsaufwand wird tendenziell höher und die Führbarkeit schwieriger, je differenzierter und komplexer die Organisationsstruktur ausgestaltet ist. Bei der IKZ bezieht sich der Koordinationsaufwand nicht nur auf den internen Aufwand innerhalb einer einzelnen Gemeinde, sondern auf alle beteiligten Partner in Form der interorganisationalen Koordination.

Anpassungsfähigkeit/Stellvertretungen: Das Organisationsmodell sollte es der Gemeinde ermöglichen, sich bei Änderungen von Anforderungen im Umfeld entsprechend rasch und wirksam anpassen zu können. Dies sollte möglichst ohne grundlegende Organisationsänderungen möglich sein und die Aufgabenerfüllung sollte stets gewährleistet sein (Steiner, 2002; Thom/Wenger, 2010). Hierfür ist im Bedarfsfall auch eine gewisse Flexibilität beim Personal und bei den Sachmitteln gefordert. In diesem Zusammenhang sind auch gut funktionierende Stellvertretungsregelungen von Relevanz, beispielweise bei einem Ausfall einer Arbeitskraft infolge Krankheit oder bei Urlaubsabwesenheiten. Gibt es nur eine Person, die eine bestimmte Aufgabe ausführen kann, besteht ein Klumpenrisiko bei deren Ausfall, da keine Stellvertretung gewährleistet werden kann. Insbesondere in kleinen Gemeinden ist die Situation problematisch, da oft bei Abwesenheiten keine adäquaten Stellvertreterregelungen bestehen; in grösseren Zusammenarbeitsperimetern sind diese in der Regel besser gewährleistet.

Spezialisierung: Spezialisierung entsteht durch Arbeitsteilung, wobei sich einzelne Abteilungen oder Stellen der Institution einer Teilaufgabe widmen. Vorteile einer Spezialisierung können erhöhte Produktivität und eine professionelle Verrichtung der Aufgaben mit höherer Leistungsqualität sein. Jedoch ist hierfür eine gewisse Grösse der Organisation Voraussetzung. D.h. wenn eine kleine Gemeinde eine Aufgabe alleine erfüllt, wird sie nicht denselben Spezialisierungsgrad erreichen können wie dies in grösseren Zusammenarbeitsperimetern möglich wird.

(b) Dimension der Ergebnisse

Des Weiteren werden die Ergebnisse bewertet. Dabei soll der Grad der Zielerreichung sowie die Wahrnehmung und Einschätzung verschiedener Stakeholder gemessen werden, insbesondere diejenigen der Mitarbeitenden, der Bürgerinnen und Bürger sowie der Gesellschaft (CAF, 2006).

Economies of Scale: Bei der Umsetzung einer IKZ wird in der Regel auch das Ziel verfolgt, ein finanzielles Gleichgewicht herzustellen, aufrecht zu erhalten oder zu verbessern. Es stellt sich hierbei die Frage, ob mit der neu gewählten Organisationsform die Finanzlage einer Gemeinde verbessert werden kann (vgl. Steiner, 2002). Von Economies of Scale bzw. Skalenerträgen spricht man, wenn tiefere Kosten durch Effizienzgewinne erzielt werden können, die durch die Bereitstellung grösserer Mengen entstehen (vgl. Gabler, 2018). Wenn Gemeinden in einem Aufgabenbereich zusammenarbeiten, können

folglich gewisse Synergieeffekte und Skalenerträge erzielt werden. In grösseren Zusammenarbeitsperimetern fallen diese tendenziell höher aus als in kleineren Perimetern. Demgegenüber sind jedoch auch Diseconomies of Scale möglich, d.h. eine Zunahme der Stückkosten mit zunehmender Menge. Es handelt sich dabei meist um Komplexitätskosten.

Economies of Scope: Unter den sogenannten Economies of Scope versteht man Verbundeffekte, wonach es vorteilhafter ist, mehrere Leistungen in einer Organisation zu erbringen, anstatt dass sich mehrere Organisationen jeweils auf eine der zu erbringenden Leistungen spezialisiert und lediglich diese erbringt. Dadurch können Synergien und Kostenersparnisse entstehen (Gabler, 2018).

Qualität der Leistung: Die Qualität von öffentlichen Leistungen ist ein umstrittenes Konzept. Denn die Qualität hängt nicht nur von der Art und Weise, dem Niveau und der Ausdehnung der Leistungserbringung zusammen, sondern auch mit der Wahrnehmung und den Erfahrungen der Bürgerinnen und Bürger (Folz, 2004). Oft wird angenommen, dass die Leistungserbringung in grösseren Perimetern ein höheres Niveau erreicht, da mehr finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen und grössere Verwaltungen eine höhere Professionalität aufweisen.

Bürgernähe: Unter Bürgernähe ist die Orientierung an den Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger bei der Leistungserbringung zu verstehen. Der Grad der Bürgernähe kommt etwa beim Umgang zwischen Behörden und Bürgerinnen/Bürgern zum Ausdruck. Tendenziell ist die Bürgernähe in kleineren Gebietseinheiten grösser, da die Vertreterinnen/Vertreter der Behörden und die Bürgerinnen/Bürger unter Umständen persönlichen Kontakt haben und die Wege kürzer sind.

Innovationsfähigkeit: Mit der Innovationsfähigkeit ist die Leistungsfähigkeit einer Institution in Bezug auf das Hervorbringen von Neuerungen gemeint (Gabler, 2018). Dabei ist einerseits das Innovationspotenzial von Relevanz, d.h. Voraussetzungen und Sachmittel, um die Innovationsfähigkeit zu gewährleisten. Andererseits geht es auch um das Innovationsklima, d.h. die Rahmenbedingungen bzw. organisatorischen Voraussetzungen für das Hervorbringen von Innovationen.

(c) Dimension der Realisierbarkeit

Bei der Dimension der Realisierbarkeit wird bewertet, ob bzw. wie eine Modelllösung umgesetzt werden kann. Dabei geht es insbesondere um die politische Machbarkeit, die Dauer sowie die Kosten eines Projekts. Tendenziell sind Status Quo Lösungen und kleinere Veränderungen besser und schneller realisierbar als grössere Reformvorhaben.

Politische Machbarkeit: Bei diesem Kriterium geht es darum, ob ein vorgeschlagenes Organisationsmodell im politischen Prozess auch umsetzbar ist. Die politische Akzeptanz bei den relevanten Akteuren – so bei den Politikerinnen und Politikern sowie in der Gesellschaft – ist hierfür Voraussetzung. Bei der Analyse der politischen Machbarkeit eines Lösungsvorschlags können Erfolgsfaktoren für dessen Umsetzung identifiziert werden.

Projektdauer: Unter der Projektdauer ist der Zeitraum der Einführung eines neuen IKZ-Modells von Projektstart bis zu Projektende zu verstehen. Zu definieren ist bei der Einführung einer neuen Zusammenarbeitsorganisation denn auch der Startzeitpunkt für die Umsetzung.

Projektkosten: Hierbei werden diejenigen Kosten berücksichtigt, die für die Planung und Umsetzung des Projektvorhabens anfallen. Es handelt sich also um diejenigen Kosten, die rein zur Erbringung der Projektleistung entstehen.

Die IKZ-Modelle jeder Region werden in den entsprechenden Kapiteln anhand einer Beurteilungsmatrix mit den oben aufgeführten Gütekriterien bewertet. Es gilt dabei zu beachten, dass bei der Beurteilung

der Modelle anhand dieser Gütekriterien (vgl. Kapitel zu den Regionen und Aufgaben) jeweils die Gesamtsituation beurteilt wird, die Sichtweise einzelner Gemeinden jedoch von dieser abweichen kann. D.h. beispielsweise für eine Gemeinde, die bereits heute an einer gut funktionierenden Kooperation beteiligt ist, kommen die Vorteile einer Veränderung der Organisationsform vielleicht weniger stark zum Tragen als für eine Gemeinde, die die Aufgabe heute alleine erfüllt. Das Gutachterteam hält sich bei der Beurteilung der Modelle die Veränderung der Gesamtsituation aller beteiligten Gemeinden vor Augen.

1.5 VOR- UND NACHTEILE DER IKZ AUS WISSENSCHAFTLICHER SICHT

An dieser Stelle soll die Thematik der interkommunalen Zusammenarbeit in einen grösseren Kontext gestellt und grundsätzliche Vor- und Nachteile aufgezeichnet werden. Dies beinhaltet auch eine kritische Hinterfragung, basierend auf wissenschaftlich fundierten Argumenten.

Bei der Diskussion von möglichen IKZ-Reformprojekten müssen insbesondere wirtschaftliche, politische, rechtliche und soziale Faktoren berücksichtigt werden (Steiner/Fetz/Käppeli, 2016: 3).

Bei der Zusammenarbeit zwischen Gebietseinheiten werden aus ökonomischer Sicht vorwiegend die Vorteile betont. Es wird argumentiert, dass viele Aufgaben die Gemeindegrenzen überschreiten und die historischen Gemeindegrenzen immer weniger mit den in der heutigen Gesellschaft real bestehenden wirtschaftlichen und räumlichen Gegebenheiten übereinstimmen, z. B. im Bereich des öffentlichen Verkehrs. Aufgrund eines vergrösserten Perimeters des Einzugsgebietes bei IKZ könnte die Free Rider-Problematik entschärft werden. Wenn die Gemeinde für die professionelle Aufgabenerfüllung über eine suboptimale Grösse verfügt, können durch Kooperationen administrative Grössenvorteile realisiert und eine Professionalisierung herbeigeführt werden. Zudem können durch Kooperation unter mehreren Gemeinden die finanziellen Ressourcen für die Errichtung von Infrastrukturanlagen, z. B. einer Kläranlage, eher aufgebracht werden. Weitere Vorteile sind die Vermeidung von Doppelspurigkeiten sowie die Entlastung der Gemeinden.

Jedoch sollen interkommunale Kooperationen auch kritisch reflektiert werden. Gerade aus politischen Gründen wird vermehrt Kritik an IKZ laut. Befürchtet werden ein Autonomieverlust der Gemeinden und Demokratiedefizite. Entscheide werden bei gewissen Zusammenarbeitsformen in interkommunalen Gremien gefällt, welche durch die Exekutiven und nicht durch die Bevölkerung gewählt werden. Aus Sicht der Organisationstheorie liegen die Nachteile bei Unklarheiten bezüglich Aufträgen und Zuständigkeiten sowie mangelnder Kostentransparenz. Zudem besteht die Gefahr, dass Gemeinden Kostenfolgen für Entscheidungen zu tragen haben, auf welche sie keinen oder nur am Rande Einfluss haben. Die Notwendigkeit vieler Absprachen unter den beteiligten Partnern kann schliesslich zu Bürokratieängsten führen (Geser/Höpflinger/Ladner/Meuli, 1996: 268 f. und Steiner, 2002: 112).

1.6 AUFBAU DES BERICHTS

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: In Kapitel 2 wird die IST-Situation der interkommunalen Zusammenarbeit in Vorarlberg analysiert. Dabei wird insbesondere auf die Gemeindestruktur und auf die bestehenden Kooperationen zwischen den Gemeinden in Vorarlberg eingegangen; des Weiteren erfolgt eine Einbettung der Thematik in den nationalen und internationalen Kontext.

Kapitel 3 befasst sich mit ausgewählten ressourcenintensiven Aufgabenbereichen, die jeweils anhand von Modellregionen dargestellt werden. Es sind dies die Sozialarbeit im Walgau, der Finanzbereich im Montafon sowie der Bereich IT in der Region Vorderland, Feldkirch sowie amKumma.

Basierend auf diesen Ergebnissen werden im Kapitel 4 mögliche Strategien für die Entwicklung der IKZ im Bundesland Vorarlberg kurz skizziert. Dabei wird auch auf mögliche Umsetzungsszenarien in den

ausgewählten Aufgabenbereichen für das Bundesland (inkl. Grössenperimeter für ausgewählte Aufgaben) eingegangen. Des Weiteren wird eine generische Checkliste für die Umsetzung in den einzelnen Aufgabenbereichen (Aufgabe, Partnerwahl, Organisationsvorschläge, Konkrete Umsetzung) entwickelt. Schliesslich finden sich in Kapitel 5 einige themenspezifische Schlussbemerkungen aus Sicht des Gutachterteams.

2 Die interkommunale Zusammenarbeit in Vorarlberg

Dieses Kapitel soll einen Überblick geben über die Rahmenbedingungen, die Verbreitung und die Ausgestaltung der IKZ im Bundesland Vorarlberg. Dabei wird insbesondere auf die Förderstrategie des Landes, auf die Gemeindestruktur sowie die bestehenden Kooperationen in Vorarlberg sowie auf die funktionalen Perimeter eingegangen.

2.1 FÖRDERSTRATEGIE DES LANDES

Um die Weiterentwicklung der IKZ in Vorarlberg besser in den Kontext einbetten zu können, wird im Folgenden die Haltung des Landes zu interkommunalen Kooperationen beleuchtet. Das Land gibt keine eigentliche Kooperationsstrategie heraus. Auch Vorgaben betreffend interkommunaler Zusammenarbeit werden von Seiten des Landes keine gemacht (vgl. Aussagen aus den Interviews). Allerdings werden regionale Zusammenarbeiten mit der neuen Förderstrategie gestärkt: In den allgemeinen Fördergrundsätzen der Landesregierung vom November 2017 für den Bereich Raumplanung wird festgehalten, dass regionale Kooperationen einen hohen Stellenwert haben für die künftige Entwicklung der Städte und Gemeinden des Bundeslandes Vorarlberg und dass diese deshalb bei der Förderung besonders berücksichtigt werden. Per 1. Januar 2018 trat die Förderungsrichtlinie des Landes Vorarlberg für die Regios in Kraft. Hintergrund der Richtlinie ist, dass insbesondere kleinere Gemeinden durch die zunehmende Komplexität und Fülle an Aufgaben an ihre Leistungsgrenzen stossen und die Aufgabenerfüllung durch interkommunale Zusammenarbeit verbessert werden kann. Zudem erfordern gemeindeübergreifende Aufgaben die Kooperation zwischen den Gemeinden. Deshalb fördert das Land Vorarlberg „die gemeindeübergreifende Kooperation in regionalen Zusammenschlüssen“ (Erläuterungen zur Richtlinie der Landesregierung über die Förderung von Regios). Im Rahmen dieser Richtlinie fördert das Land die regionale Zusammenarbeit mit Landesmitteln und Bedarfszuweisungen gemäss dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) (Paragraph 1.1). Rechtsanspruch auf diese Förderungen besteht allerdings nicht (Paragraph 1.2). Förderungsempfänger sind Gemeindeverbände und andere Rechtsträger mit Sitz in Vorarlberg, an denen Gemeinden beteiligt sind. Voraussetzung ist die Ausrichtung auf eine «dauerhafte, regionale und auf die Regionalentwicklung insgesamt bezogene Zusammenarbeit», wie dies die Regios darstellen (Paragraph 2). Es handelt sich bei dieser Förderung um eine Basisförderung, deren Ziel die Schaffung, die Sicherung und der Ausbau von dauerhaften Strukturen ist (Paragraph 3). Damit soll den an der Regio beteiligten Gemeinden ermöglicht werden, ihre Zusammenarbeit bei gemeindeübergreifenden Themen zu intensivieren und Vertrauen aufzubauen. Die Basisförderung ist nicht projektbezogen (Paragraph 4, Abs. 4), sondern den Regios ist es selbst überlassen, die Fördermittel nach Bedarf einzusetzen, beispielsweise für Personalkosten, Sachmittel und Ähnliches. In der Richtlinie der Landesregierung zur Förderung der Regios werden des Weiteren die Förderungsvoraussetzungen geregelt. Grundlage ist eine «institutionalisierte Zusammenarbeit mehrerer Gemeinden in einer Regio und eine gemeinsame strategische Ausrichtung der Zusammenarbeit» (Paragraph 4, Abs. 1). Es bedarf einer eigenen Rechtspersönlichkeit der Regio mit festgelegter, grundsätzlich frei wählbarer Organisationsstruktur, einem eigenen Haushalt sowie einer Satzung bzw. einer Kooperationsvereinbarung (Paragraph 4, Abs. 2). Zudem ist eine gemeinsame Geschäftsstelle mit einem Regionalmanagement erforderlich sowie ein regionales Gesamtentwicklungskonzept (regGEK) oder ein regionales räumliches Entwicklungskonzept (regREK). Dieses kann jedoch auch erst während der ersten Förderungsperiode erarbeitet werden und enthält die mittelfristigen gemeinsamen Ziele der regionalen Kooperation. Zudem bedarf es einer Zielvereinbarung, die die Arbeitsschwerpunkte der Region für die Dauer von drei Jahren festlegt. Grundsätzlich legen die beteiligten Gemeinden den räumlichen Perimeter der Regio fest. Die Abgrenzung der Regionen soll nach raumplanerischen Erwägungen sinnvoll sein – bei unzweckmässiger räumlicher Abgrenzung kann das Land als Fördergeber von einer Förderung absehen (Paragraph 4, Abs. 3). Vorarlberger Regionen, die die Förderkriterien im Wesentlichen erfüllen, sind der

Biosphärenpark Großes Walsertal, die Regio amKumma, die Regio Bregenzerwald, die Regio Im Walgau, die Regio Klostertal, die Regio Vorderland-Feldkirch sowie der Stand Montafon. Die geförderten Regios erstellen jährlich einen Tätigkeitsbericht und nehmen zum Erfahrungsaustausch an Vernetzungstreffen teil (Paragraph 4, Abs. 5). Grundlage für die Förderung ist ein regionales Gesamtentwicklungskonzept oder ein regionales räumliches Entwicklungskonzept (regREK) (Paragraph 5). Jede förderungsfähige Regio erhält pro Jahr einen Grundförderungssatz von EURO 60'000 (Paragraph 6), gemäss bestimmten Richtlinien können weitere Zuschläge gewährt werden. Die Förderung wird für einen Zeitraum von drei Jahren gewährt – damit ist eine Ausstiegsklausel vorgesehen, oder es beginnt danach eine neue Förderperiode. Um eine Förderung zu erhalten, ist ein schriftliches Ansuchen notwendig (Paragraph 7). Auch die Förderungszulage erfolgt schriftlich und kann an Bedingungen oder Auflagen geknüpft sein (Paragraph 8).

2.2 ANALYSE DER GEMEINDESTRUKTUR UND DER BESTEHENDEN KOOPERATIONEN ZWISCHEN DEN GEMEINDEN IN VORARLBERG

Der interkommunalen Zusammenarbeit wird in Österreich verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt. Ziel ist es, Kosten einzusparen, die Gemeinden weiter zu professionalisieren sowie die Sicherung der kommunalen Gestaltungsspielräume zu gewährleisten. Im nationalen Vergleich ist Vorarlberg eines der führenden Bundesländer in der Thematik der interkommunalen Zusammenarbeit (Bußjäger u. a., 2016, S. 12). Neue Strukturen werden hier nicht nur geplant, sondern sind teilweise schon realisiert worden und behaupten sich auch in der Praxis. Die Weiterentwicklung und Vertiefung der bestehenden oder zukünftigen Projekte und Strukturen kann nur realisiert werden, wenn auf den übergeordneten Ebenen Rahmen, Ziele und eventuell der Umsetzungsprozess definiert sind. Die Landesgesetzgeber haben einen starken Einfluss auf diese Entwicklung (Bußjäger et al., 2016, S. 29).

Die Bundesländer sind frei in der Gestaltung der Zusammenarbeit. So hat beispielsweise Niederösterreich den Fokus auf die Bildung von Kleinregionen auf freiwilliger Basis gelegt. Dieser Weg wird beharrlich und mit beträchtlichem Mitteleinsatz unterstützt. Die gemeinsame Entwicklung einer ganzheitlichen Kooperationsstrategie ist für den Vorarlberger Landtag ein wesentliches Thema.¹ Bisher sind Kooperationsprojekte ohne Strategie oder Evaluierung gefördert worden. Durch ein einheitliches Vorgehen soll die Komplexität der neuen Anforderungen sowie die Verantwortung auf mehr Schultern verteilt werden. Die Servicequalität soll gesteigert sowie die Kosten kontrolliert werden (Bußjäger u. a., 2016, S. 28).

Die Gemeindestruktur im Bundesland Vorarlberg sieht wie folgt aus: Es gibt insgesamt 96 Gemeinden, davon 5 Städte und 11 Marktgemeinden. Rund 388'700 Einwohnerinnen und Einwohner leben in Vorarlberg (Stand Januar 2017). Die Gemeindegrößen variieren von 152 (Dünserberg) bis hin zu 48'779 (Dornbirn) Einwohnern (Statistik Austria, 2018). Vorarlberg ist das zweitkleinste Bundesland in Österreich. Das Bundesland ist in vier Verwaltungsbezirke aufgeteilt, diese sind benannt nach ihrer Hauptstadt: Bludenz, Bregenz, Feldkirch und Dornbirn.

Die 96 Vorarlberger Gemeinden arbeiten in verschiedenen Kooperationsstufen zusammen. Die Zusammenarbeit der Vorarlberger Gemeinden weist bereits heute ein hohes Niveau aus. Speziell in den Bereichen Bau-, Finanzen- und Personalverwaltung sowie bei der digitalen Integration von Gemeinden und Land ist das Bundesland, landesweit gesehen, führend (Bußjäger, Hornsteiner, & Keuschnigg, 2016, S. 12). Im Jahr 2015 bestanden in Vorarlberg 267 interkommunale Kooperationen, welche von verschiedenen Gemeinden getragen werden (siehe Tabelle 3).

Ausgehend von dieser Datenlage wurde ein Netzwerk aller IKZ konstruiert und anschliessend zusammenhängende Cluster (d.h. Räume mit vielen IKZ) identifiziert. Die Identifikation der Cluster erfolgte mittels des Iterative-Conductance-Cutting Verfahrens (Brandes, Gaertler, & Wagner, 2003; Dongen,

¹ <https://presse.vorarlberg.at/land/dist/vlk-43955.html>; <https://presse.vorarlberg.at/land/dist/vlk-53347.html>

2000). Die Intuition dieses Verfahrens besteht darin, dass stark verbundene Knoten (hier Gemeinden) sich in einem Cluster befinden sollten. Verbunden heisst in diesem Zusammenhang, dass Gemeinden gemeinsam an IKZ beteiligt sind. Wenig verbundene Knoten sollten sich in unterschiedlichen Clustern befinden.

Tabelle 3: Überblick bestehender IKZ in Vorarlberg

| IKZ | Rechtsform | Anzahl IKZ | Beispiele |
|---|---|------------|---|
| Abwasserverband, Trinkwasserverband, Wasserverband | Verband nach Wasserrechtsgesetz | 23 | Region Feldkirch: Feldkirch, Frastanz, Göfis, Meiningen, Nenzing, Rankenweil, Übersaxen |
| Abwasserreinigung | GmbH | 4 | Fontanella, Sonntag; Dornbirn, Schwarzach |
| Personalverkehr | Gemeindeverband gem. Gemeindegesetz | 7 | Personalverkehr Brandnertal: Bludenz, Brand, Bürs, Bürserberg |
| Musikschulen | Verein | 14 | Musikschule Kleinwalsertal: Mittelberg, Riezlern, Hirschegg |
| Schulhalterverband | Gemeindeverband als gesetzlicher Schulerhalter | 14 | Schulerhalterverband Hittisau: Hittisau, Riefensberg, Sibratsgfall |
| Standesamts- und Staatsbürgerschaftsverband | zusammengeschlossene Standesamts- und Staatsbürgerschaftsverbände | 17 | Standesamts- und Staatsbürgerschaftsverband Wolfurt: Bildstein, Buch, Wolfurt |
| Sozialzentrum, Krankenpflegeverein | Gemeindeverband oder GmbH | 32 | Sozialsprengel Blumenegg: Bludesch, Thüringen, Thüringerberg |

Berechnet man nun die funktionalen Zusammenhänge für das Bundesland Vorarlberg, so ergeben sich sechs Räume, in denen IKZ besonders häufig auftreten (siehe Abbildung 1):

- Der erste funktionale Raum setzt sich aus den Gemeinden des Montafons zusammen. Es zeigt sich hier anhand der Beziehungen, dass das Montafon mit den anderen funktionalen Räumen in Bezug auf Kooperationen nur wenig vernetzt ist.
- Der zweite funktionale Raum beinhaltet Gemeinden des Kloostertals, des Brandnertals und Bludenz. Dieser funktionale Raum ist mit Ausnahme von Bludenz und Lech vergleichsweise wenig mit anderen Räumen vernetzt.
- Der dritte Kooperationsraum setzt sich aus Gemeinden des Walgaus und des Grossen Walsertals zusammen. Diese kooperieren nicht nur untereinander, sondern auch sehr stark mit den Gemeinden der anderen Kooperationsräume.
- Der vierte funktionale Raum besteht aus den Gemeinden und der Region Vorderland-Feldkirch. (die Gemeinden Götzis, Altach und Mäder der Regio AmKumma könnten diesem funktionalen Raum zugeschlagen werden, in dem sich bereits Koblach befindet). Hier zeigt sich anhand der Kanten, dass bereits eine hohe Kooperationsdichte vorliegt. Auch zwischen den Gemeinden der Regio AmKumma und der Regio Feldkirch bestehen eine Vielzahl an IKZ.
- Der fünfte funktionale Raum weist die höchste Kooperationsdichte auf. Dieser Teil besteht aus den Gemeinden des Bregenzerwalds und des Kleinwalsertals. Dieser Raum weist auch einige IKZ mit den Gemeinden des Leiblachtals auf (deshalb könnte das Leiblachtal auch diesem Raum zugeschlagen werden).

- Der vierte Planungsraum könnte sich aus den Gemeinden des Bregenzerwalds und des Kleinwalsertals zusammensetzen. Da dieser Planungsraum jedoch relativ klein wäre, ist zu überlegen, ob nicht noch die Gemeinden des Leiblachtals und auch Bregenz diesem Planungsraum zugeschlagen werden.

2.3 FUNKTIONALE PERIMETER IN VORARLBERG

Funktionale Perimeter werden in Vorarlberg seit 1976 im Rahmen der Raumplanung festgelegt. In den letzten Jahren wurden durch die Vorarlberger Landesregierung zahlreiche Fachkonzepte, Landesraumpläne und Inventare erarbeitet, die konsolidiert in ein neues räumliches Leitbild („Raumbild Vorarlberg 2030“) einfließen werden (Amt der Vorarlberger Landesregierung - Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) & Rosinak & Partner, 2018).

Das Raumbild Vorarlberg 2030 beabsichtigt, die Entwicklungsrichtung des Landes Vorarlberg zu entwerfen und Perspektiven und Potenziale für die Handlungsräume zu identifizieren. Handlungsräume sind dabei definiert als „nach räumlich funktionalen Gesichtspunkten abgegrenzte Gebiete, in denen die Umsetzung des Raumbilds – ausgehend von den Zielen über die Strategien zu den Handlungen – stattfindet“ (Amt der Vorarlberger Landesregierung - Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) & Rosinak & Partner, 2018: 5).

Das Raumbild Vorarlberg 2030 versteht sich als bindender theoretischer Handlungsrahmen für Politik und Verwaltung sowie für die Zusammenarbeit zwischen Land, Regionen, Gemeinden, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft (siehe Abbildung 2). Das Raumbild Vorarlberg 2030 soll 2019 beschlossen werden und dann eine Gültigkeit für die nächsten 10-15 Jahre haben (Amt der Vorarlberger Landesregierung - Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) & Rosinak & Partner, 2018).

Abbildung 2: Raumbild Vorarlberg 2030

Raumbild Vorarlberg 2030

- ▶ ist ein Leitbild und bindender Handlungsrahmen für die Landesverwaltung und -politik
- ▶ ist die Grundlage für die Landesraumplanung und für die Erarbeitung von Landesraumplänen sowie die Anwendung von anderen Raumplanungs-Instrumenten
- ▶ unterstützt Land, Regionen und Gemeinden bei der Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten
- ▶ stärkt die Zusammenarbeit über räumliche, sektorale und institutionelle Grenzen hinweg
- ▶ ist Basis für die Ausarbeitung von Förderprogrammen
- ▶ ist das Fundament für ergänzende und verbindliche Planungsinstrumente

Quelle: (Amt der Vorarlberger Landesregierung - Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) & Rosinak & Partner, 2018: 6)

Das neue Raumbild Vorarlbergs soll die politischen Handlungen und Aktivitäten kanalisieren, in dem es eine Richtung vorgibt, in die das Land gemeinsam mit den Gemeinden, Regionen und Partnern in die

Zukunft gehen will. Dazu wurden vier Kernthemen identifiziert (Amt der Vorarlberger Landesregierung - Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) & Rosinak & Partner, 2018: 21):

- Freiraum und Landschaft,
- Siedlung und Mobilität,
- Wirtschaft, Tourismus, Land- und Forstwirtschaft,
- Regionale Zusammenarbeit.

Besonders das Kernthema regionale Zusammenarbeit ist auch für den vorliegenden Report interessant, da im Raumbild die wichtigsten Ziele, Strategien und Stossrichtungen in diesem Bereich vorgegeben werden.

Das Raumbild 2030 geht vom Befund aus, dass die regionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den letzten Jahren erheblich zugenommen und sich auch bewährt hat. Oberstes Ziel für Vorarlberg ist die Bewahrung der Eigenständigkeit der Gemeinden und deren Kooperation in relativ festen Kooperationsräumen zur Umsetzung kosteneffizienter Lösungen. Folgender Wirkungszusammenhang wird dabei unterstellt: „Durch das Zusammenwirken der institutionalisierten Regios und deren Regionalmanagements in den einzelnen Handlungsräumen sowie mit den Nachbarn gelingt es mit Unterstützung des Landes, den Lebensraum gemeinsam erfolgreich zu gestalten“ (Amt der Vorarlberger Landesregierung - Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) & Rosinak & Partner, 2018: 55).

Um die regionale Zusammenarbeit zu fördern und zu professionalisieren, wurden vier Handlungsschwerpunkte identifiziert (Amt der Vorarlberger Landesregierung - Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) & Rosinak & Partner, 2018: 55-61):

- **Zusammenarbeit als gemeinsame Haltung und Praxis.** Eine erfolgreiche und nachhaltige räumliche Entwicklung in Vorarlberg basiert auf einer kooperativen Haltung der verantwortlichen Personen und einer engen Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Sektoren, zwischen den Ebenen Gemeinde-Region-Land, dem Bund und den Nachbarstaaten. Bei der Erarbeitung von regionalen REKs und bei der gemeinsamen Umsetzung anderer regionaler Aufgaben werden die jeweiligen Handlungsträger sowie Akteurinnen und Akteure aus der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und aus der Bevölkerung adäquat eingebunden. Das Miteinander der verschiedenen Handelnden beruht auf Strukturen und Prozessen, in denen die jeweiligen Rollen und Abläufe gemeinsam festgelegt werden. Klare Spielregeln tragen dazu bei, dass die Reibungsverluste möglichst gering sind und dass die Kooperationen eine hohe Wirksamkeit entfalten können. Die Rollen und Aufgaben werden entsprechend gelebt, regelmässig reflektiert und im Bedarfsfall angepasst.

