



**Gemeinden Oberndorf bei Schwanenstadt,  
Pitzenberg, Pühret, Rutzenham –  
Auswirkungen der Verwaltungsgemeinschaft  
und einer möglichen Zusammenlegung**

## Auskünfte

Oberösterreichischer Landesrechnungshof  
A-4020 Linz, Promenade 31  
Tel.: (+43 732) 7720-11426  
Fax: (+43 732) 7720-214089  
E-Mail: [post@lrh-ooe.at](mailto:post@lrh-ooe.at)  
[www.lrh-ooe.at](http://www.lrh-ooe.at)

## Impressum

**Herausgeber:**  
Oberösterreichischer Landesrechnungshof  
A-4020 Linz, Promenade 31

**Redaktion:**  
Oberösterreichischer Landesrechnungshof  
Herausgegeben: Linz, im Jänner 2015



## INHALTSVERZEICHNIS

<b>Kurzfassung .....</b>	<b>1</b>
<b>Allgemeine Überlegungen zur Prüfung .....</b>	<b>5</b>
<b>Struktur der Gemeinden.....</b>	<b>7</b>
Eckdaten und Lageplan.....	7
Zusammenarbeit der vier Gemeinden.....	8
Überblick über die Haushalts- und Finanzsituation.....	9
<b>Verwaltungsgemeinschaft im organisatorischen Vergleich .....</b>	<b>10</b>
Ziel- und wirkungsorientierte Verwaltungsführung.....	10
Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltungsgemeinschaft 4+ (Kernverwaltung).....	11
Organisations- und Qualitätsanalyse.....	13
Führungsebene .....	13
Personalmanagement .....	14
Kunden- / bürgerorientierte Resultate .....	14
Mitarbeiterzufriedenheit.....	15
<b>Verwaltungsgemeinschaft im finanziellen Vergleich.....</b>	<b>15</b>
Personal .....	15
Vergleich mit Dienstpostenplanverordnung.....	15
Dienstpostenvergleich mit ausgewählten Gemeinden.....	17
Ist-Personalkostenvergleich .....	19
Sachaufwand.....	22
Zentralamt.....	22
Elektronische Datenverarbeitung .....	23
Gemeinsamer Kassenkredit.....	24
4+ Verein zur Förderung der kommunalen Infrastruktur & Co KG.....	25
<b>Weitere Auswirkungen einer Zusammenlegung .....</b>	<b>26</b>
Auswirkungen bei der Politik .....	26
Auswirkungen einer Fusion auf Einnahmen .....	28
<b>Amtsgebäude .....</b>	<b>29</b>
Neubau des Amtsgebäudes 4+ .....	29
Amtsgebäude im Vergleich .....	31
<b>Schlussfolgerungen für die Gemeinden.....</b>	<b>32</b>
<b>Schlussfolgerungen für das Land.....</b>	<b>34</b>

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Haushaltsergebnisse 2013.....	9
Tabelle 2: Vergleich Verwaltungsgemeinschaft zu DPP-V 4 Kleingemeinden.....	16
Tabelle 3: Vergleich Verwaltungsgemeinschaft zu DPP-V Gesamtgemeinde .....	17
Tabelle 4: Überblick „kleine“ Vergleichsgemeinden .....	18
Tabelle 5: Überblick „große“ Vergleichsgemeinden .....	18
Tabelle 6: Personalausgaben in 4+ 2011 bis 2013 .....	20
Tabelle 7: Personalausgaben in Kleingemeinden.....	20
Tabelle 8: Personalausgaben in „großen“ Vergleichsgemeinden.....	21
Tabelle 9: Ausgaben abzüglich Einnahmen der Gemeinden für das Zentralamt Sachausgaben (ohne Personal) der Jahre 2012 – 2013 .....	22
Tabelle 10: Ausgaben abzüglich Einnahmen der Gemeinden für Elektronische Datenverarbeitung der Jahre 2012 – 2013.....	23
Tabelle 11: Übersicht politische Funktionsträger in den Gemeinden .....	27
Tabelle 12: Darstellung der Ausgaben für die Gemeindeorgane 2013.....	27
Tabelle 13: Finanzausweisungen und Strukturhilfe 2013.....	28
Tabelle 14: Gesamtausgaben Gemeindeamt und Veranstaltungssaal.....	30
Tabelle 15: Amtsgebäude – Normraumerfordernis .....	31
Tabelle 16: Optimierungspotentiale der Verwaltungsgemeinschaft und einer Fusionsgemeinde.....	32

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Eckdaten und Lageplan der Prüfungsgemeinden.....	7
Abbildung 2: Öffentliches Sparen und Freie Finanzspitze 2013 (in Euro) .....	10
Abbildung 3: Auswirkungen der Kooperation auf die freie Finanzspitze für 2013 in Euro.....	33

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS/GLOSSAR

### A

ao.H.	außerordentlicher Haushalt
o.H.	ordentlicher Haushalt

### B

BZ	Bedarfszuweisungen
----	--------------------

### D

d.h.	das heißt
DPP-V	Oö. Dienstpostenplanverordnung 2002

### E

ESVG 95	Europäisches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung aus 1995
EW	Einwohner

### F

FAG	Finanzausgleichsgesetz: Bundesgesetz, mit dem der Finanzausgleich für die Jahre 2008 bis 2014 geregelt wird und sonstige finanzausgleichsrechtliche Bestimmungen getroffen werden
-----	---

### G

GD	Funktionslaufbahn Gemeindedienst nach dem Oö. Gemeinde-Dienstrechts- und Gehaltsgesetz 2002
GemO	Oö. Gemeindeordnung 1990 idgF

### H

HWS	Hauptwohnsitz
-----	---------------

### I

IKD	Direktion Inneres und Kommunales des Amtes der Oö. Landesregierung
-----	--

### K

KG	Kommanditgesellschaft
----	-----------------------

## L

<b>lt.</b>	laut
<b>LZ</b>	Landeszuschüsse

## M

<b>Median</b>	Mittlerer Wert: Jener Wert, der an der mittleren Stelle steht, wenn man die Werte der Höhe nach ordnet.
<b>MA</b>	Mitarbeiter

## P

<b>PE</b>	Personaleinheiten
-----------	-------------------

## R

<b>RA</b>	Rechnungsabschluss
-----------	--------------------

## **Gemeinden Oberndorf bei Schwanenstadt, Pitzenberg, Pühret, Rutzenham – Auswirkungen der Verwaltungsgemeinschaft und einer möglichen Zusammenlegung**

### **Geprüfte Stelle(n):**

- Gemeinde Oberndorf bei Schwanenstadt
- Gemeinde Pitzenberg
- Gemeinde Pühret
- Gemeinde Rutzenham
- Land Oberösterreich

### **Prüfungszeitraum:**

30. Juni 2014 bis 6. August 2014

### **Rechtliche Grundlage:**

Initiativprüfung im Sinne des § 4 Abs. 1 Z. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Z. 1 und 8 des Oö. LRHG 2013, LGBl. Nr. 62/2013

### **Prüfungsziel und -gegenstand:**

Analyse der Organisationsstrukturen und der finanziellen Auswirkungen der Verwaltungsgemeinschaft im Vergleich zu Gemeinden mit Einzelverwaltungen und zu einer Gemeinde, die aus der Zusammenlegung der vier Einzelgemeinden entstehen würde.

Gesamtbewertung aller Vor- und Nachteile der Verwaltungsgemeinschaft und Verankerung dieser Organisationsform in der „Kooperationsstrategie“ des Landes.

### **Prüfungsteam:**

Dr. Werner Heftberger (Prüfungsleiter), Mag. Thomas Hammer

### **Prüfungsergebnis:**

Das vorläufige Ergebnis der Prüfung wurde den Vertretern der Gemeinden sowie des Landes Oberösterreich in der Schlussbesprechung am 17. November 2014 zur Kenntnis gebracht.

#### Legende:

Nachstehend werden in der Regel punktweise die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Absatzbezeichnung), deren Beurteilung durch den LRH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle* (Kennzeichnung mit 3 und *im Kursivdruck*) sowie die allfällige Gegenäußerung des LRH (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

In Tabellen und Anlagen des Berichtes können bei der Summierung von gerundeten Beträgen und Prozentangaben durch die EDV-gestützte Verarbeitung der Daten rundungsbedingte Rechendifferenzen auftreten.

## KURZFASSUNG

### (1) Analyse der Verwaltungsgemeinschaft 4+

Das Land OÖ sieht Verwaltungsgemeinschaften als geeignetes Modell, um durch Kooperation Einsparungen im Verwaltungsbereich zu erzielen. Daher prüfte der LRH die 2005 gegründete Verwaltungsgemeinschaft der Gemeinden Oberndorf, Pitzenberg, Pühret und Rutzenham (Verwaltungsgemeinschaft 4+). Dabei handelt es sich um eine der letzten in OÖ gebildeten Verwaltungsgemeinschaften. Ein Schwerpunkt der Prüfung war die Analyse der finanziellen Auswirkungen der Verwaltungsgemeinschaft im Vergleich zu vier getrennten Verwaltungseinheiten sowie einer möglichen Fusion der vier Einzelgemeinden (Berichtspunkt 1).

### (2) Verwaltungsgemeinschaft erzielt Einsparungen und steigert Leistungsqualität

Durch die Verwaltungsgemeinschaft wird im Vergleich zu vier Einzelverwaltungen ein Einsparungsvolumen von jährlich rund 71.500 Euro gehoben (Berichtspunkt 30). Davon entfallen rund 45.500 Euro auf den Bereich der Sachausgaben (Berichtspunkte 18 und 19), rund 15.000 Euro auf das Personal (Berichtspunkt 16) und etwa 11.000 Euro auf Einsparungen bei der gemeinsamen Gemeinde-KG (Berichtspunkt 23). Dazu kommen verschiedene Einmaleffekte wie beispielsweise Einsparungen beim Glasfaseranschluss von 45.000 Euro sowie bei den Gründungskosten für eine Gemeinde-KG an Stelle von vier in Höhe von rund 41.000 Euro (Berichtspunkte 18 und 23).

Ein weiterer, finanziell nicht exakt messbarer Vorteil liegt darin, dass durch die Zusammenführung des Verwaltungspersonals eine Spezialisierung der Mitarbeiter auf einzelne Aufgabenbereiche möglich ist (z.B. Buchhaltung, Bauverwaltung). Dadurch konnten Bearbeitungszeiten reduziert und die Qualität der Leistungserbringung erhöht werden (Berichtspunkt 8).

Aus der Analyse des Organisationsaufbaus und -ablaufs leitet der LRH ab, dass die Verwaltung der Gemeinden in dieser Organisationsform gut funktioniert. In der vorliegenden Form sieht der LRH Verwaltungsgemeinschaften als eine geeignete Kooperationsform an, um qualitativ hochwertige Leistungen zu erbringen und gleichzeitig Einsparungen im Vergleich zu mehreren Einzelverwaltungen zu erzielen. Dies hat aber zur Voraussetzung, dass die für die Gemeinden noch immer unklare umsatzsteuerliche Bewertung von Kooperationen im Sinne der Gemeinden gelöst wird (Berichtspunkte 30 und 32).

### (3) Fusion brächte noch wesentlich höhere Einsparungen

Würden die vier Gemeinden zu einer Gesamtgemeinde mit rund 2.700 Einwohnern fusionieren, ergäbe sich daraus ein zusätzliches jährliches Einsparungspotential von rund 161.000 Euro (Berichtspunkt 30). Dieses setzt sich aus etwa 108.000 Euro an Ausgaben für die politischen Gremien und Funktionsträger (derzeit vier Bürgermeister und 54 Gemeinderäte; Berichtspunkt 25), rund 45.000 Euro an Personaleinsparungen (Berichtspunkte 15 und 16) und rund 8.000 Euro bei den Sachausgaben (Berichtspunkte 18 und 19) zusammen.

Im Lichte dieses Einsparungspotentials empfiehlt der LRH den vier Gemeinden, auf politischer Ebene einen umfassenden Meinungsbildungsprozess zu initiieren, in dem unter externer Begleitung und Einbindung der Bevölkerung mögliche Chancen und Risiken einer Fusion diskutiert werden. Mit rund 2.700 Einwohnern und einer Fläche von etwa 23,6 km<sup>2</sup> wäre diese Gemeinde im öö. Vergleich durchschnittlich groß (Berichtspunkte 25 und 31).

Für den LRH sind einige Voraussetzungen, die einen möglichen Zusammenschluss aus gesellschaftlicher Sicht wesentlich erleichtern, bereits vorhanden. So gibt es bereits eine enge Kooperation der Gemeinden im Bereich Gesundheit (Gesunde Gemeinde 4+), der Kultur (gemeinsames Kulturprogramm 4+) und im Bauhof (Dienstleistungszentrum 4+). Weiters gibt es einen Sportverein, dessen Mitglieder überwiegend aus den vier Gemeinden stammen (Berichtspunkte 2, 3 und 31).

#### **(4) Fusion würde geringen finanziellen Handlungsspielraum deutlich erhöhen**

Von den geprüften Gemeinden war in den letzten Jahren einzig Pühret keine Abgangsgemeinde. Im Jahr 2013 lagen die freien Finanzspitzen der vier Gemeinden, die Auskunft über die frei verfügbaren Mittel geben, bei insgesamt rund 55.000 Euro. Dies wertet der LRH als gering. Eine Fusion der vier Gemeinden würde diese Manövriermasse deutlich erhöhen und damit den eigenen Gestaltungsspielraum insbesondere für Investitionen wesentlich erweitern. Ohne die Einsparungen aus der Verwaltungsgemeinschaft hätten die vier Gemeinden gemeinsam sogar eine negative freie Finanzspitze (Berichtspunkte 4 und 31).

#### **(5) Gemeindefusionen salonfähig machen**

Das Land OÖ unterstützt seit Jahren die Bildung von Kooperationen in den Gemeinden. Zuletzt entwickelte das Land 2011 ein Maßnahmenpaket mit dem Ziel, die Gemeinden durch finanzielle Anreize zu einer nachhaltigen Zusammenarbeit zu motivieren. Dieser „Kooperationsbonus neu“ umfasst auch Verwaltungsgemeinschaften und beinhaltet unter anderem eine zeitlich befristete Reduktion der Landesumlage um bis zu 70 Prozent. Bis zum Prüfungszeitpunkt wurde mangels Bildung neuer Verwaltungsgemeinschaften von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch gemacht. Daher bezweifelt der LRH die Wirksamkeit dieses Instruments.

Der LRH geht davon aus, dass durch die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften bzw. Fusionen beträchtliche Einsparungspotentiale auch in vielen anderen öö. Gemeinden gehoben werden können. Da die umsatzsteuerliche Problematik der Bildung von Verwaltungsgemeinschaften entgegensteht, sollte sich das Land stärker als bisher dem Thema Gemeindefusionen widmen.

In einem ersten Schritt bedarf es eines klareren politischen Bekenntnisses seitens der öö. Landespolitik, dass umfassende Kooperationen bis hin zur Gemeindefusion nicht die Ausnahme sondern die Regel sein sollen. Dazu wäre ein fusionsfreundliches Klima zu schaffen, in dem auch die Entwicklungschancen, wie etwa die Stärkung der finanziellen Unabhängigkeit und damit die Vergrößerung des eigenen Spielraums der Gemeinden aufgezeigt werden.

Konkret sollte das Land im Zusammenwirken mit den Gemeinden flächendeckend Fusionspotentiale ausloten. Überdies sollte das bestehende Anreizsystem (Förderanreize) überdacht werden. Dabei wäre für den LRH denkbar, dass die Gewährung von Bedarfszuweisungen auch davon abhängig gemacht wird, inwieweit eine Gemeinde bereit ist, sich umfassenden Kooperationen (insbesondere der Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft mit gemeinsamer Geschäftsführung oder einer Fusion) zu widmen (Berichtspunkt 32, VERBESSERUNGSVORSCHLAG I).

**(6) Folgende Empfehlungen richtet der LRH an die Gemeinden:**

- a) Die finanziellen Mittel, über welche die Initiative Kultur 4+, die Gesunde Gemeinde und der Gemeinderat der Gemeinde Pitzenberg verfügen, sind Gemeindemittel und daher nach den einschlägigen Vorschriften zu verwalten bzw. in die Rechenwerke aufzunehmen (Berichtspunkt 3).
- b) Die Verwaltung ist in einem kontinuierlichen Prozess ziel- und wirkungsorientiert auszurichten (Berichtspunkt 6).
- c) Die fehlenden bzw. nicht aktuellen Arbeitsplatz- bzw. Stellenbeschreibungen sind zu erstellen bzw. zu überarbeiten (Berichtspunkt 7).
- d) Im Sinne einer gemeinschaftlichen (d.h. zwischen den Gemeindeverantwortlichen abgestimmten) und kontinuierlichen Weiterentwicklung der Personalkapazitäten sollte überlegt werden, die Entwicklungsziele und -schwerpunkte in einem Personalkonzept schriftlich festzuhalten (Berichtspunkt 10).
- e) Es sollte eine Bürgerbefragung bzw. eine Erhebung der Kundenzufriedenheit über die Gemeindeverwaltung (Verwaltungsgemeinschaft) durchgeführt werden (Berichtspunkt 11).
- f) Der Abrechnung der Personalkosten zwischen den Gemeinden ist der jeweils aktuelle Aufteilungsschlüssel zugrunde zu legen (Berichtspunkt 16).
- g) Für die Aufnahme von Kassenkrediten sollten auch nicht ortsansässige Banken zur Angebotslegung eingeladen werden (Berichtspunkt 20).
- h) Das Subkonto eines bestehenden gemeinsamen Girokontos sollte mangels Nutzung in den letzten Jahren aufgelöst werden (Berichtspunkt 21).
- i) Der Kassenkredit des Gemeindeverbandes „Dienstleistungszentrum 4+“ ist vom Kassenkredit der vier Gemeinden zu trennen (Berichtspunkt 22).
- j) Da der Gesetzgeber auch für sehr kleine Gemeinden mit nur wenigen Gemeinderäten keine Ausnahmen oder Erleichterungen zulässt, ist jedenfalls die gesetzlich vorgeschriebene Anzahl an Gebarungsprüfungen in den Prüfungsausschüssen durchzuführen (Berichtspunkt 26).
- k) Auf politischer Ebene sollte ein Meinungsbildungsprozess initiiert werden, in dem unter Einbindung der Bevölkerung Vor- und Nachteile sowie Chancen, aber auch Risiken eines Zusammenschlusses der vier Gemeinden sachlich diskutiert werden. Dieser Prozess sollte begleitet und moderiert werden (Berichtspunkt 31).

