

INTERKOMMUNALE ZUSAMMENARBEIT

IM BEREICH FINANZEN: AKZEPTANZ

DER ZUSAMMENARBEITSFORMEN

Masterarbeit

22. Juli 2022

Martin Walser

Matrikelnummer: 21-188-982

Hauptreferent: Dr. Achim Lang

Korreferent: Prof. Dr. Reto Steiner

Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW)

School of Management and Law

Wahrheitserklärung

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig, ohne Mithilfe Dritter und nur unter Benützung der angegebenen Quellen verfasst habe und dass ich ohne schriftliche Zustimmung der Studiengangleitung keine Kopien dieser Arbeit an Dritte aushändigen werde.

Ich nehme zur Kenntnis, dass die Arbeit von der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) mittels einer Plagiatserkennungssoftware überprüft werden kann. Ich bin damit einverstanden, dass zu diesem Zweck die Arbeit mit meinem Namen in eine geschützte und nur für die Hochschule zugängliche Datenbank ins Ausland übertragen wird und dort verbleibt.

Weiter nehme ich zur Kenntnis, dass gemäss § 16 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit § 22 Abs. 2 FaHG die ausschliesslichen Verwendungsbefugnisse dieser Arbeit bei der ZHAW liegen. Das Recht auf Nennung der Urheberschaft bleibt davon unberührt.

Vorname Name und Unterschrift

Martin Walser

Vorwort

Während meinem Masterlehrgang stiessen wir auf verschiedene Herausforderungen, welche die öffentliche Verwaltung heute und in Zukunft zu bewältigen hat. Daraus entwickelte sich bei mir die Frage, wie sich kleine Gemeinden diesen Herausforderungen stellen können. Eine Möglichkeit wäre die Intensivierung der Zusammenarbeit, welche mit der im Kanton Appenzell Ausserrhoden aktuell geführten Fusionsdiskussion vermehrt in den Fokus rücken könnte. Zudem zeigt sich im Alltag, dass die Gemeinden auf einen gegenseitigen Austausch unter ihnen oder mit dem Kanton angewiesen sind, um komplexe Themen zu bewältigen. Aufgrund meiner Tätigkeit im Amt für Finanzen bei der kantonalen Verwaltung von Appenzell Ausserrhoden entwickelte sich deshalb das Interesse herauszufinden, weshalb unsere eher kleinen Gemeinden im Bereich der Finanzverwaltungen nicht enger zusammenarbeiten. Mit meiner Arbeit möchte ich aber auch den Gemeinden einen Denkanstoss zur vermehrten Zusammenarbeit der Finanzverwaltungen liefern. Ob dieser erfolgt, ist jedoch schwer abzuschätzen. Für mich ist aufgrund der Literaturrecherche und den geführten Interviews aber absehbar, dass es in Zukunft zur verstärkten Zusammenarbeit auch zwischen den Appenzell Ausserrhoder Gemeinden kommen wird, um die zukünftigen Herausforderungen meistern zu können. Gemeinden, bei denen demnächst Pensionierungen anstehen, sollten sich überlegen, ob sie diese zum Anlass nehmen, eine intensivere Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden zu prüfen. Es war nicht einfach, entsprechende Interviewpartner für die Befragung zu den einzelnen Zusammenarbeitsformen zu finden. Deshalb bedanke ich mich an dieser Stelle bei ihnen herzlich für die offenen und bereichernden Gespräche und ihre dafür aufgewendete Zeit. Zudem bedanke ich mich bei allen Umfrageteilnehmenden, die einen wertvollen Beitrag an meine Arbeit leisteten. Ein weiterer Dank geht an Andreas Frefel und Moni Preisig für das kritische Gegenlesen meiner Arbeit. Ebenfalls bedanke ich mich bei Dr. Achim Lang für die hilfsbereite Betreuung und wertvolle Unterstützung bei der Erarbeitung meiner Masterarbeit. Ein grosser Dank geht an meine Frau, die mir den Rücken freihielt und mit grossem Verständnis meine Abwesenheiten ertrug. Weiter danke ich meinem Arbeitgeber, allen voran meinem Vorgesetzten, für die Möglichkeit zur Absolvierung dieses Studiengangs.

Management Summary

Die Aufgaben in den öffentlichen Verwaltungen werden immer vielfältiger und komplexer, gleichzeitig nimmt aber auch der Spardruck stetig zu. Zudem können in kleineren Gemeinden die Stellvertretungen aufgrund von finanziellen und personellen Ressourcen nicht mehr ausreichend gewährleistet werden. Ausserdem stellt auch der Fachkräftemangel, welcher sich durch die bevorstehenden Pensionierungen der Mitarbeitenden der Babyboomer-Generation verstärken wird, bei der öffentlichen Verwaltung eine grosse Herausforderung dar. Der Bedarf an Fachkräften und finanziellen Mitteln wird durch die voranschreitende Digitalisierung verstärkt. Um diesen Herausforderungen meistern zu können, bietet sich eine engere Zusammenarbeit der Gemeinden an. Das Gemeindemonitoring von 2017 zeigte jedoch auf, dass beispielsweise die Eigenerbringung im Bereich der Gemeindeverwaltung (Einwohnerdienste, Finanzverwaltung) schweizweit bei über 90% liegt.

Da auch die Ausserrhoder Gemeinden vor den erwähnten Herausforderungen stehen, jede Gemeinde aber noch eine eigene Finanzverwaltung führt, wird in dieser Arbeit am Beispiel der Ausserrhoder Gemeinden untersucht, ob eine grössere interkommunale Zusammenarbeit im Bereich der Finanzverwaltung vorstellbar ist. Ebenfalls wird aufgezeigt, welche Modelle der Zusammenarbeit bestehen und welche Form von den Appenzell Ausserrhoder Gemeinden für eine mögliche Zusammenarbeit präferiert wird.

Basierend auf einer Literaturrecherche werden die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit, die Chancen und Risiken einer interkommunalen Zusammenarbeit sowie die Herausforderungen der Gemeinden aufgezeigt. Zusätzlich werden bestehende Zusammenarbeitsformen im deutschsprachigen Raum beschrieben und die angeblichen Gründe, welche zu einer Zusammenarbeit führten, analysiert. Die gewonnenen Erkenntnisse werden durch Interviews mit Vertretern, welche mit unterschiedlichen Formen der Aufgabenerfüllung im Bereich der Finanzverwaltung und Steuern arbeiten, erhoben. Um die Akzeptanz zur Zusammenarbeit bei den Appenzell Ausserrhoder Gemeinden zu erforschen, sind aus der Literaturrecherche und den Interviews Kriterien gebildet worden. Dazu wurden die Finanzverwalter/-innen, Gemeindeschreiber/-innen und die Ge-

meindepräsidenten/-innen mittels eines Online-Fragebogens befragt. Ebenfalls wurden die erwähnten Gruppen gebeten, sich zu möglichen Formen der Zusammenarbeit im Bereich der Finanzverwaltung zu äussern.

Für die detaillierte Datenanalyse wurden die Ergebnisse nach Gemeindegrösse und nach Funktion unterteilt. Die Ergebnisse der Kriterien zur Akzeptanz einer Zusammenarbeit nach Gemeindegrösse zeigen, dass die grossen Gemeinden einer Zusammenarbeit positiv gegenüberstehen, die kleinen Gemeinden allerdings eine ablehnende Haltung gegenüber einer Zusammenarbeit zeigen. Dieses Bild wird bei der Wahl der Form der Zusammenarbeit bestätigt, indem sich die kleinen Gemeinden für die Eigenerbringung aussprechen und die grossen Gemeinden ein Sitzgemeindemodell präferieren. Zu beachten ist hier jedoch, dass sich nahezu sämtliche Vertreter der grossen Gemeinden beim Sitzgemeindemodell auch in der Rolle des Dienstleistungserbringers sehen. Somit ist der Zusammenarbeitsgedanke sehr einseitig: bei einer Zusammenarbeit mit dem Sitzgemeindemodell würden die Finanzverwaltungen der grossen Gemeinden bestehen bleiben, während die zusammenarbeitswilligen kleinen Gemeinden lediglich die Möglichkeit hätten, sich einer grossen Gemeinde anzuschliessen.

Die Ergebnisse der Kriterien nach Funktion lassen erkennen, dass die Gemeindeschreiber/-innen einer Zusammenarbeit – im Gegensatz zu den Gemeindepräsidenten/-innen sowie Finanzverwalter/-innen, welche eine Zusammenarbeit sich eher vorstellen können – sehr kritisch gegenüberstehen. Diese Haltung wird bei der Wahl der Form einer Zusammenarbeit bestätigt. Die Gemeindeschreiber/-innen bevorzugen die Eigenerbringung. Die Gemeindepräsidenten/-innen sprechen sich sowohl für das Sitzgemeindemodell als auch für den Gemeindeverband aus. Dabei ist festzustellen, dass sich die Gemeindepräsidenten/-innen der kleinen Gemeinden die Zusammenarbeit eher in einem Gemeindeverband anstelle des Sitzgemeindemodells vorstellen können. Bei den Finanzverwaltern/-innen wird die Eigenerbringung gegenüber dem Sitzgemeindemodell nur unwesentlich bevorzugt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Gemeinden, sollte es zu einer Zusammenarbeit im Bereich der Gemeindeverwaltung kommen, sich einerseits Gedanken machen sollten, in welcher Form diese erfolgen soll und andererseits, ob neben der Finanz-

V

verwaltung weitere Dienste (Bsp.: Einwohnerkontrolle oder Personaladministration) in die Überlegungen einbezogen werden sollen. Dabei sind die Interessen aller Beteiligten abzuwägen, um eine optimale Form der Zusammenarbeit zu finden.

Inhaltsverzeichnis

Wahrheitserklärung	II
Vorwort.....	III
Management Summary.....	IV
Abbildungsverzeichnis	XII
Tabellenverzeichnis.....	XIV
Abkürzungsverzeichnis	XV
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage.....	2
1.2 Begriffsdefinitionen.....	3
1.2.1 Interkommunale Zusammenarbeit.....	3
1.2.2 Finanzverwaltung	3
1.2.3 Economies of Scale	4
1.2.4 Public Management.....	4
1.3 Ziel und Abgrenzung	4
1.4 Forschungsfrage	5
1.5 Methodisches Vorgehen	5
1.6 Inhaltsübersicht.....	6
2 Formen der Zusammenarbeit.....	7
2.1 Überblick der Formen der IKZ.....	7
VII	

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

2.2 Juristische Personen des öffentlichen Rechts	8
2.2.1 Gemeindeverband (Körperschaft)	8
2.2.2 Anstalt.....	9
2.3 Juristische Person des privaten Rechts	10
2.3.1 Verein	10
2.3.2 Aktiengesellschaft	11
2.4 Vertragslösungen	12
2.4.1 Sitzgemeindemodell	12
2.4.2 Gemeinsame Aufgabenerfüllung im engeren Sinn (i.e.S.).....	13
2.5 Verbreitete Zusammenarbeitsformen	13
2.5.1 Eigenerbringung	13
2.5.2 Interkommunale Zusammenarbeit.....	15
2.5.3 Zusammenarbeit mit privaten Anbietern.....	16
2.5.4 Überblick Aufgabenerledigung	17
2.6 Gesetzliche Grundlagen.....	18
2.7 Chancen und Risiken der IKZ	19
2.8 Herausforderungen der Gemeinden.....	20
2.9 Zusammenfassung	21
3 Interkommunale Zusammenarbeit im deutschsprachigen Raum.....	22
3.1 IKZ in Deutschland	22

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

3.2 IKZ in Vorarlberg.....	23
3.3 IKZ in Südtirol	26
3.4 Zusammenfassung IKZ im deutschsprachigen Raum	27
4 Best-Practice-Beispiele – Zusammenarbeitsmodelle – Schweiz und Vorarlberg	28
4.1 Methodik.....	28
4.2 Sitzgemeindemodell – Gemeinde Endingen und Lengnau.....	30
4.3 Zusammenarbeit als Verwaltungsgemeinschaft – Verein Regio Vorderland- Feldkirch.....	32
4.4 Zusammenarbeit mit privatem Anbieter – Gemeinde Villnachern	35
4.5 Aufgabenübernahme durch die Kantonale Verwaltung	37
4.6 Zusammenfassung / Rückblick Interviews.....	39
4.7 Hypothesen	40
5 Online-Umfrage Appenzell Ausserrhoder Gemeinden	41
5.1 Methodik.....	41
5.1.1 Gütekriterien zur Beurteilung der Akzeptanz.....	41
5.1.2 Vorgehen	44
5.1.3 Auswahl der Befragten	45
5.1.4 Fragebogen	46
5.2 Resultate	46
5.2.1 Resultate Dimension Befähiger	47
5.2.2 Resultate Dimension Ergebnisse	52

5.2.3 Ergebnisse zu den Modellen.....	58
5.3 Diskussion der Resultate	61
5.3.1 Kriterien Befähiger	62
5.3.2 Kriterien Ergebnisse	64
5.3.3 Modelle.....	67
5.3.4 Prüfung der Hypothese	69
5.4 Zusammenfassung	69
6 Schlussfolgerungen.....	70
6.1 Zusammenfassung der Ergebnisse und Erkenntnisse.....	70
6.2 Beantwortung der Leitfragen.....	73
6.2.1 Bestehende Zusammenarbeitsformen.....	74
6.2.2 Umsetzungsakzeptanz eines Zusammenarbeitsmodells	74
6.2.3 Zielerreichung.....	76
6.3 Handlungsempfehlungen.....	76
6.4 Limitationen der Arbeit	78
6.5 Ausblick.....	79
7 Literaturverzeichnis	81
8 Anhang	87
8.1 Auswertung Aufgabengebiete Finanzverwaltungsangestellte.....	87
8.2 Ergänzungen zu Formen der Zusammenarbeit.....	89

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

8.3 Ergänzungen zur IKZ im deutschsprachigen Raum.....	91
8.4 Resultate	96

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Modelle der Aufgabenerfüllung (Steiner, 2016, S. 899).....	7
Abbildung 2: Eigenerbringung von Gemeindeaufgaben (Steiner, et al., 2021, S. 119).....	14
Abbildung 3: Erbringung der Aufgaben durch die Gemeinden in Eigenerstellung nach Gemeindegrösse (Steiner, et al., 2021, S. 128).....	15
Abbildung 4: Auszug Anteil der Gemeinden mit interkommunaler Zusammenarbeit nach Zusammenarbeitstyp (Steiner, et al., 2021, S. 122).....	15
Abbildung 5: Entwicklung der Zusammenarbeit mit privaten Anbietern nach Gemeindegrösse (Steiner, et al., 2021, S. 126).....	17
Abbildung 6: Aufgabenbereich nach Aufgabenerledigungsform (Eigene Darstellung auf Basis (Gemeindemonitoring der Schweizer Gemeinden, 2017).....	17
Abbildung 7: Anteil Teilnehmer nach Gemeindegrösse.....	45
Abbildung 8: Spezialisierung/Professionalität (n=35).....	47
Abbildung 9: Antworten zu Spezialisierung/Professionalität.....	48
Abbildung 10: Stellvertretung/Anpassungsfähigkeit (n=35).....	48
Abbildung 11: Antworten zu Stellvertretung/Anpassungsfähigkeit.....	49
Abbildung 12: Koordination/Führbarkeit (n=35).....	50
Abbildung 13: Antworten zu Koordination/Führbarkeit.....	51
Abbildung 14: Politische Steuerbarkeit (n=35).....	51
Abbildung 15: Antworten zu politischer Steuerbarkeit.....	52
Abbildung 16: Innovationsfähigkeit/Digitalisierung (n=35).....	53
Abbildung 17: Antworten zu Innovationsfähigkeit/Digitalisierung.....	54
Abbildung 18: Effizienzpotentiale nach Gemeindegrösse (n=35).....	54
Abbildung 19: Effizienzpotentiale nach Funktionen (n=35).....	55
Abbildung 20: Antworten zu Effizienzpotential.....	56
Abbildung 21: Qualität der Leistung nach Gemeinden und Funktionen (n=35).....	56
Abbildung 22: Antworten zu Qualität der Leistung.....	57
Abbildung 23: Bürgernähe nach Gemeindegrösse und Funktionen (n=35).....	57
Abbildung 24: Antworten zu Bürgernähe.....	58
Abbildung 25: Beurteilung Modelle zur Aufgabenerfüllung (n=35).....	59
Abbildung 26: Bevorzugte Aufgabenerfüllung (n=35).....	60
Abbildung 27: Antworten zur Modellwahl.....	60
Abbildung 28: Modellwahl nach Gemeindegrösse und Funktion (n=35).....	61
Abbildung 29: Zusammenfassung Kriterien Befähiger nach Gemeindegrösse (n=35).....	63
Abbildung 30: Zusammenfassung Kriterien Befähiger nach Funktion (n=35).....	64
Abbildung 31: Zusammenfassung Kriterien Ergebnisse nach Gemeindegrösse (n=35).....	65

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

<i>Abbildung 32: Zusammenfassung Kriterien Ergebnisse nach Funktionen (n=35)</i>	<i>67</i>
<i>Abbildung 33: Rolle beim Sitzgemeindemodell nach Gemeindegrösse und Funktion (n=35).....</i>	<i>71</i>
<i>Abbildung 34: Modellwahl nach Gemeindegrösse und Funktion (n=35).....</i>	<i>73</i>
<i>Abbildung 35: Anteil der Gemeinden mit interkommunaler Zusammenarbeit nach Zusammenarbeitstyp (Steiner, et al., 2021, S. 122).....</i>	<i>89</i>
<i>Abbildung 36: Anteil der Gemeinden, welche mit privaten Anbietern zusammenarbeiten (Steiner, et al., 2021, S. 125).....</i>	<i>90</i>
<i>Abbildung 37: Gegenüberstellung der öffentlich-rechtlichen Rechtsformen (Klassen, 2017, S. 69).....</i>	<i>91</i>
<i>Abbildung 38: Verbreitung der Rechtsformen nach Aufgabengebieten in Deutschland (Rosenfeld, et al., 2016, S. 12).....</i>	<i>92</i>
<i>Abbildung 39: Anzahl Kooperationen pro Bereich (Bussjäger, Hornsteiner, & Keuschnigg, 2016, S. 9).....</i>	<i>93</i>
<i>Abbildung 40: Anzahl der an den Kooperationen beteiligten Gemeinden (Bussjäger, Hornsteiner, & Keuschnigg, 2016, S. 9).....</i>	<i>93</i>
<i>Abbildung 41: Rechtsgrundlagen der interkommunalen Zusammenarbeit in Vorarlberg im Überblick (Bussjäger, Hornsteiner, & Keuschnigg, 2016, S. 7).....</i>	<i>94</i>
<i>Abbildung 42: Rechtsformen der Kooperation (Bussjäger, Hornsteiner, & Keuschnigg, 2016, S. 11).....</i>	<i>94</i>
<i>Abbildung 43: Sitzgemeinde - Kriterien "Ergebnisse" (n=35).....</i>	<i>96</i>
<i>Abbildung 44: Gemeindeverband - Kriterien "Ergebnisse" (n=35).....</i>	<i>97</i>
<i>Abbildung 45: Zusammenarbeit mit einem privaten Anbieter - Kriterien "Ergebnisse" (n=35).....</i>	<i>97</i>
<i>Abbildung 46: Aufgabenübernahme durch den Kanton - Kriterien "Ergebnisse" (n=35).....</i>	<i>98</i>
<i>Abbildung 47: Voraussetzungen/Massnahmen für die Förderung der Zusammenarbeit (n=35).....</i>	<i>98</i>
<i>Abbildung 48: weitere Zusammenarbeitsbereiche (n=35).....</i>	<i>99</i>
<i>Abbildung 49: Optimale Einwohnerzahl für eigene Finanzverwaltung (n=35).....</i>	<i>99</i>
<i>Abbildung 50: Zusammenarbeit ebnet Weg zur Gemeindefusion (n=35).....</i>	<i>100</i>
<i>Abbildung 51: Zusammenarbeit in einem zusammenhängenden Einzugsgebiet (n=35).....</i>	<i>101</i>

Tabellenverzeichnis

<i>Table 1: Gütekriterien zur Beurteilung der Akzeptanz von IKZ nach (Steiner, Kaiser, & Lang, 2019, S. 12); (Derungs & Fetz, 2020, S. 112-113).....</i>	<i>42</i>
<i>Table 2: Entwicklung Anzahl Gemeinden ab 2013 (eigene Darstellung in Anlehnung (Steiner, et al., 2021, S. 4) (Schweizerische Eidgenossenschaft - Bundesamt für Statistik, 2021).....</i>	<i>80</i>
<i>Table 3: Finanzverwaltungsangestellte nach Aufgabengebieten Region Hinterland (Stand 01.04.22).....</i>	<i>87</i>
<i>Table 4: Finanzverwaltungsangestellte nach Aufgabengebieten Region Mittelland (Stand 1.4.22).....</i>	<i>88</i>
<i>Table 5: Finanzverwaltungsangestellte nach Aufgabengebieten Region Vorderland (Stand 1.4.22).....</i>	<i>88</i>
<i>Table 6: Überblick Kooperationen Finanzverwaltungen Vorarlberg (Eigene Darstellung, Einwohnerzahlen Stand 30.09.21) (Vorarlberg - Landesstelle für Statistik, 2021).....</i>	<i>95</i>

Abkürzungsverzeichnis

Abk.	Abkürzung
AG	Aktiengesellschaft
AR	Appenzell Ausserrhoden
bGS	bereinigte Gesetzessammlung
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IKV	Interkommunale Kooperationsvorhaben
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit

1 Einleitung

Die Schweiz als föderalistischer Staat hat die Macht auf Bund, Kantone und Gemeinden aufgeteilt. Somit hat jede Ebene ihre eigene Aufgabe. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips (Aufteilung der Kompetenzen auf Bund, Kantone und Gemeinden) dürfen Aufgaben erst von der oberen politischen Instanz übernommen werden, wenn die Aufgabe von den unteren Stufen nicht erledigt werden kann (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2022). Dies zwingt kleinere Kantone und Gemeinden zur Zusammenarbeit auf der entsprechenden politischen Ebene, damit die Aufgaben erfüllt werden können.

Aus dem Gemeindemonitoring 2017 geht hervor, dass in vielen Bereichen auf Stufe Gemeinde bereits intensiv zusammengearbeitet wird. Mit ein Grund für die hohe Kollaboration sind **infrastrukturintensive Ausgaben** – zum Beispiel im Bereich des Schulwesens oder der medizinischen Versorgung –, die sich eine kleine Gemeinde kaum leisten kann oder der administrative Aufwand aufgrund der geringen Anzahl der Leistungsbezüger nicht angemessen ist. Deshalb werden die Leistungen auf ein **grösseres Einzugsgebiet** ausgeweitet, damit die Leistungserbringung wirtschaftlicher wird. Ein weiterer Grund zur Kooperation ist das Erfüllen von übergeordneten Vorgaben, ohne die eine entsprechende Unterstützungsleistung nicht gewährt wird. Dies ist am Beispiel der Feuerwehr zu beobachten, an welche die kantonalen Gebäudeversicherungsanstalten nur noch dann **Subventionen** an neue Tanklöschfahrzeuge leisten, wenn die Feuerwehren zusammenarbeiten, um gewisse **Qualitätsstandards** zu erfüllen (Steiner, 2016, S. 911). Es fällt jedoch auf, dass die Eigenerbringung im Bereich Gemeindeverwaltung (Einwohnerdienste, Finanzverwaltung) bei über 90% liegt (Steiner, et al., 2021). Die Aufgaben in den öffentlichen Verwaltungen werden immer **vielfältiger** und **komplexer**, gleichzeitig nimmt der **Spardruck** stetig zu. Ein zielorientierter Ressourceneinsatz und eine **effiziente Erledigung** der Arbeiten werden immer wichtiger (Thom & Ritz, 2017). Zudem können in kleineren Gemeinden **Stellvertretungen** aufgrund der dünnen Personaldecke nicht ausreichend gewährleistet werden. Zusätzlich wird es in den nächsten Jahren aufgrund der bevorstehenden **Pensionierungen** der Babyboomer-Generation zu einem Fachkräftemangel kommen (Oberli & Trinkler, 2018, November 30). Deshalb ist

es sehr erstaunlich, dass die interkommunale Zusammenarbeit in erwähnten Bereichen, wie zum Beispiel der Finanzverwaltung, nicht intensiviert wird.

1.1 Ausgangslage

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden umfasst 20 Gemeinden. In der aktuell gültigen Kantonsverfassung sind die 20 Gemeinden namentlich erwähnt (Art. 2 Kantonsverfassung AR). Mit der Totalrevision der Kantonsverfassung, welche voraussichtlich 2023 vor das Stimmvolk kommt, sollen die Gemeindefürnamen gestrichen werden. Somit wäre eine Fusion zwischen zwei oder mehreren Gemeinden möglich. Im März 2018 wurde die Initiative „Starke Ausserrhoder Gemeinden“ eingereicht und ein Jahr später der Regierungsrat durch den Kantonsrat mit der Erarbeitung eines Gegenvorschlages beauftragt. Im August 2021 wurden drei Varianten präsentiert, wobei der Regierungsrat die radikalste Variante – die Reduktion von aktuell 20 auf neu 4 Gemeinden – bevorzugt. Anfangs Januar 2022 präsentierte ein überparteiliches Komitee die Initiative für „Selbstbestimmte Gemeinden“, welche „Zwangshochzeiten“ ablehnt. Mitte Januar 2022 schaltete sich nun auch die Ausserrhoder Gemeindepräsidentenkonferenz in die Diskussion ein, welche Fusionen nicht per se ablehnt, aber der Meinung ist, dass Fusionen von den Gemeinden angestossen (Appenzeller Tagblatt vom 7. und 15. Januar 2022) und nicht vom Kanton aufgezwungen werden sollten. Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 21. Februar 2022 entschieden, dass neben dem Gegenvorschlag der Regierung (4 Gemeinden) auch der Eventualantrag (eine Vorlage für eine Fusion von unten und eine Vorlage für Fusion von oben) in die Volksdiskussion aufgenommen werden soll (Appenzeller Tagblatt vom 22. Februar 2022). Aufgrund der erwähnten Widerstände und des hohen Klärungsbedarfes wird es noch einige Jahre dauern, bis allenfalls erste Gemeindefusionen umgesetzt werden. Somit bleibt der aktuelle Zustand bestehen, dass in den Gemeinden eine Person für mehrere Aufgabengebiete zuständig ist bzw. jede Gemeinde Teile der Kernverwaltung (Finanzverwaltung / Einwohnerkontrolle) weiterhin selbst erledigt, obschon eine interkommunale Zusammenarbeit auch im Bereich der Kernverwaltung prüfenswert wäre. Weshalb die interkommunale Zusammenarbeit zwischen Gemeinden in der Schweiz in der Kernverwaltung nur in sehr geringem Ausmass zur Anwendung kommt, lässt sich allenfalls damit erklären, dass die Kernverwaltung

zur Grundvoraussetzung einer selbständigen Gemeinde gehört (Steiner, et al., 2021, S. 118), weitere Erklärungsversuche fehlen jedoch.

1.2 Begriffsdefinitionen

1.2.1 Interkommunale Zusammenarbeit

Werden die Wörter aus dem Begriff „Interkommunale Zusammenarbeit“ einzeln betrachtet, so bedeutet interkommunal, dass die erfüllte Aufgabe einer anderen Gemeinde dient bzw. über die Gemeindegrenze hinaus gehandelt wird. Zusammenarbeit bedeutet in diesem Zusammenhang die gemeinsame Erfüllung einer Aufgabe (Biwald, Szczepanska, & Hochholdinger, 2004, S. 13).

Steiner (2016, S. 898) fasst die interkommunale Zusammenarbeit wie folgt zusammen: „die Erfüllung einer öffentlichen Gemeindeaufgabe durch eine einzelne Gemeinde, gemeinsam durch mehrere Gemeinden oder durch eine juristische Person, wobei die Aufgabenerfüllung mindestens zwei Gemeinden gleichzeitig dient und sich die beteiligten Gemeinden direkt („leistend“) oder indirekt („ordnend“) daran beteiligen“.

1.2.2 Finanzverwaltung

Die Finanzverwaltung einer Gemeinde übernimmt eine zentrale Rolle in der Gemeindeverwaltung. Zum einen bildet sie sämtliche Geschäftsfälle finanziell ab. Zu andern berät und unterstützt sie die Exekutive in finanziellen Fragen. Zudem ist sie Ansprechpartnerin sämtlicher Verwaltungsstellen, wenn es sich um Finanzangelegenheiten handelt. Die Finanzverwaltung ist vergleichbar mit der Finanzabteilung eines privaten Unternehmens. Die Hauptaufgaben einer Finanzverwaltung bestehen aus:

- Rechnungsführung und Erstellung der Jahresrechnung
- Erstellung des Budgets und der Finanzplanung (Mehrjahresplanung)
- Führung der Kreditoren- und Debitorenbuchhaltung
- Mittelbewirtschaftung (Cash-Management)
- Führung der Lohnbuchhaltung und der Abrechnung mit der Sozialversicherung
- Mögliche Sonderaufgaben:

- Versicherungswesen
- Liegenschaftenverwaltung
- Elektra- Wasser-, Abwasser- und Kehrrechtgrundgebührenfakturierung und ev. Führung der Spezialbuchhaltung in diesen Bereichen

Für die ordnungsgemässe Aufgabenerfüllung braucht es besonderes Fachwissen. In vielen kleineren Gemeinden (vgl. „8.1 Auswertung Aufgabengebiete Finanzverwaltungsangestellte“ S. 87) werden die Finanzverantwortlichen mit vielen zusätzlichen Aufgaben betraut. Dies führt zu einer Verzettelung der Kräfte und führt ausserdem dazu, dass die verantwortlichen Personen Arbeiten zu erfüllen haben, die ebenso gut von weniger qualifizierten Arbeitskräften erledigt werden können (Kanton Aargau Departement des Innern, 1999, S. 1)

1.2.3 Economies of Scale

Von Economies of Scale bzw. Skalenerträgen spricht man gemäss Lang et al. (2021, S. 14), „wenn tiefere Kosten durch **Effizienzgewinne** erzielt werden können, die durch die Bereitstellung grösserer Mengen entstehen“. Beispielsweise, wenn mit derselben Buchhaltungssoftware mehrere Buchhaltungen (grössere Menge) geführt werden können.

1.2.4 Public Management

Als Public Management wird die zielorientierte Leistung und Gestaltung öffentlicher Organisationen sowie deren interne und externe Prozesse unter Berücksichtigung der politischen-rechtlichen Legitimation und einer effektiven wie effizienten Aufgabenerfüllung durch nachhaltigen Ressourceneinsatz verstanden (Ritz & Thom, 2019, S. 15).

1.3 Ziel und Abgrenzung

Ziel der Arbeit ist es herauszufinden, weshalb interkommunale Zusammenarbeit im Bereich **Finanzverwaltung** (Teil der Kernverwaltung) bei kleineren Gemeinden keine grössere Verbreitung findet. Zusätzlich soll geklärt werden, ob eine interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Finanzen bei den Appenzell Ausserrhoder Gemeinden vor-

stellbar ist und welche Form der Zusammenarbeit präferiert wird. In dieser Arbeit wird kein Vergleich angestellt, ob die interkommunale Zusammenarbeit einer Fusion vorzuziehen ist oder nicht, da dies den Rahmen dieser Arbeit überschreiten würde und die Umfrageergebnisse bei den Gemeinden vermutlich nicht mehr ganz wertneutral erfolgt wären.

1.4 Forschungsfrage

Wie bereits eingangs erwähnt besteht nur bei einer kleinen Anzahl der Schweizer Gemeinden eine interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Finanzen. Es soll in dieser Arbeit deshalb folgender Frage nachgegangen werden: Welche Zusammenarbeitsformen im Bereich Finanzen existieren bereits und wie hoch ist die Akzeptanz einer Umsetzung einer dieser Formen bei den Appenzell Ausserrhoder Gemeinden?

1.5 Methodisches Vorgehen

Methodisch wird in dieser Arbeit wie folgt vorgegangen: Zuerst werden die **Formen** der Zusammenarbeit, die **Chancen und Risiken** einer IKZ sowie die **Herausforderungen** der Gemeinden anhand bestehender Literatur aufgearbeitet. Des Weiteren werden die verbreiteten Zusammenarbeitsformen in der Schweiz analysiert. Anschliessend wird die interkommunale Zusammenarbeit im deutschsprachigen Raum untersucht. Dabei interessieren vor allem die **Gründe**, welche zur Zusammenarbeit führen und in welcher Form diese erfolgt. Die erarbeiteten **Erkenntnisse** aus der Literatur sowie aus der IKZ im deutschsprachigen Raum bilden die Basis für die teilstrukturierten Interviews. Diese fanden anfangs April 2022 mit Vertretern der bestehenden Zusammenarbeitsformen (Best-Practice-Beispiele) statt. Die Interviews wurden anschliessend paraphrasiert und zusammengefasst. Aufbauend auf den Erkenntnissen aus den Interviews sowie der bestehenden Literatur, wurden Gütekriterien für die Beurteilung der Akzeptanz definiert. Diese bilden die Basis für die Online-Befragung, welche Ende Mai 2022 abgeschlossen wurde. Anschliessend an die Datenanalyse der Befragung werden in der Schlussfolgerung die Ergebnisse zusammengefasst, die Beantwortung der Fragestellung vorgenommen sowie allfällige Handlungsempfehlungen abgegeben.

1.6 Inhaltsübersicht

Die vorliegende Arbeit ist wie folgt aufgebaut: In Kapitel 2 werden mögliche Formen der Zusammenarbeit erläutert und deren rechtliche Einordnung behandelt. Des Weiteren werden die verbreiteten Zusammenarbeitsformen in der Schweiz analysiert sowie auf mögliche Chancen und Risiken einer interkommunalen Zusammenarbeit und die Herausforderungen der Gemeinden eingegangen.

Kapitel 3 widmet sich der IKZ im deutschsprachigen Raum. Der Fokus liegt auf der Zusammenarbeit im Bereich der Finanzen und allfällig artverwandten Bereichen.

Basierend auf den vorangegangenen Kapiteln werden in Kapitel 4 die gewonnenen Erkenntnisse durch Interviews mit Experten verifiziert. Zusätzlich werden Informationen über **Erfahrungen** aus den einzelnen Zusammenarbeitsformen gesammelt.

Die gewonnen Erkenntnisse aus der Literatur und die erhaltenen Informationen aus den Interviews fliessen in die Online-Befragung ein. Die Resultate der Umfrage werden in Kapitel 5 dargestellt.

Abgeschlossen wird die Arbeit in Kapitel 6 mit den Schlussfolgerungen, die eine Zusammenfassung der Ergebnisse, die Beantwortung der Fragen sowie Handlungsempfehlungen beinhaltet.

2 Formen der Zusammenarbeit

Dieses Kapitel soll einen Überblick über die möglichen Zusammenarbeits- und Rechtsformen geben. Zudem soll aufgezeigt werden, welche Formen der Zusammenarbeit in der Schweiz verbreitet sind. Des Weiteren wird auf mögliche Chancen und Risiken einer IKZ eingegangen sowie Herausforderungen der Gemeinden dargelegt.

2.1 Überblick der Formen der IKZ

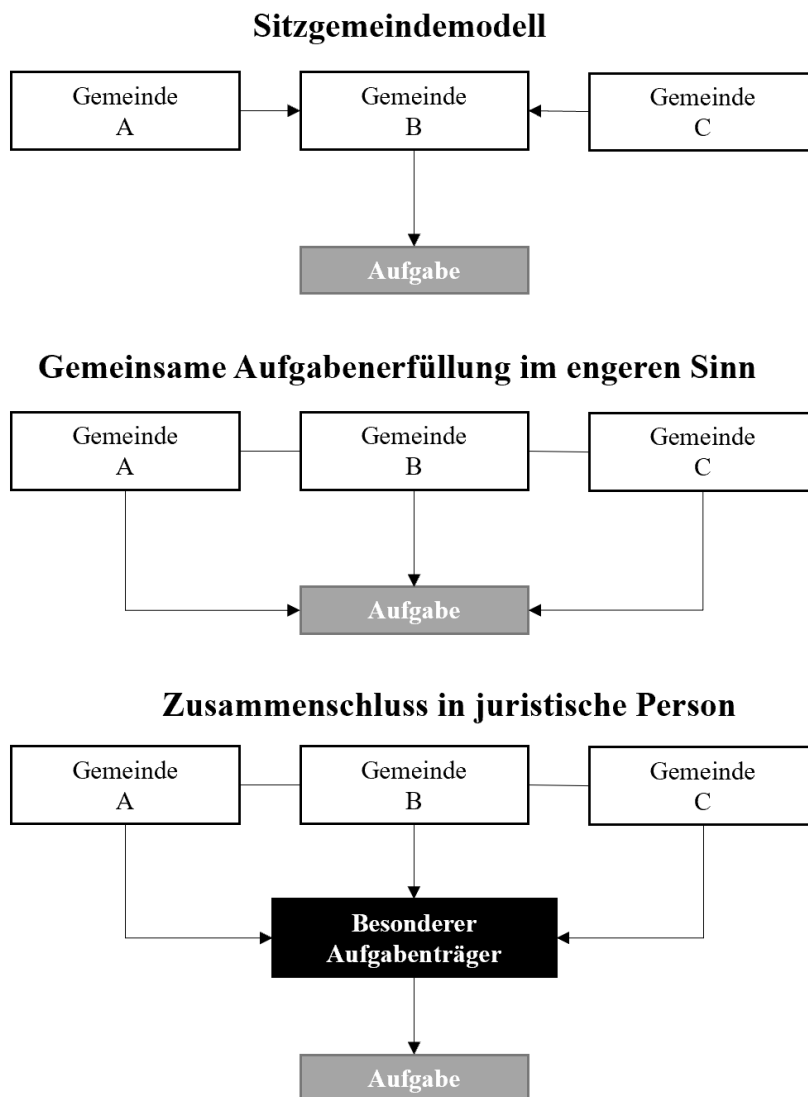


Abbildung 1: Modelle der Aufgabenerfüllung (Steiner, 2016, S. 899)

Die interkommunale Zusammenarbeit kann auf **drei** unterschiedlichen **Formen** basieren. Zum einen kann die Zusammenarbeit auf einer **vertraglichen Lösung** beruhen (ohne juristische Person). Diese beinhaltet das Sitzgemeindemodell oder das Modell der gemeinsamen Aufgabenerfüllung im engeren Sinne. Weitere Formen der Zusammenarbeit sind als **öffentlich-rechtliche juristische Person** oder **privatrechtliche juristische Person** möglich (Steiner, 2016, S. 899).

