



Kärntner  
Gemeindebund

#01  
2024

# Gemeinde Magazin

INNOVATION UND RECHT MANAGEN

Ein Problem,  
mehrere Ursachen  
und steile  
Lösungswege

IM INNENTEIL

**Das Kärntner Gemeindeblatt**

LAND  KÄRNTEN

+ RECHTSTIPPS + SERVICE + INFOS +



LGF Mag. (FH)  
Peter Heymich,  
MA  
Foto Privat

# Ein Problem, mehrere Ursachen und steile Lösungswege



Die Finanzlage der Gemeinden ist in ganz Österreich schwierig, jedoch gibt es auch innerhalb der Bundesländer markante Unterschiede, was die Finanzkraft der Gemeinden, aber auch, was Kostenfaktoren betrifft. Doch woran liegt es? Und was kann dagegen getan werden? Können die Länder aushelfen? Und war da nicht bei unserem nördlichen Nachbarn seit den 1990er Jahren ganz ähnliche Entwicklungen zu beobachten? Mit diesen Fragen haben wir uns in der aktuellen Ausgabe des Gemeindegamagazins in mehreren Etappen auseinandergesetzt.

## Wie sieht das Problem aus?

Auf den Umstand, dass das Jahr 2023 ein hartes wird, hat der Kärntner Gemeindebund bereits 2022 hingewiesen und auch im Jahr 2023 wies er gemeinsam mit dem Österreichischen Städtebund, Landesgruppe Kärnten, medial auf ein vorausichtiges Budgetloch der Städte und Gemeinden von 160 Millionen Euro im Jahr 2024 hin (Quelle 1).

Angesichts der angespannten Lage hat der Kärntner Gemeindebund 130 Gemeindehaushaltsdatenträger (Quelle 2) analysiert, aus denen folgende Vorschlagszahlen ersichtlich wurden:

Der Saldo aus der operativen Gebarung ist ein erster Indikator für den Handlungsspielraum der Gemeinden („Öffentliches Sparen“; Saldo 1) daraus können Investitionen getätigt oder Darlehen zurückbezahlt werden. Zusätzlich erhalten die Kärntner Gemeinden einen Rahmen an Bedarfszuweisungsmitteln, die sie für Investitionen verwenden sollen bzw. im Notfall zum Ausgleich eines sonst

negativen operativen Saldos verwenden können. In der Summe aller erfassten Kärntner Gemeinden ist der **Saldo 1 mit 35 Millionen Euro negativ**. Dies, obwohl die Gemeinden angehalten waren, die Bedarfszuweisungsmittel bereits zur Entlastung des operativen Saldos zu verwenden. Dieser negative Saldo kann nur durch den Verbrauch allenfalls noch vorhandener Rücklagen oder durch Kreditaufnahmen finanziert werden.

Als „Schnellindikator“ für den Zustand der Gemeinden wurde auch die **„freie Finanzspitze“** ermittelt. Für Gemeindefinanzspitzen ist das der Betrag, über den gemeindepolitisch noch verfügt werden kann (Investitionen, Subventionen für Vereine etc.). Kommunale Gestaltung ist nur möglich, wenn dieser Saldo positiv ist. Über alle Gemeinden hinweg beträgt die freie Finanzspitze **für 2024 minus 89 Millionen Euro**.

Angesichts dieser Zahlen ist nicht nur unklar, ob Bedarfszuweisungsmittel überhaupt ausreichen, um die größten Löcher zu stopfen. Wenn sie es tun, werden die Gemeinden, die durch Bedarfszuweisungsmittel noch ein wenig gestalten können, auch dieses Spielraums beraubt. Drängt man die Gemeinden kurzfristig in zusätzliche Verschuldung, so verschärft dies die Lage nur noch. Und auch für 2025 ist noch keine Besserung in Sicht.

## Welche Ursachen hat dies?

### Liegt es an den Einnahmen?

Das System der Verteilung der Ertragsanteile ist komplex und soll an dieser Stelle nicht näher erläutert werden. Auffallend ist jedoch, dass durch die einzelnen Verteilungskriterien des Finanzausgleichs (Volkszähl, abgestufter Bevölkerungsschlüssel, Fixschlüssel, Getränkesteuer-Ersatz) die Ertragsanteile auf die Gemeinden der einzelnen Bundesländer doch recht ungleich aufgeteilt werden (siehe Tabelle 1: Ertragsanteile pro Kopf je Bundesland, Quelle 3 und 4).

Dies ist insofern interessant, als es sich dabei immerhin um eine Summe von elf Milliarden Euro handelt.

Fairerweise muss an dieser Stelle auch der unterschiedliche Anteil der Gemeinden der einzelnen Bundesländer am Strukturfonds (Quelle 5) erwähnt werden, der ab dem Jahr 2024 120 Millionen Euro jährlich ausmachen wird.

Hier schneiden die Kärntner Gemeinden pro Kopf am „zweitbesten“ (25 Euro pro Kopf) ab, allerdings da sie im Schnitt bei den Faktoren Bevölkerungsentwicklung, Abhängigenquote und Finanzkraft (Kommunalsteuer und Grundsteuer) nach dem Burgenland (35 Euro pro Kopf) österreichweit am vorletzten Platz rangieren (Quellen 6 und 7). Im Vergleich zur allgemeinen Verteilung der Ertragsanteile macht dieser jedoch nur rund ein Prozent des Gesamtvolumens aus.