**(7) Folgende Empfehlungen richtet der LRH an das Land:**

- a) Die Vorgaben für die Aufnahme eines gemeinsamen Kassenkredits durch die Gemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft sollten konkretisiert und auf mögliche Problemstellungen (z. B. Einhaltung von gesetzl. Obergrenzen beim Kassenkredit, Haftungsfragen) hin näher geprüft werden (Berichtspunkt 20).
- b) Bei zukünftigen „Gemeinschaftsbauten“ sollte stärker auf die Einhaltung der Musterraumprogramme geachtet werden. Mit der Förderung von gemeinsamen Infrastrukturinvestitionen durch das Land sollten künftig immer auch Einsparungsziele der kooperierenden Gemeinden im laufenden Betrieb verknüpft werden. Deren Erreichen sollte auch überprüft werden (Berichtspunkt 28).
- c) Die Landes- und Gemeindepolitik sollte sich stärker als bisher dem Thema Gemeindefusionen widmen (Berichtspunkt 32, VERBESSERUNGSVORSCHLAG I).
  - In einem ersten Schritt sollte es ein klares Bekenntnis seitens der oö. Landespolitik geben, dass umfassende Kooperationen bis hin zur Gemeindefusion nicht die Ausnahme sondern die Regel sein sollen.
  - Das Land sollte im Zusammenwirken mit den Gemeinden flächendeckend Fusionspotentiale ausloten.
  - Das bestehende Anreizsystem sollte überdacht werden.

**(8) Im Sinne des § 9 Abs. 2 Oö. LRHG empfiehlt der LRH dem Kontrollausschuss betreffend folgender Beanstandungen und Verbesserungsvorschläge eine einmalige Folgeprüfung zu beschließen:**

**I. Das Land sollte sich stärker als bisher dem Thema Gemeindefusionen widmen (Berichtspunkt 32, Umsetzung kurzfristig).**

1. In einem ersten Schritt sollte es ein klares Bekenntnis seitens der oö. Landespolitik geben, dass umfassende Kooperationen bis hin zur Gemeindefusion nicht die Ausnahme sondern die Regel sein sollen.
2. Das Land sollte im Zusammenwirken mit den Gemeinden flächendeckend Fusionspotentiale ausloten.
3. Das bestehende Anreizsystem sollte überdacht werden.

## ALLGEMEINE ÜBERLEGUNGEN ZUR PRÜFUNG

- 1.1. Zur gemeinschaftlichen Geschäftsführung ihrer Angelegenheiten können Gemeinden auf Grund übereinstimmender Gemeinderatsbeschlüsse die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft vereinbaren. Anders als bei einem Gemeindeverband kommt einer Verwaltungsgemeinschaft keine eigene Rechtspersönlichkeit zu. Die mitwirkenden Gemeinden bleiben rechtlich selbständig bestehen, was die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft auch von einer Gemeindefusion unterscheidet. Auch die Zuständigkeit der Gemeindeorgane (Gemeinderat und deren Ausschüsse, Gemeindevorstand, Bürgermeister) bleibt unberührt.

Als Vorteil von Verwaltungsgemeinschaften gegenüber Einzelverwaltungen wird in Theorie und Praxis gesehen<sup>1</sup>, dass für mehrere Gemeinden mit nur einem Verwaltungsapparat (und im Optimalfall nur einem Verwaltungsgebäude) das Auslangen gefunden wird. So müssten bei guter Planung längerfristig Kosteneinsparungen möglich und Steigerungen der Leistungsqualität erzielbar sein. Auch können Einnahmen aus der Nachnutzung frei werdender Gebäude lukriert werden. Erschwernisse entstehen demgegenüber im Vergleich zu Einzelverwaltungen durch die Mehrfachbelastung der Bediensteten aufgrund der mehrfachen Verwaltungsarbeit (z.B. Budgetierung, Betreuung der politischen Organe). Kompliziert kann auch der Umgang mit mehreren Vorgesetzten (mehreren Bürgermeistern) sowie die Umsetzung unterschiedlicher Vorgaben und Regelungen aufgrund individueller Gemeindevorgaben (z.B. Förderungsrichtlinien, Gebührenmodelle) sein. In der Umstellungsphase wird auch mit einem erhöhten Investitionsbedarf gerechnet.

Das Land OÖ sieht in der Zusammenarbeit von Gemeinden durch Verwaltungsgemeinschaften und gemeindeübergreifende Kooperationen die Möglichkeit, auf Gemeindeebene Synergien zu nutzen und dadurch eine höhere Qualität zu erreichen. Damit sollen auch deutliche Kostenreduktionen verbunden sein.<sup>2</sup> Zwangsfusionen wurden bislang strikt abgelehnt.

Zum Prüfungszeitpunkt gibt es in OÖ insgesamt zehn (umfassende) Verwaltungsgemeinschaften mit insgesamt 24 Gemeinden, wobei die jüngste davon 2010 gebildet wurde (Verwaltungsgemeinschaft Roßbach und St. Veit im Innkreis). 2005 wurde die bereits seit 1936 zwischen Pitzenberg, Pühret und Rutzenham bestehende Verwaltungsgemeinschaft um Oberndorf bei Schwanenstadt erweitert.

---

1 Siehe etwa „Zusammenarbeit der Gemeinden. Wo ist der Nutzen, was sind die Bedenken“, Ergebnisse eines Workshops der Amtsleiter/innen des Bezirkes Rohrbach, undatiert, abgerufen zuletzt am 8.10.2014 unter [http://www.flgoeooe.at/medien/download/50384458\\_1.pdf](http://www.flgoeooe.at/medien/download/50384458_1.pdf); siehe auch diverse Projektarbeiten der Universität Linz und der FH Oberösterreich

2 Information zur Pressekonferenz mit LH Dr. Josef Pühringer, LH-StV Josef Ackerl, LR Max Hiegelsberger und LAbg. Bgm. Hans Hingshamer vom 9.12.2011; LH-Stv Josef Ackerl und LR Max Hiegelsberger in der Landeskorespondenz vom 23.1.2013; Information zur Pressekonferenz mit LR Max Hiegelsberger und LAbg. Bgm. Hans Hingshamer vom 6.10.2014





- 1.2. Mit der Prüfung der Verwaltungsgemeinschaft der Gemeinden Oberndorf, Pitzenberg, Pühret und Rutzenham (nachfolgend Verwaltungsgemeinschaft 4+ genannt) möchte der LRH feststellen, welche Einsparungen die Verwaltungsgemeinschaft 4+ im Verhältnis zu vier Einzelverwaltungen erzielt hat. Weiters berechnet er, welche Einsparungspotentiale durch eine Fusion der vier Gemeinden im Bereich der Kernverwaltung und der Gemeindepolitik noch gehoben werden könnten. Daneben analysierte der LRH auch die Aufbau- und Ablauforganisation.

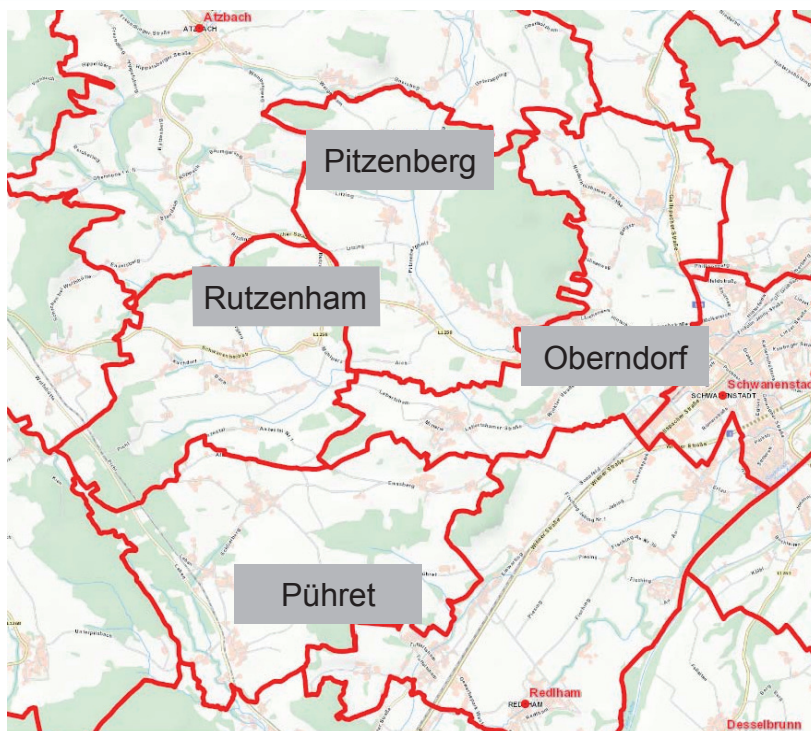
Der LRH geht bei seinen Berechnungen von der Prämisse aus, dass die Kostenaufteilung der vier Gemeinden untereinander keiner Umsatzsteuerpflicht unterliegt (siehe auch Berichtspunkt 32). Nicht geprüft hat der LRH andere Kooperations- und Fusionsmöglichkeiten, wie etwa die Erweiterung der bestehenden Verwaltungsgemeinschaft um andere Gemeinden oder eine allfällige Fusion mit der Stadtgemeinde Schwanenstadt.

## STRUKTUR DER GEMEINDEN

### Eckdaten und Lageplan

Abbildung 1: Eckdaten und Lageplan der Prüfungsgemeinden

	Oberndorf	Pitzenberg	Pühret	Rutzenham	Gesamt
Gemeindewappen					
Einwohner (HWS 1.1.2014)	1.394	493	591	251	2.729
Gemeindegroße	6,05	6,12	6,55	4,92	23,64
Straßenkilometer	33,0	12,2	15,9	13,9	75,0
Finanzkraft je EW (2013)	1.076	851	904	924	984
Bürgermeister	Rupert Imlinger (ÖVP)	Franz Haghofer (ÖVP)	Johann Schlachter (ÖVP)	Anton Helmberger (ÖVP)	
Gemeinderat (Mandate)	ÖVP (9), SPÖ (6), FPÖ (4)	ÖVP (7), SPÖ (3), FPÖ (3)	ÖVP (7), SPÖ (4), FPÖ (2)	ÖVP (7), Bürgerliste (2)	
<b>Infrastruktur</b>					
Kindergärten	1			1	2
Volksschule				1	1
Hauptschule					
Feuerwehr			1	1	2



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Unterlagen der Gemeinden und des Landes OÖ

## Zusammenarbeit der vier Gemeinden

- 2.1.** Seit 1936 bestand zwischen den Gemeinden Pitzenberg, Pühret und Rutzenham eine (umfassende) Verwaltungsgemeinschaft. Ab 1956 befand sich die Gemeindeverwaltung dieser Verwaltungsgemeinschaft in demselben Gebäude<sup>3</sup> wie die Verwaltung der Gemeinde Oberndorf.

Aufgrund von personellen Veränderungen in der Gemeindeverwaltung von Oberndorf wurde unter Einbindung eines externen Beratungsunternehmens ab 2004 die Erweiterung der bestehenden Verwaltungsgemeinschaft um Oberndorf vorbereitet und mit Wirksamkeit ab 1. Juli 2005 zur (landläufig als „Gemeindekleblatt“ bezeichneten) Verwaltungsgemeinschaft 4+ vergrößert. Rechtliche Basis dafür bildet ein Vertrag vom 31.5.2005. Demnach dient die Verwaltungsgemeinschaft der gemeinschaftlichen Geschäftsführung für sämtliche Aufgaben der Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung. Der Schlüssel, nach dem die Ausgaben der Verwaltungsgemeinschaft aufzuteilen sind, richtet sich nach dem Verhältnis der Einwohnerzahl der Gemeinden. Voraussetzung für das Entstehen der Verwaltungsgemeinschaft waren gemäß § 13 GemO ferner übereinstimmende Beschlüsse der Gemeinderäte sowie die Nichtuntersagung durch die Oö. Landesregierung.

Um die neu gebildete Verwaltungsgemeinschaft auch räumlich besser auszustatten, wurde 2007 mit der Errichtung eines neuen gemeinsamen Amtsgebäudes samt Veranstaltungszentrum<sup>4</sup> begonnen und im Herbst 2009 abgeschlossen. Das Gebäude steht im Eigentum der „4+ Verein zur Förderung der kommunalen Infrastruktur & Co KG“ (nachstehend als Gemeinde-KG bezeichnet), an der alle vier Gemeinden beteiligt sind.

Zum Betrieb eines gemeinsamen Bauhofes gründeten die vier Gemeinden 2009 den Gemeindeverband „Dienstleistungszentrum 4+“<sup>5</sup>. Von April 2009 bis Juli 2010 wurde dafür ein gemeinsames Bauhofgebäude an einem neuen Standort errichtet.

- 2.2.** Kooperationen zwischen Gemeinden können nach Ansicht des LRH die Leistungsqualität verbessern und die Effizienz erhöhen. Dass auch die vier Gemeinden von der großen Bedeutung ihrer Zusammenarbeit überzeugt sind, zeigt sich in den laufenden weiteren Integrationsmaßnahmen (zuletzt durch die Schaffung eines gemeinsamen Bauhofes).
- 3.1.** Auch auf politischer Ebene arbeiten die vier Gemeinden zusammen. So gibt es die Initiative Kultur 4+. Das ist eine enge Zusammenarbeit der Kulturausschüsse der vier Gemeinden, die regelmäßig gemeinsame Kulturveranstaltungen durchführen. Weiters bieten sie als „Gesunde Gemeinde“ im Rahmen eines gemeinsamen Arbeitskreises Veranstaltungen für alle Gemeindebürger an. Zur finanziellen Abwicklung von Veranstaltungen der Initiative Kultur 4+ und des gemeinsamen Arbeitskreises Gesunde Gemeinde verfügen die dort handelnden Personen über finanzielle Mittel

<sup>3</sup> Das Gebäude steht im Gemeindegebiet von Oberndorf unweit des heutigen Gemeindeamtes.

<sup>4</sup> Das Veranstaltungszentrum steht in der alleinigen Nutzung der Gemeinde Oberndorf.

<sup>5</sup> Siehe die Verordnung der Oö. Landesregierung vom 3.6.2009, LGBl Nr. 60/2009, mit der die Vereinbarung zur Bildung eines gemeinsamen Gemeindeverbandes zum Zwecke des Betriebs eines gemeinsamen Bauhofes genehmigt wurde.

geringen Umfangs. Diese stammen in erster Linie aus erwirtschafteten Überschüssen von Veranstaltungen. Dazu werden auch händische Aufzeichnungen geführt; in den Rechenwerken der Gemeinden findet diese Finanzgebarung aber keinen Niederschlag. Gleiches gilt auch für ein Sparbuch in der Gemeinde Pitzenberg („Sparbuch des Gemeinderates“).

- 3.2.** Der LRH begrüßt die von den vier Gemeinden ausgehenden Initiativen. Gerade die Bündelung der Kräfte (insb. Ressourcen) kann dazu beitragen, dass auch kleine Gemeinden attraktive Veranstaltungen organisieren und Leistungen in hoher Qualität anbieten können. Die finanziellen Mittel, über welche die Initiative Kultur 4+, die Gesunde Gemeinde und der Gemeinderat der Gemeinde Pitzenberg verfügen, sind nach Ansicht des LRH solche der Gemeinden und daher nach den einschlägigen Vorschriften zu verwalten und in die Rechenwerke aufzunehmen.

## Überblick über die Haushalts- und Finanzsituation

- 4.1.** Die Haushaltsergebnisse der Gemeinden stellten sich Ende 2013 folgendermaßen dar:

Tabelle 1: Haushaltsergebnisse 2013

2013	Oberndorf	Pitzenberg	Pühret	Rutzenham
	in Euro			
<b>Ergebnis o. H.</b>	74.769	16.668	20.401	-52.327
<b>Ergebnis ao. H.</b>	-27.304	-16.964	-69.496	-13.552
<b>Gesamt</b>	<b>47.465</b>	<b>-296</b>	<b>-49.094</b>	<b>-65.879</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Rechenwerke der vier Gemeinden

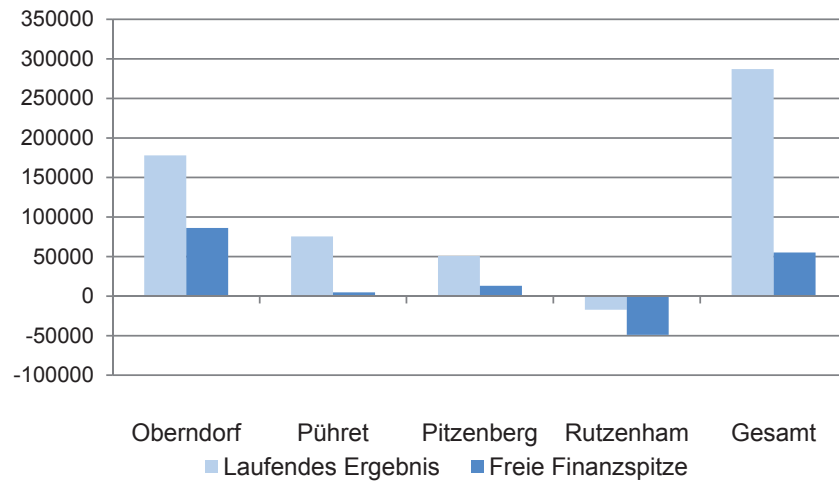
- 4.2.** Der LRH stellt fest, dass im Jahr 2013 einzig die Gemeinde Rutzenham einen Abgang im o. H. aufwies. Sie verzeichnete auch in den Vorjahren Fehlbeträge und kann daher als Dauerabgangsgemeinde bezeichnet werden. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass Rutzenham einige Gemeindeeinrichtungen betreibt, welche auch von anderen Gemeinden, insbesondere von Pitzenberg und Pühret, genutzt werden.

