

Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) auf Basis des Modells der Arbeitgeberzusammenschlüsse (AGZ) - ein Plädoyer und ein Weckruf!

Die Städte und Gemeinden in Österreich sowie der Europäischen Union stehen vor großen, vielfältigen Herausforderungen. Durch Kooperationen und selbstorganisierte interkommunale Zusammenarbeit lassen sich die aktuellen und künftigen Problemstellungen und Aufgabenstellungen effizienter lösen. Dafür braucht es jedoch ein praxistaugliches „Instrument“, welches der Gesetzgeber den Kommunen zur Verfügung stellen muss. Mit dem Beschäftigungsmodell Arbeitgeberzusammenschluss*, einem vorteilhaften Personal-Sharing-Modell ohne Gewinnabsicht, könnten sich Städte und Gemeinden mehr Spielraum im Personalwesen verschaffen und zugleich ihren gesellschaftspolitischen Auftrag, die Sicherstellung von Infrastruktur und Daseinsvorsorge, besser gestalten.

Auf kommunaler Ebene gibt es unterschiedliche rechtliche Organisationsformen wie zum Beispiel die Verwaltungsgemeinschaft (VwG), die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder den Verband, um verschiedene Aufgabenstellungen der kommunalen Daseinsvorsorge abdecken zu können. Im Hinblick auf die tiefere gemeindeübergreifende Zusammenarbeit im Personalwesen, die in regionalen Wirtschafts- und Lebensräumen zunehmend wichtiger wird, gibt es jedoch Problemstellungen, die die interkommunale Zusammenarbeit derzeit - laut aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen - erschwert. So stellt der Gesetzgeber die „Gemeinwirtschaft“ und die „Privatwirtschaft“ im kommunalen Kontext auf eine Stufe, ohne jedoch die Unterschiede und Intentionen zu berücksichtigen. Das bedeutet in letzter Konsequenz, dass die „Logik des Marktes“ über dem Gemeinwohlgedanken steht. Diese Sichtweise stellt eine Benachteiligung für die IKZ und somit von selbstorganisiertem, nicht gewinnorientiertem Personal-Sharing für Kommunen dar.

„Hürde“ Umsatzsteuer

Eine „verfehlte Interpretation“ auf gesetzlicher Seite lässt sich anhand des Umsatzsteuer-Gesetzes - explizit in § 2 Abs. 3 UStG 1994, UStR 2000 Rz 263 und Rz 272 - festmachen. So wird die Teilung von Personal (z.B. für eine gemeinsame Bewirtschaftung eines Bauhofs oder die Anstellung eines Juristen) unter den Kommunen im Sinne des Gesetzes als Dienstleistung angesehen. Dementsprechend wird für diese Leistungserbringung, auch wenn diese fern jeglicher Profitorientierung bzw. außerhalb des Marktes stattfindet und der Daseinsvorsorge zurechenbar ist, eine Mehrwertsteuer von 20% fällig. Da die Kommunen in Österreich jedoch nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind, ist eine Personal-Teilung zum Zwecke des Gemeinwohls finanziell wenig attraktiv.

Gemeinwohl versus „Marktwohl“

Für Gemeinden und deren Verantwortliche, welche mehr Bedarf an Arbeitskräften und qualifizierten Fachkräften haben, als ihnen über die kommunalen Stellenpläne bzw. Punktesysteme zugewiesen werden, wirkt sich das Umsatzsteuer-Gesetz - im Kontext der interkommunalen Personal-Teilung - negativ aus. Gerade kleinere Gemeinden, die oftmals nur Teilbedarfe haben und eine Vollaustattung von Beschäftigten über das gesamte Jahr hindurch finanziell nicht realisieren können, werden per Gesetz benachteiligt. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Komplexität und des Volumens der kommunalen Aufgaben sowie der EU-Rechtsvorschriften befinden sich die Städte und Gemeinden unter erhöhtem Druck den Vorgaben (und Ansprüchen der BewohnerInnen) nachzukommen. Vielfach wird von den Kommunen mehr Personal mit Qualifikationen benötigt, um die Anforderungen der Daseinsvorsorge zu erfüllen. Dies ist ein Problemfeld, mit dem Gemeindeverantwortliche täglich konfrontiert sind. Offensichtlich ist der „Leidensdruck“ jedoch nicht so groß, um bundesländerübergreifend Aktionen zu setzen und einen Nachdenkprozess bei den zuständigen Institutionen einzumahnen. Aus kommunaler Perspektive sollte hier ein hörbarer Weckruf erfolgen.