Aus diesen Zahlen lässt sich zumindest ein Teil des Problems der Kärntner Gemeinden ableiten – sie verfügen schlichtweg über unterdurchschnittliche Einnahmen aus Ertragsanteilen und eigenen Abgaben.



**Aus diesen Zahlen lässt sich zumindest ein Teil des Problems der Kärntner Gemeinden ableiten – sie verfügen schlichtweg über unterdurchschnittliche Einnahmen aus Ertragsanteilen und eigenen Abgaben.**



### Ertragsanteile pro Kopf je Bundesland

1	Wien	1551,266208
2	Salzburg	1380,712624
3	Vorarlberg	1327,065907
4	Tirol	1307,376428
5	Kärnten	1215,571791
6	Oberösterreich	1182,860787
7	Steiermark	1124,271312
8	Niederösterreich	1094,899141
9	Burgenland	979,3618533



Liegt es an den Ausgaben?

**Personalkosten**

In Dienstleistungsbetrieben, wie es die Gemeinden sind, machen die Personalkosten immer einen hohen Anteil an der Gesamtkostenstruktur aus. Könnte daher ein überbordender Personalstand für die Finanzprobleme der Gemeinden verantwortlich sein?

Da aktuelle bundesweite Daten fehlen, muss hier auf den Gemeindefinanzbericht 2016 (Quelle 7) zurückgegriffen werden, für welchen letztmalig ein solcher Vergleich angestellt wurde. Hieraus wird ersichtlich, dass die Kärntner Gemeinden in fast allen Gemeindegrößenklassen weit unter dem Personalstand anderer Bundesländer liegen. So liegen 130 Kärntner Städte und Gemeinden im Durchschnitt 23 (Kategorie bis 2.500 Einwohner) bis 43 (Kategorie 5.001-10.000 Einwohner) Prozent unter dem Personalstand der Gemeinden anderer Bundesländer.

**Pro-Kopf-Verschuldung**

Infrastrukturen werden selten in bar bezahlt. Selbst öffentliche Auftraggeber müssen für größere Vorhaben auf Fremdfinanzierungen zurückgreifen. Nahe liegend wäre es daher, einen massiven Schuldendienst hinter der finanziellen Lage der Gemeinden zu vermuten (siehe Tabelle unten).

Doch wie die Daten des Gemeindefinanzberichtes 2023 (Quelle 8) zeigen, weisen

die Kärntner Städte und Gemeinden im Sechsjahresschnitt die geringste Pro-Kopf-Verschuldung aller Bundesländer auf und lagen damit ungefähr bei der Hälfte der durchschnittlichen Pro-Kopf-Verschuldung aller Gemeinden außer Wien. Lediglich im Jahr 2021 stieg diese deutlich an und führte dazu, dass im Jahr 2023 die Salzburger Gemeinden die geringste Pro-Kopf-Verschuldung aufwiesen.

**Transfers**

Neben den Personalausgaben und dem Schuldendienst gibt es eine weitere Hauptausgabenkategorie von Gemeinden, bei der sich ein Bundesvergleich lohnt – die Transferausgaben, d.h. Zahlungen, welche die Gemeinden an andere staatliche Ebenen (vor allem an die Länder) leisten müssen. Eine aktualisierte Studie des KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung im Auftrag des Österreichischen Städtebundes, Landesgruppe Kärnten und des Kärntner Gemeindebundes zeichnet ein eindeutiges Bild (Quelle 9):

So wird ersichtlich, dass die Kärntner Gemeinden nicht nur die geringsten Transfereinzahlungen vom Land pro Kopf erhalten, sondern auch noch die höchsten Transferauszahlungen an das Land zu leisten haben. Dies führt zu einer unrühmlichen Spitzenposition – Kärntens Gemeinden haben mit deutlichem Abstand zu Oberösterreichs Gemeinden (immerhin 12 Prozent) den negativsten Transfersaldo von -527 Euro pro Kopf (siehe Grafik, rechts oben).

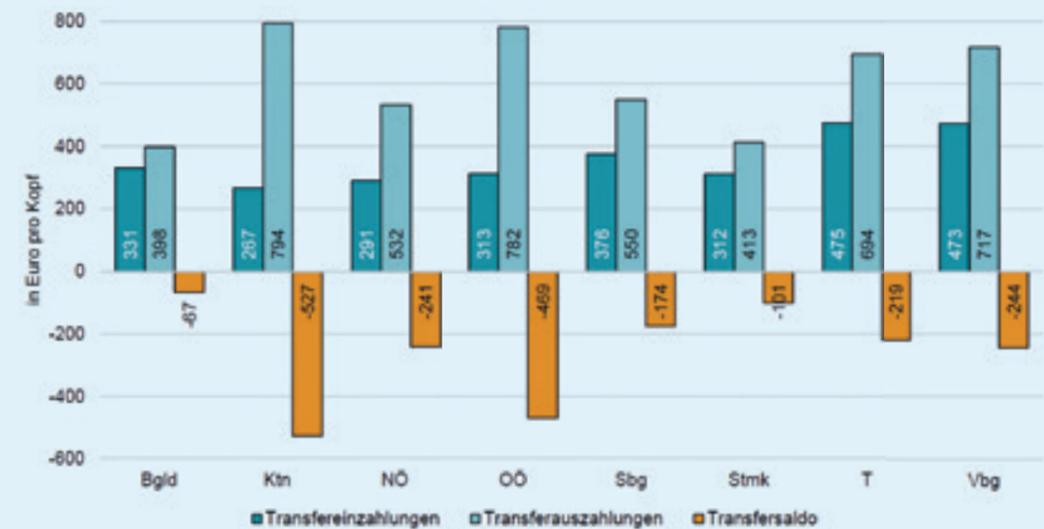
Hieraus wird ersichtlich, dass die Kärntner Gemeinden in fast allen Gemeindegrößenklassen weit unter dem Personalstand anderer Bundesländer liegen.