Anzumerken ist, dass Oberndorf und Pitzenberg in einzelnen Vorjahren ebenfalls Haushaltsabgänge aufwiesen. Einzig die Gemeinde Pühret konnte in den vergangenen Jahren immer den o. H. ausgleichen.

- 5.1.** Als aussagekräftiger Indikator für die Haushaltssituation einer Gemeinde dient das öffentliche Sparen. Dieses entspricht dem laufenden Ergebnis nach dem Rechnungsquerschnitt lt. ESVG 95. Daraus abgeleitet wird die freie Finanzspitze, welche über die frei verfügbaren Mittel für Investitionen Aufschluss gibt.

Folgende Tabelle gibt einen Überblick über diese beiden Kennzahlen:

Abbildung 2: Öffentliches Sparen und Freie Finanzspitze 2013 (in Euro)



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Rechenwerke der vier Gemeinden

- 5.2.** Die beiden Kenngrößen zeigen, dass aus finanzieller Sicht die Gemeinde Oberndorf über die weitaus höchsten Überschüsse verfügt, während Rutzenham sogar negative Werte aufweist.<sup>6</sup> Der LRH wertet die freien Finanzspitzen, soweit überhaupt vorhanden, als eher niedrig. In der Gesamtbetrachtung der vier Gemeinden waren 2013 insgesamt 55.000 Euro frei verfügbar, was bei einer vergleichbaren Gemeinde mit rund 2.700 EW als gering bewertet würde.

Aus Sicht des LRH wird es deshalb künftig erforderlich sein, dass die Gemeinden ihre finanziellen Handlungsspielräume erhöhen. Ein zentraler Ansatzpunkt für finanzielle Einsparungen, der direkt im Einflussbereich der Gemeinden liegt, befindet sich in der Organisation der Verwaltungsgemeinschaft, die im Folgenden näher analysiert wird.

## VERWALTUNGSGEMEINSCHAFT IM ORGANISATORISCHEN VERGLEICH

### Ziel- und wirkungsorientierte Verwaltungsführung

- 6.1.** Das Konzept des New Public Management (NPM) dient als Grundlage für die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Im Zentrum steht dabei der Wandel vom hoheitlichen Verwaltungsapparat hin zu einer wirkungsorientierten Dienstleistungsorganisation. Deshalb fokussiert dieses Modell vor allem auf die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden, auf die Bediensteten sowie auf die Qualität der erbrachten Leistungen.

<sup>6</sup> In dieser Darstellung sind keine Bedarfszuweisungen berücksichtigt, die zur Deckung der laufenden Abgänge gewährt wurden.

- 6.2.** Nach Wahrnehmung des LRH sind die Gemeinden mit den Grundsätzen einer ziel- und wirkungsorientierten Verwaltungsführung wenig vertraut. Ein strategisches bzw. mittelfristiges Konzept zur Entwicklung der Verwaltung war zum Prüfungszeitpunkt schriftlich nicht vorhanden. Der LRH empfiehlt, die Verwaltung in einem kontinuierlichen Prozess ziel- und wirkungsorientiert auszurichten. Positiv hält er fest, dass sich die Verwaltung unterschiedlicher elektronischer Hilfsmittel (z.B. Elektronisches Archiv, Workflowmanagement) bedient. Diese Instrumente erleichtern (ganz besonders in einer Verwaltungsgemeinschaft) die Aufgabenerledigung.

## **Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltungsgemeinschaft 4+ (Kernverwaltung)**

- 7.1.** Die Gemeindeverwaltung ist neben der Amtsleitung in die Bereiche Buchhaltung und Finanzen, Bauamt, Allgemeine Verwaltung mit Meldeamt und Bürgerservice gegliedert. Die einzelnen Zuständigkeiten / Verantwortungsbereiche sind in einem Geschäftsverteilungsplan dokumentiert und nach Hauptverantwortungen sowie Stellvertretungen zusammengefasst. Arbeitsplatz- bzw. Stellenbeschreibungen gibt es nur vereinzelt. Diese sind nicht aktuell.
- 7.2.** Der LRH empfiehlt, die fehlenden bzw. nicht aktuellen Arbeitsplatz- bzw. Stellenbeschreibungen zu erstellen bzw. zu überarbeiten.
- 8.1.** Ziel der Analyse der Aufbau- und Ablauforganisation war es, jene Bereiche zu identifizieren, in denen Unterschiede in der Aufgabenerledigung der Verwaltungsgemeinschaft im Vergleich zu vier Einzelgemeinden bzw. einer Gesamtgemeinde bestehen. Dazu führte der LRH mit allen Bediensteten der Kernverwaltung Interviews über deren jeweilige Aufgaben und die dafür aufgewendeten Zeiten.
- 8.2.** Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Bediensteten der Verwaltungsgemeinschaft 4+ in vielen Bereichen von schnelleren Bearbeitungszeiten durch mehr Routine als in kleinen Gemeinden ausgehen.

Aus der Analyse konnte der LRH unter anderem folgende Ergebnisse ableiten:

- Bei der **Betreuung der politischen Organe** der Gemeinden (insb. Vorbereitung und Teilnahme an Sitzungen sowie Führung von Verhandlungsschriften) kommt es bei den Bediensteten zu einer erheblichen Mehrfachbelastung, die auch finanziell abgegolten werden muss. Grund dafür ist, dass sich die Zahl der Organe durch die Bildung der Verwaltungsgemeinschaft nicht verringert hat (siehe dazu auch Berichtspunkt 25). Bei einer Zusammenlegung der vier Gemeinden würde dies auf Verwaltungsebene zu einer Reduktion des zeitlichen Aufwands im Bereich von 0,7 PE führen.<sup>7</sup>

---

7 Dies entspricht 70 Prozent der Jahresarbeitszeit eines Bediensteten von 1.600 Stunden.

- Im Bereich **Buchhaltung und Finanzen** gibt es im Vergleich zu vier Einzelverwaltungen nur noch einen Buchhalter für alle Gemeinden. Dadurch ist eine Spezialisierung möglich, allerdings steigt bei vier Gemeinden auch die Fehlergefahr. Diese würde sich in einer fusionierten Gemeinde deutlich verringern, da der Buchhalter nur noch eine Gemeinde zu bearbeiten hat. Gleiches gilt auch für die Erstellung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse. Diese wären in der fusionierten Gemeinde nur noch einmal (statt viermal) zu erstellen. Allein daraus ergäbe sich eine Zeitersparnis von rund 0,11 Personaleinheiten (PE).

Das Amtsgebäude und das gemeinsame Bauhofgebäude stehen im Eigentum der **Gemeinde-KG**, an der die vier Prüfungsgemeinden im Verhältnis der Einwohnerzahl beteiligt sind (siehe Berichtspunkt 23). Dadurch, dass nicht in jeder Gemeinde eine eigene Gemeinde-KG zur Abwicklung der gemeindeeigenen Bauvorhaben besteht, konnten in der Verwaltung 0,06 PE eingespart werden.

- Die Aufgaben des **Bauamtes** werden in der Verwaltungsgemeinschaft 4+ von einem Bediensteten für alle vier Gemeinden wahrgenommen. Dies ermöglicht im Vergleich zu vier kleineren Gemeinden eine Spezialisierung und damit eine schnellere Aufgabenerledigung durch mehr Routine sowie eine Steigerung der Leistungsqualität.

Auch im Bereich der **Bauhofverwaltung** wurden durch den Betrieb eines gemeinsamen Bauhofes Einsparungen erzielt. Im Gegensatz zu vier getrennten Bauhöfen ist nur eine gemeinsame Abrechnung nötig. In einer fusionierten Gemeinde wären aber weitere Einsparungen bei den Personalressourcen im Ausmaß von 0,03 PE möglich, da eine Aufteilung der Ausgaben des Bauhofs auf die Gemeinde nach bestimmten Aufteilungsschlüsseln nicht notwendig wäre.

- In der **Allgemeinen Verwaltung** liegen die Verbesserungen vor allem darin, dass eine gemeinsame Bürgerservicestelle mit entsprechenden Stellvertretungsmöglichkeiten für alle vier Gemeinden eingerichtet wurde.

Die Informationsmedien der Gemeinden (Mitteilungsblatt, Gemeindepresse, Plakate und Flyer) werden von einer Bediensteten zentral koordiniert und bearbeitet. Im Fall einer Fusion wären noch zeitliche Einsparungen von rund 0,03 PE möglich, da diese Medien konzentrierter wären.

Auch bei der Abwicklung von Wahlen bringt die Verwaltungsgemeinschaft 4+ Vorteile (0,05 PE), da die Einarbeitung und die Wahlvorbereitung infolge größerer Routine rascher erfolgen können. Im Fall einer Fusion wäre nur mehr eine Wahl durchzuführen, dies würde noch eine zeitliche Ersparnis von 0,03 PE bringen.

Nicht nur Sachausgaben (siehe Berichtspunkt 19) sondern auch Personalressourcen können durch die zentrale Betreuung der Homepages der vier Gemeinden eingespart werden. Gäbe es nur mehr eine einzige Homepage, könnten noch Zeitressourcen im Ausmaß von 0,05 PE eingespart werden.

- Im **Personalbereich** gibt es im Vergleich zu vier Einzelverwaltungen nur einen statt vier Amtsleiter mit entsprechender Entlohnung. In der Verwaltungsgemeinschaft 4+ kommt dem Amtsleiter-Stellvertreter gegenüber Einzelverwaltungen ähnlicher Größe eine spezifische Aufgabe zu. Er übernimmt für die Gemeinde Oberndorf bestimmte Aufgaben, die in den übrigen drei Gemeinden der Amtsleiter erledigt (z.B. Betreuung der politischen Gremien, Abwicklung der gemeindeeigenen Bauvorhaben). In einer Gemeinde, die der Größe der vier Prüfgemeinden entspricht, wären bestimmte gehaltsrelevante Personaleinstufungen geringer als in der Verwaltungsgemeinschaft. Daneben könnten in einer derartigen Gemeinde bei der Personalverrechnung rund 0,05 PE eingespart werden (ein statt vier Bürgermeister, 25 statt 54 Gemeinderäte).

Aus Sicht der Aufbau- und Ablauforganisation hält der LRH fest, dass durch die Verwaltungsgemeinschaft bereits Synergien gehoben wurden. Bei einer Fusion könnte aber noch etwa eine Personaleinheit eingespart werden.

## Organisations- und Qualitätsanalyse

In Anlehnung an ein europäisches Qualitätsbewertungssystem analysierte der LRH die Organisation der Kernverwaltung, wobei er sich auf die Spezifika einer Verwaltungsgemeinschaft konzentrierte. Dazu führte er Interviews mit den vier Bürgermeistern sowie allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung (mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung). Die wichtigsten Ergebnisse und Empfehlungen aus den Interviews fasst der LRH unter den Punkten 9 bis 12 des Berichts zusammen. Im Sachverhalt werden eingangs die generellen Zielsetzungen des jeweiligen Themenfeldes beschrieben.

### Führungsebene

- 9.1.** Eine optimale Führungsqualität ist vor allem vom Engagement der Führungskräfte abhängig. Diese müssen die Interessensgruppen in der Gemeinde genau kennen und ein Gleichgewicht zwischen den Bedürfnissen und politischen Vorgaben herstellen können. Die Führungskräfte der Kernverwaltung sind die vier Bürgermeister und der Amtsleiter.
- 9.2.** Nach Einschätzung des LRH ist der Amtsleiter die von allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern anerkannte Führungskraft, bei der die Fäden zusammenlaufen. Die Führungsqualitäten des Amtsleiters werden vom LRH als ein zentraler Erfolgsfaktor dafür gesehen, dass eine Verwaltungsgemeinschaft gut funktioniert. Erleichtert wird die Führung der Gemeindeverwaltung auch dadurch, dass nach dem Eindruck des LRH alle vier Bürgermeister der Verwaltungsgemeinschaft 4+ nur wenig ins operative Tagesgeschäft eingreifen.

## Personalmanagement

- 10.1.** Personalmanagement durchleuchtet, wie die Organisation Wissen und Potentiale der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fördert und wie sie diese Aktivitäten plant und damit die Politik und Strategie der Organisation unterstützt. Die Anforderungen an das Personal, sowie fachspezifische Entwicklungsziele und individuelle Weiterbildungsschwerpunkte wurden bislang nicht definiert. Ein schriftliches Personalkonzept ist nicht vorhanden.
- 10.2.** Die vier Bürgermeister überlassen das operative Personalmanagement dem Amtsleiter. Eher strategische Entscheidungen (z.B. Aufnahme eines Lehrlings anstatt einer Vollzeitkraft) werden von den Bürgermeistern gemeinsam getroffen. Die formelle Aufnahme geschieht in jener Gemeinde, die auch den Dienstposten des Bediensteten ausweist.

Im Sinne einer gemeinschaftlichen (d.h. zwischen den Gemeindeverantwortlichen abgestimmten) und kontinuierlichen Weiterentwicklung der Personalkapazitäten sollte aber überlegt werden, die Entwicklungsziele und -schwerpunkte in einem Personalkonzept schriftlich festzuhalten.

## Kunden- / bürgerorientierte Resultate

- 11.1.** Für eine Verwaltung ist es wichtig, die Zufriedenheit ihrer internen und externen Kunden im Hinblick auf den Gesamteindruck der Organisation, ihre Produkte und Dienstleistungen, ihre Offenheit und ihre Kundenorientierung zu messen und möglichst genau zu kennen.

Mit dem Neubau des Gemeindeamtes wurde ein großzügiger Bürgerservicebereich geschaffen. Im Zuge der Prüfung vor Ort konnte sich der LRH davon überzeugen, dass dieser von der Bevölkerung gut angenommen wird. Bislang gab es keine Bürgerbefragungen, sodass kaum nachvollziehbare Ergebnisse über die Kundenzufriedenheit vorliegen.

Das Zusammenwirken der Bediensteten mehrerer Gemeinden in der Verwaltungsgemeinschaft ermöglicht ihnen eine stärkere Konzentration auf wenige Arbeitsbereiche und damit eine zunehmende Spezialisierung. Insbesondere für die Bauverwaltung wurde vom zuständigen Sachbearbeiter mitgeteilt, dass er nun schneller auf Anfragen der Bürger reagieren kann.

- 11.2.** Aus Sicht des LRH sind periodische Bürgerbefragungen für die Organisationsentwicklung in der Verwaltungsgemeinschaft besonders empfehlenswert, da sich das Gemeindeamt der Bürgerinnen und Bürger der Gemeinden Pitzzenberg, Pühret und Rutzenham in einer Nachbargemeinde befindet. Ein wichtiger Erfolgsfaktor der Verwaltungsgemeinschaft ist daher, dass die Bürgerinnen und Bürger den besonderen Nutzen erleben können. Daher regt der LRH eine Bürgerbefragung und Erhebung der Kundenzufriedenheit über die Gemeindeverwaltung (Verwaltungsgemeinschaft) an.

## Mitarbeiterzufriedenheit

- 12.1.** Die Mitarbeiterzufriedenheit beeinflusst die Leistungsfähigkeit einer Organisation. Im Rahmen der Organisationsanalyse erhielten sieben Verwaltungsbedienstete sowie der Leiter des gemeinsamen Bauhofs einen standardisierten Fragebogen zur Erhebung des Betriebsklimas; alle Fragebögen wurden retourniert (Rücklaufquote 100 Prozent). Die zusammengefassten Ergebnisse aller Fragen wurden den Bürgermeister\*innen in der Schlussbesprechung am 17. November 2014 im Detail bekanntgegeben. Die wesentlichen Mitarbeiterergebnisse, die auf einen Gesamteindruck schließen lassen, sind in der Anlage 1 grafisch dargestellt.
- 12.2.** Der LRH gewann den Eindruck, dass das Klima in der Verwaltungsgemeinschaft sehr gut ist. Da dieses Betriebsklima einen wichtigen Faktor für die Funktionsfähigkeit darstellt, sind die Gemeinden gefordert, dies auch in Zukunft zu erhalten.

## VERWALTUNGSGEMEINSCHAFT IM FINANZIELLEN VERGLEICH

### Personal

- 13.1.** Ein Schwerpunkt der Prüfung war die Analyse der finanziellen Auswirkungen der Verwaltungsgemeinschaft im Vergleich zu vier getrennten Verwaltungseinheiten und zu einer aus den vier Einzelgemeinden fusionierten Gesamtgemeinde. Dabei wurde versucht, die finanziellen Effekte einer Verwaltungsgemeinschaft nach verschiedensten Gesichtspunkten (Soll-Vergleiche, Ist-Vergleiche, Benchmark-Gemeinden) zu bewerten. Die daraus resultierenden relevanten Bereiche werden in den folgenden Punkten dargestellt bzw. bewertet.

### Vergleich mit Dienstpostenplanverordnung

- 14.1.** Die maximale Anzahl der Verwaltungsdienstposten einer Gemeinde sowie die damit verbundenen Funktionslaufbahnen (GD) sind in der Oö. Dienstpostenplanverordnung 2002 (DPP-V) geregelt. Diese sieht mehrere Kategorien vor, welche grundsätzlich anhand der Einwohnerzahlen der Gemeinden gebildet werden.