Es gäbe mit dem „Instrument“ der Verwaltungsgemeinschaft zwar eine Organisationsform, die für dieses Problemfeld eingesetzt werden könnte, allerdings beschränkt sich die Personal-Kooperation auf die hoheitlichen Aufgaben der Städte und Gemeinden. Handelt es sich beim Personaleinsatz um nicht-hoheitliche Aufgaben, wird umgehend die Mehrwertsteuer fällig. Hinzu kommt, dass die Anstellung von Personal innerhalb einer Verwaltungsgesellschaft immer einer Kommune und dessen Stellenplan zugeschrieben wird. Das bedeutet, dass die VwG den Kommunen zwar punktuell Unterstützung bietet, aber bei weitem nicht dem Modell entspricht, welches Städte und Gemeinden tatsächlich im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit benötigen würden.

IKZ gewünscht, doch Expertise und Ressourcen fehlen

Als Regionalentwickler, der seine Projektaufträge besonders auf den Arbeitsmarkt und Wirtschaftsstandort richtet, arbeiten wir seit jeher auch mit qualitativen Methoden - u.a. mit Vor Ort-Interviews. In zahlreichen Gesprächen mit kommunalen VertreterInnen und Verantwortlichen sowie mit institutionellen Gemeindeverbänden haben wir das Beschäftigungsmodell „Arbeitgeberzusammenschluss“ vorgestellt, da dies *die* IKZ in der kooperativen Personalwirtschaft thematisch am besten abbildet. Im Rahmen der Interviews hat sich gezeigt, dass das Interesse am AGZ-Modell vorhanden war und die Gemeindeverantwortlichen den Sinn und die Notwendigkeit der IKZ erkannt haben. Es fehlt vielfach jedoch an der rechtlichen Expertise und an den Ressourcen, Kooperationsmodelle in den Gemeinden aufzusetzen. Erschwerend kommt hinzu, dass vor allem kleinere Kommunen und dessen BürgermeisterInnen mit dem deutlich steigenden Aufwand und den immer dichter werdenden rechtlichen Rahmenbedingungen überfordert sind. Dies führt oftmals dazu, dass Lösungen gewählt werden, welche sich im rechtlichen „Graubereich“ befinden. Und so wird nach dem Motto „Wo kein Kläger, da kein Richter“ agiert.

Föderale Unterschiede

Jedes Bundesland hat in vielen Bereichen seine eigenen gesetzlichen Bestimmungen, die sich von anderen Bundesländern unterscheiden. Im Bereich der Anstellung von Personal in einer Stadt oder Gemeinde haben sich die Kommunalverantwortlichen an das jeweilige Landesgesetz zu orientieren. Dieses legt die Personalkapazität in quantitativer und qualitativer Hinsicht fest. Eine Planstelle ermächtigt zur Beschäftigung von Personal im Ausmaß von bis zu einem Vollbeschäftigtenäquivalent. Die tatsächliche Personalkapazität (Personalstand), für die ein Leistungsentgelt entrichtet wird, bemisst sich zu einem Stichtag in Vollbeschäftigtenäquivalenten. Die Planstellenvergabe ist in Österreich jedoch nicht einheitlich. So gibt es punktuell Unterschiede, wie man am Beispiel Kärnten sieht. Das Bundesland Kärnten hat die Möglichkeit der sogenannten „Zuweisung“. Dabei handelt es sich im rechtlichen Sinne um Arbeitskräfteüberlassung, welche ausschließlich dem Kommunalrecht unterliegt. Dies ist einzigartig in Österreich, allerdings besteht auch hier das Problem der Mehrwertsteuervergütung auf die Dienstleistung. Man hat sich zwar dem AGZ-Modell angenähert, ist aber noch weit davon entfernt, dass das volle AGZ-Potenzial ausgeschöpft werden kann. Im Rahmen von Workshops mit einer Expertin der Niederösterreichischen Gemeindeberatung wurde deutlich, dass der Arbeitgeberzusammenschluss als sinnvolles Instrument erachtet, um für Kommunen die Teilung von Personal zu forcieren. Sie fordert daher, dass die Umsetzung möglichst „barrierefrei“ gestaltet werden soll.