**Pro-Kopf-Verschuldung Gemeindeebene**

	EW	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Schnitt
Burgenland	297.506	713	703	729	803	874	914	789
Kärnten	564.328	542	537	484	509	576	703	558
Niederösterreich	1.698.951	1178	1179	1208	1265	1331	1334	1249
Oberösterreich	1.504.237	1522	1562	1542	1508	1532	1518	1531
Salzburg	561.714	584	593	602	598	612	607	599
Steiermark	1.251.683	1661	1587	1655	1844	2048	2113	1818
Tirol	762.652	728	829	1002	1058	1149	1179	991
Vorarlberg	401.037	1486	1563	1638	1743	1952	2120	1750
Österreich (ohne Wien)	7.042.108							<b>1161</b>

**Bundesvergleich von Transfereinzahlungen, -auszahlungen und -saldo pro Kopf 2022**



Quelle: KDZ: eigene Darstellung 2024; auf Basis: Statistik Austria: Gemeindefinanzdaten 2022. Anmerkung: Abgrenzung gemäß Anhang, Pro-Kopf-Berechnung: Summe an Transfers im Bundesland durch die Summe an Einwohner\*innen im Bundesland

Kärntens Gemeinden haben nicht nur den geringsten Personalstand pro Kopf, sondern im mehrjährigen Vergleich auch die geringste Pro-Kopf-Verschuldung. Betraglich wirklich ins Gewicht fallen die Transfers an das Land, die im Jahr 2024 gemäß Landesvoranschlag immerhin bereits 554 Millionen Euro ausmachen.

**Wie steht es um Ausgangslage, Topografie oder Wirtschaftsstruktur?**

Der Wirtschaftsraum Kärnten ist überwiegend kleinteilig industriell-gewerblich geprägt, wodurch weder große Investitionen, noch die Ausbildung von Ballungszentren möglich waren. Im Lauf der letzten beiden Jahrhunderte versiegte der Bergbau und erlebten sowohl die Schuh-, als auch die Bekleidungsindustrie ihren Niedergang (Quellen 10, 11, 12). Kurioserweise kämpfte Kärnten bereits in der Nachkriegszeit schon mit den Themen der Abwanderung, dem Ausbau von Verkehrsinfrastruktur sowie für die Ansiedlungen von Unternehmen. Um Abhilfe zu schaffen, wurden in den 1970er Jahren die geisteswissenschaftlich orientierte Alpen-Adria-Universität gegründet und Maßnahmen in infrastrukturelle Regionalförderungen gesetzt.

Lediglich die Elektro- und Metallindustrie verzeichnet bis zum heutigen Tag eine dynamische Entwicklung. Aktuell vollzieht sich ein Strukturwandel in Richtung Re-Industrialisierung und wissensintensiver Dienstleistungen (Forschung und Entwicklung). Die Industrie ist zur wirtschaftlich wichtigsten Einnahmequelle Kärntens geworden, angeführt von Elektronik (2,9 Mrd. Produktionswert), Maschinen/Metall (1,8 Mrd.), Holz (1,2 Mrd.) und Chemie (1,16 Mrd.). (Quelle 13)

Der in Kärnten hochgehaltene Tourismus weist im Vergleich der regionalen Bruttowertschöpfung mit anderen Bundesländern Schwächen auf. So liegt Kärnten im Ranking nur an sechster Stelle im Vergleich von acht Bundesländern und wurde von der Steiermark überholt. (Quelle 14). Kritisch werden in Studien immer wieder die Freizeit- und Kulturinfrastruktur gesehen. Die Wirtschaft sieht auch Handlungsbedarf bei der strategischen Ausrichtung, der Struktur der Tourismusorganisationen und dem Standortmarketing. (Quelle 15)

Es ist unbestritten, dass auch Gemeinden Teil der wirtschaftlichen Entwick-

**Der in Kärnten hochgehaltene Tourismus weist im Vergleich der regionalen Bruttowertschöpfung mit anderen Bundesländern Schwächen auf.**





**Wie auch andere Bundesländer hat Kärnten den Niedergang ganzer Wirtschaftszweige zu verzeichnen.**

lung Kärntens sind. Konkret bedeutet dies, dass Gemeinden eine klare regionale Positionierung entwickeln müssen, denn Infrastrukturmaßnahmen sind ressourcenintensiv und keine Selbstläufer. Dabei spielen auch Kooperationen mit den direkten Nachbarn, der Wissenschaft, wenn möglich auch grenzüberschreitend, eine Rolle. (Quelle 13)

Wie auch andere Bundesländer hat Kärnten den Niedergang ganzer Wirtschaftszweige zu verzeichnen. Die Herausforderung ist es, die Zweige Elektronik, Maschinenbau/Metall sowie Holz und Chemie in die Zukunft zu führen. Infrastrukturen und Standortmarketing sind essenziell, um auch qualifizierte Arbeitsmigranten anzuziehen. Ein Problem, das sich aus der Finanzlage der Gemeinden ergibt: sollen sie investive Impulse setzen, benötigen Sie hierfür mehr Finanzmittel.