Aus dieser Einteilung ergeben sich für die Verwaltungsgemeinschaft 4+ folgende Vergleichswerte:

Tabelle 2: Vergleich Verwaltungsgemeinschaft zu DPP-V 4 Kleingemeinden

	Verwaltungsgemeinschaft 4+		DPP-V 4 Kleingemeinden	
	Anzahl	Funktionslaufbahn	Anzahl	Funktionslaufbahn
Amtsleitung	1	GD 10	4	3xGD 12, 1xGD 11
Referenten	1	GD 14	0	GD 16
Sachbearbeiter	4	GD 15,16,17,18	3	GD 16, 17, 18
Sonst. MA	0		4	GD 20
Lehrling	1	GD 18 lt. DPP	0	nicht definiert
<b>Summe</b>	<b>7</b>		<b>11</b>	

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Rechenwerke der vier Gemeinden

Die Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft 4+ beschäftigten im Jahr 2013 insgesamt sieben Mitarbeiter jeweils ganzjährig. Im Dienstpostenplan scheinen die Bediensteten bei jenen Gemeinden auf, in denen sie dienstrechtlich beschäftigt sind. Insgesamt setzt sich die Verwaltungsgemeinschaft aus einem Amtsleiter, seinem Stellvertreter sowie fünf Sachbearbeitern zusammen. Anstelle einer pensionierten Bediensteten wurde Mitte 2013 ein Lehrling aufgenommen, der im Dienstpostenplan nicht als eigener Dienstposten zählt. Da die Gemeinden mittelfristig aber planen, diesen Dienstposten wieder zu besetzen, wird zu Vergleichszwecken mit sieben Dienstposten in 4+ gerechnet.

Aus obiger Tabelle ist ersichtlich, dass die Verwaltungsgemeinschaft mit vier Dienstposten weniger besetzt ist, als nach der DPP-V für vier Einzelgemeinden möglich wäre. Auch die Einstufungen in den Funktionslaufbahnen unterscheiden sich voneinander: Einerseits gibt es in der Verwaltungsgemeinschaft nur einen Amtsleiter anstatt vier, andererseits sind die Bediensteten der Verwaltungsgemeinschaft aufgrund höherer Anforderungen besoldungsmäßig besser eingestuft als in vier kleineren Verwaltungseinheiten.

Um das Einsparungspotential beim Personal näherungsweise zu berechnen, werden als Vergleichswerte die Personalausgaben für einen „durchschnittlich alten“ Gemeindebediensteten (Mittelwert aus Gehaltsstufe 7 und 8 im Gehaltsschema neu) herangezogen. Insgesamt kann somit im Vergleich zu den maximalen Möglichkeiten lt. DPP-V ein jährliches Einsparungspotential von rd. 150.000 Euro errechnet werden.

Die Gegenüberstellung der Dienstposten von 4+ mit den Vorgaben lt. DPP-V für eine „Gesamtgemeinde“ mit ca. 2.700 Einwohnern stellt sich folgendermaßen dar:

Tabelle 3: Vergleich Verwaltungsgemeinschaft zu DPP-V Gesamtgemeinde

	Verwaltungsgemeinschaft 4+		DPP-V Gem mit 2.500-3.500 EW	
	Anzahl	Funktionslaufbahn	Anzahl	Funktionslaufbahn
Amtsleitung	1	GD 10	1	GD 10
Referenten	1	GD 14	2	GD 15
Sachbearbeiter	4	GD 15,16,17,18	3	2xGD 17, 1xGD 18
Sonst. MA	0		3	GD 19, 20, 21
Lehrling	1	GD 18 lt. DPP	0	nicht definiert
<b>Summe</b>	<b>7</b>		<b>9</b>	

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Rechenwerke der vier Gemeinden

Aus den dargestellten Werten ergibt sich, dass die Verwaltungsgemeinschaft die Dienstpostenplanverordnung für Gemeinden zwischen 2.500 und 3.500 Einwohnern um zwei Dienstposten unterschreitet. Die Funktionslaufbahnen der Mitarbeiter von 4+ sind dabei teilweise besser bewertet als im Vergleich zur Verordnung. Ausgehend von den Personalausgaben für „durchschnittlich alte“ Bedienstete ergibt sich ein jährliches Einsparungspotential von ca. 74.000 Euro.

- 14.2.** Der LRH stellt beim Vergleich der Dienstposten der Verwaltungsgemeinschaft mit der DPP-V fest, dass in 4+ die Vorgaben sowohl für vier Kleingemeinden als auch für eine „Gesamtgemeinde“ mit ca. 2.700 Einwohnern deutlich unterschritten werden. Er weist aber darauf hin, dass sich die errechneten Ersparnisse aus dem Vergleich mit einem Maximalrahmen ergeben und daher nur bedingt Aufschluss über tatsächlich erzielte Einsparungen geben. Die folgenden Ist-Vergleiche zeigen auf, dass die dargestellten Werte stark zu relativieren sind.

### Dienstpostenvergleich mit ausgewählten Gemeinden

- 15.1.** Um aussagekräftige Vergleiche zu gewährleisten, wählte der LRH Gemeinden aus, die einwohner- und flächenmäßig sowie infrastrukturell starke Ähnlichkeiten mit den Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft aufweisen. Anzumerken ist, dass die im Folgenden dargestellten Zahlen bei den einzelnen Vergleichsgemeinden plausibilisiert wurden.

Für den Vergleich von 4+ mit vier Kleingemeinden wurden vier öö. Gemeinden herangezogen. Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Vergleichsparameter:

Tabelle 4: Überblick „kleine“ Vergleichsgemeinden

Vergleichsmaßstäbe	Verw. 4+	Gem. A	Gem. B	Gem. C	Gem. D	Gesamt
Polit. Bezirk		Schärding	Vöcklabruck	Vöcklabruck	Vöcklabruck	
Einwohner (HWS)	<b>2729</b>	280	499	638	1411	<b>2828</b>
Fläche (km <sup>2</sup> )	<b>23,636</b>	5,33	14,31	10,23	14,42	<b>44,29</b>
Straßenkilometer	<b>75</b>	10,6	16	19	28,4	<b>74</b>
Personal Verwaltung	<b>7</b>	0,75	1,5	1,5	3,6	<b>7,35</b>
<b>Infrastruktur</b>						
Kindergärten	<b>2 (privat)</b>	0	0	0	1 (privat)	<b>1</b>
Volksschule	<b>1</b>	0	0	0	1	<b>1</b>
Hauptschule	<b>0</b>	0	0	0	0	<b>0</b>
Feuerwehr	<b>2</b>	0	1	1	1	<b>3</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Rechenwerke der Gemeinden

Als Referenzgemeinden für den Vergleich der Verwaltungsgemeinschaft mit einer „Gesamtgemeinde“ wählte der LRH ebenso vier Gemeinden aus:

Tabelle 5: Überblick „große“ Vergleichsgemeinden

Vergleichsmaßstäbe	Verw. 4+	Gem. E	Gem. F	Gem. G	Gem. H	Schnitt
Polit. Bezirk		Gmunden	Wels-Land	Schärding	Vöcklabruck	
Einwohner (HWS)	<b>2729</b>	2644	2799	2551	2660	<b>2663,5</b>
Fläche (km <sup>2</sup> )	<b>23,64</b>	16,75	26,31	21,05	26,24	<b>22,59</b>
Straßenkilometer	<b>75</b>	19,5	61	70	76,6	<b>56,78</b>
Personal Verwaltung	<b>7</b>	7	4,9	6	6,2	<b>6,03</b>
<b>Infrastruktur</b>						
Kindergärten	<b>2 (privat)</b>	1 (privat)	1 (privat)	1 (Gemeinde)	1 (Gemeinde)	<b>1</b>
Volksschule	<b>1</b>	1	1	1	1	<b>1</b>
Hauptschule	<b>0</b>	0	1	1	0	<b>0,5</b>
Feuerwehr	<b>2</b>	1	4	4	4	<b>3,25</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Rechenwerke der Gemeinden

**15.2.** Der LRH stellt zu den Vergleichen mit ausgewählten Gemeinden Folgendes fest:

- Die Differenz bei den Personaleinheiten zwischen den vier Kleingemeinden und der Verwaltungsgemeinschaft beträgt 0,35 PE. Unter Berücksichtigung von Mehrkosten bei den Kleingemeinden für mehrere Amtsleiter ergibt sich eine Einsparung von ca. 30.000 Euro durch die Bildung der Verwaltungsgemeinschaft.

- Die vier großen Vergleichsgemeinden beschäftigen um knapp 1 PE weniger als die Verwaltungsgemeinschaft 4+. Dabei handelt es sich um den Posten des Amtsleiter-Stellvertreters in der Funktionslaufbahn GD 14, welcher bei der Gründung der Verwaltungsgemeinschaft im Jahr 2005 geschaffen wurde. Die durchschnittlichen jährlichen Personalausgaben für diese Planstelle beziffert der LRH mit ca. 45.000 Euro.

Für den LRH sind die berechneten Werte aus dem Gemeindevergleich weitaus aussagekräftiger als die möglichen Einsparungspotentiale im Vergleich zur DPP-V. Die tatsächlichen Daten der Kleingemeinden als auch der Gesamtgemeinden zeigen weiters auf, dass diese, genauso wie die Verwaltungsgemeinschaft 4+, die Möglichkeiten der DPP-V bei weitem nicht ausschöpfen.

Zur Vergleichsgemeinde A hält der LRH fest, dass es sich dabei - nach Rutzenham als kleinste - um die zweitkleinste Gemeinde Oberösterreichs handelt. Diese Gemeinde verfügt kaum über eigene Infrastruktur und kommt daher in der Verwaltung mit insgesamt 0,75 PE aus. Für die Gemeinde Rutzenham wäre aufgrund ihrer Infrastruktur geringfügig mehr Personal anzusetzen. Dennoch sieht der LRH insgesamt einen ausgewogenen Vergleich als gegeben an, da dem die leichten infrastrukturellen Überhänge der Vergleichsgemeinden B bis D im Vergleich zu den Gemeinden Oberndorf, Pitzenberg und Pühret gegenüberstehen.

- 15.3.** *Zu Punkt 14 und 15 gibt die Direktion Inneres und Kommunales folgende Stellungnahme ab:*

*Zum Vergleich mit Einzelgemeinden ist darauf hinzuweisen, dass im Unterschied dazu die Verwaltungsgemeinschaften gewisse Grundaufgaben (z.B. Voranschlag, Mittelfristiger Finanzplan, Rechnungsabschluss, Dienstpostenplan, etc.) für jede einzelne Gemeinde der Verwaltungsgemeinschaft zu erledigen haben. Daraus ergibt sich im Vergleich zu einer Einzelgemeinde doch ein deutlicher Mehraufwand, der entsprechend zu berücksichtigen wäre.*

- 15.4.** Die Stellungnahme der IKD deckt sich mit den Analyseergebnissen des LRH zur Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltungsgemeinschaft in Punkt 8 des Berichtes. Das daraus resultierende Einsparungspotential beträgt eine Personaleinheit.

### **Ist-Personalkostenvergleich**

- 16.1.** Ein weiterer Vergleich erfolgte anhand der tatsächlich im RA der Gemeinden dargestellten Ausgaben für das Verwaltungspersonal. Zu diesem Zweck wurden die Personalausgaben der letzten Jahre in der Verwaltungsgemeinschaft und in den Vergleichsgemeinden ermittelt.

Die Verrechnung der Personalausgaben innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft erfolgt, indem das Personal in einem ersten Schritt zur Gänze der Gemeinde Pitzenberg zugeordnet wird. Gemäß einem vertraglich geregelten Verteilungsschlüssel, welcher sich stichtagsbezogen auf die jeweiligen Einwohnerzahlen des Vorjahres bezieht, leisten die drei anderen Gemeinden Beiträge an die Gemeinde Pitzenberg. Die gesamten Personalausgaben der Verwaltungsgemeinschaft stellten sich in den letzten Jahren wie folgt dar:

Tabelle 6: Personalausgaben in 4+ 2011 bis 2013

Jahr	Betrag (in Euro)
2011	371.399
2012	357.621
2013	392.702
Durchschnitt	373.907

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Rechenwerke der vier Gemeinden

Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, verzeichnete die Verwaltungsgemeinschaft nach einem Rückgang im Jahr 2012 eine deutliche Steigerung im Jahr 2013. Dies ist vorrangig auf eine Abfertigungszahlung zurückzuführen. Die Planwerte ab dem Jahr 2014 gehen von einem geringeren Ausgabenniveau aus, da dieser Dienstposten nicht nachbesetzt, sondern ein Lehrling aufgenommen wurde.

In den ausgewählten vier Kleingemeinden ergeben sich im gleichen Zeitraum folgende Personalausgaben in der Verwaltung:

Tabelle 7: Personalausgaben in Kleingemeinden

Jahr	Gem. A	Gem. B	Gem. C	Gem. D	Gesamt
	in Euro				
2011	36.261	77.816	81.048	172.390	<b>367.516</b>
2012	45.102	79.091	80.569	176.446	<b>381.207</b>
2013	43.318	81.652	81.131	179.820	<b>385.922</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Rechenwerke der vier Gemeinden

Aus den dargestellten Werten ergibt sich somit ein jährlicher Durchschnittsbetrag bei den Personalausgaben von 378.215 Euro.

Die vier „großen“ Vergleichsgemeinden verausgabten im Personalbereich folgende Summen:

Tabelle 8: Personalausgaben in „großen“ Vergleichsgemeinden

Jahr	Gem. E	Gem. F	Gem. G	Gem. H	Durchschnitt
	in Euro				
2011	344.761	305.860	285.206	285.777	<b>305.401</b>
2012	319.436	321.960	295.498	315.223	<b>313.029</b>
2013	353.447	333.580	308.741	312.119	<b>326.972</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Rechenwerke der vier Gemeinden

Bildet man einen Durchschnittswert aus den Jahren 2011 bis 2013, so ergibt sich für diese Gemeinden ein Wert von 315.134 Euro.

- 16.2.** Für den LRH zeigt sich aus der Betrachtung der durchschnittlichen jährlichen Personalausgaben der Jahre 2011 bis 2013, dass die höchsten Personalausgaben bei den vier kleinen Gemeinden anfallen. Im Durchschnitt um 4.700 Euro günstiger kommt die Führung in Form einer Verwaltungsgemeinschaft. Werden die Personalausgaben um die einmalige Abfertigungszahlung aus dem Jahr 2013 von ca. 30.000 Euro bereinigt, so ergibt sich eine jährliche durchschnittliche Differenz von knapp 15.000 Euro. Für den LRH scheint dieser Differenzwert im Hinblick auf die sonstigen angestellten Vergleiche plausibel.

Eine weitaus deutlichere durchschnittliche Differenz von ca. 48.000 Euro (bzw. ca. 58.000 Euro bei Bereinigung um die Abfertigung) ergibt sich bei den Personalausgaben im Vergleich zwischen Verwaltungsgemeinschaft und „Gesamtgemeinde“. Dieser Wert entspricht in etwa einer Personaleinheit und stimmt ebenfalls mit den vorangegangenen Vergleichen überein.

Der LRH anerkennt die tatsächlich getätigten Personaleinsparungen der Verwaltungsgemeinschaft bei den Personalausgaben. Er weist jedoch darauf hin, dass im Personalbereich aus finanzieller Sicht ein deutlich höherer Betrag durch eine Verschmelzung der vier Kleingemeinden zu einer „Gesamtgemeinde“ eingespart werden könnte.

Im Hinblick auf die konkreten Personalabrechnungen stellt der LRH fest, dass für die Abrechnung des Jahres 2012 nicht aktuelle Einwohnerzahlen verwendet wurden. Die geringfügigen Fehlbeträge sollten im Rahmen der nächsten Jahresabrechnung nach- bzw. gegenverrechnet werden.

## Sachaufwand

**17.1.** Im Vergleich zu vier Einzelverwaltungen gibt es in der Verwaltungsgemeinschaft Einsparungen im Bereich der Hauptverwaltung, nämlich beim Zentralamt und bei den Ausgaben für die Elektronische Datenverarbeitung<sup>8</sup>. In der Verwaltungsgemeinschaft ist die finanzielle Abwicklung in der Form organisiert, dass die (die Verwaltungsgemeinschaft betreffenden) Einnahmen und Ausgaben von der Gemeinde Pitzenberg bestritten und am Ende des Jahres nach dem Aufteilungsschlüssel refundiert werden.

### Zentralamt

**18.1.** Die nachstehende Tabelle zeigt die Ausgaben der vier Gemeinden nach der Aufteilung gemäß dem Schlüssel sowie nach Abzug der bezughabenden Einnahmen.<sup>9</sup>

Tabelle 9: Ausgaben abzüglich Einnahmen der Gemeinden für das Zentralamt - Sachausgaben (ohne Personal) der Jahre 2012 – 2013

Jahr	Oberndorf	Pitzenberg	Pühret	Rutzenham	Summe
	in Euro				
2012	27.065	9.666	11.507	5.172	53.410
2013	26.691	9.769	11.628	5.252	53.340

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Rechenwerke der vier Gemeinden

**18.2.** Der LRH analysierte die Ausgaben für 2013 und kommt auf ein gegenüber vier Einzelverwaltungen realisiertes Einsparungspotenzial von rund 19.000 Euro. Dabei handelt es sich größtenteils um Aufwendungen, die vermieden werden konnten, weil Anschaffungen nur einmal (statt mehrmals) getätigt wurden.