Empfehlung zur interkommunalen Zusammenarbeit

Die Wirtschaftsuniversität Wien sowie die Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) haben im Auftrag von progressNETZ im Rahmen eines durch das Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz geförderten Projekts im Jahr 2017 eine Potenzialanalyse für Arbeitgeberzusammenschlüsse auf kommunaler Ebene in Niederösterreich durchgeführt. Insgesamt wurden 50 Gemeinden (BürgermeisterInnen / AmtsleiterInnen) mittels Leitfaden-Telefoninterview befragt, ob das Instrument der Personal-Teilung innerhalb von Gemeinden sinnvoll ist bzw. ob ein Bedarf an Personal-Sharing in der Gemeinde besteht. Dabei lassen sich drei signifikante Aussagen treffen:

- Ein Drittel der Gemeinden hat konkret Bedarf (34%) an einer Personalteilung und würde dies auch nutzen.
- Die Hälfte der Gemeinden hat in der Vergangenheit bereits Personal geteilt.
- Mit 76% besteht sehr hohes Interesse an Kooperation für Personalprobleme zwischen Gemeinden.

Am Ende der Befragung wurde eine klare Empfehlung hinsichtlich der Kooperation im Personalwesen der Kommunen ausgesprochen bzw. Formen der interkommunalen Zusammenarbeit zu unterstützen.

Lösungsmodell AGZ mit Hürden ausgestattet

Resümierend lässt sich die These aufstellen, dass interkommunale Kooperation im Personalwesen gewünscht, sinnvoll und zukunftssträchtig ist. Im gleichen Atemzug muss jedoch festgehalten werden, dass die bis dato vorhandenen Modelle nur eingeschränkt nutzbar sind und der Arbeitgeberzusammenschluss als wohl beste Beschäftigungsform mit einigen Hürden konfrontiert ist. Dazu zählen vor allem die Anwendung der Mehrwertsteuer-Regelung für hoheitliche Tätigkeiten und die Anwendung des Arbeitskräfteüberlassungsgesetzes. Hinzu kommt, dass die Modelle vielfach unbekannt sind, sodass eine Etablierung von z.B. Verwaltungsgemeinschaften kaum stattfindet (in Niederösterreich gibt es derzeit nur eine VwG im Tullnerfeld).

Die BürgermeisterInnen und Gemeindeverantwortlichen sind daher gefordert Druck auszuüben, um eine Situation herzustellen, die ihnen mehr Möglichkeiten gibt ihr Personalmanagement effizienter, flexibler und besser zu gestalten.

*

Was ist der Arbeitgeberzusammenschluss (AGZ)?

AGZ sind Zusammenschlüsse von ArbeitgeberInnen, die sich (qualifizierte) Arbeitskräfte teilen. Im Sinne eines kooperativen Personalmanagements bringen sie den Arbeitskräftebedarf, der über das Stammpersonal der Mitglieder hinausgeht, zusammen und stimmen ihn ab. Aus diesen Teilbedarfen mehrerer ArbeitgeberInnen lassen sich Arbeitsplätze, in der Regel Vollzeitarbeitsplätze, kombinieren. Die Beschäftigten werden erst dann beim Arbeitgeberzusammenschluss eingestellt, wenn die Stellen durch die Nachfrage der Mitgliedsbetriebe abgesichert sind. Arbeitgeberzusammenschlüsse sind ein starkes Instrument, um regionale Arbeits- und Fachkräftesicherung zu gewährleisten. Das Modell entspricht dem Leitbild der „Flexicurity“, Flexibilität für die ArbeitgeberInnen bei gleichzeitiger Arbeitsplatzsicherheit für die ArbeitnehmerInnen.

Autor / Quelle:

progressNETZ - Netzwerk für regionale Entwicklung
Wiener Straße 13
3100 St. Pölten
office@progressNETZ.at
www.progressNETZ.at
www.ressourcenzentrum.at

Weiterführende Informationen über progressNETZ und das AGZ-Ressourcenzentrum Österreich finden sich auch auf:

