

## 8. Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich

Zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der kleineren kommunalen Verwaltungen sind Zusammenschlüsse der hauptamtlichen Verwaltungen unerlässlich. Schleswig-Holstein braucht eine tief greifende Veränderung der Verwaltungsstrukturen auch im kommunalen Bereich.

Durch die Zusammenlegung kleinerer hauptamtlicher Verwaltungen lassen sich längerfristig erhebliche Einsparpotenziale erzielen. Neben diesen finanzwirtschaftlichen Vorteilen ergeben sich durch eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung weitere positive Effekte für die Bürgerinnen und Bürger.

Angesichts der Tatsache, dass sich in den letzten 30 Jahren auf freiwilliger Basis keine grundlegenden Änderungen ergeben haben, wird es nach einer befristeten Freiwilligkeitsphase unumgänglich sein, auf Basis eines Gesamtkonzepts auch gesetzgeberische Maßnahmen einzuleiten.

Die kommunalen Körperschaften haben es mit einer starken Eigeninitiative in Richtung umfassender Verwaltungskooperationen noch selbst in der Hand, Inhalt, Ausrichtung und Umfang etwaiger gesetzgeberischer Maßnahmen maßgeblich vorherzubestimmen.

Am 28.11.2003 hat der LRH einen **Sonderbericht** über das Ergebnis seiner Querschnittsprüfung zum Thema „Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich“ veröffentlicht. Darin fasste er seine Erkenntnisse einer umfassenden Bestandsaufnahme in allen zu Beginn der Prüfung bestehenden 216 hauptamtlichen Verwaltungen im kreisangehörigen Bereich<sup>1</sup> zusammen und kam dabei zu folgenden wesentlichen zusammengefassten **Bewertungen**:

- Alle Ämter, amtsfreien Städte und Gemeinden haben ihre Anstrengungen im Hinblick auf Verwaltungszusammenschlüsse deutlich zu verstärken, um die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltungen zu steigern.
- Die Mindestgröße der kommunalen Körperschaften sollte auf 6.000 Ew und die anzustrebende Optimalgröße auf 9.000 Ew und größer festgesetzt werden.

---

<sup>1</sup> Durch Einamtionen und Verwaltungszusammenschlüsse in den Jahren 2003 bis 2005 jetzt noch 212.

- Angesichts der Tatsache, dass sich in den letzten 30 Jahren auf freiwilliger Basis keine grundlegenden Änderungen ergeben haben, ist allerdings nicht zu erwarten, dass ein flächendeckender Umdenkungsprozess stattfindet.
- Deshalb wird es unumgänglich sein, auf Basis neuer Leitlinien der Landesregierung, verbunden mit finanziellen Anreizmodellen und nach einer befristeten Freiwilligkeitsphase, auch gesetzgeberische Maßnahmen einzuleiten.

Nur auf diesem Wege wird man zu deutlich effektiveren und effizienteren kommunalen Verwaltungsstrukturen gelangen.

Gleichzeitig machte der LRH deutlich, dass es die Kommunen mit einer starken Eigeninitiative in Richtung umfassender Verwaltungskooperationen selbst in der Hand haben, den Inhalt, die Ausrichtung und den Umfang etwaiger gesetzgeberischer Maßnahmen maßgeblich vorherzubestimmen.

Die Feststellungen des LRH haben zu einer breiten **landes- und kommunalpolitischen Diskussion** zur Größenordnung leistungsfähiger Kommunalverwaltungen und zur Notwendigkeit verstärkter innerkommunaler Zusammenarbeit geführt, die weiter andauert. Hintergrund sind zum einen die ständig steigenden Finanzprobleme der Kommunen, zum anderen die nachhaltigen Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft, u. a. aus Anlass des demografischen Wandels, der Globalisierung und der raschen Entwicklungen auf dem Gebiet moderner Informations- und Kommunikationsmittel.

Als **Ergebnis** dieser nachhaltigen Diskussion hat das Innenministerium mit der Neufassung der „Richtlinien zum Kommunalen Bedarfsfonds“ vom 19.04.2004<sup>1</sup> **finanzielle Anreize** für den wünschenswerten Prozess kommunaler Verwaltungszusammenschlüsse weiterentwickelt und standardisiert. Nach den Richtlinien kann je wegfallender Verwaltung eine Sonderbedarfszuweisung i. H. v. 100.000 € aus FAG-Mitteln zur pauschalen Abdeckung von Aufwand für die Verwaltungszusammenlegung gewährt werden. Über diese Zuweisung hinaus können weitere Aufwendungen, z. B. für notwendige Baumaßnahmen, durch zusätzliche Bewilligungen ganz oder teilweise abgedeckt werden.

Ein **weiterer finanzieller Anreiz** ist mit den „Richtlinien über die ergänzende Vergabe von Fördermitteln zur Zusammenlegung von Verwaltungen“ vom 18.08.2004<sup>2</sup> gesetzt worden; förderfähig aus Landesmitteln sind hierbei die notwendigen Investitionen zur Vereinheitlichung der Informations- und Kommunikationsinfrastruktur im Rahmen von Verwaltungszusammenlegungen.

---

<sup>1</sup> Amtsbl. Schl.-H. S. 416.

<sup>2</sup> Amtsbl. Schl.-H. S. 690.

Auch die Forderung des LRH nach **neuen Leitlinien** zu kommunalen Verwaltungsstrukturen ist mit den „Handlungsempfehlungen zu kommunalen Verwaltungsstrukturen in Schleswig-Holstein“ vom 24.08.2004<sup>1</sup> durch das Innenministerium umgesetzt worden. Die anzustrebende Mindestgröße für Ämter und amtsfreie Gemeinden wird darin auf mindestens 8.000 Ew und die optimale Größe ab 9.000 Ew festgelegt; die Festlegung dieser Mindestgröße wird seitens des LRH begrüßt.

Diese Maßnahmen haben **Wirkungen** erzielt. So haben sich zum 01.01.2005 die bisherigen Ämter Neustadt-Land und Schönwalde zum neuen Amt Ostholstein-Mitte mit rd. 9.000 Ew zusammengeschlossen. Zum 01.07.2005 ist die Verwaltungsgemeinschaft zwischen der Stadt Wilster und dem Amt Wilstermarsch wirksam geworden. Als weiteres positives Beispiel wird auf das Vorhaben der bisher amtsfreien Gemeinden Heikendorf, Mönkeberg und Schönkirchen verwiesen, die sich zu einem neuen Amt mit knapp 19.000 Ew zusammenschließen wollen. Außerdem ist die Bildung des Amtes Trave-Land durch Zusammenlegung der Ämter Segeberg-Land und Wensin zum 01.01.2006 sowie die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft zwischen der Stadt Niebüll und dem Amt Wiedingharde beschlossen. Weitere begrüßenswerte Entwicklungen gibt es im Bereich der Ämter Pinneberg-Land und Bönningstedt, der Ämter Böklund und Tolk sowie der Stadt Garding und des Amtes Eiderstedt.

So begrüßenswert im Einzelnen diese Entwicklung auch ist, ein flächendeckender Umdenkungsprozess, wie ihn der LRH in seinem Sonderbericht angemahnt hatte, ist damit bisher nicht ausgelöst worden. Denn es gibt immer noch zahlreiche **Befürchtungen** gegen eine Zusammenlegung hauptamtlicher Verwaltungen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- Vorstufe zu einer Gebietsreform,
- Verlust der Personal- und Organisationshoheit als wesentliches Element der kommunalen Selbstverwaltung,
- Verlust des ehrenamtlichen Elements,
- Personalentlassungen,
- Übernahme der Schulden des Kooperationspartners,
- Verlust der Ortsnähe für Bürgerinnen und Bürger,
- zusätzliche bauliche und räumliche Bedarfe,
- Mögliche Einnahmeverluste im Hinblick auf die Einstufung in das zentralörtliche System.

All diese Argumente sind durch den LRH im Rahmen der o. a. Querschnittsprüfung untersucht und in seinem Sonderbericht entkräftet worden. Dabei ist auch deutlich geworden, dass vielfach persönliche **Befindlichkeiten und Eigeninteressen** der handelnden Personen eine entschei-

---

<sup>1</sup> Amtsbl. Schl.-H. S. 715 f.

dende Rolle spielen und sinnvolle sowie wirtschaftliche Lösungen verhindern.

Sachliche Gründe hingegen können eine Kooperation oder Fusion im Einzelfall zwar erschweren, sollten die Zusammenarbeit aber auf Dauer nicht verhindern. Letztlich ist der Nutzen für die Beteiligten i. d. R. erheblich höher als die Belastung der Kooperationspartner in der Anfangsphase der Zusammenarbeit.

Besonders hervorzuheben sind hierbei die **finanzwirtschaftlichen Auswirkungen** von Verwaltungszusammenschlüssen, bei denen mindestens eine eigenständige hauptamtliche Verwaltung aufgegeben wird. Hierunter fallen der Beitritt einer vormals amtsfreien Gemeinde/Stadt zu einem Amt (Beispiel Gemeinde Lägerdorf/Amt Breitenburg), die Verwaltungsgemeinschaft zwischen Ämtern, Städten und amtsfreien Gemeinden (Beispiel Stadt Lauenburg/Amt Lütau), die Geschäftsführung des Amtes durch eine amtsangehörige Gemeinde (Beispiel Gemeinde Flintbek/Amt Flintbek) und die politische Fusion von Gemeinden zu einer neuen Gemeinde (Beispiel Stadt Fehmarn).

Die Untersuchung der hierzu existierenden Fälle in Schleswig-Holstein hat gezeigt, dass durch die Zusammenlegung von 2 kleineren Verwaltungen das **Mindesteinsparpotenzial** bei 3 bis 5 Planstellen liegt; durchschnittlich ist von **4 Planstellen** auszugehen. Da es sich hierbei vornehmlich um Führungspositionen handelt, ist damit längerfristig eine Einsparung von rd. **200 T€** jährlich verbunden. Notwendige Integrationskosten im Rahmen der Neuorganisation der Verwaltung, die befristete Weiterzahlung von Versorgungsanteilen u. Ä. schmälern nur anfänglich diese Kosteneinsparungen. Teile der Einsparpotenziale können aber auch für **Effektivitätssteigerungen** eingesetzt werden. Hierbei steht nicht die Verbilligung, sondern die Verbesserung der Verwaltungsleistung im Vordergrund, indem Aufgaben durch Spezialisierung und durch Sicherung von Vertretungen optimal wahrgenommen werden; auch das ist als Erfolg eines Verwaltungszusammenschlusses zu bewerten.

Diese Feststellungen beziehen sich zunächst einmal nur auf die personellen Auswirkungen in den Kernverwaltungen. Nicht enthalten sind weitere Einsparungen und positive Nebeneffekte, die sich bei den **Sachkosten**, insbesondere aber im Bereich der verschiedenen **Einrichtungen** durch einen Zusammenschluss ergeben werden; beispielhaft zu nennen sind hier Bauhöfe, Büchereien, Archive usw.

Völlig unberücksichtigt geblieben sind bisher noch **zusätzliche Effekte**, die sich über die eigentliche Kommunalverwaltung hinaus längerfristig durch eine geänderte Sichtweise und ein neues Zusammengehörigkeitsgefühl für den größer gewordenen Bereich auf Gebieten des allgemeinen

gesellschaftlichen Lebens einstellen können, z. B. Sport, Tourismus, Politik. Auch auf diesen Feldern spielt der demografische Wandel eine Rolle, der nicht als Gefahr, sondern als Herausforderung und Chance für eine Neuorientierung gesehen werden sollte.

Eine **weitere Verschärfung** der Situation für viele hauptamtliche Kommunalverwaltungen ist durch die Auswirkungen des zum 01.01.2005 in Kraft getretenen SGB II<sup>1</sup> „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (**Hartz IV**) eingetreten. Durch die grundsätzliche Neuausrichtung in Form der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe und die Verlagerung dieser Aufgaben auf wenige Leistungs- bzw. Sozialzentren (Beispiel Kreis Nordfriesland) oder auf Arbeitsgemeinschaften (Beispiel Kreis Dithmarschen) ist bei vielen kommunalen Körperschaften ein personalintensiver Aufgabenbereich entfallen. Dies sollte ein weiterer Anlass für Überlegungen benachbarter Kommunalverwaltungen in Richtung auf einen Zusammenschluss ihrer hauptamtlichen Verwaltungen sein.

Die bis zum Ende der vergangenen Legislaturperiode eingeleiteten **Maßnahmen** des Innenministeriums sowie die bereits vollzogenen bzw. beabsichtigten **Verwaltungszusammenschlüsse** wurden seitens des LRH ausdrücklich begrüßt. Der LRH hatte jedoch immer Zweifel, dass sich daraus ein flächendeckender Umdenkungsprozess ergeben würde, der die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen nachhaltig steigert.

Auf der Basis des Koalitionsvertrags hat die neue Landesregierung nunmehr am 28.06.2005 neue **Leitlinien** zur künftigen kommunalen Struktur beschlossen. Danach beabsichtigt die Landesregierung, u. a. auch die Verwaltungen auf der Ebene der Städte, Gemeinden, Ämter und Zweckverbände professioneller, bürgernäher und wirtschaftlicher zu gestalten. Hierbei sind nicht mehr hinreichend leistungsfähige Verwaltungen auch unter finanzwirtschaftlichen Gesichtspunkten abzubauen oder zusammenzulegen. Jede Verwaltungseinheit der Ämter und amtsfreien Gemeinden soll mindestens 8.000 bis 9.000 Ew betreuen. Einer gesetzlichen Regelung geht eine Phase freiwilliger und finanziell unterstützter Zusammenlegungen voraus; eine gesetzliche Neuordnung der kommunalen Struktur im kreisangehörigen Bereich soll zum 01.04.2007 in Kraft treten. Weiter hat das Innenministerium die Landräte mit Schreiben vom 30.06.2005 gebeten, die Landesregierung bei der Umsetzung der Leitlinien aktiv zu unterstützen und ihnen eine **Orientierungshilfe** über die rechtlichen Möglich-

---

<sup>1</sup> Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende - (SGB II) vom 24.12.2003, Art. 1, BGBl. I S. 2954, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 19.11.2004, BGBl. S. 2902..

keiten zur Schaffung zukunftsfähiger kommunaler Verwaltungsstrukturen an die Hand gegeben.

Mit der angekündigten gesetzlichen Regelung nach einer finanziell geförderten Freiwilligkeitsphase und der Einbeziehung der Landräte in den Prozess (Moderatorenfunktion) hat die Landesregierung auch die letzten wesentlichen Forderungen des LRH aus seinem Kommunalbericht 2003 erfüllt. Auch die finanziellen Anreize durch eine erhöhte Pauschalförderung je wegfallender Verwaltung werden begrüßt.

In dem jetzt eingeschlagenen Weg sieht der LRH die Chance für eine **zielorientierte Weiterentwicklung** kommunaler Verwaltungsstrukturen in der Zukunft, die die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit kommunaler Verwaltungen in Schleswig-Holstein nachhaltig erhöhen kann.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** verweist auf seine Stellungnahme zur Sonderprüfung des LRH, die dem Kommunalbericht zugrunde liegt. Danach wird der Bericht einen wichtigen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion über die interkommunale Zusammenarbeit leisten, indem die Notwendigkeit zur verstärkten Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene in bestimmten Bereichen nachgewiesen wird.

Der **Schleswig-Holsteinische Gemeindetag** verweist ebenso auf seine Anmerkungen zum Sonderbericht. Er erinnert daran, dass er Veränderungen der kommunalen Verwaltungsstruktur durch gesetzlichen Zwang ablehnt. Er vermisst im Übrigen die Hinweise des LRH aus dem Kommunalbericht 2003 hinsichtlich der Anforderungen, die zu Beginn eines grundlegenden Umstrukturierungsprozesses erfüllt werden müssen. Das notwendige Gesamtkonzept für die Verwaltungsstrukturreform sollte danach u. a. folgende wesentliche Aspekte berücksichtigen:

- Ist-Aufnahme der vorhandenen Verwaltungsstrukturen einschließlich einer fundierten Schwachstellenanalyse,
- Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik, bezogen auf die vorhandenen Aufgaben,
- Festlegung von Aufgaben, die aus Sicht des Landes dauerhaft auf der Kreisebene bzw. auf der Ebene der Gemeinden, Städte und Ämter wahrgenommen werden sollen,
- Konkrete Ermittlung der Synergieeffekte, die allein durch die Zusammenlegung von Verwaltungen erzielt werden können, sowie Benennung und Gewichtung sonstiger Pro- und Kontra-Gesichtspunkte,
- Besondere Beachtung der Möglichkeiten kooperativer Aufgabenerfüllung,
- Bei der anzustrebenden Größenordnung von neuen Verwaltungsstrukturen Beachtung der Akzeptanz vor Ort einschließlich des Gesichts-

punktes, dass sich kleinere kommunale Körperschaften i. d. R. sparsamer verhalten,

- Nach Anhörung der kommunalen Landesverbände Entwicklung eines Konzepts, wie der gewollte freiwillige Prozess auf kommunaler Ebene fachlich, finanziell und organisatorisch unterstützt werden kann.

Auch der **LRH** hält die im Kommunalbericht 2003 an die Strukturreform gestellten Anforderungen weiterhin für sinnvoll. Er weist jedoch darauf hin, dass wichtige Forderungen des LRH insbesondere durch die Initiative der neuen Landesregierung erfüllt werden.