Wesentliche Einsparungspotentiale lagen in folgenden Bereichen:

- Telekommunikation (6.760 Euro netto)
- Druckwerke, Fachliteratur (2.300 Euro netto)
- Versicherungen (geschätzt 1.000 Euro)
- Leasing Kopierer (4.500 Euro netto)
- Gebühren GIS und Grundgebühr für Aktenentsorgung (1.370 Euro netto)
- BBG-Jahresgebühr (450 Euro netto)

In der Aufstellung nicht berücksichtigt wurden einmalige Einsparungen wie etwa die Ausgaben für den Glasfaseranschluss. Die Ausgaben dafür in Höhe von 15.000 Euro brutto mussten aufgrund der gemeinsamen Verwaltung mit nur einem Anschluss lediglich einmal getätigt werden.

8 Diese bilden sich im Rechnungsabschluss unter den Voranschlagspositionen 010 – Zentralamt und 016 – Elektronische Datenverarbeitung ab.

9 Von der Aufteilung sind lediglich Ausgaben im Zusammenhang mit einer Rechtsschutzversicherung sowie dem Abonnement der Gemeindezeitung ausgeschlossen. Dies macht je Gemeinde zwischen 550 und 700 Euro jährlich aus.

Die durch eine Gemeindezusammenlegung noch zu hebenden Einsparungspotentiale belaufen sich auf rund 2.540 Euro netto bzw. 2.870 Euro brutto und betreffen vor allem Telekomdienstleistungen sowie Druckwerke.

## Elektronische Datenverarbeitung

**19.1.** Die Ausgaben der vier Gemeinden (nach der Aufteilung nach dem Schlüssel sowie nach Abzug der bezug habenden Einnahmen) für die Elektronische Datenverarbeitung ergibt folgendes Bild:

Tabelle 10: Ausgaben abzüglich Einnahmen der Gemeinden für Elektronische Datenerarbeitung der Jahre 2012 – 2013

Jahr	Oberndorf	Pitzenberg	Pühret	Rutzenham	Summe
	in Euro				
2012	15.737	5.528	6.599	2.830	30.695
2013	13.965	4.906	5.856	2.511	27.238

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Rechenwerke der vier Gemeinden

**19.2.** Für die Berechnung der Minderausgaben einer Verwaltungsgemeinschaft gegenüber Einzelgemeinden im EDV-Bereich wurden die Ausgaben des 1. Halbjahres 2014 herangezogen, da seit dem Frühjahr 2014 ein neues Buchhaltungsprogramm im Einsatz steht.

Die Einsparungen der Verwaltungsgemeinschaft im Vergleich zu vier Einzelgemeinden liegen im laufenden Betrieb (nach anteiligem VSt-Abzug) zwischen 23.000 und 29.700 Euro, das ergibt einen Mittelwert von rund 26.500 Euro.<sup>10</sup>

Wesentliche jährlich wiederkehrende Einsparungen gegenüber vier Einzelverwaltungen sah der LRH bei folgenden Positionen:

- Buchhaltungsprogramm (8.400 Euro netto pro Jahr)
- Elektronische Archivierung (4.450 bis 6.700 Euro netto)
- GIS-Dat Wartungsgebühren (2.000 bis 3.000 Euro netto)
- Grundgebühr GemCloud (1.800 bis 2.700 Euro netto)
- Wartung Homepage (1.500 bis 2.200 Euro netto)

Bei den im 1. Halbjahr 2014 angefallenen (einmaligen) Umstellungs- und Installationsarbeiten (insb. beim Buchhaltungsprogramm) konnten durch die Verwaltungsgemeinschaft Mehrfachausgaben in einer Größenordnung zwischen rund 4.600 und 7.000 Euro brutto vermieden werden.

<sup>10</sup> Ausgangspunkt der Berechnung waren die tatsächlich verrechneten Kosten. Der LRH ging bei seiner Berechnung der Einsparungspotentiale mangels Detailkenntnis der Preispolitik (z.B. vergleichbare Kosten in anderen Gemeinden) des EDV-Dienstleisters von einem Rahmen aus, in dem sich die Einsparungspotentiale bewegen werden. Einsparungen gibt es vor allem bei den (von der Anzahl der User) unabhängigen Grundpauschalen. Dabei kann es aber vorkommen, dass diese auf Basis einer Gemeindegroße von rund 2.700 Einwohnern kalkuliert werden, sodass das Einsparungspotential nicht für drei ganze Gemeinden realisiert werden konnte.

Die Einsparungen, die in einer Gesamtgemeinde gegenüber den vier Gemeinden in der Verwaltungsgemeinschaft 4+ möglich wären, sind im Vergleich zu den Potentialen, die mit der Verwaltungsgemeinschaft gegenüber vier Kleingemeinden gehoben wurden, mit rund 4.940 Euro netto bzw. 5.660 Euro brutto (bei anteiligem VSt-Abzug) vergleichsweise gering. Diese Einsparungspotentiale, deren Mittelwert bei 5.300 Euro liegt, finden sich insbesondere im Bereich der Lizenzkosten.

### **Gemeinsamer Kassenkredit**

- 20.1.** Die Geschäfte der vier Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft laufen seit vielen Jahren über gemeinsame Bankkonten. Der für den kurzfristigen Geldbedarf notwendige Kassenkredit wird dabei von den Gemeinden jährlich in einem gemeinsamen Vertrag abgeschlossen. Als Geschäftspartner fungierten in den letzten Jahren jeweils die beiden Hausbanken.
- 20.2.** Aus wirtschaftlicher Sicht ist für den LRH die Konstruktion eines gemeinsamen Kassenkredits der Gemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft jedenfalls vorteilhaft. Alleine aus den Fixkosten für die Girokonten ergibt sich eine jährliche Spesenersparnis von ca. 3.200 Euro (zwei Konten anstatt acht).

Auch halten die vier Gemeinden die anfallenden Soll-Zinsen gering, indem negative Kassenstände einer Gemeinde von den positiven Geldbeständen einer anderen Gemeinde ausgeglichen werden. Die genauen finanziellen Auswirkungen dieses Cash-Poolings waren für den LRH aufgrund der unterschiedlichen Kontostände im Zeitablauf nicht genau festzustellen.

Aus rechtlicher Sicht gibt es derzeit keine Detailvorgaben, wie Verwaltungsgemeinschaften die Kontoführung zu betreiben haben. Angesichts der beschriebenen Kostenvorteile hält es der LRH für zweckmäßig, Verwaltungsgemeinschaften die Führung von gemeinsamen Konten zu ermöglichen. Das Land OÖ sollte die diesbezüglichen Vorgaben konkretisieren und auf mögliche Problemstellungen (z.B. Einhaltung von gesetzl. Obergrenzen beim Kassenkredit, Haftungsfragen) näher eingehen. Besondere Bedeutung erlangen dabei aus Sicht des LRH die täglichen Kassenabschlüsse der Gemeinden, welche in Summe mit den Kontoständen auf den Girokonten übereinstimmen müssen.

Im Übrigen merkt der LRH an, dass für die Aufnahme von Kassenkrediten auch nicht ortsansässige Banken zur Angebotslegung einzuladen sind.

- 20.3.** *Die vier Gemeinden geben zu den Punkten 20 bis 22 folgende gemeinsame Stellungnahme ab:*

*Die vier Gemeinden sowie der Dienstleistungsverband 4+ werden künftig getrennte Verträge für einen notwendigen Kassenkredit abschließen.*

*Wie in der Besprechungsunterlage beschrieben, ist es angesichts der Kostenvorteile zweckmäßig, ein gemeinsames Konto zu führen. Dieses gemeinsame Konto sollte jedoch auch für den Dienstleistungsverband 4+ möglich sein, da er rechtlich gesehen den Gemeinden gleichzusetzen ist. Die Problematik mit dem Kassenkredit wird mit dem Abschluss eines eigenen Kassenkreditvertrages durch den Verband, wie eben beschrieben,*

*entschärft. Das Subkonto bei einem Girokonto für gemeinsame Rücklagen wurde bereits aufgelöst.*

*Die IKD gibt zu Punkt 20 folgende Stellungnahme ab:*

*Ein gemeinsames Kassenkredit-Konto der vier an der Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden hat sich in der Praxis bestens bewährt und ist mit der Aufsichtsbehörde abgestimmt. Es besteht daher in diesem Zusammenhang kein weiterer Handlungsbedarf.*

*Der Empfehlung des LRH, den Kassenkredit der Gemeinden von dem des Gemeindeverbandes „Dienstleistungszentrum 4+“ zu trennen, wird von der Aufsichtsbehörde zugestimmt und es ist von der Verwaltungsgemeinschaft die Umsetzung angekündigt worden.*

- 21.1.** Ein Girokonto beinhaltet ein Subkonto für gemeinsame Rücklagen, auf dem seit Jahren ein Stand von 100 Euro verbucht ist.
- 21.2.** Für den LRH ist der Nutzen des gemeinsamen Subkontos nicht erkennbar, zumal sich der Rücklagenstand seit Jahren nicht verändert hat. Er empfiehlt deshalb, das Subkonto aufzulösen.
- 22.1.** Der Gemeindeverband „Dienstleistungszentrum 4+“ (siehe Berichtspunkt 2) verfügt über kein eigenes Konto und schreibt auch keinen jährlichen Kassenkredit aus. Vielmehr tätigt er seine Geschäfte über die beiden gemeinsamen Konten der vier Gemeinden.
- 22.2.** Aus Sicht des LRH ist die derzeitige Vorgangsweise des Gemeindeverbandes beim Kassenkredit rechtlich problematisch und überdies intransparent. Der Verband nutzt den gemeinsamen Kassenkredit der Gemeinden, ohne selbst Vertragspartner der Banken zu sein. Daher sollten die Gemeinden den Kassenkredit des Gemeindeverbandes „Dienstleistungszentrum 4+“ vom Kassenkredit der vier Gemeinden trennen. Der Gemeindeverband sollte über ein eigenes Konto verfügen und auf diesem seine Geschäfte abwickeln.

#### **4+ Verein zur Förderung der kommunalen Infrastruktur & Co KG**

- 23.1.** Die vier Gemeinden führen seit dem Jahr 2009 eine gemeinsame Gemeinde-KG (4+ KG), welche aus einem Beitritt der Gemeinden Pühret, Pitzenberg und Rutzenham zur Gemeinde-KG von Oberndorf entstand. Über diese Gesellschaft wurden zum Zwecke der Steuerersparnis die Projekte „gemeinsames Amtsgebäude mit Veranstaltungszentrum“ sowie „Dienstleistungszentrum 4+“ abgewickelt. Die Geschäftsführung der gemeinsamen Gesellschaft übt der Amtsleiter aus.

Die Gründung der Gesellschaft verursachte einmalige Ausgaben von ca. 14.000 Euro, die Erweiterung 1.400 Euro. An jährlichem Verwaltungsaufwand fallen Ausgaben für die Erstellung von Jahresabschlüssen (ca. 2.500 Euro) sowie interner Personalaufwand (ca. 1.200 Euro) an.

- 23.2.** Der LRH hält fest, dass die gemeinsame Verwaltung der vier Gemeinden auch die Gründung einer gemeinsamen Gemeinde-KG ermöglichte. Dies führte dazu, dass zum einen umsatzsteuerliche Vorteile erzielt, zum anderen auch laufende Verwaltungskosten gespart werden konnten. Würde jede Gemeinde für sich eine KG führen, wären der Einmalaufwand für die Gründung um ca. 41.000 Euro und der jährliche Aufwand um ca. 11.000 Euro höher.
- 24.1.** Bis ins Jahr 2013 erstellte die KG den jährlichen Rechnungsabschluss nach den Vorgaben der Aufsichtsbehörde, welche sich an überwiegend kamerale Gesichtspunkten orientierten. Seit 2013 herrscht Rechtssicherheit darüber, dass die Kommanditgesellschaften der öö. Gemeinden einer Bilanzierungs- und Offenlegungspflicht unterliegen. Deshalb sah sich auch die 4+ KG gezwungen, rückwirkend Bilanzen zwischen 2006 und 2012 erstellen zu lassen. Diese Tätigkeiten wurden einem Steuerberater übertragen und verursachten Ausgaben von insgesamt ca. 17.000 Euro. Die Leistungen wurden 2013 zur Gänze in Rechnung gestellt. Aufgrund von Liquiditätsengpässen am KG-Konto bezahlte die Gemeinde-KG 10.000 Euro im Jahr 2013 und 7.000 Euro im Jahr 2014.
- 24.2.** Der LRH merkt zur Vorgangsweise der Gemeinde-KG Folgendes an:
- Der Geschäftsführer erteilte den Auftrag zur Bilanzerstellung an die Steuerberatungskanzlei, ohne einen notwendigen Beschluss der Gesellschafterversammlung bzw. der zuständigen Gemeindeorgane einzuholen. Dies widerspricht den Bestimmungen des Gesellschaftsvertrages, die nach Ansicht des LRH in Hinkunft durchgängig zu beachten sind.
  - Für die Bilanzarbeiten wurden keine Angebote eingeholt, sondern direkt der Auftrag erteilt.
  - Auch wenn der Amtsleiter mit der Steuerberatungskanzlei mündlich einen Zahlungsaufschub vereinbart hat, wäre der gesamte Rechnungsbetrag im Soll der Gemeinde-KG schon im Jahr 2013 zu verbuchen gewesen.

## WEITERE AUSWIRKUNGEN EINER ZUSAMMENLEGUNG

### Auswirkungen bei der Politik

- 25.1.** Jede der vier Gemeinden verfügt über die gesetzlich vorgesehenen politischen Organe. Das sind der Gemeinderat (mit seinen Ausschüssen), der Gemeindevorstand und der Bürgermeister (samt Vizebürgermeistern).

In den vier Prüfungsgemeinden stellt sich dies wie folgt dar:

Tabelle 11: Übersicht politische Funktionsträger in den Gemeinden

	Anzahl Funktionsträger			
	Bürgermeister	Vizebürgermeister	Gemeindevorstand	Gemeinderat
Oberndorf	1	1	5	19
Pitzenberg	1	1	3	13
Pühret	1	1	3	13
Rutzenham	1	1	3	9
Summe der vier Gemeinden	4	4	14	54
Gesamtgemeinde	1	1 bis 3	7	25

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Informationen der Gemeinden und der Oö. Gemeindeordnung

Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Ausgaben für politische Organe in den vier Prüfungsgemeinden im Jahr 2013:

Tabelle 12: Darstellung der Ausgaben für die Gemeindeorgane 2013

2013	Oberndorf	Pitzenberg	Pühret	Rutzenham	Gesamt
	in Euro				
Bezüge	52.485	42.459	45.171	38.624	178.739
Reisekosten	387	290	110	310	1.097
Sitzungsgelder	3.899	1.155	1.754	820	7.628
Gesamt	56.771	43.904	47.035	39.754	<b>187.464</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Rechenwerke der Gemeinden

Im Vergleich dazu lagen die Ausgaben für die politischen Organe in den Vergleichsgemeinden E bis H im Jahr 2013 bei durchschnittlich 79.600 Euro.

- 25.2.** Entsprechend den finanziellen Ergebnissen der Vergleichsgemeinden würden sich die Ausgaben für die politischen Organe im Falle einer Fusion der vier Gemeinden um ca. 107.900 Euro pro Jahr senken.

Für den LRH waren die im Zuge der Prüfung von den Bürgermeistern vorgebrachten Stärken und Vorteile, die sich aus der bestehenden Gemeindestruktur für die politischen Entscheidungsträger ergeben (insb. unmittelbarer und persönlicher Kontakt mit den Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürgern), durchaus nachvollziehbar, da sie auch dem politischen Selbstverständnis der Bürgermeister entsprechen. Für den LRH wäre aber auch bei einer Gemeindegröße mit 2.700 Einwohnern die unmittelbare Nähe zur Bevölkerung gegeben. Mit dieser Einwohnerzahl würde die Fusionsgemeinde etwa an 130. Stelle unter den oö. Gemeinden liegen. Derzeit liegt die durchschnittliche Größe (nach Einwohnern) bei rund 3.180 Einwohnern, der Median liegt bei einer Gemeinde mit 1.850 Einwohnern. Bezüglich der Gemeindefläche würde die fusionierte Gemeinde mit rund 23,6 km<sup>2</sup> sogar nur an 184. Stelle liegen. Hier liegt der Median bei rund 20,6 km<sup>2</sup>.

**25.3.** Die vier Gemeinden geben folgende gemeinsame Stellungnahme ab:

*Aus der Besprechungsunterlage geht hervor, dass die Verwaltungsgemeinschaft personal- und sachaufwandsmäßig beträchtliche Einsparungen ergibt. Rein finanziell betrachtet, liest man aus dem Rechnungshofbericht, dass eine Gemeinde Vorteile bringt. Auf die Stärken vier einzelner Gemeinden im politischen ehrenamtlichen Engagement wird nicht Rücksicht genommen. Für uns ist unbestritten, dass ein Mehr an politisch engagierten Personen auch einen erheblichen Mehrwert bringt.*

**25.4.** Ehrenamtliches Engagement ist aus Sicht des LRH nicht von einer bestimmten Gemeindegröße oder politischen Funktion (z.B. Mitglied des Gemeinderates) abhängig. Überdies würde eine Fusionsgemeinde noch immer über einen Gemeinderat mit 25 Mitgliedern sowie einer Reihe von Ersatzmitgliedern verfügen.

**26.1.** Jeder Gemeinderat hat einen Prüfungsausschuss einzurichten. Dieser hat gemäß § 91 Abs. 3 GemO zumindest vierteljährlich Gebarungsprüfungen vorzunehmen. Gemäß § 93 Abs. 1 GemO hat der Prüfungsausschuss einen Bericht über den jährlichen Rechnungsabschluss an den Gemeinderat zu erstatten.

**26.2.** Im Zuge der Prüfung stellte der LRH fest, dass die Gemeinden Rutzenham und Pitzenberg in einzelnen Jahren (Prüfungszeitraum 2011 – 2013) nur zwei oder drei Prüfungsausschusssitzungen abhielten. Da der Gesetzgeber auch für sehr kleine Gemeinden mit nur wenigen Gemeinderäten keine Ausnahmen oder Erleichterungen zulässt, ist jedenfalls die gesetzlich vorgeschriebene Anzahl an Gebarungsprüfungen durchzuführen.

## Auswirkungen einer Fusion auf Einnahmen

**27.1.** Eine Fusion hat auch Auswirkungen auf die einer Gemeinde zustehenden Finanzausweisungen lt. FAG sowie auf die Strukturhilfe für finanzschwache Gemeinden. Im Jahr 2013 vereinnahmten die vier Prüfungsgemeinden dafür folgende Beträge:

Tabelle 13: Finanzausweisungen und Strukturhilfe 2013

2013	Oberndorf	Pühret	Pitzenberg	Rutzenham	Gesamt
	in Euro				
Finanzausweisungen	0	27.396	63.239	3.800	<b>94.435</b>
Strukturhilfe	0	29.494	11.237	14.505	<b>55.236</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Rechenwerke der Gemeinden

Folgende Auswirkungen würden sich bei einer Fusion der vier Gemeinden ergeben:

- Ein Vorweganteil für Gemeindefusionen lt. FAG über 200.000 Euro würde auf vier Jahre verteilt an die „Gesamtgemeinde“ ausbezahlt werden.
- Eine Fusion der Gemeinden noch im Jahr 2015 würde eine Halbierung der zu leistenden Landesumlage für 3 Jahre bedeuten.
- Die Finanzausweisungen lt. FAG würden sich um ca. 50.000 Euro erhöhen, da die „Gesamtgemeinde“ von den höheren Durchschnittskopfquoten in einer neuen Größenklasse (zwischen 2.500 und 10.000 Einwohnern) profitieren würde.
- Die höhere Finanzausweisung würde allerdings eine Streichung der Strukturhilfe nach sich ziehen, da die für eine Auszahlung relevanten Mindestfinanzkraftquoten überschritten würden.

**27.2.** Der LRH weist darauf hin, dass die Fusion mehrerer Gemeinden (bis zu einer Gesamteinwohnerzahl von 10.000 EW) das Volumen an Finanzausweisungen bzw. Strukturhilfe weder erhöht noch vermindert. Er sieht die einmaligen Verbesserungen auf der Einnahmenseite (Vorweganteil für Gemeindefusion und Halbierung Landesumlage) maximal als kurzfristigen Anreiz für die vier Gemeinden, eine Fusion einzugehen. Weitaus begrüßenswerter wäre eine Fusion für den LRH aber aus dem Grund, da sie auch ausgaben­seitig zu erheblichen Einsparungen führen würde.

## AMTSGEBÄUDE

### Neubau des Amtsgebäudes 4+

**28.1.** Vor der Erweiterung der Verwaltungsgemeinschaft 2005 waren die Gemeindeverwaltung von Oberndorf und die Verwaltungsgemeinschaft Pitzenberg, Pühret und Rutzenham bereits in einem Gebäude, allerdings nach Stockwerken getrennt, untergebracht. Dieses Gebäude stand im Eigentum der Gemeinde Oberndorf und war nur unweit vom heutigen Standort entfernt.

Im Zuge der Erweiterung der Verwaltungsgemeinschaft stellte sich die Frage nach einem Neubau, zumal nach Angaben der IKD und der beteiligten Bürgermeister auch am alten Standort bauliche Maßnahmen notwendig gewesen wären. Dieser wurde dann von der zu diesem Zweck gegründeten „4+ Verein zur Förderung der kommunalen Infrastruktur & CO KG“ (Gemeinde-KG) mit finanzieller Unterstützung des Landes (primär BZ, aber auch LZ) ab 2008 umgesetzt. Neben einem gemeinsamen Gemeindeamt wurde auch ein Veranstaltungssaal gebaut, der in der alleinigen Nutzung von Oberndorf steht und dessen Errichtung von den drei anderen Gemeinden nicht mitfinanziert wurde. Insgesamt steht aber die gesamte Liegenschaft im Eigentum der gemeinschaftlichen Gemeinde-KG.

Da es ein Musterraumprogramm für Amtsgebäude von Gemeinden mit gemeinsamer Geschäftsführung in einer Verwaltungsgemeinschaft nicht gab, ermittelte das Land im Rahmen des Kostendämpfungsverfahrens unter Berücksichtigung des Musterraumprogramms für Amtsgebäude mit entsprechender Gesamteinwohnerzahl ein Raumerfordernis von 485 m<sup>2</sup> zuzüglich Nebenflächen<sup>11</sup> (z.B. sanitäre Anlagen, Foyer, Haustechnik) in unbedingt erforderlicher Größe.<sup>12</sup> Daraus errechnet sich eine Gesamtnutzfläche von 679 m<sup>2</sup>.

Die Gesamtausgaben stellen sich wie folgt dar:

Tabelle 14: Gesamtausgaben Gemeindeamt und Veranstaltungssaal

Ausgaben gesamt	in Euro
Ausgaben netto in KG lt. Abschluss	2.451.931
Amtsausstattung Gemeindeamt brutto	189.215
Amtsausstattung Veranstaltungssaal brutto	77.844
<b>Summe</b>	<b>2.718.990</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Rechenwerke der Gemeinden und der Jahresabschlüsse der Gemeinde-KG

Das Land OÖ gewährte zur Finanzierung des Neubaus Bedarfszuweisungsmittel von 2.153.000 Euro, zusätzlich wurden Landesförderungen von rund 75.990 Euro ausbezahlt.

Zur Aufteilung der Errichtungskosten zwischen Amtsgebäude und Veranstaltungssaal wurde ein Aufteilungsschlüssel von 70:30 beschlossen. Den Anteil an den Errichtungskosten des Amtsgebäudes trugen die vier Gemeinden im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen, die Kosten des Veranstaltungssaales wurde von Oberndorf allein finanziert. Dafür setzte die Gemeinde den Erlös aus dem Verkauf des ehemaligen Amtsgebäudes in Höhe von 360.000 Euro ein.

**28.2.** Das Amtsgebäude wurde mit einer Gesamtnutzfläche von 813 m<sup>2</sup> realisiert. Da die Lüftungszentrale (31,5 m<sup>2</sup>) primär dem angebauten Veranstaltungszentrum zuzurechnen ist, ist von einer Gesamtnutzfläche des Gemeindeamtes von rund 780 m<sup>2</sup> auszugehen. Auch wenn bestimmte Nebenräumlichkeiten (Heizraum, Pelletslager, WC und Küchenbereich) auch vom angebauten Veranstaltungszentrum mitgenutzt werden und somit eine gewisse Synergie erreicht wird, ist die im Kostendämpfungsverfahren ermittelte Soll-Gesamtnutzfläche deutlich überschritten.

Im Bereich der Außenflächen wurden ein gepflasterter Vorplatz (rund 570 m<sup>2</sup>), asphaltierte Parkflächen (rund 1.240 m<sup>2</sup>), asphaltierte Zufahrtsstraßen zu den Parkflächen (rund 450 m<sup>2</sup>) sowie ein Fußweg (75 m<sup>2</sup>) errichtet. Etwa 2.730 m<sup>2</sup> Außenfläche wurde begrünt. Diese enormen Flächen sind zu einem gewissen Teil auch im Zusammenhang mit dem Veranstaltungssaal und dem benachbarten Kindergarten zu sehen.

11 Als Richtwert für die Nebenflächen geht das Land von 40 Prozent des ermittelten Raumerfordernisses aus.  
12 Siehe Hochbautechnische Stellungnahme vom 16.1.2006, U-BS-101588/1-2005

Der LRH hält fest, dass das Gemeindeamt für insgesamt rund 2.700 Einwohner sehr großzügig dimensioniert ist. Im Innenbereich hängt dies auch damit zusammen, dass vier Bürgermeisterzimmer geschaffen wurden und der Eingangs- und Bürgerservicebereich großzügig gestaltet ist.

Dem Land empfiehlt der LRH, bei zukünftigen „Gemeinschaftsbauten“ stärker auf die Einhaltung der Musterraumprogramme zu achten. Die Förderung von gemeinsamen Infrastrukturinvestitionen sollte hinkünftig immer auch mit der Vereinbarung von Einsparungszielen der kooperierenden Gemeinden im laufenden Betrieb verknüpft werden. Deren Erreichen sollte auch überprüft werden. Der LRH ist sich im konkreten Fall aber durchaus des Umstands bewusst, dass die Umsetzung dieses Bauvorhabens durch die Erweiterung der Verwaltungsgemeinschaft 4+ erleichtert wurde.

**28.3.** *Dazu hält die IKD fest, dass grundsätzlich auch bei Verwaltungsgemeinschaften die Musterraumprogramme zu Grund gelegt werden. Allerdings ergeben sich bei einem Amtsgebäude-Neubau für vier selbständig bleibende Gemeinden auch abweichende Notwendigkeiten.*

**28.4.** Die „abweichenden Notwendigkeiten“ (z.B. vier Bürgermeister-Zimmer, zusätzlicher Fraktionsraum) wurden ohnedies bereits bei der Ermittlung des Raumerfordernisses berücksichtigt.

### **Amtsgebäude im Vergleich**

**29.1.** Bei der Errichtung eines Amtsgebäudes durch eine Gemeinde ist nach einer Vorgabe des Landes OÖ ein Kostendämpfungsverfahren durchzuführen, das unter Federführung der IKD steht. Dabei orientiert sich das Land OÖ bei der Überprüfung des Raum- und Funktionsprogrammes sowie der Festlegung des förderbaren Kostenrahmens an eigenen Musterraumerfordernis-Programmen.

Diese sehen für Amtsgebäude von Gemeinden folgende Raumprogramme vor:

Tabelle 15: Amtsgebäude – Normraumerfordernis

Amtsgebäude	Gesamtnutzfläche lt. Raumerfordernisprogramm (inkl. 40% Nebenflächen ohne Außenflächen) in m <sup>2</sup>	Größe Außenanlagen in m <sup>2</sup>
Kleingemeinde (Pitzenberg, Pühret, Rutzenham)	230	450
Größe Oberndorf	280	450
Größe fusionierte Gemeinde	480	750

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Informationen des Landes OÖ

- 29.2.** Würde man einen (wenig realistischen) kompletten Neubau der vier Gemeindeämter einem Neubau des Amtsgebäudes (4+ bzw. Gesamtgemeinde) gegenüberstellen, so zeigt sich anhand der Gebäudenutzflächen, dass die Errichtungskosten bei der Gesamtgemeinde am niedrigsten sind. Selbst ein eher großzügiges gemeinsames Amtsgebäude für vier Gemeinden kommt immer noch deutlich günstiger als der Neubau von vier Gemeindeämtern für Kleingemeinden. Zusätzlich können durch ein gemeinsames Amtsgebäude auch bei den Betriebskosten Einsparungen erzielt werden, welche für den LRH nicht quantifizierbar waren.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE GEMEINDEN

- 30.1.** Die Gesamtergebnisse der finanziellen Analyse der Verwaltungsgemeinschaft 4+ sowie einer Gemeinde, die sich aus den vier Prüfgemeinden nach einem Zusammenschluss ergeben würde, stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 16: Optimierungspotentiale der Verwaltungsgemeinschaft und einer Fusionsgemeinde

	Optimierungspotentiale	
	Verwaltungsgemeinschaft zu 4 Einzelgemeinden	Gesamtgemeinde zu Verwaltungsgemeinschaft
	in Euro	
<b>Jährliche Einsparungen</b>		
Politik		107.900
Personal	15.000	45.000
Sachausgaben	45.500	8.200
<b>Infrastruktur</b>		
Gemeinde KG	11.000	
<b>Ergebnis laufend</b>	<b>71.500</b>	<b>161.100</b>
<b>Kooperationsbonus (bei Fusion)</b>		<b>200.000</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Berechnungen des LRH

Daneben konnten im Laufe der Jahre auch diverse einmalige Einsparungen erzielt werden: So musste der Glasfaseranschluss nur einmal hergestellt und bezahlt werden (Einsparung 45.000 Euro); bei den Gründungskosten der gemeinsamen Gemeinde-KG konnten im Vergleich zur Gründung von vier getrennten Gesellschaften rund 41.000 Euro eingespart werden.

**30.2.** Insgesamt kommt der LRH zum Ergebnis, dass die Verwaltungsgemeinschaft 4+ gut funktioniert. Dabei sieht er die gute, konstruktive Zusammenarbeit auf politischer Ebene (zwischen den vier Bürgermeistern) und innerhalb der Verwaltung als wesentlichen Erfolgsfaktor. Wie die Prüfung gezeigt hat, konnten durch die Verwaltungsgemeinschaft 4+ Einsparungen in unterschiedlichen Bereichen realisiert werden. Andererseits haben die vier Gemeinden – insbesondere durch Gewährung von Bedarfszuweisungen – ein komplett neues Amtsgebäude errichtet, wobei die aus dem Verkauf des vorherigen Amtsgebäudes lukrierten Verkaufserlöse für die Errichtung des Veranstaltungssaales verwendet wurden. Der LRH schließt daraus auf eine großzügige Bemessung der Bedarfszuweisungen durch das Land.

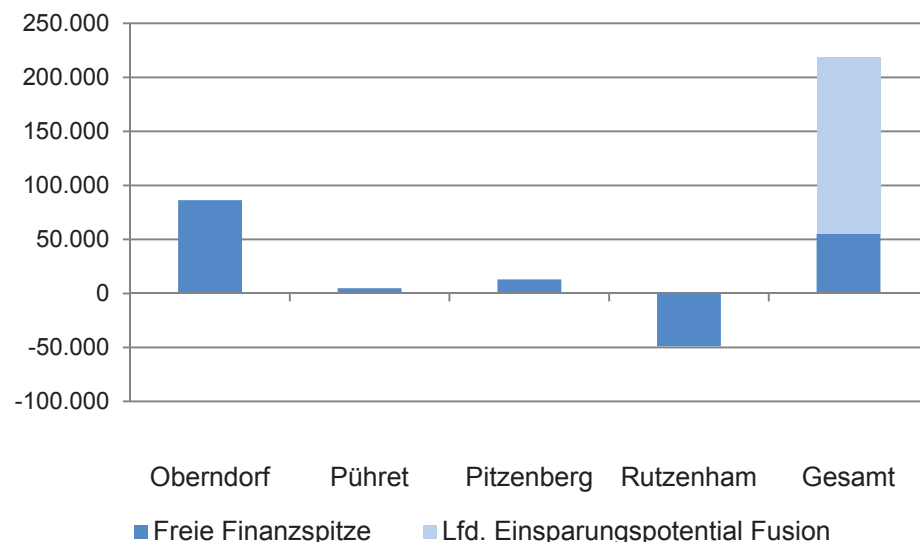
Durch die Bildung der Verwaltungsgemeinschaft 4+ (und der daraus folgenden Personalstruktur) war es den Bediensteten möglich, sich auf weniger Arbeitsgebiete zu konzentrieren und sich dabei zu spezialisieren.

Der LRH anerkennt, dass die vier Gemeinden (nicht zuletzt auch durch die kürzlich realisierte Bauhofkooperation) in ihren Integrationsbemühungen bereits viel mehr erreicht haben als der Großteil der öö. Gemeinden.

Die Analyse zeigt andererseits aber auch, dass eine Fusion zusätzlich erhebliche finanzielle Vorteile bringen würde.

**31.1.** Die nachstehende Grafik gibt für das Jahr 2013 einen Überblick über die freien Finanzspitzen der vier Gemeinden (siehe dazu Berichtspunkt 5) und deren möglicher Verbesserung durch laufende Einsparungen im Falle einer Fusion:

Abbildung 3: Auswirkungen der Kooperation auf die freie Finanzspitze für 2013 in Euro



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Rechenwerke der Gemeinden und eigener Analysen

- 31.2.** Aus Sicht des LRH reichen die aktuellen freien Finanzspitzen der Gemeinden in Summe nicht aus, um eigenständig Investitionsentscheidungen treffen bzw. um ausreichende Anteilsbeiträge zu Gemeindevorhaben leisten zu können. Ein gänzlicher Zusammenschluss der Gemeinden würde zu erheblichen Ausgabeneinsparungen führen, welche die freien Finanzspitzen erhöhen und dadurch die eigenen Handlungsspielräume (etwa für Investitionsprojekte) deutlich steigern.

Eine Fusion der vier Gemeinden wäre nach Ansicht des LRH auch aufgrund der vorhandenen Strukturen naheliegend:

- Eine Gesamtgemeinde hätte nach wie vor eine eher geringe Gemeindefläche und eine überschaubare Einwohnerzahl.
- Auf unterschiedlichsten Ebenen (nicht nur in der Verwaltungsgemeinschaft und im Bauhof, sondern auch bei der Zusammenarbeit Kultur 4+, Gesunde Gemeinde 4+, Kindergarten und Volksschule sowie Sportverein als gemeindeübergreifender Gesellschaftsfaktor) gibt es bereits Einrichtungen und Institutionen mit integrativer Wirkung.

Daher empfiehlt der LRH den vier Gemeinden, auf politischer Ebene einen Meinungsbildungsprozess zu initiieren, in dem unter Einbindung der Bevölkerung Vor- und Nachteile sowie Chancen, aber auch Risiken eines Zusammenschlusses sachlich diskutiert werden. Dieser Prozess sollte begleitet und moderiert werden.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DAS LAND

- 32.1.** Das Land OÖ unterstützt seit Jahren die Bildung von Kooperationen in den Gemeinden. Zuletzt entwickelte das Land 2011 ein Maßnahmenpaket mit dem Ziel, die Gemeinden durch finanzielle Anreize zu einer nachhaltigen Zusammenarbeit zu motivieren. Dieser „Kooperationsbonus neu“ umfasst auch Verwaltungsgemeinschaften und beinhaltet unter anderem eine zeitlich befristete Reduktion der Landesumlage um bis zu 70 Prozent. Bis zum Prüfungszeitpunkt wurde mangels Bildung neuer Verwaltungsgemeinschaften von dieser Möglichkeit nicht Gebrauch gemacht.
- 32.2.** Der LRH bezweifelt die Wirksamkeit dieses Anreizsystems. Die Zurückhaltung der Gemeinden steht nach Ansicht des LRH bis zu einem gewissen Grad auch im Zusammenhang mit der bei Verwaltungsgemeinschaften nach wie vor nicht eindeutigen Position der Finanzverwaltung zur Umsatzsteuerproblematik.