Oberste Priorität, rasche Umsetzung (3-5 Jahre)

- 1 Umsetzung der neuen Förderstrategie des Landes im Bereich der Regionalentwicklung
- 2 Umsetzung des Modells der Handlungsräume und der Kooperationsräume (als Nachfolge von Vision Rheintal)
- 3 Etablierung und Weiterentwicklung von Zielvereinbarungen zwischen dem Land und den Regios (als Grundlage für eine Basisförderung)
- 4 Weiterbildungsprogramme für die RegionalmanagerInnen
- 5 Stärkung der sektorübergreifenden Zusammenarbeit im Rahmen der REKs

Quelle: (Amt der Vorarlberger Landesregierung - Abteilung Raumplanung und Baurecht)

- Für die gemeinsame Bewältigung der regionalen Herausforderungen werden für die einzelnen **Handlungs- und Kooperationsräume regionale Entwicklungskonzepte** (REKs) benötigt. Diese müssen gemeinsam geplant, umgesetzt und evaluiert werden. Sie müssen sich zudem am Raumbild Vorarlberg 2030 orientieren und von den Gemeinden unter Einbeziehung des Landes und weiterer Akteure und Akteurinnen erarbeitet und beschlossen werden. Die Entwicklungskonzepte sollen sich an den räumlichen Abgrenzungen der Regios orientieren. Raumplanerisch relevante Vorhaben mit regionalem Bezug und regionalen Auswirkungen werden über die Gemeindegrenzen hinweg abgestimmt, sofern sie von oder mit maßgeblicher Unterstützung der öffentlichen Hand erfüllt werden. Zu diesen Gemeindekooperationen und Umsetzungspartnerschaften gehören auch zahlreiche Bedürfnisse der Daseinsvorsorge wie z.B. in den Bereichen der Bildung, der Altersvorsorge oder der Unterstützung für Familien. Ziele der Gemeindekooperationen und Umsetzungspartnerschaften sind eine flächendeckende und qualitativ hochstehende Versorgung, größtmögliche Kosteneffizienz und regionale Bedarfsorientierung.
- Die **Regios und ihre Regionalmanagements** sollen als starke regionale Handlungsträger installiert werden, damit das Land sowie auch die Gemeinden von Aufgaben entlastet werden können. Die Regios übernehmen dabei regionale Koordinations- und Steuerungsfunktionen indem sie die Planung und Zusammenarbeit in der Region anstossen und begleiten. Dazu müssen die Zuständigkeiten jedoch vorgängig geklärt und entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen zugewiesen werden.
- Dem **Land Vorarlberg** verbleiben nach wie vor **Führungs- und Koordinationsaufgaben** im Bereich der regionalen Zusammenarbeit und der räumlichen Entwicklung. Regionale Entwicklungskonzepte werden vom Land aktiv eingefordert und unterstützt. Die Regios mit ihren Regionalmanagements erhalten vom Land eine jährliche Basisförderung zur langfristigen Sicherstellung ihrer Arbeitsfähigkeit. Die Steuerungsfunktion wird hauptsächlich über Leistungsaufträge und Zielvereinbarungen mit den Regios erreicht.

Die Eckpunkte des Modells der Kooperationsräume im Überblick

- 1 Kleinere, homogenere Kooperationsräume als Planungseinheiten (Bildung auf Initiative der Gemeinden und vom Land attraktiv gefördert)
- 2 Regionale räumliche Entwicklungskonzepte (regREK) als verbindliche Grundlage regionaler Planungen
- 3 Regionale REK-Managements („Kümmerer“) als Motoren in den Kooperationsräumen
- 4 Aktive Rolle des Landes in steuernder und koordinierender Funktion für die Kooperationsräume
- 5 Einrichtung einer zentralen Koordinationsstelle im Land bei der Abteilung Raumplanung und Baurecht, dadurch besserer Service für die Regionen
- 6 In den Kooperationsräumen: Optionale Service-Stellen zur Unterstützung kleinerer Gemeinden in Belangen der Raumplanung (Einrichtung in Verantwortung und auf Initiative der Regionen)
- 7 Fachliche und politische Gremien: fachliches regREK Team; Steuerungsgremium Kooperationsräume Rheintal und Rheintalkonferenz als politische Gremien.

Quelle: (Danczul, 2017: 4)

Die zukünftige gemeindeübergreifende Zusammenarbeit in der Raumplanung in Vorarlberg soll in Kooperationsräumen erfolgen. Dazu wurde ein Strukturpapier vom Land Vorarlberg und den Rheintalgemeinden Bregenz erarbeitet (Danczul, 2017). Darin wird als Grundlage der Zusammenarbeit in den Kooperationsräumen ein regionales räumliches Entwicklungskonzept bestimmt, in welchem die Ziele der regionalen räumlichen Entwicklung festgelegt werden. Katalysatoren und Koordinatoren in den Kooperationsräumen des regionalen REK sind die REK-Management-Stellen, die von den Gemeinden der Planungsregion oder Regio getragen werden. Das Land Vorarlberg koordiniert die verschiedenen Kooperationsräume. Das Modell soll eine professionelle Planungs- und Verwaltungsstruktur und -kultur im Rheintal gewährleisten (Danczul, 2017).

Abbildung 3 zeigt die Handlungsräume, wie sie im Raumbild 2030 identifiziert wurden. Die funktionalen Perimeter, die durch die IKZ zwischen den Gemeinden bestimmt wurden, stimmen weitgehend mit den Handlungsräumen des Raumbilds 2030 überein. Die funktionalen Perimeter, die ausgehend von den

3 Interkommunale Zusammenarbeit in der Schweiz und in Deutschland

Um die Situation der interkommunalen Zusammenarbeit der Vorarlberger Gemeinden in einen internationalen Kontext einbetten zu können, wird die Situation der interkommunalen Kooperation in den deutschsprachigen Ländern erläutert.

3.1 IKZ IN DER SCHWEIZ

Handlungsfreiheit hat im politischen System der Schweiz einen hohen Stellenwert, der sich im Föderalismus und der direkten Demokratie widerspiegelt. Sowohl der Bund als auch die Kantone verfügen über eine eigene Verfassung, die auf der kantonalen Ebene den Gemeinden weitgehende Selbstorganisation und Autonomie zuschreibt. Auf allen drei Ebenen wird konsequent das Subsidiaritätsprinzip umgesetzt. Dies bedeutet, dass neue Aufgaben zunächst durch Gemeinden übernommen werden. Auf die kantonale Ebene werden sie erst dann verschoben, wenn eine lokale oder interkommunale Lösung nicht mehr möglich ist (Linder, 2017). Neben dem Bund gibt es 26 Kantone und derzeit 2'222 Gemeinden (Bundesamt für Statistik 2018).

Die Schweizer Gemeinden sind mit vielen Kompetenzen ausgestattet, die ihnen erlauben sich selbst zu organisieren. So gibt es verschiedene Organisationsformen der IKZ, die vom einfachen Meinungsaustausch bis hin zur rechtsverbindlichen Zusammenarbeit reichen.

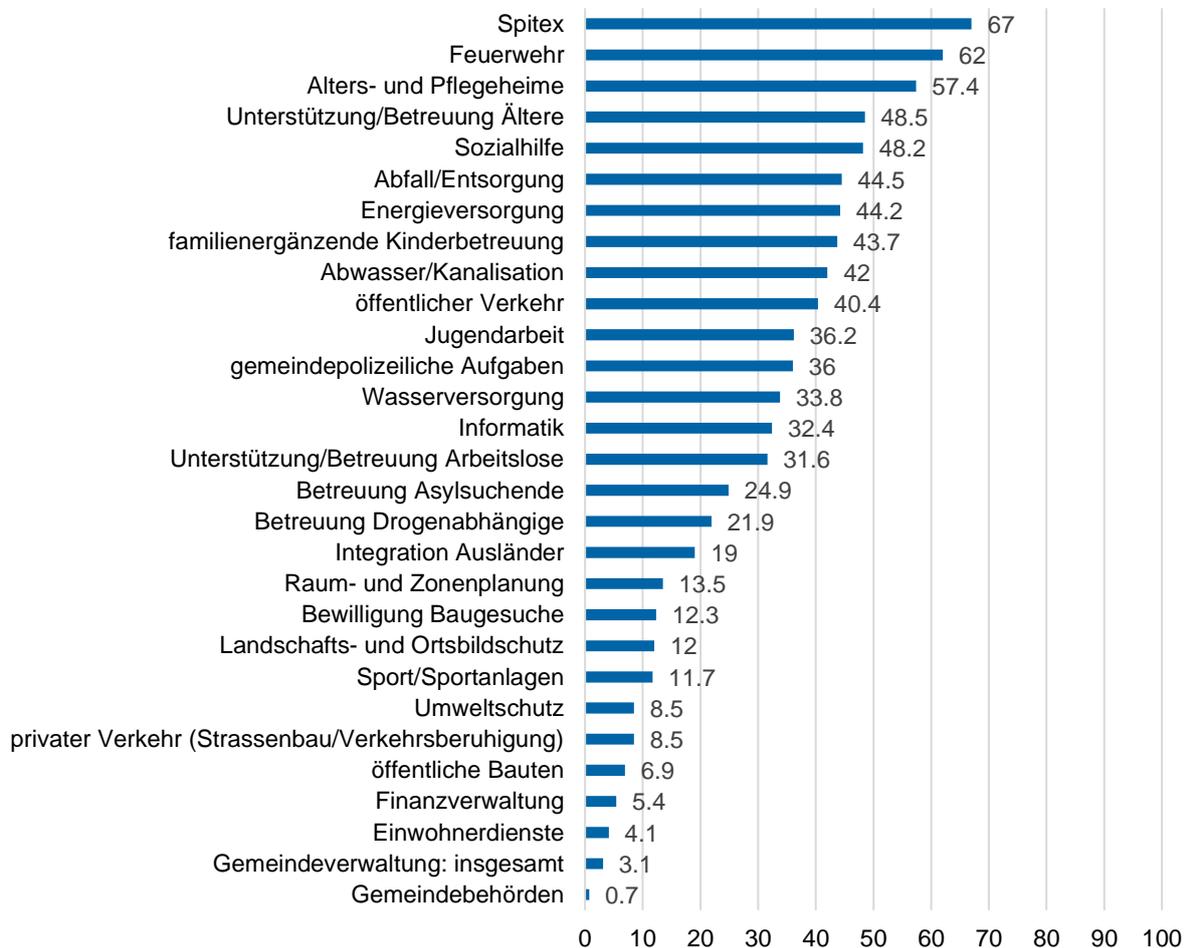
Interkommunaler Zusammenarbeit kommt in der Schweiz ein hoher Stellenwert zu. Fast alle Schweizer Gemeinden kooperieren oft in mehreren Aufgabenbereichen mit einer oder mehreren Gemeinden. Durchschnittlich arbeiten die Schweizer Gemeinden in neun Aufgabenbereichen mit anderen Gemeinden zusammen² (Steiner & Kaiser, 2018; Ladner et al. 2013). Beobachtet wird, dass es kaum Gemeinden gibt, die keine Kooperationen eingegangen sind. Der Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit schreitet zudem weiter voran: Die Mehrheit der Gemeinden schweizweit gibt an, dass die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden zwischen 2012 und 2017 zugenommen hat (55.9%). In 42.8 Prozent der Gemeinden ist sie stabil geblieben, abgenommen hat sie lediglich in 1.3 Prozent der Gemeinden (Gemeindemonitoring 2017). Ursachen für das Eingehen von Kooperationen sind vielfältig: Neben der Grösse und den finanziellen Kapazitäten sind dies die Reformfreudigkeit der Behörden, die Intensität der sozialen Kontakte zwischen den Bürgerinnen und Bürgern der betroffenen Gemeinden, die Lage der Gemeinden und topografische Gegebenheiten sowie die kantonale Politik (Steiner & Kaiser, 2018).

Die Kooperationstätigkeit der Schweizer Gemeinden variiert stark je nach Aufgabenbereich (vgl. Abbildung 4). Die Zusammenarbeit findet am meisten in den Bereichen ambulante Altenpflege (Spitex) und Feuerwehr statt – 67 Prozent bzw. 62 Prozent der Schweizer Gemeinden arbeiten in diesen Bereichen mit anderen Gemeinden zusammen. Relativ stark verbreitet ist die Zusammenarbeit auch bei den Alters- und Pflegeheimen (57.4%), bei der Unterstützung und Betreuung von älteren Personen (48.5%), bei der Sozialhilfe (48.2%), beim Abfall bzw. der Entsorgung (44.5%), bei der Energieversorgung (44.2%), bei der familienergänzenden Kinderbetreuung (43.7%), beim Abwasser bzw. der Kanalisation (42%) und beim öffentlichen Verkehr (40.4%) (Ergebnisse des Gemeindemonitoring 2018). Dabei handelt es sich insbesondere um Aufgaben im Sozialbereich sowie im Infrastrukturbereich, die entweder eine hohe Komplexität und Brisanz aufweisen oder eine hohe Ressourcenausstattung verlangen. Deswegen sind oft gerade kleine Gemeinden in diesen Bereichen auf Zusammenarbeit angewiesen. Kaum oder wenig kooperiert wird bei den Gemeindebehörden (0.7%) und bei der Gemeindeverwaltung (Ge-

² In die Betrachtung mit einbezogen werden insgesamt 32 verschiedene Aufgabenbereiche, die für die Gemeinden von Wichtigkeit sind.

meindeverwaltung insgesamt 3.1%, Einwohnerdienste 4.1%, Finanzverwaltung 5.4%). Dies sind Kernaufgaben der Gemeinden, die für ihre Identität von hoher Bedeutung sind und deshalb in der Regel durch die jeweiligen Gemeinden alleine erfüllt werden.

Abbildung 4: Häufigkeit der interkommunalen Zusammenarbeit nach Bereichen (in %)



Quelle: Gemeindemonitoring 2018

Die Spannweite von möglichen Formen der Kooperation reicht weit. Im europäischen Vergleich können vier verschiedene Formen der gemeindlichen Zusammenarbeit unterschieden werden. Sie beziehen sich auf die Intensität, Anzahl der gemeinsam wahrgenommenen Aufgaben und nicht zuletzt die finanzielle Tragweite. Das beschränkt die Autonomie der Gemeinden, was gerade in der direkten Demokratie der Schweiz kritisiert wird (Steiner & Kaiser, 2018). Folgende Arten der Zusammenarbeit gibt es:

- Die formlose Zusammenarbeit wird als Meinungs- bzw. Erfahrungsaustausch zu kommunalen Fragen bezeichnet.
- Die schwach formalisierte Kooperation basiert auf einer Vereinbarung oder einem Vertrag. Entweder wird eine bestimmte Aufgabe durch eine Gemeinde für andere Gemeinden miterledigt (Sitzgemeindemodell) oder betroffene Gemeinden erfüllen ihre Aufgaben zusammen.
- Die IKZ in Form von Gemeindeunternehmen erfordern einen rechtlichen Status und finden sich vor allem in öffentlichen Versorgungseinrichtungen wie Wasserversorgung, Abwasser und Abfallwirtschaft. Dadurch wird eine weitgehend autonome juristische Einheit mit eigenen Rechten und Pflichten geschaffen und die betroffenen Gemeinden sind nicht mehr direkt an der Aufgabenerfüllung beteiligt. Speziell in der Schweiz ist die Unterscheidung der juristischen Personen des privaten und

des öffentlichen Rechts, die entweder im Bundes- bzw. Kantonalgesetz geregelt sind (Steiner & Kaiser, 2018). Gemeindeverbände oder Zweckverbände kommen in dieser Form am häufigsten vor. Dies sind Vereinigungen des öffentlichen Rechts von zwei oder mehr Gemeinden, die zusammenarbeiten, um bestimmte kommunale Aufgaben zu erfüllen. Deren Mitglieder sind die Gemeinden selbst. Stark im Kommen sind zurzeit jedoch gemeinnützige oder gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaften.

- Als Modell der integrierten Zusammenarbeit wird eine Region einer grösseren Stadt mit ihren umliegenden Gemeinden bezeichnet, die zusammen an gemeindeübergreifenden Aufgaben, Lösungen und Projekten arbeiten. Ein Beispiel dafür ist die Regionalkonferenz Bern-Mittelland. Eine Besonderheit dieser Konferenz liegt darin, dass einige Aufgaben verbindlich an die Konferenz übertragen werden. Eine andere Form der integrierten Zusammenarbeit ist der Verein Hauptstadtregion Schweiz, die Kantone, Regionen, Städte und Gemeinden in der Umgebung von Bern miteinschließt. Im Gegensatz zu den Mitgliedern der regionalen Konferenzen geben die Mitglieder dieses Vereins keine Entscheidungsbefugnis bezüglich der kommunalen Aufgaben an die Hauptstadtregion Schweiz ab (Steiner & Kaiser, 2018).

3.2 IKZ IN DEUTSCHLAND

Der bevölkerungsreichste Staat Europas besteht aus 11 „alten“ Bundesländern in Westdeutschland und 5 „neuen“ Bundesländern auf dem Gebiet der ehemaligen DDR. Drei der alten Bundesländer - Berlin, Hamburg und Bremen - haben den Status von Stadtstaaten mit ihrer eigenen Verfassung, Staatsgebiet und ihren eigenständigen Staatsgewalten. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern wurde im Grundgesetz festgelegt und gibt dem Bund sowohl ausschließliche, konkurrierende als auch Rahmengesetzgebungszuständigkeiten. Die Länder beteiligen sich an der Gesetzgebung durch den Bundesrat, der aus Vertreterinnen und Vertretern der 16 Landesregierungen besteht. Die Verwaltungsstruktur der meisten Länder besteht aus den staatlichen Behörden und den Gebietskörperschaften (Heinz, 2007). Der Art. 28 GG gibt den letzteren das Recht „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Grundgesetz; II. Der Bund und die Länder, 2017). Bereitstellung der technischen Infrastruktur, Schaffung und Versorgung der sozialen Infrastruktur-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen sowie wirtschaftliche Entwicklung und Umweltschutz gehören zu den wichtigsten Aufgaben einer Gemeinde. Art 104 ff. des Grundgesetzes reguliert dagegen die finanzielle Autonomie, die sowohl vertikal als auch horizontal ausgerichtet ist. Kommunale Finanzen sind in das Finanzsystem des Bundes und der Länder integriert und sind ein komplexes Zusammenspiel aus Steuern, Abgaben, Zuschüssen und Gebühren. Das Ganze führt dazu, dass die Nachbarstädte und Gemeinden in erster Linie um wirtschaftliche Vorteile und Einkommenssteuer miteinander konkurrieren (Heinz, 2007).

Zurzeit gibt es 11'059 Gemeinden in Deutschland (Stand 31.12.2016) (Das Statistik-Portal, 2018). Dazu kommt die organisatorische und institutionelle Differenzierung von Stadtregionen, urbanisierten Gebieten, Metropolregionen und Agglomerationen. Weiterhin beobachtet man speziell zwischen West- und Ostdeutschland eine immer weiterwachsende finanzielle Kluft zwischen Kernstädten, Vororten und deren Umgebung. Außerdem spielen Regulierungen auf der Ebene der Europäischen Union, die regionale Gliederungen voraussetzen, eine große Rolle.

Daraus ergeben sich folgende verschiedene Arten der interkommunalen Zusammenarbeit:

- Regionalkonferenzen sind relativ formlose Zusammenarbeitsformen und umfassen meist einen interaktiven Prozess der Meinungsbildung, der nicht mit der Berner Regionalkonferenz verglichen werden kann. Hier werden vor allem das Fehlen der demokratischen Legitimität der beteiligten Organisationen und Personen und die gewählten Themen kritisiert.
- Kooperationen auf privatrechtlicher Grundlage beschränken sich auf Bereiche und Themen, die außerhalb der offiziellen Befugnisse der lokalen Behörden liegen. Sie kommen vor allem in den

Bereichen Infrastruktur, Wirtschaftsentwicklung und Tourismus vor. Diese sind oftmals als Vereine organisiert.

- Zweckverbände werden zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe geschaffen. Deren Mitglieder sind meist benachbarte Gemeinwesen. Zweckverbände haben behördliche Befugnisse in Bezug auf Personal, Statuten und Finanzen. In der Regel decken sie folgende Bereiche ab: Trinkwasser und Energie, Abwassermanagement und Müllentsorgung, Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr und die Wartung von öffentlichen Einrichtungen in den Bereichen Kultur und Freizeit.
- Territoriale Zusammenarbeit beobachtet man in Ballungsräumen. Besonders zu erwähnen ist der Verband Region Stuttgart. Der Verein besteht aus der Stadt Stuttgart und fünf angrenzenden Landkreisen. Er ist in Regional-, Landschafts-, Verkehrsplanung, Abfall, Wirtschaftsentwicklung und Tourismusmarketing tätig, besteht aus direkt gewählten Mitgliedern und ist nicht eigenständig organisiert (vergleichbar mit Hauptstadtregion Schweiz).
- Neue öffentliche Behörden sind Gebietskörperschaften auf lokaler Ebene und verfügen über eigene Einnahmen. Sie entstehen im Fall eines territorialen Zusammenschlusses. Territoriale Behörden sollten gebietsübergreifende Gebietskörperschaften werden, die wie eine Regionalstadt funktionieren sollten. Bisher wurden solche Ansätze nur partiell umgesetzt (Heinz, 2007).

4 Mögliche Strategien für die Entwicklung der IKZ in ausgewählten Aufgabenbereichen in Modellregionen

In diesem Kapitel werden Strategien für die Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit in ausgewählten ressourcenintensiven Aufgabenbereichen entwickelt. Die Darstellung bezieht sich dabei auf vom Auftraggeber identifizierte Modellregionen. Dabei geht es immer um den Einbezug sowohl der politischen Perspektive als auch der Verwaltungssicht.

4.1 SOZIALPLANUNG IN DER REGIO IM WALGAU

Die Regio Im Walgau ist ein Zusammenschluss von 14 Gemeinden³ - Bludesch, Bürs, Düns, Dünserberg, Frastanz, Göfis, Ludesch, Nenzing, Nüziders, Röns, Satteins, Schlins, Schnifis und Thüringen – mit einer Gesamteinwohnerzahl von knapp 40.000. Der Walgau ist eine relativ stark bevölkerte Region im eher dünn besiedelten Süden Vorarlbergs, die sich wirtschaftlich hauptsächlich auf Industrie und Landwirtschaft abstützt.

Im Walgau lassen sich viele Beispiele für Kooperationen im Sozialbereich finden. So kooperieren manche Sozialzentren bei der Bettenplanung und beim Bettenmanagement. Dabei werden frei gewordene Betten in den Sozialzentren untereinander für die Kurzzeitpflege für auswärtige Seniorinnen und Senioren freigegeben. In der Pflege gibt es überdies seit dem Jahr 2011 das Case- und Care-Management, das einerseits eine Strategie beinhaltet, um verschiedene Versorgungsangebote zuzuteilen und zu koordinieren und andererseits den Aufbau, die Planung und die Steuerung einer weitestgehend verbindlichen, standardisierten und aufeinander abgestimmten Zusammenarbeit professioneller und freiwilliger Akteure in der Region fördert. Auch im Bereich der Flüchtlingsintegration gibt es in der Regio Im Walgau eine fest installierte Kooperationsstruktur. So haben die 14 Gemeinden der Regio zusammen mit dem Sozialsprengel Bludenz eine überregionale "Fachstelle für Integration" eingerichtet, die sowohl eine fachliche Beratung anbietet als auch die Betreuung der vielfältigen Kooperationspartner leistet. Ein weiteres Beispiel für Kooperation und Koordination betrifft die Jugendarbeit in der Regio. So treffen sich die verschiedenen Vertreterinnen und Vertreter der Jugendhäuser zwei Mal im Jahr zu einem Austausch über Themen aus dem Sozialraum.

Aus den Interviews mit Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern und den Leitungen der Sozialämter geht hervor, dass es bislang keine integrierte Planung über die verschiedenen thematischen Bereiche hinweg gibt, aber ein Bedarf an einer solchen Planung besteht.

Das Kapitel zur Sozialplanung im Walgau ist folgendermassen aufgebaut: Zuerst werden zwei Beispiele für eine gelungene Sozialplanung in Deutschland vorgestellt. Diese „Good Practices“ sollen Anhaltspunkte für die Organisation und Prozesse einer Sozialplanung in der Regio Im Walgau geben. Anschliessend werden die Ergebnisse der Interviews, die mit verschiedenen Ansprechpersonen im Walgau geführt wurden, dargestellt. Aus diesen Interviews gehen die Erwartungen an die Struktur und die Wirkung der Sozialplanung hervor. Ausgehend von den geäusserten Erwartungen und den Good Practice Beispielen soll schliesslich ein Modell für eine Sozialplanung im Walgau skizziert werden.

4.1.1 Good Practices im Bereich der Sozialplanung

In diesem Kapitel sollen zwei Good Practice Beispiele von Sozialplanung aus Deutschland vorgestellt werden. Die Beispiele wurden so gewählt, dass einerseits die Vergleichbarkeit mit der Regio Im Walgau gegeben ist und andererseits auch ausreichend Informationen zu den Fällen verfügbar sind.

³ Weitere 7 Gemeinden – Lorüns, Stallehr, Bürserberg, Brand, Thüringerberg und die Städte Feldkirch und Bludenz – sind der Regio Im Walgau als außerordentliche Mitglieder beigetreten.

Als Fallbeispiele wurden die beiden deutschen Landkreise Görlitz und Pinneberg ausgewählt.

Die integrierte Sozialplanung im Landkreis Görlitz kann insbesondere wegen der vorhandenen Flexibilität in der Grundstruktur und der Berücksichtigung lokaler Eigenheiten als «Good Practice» Beispiel taxiert werden. Die Grundstruktur ermöglicht einen Rahmen, in welchem flexibel agiert werden kann. Die dadurch entstehende planungsraumübergreifende Zusammenarbeit dient der Nutzung von Synergien und der koordinierten Ausgestaltung von überregionalen Angeboten. Mit der Einführung der kleinen Planungsraumkonferenzen können zudem die lokalen Bedürfnisse adäquat berücksichtigt werden.

Die Sozialplanung im Kreis Pinneberg kann deshalb zu den «Good Practices» gezählt werden, weil sie sich nicht territorial, sondern als Netzwerk strukturiert. Dieses Netzwerk ermöglicht die Einbindung verschiedener Stakeholder. Die Grundstruktur in diesem Netzwerk ist ein sich wiederholender Prozess, welcher am Ende darauf ausgerichtet ist, Wirkung zu erzielen. Der Output des Prozesses, das Planungsdossier, verknüpft die Handlungsempfehlungen mit finanziellen Informationen. Dieses Planungsdossier kann damit eine Informationsgrundlage für einen detaillierteren Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) sein.

Die Sozialplanung in den Landkreisen Görlitz und Pinneberg werden auf die folgenden «Good Practice» Dimensionen hin überprüft:

- **Grösse:** Wie viele Gemeinden und Institutionen sind in die Sozialplanung involviert?
- **Struktur:** Wie ist die Sozialplanung organisiert?
- **Stakeholder:** Wer sind die wichtigsten Anspruchsgruppen?
- **Finanzen:** Über welche finanziellen Ressourcen verfügt die Sozialplanung?

4.1.1.1 Sozialplanung im Landkreis Görlitz

Der ostdeutsche Landkreis Görlitz ist ländlich geprägt. Er grenzt direkt an Polen und Tschechien. Im Landkreis leben knapp 260'000 Menschen in 53 Gemeinden. Mit einer Bevölkerungsdichte von 122 EW/km² im Jahr 2017 gehört der Landkreis zu den eher dünn besiedelten Landkreisen in Deutschland. 31 dieser 53 Gemeinden haben weniger als 3'000 Einwohner. Die Grösste Gemeinde ist die Stadt Görlitz mit 56'391 EinwohnerInnen, während die Gemeinde Kreba-Neudorf lediglich 878 EinwohnerInnen zählt (Landratsamt Görlitz, 2017). Der Landkreis sieht sich Herausforderungen wie Alterung der Gesellschaft, gering positive Wanderungsbilanz und tiefes Wachstum im Haushaltsnettoeinkommen gegenübergestellt (Landratsamt Görlitz, 2017). Diesen Herausforderungen begegnet der Landkreis Görlitz seit 2010 mit einem Rahmenplan zur integrierten Sozialplanung. Der Rahmenplan besteht aus einer Vision, einer langfristigen Zielsetzung, mittelfristigen Handlungsschwerpunkten und einer Grundstruktur, worunter hier die Planungsräume zu verstehen sind (Landkreis Görlitz, 2010).

Grösse

Der Landkreis Görlitz ist aktuell in fünf Planungsräume gegliedert. Diesen sind die 53 Gemeinden zugeordnet. Die Anzahl der Planungsräume und die Zuordnung der Gemeinden werden jährlich überprüft und gegebenenfalls angepasst. Die Planungsräume sind die kleinste Planungseinheit des Landkreises. In den Planungsräumen befinden sich alle Akteure der jeweiligen Sozialbereiche: Altenhilfe, Behindertenhilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Gesundheitshilfe, Arbeitsmarkt (Landkreis Görlitz, 2010).

Struktur

Die Planungsraumkonferenzen sind die formale Organisation in einem Planungsraum. Sie bestehen aus Vertreterinnen und Vertretern der obengenannten Akteure im Planungsraum. Die Mitgliederanzahl in einer Planungskonferenz ist nicht beschränkt. Sie soll aber eine arbeitsfähige Anzahl umfassen. Koordiniert wird eine Planungskonferenz durch eine Sprecherin oder einen Sprecher. Diese ist zudem Ansprechpartnerin bzw. Ansprechpartner für die Akteure im Planungsraum und die Sozialplanenden

des Landkreises (Landkreis Görlitz, 2010). Die Planungskonferenzen bündeln die Akteure und Aktionen im Planungsraum und über diesen hinaus. Eine zentrale Eigenschaft der Planungskonferenz ist, dass landeskreisweit agierende Arbeitsgruppen eingerichtet werden. Diese können dann planungsraumübergreifend thematisch zusammenarbeiten. Dies soll gewährleisten, dass Angebote nicht in jedem Planungsraum ansässig sein müssen, jedoch in jedem Planungsraum wirksam werden (Landkreis Görlitz, 2010). Mittlerweile hat sich mit den «Kleinen Planungsraumkonferenzen» unabhängig vom Rahmenplan eine zusätzliche Ebene etabliert. Teil der kleinen Planungsraumkonferenzen sind die einzelnen BürgermeisterInnen, die DezernentInnen, die AmtsleiterInnen und die SozialplanerInnen. Diese besprechen gemeinsam alle Themen, welche die Schnittstelle zwischen Landkreis, Städten und Dörfern im sozialen Bereich betreffen. Es geht dabei unter anderem um die Kita-Planung, die Pflege, den zweiten Arbeitsmarkt und Jugendclubs (Reuter, 2018).

Stakeholder

Für alle sozialen Bereiche wurden Stakeholderanalysen durchgeführt. Die Stakeholderanalysen werden dann für die Bedarfsfeststellung verwendet. Im Bereich Jugendhilfe wurden die Stakeholder auf Ebene Planungsraum identifiziert. In den übrigen Bereichen wurden die Stakeholder auch auf tieferen Ebenen identifiziert. Die Analysen auf den tieferen Ebenen werden dann aber nicht für den gesamten Planungsraum verwendet (Reuter, 2018).

Finanzen

Die Sozialplanung des Landkreis Görlitz umfasst zwei Stellen für die Sozialplanung und eine Stelle für die Pflegekoordination. Die Stellen der Sozialplanung werden durch das Landratsamt Görlitz und die Stelle für die Pflegekoordination durch den Freistaat Sachsen finanziert. Die Planungsraumkonferenzen werden durch den Landkreis finanziert. Bei der Durchführung der Konferenzen werden aber kostenlose Räumlichkeiten bei freien Trägern genutzt. Die einzelnen Angebote weisen verschiedene Finanzierungsformen auf. Planungsraumübergreifende Angebote werden entsprechend der Zuständigkeit der Ämter finanziert. Hospize werden durch die Regelfinanzierung der Krankenkassen getragen. Behindertenhilfeeinrichtungen werden von ortsübergreifenden Sozialhilfeträgern umlagefinanziert. Für die Jugendhilfe und die Psychiatrie werden vom Freistaat Sachsen Pauschalen zur Verfügung gestellt. Es findet aktuell auf Landesebene für alle Bereiche eine Entwicklung in Richtung Pauschalen statt. Die Regionen entscheiden dann eigenverantwortlich, wie sie diese Pauschalen einsetzen (Reuter, 2018).

4.1.1.2 Sozialplanung im Kreis Pinneberg

Der Kreis Pinneberg liegt nordwestlich von Hamburg und ist der flächenmäßig kleinste (rund 664 km²), mit rund 314'000 Einwohnern jedoch der einwohnerstärkste Kreis im Bundesland Schleswig-Holstein. Der Kreis Pinneberg ist mit 463 EW/km² erheblich dichter besiedelt als der Landkreis Görlitz (Stabstelle Sozialplanung und Steuerung, 2017b). Die Anzahl Gemeinden mit weniger als 3'000 Einwohner ist mit dem Landkreis Görlitz vergleichbar. 30 der 49 Gemeinden haben weniger als 3'000 Einwohner. Die grösste Gemeinde ist die Stadt Elmshorn mit 49'740 EinwohnerInnen, währenddessen die Gemeinde Bullenkuhlen lediglich 352 EinwohnerInnen zählt (Stand: März 2018). Der Kreis Pinneberg verzeichnet jedoch insgesamt eine Bevölkerungszunahme. Diese basiert aber auf Zuzug und nicht auf Neugeburten. Der demographische Wandel zeigt sich auch in Pinneberg. Die Anzahl Kinder und Jugendliche nimmt ab und die Anzahl Personen über 65 Jahren nimmt zu (Stabstelle Sozialplanung und Steuerung, 2017b). Um die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen besser zu steuern, wurde im Jahr 2015 die Sozialplanung aufgebaut und eine Stabstelle Sozialplanung gebildet (Stabstelle Sozialplanung und Steuerung, 2016).

Grösse

Die Sozialplanung im Kreis Pinneberg ist mehr als Netzwerk und weniger territorial organisiert. Entsprechend gibt es auch keine Zuordnung von Gemeinden zu Planungsräumen. Das Netzwerk weist über 50 Arbeitsgruppen, Arbeitskreise und ähnliches auf. Die wichtigsten Organisationseinheiten sind dabei die Stabstelle Sozialplanung und Steuerung, Fokusgruppen, ergänzenden Arbeitsstrukturen und die Steuerungsgruppe Sozialplanung (de Jong & Kennerknecht, 2017).

Struktur

Die Struktur in diesem Netzwerk ist nicht hierarchisch, sondern als Prozess ausgestaltet. Dieser Sozialplanungsprozess startet bei der statistischen Analyse, geht über die Bewertung der Vorschläge für Handlungsempfehlungen und endet im Planungsdossier in Berichtsform. Dabei führt die Bewertung sozialer Problemlagen durch die verschiedenen beteiligten Organisationseinheiten zu einer organisationsübergreifenden Selbststeuerung (de Jong & Kennerknecht, 2017). Der Prozess kennzeichnet sich dadurch aus, dass soziale Wirkungen und finanzielle Konsequenzen durchgehend verknüpft diskutiert werden. Der Grund dieser Verknüpfung liegt in den steigenden Anforderungen an eine effiziente Mittelverwendung. Entsprechend ist auch das Planungsdossier, der Output des Sozialplanungsprozesses, ausgestaltet. Dieses umfasst, basierend auf statistischen Grundlagen, die wichtigsten Handlungsempfehlungen und deren finanzielle Auswirkungen. Die Handlungsempfehlungen werden dabei in strategische und operative Empfehlungen unterteilt. Die strategischen Handlungsempfehlungen dienen der Anpassung des Prozesses und der strategischen Zielsetzungen, operative Handlungsempfehlungen hingegen umfassen Vorschläge zu einzelnen sozialpolitischen Massnahmen. Die Entscheidungen über die Umsetzung der Massnahmen werden anschliessend vom Kreistag getroffen (de Jong & Kennerknecht, 2017).

Folgende Strukturen spielen in der Sozialplanung von Pinneberg eine hervorgehobene Rolle:

- **Netzwerkstruktur:** Über fünfzig Arbeitsgruppen, Netzwerke etc. haben sich häufig in Selbstorganisation zu unterschiedlichsten sozialpolitischen Themen zusammengefunden. Diese Netzwerkstruktur an Gruppen bildet ein wichtiges Reservoir an sozialpolitischem Fachwissen und Informationen über die Lebenslagen und -wirklichkeiten im Kreis Pinneberg. Das Team Sozialplanung (d.h. die Koordinationsstelle) bildet diese gewachsene Netzwerkstruktur in Form einer Liste über die Gruppierungen ab.
- **Fokusgruppen:** Fokusgruppen sind sozialpolitische Gruppen, die auf Vorschlag der Steuerungsgruppe für Themen von grundsätzlicher Bedeutung gebildet werden, die langfristig zu bearbeiten und zu planen sind. Sie beschäftigen sich eigenverantwortlich mit Themen in einem priorisierten sozialpolitischen Handlungsfeld. Ihre Aufgaben bestehen darin, in ihrem Themengebiet eine Bestandsaufnahme vorzunehmen, Zielvorschläge für das Handlungsfeld zu erarbeiten, Vorschläge für Handlungsempfehlungen zu entwickeln und den Informationstransfer zu anderen sozialpolitischen Gruppen sicherzustellen. Fokusgruppen arbeiten in Eigeninitiative und eigenverantwortlich.
- **Ergänzende Arbeitsstrukturen:** Für bestimmte Handlungsfelder oder Themen können anstelle von Fokusgruppen auch ergänzende Arbeitsstrukturen entwickelt werden, wie beispielsweise Workshops für Aktionspläne, Handlungskonzepte oder Gipfeltreffen.
- **Sozialplanungskonferenz:** Die Sozialplanungskonferenz dient als institutionalisierter Rahmen zur Vernetzung und zum Austausch. Sie setzt auf eine übergreifende Betrachtung über die Grenzen zwischen Ressorts, Organisationen, Generationen und Lebenslagen hinweg. Die Sozialplanungskonferenz fängt Feedbacks, Vorschläge und Stimmungen unterschiedlichster Akteure im Kreis ein. Weiter gibt sie Impulse und entwickelt ggf. Vorschläge zur Anpassung der sozialpolitischen Handlungsfelder.
- **Steuerungsgruppe Sozialplanung:** Die Steuerungsgruppe Sozialplanung entwickelt, bewertet und priorisiert Handlungsempfehlungen im Kontext der sozialpolitischen Handlungsfelder. Diese integrierte Betrachtung berücksichtigt die Bezüge und Verbindungen zwischen den einzelnen Handlungsfeldern. Die Administration erfolgt durch das Team Sozialplanung und Steuerung.

Stakeholder

Die Konsequenz der prozessualen Struktur ist, dass im gesamten Sozialplanungsprozess die Anforderungen der Stakeholder laufend miteingebunden werden (de Jong & Kennerknecht, 2017, S. 5). Dies zeigt sich insbesondere in den Fokusgruppen, welche die Handlungsempfehlungen ausarbeiten. Diese bestehen aus Fachexperten für das Handlungsfeld, aus Betroffenen sowie kommunalen und regionalen Vertretern. Dabei sind alle Teilnehmenden gleichberechtigte Gruppenmitglieder (Stabstelle Sozialplanung und Steuerung, 2017a). Der Austausch mit den Stakeholdern findet zudem auch in der Sozialplanungskonferenz statt. Es handelt sich dabei um eine kreisweite Veranstaltung mit bis zu 100 Teilnehmenden und soll Feedbacks, Vorschläge und Stimmungen aufnehmen und in den Sozialplanungsprozess einfließen lassen. Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Konferenz sind Vertretende aus Anbietern sozialer Dienstleistungen, Kommunen, Politik, Wissenschaft, Arbeits- und Fokusgruppen sowie solche der unterschiedlichen Alters- und Berufsgruppen (de Jong & Kennerknecht, 2017, S. 11).

Finanzen

Finanziert wird die Stabstelle Sozialplanung und Steuerung aus dem Haushalt des Kreises Pinneberg. Die Personalkosten sind dabei von den Sachkosten getrennt. Für anfallende Sachkosten steht der Stabstelle ein jährliches Budget von 40'000 Euro zur Verfügung. Über dieses Budget werden unter anderem externe Beratungsleistungen, Moderationen und die Durchführung von Veranstaltungen sowie die Beschaffung von Software abgerechnet. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Gruppenveranstaltungen werden grundsätzlich nicht vergütet. Politische Vertreterinnen und Vertreter erhalten jedoch Sitzungsgelder (de Jong & Kennerknecht, 2017; Stabstelle Sozialplanung und Steuerung, 2016)

4.1.2 Ergebnisse der Interviews in der Regio Im Walgau

In den folgenden Kapiteln werden die wichtigsten Aussagen der verschiedenen Interviewpartner zusammengefasst. Insgesamt wurden vom 24. April bis zum 27. April 2018 Interviews mit 16 Personen im Walgau durchgeführt (siehe **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Im Interview wurden die Befragten zuerst gebeten, ihre Sicht auf die Sozialplanung zu artikulieren. Dieser offene Einstieg in das Thema wurde gewählt, um den Kenntnisstand und die Erwartungen an eine Sozialplanung bei den Befragten abzuholen. Bei den Antworten können doch einige Gemeinsamkeiten herausgearbeitet werden. Gemeinsam ist den meisten Befragten, dass es um das optimale Zusammenspiel sozialer Einrichtungen und Versorgungsstrukturen geht und dieses Zusammenspiel einer vorgängigen Planung bedarf. Ziel ist dabei eine vorausschauende Sozialpolitik und eine Zukunftsorientierung des Sozialbereichs insgesamt. Dabei soll vor allem der Bedarf der Bevölkerung abgeklärt und in den Planungsprozess eingespeist werden. Unterschiede gibt es jedoch in der Sicht auf die konkreten Prozessschritte einer Sozialplanung. Während viele Befragte Bedarfsanalyse und Ressourcen- bzw. Maßnahmenplanung als Prozessschritte identifizieren, gehen andere interviewte Personen auch von einer Koordination der konkreten Maßnahmen als Sozialplanung aus. Fast alle Befragten umreißen das Themenspektrum als „von der Wiege bis zur Bahre“ (siehe Abbildung 5).

Anschließend wurden von den interviewten Personen Beispiele für eine Kooperation im Sozialbereich erfragt. Diese lassen sich allerdings meist nicht dem Bereich der Planung, sondern vielmehr der Umsetzung zuordnen. Die konkreten Umsetzungen von IKZ spielen jedoch für die Bestimmung des Sozialplanungsraums eine bedeutende Rolle und sollen deshalb hier in Auszügen zur Illustration vorgestellt werden.⁴

⁴ Die Aufzählung kann natürlich nicht vollständig sein, da sie kein Teil des Projekts ist.

Tabelle 4: Interviewtermine in der Regio im Walgau

| Name | Funktion | Institution | Datum |
|---------------------------|-------------------------|--|-----------|
| Toni Metzler | Bürgermeister | Gemeindeamt Satteins | 24.4.2018 |
| Florian Kasseroler | Bürgermeister | Gemeindeamt Nenzing | 24.4.2018 |
| Renate Greussing | Leiterin | Gemeindeamt Nenzing - Sozialamt | 24.4.2018 |
| Peter Neier | Bürgermeister | Gemeindeamt Nüziders | 24.4.2018 |
| Dieter Laueremann | Bürgermeister | Gemeindeamt Ludesch | 24.4.2018 |
| Ilse Mock | Vize-Bürgermeisterin | Gemeindeamt Frastanz | 25.4.2018 |
| Mario Bettega | Geschäftsführer | Sozialzentrum Satteins Jagdberg | 25.4.2018 |
| Brigitte Trautz | Leitung Case Management | KPV Krankenpflegeverein | 25.4.2018 |
| Michael Tinkhauser | Bürgermeister | Gemeindeamt Bludesch | 25.4.2018 |
| Gabriele Mähr | Bürgermeisterin | Gemeindeamt Schlins | 25.4.2018 |
| Mandi Katzenmayer | Bürgermeister | Amt der Stadt Bludenz | 26.4.2018 |
| Simon Hagen | Bereichsleiter | Abteilung Gesundheit, Soziales, Bildung, Jugend und Integration, Kinderbetreuung der Stadt Bludenz | 26.4.2018 |
| Melissa Konzett | Mitarbeiterin | Abteilung Gesundheit, Soziales, Bildung, Jugend und Integration, Kinderbetreuung der Stadt Bludenz | 26.4.2018 |
| Dieter Visintainer | Leiter | Seniorenheim Nenzing | 26.4.2018 |
| Oliver Wellschreiber | Geschäftsführer | JKAW JugendKulturArbeit Walgau | 27.4.2018 |
| Eva-Maria Hochhauser-Gams | Leiterin | Regionale Koordinationsstelle für Integration Bludenz-Walgau | 27.4.2018 |

Auf der operativen Ebene bestehen schon einige Kooperationen zwischen Gemeinden oder auch zwischen Trägern (Quellen: Interviews):

- Es bestehen bereits Kooperationen zwischen dem Sozialzentrum Frastanz und dem Sozialzentrum Nenzing im Bereich der Bettenplanung und des Bettenmanagements.
- Im Case Management in den verschiedenen Case Management Regionen kooperieren die sozialen Einrichtungen mit dem Case Management. Auch zwischen den Case-Managerinnen und -Managern existieren (informelle) Kooperationen.
- Flüchtlingskoordination: Im Jahr 2016 haben die 14 Gemeinden der Regio Im Walgau eine überregionale Fachstelle für Integration eingerichtet, in der sowohl fachliche Beratung als auch Betreuung der vielfältigen Kooperationspartner stattfindet. Die Fachstelle für Integration entwickelt gemeinsam mit den Trägern und den Gemeinden Konzepte und Strategien in allen wesentlichen Bereichen der Integrationsarbeit. Die Zuständigkeiten der Koordinationsstelle umfasst Koordination von Tätigkeiten, das Liefern von Anstöße zur (Zusammen)Arbeit und die Abklärung von Zuständigkeiten. Grundlage der Arbeit der Fachstelle ist eine Bedarfs- und Ressourcenanalyse.
- Zur Abstimmung der Jugendarbeit in der Regio und zum Erfahrungsaustausch treffen sich die verschiedenen Vertreterinnen und Vertreter der Jugendhäuser zwei Mal im Jahr zu einem Austausch über Themen aus dem Sozialraum. Zu diesen Themen gehören u.a. mobile Prävention, Jugendgruppenfeier, Schadenswiedergutmachung, Sportprojekte und die Abstimmung von Veranstaltungen.
- Die Kinderferienbetreuung der Gemeinden Nüziders, Ludesch und Thüringen wird untereinander abgestimmt.

- Ein gutes operatives Beispiel, das mehrfach genannt wurde, ist die Einsatzplanung der Springerinnen und Springer im Bereich Kindergarten, welche bei einem Personalengpass in einer Kita oder Kindergarten dorthin abgeordnet werden können. Hier geschieht die Koordination bei den beteiligten Einrichtungen.⁵

Die oben genannten Beispiele zeigen eine operative Zusammenarbeit in einer Vielzahl von Themenbereichen. Die operativen Tätigkeiten sind natürlich auch mit einer entsprechenden Planung unterlegt. Diese Planung geschieht jedoch einzelfallspezifisch.

Abbildung 5: Word Cloud subjektive Definitionen zum Begriff der Sozialplanung



4.1.2.1 Aufgabengebiete der Sozialplanung

Um herauszubekommen, welche Aufgabenbereich die interviewten Personen als integralen Bestandteil der Sozialplanung sehen, wurde folgende offene Frage gestellt: Welche Aufgabengebiete sollte eine Sozialplanung umfassen? Das Ziel war, eine Liste mit relevanten Aufgabenbereichen zu erhalten und die Schnittmenge bei den Befragten zu bestimmen (siehe Abbildung 6).

Viele Aufgabenbereiche wurden mehrfach in den Interviews genannt. Dazu gehören:

- Senioren (Pflege)
- Kinder- und Jugendliche (Kinderbetreuung)
- Integration (Ausländer, Asylanten)
- Schule/Bildung
- Familien
- Gesundheit (Demenz, Psychische Krankheiten)
- Bürgerschaftliches Engagement
- Armut und soziale Gerechtigkeit

Die meisten Befragten messen allen Bereichen eine hohe Relevanz für die zukünftige Sozialplanung bei. Als weniger relevant für Gemeinden wurden die Psychiatrie- und die Suchthilfeplanung identifiziert.

⁵ Eine Planung wäre aus Sicht der Befragten nützlich, um einen Leistungsüberblick zu bekommen. Daten aus der Bevölkerung wären hier sehr wichtig (Zufriedenheit, Annahme Angebot, Nutzen für Bevölkerung).

Abbildung 6: Wichtige Aufgabengebiete der Sozialplanung (Sicht der befragten Personen)



4.1.2.2 Aussagen zum Perimeter der Zusammenarbeit

Für die Bestimmung des Perimeters einer zukünftigen Sozialplanung wurden die interviewten Personen gebeten, die Gemeinden zu benennen, mit denen sie sich vorstellen können, im Bereich der Sozialplanung zusammenzuarbeiten. Aus den unterschiedlichen Antworten lassen sich drei verschiedene Modelle extrahieren:

- Nur die Regio-Gemeinden,
- Nur die Regio-Gemeinden, themenabhängig erweitert durch Städte (Feldkirch, Bludenz),
- Regio-Gemeinden und Sozialsprengel Bludenz.

Als Grundbestandteil werden die Walgau-Gemeinden betrachtet. Auch Bludenz wird von den meisten Befragten als wichtiger Bestandteil einer Sozialplanung gesehen. Diese Perspektive nimmt jedoch mit der Entfernung von Bludenz ab und wird durch Feldkirch ersetzt.

4.1.2.3 Erwartungen an die Organisation der Zusammenarbeit

Um die Erwartungen bei den Befragten abzuholen, wie eine Zusammenarbeit in der Sozialplanung funktionieren kann, wurde diesbezüglich eine offene Frage gestellt.

Da die „Regio Im Walgau“ Gemeinden als Kern der Sozialplanung angesehen werden, wird von den meisten befragten Personen auch das Regio-Büro als zentraler Anlaufpunkt favorisiert. Verschiedene Vorschläge wurden hier gemacht:

- Einige Befragte gaben an, dass das Regio-Büro für die Administration zuständig sein könnte. Bürgermeister und Bürgermeisterinnen oder die Leiter und Leiterinnen Soziales könnten den Lenkungsausschuss bilden. Zu den einzelnen Themen sollten die Vertreterinnen und Vertreter aus den Ausschüssen bei den Gemeinden eingeladen werden (politische Vertreter und Verantwortliche aus der Verwaltung, zusätzlich noch die Trägervereine).
- Verantwortlichkeiten, so meinten viele Befragte, sollten bei der Politik und der Verwaltung liegen. Teilnehmende sollten entweder Bürgermeister und Bürgermeisterinnen mit Neigung zu sozialen Themen oder die Leiter und Leiterinnen Soziales sein. Die Gesamtverantwortung sollte jedoch bei den Bürgermeistern und Bürgermeisterinnen liegen.
- Kritischere Stimmen sehen die Zusammenarbeit eher in einem engeren Kontext und befürworten
 - eine Orientierung an den Bezirksgrenzen,

- eine Fokussierung auf aktuelle Themen, die dann vor Ort in den Kontext gesetzt werden sollen und
- eine Beschränkung der zusätzlichen Ausgaben.

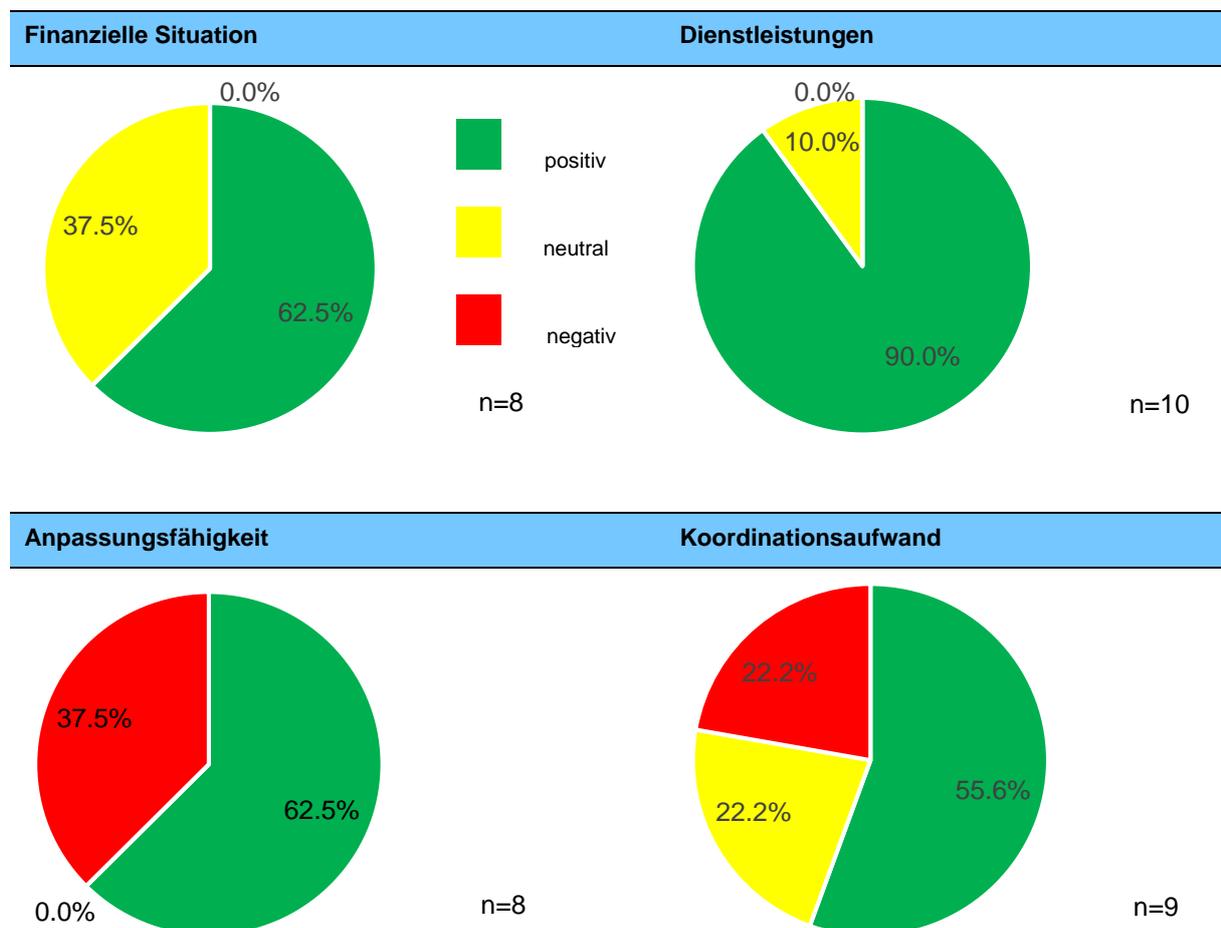
Zum konkreten Vorgehen der Sozialplanung gibt es auch schon detailliertere Vorstellungen bei einigen befragten Personen. So sollen die finalen Bedarfs- und Schwerpunktsetzungen zwischen den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern entschieden und anschließend die konkreten Maßnahmen mit den verschiedenen Trägern abgestimmt werden.

4.1.2.4 Erwartungen an die Wirkung der Zusammenarbeit

In den Interviews wurden auch die Erwartungen der interviewten Personen zur Wirkung einer Sozialplanung mit aufgenommen. In der ersten Frage ging es um die erwarteten finanziellen Auswirkungen. Die meisten Befragten sehen einen Synergieeffekt in der gemeinsamen Sozialplanung, der sich dadurch ergibt, dass Ressourcen gebündelt werden können (Abbildung 7). Durch die Möglichkeit, dass alle auf die themenspezifischen Fachkräfte zurückgreifen können, werden schnelles Handeln, einfache Übergabewege, offene Aussprachen und Fusionierungen möglich.

Eine weit verbreitete Erwartung ist, dass die Einführung einer Sozialplanung mit hohen Anfangsinvestitionen verbunden ist, sich über die Zeit aber Einsparungen ergeben werden. Insgesamt finden fast zwei Drittel der befragten Personen, dass sich positive finanzielle Effekte einstellen werden. Lediglich ein Drittel sagt, dass sich keine Veränderungen ergeben werden.

Abbildung 7: Erwartung der Auswirkungen einer gemeinsamen Sozialplanung



Darüber hinaus wurde gefragt, ob sich das Dienstleistungsangebot durch eine gemeinsame Sozialplanung qualitativ und im Umfang verbessert. Insgesamt finden neun von zehn der befragten Personen, dass sich das Dienstleistungsangebot verbessert. Die übrigen Befragten sagen dagegen, dass sich keine Veränderungen ergeben werden. Dies wird mit der bereits sehr hohen Qualität und des sehr hohen Umfangs des Angebots begründet.

Die Anpassungsfähigkeit des Sozialbereichs nach der Einführung einer gemeinsamen Sozialplanung wurde ebenfalls von den befragten Personen eingeschätzt. Es wurde gefragt, ob durch die IKZ schneller auf Veränderungen der Umwelt, gesetzliche Anpassungen etc. reagiert werden könnte. Hier gehen zwei Drittel der Befragten von einer besseren Anpassungsfähigkeit aus. Begründet wird diese Einschätzung mit der größeren Spezialisierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die es dann erlaubt, schneller auf Themen einzugehen. Ein Drittel erwartet jedoch den gegenteiligen Effekt. Hier wird besonders die Schwerfälligkeit durch die größere Teilnehmerzahl hervorgehoben.

Erwartungen an die Führbarkeit und den Koordinationsaufwand wurde ebenfalls bei den Interviews abgeholt. Folgende Fragen wurden dazu gestellt:

- Sind die Entscheidungskompetenzen dann sinnvoll auf verschiedene Einheiten verteilt?
- Erhöht sich der Entscheidungsaufwand?
- Erhöht sich der Kommunikationsaufwand?

Fast alle Befragten erwarten zu Beginn einen erheblichen Mehraufwand und gehen zudem davon aus, dass die Einsetzung und Etablierung einer gemeinsamen Sozialplanung zu Beginn erhebliche Ressourcen bindet.

Es erwarten lediglich etwas mehr als die Hälfte weniger Aufwand in nachfolgenden Sozialplanungsprozessen.

4.1.3 Modelle für eine integrierte Sozialplanung im Walgau

Aus den Good-Practice Beispielen und auch dem Stand der Forschung geht hervor, dass sich die Sozialplanung in der Regio im Walgau an den Prinzipien der Integration von Themen orientieren sollte. Die integrierte Sozialplanung soll eine zielgerichtete Gemeinde- und Regionalentwicklung ermöglichen, da sie die verschiedenen sozialen Themengebiete in einem planerischen Gesamtprozess integriert und über den Bezug zum Sozialraum sensibel gegenüber gesellschaftlichen Differenzierungstendenzen ist (Landkreis Zwickau, 2012).

Modell I: IKZ mit flexiblen Perimetern auch über Regio-Grenzen hinweg

Beschreibung

Dieses Modell zeichnet sich durch eine hohe Status-Quo-Orientierung aus. Lediglich der Austausch zwischen den Entscheidungsträgern bei den Gemeinden und den Leistungsanbietern sollte gestärkt werden.

In diesem Modell werden die bisherigen Kooperationen zwischen den Gemeinden und den Trägern aufrechterhalten (z.B. bei der SpringerInnen Planung in Kindergärten oder den Sozial- und Schulsprengeln). Deren Planungen und Prozesse werden weitergeführt und nicht in eine übergeordnete Planung eingepasst. Um ein gewisses Mass an Koordination zu gewährleisten, bzw. einen Austausch zwischen den beteiligten Organisationen aus den verschiedenen Themenbereichen zu ermöglichen, kommt dem Regio-Büro die Rolle einer Clearingstelle zu. Diese berät die Gemeinden in Bezug zur Vernetzung mit Dienstleistungserbringern oder zu Umsetzungen in anderen Perimetern. Dazu sollte das Regio-Büro

über eine Datenbank der verschiedenen Stakeholder und deren Beteiligung an verschiedenen Perimetern bzw. Projekte verfügen. Die Clearingstelle ist somit zuständig für die Koordination und Abstimmung zwischen verschiedenen Institutionen, Trägern und Angeboten. Die Koordination bleibt jedoch eher im Hintergrund und strebt keine aktive Vereinheitlichung an.

Vorteile

Da die bisherigen Kooperationen in der jetzigen Form fortgeführt werden und auch keine Veränderungen an den bisherigen Strukturen vorgenommen werden, bestehen kaum Umsetzungskosten. Die politische Machbarkeit gilt es als hoch einzuschätzen, da es kaum Veränderungen zum Status Quo bei den Gemeinden und in der Regio gibt. Durch die dezentrale Struktur können lokale Präferenzen zur Kooperation im Sozialbereich gut abgebildet werden. Dies schliesst auch IKZ über Bezirks- und Regiogrenzen mit ein.

Nachteile

In diesem Modell gibt es keine wirklich integrierte Sozialplanung und somit muss auch das Postulat einer wirklich bedarfsgerechten Versorgung angezweifelt werden. Es findet keine aktive Koordination der Leistungen und der Bedarfe statt, vielmehr können die beteiligten Organisationen sich lediglich über den Stand in einer anderen Gemeinde informieren bzw. haben Einblick in die bestehenden Projekte. Das Innovationspotential muss als gering eingestuft werden. Eine Gesamtsteuerung kann nicht umgesetzt werden. Ein Versuch der Steuerung in einem solchen System wäre sehr aufwändig. Dafür sind die tatsächlichen Umsetzungskosten und auch nachfolgend die Koordinationskosten gering.

Modell II: Zusammenarbeit in der Regio-Struktur

Beschreibung

In diesem Modell wird der Planungsperimeter auf Gemeinden innerhalb der Regiogrenzen festgelegt.

Durch die kleinräumige Struktur des Walgaus kommt der Regio in diesem Modell eine zentrale Rolle als Planungsinstanz zu, da die einzelnen Gemeinden in der Regel das Thema Sozialplanung allein nicht vollumfänglich besetzen können. Die Regio ist damit nicht nur Koordinatorin der integrierten Sozialplanung im Regio-Gebiet und Ansprechpartner für externe Akteure, sondern sollte auch aktive Unterstützung bei der gemeindlichen Sozialplanung anbieten. Gegebenenfalls könnte sie auch Teilbereiche der Sozialplanung als Serviceleistung für die Regio-Gemeinden anbieten.

Koordiniert werden könnte die integrierte Sozialplanung durch ein Steuerungsgremium, dem **Steuerungsausschuss**. Dieser wird geleitet bzw. moderiert durch das Regio-Büro und setzt sich aus den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern der Gemeinden zusammen. Im Steuerungsausschuss werden zielgruppenübergreifend Entwicklungen, Probleme und Bedarfslagen diskutiert und begleitet sowie Bedarfslagen und Projektanträge an den Sozialfonds weitergeleitet. Ausserdem entscheidet der Steuerungsausschuss über die Zusammensetzung der Sozialplanungskonferenzen. In der Regio existiert dieses Gremium bereits und müsste nicht extra aufgebaut werden.

Das wesentliche Koordinierungsinstrument, dessen sich die Regio-Koordinationsstelle bedienen könnte, sind regelmässig stattfindende regionale **Sozialplanungskonferenzen**. Diese könnten als institutionalisierte Struktur zur Vernetzung der Akteure und zum Wissens- und Ideenaustausch dienen. Hier vernetzen sich die Expertinnen und Experten sämtlicher Gemeinden mit sozialen Themenstellungen und stimmen ihre Planungen aufeinander ab. Zu den Sozialplanungskonferenzen sollten noch eine überschaubare Anzahl von Experten und Praktiker der verschiedenen Themenbereiche eingeladen werden, um zusätzliche Fachexpertise in den Prozess einzubringen. In der regionalen Sozialplanungskonferenz ist das Ziel, Abstimmungen zwischen den Fachplanungen herzustellen. Dazu gehört z.B. die

Definition von Sozialräumen, Priorisieren von Zielgruppen und die Koordination der Leistungen (Reichwein et al., 2011). Zudem muss die regionale Planung noch mit den Zielen einer überregionalen Sozialraumplanung abgestimmt werden.

Vorteile

Da die Strukturen weitgehend bestehen, ergeben sich nur geringe Projektkosten. Durch die verstärkte Koordination der verschiedenen Sozialbereiche und die gemeinsame Planung sollten sich Skalenerträge und Verbundvorteile bei der Leistungserbringung erreichen lassen. Durch die überschaubare Anzahl der Teilnehmer sollten sich auch die Koordinationskosten begrenzen lassen.

Nachteile

Die Autonomie der einzelnen Gemeinden wird durch die gemeinsame Planung beschränkt. Die Aufgabe von Gemeindeautonomie sollte jedoch durch das Hinzugewinnen von Expertise und kollektive Handlungsmöglichkeiten mindestens ausgeglichen werden. Das innovative Potential dieses Modells ist begrenzt, da die Vertreterinnen und Vertreter aus der Verwaltung ein weitgehend einheitliches Mindset mitbringen. Durch den Beizug von Experten aus der Praxis kann dies jedoch abgemildert werden.

Modell III: Netzwerkorganisation der Sozialplanung über Arbeitsgruppen und Projekte

Beschreibung

Analog zu den Good-Practice Beispielen könnte sich die integrierte Sozialplanung im Walgau in einer Netzwerkstruktur organisieren. In dieser können sich dann Arbeitsgemeinschaften (AGs) zu verschiedenen sozialpolitischen Themen zusammenfinden. Die AGs könnten dabei auf der Regio-Ebene oder auf einer übergeordneten Sozialplanungsebene eingerichtet werden. In den AGs sollte ein fachspezifischer Austausch unter regionaler Perspektive stattfinden.

In einer Netzwerkstruktur kommt der Koordination des gesamten Planungsprozesses eine hohe Bedeutung zu. Eine wichtige Rolle könnte hier ein regional oder überregional einzurichtendes Sozialplanungsteam einnehmen. Das Regio-Büro könnte diese Funktion in der Regio übernehmen. Sollte der Planungssperimeter grösser ausfallen, dann könnte ein solches Sozialplanungsteam auch überregional eingerichtet werden.

Das Sozialplanungsteam in der Regio Im Walgau sollte vorrangig für die Netzwerksteuerung zuständig sein. Dazu gehören vier Dimensionen (Landeshauptstadt München - Sozialreferat, 2012b):

- **Netzwerkmanagement:** Dieses zielt auf den Erhalt bisheriger Strukturen ab und soll auch die zukünftige Vernetzung zwischen den Akteuren im Blick behalten.
- **Kooperationsmanagement:** Ziel ist es, die Organisation der Sozialplanung und die dafür nötigen Prozesse bei den verschiedenen Teilnehmenden zu verankern.
- **Projektmanagement:** Die Mitarbeit bei der inhaltlichen und prozessualen Projektplanung gehört ebenfalls zu den Aufgaben der Koordinationsstelle.
- **Beziehungsmanagement:** Vermittlung zwischen Organisationen und Netzwerken unterschiedlicher Gesellschaftsbereiche gehört ebenfalls zu den Aufgaben der Koordinationsstellen. Dazu gehören vor allem die Etablierung eines gemeinsamen Begriffsverständnisses und Übersetzungsleistungen in verschiedene gesellschaftliche Bereiche hinein.

Eine weitere wichtige Struktur zur organisatorischen Vernetzung sind die verschiedenen Arbeitsgemeinschaften, die auf der regionalen oder überregionalen Ebene eingerichtet werden. **Jede Arbeitsgemeinschaft** sollte ein bis zwei Sprecherinnen bzw. Sprecher haben, die von den AG-Mitgliedern gewählt werden. An den AGs sollten sich wenigstens zwischen 10 bis 30 Personen beteiligen, die sich v.a. aus den Fachexpertinnen und Fachexperten der Gemeinden, der Betriebsorganisationen und der freien Träger zusammensetzen. Hier sollte fachspezifischer Austausch unter regionaler Perspektive stattfinden,

in denen die Mitglieder der AGs ihre Angebote träger- und referatsübergreifend aufeinander abstimmen, Bedarfslagen in der Region feststellen, Lösungsansätze suchen und mögliche Kooperationen entwickeln oder initiieren. Die AGs werden von den gewählten Sprecherinnen bzw. Sprechern aus der Fachbasis koordiniert. Zu Beginn könnten wenigstens die AGs „Senioren und Pflege“ und „Kinder, Jugend und Schule“ und „Familie“ eingerichtet werden. Je nach Bedarf können weitere AGs entstehen. Zentrales Ziel aller AGs sollte sein, ein breites Spektrum relevanter Stakeholder zu erreichen.

Neben den permanenten AGs können auch befristete **Projektgruppen** etabliert werden. Diese sollen zu einzelnen fachübergreifenden Schwerpunkten oder akuten Problemlagen eingerichtet werden und sich aus Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen AGs und Regionen zusammensetzen. Beispiele aus dem Walgau sind die Flüchtlingskoordination und -integration sowie das Projekt „Isabella kiff“.

Vorteile

In diesem Modell findet eine bedarfsgerechte integrierte Planung statt. Durch die Einbindung von vielen Stakeholdern können innovativere Ideen und Ansätze entwickelt und auch aus anderen Bereichen importiert werden. Die Anpassungsfähigkeit ist durch die Einsetzung von Projekten gewährleistet. Durch die grosse Anzahl an beteiligten Organisationen können diese auch mit entsprechenden Fachpersonen ausgestattet werden.

Nachteile

Durch die hohe Anzahl an Stakeholdern ergeben sich in diesem Modell auch einige Nachteile. So ist z.B. die politische Steuerbarkeit geringer als im Modell 2, da durch die Vielzahl der Organisationen ein koordiniertes Vorgehen erschwert wird. Auch erhöhen sich die Koordinationskosten mit der Anzahl der Teilnehmenden beträchtlich. Ebenso sind die Projektkosten und -dauer als höher einzustufen als in den beiden anderen Modellen. Gegenwärtig schätzen wir die politische Machbarkeit als gering ein. Besonders der Einbezug einer grossen Anzahl von Stakeholdern scheint auf erhebliche politische Vorbehalte zu stossen.⁶

4.1.4 Empfehlungen des Gutachterteams für die Kooperation im Bereich Sozialplanung

Das Gutachterteam empfiehlt die Einrichtung einer integrierten Sozialplanung für die Regio Im Walgau. Der Perimeter sollte zunächst auf die Regio-Gemeinden beschränkt bleiben. Diese bilden den hauptsächlichen Planungsraum. Dieser sollte sich jedoch kontextspezifisch auf andere Gemeinde ausserhalb der Regio erweitern lassen und zudem auch die beiden angrenzenden Städte Bludenz und Feldkirch berücksichtigen. Die Planung muss aber unbedingt in eine übergeordnete Planung in einem grösseren Planungsraum eingebettet sein. Die Landesregierung sollte dabei die wesentlichen inhaltlichen Stossrichtungen grob skizzieren, wie das bereits auch schon im Bereich der Regionalplanung gemacht wird. An diesen Stossrichtungen kann dann die Regio ihre Planung orientieren. Eine Beibehaltung des Status Quo empfiehlt sich dagegen nicht, da die Komplexität der Aufgaben im Sozialbereich und deren quantitativer Umfang in den nächsten Jahren noch weiter steigen werden (siehe Tabelle 5).

Um dabei einen effizienten Umgang mit den vorhandenen Ressourcen gewährleisten zu können, muss eine integrierte Planung vorhanden sein, um die Bedarfe sach- und ressourcengerecht zu befriedigen. Somit ist eine politische Steuerbarkeit der Aktivitäten und Ressourcen in allen Bereichen der Sozialpolitik nur durch die Integration der Planung gegeben, wobei die direkten Einflussmöglichkeiten von Gemeinden in einem kleineren Perimeter natürlich etwas höher sind als in Modell 3. Auch ist eine Koordination der verschiedenen Aktivitäten im Status quo nur sehr eingeschränkt möglich.

⁶ Vorbehalte werden genannt aufgrund der dominanten Stellung mancher freien Träger und auch in Bezug zu deren Geschäftsbereichen (siehe <https://vorarlberg.orf.at/news/stories/2938114/>).

Bei den Ergebnissen des Sozialplanungsprozesses lassen sich Skalenerträge und Verbundvorteile besonders in grösseren Parametern realisieren. Durch die zunehmende Spezialisierung der an der Planung beteiligten Personen und Organisationen sollte die Planung insgesamt effizienter werden. Durch den Einbezug von verschiedenen Themenbereichen können Lerneffekte erzielt werden.

Die organisatorische Ausgestaltung des Planungsprozesses sollte unbedingt eine Teilnahme von Stakeholdern anstreben, die zu den Planungskonferenzen eingeladen werden. Dies ermöglicht die Entwicklung von innovativen und qualitativ besseren Ideen und Konzepten als dies in einem kleineren Setting möglich wäre. Zudem wird dadurch auch die Bürgernähe nochmals erhöht.

Tabelle 5: Bewertung der Modelle im Bereich der Sozialplanung

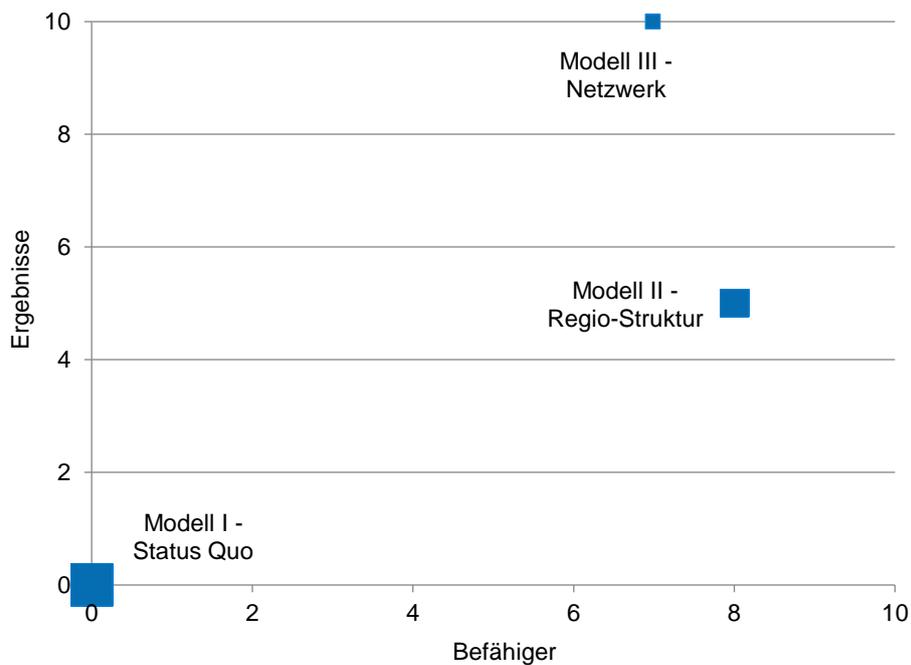
| | | Modell I – Status Quo | Modell II – Regio-Struktur | Modell III – Netzwerk |
|-------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|
| Befähiger | Politische Steuerbarkeit | gering | hoch | mittel |
| | Zielorientierung | gering | hoch | mittel |
| | Anpassungsfähigkeit/Stellvertretungen | gering | mittel | hoch |
| | Koordination und Führbarkeit | gering | hoch | mittel |
| | Spezialisierung | gering | mittel | hoch |
| Ergebnisse | Economies of Scale | gering | mittel | hoch |
| | Economies of Scope | gering | mittel | hoch |
| | Qualität der Leistung | gering | mittel | hoch |
| | Bürgernähe | gering | mittel | hoch |
| | Innovationsfähigkeit | gering | mittel | hoch |
| Realisierbarkeit | Politische Machbarkeit | mittel | hoch | gering |
| | Projektkosten | gering | mittel | hoch |
| | Projektdauer | gering | mittel | hoch |

In Abbildung 8 werden die Bewertungen für die drei Modelle der Sozialplanung zusammenfassend positioniert. Hierfür wurden für die beiden Dimensionen Befähiger und Ergebnisse jeweils additive Indizes erstellt, die sich jeweils aus den fünf Kriterien speisen. Für einen positiven Wert bei einem Gütekriterium (grün) wurden zwei Punkte vergeben, für einen mittleren Wert (gelb) ein Punkt und bei einem schlechten Wert keinen Punkt. Die Summe pro Dimension wurde auf den beiden Achsen abgetragen. Die Grösse des Symbols gibt die Realisierbarkeit an.

Aus der Überblicksdarstellung ergibt sich, dass es zumindest kurzfristig ein Trade-Off zwischen Innovationsfähigkeit und Effizienz auf der einen Seite und den Steuerungskosten auf der anderen Seite gibt. So erreicht das Netzwerk-Modell höhere Werte bei der Ergebnisse-Dimension als das Modell der Regio-Struktur, ist aber eher schwieriger und aufwändiger zu steuern.

Aufgrund der höheren politischen Machbarkeit schlagen wir das Zuschneiden des Perimeters zunächst auf die Regio-Grenzen vor. Damit würden sich die raum- und die sozialplanerischen Handlungsräume decken. Zu einem späteren Zeitpunkt, wenn sich die regionalen Sozialplanungsprozesse eingespielt haben, sollte der Planungsraum unbedingt erweitert werden. Mögliche Perimeter sind das gesamte Bundesland oder die Zusammenfassung von Regios zu z.B. einem Planungsraum Vorarlberg Süd, der den Walgau, das Montafon, das Klostertal, das Gr. Walsertal, das Brandnertal und die Stadt Bludenz abdeckt (siehe Anhang B).

Abbildung 8: Verortung der Modelle im Bereich der Sozialplanung



Eine mittelfristig angelegte Vergrößerung des Perimeters und eine Ausdifferenzierung in Arbeitsgruppen und Projekte sollte angestrebt werden, um eine grössere Innovations- und Anpassungsfähigkeit zu erreichen. Diese Vergrößerung lässt sich sehr gut aus dem Modell 2 bewerkstelligen. D.h. die Strukturen aus Modell 2 lassen sich auch in Modell 3 einbauen.

Ein Vorschlag, wie eine solche Struktur aussehen könnte, findet sich in Anhang B.

4.2 FINANZVERWALTUNG IN MONTAFON

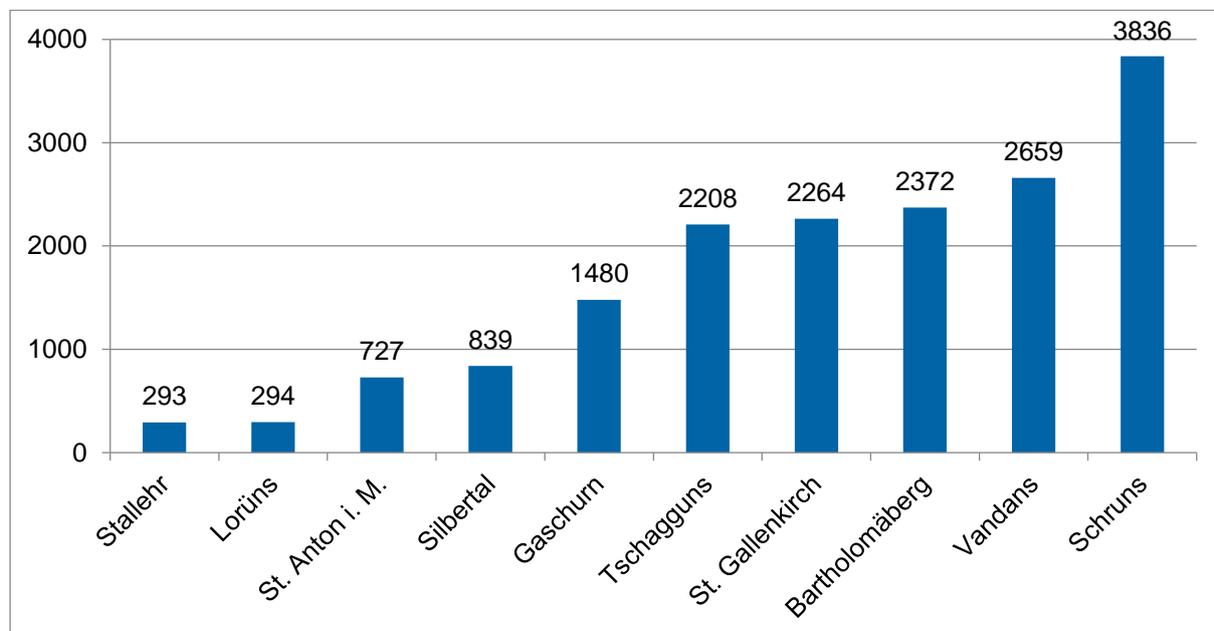
Die Montafoner Gemeinden mit Ausnahme von Stallehr haben beschlossen, den überwiegenden Teil ihrer Finanzverwaltung gemeinsam zu erledigen. Der Hauptgrund für diesen Entschluss ist das Wissen um die Bedeutung der Spezialisierung in der Finanzverwaltung, die in den kommenden Jahren zunehmen dürfte. Aufgrund der stetig steigenden Anforderungen, z.B. die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015), wird eine fachliche Spezialisierung der Mitarbeitenden immer weiter zunehmen (VG Finanzverwaltung Montafon, 2017b).

Geplant ist eine dezentrale Aufteilung der Finanzverwaltung, damit in den verschiedenen Gemeinden die Arbeitsplätze erhalten bleiben. Gemeinden, die auch künftig Personal im Bereich Finanzen in ihrer Gemeinde angesiedelt haben werden, werden dieses fachlich der VG Finanzverwaltung Montafon zuweisen. Im Schnitt sollen pro Gemeinde ein bis zwei Bedienstete spezialisierte Tätigkeiten im Auftrag der VG Finanzverwaltung Montafon auch für andere Gemeinden in der Region wahrnehmen. Bis 2019 sollen diese Tätigkeiten auf die Standorte im Tal verteilt werden (VG Finanzverwaltung Montafon, 2017a, 2017b).⁷ Dadurch wird es möglich, in den kleinen Gemeinden Personal zu erhalten und gleichzeitig wird eine fachliche Spezialisierung ermöglicht.

Folgende Faktoren und Entwicklungen erhöhen den Handlungsdruck bei den Gemeinden (Finanzverwaltung Montafon, 2017):

- In den Gemeinden des Montafons gibt es einige Finanzverwaltungen, die nur eine/n hauptverantwortliche/n Mitarbeiter/in beschäftigen.
- In einigen Gemeinden (z.B. Bartholomäberg oder St. Gallenkirch) werden unterstützende Dienstleistungen aufgrund von Pensionierungen oder Personalausfällen benötigt.
- Die meisten Gemeinden beschäftigen aufgrund der dünnen Personaldecke meist nur fachliche Generalisten.
- Bei längerem Ausfall von Mitarbeitenden können viele Gemeinden dies nur kurzfristig überbrücken.

Abbildung 9: Einwohnerzahl der Gemeinden im Montafon (Hauptwohnsitz)



Quelle: (Amt der Vorarlberger Landesregierung - Landesstelle für Statistik, 2018)

⁷ <http://vorarlberg.orf.at/news/stories/2885493/>

Bislang werden bereits einige Aufgaben der Finanzverwaltung in Kooperation erbracht. So wird die Lohnverrechnung der Gemeinden Bartholomäberg, Tschagguns und Gaschurn von der Gemeinde Gaschurn abgewickelt. Die Marktgemeinde Schruns macht zudem die Lohnverrechnung für die Gemeinde Silbertal sowie für St. Anton. Die Stadt Bludenz hat diese Aufgabe für die Gemeinden Stallehr und Lorüns übernommen.

In anderen Bereichen haben bislang nicht vereinheitlichte Abläufe und Standards in der gemeindlichen Finanzverwaltung eine weitergehende Kooperation verhindert.

Das Ziel dieser Studie ist nun, ein Modell einer gemeinschaftlichen Finanzverwaltung aufzuzeigen, in der die verschiedenen Tätigkeiten jeweils unterschiedlichen Gemeinden zugewiesen werden.

4.2.1 Good Practices im Bereich der gemeinsamen Finanzverwaltung

In diesem Kapitel werden zwei Good Practice Beispiele aus Deutschland und Österreich vorgestellt. Insgesamt war es bei der Recherche zu den Good Practice Beispielen auffällig, dass keine Beispiele für eine föderale Finanzverwaltung ausfindig gemacht werden konnten. Der weit überwiegende Teil der gemeinsamen Finanzverwaltungen wurde entweder an einem festen Standort zusammengeführt oder eine benachbarte Stadt oder grössere Gemeinde übernimmt die Aufgaben der Finanzverwaltung für eine begrenzte Anzahl kleinerer Gemeinden.

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung über die Stadtkasse zwischen der Stadt Albstadt und der Gemeinde Bisingen kann deshalb als «Good Practice» bezeichnet werden, weil durch sie Synergieeffekte genutzt und die Qualität der Aufgabenerfüllung verbessert werden können. Die Vereinbarung führt nur schon bei den direkten Personalkosten zu einer Kostenreduktion von 40 Prozent. Zudem wird die personelle Flexibilität erhöht und Wissen gebündelt. Hervorzuheben gilt insbesondere, dass trotz dem Übertrag der Kassenverwaltung, die Bürgernähe mittels einer Zahlstelle sichergestellt werden soll. Es wird also für den Kunden der öffentlichen Verwaltung – den Bürger – keine Veränderung in der Interaktion mit der Verwaltung geben. Es muss aber kritisch angemerkt werden, dass die Vereinbarung erst per 01.01.2019 umgesetzt sein wird und somit die tatsächlichen Auswirkungen noch nicht erkannt werden können.

Die Finanzverwaltung Vorderland ist ein funktionierendes Beispiel für die Zentralisierung von Gemeindefaufgaben. Sie stellt hierbei die stetige Verfügbarkeit und die Qualität im öffentlichen Finanzwesen sicher. Die Organisation ist zudem einfach gehalten. So können die Räumlichkeiten der Gemeinde Sulz genutzt werden und die Kosten werden entsprechend der Anzahl Einwohner verteilt. Die Gemeinde Sulz trägt zudem die Rechnung und ist der Arbeitgeber der Mitarbeitenden. Obwohl Kosteneinsparungen kein vordergründiges Motiv für die Kooperation sind, so reduziert die Finanzverwaltung aufgrund der Synergieeffekte dennoch die Gesamtkosten des öffentlichen Finanzwesens innerhalb der Mitgliedsgemeinden.

4.2.1.1 Vereinbarung über die Stadtkasse zwischen Albstadt und Bisingen

Im Zuge einer personellen Veränderung in der Kassenverwaltung und der zukünftigen Einführung des «Neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens» hat sich die Gemeinde Bisingen dazu entschieden, ihre Kassenverwaltung per 01.01.2019 der Stadt Albstadt zu übertragen (Klassen, 2017). Bisingen und Albstadt erwarten von dieser interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) eine Optimierung der Kapazitätsauslastung, eine Nutzung von Synergieeffekten und eine Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung (Klassen, 2017).

Grösse

Die ländlich geprägte Gemeinde Bisingen liegt im Bundesland Baden-Württemberg und umfasst rund 9'400 Einwohner (Destatis, 2018). Albstadt grenzt direkt an Bisingen und ist mit rund 44'700 Einwohnern deutlich grösser (Destatis, 2018). Aufgrund seiner Grösse erbringt Albstadt bzw. deren Stadtkasse bereits heute Leistungen im Rahmen der IKZ für andere Gemeinden. So führt sie seit 2004 die Kassengeschäfte der Gemeinde Stetten a.k.M. und seit 2015 diejenigen der Gemeinde Obernheim (Klassen, 2017).

Struktur

In der jetzigen Situation umfasst die Kassenverwaltung in Bisingen drei Mitarbeitende (eine Kassenverwalterin und zwei Sachbearbeiter) (Klassen, 2017). Mit der IKZ werden dann nicht diese drei Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sondern deren Aufgaben nach Albstadt übertragen. Die Aufgaben umfassen in Stellenprozenten: Liquiditätsmanagement und Insolvenzen (15%), Buchhaltung und Zahlungsverkehr (20%), Mahnung und Vollstreckung (40%). Folglich resultiert für Albstadt ein zusätzlicher Personalbedarf im Umfang von 75 Prozent. Die gesamten Leistungen, welche die Stadtkasse Albstadt im Rahmen der IKZ für die Gemeinden Stetten a.k.M, Obernheim und Bisingen übernehmen wird, werden ab 2019 in einer eigenen Organisationseinheit «Interkommunale Zusammenarbeit» innerhalb der Stadtkasse zusammengefasst (Klassen, 2017). Diese neue Struktur ermöglicht eine höhere Anpassungsfähigkeit bei personellen Abweichungen (Krankheit, Urlaub, etc.). Zudem kann das Wissen – insbesondere bezüglich des «Neuen kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens» – der Mitarbeiter gebündelt werden (Klassen, 2017). Dies führt zu Lerneffekten und erhöht damit die Qualität der erbrachten Leistungen. Die Herausforderung der neuen Struktur ist jedoch der Erhalt der Bürgernähe. Um diese sicherzustellen, wird in Bisingen eine Zahlstelle eingerichtet. Diese soll ermöglichen, dass die Bürger weiterhin ihre Zahlungen in Bisingen vornehmen können (Klassen, 2017). Der Übertrag der Kassenverwaltung an Albstadt erfolgt mittels einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Die Stadt Albstadt gewährleistet hierbei die ordnungsgemässe Erledigung. Die Zuständigkeit für Kassenanordnungen verbleibt aber weiterhin beim Bürgermeister der Gemeinde Bisingen (Stadt Albstadt, 2016b).

Stakeholder

Es lassen sich bezüglich dieser öffentlich-rechtlichen Vereinbarung verschiedene Stakeholder identifizieren. Direkt betroffen sind insbesondere die bisherigen Mitarbeiter der Kassenverwaltung in Bisingen, welche durch die Vereinbarung wegfallen werden. Es sind jedoch auch die Mitarbeiter der Stadt Albstadt betroffen. Diese werden zusätzliche Aufgaben und Stellenprozente erhalten. Obwohl der Bürgermeister der Gemeinde Bisingen weiterhin für die Kassenanordnungen zuständig ist, reduziert sich sein Einfluss auf die operative Umsetzung nur schon durch die geographische Distanz. Entsprechend ist also auch die politische Führung von der Vereinbarung betroffen. Wird in Bisingen eine Zahlstelle eingerichtet, so wird sich die Interaktion mit den Bürgerinnen und Bürgern nicht verändern. Diese werden also trotz der Übertragung nicht direkt betroffen sein.

Finanzen

Die durch die Vereinbarung anfallenden Kosten – also die Kosten für den zusätzlichen Personalbedarf im Umfang von 75% (direkte Personalkosten, Sachkosten, Weiteres) – werden auf rund 58'000 Euro geschätzt (Stadt Albstadt, 2016a), wovon 38'000 Euro direkte Personalkosten sind. Demgegenüber stehen die Kosten der jetzigen Situation. Es fallen dabei allein direkte Personalkosten in der Höhe von 63'000 Euro an (Klassen, 2017). Nur schon bei den direkten Personalkosten resultiert also eine Kostenreduktion von 40 Prozent. Diese Kostenkalkulation ist die Grundlage für die von der Gemeinde Bisingen zu leistenden Zahlungen an die Stadt Albstadt. Die erste Zahlung von 58'000 Euro ist zu Beginn des ersten Haushaltsjahres fällig. Die Zahlung wird anschliessend jährlich entsprechend der Kostenveränderung angepasst (Stadt Albstadt, 2016b).

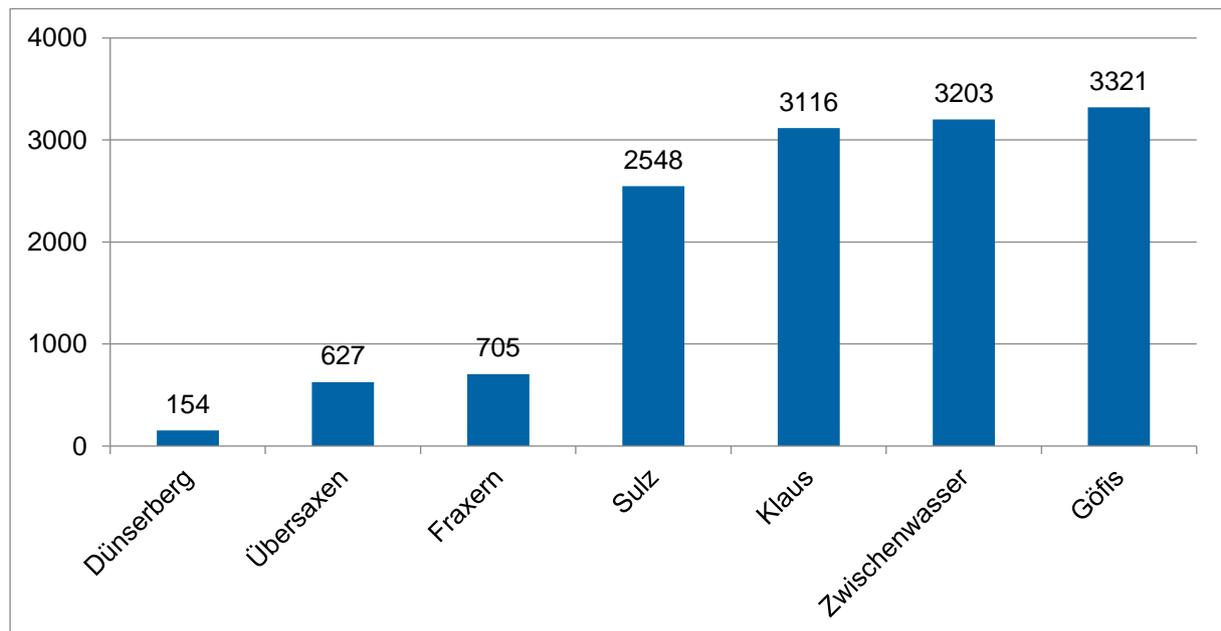
4.2.1.2 Finanzverwaltung Vorderland

Die im Jahr 2011 gegründete Finanzverwaltung Vorderland übernimmt das strategische und das operative Finanzmanagement der Vorarlberger Gemeinden Dünserberg, Fraxern, Göfis, Klaus, Sulz, Übersaxen und Zwischenwasser (Regio Vorderland, 2018). Die gemeinsame Finanzverwaltung wurde aus verschiedenen Gründen geschaffen. Zum einen sollen mit ihr personelle Ausfälle besser kompensiert werden. Zum anderen soll sie die Zusammenarbeit unter den Gemeinden fördern und Kapazitäten freimachen. Zusätzlich soll mit ihr – in Anbetracht der steigenden Komplexität – auch die Qualität der geleisteten Arbeit sichergestellt werden.

Grösse

Die Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft bilden zusammen einen Raum mit rund 13'600 Einwohnenden (siehe Abbildung 10). Die Einwohnerzahlen der Mitgliedsgemeinden variieren zwischen 154 (Dünserberg) und etwas mehr als 3'000 (Göfis, Zwischenwasser, Klaus) (Amt der Vorarlberger Landesregierung - Landesstelle für Statistik, 2018). Mit 6 Mitarbeitern übernimmt die Finanzverwaltung Vorderland das Finanzmanagement für diese Gemeinden. Dazu gehört das Führen der Buchhaltung, die Erstellung von mittelfristigen Finanzplänen, das Darlehensmanagement, der Budgetvoranschlag, der Rechnungsabschluss und das Abgabewesen (Regio Vorderland, 2018). Die Finanzverwaltung übernimmt zudem auch das Finanzmanagement für nicht-kommunale Organisationen wie den Abwasserverband, den Schulhalterverband, eine Stiftung und die Regio Feldkirch-Vorderland. Diese Tätigkeiten sind aber nicht Teil der Kernaufgabe der Finanzverwaltung.

Abbildung 10: Einwohnerzahl der Gemeinden im Vorderland (Hauptwohnsitz)



Quelle: (Amt der Vorarlberger Landesregierung - Landesstelle für Statistik, 2018)

Struktur

Die Verwaltungsgemeinschaft hat ihren Sitz im Gemeindeamt der Mitgliedsgemeinde Sulz. Die Mitarbeiter sind alle bei der Gemeinde Sulz angestellt. Die Aufsicht und Prüfung der Finanzverwaltung wird von der Gemeinde Sulz übernommen. Es wird jedoch jährlich eine Sitzung mit den Bürgermeistern aller Mitgliedsgemeinden abgehalten. In dieser werden die Zahlen, Veränderungen und anstehende Projekte

diskutiert. Im operativen Finanzmanagement erfolgt die Zusammenarbeit zwischen der Finanzverwaltung und den Mitgliedsgemeinden über die Kommunalmanagement-Software «k5». Die einzelnen Gemeinden digitalisieren hierbei Rechnungen und führen sie durch den Freigabeprozess. Nach der Freigabe erfolgt dann die Zahlung durch die Finanzverwaltung. Im strategischen Finanzmanagement hingegen erfolgt die Zusammenarbeit zwischen der Finanzverwaltung und den Mitgliedsgemeinden über Besprechungen. Die Finanzverwaltung erstellt hierbei Konzeptblätter und präsentiert diese den Gemeinden. Im gemeinsamen Austausch werden die Konzeptblätter dann überarbeitet. Die Arbeit innerhalb der Finanzverwaltung erfolgt in Teams. Zwei Teams aus je einer Vollzeit- und einer Teilzeitanstellung führen die Buchhaltungen der Gemeinden. Die Gemeinden sind entsprechend den zwei Teams zugewiesen. Eine weitere Vollzeitstellung ist für alle Darlehen, Kalkulationen und für diverse Projekte zuständig. Die Leitung über die Finanzverwaltung hat eine Vollzeitstellung inne, welche zudem auch den Voranschlag, die mittelfristige Finanzplanung, den Rechnungsabschluss und die Meldungen an die Aufsichtsbehörde für die einzelnen Gemeinden erstellt.

Die Finanzverwaltung Vorderland erledigt insbesondere

- Durchführung der Vorschreibungen
- Buchung der Bankbelege, ER, AR, interne Belege
- Darlehen, Ausschreibung, Überwachung, Abwicklung, Buchung
- Energieabgabevergütung
- Finanzierungen
- Erstellung der Gemeindehaushaltsdatenträger und Übermittlung an Gebarungskontrolle
- Abwicklung der Grundsteuer inkl. zeitliche Grundsteuerbefreiung
- Haftungen für Voranschlag und Rechnungsabschluss aufarbeiten
- Erfassen des Inventars
- Kommunalsteuerangelegenheiten (Mahnung, Jahreserklärungen, etc.)
- Körperschaftssteuererklärung an Finanzamt
- Abwicklung Landwirtschaftskammerumlage
- Buchen und überweisen der Bezüge
- Mahnwesen der offenen Posten
- Mittelfristige Finanzplanung (auf 5 Jahre)
- Rechnungsabschluss erstellen
- Umsatzsteuer monatliche Voranmeldung und Jahreserklärung
- Voranschlag erstellen
- Zahlungsverkehr

Stakeholder

Zu den Stakeholdern der Finanzverwaltung gehören zum einen deren eigene Mitarbeiter. Diese sind zwar Angestellte der Gemeinde Sulz, leisten ihre Arbeit aber in der Verwaltungsgemeinschaft für alle Mitgliedsgemeinden. Ein weiterer Stakeholder sind die Mitgliedsgemeinden. Diese tragen die Kosten der Finanzverwaltung und können als deren Hauptkunden bezeichnet werden. Eine besondere Rolle nimmt hierbei die Gemeinde Sulz ein. Sie ist zum einen ein Kunde der Finanzverwaltung, gleichzeitig trägt sie aber auch deren Rechnung, stellt die Räumlichkeiten zur Verfügung und ist der Arbeitgeber der Mitarbeitenden.

Finanzen

Die in der Finanzverwaltung anfallenden Kosten werden entsprechend der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner auf die Gemeinden verteilt. Die Varianz bezüglich der Anzahl Einwohner wird dabei durch einen Einwohnersockel von 100 reduziert. So wird also für jede Gemeinde mit zusätzlichen 100 Einwohnerinnen und Einwohnern gerechnet. Es wird explizit von einer Abrechnung entsprechend der Arbeitsstunden abgesehen. Die eigene Rechnung der Finanzverwaltung läuft über die Rechnung der Gemeinde Sulz.

4.2.2 Ergebnisse der Interviews im Montafon

In den folgenden Kapiteln werden die wichtigsten Aussagen der verschiedenen Interviewpartnerinnen und -partner zusammengefasst. Insgesamt wurden am 17. Mai 2018 fünf Interviews mit acht Personen im Montafon durchgeführt (siehe Tabelle 6).

4.2.2.1 Verlauf der Bemühungen um eine gemeinsame Finanzverwaltung

Im Interview wurden die Befragten zuerst gebeten, ihre Sicht auf die Entstehungsgeschichte der gemeinsamen Finanzverwaltung zu geben. Die Anfänge gehen bereits auf das Jahr 2003 zurück, die Idee wurde aber nur zurückhaltend weiterverfolgt. Im Jahr 2012 schlossen sich dann zwei Gemeinden und der Stand Montafon zusammen und gründeten eine Verwaltungsgemeinschaft. Ziele waren eine Ausweitung der Zusammenarbeit, Erfahrungsaustausch mit den anderen Gemeinden und die Vorbeugung der Pensionierungswelle. In 2017 wurde das strategische Ziel mit einem Projektantrag erreicht.

Aktiv begonnen wurde das Projekt schliesslich im Herbst 2015. Im Jahr 2016 wurde dann eine Arbeitsgruppe gegründet. Der ursprüngliche Plan sah eine Zentralisierung der Finanzverwaltung vor, wie sie nun im Vorderland praktiziert wird. Zwischenzeitlich gingen die Überlegungen in Richtung einer vollständigen Zentralisierung der Aufgaben auf die einzelnen Gemeinden. Im Moment entwickelt sich die Organisation in Richtung einer zweiseitigen Struktur, die sich geografisch an Inner- und Aussermontafon orientiert.

Tabelle 6: Interviewtermine im Montafon

| Name | Funktion | Institution | Datum |
|-------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|-----------|
| Edgar Palm | Leiter Buchhaltung | Gaschurn | 17.5.2018 |
| Markus Rudigier und Dagmar Braun | Amtsleiter Gemeindekasse | Bartholomäberg | 17.5.2018 |
| Christoph Vogt und Helmut Netzer | Leiter Gemeindekasse Gemeindekasse | Marktgemeinde Schruns | 17.5.2018 |
| Katharina Gabl | Gemeindekassiererin | Silbertal | 17.5.2018 |
| Bernhard Maier und Peter Mathies | Standessekretär Buchhaltung | Stand Montafon | 17.5.2018 |

4.2.2.2 Umfang und Form der Zusammenarbeit

Die gemeinsame Finanzverwaltung ist bislang in den Grundzügen skizziert worden. Im August 2017 haben sich die Gemeinden Bartholomäberg, Gaschurn, Lorüns, Schruns, Silbertal, St. Anton, St. Gallenkirch, Tschagguns und Vandans sowie der Gemeindeverband Stand Montafon zu einer Verwaltungsgemeinschaft zur Führung einer gemeinsamen Finanzverwaltung zusammengeschlossen. Und wenig später ein Förderansuchen für das Projekt „Entwicklung der Finanzverwaltung im Montafon“ (Finanzverwaltung Montafon, 2017) lanciert.⁸

Das Projekt gliedert sich in drei Bereiche:

⁸ <http://vorarlberg.orf.at/news/stories/2885493/>

Im Bereich der **Strategischen Finanzverwaltung** sollen die Mittelfristige Finanzplanung, die Gebührenkalkulation, der Voranschlag, der Rechnungsabschluss und das Budget-Controlling angesiedelt sein.

Die **Operative Finanzverwaltung** umfasst den Rechnungsfluss, die Buchhaltung sowie Abgaben und Steuern.

Der **Personalbereich** beinhaltet hauptsächlich die Lohnverrechnung und das Dienstrecht.

Somit sind neun Gemeinden und der Stand Montafon bei der geplanten Finanzverwaltung dabei. Die Funktionsweise folgt einem föderalen Gedanken, indem die Basisfunktionen der Finanzverwaltung bei den Gemeinden verbleiben sollen. Diese föderale Struktur wurde aus pragmatischer Sicht gewählt, um der Kleinräumigkeit des Montafons entgegenzukommen und die Funktionsfähigkeit der kleinen Gemeinden zu erhalten. Bei einer Zentralisierung wäre diese gefährdet, da dann Stellenprozentanteile für eine zentralisierte Finanzverwaltung abgezogen werden würden. Als Resultat davon wären Abwesenheitsvertretung und Stellvertretung nicht mehr gegeben.

Bislang existiert eine funktionierende Zusammenarbeit vorwiegend in den Bereichen Strategie und Personal.

Im operativen Bereich ist die Zusammenarbeit noch nicht besonders weit fortgeschritten. Als Beispiel für die Zusammenarbeit im operativen Bereich kann die Zusammenarbeit zwischen Silbertal und Schruns bei der Kontierung herangezogen werden. Dabei handelt es sich um eine typische Front-Back-Office Beziehung. In der Gemeinde Silbertal werden die eingehenden Rechnungen vorkontiert, gesammelt und dann gebündelt nach Schruns gebracht. Dort werden die Rechnungen dann in der Finanzbuchhaltung kontiert.

Auch der Bereich der Lohnverrechnung wird für Silbertal in Schruns erledigt, die Auszahlung erfolgt aber in Silbertal. Bei An- und Abmeldungen geht die Information von Silbertal nach Schruns, wo diese dann erledigt werden. Es gibt zwei Standorte im Bereich der Lohnverrechnung: Schruns und Gaschurn.

4.2.2.3 Treiber und Beschränkungen einer gemeinsamen Finanzverwaltung

In den Interviews wurde nach den Beschränkungen für die Einführung einer gemeinsamen Finanzverwaltung gefragt. Häufig sind unterschiedliche Softwaresysteme und fehlende Standardisierungen Hindernisse bei der Einführung einer IKZ-Lösung.

Im Falle der geplanten gemeinsamen Finanzverwaltung sind diese Probleme nicht vorhanden bzw. es existieren landesweite Lösungsansätze. So wird bei der Finanzverwaltung im Montafon überall die gleiche Software benutzt. Jedoch liegen nicht überall die gleichen Prozesse zugrunde. Auch werden manchmal noch handschriftliche Listen geführt, wenn Mitarbeiter mit der Finanzsoftware nicht vertraut sind. Ein Hauptanliegen ist die Erstellung von gleichen Standards und Prozessen zwischen den Gemeinden. Die Erstellung von Standards wird durch Schulungen der Verwaltungsakademie Vorarlberg, gemeinsam mit der Gemeindeinformatik und durch Workshops der Beteiligten gefördert.

4.2.2.4 Erwartungen im Bereich der Finanzverwaltung im Montafon

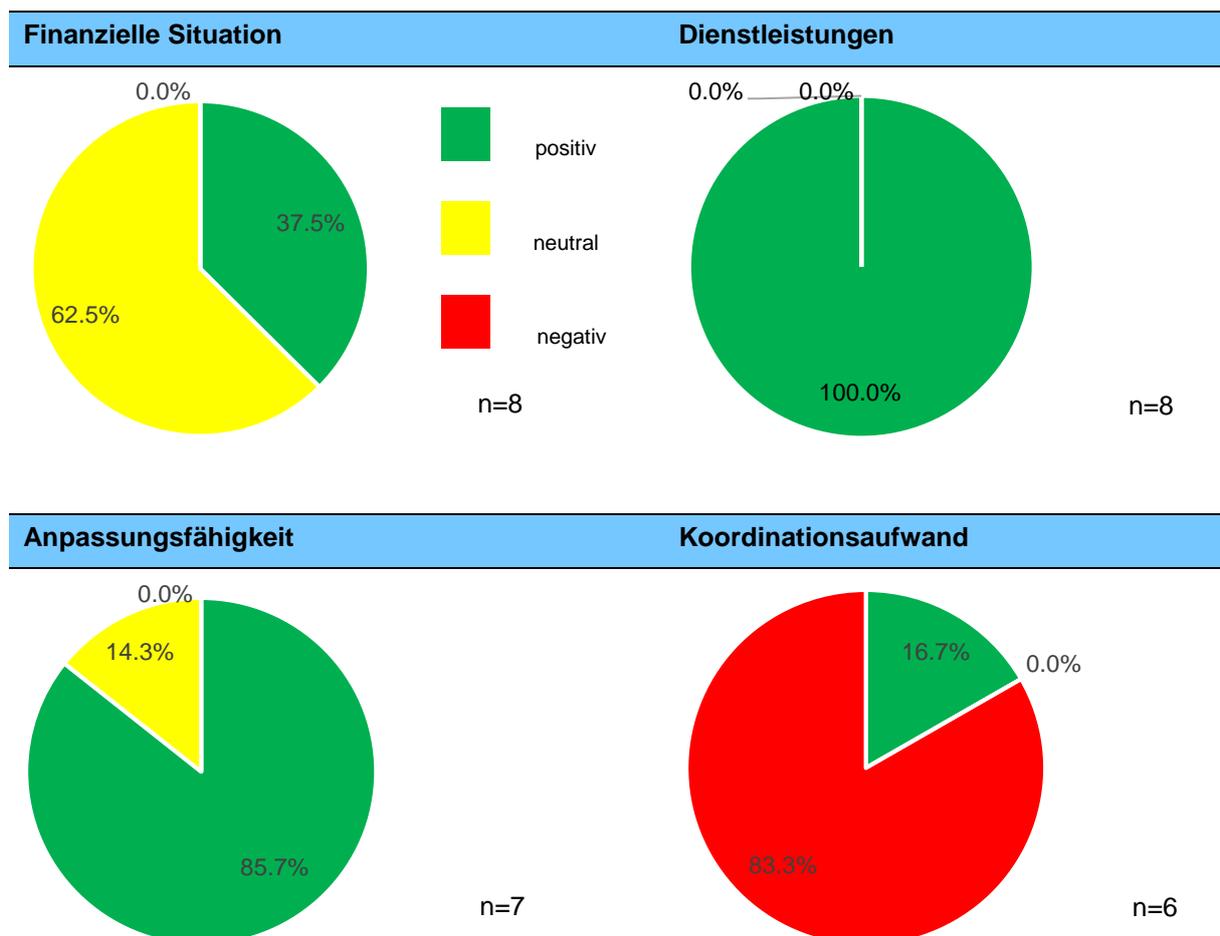
In den Interviews wurden auch die Erwartungen der interviewten Personen zur Wirkung einer gemeinsamen Finanzverwaltung aufgenommen (vgl. Abbildung 11). Bei der ersten Frage ging es um die erwarteten finanziellen Auswirkungen der geplanten gemeinsamen Finanzverwaltung. Eine häufig geäußerte Erwartung ist, dass die Einführung einer gemeinsamen Finanzverwaltung am Anfang kostentensiver sein wird, im Laufe der Zeit aber durch eine bessere Koordinierung und auch Spezialisierung der beteiligten Personen Einsparungen erzielt werden können. Insgesamt schätzen fast zwei Drittel der befragten Personen, dass sich positive und negative finanzielle Effekte die Waage halten werden.

Darüber hinaus wurde gefragt, ob das Dienstleistungsangebot sich durch eine gemeinsame Finanzverwaltung qualitativ verbessert. Insgesamt finden acht von acht der befragten Personen, dass sich die Dienstleistungsqualität verbessert. Zum Umfang der Leistungen im Finanzbereich äussern sich die Befragten nur vorsichtig optimistisch. Einige sehen die Möglichkeit, dass neue Controlling-Instrumente geschaffen werden können und sich dadurch die finanzielle Steuerung verbessert. Insgesamt sollte nach den Befragten das Leistungsspektrum vergleichbar zum heutigen Zustand bleiben.⁹

Die Anpassungsfähigkeit einer neuen gemeinsamen Finanzverwaltung wurde ebenfalls durch die befragten Personen eingeschätzt. Es wurde gefragt, ob durch die IKZ schneller auf Veränderungen der Umwelt, gesetzliche Anpassungen etc. reagiert werden könnte. Hier gehen über 80% der Befragten von einer besseren Anpassungsfähigkeit aus. Begründet wird diese Einschätzung mit der größeren Spezialisierung der Mitarbeitenden in der Finanzverwaltung, die es dann erlaubt, schneller neue Themen zu bearbeiten.

Erwartungen an die Führbarkeit und den Koordinationsaufwand wurde ebenfalls bei den Interviews abgeholt. Fast alle Befragten erwarten zu Beginn einen erheblichen Mehraufwand. Fast alle gehen davon aus, dass die Einsetzung und Etablierung einer gemeinsamen Finanzverwaltung zu Beginn erhebliche Ressourcen bindet.

Abbildung 11: Erwartung der Auswirkungen einer gemeinsamen Finanzverwaltung



⁹ Zumindest erwarten die Befragten keine Ausweitung des Leistungsspektrums, das von den Gemeinden ausgeht.

4.2.3 Modelle für eine gemeinsame Finanzverwaltung im Montafon

Aus den Good-Practice Beispielen und den Erwartungen der interviewten Personen ergeben sich verschiedene mögliche Organisationsmodelle, die sich jedoch nicht in ein optimales Modell verdichten lassen. Aus der Beschreibung der Vorderländer Finanzverwaltung lassen sich Rückschlüsse auf die ungefähre Anzahl der benötigten Stellen bei der Aufgabenerledigung schliessen. Da jedoch weder bei der Finanzverwaltung Vorderland noch im Montafon eine Aufgabenanalyse und eine genaue Stellenbemessung durchgeführt wurden, lassen sich die Stellen, die für die jeweilige Aufgabenerledigung zur Verfügung stehen nur mit einigem Vorbehalt schätzen (die nachfolgenden Angaben dienen eher der Verdeutlichung). Aus dem Fallbeispiel Albstadt wurde der Erhalt der Bürgernähe übernommen. So war im Fallbeispiel Albstadt-Bisingen die Herausforderung – trotz zentraler Aufgabenübernahme durch Albstadt – der Erhalt der Bürgernähe in Bisingen. Um diese sicherzustellen, wird in Bisingen eine Zahlstelle eingerichtet, die jedoch organisatorisch der Stadtkasse Albstadt zugerechnet wird. Die Beibehaltung von Basisfunktionen bei den einzelnen Gemeinden soll auch im Montafon beibehalten werden.

Insgesamt lässt sich jedoch festhalten, dass sich sehr wahrscheinlich mehr Synergieeffekte bei höheren Graden der Zentralisierung einstellen, als bei dezentralen Lösungen. Diese können jedoch nicht genau beziffert werden.

Modell I: Zentrale Aufgabenerledigung

Beschreibung

Im ersten möglichen Modell werden alle Aufgaben in einem zentralen Service Center in Schruns erledigt. Dies entspricht in etwa dem Vorderländer Modell.

Hier würde rund eine Stelle für die strategischen Themen des Finanzmanagements benötigt werden, um die Gemeinden bei Voranschlag, Rechnungsabschluss etc. zu beraten bzw. die Funktionen durchzuführen. Die Anzahl der Stellenprozente wurde angelehnt an die Auskunft, die wir von der Vorderländer Finanzverwaltung erhalten haben. Da die strategische Finanzverwaltung im Vorderland sieben Gemeinden umfasst, sollten die acht Montafongemeinden einen vergleichbaren Arbeitsumfang auslösen.

Bei den Aufgaben der operativen Finanzverwaltung würden wahrscheinlich zwei Teams mit je zwei Mitarbeitern ausreichen, um die Aufgaben analog zur Vorderländer Finanzverwaltung zu bearbeiten. Dabei gehen wir davon aus, dass etwas mehr Stellenprozente benötigt werden als im Vorderland, da es im Montafon auch mehr Gemeinden mit mehr Einwohnern gibt und somit etwas mehr Aufgaben zu erledigen sind.

Der Personalbereich mit der Lohnverrechnung wird rund zwei Stellen benötigen, eventuell etwas weniger. Hier existieren bereits beide Stellen. Allerdings konnten noch keine definitiven Stellenprozente bestimmt werden.

Auf den übrigen Gemeinden verbleiben noch Basisfunktionen der Finanzverwaltung. Dazu gehören Vorkontierungen und Gebührenberechnung. Der Umfang der Stellenprozente kann jedoch nicht genau abgeschätzt werden. Hier würde es sich anbieten, auf Erfahrungen der Finanzverwaltung Vorderland zurückzugreifen. Auch bei der Gemeinde Silbertal existiert bereits ein solches Modell.

Vorteile

Durch die zentrale Aufgabenerledigung hat dieses Modell den Vorzug, dass sich auch Stellvertretungen bzw. Absenzen leichter auffangen lassen, als es in einem dezentralen Modell der Fall wäre. Auch fallen nicht alle Aufgaben zur selben Zeit an. Durch eine intelligente Aufteilung der Aufgaben liesse sich auch die Auslastung der Mitarbeiter optimieren.

Nachteile

Der Nachteil dieses Modells ist, dass viele Stellenprozente von den Gemeinden abgezogen würden. Dies würde zu einer erheblichen Ausdünnung der personellen Ressourcen besonders bei den kleinen Gemeinden führen. Da jedoch noch die Basisfunktionen der Finanzverwaltung auf den Gemeinden verbleiben, sollte ein ordnungsgemässer Betrieb gewährleistet sein. Die Gemeinde Silbortal ist hier als Beispiel zu nennen.

Modell II: Zentrale Aufgabenerledigung an zwei Standorten

Beschreibung

In einem weiteren Modell liesse sich die zentrale Aufgabenerledigung an zwei Standorten konzentrieren. Diese würde den geografischen Gegebenheiten des Montafons und der Aufteilung in Inner- und Aussermontafon Rechnung tragen. Dieses Modell wird gegenwärtig bei der Umsetzung angedacht.

In diesem Modell würden je eine Stelle für die strategischen Themen des Finanzmanagements veranschlagt werden. Diese würden auf Schruns und Gaschurn verteilt, die beide bereits jetzt die jeweiligen Standorte der Finanzverwaltung sind.

Bei den Aufgaben der operativen Finanzverwaltung würden wahrscheinlich zwei Teams mit je einem Mitarbeiter (Innermontafon) und eines mit drei Mitarbeitern (Aussermontafon) benötigt werden.

Im Personalbereich mit der Lohnverrechnung werden rund zwei Stellen benötigen, eventuell etwas weniger. Diese Aufteilung existiert bereits.

Auf den übrigen Gemeinden verbleiben noch rudimentäre Funktionen der Finanzverwaltung, wie sie im ersten Modell beschrieben wurden.

Vorteile

Dieses Modell hat den Vorteil, dass es wahrscheinlich am ehesten politisch durchsetzbar ist.

Nachteile

Wir gehen davon aus, dass es etwas mehr Stellen braucht, da sich die Aufgaben nicht ohne Friktion auf die Teams verteilen lassen. Ausserdem können vor allem im Innermontafon durch die geringe Stellenanzahl keine Spezialisierungsvorteile realisiert werden. Hier werden dann auch sehr schnell Grenzen beim Auffangen von Krankheits- und Urlaubsabsenzen erreicht.

Modell III: Dezentrale Aufgabenerledigung

Beschreibung

Im dritten Modell werden die Aufgaben der gemeinsamen Finanzverwaltung auf sechs Gemeinden verteilt. Dies ist auch die ursprüngliche Intention des von der Landesregierung geförderten Projekts „Entwicklung der Finanzverwaltung im Montafon“.

In diesem Modell würden je eine Stelle für die strategischen Themen des Finanzmanagements in Gaschurn und Schruns veranschlagt werden. Durch die Komplexität der Aufgabenverteilung wird es wahrscheinlich notwendig sein, dass eine Stelle zur Gesamtkoordination der Aktivitäten und zum Austausch zwischen den einzelnen Teams gebildet wird.

Bei den Aufgaben der operativen Finanzverwaltung würden drei Teams mit 1.0-1.5 Stellen benötigt werden. Dabei gehen wir hier davon aus, dass es etwas weniger Stellen braucht als in Modell 2, da sich die Aufgaben gleichmässiger auf die Stellen verteilen lassen und zudem noch in gewissem Umfang

Spezialisierungsvorteile existieren, wenn die operative Finanzverwaltung noch weiter aufgeteilt wird und eine Spezialisierung der Teams auf einzelne Bereiche erfolgt.

Der Personalbereich mit der Lohnverrechnung wird rund zwei Stellen benötigen, evtl. etwas weniger.

Auf den übrigen Gemeinden verbleiben noch die Basisfunktionen der Finanzverwaltung.

Vorteile

Der grösste Vorteil des dritten Modells ist die gleichmässige Verteilung der Aufgaben der Finanzverwaltung auf die sechs grössten Gemeinden im Montafon. Dadurch würde in den Gemeinden noch ausreichende Expertise in diesem sensiblen Bereich erhalten bleiben. Durch die dezentrale Aufgabenerledigung hat dieses Modell den Vorzug, dass sich auch Stellvertretungen bzw. Absenzen in anderen Bereichen der Gemeindeverwaltung leichter auffangen lassen.

Nachteile

Stellvertretungen bzw. Absenzen lassen sich wahrscheinlich im Bereich der Finanzverwaltung nicht so gut lösen wie in den Modellen 1 und 2. Eine Optimierung der Aufgabenverteilung ist in diesem dezentralen Modell schwieriger zu realisieren als im ersten Modell.

Tabelle 7: Bewertung der Modelle im Bereich der Finanzverwaltung

| | | Modell I – Zent- ral 1 Standort | Modell II – Zent- ral 2 Standorte | Modell III – De- zentral |
|-------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|
| Befähiger | Politische Steuerbarkeit | hoch | mittel | gering |
| | Zielorientierung | hoch | mittel | gering |
| | Anpassungsfähigkeit/Stellvertretungen | hoch | mittel | gering |
| | Koordination und Führbarkeit | hoch | mittel | gering |
| | Spezialisierung | hoch | gering | mittel |
| Ergebnisse | Economies of Scale | hoch | mittel | gering |
| | Economies of Scope | hoch | mittel | gering |
| | Qualität der Leistung | hoch | mittel | gering |
| | Bürgernähe | gering | mittel | hoch |
| | Innovationsfähigkeit | hoch | mittel | gering |
| Realisierbarkeit | Politische Machbarkeit | gering | hoch | mittel |
| | Projektkosten | mittel | gering | hoch |
| | Projektdauer | mittel | gering | hoch |

4.2.4 Empfehlungen des Gutachterteams für die Kooperation im Bereich Finanzverwaltung

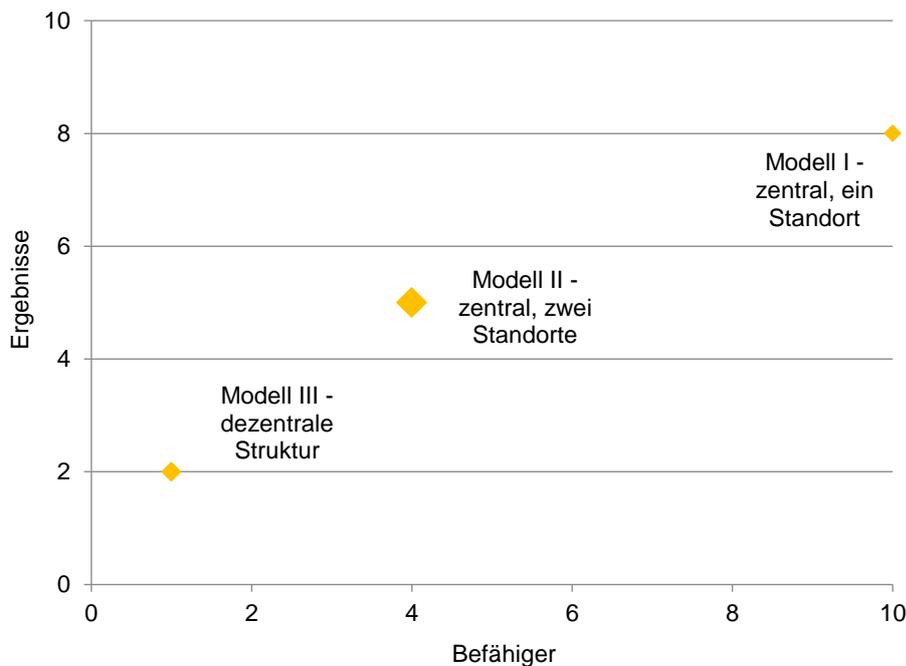
Das Gutachterteam der ZHAW empfiehlt, nicht an der dezentralen Lösung festzuhalten, wie sie im ursprünglichen Projektbeschrieb dargestellt wurde. Vielmehr sollte die zwei Standorte-Lösung ausgebaut, und mittelfristig eine zentrale Finanzverwaltung installiert werden. Im Modell 2 liessen sich unserer Meinung nach noch genügend Spezialisierungsvorteile heben und gleichzeitig auch Stellvertretungen bzw. Absenzen in anderen Bereichen der Gemeindeverwaltung auffangen (siehe Tabelle 7).

Eine etablierte Lösung, deren Effizienz sich schon gut belegen lässt, ist die zentrale Aufgabenerfüllung an einem Standort. So schneidet eine zentrale Lösung an einem Standort in fast allen Kriterien besser ab als die beiden anderen Modelle. Eine Zentralisierung würde die grössten Spezialisierungsvorteile bieten. Durch den Verbleib der Basisfunktionen in den Gemeinden ist eine funktionierende Gemeindeverwaltung aber auch gewährleistet. Eine zentrale Lösung sollte besser steuerbar sein und auch effektiver und effizienter betrieben werden können. Zudem können z.B. gesetzliche Neuerungen besser umgesetzt werden. Jedoch scheint uns die Realisierbarkeit, besonders auf der politischen Ebene, derzeit noch nicht gegeben.

Aus unserer Perspektive wäre eine dezentrale Finanzverwaltung ein bisher einmaliges Pilotprojekt, dessen Etablierung auch in anderen ländlichen Regionen Anwendung finden könnte. Jedoch überwiegen aus unserer Sicht die Nachteile einer solchen Lösung, die deutlich schwieriger zu steuern sein sollte und zudem auch weniger effizient arbeiten sollte. Die Bürgernähe ist jedoch in einem solchen Modell als deutlich höher als in den Vergleichsmodellen einzustufen. Zudem sind auch die Stellvertretungsregelungen für das Gemeindeamt als solches besser organisierbar. Ob diese Vorteile die Nachteile aufwiegen, möchten wir bezweifeln.

Auch aus Abbildung 12 ergibt sich dieser Zusammenhang. Hier ist deutlich zu sehen, dass mit zunehmender Zentralisierung sowohl die Koordinationskosten abnehmen als auch Skalenerträge zunehmen sowie eine höhere Innovationsfähigkeit realisiert werden kann.

