

13. Interkommunale Zusammenarbeit - ein gutes Modell mit geringer Haushaltsentlastung

Alle Kooperationen verfolgten das Ziel, die Aufgabe gemeinsam besser zu erfüllen. In allen Kreisen überwogen die kleinen Kooperationen mit geringem Ausgabe- und demzufolge auch geringem Einsparvolumen.

Viele Kooperationen waren erfolgreich, da sie mit gleichem Kostenaufwand eine Qualitätssteigerung im Vergleich zur vorherigen Eigenerbringung erreichten. Haushaltsentlastungen wurde jedoch nur in wenigen Fällen erzielt.

Der wirtschaftliche Vorteil der Zusammenarbeit sollte im Vorwege ausreichend berechnet und im Nachhinein evaluiert werden. Dies ist bis auf wenige Ausnahmen nicht erfolgt.

Die Kreise sollten bei Kooperationen alle Synergiemöglichkeiten der Informationstechnik ausschöpfen. Dies setzt die Bereitschaft voraus, die Hard- und Softwareausstattung zu vereinheitlichen.

13.1 Vorteile der interkommunalen Zusammenarbeit

Der zunehmende Druck auf die Kreise, Kosten zu senken und gleichzeitig Leistungen zu erhalten, bewirkt eine verstärkte Zusammenarbeit der Kreise mit anderen kommunalen Gebietskörperschaften. Durch die interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) sollen die Leistungen gemeinsam effizienter und damit kostengünstiger erbracht werden, beruhend auf der Annahme, Synergieeffekte realisieren zu können. Dabei geht es um die Ausnutzung von Größenvorteilen durch die Möglichkeit,

- Fixkosten auf mehrere Träger bzw. eine größere Aufkommensgrundlage zu beziehen (Skaleneffekte),
- vorhandene Personalkapazitäten oder Infrastrukturen effizienter auszulasten (Verbundeffekte),
- bei einem vergrößerten Personalstamm über Arbeitsteilung und fachliche Spezialisierung Geschäftsprozesse zu beschleunigen und zu verbessern (Spezialisierungseffekte).

Ein weiterer Vorteil liegt darin, bei der Umsetzung der IKZ bislang als gegeben akzeptierte Geschäftsprozesse zu hinterfragen und ggf. kostenreduzierend zu optimieren.

13.2 Die Verwaltungsgemeinschaft - beliebteste Zusammenarbeitsform wegen der umfangreichen Mitwirkungsmöglichkeiten

Geprüft wurde die formalisierte und auf längere Dauer angelegte IKZ. Diese erfordert einen gewissen Autonomieverzicht, da die direkten Steuermöglichkeiten im Vergleich zur Eigenerbringung einschränkt sind. Das Maß der Einschränkung hängt in großem Umfang von der Wahl der Rechtsform ab.

- Am stärksten ist der Autonomieverzicht bei der Aufgabenübertragung (Delegation) nach § 18 GkZ¹. Sämtliche mit der Aufgabe verbundenen Rechte und Pflichten gehen dadurch auf die übernehmende Körperschaft über. Der abgebenden Kommune kann in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung lediglich eine indirekte Einflussnahme in der Form eines Mitwirkungsrechts eingeräumt werden, § 18 Abs. 2 GkZ. Die Delegation wurde häufig bei kleineren, überschaubaren bzw. standardisierten Einzelaufgaben mit geringer strategischer Relevanz gewählt (z. B. Landesblindengeld, örtliche Fürsorgestelle nach SGB IX, Stiftungsaufsicht, Zwangstilllegung von Kraftfahrzeugen, Unterhaltssicherungsgesetz, Bußgeldstelle, Vollstreckung, Bekämpfung der Schwarzarbeit gemäß Zuständigkeit, Tierkörperbeseitigung).
- Geringer ist der Autonomieverzicht, wenn lediglich die Aufgabenwahrnehmung nach § 19 a GkZ übertragen wird (Mandatierung). In diesem Fall nimmt ein Beteiligter zur Erfüllung seiner Aufgaben die Verwaltung eines anderen Beteiligten in Anspruch oder ein Beteiligter gestattet den übrigen Beteiligten die Mitbenutzung einer von ihm betriebenen Einrichtung (Verwaltungsgemeinschaft). Der Beteiligte, der die Verwaltung eines anderen Beteiligten in Anspruch nimmt, bleibt in diesem Fall Träger der Aufgaben mit allen Rechten und Pflichten; er hat deshalb auch ein umfassendes fachliches Weisungsrecht. Aufgrund der größeren Mitwirkungsrechte wurde diese Form der Zusammenarbeit bevorzugt bei umfangreichen Aufgabengebieten mit höherer strategischer Bedeutung gewählt (z. B. Koordinierungsstelle soziale Hilfen der Schleswig-Holsteinischen Kreise, gemeinsame Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter, gemeinsame Straßenverkehrsbehörde oder Zulassungsstelle, gemeinsamer Straßenbetriebsdienst). Zugleich wurde sie aber auch bei vielen kleinen, standardisierten Einzelaufgaben gewählt (z. B. Feststellung der Staatsangehörigkeit, Wohngeld, Aufenthaltsgesetz, Bereitstellung von Infrastruktur für Informationstechnik (IT) und Bezügeberechnung für den kreisangehörigen Bereich, Gesundheitsaufseher, Trichinenuntersuchung).

¹ Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 122, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.03.2012, GVOBl. Schl.-H. S. 382.

- Bei der institutionellen Zusammenarbeit wird zum Zweck der Leistungserbringung eine gemeinsame Institution gegründet - Zweckverband (§ 2 GkZ), Anstalt des öffentlichen Rechts (§ 19 b GkZ) oder eine privatrechtliche Gesellschaft. Sie führt zu einer zusätzlichen Entscheidungsebene mit eigenen Organen, über die eine Mitwirkung der Beteiligten bei der Aufgabenerbringung ermöglicht wird. Aufgrund des damit verbundenen Errichtungsaufwands wurde sie nur selten gewählt, vornehmlich bei größeren Aufgabenzusammenhängen, die ein selbstständiges, flexibles Handeln erforderten. Meist entschied man sich für die GmbH. Handlungsfelder waren z. B. Abfallentsorgung, Betrieb eines Klinikums, eines Theaters oder einer Regionalleitstelle, kreisübergreifende Durchführung des Rettungsdienstes, Wirtschafts- und Tourismusförderung und öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV).

Überwiegend entschieden sich die Kreise für die Verwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GkZ. Sie dominierte jedoch nur leicht. Häufig wurde auch die Delegation bei kleineren Kooperationen mit geringem Ausgabevolumen gewählt.

13.3 **Die Theorie - wie misst man den Vorteil der interkommunalen Zusammenarbeit?**

Grundlage einer jeden Kooperation und damit zentrales Erfolgskriterium sind die in den öffentlich-rechtlichen Verträgen vereinbarten Kooperationsziele. In der Regel sollte in erster Linie sichergestellt werden, dass die Aufgaben erfüllt werden. Gleichzeitig sollte das Dienstleistungsangebot verbessert werden. Ausgehend davon sollte die Wirtschaftlichkeit erhöht werden. Der Focus lag somit darauf, die Aufgaben gemeinsam besser (effektiver und effizienter) zu erfüllen. Keine der Kooperationen hatte das alleinige Ziel, Ausgaben zu reduzieren.

Durch die angestrebte qualitative Verbesserung ist ein einfacher monetärer Vorher-nachher-Vergleich (vorherige Eigenerbringung versus gemeinsame Aufgabenerfüllung) nicht sachgerecht. Der wirtschaftliche Vorteil bezieht sich vielmehr auf ein fiktives Modell der Eigenerbringung, das die gleichen Qualitätsstandards erfüllt wie die IKZ.

13.4 **Die Praxis - nur in wenigen Fällen vorherige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und keine Evaluationen**

Da es sich bei der IKZ in der Regel um eine weitreichende Organisationsentscheidung handelt, bedarf es einer vorherigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Im Nachhinein ist meist nicht mehr mit hinreichender Sicherheit festzustellen, was die vorherige Eigenerbringung „gekostet“ hat. Bei der weit überwiegenden Zahl der Kooperationen wurde der mögliche wirt-

schaftliche Vorteil der IKZ im Vorwege jedoch nicht ausreichend untersucht oder gar berechnet.

Lediglich bei einigen größeren Kooperationen gab es Berechnungen, insbesondere bei den integrierten und kooperativen Regionalleitstellen. Ebenso gab es ein Gutachten für die Zusammenlegung der beiden IT-Abteilungen der Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg (Nordbits), das sich jedoch als nicht sehr belastbar herausstellte. Positiv hervorzuheben sind die Kreise Dithmarschen und Steinburg, die zumindest ihre IKZ, die deutliche wirtschaftliche Vorteile erwarten ließ, auf Wirtschaftlichkeit untersuchten.

Selbst hinreichend lange bestehende Kooperationen evaluierten die Kreise nicht. Prognostizierte Ergebnisse oder Einsparungen konnten so konkret nicht belegt werden. Es ist wichtig zu kontrollieren, ob die angestrebten Ergebnisse auch tatsächlich eingetreten sind. Nur so lassen sich die mit der Reorganisation angestrebten Ziele überzeugend durchsetzen. Allerdings ist bundesweit¹ festzustellen, dass eine Evaluation von IKZ in aller Regel nicht stattfindet, allenfalls als reine „Vollzugskontrolle“. Dies ist nicht ausreichend, um zu prüfen, ob und inwieweit die jeweilige IKZ den ursprünglichen Zielen noch entspricht bzw. ob die Wirtschaftlichkeit der Zusammenarbeit gewährleistet ist, und dies - falls erforderlich - zu korrigieren.

13.5 **Die Effizienzrendite als Maßeinheit für den wirtschaftlichen Erfolg einer interkommunalen Zusammenarbeit**

Bei umfangreichen organisatorischen Maßnahmen im öffentlichen Bereich, deren Umsetzung wirtschaftliche Vorteile erwarten lässt, wird häufig der Begriff „Effizienzrendite“ oder auch „Einsparrendite“ verwendet. Als z. B. 2008 in Schleswig-Holstein noch über Kreisfusionen diskutiert wurde, waren diese nach den Leitlinien des Landes vermeidbar, wenn die mit Fusionen zu erzielenden Effizienzrenditen auch durch Kooperationen erreichbar waren. Nachdem diese Überlegungen ad acta gelegt wurden, schloss das Land im März 2011 mit den kommunalen Landesverbänden eine Vereinbarung über die Erwirtschaftung „maximaler Effizienzrenditen“ durch konsequente Fortsetzung interner Optimierungen, weitreichende Kooperationen und ggf. freiwillige Fusionen.

Bisher gibt es keine Definition oder vorgegebene Berechnungsweise der Effizienzrendite. Eine Rendite ist grundsätzlich die Differenz zwischen einem Endwert und einem Ausgangswert im Verhältnis zum Ausgangs-

¹ Deutsches Institut für Urbanistik, Formen der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der kommunalen Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, Berlin, Januar 2005, S. 8,45,46.

wert. Effizienz ist, ein konkret vorgegebenes Ziel mit dem geringsten Mittelausatz, den geringsten Kosten oder den geringsten Nebenwirkungen o. Ä. zu erreichen (möglichst gute Zweck-Mittel-Relation). Setzt man beide Begriffe in Beziehung zueinander, meint man damit die Veränderungsrate im Vergleich zweier Zeitpunkte. Dabei nimmt man an, dass die eingetretene Veränderung durch bestimmte effizienzsteigernde Maßnahmen ausgelöst wurde. Da die Effizienzrendite zudem im Zusammenhang mit Begriffen wie „Haushaltskonsolidierung“ oder „Verringerung der Haushaltsdefizite“ verwendet wird, soll damit offensichtlich eine Einsparung von Haushaltsmitteln gegenüber einer Ausgangssituation erzielt werden.

Im optimalen Fall handelt es sich dabei um eine tatsächliche, ggf. aber auch nur um eine fiktive Entlastung des Kreishaushalts. Letzteres ist der Fall, wenn durch die veränderte Zielsetzung der gemeinschaftlichen Aufgabenwahrnehmung (z. B. höhere Qualität) ein der geänderten Zielsetzung entsprechender fiktiver höherer Aufwand für die vorherige Eigenerbringung gegengerechnet werden muss. Die durch IKZ erwirtschaftete Effizienzrendite muss zudem hauptsächlich durch Zusammenarbeit und nicht durch die Optimierung von Geschäftsprozessen erreicht werden. Des Weiteren kann nur die auf den Kreishaushalt entfallende Rendite berücksichtigt werden. Die bei sogenannten Dritten eintretende Rendite ist zwar ohne Zweifel auch ein Vorteil der jeweiligen IKZ. Die Kreise können sich diese Renditen jedoch nicht als eigene zurechnen. Dies sind z. B. Einsparungen bei den Krankenkassen durch die integrierten bzw. kooperativen Regionalleitstellen sowie durch die Rettungsdienst Kooperation in Schleswig-Holstein gGmbH der Kreise Dithmarschen, Pinneberg, Rendsburg-Eckernförde und Steinburg. Des Weiteren sind dies Einsparungen der Gebührenzahler, die von niedrigen Abfallgebühren oder Schlachtgebühren profitieren.

13.6 **Häufig erfolgreiche kleinere Kooperationen - aber keine haushaltsentlastenden Effizienzrenditen**

Bei den älteren Kooperationen von vor 1990 bis Anfang 2000 zielen etliche allein darauf ab, die Aufgaben zu erfüllen und ggf. die Leistungen zu verbessern. Das Ziel, Geld einzusparen, spielt keine Rolle. Dies erklärt sich vornehmlich aus dem zu diesem Zeitpunkt noch nicht so stark vorhandenen Konsolidierungsdruck. Messbare haushaltsentlastende Effizienzrenditen sind bei diesen Kooperationen nicht feststellbar. Gleichwohl gibt es auch hier gute wirtschaftliche Lösungen, wie z. B. die Konzentration der Aufgaben der Ausgleichsverwaltung auf 4 Ämter mittels Landesverordnung. Öffentlich-rechtliche Verträge zwischen den Kreisen und kreisfreien Städten regeln die Umsetzung, insbesondere den Kostenausgleich.

Bei den neueren Kooperationen wurde verstärkt darauf geachtet, Handlungsfelder auszuwählen, in denen umfangreiche wirtschaftliche Vorteile erzielt werden können. Allerdings hatten auch in diesen Fällen die Kooperationen nicht die alleinige Zielsetzung, zu sparen. Es ging immer um Qualitätsverbesserung und darauf abstellende Wirtschaftlichkeit. Häufig wurde zwar Kostenneutralität erreicht, nicht jedoch eine Einsparung gegenüber der vorherigen Eigenerbringung. Dennoch handelt es sich in der Regel um erfolgreiche Kooperationen, da mit gleichem Kostenaufwand mehr erreicht wird. Eine haushaltsentlastende Effizienzrendite wurde jedoch nicht erzielt.

Überwiegend handelte es sich zudem um Kooperationen kleinerer Art mit geringem Ausgabevolumen und dementsprechend geringem Einsparpotenzial. Meist ging es um Aufgaben, die mit sehr geringen Stellenanteilen wahrgenommen wurden. Häufig waren bei Eigenerbringung eine gute Auslastung des Personals und zugleich die notwendige qualitative Wahrnehmung der Aufgabe schwierig zu erreichen. Durch die gemeinsame Aufgabenerfüllung gelang es, die Ressourcen zu bündeln und so eine bessere Auslastung und Fachkompetenz sicherzustellen. Dies führte in den meisten Fällen zu mehr Wirtschaftlichkeit und Qualität in der Aufgabenwahrnehmung. Die Einsparung war jedoch eher marginal, da Größenvorteile in Form der Skalen- und Verbundeffekte nur in geringem Maß genutzt werden konnten.

Hierzu gehören u. a. die Kooperationen beim Datenschutz, Landesblindengeld, bei Teilaufgaben der Gesundheitsaufseher, der IT-Betreuung für einzelne Ämter, der Kriegsofopferfürsorge, der Bezügeberechnung für den kreisangehörigen Bereich, der gemeinsamen örtlichen Fürsorgestelle nach § 102 SGB IX¹, der Stiftungsaufsicht sowie viele weitere Kooperationen bei kleineren Einzelaufgaben.

13.7 **Größere Kooperationen - größeres Renditepotenzial, in einigen Fällen auch erfolgreich umgesetzt**

Bei den größeren Kooperationen war das Bild heterogen. Ein Teil war von vornherein nicht auf haushaltsentlastende Einsparungen angelegt. Dies betraf insbesondere die Kooperationen, mit denen vornehmlich die Wirtschaft oder der Tourismus gefördert werden sollte, sowie die planerischen und koordinierenden ÖPNV-Kooperationen. Andere Kooperationen führten zwar zu Renditen, jedoch bei Dritten.²

¹ Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX) vom 19.06.2001, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 14.12.2012, BGBl. I S. 2598.

² Z. B. Rettungsdienst Kooperation in Schleswig-Holstein gGmbH (Rendite der Krankenkassen), gemeinsame Benutzung des Steinburger Trichinenlabors (Rendite der Schlachtbetriebe).

Einige Kooperationen ließen ein hohes Einsparpotenzial vermuten. Zum Betrachtungszeitpunkt war dies jedoch noch nicht realisiert. Die Wirtschaftlichkeit der gemeinsamen Straßenverkehrsbehörde des Kreises Schleswig-Flensburg und der Stadt Flensburg konnte z. B. nicht ausreichend beurteilt werden, da der Betrieb zum Zeitpunkt der Prüfung gerade erst gestartet war. Einsparungen schienen nicht nur auf der Leitungsebene und bei den Sachkosten, sondern auch auf der Sachbearbeiterebene möglich. Dies sah die Konzeption allerdings nicht vor. Ebenso war das Einsparpotenzial der Zusammenarbeit des Kreises Segeberg mit dem Wege-Zweckverband der Gemeinden noch nicht hinreichend ausgeschöpft. Daher riet der LRH, die beiden Bauhöfe vollständig zusammenzulegen. Dies ist zwischenzeitlich umgesetzt. Zurzeit ebenfalls noch nicht erkennbar ist eine jährliche Effizienzrendite durch die Zusammenlegung der IT-Bereiche der Kreise Schleswig-Flensburg und Nordfriesland (Nordbits). Da die Umstellung der Basisinfrastruktur auch Anfang 2011 noch nicht abgeschlossen war und die Vereinheitlichung der Fachanwendungen nicht wesentlich vorangeschritten ist, sind die prognostizierten kostentlastenden Synergieeffekte noch nicht eingetreten.

Folgende größere Kooperationen generierten umfangreiche Effizienzrenditen:

- Die gemeinsamen Rechnungs- und Gemeindeprüfungsämter der Kreise Dithmarschen und Steinburg sowie der Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg erzielten durch die Konzentration mit weniger Personal eine Stärkung der funktionalen Leistungsfähigkeit.
- Die gemeinsame Bußgeldstelle der Kreise Dithmarschen und Steinburg erreicht bei deutlichem Personalabbau eine bessere Prozesssteuerung und größere Spezialisierung. Dies führt dazu, dass Qualität und Ertrag gesteigert werden.
- Die integrierten Regionalleitstellen (IRLS) Süd und Mitte sowie die kooperativen Regionalleitstellen (KRLS) West und Nord unter Beteiligung der Polizei führen zu einer höheren Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit. Im Vergleich zu den vormals kreiseigenen lokalen Leitstellen hat sich der Aufwand nicht verringert. Dies war auch nicht zu erwarten, da die lokalen Leitstellen in einigen Bereichen suboptimal waren (z. B. veraltete Leitstellentechnik, fehlende Redundanzen, keine ständige Doppelbesetzung). Würde jedoch jeder Kreis eine eigene Leitstelle vorhalten, die dem Standard einer IRLS bzw. KRLS entspräche, wären die Aufwendungen erheblich höher als der finanzielle Anteil des jeweiligen Kreises an der gemeinsamen IRLS/KRLS. Letztlich erhalten die Kreise für den gleichen „Preis“, den sie zuvor für eine eigene Leitstelle aufgewendet haben, eine deutlich leistungsfähigere Lösung.

Unter Einbeziehung weiterer kleinerer Kooperationen und deren wirtschaftlicher Vorteile erzielten z. B. die Kreise Dithmarschen und Steinburg eine jährliche Effizienzrendite von je 370.000 € und der Kreis Nordfriesland von 210.000 € im Jahr 2010. Bei den übrigen Kreisen waren solch umfängliche Effizienzrenditen zum Prüfungszeitpunkt nicht feststellbar.

13.8 **Fazit**

Die Effizienzrenditen der Kreise Dithmarschen, Steinburg und Nordfriesland zeigen, dass IKZ als eine von mehreren Maßnahmen (z. B. Geschäftsprozessoptimierung, Aufgabenkritik) zur Haushaltskonsolidierung beitragen kann. Gleichwohl liegen die Effizienzrenditen durch IKZ weit unter den vorsichtigsten Schätzungen möglicher Fusionsrenditen. Dies hat mehrere Gründe. Die meisten Kooperationen sind kleinerer Art (Einzelaufgaben mit begrenztem Umfang und/oder geringem Ausgabevolumen). Die erzielten Einsparungen sind dementsprechend gering. Des Weiteren sind die Kooperationen überwiegend nicht primär auf Einsparungen, sondern auf eine bessere Leistungserfüllung und deren Wirtschaftlichkeit ausgelegt. Daher wird selten eine echte Haushaltsentlastung erreicht, oftmals eher eine Kostenneutralität. Zudem ist der Anteil der IKZ am gesamten Aufgabenbestand der Kreisverwaltung gering. Ohne entsprechenden Handlungsdruck tendieren Kreise zur Eigenerbringung und der damit verbundenen Autonomie. Nur so ist es zu erklären, dass in vielen Kreisen lange Listen möglicher Kooperationsfelder erstellt wurden, von denen nur ein sehr kleiner Anteil umgesetzt wurde. Insoweit ist der Versuch der Kreise, entsprechend der Vereinbarung der kommunalen Landesverbände mit dem Land über die „Erwirtschaftung maximaler Effizienzrenditen“ Einsparungen von 15 Mio. € wesentlich durch IKZ zu erreichen, bisher nicht erfolgreich umgesetzt.

Die Kreise sollten bei Kooperationen alle Synergiemöglichkeiten der Informationstechnik ausschöpfen. Die gemeinsame Nutzung von E-Government-Anwendungen und eine entsprechende Vernetzung fördern und erleichtern die Kooperation zwischen Kommunen. Eine Beibehaltung unterschiedlichster Fachanwendungen - „harmonisiert“ über Schnittstellen - verhindert, dass das Einsparpotenzial im optimalen Umfang realisiert wird.

13.9 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** verweist darauf, dass durch Verwaltungskooperationen Mehraufwendungen und damit zusätzliche Haushaltsbelastungen vermieden werden können. Ein wirtschaftliches und sparsames Verhalten sei auch dann gegeben, wenn mit den zur Verfügung stehenden Mitteln die Aufgaben effektiv erfüllt würden. Der LRH habe festgestellt, dass in der

Vereinbarung über die Erwirtschaftung maximaler Effizienzrenditen niedergelegte Einsparziel von 15 Mio. € sei noch nicht erreicht. Dabei müsse man berücksichtigen, dass der zeitliche Rahmen noch nicht ausgeschöpft sei.

Der **LRH** merkt an, dass wirtschaftliches Handeln nicht nur Effektivität, sondern auch Effizienz verlangt. Viele Kooperationen erfüllten diese Voraussetzungen und wurden daher vom LRH als gute wirtschaftliche Lösungen bewertet. Darunter waren auch die Kooperationen, durch die Mehraufwendungen vermieden werden konnten (z. B. die integrierten und kooperativen Regionalleitstellen). Wirtschaftliches Verhalten führt jedoch nicht zwangsläufig zu einer Haushaltsentlastung, insbesondere dann nicht, wenn durch die Kooperation eine deutliche Qualitätsverbesserung bei gleichen Kosten erreicht wird. Häufig waren daher Kooperationen zwar wirtschaftlich, aber eben nicht haushaltsentlastend. Eine solche echte Haushaltsentlastung wird allerdings durch die Vereinbarung über die Erwirtschaftung maximaler Effizienzrenditen angestrebt. Auf der Homepage des Innenministeriums wird darauf hingewiesen, dass die Kreise und kreisfreien Städte ab 2014 jährlich 15 Mio. € erwirtschaften und „mit diesem Geld die Haushaltsdefizite verringert werden“.¹ Ob dies tatsächlich gelingt, bleibt abzuwarten.

Der **Landkreistag** weist darauf hin, dass jede kleinere Kooperation neben dem Qualitätsaspekt sehr wohl auch eine haushaltsentlastende Wirkung habe. Die Aussage des LRH, Kreisfusionen würden höhere Renditen als Kooperationen erbringen, wird angezweifelt. Außerdem könnten die nach der Vereinbarung von den Kreisen und kreisfreien Städten zu erwirtschaftenden Effizienzrenditen auch durch Prozessoptimierungen und Einsparungen bei Dritten erbracht werden. Der Kreis Schleswig-Flensburg habe schon während der Prüfung durch Kooperationen ein jährliches Einsparvolumen von 1,1 Mio. € nachweisen können. Das jetzige Einsparvolumen betrage 1,5 Mio. €. Einbezogen seien dabei nur die eindeutig messbaren Fälle.

Der **LRH** hat den Kreis Schleswig-Flensburg in 2009 geprüft. Viele Kooperationen waren damals noch in der Anfangsphase (z. B. KRLS Nord, Nordbits, gemeinsame Zulassungsstelle mit Flensburg). Das Kommunale Prüfungsamt Nord war erst in Planung. Die Berechnungen des Kreises basierten auf Einschätzungen, die durch Fakten nicht hinreichend abgesichert waren. Daher war zum Zeitpunkt der Prüfung noch keine messbare Effizienzrendite zu verzeichnen. Gleichwohl wurden durch den LRH gute wirtschaftliche Kooperationen sowohl mit dem Kreis Nordfriesland als auch

¹ http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/UnsereKommunen/Verwaltungsreform/Effizienzrenditen/Effizienzrenditen_node.html

mit der Stadt Flensburg festgestellt. Zum heutigen Zeitpunkt wäre wahrscheinlich auch für den Kreis Schleswig-Flensburg eine den Kreisen Nordfriesland, Dithmarschen und Steinburg in etwa vergleichbare Effizienzrendite nachweisbar, jedoch sicherlich keine haushaltsentlastende Rendite von 1,1 bzw. 1,5 Mio. €.

Da in Relation zu allen Aufgaben eines Kreises nur bei wenigen Aufgaben kooperiert wird, können nicht die gleichen Effizienzrenditen erzielt werden wie bei einer den gesamten Aufgabenbestand umfassenden Fusion. Auch die Vereinbarung zur Erwirtschaftung maximaler Effizienzrenditen geht nicht davon aus, dass die besagten 15 Mio. € jährlich allein durch Kooperationen erwirtschaftet werden. Der Landkreistag weist daher zutreffend darauf hin, dass nach dem Vereinbarungstext die Rendite durch interne Optimierungen, weitreichende Kooperationen und gegebenenfalls freiwillige Fusionen zu erwirtschaften ist. Im Übrigen wird auf die Ausführungen des LRH zur Stellungnahme des Innenministeriums verwiesen.