**Liegt es vielleicht an der Struktur?**

Die Gemeindestruktur ist in allen Bundesländern unterschiedlich. Mit Stand 2023 war die Gemeindestruktur im Burgenland mit einer durchschnittlichen Einwohner-

zahl je Gemeinde von 1.739 Einwohnern am kleinteiligsten. Tabellenführer war das Bundesland Salzburg mit 4.719 Einwohnern je Gemeinde, dicht gefolgt von der Steiermark, die seit ihrer Gemeindestrukturreform auf 4.375 Einwohner je Gemeinde kommt und Kärnten mit 4.275 Einwohnern je Gemeinde.

Sieht man sich jedoch die Anzahl der Ortschaften in Relation zu der Einwohnerzahl des Bundeslandes an, lässt sich der Grad der Zersiedelung ableiten. Aufgrund der überschaubaren Anzahl an Ortschaften bei immerhin 400.000 Einwohnern zeigt sich Vorarlberg mit großem Abstand als das am kompaktesten besiedelte Bundesland (2.603 Einwohner je Ortschaft). Es folgen Tirol (wohl aufgrund des begrenzten Siedlungsraumes) und auch das Burgenland (vermutlich aufgrund der starken agrarischen Prägung). Kärnten, bei der durchschnittlichen Gemeindegröße noch an dritter Stelle, liegt bei der durchschnittlichen Einwohnerzahl pro Ortschaft abgeschlagen auf dem achten Platz (199 Einwohner pro Ort) (Quelle 16).

Dies bedeutet jedoch nicht, dass dies die laufende Kostenstruktur der Gemeinden massiv beeinträchtigt, kann diese bei gewissen Infrastrukturen aber vor Schwierigkeiten stellen (insbesondere dem öffentlichen Verkehr). Dass Kärnten das Bundesland mit den meisten KFZ je Einwohner ist, ließe sich damit auch relativ einfach erklären.

Vergleicht man Österreichs Gemeindestruktur mit der anderer europäischer Länder (siehe Tabelle links), wird deutlich: von 21 untersuchten Staaten belegt Österreich in puncto Gemeindegröße den 17. Platz, knapp vor der Schweiz, Ungarn, Frankreich und Tschechien. Sei es historisch gewachsen oder durch gezielte Strukturreformen bildeten sich in einigen Europäischen Ländern durchschnittliche Gemeindegrößen, die in Österreich nur von einigen Landeshauptstädten erreicht werden (Quelle 17).

Doch kann daraus auf die Effizienz der Kommunalverwaltungen geschlossen werden? Wohl nur begrenzt, denn Studien unterschiedlicher Staaten kamen zu vollkommen unterschiedlichen Ergebnissen. So lag die ideale Gemeindegröße zwischen 3.000 Einwohnern und 37.000 Einwohnern (Quelle 18).

Auch wenn Größenvorteile betriebswirtschaftlich auf fast alle Bereiche anwendbar sind, soll hier keine Lanze für Gemeindezusammenlegungen gebrochen werden. So vertritt der Kärntner Gemeindebund nach wie vor die Linie, dass ähnliche Effekte wie durch Zusammenlegungen auch durch Kooperationen erzielt werden können, ohne dasselbe Ausmaß an Widerständen und Nebeneffekten (wie z.B. die Ausdünnung von Service und demokratischer Vertretung) zu bewirken.

## Welche Rezepte hatten andere Staaten?

Seit den 1980er-Jahren sehen sich öffentliche Verwaltungen international mit der Tatsache konfrontiert, dass traditionelle und über Jahrzehnte etablierte Strukturen, Verfahren und Instrumente nicht mehr den Anforderungen der Zeit entsprechen. Sowohl der gesellschaftliche Wandel als auch finanzielle Krisen stießen tiefgreifende Reformen an, deren Effekte (je nach Staat mehr oder weniger stark) bis heute nachwirken.

„New Public Management“ wird vor diesem Hintergrund „als eine universelle globale Bewegung der Verwaltungsreform der Neunziger Jahre“ diskutiert. Grundlage für Reformen im deutschsprachigen Raum waren vor allem die Reformen in den USA, Großbritannien, den Niederlanden und Neuseeland. (Quelle 1)

### Reformbewegungen in Deutschland

Derartige Reformen firmierten in Deutschland zumeist unter dem Titel des „Neuen Steuermodells“ (NSM). Im Vordergrund standen die Steigerung von Effizienz, Transparenz und auch der Bürger:innenorientierung. Ebenso sollte eine verstärkte Orientierung an Kundenbedürfnissen, Wettbewerb und auch die Steuerung anhand von Ergebnissen und Wirkungen anstelle einer reinen Steuerung über Finanzmittel erfolgen. Kernkomponenten der Reformen waren die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling, Budgetierung und Qualitätsmanagement, aber auch eine

verstärkte Bürger:innenorientierung geriet immer mehr in den Fokus von Reformen (Quellen 20 und 21, letztere v.a. beim Good-Governance-Konzept der Bertelsmann-Stiftung GoodGovernance\_kommunen\_2002.pdf (ams-forschungsnetzwerk.at)).

Eine Umfrage (Quelle 20) zeigte jedoch, dass diese Reformen aus unterschiedlichen Gründen hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind:

- Am häufigsten wurde das Instrument der **Budgetierung** im Sinne einer „intelligenten Sparstrategie“ umgesetzt, wenn auch vorwiegend zur Deckelung von Ausgaben.
- **Hierarchieebenen** wurden – wenn überhaupt – in Gemeinden zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern verflacht. Selbst die Personalauswahl und auch Fortbildungsplanung verblieb vielfach noch bei den Amtsleitungen und Zentralstellen.
- Durch die Definition von „**Produkten**“ (nach außen messbaren Ergebnissen des Verwaltungshandelns) sollte eine Ressourcenverantwortung bei den handelnden Personen bewirkt werden. Faktisch führten umfassende Produktkataloge jedoch zu weiterer Bürokratie, die weder für die Budgetierung, noch Reorganisationen oder interkommunale Vergleiche genutzt wurden. Berichtswesen führten eher zu einer Überlastung, denn zu einer klareren Steuerung anhand von Kennzahlen und Berichten.

➤ Ein weiterer zentraler Aspekt war die **Trennung von Politik und Verwaltung**. Die Politik sollte sich auf die strategische Steuerung zurückziehen bzw. konzentrieren, während die Verwaltung auf Basis konkreter Zielvereinbarungen mit Qualitäts-, Kosten- und Wirkungskennzahlen weitgehend autonom agieren sollte. In der Praxis war dies jedoch der Bereich, der am wenigsten Fortschritt verzeichnete.

➤ Aus einer verstärkten Wettbewerbsorientierung erhoffte man sich eine erhöhte Transparenz und auch Lerneffekte bis hin zu Prozessinnovationen. Zu



**Berichtswesen führen eher zu einer Überlastung, denn zu einer klareren Steuerung anhand von Kennzahlen und Berichten.**



### Gemeindegröße Staatenvergleich

	Staat	Einwohner
1	England	160.331
2	Irland	154.335
3	Dänemark	58.068
4	Niederlande	43.799
5	Schweden	34.466
6	Portugal	33.473
7	Griechenland	33.133
8	Bulgarien	26.799
9	Belgien	19.273
10	Finnland	17.695
11	Estland	16.654
12	Polen	15.324
13	Slowenien	9.745
14	Italien	7.484
15	Deutschland	7.414
16	Spanien	5.727
17	<b>Österreich</b>	<b>4.182</b>
18	Schweiz	3.789
19	Ungarn	3.105
20	Frankreich	1.895
21	Tschechien	1.679
	<b>Schnitt</b>	<b>31.351</b>



beobachtende Effekte waren eine Ausweitung der Öffnungszeiten, Verfahrensbeschleunigungen und auch Bürgerinnenbefragungen, **Leistungsvergleiche** führten jedoch zu geringen Lerneffekten, waren nicht flächendeckend und wurden gerade von kleineren Gemeinden nicht durchgeführt. Sowohl aus Sicht der politischen als auch der Verwaltungsspitze überstieg der Aufwand den Nutzen.

- Am ehesten waren Fortschritte bei der Kundenorientierung und einem verbesserten Kostenbewusstsein der Bediensteten zu verzeichnen, wobei diese nicht kausal dem NSM angerechnet werden konnten.

Mangelnde Kommunikation und auch die oft fehlende Legitimation von Reformen führten allerdings oft zu (passiven) Widerständen auf Mitarbeiter:innenebene, wobei auch die Angst vor Mitarbeiterabbau kein unwesentlicher Faktor gewesen sein dürfte. In Summe gilt das neue Steuerungsmodell mittlerweile als gescheitert, wobei das Leitprinzip der Rechtmäßigkeit der Verwaltung um Leistungsfähigkeit, Kundenorientierung und Ergebnisorientierung als Qualitätskriterien ergänzt wurde und Bürger:innen (auch) als Kunden angesehen werden.

#### Herausforderungen und Handlungsdruck

Jedoch auch abseits der Auslöser für das Neue Steuerungsmodell sehen sich die deutschen Kommunen mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert. So identifizierte das Institut für den öffentlichen Sektor in seiner Studie (Quelle 22) bereits 2016 folgende Herausforderungen:

#### ➤ Demografischer Wandel und Bevölkerungsrückgang

Bevölkerungsrückgang in strukturschwachen Regionen und Wachstum städtischer Gebiete erfordern auch Anpassungen der Verwaltungen.

#### ➤ Finanzieller Druck und Haushaltsmodernisierung

Mehr Aufgaben müssen mit weniger Mitteln bewältigt werden. Die Suche nach effizienteren Strukturen und Prozessen ist unerlässlich.

#### ➤ Digitalisierung und E-Government

Es bieten sich Effizienzpotenziale und die Chance auf besseren Service für die Bürger:innen. Datenschutz und Datensicherheit sind Herausforderungen.

#### ➤ Flüchtlingskrise (wohl im Eindruck der Ereignisse des Jahres 2015)

Verwaltungen sind stärker in Bezug auf Integration und Unterbringung gefordert. Mit Einschränkungen können diese Herausforderungen jedoch auch auf (notwendige) Arbeitsmigration übertragen werden.

