



**Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit
im kreisangehörigen Bereich**

- Eine Bestandsaufnahme und Bewertung -

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Kiel, 28. November 2003



Ergebnis der
Querschnittsprüfung 2003

**Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit
im kreisangehörigen Bereich**

- Eine Bestandsaufnahme und Bewertung -

Der Bericht kann im Internet unter www.lrh.schleswig-holstein.de abgerufen werden.

| Inhaltsverzeichnis | Seite |
|--|--------------|
| Abkürzungsverzeichnis | |
| Teil I Prüfungsaufgabe | 7 |
| 1. Durchführung | 7 |
| 2. Probleme | 9 |
| Teil II Zusammenfassung | 10 |
| Teil III Einzelfeststellungen | 27 |
| Abschnitt A - Verwaltungsstrukturen | 27 |
| 1. Entwicklungen seit den 1960er-Jahren | 27 |
| 2. Aktuelle kommunale Verwaltungsstrukturen | 32 |
| 3. Mehrere Verwaltungen an einem Ort (sog. Kragenverwaltungen) | 34 |
| 4. Amtsfreie Städte und Gemeinden | 35 |
| 5. Ämter | 45 |
| 6. Vergleichsbetrachtungen | 69 |
| Abschnitt B - Zusammenarbeit | 79 |
| 1. Vorhandene Kooperationen | 79 |
| 2. Nicht verwirklichte und beendete Kooperationen | 87 |
| 3. Wirtschaftliche Auswirkungen einzelner Verwaltungskooperationen | 90 |
| 4. Lösungsansätze für Kragenverwaltungen sowie kleinere Verwaltungen im Bereich von Ämtern, amtsfreien Städten und Gemeinden | 102 |
| 5. Geplante Kooperationen | 114 |
| 6. Die neue Stadt Fehmarn | 119 |
| 7. Stadt-Umland-Aspekte | 123 |

| | Seite |
|--|--------------|
| Abschnitt C - Verwaltungsstrukturreform | 129 |
| 1. Landeskongzepte | 129 |
| 2. Innerkommunale Funktionalreform | 135 |
| 3. E-Government | 139 |
| | |
| Teil IV Stellungnahmen | 142 |
| | |
| Teil V Ausblick | 145 |
| | |
| Teil VI Anlagen 1 und 2 | 148 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|------------------|--|
| Abs. | Absatz |
| Amtsbl. Schl.-H. | Amtsblatt für Schleswig-Holstein |
| AO | Amtsordnung für Schleswig-Holstein |
| BGBI. I | Bundesgesetzblatt Teil I |
| € | EURO - Europäische Währungseinheit |
| EDV | Elektronische Datenverarbeitung |
| EU | Europäische Union |
| Ew | Einwohnerinnen und Einwohner |
| FAG | Finanzausgleichsgesetz |
| GATT | Zusammenarbeit der Gemeinden Großhansdorf, Ammersbek, Tangstedt und Trittau |
| GemHVO | Gemeindehaushaltsverordnung |
| GG | Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland |
| GkZ | Gesetz über kommunale Zusammenarbeit |
| GO | Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein |
| GVOBl. Schl.-H. | Gesetz- und Ordnungsblatt für Schleswig-Holstein |
| IT | Informationstechnik |
| KGSt | Kommunale Gemeinschaftsstelle, Köln |
| KLG | Kirchspielslandgemeinde |
| KPG | Kommunalprüfungsgesetz |
| KStV | Koordinierungsstelle für Verwaltungsreform an der Verwaltungsfachhochschule Altenholz |
| LRH | Landesrechnungshof Schleswig-Holstein |
| LRH-G | Gesetz über den Landesrechnungshof |
| LSE | Ländliche Struktur- und Entwicklungsanalyse |
| LV | Verfassung des Landes Schleswig-Holstein |
| Mio. € | Millionen EURO |
| ÖPNV | Öffentlicher Personennahverkehr |
| SchulG | Schleswig-Holsteinisches Schulgesetz |
| SHGT | Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag |
| SHIP | Schleswig-Holsteinischer Informations-Pool |
| T€ | Tausend EURO |
| Tz. | Textziffer in diesem Bericht |
| VAK | Versorgungsausgleichskasse der Kommunalverbände in Schleswig-Holstein |
| VerfGBbg | Verfassungsgericht des Landes Brandenburg |
| VHS | Volkshochschule |
| ZfSH/SGB | Zeitschrift „Sozialrecht in Deutschland und Europa“ |

Teil I Prüfungsaufgabe

1. Durchführung

Der LRH überwacht nach Art. 56 Abs. 2 LV und § 2 Abs. 2 LRH-G die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der kommunalen Körperschaften. Dabei ist er gemäß § 2 Abs. 1 KPG vorrangig zuständig für die überörtliche Prüfung der Kreise und aller Städte über 20.000 Einwohner, unbeschadet seines Rechts, auch die Haushalts- und Wirtschaftsführung anderer kommunaler Körperschaften durch eigene Prüfungen zu überwachen. Zur Vertiefung seiner Aufgaben im Rahmen der überörtlichen Prüfung kann der LRH nach § 5 a KPG sachliche Schwerpunkte bilden und dabei mehrere kommunale Körperschaften gleichzeitig in die Prüfung einbeziehen (**Querschnittsprüfung**).

Um eine solche Querschnittsprüfung handelt es sich bei der Prüfung „Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich“.

Ausgangspunkt für die Prüfung war die breite landes- und kommunalpolitische Diskussion zur Größenordnung leistungsfähiger Kommunen, zur Notwendigkeit verstärkter innerkommunaler Zusammenarbeit und zum Thema „Gebietsreform“, die durch Äußerungen des Innenministers Mitte des Jahres 2002 ausgelöst worden war und durch den freiwilligen Zusammenschluss der bisherigen Gemeinden auf der Insel Fehmarn zur neuen Stadt Fehmarn zum 01.01.2003 noch beflügelt wurde. Auch die kommunale Seite hat sich mehrfach zu dieser Thematik geäußert; dabei sind insbesondere unterschiedliche Auffassungen zu der Frage deutlich geworden, ob größere oder kleinere Verwaltungseinheiten wirtschaftlicher arbeiten. Im Rahmen der landesweiten Diskussion, die sich auch im Laufe der Prüfung weiter verdichtete, hat der Landtag das komplexe Thema „Verwaltungsstrukturreform“ dem Innen- und Rechtsausschuss zur weiteren Behandlung zugewiesen. Zu dem Unterpunkt „Interkommunale Zusammenarbeit“ hat der Ausschuss beschlossen, seine Beratungen zu diesem Thema bis zum Vorliegen des Ergebnisses der Prüfung des LRH zurückzustellen.