Wird die Aufgabenerfüllung an eine juristische Person übertragen, sind die Gemeinden im Gegensatz zu einer vertraglichen Lösung nur noch mittelbar beteiligt. Dieser geringen Einflussnahme kann durch die Einsitznahme eines Gemeindevertreters im entsprechenden Organ entgegengewirkt werden. Mit der Gründung einer juristischen Person entsteht ein eigenes Rechtssubjekt mit eigenem Willen, eigenen Rechten und Pflichten. Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind im kantonalen, teilweise im kommunalen Recht geregelt (Steiner, 2016, S. 901 u. 902).

Bei den juristischen Personen wird zwischen Körperschaften und Anstalten unterschieden (Steiner, 2016, S. 901). Im Gegensatz zur Körperschaft bestehen bei der Anstalt keine Personenverbindungen (Verbindungen von natürlichen oder juristischen Personen) sowie keine Mitglieder. Zusätzlich verfügt die Anstalt über ein anerkanntes Zweckvermögen. (Steiner, 2016, S. 902)

Nachfolgend werden einzelne Aufgabenträger, welche für diese Arbeit von Relevanz sind, erläutert. Dabei steht die Aufgabenerfüllung in einer dezentralen Zusammenarbeitsform im Vordergrund.

2.2 Juristische Personen des öffentlichen Rechts

2.2.1 Gemeindeverband (Körperschaft)

Der Gemeindeverband oder auch Zweckverband genannt ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft bzw. Vereinigung zur gemeinsamen Erfüllung bestimmter kommunaler Aufgaben. Dabei wird zwischen einem Einzweck- (Erfüllung einer einzigen Aufgabe) und einem Mehrzweckverband (Erfüllung mehrerer Aufgaben) unterschieden. Der Gemeindeverband kann sowohl hoheitliche als auch nicht hoheitliche Aufgaben erfüllen.

Er untersteht jedoch dem Verbands- und Gemeinderecht. (Stauffer von May, 2018, S. 45)

Die Körperschaft weist eine mitgliedschaftliche Struktur auf. Im Gegensatz zu privatrechtlichen Verbindungen, wo Privatpersonen oder juristische Personen Mitglieder sein können, dürfen beim Gemeindeverband die Mitglieder nur aus den Gemeinden bestehen, was gemäss Steiner (Steiner, 2016, S. 902) auch ein Nachteil sein kann. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden können gemäss Art. 31 Abs. 2 des Gemeindegesetzes (Kanton Appenzell Ausserrhoden, 1998) andere öffentlich-rechtliche Körperschaften (z.B. Kanton) oder Anstalten einem Zweckverband angehören, wenn sie zum Verbandszweck eine besondere Beziehung haben.

Nachteilig kann sich beispielsweise auch die demokratische Mitsprache auswirken, wenn diese zu Verzögerung oder Verhinderung von wichtigen Entscheidungen führt (Steiner, 2016, S. 902). Mit der Gründung eines Gemeindeverbandes werden die Mitglieder oft verpflichtet, die Leistungen bei diesem zu beziehen. Zudem können die Mitglieder über die Defizitdeckung zur Kasse gebeten werden (Steiner, 2016, S. 903). Wichtige Bestandteile der Statuten sind die Bestellung der Organe, welche mindestens aus Legislative (Bsp.: Delegiertenversammlung) und Exekutive (Bsp.: Vorstand, Geschäftsführung) bestehen müssen. Gemäss Steiner ist in vielen Fällen eine Kontrollbehörde vorgesehen (Steiner, 2016, S. 903). Dies ist im Kanton Appenzell Ausserrhoden gemäss Artikel 34 Abs. 1 lit. c) des Gemeindegesetzes (Kanton Appenzell Ausserrhoden, 1998) zwingend. Ebenfalls müssen die Mitgliedschaftsbedingungen als auch die Austrittsbedingungen festgelegt werden, wobei die finanziellen Regelungen einen wesentlichen Bestandteil bilden (Steiner, 2016, S. 903).

2.2.2 Anstalt

Eine öffentlich-rechtliche Anstalt ist gemäss Steiner (2016, S. 904) eine Verwaltungseinheit, die aus der Zentralverwaltung ausgegliedert ist, um eine bestimmte Verwaltungsaufgabe zu erfüllen (Bsp.: Sozialversicherungen Appenzell Ausserrhoden).

Die Anstalt besitzt im Unterschied zur Körperschaft (Bsp.: Gemeindeverband) keine Mitglieder und ist somit zweckbezogen (Stauffer von May, 2018, S. 48). Die Anstalt

wird durch das Muttergemeinwesen errichtet und die Rechtsgrundlagen liegen ausschliesslich im gemeindeeigenen Recht. Dabei ist mehr oder weniger Autonomie, dh. organisatorische Verselbständigung, möglich, je nachdem, wie weit die Anstalt mit eigenständigen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet ist (Steiner, 2016, S. 904).

Die selbständige Anstalt besitzt eine eigene Rechtspersönlichkeit mit den entsprechenden Rechten und Pflichten. Die Anstalt kann über eigenes Vermögen verfügen und für ihre Verbindlichkeiten haftbar gemacht werden, was aber eine subsidiäre Staatshaftung durch die Gemeinde nicht ausschliesst. Vorteile dieser Verselbstständigung sind die einfachere Möglichkeit zur Beteiligung an anderen Unternehmen, eine sachgerechte Eigenständigkeit sowie mehr Transparenz im Geschäftsverkehr (Steiner, 2016, S. 904). Nachteile können der organisatorische und finanzielle Aufwand sein sowie die Aufsichtspflicht der Gemeinde, da auch eine selbständige Anstalt immer Teil der Gemeinde bleibt und somit die Gemeinde haftbar bleibt (Steiner, 2016, S. 904). Mehrere Gemeinden können gemeinsam eine selbständige Anstalt gründen. Die Zusammenarbeit in Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt ist aufgrund des Koordinationsaufwandes aber eher schwierig (Steiner, 2016, S. 905).

In der Praxis ist die unselbständige Anstalt in Form des Sitzgemeindemodells, welche die Aufgaben für andere Gemeinden erfüllt (Steiner, 2016, S. 905), verbreitet.

2.3 Juristische Person des privaten Rechts

2.3.1 Verein

Gem. Art. 60ff ZGB ist der Verein eine Körperschaft, welche sich einer politischen, religiösen, wissenschaftlichen, künstlerischen, wohltätigen, geselligen oder nicht wirtschaftlichen Aufgabe widmet (Beispiel: Spitex, Wirtschafts- und Tourismusförderung). Der Verein kann aus natürlichen und juristischen Personen bestehen. Obligatorische Organe des Vereins sind die Mitgliederversammlung, welche das oberste Organ bildet und der Vorstand als eine Art „Exekutive“. Sofern die Statuten nichts anderes vorsehen, haftet für Verbindlichkeiten des Vereins nur das Vereinsvermögen. Das Gesetz sieht betreffend der Organisation des Vereins einen grossen Gestaltungsspielraum vor. Der

Verein eignet sich für flexible Lösungen. Vorteilhaft ist die Gründung eines Vereins, wenn kein hoheitliches Handeln erforderlich ist, nicht gewinnorientierte Tätigkeiten angestrebt werden oder flexible Aufnahmemöglichkeiten von Mitgliedern gewünscht sind (Steiner, 2016, S. 908). Als Nachteil aus Sicht der Stimmberechtigten ist die beschränkte Einflussnahme zu erwähnen. Diese zeigt sich darin, dass Entscheidungen des Vereins nur durch das oberste Organ (Vereinsversammlung) genehmigt werden können (Stauffer von May, 2018, S. 56). Nach Steiner (2016, S. 906) empfiehlt sich der Verein im Bereich der IKZ für Koordinationsaufgaben, die sich im Lauf der Zeit verändern können oder für vorbereitende Tätigkeiten. Steiner sieht den Verein als ideale Vorstufe für einen Gemeindeverband oder eine Stiftung.

2.3.2 Aktiengesellschaft

Die Aktiengesellschaft (AG) ist gemäss Obligationenrecht (OR) Art. 620 eine Gesellschaft mit eigener Firma, deren Kapital (Aktienkapital) in Teilsommen (Aktien) zerlegt ist. Die Aktionäre sind Kapitalgeber und haben je nach Höhe ihrer Aktienanteile mehr oder weniger Einfluss auf die AG. Zwingende Organe der AG sind die Generalversammlung, der Aktionär, der Verwaltungsrat und die Revisionsstelle. Im Gegensatz zum Verein eignet sich die Aktiengesellschaft vor allem für wirtschaftliche Aufgaben, die mit einer Gewinnorientierung verbunden sind. Somit ist die AG für Aufgaben, die nicht kostendeckend sind, nicht geeignet. Im öffentlichen Sektor kommt die Aktiengesellschaft häufig im Bereich der Energieversorgung oder des öffentlichen Verkehrs zum Einsatz (Steiner, 2016, S. 908). In den meisten Fällen werden die Jahresrechnungen der Aktiengesellschaften aus dem öffentlichen Bereich offengelegt, was zu mehr Transparenz in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit der ausgelagerten Aufgabe führt. Wie beim Verein ist auch bei der AG eine direkte Einflussnahme des Stimmvolkes nicht möglich, was einen Nachteil darstellen kann. Gegen eine Gründung einer Aktiengesellschaft im Rahmen der IKZ kann unter Umständen das aufwändige Verfahren sprechen. Für die Ausgliederung in eine AG bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, welche von der Legislative (Beispiel: Parlament) angenommen werden muss. Zusätzlich muss das Statut der Aktiengesellschaft und eine Leistungsvereinbarung zwischen AG und Gemeinde erarbeitet werden (Steiner, 2016, S. 908).

Nach Steiner (2016, S. 907) ist die Aktiengesellschaft nebst dem Verein die bei den Gemeinden am meisten gewählte Zusammenarbeitsform auf privatrechtlicher Basis.

2.4 Vertragslösungen

2.4.1 Sitzgemeindemodell

Beim Sitzgemeindemodell übernimmt eine Gemeinde von einer oder mehreren Gemeinden eine oder mehrere Aufgaben (Beispiel: Grundbuchamt Waldstatt übernimmt Aufgaben von Schwellbrunn, Schönengrund und Hundwil). Die Einführung dieses Modells ist relativ einfach, da diese auf einer vertraglichen Vereinbarung (Zusammenarbeitsvertrag) zwischen den Gemeinden beruht und es dafür keinen Rechtsträger bedarf. Voraussetzung ist jedoch, dass ein Konsens über die Aufgabenerfüllung zwischen den involvierten Gemeinden besteht. Der Vorteil dieser vertraglichen Lösung ist, dass er auf die Bedürfnisse der einzelnen Gemeinde ausgerichtet und im Bedarfsfall rasch angepasst werden kann (Steiner, 2016, S. 900).

Mit dem Abschluss der Zusammenarbeitsvereinbarung bleiben die Gemeinden autonom und sie sind somit weiterhin für die Erfüllung der Aufgaben verantwortlich (Stauffer von May, 2018, S. 49). Selbstredend ist, dass mit dem Vertragsabschluss eine Abhängigkeit zwischen der leistungsnehmenden und der leistungserbringenden Gemeinde entsteht (Steiner, 2016, S. 900). Dies kann sich bei einer Vertragsauflösung negativ auf die leistungsnehmende Gemeinde auswirken, da sie sich dann nach einem neuen Partner umsehen oder die Eigenerbringung wieder neu aufbauen müsste. Nachteilig für die angeschlossene Gemeinde kann sich auch das beschränkte Mitsprache- und Kontrollrecht auswirken, sofern dies im Vertrag nicht geregelt wird. Den Stimmberechtigten bleibt in den meisten Fällen nur die Genehmigung des Vertragsabschlusses ausser sie ergreifen dagegen das Referendum (Steiner, 2016, S. 901). Gemäss Steiner (2016, S. 901) eignet sich das Sitzgemeindemodell vor allem für Tätigkeiten im Rahmen eines klaren Leistungsauftrages.

2.4.2 Gemeinsame Aufgabenerfüllung im engeren Sinn (i.e.S.)

Beim Modell der gemeinsamen Aufgabenerfüllung i.e.S. schliessen sich zwei oder mehr Gemeinden zusammen, um bestimmte Aufgaben gemeinsam zu erbringen. Wie beim Sitzgemeindemodell basiert die gemeinsame Aufgabenerfüllung ebenfalls auf einer vertraglichen Vereinbarung. Dabei entscheiden die Gemeinden gemeinsam über die Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung (Steiner, 2016, S. 901). Die Gemeinden besitzen die für die Aufgabenerfüllung notwendige Infrastruktur und weiteres Eigentum gemeinsam. Somit sind die Gemeinden gleichgestellt und teilen sich das finanzielle Risiko. Gemeinintern bleibt die Zuständigkeit unverändert. Diese Art der Zusammenarbeit ist eher schwerfällig, wenn rasche Entscheide gefällt werden müssen, da immer alle beteiligten Gemeinden einverstanden sein müssen. Zusätzlich kann es bei dieser Form der Zusammenarbeit zu Widerstand führen, wenn grössere finanzielle Investitionen anstehen. Dieses Modell ist deshalb eher selten anzutreffen. (Steiner, 2016, S. 901)

2.5 Verbreitete Zusammenarbeitsformen

Bei vielen öffentlichen Aufgaben arbeiten die Gemeinden seit einigen Jahren in verschiedenen Formen mit anderen Gemeinden oder privaten Auftragnehmern zusammen. Die Zusammenarbeit entsteht vielfach aus Kapazitätsgründen oder mangelnder Nachfrage nach Dienstleistungen in einer einzelnen Gemeinde (Steiner, et al., 2021, S. 118).

2.5.1 Eigenerbringung

Aus der Gemeindeschreiberbefragung 2017 geht hervor, dass die Gemeinden rund 48% ihrer Aufgaben selbst erfüllen. Gemäss den Verfassern der Studie ist es wenig überraschend, dass die Eigenerbringung im Bereich Gemeindebehörde (Exekutive) und der Gemeindeverwaltung (Einwohnerdienste, Finanzen) über 90% (vgl. Abbildung 2, S. 14) beträgt, gehören diese doch zur Grundvoraussetzung einer selbständigen Gemeinde (Steiner, et al., 2021, S. 118).

Anteil der Gemeinden	Aufgabenbereich
> 90%	Gemeindebehörden Gemeindeverwaltung (Einwohnerdienste, Finanzverwaltung)
60-89%	Privatverkehr Sport und Sportanlagen Bewilligung von Baugesuchen Landschafts- und Ortsbildschutz Kultur Raum- und Zonenplanung Umweltschutz öffentliche Bauten
40-59%	Volksschule Wasserversorgung gemeindepolizeiliche Aufgaben Abwasser- und Kanalisation
20-39%	Integration von Ausländern Sozialhilfe Abfall und Entsorgung Jugendarbeit Betreuung von Asylsuchenden öffentlicher Verkehr Wirtschaftsförderung familienergänzende Kinderbetreuung Feuerwehr Energieversorgung Unterstützung und Betreuung von älteren Personen Informatik
< 20%	Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen Alters- und Pflegeheime Betreuung von Drogenabhängigen Spitex

Abbildung 2: Eigenerbringung von Gemeindeaufgaben (Steiner, et al., 2021, S. 119)

Ebenfalls ist festzustellen, dass zum Beispiel im Bereich der Spitex weniger als 20% der Gemeinden und im Bereich der Feuerwehr 20 – 39% diese Aufgabe allein erfüllen. Einen weiteren Einfluss auf die Eigenerbringung hat gemäss Steiner et al. (2021, S. 126) die Gemeindegrösse. Kleinere Gemeinden verfügen im Vergleich zu grösseren Gemeinden bzw. Städten über weniger Mittel, um ihre Aufgaben selbst zu erfüllen (vgl. Abbildung 3, S. 15) und sind somit eher von anderen Gemeinden, dem Kanton oder privaten Anbietern abhängig.

Aufgabenbereich	Gemeindegrösse							
	bis 249	250-499	500-999	1'000-1'999	2'000-4'999	5'000-9'999	10'000-19'999	20'000 u. mehr
Gemeindebehörden	97.1	97.3	96.8	97.7	99.1	99.0	98.8	100.0
Gemeindeverwaltung: insgesamt	84.3	92.5	93.0	96.0	98.6	98.4	100.0	97.3
Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	77.8	88.9	92.7	95.0	96.4	98.5	92.9	89.2
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	71.3	82.4	87.6	90.0	95.9	97.9	97.6	100.0
Bewilligung von Baugesuchen	66.4	67.7	70.2	70.4	81.4	90.6	86.9	83.3

Abbildung 3: Erbringung der Aufgaben durch die Gemeinden in Eigenerstellung nach Gemeindegrösse (Steiner, et al., 2021, S. 128)

2.5.2 Interkommunale Zusammenarbeit

Geht man nun bei der Aufgabenerfüllung ins Detail, stellt man schnell fest, dass bei vielen Gemeinden in vielen Aufgabenbereichen eine interkommunale Zusammenarbeit besteht (vgl. Abbildung 35, S. 89 im Anhang).

Aufgabenbereich	IKZ total	IKZ mit Vertrag	IKZ mit öffentlich-rechtlicher jur. Person	IKZ mit privatrechtlicher jur. Person
Spitex	67.0	18.8	29.5	18.6
Feuerwehr	62.0	29.1	31.8	1.0
Alters- und Pflegeheime	57.4	11.9	32.9	12.6
Gemeindeverwaltung: Informatik	32.4	16.7	7.3	8.4
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	5.4	3.2	1.0	1.2
Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	4.1	2.2	1.6	0.3

Abbildung 4: Auszug Anteil der Gemeinden mit interkommunaler Zusammenarbeit nach Zusamenarbeitstyp (Steiner, et al., 2021, S. 122)

Aus der Abbildung 4 (S. 15) geht hervor, dass in den Aufgabenbereichen der Spitex, Feuerwehr und der Alters- und Pflegeheime mehr als die Hälfte der Gemeinden mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten. Nach Steiner et al. (2021, S. 121) kommt es vor allem in denjenigen Aufgabenbereichen zu einer Zusammenarbeit, „in denen sich die

Aufgabenerfüllung in einem grösseren Gebiet aufgrund der technischen Möglichkeiten und Herausforderungen besser erbringen lässt“. Als weiteren Grund wird die **professionellere Aufgabenerbringung**, welche nur bei genügend grossen Fallzahlen gewährleistet werden kann, genannt. Zudem rechnen die Verfasser mit einer Zunahme der IKZ im Bereich der Informatik, da dort die Investitionskosten hoch sind. Gerade in diesem Bereich könnten diese Kosten durch die Verteilung auf verschiedene Gemeinden minimiert werden und sogenannte **Skalenerträge** entstehen (Steiner, et al., 2021, S. 121). Aus diesen Gesichtspunkten erstaunt es umso mehr, dass Gemeinden die Finanzverwaltung trotz steigender Anforderungen aufgrund der Rechnungslegung oder der Digitalisierung immer noch zu einem überwiegenden Anteil (nur 5.4% IKZ, vgl. Abbildung 4, S. 15) selbst erledigen. Aus der Abbildung 4 (S. 15) ist ebenfalls ersichtlich, dass die meistverbreitete Organisationsform in der IKZ über alle Bereiche die öffentlich-rechtliche juristische Person ist. Danach folgen die Vertragslösung sowie die privatrechtliche juristische Person. Es erstaunt, dass die öffentlich-rechtliche juristische Person vor allem bei der Spitex und bei den Alters- und Pflegeheimen gegenüber der einfacheren Vertragslösung, welche mehr Handlungsspielraum bieten würde, bevorzugt wird (Steiner, et al., 2021, S. 121).

2.5.3 Zusammenarbeit mit privaten Anbietern

Im Vergleich zur interkommunalen Zusammenarbeit ist die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern bei den Gemeinden weniger verbreitet (vgl. Abbildung 36, S. 90 im Anhang). Die häufigste Zusammenarbeit mit privaten Anbietern in der Gemeindeverwaltung ist im Bereich der Informatik festzustellen. Gemäss Steiner et al. (2021, S. 124) handelt es sich bei der Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen vor allem um Bereiche, für welche **spezialisierte Kenntnisse** notwendig sind und diese einer **stetigen Weiterentwicklung** bedürfen. Des Weiteren kann festgestellt werden, dass die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern mit zunehmender Gemeindegrösse ansteigt, was die Verfasser auf die grössere Anzahl von Aufgaben zurückführen (vgl. Abbildung 5, S. 17)

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

Gemeindegrösse	abgenommen	gleich geblieben	zugenommen	N
bis 249	0.9%	79.8%	19.3%	109
250-499	1.6%	76.4%	22.0%	191
500-999	2.6%	68.8%	28.6%	311
1'000-1'999	2.2%	65.3%	32.4%	401
2'000-4'999	2.0%	68.0%	29.9%	441
5'000-9'999	2.6%	56.9%	40.5%	195
10'000-19'999	2.4%	56.5%	41.2%	85
20'000 u. mehr	0.0%	60.5%	39.5%	38
Total	2.1%	67.2%	30.7%	1'771

Abbildung 5: Entwicklung der Zusammenarbeit mit privaten Anbietern nach Gemeindegrösse (Steiner, et al., 2021, S. 126)

2.5.4 Überblick Aufgabenerledigung

Werden die Zusammenarbeitsformen (IKZ) mit anderen Formen der Aufgabenerfüllung (vgl. Abbildung 6, S. 17) verglichen, ist festzustellen, dass die Eigenerbringung und die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern bei der Spitex und bei den Alters- und Pflegeheimen sehr gering sind. Bei der Feuerwehr gibt es praktisch keine Zusammenarbeit mit privaten Anbietern, dafür ist die Eigenerbringung immer noch bei rund einem Drittel der Gemeinden vorhanden, wobei die IKZ gemäss den Autoren gegenüber früher stark zugenommen hat (Steiner, et al., 2021, S. 122).

Aufgabenbereich	Eigen-erstellung	IKZ Vertrag	IKZ mit öffentl.-rechtl. jur. Person	IKZ mit privatrechtl. jur. Person	Zusammenarbeit mit privaten Anbietern	keine Gemeindeaufgabe und/oder betrifft Gemeinde nicht	Total ausgewertete Gemeinden
Spitex	Anz. Gemeinden	64	329	516	326	148	1'749
	in %	3.7%	18.8%	29.5%	18.6%	8.5%	
	Total	3.7%		67.0%		8.5%	
Feuerwehr	Anz. Gemeinden	616	513	560	18	11	1'761
	in %	35.0%	29.1%	31.8%	1.0%	0.6%	
	Total	35.0%		62.0%		0.6%	
Alters- u. Pflegeheime	Anz. Gemeinden	143	209	578	221	150	1'757
	in %	8.1%	11.9%	32.9%	12.6%	8.5%	
	Total	8.1%		57.4%		8.5%	
Gemeindeverwaltung: Informatik	Anz. Gemeinden	693	128	149	294	487	1'764
	in %	39.3%	7.3%	8.4%	16.7%	27.6%	
	Total	39.3%		32.4%		27.6%	
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	Anz. Gemeinden	1'598	57	18	21	56	1'763
	in %	90.6%	3.2%	1.0%	1.2%	3.2%	
	Total	90.6%		5.4%		3.2%	

Abbildung 6: Aufgabenbereich nach Aufgabenerledigungsform (Eigene Darstellung auf Basis (Gemeindemonitoring der Schweizer Gemeinden, 2017)

Bei der Gemeindeverwaltung im Aufgabenbereich **Finanzverwaltung** sieht die Verteilung im Vergleich zu den drei ersten aufgeführten Aufgabenbereichen, welche eine sehr hohe IKZ aufweisen, komplett gegenteilig aus. Die Eigenerbringung mit über 90% dominiert bei den meisten Gemeinden, was Steiner et al. (2021, S. 118) nicht erstaunt, da diese Aufgabe zur Grundvoraussetzung einer selbständigen Gemeinde gehört. Innerhalb der IKZ wird eine vertragliche Lösung bevorzugt. Festzustellen ist, dass eine Zusammenarbeit mit privaten Anbietern gleich hoch ist wie die IKZ auf vertraglicher Basis. Die vertragliche Lösung (Sitzgemeindemodell) oder das Outsourcing an eine private Firma werden auch im Leitfaden für die Praxis des Kantons Aargau (Kanton Aargau Departement des Innern, 1999, S. 1 u. 6) für die Zusammenarbeit der Gemeinden im Bereich der Finanzverwaltung empfohlen.

2.6 Gesetzliche Grundlagen

Gemäss Steiner (2016, S. 898) besteht in keinem kantonalen Gesetz eine allgemeine Pflicht zur Zusammenarbeit. Die Gemeinden können somit selbst entscheiden, wie sie ihre Aufgaben erfüllen möchten. Das Gemeindegesetz (Kanton Appenzell Ausserrhoden, 1998) des Kantons Appenzell Ausserrhoden beispielsweise lässt den Gemeinden bei der Form der Zusammenarbeit zur Erfüllung ihrer Aufgaben einen grossen Handlungsspielraum zu. Es besteht gem. Art. 30 Abs. 1 lit. a) die Möglichkeit, **öffentlich-rechtliche Verträge** mit dem Kanton, weiteren Gemeinden, Zweckverbänden oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder Anstalten abzuschliessen. Weiter können gemäss Art. 30 Abs. 1 lit. b) **Aufgaben** an öffentliche, gemischtwirtschaftliche oder private Körperschaften oder Anstalten **übertragen werden**. Zudem besteht die Möglichkeit gem. Art. 30 Abs. 1 lit. c), zusammen mit dem Kanton oder anderen Gemeinden einen **Zweckverband** oder eine **Anstalt zu errichten** oder sich an einer solchen Einrichtung zu beteiligen. Bei öffentlich-rechtlichen Verträgen mit ausserkantonalen Körperschaften und Anstalten sowie bei der Gründung eines Zweckverbandes braucht es die Genehmigung des Regierungsrates.

Möchte ein Kanton die Gemeinden bei gewissen Aufgaben zur Zusammenarbeit zwingen, müssten dafür zuerst entsprechende gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Dieser Eingriff in die Gemeindeautonomie wird es jedoch schwer haben, eine Mehrheit

zu finden. Einfacher wäre an dieser Stelle die kantonale Förderung mit entsprechenden finanziellen Anreizen (Steiner, 2016, S. 898). Der Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden kann gemäss Art. 32 Abs. 2 des Gemeindegesetzes (Kanton Appenzell Ausserrhoden, 1998) die Gemeinden verpflichten, sich zu einem Zweckverband zusammenzuschliessen oder einem Zweckverband beizutreten, wenn gesetzliche Aufgaben anders nicht erfüllt werden können.

2.7 Chancen und Risiken der IKZ

Aufgrund der geringen Anzahl von Fällen in den einzelnen Aufgabenbereichen kommt es in kleinen Gemeinden vor, dass verschiedene Aufgaben von derselben Person erfüllt werden müssen. Darunter kann die **professionelle und rasche Abwicklung (Erhöhung der Produktivität)** einer Aufgabe und die **Qualität der Aufgabenerledigung** leiden. Zudem können bei wenig **finanziellen Ressourcen** nötige und teure Infrastrukturen nicht mehr allein realisiert werden. Deshalb würde eine Kooperation mit anderen Gemeinden administrative Grössenvorteile bieten und die **Professionalität** steigt. Kooperationen können auch **Skalenerträge** (Economies of Scale) hervorbringen (Steiner, 2016, S. 913). Ausserdem eignet sich die interkommunale Zusammenarbeit nach Stauffer von May (2018, S. 39) bei kleineren und mittleren Gemeinden für die Einhaltung gewisser vom Kanton vorgegebenen **Minimalstandards** zur besseren Erfüllung der höheren **Erwartungen der Bürger und Bürgerinnen** an die **Leistungsqualität** und -**quantität** sowie für die Bewältigung der in Bestand und Umfang **gewachsenen Staatsaufgaben**. All dies führt die Gemeinden früher oder später an ihre **finanziellen** und **personellen Grenzen**. Steiner et al. (2012, S. 63) kommen zum Ergebnis, dass durch die Zusammenarbeit das **Klumpenrisiko** bei kleineren Gemeinden, welches aufgrund der Konzentration von **Know-how** auf einzelne oder wenige Personen besteht, reduziert werden kann.

Den Chancen stehen aber auch Risiken gegenüber. Unklare Aufträge oder Zuständigkeiten können zu **Ineffizienzen** führen. Zudem müssen **Kostenfolgen** (Ausbau der Administration oder des Leistungsangebots) getragen werden, welche die Gemeinde aufgrund ihrer Abhängigkeit gegenüber dem Leistungserbringer kaum beeinflussen kann. Ebenfalls führen viele Absprachen (**Koordinationsaufwand**) mit den beteiligten Partnern zu

einer **erhöhten Bürokratie**. Ein weiteres Risiko könnte die **Demokratieüberlegung** sein. Da bei der IKZ Entscheide von anderen Gremien gefällt werden, **verliert** die Gemeinde ihre Entscheidungsfreiheit und somit **ihre Autonomie** in Bereich dieser Aufgabenerfüllung. Ein weiterer Grund, der gegen eine IKZ spricht, ist der **Verlust der Bürgernähe**, da die Leistungserbringung ausgelagert wird und somit eine andere Gemeinde für diese zuständig ist (Rühli, 2012).

2.8 Herausforderungen der Gemeinden

Nach Steiner (2021, S. 149) wird eine Neugestaltung der Prozesse der Leistungserbringung aufgrund von neuen Möglichkeiten, beispielsweise durch den Einsatz von Künstlicher Intelligenz, die Art und Weise der Leistungserbringung sowie die Konfiguration der Gemeindeverwaltung deutlich verändern. Die **Herausforderung** wird deshalb sein, die notwendigen **finanziellen** und **personellen Ressourcen** für den kontinuierlichen Transformationsprozess bereitzustellen. Zudem benötigen die Gemeinden bestens geschultes Personal, um mit der **Digitalisierung** Schritt halten zu können (Steiner, et al., 2021, S. 150).

Eine weitere **Herausforderung** sind die **Verwaltungsstrukturen**, welche in den öffentlichen Verwaltungen oft stark verankert und deren Anpassungen an neue Ziele nur schwer umsetzbar oder gar nicht erwünscht sind. Diese starren bürokratischen Strukturen stehen im Gegensatz zu den Zielen von Public Management, welches die Förderung von **organisatorischer Flexibilität** vorsieht (Ritz & Thom, 2019, S. 122). Dies bedingt aber auch, dass ein **Kulturwandel** bei der strategischen Führung stattfindet und damit der nötige Freiraum für allfällige Entscheide zur IKZ geschaffen wird. Der Wandel der **strategischen Führung** muss sicher nicht mehr überall vollzogen werden, aber dort, wo er noch nicht vollzogen ist, kann er zu einer möglichen Herausforderung in Bezug auf eine IKZ werden (Ritz & Thom, 2019, S. 122).

Zudem stellen die komplexen und teilweise unübersichtlichen **Zusammenarbeitsgeflechte**, welche durch die unzähligen interkommunalen Gremien entstanden sind, eine weitere Herausforderung dar. Die Herausforderungen bestehen vor allem hinsichtlich

Transparenz und Verantwortung aber auch hinsichtlich der **Effizienz** (Stauffer von May, 2018, S. 43).

Als zusätzliche Herausforderung kann sich auch eine **mangelhafte Professionalität** herausstellen (Steiner, Kaiser, & Kettiger, 2012, S. 104), wenn die **Komplexität der Geschäfte** zunehmen oder die **Ansprüche der Bevölkerung** hinsichtlich der Leistungserbringung steigen.

2.9 Zusammenfassung

Die Analyse hat gezeigt, dass eine Zusammenarbeit in verschiedenen Rechtsformen möglich ist. Im Bereich der Finanzverwaltung ist festzustellen, dass grundsätzlich zwei Formen der Zusammenarbeit verbreitet sind. Zum einen die **vertragliche Lösung** bei welcher vorwiegend das **Sitzgemeindemodell** gewählt wird. Zum andern bestehen **Zusammenarbeiten mit privaten Anbietern**. Aufgezeigt werden konnten auch Chancen und Risiken einer IKZ. Die Gemeinden stehen vor einer anspruchsvollen Zukunft, welche vor allem die kleineren Gemeinden mit beschränkten personellen und finanziellen Mitteln herausfordern wird. Die **digitale Transformation** wird aber auch die grösseren Gemeinden vor Herausforderungen stellen, sobald die Prozesse der Leistungserbringung (Steiner, et al., 2021, S. 149) angepasst und für die **kontinuierliche Transformation** entsprechende **finanzielle Mittel** und **personelle Ressourcen** bereitgestellt werden müssen.

3 Interkommunale Zusammenarbeit im deutschsprachigen Raum

Da die interkommunale Zusammenarbeit nicht nur in der Schweiz verbreitet ist, wird in diesem Kapitel auf die interkommunale Kooperation im deutschsprachigen Raum eingegangen. Dabei werden nebst den Beweggründen, welche für eine interkommunale Zusammenarbeit sprechen, auch verschiedene Zusammenarbeitsformen dargelegt. Der Fokus liegt dabei auf Kooperationen im Bereich der Finanzen sowie artverwandten Ressorts.

3.1 IKZ in Deutschland

Aus dem Artikel von Rosenfeld et al. (2016, S. 9) geht hervor, dass die Gemeinden bei ihrer Aufgabenerfüllung vermehrt zusammenarbeiten, aber bisher eine grossflächige, empirische Untersuchung der interkommunalen Kooperation fehlt. Für den oben erwähnten Artikel wurde eine Befragung zu den interkommunalen Kooperationsvorhaben (IKV) bei 6'745 Gemeinden – Deutschland hat 10'796 Gemeinden (Stand 31.12.2020) (Statistisches Bundesamt, 2021) – durchgeführt. Dabei antworteten 1'321 Gemeinden zu den drei Aufgabenfeldern: Allgemeine Verwaltung, Bauhof und Tourismusmarketing. Bei der Allgemeinen Verwaltung wurden die Unterbereiche Personalverwaltung, Standesamt, EDV, Beschaffung sowie Finanzverwaltung, Kasse (Hauptaufgabe: Abwicklung Zahlungsverkehr und Forderungsmanagement) und Kämmerei (Hauptaufgaben: Erstellung Haushaltsplan und Jahresabschluss) für abgefragt. Die Allgemeine Verwaltung wies mit 60% den höchsten Anteil an Kooperationen aus. Mit 36% am wenigsten verbreitet ist die IKV im Bereich der kommunalen Finanzangelegenheiten. In Deutschland stehen verschiedene Rechtsformen für die kommunale Zusammenarbeit zur Auswahl. Diese unterteilen sich in privat-rechtliche Rechtsformen wie den Kooperationsvertrag (auch als öffentlich-rechtlicher Vertrag möglich), der GmbH oder AG und in öffentlich-rechtliche Rechtsformen (vgl. Abbildung 37, S. 91 im Anhang) wie den Zweckverband, die Verwaltungsgemeinschaft, die gemeinsame selbständige Kommunalanstalt und die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (Klassen, 2017, S. 10ff). Letztere ist gemäss Rosenfeld et al. (2016, S. 12) die meistverbreitete Rechtsform bei den Ko-

operationen der Kommunen (vgl. Abbildung 38, S. 92 im Anhang). Sie führen dies auf die gegenüber dem Zweckverband geringeren Abschluss- und Auflösungskosten zurück. Zudem genügt bei der Zusammenarbeit im Bereich der Allgemeinen Verwaltung ein privatrechtlicher Vertrag nicht; es braucht mindestens eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung. Bei der Kooperation im Bereich der Allgemeinen Verwaltung spielt für die Gemeinden die **Kostensenkung** und eine **verbesserte Kapazitätsauslastung** eine grosse Rolle. Weniger bedeutend sind **Qualitätsverbesserungen** und ein **verbessertes Leistungsspektrum**. Eine untergeordnete Bedeutung bei der Entscheidung für ein IKV haben **staatliche Auflagen** oder **Anreize durch Fördergelder** durch den Staat (Rosenfeld, et al., 2016). Weitere Gründe, die für eine IKZ sprechen sind die folgenden: das Finden von **qualifizierten Nachfolgern** aufgrund des Fachkräftemangels, die **mangelnde Stellvertretung**, welche durch grössere Organisationseinheiten besser abgefangen werden können oder fehlendes **Know-how** bei der Anwendung des kommunalen Haushaltsrechts wie dies beispielsweise aus dem Praxisbeispiel (Übernahme des Kassengeschäftes) der Gemeinde Bisingen und der Kreisstadt Albstadt hervorgeht (Klassen, 2017, S. 20).

3.2 IKZ in Vorarlberg

Aufgrund fehlender empirischer Untersuchungen im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit in Österreich wird auf die interkommunale Zusammenarbeit in Vorarlberg eingegangen. Wird von den vier grössten Städten (Lustenau, Bregenz, Feldkirch, Dornbirn) abgesehen, liegt bei den verbleibenden 92 Gemeinden die durchschnittliche Einwohnerzahl bei 2'867 (Stand 31.12.21) (Vorarlberg - Landesstelle für Statistik, 2021). Dabei haben rund zwei Drittel der Gemeinden weniger als 2'500 Einwohner. Bei den Appenzell Ausserrhoder Gemeinden sieht die Verteilung ähnlich aus. Der Mittelwert der Einwohner pro Gemeinde beträgt 2'765 und drei Viertel der Gemeinden haben weniger als 2'500 Einwohner (Stand 01.01.21) (Kanton Appenzell Ausserrhoden, 2021).

Gemäss der Studie von Bussjäger et al. (2016, S. 12) weisen die Vorarlberger Gemeinden bei der Zusammenarbeit ein hohes Niveau auf (vgl. Abbildung 39, S. 93 und Abbildung 40, S. 93 im Anhang). Das Bundesland ist bei der Weiterentwicklung in Richtung

flächendeckender Strukturen im Bereich Bau-, Personal- und Finanzverwaltung in Österreich führend. Als Gründe für die IKZ werden die folgenden genannt: Mindereinnahmen wegen unsicheren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, **steigende Komplexität** vieler Rechtsmaterien, welche durch Generalisten schwieriger zu bewältigen sind, die **demografische Entwicklung** in den kleinen, peripher gelegenen Gemeinden und dort insbesondere die **Abwanderung** von gut **ausgebildeten Personen**. Ein weiterer Grund für die starke Ausprägung der gemeindeübergreifenden Kooperationen sind die Massnahmen und **zusätzlichen Förderanreize** des Landes gemäss Markus Wallner, Landeshauptmann von Vorarlberg (Wallner, 2019). Zudem werden die Gemeinden hinsichtlich Kooperationen durch **Experten** des Gemeindeverbands konzeptionell und rechtlich **begleitet** (Vorarlberger Gemeindeverbund, 2021).

Die Studie geht auch auf die gewählten Rechtsformen (vgl. Abbildung 41, S. 94 im Anhang) bei der interkommunalen Zusammenarbeit ein. Die IKZ erfolgt vielfach ausserhalb der öffentlich-rechtlichen Strukturen eines Gemeindeverbandes. Dieser wird dann gewählt, wenn an der Kooperation eine grössere Anzahl an Gemeinden beteiligt ist. In Vorarlberg dominieren als Rechtsform der interkommunalen Zusammenarbeit vor allem Vereine und Gemeindeverbände (Abbildung 42, S. 94 im Anhang). Die Wahl von **privatrechtlichen Strukturen** führen die Studienautoren auf die grosse **Flexibilität** in der **Ausgestaltung** zurück (Bussjäger, Hornsteiner, & Keuschnigg, 2016, S. 7). Die Autoren weisen jedoch darauf hin, dass mit der Vielzahl der Kooperationen die demokratische Kontrolle bzw. die Kontrollierbarkeit durch die Gemeindeparlamente leidet und diese Formen diesbezüglich auch zu hinterfragt sind.

Wird die Kooperation im Bereich der Finanzverwaltung (vgl. Tabelle 6, S. 95 im Anhang) etwas genauer betrachtet, ist festzustellen, dass die Hälfte der 96 Vorarlberger Gemeinden zusammenarbeiten. Ebenfalls ist ersichtlich, dass in den letzten drei Jahren 21 Gemeinden eine solche Zusammenarbeit eingingen. Bei weiteren zehn Gemeinden ist eine Kooperation gemäss Auskunft des Vorarlberger Gemeindeverbands in Planung. Zurzeit bestehen Kooperationsformen als Gemeindeverband oder als Verwaltungsgemeinschaft. Beide Kooperationsformen sind Rechtsformen des öffentlichen Rechts (vgl. Abbildung 40, S. 93 im Anhang). Der Gemeindeverband ist eine juristische Person des

öffentlichen Rechts, welcher die ihm übertragenen Aufgaben an Stelle der Gemeinden in eigenem Namen und durch eigene Organe wahrnimmt. Im Gegensatz zum Gemeindeverband behalten die Gemeinden bei der Verwaltungsgemeinschaft ihre Rechten und Pflichten und die Zuständigkeiten ihrer Organe werden durch den Zusammenschluss nicht berührt (Bussjäger, Hornsteiner, & Keuschnigg, 2016, S. 5). Trotz der Wahlfreiheit der Zusammenarbeitsform ist festzustellen, dass in den letzten drei Jahren ausschliesslich Gemeindeverbände für die IKZ im Bereich Finanzen gebildet wurden.

Aus den Pressemitteilungen¹ und den Erläuterungen auf den Webseiten² der einzelnen Kooperationen ist zu entnehmen, dass sämtliche Aufgaben, welche eine Finanzverwaltung mit sich bringt, von den jeweiligen Organisationseinheiten zentral für jede Gemeinde erbracht wird (Ausnahme Montafon: Dezentrale Organisation). Dabei werden Aufgaben in den Bereichen **Strategisches Finanzmanagement** (Erstellung mittelfristiger Finanzplanung, Voranschlag, Darlehensmanagement, Beratung in Finanzfragen), **Buchhaltung/Rechnungswesen** (laufende Buchhaltung, Rechnungsabschluss), **Steuern und Abgaben** sowie im **Förderwesen** erbracht. Als zusätzliche Aufgabe wird teilweise die **Lohnverrechnung** genannt. Als Gründe für die interkommunale Zusammenarbeit werden die **Bündelung von Wissen und Ressourcen**, die **steigenden Anforderungen** aufgrund neuer Bestimmung zur Voranschlags- und Rechnungsabschlusserstellung, die Zunahme **komplexerer Aufgaben** sowie die Sicherstellung von **Stellvertretungen**, eine **Effizienzsteigerung** und eine **verbesserte Qualität** erwähnt.

¹ Pressemitteilung abgerufen von:

https://www.gemeindeverband.at/Neun_Vorderwaelder_Gemeinden_buendeln_Kraefte_im_Finanzbereich#
<https://www.vol.at/neun-vorderwaelder-gemeinden-buendeln-kraefte-im-finanzbereich/7007384>
<https://presse.vorarlberg.at/land/dist/vlk-60178.html>
<https://www.vol.at/finanzen-dreier-gemeinden-in-einer-hand/5377705>

² Homepage abgerufen von:

<https://www.langenegg.at/2021/07/30/finanzverwaltung-vorderwald-in-krumbach/>
<https://gemeinde.lochau.at/aktuelles-artikel/104.html>
<https://bludesch.at/aktuelles/aktuelle-meldungen/archiv/sechs-1/>
<https://www.flzblumenegg.at/>
<https://stand-montafon.at/stand/medien/aktuelle-medieninfos/gemeinsame-finanzverwaltung>
<https://www.vorderland.com/die-region/projekte-aktivitaeten/finanzverwaltung-vorderland>

3.3 IKZ in Südtirol

Die autonome Provinz Bozen-Südtirol kennt die interkommunale Zusammenarbeit ebenfalls. Sie wird jedoch als zwischengemeindliche Zusammenarbeit bezeichnet gemäss Art. 7 Abs.1 des Landesgesetzes (Südtiroler Landesverwaltung, 2017). Die Grundlage der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit bildet die Vereinbarung gemäss Artikel 35 des Kodex der örtlichen Körperschaften (Autonome Region Trentino-Südtirol, 2018). Die Gemeinden können dabei Organisationsformen gemeinsam nutzen, aber auch andere Formen wie die Gemeindevereinigung oder der Gemeindeverbund (Art. 35 und 36 Kodex der örtlichen Körperschaften) sind möglich. Dabei sollen unter anderem Grundsätze wie **Effizienz, Qualität, Wirtschaftlichkeit** und **Vereinfachung** eingehalten werden. Besonders zu erwähnen ist, dass die Landesregierung im Einvernehmen mit dem Rat der Gemeinden **optimale Einzugsgebiete** für eine übergemeindliche Zusammenarbeit festlegt, und dass die Mustervereinbarungen im Einvernehmen mit dem Rat der Gemeinden durch die Landesregierung genehmigt werden müssen. Für die Unterstützung bzw. Förderung der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit stehen der Landesregierung entsprechende **finanzielle Mittel zur Verfügung** (Südtiroler Landesverwaltung, 2022).

Leider ist keine empirische Studie über die zwischengemeindliche Zusammenarbeit vorhanden. Im Bereich Finanzen bestehen Kooperationen, wie dies aus Pressemitteilungen¹ der Südtiroler Landesverwaltung zu entnehmen ist. Interessant ist der Südtiroler Gemeindeverbund. Das oberste Organ dieses als Genossenschaft organisierten Verbundes ist die Vollversammlung, welche sich aus den 116 Bürgermeistern der Südtiroler Gemeinden und den sieben Präsidenten der Bezirksgemeinschaften zusammensetzt (Südtiroler Gemeindeverbund, 2022). Diese wählt den Verwaltungsrat und den Aufsichtsrat des Gemeindeverbundes und beschliesst über alle in der Satzung (Statuten)

¹ Pressemitteilung abgerufen von:

<https://news.provinz.bz.it/de/news-archive/642240>
<https://news.provinz.bz.it/de/news-archive/638540>

vorgesehenen Angelegenheiten. Der Südtiroler Gemeindeverbund betreut die EDV aller 116 Südtiroler Gemeinden, ist zentrale Bildungseinrichtung für die Aus- und Weiterbildung für die öffentliche Verwaltung, bietet Beratungsleistungen im Bereich Steuern, Gebühren, gemeindespezifischer Rechtsfragen und Rechnungswesen an und führt die internen Kontrollen in den Gemeinden durch. Ebenso führt er die zentrale Lohnbuchhaltung für 108 von 116 Gemeinden und für verschiedene Körperschaften. Nebst der Ausarbeitung und Abfertigung der Löhne gehören die arbeits- und sozialrechtliche Beratung und Information sowie die Erstellung von Pensionsdienstgesuchen zu den Hauptaufgaben dieser Dienststelle, welche 17 Mitarbeitende beschäftigt (Südtiroler Gemeindeverbund, 2022).

Weitere Angebote dieses Verbundes sind Anwendungshilfen bei Musterverordnungen oder Dokumentenvorlagen, und es werden entsprechende Auswertungen und Formulare zur Verfügung gestellt. Weiter wird die Betreuung der EDV-Programme für die Personalverwaltung in jenen Gemeinden, welche die Lohnbuchhaltung selbst führen, sichergestellt (Südtiroler Gemeindeverbund, 2022). Im übertragenen Sinn findet hier eine interkommunale Zusammenarbeit in Form eines **Servicecenters** statt, an welchem alle Südtiroler Gemeinden beteiligt sind (Bussjäger, Hornsteiner, & Keuschnigg, 2016, S. 63).

3.4 Zusammenfassung IKZ im deutschsprachigen Raum

Die Gründe für die interkommunale Zusammenarbeit sind mannigfach. Angefangen bei der **Effizienzsteigerung**, mit welcher **Kostensenkungen** (Economies of Scale) erzielt werden sollen und damit die Verwaltung **wirtschaftlicher** wird. Weiter wird ausgeführt, dass dadurch eine **Qualitäts- und Leistungsverbesserung** sowie die **Bündelung** von **Ressourcen** und **Wissen** erreicht wird. Ausserdem kann die **Stellvertretung** in grösseren Organisationseinheiten einfacher sichergestellt und die **steigenden Anforderungen** können besser bewältigt werden. Im Vorarlberg als auch in Südtirol stehen der jeweiligen Landesregierung **finanzielle Mittel für die Förderung** der interkommunalen Zusammenarbeit zur Verfügung. Zudem werden die Vorarlberger Gemeinden durch **Experten** des Vorarlberger Gemeindeverbundes hinsichtlich Kooperationen **beraten**. Bei den deutschen Kommunen wird die öffentlich-rechtliche Vereinbarung (eine Ge-

27

meinde übernimmt die Aufgaben für alle anderen) für die IKZ bevorzugt. In Vorarlberg wurde in den letzten Jahren der Gemeindeverband (juristische Person mit eigenen Organen übernimmt Aufgaben an Stelle der Gemeinden in eigenen Namen) für die IKZ im Bereich Finanzen priorisiert. Bei der Analyse der IKZ in Südtirol stand die Abwicklung der Lohnverarbeitung durch den Gemeindeverbund im Vordergrund, welcher als Genossenschaft von den 116 Südtiroler Gemeinden geführt wird und sich als **Servicecenter** fast aller Gemeinden im Bereich Lohnverrechnung etabliert hat.

4 Best-Practice-Beispiele – Zusammenarbeitsmodelle – Schweiz und Vorarlberg

In diesem Kapitel werden bestehende Zusammenarbeitsmodelle untersucht. Durch die durchgeführten explorativen Experteninterviews sollen möglichst viele Informationen und viel Wissen zu den bestehenden Modellen gesammelt werden. Zudem dienen die Interviews zur Verifizierung der bereits erwähnten Gründe, die zu einer Zusammenarbeit führen können bzw. führten. Die zusammengetragenen Informationen aus den Interviews zu den einzelnen Modellen unterstützen die Vorbereitung für die Umfrage zur Akzeptanz der Modelle bei den Appenzell Ausserrhoder Gemeinden im nächsten Kapitel.

4.1 Methodik

Wie bereits unter Kapitel "2.5.2 Interkommunale Zusammenarbeit" erwähnt, ist die IKZ im Bereich der Finanzverwaltung wenig verbreitet. Der Suche nach möglichen Interviewpartnern dienten die detaillierten Daten aus dem Gemeindemonitoring 2017 (ZHAW School of Management and Law, 2017). Die Suche wurde dadurch erschwert, dass in der Zwischenzeit bereits einige Fusionen vollzogen wurden. Bei der Auswahl der Interviewpartner waren das angewendete Modell und die Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde entscheidend. Die Einwohnerzahl der interviewten Gemeinden ist mit denjenigen der Appenzell Ausserrhoder Gemeinden vergleichbar. Beim Zusammenarbeitsmodell wurde der Fokus auf die beiden meist verbreiteten Modelle gemäss dem Gemeindemonitoring 2017 (vgl. "2.5.4 Überblick Aufgabenerledigung") gelegt. Dies

sind bei der IKZ die vertragliche Lösung sowie die Zusammenarbeit mit einem privaten Anbieter. Bei der vertraglichen Lösung der IKZ stellte sich heraus, dass das Sitzgemeindemodell am meisten verbreitet ist. Deshalb wurden Interviews mit Gemeindevertretern zu diesem Modell geführt. In dieses Kapitel floss zum Sitzgemeindemodell aufgrund des Umfangs dieser Arbeit nur ein Interview ein. Da für die Befragung der Appenzell Ausserrhoder Gemeinden weitere Möglichkeiten zur Zusammenarbeit aufgezeigt werden, wurden zusätzliche Interviews mit der Kantonalen Steuerverwaltung, welche nahezu sämtliche Gemeindesteuern erhebt und mit der Verwaltungsgemeinschaft «Finanzverwaltung Vorderland» in Vorarlberg geführt. Diese übernimmt als **Dienstleister** das Finanzmanagement von elf Mitgliedsgemeinden.

Die leitfadengestützten Interviews fanden im April 2022 statt. Das Interview mit der Verwaltungsgemeinschaft Vorderland fand vor Ort in Sulz statt. Die restlichen Interviews wurden digital und online mit dem Tool «Zoom» durchgeführt. Zuerst wurden mit den Experten die **Grundlagen** der Zusammenarbeit (vertragliche Regelung, Finanzierung, etc.) besprochen. Anschliessend folgten die Fragen nach den **Gründen**, welche zur Zusammenarbeit bzw. zur Aufgabenübernahme führten. Danach wurden die Interviewpartner nach ihren **Erfahrungen** befragt. Des Weiteren erläuterten die Interviewten die **Tätigkeiten**, welche noch selbst erfüllt werden oder ausgelagert wurden. Anschliessend folgten Fragen zum **Einfluss** der Kooperation auf die davon betroffenen Gemeinden. Den Abschluss des Interviews bildete die Frage nach der **Weiterführung der Zusammenarbeit**.

4.2 Sitzgemeindemodell – Gemeinde Endingen und Lengnau

Interview mit Gemeindeschreiber Daniel Müller (Gemeinde Endingen AG) und Finanzverwalter Ambros Kloter (Gemeinde Lengnau AG)

Grundlagen

Die Gemeinde Lengnau AG (2'780 Einwohner¹) führt seit 1.1.1999 die Finanzverwaltung auch für die Gemeinde Endingen AG (2'565 Einwohner¹). Die vertragliche Regelung sieht eine Laufzeit von vier Jahren (Amtsperiode) mit automatischer Verlängerung vor. Eine Kündigung ist zwei Jahre vor Ablauf der Amtsperiode auf Ende Jahr einzureichen. Die Verwaltungskosten werden im Verhältnis der Einwohnerzahl auf die Gemeinden verteilt.

Gründe

Als Hauptgrund für den damaligen Entschluss zur Zusammenarbeit wurde die zu kleinen Organisationseinheiten, welche weder die **Verfügbarkeit** noch die **Stellvertretung** der Mitarbeitenden sicherstellen konnte, genannt. Als Kompromiss wurde die Finanzverwaltung in Lengnau und die Steuerverwaltung in Endingen zusammengeführt. Weiter wurde ausgeführt, dass der Trend zur Regionalisierung und somit die gemeinsame Aufgabenerfüllung zu einem **besseren Angebot** in **höherer Qualität** führe.

Erfahrungen

Die gemachten Erfahrungen werden durchwegs als sehr positiv eingeschätzt. Die Zusammenarbeit ist jedoch sehr personenabhängig. Dabei muss ein grosses **Dienstleistungsverständnis** auf der federführenden Seite vorhanden sein, damit auch die „internen“ Kunden zeitgerecht bedient werden. Durch die grösseren personellen Ressourcen konnte entsprechendes **Fachwissen** aufgebaut und **Know-how** gesichert werden. Eben-

¹ Stand 1.1.21 (Schweizerische Eidgenossenschaft - Bundesamt für Statistik, 2021)

falls können in einem grösseren Verbund **komplexere Fälle** gemeinsam gelöst oder **erhöhte Anforderungen** an die Rechnungslegung (HRM2) einfacher bewältigt werden. Durch das Zusammenführen der Finanzbuchhaltungen kann die **Stellvertretung** jederzeit sichergestellt werden. Angesprochen auf die Effizienzgewinne wird darauf aufmerksam gemacht, dass eine **schlagkräftige Organisation** mit entsprechend qualifiziertem Personal aufgebaut werden musste, um die **Qualität** und **Professionalität** zu gewährleisten, und aufgrund der IKZ somit sind keine Kosteneinsparungen erreicht werden konnten.

Tätigkeiten

Die Finanzverwaltung Lengnau führt sämtliche Arbeiten im Bereich der Finanzen (vgl. "1.2.2 Finanzverwaltung" S. 3) für Endigen und Lengnau aus. Darin enthalten ist die Verarbeitung sämtlicher Löhne. Von Vorteil bei der Debitorenbuchhaltung ist, dass beide Gemeinden über die gleichen Gebührenreglemente verfügen und dies somit die Rechnungsstellung vereinfacht. Beide Gemeinden verfügen über eigene Bankkonten. Die Finanzverwaltung Lengnau hat jedoch Zugriff auf das Bankkonto der Gemeinde Endigen, um die Zahlungen im Namen von Endigen auszuführen. Zur Sicherheit erfolgt die Zahlungsfreigabe sowohl durch die Finanzverwaltung Lengnau als auch durch einen Vertreter der Gemeinde Endigen.

Einfluss

Durch die Mitbestimmung bei der Einstellung von Führungspersonen und den regen Informationsaustausch ist bei der Gemeinde Endigen **keine Einschränkung der Autonomie** festzustellen. Für den Bürger und die Bürgerin ist - gemäss der Aussage des Finanzverwalters von Lengnau - die Mitbestimmung über den Verbleib der Verwaltung in der eigenen Gemeinde weniger wichtig als die rasche und kompetente Behandlung seines Anliegen. Der **Koordinationsaufwand** hält sich in Grenzen. Er beschränkt sich hauptsächlich auf den Bereich des Dokumentenaustausches und auf die Terminfindung für die Gemeinderatssitzungen der beiden Gemeinden. Der verantwortliche Gemeinderat im Bereich Finanzen der Gemeinde Endigen steht in regelmässigem Kontakt mit dem Finanzverwalter und erhält so die nötigen Informationen für die finanzielle Füh-

rung der Gemeinde. Zudem ist der Finanzverwalter der Meinung, dass zukünftige **Digitalisierungsvorhaben** in einer grösseren Organisation rascher umgesetzt werden können.

Schlussbemerkung/Ausblick

Die Kooperation hat sich sehr bewährt und soll in Zukunft ausgebaut werden. Es wird deshalb laut über eine Fusion nachgedacht. Diese hat mit der gut funktionierenden Zusammenarbeit in der Finanzverwaltung aber auch in anderen Bereichen **gute Erfolgsaussichten**. Ein weiterer Vorteil für eine Fusion ist, dass die Zusammenarbeit im aneinandergrenzenden **Einzugsgebiet** stattfindet.

4.3 Zusammenarbeit als Verwaltungsgemeinschaft – Verein Regio Vorderland-Feldkirch

Interview mit Geschäftsführer Christoph Kirchengast und Leiter Finanzverwaltung Sulz Markus Sinz

Grundlagen

Der Verein Regio Vorderland-Feldkirch wurde 1978 gegründet und treibt die Zusammenarbeit der 13 Mitgliedsgemeinden voran (Verein Regio Vorderland-Feldkirch, 2022). Daraus hervor ging die Verwaltungsgemeinschaft „Finanzverwaltung Vorderwald“, welche elf Mitgliedsgemeinden umfasst. Federführend ist die Finanzverwaltung der Gemeinde Sulz (2'608 Einwohner¹), die für die zehn Gemeinden (Total Einwohner: 16'907 vgl. Tabelle 6, S. 95 im Anhang) die Aufgaben im Bereich Finanzen übernimmt. Jede Gemeinde hat eine vertragliche Vereinbarung für die Aufgabenerfüllung im Bereich Finanzen mit der Gemeinde Sulz. Die Gemeinden zahlen für die Dienstleistung ein Sockelbeitrag sowie einen einwohnerzahlabhängigen Beitrag.

¹ Stand 30.09.21 (Vorarlberg - Landesstelle für Statistik, 2021)

Gründe

Ein Grund für den damaligen Entscheid zur Zusammenarbeit war die fast gleichzeitige **Pensionierung** von vier Finanzverwaltern in vier Gemeinden. Zudem sollte die **Stellvertretung** gewährleistet werden können, was bis dahin durch die kleinen Verwaltungseinheiten nicht möglich war. Im Jahr 2015 wurde österreichweit eine neue Voranschlags- und Rechnungslegungsverordnung (VRV 2015) verabschiedet, welche spätestens auf das Finanzjahr 2020 eingeführt werden musste. Dies führte in den Jahren 2018/2019 aufgrund der **gestiegenen Anforderungen** an die **Rechnungsführung** zu einem sprunghaften Anstieg der Mitglieder der Verwaltungsgemeinschaft.

Erfahrungen

Die **Qualität** der Arbeit konnte aufgrund der einheitlichen Umsetzung der Rechnungslegungsvorschriften **gesteigert** werden. Mit der aktuellen Organisationsform und den damit **zur Verfügung stehenden Ressourcen** konnte die Einführung einer neuen Software sowie die **zunehmende Komplexität** in der Umsetzung der VRV problemlos gemeistert werden. In der Aufbauphase verursachte der Zusammenschluss Mehrkosten, welche im Verlaufe der Zeit aufgrund von Standardisierungen wieder gesenkt werden konnten. Ein **Effizienzgewinn** aufgrund von Skaleneffekten stellte sich jedoch erst mit dem Beitritt von weiteren Gemeinden zur Verwaltungsgemeinschaft ein.

Tätigkeiten

Die Finanzverwaltung Sulz führt ausser der Lohnbuchhaltung sämtliche Tätigkeiten im Bereich Finanzen für die Mitgliedsgemeinden aus. Dabei werden Rechnungen an die Bürger/-innen mit jeweiligem Rechnungskopf der Gemeinden versandt. Die Mahnungen werden durch die Finanzverwaltung aufbereitet, der Versand erfolgt jedoch durch die Gemeinden selbst. Die Gemeinden haben Zugriff auf ihre Buchhaltung und sind auch für die Stammdatenpflege verantwortlich. Die Zahlungsfreigabe auf den Bankkonten der jeweiligen Gemeinde erfolgt durch die Finanzverwaltung Sulz und einen Vertreter der entsprechenden Gemeinde. Die Lohnbuchhaltung wird für viele Vorarlberger Gemeinden durch das Lohnservicecenter der Stadt Feldkirch erledigt.

Einfluss

Mit der Zusammenarbeit als Verwaltungsgemeinschaft bleibt die **Gemeindeautonomie** weitgehend **unberührt**, da nur die Leistungserbringung ausgelagert wurde, die Beschlussfassung jedoch in der Gemeinde verblieb. Dies war für die Gemeinden ein wichtiger Grund für den Beitritt zur Verwaltungsgemeinschaft. Eine Einschränkung besteht bei der Wahl der zentralen Organisation zur Aufgabenerfüllung und die damit verbundenen Kosten, welche jede Gemeinde mitzutragen hat. Eine gewisse **Bürokratie** ist im Bereich der Debitorenbuchhaltung festzustellen. Die Mahnungen werden weiterhin von den Gemeinden versandt und deren Mitarbeitende müssen für Standardauskünfte im Bereich der Gebührenrechnungen zur Verfügung stehen bzw. geschult werden. Weitere **Ineffizienzen** sind im Bereich der Beschlussfassung – es müssen teilweise alle elf Gemeinden angefragt werden, bevor eine Änderung vorgenommen werden kann –, festzustellen. Da die Gemeinden **mehrere** ihrer **Aufgaben** in **verschiedenen Kooperationen** erfüllen, wird die **Führung** einer Gemeinde immer **anspruchsvoller** und **unübersichtlicher**. Die **Anpassungen** aufgrund der landesweiten Einführung der VRV 2015 konnte aufgrund der zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen beim Gemeindeverbund jedoch rascher umgesetzt werden als in Gemeinden mit eigener Finanzverwaltung.

Schlussbemerkung/Ausblick

Die bereits erwähnte Unübersichtlichkeit und z.T. schwierige Steuerbarkeit führen in der Regio Vorderland-Feldkirch zu Überlegungen, ob die diversen Kooperationen in den verschiedensten Aufgabenbereichen im Laufe der kommenden Jahre in einen Dachverband integriert werden sollen. Gemäss Christoph Kirchengast wäre es gleichzeitig wichtig, auch über strukturelle Reformen nachzudenken, u.a. da zu **viele parallele Einzelkooperationen** auch zu **Effizienzverlusten** führen können. Sofern in den kommenden Jahren keine strukturellen und organisatorischen Weiterentwicklungen von Kommunen bzw. interkommunalen Kooperationseinrichtungen stattfinden, werden Kleingemeinden in Zukunft ihre Autonomie aufgrund der multiplen Aufgaben kaum wahren können. Fremdbestimmte Fusionen hält Kirchengast in diesem Fall für ein wahrscheinliches Szenario. Deshalb wird beim Aufbau von neuen Kooperationen in der Region Vorderland-Feldkirch darauf geachtet, dass diese **fusionsneutral** sind – d.h. die

Kooperationen sollen hinsichtlich ihrer Aufgabenerfüllung sowohl im Falle der Wahrung der bestehenden Gemeindestrukturen als auch im Falle von Gemeindefusionen gleichermassen funktionieren können. Kirchengast ist auch der Meinung, dass im Falle von etwaigen künftigen Gemeindefusionierungen eine Grössenordnung von unter 10'000 Einwohnern hinterfragt werden sollte – unter anderem aufgrund erforderlicher Spezialisierungen in der Verwaltung (Fachbereiche) aber auch hinsichtlich des österreichischen Finanzausgleichsystems (das grössere Kommunen begünstigt).

4.4 Zusammenarbeit mit privatem Anbieter – Gemeinde Villnachern

Interview mit Gemeindeammann Roland König

Grundlagen

Bei der Gemeinde Villnachern AG (1'653 Einwohner¹) wird die Finanzverwaltung seit 2014 durch die Firma Civitas Public GmbH mit Sitz in Zofingen AG geführt. Mit dem auf die Führung von Verwaltungsabteilungen spezialisierten Unternehmen besteht eine vertragliche Regelung zur Führung der Finanzverwaltung, welche eine Kündigungsfrist von sechs Monaten vorsieht. Es wurde ein Pauschalhonorar im Umfang eines Arbeitspensums von 100 Stellenprozenten vereinbart.

Gründe

Die Zusammenarbeit wurde mit Civitas Public GmbH eingegangen, da beim **Abgang** des Finanzverwalters kein entsprechendes **Fachpersonal** gefunden werden konnte. Ein weiterer Grund für die Zusammenarbeit mit einem externen Partner war die **unzureichende Stellvertretung** bei krankheits- oder ferienbedingten Absenzen. Für Villnachern hätte dies bedeutet, dass mindestens zwei Fachpersonen hätten angestellt werden müssen, was aufgrund des erwähnten Fachkräftemangels nicht möglich war.

Erfahrungen

¹ Stand 1.1.21 (Schweizerische Eidgenossenschaft - Bundesamt für Statistik, 2021)

Für den Gemeindeammann ist eine **hohe Qualität** der Aufgabenerfüllung sowie die **Sicherheit**, dass stetig eine Ansprechperson im Bereich der Finanzen zur Verfügung steht, wesentlich. Die erbrachte Dienstleistung der Civitas Public GmbH entspricht den Erwartungen in Bezug auf die **Qualität** und der **professionellen Aufgabenerfüllung**. Die Firma verfügt aufgrund ihrer langjährigen Tätigkeit im öffentlichen Bereich über das geforderte **Fachwissen** und bei **komplexeren Fragestellungen** können intern **Spezialisten** konsultiert werden. Die Betreuung der Gemeinde erfolgt durch eine hauptverantwortliche Person sowie zwei bis drei weitere Mitarbeitende. Somit stellt der externe Partner sicher, dass jederzeit eine **Stellvertretung** gewährleistet ist. Die gewählte Lösung der Zusammenarbeit mit einem externen Partner ist kostspieliger als die Eigenerbringung. Gemäss dem Gemeindeammann erhält die Gemeinde jedoch auch die gewünschte Qualität und Sicherheit, welche enorm wichtig ist.

Tätigkeiten

Sämtliche Tätigkeiten, die in einer Finanzverwaltung anfallen (vgl. „1.2.2 Finanzverwaltung“ S. 3), werden durch die Firma Civitas Public GmbH erledigt. Dazu zählt auch die Erarbeitung von Gemeinderatsunterlagen sowie ein regelmässiges Controlling. Dem Gemeindeammann, welcher auch Ressortverantwortlicher Finanzen ist, wird monatlich die Steuerentwicklung mitgeteilt. Vierteljährlich erhält er einen Vergleich zwischen der laufenden Rechnung und dem Budget. Der externe Partner hat Zugriff auf die Bankkonten der Gemeinde, wobei die Zahlungsfreigabe zu zweien jeweils von einem Mitarbeitenden der Gemeinde und der Civitas Public erfolgt.

Einfluss

Mit der gewählten Lösung kann die Art der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde mitbestimmt werden, was aus Sicht der Gemeinde zu **keiner Einschränkung der Autonomie** im Bereich der Finanzverwaltung führt. Ein weiterer Punkt für die gute Zusammenarbeit ist, dass der externe Partner nicht in politische Entscheidungen eingreift, was durch eine klare Trennung der Zuständigkeiten gewährleistet ist. Da die Mitarbeitenden des externen Partners regelmässig in den Räumlichkeiten der Gemeinde arbeiten und der Schriftenverkehr direkt zu Civitas Public umgeleitet ist, ist der **Koordinations-**

aufwand minimal. Die sehr gute Zusammenarbeit **hängt** stark von der **Person**, welche mit der Hauptbetreuung der Gemeinde beauftragt ist, **ab**. Über die Jahre konnte mit dieser Person ein wertvolles **Vertrauensverhältnis** aufgebaut werden. Das gegenseitige Vertrauen und die wertvolle Unterstützung bei finanztechnischen Fragen vereinfachten die Führung im Bereich Finanzen enorm.

Schlussbemerkung/Ausblick

Die Gemeinde Villnachern hat aufgrund ihrer Grösse sehr viele Aufgaben ausgelagert. Derzeit bestehen deshalb **21 Zusammenarbeitsverträge**. Dies ist mit ein Grund, dass das Thema „Fusion“ in diesem Jahr wieder aufgenommen wird. Gleichzeitig werden aber auch Überlegungen angestellt, ob die Finanzverwaltung wieder selbst geführt werden soll, um Kosten einzusparen. Die Gemeinde könnte die Betreuungsperson der Firma Civitas Public GmbH übernehmen und hätte zusätzlich eine weitere Teilzeitmitarbeitende in Aussicht. Gemäss Gemeindeammann gilt es nun abzuwägen, ob es vertretbar ist, die aktuell minimierten Risiken (erschwerte Stellenbesetzung, Stellvertretungsprobleme) aufgrund von Kosteneinsparungen wieder zu erhöhen.

4.5 Aufgabenübernahme durch die Kantonale Verwaltung

Interview mit Leiter Steuerverwaltung Appenzell Ausserrhoden Jacques Oberli

Grundlagen

Mit der Kantonalisierung ist die Kantonale Steuerverwaltung nebst der Veranlagung auch für den Einzug der Einkommens- und Vermögenssteuern der Gemeinden von Appenzell Ausserrhoden zuständig. Aus diesem Grund verfügen die Gemeindeverwaltungen seit dem 1. Januar 2002 über keine eigenen Steuerämter mehr.

Gründe

Der Hauptgrund für die Zusammenführung der Steuerämter war die Systemumstellung von der 2-jährigen auf die 1-jährige Steuerbemessung. Diese Umstellung hätten die Gemeinden mit eigenen **personellen Ressourcen** nicht bewerkstelligen können. Der Entscheid zur Zusammenführung wurde durch die **unentgeltliche Übernahme** der

Aufgabenerfüllung durch den Kanton begünstigt. Ein weiterer Grund war die unzureichende **Stellvertretung**. Diese ist aufgrund der **Grösse der Gemeinde** auf die eingeschränkten **personellen** und **finanziellen Ressourcen** zurückzuführen.

Erfahrungen

Mit der Zusammenführung konnte eine Organisationseinheit aufgebaut werden (aktuell 60 Mitarbeitende), mit welcher eine **professionelle** und **qualitativ** hochstehende **Aufgabenerfüllung** gewährleistet werden kann. Zudem kann in einer zentralen Organisation eine bessere Gleichbehandlung aller Steuerpflichtigen sichergestellt werden. Die **Stellvertretung** kann mit dieser Organisationsgrösse jederzeit garantiert werden. Die damalige Zusammenführung führte jedoch nicht zu einem **Effizienzgewinn**, da mit der Systemumstellung weitere Ressourcen benötigt wurden. Die zunehmende Komplexität im Bereich der Steuern (Bsp.: Gesetzesanpassungen) erfordert entsprechendes **Fachwissen** bzw. führt zu **Spezialisierungen** in einzelnen Bereichen (Bsp.: Abteilungen für juristische oder natürliche Personen). Der **Aufbau von spezialisierten Fachbereichen** ist nur mit einer entsprechenden **Organisationsgrösse** möglich.

Tätigkeiten

Auf die Tätigkeiten wird nicht eingegangen, da diese nicht im Zusammenhang mit der Finanzverwaltung stehen.

Einfluss

Die **Gemeindeautonomie** ist dahingehend **ingeschränkt**, dass die Gemeinden aufgrund einer gesetzlichen Anpassung keinen Einblick mehr in die Steuerdetails ihrer Steuerpflichtigen haben. Die Namen der wichtigsten Steuerzahler werden auf Wunsch bekanntgegeben. Durch die komplette Aufgabenübernahme ist der **Koordinationsaufwand** sehr **gering**. Zur finanziellen Führung erhalten die Gemeinden monatlich eine Übersicht über die aktuellen Soll-Stellungen (Stand der verrechneten Steuern). Zudem werden die Gemeindepräsidenten/-innen jeweils im Mai/Juni über das prognostizierte Steuerwachstum im aktuellen Jahr orientiert. Für die Planung des kommenden Jahres erhalten die Finanzverwalter im Frühherbst das geplante Steuerwachstum.

Schlussbemerkung/Ausblick

Um das Verhältnis zu den Gemeinden zu verbessern, hat sich die kantonale Steuerverwaltung zum Ziel gesetzt, mit den Gemeindevertretern regelmässige Besprechungen einzuführen.

4.6 Zusammenfassung / Rückblick Interviews

Gründe

Der Hauptgrund für eine Zusammenarbeit ist in erster Linie die mangelnde Sicherstellung von **Stellvertretungen**, welche auf eingeschränkte finanzielle und personelle Ressourcen zurückzuführen ist. Ausserdem führten **Pensionierungen** von Finanzfachleuten und die anschliessend erfolglose Suche nach **qualifiziertem** neuem **Personal** zur Kooperation mit anderen Gemeinden.

Erfahrungen

Durch die Zusammenarbeit kann eine **Stellvertretung** aufgrund der zur Verfügung stehenden **personellen Ressourcen** sichergestellt und die Verfügbarkeit der Mitarbeitenden in der Finanzverwaltung erhöht werden. Weiter wird ausgeführt, dass mit der Zusammenarbeit entsprechendes **Fachwissen** auf- und ausgebaut werden konnte. Zudem unterstützt die Bündelung von **Know-how** die Bearbeitung von **komplexeren Fällen** sowie die Umsetzung von neuen **Rechnungslegungsstandards**. Die Erfahrungen zeigen jedoch auch, dass die vielfach erwarteten **Effizienzgewinne** aufgrund der Professionalisierung und dem steigenden Anspruch an die Qualität der Aufgabenerfüllung ausbleiben.

Einfluss

Aus den Interviews ist zu entnehmen, dass sich eine Zusammenarbeit negativ auf die **Autonomie** der Gemeinde auswirkt, eher gering ist. Eine Ausnahme bildet die Aufgabenübernahme durch die kantonale Steuerverwaltung, bei welcher die Gemeinden in totaler Abhängigkeit sind und keine Mitsprachemöglichkeiten haben. Wichtiger für den

Bürger und die Bürgerin sei hier jedoch die **rasche und kompetente Behandlung** deren Anliegen als die Einflussnahme auf die Art der Aufgabenerfüllung. Für die Mehrheit der Interviewten hält sich der **Koordinationsaufwand** (Bsp.: Dokumentenaustausch, Terminfindung) in Grenzen. Es kann jedoch zu erhöhter **Bürokratie** führen, wenn die Prozesse nicht angepasst werden bzw. die dienstleistungsnehmende Gemeinde zu oft in die Aufgabenerfüllung einbezogen werden muss. Die Verlagerung der Aufgabenerfüllung in verschiedene Kooperationen macht die **Führung** der Gemeindeverwaltung anspruchsvoller und unübersichtlicher. Ebenfalls wurde erwähnt, dass zu viele Kooperationen zu einem unnötigen **Ressourcenverbrauch** aufgrund von **Ineffizienz** (Bsp.: mehrere administrative Verwaltungen) führen kann. Weiter wurde erwähnt, dass grössere Organisationseinheiten aufgrund der **personellen Ressourcen** rascher auf **Veränderungen** (Bsp.: Umsetzung neue Rechnungslegung, Digitalisierung) reagieren können.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die meisten in den vorangegangenen Kapiteln erwähnten **Gründe für eine Zusammenarbeit** von den Interviewpartnern **bestätigt** wurden. Eine differenzierte Meinung ist punkto **Effizienzgewinn** festzustellen. Bei kleineren Kooperationen wird festgehalten, dass sich keine Effizienzgewinne eingestellt haben. Für eine Realisierung von Effizienzgewinn ist ein Einzugsgebiet mit einer entsprechenden Einwohnerzahl Voraussetzung. Als **zusätzliche Erkenntnisse** sind zu erwähnen, dass zu **viele Kooperationen zu einem unnötigen Ressourcenverbrauch** infolge von Ineffizienz führen und **gut funktionierende Kooperationen** im zusammenhängenden Einzugsgebiet eine mögliche **Fusion positiv beeinflussen** können.

4.7 Hypothesen

Aufgrund der theoretischen Grundlagen aus den vorangegangenen Kapiteln und den Interviews in diesem Kapitel stehen die Gemeinden vermehrt Herausforderungen (Bsp.: Digitalisierung) gegenüber, welche mit den vorhandenen finanziellen und personellen Ressourcen nur mehr schwer zu realisieren sind. Deshalb werden folgende Hypothesen formuliert:

- H1 Je geringer die personellen Ressourcen, desto grösser die Bereitschaft zur Aufgabenauslagerung

Obwohl aus den Interviews hervorgeht, dass die Autonomie der Gemeinde durch die Zusammenarbeit nicht stark beeinflusst wird, ist der Verlust der Entscheidungsfreiheit über die Aufgabenerfüllung im Bereich der Finanzverwaltung nicht zu unterschätzen. Zudem ist die Bürgernähe in kleinen, ländlichen Gemeinden ausgeprägter als in grösseren, urbaneren Gemeinden (Steiner, Kaiser, & Lang, 2019, S. 14). Daraus lässt sich folgende Hypothese ableiten:

- H2 Je höher der Autonomiewille, desto geringer das Interesse an einer Kooperation

5 Online-Umfrage Appenzell Ausserrhoder Gemeinden

Im nachfolgenden Kapitel stehen die Datenerhebung mit den anschliessenden Resultaten sowie deren Interpretation im Mittelpunkt. Es soll anhand von Kriterien aufgezeigt werden, welche Treiber und Hemmnisse zu einer oder gegen eine Akzeptanz einer Zusammenarbeit führen. Zudem werden die Ergebnisse der Modellwahl zusammengefasst und kommentiert. Ebenfalls erfolgt eine Prüfung der Hypothesen aus dem vorhergehenden Abschnitt (vgl. " 4.7 Hypothesen" S. 40).

5.1 Methodik

5.1.1 Gütekriterien zur Beurteilung der Akzeptanz

Die **Interviews** (vgl. „4 Best-Practice-Beispiele – Zusammenarbeitsmodelle – Schweiz und Vorarlberg“ S. 28) bestätigten mehrheitlich die aus der Literatur (vgl. „2.7 Chancen und Risiken der IKZ“ S. 19 und „3.4 Zusammenfassung IKZ im deutschsprachigen Raum“ S. 27) genannten Gründe für das Eingehen einer Zusammenarbeit. Die geäussernten **Erfahrungen** zur Zusammenarbeit zeigen unabhängig von der gewählten Zusammenarbeitsform ebenfalls eine hohe Übereinstimmung mit der Literatur auf. Daraus abgeleitet wird, dass der Fokus bei der **Beurteilung** der Akzeptanz nicht auf dem gewählten Modell, sondern auf den **Beweggründen**, die zur Akzeptanz führen oder eben dagegensprechen, liegt. Dazu werden diese zu bestimmten Gütekriterien zusammengefasst, damit eine Beurteilung der Akzeptanz erfolgen kann. Für diesen Zweck wurden, basierend auf dem Common Assessment Framework (CAF) sowie weiterer einschlägi-

ger Literatur (vgl. (Steiner, 2002); (Wenger & Thom, 2021, S. 15/123); (Gabler, 2018)) Dimensionen, zugehörige Themenfelder gemäss CAF sowie verschiedene Gütekriterien definiert (vgl. Tabelle 1, S. 42). Als die zwei Hauptdimensionen werden die Befähiger sowie die Ergebnisse unterschieden. Zu jeder dieser Hauptdimensionen werden Gütekriterien definiert, die im Folgenden noch genauer erläutert werden und im Nachfolgenden empirischen Teil als Grundlage für die Beurteilung der Akzeptanz einfließen.

Dimensionen	Kriterien
Befähiger	Politische Steuerbarkeit
	Koordination / Führbarkeit
	Anpassungsfähigkeit / Stellvertretung
	Spezialisierung / Professionalität
Ergebnisse	Effizienzpotentiale (Economies of Scale)
	Qualität der Leistung
	Bürgernähe
	Innovationsfähigkeit / Digitalisierung

Tabelle 1: Gütekriterien zur Beurteilung der Akzeptanz von IKZ nach (Steiner, Kaiser, & Lang, 2019, S. 12); (Derungs & Fetz, 2020, S. 112-113)

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 (CAF, 2021).

Politische Steuerbarkeit: Bei diesem Gütekriterium geht es darum, in welchem Ausmass die Gemeinden die Möglichkeit haben, die politische Steuerung wahrzunehmen. Auch die Autonomie einer Gemeinde soll hier mitberücksichtigt werden. Bei einem Entscheid für interkommunale Zusammenarbeit gibt die Gemeinde zwar Autonomie ab, da sie die Entscheide neu gemeinsam mit den Partnergemeinden trifft, durch gepoolte Ressourcen gewinnt sie jedoch wieder an Handlungsfähigkeit (Steiner, 2002).

Koordination/Führbarkeit: Bei diesem Kriterium geht es um eine zielbezogene Führbarkeit der Organisation sowie um die Begrenzung des Koordinationsaufwandes (vgl. (Steiner, 2002); (Wenger & Thom, 2021, S. 122)). Der Koordinationsaufwand wird ten-

denziell höher und die Führbarkeit schwieriger, je differenzierter und komplexer die Organisationsstruktur ausgestaltet ist.

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 (vgl. (Steiner, 2002); (Wenger & Thom, 2021, S. 122)).

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, da bei deren Ausfall keine Stellvertretung sichergestellt werden kann. Insbesondere in kleinen Gemeinden ist die Situation problematisch, da bei Abwesenheiten oft keine adäquaten Stellvertreterregelungen bestehen (Lang, Kaiser, & Machljankin, 2021, S. 13).

Spezialisierung/Professionalität: Spezialisierung entsteht durch Arbeitsteilung, wobei sich einzelne Abteilungen oder Stellen der Institution einer Teilaufgabe widmen. Vorteile einer Spezialisierung können erhöhte Produktivität und eine professionellere Verichtung der Aufgaben mit höherer Leistungsqualität sein. Jedoch ist hierfür eine gewisse Grösse der Organisation Voraussetzung. D.h. wenn eine kleine Gemeinde eine Aufgabe allein erfüllt, wird sie nicht denselben Spezialisierungsgrad erreichen können, wie dies in einer grösseren Gemeinde möglich wird (Lang, Kaiser, & Machljankin, 2021, S. 13).

Dimension der Ergebnisse

Effizienzpotentiale: 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 (Steiner, 2002). Von Economies of Scale bzw. Skalenerträgen spricht man, wenn tiefere Kosten durch Effizienzgewinn

erzielt werden können, die durch die Bereitstellung grösserer Mengen 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 ab, sondern auch mit der Wahrnehmung durch die Bürger/-innen und deren Erfahrungen (Folz, 2004). Oft wird angenommen, dass die Leistungserbringung in grösseren Perimetern (Einzugsgebiet) ein höheres Niveau erreicht, da mehr finanzielle Ressourcen zur Verfügung stehen und grössere Verwaltungen eine höhere Professionalität aufweisen (Steiner, Kaiser, & Lang, 2019, S. 14).

Bürgernähe: Unter Bürgernähe ist die Orientierung an den Bedürfnissen der Bürger/-innen bei der Leistungserbringung zu verstehen. Der Grad der Bürgernähe kommt etwa beim Umgang zwischen Behörden und Bürger/-innen zum Ausdruck. Tendenziell ist die Bürgernähe in kleineren Gebietseinheiten grösser, da die Vertreterinnen und Vertreter der Behörden und die Bürger/-innen unter Umständen persönlichen Kontakt haben und die Wege kürzer sind (Steiner, Kaiser, & Lang, 2019, S. 14).

Innovationsfähigkeit / Digitalisierung: 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 (Steiner, Kaiser, & Lang, 2019). Im Kontext zur Innovationsfähigkeit steht auch die Digitalisierung, welche in den kommenden Jahren von den öffentlichen Verwaltungen einen grundlegenden Wandel erfordern (Brüesch, Mertes, Flick Witzig, Giger, & Steinbrecher, 2017, S. 2).

5.1.2 Vorgehen

Wie in Kapitel 1.5 Methodisches Vorgehen erwähnt, beruht die empirische Erhebung auf einer quantitativen Untersuchung in Form eines Online-Fragebogens. Der Vorteil einer Online-Befragung gegenüber Interviews liegt darin, dass die Befragungsergebnis-

se aufgrund der effizienteren Datenanalyse rascher vorliegen und eine grössere Anzahl an Stichproben erreicht werden kann (Fröhl & Friedrich, 2022, S. V / 5). Der Fragebogen wurde mit dem Befragungstool von „findmind.ch“ erstellt und vor dem Versand einem Pretest unterzogen. Die Online-Befragung wurde im Zeitraum vom 13. bis 25. Mai 2022 durchgeführt. Anschliessend wurden die Daten mittels Excel aufbereitet und ausgewertet.

5.1.3 Auswahl der Befragten

Zur Befragung wurden die Gemeindepräsident/-innen, die Gemeindeschreiber/-innen sowie die Finanzverwalter/-innen sämtlicher Appenzell Ausserrhoder Gemeinden eingeladen. Diese drei Personengruppen wurden zur Umfrage eingeladen, da diese sich entweder direkt oder indirekt mit der Aufgabenerfüllung im Bereich Finanzen befassen. Insgesamt wurden 60 Personen angeschrieben. Dabei haben 35 Personen den Fragebogen vollständig beantwortet, was wiederum einer Rücklaufquote von 59% entspricht.

Die 20 Ausserrhoder Gemeinden wurden anhand ihrer Einwohnerzahlen in vier Kategorien (Kat. I bis 1'000 Einw. / Kat. II 1'001 bis 1'800 Einw. / Kat. III 1'801 bis 3'000 Einw. / Kat. IV ab 3'001 Einw.) unterteilt. Die Aufteilung der Gemeindegrösse ist gemäss Kantonsstatistik (Kanton Appenzell Ausserrhoden, 2021) wie folgt: Kat. I 25% / Kat. II 20% / Kat. III 30% / Kat. IV 25%. Die Abbildung 7 (S. 45) zeigt, dass die Gemeindegrössen gesamthaft gut vertreten sind.

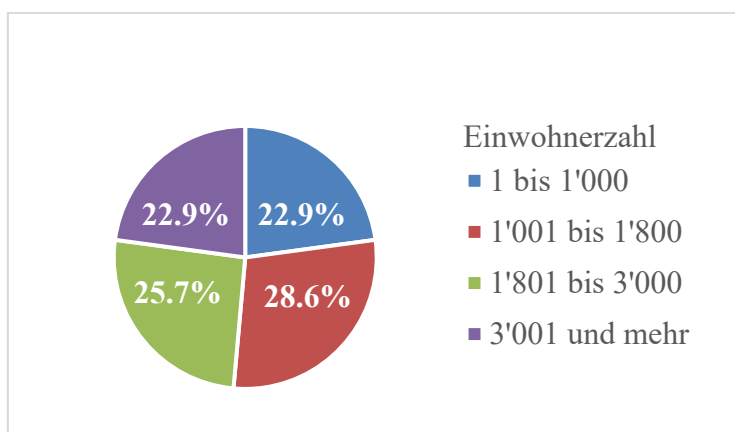


Abbildung 7: Anteil Teilnehmer nach Gemeindegrösse

Bei der Betrachtung der Teilnehmenden nach Funktionen fällt auf, dass 51% der Teilnehmenden Finanzverwalter/-innen, 26% Gemeindeglieder/-innen und 23% Gemeindepäsidenten/-innen sind. Hier wäre es wünschenswert gewesen, wenn bei den beiden letztgenannten Gruppen mehr teilgenommen hätten, damit die Gruppen ausgeglichener vertreten sind. So sind die Ergebnisse nach Funktionen nicht generalisierbar.

5.1.4 Fragebogen

Der Fragebogen setzt sich überwiegend aus geschlossenen Fragen zusammen. Dies bedeutet, dass fest vorgegebene Antwortoptionen bestehen und die Befragten durch Markieren eines Buttons ihre Auswahl treffen. Die geschlossenen Fragen erleichtern die anschließende Datenanalyse aufgrund der eingeschränkten Antwortmöglichkeiten. Der erste Teil besteht aus Fragen zu den einzelnen Kriterien in den Dimensionen „Befähiger“ und „Ergebnisse“ (vgl. Tabelle 1, S. 42). Im zweiten Teil werden die Erwartungen zu möglichen Zusammenarbeitsformen in Bezug auf die Kriterien der Dimension „Ergebnisse“ sowie das bevorzugte Modell der Aufgabenerfüllung ermittelt. Der letzte Teil der Umfrage umfasst ergänzende Fragen zur Kooperation.

5.2 Resultate

Im ersten Teil sind die Ergebnisse zu den Dimensionen der Befähiger dargestellt. Anschließend folgen die Resultate zu den Dimensionen der Ergebnisse. Die Auswertungen sind pro Kriterium zusammengefasst. Dabei wurden nur die eingangs erwähnten 35 Personen berücksichtigt, welche die Online-Befragung vollständig beantwortet haben. Die Ergebnisse sind als Mittelwerte nach Gemeindegrösse und Funktion dargestellt. Liegt der Mittelwert bei 5, stimmen die Befragten voll und ganz zu. Ein Mittelwert von 1 bedeutet, dass die Befragten überhaupt nicht zustimmen. Bei Kriterien, welche als Treiber für die Akzeptanz einer Zusammenarbeit wahrgenommen werden, wird der Mittelwert als positive Zahl bzw. als grüner Balken dargestellt. Bei Kriterien, welche als Hemmnis einzuordnen sind und somit gegen eine Akzeptanz zur Kooperation sprechen, werden die Ergebnisse als negative Zahl bzw. als roter Balken dargestellt. Im dritten Teil folgen die Ergebnisse zu den einzelnen Modellen sowie der Modellwahl.

5.2.1 Resultate Dimension Befähiger

Spezialisierung/Professionalität

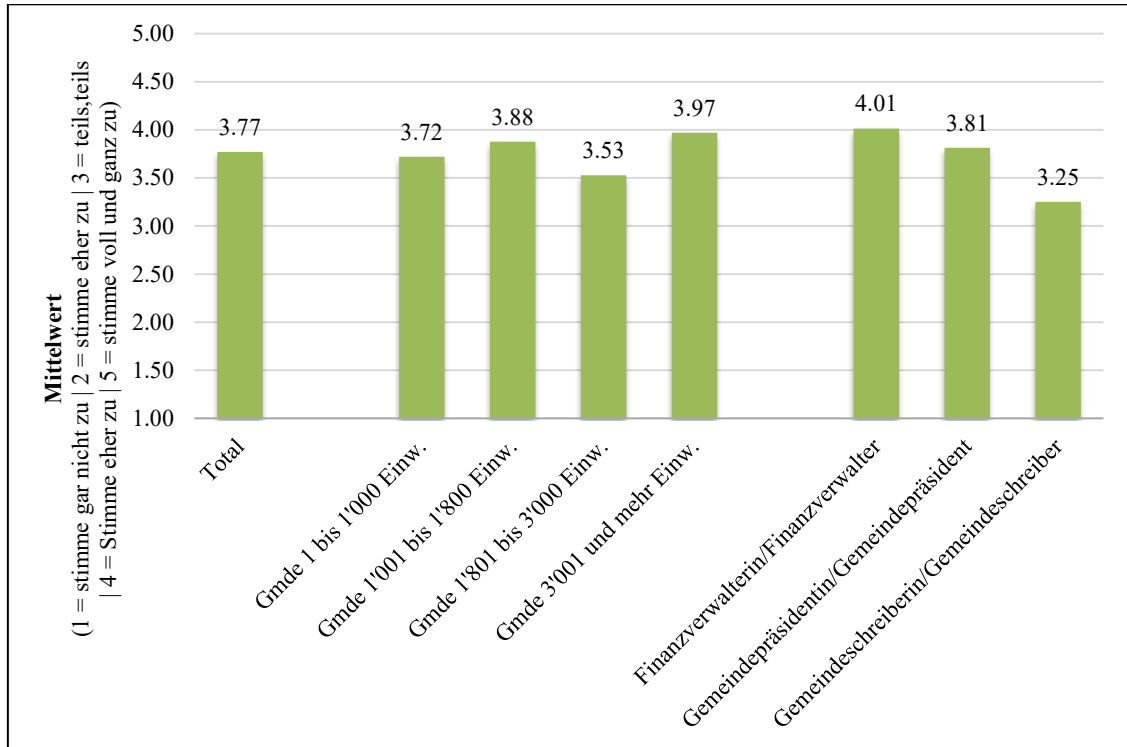


Abbildung 8: Spezialisierung/Professionalität (n=35)

Beim ersten Themenblock (vgl. Abbildung 8, S. 47) wurden die Teilnehmer nach ihrer Einschätzung befragt, wie sich die Zusammenarbeit auf die Spezialisierung und Professionalität auswirkt. Über alle Gruppen zeigt sich ein Mittelwert von 3.77, was eher einer Zustimmung gemäss Bewertungsskala entspricht. Die Verteilung bezogen auf die **Gemeindegrössen** zeigt sich recht ausgeglichen. Bei den Funktionen besteht ein grösserer Unterschied. Die Fachpersonen (Finanzverwalter/-innen) stehen diesem Kriterium positiv gegenüber, wo hingegen sich die Generalisten (Gemeindeschreiber/-innen) nicht ganz so positiv äussern.

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

	Ø	Stimme gar nicht zu 1	Stimme eher nicht zu 2	Teils, teils 3	Stimme eher zu 4	Stimme voll und ganz zu 5
▼ Zunehmende Komplexität der Geschäftsfälle führt zu grösserer Spezialisierung	Ø: 3.8 Σ: 41		4 9.76%	6 14.63%	23 56.10%	6 14.63%
▼ Eine grössere Anzahl von Geschäftsfällen erhöht die Professionalität	Ø: 3.66 Σ: 41		6 14.63%	11 26.83%	15 36.59%	9 21.95%
▼ Grössere Verwaltungseinheiten fördern den Aufbau von Fachwissen und die Sicherstellung von Know-How	Ø: 3.59 Σ: 41	1 2.44%	3 7.32%	13 31.71%	19 46.34%	5 12.2%
▼ Durch die Arbeitsteilung in grösseren Organisationseinheiten wird die Spezialisierung unterstützt	Ø: 4 Σ: 41		2 4.88%	5 12.2%	25 61.0%	9 21.95%
41 Teilnehmer	Σ: 164	Σ: 1	Σ: 15	Σ: 35	Σ: 84	Σ: 29

Abbildung 9: Antworten zu Spezialisierung/Professionalität

Werden die einzelnen Fragen (Items) betrachtet, ergeben sich ähnliche Resultate. Bei der zweiten Frage (vgl. Abbildung 9, S. 48) - einem typischen Argument - besteht jedoch eine grössere Abweichung. Diese wird nicht so einheitlich beurteilt wie die anderen Fragen.

Stellvertretung/Anpassungsfähigkeit

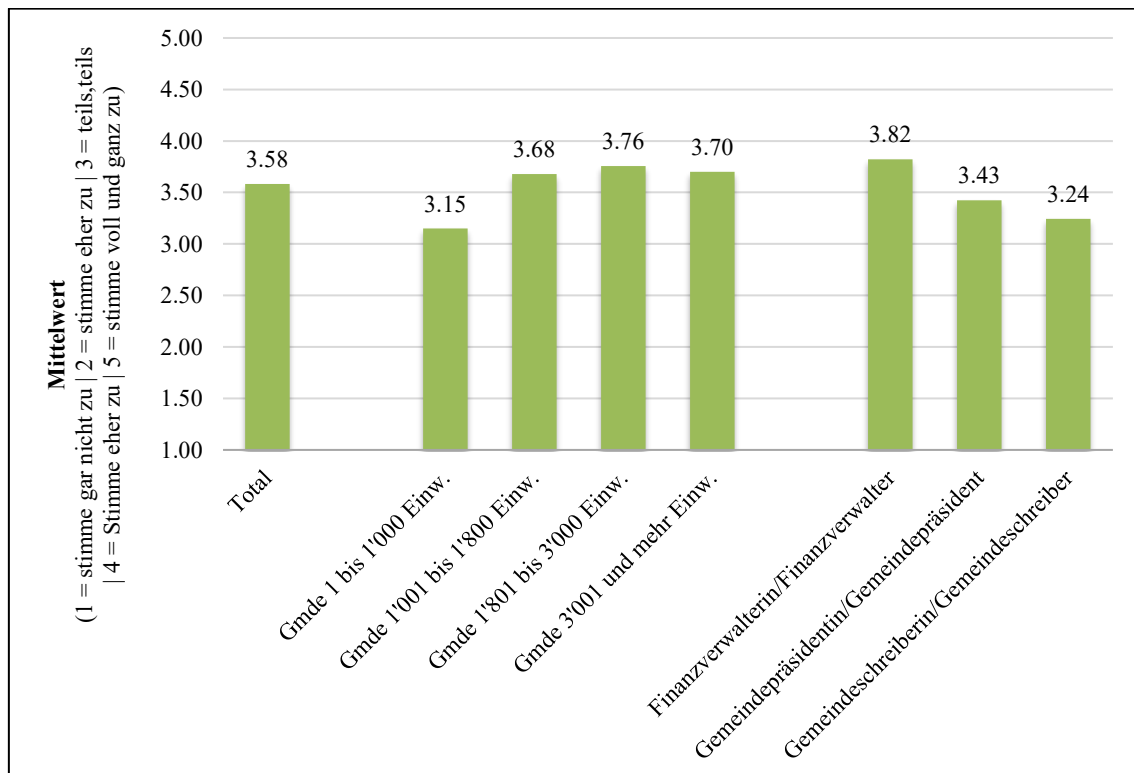


Abbildung 10: Stellvertretung/Anpassungsfähigkeit (n=35)

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

Bei der Beurteilung betreffend Stellvertretung und Anpassungsfähigkeit (vgl. Abbildung 10, S. 48) liegt der Mittelwert über alle Teilnehmenden bei 3.58. Somit liegt die Zustimmung im Bereich Stellvertretung und Anpassungsfähigkeit als treibende Kraft für die Akzeptanz einer Zusammenarbeit leicht tiefer als bei der Spezialisierung und Professionalität. Ein geringer Einfluss der Stellvertretung und Anpassungsfähigkeit auf die Akzeptanz ist bei den kleineren Gemeinden und der Gruppe der Gemeindeschreiber/-innen festzustellen.

	Ø	Stimme gar nicht zu 1	Stimme eher nicht zu 2	Teils, teils 3	Stimme eher zu 4	Stimme voll und ganz zu 5
⚠ Mangelnde Stellvertretungslösungen bedeuten in kleinen Organisationseinheiten ein Klumpenrisiko	Ø: 4.43 Σ: 40		1 2.5%	5 12.5%	10 25%	24 60%
⚠ Grössere Organisationseinheiten kompensieren Ausfälle/Abwesenheiten besser	Ø: 4.2 Σ: 40			5 12.5%	22 55%	13 32.5%
⚠ Der geringere finanzielle Spielraum einer einzelnen Gemeinde führt zu weniger Stellvertretungen	Ø: 2.75 Σ: 40	5 12.5%	14 35%	8 20%	10 25%	1 2.5%
⚠ In einem grösseren Verbund ist es einfacher, auf neue Herausforderungen (Bsp. Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen) rasch und wirksam zu reagieren	Ø: 3.13 Σ: 40	3 7.5%	8 20%	13 32.5%	13 32.5%	3 7.5%
⚠ Neue Aufgabenfelder können in grösseren Organisationen einfacher und sinnvoller bestehenden Verantwortungsbereichen zugeordnet werden	Ø: 3.5 Σ: 40	2 5%	4 10%	9 22.5%	22 55%	3 7.5%
40 Teilnehmer	Σ: 200	Σ: 10	Σ: 27	Σ: 40	Σ: 79	Σ: 44

Abbildung 11: Antworten zu Stellvertretung/Anpassungsfähigkeit

Dabei wurden die Fragen (vgl. Abbildung 11, S. 49), ob der finanzielle Spielraum einer Gemeinde zu weniger Stellvertretung führt und ob es in einem grösseren Verbund einfacher wäre, auf neue Herausforderungen zu reagieren, eher negativ beurteilt, was insgesamt zu einem tieferen Mittelwert führt.

Koordination/Führbarkeit

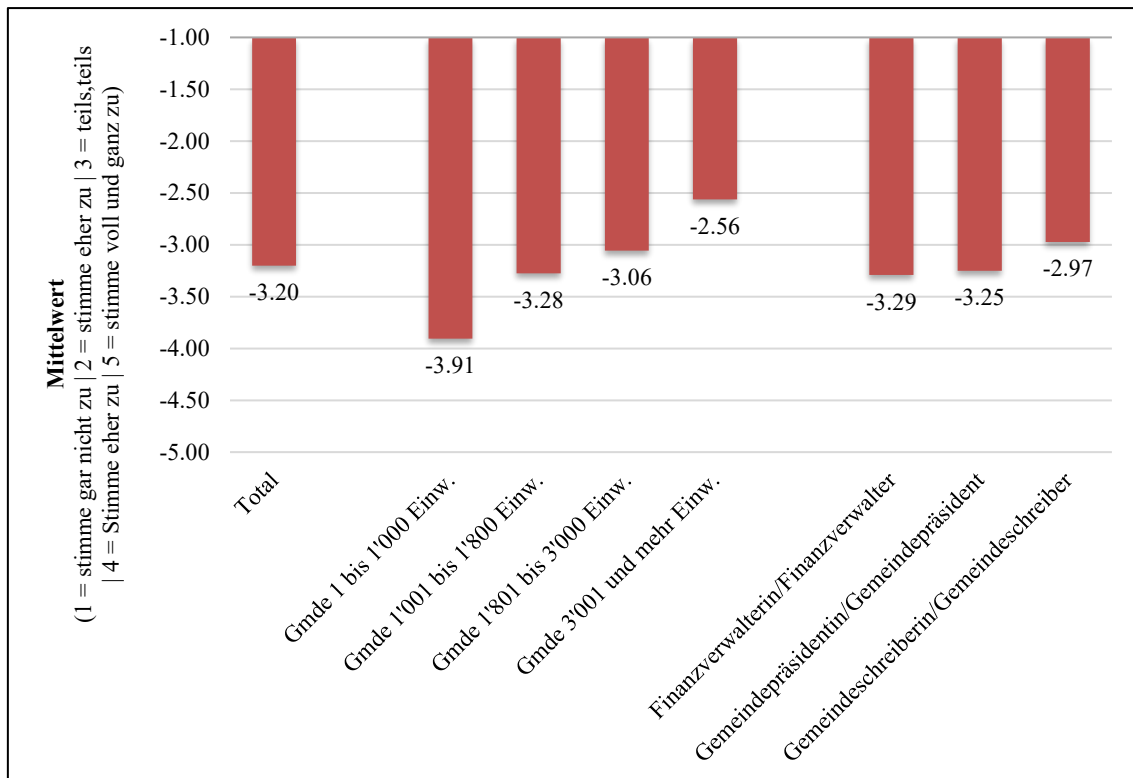


Abbildung 12: Koordination/Führbarkeit (n=35)

Beim Kriterium der Koordination und Führbarkeit, welches als mögliches Hemmnis der Akzeptanz einer Zusammenarbeit zu betrachten ist, resultiert ein Mittelwert von -3.20. Somit beurteilen die Teilnehmenden dieses Kriterium eher nicht als Hemmnis. Die Unterschiede bei der funktionalen Betrachtung sind nicht sehr ausgeprägt. Hingegen variieren die Mittelwerte (vgl. Abbildung 12, S. 50) zwischen den grossen und kleinen Gemeinden sehr stark.

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

	Ø	Stimme gar nicht zu 1	Stimme eher nicht zu 2	Teils, teils 3	Stimme eher zu 4	Stimme voll und ganz zu 5
⚠ Mit der Zusammenarbeit erhöht sich der Koordinationsaufwand zwischen den Gemeinden, dies führt zu mehr Bürokratie	Ø: 3.5 Σ: 38	1 2.63%	9 23.68%	6 15.79%	14 36.84%	8 21.05%
⚠ Unklarheiten bezüglich Zuständigkeiten führen zu Reibungsverlusten	Ø: 3.45 Σ: 38		10 26.32%	5 13.16%	19 50.00%	4 10.53%
⚠ Mit der Zunahme von Aufgabenauslagerungen/-übernahmen wird die Führung der Gemeindeverwaltung anspruchsvoller und unübersichtlicher	Ø: 3.18 Σ: 38	2 5.26%	8 21.05%	12 31.58%	13 34.21%	3 7.89%
⚠ Die Vergrößerung der Organisationseinheiten erschwert die Führbarkeit der Gemeindeverwaltung	Ø: 2.79 Σ: 38	5 13.16%	13 34.21%	8 21.05%	9 23.68%	3 7.89%
38 Teilnehmer	Σ: 152	Σ: 8	Σ: 40	Σ: 31	Σ: 55	Σ: 18

Abbildung 13: Antworten zu Koordination/Führbarkeit

Die Betrachtung des vierten Items (vgl. Abbildung 13, S. 51), nämlich der Frage, ob die Vergrößerung der Organisationseinheit die Führbarkeit erschwere, zeigt sich eine hohe Ablehnung oder anders formuliert: grössere Organisationseinheiten werden nicht als Argument gegen eine Zusammenarbeit betrachtet.

Politische Steuerbarkeit

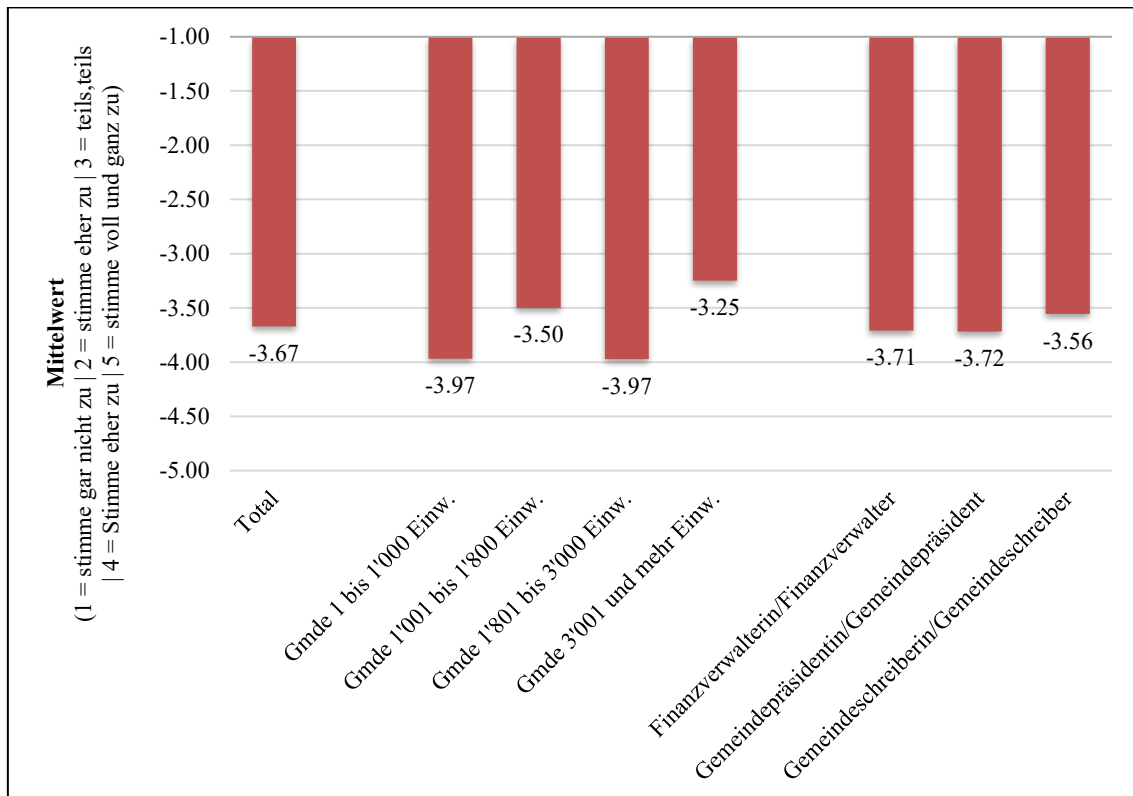


Abbildung 14: Politische Steuerbarkeit (n=35)

Die politische Steuerbarkeit wird im Gegensatz zum Kriterium Koordination/Führbarkeit mit einem Mittelwert von 3.67 eher als Hemmnis gesehen. Die Verteilung nach Funktionen ist auch hier sehr ausgeglichen. Bei den Gemeinden weichen die Daten der kleinen (weniger als 1'000 Einwohner) und der grossen Gemeinden (3'001 Einwohner und mehr) wieder stark voneinander ab (vgl. Abbildung 14 S. 51). Wobei auch die Werte der mittelgrossen Gemeinden bei dieser Betrachtung stark von denen der grossen Gemeinden abweichen.

	Ø	Stimme gar nicht zu 1	Stimme eher nicht zu 2	Teils, teils 3	Stimme eher zu 4	Stimme voll und ganz zu 5
⚠ Die Autonomie sinkt bei der interkommunalen Zusammenarbeit, da Entscheide gemeinsam mit anderen Gemeinden gefällt werden müssen	Ø: 3.71 Σ: 38		7 18.42%	8 21.05%	12 31.58%	11 28.95%
⚠ Die Gefahr der Mitfinanzierung von ungewollten Leistungen nimmt zu	Ø: 3.55 Σ: 38	1 2.63%	5 13.16%	10 26.32%	16 42.11%	6 15.79%
⚠ Vorgegebene Prozesse des Aufgabenerfüllers müssen übernommen werden	Ø: 3.66 Σ: 38		3 7.89%	12 31.58%	18 47.37%	5 13.16%
⚠ Unterschiedliche Wertvorstellungen über die Aufgabenerfüllung beeinträchtigen die Zusammenarbeit	Ø: 3.58 Σ: 38	1 2.63%	7 18.42%	7 18.42%	15 39.47%	8 21.05%
38 Teilnehmer	Σ: 152	Σ: 2	Σ: 22	Σ: 37	Σ: 61	Σ: 30

Abbildung 15: Antworten zu politischer Steuerbarkeit

Eine starke Zustimmung mit rund 30% ist bei der ersten Frage nach der sinkenden Autonomie festzustellen. Aber auch das vierte Item, die unterschiedliche Wertevorstellung über die Aufgabenerfüllung, hat eine hohe Zustimmung.

5.2.2 Resultate Dimension Ergebnisse

Wie eingangs erwähnt folgen nun die Resultate zu den Dimensionen der Ergebnisse. Die Auswertungen erfolgen ebenfalls pro Themenblock mit dem entsprechenden Mittelwert. Die Skalen bleiben ebenfalls unverändert, Treiber werden als positive Werte und Hemmnisse als negative Wert dargestellt

Innovationsfähigkeit/Digitalisierung

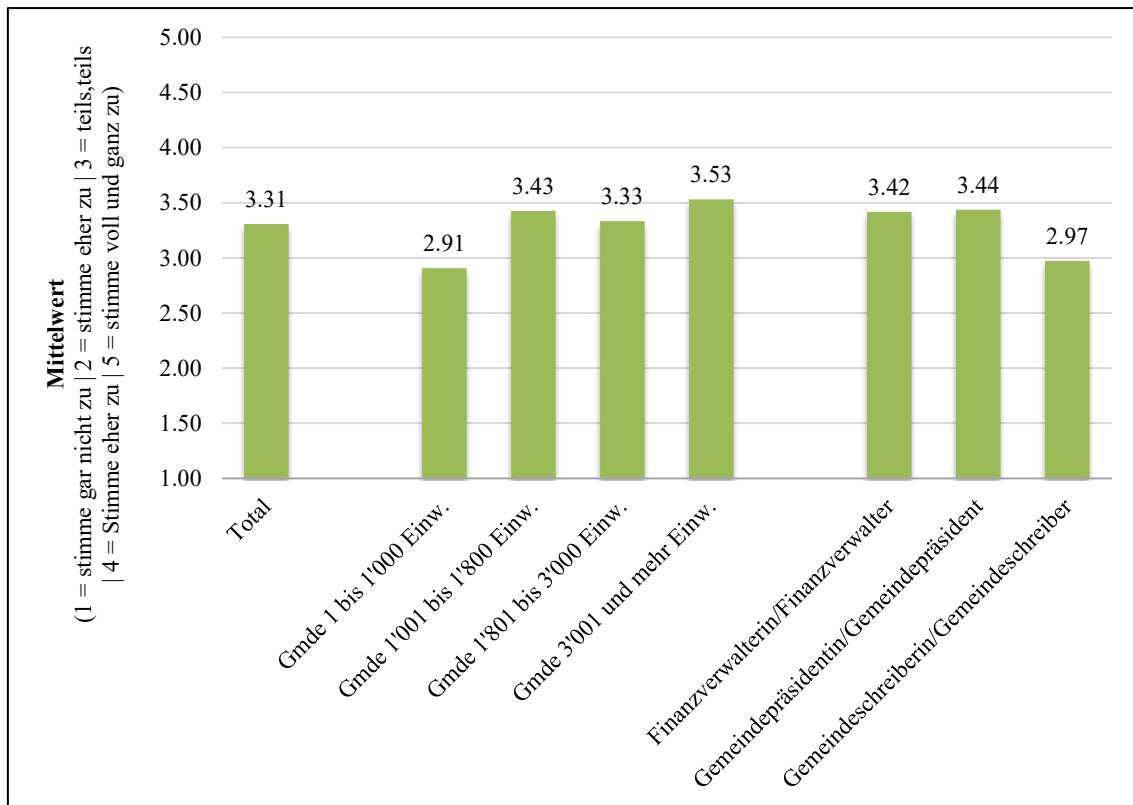


Abbildung 16: Innovationsfähigkeit/Digitalisierung (n=35)

Die Innovationsfähigkeit und Digitalisierung ist als Treiber für die Akzeptanz der Zusammenarbeit definiert worden. Der Mittelwert über alle Teilnehmer von 3.31 zeigt auf, dass eine ganz leichte Zustimmung für dieses Kriterium zur Akzeptanz der Zusammenarbeit besteht. Eine grössere Abweichung besteht zwischen den kleinen und grösseren Gemeinden (vgl. Abbildung 16, S. 53).

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

	Ø	Stimme gar nicht zu 1	Stimme eher nicht zu 2	Teils, teils 3	Stimme eher zu 4	Stimme voll und ganz zu 5
⚠ Die digitale Transformation kann aufgrund der Bündelung von Fachwissen (personelle Ressourcen) schneller vorangetrieben werden	Ø: 3.54 Σ: 35		4 11.43%	11 31.43%	17 48.57%	3 8.57%
⚠ Die höheren finanziellen Mittel ermöglichen Investitionen im Bereich der Sachmittel (Bsp.: Informatik)	Ø: 3.46 Σ: 35		8 22.86%	7 20%	16 45.71%	4 11.43%
⚠ Innovationen werden in grösseren Organisationseinheiten durch die Möglichkeit des gegenseitigen Austausches gefördert	Ø: 3.46 Σ: 35	1 2.86%	2 5.71%	13 37.14%	18 51.43%	1 2.86%
⚠ Finanzverwaltungen in kleineren Organisationen können neue Vorhaben kaum oder nur verzögert umsetzen	Ø: 2.77 Σ: 35	18 51.43%	4 11.43%	7 20%	12 34.29%	2 5.71%
35 Teilnehmer	Σ: 140	Σ: 11	Σ: 18	Σ: 38	Σ: 63	Σ: 10

Abbildung 17: Antworten zu Innovationsfähigkeit/Digitalisierung

Bei der letzten Frage fällt auf, dass eine sehr grosse Abweichung zwischen Zustimmung und Ablehnung besteht (vgl. Abbildung 17, S. 54). Bei den übrigen Items besteht eher eine Zustimmung.

Effizienzpotentiale

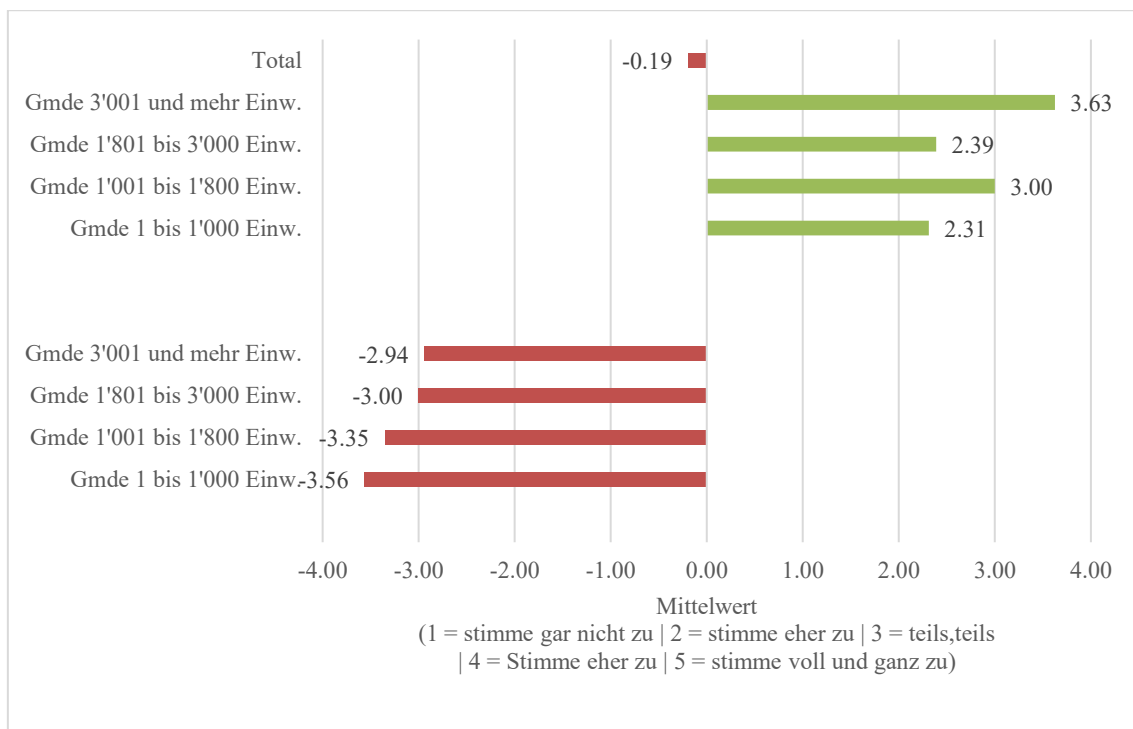


Abbildung 18: Effizienzpotentiale nach Gemeindegrösse (n=35)

Wie eingangs erwähnt werden die positiven Werte als Treiber (grüne Balken) und die negativen Werte als Hemmnisse (rote Balken) dargestellt. Das Total über alle Gemein-

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

den ist nahe bei Null. Somit kann das Effizienzpotential gesamthaft weder als Treiber noch als Hemmnis eingestuft werden. Bei der Betrachtung nach Gemeindegrösse fällt jedoch auf, dass bei den grossen Gemeinden ein positiver Wert von 0.69 (+3.63 – 2.94) besteht und bei den kleinen Gemeinden ein negativer Wert von -1.25 (+2.31 - 3.56)

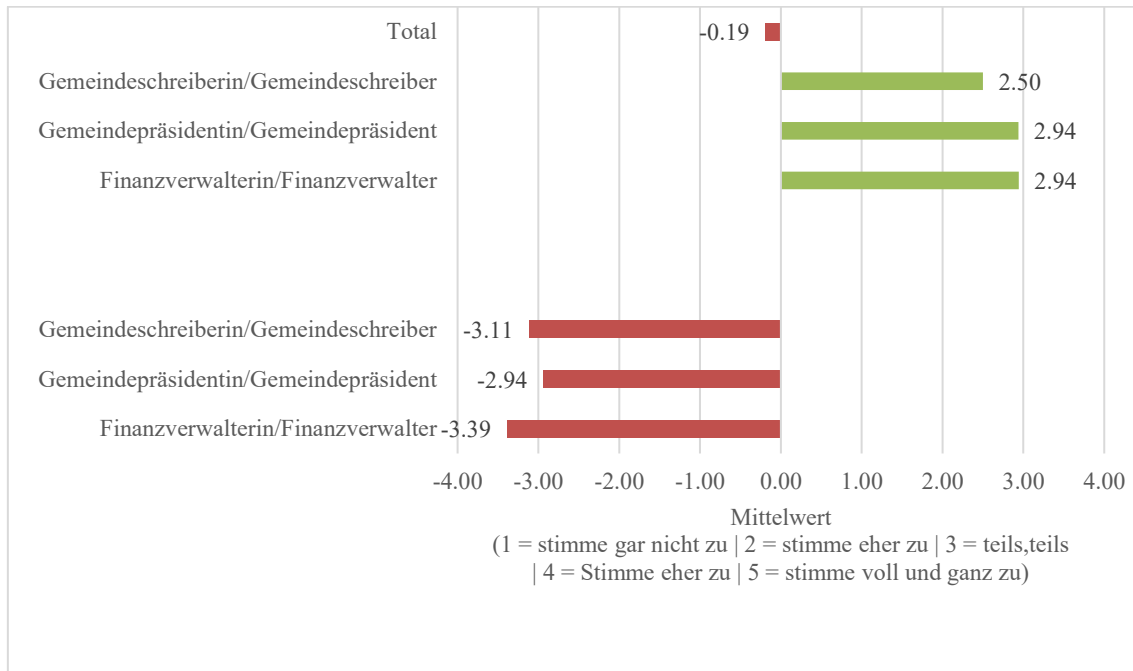


Abbildung 19: Effizienzpotentiale nach Funktionen (n=35)

Bei der Auswertung der Effizienzpotentiale nach Funktionen zeigt sich, dass die Gemeindefunktionäre/-innen dieses Kriterium weder als Treiber noch als Hemmnis beurteilen. Anders sieht es bei den beiden anderen Gruppen aus. Diese sehen das Effizienzpotential eher als Hemmnis (vgl. Abbildung 19, S. 55).

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

	Ø	Stimme gar nicht zu 1	Stimme eher nicht zu 2	Teils, teils 3	Stimme eher zu 4	Stimme voll und ganz zu 5
⚡ Durch die Zusammenarbeit entstehen Skalenerträge (grössere Mengen können mit bestehenden Ressourcen verarbeitet, dh. sinkende Verwaltungskosten)	Ø: 3.06 Σ: 35	2 5.71%	10 28.57%	8 22.86%	14 40%	1 2.86%
⚡ Die Zusammenarbeit führt zu Kosteneinsparungen	Ø: 2.6 Σ: 35	6 17.14%	11 31.43%	10 28.57%	7 20%	1 2.86%
⚡ Effizienzgewinne werden durch den Ausbau der bestehenden Organisationen des Aufgabenerfüllers (Bsp.: zusätzliche Hierarchieebene) eliminiert	Ø: 3.31 Σ: 35	1 2.86%	7 20%	10 28.57%	14 40%	3 8.57%
⚡ Die Zunahme an Kooperationen führt zu Effizienzverlusten	Ø: 3.11 Σ: 35	1 2.86%	8 22.86%	15 42.86%	8 22.86%	3 8.57%
35 Teilnehmer	Σ: 140	Σ: 10	Σ: 36	Σ: 43	Σ: 43	Σ: 8

Abbildung 20: Antworten zu Effizienzpotential

Die ersten beiden Fragen stellen einen Treiber dar und die letzten zwei Fragen sind den Hemmnissen zuzuordnen. Die zweite Frage zeigt eine starke negative Beurteilung und beeinflusst somit wesentlich das leicht negative Gesamtergebnis.

Qualität der Leistung

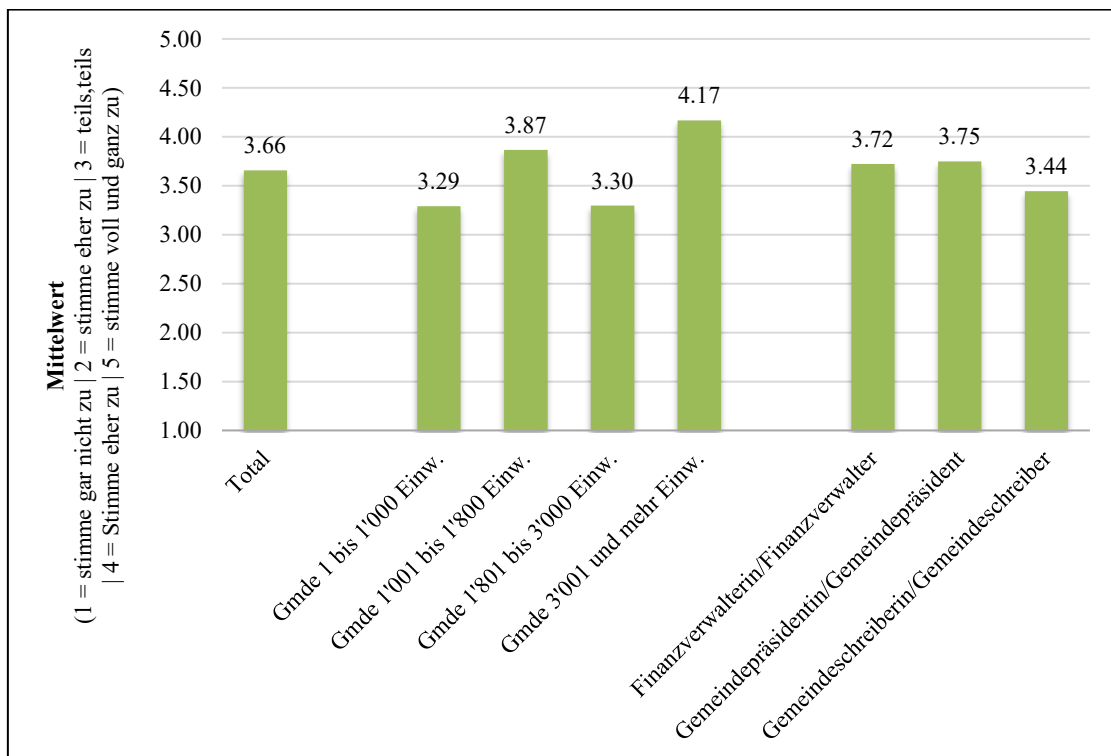


Abbildung 21: Qualität der Leistung nach Gemeinden und Funktionen (n=35)

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

Bei der Beurteilung, ob die Qualität bei der Zusammenarbeit steigt, resultiert ein Mittelwert von Total 3.66. Wo bei den grossen Gemeinden mit einem Mittelwert von 4.17 eine hohe Zustimmung festzustellen ist, ist bei den kleinen und mittelgrossen Gemeinden nur eine geringe Zustimmung ersichtlich (vgl. Abbildung 21, S. 56).

	Ø	Stimme gar nicht zu 1	Stimme eher nicht zu 2	Teils, teils 3	Stimme eher zu 4	Stimme voll und ganz zu 5
⚠ Mit der steigenden Professionalisierung steigt die Qualität der Aufgabenerfüllung	Ø: 3.6 Σ: 35	2 5.71%	1 2.86%	10 28.57%	18 51.43%	4 11.43%
⚠ Ausreichendes Fachpersonal trägt zur Qualität der Leistungserbringung bei	Ø: 4.2 Σ: 35			6 17.14%	16 45.71%	13 37.14%
⚠ Grössere Verwaltungseinheiten ermöglichen ein höheres Niveau der Qualität der Aufgabenerfüllung	Ø: 3.17 Σ: 35	2 5.71%	7 20%	11 31.43%	13 37.14%	2 5.71%
35 Teilnehmer	Σ: 105	Σ: 4	Σ: 8	Σ: 27	Σ: 47	Σ: 19

Abbildung 22: Antworten zu Qualität der Leistung

Eine sehr hohe Zustimmung ist bei der zweiten Frage festzustellen, bei welcher mehr als ein Drittel der Befragten absolut zustimmen.

Bürgernähe

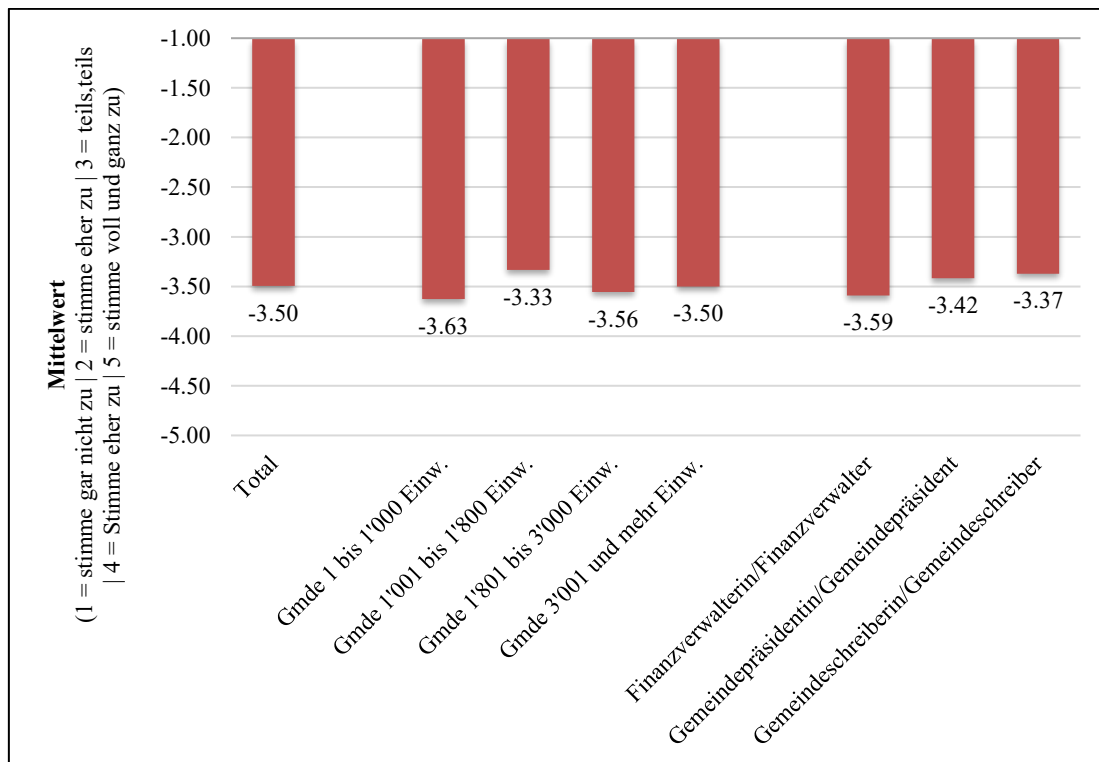


Abbildung 23: Bürgernähe nach Gemeindegrösse und Funktionen (n=35)

Für die Darstellung der Bürgernähe wurden vier Fragen gestellt. Da die Bürgernähe eher als Hemmnis für die Akzeptanz einer Zusammenarbeit empfunden wird, wurde die vierte Frage (vgl. Abbildung 24, S. 58), welche einen Treiber darstellt, für diese Beurteilung nicht berücksichtigt, da sonst das Bild zu stark verfälscht wird (Mittelwert mit Treiber = -1.72). Sowohl die Auswertung nach Gemeindegrössen als auch nach Funktionen zeigen ein sehr einheitliches Bild ohne grosse Abweichungen. Der totalisierte Mittelwert von 3.5 (Abbildung 23, S. 57) zeigt, dass der Bürgernähe als Hemmnis eher zugestimmt wird.

	Ø	Stimme gar nicht zu 1	Stimme eher nicht zu 2	Teils, teils 3	Stimme eher zu 4	Stimme voll und ganz zu 5
▼ Mit der Zusammenarbeit steigt die Erwartung der Bürger nach zusätzlichen Online-Services	Ø: 3.26 Σ: 35		9 25.71%	11 31.43%	12 34.29%	3 8.57%
▼ Mit der Zusammenarbeit sinkt die Nähe (steigende Anonymität/fehlender direkter Kontakt) zum Bürger	Ø: 3.83 Σ: 35	1 2.86%	2 5.71%	8 22.86%	15 42.86%	9 25.71%
▼ Die Bürger erwarten auch mit der Zusammenarbeit einen physischen Service vor Ort	Ø: 3.4 Σ: 35	2 5.71%	4 11.43%	11 31.43%	14 40%	4 11.43%
▼ Durch die grösseren Organisationseinheiten kann die Verfügbarkeit der Ansprechpersonen erhöht werden	Ø: 3.63 Σ: 35	1 2.86%	4 11.43%	8 22.86%	16 45.71%	6 17.14%
35 Teilnehmer	Σ: 140	Σ: 4	Σ: 19	Σ: 38	Σ: 57	Σ: 22

Abbildung 24: Antworten zu Bürgernähe

Bei der zweiten Frage, ob die Nähe zum Bürger durch eine steigende Anonymität sinkt, sind ein Viertel der Meinung, dass dies vollständig zutrifft. Es gibt jedoch auch einen kleinen Teilnehmendenkreis, der dies anders beurteilt. Die vierte Frage zeigt, dass eine höhere Verfügbarkeit auch ein Treiber bei der Bürgernähe sein kann.

5.2.3 Ergebnisse zu den Modellen

Im nachfolgenden Abschnitt werden die Resultate zu den möglichen Modellen der Aufgabenerfüllung im Bereich Finanzen dargestellt sowie die präferierte Aufgabenerfüllungsform. Bei der Bewertung der Modelle wurden die Teilnehmenden nach ihren Erwartungen in Bezug auf die Dimensionen „Ergebnisse“ (vgl. „5.1.1 Gütekriterien zur Beurteilung der Akzeptanz“ S. 41) befragt. Bei einem Mittelwert von 1 ist die Erwartung gering, ein Mittelwert von 5 bedeutet, dass die Erwartung in Bezug auf das entsprechende Kriterium hoch ist.

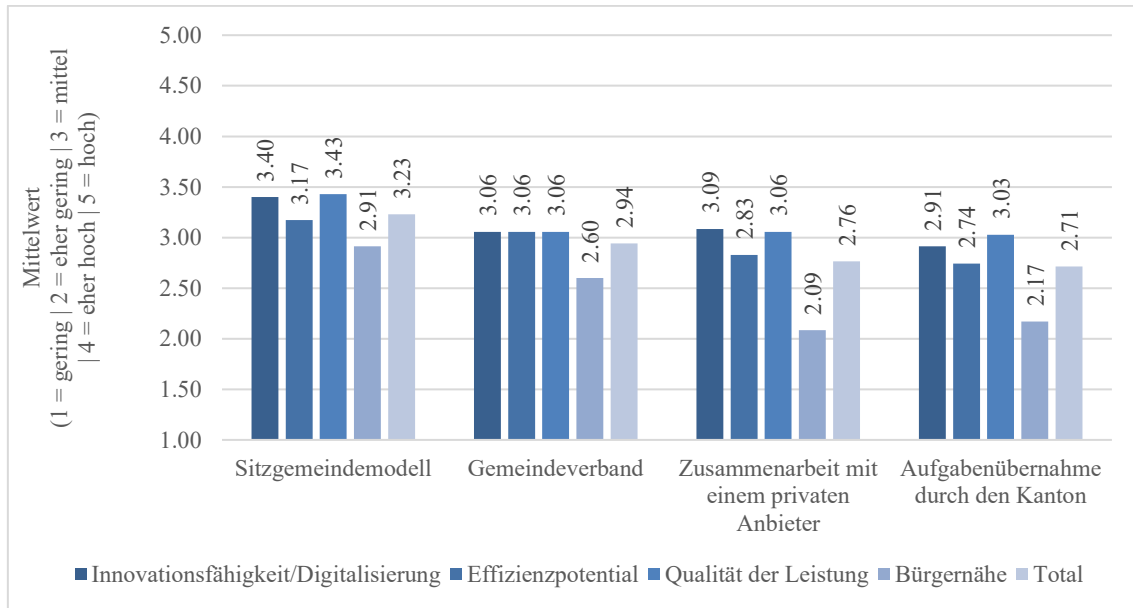


Abbildung 25: Beurteilung Modelle zur Aufgabenerfüllung (n=35)

Die Gesamtergebnisse (vgl. Abbildung 25, S. 59) aufgrund der Modellbeurteilung nach den Kriterien Innovationsfähigkeit/Digitalisierung, Effizienzpotential, Qualität der Leistung sowie der Bürgernähe zeigen, dass mit einem Total der Mittelwerte von 3.23 das Sitzgemeindemodell die höchste Erwartung bezogen auf die vier Kriterien hat. Die geringsten Erwartungen aufgrund der Kriterien erhält eine mögliche Aufgabenübernahme durch den Kanton. Bezogen auf die einzelnen Kriterien ist zwischen dem Sitzgemeindemodell und den übrigen Modellen bei der Innovationsfähigkeit eine grössere Abweichung festzustellen. Ebenfalls wird die Qualität beim Sitzgemeindemodell höher gewichtet als bei den übrigen Modellen. Die detaillierten Auswertungen zu den einzelnen Modellen sind im Anhang (vgl. „8.4 Resultate“ S. 96 im Anhang) ersichtlich.

Die Frage nach dem präferierten Modell ergibt, dass der aktuelle Status quo bzw. die Eigenerbringung am meisten bevorzugt wird. Einer Aufgabenerfüllung in Form des Sitzgemeindemodells steht ein Teil der Teilnehmenden jedoch positiv gegenüber (vgl. Abbildung 26, S. 60).

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

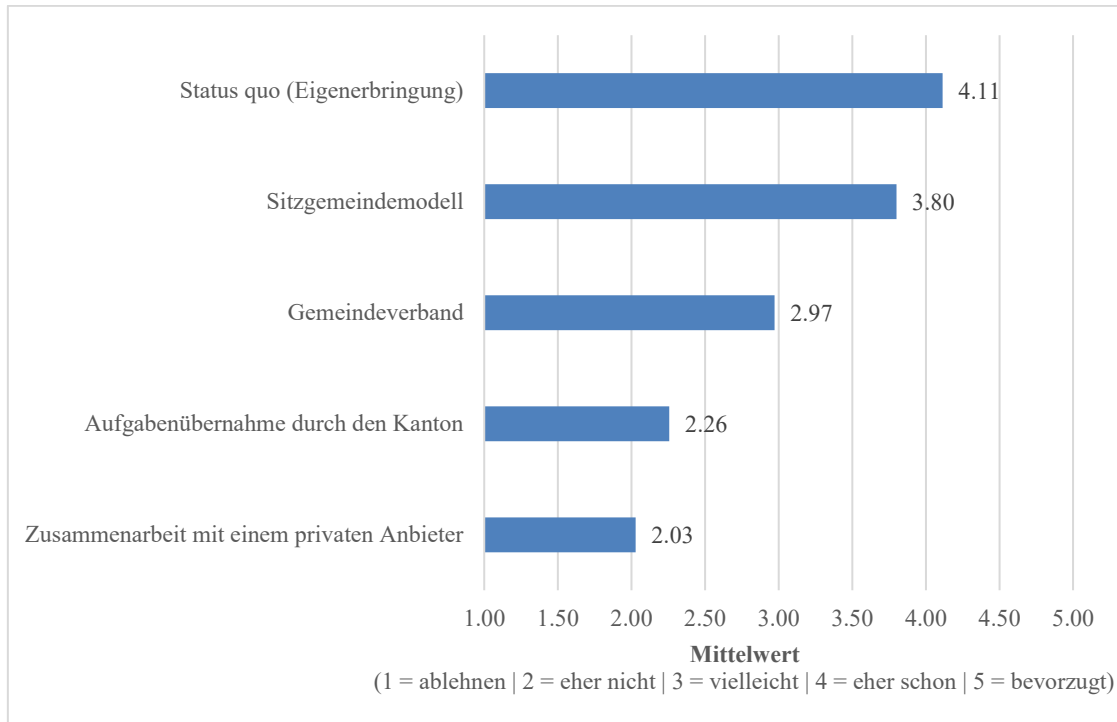


Abbildung 26: Bevorzugte Aufgabenerfüllung (n=35)

Beim Status quo (vgl. Abbildung 27, S. 60, Item fünf) ist erkennbar, dass gegenüber der hohen Favorisierung auch ein Anteil von leicht über 10% der Teilnehmenden eher gegen eine Eigenerbringung der Aufgabenerfüllung ist.

	Ø	ablehnen 1	eher nicht 2	vielleicht 3	eher schon 4	bevorzugt 5
▼ Sitzgemeindemodell	Ø: 3.8 Σ: 35	2 5.71%	2 5.71%	7 20%	14 40%	10 28.57%
▼ Gemeindeverband	Ø: 2.97 Σ: 35	2 5.71%	13 37.14%	9 25.71%	6 17.14%	5 14.29%
▼ Zusammenarbeit mit privatem Anbieter	Ø: 2.03 Σ: 35	16 45.71%	7 20%	3 8.57%	5 14.29%	2 5.71%
▼ Aufgabenübernahme durch Kanton	Ø: 2.26 Σ: 35	12 34.29%	7 20%	12 34.29%	3 8.57%	1 2.86%
▼ Status quo (Eigenerbringung)	Ø: 4.11 Σ: 35	1 2.86%	4 11.43%	1 2.86%	13 37.14%	16 45.71%
35 Teilnehmer	Σ: 175	Σ: 35	Σ: 33	Σ: 32	Σ: 41	Σ: 34

Abbildung 27: Antworten zur Modellwahl

Die Ergebnisse der Modellwahl (vgl. Abbildung 28, S. 61) zeigen auf, dass die Eigenerbringung bei den kleinen (1 bis 1'000 Einwohner) und mittelgrossen Gemeinden

(1801 bis 3'000 Einwohner) bevorzugt wird. Der Status quo (Eigenerbringung) wird auch von den Gemeindeschreiber/-innen bevorzugt.

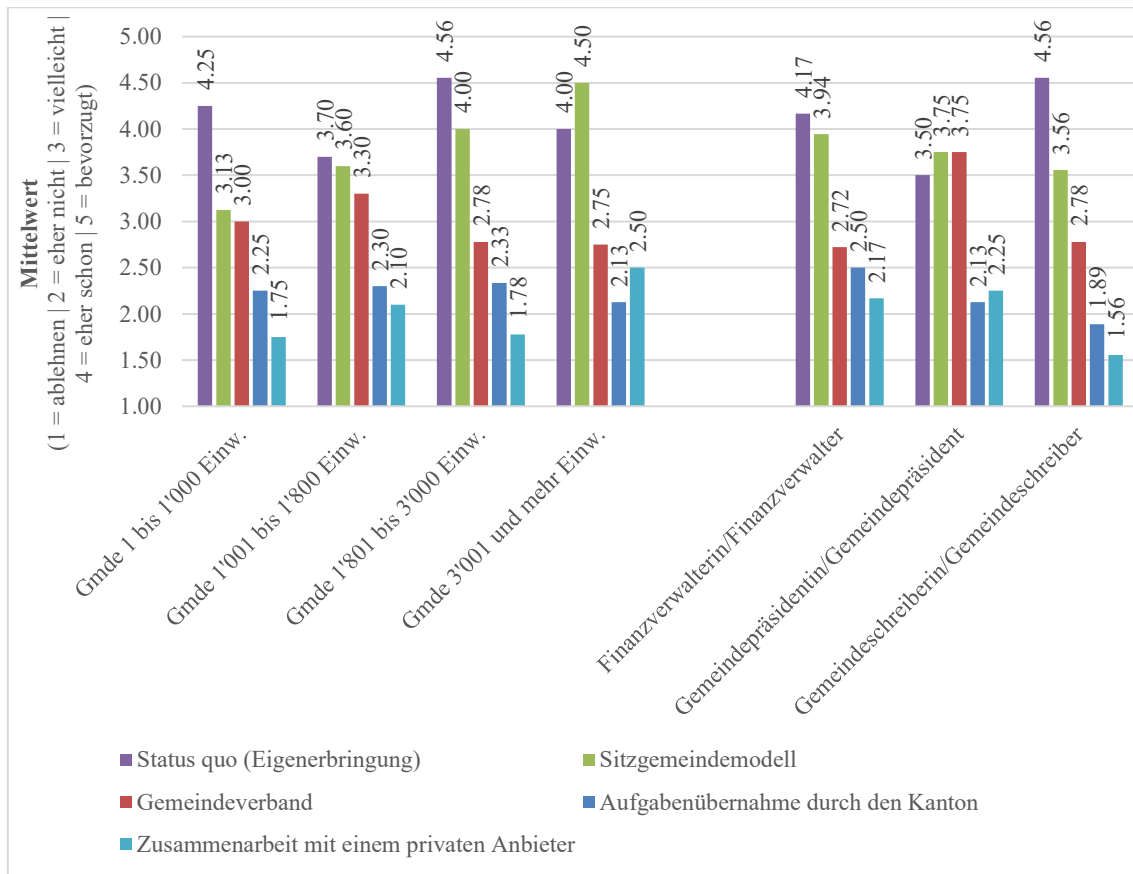


Abbildung 28: Modellwahl nach Gemeindegrösse und Funktion (n=35)

5.3 Diskussion der Resultate

Beim Überblick der Ergebnisse nach Gemeindegrösse ist festzustellen, dass sowohl bei den Kriterien „Befähiger“ (vgl. Abbildung 29, S. 63) als auch bei den Kriterien „Ergebnisse“ (vgl. Abbildung 31, S. 65) die kleinen Gemeinden einer Zusammenarbeit eher kritisch gegenüberstehen (die Hemmnisse für eine Aufgabenauslagerung gegenüber den Treibern überwiegen). Dies überrascht umso mehr, da in der Theorie als auch aus den Best-Practice-Beispielen einige Kriterien, wie die **Stellvertretung**, **Professionalität** oder die Bündelung von **Know-how** (vgl. „4.6 Zusammenfassung / Rückblick Interviews“ S. 39), für eine Zusammenarbeit bei den kleinen Gemeinden sprechen.

5.3.1 Kriterien Befähiger

Gemeindegrösse

Stellvertretung/Anpassungsfähigkeit: Zum einen wird die eher negative Haltung beim Kriterium der Stellvertretung/Anpassungsfähigkeit (vgl. Abbildung 29, S: 63), welches bei den kleinen Gemeinden weniger als Treiber für eine Kooperation gesehen wird, sichtbar. Zum andern zeigt sich bei einer differenzierten Betrachtung der Antworten (vgl. Abbildung 11, S. 49) bei diesem Kriterium, dass der geringere **finanzielle Spielraum** einen niedrigen Einfluss auf die **Stellvertretung** hat und Herausforderungen in einem Verbund nicht unbedingt rascher gemeistert werden können. Dies widerspricht jedoch den Erfahrungen aus den Interviews, welche aufzeigen, dass die kleineren Gemeinden teilweise nicht in der Lage waren, rasch auf neue Herausforderungen zu reagieren (vgl. „4.3 Zusammenarbeit als Verwaltungsgemeinschaft – Verein Regio Vorderland-Feldkirch“ S. 32). Auch wenn der eingeschränkte finanzielle Spielraum nicht zu weniger Stellvertretungen führt, sind sich die Teilnehmenden einig, dass in kleineren Gemeinden ein **Klumpenrisiko**, auf welches Steiner (2012, S. 63) bereits vor zehn Jahren hinwies, in Bezug auf die Stellvertretungen besteht. Im Bereich der Stellvertretungslösungen lässt sich also bei den kleineren Gemeinden Handlungsbedarf feststellen.