Anhand von Fallstudien und Panel-Diskussionen wurde folgender Handlungsdruck aufgezeigt:

- Eine verbesserte Abstimmung zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen, Gemeinden und der Zivilgesellschaft, um effiziente Lösungen zu finden.

- Neben der Notwendigkeit neuer E-Government-Lösungen muss in vielen Bereichen Aufgabenkritik geübt werden und müssen Prozesse optimiert werden.

- Darüber hinaus wird die demografische Entwicklung als Hauptproblem angesehen, welche die an sich bereits vorhandene Herausforderung der Gewinnung von Fachkräften für die öffentliche Verwaltung noch verschärft.

Im technologischen, gesellschaftlichen, finanziellen und rechtlichen Rahmen seien die individuellen Entscheidungen auf kommunaler Ebene auch durch die Kommunalpolitik zu treffen, welchen Pfad jede Kommune für die Bewältigung ihrer individuellen Herausforderungen einschlägt.

Interessant ist, dass auch das Institut für den öffentlichen Sektor davon ausgeht, dass für eine „Wiederbelebung der kommunalen Handlungsfähigkeit“ eine stärkere Unterstützung der Gemeinden durch Bund und Länder erforderlich ist. Die Digitalisierung biete zwar Chancen für eine effizientere Verwaltung, für eine „Wiederbelebung der lokalen Demokratie“ und die Stärkung der Kommunen als wichtige Akteure vor Ort sei jedoch auch mehr Bürgerbeteiligung als bisher notwendig.

# Wie beurteilt eine Expertin die Handlungspotenziale?

Bei dem Blick in andere Staaten läuft man zwangsläufig Gefahr, aufgrund kultureller, sprachlicher und rechtlicher Unterschiede Äpfel mit Birnen zu vergleichen. Wir haben daher eine Expertin, die Verwaltungen in Deutschland und Österreich kennt, nach den effektiven Handlungspotenzialen der (Kärntner) Gemeinden befragt.

**Frau Prof. Schomaker, Sie sind ja seit sieben Jahren an der FH Kärnten tätig. Worin unterscheiden sich deutsche und österreichische Verwaltungen, speziell Kommunalverwaltungen aus Ihrer Sicht am deutlichsten?**

Auffällig ist die im Durchschnitt geringere Größe der Verwaltungen der österreichischen Gemeinden. Aber auch bei der Art der Aufgabenerfüllung gibt es unterschiedliche Ausprägungen, etwa auf kommunaler Ebene, wo durch die starke Einbindung von Ehrenamtlichen oder von Nichtregierungsorganisationen manche Bereiche, wie Feuerwehren, nicht mehr in der Verwaltung angesiedelt sind. Jedoch sind insgesamt in Deutschland Reform-

vorhaben, wie etwa New Public Management oder das neue Steuerungsmodell, etwas ausgeprägter umgesetzt worden – mit allen Konsequenzen, wie etwa Privatisierungen und Public-Private Partnerships. Zudem – trotz der räumlichen Nähe und vielen historischen Verbindungen unserer Staaten – gibt es auch Unterschiede in der Verwaltungskultur, etwa scheint die Idee des „Amtsgeheimnisses“ als Hemmnis für Transparenz in Österreich noch stärker ausgeprägt zu sein.

#### Zur Person:

**Prof. Rahel Schomaker** hat die Professur für Volkswirtschaftslehre und Verwaltungswissenschaft an der FH Kärnten (Standort Villach) inne. Sie ist Senior Fellow am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Ebenso lehrt sie an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.



Es zeigt sich aber auch immer wieder, u.a. auch in meiner eigenen Forschung, dass mehr Geld kein Allheilmittel ist.





**Ich selbst bin auch davon überzeugt, dass die Gemeinden „europafit“ gemacht werden müssen, ...**

### **Deutsche Kommunen fordern mehr Geld zur Erfüllung ihrer Aufgaben - österreichische auch. Machen es sich die Gemeinden zu einfach?**

Eine klare Antwort – JEIN. In verschiedener Hinsicht sind Ressourcen der Schlüssel für eine hohe Servicequalität, insbesondere mit Blick auf den Aufgabenzuwachs der kommunalen Ebene sind Finanzen daher selbstredend relevant. Der negative Saldo der freien Finanzspitze in vielen Gemeinden ist daher ein Problem. Die vergangenen Investitionsprogramme sind in diesem Zusammenhang sicherlich von Bedeutung und können helfen, müssten dafür jedoch wohl noch aufgestockt werden.

Es zeigt sich aber auch immer wieder, u.a. auch in meiner eigenen Forschung, dass mehr Geld kein Allheilmittel ist. Insbesondere mit Blick auf die Handlungsfähigkeit in Krisensituationen ist eine höhere Flexibilität der Verwaltung notwendig, um etwa Personal dort einzusetzen, wo es gerade gebraucht wird. Auch eine stärkere Flexibilisierung von Budgets scheint notwendig.

### **Wie oder in welchen Belangen könnten sich die Gemeinden selbst helfen? Welche Hausaufgaben wurden nicht erledigt? Wo liegen Ihrer Ansicht nach die Ursachen?**

Sicherlich werden noch nicht flächendeckend alle Möglichkeiten zur Optimierung ausgeschöpft, etwa bietet eine stärkere Orientierung an Kennzahlen oder auch Benchmarking durchaus Möglichkeiten, Einsparpotenziale zu erkennen.

Auch die Einführung des neuen Haushaltsrechts kann in diesem Zusammenhang eine große Chance sein, aber bindet natürlich erstmal Ressourcen. Wir sehen, dass teilweise noch erhebliche Schwierigkeiten in der Umsetzung bestehen und die Potenziale noch nicht voll genutzt werden können.

Auch im Sektor der Bürgerbeteiligung oder auch Privatsektorbeteiligung sehen wir ungenutzte Potenziale. Die Anfangshürden scheinen unter anderem im Bereich der konkreten Vertragsgestaltung und dem Umgang mit dem Thema Datenschutz zu bestehen.

Meiner Ansicht nach ist es tatsächlich auch oftmals das Selbstverständnis der Verwaltung, welches in Deutschland wie Österreich doch noch sehr von den Weberianischen Prinzipien geprägt ist, das einer umfassenden eher „unternehmerischen“ Tätigkeit der Verwaltung noch immer entgegensteht, allen Reformen der letzten Jahre und Jahrzehnte zum Trotz.

### **Welche Aktivitäten müssten aus Ihrer Sicht mit besonderer Priorität verfolgt werden?**

Nachhaltige Finanzen ist hier sicherlich das Schlagwort, von dem viele weitere Aspekte abhängen. Nachhaltigkeit insgesamt im Sinne der ökologischen und sozialen Dimension sowie Digitalisierung sind darüber hinaus Themen, welche in Österreich, aber auch der gesamten Europäischen Union zu priorisieren sind – nicht nur aus politisch-normativer Sicht, sondern auch mit Blick auf den davon abhängenden Wohlstand der Gesellschaft.

Ich selbst bin auch davon überzeugt, dass die Gemeinden „europafit“ gemacht werden müssen, um die positiven Effekte der Europäischen Union für alle Bürger:innen direkt spürbar zu machen und mit der bestehenden fortschreitenden Internationalisierung oder Globalisierung Schritt halten zu können.

Aufgrund der Unterschiede der Gemeinden, unter anderem in Bezug auf Demografie, Wirtschaftskraft und Infrastrukturanbindung sind globale Antworten jedoch kaum möglich.

Ich persönlich halte es für zielführend, dass Gemeinden kollaborativ mit Bürger:innen und Unternehmen eigene Prioritäten definieren und umsetzen. Während das etwa im ländlichen Raum die Schaffung von Verkehrsverbindungen und Arbeitsplätzen und damit Attraktivierung des Standortes sein kann, so ist im städtischen Raum vielleicht bezahlbarer Wohnraum oder Kinderbetreuung relevanter. Die Autonomie für solche Entscheidungen ist klar eine Führungsaufgabe. Gerade auch Gemeindeverwaltungen müssen mehr „Steuern statt Rudern“, wie es schon vor etlichen Jahren in einem bekannten Aufsatz amerikanischer Kollegen genannt wurde.

### **Die Ausbildungswege und Zugangsschwellen für den öffentlichen Dienst unterscheiden sich zwischen Deutschland und Österreich beträchtlich.**

#### **Wie beurteilen Sie dies?**

Professionelles Personal wird angesichts des qualitativen und quanti-



tativen Aufgabenzuwachses immer relevanter. Das bedeutet meiner Ansicht nach, dass in beiden Systemen der öffentliche Dienst als Arbeitgeber attraktiv(er) werden muss – auch und gerade bei Zielgruppen, welche bislang weniger im Fokus standen, etwa Menschen mit Migrationshintergrund. Flexible Karrierewege und flexibles Arbeiten müssen möglich werden. Dies dient nicht nur der Verwaltung als Arbeitgeber selbst, sondern letztlich auch den Bürgern und Bürgerinnen, welche somit u.a. besser repräsentiert werden; dies kann das dringend nötige Vertrauen in Staat und Verwaltung stärken.



# Fehlende Genehmigung führt zu Unwirksamkeit des Vertrages

In einer OGH-Entscheidung aus dem Jahr 2022 wurde nochmals klargestellt, dass Rechtsgeschäfte, welche eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde benötigen, unwirksam sind, wenn eine eben solche fehlt.



Mag.  
Gernot Hobel  
Jurist des  
Kärntner  
Gemeindebundes

Foto Varh

Auch wenn Gemeinden die Aufgaben in ihrem eigenen Wirkungsbereich grundsätzlich in eigener Verantwortung und frei von Weisungen besorgen, sehen sowohl Art 119a Abs 8 B-VG also auch § 104 K-AGO Genehmigungsvorbehalte der Aufsichtsbehörde (konkret der Landesregierung) vor. Darunter fallen Rechtsgeschäfte, bei welchen auch überörtliche Interessen im besonderen Maße berührt werden, wie insbesondere solche von besonderer finanzieller Bedeutung. Der Landesgesetzgeber hat in § 104 Abs 1 K-AGO eine taxative Aufzählung vorgenommen.