Ziel der Prüfung war es, einen flächendeckenden Überblick über die vorhandenen und geplanten Kooperationsformen im kreisangehörigen Bereich sowie die vorhandenen Verwaltungsstrukturen zu gewinnen. Der Bericht ist daher auch als „**Bestandsaufnahme**“ zu verstehen; dies gilt auch für die regionalisierten Feststellungen, die für die politisch Verantwortlichen vor Ort von Bedeutung sein können. Weiter sollte durch Kennzahlenvergleiche des Personalbestandes und der Personalkosten der Frage nachgegangen werden, welche wirtschaftlichen Vorteile durch eine Zusammenarbeit entstehen und ob kleinere oder größere Verwaltungseinhei-

ten kostengünstiger arbeiten. Daraus können dann ggf. neue Hinweise zur wirtschaftlich sinnvollen Größe von kreisangehörigen Verwaltungseinheiten abgeleitet werden, wie sie z. B. auf der Basis früherer Erkenntnisse in den Leitlinien der Landesregierung vom 10.07.1973¹ enthalten sind.

Ziel der Prüfung war es nicht, Aussagen zu einer Gemeindegebietsreform zu machen, da größere Verwaltungsstrukturen in der hauptamtlichen Verwaltung für die Erfüllung bestimmter Aufgaben nicht zwingend eine Gebietsreform voraussetzen. Der LRH befasst sich in diesem Prüfungsbericht daher - bis auf die Ausführungen zur neuen Stadt Fehmarn unter III. Abschnitt B/Tz. 6 - primär mit dem **Zusammenschluss von hauptamtlichen Verwaltungen** unter Beibehaltung der bestehenden Gebietseinheiten und der ehrenamtlichen Gremien.

Um die **Feststellungen** auf einer möglichst **abgesicherten Basis** treffen zu können, wurden flächendeckend alle zu Beginn der Prüfung bestehenden 219 hauptamtlichen Verwaltungen im kreisangehörigen Bereich² (55 Städte, 46 amtsfreie Gemeinden und 118 Ämter) in die Prüfung einbezogen.

Die erforderlichen Angaben und Daten wurden mittels eines **Erhebungsbogens** erfasst, der im Vorwege mit der Kommunalabteilung des Innenministeriums, dem Städtebund Schleswig-Holstein, dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag und dem Fachverband der leitenden Verwaltungsbeamten der Ämter abgestimmt wurde. Den kommunalen Körperschaften wurde der Erhebungsbogen mit Schreiben vom 20.01.2003 mit der Bitte um **Rückgabe bis zum 31.03.2003** zugeleitet.

Nach der verzögerten Auswertung der Erhebungsbögen (siehe hierzu die folgende Tz. 2) wurden von Anfang Juli bis Mitte August 2003 in rd. 40 kommunalen Körperschaften **Gespräche vor Ort** mit Bürgermeistern, Amtsvorstehern, leitenden Verwaltungsbeamtinnen/-beamten und Hauptamtsleiterinnen/-leitern geführt. Maßgebend für die Auswahl dieser Kommunen waren besonders beispielgebende Kooperationsformen und Erfolg versprechende neue Vorhaben und Ansätze, einige Orte mit 2 Kommunalverwaltungen am Standort (sog. „Kragenverwaltungen“) - diese teilweise in einem gemeinsamen Verwaltungsgebäude -, aber auch besonders kleinteilige Verwaltungen sowie gescheiterte Vorhaben auf dem Gebiet der Zusammenarbeit.

¹ Amtsbl. Schl.-H. S. 576.

² Durch die Einamtung der amtsfreien Gemeinde Lägerdorf zum 01.04.2003 jetzt noch 218.

2. Probleme

Die Prüfung hat den LRH sowohl vor **zeitliche** als auch **inhaltliche** Probleme gestellt, die den vorgesehenen Zeitplan erheblich verzögert haben.

Der gesetzte **Termin** für die Abgabe der Erhebungsbögen zum **31.03.2003** wurde von vielen kommunalen Körperschaften **nicht eingehalten**. So lagen zu diesem Zeitpunkt lediglich 22 von 55 Antworten der Städte (40 %), 27 von 46 Antworten der amtsfreien Gemeinden (58,7 %) und 81 von 118 Erhebungsbögen der Ämter (68,6 %) vor. Dies ist umso bemerkenswerter, als der Städtebund Schleswig-Holstein, der Schleswig-Holsteinische Gemeindetag und der Fachverband der leitenden Verwaltungsbeamten der Ämter dem LRH in den Vorgesprächen zu der Prüfung jede erdenkliche Unterstützung zugesagt hatten. Trotz telefonischer Erinnerungen der kommunalen Körperschaften durch den LRH - teilweise mehrfach - sowie entsprechender Aufforderungen der beteiligten kommunalen Landesverbände an ihre Mitglieder lagen alle Erhebungsbögen erst mit mehrmonatiger Verspätung vor.

Neben diesen zeitlichen Schwierigkeiten stellte sich die **Qualität der Angaben** in großem Umfang als **problematisch** dar. Erste Plausibilitätskontrollen des LRH ließen erhebliche Fehlerquellen, offensichtliche Unrichtigkeiten und fehlende Angaben in den Erhebungsbögen erkennen. In mehr als **95 %** aller Erhebungsbögen mussten diese Probleme durch zusätzliche Telefonate und Nachfragen ausgeräumt werden. Die letzten korrigierten Angaben aller Kommunen lagen erst Ende Juni 2003 vor. Darüber hinaus wurden dann im Rahmen der Gespräche vor Ort von Anfang Juli bis Mitte August 2003 erneut fehlerhafte Angaben in den Erhebungsbögen festgestellt. Beispielhaft seien besonders schwerwiegende **Fehler und Mängel** genannt:

- Trennung zwischen Verwaltung und Einrichtungen wurde nicht beachtet.
- Teilzeitstellen wurden mehrfach als Vollzeitstellen angegeben.
- Bei den Personalausgaben wurden einzelne Beschäftigtengruppen, z. B. Beamte, teilweise völlig vergessen.
- Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeiten wurden mehrfach nicht erfasst.
- Der Begriff „Rechnungsergebnis“ war vielfach nicht geläufig.
- Die Mitgliedschaft in Zweckverbänden wurde häufig bei der Angabe der vorhandenen Kooperationen vergessen.