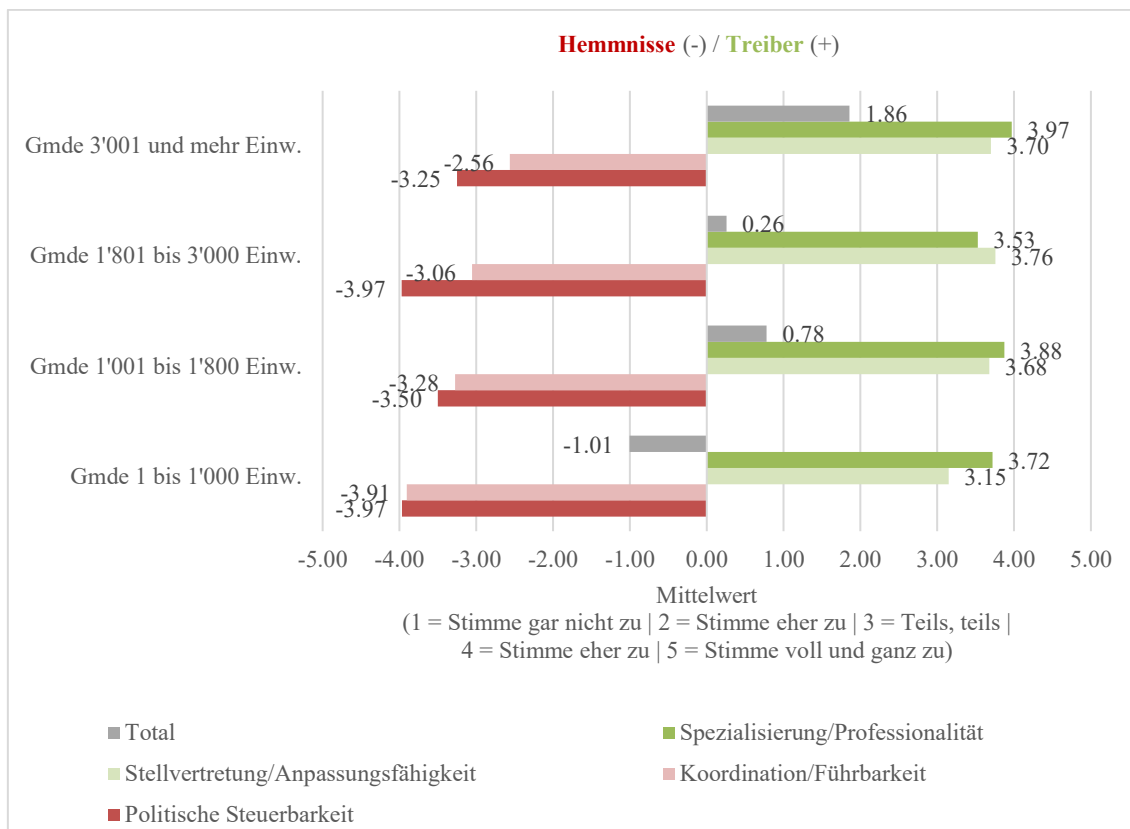


Abbildung 29: Zusammenfassung Kriterien Befähiger nach Gemeindegrösse (n=35)

Koordination/Führbarkeit: Dies ein weiteres Kriterium, bei welchem zwischen der Gemeindegrösse ein grosser Unterschied festzustellen ist (vgl. Abbildung 29, S. 63). Die grossen Gemeinden sehen hierin eher weniger ein Hemmnis, welches gegen eine Zusammenarbeit spricht, als die kleinen Gemeinden. Wird hier ebenfalls die detaillierte Auswertung der einzelnen Fragen (vgl. Abbildung 13, S. 51) in den Blick genommen, erstaunt, dass eine Vergrösserung der Organisation die **Führbarkeit** aus Sicht der Teilnehmenden nicht erschweren würde. Dieser Umstand kann allenfalls darauf zurückgeführt werden, dass die öffentlichen Verwaltungen oft sehr hierarchisch geführt werden (Hagen, 2009, S. 110) und bei einer gewissen Grösse weitere Führungsebenen (Lang, Kaiser, & Machljankin, 2021, S. 53) entstehen. Die höchste Zustimmung ist bei den Fragen zur Zunahme der **Bürokratie** aufgrund der Zusammenarbeit auszumachen, was nach Steiner (2016, S. 913) ein mögliches Risiko der IKZ sein kann. Die Befürwortung des Kriteriums Koordination/Führbarkeit als mögliches Hemmnis bei den kleinen Ge-

meinden ist allenfalls auch auf bereits gemachte Erfahrungen bei bereits bestehenden Kooperationen zurückzuführen, welche durch grössere Gemeinden geführt werden.

Funktionen

Spezialisierung/Professionalität: Interessant ist, dass die Gruppe der Gemeindeschreiber/-innen beim Kriterium Spezialisierung/Professionalität (Abbildung 30, S. 64) eine differenziertere Beurteilung abgegeben haben als die Finanzverwalter/-innen oder Gemeindepräsidenten/-innen, welche bei diesem Kriterium einen Treiber zur Akzeptanz einer Zusammenarbeit sehen. Dies ist allenfalls darauf zurückzuführen, dass die Aufgaben und die immer aufwändiger werdende Betreuung der Buchhaltungssysteme durch die Finanzverwalter/-innen von Gemeindeschreiber/-innen unterschätzt werden.

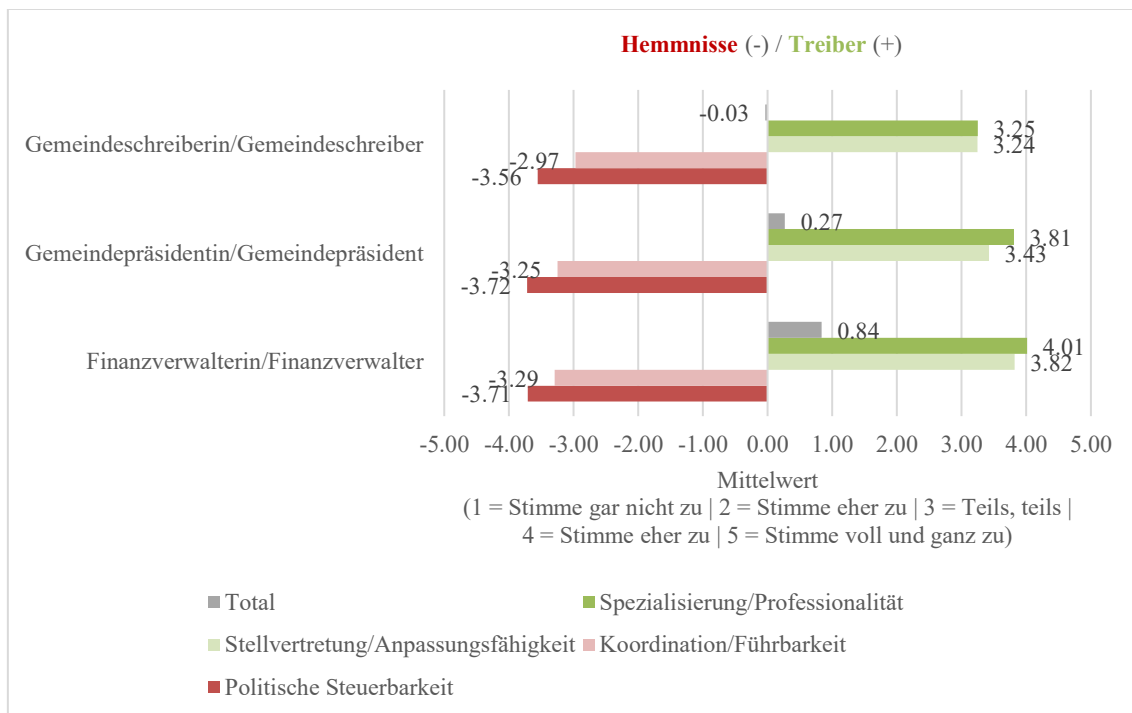


Abbildung 30: Zusammenfassung Kriterien Befähiger nach Funktion (n=35)

5.3.2 Kriterien Ergebnisse

Wie bereits eingangs erwähnt, ist auch bei den Kriterien „Ergebnisse“ ein grosser Unterschied zwischen grossen und kleinen Gemeinden festzustellen.

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

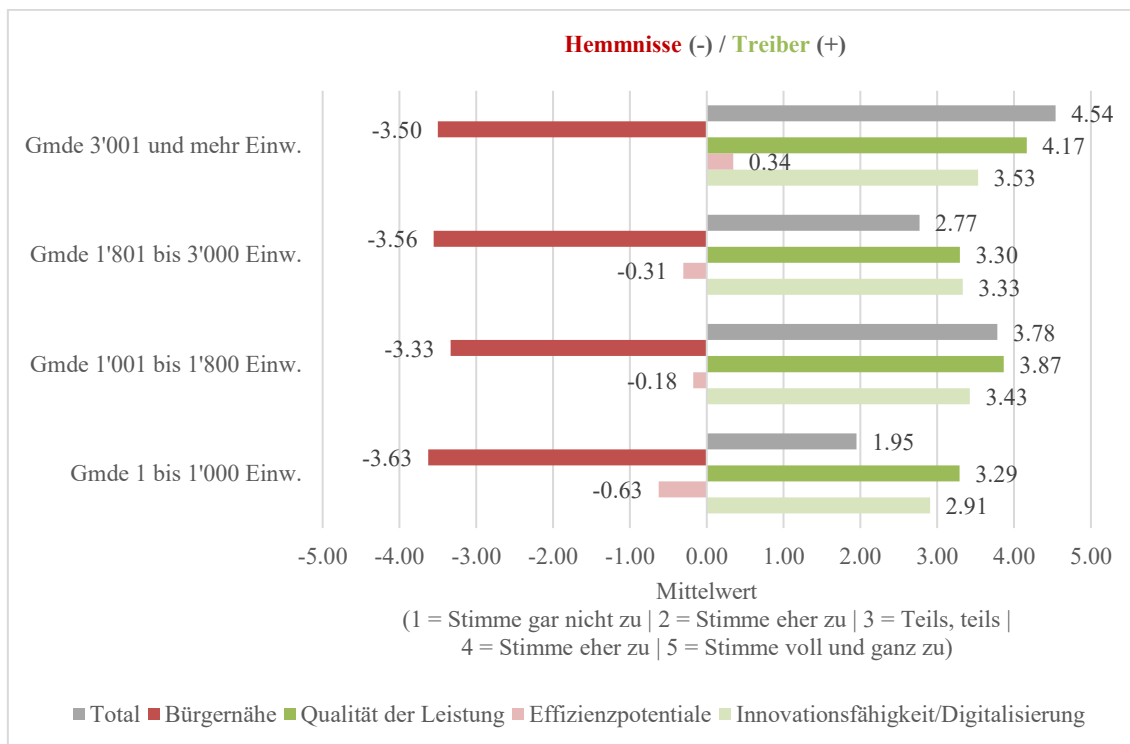


Abbildung 31: Zusammenfassung Kriterien Ergebnisse nach Gemeindegrösse (n=35)

Qualität der Leistung: Werden die Ergebnisse einzeln betrachtet, fällt auf, dass vor allem bei der Qualität der Leistung sehr grosse Unterschiede zwischen den Gemeindegrössen bestehen. Bezogen auf die einzelnen Antworten (vgl. Abbildung 22, S. 57) werden den grösseren Verwaltungseinheiten nicht unbedingt ein höheres Niveau der Qualität der Aufgabenerfüllung attestiert. Dies überrascht, weil es gemäss Lang et al. (2021, S. 56 u. 57) für grössere Verwaltungseinheiten leichter ist, Fachpersonen zu finden, die professionellere und fachkompetente Dienstleistungen erbringen und somit die **Qualität** erhöhen. Dies bestätigen auch die Interview-Partner (vgl. „4 Best-Practice-Beispiele – Zusammenarbeitsmodelle – Schweiz und Vorarlberg“ S. 28). Die eher tiefe Zustimmung bei der Frage, ob mit der **Professionalisierung** die Qualität der Aufgabenerfüllung steigt, überrascht. Zum einen, weil die zweite Frage mit ähnlichem Inhalt viel höher bewertet wurde und zum andern, weil sowohl die Erfahrungen bei der Kantonalisierung der Steuerverwaltung (vgl. „4.5 Aufgabenübernahme durch die Kantonale Verwaltung“ S. 37) zeigen als auch Steiner (2016, S. 913) der Meinung ist, dass die Professionalität zur Steigerung der Qualität beiträgt. Die Qualität der Leistung hängt jedoch auch von der Wahrnehmung und den Erfahrungen der Stakeholder (Lang, Kaiser, & 65

Machljankin, 2021, S. 57) ab. Um dies zu verifizieren, müssten bestehende IKZ im Kanton untersucht und die Erfahrungen betreffend Qualität analysiert werden.

Bürgernähe: Das Ergebnis beim Kriterium Bürgernähe ist war zu erwarten, da mit der Zusammenarbeit und der einhergehenden Aufgabenauslagerung die Nähe zum Bürger verloren geht, was auch Lang et al. (2021, S. 57) als mögliches Risiko in ihrem Prüfbericht zur Gemeindefusion festhalten. Interessant ist die Einschätzung der Umfrageteilnehmer (vgl. Abbildung 24, S. 58), dass die Erwartung an einen physischen Service vor Ort eher kein Hemmnis darstellt. Mit der steigenden Erwartung der Bürger/-innen nach entsprechenden **Online-Services** (Brüesch, Mertes, Flick Witzig, Giger, & Steinbrecher, 2017, S. 24) wird das Kriterium der Bürgernähe als mögliches Hemmnis für die Kooperation an Einfluss verlieren.

Effizienzpotential: Das Kriterium Effizienzpotential ist sehr ausgeglichen. Leichte Unterschiede sind zwischen den Gemeindegrössen festzustellen. Obwohl dieses Kriterium als ein Grund für die IKZ (vgl. „3.4 Zusammenfassung IKZ im deutschsprachigen Raum“ S. 27) genannt wird, überrascht es nicht, dass dieses Kriterium von den Umfrageteilnehmenden weder als Hemmnis noch als Treiber für die Zusammenarbeit gesehen wird. Dass sich bei kleineren Kooperationen weder ein Effizienzgewinn noch ein Effizienzverlust eingestellt hat, wird von den Interview-Partner grundsätzlich bekräftigt. Damit sich die in der Literatur erwähnten Skaleneffekte (Steiner, et al., 2021, S. 123) einstellen, ist gemäss den Erkenntnissen aus dem Interview (vgl. „4.3 Zusammenarbeit als Verwaltungsgemeinschaft – Verein Regio Vorderland-Feldkirch“ S. 32) eine entsprechende Grösse notwendig. Zu diesem Schluss sind auch Bussjäger et al. (2016, S. 17) bei ihrer Praxisanalyse gekommen.

Funktionen

Innovationsfähigkeit/Digitalisierung: Bei der Betrachtung der Kriterien nach Funktionen (vgl. Abbildung 32, S. 67) fällt auf, dass die Gemeindeschreiber/-innen das Kriterium Innovationsfähigkeit/Digitalisierung eher weniger als möglichen Treiber für die Zusammenarbeit sehen.

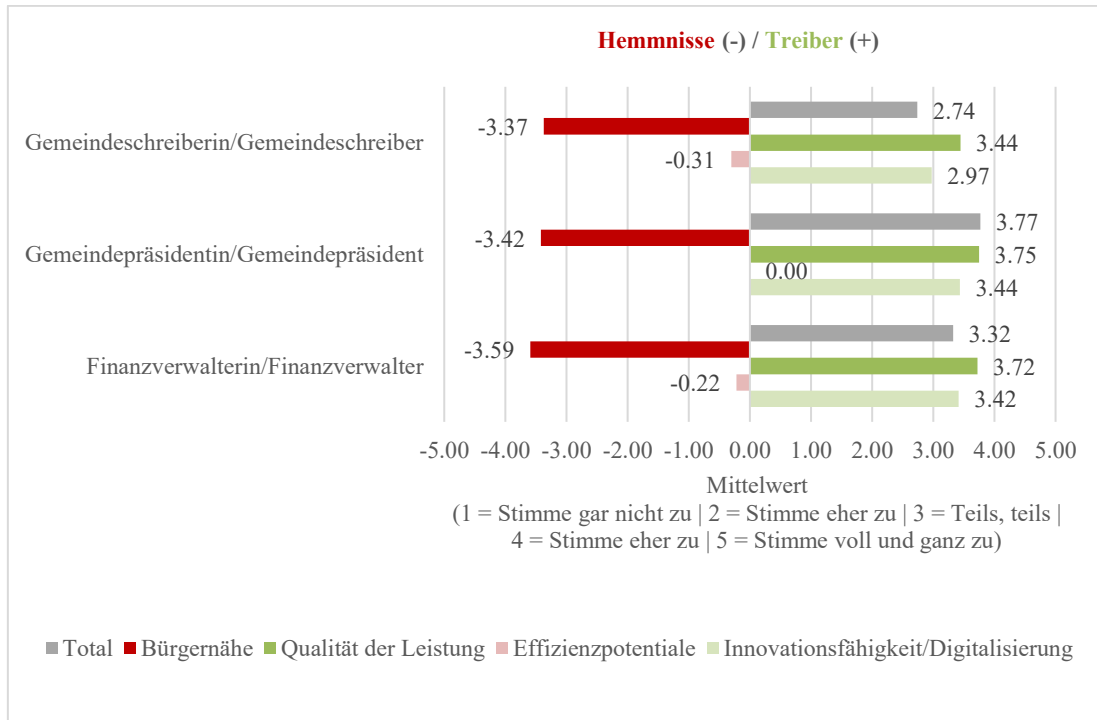


Abbildung 32: Zusammenfassung Kriterien Ergebnisse nach Funktionen (n=35)

Der tiefe Wert ist darauf zurückzuführen, dass die vierte Aussage (vgl. Abbildung 17, S. 54), Finanzverwaltungen könnten in kleineren Organisationen neue Vorhaben kaum oder nur verzögert umsetzen, von über 50% der Gemeindeschreiber/-innen mit der tiefst möglichen Zustimmung gewählt wurde. Diese tiefe Zustimmung überrascht deshalb, weil aus den Interviews hervorgegangen ist, dass grössere Organisationseinheiten rascher auf Veränderungen reagieren können (vgl. „4.6 Zusammenfassung / Rückblick Interviews“ S. 39). Bei Erwägungen für einer Zusammenarbeit sollte dieses Kriterium als Treiber trotzdem herangezogen werden, da die **Digitalisierung** (Digitalisierung der Buchungsbelege, Versand von E-Mail-Rechnungen, Digitaler Dialog zwischen Verwaltung und Bürger/-in „Gemeinde-Bot“, etc.) enorm schnell weiter fortschreiten wird und es entsprechende **Ressourcen** für diese **Transformation** braucht (Steiner, et al., 2021, S. 149).

5.3.3 Modelle

Erwartungen an die Modelle: Bei der Beurteilung allfälliger Modelle der Aufgabenerfüllung (vgl. Abbildung 25, S. 59) ist aufgrund einer möglichen Auslagerung der Auf-

gabenerfüllung wenig überraschend, dass die Erwartung in Bezug auf die Bürgernähe bei allen Modellen mit einer tiefen Erwartung abschneidet. Etwas unerwartet sind die sehr tiefen Erwartungen bei der Aufgabenübernahme durch den Kanton im Vergleich zum Sitzgemeindemodell. Die Abweichung bei der Innovationsfähigkeit/Digitalisierung kann allenfalls mit den hierarchischen Strukturen, welche die Haltung der Mitarbeitenden (Brüesch, Mertes, Flick Witzig, Giger, & Steinbrecher, 2017, S. 28) und somit ihr Interesse an Innovationen beeinflusst, begründet werden. Die höhere Erwartung beim Sitzgemeindemodell in Bezug auf die Qualität der Leistung gegenüber den übrigen Modellen erstaunt. Auf der Grundlage, dass sich durch administrative Grössenvorteile die **Professionalität** und damit auch die **Qualität** der Leistung erhöht (Steiner, 2016, S. 913), müssten die grösseren Organisationseinheiten (Gemeindeverband, Kanton) im Vergleich zum Sitzgemeindemodell eigentlich besser abschneiden.

Modellwahl: Bei der Modellwahl (vgl. Abbildung 26, S. 60) verwundert es nicht, dass die **Eigenerbringung** der Aufgabenerledigung im Bereich Finanzen favorisiert wird, da die Gemeinde ihre Selbständigkeit wahren möchte oder wie dies Steiner et al. (2021, S. 118) begründen, dass diese Aufgaben (u.a. Finanzverwaltung) zur Grundvoraussetzung einer selbständigen Gemeinde gehört. Auch die Wahl des **Sitzgemeindemodells** als zweite Variante der Zusammenarbeitsform überrascht nicht, da die Einführung einerseits relativ einfach ist (vgl. „2.4.1 Sitzgemeindemodell“ S. 12) und andererseits gemäss Gemeindemonitoring (vgl. Abbildung 6, S. 17) eine vertragliche Lösung im Bereich der Finanzverwaltung bereits jetzt angewendet wird.

Modellwahl nach Gemeindegrösse und Funktion: Die hohe Befürwortung der **Eigenerbringung** bzw. der Beibehaltung des Status quo bei den kleinen Gemeinden war so nicht zu erwarten (Abbildung 28, S. 61), da verschiedene Kriterien (Bsp. Stellvertretung, Professionalisierung, etc.) aufgrund der Theorie und Best-Practice-Beispielen für eine Auslagerung sprechen würden. Ebenfalls überrascht die hohe Zustimmung zur Beibehaltung des Status quo bei den Gemeindeschreiber/-innen. Mögliche Gründe, welche für diese hohe Zustimmung sprechen könnten, sind der Verlust von Einfluss oder das Festhalten an bestehenden Strukturen. Um dies in Erfahrung zu bringen, müsste dieser Sachverhalt eingehender untersucht werden.

5.3.4 Prüfung der Hypothese

Unter Kapitel 4.7 auf Seite 40 wurden folgende Hypothesen aufgestellt, welche an dieser Stelle geprüft werden:

H1- Je geringer die personellen Ressourcen, desto grösser die Bereitschaft zur Aufgabenauslagerung

Obwohl einige Kriterien (Stellvertretung / Anpassungsfähigkeit, Spezialisierung / Professionalität, Qualität der Leistung, Innovationsfähigkeit / Digitalisierung) für eine Auslagerung aufgrund der begrenzten personellen Ressourcen bei den kleinen Gemeinden sprechen würden, zeigen die Kriterien in der Einzelbeurteilung durch die kleinen Gemeinden eine eher tiefe Gewichtung. Somit besteht kein konkreter Zusammenhang zwischen der Grösse einer Gemeinde und der Bereitschaft zur Aufgabenauslagerung.

H2 - Je höher der Autonomiewille, desto geringer das Interesse an einer Kooperation

Wie oben erwähnt, sprechen viele Kriterien für eine Auslagerung der Aufgabenerfüllung. Da jedoch vor allem die kleinen Gemeinden möglichen Kooperationen aufgrund der Beibehaltung des Status quo zurückhaltend gegenüberstehen, muss es andere Gründe geben, weshalb eine Gemeinde die Kooperation ablehnt. Bei den kleinen, eher ländlichen Gemeinden ist das Zusammenarbeiten mit einer grösseren Gemeinde immer mit einem Autonomieverlust (Teichmüller, Reuter, & Naegele, 2017, S. 14) verbunden oder wird zumindest so empfunden. Zudem stellt sich mit einer Zunahme von Aufgabenauslagerungen, die grundsätzliche Frage ihrer Daseinsberechtigung selbst. Somit ist diese Hypothese, nämlich dass mit der Eigenerbringung auch die Autonomie gewahrt werden kann, nicht grundsätzlich falsch.

5.4 Zusammenfassung

Mit den gewählten Gütekriterien zur Beurteilung der Akzeptanz der Zusammenarbeit und der Zuordnung dieser nach Treibern und Hemmnissen konnte bei der Diskussion der Resultate (vgl. „5.3 Diskussion der Resultate“, S. 61) aufgezeigt werden, wie stark

die Kriterien zur Akzeptanz einer Zusammenarbeit aus Sicht der Teilnehmenden dazu beitragen. Dabei ist festzustellen, dass sowohl bei den Kriterien „Befähiger“ (vgl. Abbildung 29, S. 63) als auch bei den Kriterien „Ergebnisse“ (vgl. Abbildung 31, S. 65) die Treiber für eine Akzeptanz bei den grossen Gemeinden gegenüber den Hemmnissen überwiegen. Bei den kleinen Gemeinden ist genau das Gegenteil festzustellen, nämlich die Hemmnisse überwiegen.

Aufgrund der Erwartungen an die einzelnen Modelle (vgl. Abbildung 25, S. 59) ist es wenig überraschend, dass der Status quo (**Eigenerbringung**) dem **Sitzgemeindemodell** oder dem **Gemeindeverbund** vorgezogen wird (vgl. Abbildung 26, S. 60). Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass es die kleinen Gemeinden sind, die den Status quo bevorzugen (vgl. Abbildung 28, S. 61), was aufgrund der Beurteilung der Akzeptanzkriterien nicht überrascht. Die grossen Gemeinden können sich das Sitzgemeindemodell eher vorstellen.

6 Schlussfolgerungen

6.1 Zusammenfassung der Ergebnisse und Erkenntnisse

Aufgrund der Beurteilung der Gütekriterien nach Befähiger (vgl. Abbildung 29, S. 63) und Ergebnisse (vgl. Abbildung 31, S. 65), aufgeteilt jeweils in Kriterien, die die Akzeptanz einer Zusammenarbeit unterstützen (Treiber) und in Kriterien, die die Akzeptanz einer Zusammenarbeit behindern (Hemmnisse), können folgende Erkenntnisse auf Basis sämtlicher Kriterien gewonnen werden: eine positive Haltung (Treiber sind stärker als Hemmnisse) gegenüber einer Zusammenarbeit zeigt sich bei den grossen Gemeinden (> 3'000 Einwohner) sowie eine eher positive bei den mittelkleinen Gemeinden (1001 bis 1800 Einwohner). Dagegen äussern sich die mittelgrossen Gemeinden (1'801 bis 3'000 Einwohner) leicht kritisch und die kleinen Gemeinden stehen einer Aufgabenauslagerung aufgrund der Kriterien sogar sehr kritisch gegenüber. Es erstaunt somit nicht, dass die kleinen Gemeinden die **Eigenerbringung** einer anderen Aufgabenerfüllungsform vorziehen (vgl. Abbildung 28, S. 61). Ebenfalls wird die positive Haltung gegenüber einer Zusammenarbeit bei den grossen Gemeinden (> 3'000 Ein-

wohner) mit der Bevorzugung des **Sitzgemeindemodells** bestätigt (vgl. Abbildung 28, S. 61).

Dies ist jedoch insofern zu relativieren, da sich nahezu sämtliche Vertreter der grossen Gemeinden beim **Sitzgemeindemodell** auch in der Rolle des **Dienstleistungserbringers** sehen (vgl. Abbildung 33, S.71). Somit ist der Zusammenarbeitsgedanke sehr einseitig, was bedeutet, dass bei einer Zusammenarbeit die Finanzverwaltungen bei den grossen Gemeinden bestehen bleiben wird und für die zusammenarbeitswilligen kleinen Gemeinden nur die Möglichkeit bliebe, sich einer grossen Gemeinde anzuschliessen. Bei den kleinen Gemeinden besteht seitens der Finanzverwalter/-innen ein gewisses Verständnis dafür, dass bei einer Zusammenarbeit beim Sitzgemeindemodell die kleinen und mittelkleinen Gemeinden zum Dienstleistungsnehmer würden. Dem entgegen stehen jedoch die Meinungen der Gemeindepräsidenten/-innen und Gemeindeschreiber/-innen, dass es nicht ausgeschlossen ist, dass auch eine kleine und mittelkleine Gemeinde als Sitzgemeinde fungieren könnte (vgl. Abbildung 33, S. 71). Diese Ansicht überrascht, da es für eine kleinere Gemeinde aufgrund der personellen Ressourcen eher schwierig sein wird, als Dienstleistungserbringer aufzutreten.

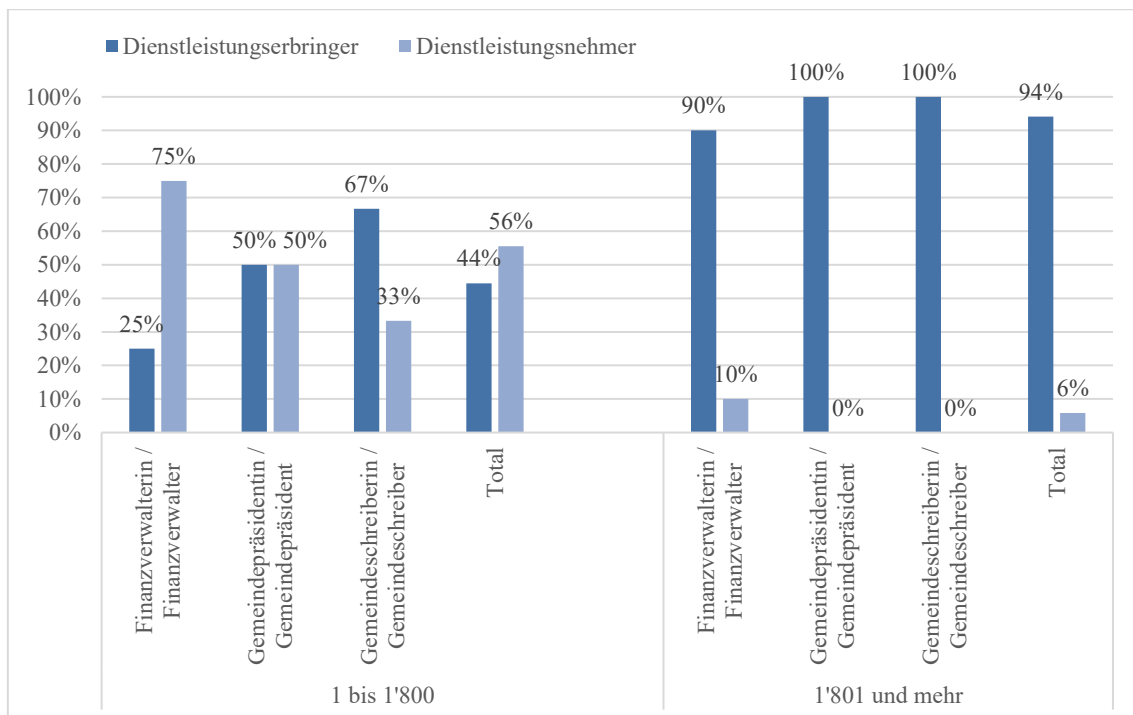


Abbildung 33: Rolle beim Sitzgemeindemodell nach Gemeindegrösse und Funktion (n=35)

Bei einer genaueren Betrachtung der Modellauswahl (vgl. Abbildung 34, S. 73) ist festzustellen, dass bei den kleinen Gemeinden die Finanzverwalter/-in und Gemeindevorstand/-in sich für den **Status quo** aussprechen und somit die kritische Haltung gegenüber einer Zusammenarbeit bestätigen (vgl. Abbildung 28, S.61). Diese Meinung ist allenfalls darauf zurückzuführen, dass der Einfluss und die Macht über finanzielle Angelegenheiten schwinden könnte und bei den Finanzverwaltern/-innen zusätzlich die Angst um einen möglichen Arbeitsstellenverlust in die Überlegungen eingeflossen ist. Interessant dabei ist jedoch, dass die Gemeindepräsidenten/-innen einen **Gemeindeverband** präferieren und somit einer Auslagerung der Aufgabenerfüllung positiv gegenüberstehen.

Die mittelkleinen Gemeinden (1'001 bis 1'800) mit einer beinahe gleichwertigen Haltung (**Eigenerbringung** und **Sitzgemeindemodell** nahezu identische Bewertung) zur Kooperation (vgl. Abbildung 28, S. 61) wird von den Finanzverwaltern/-innen und den Gemeindepräsidenten/-innen getragen. Auch hier ist festzustellen, dass die Gemeindepräsidenten/-innen nebst dem **Status quo** eher zu einem **Gemeindeverband** tendieren und die Finanzverwalter/-innen das **Sitzgemeindemodell** bevorzugen. Wie bei den kleinen Gemeinden sind die Gemeindevorstand/-in für den **Status quo**.

Bei den mittelgrossen Gemeinden (1'801 bis 3'000) wird der **Status quo** favorisiert, das **Sitzgemeindemodell** ist aber auch vorstellbar. Die Gemeindevorstand/-in bei den mittelgrossen Gemeinden (1'801 bis 3'000) bevorzugen ebenfalls den **Status quo**. Diese eher ablehnende Haltung wird von den Finanzverwaltern/-innen mit der Bevorzugung des **Status quos** nur teilweise gestützt, da diese sich auch das **Sitzgemeindemodell** vorstellen können. Der Gemeindepräsident oder die Gemeindepräsidentin kann sich den Status quo als auch das **Sitzgemeindemodell** vorstellen.

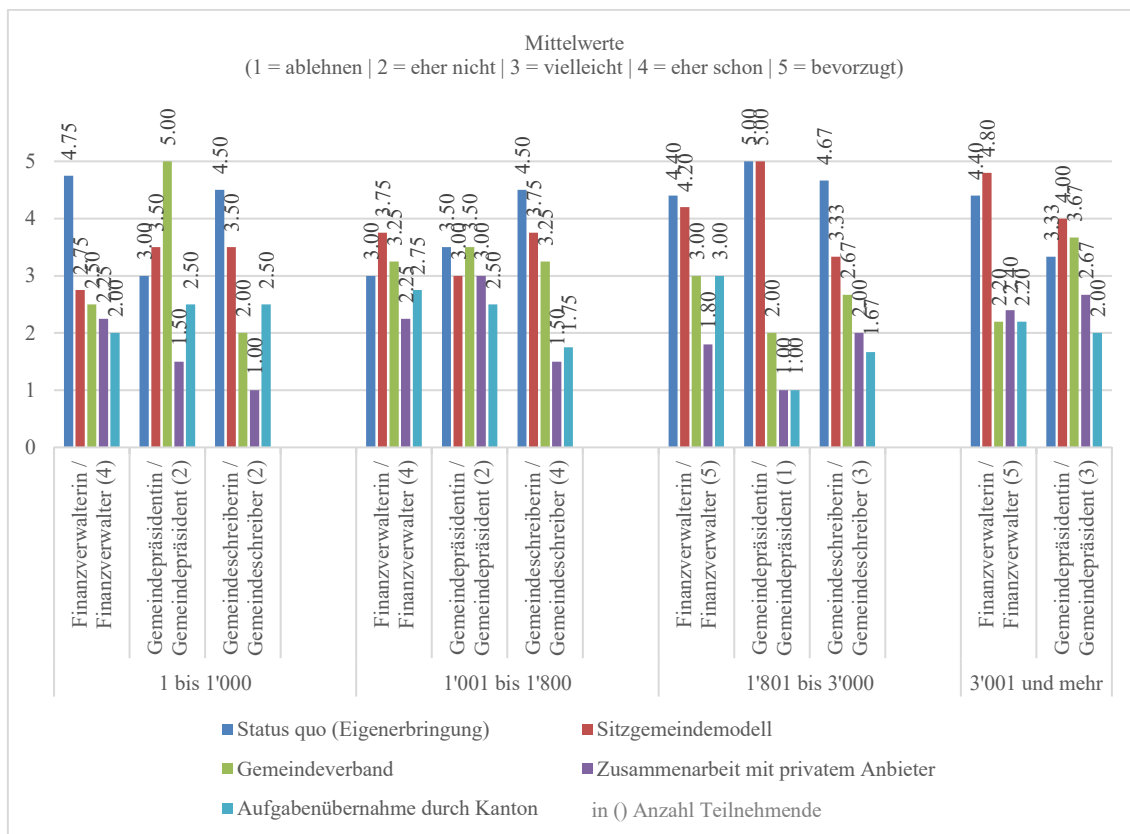


Abbildung 34: Modellwahl nach Gemeindegrösse und Funktion (n=35)

Die positive Haltung gegenüber einer Zusammenarbeit wird bei den grossen Gemeinden von den Finanzverwaltern/-innen als auch von den Gemeindepräsidenten/-innen getragen. Im Gegensatz zu den kleinen und mittelkleinen Gemeinden wird das Sitzgemeindemodell favorisiert. Die Bevorzugung des Sitzgemeindemodells hat wie erwähnt viel auch mit der Erwartung der grossen Gemeinden zu tun, sich als Dienstleistungserbringer zu sehen. Bei diesem Modell behält die federführende Gemeinde ihre Struktur und übernimmt die Aufgabenerfüllung anderer Gemeinden.

6.2 Beantwortung der Leitfragen

Die in Kapitel „1.4 Forschungsfrage“ aufgestellten Forschungsfragen lauten wie folgt:

- Welche Zusammenarbeitsformen im Bereich Finanzen existieren bereits?
- Wie hoch ist die Akzeptanz einer Umsetzung eines dieser Modelle bei den Appenzell Ausserrhoder Gemeinden?

Nachfolgend wird auf die beiden Fragen eingegangen und anschliessend beurteilt, ob die gesetzten Ziele dieser Arbeit erreicht werden konnten.

6.2.1 Bestehende Zusammenarbeitsformen

Bei der Aufarbeitung der bestehenden Zusammenarbeitsformen ist aufgefallen, dass bei den Schweizer Gemeinden nach wie vor eine hohe Eigenerbringung von über 90% (vgl. Abbildung 2, S. 14) verbreitet ist. In der Detailanalyse des Gemeindemonitorings 2017 (ZHAW School of Management and Law, 2017) stellte sich klar heraus, dass die Gemeinden ihre IKZ **mittels Vertrags** geregelt haben und das **Sitzgemeindemodell** anwenden. Obwohl einige Gemeinden die IKZ mit einer öffentlichen juristischen Person gewählt haben, stellte sich im Nachhinein heraus, dass die meisten ebenfalls mit einer anderen Gemeinde im Sitzgemeindemodell zusammenarbeiten. Zudem wurde die Zusammenarbeit mit einem **privaten Anbieter** mehrfach gewählt. Hier stellte sich heraus, dass nur ganz wenige die Aufgabenerfüllung vollständig ausgelagert haben. Die meisten Gemeinden erbringen die Leistung selbst und werden vermutlich durch externe Firmen (Bsp.: Unterstützung bei der Abschlusserstellung durch Treuhandunternehmen) unterstützt. Zudem haben einige Gemeinden, welche über eine Zusammenarbeit verfügten, in der Zeit zwischen 2017 und 2022 schliesslich fusioniert. Ein Blick über die Landesgrenzen hinaus zeigte, dass vor allem in Vorarlberg die interkommunale Zusammenarbeit weit gediehen und es zu grösseren Gemeinschaften im Bereich der Finanzverwaltung bereits gekommen ist, welche als Gemeindeverbund oder Verwaltungsgemeinschaft (vgl. Tabelle 6, S. 95 im Anhang) organisiert sind.

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass im Bereich der Finanzen die Zusammenarbeit im Sitzgemeindemodell, mit einem privaten Anbieter oder in einem grösseren Verbund/Gemeinschaft ähnlich einem Zweckverband erfolgt.

6.2.2 Umsetzungsakzeptanz eines Zusammenarbeitsmodells

Um die Frage zu beantworten, muss diese differenziert nach Gemeindegrösse beantwortet werden. Basierend auf Kapitel „6.1 Zusammenfassung der Ergebnisse und Erkenntnisse“ ergeben sich nachfolgende Antworten:

Gemeinden mit 1 bis 1'000 Einwohner

Bei diesen Gemeinden zeigt sich insgesamt eine **tiefe Akzeptanz** für ein Modell der Zusammenarbeit, da weiterhin die **Eigenerbringung** gegenüber den anderen Modellen grossmehrheitlich bevorzugt wird. Nur die Gemeindepräsidenten/-innen bevorzugen eine Aufgabenerfüllung durch einen Gemeindeverbund. Die Gemeindeschreiber/-innen sprechen sich für die Eigenerbringung und somit eher gegen eine Zusammenarbeit aus.

Gemeinden mit 1'001 bis 1'800 Einwohner

Aufgrund der Ausgeglichenheit zwischen der **Eigenerbringung** und dem **Sitzgemein-demodell** bei der Auswahl der Modelle, ist eine **geringe Akzeptanz** für ein Modell der Zusammenarbeit festzustellen, da beide einen Mittelwert unter 4.00 (= eher schon) aufweisen. Interessant dabei ist, dass die Finanzverwalter/-innen mit der Favorisierung des Sitzgemein-demodells einer Kooperation positiv gegenüberstehen. Bei den Gemeindepräsidenten/-innen wird sowohl der Status quo als auch der Gemeindeverbund gleich bewertet. Somit besteht eher keine Akzeptanz für eine Auslagerung der Aufgabenerfüllung. Auch in diesem Modell ist eine eher negative Haltung bei den Gemeindeschreibern/-innen gegenüber einer Auslagerung der Aufgabenerfüllung auszumachen.

Gemeinden 1'801 bis 3'000 Einwohner

In dieser Gruppierung der Gemeinden wird zwar die **Eigenerbringung** bevorzugt, aber die Teilnehmenden dieser Gruppe können sich eine Zusammenarbeit im **Sitzgemein-demodell** vorstellen. Somit ist in dieser Gruppe eine **mittlere Akzeptanz** zur Zusammenarbeit in Form des **Sitzgemein-demodells** mit einem Mittelwert von 4.00 (= eher schon) auszumachen, jedoch mit folgender Einschränkung, nämlich dass sich die meisten als Dienstleistungserbringer (vgl. Abbildung 33, S. 71) sehen. Wiederum sind es die Gemeindeschreiber/-innen, welche eine ablehnende Haltung einnehmen.

Gemeinden 3'001 und mehr Einwohner

Bei den grossen Gemeinden ist die **höchste Akzeptanz** zur Zusammenarbeit aufgrund der Bevorzugung des **Sitzgemein-demodells** gegenüber dem Status quo festzustellen.

Ebenfalls gilt auch hier die Einschränkung, dass sich nahezu sämtliche Gemeinden als **Dienstleistungserbringer** (vgl. Abbildung 33, S. 71) sehen. Die Akzeptanz zur Zusammenarbeit mit der Begünstigung des Sitzgemeindemodells wird von den Finanzverwaltern/-innen sowie den Gemeindepräsidenten/-innen getragen. Es ist jedoch auch festzuhalten, dass die Gemeindepräsidenten/-innen neben dem Sitzgemeindemodell auch den Gemeindeverbund dem Status quo vorziehen.

6.2.3 Zielerreichung

Aufgrund der definierten Kriterien zur Beurteilung der Akzeptanz (vgl. „5.1.1 Gütekriterien zur Beurteilung der Akzeptanz“ S. 41) und den gewonnenen Ergebnissen (vgl. Abbildung 29, S. 63 und Abbildung 31, S. 65) sind vor allem Hemmnisse bei kleinen Gemeinden auszumachen, welche sich negativ auf eine interkommunale Zusammenarbeit auswirken und somit eine Zusammenarbeit verhindern könnten. Es konnten somit Anhaltspunkte für die schwache Verbreitung der interkommunalen Zusammenarbeit in der Schweiz gefunden werden. Um diese fundierter zu klären bzw. weitere Gründe zu ermitteln, sind weitere Interviews mit den Betroffenen nötig.

Durch die Abfrage der Erwartungshaltung an die einzelnen Modelle und die anschließende Auswahl einer möglichen Form der Zusammenarbeit konnten Schlüsse auf die Präferenzen nach Gemeindegrößen und nach Funktionen gezogen werden, wie aus dem vorhergehenden Abschnitt (vgl. „6.2.2 Umsetzungsakzeptanz eines Zusammenarbeitsmodells“ S. 74) zu entnehmen ist.

6.3 Handlungsempfehlungen

Aufgrund des sehr zurückhaltenden Interesses der kleinen Gemeinden an einer interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich Finanzen (vgl. Abbildung 28, S. 61) und dem hohen Interesse der grossen Gemeinden am Sitzgemeindemodell als Dienstleistungserbringer (vgl. Abbildung 33, S. 71), sind Überlegungen für einen **alternativen Modellansatz** angebracht. Ein möglicher Ansatz ist der Betrieb eines **gemeinsamen Dienstleistungszentrums**, an welchem alle zusammenarbeitswilligen Gemeinden im gleichen Masse beteiligt sind. Dies macht alle zu gleichwertigen Partnern und die Abhängigkeit

gegenüber einer anderen Gemeinde, welche allenfalls die kleinen Gemeinden zur Favonisierung der Eigenerbringung veranlasst hat, kann minimiert werden. Dieser Ansatz findet möglicherweise auch Anklang bei den meisten Gemeindepräsidenten/-innen, die einem Gemeindeverbund eher zustimmend gegenüberstehen. In diesem Zusammenhang sollte aufgrund der Rückmeldungen (vgl. Abbildung 48, S. 99 im Anhang) bei einem Dienstleistungszentrum der Fokus nicht nur auf die Finanzverwaltung gelegt werden, sondern weitere Bereiche wie die Personaladministration, die Einwohnerkontrolle, das Erbschafts- oder Sozialamt miteinbezogen werden. Zudem muss grossräumiger gedacht werden, damit viele kleine Kooperationen verhindert werden können, welche zu unübersichtlichen Zusammenarbeitsgeflechten führen, Ressourcen binden und die Gemeindeführung anspruchsvoller werden lassen. In welcher rechtlichen Form diese Zusammenarbeit erfolgen soll, ist ebenfalls zu klären. Dabei kann eine neue Form des Gemeindeverbands (Steiner, 2016, S. 904), welche im Kanton Neuenburg Anwendung findet, eventuell eine mögliche Alternative sein. Gemäss Art. 66a Art. 1 des Gemeindegesetzes (Canton de Neuchâtel, 1964) werden bestimmte Aufgaben als Hauptaufgaben definiert, welche von allen Mitgliedern getragen werden und weitere Aufgaben als Nebenaufgaben, welche nur von einem Teil der Mitglieder gemeinsam verwaltet werden. Auf der Suche nach einer passenden Organisationsform ist zu beachten, dass politische Interessen die sachlich-logischen Argumente übersteuern können (Wenger & Thom, 2021, S. 2). Deshalb sind gute Argumente zu sammeln und die politische Führung frühzeitig in diesen Prozess miteinzubeziehen.

Die eher negativen Gesamtergebnisse (vgl. Abbildung 30, S. 64 / Abbildung 32, S. 67) der Gemeindeschreiber/-innen bei den einzelnen Kriterien zur Beurteilung der Akzeptanz einer Zusammenarbeit im Bereich der Finanzen zeigen sich auch bei der Modellwahl (vgl. Abbildung 34, S. 73). Die Gemeindeschreiber/-innen wählten unabhängig der Gemeindegrösse (ausgenommen bei den grossen Gemeinden, bei welchen kein Gemeindeschreiber/-in teilnahm) die Eigenerbringung als bevorzugtes Modell. Die **Gründe** für die hohe Zurückhaltung gegenüber einer Zusammenarbeit bei den Gemeindeschreiber/-innen ist **in Erfahrung zu bringen** und zu **analysieren**. Ohne diese zu kennen und mögliche positive Gegenargumente zu liefern, wird es sehr anspruchsvoll, gegen den Willen der Gemeindeschreiber/-innen eine Zusammenarbeit umzusetzen.

Aufgrund der zurückhaltenden Bereitschaft zur Zusammenarbeit ist zu klären, ob der **Druck** zur **Zusammenarbeit erhöht** werden muss. Dabei ist genau abzuwägen, welche Instrumente dafür eingesetzt werden können. In diesem Zusammenhang ist aber auch zu überlegen, ob zusammenarbeitswillige Gemeinden **finanziell unterstützt** werden (ähnlich Vorarlberg und Südtirol vgl. „3.4 Zusammenfassung IKZ im deutschsprachigen Raum“ S. 27), um die Zusammenarbeit im Bereich der Finanzen bzw. der Kernverwaltung zu fördern. Ebenfalls sind Überlegungen anzustellen, wie die Vereinheitlichung von Reglementen gefördert werden können, um die Zusammenarbeit zu vereinfachen.

6.4 Limitationen der Arbeit

Aufgrund der vorliegenden Arbeit kann keine Aussage gemacht werden, ob die interkommunale Zusammenarbeit einer Fusion vorzuziehen ist oder nicht. Dies war auch nicht vorgesehen. Inwiefern jedoch das medial präsente Thema von Fusionen einen Einfluss auf die Beantwortung des Fragebogens hatte, ist schwer ermittelbar.

Das methodische Vorgehen mit dem Zwischenschritt der explorativen Interviews mit Best-Practice-Vertretern zur Ermittlung von Informationen und Wissen zu den bestehenden Modellen sowie einen Abgleich mit der Literatur zu erhalten, war für die Erstellung des Fragebogens sehr dienlich. Bei der Einladung zur Teilnahme an der Umfrage wurde nicht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass jede angeschriebene Person einzeln teilnehmen soll. Es ist somit nicht auszuschliessen, dass bei Gemeinden nur eine Person für die gesamte Gemeinde geantwortet hat. Zudem hätte für die Beantwortung des Fragebogens noch mehr Zeit eingeräumt werden sollen oder einzelne Gruppen nochmals getrennt angeschrieben werden müssen: Aus zeitlichen Gründen konnte jedoch die Antwortfrist nicht mehr verlängert werden.

Obwohl der Fragebogen von 35 der 60 angeschriebenen Personen vollständig ausgefüllt wurde, wäre es wünschenswert gewesen, wenn bei den kleinen (bis 1'000 Einw.), mittelkleinen (1'001 bis 1'800 Einw.) und mittelgrossen (1'801 bis 3'000) Gemeinden mehr Gemeindepräsidenten/-innen teilgenommen hätten. Zum einen um festzustellen, ob sich das favorisierte Modell des Gemeindeverbands bei den kleineren Gemeinden bestätigt (vgl. Abbildung 34, S. 73) und zum andern, um eine aussagekräftigere Haltung

der Gemeindepräsidenten/-innen der mittelgrossen Gemeinden zu erhalten. Leider fehlt bei den grossen Gemeinden die Gruppe der Gemeindeschreiber/-innen vollständig. Aufgrund der bestehenden Auswertung der Gemeindeschreiber/-innen, welche einer Aufgabenauslagerung tendenziell skeptisch gegenüberstehen, kann sich das Ergebnis bei den grossen Gemeinden verändern. Dies würde allenfalls bedeuten, dass der Status quo (Eigenerbringung) bei der Modellwahl zunehmen könnte (vgl. Abbildung 28, S. 61). Die Auswirkungen einer höheren Teilnahme der Gemeindepräsidenten/-innen ist nicht abzuschätzen, da diese sehr unterschiedlich geantwortet haben. Somit ist festzuhalten, dass für die beiden Gruppen (Gemeindepräsidenten/-in und Gemeindeschreiber/-in) die Umfrage nicht repräsentativ ist.

Bei der Beurteilung der einzelnen Modelle (vgl. Abbildung 25, S. 59) kann man sich fragen, ob auch die Beurteilung der Eigenerbringung vorteilhaft gewesen wäre. Diese hätte allenfalls Hinweise geliefert, bei welchen Kriterien die Eigenerbringung vorgezogen wird. Zudem hätte möglicherweise eine kritische Auseinandersetzung mit der Eigenerbringung die anschliessende Wahl des Modelles (vgl. Abbildung 26, S. 60 / Abbildung 28, S. 61) beeinflusst.

Bei der Beurteilung des Kriteriums „Bürgernähe“, welches gegen eine Akzeptanz der IKZ spricht, hätte auf das vierte Item verzichtet werden können. Dieses ist als einziges der vier Items als Treiber statt als Hemmnis anzusehen.

6.5 Ausblick

Zusätzlich zu den Klärungen aus den Handlungsempfehlungen werden nachfolgend weitere Themen erwähnt, welche im Zusammenhang mit der Erstellung dieser Arbeit aufgekomen sind. Aufgrund des viel diskutierten Themas der Fusion kann eine intensivere Zusammenarbeit in der Kernverwaltung möglicherweise ein erster Schritt in Richtung Fusion sein. Um mögliche Fehlentwicklungen zu vermeiden, ist mit den Gemeinden und dem Kanton zu klären, ob für die zukünftige Koordination und Beratung in Bezug auf die interkommunale Zusammenarbeit (auch für Fusionen denkbar) der Bedarf für eine entsprechende Beratungsstelle (kantonale, externe Fachstelle) gegeben ist. Diese soll die Gemeinden durch eine **professionelle Beratung** (vgl. Vorarlberg in

„3.2 IKZ in Vorarlberg“ S. 23) bei einer Einführung einer Zusammenarbeit unterstützen und verhindern, dass zukünftige Gemeindestrukturen (Fusionen) nicht durch die IKZ behindert werden, wie dies im Kanton Graubünden (Kanton Graubünden, 2018, S. 696) der Fall war.

Weiter ist zu klären, ob wie in Südtirol (vgl. „3.3 IKZ in Südtirol“ S. 26) **optimale Einzugsgebiete** vom Regierungsrat und der Gemeindepräsidentenkonferenz AR festzulegen sind, welche primär für eine Zusammenarbeit in Frage kommen. Dabei sollen optimale Perimetergrößen in Bezug auf die Einwohnerzahl definiert werden. Dazu dient allenfalls ein Blick auf die Entwicklung der Anzahl Schweizer Gemeinden und deren Grösse (vgl. Tabelle 2, S. 80).

Anzahl Einwohner	Anz. Gemeinden 2013	Anz. Gemeinden 2017	Veränderung zu 2013	in %	Anz. Gemeinden 2021	Veränderung zu 2017	in %	Veränderung 2021 zu 2013	in %
bis 249	240	160	-80	-33%	134	-26	-16%	-106	-44%
250-499	316	256	-60	-19%	232	-24	-9%	-84	-27%
500-999	464	411	-53	-11%	378	-33	-8%	-86	-19%
1'000-1'999	505	500	-5	-1%	495	-5	-1%	-10	-2%
2'000-4'999	544	541	-3	-1%	535	-6	-1%	-9	-2%
5'000-9'999	194	234	40	21%	235	1	0%	41	21%
10'000-19'999	107	108	1	1%	113	5	5%	6	6%
20'000-49'999	28	35	7	25%	40	5	14%	12	43%
50'000 und mehr	10	10	0	0%	10	0	0%	0	0%
Total Gemeinden	2408	2255	-153	-6%	2172	-83	-4%	-236	-10%

Tabelle 2: Entwicklung Anzahl Gemeinden ab 2013 (eigene Darstellung in Anlehnung (Steiner, et al., 2021, S. 4) (Schweizerische Eidgenossenschaft - Bundesamt für Statistik, 2021)

Es lässt sich feststellen, dass in den letzten neun Jahren die Anzahl der Gemeinden um 10% abgenommen hat. Dabei ist zu beachten, dass die Anzahl kleiner Gemeinden bis 1'000 Einwohner stark abgenommen hat, die Anzahl grösserer Gemeinden mit 5'000 – 9'999 Einwohner zugenommen hat. Dieser Wert kann gegebenenfalls als Referenzgrösse für die Organisation von optimalen Zusammenarbeitsformen herangezogen werden, obwohl diese Anzahl der mehrheitlichen Meinung der Umfrageteilnehmenden (Abbildung 49, S. 99 im Anhang) widerspricht.

7 Literaturverzeichnis

- Autonome Region Trentino-Südtirol. (2018). *Kodex der örtlichen Körperschaften der autonomen Region Trentino-Südtirol - Regionalgesetz Nr. 2*. Bozen: Autonome Region Trentino-Südtirol.
- Biwald, P., Szczepanska, K., & Hochholdinger, N. (2004). *Leistungsfähige Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit - Grundlagenpapier für den Österreichischen Städtetag*. Von https://www.staedtebund.gv.at/fileadmin/staedtetage/2004/referate/ak3_biwald.pdf abgerufen
- Brüesch, C., Mertes, A., Flick Witzig, M., Giger, M.-A., & Steinbrecher, M. (2017). *Digitale Verwaltung : eine Studie des Institutes für Verwaltungs-Management (IVM) und KPMG Schweiz*. Winterthur: ZHAW School of Management and Law.
- Bussjäger, P., Hornsteiner, F., & Keuschnigg, G. (2016). *Interkommunale Zusammenarbeit in Voralberg: Strukturen und Möglichkeiten - eine Praxisanalyse*. Von https://foederalismus.at/publikationen_foederalismus_dokumente.php abgerufen
- CAF. (2021). *CAF 2020 - Europäisches Qualitätsmanagement für den öffentlichen Sektor*. Berlin: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.
- Canton de Neuchâtel. (1964). *171.1 Loi sur les communes (LCo); Stand 1.1.2021*. Neuchâtel: Canton NE.
- Derungs, C., & Fetz, U. (2020). Gemeindefusionen in der Schweiz: Evaluation der wirtschaftlichen, demokratischen und gesellschaftlichen Effekte. In *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften 11.1* (S. 108-128). Web.

- Folz, D. H. (2004). Service Quality and Benchmarking the Performance of Municipal Services. In *Public Administration Review* 64.2 (S. 209-220). Web.
- Fröhl, U., & Friedrich, C. (2022). *Quick Guide Onlinefragebogen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Gabler. (2018). *Wirtschaftslexikon*. Von <https://wirtschaftslexikon.gabler.de> abgerufen
- Hagen, S. (2009). *Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung: Spezifika, Problemfelder, Zukunftspotenziale*. Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Kanton Aargau Departement des Innern. (1999). *Leitfaden für die Gemeindezusammenarbeit - 022 Finanzverwaltung*. Von https://www.ag.ch/media/kanton_aargau/dvi/dokumente_5/ga_1/rechtsaufsicht_1/gemeindezusammenarbeit/Gesamter_Leitfaden.pdf abgerufen
- Kanton Appenzell Ausserrhoden. (1998). *bGS 151.11 Gemeindegesetz; Stand 1.11.2019*. Herisau: Kanton AR.
- Kanton Appenzell Ausserrhoden. (2021). *Der Kanton in Zahlen*. Von <https://www.ar.ch/verwaltung/kantonskanzlei/kanzleidienste/dienstleistungs-und-materialzentrale/downloadcenter-kantonskanzlei/kanton-und-gemeinden-in-zahlen/der-kanton-in-zahlen/> abgerufen
- Kanton Graubünden. (2018). *Aktuelle Verhandlungsgrundlagen des Grossen Rates für die Dezembersession 2018*. Von https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2018/MedienDokumente/Bot_08_2019_A4_farbig_web.pdf abgerufen
- Klassen, A. (2017). *Die Stadtkasse als moderner Dienstleister - dargestellt am Beispiel der interkommunalen Zusammenarbeit zwischen der Großen Kreisstadt Albstadt und der Gemeinde Bisingen [Bachelorarbeit]*. Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg: <https://docplayer.org/77643270-Hochschule-fuer-oeffentliche-verwaltung-und-finanzen-ludwigsburg.html>.

- Lang, A., Kaiser, C., & Machljankin, J. (2021). *Prüfbericht Gemeindefusion Bubikon - Dürnten - Rüti*. Von <https://www.rueti.ch/public/upload/assets/1488/ZHAW%20Abschlussbericht%20Gemeindefusion%20Bubikon%20D%C3%BCrnten%20R%C3%BCti%20.pdf?fp=1642058562562> abgerufen
- Oberli, M., & Trinkler, G. (2018, November 30). Fachkräfte(mangel) im öffentlichen Dienst: Herausforderung und Handlungsempfehlungen [Vortrag]. *Öffentliches Personal Schweiz - Fachtagung*. Brunnen.
- Ritz, A., & Thom, N. (2019). *Public Management: Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Rosenfeld, M., Bischoff, I., Bergholz, C., Melch, S., Haug, P., & Blaeschke, F. (2016). *Im Fokus: Interkommunale Kooperation ist deutlich im Kommen – Ergebnisse einer Kommunalbefragung des IWH und der Universität Kassel*. Von <http://hdl.handle.net/10419/144135> abgerufen
- Rühli, L. (2012). *Gemeindeautonomie zwischen Illusion und Realität*. Von <https://www.avenir-suisse.ch/publication/kantonsmonitoring-4-gemeindeautonomie-zwischen-illusion-und-realitat/> abgerufen
- Schweizerische Eidgenossenschaft - Bundesamt für Statistik. (2021). *Gemeindeporträts - Gemeinden*. Von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/gemeinden/gemeindeportraits.html> abgerufen
- Schweizerische Eidgenossenschaft - Bundesamt für Statistik. (2021). *Regionalporträts 2021: Kennzahlen aller Gemeinden*. Von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/regionalstatistik/regionale-portraits-kennzahlen/gemeinden/daten-erlaeuterungen.html> abgerufen

- Schweizerische Eidgenossenschaft. (2022). *Einfache Antworten zum Leben in der Schweiz*. Von <https://www.ch.ch/de/politisches-system/funktionsweise-und-organisation/federalismus/> abgerufen
- Statistisches Bundesamt. (2021). *Gemeinden nach Bundesländern und Einwohnergrößenklassen am 31.12.2020*. Von <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/08-gemeinden-einwohner-groessen.html;jsessionid=9AFD63387D87EC134A3DCE6CACB5B20E.live711> abgerufen
- Stauffer von May, N. (2018). *Regionale Aufgabenerfüllung und demokratische Rechte*. Bern: Stämpfli Verlag.
- Steiner, R. (2002). *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindegemeinschaften in der Schweiz: Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten*. Bern: Haupt.
- Steiner, R. (2016). Interkommunale Zusammenarbeit. In A. Bergmann, D. Giauque, D. Kettiger, D. Lienhard, E. Nagel, A. Ritz, & R. Steiner (Hrsg.), *Praxishandbuch Public Management* (S. 897-914). Zürich: WEKA Business Media.
- Steiner, R., Kaiser, C., & Kettiger, D. (2012). *Gemeindestrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden - Analyse und mögliche Handlungsoptionen*. Bern: KPM-Verlag.
- Steiner, R., Kaiser, C., & Lang, A. (2019). *Expertise im Auftrag des Vorarlberger Gemeindeverbandes - Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Vorarlberger Gemeinden*. Von <https://cloud.gemeindeverband.at/s/BkrzrL8EJw7Fspf> abgerufen
- Steiner, R., Ladner, A., Kaiser, C., Haus, A., Amsellem, A., & Keuffer, N. (2021). *Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden*. Glarus/Chur: Somedia Buchverlag.

- Südtiroler Gemeindeverbund. (2022). *Organisation*. Von <https://www.gvcc.net/de> abgerufen
- Südtiroler Landesverwaltung. (2017). *Landesgesetz Nr. 18*. Bozen: Südtiroler Landesverwaltung.
- Südtiroler Landesverwaltung. (2022). *Zwischengemeindliche Zusammenarbeit*. Von <https://www.provinz.bz.it/verwaltung/oertliche-koerperschaften/gemeinden/480.asp> abgerufen
- Teichmüller, A.-K., Reuter, V., & Naegele, G. (2017). Kommunen im demografischen Wandel – Ansätze und Rahmenbedingungen kommunaler Demografiepolitik. In R. Kleinfeld, J. Hafkesbrink, & J. Stuhldreier (Hrsg.), *Innovatives Regionalmanagement im demografischen Wandel* (S. 229-248). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Thom, N., & Ritz, A. (2017). *Public Management: Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Verein Regio Vorderland-Feldkirch. (2022). *Statuten & Organigramm*. Von <https://www.vorderland.com/die-region/die-regio-vorderland-feldkirch/statuten-organigramm> abgerufen
- Vorarlberg - Landesstelle für Statistik. (2021). *Bevölkerungsstand und Staatsbürgerschaftsverleihungen*. Von https://vorarlberg.at/-/22_verwaltungszaehlung abgerufen
- Vorarlberger Gemeindeverbund. (2021). *Pressemitteilungen*. Von https://www.gemeindeverband.at/Neun_Vorderwaelder_Gemeinden_buendeln_Kraefte_im_Finanzbereich abgerufen
- Wallner, M. (4. Oktober 2019). *Anschubförderung für neu entstandene Gemeindekooperation*. Von <https://presse.vorarlberg.at/land/dist/vlk-60178.html> abgerufen

Wenger, A., & Thom, N. (2021). *Die optimale Organisationsform: Grundlagen und Handlungsanleitung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

ZHAW School of Management and Law. (2017). *Gemeindemonitoring der Schweizer Gemeinden*. Von <https://www.swissubase.ch/en/catalogue/studies/13514/16135/overview> abgerufen

8 Anhang

8.1 Auswertung Aufgabengebiete Finanzverwaltungsangestellte

Bezeichnung	Einwohner	Finanz- verwaltung	AHV- Zweigstelle	Bau- sekretariat	Bestattungs- amt	Einwohner- kontrolle	Erbschafts- amt	Gemeinde- kanzlei	Sozialamt	Wasser- versorgung
Hinterland	24149	14	3		2	2		1		
Herisau	15649	6								
Al-Soufi Hauraa Mitarbeitende		1								
Brändle Lena Leitung-Stv		1								
Cavegn Madeleine Mitarbeitende		1								
Germann Beat Leitung		1								
Giacinti Fatime Mitarbeitende		1								
Weber Michele Mitarbeitende		1								
Hundwil	968	1								
Schoch Marcel Leitung		1								
Schönengrund	528	2	2		2	2		1		
Hartmann Sonja Gemeindeschreiber Leitung		1						1		
Leitung-Stv			1		1	1				
Helg Manuela Leitung			1		1	1				
Mitarbeitende		1								
Schwellbrunn	1550	1								
Zeller Eliane Leitung		1								
Stein	1388	1	1							
Eberle Patricia Leitung		1	1							
Urnäsch	2263	2								
Koller Manuela Mitarbeitende		1								
Walser Jasmine Leitung		1								
Waldstatt	1803	1								
Messmer Daniel Leitung		1								

Tabelle 3: Finanzverwaltungsangestellte nach Aufgabengebieten Region Hinterland (Stand 01.04.22)

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

Bezeichnung	Einwohner	Finanz- verwaltung	AHV- Zweigstelle	Bau- sekretariat	Bestattungs- amt	Einwohner- kontrolle	Erbschafts- amt	Gemeinde- kanzlei	Sozialamt	Wasser- versorgung
Mittelland	17546	9	1		1	1				
Bühler	1860	2	1		1	1				
Merz Sonja										
Leitung		1								
Ramseier Corina										
Mitarbeitende		1	1		1	1				
Gais	3066	1								
Schiess Walter										
Leitung		1								
Speicher	4434	3								
Faustini Fatima										
Leitung-Stv		1								
Huber Andrea										
Leitung		1								
Schiegg Franziska										
Mitarbeitende		1								
Teufen	6364	2								
Müller Marcel										
Mitarbeitende		1								
Giger Andreas										
Leiter		1								
Trogen	1822	1								
Riedener Philipp										
Leitung		1								

Tabelle 4: Finanzverwaltungsangestellte nach Aufgabengebieten Region Mittelland (Stand 1.4.22)

Bezeichnung	Einwohner	Finanz- verwaltung	AHV- Zweigstelle	Bau- sekretariat	Bestattungs- amt	Einwohner- kontrolle	Erbschafts- amt	Gemeinde- kanzlei	Sozialamt	Wasser- versorgung
Vorderland	13614	12	3	2	3	4	1	4	1	1
Grub	980	2	2	2	2	2	1	2		
Solenthaler Willi										
Gemeindeschreiber								1		
Leitung		1			1		1			
Leitung-Stv			1							
Mitarbeitende				1		1				
Wyser Manuela										
Leitung-Stv		1			1	1				
Mitarbeitende			1	1				1		
Heiden	4188	2						1		
Di Stefano Adalgisa										
Leitung-Stv		1								
Yavuz Suzan										
Leitung		1								
Leitung-Stv								1		
Lutzenberg	1271	1							1	
Künzler Hans										
Leitung		1							1	
Rehetobel	1726	2				1				
Keller Roger										
Mitarbeitende		1								
Perera Umseha										
Leitung		1								
Mitarbeitende						1				
Reute	690	1								1
Rechsteiner-Niederer Esther										
Leitung		1								
Mitarbeitende										1
Wald	882	1	1		1	1				
Meier Karin										
Leitung		1	1		1	1				
Walzenhausen	2031	2						1		
Jüstrich Andreas										
Mitarbeitende		1								
Noemi Graf										
Gemeindeschreiber								1		
Leitung		1								
Wolfhalden	1846	1								
Steininger Pascal										
Leitung		1								

Tabelle 5: Finanzverwaltungsangestellte nach Aufgabengebieten Region Vorderland (Stand 1.4.22)

8.2 Ergänzungen zu Formen der Zusammenarbeit

Aufgabenbereich	IKZ total	IKZ mit Vertrag	IKZ mit öffentlich-rechtlicher juristischer Person	IKZ mit privatrechtlicher juristischer Person
Spitex	67.0	18.8	29.5	18.6
Feuerwehr	62.0	29.1	31.8	1.0
Alters- und Pflegeheime	57.4	11.9	32.9	12.6
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	48.5	12.0	26.5	9.9
Sozialhilfe	48.2	17.7	29.2	1.3
Abfallentsorgung	44.5	14.5	21.8	8.1
Energieversorgung	44.2	10.1	15.4	18.8
familienergänzende Kinderbetreuung	43.7	13.2	17.6	13.0
Abwasser-Kanalisation	42.0	11.3	27.9	2.8
öffentlicher Verkehr	40.4	6.9	25.5	8.1
Jugendarbeit	36.2	18.0	12.6	5.6
gemeindepolizeiliche Aufgaben	36.0	18.8	15.9	1.3
Volksschule	35.9	14.5	20.7	0.7
Wasserversorgung	33.8	9.2	19.0	5.6
Gemeindeverwaltung: Informatik	32.4	16.7	7.3	8.4
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	31.6	5.9	23.0	2.7
Wirtschaftsförderung	25.3	5.2	15.7	4.4
Betreuung von Asylsuchenden	24.9	9.9	12.5	2.6
Betreuung von Drogenabhängigen	21.9	5.9	12.9	3.1
Integration von Ausländern	19.0	5.3	11.0	2.6
Kultur	18.2	5.9	8.7	3.5
Raum- und Zonenplanung	13.5	3.1	5.3	5.1
Bewilligung von Baugesuchen	12.3	5.7	4.3	2.4
Landschafts- und Ortsbildschutz	12.0	2.3	6.7	3.0
Sport/Sportanlagen	11.7	3.8	5.6	2.4
Umweltschutz	8.5	1.8	5.6	1.0
privater Verkehr (Strassenbau/Beruhigung)	8.5	2.1	3.8	2.6
öffentliche Bauten	6.9	1.5	2.8	2.6
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	5.4	3.2	1.0	1.2
Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	4.1	2.2	1.6	0.3
Gemeindeverwaltung: insgesamt	3.1	2.1	0.8	0.2
Gemeindebehörden	0.7	0.3	0.4	0.1

Abbildung 35: Anteil der Gemeinden mit interkommunaler Zusammenarbeit nach Zusammentyp (Steiner, et al., 2021, S. 122)

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

Aufgabenbereich	Anteil
Gemeindeverwaltung: Informatik	27.6
Raum- und Zonenplanung	22.1
familienergänzende Kinderbetreuung	17.1
Energieversorgung	15.8
Abfallentsorgung	14.7
privater Verkehr (Strassenbau/Verkehrsberuhigung)	13.4
Landschafts- und Ortsbildschutz	13.3
Unterstützung und Betreuung älterer Personen	12.8
öffentliche Bauten	10.5
öffentlicher Verkehr	8.6
Alters- und Pflegeheime	8.5
Spitex	8.5
Bewilligung von Baugesuchen	8.5
Betreuung von Asylsuchenden	6.1
Jugendarbeit	6.1
Wasserversorgung	4.9
Abwasser-Kanalisation	4.8
Integration von Ausländern	4.5
Kultur	4.2
Betreuung von Drogenabhängigen	3.4
gemeindepolizeiliche Aufgaben	3.3
Wirtschaftsförderung	3.3
Umweltschutz	3.2
Gemeindeverwaltung: Finanzverwaltung	3.2
Unterstützung und Betreuung von Arbeitslosen	3.0
Sport/Sportanlagen	1.9
Sozialhilfe	1.4
Gemeindeverwaltung: Einwohnerdienste	0.7
Volksschule	0.6
Feuerwehr	0.6
Gemeindeverwaltung: insgesamt	0.5
Gemeindebehörden	0.3

Abbildung 36: Anteil der Gemeinden, welche mit privaten Anbietern zusammenarbeiten (Steiner, et al., 2021, S. 125)

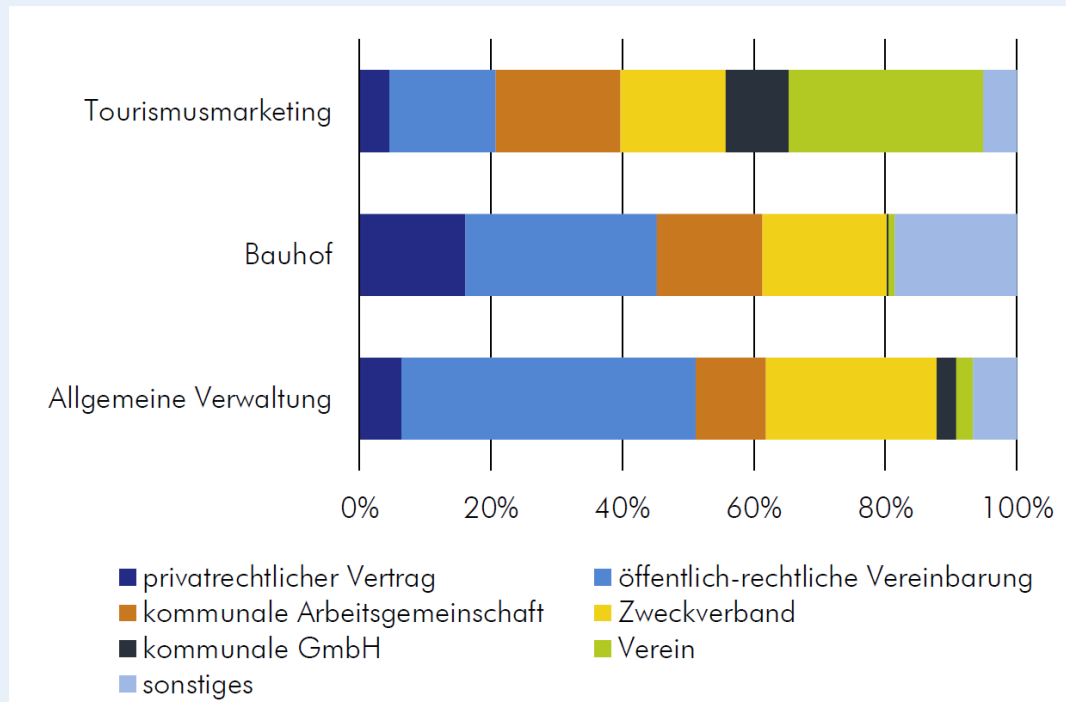
8.3 Ergänzungen zur IKZ im deutschsprachigen Raum

	Zweckverband		Gemeinsame selbständige Kommunalanstalt	öffentlich rechtliche Vereinbarung		Verwaltungsgemeinschaft		Kooperationsvertrag
§	§ 2 ff. GKZ		§§ 24 a,b GKZ i.V.m § 102 a GemO	§§ 25 ff. GKZ		§§ 59 ff. GemO		§§ 54 ff. LVvVfG
Arten	Freiverband	Pflichtverband		Aufgaben werden zur Erfüllung übertragen	Aufgaben werden zur Durchführung übertragen	Gemeindeverwaltungsverband	vereinbarte Verbandsversammlung	
Rechtscharakter	eigene Rechtspersönlichkeit		eigene Rechtspersönlichkeit	keine eigene Rechtspersönlichkeit Rechte und Pflichten gehen auf die übertragende Gemeinde über		eigene Rechtspersönlichkeit	keine eigene Rechtspersönlichkeit	öffentlich-rechtlicher Vertrag keine eigene Rechtspersönlichkeit
Bildung	Satzung		Satzung	Vereinbarung Satzung ist keine Pflicht				Vertragsabschluss
Organe	Verbandsversammlung Verbandsvorsitzender		Verwaltungsrat Vorsitzender	Ausschuss auf freiwilliger Basis		Verbandsversammlung Verbandsvorsitzender	Bürgermeister Ausschuss (Pflicht)	
Finanzmittel	Mitgliedsumlage Gebührenerhebung		Stammeinlage durch die Mitglieder	Dienstleistung				Gegenleistung
Mitglieder	Gemeinde Landkreise Körperschaften des öff. Rechts natürliche und juristische Personen	Gemeinde Landkreise	Gemeinde Landkreise Anstalten des öffentlichen Rechts	Gemeinde Landkreis Anstalten des öffentlichen Rechts		nur benachbarte Gemeinden eines selben Landkreises		Körperschaften des öffentlichen Rechts
Aufgaben	freiwillige Aufgaben	Pflichtaufgaben	wirtschaftliche Betätigungen nach § 102 GemO nichtwirtschaftliche Betätigungen	alle Aufgaben		Nach § 61 GemO sind Mindestaufgaben festgelegt		
Sonstiges			kann sich an anderen Unternehmen beteiligen	die Aufgabe wird ausschließlich von einem Vertragspartner übernommen wird im Namen der durchführenden Gemeinde gehandelt			eine Gemeinde übernimmt die Aufgaben für alle Beteiligte	

Abbildung 37: Gegenüberstellung der öffentlich-rechtlichen Rechtsformen (Klassen, 2017, S. 69)

Verbreitung der Rechtsformen nach Aufgabebereichen

in %



Quellen: IKV-Befragung 2015; eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 38: Verbreitung der Rechtsformen nach Aufgabengebieten in Deutschland (Rosenfeld, et al., 2016, S. 12)

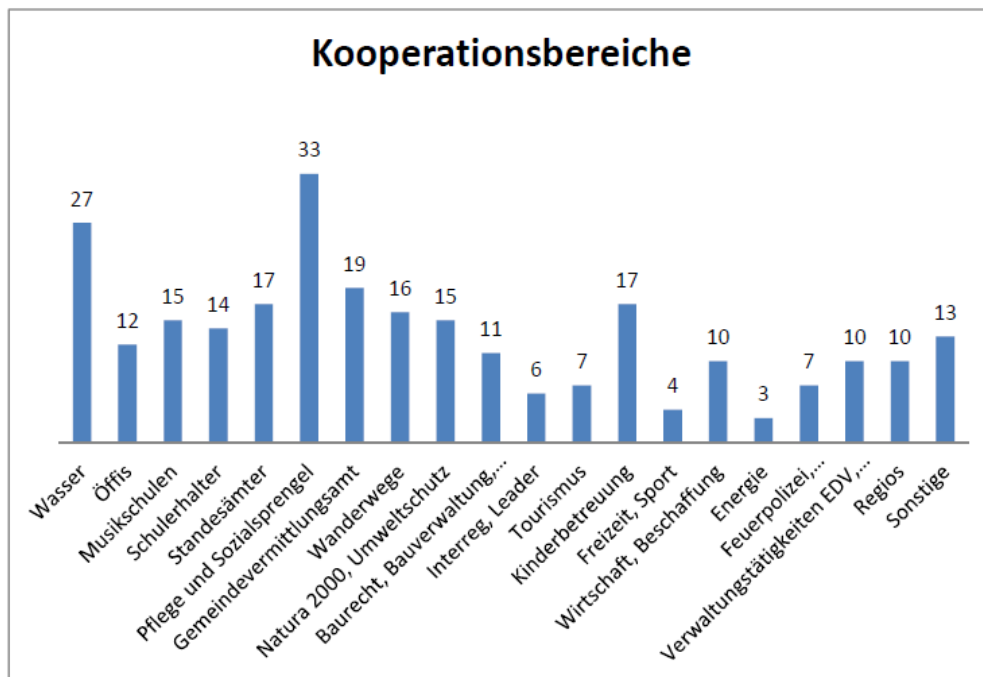


Abbildung 39: Anzahl Kooperationsen pro Bereich (Bussjäger, Hornsteiner, & Keuschnigg, 2016, S. 9)

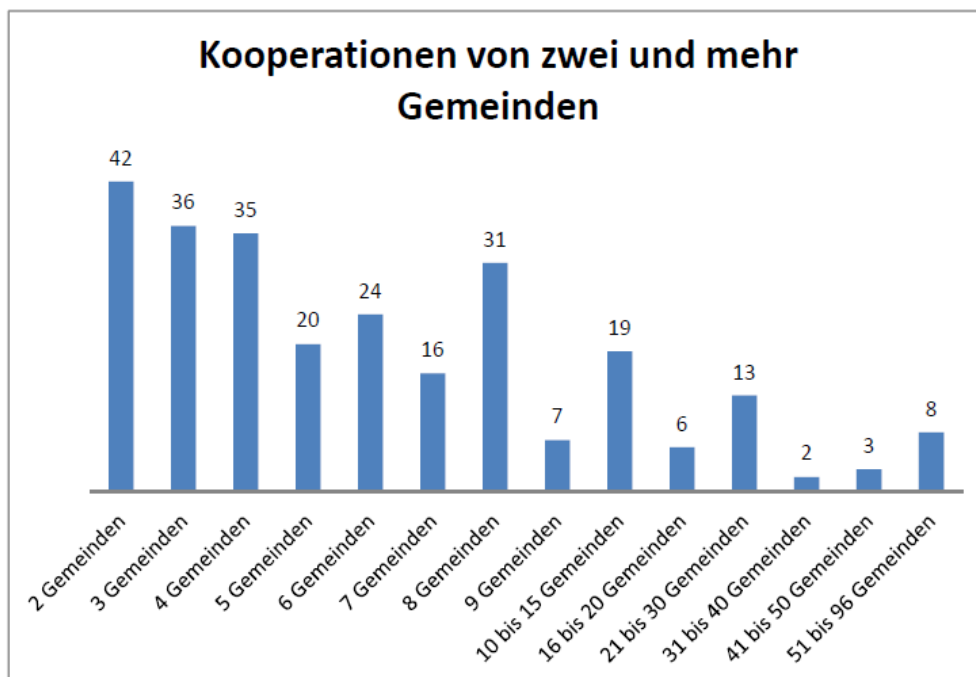


Abbildung 40: Anzahl der an den Kooperationen beteiligten Gemeinden (Bussjäger, Hornsteiner, & Keuschnigg, 2016, S. 9)

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

Öffentlich-rechtlich			Privatrechtlich		Europarechtlich
Öffentlich-rechtlicher Vertrag	Verwaltungsgemeinschaften nach § 97 GG	Wasserverbände nach §§87- 97 WRG 1959	Allgemeines Privatrecht	Spezielles Privatrecht	EVTZ (nach EVTZ-Verordnung bzw VlbG EVTZ-Gesetz)
Gemeindeverbände			GesBr, Verträge, sonstige vertragliche Vereinbarungen	Gesellschaftsrecht (GmbH, AG, etc); Vereinsrecht	
...durch Vereinbarung, Freiwillig nach § 93 GG; Förderung (§ 21 Abs 9 FAG 2008)	...durch Gesetz (Zwangsverbände durch Bundesgesetz §95 GG; bzw Landesgesetz Art. 116a Abs 2 B-VG)	...durch Verordnung (Zwangsverbände nach § 94 GG)			

Abbildung 41: Rechtsgrundlagen der interkommunalen Zusammenarbeit in Vorarlberg im Überblick (Bussjäger, Hornsteiner, & Keuschnigg, 2016, S. 7)

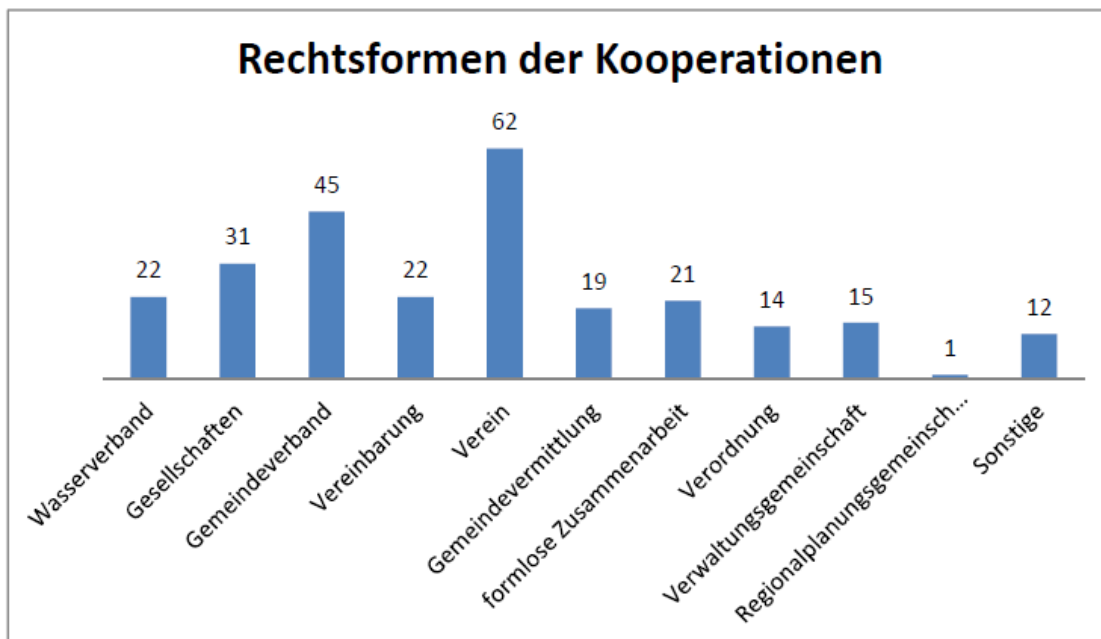


Abbildung 42: Rechtsformen der Kooperation (Bussjäger, Hornsteiner, & Keuschnigg, 2016, S. 11)

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

Kooperationsform	Kooperation / Beginn	Gemeinde	Einwohner
Gemeindeverband	Blumenegg / 2019	Blons	341
		Bludesch	2'517
		Dalaas	1'662
		Ludesch	3'660
		St. Gerold	395
		Thüringen	2'235
		Thüringerberg	723
		Blumenegg Total	11'533
		Leiblachtal / 2019	Eichenberg
	Hohenweiler		1'331
	Hörbranz		6'653
	Lochau		6'369
	Möggers		555
	Leiblachtal Total	15'328	
	Vorderwald / 2021	Doren	1'037
Hittisau		2'072	
Krumbach		1'073	
Langen bei Bregenz		1'532	
Langenegg		1'159	
Lingenau		1'557	
Riefensberg		1'068	
Sibratsgfall		448	
Sulzberg		1'875	
Vorderwald Total		11'821	
Verwaltungsgemeinschaft	Hofsteig / 2017	Bildstein	811
		Buch	599
		Wolfurt	8'680
	Hofsteig Total	10'090	
	Montafon / 2017	Bartholomäberg	2'373
		Gaschum	1'445
		Lorüns	299
		Schruns	3'966
		Silbertal	846
		St. Anton i. M.	701
		St. Gallenkirch	2'208
		Stallehr	280
		Tschagguns	2'160
	Vandans	2'765	
	Montafon Total	17'043	
	Vorderland / 2011	Dünserberg	146
		Fraxem	730
		Göfis	3'336
		Klaus	3'083
		Laterns	678
Meiningen		2'372	
Röthis		2'173	
Sulz		2'608	
Übersaxen		618	
Viktorsberg		421	
Zwischenwasser	3'350		
Vorderland Total	19'515		
Regio Walgau West / 2016	Frastanz	6'595	
	Satteins	2'716	
	Düns	417	
	Weiler	2'232	
Regio Walgau West Total	11'960		

Tabelle 6: Überblick Kooperationen Finanzverwaltungen Vorarlberg (Eigene Darstellung, Einwohnerzahlen Stand 30.09.21) (Vorarlberg - Landesstelle für Statistik, 2021)

8.4 Resultate

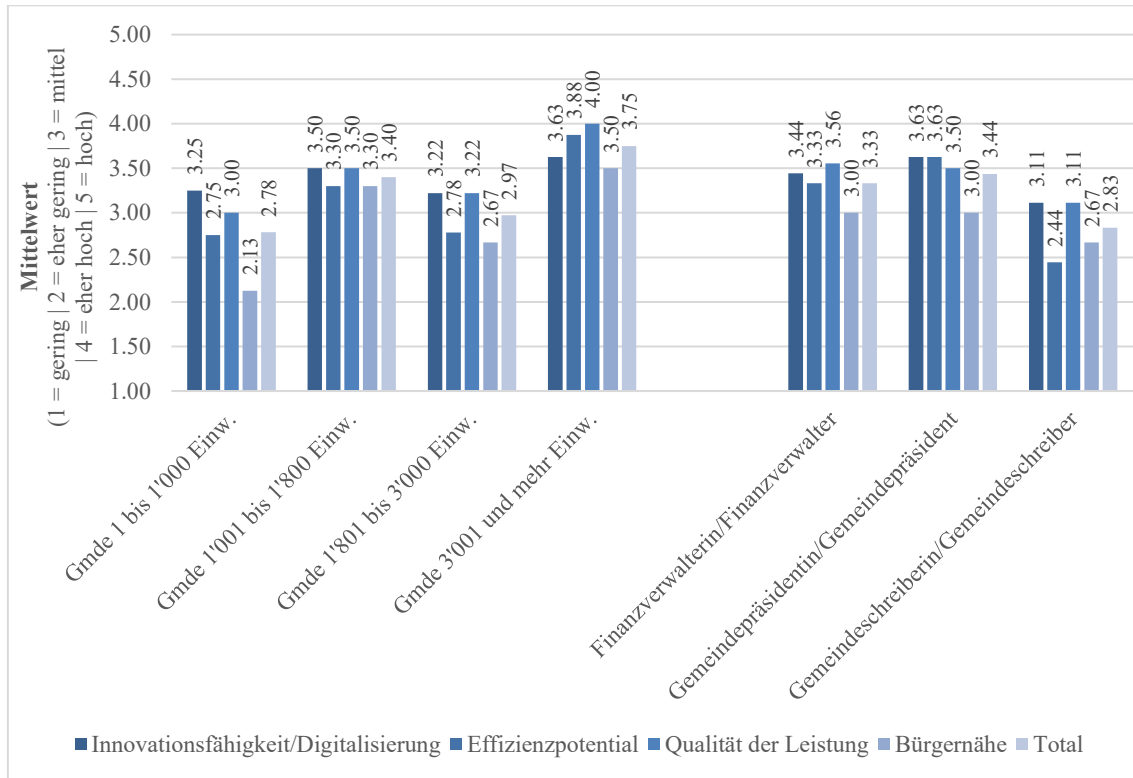


Abbildung 43: Sitzgemeinde - Kriterien "Ergebnisse" (n=35)

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

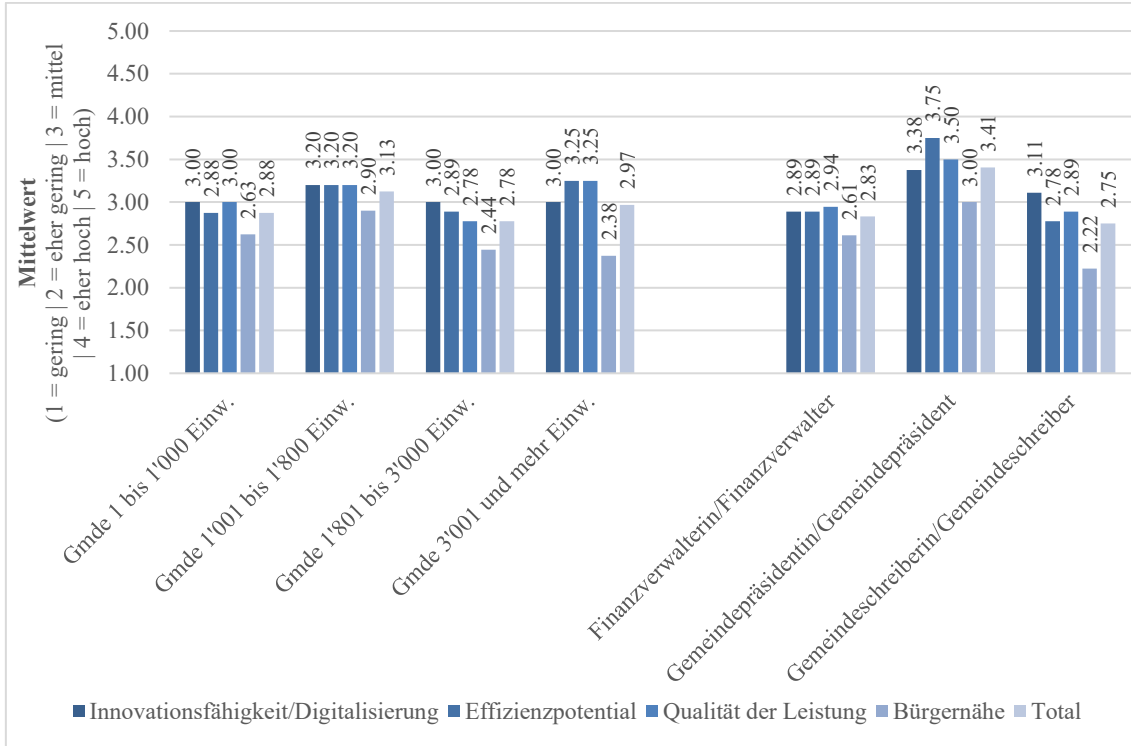


Abbildung 44: Gemeindeverband - Kriterien "Ergebnisse" (n=35)

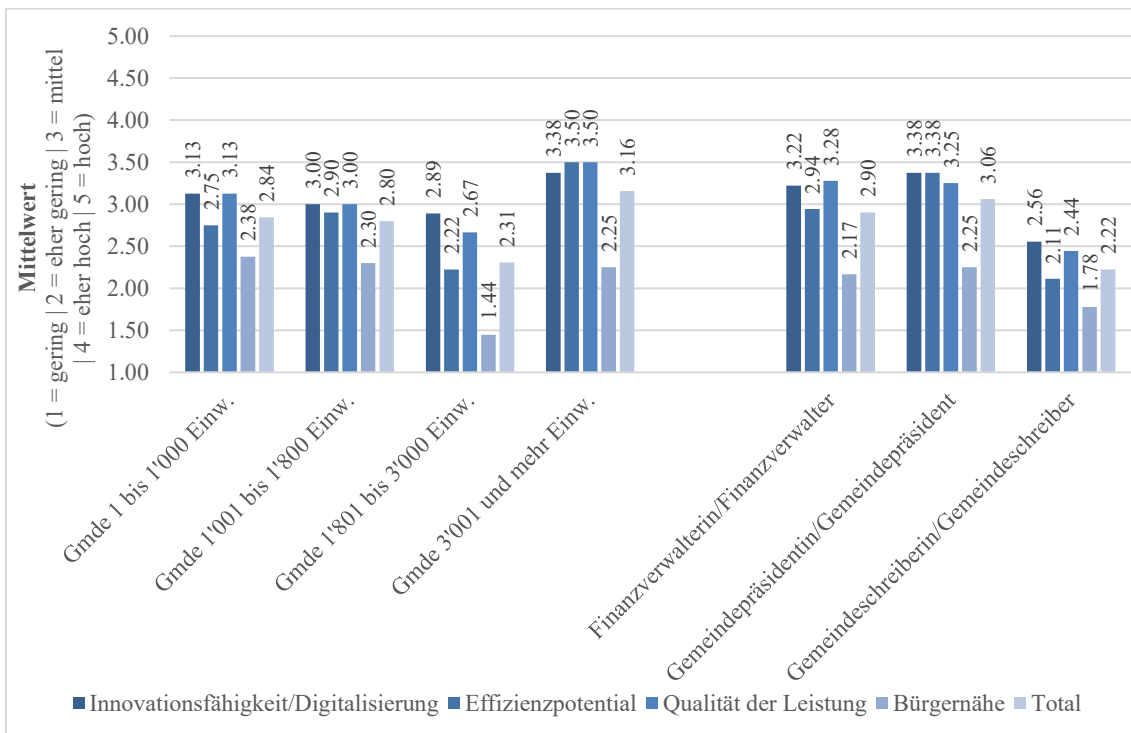


Abbildung 45: Zusammenarbeit mit einem privaten Anbieter - Kriterien "Ergebnisse" (n=35)

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

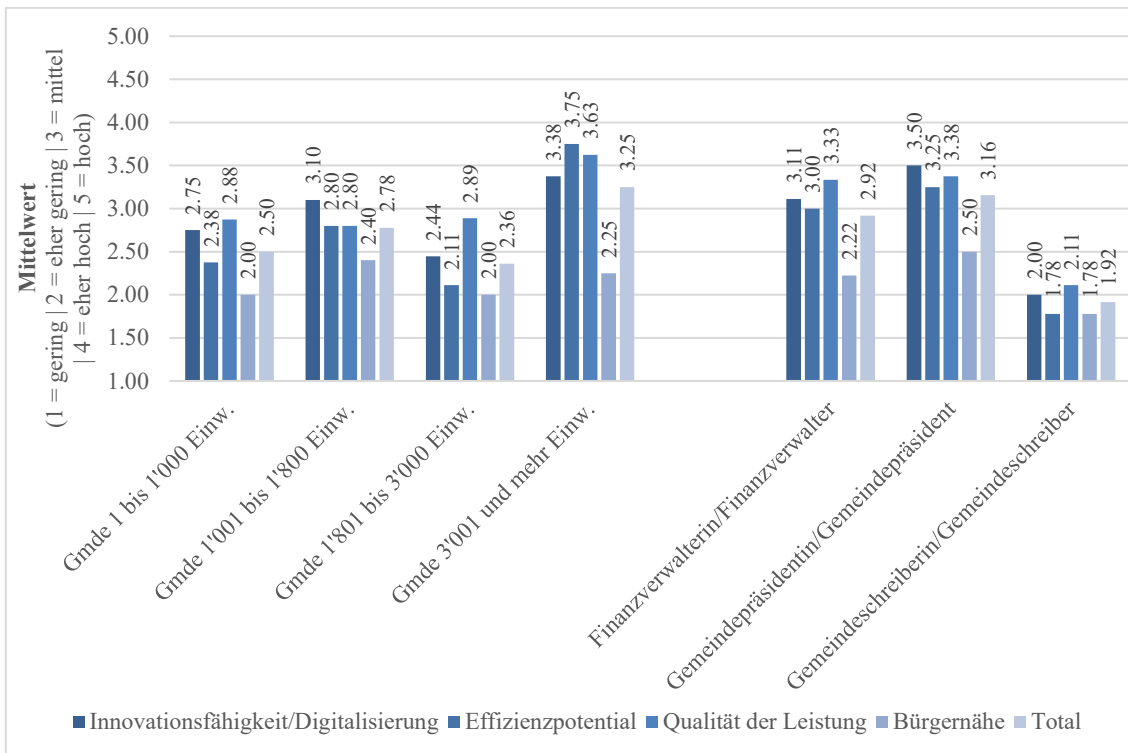


Abbildung 46: Aufgabenübernahme durch den Kanton - Kriterien "Ergebnisse" (n=35)

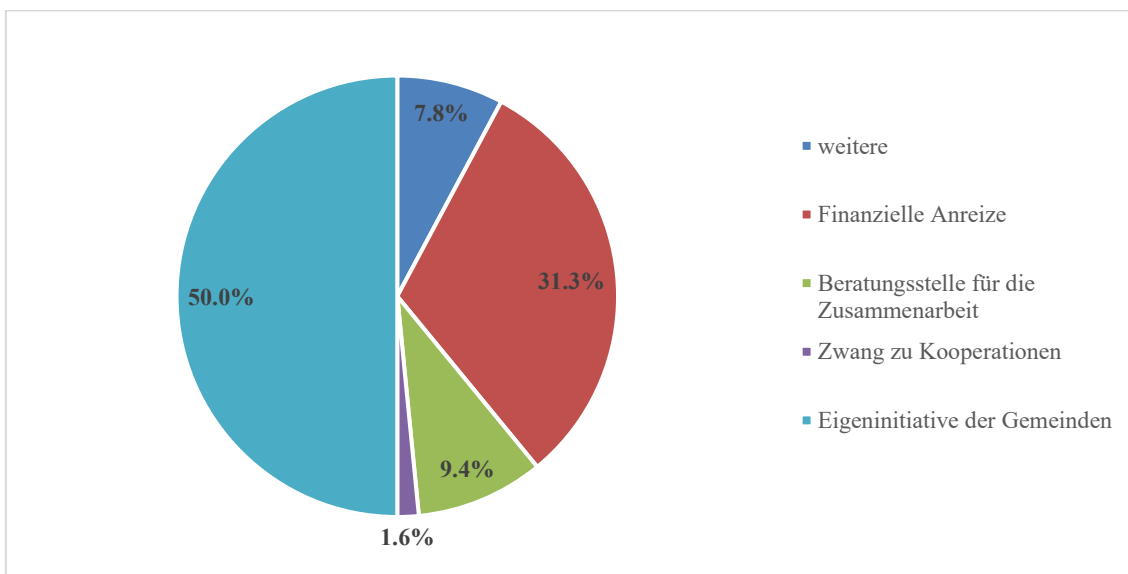


Abbildung 47: Voraussetzungen/Massnahmen für die Förderung der Zusammenarbeit (n=35)

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

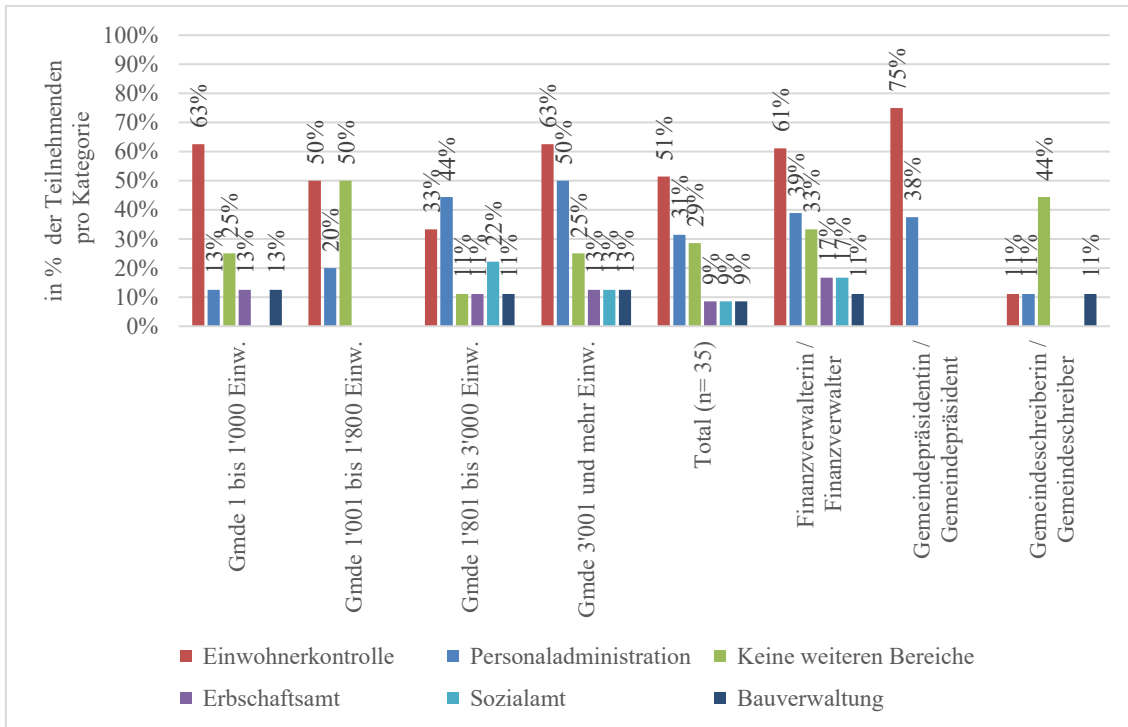


Abbildung 48: weitere Zusammenarbeitsbereiche (n=35)

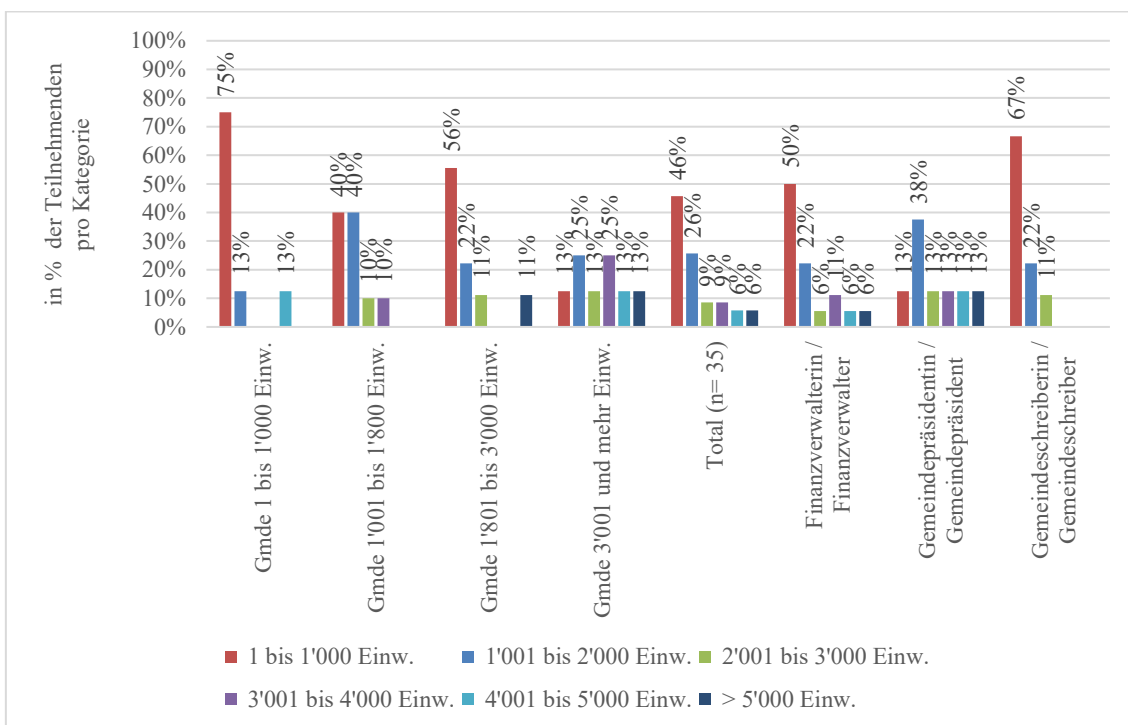


Abbildung 49: Optimale Einwohnerzahl für eigene Finanzverwaltung (n=35)

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

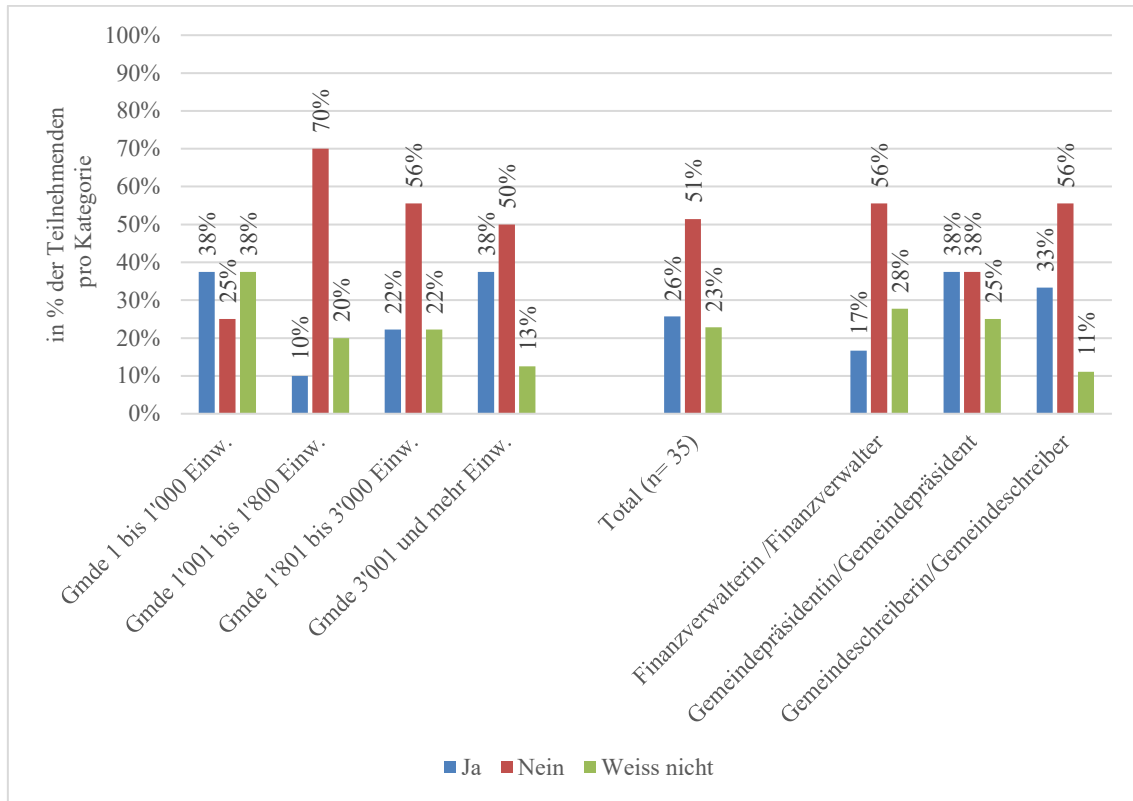


Abbildung 50: Zusammenarbeit ebnet Weg zur Gemeindefusion (n=35)

IKZ im Bereich Finanzen: Akzeptanz der Zusammenarbeitsformen

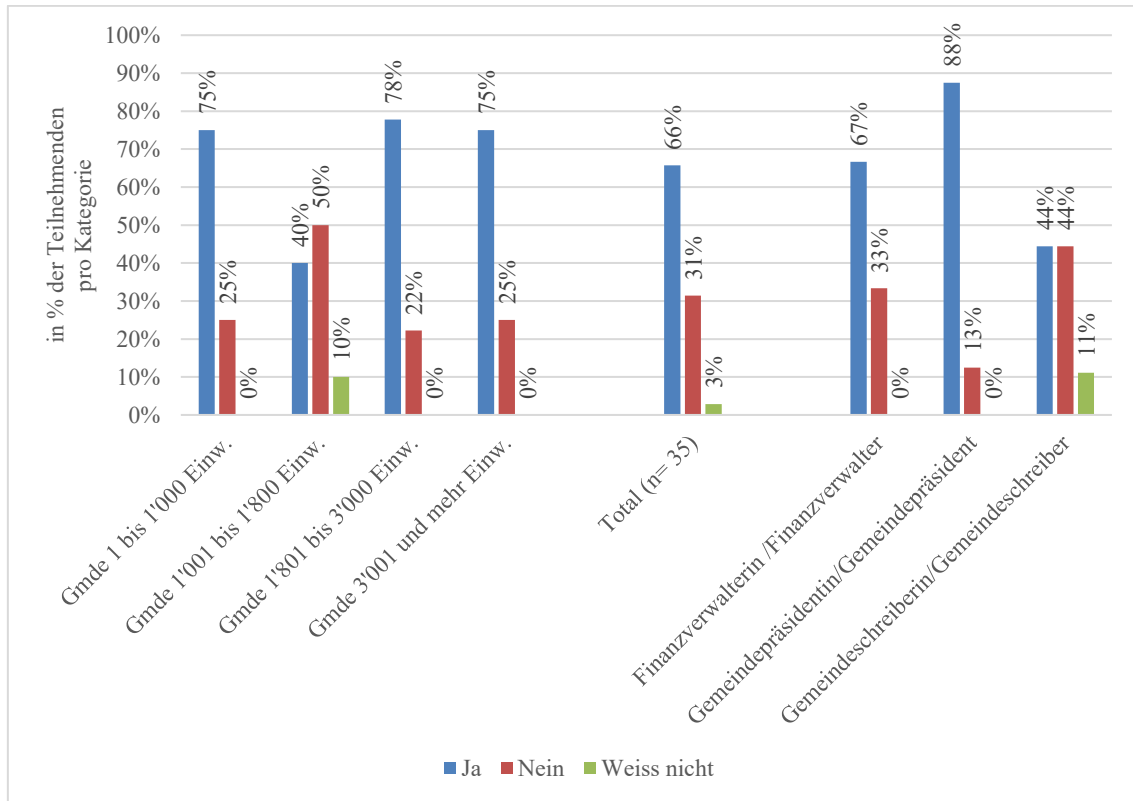


Abbildung 51: Zusammenarbeit in einem zusammenhängenden Einzugsgebiet (n=35)