Nicht ganz klar war bisher, ob eine fehlende aufsichtsbehördliche Genehmigung zur Unwirksamkeit des Vertrages führt, oder der Vertrag trotzdem zustande kommt, da der Vertreter der Gemeinde, also der Bürgermeister, beim Vertragspartner den Anschein erweckt hat, dass die internen Voraussetzungen vorgelegen haben. Der OGH führte diesbezüglich in seiner Entscheidung 10 Ob 18/21a vom 18.08.2022 zu einem abgeschlossenen Zins-Swap-Geschäft wie folgt aus:

Die klagende Stadt Linz hatte im Jahr 2007 mit der beklagten Gesellschaft eine Zins-Swap-Vereinbarung geschlossen. Die Stadt beehrte Jahre später die Rückzahlung der aus diesem Vertrag an die beklagte Gesellschaft geleisteten Zahlungen mit der Argumentation, es habe für den Abschluss dieses Rechtsgeschäftes weder eine - nach dem Statut für die Landeshauptstadt Linz notwendige - Beschlussfassung durch den Gemeinderat gegeben, noch sei dem

Rechtsgeschäft eine ebenfalls nach dem Statut notwendige aufsichtsbehördliche Genehmigung durch die Oberösterreichische Landesregierung erteilt worden. Das Rechtsgeschäft sei aus diesen Gründen nicht wirksam zustande gekommen. Der OGH teile diese Ansicht nur teilweise.

#### Zum fehlenden Gemeinderatsbeschluss:

Ist eine Beschlussfassung durch den Gemeinderat erforderlich, dann ist das ohne eine solche Beschlussfassung vom Bürgermeister abgeschlossene Rechtsgeschäft nach ständiger Rechtsprechung für die Gemeinde nicht verbindlich. Damit sind jene Bestimmungen der Gemeindeordnungen, die bestimmte Rechtsgeschäfte dem Gemeinderat vorbehalten, keine bloß internen Organisationsvorschriften, sondern eine Beschränkung der allgemeinen Vertretungsbefugnis des Bürgermeisters (RS0014664).

Eine derartige Beschränkung der Vertretungsmacht des Bürgermeisters ist naturgemäß mit einer erheblichen Belastung des Geschäftsverkehrs verbunden, zumal der Vertragspartner der Gemeinde in aller Regel keinen Einblick in gemeindeinterne Beschlussfassungen hat. Die herrschende Lehre geht deshalb entgegen der ständigen Rechtsprechung davon aus, dass die Zuständigkeiten des Gemeinderates keine außenwirksamen Beschränkungen der Vertretungsmacht des Bürgermeisters bedeuten, sondern dass es sich um bloß interne Pflichtbindungen handelt, welche die Wirksamkeit eines vom Bürgermeister abgeschlossenen Rechtsgeschäftes grundsätzlich unberührt lassen.

Die Rechtsprechung mildert die mit einer beschränkten Vertretungsmacht des Bürgermeisters verbundene Belastung des Geschäftsverkehrs ab, indem sie dem Vertragspartner der Gemeinde eine Berufung auf den Schutz des Vertrauens auf den äußeren Tatbestand erlaubt, wenn der Gemeinderat den Anschein erweckt hat, die Vertretungshandlung sei durch seine Beschlussfassung gedeckt. Der OGH nimmt in solchen Fällen eine Duldungs- oder Anscheinsvollmacht an, welche die ausnahmsweise Wirksamkeit des eigenmächtigen Vertragsabschlusses rechtfertigt. Mitunter geht die Rechtsprechung auch von einer schlüssigen Genehmigung des vollmachtslosen Handelns des Bürgermeisters durch den Gemeinderat aus. Der Schutz des Vertrauens auf die Wirksamkeit des vom Bürgermeister oder einem anderen Gemeindeorgan eigenmächtig abgeschlossenen Rechtsgeschäftes setzt allerdings voraus, dass der Gemeinderat jenes Verhalten gesetzt hat, aus dem der Vertragspartner auf eine Zustimmung des Gemeinderats schließen konnte.

Ob die Missachtung der Zuständigkeit des Gemeinderates zur Unwirksamkeit des Rechtsgeschäftes führt und sich die Beklagte auf den Schutz des Vertrauens

auf den äußeren Tatbestand oder eine nachträgliche Genehmigung berufen kann, musste hier aber nicht beantwortet werden, weil ein Beschluss des Gemeinderats der Stadt im konkreten Fall doch vorgelegen hat.

#### Zur fehlenden aufsichtsbehördlichen Genehmigung:

Die Funktion des aufsichtsbehördlichen Genehmigungsvorbehalts als Mittel der präventiven Kontrolle von Rechtshandlungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften kann nur gewährleistet werden, wenn eigenmächtige Vertragsschlüsse unwirksam sind. Wer mit einer Gemeinde einen Vertrag abschließt, muss die geltenden öffentlich-rechtlichen Beschränkungen beachten und auch dann gegen sich gelten lassen, wenn er sie nicht gekannt haben sollte. Zugleich soll aber auch den Gemeinden klar sein, dass das Vorliegen einer notwendigen aufsichtsbehördlichen Genehmigung unabdingbare Voraussetzung für die Gültigkeit des Rechtsgeschäftes ist.

**Im Ergebnis ist also die SWAP-Zins-Vereinbarung nicht wirksam zustande gekommen, weil keine aufsichtsbehördliche Genehmigung der oberösterreichischen Landesregierung eingeholt wurde.**

**Wer mit einer Gemeinde einen Vertrag abschließt, muss die geltenden öffentlich-rechtlichen Beschränkungen beachten...**