Der LRH sah sich in diesem Zusammenhang gezwungen, auf einige ursprünglich vorgesehenen Auswertungen wegen des damit verbundenen zusätzlichen Erhebungsaufwands ganz zu verzichten.

Teil II Zusammenfassung

Die Gemeinden haben nach dem im Grundgesetz (GG) und in der Landesverfassung (LV) verankerten **Grundsatz der Allzuständigkeit** ihres Wirkungskreises das Recht, alle im Gemeindegebiet anfallenden öffentlichen Aufgaben eigenverantwortlich zu erledigen. Dies setzt sowohl die rechtliche wie auch die tatsächliche **Fähigkeit zu selbstständigem Handeln** voraus. Bei ihrem Handeln sind die Gemeinden nach § 1 Abs. 1 Gemeindeordnung (GO) verpflichtet, das Wohl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu fördern und dabei zugleich in Verantwortung für zukünftige Generationen zu handeln. Neben dieser Verpflichtung zur **Daseinsvorsorge** haben die Kommunen gleichzeitig aber auch die Grundsätze von **Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit** zu beachten (§§ 8 und 75 GO).

Im Zusammenhang mit der aktuellen Diskussion um eine neue **Verwaltungsstrukturreform** und der dabei auch beabsichtigten Verlagerung von Landesaufgaben auf die kommunale Ebene ist die Frage aufgeworfen worden, ob die bisherigen kommunalen Verwaltungsstrukturen in ihrer konkreten Ausgestaltung geeignet sind, die Aufgaben der Zukunft zu bewältigen. Außerdem erlangt diese Frage in Zeiten immer knapper werdender Ressourcen einerseits sowie immer komplexer werdender Aufgaben und ständig gewachsener Ansprüche der Bevölkerung andererseits einen immer höheren Stellenwert. In diesem Zusammenhang wird verstärkt auf die Notwendigkeit **kommunaler Zusammenarbeit** hingewiesen.

Für den LRH lag es daher nahe, eine **umfassende Bestandsaufnahme** der kommunalen **Verwaltungsstrukturen im kreisangehörigen Bereich** vorzunehmen und dabei auch die vorhandenen Formen und Möglichkeiten **kommunaler Zusammenarbeit** zu betrachten. Auch ist er der Frage nachgegangen, ob größere oder kleinere Verwaltungseinheiten wirtschaftlicher arbeiten. Der LRH kommt zu folgenden **wesentlichen Feststellungen**:

Abschnitt A - Verwaltungsstrukturen

1. Ausgangslage und Struktur in Schleswig-Holstein

Die verschiedenartige territoriale und geschichtliche Entwicklung hat in Schleswig-Holstein zu traditionell **kleinteiligen Organisationsstrukturen** auf der Gemeindeebene geführt. Die rd. 2,8 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner (Ew) des Landes leben nach dem Stand vom 01.10.2003 in insgesamt **1.127 politischen Gemeinden**. Für diese sind derzeit **222 hauptamtliche Verwaltungen** tätig. Diese Zahlen sind seit 1980 fast unverändert geblieben; alle Landesregierungen und der Gesetzgeber haben auf das Prinzip der Freiwilligkeit gesetzt und Strukturreformen „von oben“ abgelehnt.

Auch die **Leitlinien der Landesregierung** aus dem Jahr 1973¹ die bis zum 31.12.2005 weiter gelten², sind nicht umgesetzt worden; diese sehen u. a. **Regelgrößen** für amtsangehörige Gemeinden von 1.000 Ew sowie für Ämter und Großgemeinden 5.000 Ew als **Regelmindestgröße** vor. Die kommunale Verwaltungsstruktur sieht rd. 30 Jahre später aber immer noch weitgehend unverändert aus. Der LRH hält daher **neue Leitlinien** der Landesregierung für **unverzichtbar**, wobei die Mindestgrößen den heutigen Anforderungen an moderne Verwaltungsstrukturen und den aktuellen unter Wirtschaftlichkeitsaspekten gewonnenen Erkenntnissen dieser Prüfung angepasst werden sollten. Die **Mindestgröße für Ämter sollte auf 6.000 Ew** und die anzustrebende **Optimalgröße auf 9.000 Ew und größer** festgesetzt werden. Entsprechendes sollte auch für die amtsfreien Städte und Gemeinden geregelt werden. Ausnahmen in Bezug auf die Sondersituation von Insellagen können berücksichtigt werden. Die jeweiligen **Mindest- bzw. Optimalgrößen** können **auch durch die Zusammenlegung hauptamtlicher Verwaltungen** erreicht werden.

In den **100 amtsfreien Städten und Gemeinden** des Landes leben rd. 45 % der Gesamteinwohnerzahl des Landes. Diese 100 Kommunen verfügen bis auf eine Ausnahme über eine eigene Verwaltung, obwohl insgesamt 16 von ihnen weniger als 5.000 Ew aufweisen. Die größten amtsfreien Städte und Gemeinden liegen im Kreis Pinneberg, gefolgt von den anderen Hamburg-Randkreisen; die kleinsten amtsfreien Kommunen befinden sich in Nordfriesland sowie den Kreisen Plön und Dithmarschen. Fast die Hälfte aller amtsfreien Städte und Gemeinden nimmt Verwaltungsgeschäfte für andere wahr; dabei handelt es sich in erster Linie um die Geschäftsführung für Schulverbände.

¹ Amtsbl. Schl.-H. S. 576.

² Amtsbl. Schl.-H. 2003, S. 768.