Abbildung 12: Verortung der Modelle im Bereich der Finanzverwaltung



4.3 IT IM VORDERLAND, IN FELDKIRCH UND IN DER REGION AMKUMMA

Der Aufgabenbereich der IT wird in Bezug auf Gemeindekooperationen in der Region Vorderland mit ihren zwölf Gemeinden (Fraxern, Göfis, Klaus, Laterns, Meiningen, Rankweil, Röthis, Sulz, Übersaxen, Viktorsberg, Weiler und Zwischenwasser), in der Stadt Feldkirch sowie in der Region amKumma mit vier Gemeinden (Altach, Götzis, Koblach und Mäder) untersucht. Die Gemeinden in der Region sind geprägt durch grosse Heterogenität in Bezug auf ihre Grösse: während die Stadt Feldkirch rund 34'000 Einwohnende zählt, sind dies in der kleinen Gemeinde Viktorsberg lediglich rund 400. In Bezug auf Entwicklungen im IT Bereich präferieren die Gemeinden oft unterschiedliche Geschwindigkeiten. Für eine mögliche regionale Kooperationsstrategie besteht alsdann die Schwierigkeit, dass es den grossen Gemeinden und Städten oft zu langsam, den Kleinen hingegen zu schnell vorangeht. Bisher entstanden Kooperationen oft aus der Not heraus – die Gemeinden waren eher mit anlassbedingten Geschäften beschäftigt, während umfassendere Kooperationskonzepte auf der Strecke blieben und auch eine Gesamtkoordination bisher weitgehend fehlte.

Speziell zu erwähnen ist, dass mit der Gemeindeinformatik GmbH eine Kooperation aller 96 Vorarlberger Gemeinden besteht, die vor allem im Bereich der IT Beschaffung tätig ist. Hier ist für allfällige neue Kooperationslösungen darauf zu achten, dass eine klare Abgrenzung und klare Schnittstelle bestehen. Grundtenor ist, dass man keine Konkurrenzsituation zwischen IT Kooperationen und den Leistungen der Gemeindeinformatik herbeiführen will.

4.3.1 Good Practice «Gemeindeverband ICT» aus der Schweiz

Als Vergleichsbeispiel für eine mögliche Organisation der IT Kooperation im Vorderland, in Feldkirch und in der Region amKumma wird im Folgenden das Good Practice Beispiel «Gemeindeverband ICT» aus der Schweiz vorgestellt. Den GICT gilt es insbesondere deshalb als «Good Practice» zu kennzeichnen, da er selbsttragend wirtschaftet und den Verbandsgemeinden bisher Ertragsüberschüsse ausbezahlen konnte. Es zeigt sich also, dass durch die Auslagerung Synergien und Skalenerträge genutzt werden konnten. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass Leistungen nicht nur für die Verbandsgemeinden erbracht werden. Vielmehr werden die Leistungen skaliert und auch anderen Gemeinden und öffentlichen Unternehmen angeboten. Die Eigentümer, also die Verbandsgemeinden, haben dennoch weiterhin die Kontrolle über die strategische Führung und üben diese mit ihren Delegierten in der Delegiertenversammlung aus.

Für die IT Kooperationen im Vorderland, in der Region amKumma sowie in Feldkirch besonders interessant ist, dass es sich um eine eher regionale Lösung handelt, wie sie für diese Region auch denkbar ist. Zudem zeigt sich am Good Practice Beispiel „Gemeindeverband ICT“, wie ein Kooperationsprojekt mit vorerst lediglich zwei beteiligten Gemeinden auf Wachstum ausgelegt werden kann, und dass die zunehmende Grösse in Form von Skalenerträgen durchaus einen Mehrwert bringen kann. Es sei aber auch erwähnt, dass es sich beim Gemeindeverband ICT lediglich um eine gut funktionierende Lösungsvariante handelt, dass aber selbstverständlich auch andere Lösungswege denkbar sind

Gegründet wurde der Gemeindeverband [GICT] am 1. Juli 2014 im Rahmen der Zusammenlegung der IT-Abteilungen der Gemeinden Emmen und Kriens. Aus der ursprünglichen Idee, der Zusammenlegung zur Synergienutzung, entstand alsbald ein Unternehmen mit einem umfassenden Leistungs- und Produktportfolio (GICT, 2018a).

Grösse

Der GICT wurde ursprünglich von den zwei Verbandsgemeinden Emmen und Kriens gegründet (GICT, 2014, S. 3). Mittlerweile haben sich dem Verband weitere sieben Gemeinden aus der Region angeschlossen (GICT, 2018b). Der GICT erbringt aber nicht nur Leistungen gegenüber den Verbandsgemeinden, sondern auch gegenüber anderen Gemeinden und öffentlichen Unternehmen. Dazu zählen

Schulen, Betagtenzentren, Zivilschutz, Feuerwehr, Betriebsämter und Badeanlagen (GICT, 2018c). Gesamthaft sind dies über 2'800 Arbeitsplätze und über 8'000 Benutzer (GICT, 2018a).

Struktur

Die Eigentümer des GICT sind die Verbandsgemeinden. Vertreten werden diese durch Delegierte in der Delegiertenversammlung. Die Delegierten selbst werden durch den Gemeinderat der Verbandsgemeinde gewählt. Diese Delegierte erhalten vom Gemeinderat Ziele, welche sie im Gemeindeverband verfolgen müssen. Im Gegenzug müssen die Delegierten den Gemeinderat periodisch informieren (GICT, 2014, S. 3). In der Delegiertenversammlung hat jede Verbandsgemeinde pro volle 1'000 Einwohner eine Stimme. Mindestens eine Stimme hat aber jede Gemeinde. Die Delegiertenversammlung ist das oberste politische Organ des Gemeindeverbandes und dabei zuständig für die politische und strategische Steuerung. Hierzu zählt primär die Wahl, Führung und Überwachung der Verbandsleitung. Zusätzlich beschliesst sie aber auch den Voranschlag und nimmt Kenntnis vom Jahresprogramm, vom Finanz- und Aufgabenplan und von allfälligen Leitbildern (GICT, 2014, S. 4). Die operative Führung über den GICT hat deren Geschäftsführung. Diese setzt die Vorgaben der Delegiertenversammlung im operativen Tagesgeschäft um (GICT, 2014, S. 6).

Stakeholder

Zu den Stakeholdern des GICT zählen zum einen die Verbandsgemeinden als Eigentümer, zum anderen deren Kunden mit den über 8'000 Benutzern. Zusätzlich aber auch die eigenen Mitarbeiter und die privatwirtschaftlichen Konkurrenzunternehmen sowie die Zulieferer.

Finanzen

Die letzte veröffentlichte Jahresrechnung aus dem Jahr 2016 zeigt, dass der GICT selbsttragend wirtschaften kann. Den Ausgaben von CHF 3.2 Mio. stehen CHF 3.5 Mio. Einnahmen gegenüber, woraus ein Gewinn von rund CHF 300'000 resultiert (GICT, 2016, S. 4). Es gilt hier jedoch anzumerken, dass der Kanton Luzern einen ausserordentlichen Kantonsbeitrag im Umfang von CHF 40'000 zur Unterstützung des IT-Projektes Kriens/Emmen geleistet hat. Obwohl für die folgenden Jahre keine Jahresrechnungen veröffentlicht wurden, zeigt sich im Antrag an die Delegiertenversammlung, dass der GICT Ertragsüberschüsse generieren konnte und zukünftig eine ausgeglichene Rechnung erwartet (GICT, 2017, S. 14). Resultierende Ertragsüberschüsse beziehungsweise anfallende Aufwandsüberschüsse werden den Verbandsgemeinden ausbezahlt oder belastet (GICT, 2014, S. 8).

4.3.2 Ergebnisse der Interviews im Vorderland, in Feldkirch und in der Region amKumma

Für den Bereich IT wurden Ende Mai 2018 persönliche Interviews mit fünf Experten aus der Region amKumma, Feldkirch und dem Vorderland geführt (siehe Tabelle 8). Dabei wurden die Befragten zuerst nach der Funktionsweise der bestehenden Zusammenarbeit im Bereich IT gefragt, um die IST-Situation zu erfassen. Da bei Reformen die Frage nach möglichen Auswirkungen zentral ist, wurden die Interviewpartner nach solchen Effekten gefragt. Im Falle von bereits bestehenden Kooperationen betrifft dies die tatsächlich festgestellten Auswirkungen. Im Falle von Kooperationen, die potenziell erst ausgebaut werden, betrifft es die erwarteten Auswirkungen. Des Weiteren wurde die Rolle der Region und des Landes thematisiert sowie um mögliche Weiterentwicklungen der IKZ im Bereich IT in der Region diskutiert.

Tabelle 8: Interviewtermine im Vorderland, in Feldkirch und in der Region amKumma

| Name | Funktion | Institution | Datum |
|-----------------------|---|----------------------------|-----------|
| Markus Giesinger | Gemeindesekretär/Amtsleiter | Gemeinde Altach, am-Kumma | 28.5.2018 |
| Andreas Troy | IT-Systemadministrator/ zukünftiger Leiter des IT-Kompetenzzentrums | Gemeinde Altach, am-Kumma | 28.5.2018 |
| Christoph Kirchengast | Geschäftsführer | Regio Vorderland-Feldkirch | 28.5.2018 |
| Daniel Novak | Baurechtsverwaltung Vorderland und IT-Systemadministrator | Gemeinde Sulz | 28.5.2018 |
| Michael Mathis | IT-Leitung | Stadt Feldkirch | 28.5.2018 |

Es existiert keine einheitliche Kooperationsstrategie im Bereich IT in der untersuchten Region Vorderland, Feldkirch und amKumma. Stattdessen kommen im Status Quo drei verschiedene Kooperationsmodelle zur Anwendung:

(a) Stadt Feldkirch als IT-Dienstleister für umliegende Gemeinden

Die Stadt Feldkirch ist zuständig für die IT der Finanzverwaltung Vorderland sowie der Gemeinden Meiningen, Übersaxen, Viktorsberg, Röthis, Laterns und Zwischenwasser. Die Kooperation im jetzigen Perimeter besteht seit 2014, zuvor lief ein „Pilot“ zwischen Feldkirch und Zwischenwasser. In dieser Pilotphase hat sich herausgestellt, dass das Modell grundsätzlich gut funktioniert, insbesondere da Spezialisten als Ansprechpartner zur Verfügung stehen. In einer Umfrage wurde danach der Bedarf der Gemeinden in der Region erhoben und auf den obengenannten heutigen Perimeter ausgebaut.

Die Zuständigkeiten von Feldkirch sind vertraglich geregelt. Die Leistungen beinhalten die Client- und Serverbetreuung (inkl. Updates von MS, Adobe Reader, Java), Unterstützung beim Einkauf (wobei die Ausschreibung beim Umweltverband erfolgt), Beratung z.B. bei Umbau von Steckdosen, vor Ort Installation von Hardware, teilweise Betreuung von Telefonanlagen sowie Installation von Betriebssystemen, Unterstützung bei neuer Software, Installation von Software, Unterstützung/Bindeglied bei Lizenzierung. Ausgenommen sind die Leistungen, die durch die Gemeindefinformatik GmbH erbracht werden. Die Verrechnung der Leistungen basiert auf Stundenbasis, wobei ein Mischsatz von rund 60 Euro pro Stunde zur Anwendung kommt. Für die Betreuung der IT in diesem Perimeter wird bei der Stadt Feldkirch ungefähr eine halbe Stelle benötigt, wobei die Aufgaben auf ein Team mit fünf Mitgliedern aufgeteilt sind. Wenn das Team gross genug aufgestellt ist, sind auch die Stellvertretungen z.B. bei Krankheit oder Urlaub gewährleistet. Ein wichtiger Vorteil dieses Modells ist auch, dass Spezialisten im Bereich IT als Ansprechpartner für die Gemeinden am Werk sind, wodurch eine hohe Dienstleistungsqualität gesichert ist. Zudem ermöglicht es auch eine Erfahrungserweiterung für das IT-Team in Feldkirch.

Zum Perimeter der Kooperation wurde in den Interviews ausgesagt, dass die Betreuung der IT durch die Stadt Feldkirch für diese sieben Kooperationspartner gut machbar ist. Weniger sinnvoll war der Perimeter in der Pilotphase, als neben Feldkirch nur die Gemeinde Zwischenwasser Kooperationspartner war. Grund ist, dass der fixe Aufwand auch bei zwei beteiligten Gemeinden besteht, bei einem grösseren Perimeter jedoch auf eine höhere Anzahl Partner verteilt ist und so Skalenerträge genutzt werden können. Nachteilig bei diesem Modell ist, dass nicht ohne weiteres weitere Gemeinden als Kooperationspartner aufgenommen werden können. Grund dafür sind die beschränkten internen Kapazitäten bei der Stadt Feldkirch. Gemäss Aussage der Interviewpartner wäre aber grundsätzlich auch ein grösserer Kooperationsperimeter durchaus sinnvoll, sofern die Kapazitäten vorhanden wären.

Dieses Kooperationsmodell wird von den Beteiligten Alles in Allem als erfolgreich und zufriedenstellend eingeschätzt und wird auch für weitere Regionen empfohlen.

(b) Keine Kooperation mit anderen Gemeinden, sondern Zurückgreifen auf private Dienstleister

Einige Gemeinden in der Region Vorderland kooperieren im Bereich IT nicht mit anderen Gemeinden, sondern setzen im Bedarfsfall auf externe, private Dienstleister. So auch die Gemeinde Sulz, die für diese Studie für ein Interview zur Verfügung stand. Es zeigt sich, dass bei diesem Modell in den Gemeinden in der Regel eine Person für die IT zuständig ist, die eigentlich einer anderen Hauptbeschäftigung für die Gemeinde nachgeht und die Gemeinde-IT „nebenbei“ betreut. In der Gemeinde Sulz beispielweise wird Herr Daniel Novak, in der Hauptbeschäftigung Baurechtsverwalter Vorderland, als IT-Systemadministrator für die Gemeinde Sulz eingesetzt. Da keine eigene Stelle für die IT besteht, sondern diese neben der eigentlichen Hauptbeschäftigung erledigt wird, fehlen oft die nötigen Kapazitäten, was insbesondere bei grösseren Vorhaben, beispielsweise einem Rechneraustausch, zu kritischen Situationen führen kann. Diese Problematik wird tendenziell akzentuierter, da zunehmend mehr Arbeit im Bereich IT auf die Gemeinden zukommt. Die IT-Verantwortlichen in Nebenbeschäftigung haben sich die IT Kenntnisse oft selbst beigebracht und sind keine Spezialisten auf diesem Gebiet. Bei spezifischen Problemstellungen wird dann mit privaten Firmen zusammengearbeitet, was aber oft eine kostspielige Lösung ist, da die externen, privaten IT-Dienstleister teilweise nicht auf die IT für den Gemeindebereich spezialisiert sind und deshalb einen höheren Aufwand ausweisen, um Lösungen zu finden. Problematisch bei diesem Modell sind des Weiteren die zum Teil mangelhaften Stellvertretungsregelungen bei Abwesenheit wie Krankheitsfall oder Urlaub.

Insgesamt wird die Situation in diesem Modell ohne eigentliche Kooperation zwischen den Gemeinden folglich nicht als zufriedenstellend eingeschätzt. Bisher gab es allerdings keine Lösungsansätze für Veränderungen, aktiv angestossen wird die Thematik durch dieses Projekt der ZHAW im Auftrag des Vorarlberger Gemeindeverbandes.

(c) IT-Kompetenzzentrum in der Region amKumma

Die Region amKumma setzt sich aus den vier Gemeinden Altach, Götzis, Koblach und Mäder zusammen, die im Rahmen des Vereins amKumma bereits in verschiedenen Projekten eng zusammenarbeiten. Im Bereich der IT wurde bisher die Gemeinde Mäder von der Gemeinde Altach mitbetreut, während die anderen beiden Gemeinden Götzis und Koblach je einen Gemeindefachmann als IT-Verantwortlichen ernannt hatten, der eigentlich einer anderen Hauptaufgabe nachging (z.B. Polizist) und die IT nur nebenbei betreute. Ab Sommer 2018 wurde neu ein gemeinsames IT-Kompetenzzentrum für die vier Gemeinden am Kummenberg (Altach, Götzis, Koblach und Mäder) aufgebaut. Sitz dieser Verwaltungsgemeinschaft ist die Gemeinde Altach. Bei Bedarf werden die Leistungen aber vor Ort in den Gemeinden erbracht.

Die angebotenen Leistungen beinhalten insbesondere die Betreuung des laufenden IT-Betriebes der Gemeinden und deren Einrichtungen, die Organisationsberatung bei der Optimierung von Verwaltungsabläufen (auch Digitalisierung) und die Beratung bei der Anpassung von IT-Geschäftsprozessen, von V-DOK und zur Funktion des Datenschutzbeauftragten. Auch Schulungen sollen angeboten werden. Damit sind die von den Gemeinden benötigten IT-Dienstleistungen relativ breit abgedeckt. In gewissen spezifischen Fällen wird die Verwaltungsgemeinschaft hingegen weiterhin auf externe Betreuung angewiesen sein, beispielsweise für die Anschaffung neuer Telefonanlagen. Für die Verrechnung dieser Leistungen ist folgender Modus vorgesehen: Während die einmaligen Kosten für die Ausstattung des Kompetenzzentrums nach dem Bevölkerungsschlüssel der Gemeinden verrechnet werden, geschieht dies bei den laufenden Kosten nach tatsächlichem Aufwand.

Da die Betreuung durch ein Team von drei IT-Fachpersonen gewährleistet wird, kann diese aller Voraussicht nach mit einem höheren Professionalisierungsgrad als bisher erreicht werden. Hierfür wurden neben der bereits existierenden Stelle des IT-Leiters von Altach zwei zusätzliche Stellen für Informatiker ausgeschrieben. Zuvor wurde die IT in den anderen Gemeinden nur nebenbei betreut. Während mit der bisherigen Lösung die Ausfallsicherheit nicht gewährleistet war, sind mit dem neuen IT-Kompetenzzentrum die Stellvertretungen bei Krankheit, Urlaub etc. besser geregelt (vgl. Website Region amKumma).

Die bisherige Lösung war nicht optimal, da die IT eher nebenbei betreut wurde, für die neue Lösung sind die Beteiligten jedoch sehr zuversichtlich. Durch diese Zusammenarbeit erhoffen sich diese vier Gemeinden eine Vereinheitlichung der Abläufe und Betreuung der Netzwerke und Computersysteme. Mit dem Land wurden bereits Vorgespräche bzgl. Förderung geführt. Vorgesehen ist, vorerst mit diesen vier Gemeinden Erfahrungen zu sammeln; ein Ausbau kommt allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt in Frage.

4.3.2.1 (Erwartete) Auswirkungen

In den Interviews wurden die Expertinnen und Experten gefragt, welche Auswirkungen die Kooperation in Bezug auf bestimmte Kriterien hatte, falls sie bereits existiert, bzw. welche Auswirkungen sie von künftigen Kooperationen im Bereich IT erwarten (siehe Abbildung 13). Diese (erwarteten) Auswirkungen wurden in Bezug auf (a) die finanzielle Situation, (b) das Dienstleistungsangebot, (c) die Anpassungsfähigkeit sowie (d) den Koordinationsaufwand abgefragt.

In Bezug auf die finanzielle Situation werden die Auswirkungen von Kooperationen mehrheitlich neutral, vereinzelt positiv beurteilt.

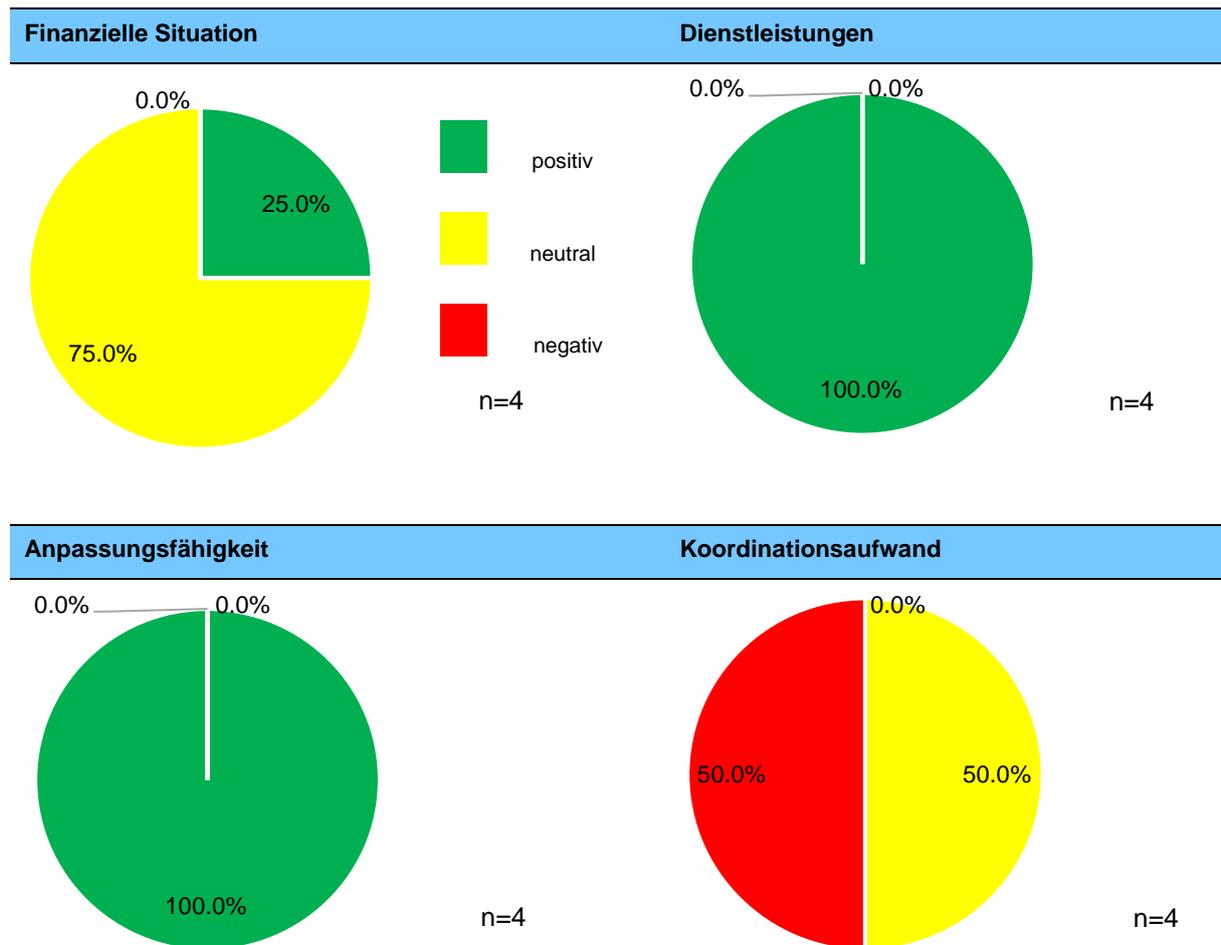
So hat sich beim IT-Service von Feldkirch für die Kooperationspartner gezeigt, dass dieser kostengünstiger angeboten werden kann als von der Privatwirtschaft. Grund dafür ist, dass das IT Team von Feldkirch sich mit den spezifischen Anforderungen der Gemeinde-IT besser auskennt als externe Dienstleister, bei welchen deshalb mehr Stunden anfallen. Es stellt sich allerdings auch die Frage, ob die Leistungen im Fall Feldkirch zu günstig angeboten werden. Auch bei den Anschaffungen gibt es dank einer grösseren Anzahl von Bestellungen etwas Einsparpotenzial. Die Verrechnung erfolgt nach Stundensätzen bzw. Gehaltszettelpauschalen, wenn grössere Gemeinden Leistungen für kleinere Gemeinden erbringen; Pauschalen gibt es im IT-Bereich nicht, auch werden keine weiteren Parameter wie z.B. der Einwohnerschlüssel hinzugezogen wie beispielsweise bei der Baurechtsverwaltung.

Bei Kooperationen, die neu aufgelegt werden, wie diejenige in der Region amKumma, gehen die Verantwortlichen davon aus, dass zumindest in der Anfangsphase keine Einsparungen möglich sind, da sich der Dienst und das Team zuerst einspielen müssen. Auch in Bezug auf die Personalkosten wird eher eine Erhöhung erwartet, da für das IT-Team neu drei Stellen (300 Vollzeitäquivalente) zur Verfügung stehen, während zuvor nur ein IT-Experte in der Gemeinde Altach angestellt war und die IT in den anderen Gemeinden nebenbei durch Personen mit anderen Hauptaufgabenbereichen abgedeckt waren. Auch Investitionen fallen bei Aufbau einer neuen IT-Kooperation insbesondere in der Standortgemeinde Altach an. Dies für die entsprechenden Räumlichkeiten, für Einrichtung der zusätzlichen Arbeitsplätze inkl. Büromöbel und Laptops etc. Allenfalls wird zu einem späteren Zeitpunkt die Anschaffung eines Fahrzeugs eigens für die IT-Abteilung in Betracht gezogen.

In Bezug auf die Qualität des Dienstleistungsangebots sind die Erfahrungen mit Gemeindekooperationen positiv, und es wird auch erwartet, dass sich bei künftigen Kooperationen positive Effekte in diesem Bereich einstellen. Gründe dafür sind, dass bei Kooperationsprojekten vermehrt IT-Spezialisten eingesetzt werden können, die professionelle und qualitativ hochstehende IT-Dienstleistungen erbringen können. Dies hat sich beispielsweise beim Feldkirchmodell bereits gezeigt, und wird auch in der Region

amKumma entsprechend erwartet. Spezialisten hätte mehr Weitblick, d.h. mögliche zukünftige Herausforderungen würden frühzeitig erkannt und angegangen, wodurch «Notfallübungen» vermieden werden könnten. Die Mitarbeitenden werden zudem mit Kooperation routinierter und schneller, da sie sich tagtäglich um IT kümmern. Auch Stellvertreterlösungen wären gewährleistet. Gewisse Vorgänge, die zuvor vielleicht gar nicht gemacht wurden, würden standardisiert und automatisch durchgeführt, z.B. die Prüfroutine. Auch können Leistungen in IT-Teilbereichen abgedeckt werden, die insbesondere für die kleinen Gemeinden kaum zu bewältigen sind, beispielsweise im Sicherheitsbereich. Auch für Hardwareausfälle könnten schneller Lösungen gefunden werden, da Ersatzgeräte vorhanden sind.

Abbildung 13: (Erwartete) Auswirkungen von IT-Kooperationen



Auch in Bezug auf die Anpassungsfähigkeit wurden durchwegs positive Auswirkungen festgestellt bzw. werden solche erwartet. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Anpassungsfähigkeit verbessert, da die anderen Kooperationsgemeinden profitieren können, wenn eine der Kooperationsgemeinden bereits Erfahrungen in einem bestimmten Gebiet bzw. einer bestimmten Angelegenheit sammeln kann.

Wenn Kooperationen auch Entscheidungsgrundlagen für die Politik bereitstellen, würde dies ermöglichen, dass Neues entwickelt und aufgebaut werden kann, was wiederum der Anpassungsfähigkeit zuträglich ist. Ein Beispiel hierfür ist der Bereich der Digitalisierung.

Anpassungen werden durch eine neue Kooperation allenfalls auch bei den Prozessen vorgenommen. Obwohl der IT in den Gemeinden im Grunde dieselben Prozesse zugrunde liegen, gibt es bestimmte Eigenheiten. Teilweise wird wohl eine Vereinheitlichung der Prozesse erstrebenswert sein.

Am Negativsten werden die Auswirkungen von Kooperationen in Bezug auf den Koordinationsaufwand bewertet. Die Hälfte der interviewten Personen geht zwar davon aus, dass diese neutral sein werden

bzw. beurteilt diese als neutral. Die andere Hälfte hingegen geht davon aus, dass sich der Koordinationsaufwand infolge der IKZ erhöhen wird.

Gemeinden, die nicht Standortgemeinde sind, werden sich im Falle einer Kooperation auf längere Wartezeiten einstellen müssen, da sich der IT-Verantwortliche nicht direkt im Haus befindet und durch die allfällige Anreise vor Ort zusätzliche Wege entstehen. Es gilt daher, die Wege möglichst kurz zu halten, indem die Lage der Standortgemeinde mit Umsicht gewählt wird. Einige IT-Probleme bedürfen zudem nicht einer Betreuung vor Ort, sondern können von extern gelöst werden.

Wichtig zu erwähnen ist, dass Gemeinden, die sich an einer Kooperation beteiligen, ihre Entscheidungskompetenz nicht abgeben, sondern diese liegt weiterhin bei den einzelnen Gemeinden. Die Mitarbeitenden sind für die einzelnen Gemeinden tätig und arbeiten dem Bürgermeister zu. Die IT-Verantwortlichen (z.B. beim Feldkirchmodell) wirken bei anstehenden Entscheidungen lediglich beratend. Durch die Kooperation entsteht jedoch mehr Abstimmungsbedarf. Wenn möglich ist eine Vereinheitlichung anzustreben, es liegt jedoch eben in der Entscheidungskompetenz der einzelnen Gemeinden, ob und wann sie zu einem Schritt bereit sind. Daher ist eine Abstimmung mit den einzelnen Gemeinden nötig. Möglicherweise können hier die Geschwindigkeiten der verschiedenen beteiligten Gemeinden recht unterschiedlich schnell sein, beispielsweise beim Thema der digitalen Verrechnung.

Es wird auch davon ausgegangen, dass die tatsächliche Höhe des Koordinationsaufwands abhängig vom jeweiligen Thema ist. Obwohl der Koordinationsaufwand insgesamt mit zunehmender Anzahl beteiligter Gemeinden in einer Kooperation tendenziell zunimmt, ist er pro beteiligte Gemeinde bei einer höheren Gemeindezahl eher tiefer. Dies hat das Beispiel Feldkirch gezeigt, als der Kooperationsperimeter nach der Politphase von zwei auf sieben erhöht wurde. Alles in Allem hält sich der Kooperationsaufwand gemäss Aussage aus den Interviews in Grenzen.

Denkbar sind auch dahingehende Lösungen, dass beispielsweise Bestellungen bis zu einem bestimmten Betrag vom IT-Verantwortlichen durchgeführt werden können ohne Rücksprache mit den einzelnen Gemeinden.

4.3.3 Modelle der Kooperation im IT-Bereich

Im Folgenden werden mögliche Kooperationsmodelle für die Weiterentwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich IT in der Region Vorderland, Feldkirch und amKumma aufgezeigt und diskutiert. Die Modelle orientieren sich in erster Linie an möglichen Kooperationsperimetern. Diese Modelle wurden mit ausgewählten IT-Expertinnen und IT-Experten im Rahmen des IKZ-Workshops vom 11. Juni 2018 in Lochau analysiert und diskutiert. Den hier präsentierten Modellen liegen diese Workshopergebnisse zugrunde. Nachdem die Modelle kurz aufgezeichnet werden, werden für jedes Modell die Vor- und Nachteile diskutiert. Am Ende des Kapitels wird eine Beurteilung der Modelle durch das Gutachterteam vorgenommen.

Modell I: Status Quo

Beschreibung

Beim Modell Status Quo handelt es sich weitgehend um eine Fragmentierung. Es entspricht der IST-Situation der IKZ im Bereich IT, wie sie in Kapitel 4.3.2 beschrieben wurde mit den folgenden drei Kooperationsstypen:

- Stadt Feldkirch als IT-Dienstleister für umliegende Gemeinden
- Keine Kooperation mit anderen Gemeinden, sondern Zurückgreifen auf externe, private Dienstleister
- IT-Kompetenzzentrum in der Region amKumma

Vorteile

Positive Aspekte sind, dass relativ flexibel und schnell Lösungen gefunden werden können, die auch punktgenau für jede einzelne Gemeinde passend sein können. Positiv hervorgehoben werden auch die professionellen und dennoch kostengünstigen Dienstleistungen der Stadt Feldkirch für die Gemeinden, die diese in Anspruch nehmen.

Nachteile

Deutlich gewichtiger scheinen jedoch die Nachteile der Modells Status Quo. So gehen Informationen schnell verloren, insbesondere aufgrund eines mangelhaften Schnittstellenmanagements. Die Art und Zahl der Schnittstellen sollten so ausgestaltet sein, dass sich der Koordinationsaufwand in Grenzen hält, ohne dass Informationen verloren gehen. Nachteilig ist es insbesondere für Gemeinden ohne Kooperationen mit anderen Gemeinden, dass externe Dienstleister in ihren Betreuungsmöglichkeiten für die Spezifika der Gemeinde-IT beschränkt sind. Insgesamt fehlt eine Gesamtkoordination, d.h. zufällige, anlassbedingte Entwicklungen herrschen oft vor. Es ist auch praktisch unmöglich, einheitliche Standards durchzusetzen. Eine weitere Schwierigkeit ist die mangelhafte Personalflexibilität. Die Rekrutierung von IT-Fachleuten gestaltet sich zurzeit äusserst schwierig aufgrund des Fachkräftemangels auf dem Arbeitsmarkt. Zudem sind Stellvertreterregelungen bei diesem fragmentierten Modell sowohl bei internen als auch bei externen Lösungen ein gängiges Problem. Es gilt jedoch zu betonen, dass viele der hier aufgeführten Nachteile für das Feldkircher Modell und – mit Abstrichen – für das Modell amKumma nicht zutreffen, da es dort bereits Kooperationen zwischen mehreren Gemeinden bestehen und die Aufgabenerfüllung in der IT in diesen Perimetern deshalb nicht fragmentiert ist.

Modell II: Kooperation in den zwei Perimetern Vorderland und amKumma

Beschreibung

Ein weiteres Modell sieht die Kooperation in zwei verschiedenen Perimetern vor, nämlich einerseits in der Region Vorderland und andererseits in der Region amKumma. Die Stadt Feldkirch wäre an diesen Kooperationen nicht direkt beteiligt, die Kooperation würde aber in Abstimmung mit Feldkirch aufgebaut und ausgestaltet.

- IT-Kooperation der zwölf Vorderländer Gemeinden

Die Region Vorderland würde in diesem Modell auf den bestehenden Kooperationsperimeter zurückgreifen, wie dieser auch für die Baurechtsverwaltung angewendet wird. Als mögliche Standortgemeinde für eine allfällige IT-Kooperation aller Gemeinden in der Region Vorderland wurde im Rahmen des besagten Workshops vom 11. Juni 2018 die Gemeinde Sulz vorgeschlagen, wo sich auch bereits die Baurechtsverwaltung befindet. Es bedarf dem Aufbau eines IT-Teams, welches die Kooperationsgemeinden IT-mässig betreut.

- IT-Kompetenzzentrum in der Region amKumma

Für die Region amKumma würde dieses vorgeschlagene Modell gegenüber den aktuellen Entwicklungen keine weiteren Veränderungen hervorbringen. Die vier Gemeinden am Kummberg kooperieren nach dem Aufbau der IT-Kompetenzzentrums mit Standortgemeinde Altach, wie dies bereits bei der IST-Situation beschrieben wurde (vgl. Kapitel 4.3.2).

- Stadt Feldkirch im Alleingang

Eine Änderung gibt es unter diesem Modell ausserdem für die Stadt Feldkirch. Da die zwölf Vorderländer Gemeinden neu in der IT zusammenarbeiten und hierfür ein IT-Zentrum aufgebaut wird, werden die an der heute bestehenden Feldkirch-Kooperation beteiligten Gemeinden nicht mehr auf die entsprechenden Dienste der Stadt Feldkirch angewiesen sein.

Vorteile

Ein grosser Vorteil dieses Modells besteht darin, dass eine professionelle Betreuung der Gemeinden in IT-Angelegenheiten gewährleistet werden kann, da hierfür eigens IT-Spezialisten angestellt werden können. Zudem können einheitliche Standards, wie beispielsweise V-DOK, einfacher umgesetzt werden. Es besteht ein koordinierter Informationsfluss und das Wissen kann gebündelt werden. Trotz grösseren Perimetern als im Status Quo können die Reaktionszeiten übersichtlich gehalten werden, da die Anzahl der beteiligten Gemeinden dennoch nicht allzu hoch ist und die Wege zwischen der Standortgemeinde und den anderen Kooperationsgemeinden überschaubar bleiben.

Für die Region Vorderland besteht zudem der grosse Vorteil, dass auf einen bestehenden Kooperationsperimeter zurückgegriffen werden kann, wie dieser auch für die Baurechtsverwaltung angewendet wird. Damit kann einem «Kooperationsdschungel» mit verschiedenen Perimetern für verschiedene Aufgaben gewissermassen vorgebeugt werden. Mit einheitlichen Kooperationsperimetern können zudem Synergien genutzt werden.

Nachteile

Im Rahmen des IKZ Workshops wurden von den Beteiligten kaum Nachteile eines solchen Modells identifiziert. Dennoch sollen an dieser Stelle einige potenzielle Nachteile diskutiert werden. Die Gemeindeflandschaft in der Region ist recht heterogen und die Geschwindigkeiten sind gerade bei Einführung von IT-Angelegenheiten unterschiedlich. So will beispielsweise die eine Gemeinde elektronische Rechnungen zu einem deutlich früheren Zeitpunkt als eine andere Gemeinde einführen, eine dritte Gemeinde möchte gar keine elektronischen Rechnungen. Und die Entscheidungskompetenz liegt letztlich immer noch bei den einzelnen Gemeinden selbst. Es bleibt also infolgedessen fraglich, ob einheitliche Standards denn auch zeitgleich eingeführt werden können.

Ein Wermutstropfen dieses Modells ist, dass die heutige Feldkircher Kooperation, die durchaus ein Erfolgsmodell darstellt, hierfür aufgelöst werden müsste.

Modell III: Kooperation in der gesamten Region Vorderland, Feldkirch und amKumma

Beschreibung

Dieses Modell sieht eine einzige Kooperation für den gesamten in diesem Bericht untersuchten Perimeter für den Bereich IT vor, nämlich eine Zusammenarbeit aller zwölf Vorderländer Gemeinden, der Stadt Feldkirch sowie der vier Gemeinden in der Region amKumma. Damit würde ein Perimeter von 17 Gemeinden für die IT-Zusammenarbeit entstehen.

Vorteile

Die Vorteile dieses Modells decken sich recht stark mit denjenigen des Modells II mit der Kooperation in zwei verschiedenen Perimetern Vorderland und amKumma. Auch hier liegen die Vorteile darin, dass die Gemeinden in IT-Angelegenheiten professionell durch IT-Fachpersonen betreut werden können, dass einheitliche Standards einfacher eingeführt werden können, und dass Wissen gebündelt werden kann.

Nachteile

Auch bei den Nachteilen gibt es einige Wiederholungen zum Vormodell. Die unterschiedlichen Geschwindigkeiten zwischen den Gemeinden sind auch hier potenziell problematisch für die Einführung einheitlicher Standards; tendenziell sind diese Unterschiede gegenüber Modell II noch akzentuierter, da es sich um einen grösseren Perimeter mit noch stärkerer Heterogenität handelt. Anders als bei Modell II muss auch davon ausgegangen werden, dass die Reaktionszeiten in diesem grösseren Perimeter doch etwas länger ausfallen, insbesondere wenn die Fahrzeit zwischen der Standortgemeinde und der

Gemeinde, die eine IT-Leistung in Anspruch nehmen will, erhöht ist. Allerdings ist dies auch wieder zu relativieren, da eine etwas erhöhte Fahrzeit kaum wirklich problematisch scheint.

Modell IV: Kooperation aller 96 Gemeinden im gesamten Bundesland Vorarlberg

Beschreibung

Das vierte Modell beinhaltet eine Kooperation im IT Bereich im gesamten Bundesland Vorarlberg, d.h. alle 96 Vorarlberger Gemeinden wären beteiligt. Denkbar ist hierfür die Errichtung eines einzigen IT-Dienstleistungszentrums in Vorarlberg, welches möglicherweise durch die Gemeindeinformatik GmbH betrieben werden könnte.

Vorteile

Mit Modell IV könnten im gesamten Bundesland Vorarlberg einheitliche Standards eingeführt werden. Zudem wäre eine Wissensbündelung möglich in einem Ausmass, wie es die vorangehenden Modelle nicht ermöglichen, und somit könnten umso mehr Synergien genutzt werden. Durch das hohe Spezialistentum, welches durch diese landesweite IT-Kooperation möglich wird, könnten auch Themen wie E-Government und Digitale Transformation abgedeckt werden (Cloudlösungen, Blockchain etc.), was bei den anderen Modellen kaum oder lediglich in geringerem Masse möglich ist.

Nachteile

Einer der Nachteile dieses Modells ist, dass die Konsensfindung aufgrund der Heterogenität der Vorarlberger Gemeinden wohl aufwendiger wird. Zudem ist zu bedenken, dass vermutlich Arbeitsplätze aus kleineren Gemeinden abfliessen würden, wenn ein zentrales Dienstleistungszentrum an einem einzigen Standort errichtet werden würde. Ähnlich wie bei den Vormodellen sind unterschiedliche Geschwindigkeiten zwischen den Gemeinden potenziell problematisch.

4.3.4 Empfehlungen des Gutachterteams für die Kooperation im IT-Bereich

Anhand der im Kapitel 1.5 erarbeiteten Gütekriterien zur Beurteilung der verschiedenen vorgeschlagenen Lösungsvarianten erfolgt im Folgenden eine Bewertung der vier möglichen Modelle im Bereich IT. Dabei zeigt sich, dass Modell I mit dem Status Quo zwar bei der Struktur einigermaßen punkten kann, nicht jedoch im Sinne eines effizienten Outputs ist. Die Modelle 2 und 3 schneiden bei der Struktur am besten ab, und bergen auch in Bezug auf den Output Potenziale. Modell 4 mit einer Kooperation aller Vorarlberger Gemeinden steht in Bezug auf die Struktur gut da und erreicht die höchsten Werte aller Modelle beim Output (siehe Tabelle 9).

Alles in Allem kann gesagt werden, dass die heutige Situation im Bereich IT – dies entspricht *Modell I* „Status Quo“ – für viele Beteiligte keine zufriedenstellende Lösung darstellt. Die Nachteile überwiegen gegenüber den Vorteilen deutlich. Neue Impulse für Zusammenarbeitsformen im Bereich IT sind deshalb vonnöten. Handlungsbedarf ist in Bezug auf IT Kooperationen also angezeigt. Bisher wurden diesbezüglich kaum Initiativen ergriffen, jedoch kann die vorliegende Studie als Grundlage für eine mögliche Weiterentwicklung der IKZ im Bereich IT dienen.

In der Gesamtbeurteilung durch das Gutachterteam schneidet das *Modell II* – zwei Kooperationsperimeter Vorderland und amKumma – relativ gut ab. Einer der Vorteile des Modells ist, dass es auf bestehende Kooperationsperimeter zurückgreift, die sich in anderen Aufgabenbereichen bewährt haben. Zudem kann mit diesem Modell gegenüber der heutigen Situation im IT Bereich eine Professionalisierung herbeigeführt werden. Bezüglich der Gütekriterien zeigen sich kaum triftige Nachteile, jedoch können auch die Potenziale meist nicht vollends ausgeschöpft werden.

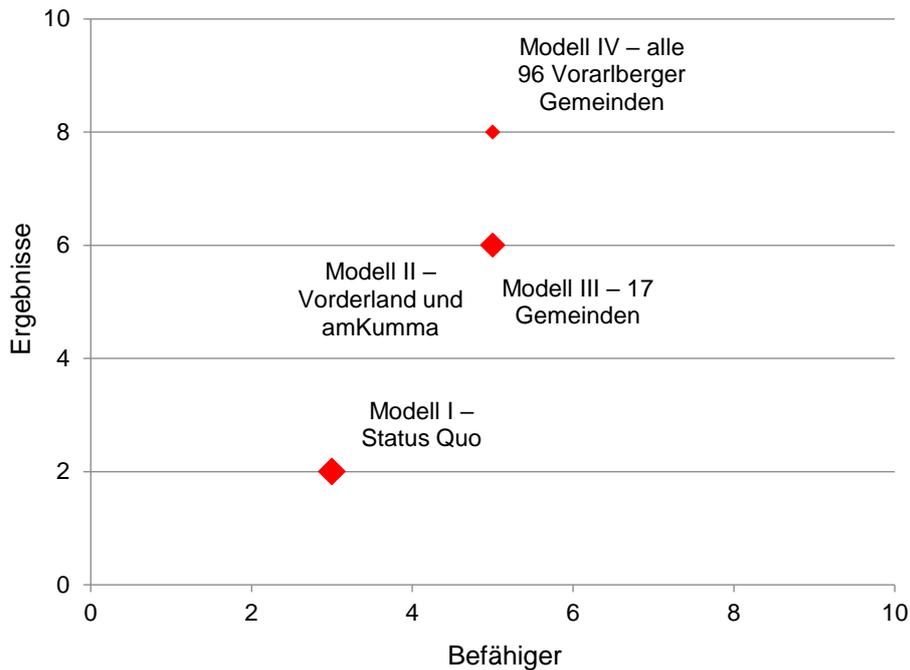
Auch das *Modell III* mit einer Kooperation in der gesamten Region Feldkirch, Vorderland und amKumma wird durch das Gutachterteam im Grossen und Ganzen positiv beurteilt. Auch hier gilt, dass sich in Bezug auf die Gütekriterien kaum grosse Nachteile offenbaren, jedoch kommen auch einige Vorteile nicht so stark zum Tragen wie dies bei den Modellen I und IV der Fall ist. Hauptunterschiede gegenüber Modell II sind, dass zwar nicht auf bestehende Kooperationsperimeter zurückgegriffen werden kann, jedoch kämen durch den grösseren Kooperationsperimeter Vorteile bei der Nutzung der Synergien und Skalenerträge stärker zum Zug. Damit sind diese beiden Modelle im Endeffekt ungefähr als gleichwertig zu bewerten.

Tabelle 9: Bewertung der Modelle im Bereich der IT

| | | Modell I – Status Quo | Modell II – Vorderland und Am- Kumma | Modell III – 17 Gemein- den | Modell IV – alle 96 Vor- arlberger Ge- meinden |
|-------------------------|---|--------------------------|---|-----------------------------------|---|
| Befähiger | Politische Steuerbarkeit | hoch | mittel | mittel | gering |
| | Zielorientierung | gering | mittel | mittel | hoch |
| | Anpassungsfähigkeit/ Stellvertretungen | gering | mittel | mittel | mittel |
| | Koordination und Führbarkeit | mittel | mittel | mittel | gering |
| | Spezialisierung | gering | mittel | mittel | hoch |
| Ergebnisse | Economies of Scale | gering | mittel | mittel | hoch |
| | Economies of Scope | gering | mittel | mittel | hoch |
| | Qualität der Leistung | gering | hoch | hoch | hoch |
| | Bürgernähe | hoch | mittel | mittel | gering |
| | Innovationsfähigkeit | gering | mittel | mittel | hoch |
| Realisierbarkeit | Politische Machbarkeit | mittel | hoch | mittel | gering |
| | Projektkosten | gering | mittel | mittel | hoch |
| | Projektdauer | kurz | mittel | mittel | lang |

Neben Modell I ist das *Modell IV* die andere Extremvariante. Alle Vorarlberger Gemeinden kooperieren gemäss diesem Modell im IT Bereich. Bezüglich der Gütekriterien können mit diesem Modell einige Potenziale voll ausgenutzt werden, so die Skalenerträge aufgrund der Grösse des Perimeters sowie die Spezialisierung. Zudem können Stellvertretungen klar geregelt werden. Andererseits ergeben sich aus diesem Modell auch einige Nachteile. So ist aufgrund der vielen beteiligten Gemeinden und Stakeholdern mit einer längeren Projektdauer zu rechnen, zudem sind grosse Perimeter in Bezug auf die Gemeindeautonomie kritischer zu beurteilen. Zudem bedarf die landesweite Umsetzung im Vorfeld vertiefende Abklärungen in Bezug auf Bereitschaft, Machbarkeit, Organisationsform, Umsetzungsprozess etc.

Abbildung 14: Verortung der Modelle im Bereich der IT



Als Überblick werden die vier Modelle in Abbildung 14 nochmals verortet. Vor diesem Hintergrund empfiehlt das Gutachterteam im Bereich der IT ein zweistufiges Vorgehen: In einem ersten Schritt wird an einer dezentralen Lösung festgehalten, wobei damit nicht der Status Quo gemeint ist, sondern ein Aufbau der IKZ auf einem grösseren regionalen Perimeter (s. Modell II oder III). Damit sollen auch Kooperationen vorangetrieben werden bei Gemeinden, die noch keinem grösseren IT-Verbund angeschlossen sind, damit gegenüber der heutigen Situation im IT Bereich eine Professionalisierung herbeigeführt werden kann. Diese Lösung sollte mittelfristig erreichbar sein. Längerfristig, in einem zweiten Schritt, empfiehlt sich für den Bereich IT eine landesweite Lösung, um Synergien dank Grössenvorteile optimal nutzen zu können. Grund für die vorgeschlagene Zweistufigkeit ist insbesondere der Zeithorizont: Die erste Stufe kann aufgrund der geringeren Anzahl beteiligter Gemeinden vermutlich deutlich rascher umgesetzt werden als der zweite Schritt.

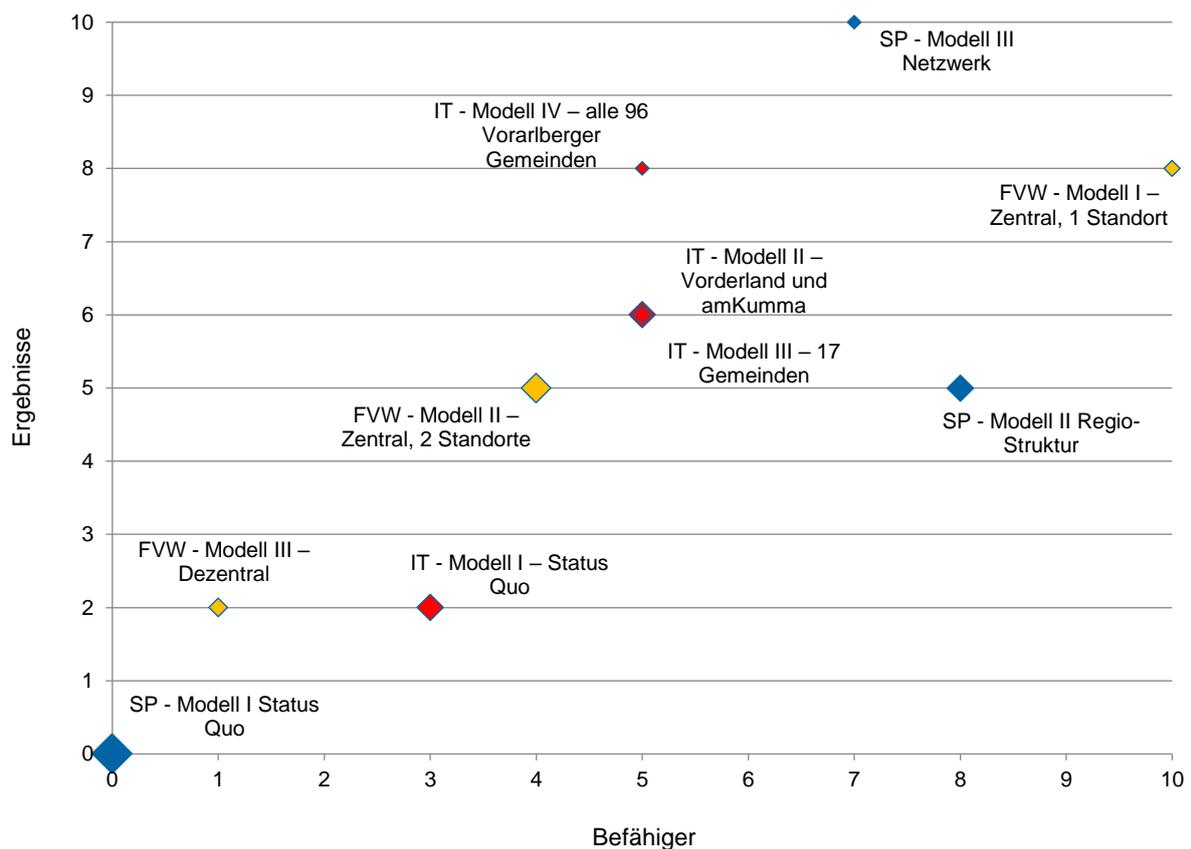
4.4 VERGLEICH DER VERWALTUNGSBEREICHE

Die nachfolgenden Ausführungen fassen die Handlungsempfehlungen der vorangegangenen Kapitel aufgabenübergreifend zusammen.

Die untersuchten Verwaltungsaufgaben lassen sich den grundlegenden Aufgabentypen sowie dem operativen oder dem strategischen Verwaltungshandeln zuordnen:

- Die untersuchten IT-Dienstleistungen und Service Center sind Teil der operativen Bedarfsverwaltung, die der Sicherstellung des für die Verwaltungsaufgaben erforderlichen Bedarfs an Personal und Sachmitteln dient.
- Die Finanzverwaltung ist Teil der Eingriffsverwaltung, deren Aufgabe die Beschaffung der für den Staat erforderlichen Mittel durch die Erhebung von Steuern, Abgaben und Gebühren ist. Hierbei können die Aufgaben in einen strategischen und einen operativen Teil unterteilt werden (Finanzplanung vs. Buchhaltung).
- Die Sozialplanung ist dem strategischen Teil der Leistungsverwaltung zuzuordnen. Sie befasst sich mit der Planung und Steuerung der Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen und Leistungen, die der Verbesserung der sozialen Lebenslagen bedürftiger Bürgerinnen und Bürger dienen (z. B. Krankenversorgung, Pflegedienste, Kindergärten, Jugendhilfe).

Abbildung 15: Positionierung der verschiedenen IKZ-Modelle



FVW: Finanzverwaltung; IT: Informationstechnologie; SP: Sozialplanung

Die Grösse der Markierung gibt die Realisierbarkeit an.

Aus den Ergebnissen der Teilanalysen lassen sich Rückschlüsse auf die Grösse der Zusammenarbeitsperimeter und den Umfang der Verwaltungsaufgaben, die durch die IKZ bearbeitet werden sollen, ziehen (siehe Abbildung 15).

In den untersuchten Aufgabengebieten besteht eine klare Tendenz hin zu grösseren Perimetern, die entweder eine bzw. mehrere Regios umfassen oder das ganze Bundesland beinhalten. Folgende generelle Befunde ergeben sich:

Grössere Einheiten in diesen Verwaltungsaufgaben

- erlauben eine höhere Spezialisierung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen,
- können sich leichter an veränderte Rahmenbedingungen (z.B. gesetzliche Neuerungen) anpassen und
- weisen eine grössere Zielorientierung auf (besonders in Bezug auf übergeordnete Ziele),
- sind jedoch aufwändiger politisch und organisatorisch zu steuern.

Aus diesen Befunden ergibt sich eine unterschiedliche Leistungsfähigkeit der analysierten IKZ-Modelle. Während die in diesem Bericht vorgestellten dezentralen und kleinräumigen IKZ-Modelle keine Skalenerträge und Verbundvorteile generieren können und auch weniger innovativ als grossräumigere IKZ-Modellvarianten sind, so sind sie doch generell bürgernäher.

Ein schrittweiser Ausbau in Richtung grösserer Perimeter sollte folglich in den untersuchten Aufgabengebieten angestrebt werden. Das Gutachterteam sieht folgende Entwicklungsschritte als sinnvoll an:

- **Sozialplanung:** Die nächste Ausbaustufe sollte zumindest die Regio-Ebene beinhalten und nach einer erfolgreichen Pilotierung auf einen grösseren Perimeter ausgeweitet werden (z.B. Zusammenfassung verschiedener Regios zum Planungsraum Vorarlberg Süd und anschliessend die Zusammenfassung der Sozialplanung im gesamten Bundesland).
- **Finanzverwaltung:** In diesem Aufgabengebiet sehen wir unterschiedliche Perimeter als wünschenswert an. Im operativen Bereich sollten Routineaufgaben zusammengelegt und zentral bearbeitet werden. Die strategische Ebene sollte jedoch bei den einzelnen Gemeinden verbleiben (vielleicht mit Unterstützung durch eine zentrale Finanzverwaltung).
- **IT-Dienstleistungen:** Die Bedarfsverwaltung sollte generell eher zentral erbracht werden, da sich so mehr Skalenerträge und Verbundvorteile generieren lassen. Es sollte also eine stetige Ausweitung des Perimeters erfolgen.

5 Schlussbemerkungen

In der vorliegenden Studie wurden Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den Vorarlberger Gemeinden in ausgewählten Modellregionen und Aufgabenbereichen aufgezeigt. Nach einer eingehenden Analyse wurden jeweils mehrere mögliche Organisationsmodelle entwickelt und deren Vor- und Nachteile aufgezeigt. Mithilfe bestimmter Gütekriterien wurden die Modelle im Anschluss bewertet und es erfolgte eine Empfehlung durch das Gutachterteam:

- Für den Bereich Sozialplanung wird eine integrierte Sozialplanung für die Regio Im Walgau empfohlen, mit einer temporären Beschränkung des Perimeters auf die Regiogemeinden. Die Regio Im Walgau sollte dabei eine Pilotfunktion einnehmen, in der Verfahren der Zusammenarbeit und die entsprechenden Regularien ausgearbeitet werden, die später auch von anderen Sozialplanungsräumen übernommen werden könnten. Im Anschluss sollte der Sozialplanungsraum über den Walgau hinaus ausgedehnt werden. Als Grundlage könnte der Vorschlag für einen Planungsraum aus Kapitel 2.2 dienen, der neben dem Walgau auch Bludenz und die angrenzenden Talschaften als natürlichen Planungsraum vorsieht. Die Ausgestaltung dieses Sozialplanungsraums „Vorarlberg Süd“ könnte schliesslich als Blaupause für andere Sozialplanungsräume genommen werden. Dem Pilotvorhaben im Walgau kommt damit eine erhebliche Bedeutung zu und sollte dementsprechend sorgfältig geplant und ausgearbeitet werden. Dies besonders auch im Hinblick auf die nachfolgende Ausweitung des Perimeters und der Vorbildfunktion für andere Sozialräume. Das Land Vorarlberg und der Gemeindeverband sollten durch eine enge Begleitung des Pilotvorhabens die Kohärenz mit der Landespolitik und mit der Umsetzbarkeit in anderen Sozialräumen gewährleisten.
- Für die Finanzverwaltung im Montafon lautet die Empfehlung, eine Zwei-Standorte-Lösung auszubauen, und mittelfristig eine zentrale Finanzverwaltung zu installieren. Die Zwei-Standorte-Lösung ist aus unserer Sicht nicht ideal, allerdings scheint sie momentan die einzig politische durchsetzbare Alternative zu sein. Es muss jedoch darauf geachtet werden, dass sie die Prozesse an beiden Standorten angeglichen werden, so dass eine Ein-Standort-Lösung zu einem späteren Zeitpunkt relativ einfach umzusetzen ist.
- Auch bei der IT im Vorderland bzw. in den Gemeinden am Kuppenberg empfiehlt das Gutachterteam eine zweistufige Vorgehensweise: Zuerst eine separate Weiterverfolgung der IKZ-Perimeter Vorderland und amKumma oder eine IKZ im Perimeter mit allen 17 Gemeinden aus dem Vorderland und der Region amKumma, während längerfristig eine Kooperation im gesamten Bundesland Vorarlberg empfohlen wird. Auch bei den IT-Dienstleistungen hat sich die Ein-Standorte-Lösung als die effizienteste Alternative herausgebildet. Mit der Gemeindefinformatik GmbH besteht zudem eine bundeslandweite Service-Organisation, die für eine einheitliche Dienstleistungserbringung und einen zentralen Standort prädestiniert wäre. Anzudenken wäre jedoch, ob nicht noch 1-3 Filialen über das Land Vorarlberg verteilt werden, um den Vorbehalten gegenüber den längeren Anfahrtszeiten zu begegnen. Filialstandorte könnten Bregenz, Feldkirch und Bludenz sein.

Schliesslich werden jedoch selbstverständlich die politischen Entscheidungsträger vor Ort über das weitere Vorgehen im Zusammenhang mit Gemeindekooperationen entscheiden. Bevor die Modelle umgesetzt werden können, bedarf es in der Regel einer sorgfältigen Aufgleisung des Umsetzungsprozesses.

Die Ergebnisse aus den drei untersuchten Regionen und Aufgabenbereichen sind nicht 1:1 auf andere Regionen oder Aufgaben generalisierbar. Die Studie kann jedoch Anhaltspunkte und Ideen geben für IKZ-Projekte in anderen Gebieten und/oder in anderen Aufgabenbereichen. Ob sich mehr Kooperationen lohnen und wie diese konkret ausgestaltet sein sollten, bleibt jedoch ein Fall-zu-Fall-Entscheid und kann nicht pauschal beantwortet werden. Dies hat unter anderem auch damit zu tun, dass die Ausgangslagen in verschiedenen Gebieten und Bereichen unterschiedlich sind und dass sich nicht für jede Aufgabe dieselbe Perimetergrösse einer Kooperation eignet, beispielsweise im Hinblick auf eine opti-

male Nutzung der Skalenerträge. Welche Kriterien am stärksten gewichtet werden – sei es eine möglichst autonome Aufgabenerfüllung, eine möglichst kostengünstige Organisationsform, ein möglichst einheitlicher IKZ-Perimeter in der Region etc. – bleibt letztlich ein politischer Entscheid und kann die konkrete Ausgestaltung der Kooperation erheblich beeinflussen.

Bei der Suche nach der optimalen Form der Aufgabenerfüllung gilt es zudem, auch über die IKZ hinausgehende Reformen wie beispielsweise Gemeindefusionen nicht zu tabuisieren, sondern diese zu diskutieren, wobei auch hier die Vor- und Nachteile sorgfältig abgewogen werden sollten. So bestehen beispielsweise bezüglich demokratischer Legitimation Vorteile bei Gemeindefusionen gegenüber von IKZ-Lösungen. Andererseits ist der Perimeter bei einer Fusion starrer. Abschliessend ist aber zu sagen, dass es auch hier keine allgemein gültige optimale Form der Aufgabenerfüllung gibt, sondern dass die Ausgangslage von Fall zu Fall sorgfältig analysiert und danach der passende Lösungsweg eingeschlagen werden sollte.

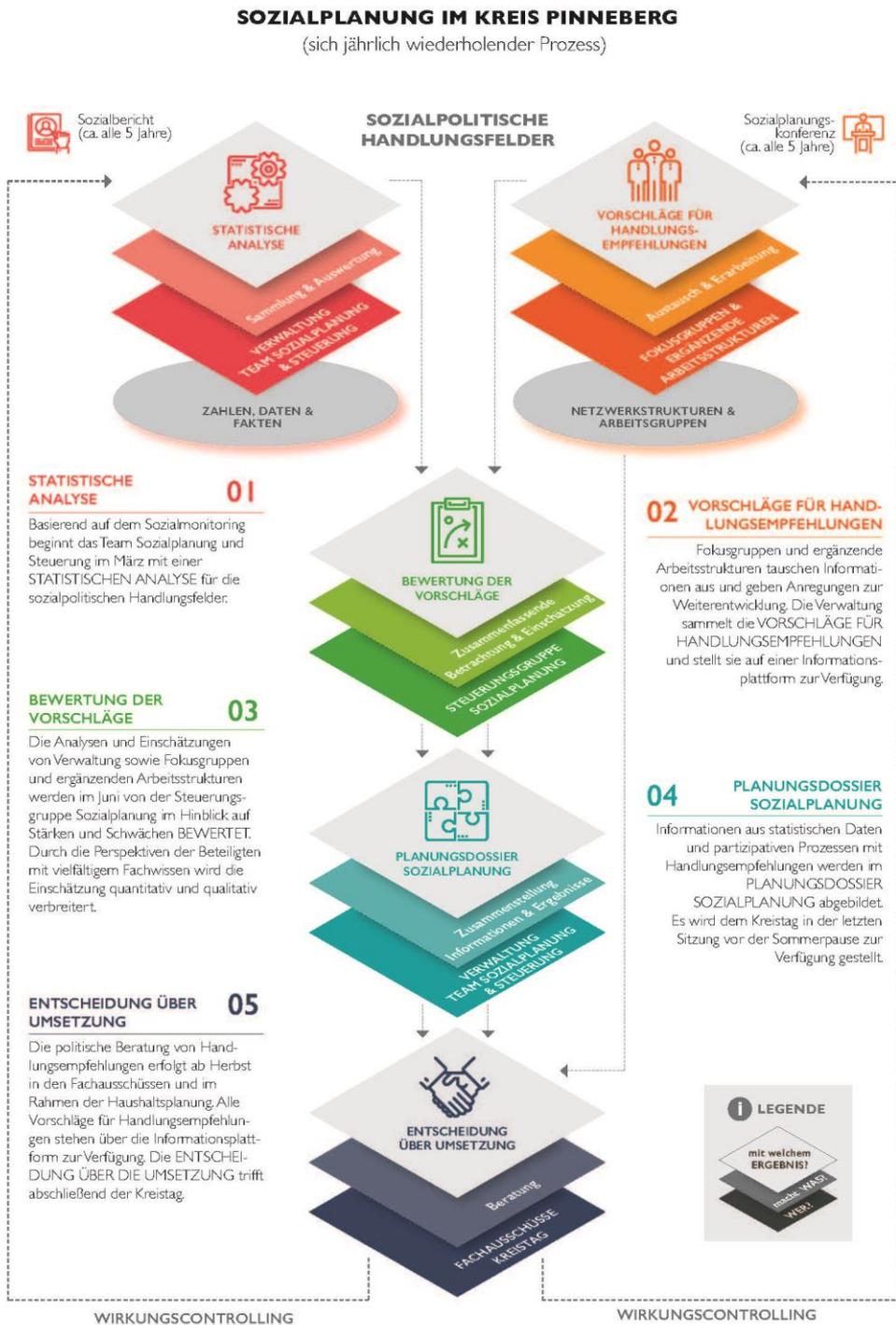
Literatur

- Amt der Vorarlberger Landesregierung - Landesstelle für Statistik (2018): Bevölkerungsstatistik. Verwaltungszählung vom 31. Dezember 2017. Bregenz: Amt der Vorarlberger Landesregierung - Landesstelle für Statistik.
- Amt der Vorarlberger Landesregierung - Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa) & Rosinak & Partner (2018): ZUKUNFT RAUM GEBEN. RAUMBILD VORARLBERG 2030. Bregenz: Amt der Vorarlberger Landesregierung - Abteilung Raumplanung und Baurecht (VIIa).
- Brandes, U., Gaertler, M. & Wagner, D. (2003): Experiments on Graph Clustering Algorithms. In: Di Battista, G. & Zwick, U. (Hrsg.), Algorithms - ESA 2003, Vol. 2832, S. 568-579. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Bundesamt für Statistik (2018): Die 2222 Gemeinden der Schweiz am 1.1.2018, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/karten.assetdetail.4104233.html>, abgerufen am 22.11.2018.
- Burmester, M. (2011): Sozialraumbezogene Sozialplanung und Sozialberichterstattung. In: Dahme, H.-J. & Wohlfahrt, N. (Hrsg.), Handbuch Kommunale Sozialpolitik, S. 306-317. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bußjäger, P., Hornsteiner, F. & Keuschnigg, G. (2016): Interkommunale Zusammenarbeit in Vorarlberg. Strukturen und Möglichkeiten - eine Praxisanalyse. Innsbruck: Institut für Föderalismus.
- CAF (2006): CAF 2006 – Verbesserung der Organisation durch Selbstbewertung. Wien.
- CoE, UNDP & LGI. (2010): Toolkit Manual - Intermunicipal Cooperation, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2001019&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>, abgerufen am 23.11.2018.
- Danczul, S. (2017): Modell der Kooperationsräume. Zukünftige gemeindeübergreifende Zusammenarbeit in der Raumplanung im Vorarlberger Rheintal. Bregenz: Land Vorarlberg/Rheintalgemeinden Bregenz.
- Das Statistik-Portal (2018): <https://de.statista.com/statistik/impressum/>, abgerufen am 23.11.2018.
- De Jong, K. & Kennerknecht, C. (2017): Handbuch Sozialplanung Kreis Pinneberg. Pinneberg: Stabstelle Sozialplanung und Steuerung.
- Dongen, S. (2000): A cluster algorithm for graphs. Amsterdam: CWI (Centre for Mathematics and Computer Science).
- Finanzverwaltung Montafon (2017): Projektantrag Entwicklung der Finanzverwaltung im Montafon. Schruns: Finanzverwaltung Montafon.
- Folz, D.H. (2004): Service Quality and Benchmarking the Performance of of Municipal Services. In: Public Administration Review 64 (2), S. 209-220.
- Gabler Wirtschaftslexikon (2018): <https://wirtschaftslexikon.gabler.de>, abgerufen am 21.11.2018.
- Gemeindeverband ICT (GICT) (2014): Statuten. Emmenbrücke: Gemeindeverband ICT.
- Gemeindeverband ICT (GICT) (2016): Jahresrechnung. Emmenbrücke: Gemeindeverband ICT.
- Gemeindeverband ICT (GICT) (2017): BAFIP. Emmenbrücke: Gemeindeverband ICT.
- Gemeindeverband ICT (GICT) (2018a):. Porträt, <http://www.gict.ch/verband/portraet>, abgerufen am 01.06.2018.
- Gemeindeverband ICT (GICT) (2018b): Verbandsmitglieder, <http://www.gict.ch/verband/verbandsmitglieder>, abgerufen am 01.06.2018.
- Gemeindeverband ICT (GICT) (2018c): Kunden, <http://www.gict.ch/verband/kunden>, abgerufen am 01.06.2018.
- Geser, H., Höpflinger, F., Ladner, A. & Meuli, U. (1996): Die Schweizer Gemeinden im Kräftefeld des gesellschaftlichen und politisch-administrativen Wandels. Abschlussbericht des Nationalfondsprojekts Nr. 12-32586.92 "Aktuelle Wandlungstendenzen und Leistungsgrenzen der Gemeindeorganisation der Schweiz". Zürich: Soziologisches Institut.
- Grundgesetz; II. Der Bund und die Länder. (2017): https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_02/245124, abgerufen am 23.11.2018.
- Heinz, W. (2007): Inter-Municipal Cooperation in Germany: The mismatch between existing necessities and suboptimal solutions. In: Hulst, R. & van Montford, A. (Hrsg.), Inter-Municipal Cooperation in Europe, S. 91-115. Amsterdam: Springer.

- Huber, E. (2012): Autonomie von Agencies auf Bundesebene in der Schweiz. Bern: Haupt.
- Kersting, N. & Vetter, A. (2003): Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Klassen, A. (2017): Die Stadtkasse als moderner Dienstleister – dargestellt am Beispiel der interkommunalen Zusammenarbeit zwischen der Grossen Kreisstadt Albstadt und der Gemeinde Bisingen. Ludwigsburg: Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg.
- Ladner, A., Steiner, R., Horber-Papazian, K., Fiechter, J., Jacot-Descombes C. & Kaiser, C. (2013): Gemeindemonitoring 2009/2010 – Bericht zur fünften gesamt-schweizerischen Gemeindeschreiberbefragung, KPM-Schriftenreihe Nr. 48. Bern: KPM-Verlag.
- Landeshauptstadt München - Sozialreferat. (2012a): Kommunale Sozialplanung München. München: Landeshauptstadt München.
- Landeshauptstadt München - Sozialreferat. (2012b): Regionale Netzwerke in München. Untersuchung und Bestandsdarstellung. München: Landeshauptstadt München.
- Landkreis Görlitz (2010): Rahmenplan Integrierte Sozialplanung im Landkreis Görlitz. Görlitz: Landkreis Görlitz.
- Landkreis Zwickau (2012): Expertise zur Integrierten Sozialplanung im Landkreis Zwickau. Zwickau: Landkreis Zwickau.
- Landratsamt Görlitz (2017): Sozialstrukturatlas Landkreis Görlitz 2017. Görlitz: Landkreis Görlitz.
- Lange, H.-J. & Schenck, J.-C. (2004): Polizei im kooperativen Staat: Verwaltungsreform und Neue Steuerung in der Sicherheitsverwaltung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Linder, W. (2017): Das politische System der Schweiz. In: Ismayr, W. (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, S. 455-487. Wiesbaden: Springer.
- Mühlenkamp, H. (2016): Öffentliche Unternehmen: Einführung unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher, volkswirtschaftlicher und rechtlicher Aspekte. Walter de Gruyter GmbH & Co KG.
- Regio Vorderland (2018): Finanzverwaltung Vorderland. <http://www.vorderland.com/die-region/projekte-aktivitaeten/finanzverwaltung-vorderland>, abgerufen am 26.11.2018.
- Reichwein, A., Berg, A., Glasen, D., Junker, A., Rottler-Nourbakhsh, J., Vogel, S. & Trauth-Koschnick, M. (2011): Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes NRW.
- Sandberg, B. (2013): Mikrogeographische Marktsegmentierung in öffentlichen Betrieben und Verwaltungen. Berlin: Springer.
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2017): Die Schweiz entdecken; Politisches System der Schweiz – Fakten und Zahlen, <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/de/home/politik/uebersicht/politisches-system-der-schweiz---fakten-und-zahlen.html>, abgerufen am 26.11.2018.
- Schweizerische Eidgenossenschaft (2018): Bundesamt für Statistik. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/karten.assetdetail.4104233.html>, abgerufen am 25.04.2018.
- Stabstelle Sozialplanung und Steuerung (2016): Sozialplanung Fokus 2016. Pinneberg: Stabstelle Sozialplanung und Steuerung.
- Stabstelle Sozialplanung und Steuerung (2017a): Grundsätze für die Arbeit der Fokusgruppen im Rahmen der Sozialplanung des Kreises Pinneberg. Pinneberg: Stabstelle Sozialplanung und Steuerung.
- Stabstelle Sozialplanung und Steuerung (2017b): Sozialplanung Fokus 2017. Pinneberg: Stabstelle Sozialplanung und Steuerung.
- Stadt Albstadt (2016a): Kostenkalkulation – Übernahme Kassengeschäfte Gemeinde Bisingen zum 01.01.2019 bei gleichzeitiger NKHR Einführung. Sitzungsvorlage Nr. 161. Albstadt: Stadt Albstadt.
- Stadt Albstadt (2016b): Öffentlich-rechtliche Vereinbarung zwischen der Gemeinde Bisingen und der Stadt Albstadt. Sitzungsvorlage Nr. 161. Albstadt: Stadt Albstadt.
- Statistik Austria (2018): Bevölkerungsstand,, https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/volkszaehlungen_registerzaehlungen_abgestimmte_erwerbsstatistik/bevoelkerungsstand/index.html, abgerufen am 25.04.2018.

- Steiner, R. & Kaiser, C. (2018): Inter-municipal Cooperation in Switzerland. In: Teles, F. & Swianiewicz, P. (Hrsg.), Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions und Governance, S. 173-187. Aveiro, Warszawa: Palgrave Macmillan by Springer Nature.
- Steiner, R. (2016): Interkommunale Zusammenarbeit. In: Bergmann, A., Giauque, D., Kettiger, D., Lienhard, A.; Nagel, E., Ritz, A. & Steiner, R. (Hrsg.), Praxishandbuch Public Management, S. 897-914. Zürich: WEKA.
- Steiner, R., Fetz, U. & Käppeli, S. (2016): Gestaltung von Gemeindefusionsprozessen, In: Bergmann, A., Giauque, D., Kettiger, D., Lienhard, A.; Nagel, E., Ritz, A. & Steiner, R. (Hrsg.), Praxishandbuch Public Management, S. 880-896. Zürich: WEKA.
- Steiner, R. (2002): Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Thom, N. & Wenger, A.P. (2010): Die optimale Organisationsform. Wiesbaden: Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler.
- VG Finanzverwaltung Montafon (2017a): Kostentragungsregelung. Dornbirn: VG Finanzverwaltung Montafon.
- VG Finanzverwaltung Montafon (2017b): Vereinbarung über die Bildung der Verwaltungsgemeinschaft Finanzverwaltung Montafon. Schruns: VG Finanzverwaltung Montafon.
- Vimentis (2011): Politisches System; Föderalismus; Das politische System der Schweiz, <https://www.vimentis.ch/d/publikation/231/Das+politische+System+der+Schweiz.html>, abgerufen am 23.11.2018.

Anhang A: Prozessgrafik Sozialplanung in Pinneberg



Quelle: de Jong & Kennerknecht 2017, S. 18

Anhang B: Regionenübergreifende Sozialplanung in einer Netzwerkstruktur

Moderne Sozialplanung wird meist als Steuerungsunterstützung definiert (Burmester, 2011; Landeshauptstadt München - Sozialreferat, 2012a). Sie analysiert die soziale Lage und Entwicklung im Sozialraum, in den Gemeinden und in deren Umfeld. Sie formuliert unter Beteiligung der Betroffenen und anderer Stakeholder Vorschläge für Ziele und Kennzahlen der Sozialpolitik in Gemeinden und Regionen. Moderne Sozialplanung entwickelt innovative Produkte und Prozesse mit Blick auf deren Wirkung und den Ressourceneinsatz. Sie unterstützt die Verwaltungsführung, andere Fachressorts und die Politik im Sinne einer integrativen Planung unter dem Dach von Gemeinde-, Stadt- und Regionsentwicklungsplanung. Sie ist Grundlage einer ziel- und wirkungsorientierten Sozialpolitik sowie einer bedarfsgerechten sozialen Infrastruktur (Reichwein et al., 2011).

Im Bereich der integrierten Sozialplanung in Vorarlberg sollte die unterste Planungsebene die Region sein, wie es bereits im Raumbild 2030 angedacht wurde. Der Perimeter sollte zunächst auf die Regiogemeinden beschränkt bleiben. Diese bilden den hauptsächlichen Planungsraum. Als nächsthöhere Planungsebene bieten sich die in Kapitel 2.2 beschriebenen Kooperationsräume an. Die höchste Planungsebene ist schliesslich das Land. Es ist dann nach dem Subsidiaritätsprinzip zu entscheiden, auf welcher Ebene welches Planungsziel bzw. soziales Problem besprochen wird. Aus den Good-Practices lassen sich dabei schon Anregungen für einen auch vertikal integrierten Planungsprozess finden.

Zur Einführung der Sozialplanung in grösseren Planungsräumen bietet es sich an, zunächst einen Piloten durchzuführen, aus dem wichtige Erkenntnisse für die Umsetzung auch in den anderen Sozialplanungsräumen gezogen werden. Dieser Pilotversuch könnte die Regio Walgau umfassen und sollte mittelfristig auf einen grösseren Planungsraum ausgedehnt werden. Aus Sicht der Gutachter sollte die drei kleinsten Cluster zu einem Planungsraum Vorarlberg Süd zusammengefasst werden (Montafon, Klostertal, Brandnertal, Grosses Walsertal, Walgau und Bludenz). Der Pilot „Sozialplanung im Walgau“ sollte während einer vollständigen Legislatur durchgeführt werden und nach den Landtags- bzw. Gemeinderatswahlen 2023/2024 auch in den anderen Planungsregionen eingeführt werden.

Der Prozess zur Einführung der Sozialplanung sollte noch vor der nächsten Legislatur gestartet werden. Folgende Arbeitsschritte sind priorisiert zu behandeln:

- Perimeter final festlegen
- Organisationsgestaltung (Prozesse und Verantwortlichkeiten)
- Auftragsabklärung
- Leitbilderstellung

Alle diese priorisierten Vorhaben setzen intensive Beteiligungsprozesse voraus. An diesem Prozess sollten vor allem Vertreterinnen und Vertreter der Landesregierung und -verwaltung, des Sozialfonds und der Planungsregionen beteiligt sein.

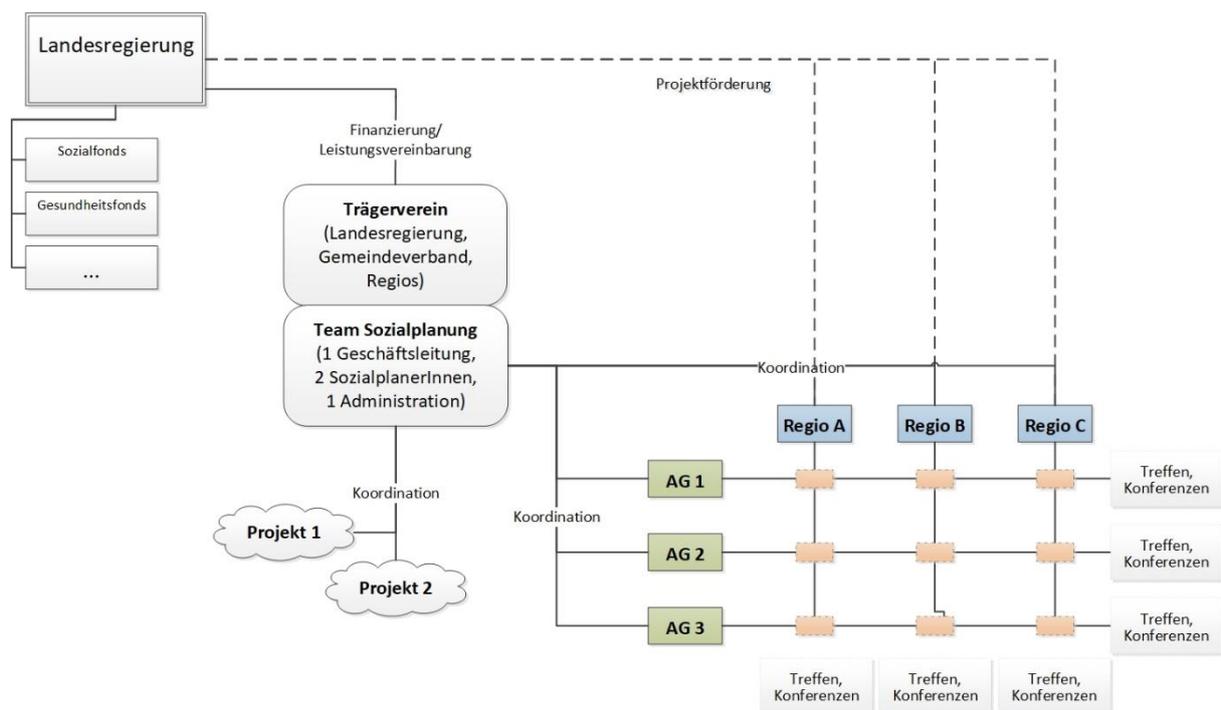
In einem ersten Schritt muss der Perimeter der Zusammenarbeit in der Sozialplanung bestimmt werden. Hierbei sollte vor allem die Region, in der der Pilotversuch durchgeführt wird, so gewählt werden, dass anschliessend keine wesentlichen Änderungen mehr vorgenommen werden müssen. Es empfiehlt sich daher, schon eine weitgehende Aufteilung der Gemeinden auf die Planungsregionen vorzunehmen. Die Perimeterbestimmung sollte eng mit der Raumplanung abgestimmt werden, um Überlappungen möglichst zu vermeiden.

In einem zweiten Schritt müssen die Prozesse und Verantwortlichkeiten der Zusammenarbeit weitgehend detailliert werden. Ein Vorschlag zur formalen Organisation findet sich in Abbildung 16. Nachfolgend werden die wichtigsten Strukturen kurz skizziert.

Wir empfehlen die Einrichtung eines **Trägervereins** zu dessen Mitgliedern das Land Vorarlberg, Vertreterinnen und Vertreter der Regios und des Gemeindeverbands zählen sollten. Dieser Trägerverein könnte durch das Land Vorarlberg finanziert werden und das Aufgabenspektrum sollte in einer Leistungsvereinbarung zwischen Land und Trägerverein festgehalten werden. Die Aufgabe des Vereins besteht in der Vernetzung und Moderation der beteiligten Organisationen der Sozialplanung in Vorarlberg. Die Geschäftsführung und Mitarbeiter des Trägervereins sind für die Organisation und Koordination der Arbeits- und Projektgruppen verantwortlich und betätigen sich vornehmlich im Bereich des Netzwerkmanagements.

Regionalgruppen sollten für die beteiligten Regionen eingerichtet werden (z.B. für das Walgau). Diese sollten sich eine feste Struktur und Verantwortlichkeiten geben und möglichst alle Organisationen aus den unterschiedlichen AGs und Projekte miteinbeziehen. Die Regionalgruppen treffen sich regelmässig zum Austausch von Ideen und Entwicklungen.

Abbildung 16: Struktur der überregionalen Sozialplanung (z.B. Planungsraum „Vorarlberg Süd“)



Für die Planung sollten zwei institutionalisierte Strukturen vorgesehen sein. Wie schon in den Good-Practice Beispielen sollte zwischen grossen und kleinen Sozialplanungskonferenzen unterschieden werden.

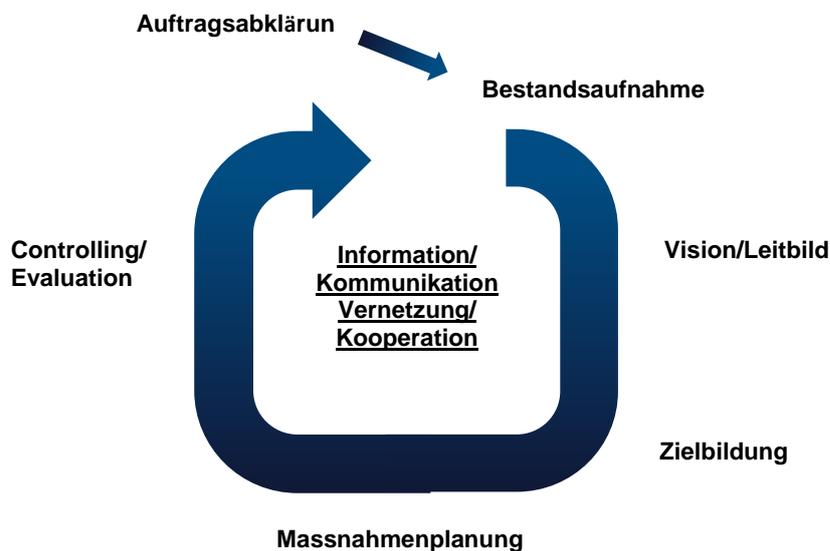
Bei einer **grossen Sozialplanungskonferenz** sollen sowohl die inhaltliche Abstimmung als auch den Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den beteiligten Akteuren fördern. Sie setzt dabei auf eine übergreifende Betrachtung zwischen Ressorts, Organisationen, Generationen und Lebenslagen hinweg. Die Sozialplanungskonferenz fängt Feedbacks, Erwartungen, Vorschläge und Stimmungen unterschiedlichster Stakeholder ein und entwickelt Impulse und Vorschläge zur Anpassung der sozialpolitischen Handlungsfelder. Diese Vorschläge können auch für die Weiterentwicklung der strategischen Ziele der Planungsregion verwendet werden. Weiterhin bietet sie auch die Möglichkeit, über geplante Massnahmen zu informieren. Die grosse Sozialplanungskonferenz soll dabei alle Stakeholder aus allen Fachbereichen einbeziehen und kann über 100 Teilnehmende haben: Anbietern sozialer Dienstleistungen, Gemeinden, Politik, Wissenschaft sowie Repräsentanten der Arbeitsgruppen und unterschiedlicher

Alters- und Berufsgruppen. Typischerweise soll eine Sozialplanungskonferenz kurz nach der Veröffentlichung eines Sozialberichts einberufen werden, der als zentrale Informationsgrundlage dient. Die grosse Sozialplanungskonferenz findet demnach rund alle vier bis fünf Jahre statt. Das Sozialplanungsteam organisiert die Konferenz, dokumentiert die Ergebnisse und kommuniziert sie in das Sozialplanungssystem. Zentrale Ergebnisse werden als Impulse in die jeweiligen Arbeitsgruppen bzw. in die Steuerungsausschuss weitergeleitet, dort diskutiert und weiterentwickelt.

In **kleinen regionalen Planungskonferenzen** (z.B. im Walgau), die jährlich stattfinden, sind die einzelnen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, die Leiterinnen und Leiter Soziales in den Gemeinden und die regionalen Sprecherinnen und Sprecher der Arbeitsgemeinschaften und Projekte vertreten. Diese besprechen gemeinsam alle Themen, welche die Schnittstelle zwischen den Gemeinden und den Themenbereichen betreffen. Auch dies Konferenzen und auch zusätzliche Treffen sollten vom Sozialplanungsteam organisatorisch und gegebenenfalls fachlich unterstützt werden.

Der Sozialplanungsprozess ist in Abbildung 17 dargestellt. Darin sind die Phasen der Sozialplanung im Zeitverlauf dargestellt.

Abbildung 17: Prozess der Sozialplanung



Auch bei Errichtung einer überregionalen Sozialplanung sind besonders die ersten drei Phasen von Bedeutung:

Phase 1: Auftragsklärung. Bevor der Planungsprozess erstmals beginnt, müssen die Bereitschaft, die Absichten und die Rollen der verschiedenen Beteiligten geklärt und vereinbart werden. Die betrifft vor allem die Landesregierung und -verwaltung, die Städte und Gemeinden und wenigstens die freien Wohlfahrtsträger. Zudem sollte auch der Sozialfonds miteinbezogen werden. Dazu ist zunächst ein Konsens darüber herzustellen, wie der Planungsprozess organisiert sein soll, wer in welcher Form für die Unterstützung des Prozesses sorgt und welche internen und externen Anspruchsgruppen in den Prozess einbezogen werden.

Phase 2: Bestands- und Bedarfsaufnahme. Nach der Auftragsabklärung muss in einer Bedarfsanalyse die soziale Lage im Sozialraum analysiert werden. Dabei sind die Bedarfe, Potenziale und Entwicklungen zu berücksichtigen und Entwicklungstrends aufzuzeigen. Bei der Bestandserhebung werden die vorhandenen sozialen Infrastruktur-Einrichtungen und -Massnahmen erhoben. Zudem sind die Ressourcen und Potentiale der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen zu ermitteln, darunter fallen auch Konzepte wie das Sozialkapital.

Phase 3: Vision und/oder Leitbild entwickeln. In einem weiteren Schritt geht es darum, Aussagen zum Grundverständnis einer überregionalen Sozialpolitik aufzustellen und daraus, unter Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie anderen Stakeholdern, ein Leitbild oder Vision für den Sozialraum zu entwickeln. Auch hier sollten wieder die Landesregierung und -verwaltung, die Städte und Gemeinden und wenigstens die freien Wohlfahrtsträger beteiligt sein.

Tabelle 10: Steuerung Netzwerke

| Netzwerkmanagement |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pflege von Adressen und Themen zu Stakeholder ▪ Anstoßen von Diskussionen, blinde Flecken benennen ▪ Strukturierung und Ordnung der Netzwerkstruktur und der Prozesse ▪ Fach- und Wissensdefizite benennen und bearbeiten ▪ Notwendige Prozesse dokumentieren |
| Kooperationsmanagement |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verankerung der Prozesse bei den Kooperationspartnern ▪ Einfordern der Prozesseinhaltung (Dokumentation der Gesprächs- und Prozessverläufe, Entscheidungen, Strategien etc.) |
| Projektmanagement |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mithilfe bei der Projektplanung <ul style="list-style-type: none"> ○ Erarbeitung der Problemdefinition ○ Erarbeitung von Lösungen ○ Erarbeitung des Projektplans ▪ Projektcontrolling |
| Beziehungsmanagement |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Adressierung der verschiedenen Handlungsorientierung der verschiedenen Stakeholder ▪ Dokumentieren der „Sprachen“ der verschiedenen Gesellschaftsbereiche ▪ Verbesserung der Anschlussfähigkeit von Kommunikation und Interaktion der Stakeholder im Netzwerk |

Quellen: Landeshauptstadt München - Sozialreferat, 2012a, 2012b

Anhang C: Checkliste für IKZ-Projekte

Bei der Anbahnung von IKZ-Projekten, bei der Entscheidungsfindung sowie bei der Umsetzung von neuen IKZ-Projekten gilt es diverse Punkte zu beachten. Im Folgenden findet sich eine Checkliste in Form eines Fragekatalogs, in welcher Themenbereiche aufgeführt werden, die im Anbahnungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozess von Kooperationsprojekten zwischen Gemeinden beachtet werden müssen. Er soll den Gemeinden, Regionen und dem Land Anhaltspunkte liefern, welche Themen und Fragen in IKZ-Projekte zu bedenken sind und welche Entscheidungen getroffen werden müssen. Dieser Fragekatalog ist bewusst generell gehalten, damit er auf verschiedenen Regionen und Aufgaben angewendet werden kann – auch über die in diesem Bericht untersuchten Modellregionen und Aufgabenbereiche hinaus.

Tabelle 11: Checkliste für IKZ-Projekte

| Nr. | Themen | Fragen |
|-----|------------------------------|---|
| A | Ziel | Welche Ziele sollen mit der Kooperation erreicht werden? |
| B | Bisherige Zusammenarbeit | Wie sieht die bisherige Zusammenarbeit aus, wie funktioniert sie? |
| C | Projektorganisation | Wie sieht die Projektorganisation aus? Wer übernimmt die Koordination? |
| D | Rahmenbedingungen | Welche Rahmenbedingungen gilt es zu beachten (Gesetze, Verträge etc.)? |
| E | Aufgaben | Welche Aufgabenbereiche und Teilbereiche sind Bestandteil der IKZ? In welcher Art und Weise sollen die Aufgaben erfüllt werden? |
| F | Partner/Perimeter | Mit welchen Partnergemeinden soll zusammengearbeitet werden? |
| G | Organisationsform/Rechtsform | Welche Organisationsform/Rechtsform wird für die IKZ gewählt? |
| H | Finanzen | Mit welchen Projektkosten ist zu rechnen? Welche finanziellen Regelungen sind zu treffen? |
| I | Fördermittel | Können Fördermittel für die Kooperation beantragt werden? |
| J | Mitsprachemöglichkeiten | Wer hat welche Mitspracherechte? Wie werden die Interessen der Minderheiten geschützt? |
| K | Infrastruktur/Ausrüstung | Welche Ausrüstung und Infrastruktur wird benötigt? |
| L | Personelle Ressourcen | Welche personellen Ressourcen werden durch die IKZ frei oder gebunden? |
| M | Zeitplan | Wie sieht der Zeitplan aus? |
| N | Change Management | Welche Change Management Massnahmen sind zu ergreifen? |
| O | Modellvarianten | Wie sehen mögliche Modellvarianten aus? |
| P | Gütekriterien | Wie fällt die Beurteilung dieser Modellvarianten anhand der Gütekriterien (vgl. Kapitel 1.4) aus? |
| Q | Entscheid | Für welches Modell fällt der Entscheid aus? |
| R | Umsetzung | Wie kann die IKZ umgesetzt werden? |



**School of
Management and Law**

IVM Institut für Verwaltungs-Management
Bahnhofplatz 12
Postfach
CH - 8401 Winterthur

www.zhaw.ch/ivm