Umgekehrt geht der LRH davon aus, dass durch die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften bzw. Fusionen beträchtliche Einsparungspotentiale auch in vielen anderen öö. Gemeinden gehoben werden können. Gerade wegen der umsatzsteuerlichen Problematik von Verwaltungsgemeinschaften sollte sich die Landes- und Gemeindepolitik stärker als bisher dem Thema Gemeindefusionen widmen. Die zum Prüfungszeitpunkt laufenden Gemeindefusionsprojekte in Aigen/Schlägl und Rohrbach/Berg sollten zum Anlass genommen und deren positive Dynamik genutzt werden.

In einem ersten Schritt bedarf es eines klaren Bekenntnisses seitens der öö. Landespolitik, dass umfassende Kooperationen bis hin zur Gemeindefusion nicht die Ausnahme sondern die Regel sein sollen. Dazu wäre ein fusionsfreundliches Klima zu schaffen, in dem auch die Entwicklungschancen, wie etwa die Stärkung der finanziellen Unabhängigkeit und damit die Vergrößerung des eigenen Spielraums der Gemeinden, aufgezeigt werden.

Konkret sollte das Land im Zusammenwirken mit den Gemeinden flächendeckend Fusionspotentiale ausloten. Überdies sollte das bestehende Anreizsystem überdacht werden. Dabei wäre für den LRH denkbar, dass die Gewährung von Bedarfszuweisungen auch davon abhängig gemacht wird, inwieweit eine Gemeinde bereit ist, sich umfassenden Kooperationen (insbesondere der Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft mit gemeinsamer Geschäftsführung oder einer Fusion) zu widmen.

**32.3.** *Zur Empfehlung des LRH in Punkt 32, die er im Sinne des § 9 Abs. 2 Oö. LRHG auch dem Kontrollausschuss zur Beschlussfassung vorlegt, steht die IKD auf folgendem Standpunkt: Der LRH hat die gegenständliche Initiativprüfung, lt. den betreffenden Prüfaufträgen gemäß § 4 Abs. 1 Z. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Z. 8 Oö. LRHG 2013 durchgeführt. Aus diesen genannten Bestimmungen ergibt sich keine Zuständigkeit des Kontrollausschusses des OÖ Landtages und es kann daher auch nicht im Zuge der Berichtslegung die Prüfung „umgedeutet“ werden.*

**32.4.** Der LRH hält die Rechtsansicht der IKD für unzutreffend und stellt klar:

Soweit sich die IKD auf die Prüfungsaufträge bezieht, ist darauf hinzuweisen, dass diese lediglich Informationscharakter haben, nicht aber zwingende Voraussetzung dafür sind, dass eine (Initiativ-)Prüfung des LRH stattfindet oder stattfinden kann. Eine derartige normative Wirkung könnte man einem (internen) Prüfungsauftrag nur dann beimessen, wenn dies im Oö. LRHG 2013 ausdrücklich geregelt wäre.

§ 6 Oö. LRHG 2013 legt die Befugnisse (Rechte und Pflichten) für den LRH und die geprüften Stellen im Rahmen einer Prüfung fest. In Ausübung dieser Befugnisse hat der LRH bei der IKD Prüfungshandlungen gesetzt und der IKD nach Abschluss der Erhebungsphase vorerst mündlich und sodann in Anwendung des § 6 Abs. 5 Oö. LRHG 2013 im Rahmen einer Schlussbesprechung über „die festgestellten Mängel und die voraussichtlichen Ergebnisse der Prüfung informiert.“ Weiters wurde der IKD – wie gesetzlich für geprüfte Einrichtungen vorgesehen - eine sechswöchige Stellungnahmefrist eingeräumt, von der die IKD auch Gebrauch gemacht hat.

Wenn die IKD nunmehr davon ausgeht, sie wäre auf der rechtlichen Grundlage des § 2 Abs. 1 Ziffer 8 des Oö. LRHG 2013 (Gemeindeprüfungskompetenz) geprüft worden, so ist dies nicht zutreffend. Vielmehr fußte die Prüfung – wie bei allen anderen Landesdienststellen - auf der Kompetenzbestimmung des § 2 Abs. 1 Ziffer 1 des Oö. LRHG 2013. Damit geht aber die Argumentation der IKD ins Leere.

Im Übrigen liegt es ausschließlich in der Kompetenz des Kontrollausschusses, zu entscheiden, ob er gemäß § 9 Abs. 2 des Oö. LRHG 2013 den LRH mit einer Folgeprüfung zu ihm vorliegenden Verbesserungsvorschlägen beauftragt.

1 Anlage  
3 Beilagen

Linz, 22. Jänner 2015

Friedrich Pammer  
Direktor des Oö. Landesrechnungshofes

## Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung Verwaltungsgemeinschaft 4+

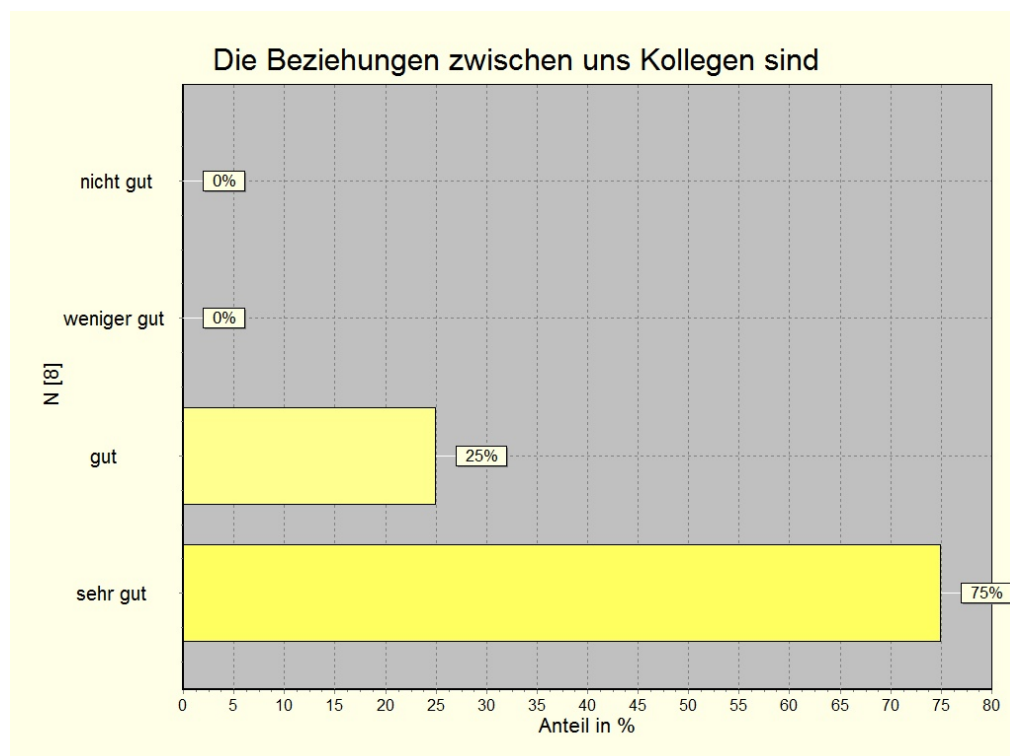
Im Zuge der Prüfung der Verwaltungsgemeinschaft 4+ wurden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über das Betriebsklima in der Gemeindeverwaltung befragt. Insgesamt wurden 8 Fragebögen ausgegeben, wovon 8 an den LRH retourniert wurden. Der Betriebsklimafragebogen umfasste insgesamt 61 Fragen, die sich auf sieben verschiedene inhaltliche Bereiche aufteilten:

- Kollegenbeziehungen
- Vorgesetztenverhalten
- Organisation
- Information
- Mitsprache
- Interessenvertretung
- betriebliche Leistungen

Die sieben inhaltlich unterschiedlichen Bereiche ergeben ein Bild über die Mitarbeiterzufriedenheit zum Zeitpunkt der Befragung.

In der Folge werden die ausgewerteten Ergebnisse der inhaltlich unterschiedlichen Bereiche grafisch dargestellt, die jeweils auf einen Gesamteindruck der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schließen lassen. Die wesentlichen Schlussfolgerungen daraus sind dem Gutachten zu entnehmen.

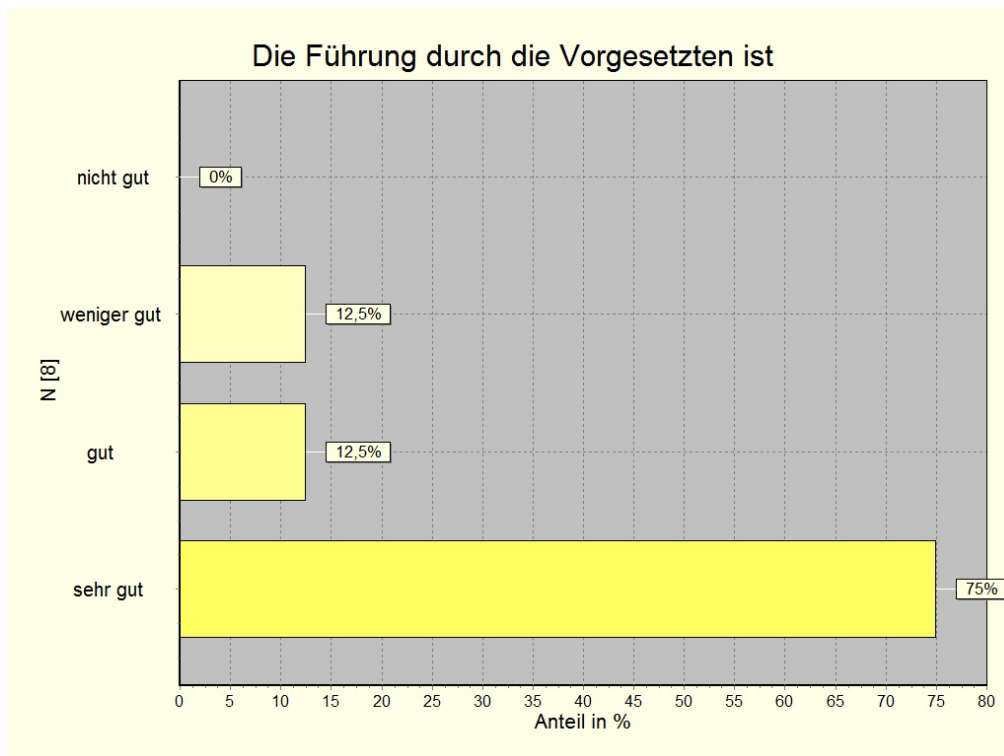
### Kollegenbeziehungen<sup>1</sup>



Die Beziehungen, die zwischen den Kollegen in einem Betrieb bestehen, sind ein ganz wesentlicher Bestandteil des Betriebsklimas. Sie zu gestalten, menschlich erfreulich zu machen, ist zu einem großen Teil Aufgabe der Mitarbeiter selbst. Der Erfolg hängt dabei vor allem von der Gesprächsfähigkeit und -bereitschaft sowie der menschlichen Reife der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ab.

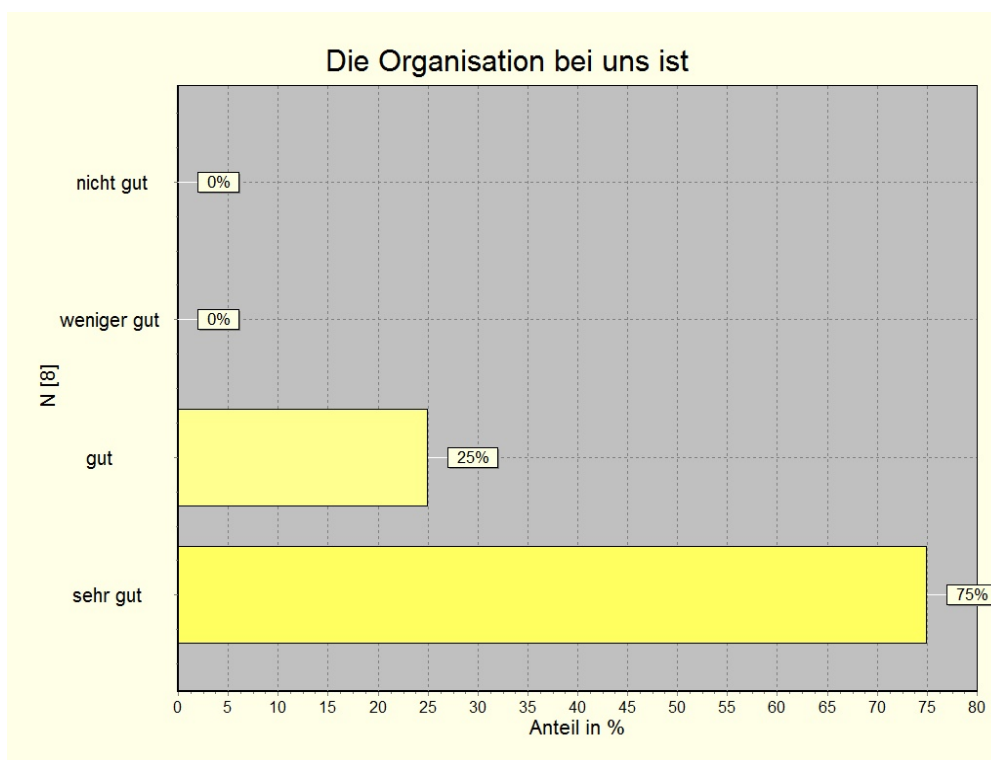
<sup>1</sup> Legende: N.....Anzahl der Antworten

## Vorgesetztenverhalten



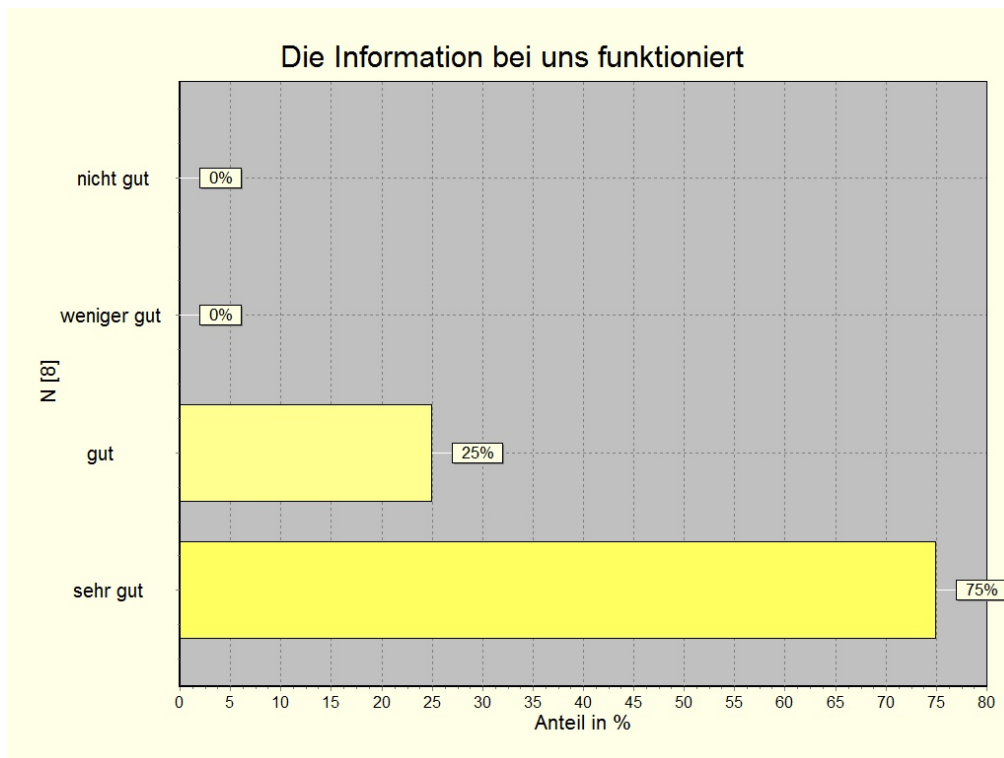
Das Betriebsklima wird maßgebend durch die Vorgesetzten gestaltet. Diese sind entscheidende Erfolgsfaktoren, wenn die erforderliche Kultur für eine moderne Verwaltung entwickelt werden soll.

## Organisation

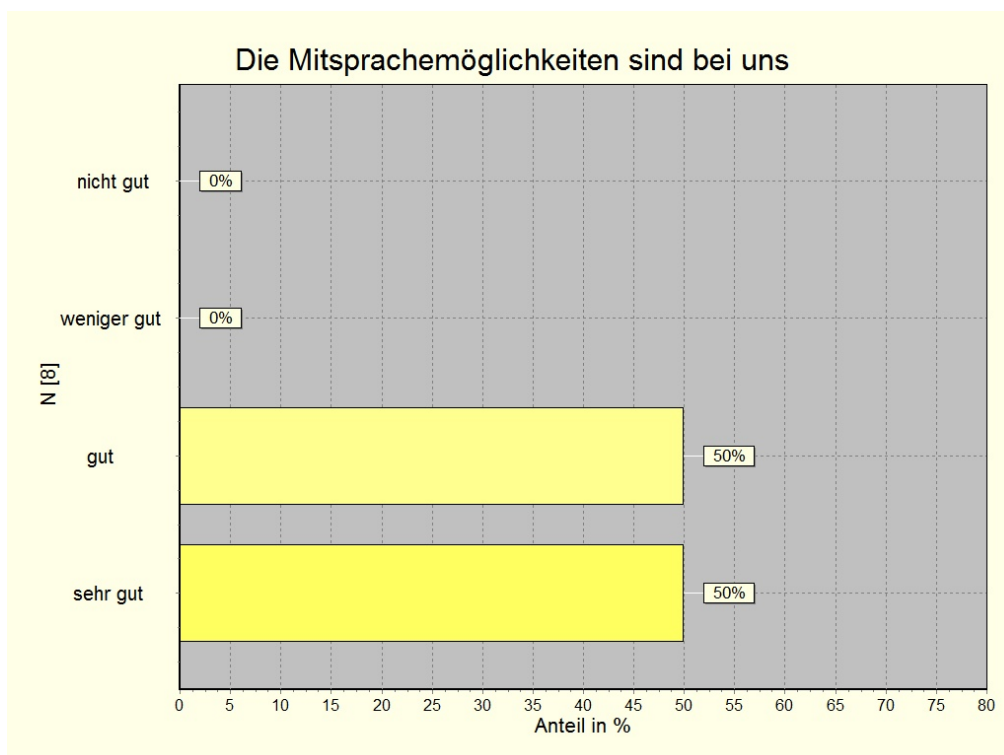


Eine effiziente Aufbau- und Ablauforganisation ist die Basis, auf der sich ein gesundes Betriebsklima erst entwickeln kann.

## Information

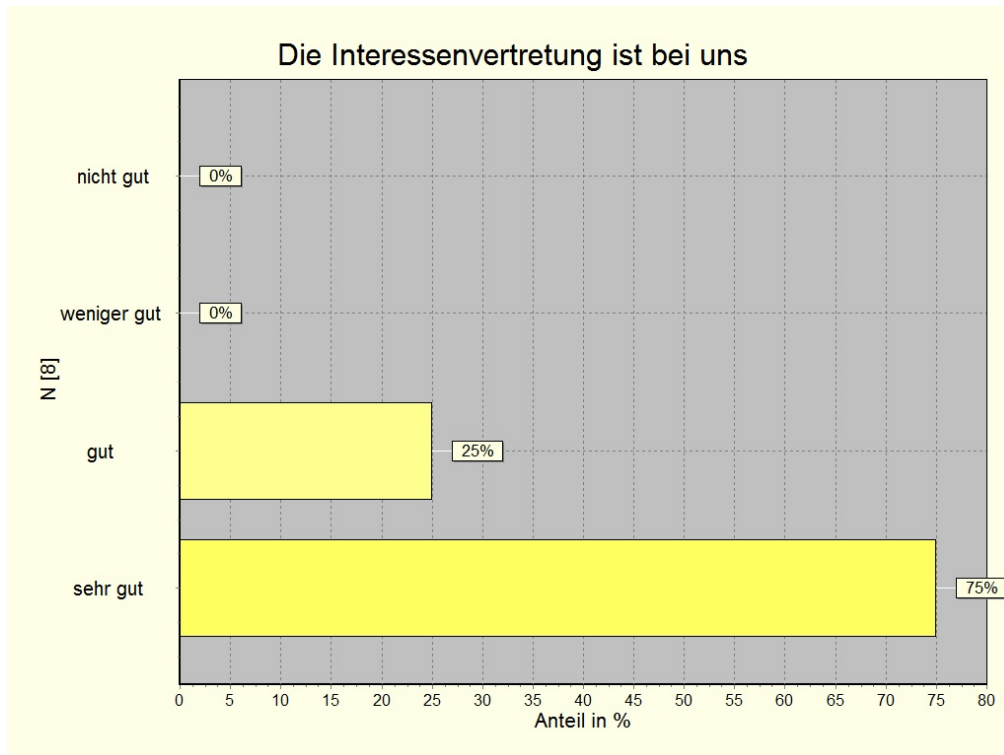


## Mitsprache



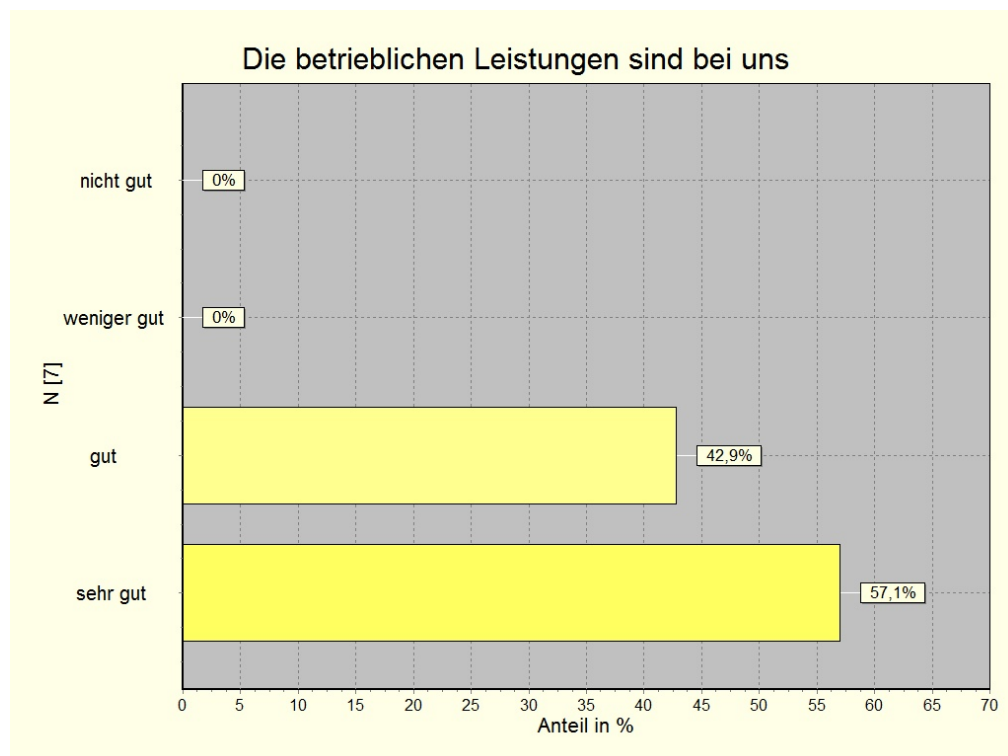
Öffentliche Verwaltungen sollten verstärkt ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter informieren und die Mitsprache in der Organisation ermöglichen. Eine transparente Informationspolitik sowie eine vertrauensvolle Kommunikation sind tragfähige Pfeiler einer gesunden Verwaltungskultur.

## Interessenvertretung



Es ist unumstritten, dass die reibungslose Zusammenarbeit zwischen Bediensteten, Personalvertretung und Führung dem Betriebsklima nützlich ist. Sie garantiert, dass die Interessen der Organisation und des Personals abgestimmt und zu einem tragfähigen Kompromiss gebracht werden.

## Betriebliche Leistungen



Die innerbetrieblichen Leistungen fördern die positive Arbeitsatmosphäre und Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Die Qualität der Leistungen der Bediensteten hängt auch davon ab, in wie weit ihre Leistungen honoriert werden.

# V E R W A L T U N G S G E M E I N S C H A F T

der Gemeinden

## **PITZENBERG – PÜHRET – RUTZENHAM – OBERNDORF b. Schwanenstadt**

4690 Oberndorf/Schwanenstadt, Atzbacher Straße 20, Tel. 07673 24 45 od. 23 56, Fax. 07673 23 56-10

E-Mail: [gemeinde@oberndorf.ooe.gv.at](mailto:gemeinde@oberndorf.ooe.gv.at)

Web: [www.oberndorf.ooe.gv.at](http://www.oberndorf.ooe.gv.at)

---

Zl.: 013/2014

Oberndorf, am 22.12.2014

Oö. Landesrechnungshof  
Promenade 31  
4020 Linz

### **Stellungnahme zur Besprechungsunterlage vom 18.11.2014**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Verwaltungsgemeinschaft Pitzenberg, Pühret, Rutzenham und Oberndorf gibt zur Besprechungsunterlage vom 18.11.2014 folgende Stellungnahme ab.

In der Besprechungsunterlage geht hervor, dass die Verwaltungsgemeinschaft personal- und sachaufwandsmäßig beträchtliche Einsparungen ergibt. Rein finanziell betrachtet, liest man aus dem Rechnungshofbericht, dass eine Gemeinde Vorteile bringt. Auf die Stärken vier einzelner Gemeinden im politischen ehrenamtlichen Engagement wird nicht Rücksicht genommen. Für uns ist unbestritten, dass ein Mehr an politisch engagierten Personen auch einen erheblichen Mehrwert bringt.

#### **Gemeinsamer Kassenkredit:**

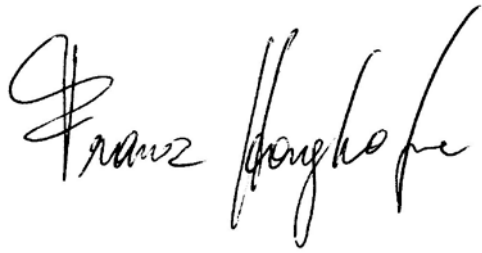
Punkte 20-22 jeweils 1+2 der Besprechungsunterlage.

Die vier Gemeinden sowie der Dienstleistungsverband 4+ werden künftig getrennte Verträge für einen notwendigen Kassenkredit abschließen.

Wie in der Besprechungsunterlage beschrieben, ist es angesichts der Kostenvorteile zweckmäßig, ein gemeinsames Konto zu führen. Dieses gemeinsame Konto sollte jedoch auch für den Dienstleistungsverband 4+ möglich sein, da er rechtlich gesehen den Gemeinden gleichzusetzen ist. Die Problematik mit dem Kassenkredit wird mit dem Abschluss eines eigenen Kassenkreditvertrages durch den Verband, wie eben beschrieben, entschärft. Das Subkonto bei einem Girokonto für gemeinsame Rücklagen wurde bereits aufgelöst.

Zu den übrigen Punkten der Besprechungsunterlage wird keine Stellungnahme abgegeben

Freundliche Grüße,

A handwritten signature in black ink, reading "Franz Henghofer". The letters are cursive and fluid, with a prominent initial 'F'.

Bürgermeister der Gemeinde Pitzenberg

A handwritten signature in black ink, reading "Schladner". The signature is cursive and ends with a long, sweeping tail.

Bürgermeister der Gemeinde Pühret

A handwritten signature in blue ink, reading "Jochenberger". The signature is cursive and features a large, stylized initial 'J'.

Bürgermeister der Gemeinde Rutzenham

A handwritten signature in black ink, reading "Rupert Hurlinger". The signature is cursive and has a classic, slightly formal appearance.

Bürgermeister der Gemeinde Oberndorf

Amt der Oö. Landesregierung  
Direktion Inneres und Kommunales  
4021 Linz • Bahnhofplatz 1

Geschäftszeichen:  
IKD(Gem)-511048/10-2014-Pra

Bearbeiter: Peter Pramberger  
Tel: (+43 732) 77 20-143 53  
Fax: (+43 732) 77 20-214815  
E-Mail: ikd.post@ooe.gv.at

Oö. Landesrechnungshof

[www.land-oberoesterreich.gv.at](http://www.land-oberoesterreich.gv.at)

Linz, 18. Dezember 2014

**Initiativprüfung: "Gemeinden Oberndorf bei  
Schwanenstadt, Pitzenberg, Pühret Rutzenham -  
Auswirkungen der Verwaltungsgemeinschaft  
und einer möglichen Zusammenlegung" –**

**Stellungnahme der Direktion Inneres und  
Kommunales**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der LRH hat die im Betreff angeführte Initiativprüfung abgeschlossen und mit den geprüften Gemeinden sowie mit Vertretern der Direktion Inneres und Kommunales am 17. November 2014 eine Schlussbesprechung durchgeführt.

Die Direktion Inneres und Kommunales darf im Folgenden zu den Empfehlungen, die der LRH an das Land richtet, Stellung nehmen:

**Zu den Punkten**

**14 (Vergleich mit Dienstpostenplanverordnung) und  
15 (Dienstpostenvergleich mit ausgewählten Gemeinden)**

Zum Vergleich mit Einzelgemeinden ist darauf hinzuweisen, dass im Unterschied dazu die Verwaltungsgemeinschaften gewisse Grundaufgaben (z.B. Voranschlag, Mittelfristiger Finanzplan, Rechnungsabschluss, Dienstpostenplan, etc.) für jede einzelne Gemeinde der Verwaltungsgemeinschaft zu erledigen haben. Daraus ergibt sich im Vergleich zu einer Einzelgemeinde doch ein deutlicher Mehraufwand, der entsprechend zu berücksichtigen wäre.

**20 (Gemeinsamer Kassenkredit)**

Ein gemeinsames Kassenkredit-Konto der vier an der Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden hat sich in der Praxis bestens bewährt und ist mit der Aufsichtsbehörde abgestimmt. Es besteht daher in diesem Zusammenhang kein weiterer Handlungsbedarf.

Der Empfehlung des LRH, den Kassenkredit der Gemeinden von dem des Gemeindeverbandes „Dienstleistungszentrum 4+“ zu trennen, wird von der Aufsichtsbehörde zugestimmt und es ist von der Verwaltungsgemeinschaft die Umsetzung angekündigt worden.

### **28 (Neubau des Amtsgebäudes 4+)**

Grundsätzlich werden auch bei Verwaltungsgemeinschaften die Musterraumprogramme zu Grund gelegt. Allerdings ergeben sich bei einem Amtsgebäude-Neubau für vier selbständig bleibende Gemeinden auch abweichende Notwendigkeiten.

Zu **Punkt 8 der Kurzfassung** müssen wir darauf hinweisen, dass der LRH die gegenständliche Initiativprüfung, lt. den betreffenden Prüfaufträgen, gemäß § 4 Abs. 1 Z. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 Z. 8 Oö. LRHG 2013 durchgeführt hat.

Aus diesen genannten Bestimmungen ergibt sich **keine** Zuständigkeit des Kontrollausschusses des OÖ Landtages und es kann daher auch nicht im Zuge der Berichtslegung die Prüfung „umgedeutet“ werden.

Mit freundlichen Grüßen

Für die Oö. Landesregierung:  
Im Auftrag  
Dr. Michael Gugler

#### **Hinweise:**

Wenn Sie mit uns schriftlich in Verbindung treten wollen, richten Sie Ihr Schreiben bitte an das Amt der Oö. Landesregierung, Direktion Inneres und Kommunales, Bahnhofplatz 1, 4021 Linz, und führen Sie das Aktenzeichen dieses Schreibens an. **Sie erreichen uns mit öffentlichen Verkehrsmitteln über die Nahverkehrsdrehscheibe (regional- und städtische Busse, Straßenbahn, Bahnen). Fahrplanauskunft: <http://www.ooevg.at> Im Landesdienstleistungszentrum (LDZ) gibt es ca. 1000 überdachte Fahrrad-Abstellplätze.**

**SCHLUSSBESPRECHUNG - AKTENVERMERK**

Aktenvermerk, 150000-3/2-2014-He, zur  
Schlussbesprechung:

Initiativprüfung „Gemeinden Oberndorf bei  
Schwanenstadt, Pitzenberg, Pühret, Rutzen-  
ham – Auswirkungen der Verwaltungsgemein-  
schaft und einer möglichen Zusammenlegung“

Ort und Datum:

LRH, am 17. November 2014

Teilnehmende Organisationen:

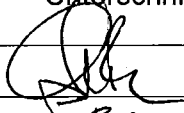
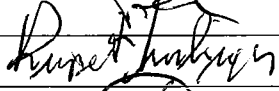
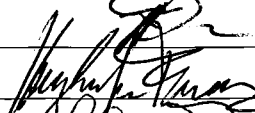
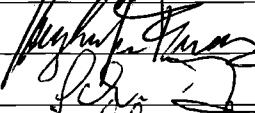
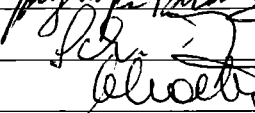
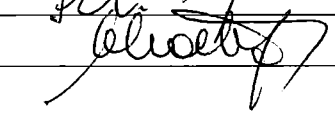
- Gemeinde Oberndorf bei Schwanenstadt
- Gemeinde Pitzenberg
- Gemeinde Pühret
- Gemeinde Rutzenham
- IKD

Den Vertreterinnen und Vertretern der geprüften Organisation ist das vorläufige Ergebnis der o. a. Prüfung in der gegenständlichen Schlussbesprechung vollinhaltlich zur Kenntnis gebracht worden. Die von den Vertreterinnen und Vertretern mündlich eingebrachten Stellungnahmen wurden eingearbeitet (Kennzeichnung mit 3 an der zweiten Stelle der Berichtsgliederung und mit Kursivdruck).

Gemäß § 6 Abs. 5 Oö. LRHG besteht darüber hinaus die Möglichkeit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zum vorläufigen Ergebnis.


1) Die Vertreterinnen und Vertreter **verzichten** auf die gemäß § 6 Abs. 5 Oö. LRHG eingeräumte Gelegenheit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme.

2) Die Vertreterinnen und Vertreter **behalten sich** die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme gemäß § 6 Abs. 5 Oö. LRHG **vor**.

Organi- sation	Name in BLOCKBUCHSTABEN	Unterschrift	1) Ver- zicht	2) Vor- behalt
IKD	GUGGER			X
IKD	FRAMBERGER RUPERT IMLINGER			X
	HEFTBERGER ANTON			X
	HAGHOFER FRANZ			X
	SCHLACHTER JOHANN			X
	SCHACKINGER HERBERT			X

LRH:

  
.....  
Direktor Friedrich Pammer

  
.....  
Dr. Werner Heftberger

  
.....  
Mag. Thomas Hammer