Auf die **1.023 amtsangehörigen Gemeinden** entfallen rd. 33 % der Gesamteinwohnerzahl Schleswig-Holsteins. Diese Gemeinden verteilen sich auf **118 Ämter**, von denen 104 über eine eigene Verwaltung mit eigenem Personal verfügen. Die verbleibenden 14 Ämter bedienen sich jeweils einer fremden Verwaltung, die für sie die Durchführung der Verwaltungsgeschäfte übernommen hat. In 12 Fällen führt die Verwaltung einer größeren amtsangehörigen Gemeinde nach § 1 Abs. 3 Nr. 1 i. V. m. § 23 Amtsordnung (AO) die Geschäfte des Amtes; in 2 Fällen wird die Verwaltung von einer nicht amtsangehörigen Stadt wahrgenommen (§ 1 Abs. 3 Nr. 2 AO i. V. m. § 19 a Gesetz über kommunale Zusammenarbeit¹ - Verwaltungsgemeinschaft).

Es gibt **keine homogene Struktur der Ämter**. Von den 118 Ämtern erreichen 16 nicht den gesetzlichen Richtwert von 5.000 Ew (§ 2 Abs. 2 AO); in der Bandbreite zwischen 5.000 und 11.000 Ew befinden sich 89 Ämter (75 %), während nur 13 Ämter Einwohnerwerte von über 11.000 aufweisen. Auch die Zahlen der **Gemeinden pro Amt** weisen eine große Streuung auf; sie reichen von 2 bis 23, wobei der landesweite Durchschnitt bei 9 liegt. Damit sind unterschiedliche Belastungen der Ämter bei der Betreuung ihrer amtsangehörigen Gemeinden verbunden.

2. Die Besonderheit der „Kragenverwaltungen“

Eine Besonderheit stellen die **30 Orte** dar, in denen ein Amt mit einer eigenen Verwaltung seinen Sitz in einer dem Amt nicht angehörenden hauptamtlich verwalteten Stadt bzw. Gemeinde hat, also 2 selbstständige Kommunalverwaltungen nebeneinander bestehen. Da die amtsangehörigen Gemeinden des Amtes häufig die in der Mitte gelegene amtsfreie Stadt oder Gemeinde wie einen Kragen umschließen, hat sich für diese Fälle der anschauliche Begriff der „**Kragenverwaltung**“ gebildet. Diese Verwaltungen liegen innerhalb des Ortes häufig auch nur wenige Meter voneinander entfernt; man kann sich sozusagen „in die Fenster schauen“. In 5 Fällen nutzen die kommunalen Körperschaften in Kooperationsform sogar ein gemeinsames Verwaltungsgebäude.

Das häufig vorgebrachte Argument, bei einer Zusammenlegung von Verwaltungen würden **Ortsnähe und Bürgerfreundlichkeit** leiden, geht jedenfalls in diesen Fällen ins Leere, da die Bürgerinnen und Bürger aus den amtsangehörigen Gemeinden zur Erledigung von Verwaltungsgeschäften ohnehin ihre Amtsverwaltung im zentralen Ort aufsuchen müssen. Angesichts der angespannten Finanzsituation vieler kommunaler Haushalte dürfte der Bürger im Übrigen wenig Verständnis dafür aufbrin-

¹ Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) i. d. F. vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 122.

gen, dass in diesen Orten stets 2 Verwaltungen in Sichtnähe voneinander in großem Umfang gleiche kommunale Leistungen erbringen. Hier sieht der LRH dringenden **Handlungsbedarf** (siehe hierzu Abschnitt B. 3, S. 17 ff.).

3. **Wirtschaftlichkeitsaspekte**

Im Mittelpunkt der Diskussionen steht immer wieder die Frage, ob **größere oder kleinere Verwaltungseinheiten wirtschaftlicher** arbeiten. Dabei bringen die Vertreter der jeweiligen Seite häufig Zahlen ins Spiel, die den Beweis für ihren Standpunkt liefern sollen. In diesem Zusammenhang werden nicht selten „Äpfel mit Birnen“ verglichen, da sich die Aufgabenstrukturen der kommunalen Körperschaften sowohl vom Typus als auch regional bedingt teilweise völlig unterschiedlich darstellen.

Um einen sachgerechten Vergleich zu ermöglichen hat der LRH nur die **Personalausgaben der Kernverwaltungen** (ohne Einrichtungen) betrachtet und zum Vergleich auf Einwohnerwerte (€/Ew) herunter gebrochen. Dabei werden auch die Aufwendungen im ehrenamtlichen Bereich (Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgelder usw.) einbezogen, da als wesentliches Argument immer wieder angeführt wird, im ländlichen Bereich würden viele Aufgaben von den ehrenamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern übernommen, die bei größeren Verwaltungen von hauptamtlichem Personal erledigt werden müssen. Des Weiteren werden die amtsfreien Städte und Gemeinden einerseits sowie die Ämter andererseits zunächst getrennt voneinander nach Einwohner-Größenklassen bewertet. Erst in einem weiteren Schritt werden dann auch Vergleichsbetrachtungen angestellt, wobei hierbei stets auf das unterschiedliche Aufgabenspektrum hingewiesen wird.

Im Bereich der **amtsfreien Städte und Gemeinden** sinken die **Personalkosten** pro Ew nicht durchgehend mit steigender Einwohnerzahl. Die günstigsten Werte weisen die Kommunen in der Größenklasse von 12.000 bis 20.000 Ew mit Werten zwischen 150 und 165 €/Ew auf, während sich die Städte und Gemeinden darunter bei Personalkosten um rd. 170 €/Ew bewegen. In den Verwaltungen der Kommunen zwischen 20.000 und 50.000 Ew steigen die Personalkosten dann auf Werte zwischen 194 und 200 €/Ew an, was im Wesentlichen durch zusätzliche zentrale Aufgaben, wie z. B. weiterführende Schulen, die Bauaufsicht oder umfassendere kulturelle und soziale Angebote, zu erklären ist.

Kontinuierlicher verlaufen die **Personalausgaben** bei den **Ämtern**; hier ist ein fast gleichmäßig verlaufender Zusammenhang zwischen steigender Einwohnerzahl und sinkenden Durchschnittskosten festzustellen. Von den

wenigen ganz kleinen Ämtern bis zu 3.000 Ew (geografisch z. B. durch Inseln bedingt) einmal abgesehen, verursachen die Ämter in der Größenklasse bis 6.000 Ew Personalkosten zwischen 128 und 117 €/Ew. Bei den Ämtern ab 6.000 Ew reduzieren sich diese Kosten im Mittelwert deutlich auf ca. 103 €/Ew. Ämter über 9.000 Ew erreichen wiederum deutlich niedrigere Werte und schwanken zwischen 87 €/Ew und 98 €/Ew, sind aber bei der Häufigkeitsverteilung eher bei Werten um die 90 €/Ew anzutreffen. Ämter dieser Größenordnung verursachen damit im Durchschnitt ca. ein Viertel weniger Personalkosten pro Ew als die Ämter zwischen 3.000 bis 6.000 Ew.

Damit hat sich zunächst einmal die nicht neue Erkenntnis bestätigt, dass zur Funktionstüchtigkeit jeder Verwaltungseinheit ein Grundpersonalbestand erforderlich ist, der sich bei geringen Einwohnerzahlen zwangsläufig ungünstig auswirkt; nach den Erhebungen des LRH liegt diese Mindestausstattung bei etwa 9 Planstellen. Von einem **deutlich wirtschaftlicheren Personaleinsatz** kann erst **ab etwa 9.000 bis 10.000 Ew** ausgegangen werden; erst ab dieser Größenordnung verteilen sich die Personalkosten (insbesondere die sog. Overheadkosten in den Querschnittsbereichen der Haupt- und Finanzverwaltung sowie der Grundaufwand für die Erfüllung jeder einzelnen Fachaufgabe) auf eine so breite Einwohnerbasis, dass es zu nachhaltig günstigeren Durchschnittskosten kommt. Dies lässt sich insbesondere für den Bereich der Ämter wegen einer sehr ähnlichen Aufgabenstellung belegen. Bei den amtsfreien Städten und Gemeinden verläuft die Entwicklung im Verhältnis steigender Einwohnerzahlen zu den Personalkosten nicht so kontinuierlich. Dies wird offensichtlich primär dadurch verursacht, dass bei diesen Gebietskörperschaften die Aufgaben und Funktionen, u. a. im Rahmen des zentralörtlichen Systems, mit steigender Einwohnerzahl zunehmen.

4. **Aufgaben der Ämter**

Die Größe der Verwaltung wird - wie schon angesprochen - insbesondere von den wachzunehmenden Aufgaben bestimmt. Nach § 3 Abs. 1 AO bereiten die Ämter im Regelfall die gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben vor und führen sie durch. Mehrere amtsangehörige Gemeinden können nach § 5 Abs. 1 AO aber auch gemeinsam dem Amt Selbstverwaltungsaufgaben übertragen, wodurch das Amt eigenständiger Aufgabenträger wird. In beiden Fällen erfolgt die verwaltungsmäßige Abwicklung durch das Amt.

Im Bereich der **Ämter** hat der LRH die Aufgabenstrukturen im Einzelnen betrachtet und ist hierbei auch der Frage nachgegangen, welche **Aufga-**

benübertragungen durch die Gemeinden auf das Amt nach § 5 Abs. 1 AO vorgenommen worden sind.

Die **Hauptbetätigungsfelder** im Bereich der übertragenen Aufgaben sind die Klärschlammabfuhr, die Schulträgerschaft, die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung, die Tourismusförderung sowie die Kindertagesstätten. Dabei wurde festgestellt, dass in einem beträchtlichen Umfang auch Aufgaben von den Ämtern wahrgenommen werden, **ohne** dass die gesetzlich vorgeschriebene **formale Übertragung** stattgefunden hat. Zu diesen Aufgabenfeldern gehören vorrangig (30 % aller Ämter) die Erstellung und Umsetzung von ländlichen Struktur- und Entwicklungsanalysen (LSE), die Tourismusförderung (28 %), die Wirtschaftsförderung (16 %) und die Kulturförderung (12 %). Die Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden durch das Amt ohne formelle Übertragung durch die Gemeinden verstößt gegen § 5 Abs. 1 AO und ist damit **formal rechtswidrig**. Dies sollte in den betroffenen Ämtern geheilt werden.

5. **Kosten für die ehrenamtlichen Tätigkeiten**

Als Ergebnis der Prüfung sind auch Erkenntnisse zu den Kosten für die ehrenamtlichen Tätigkeiten gewonnen worden. Die im Vergleich zu den amtsfreien Städten und Gemeinden umfangreichere ehrenamtliche Betätigung im amtsangehörigen Bereich spiegelt sich auch bei den entsprechenden Ausgaben für Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgelder usw. wider. So liegen die Ausgaben hierfür bei den Ämtern im Durchschnitt bei 11 €/Ew und damit um ca. 6 €/Ew über den Beträgen der amtsfreien Städte und Gemeinden in der Größenklasse bis 20.000 Ew mit rd. 5 €/Ew. Dies ist bei den Vergleichsbetrachtungen der Personalkosten berücksichtigt worden.

Abschnitt B - Zusammenarbeit

1. **Notwendigkeiten und Umfang**

Neben den aufgezeigten Verwaltungsstrukturen bildete die **kommunale Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich** den zweiten Schwerpunkt der Prüfung des LRH.

Wesentliche Anstöße für eine stärkere Kooperation resultieren neben den Finanzproblemen der kommunalen Haushalte und den immer komplexer werdenden Aufgaben auch aus der kommunalen Daseinsvorsorge. Darüber hinaus nimmt der Wettbewerb mit anderen Kommunen um Einwohner, Arbeitsplätze, Fördergelder usw. ständig zu. Um falschen Strukturentscheidungen und Fehlentwicklungen vorzubeugen, ist **Kooperation des-**

halb auch ein Gebot der Klugheit. Dies gilt in besonderem Maße für den Stadt-Umland-Bereich, der noch gesondert dargestellt wird.

Kommunale Zusammenarbeit schließt schon begrifflich eine Gebietsreform aus, da Kooperation selbstständige Partner erfordert, die auf vertrauensvoller Basis zusammenarbeiten. Dabei muss stets eine **Gleichberechtigung aller Beteiligten** gegeben sein; man sollte sich „auf gleicher Augenhöhe“ begegnen. Dies gilt in besonderem Maße für die Fälle, in denen sich die beteiligten kommunalen Körperschaften in Größe und Leistungsfähigkeit stark unterscheiden, wie es z. B. bei Stadt- und Umlandgemeinden häufig der Fall ist.

Die Erhebung hat gezeigt, dass viele **unterschiedliche Formen** der kommunalen Zusammenarbeit genutzt werden. Die Palette reicht von den durch das GkZ angebotenen Instrumentarien des Zweckverbands, der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung und der Verwaltungsgemeinschaft bis hin zu Kooperationen auf der Grundlage privatrechtlicher Vereinbarungen. Die meisten kommunalen Partner sind in Zweckverbänden zusammengeschlossen.

Bezogen auf die **Aufgabenbereiche** findet der Schwerpunkt der Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung und der Schulträgerschaft statt; alle anderen Aufgabenfelder sind weit gestreut.

Die **Gesamtzahl** der vorhandenen Kooperationen vermittelt zunächst einen erfreulichen Eindruck. Bei genauerem Hinsehen wird jedoch deutlich, dass es sich vielfach eher um **Einzelfelder** gemeinsamer Aufgabenerledigung handelt. Die scheinbar hohe Zahl der an Kooperationen beteiligten Kommunen kann nicht über die noch immer in einem sehr starken Umfang anzutreffende „**Kirchturmpolitik**“ hinwegtäuschen. Symptomatisch dafür ist z. B. der Bereich der Bauhofleistungen. Nur 5 Ämter sowie 11 amtsfreie Städte und Gemeinden arbeiten auf diesem Gebiet zusammen.

Eine **umfassende Verwaltungskooperation** findet hingegen bei der Geschäftsführung nach § 23 AO und der Verwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GkZ statt; diese Möglichkeit wird allerdings nur von wenigen kommunalen Körperschaften genutzt.

2. **Ursachen beendeter oder nicht zustande gekommener Kooperationen**

Die Kommunen im kreisangehörigen Bereich wurden auch zu den Gegenständen und den Ursachen beendeter oder nicht zustande gekommener Kooperationen befragt. Im Rahmen der Auswertung der Erhebungsbö-

gen und der anschließenden Nacherhebungen wurde deutlich, dass die Angaben der befragten Verwaltungen auch zu diesem Bereich nicht vollständig waren; vielfach sind ehemals angestrebte, aber nicht umgesetzte Vorhaben schlichtweg in Vergessenheit geraten.

Die **Gründe** für nicht verwirklichte oder beendete Kooperationen sind vielfältiger Natur. Neben der zwangsläufigen Beendigung nach erfolgreichem Abschluss einer gemeinsamen Maßnahme sind insbesondere nicht erfüllte Erwartungen sowie sonstige, im kommunalpolitischen Raum liegende, Gründe ausschlaggebend. Dabei spielen in einem nicht zu unterschätzenden Umfang **persönliche Befindlichkeiten und Eigeninteressen** im haupt- und ehrenamtlichen Bereich die entscheidende Rolle; auch mangelnde Informationen über die Auswirkungen einer Zusammenarbeit und die - aus der Sicht des LRH weitgehend unbegründete - Angst vor dem Verlust der gemeindlichen Eigenständigkeit sind im Spiel.

Dabei sind gerade die funktionierenden Formen der Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich ein Beleg dafür, dass diese nicht zu einem Verlust der gemeindlichen Eigenständigkeit führen. Auch wenn sachliche Gründe eine Kooperation im Einzelfall erschweren können, sind sie nicht dazu geeignet, die Zusammenarbeit insgesamt infrage zu stellen. Letztlich ist der Nutzen für die Beteiligten in der Regel erheblich höher als die zwangsläufige Belastung der Kooperationspartner in der Anfangsphase der Zusammenarbeit.

3. **Auswirkungen und Vorteile von Verwaltungskooperationen**

Besonderes Augenmerk hat der LRH auf die Ermittlung der wirtschaftlichen Auswirkungen von Verwaltungskooperationen gerichtet. Das Ausmaß einer Effizienzsteigerung lässt sich am ehesten beurteilen, wenn man die Aufgabenerfüllung und die damit verbundenen Kosten jeweils vor und nach der erfolgten Kooperation untersucht und anschließend die so gewonnenen Ergebnisse miteinander vergleicht.

Bei den angetroffenen **Teilkoooperationen** ließen sich rechnerisch exakte Vergleiche wegen fehlenden Datenmaterials nicht anstellen. Gleichwohl ist festzustellen, dass auch auf diesen Feldern **Vorteile unterschiedlichster Art** entstehen. So kommen z. B. bei gemeinsamen Beschaffungsmaßnahmen aufgrund der Mengeneffekte Preisnachlässe zum Tragen. Der Bau und die Nutzung eines gemeinsamen Verwaltungsgebäudes senken die Bau- und die laufenden Unterhaltungskosten. Und durch das partiell gemeinsame Betreiben bestimmter Dienststellen (Standesamt, Einwohnermeldeamt, Kasse) ergeben sich neben der Einsparung von Personal- und Sachkosten häufig auch noch positive Effekte für den Bürger durch eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung.

Besonders hervorzuheben sind jedoch die **finanzwirtschaftlichen Auswirkungen von Verwaltungszusammenschlüssen**, bei denen mindestens eine eigenständige Verwaltung aufgegeben wird. Hierunter fallen der Beitritt einer vormals amtsfreien Gemeinde zu einem Amt (Beispiel Lägerdorf), die Verwaltungsgemeinschaft zwischen Ämtern, Städten und amtsfreien Gemeinden (Beispiel Stadt Lauenburg/Amt Lüttau), die Geschäftsführung des Amtes durch eine amtsangehörige Gemeinde (Beispiel Gemeinde Sylt-Ost und Amt Landschaft Sylt) und die politische Fusion von Gemeinden zu einer neuen Gemeinde (Beispiel Fehmarn). Die hierzu existierenden Fälle in Schleswig-Holstein wurden einer gezielten „**Vorher-nachher-Betrachtung**“ unterzogen. Des Weiteren ist in diesem Zusammenhang auch der einmalige Fall der zum Ablauf des Jahres 1996 vollzogenen Auflösung der Verwaltungsgemeinschaft zwischen den Ämtern Breitenfelde und Nusse vergleichend herangezogen worden.

Als **Ergebnis** seiner Untersuchungen stellt der LRH fest, 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, die z. B. bei den Ämtern über eine Senkung der Amtsumlage den amtsangehörigen Gemeinden zugute kommen könnte.

Bei einer **konkreten Betrachtung** von 2 kleineren Verwaltungen (mit jeweils rd. 10 Planstellen = 20 Planstellen) würde die durch einen Zusammenschluss zu erzielende Einsparung von insgesamt 4 Planstellen eine Personalkostenreduzierung für jeden Beteiligten von bis zu **20 %** bedeuten.

Notwendige Integrationskosten, z. B. einmalige Umstellung der EDV oder befristete Weiterzahlung von Versorgungsanteilen, schmälern nur anfänglich die Kosteneinsparungen, die sich mittelfristig umfänglicher realisieren lassen. Teile der Einsparpotenziale können aber auch für **Effektivitätssteigerungen** eingesetzt werden. In diesen Fällen steht nicht die Verbilligung, sondern die Verbesserung der Verwaltungsleistung im Vordergrund, indem Aufgaben durch Spezialisierung und durch Sicherstellung von Vertretungen optimaler wahrgenommen werden; auch das ist als ein Erfolg zu werten.

Nach Auffassung des LRH haben alle Ämter, amtsfreien Städte und Gemeinden unter 9.000 Ew ihre **Anstrengungen** zu Verwaltungszusammenschlüssen **deutlich zu verstärken**, um die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltungen zu steigern. Dies gilt in besonderem Maße für die in der **Anlage 1** (amtsfreie Städte und Gemeinden) **und Anla-**

ge 2 (Ämter) rot markierten Verwaltungen bis 5.000 Ew sowie die blau markierten Verwaltungen von 5.001 bis 7.000 Ew, die vielfach in räumlicher Nähe zu kleineren Ämtern und/oder amtsfreien Städten und Gemeinden liegen.

In der Größenordnung bis 7.000 Ew gibt es 48 Ämter und 32 amtsfreie Städte und Gemeinden. Unter Abzug der Kragenverwaltungen und der bereits vorhandenen Kooperationen sowie unter Berücksichtigung der Besonderheiten von Insellagen verbleiben noch 36 Ämter und 21 amtsfreie Städte und Gemeinden, die für eine Kooperation in Betracht kommen. Dabei wird es mehrere Fälle geben, bei denen von diesen insgesamt 57 Fällen zweckmäßigerweise 2 dieser kleinteiligen Verwaltungen untereinander kooperieren, während einige andere mit weiteren umliegenden kommunalen Körperschaften Zusammenschlüsse herbeiführen könnten. Insgesamt wären theoretisch damit nach Auffassung des LRH etwa 40 Verwaltungszusammenschlüsse möglich.

Bei einer **fiktiven Betrachtung** der insgesamt rd. 70 vom LRH für vorrangig prüfungsbedürftig gehaltenen Verwaltungszusammenschlüsse (30 Kragenverwaltungen und die etwa 40 vorstehend genannten Fälle kleinteiliger Ämter und amtsfreier Gemeinden) wären unter Zugrundelegung von durchschnittlich 4 wegfallenden Planstellen pro Verwaltungszusammenschluss etwa **14 Mio. € Personalkosten jährlich** einzusparen. Bei einer Gesamtsumme von rd. **340 Mio. €** an Personalkosten für die Kernverwaltungen wäre dies immerhin eine Einsparung von rd. **4 %**. Hierbei sind weitere Einsparpotenziale, z. B. bei den Sachkosten, und nicht in „Euro und Cent“ bezifferbare Effektivitätssteigerungen noch nicht einmal berücksichtigt.

4. **Notwendigkeit zur Kooperation und Abbau von Vorbehalten**

Die Notwendigkeit zur Kooperation hat angesichts der finanziellen Rahmenbedingungen in starkem Maße zugenommen. Gleichzeitig sind dem LRH **insbesondere in kleineren Verwaltungen die Schwierigkeiten** vermittelt worden, alle Aufgaben dauerhaft und wirksam wahrzunehmen. Nicht ohne Grund sind Verwaltungskooperationen in Teilbereichen ausdrücklich mit den Problemen bei Urlaubs- und Krankheitsvertretungen begründet worden. Aber auch bei komplizierten Rechtsmaterien, wie z. B. der Unterhaltsheranziehung im Bereich der Sozialhilfe oder im Vergaberecht stoßen kleinere Verwaltungen nach den Erkenntnissen des LRH wegen mangelnder Spezialisierungsmöglichkeiten häufig an ihre Grenzen. Erforderlich werden aufgabenadäquate und handlungsfähige Kooperationsformen. Teilkoperationen können in bestimmten Aufgabenbereichen sinnvoll sein, sich aber auch als suboptimale Kompromisslösungen ent-

puppen, die den Anforderungen der Zukunft nicht gerecht werden können. Eine neue leistungsfähige und zugleich kostengünstige Verwaltungsstruktur wird durch Arbeitsteilung und Vermeidung von Mehrfachaufwand gekennzeichnet sein müssen.

Hierbei bieten sich **umfassende Lösungsansätze** insbesondere bei den Kragenverwaltungen, bei vorhandener Kleinteiligkeit im Bereich der Ämter sowie der amtsfreien Städte und Gemeinden und bei Verwaltungen in räumlicher Nähe zueinander an. In diesen Fällen sieht der LRH dringenden Handlungsbedarf. Die betreffenden kommunalen Körperschaften sind aufgefordert, unvoreingenommen **Verwaltungszusammenschlüsse** zu prüfen und die dafür erforderlichen Schritte zeitnah einzuleiten. Verwaltungszusammenschlüsse sind - neben weiteren Vorteilen - auch ein entscheidender Schritt zur **Wiedergewinnung der finanziellen Gestaltungsfähigkeit**.

Die **Palette an Vorbehalten** im kommunalen Bereich gegen eine Zusammenlegung von Verwaltungen ist allerdings umfangreich. Die Angst vor einer „schleichenden“ Gebietsreform, das „Wegbrechen“ des ehrenamtlichen Elements, der Verlust an Bürgernähe und die Befürchtung, ein Kooperationspartner müsse die Schulden eines anderen übernehmen, sind die meist genannten Argumente. Der LRH kann sich aber des Eindrucks nicht erwehren, dass dies häufig auch „vorgeschobene“ Argumente sind, während **persönliche Befindlichkeiten und Eigeninteressen** im hauptamtlichen ebenso wie im ehrenamtlichen Bereich, aber auch mangelnde Informationen über die Auswirkungen einer Zusammenarbeit, eine eher entscheidende Rolle spielen.

Der LRH hat in den Gesprächen vor Ort versucht, die geäußerten Vorbehalte und Ängste zu zerstreuen; dabei sind die vielfältigen Möglichkeiten und positiven Aspekte einer Zusammenarbeit, insbesondere durch die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GkZ, dargestellt worden. Diese Rechtsform ermöglicht einerseits Effizienzsteigerungen und Leistungsverbesserungen, lässt aber andererseits die Körperschaften in ihrem Bestand unberührt.

Bei besonders festgefahrenen Strukturen sind darüber hinaus als erster Schritt einer Zusammenarbeit Teilkooperationen in einzelnen Aufgabenbereichen angeregt worden, um dadurch nach und nach ein Vertrauensverhältnis zwischen den Vertragspartnern aufzubauen.

Der LRH verweist in diesem Zusammenhang auf die **positiven Erfahrungen**, die von zahlreichen Kommunen mit dem Zusammenschluss ihrer hauptamtlichen Verwaltungen gemacht worden sind. In allen verwirklichten Fällen von Einamtionen, der Wahrnehmung der Amtsgeschäfte durch eine amtsangehörige Gemeinde sowie den Verwaltungsgemeinschaften

nach § 19 a GkZ haben sich vorherige Befürchtungen nach den Erkenntnissen des LRH nicht bestätigt.

5. **Überlegungen und Planungen weiterer Verwaltungskooperationen**

Im Rahmen der Prüfung ist auch deutlich geworden, dass die aktuelle landesweite Diskussion über eine kommunale Verwaltungsstrukturreform zu Überlegungen und Planungen weiterer Verwaltungskooperationen geführt hat. Mehr als die Hälfte aller hauptamtlichen Verwaltungen haben angegeben, über eine Zusammenarbeit nachzudenken, geeignete Aufgabenfelder zu sondieren oder bereits Gespräche oder Verhandlungen mit Nachbarverwaltungen aufgenommen zu haben. Allerdings halten diese Aussagen einem „Härtetest“ überwiegend nicht stand; vielfach beschränken sich die geplanten Kooperationen auf den Austausch von Informationen in kommunalen Gesprächskreisen oder auf eher unverbindliche Absichtserklärungen bzw. auf Kooperationen bei Aufgaben kleinsten Umfangs.

Umfangreichere Planungen bestehen bei den **Ämtern im Kreis Herzogtum Lauenburg**, wo am Ende des Entwicklungsprozesses sog. „Kompetenzzentren“ eingerichtet sein sollen. Den Ämtern sind dann jeweils einzelne Funktionen zugeordnet, die gemeinsam für alle anderen wahrgenommen werden.

Es gibt aber auch Kommunen, die sich mit **umfassenderen Kooperationen** - über einzelne Teilkooperationen hinaus - mit dem Ziel einer möglichen **Verwaltungszusammenlegung** auseinandergesetzt haben und die schon konkrete Schritte in die Wege geleitet haben.

Hier sind zunächst die **Stadt Garding** und das **Amt Eiderstedt** zu nennen. In diesem typischen Fall einer Kragenverwaltung ist das erklärte Ziel eine gemeinsame Verwaltung. Mit ihrem Entwurf einer Vereinbarung über die gemeinsame Aufgabenerledigung in einer Erprobungsphase, die vom 01.01.2004 bis 31.08.2006 dauern soll und an die restliche Wahlzeit des hauptamtlichen Bürgermeisters der Stadt gekoppelt ist, wurde viel versprechendes Neuland betreten. Diese kreative und mutige Erprobung eines neuen Verwaltungsmodells mit dem Ziel, mittelfristig Kosten durch eine gemeinsame Verwaltung einzusparen, wird vom LRH ausdrücklich begrüßt.

Auf der **Insel Sylt** gibt es Entwicklungen, die auf eine Lösung nach dem Beispiel der Insel Fehmarn hinauslaufen könnten. Zunächst hat die amtsfreie Gemeinde List im Juli 2003 ihren Beitritt zum Amt Landschaft Sylt zum 01.01.2004 beschlossen. Damit wird es auf der Insel ab 2004 nur noch 2 hauptamtliche Verwaltungen geben. Darüber hinaus haben die Inselgemeinden ein Gutachten zur Kooperation der Kommunen eingeholt, um damit die Einrichtung einer **gemeinsamen Verwaltung** für die gesam-

te Insel vorzubereiten. Inzwischen sind die Vorschläge der Gutachter in den Gemeinden beraten worden. In der Zeit vom 26.11. bis 12.12.2003 wurde eine Bürgerbefragung durchgeführt; das Ergebnis lag dem LRH bei Verabschiedung dieser Prüfungsmitteilung noch nicht vor. Es bleibt zu hoffen, dass sich Politik und Bürgerschaft auf der Insel letztlich für den positiven Weg von Fehmarn entscheiden werden. Insbesondere für Inseln stellt sich diese Fallgestaltung nach Auffassung des LRH als besonders sinnvoll und zielführend dar, da Inseln einen idealtypischen Potenzial- und Problemraum besitzen, der sich für gemeinsame Lösungen geradezu aufdrängt.

Auch bei der **Stadt Kellinghusen** und beim **Amt Kellinghusen-Land** werden zz. Möglichkeiten der Zusammenarbeit untersucht. Erste Kooperationsverhandlungen im Jahre 2001 wurden im Anschluss an die gemachten guten Erfahrungen aus der Zusammenarbeit im Rahmen der LSE und im Tourismusbereich geführt. Ein drohendes Scheitern des Vorhabens konnte durch eine Intervention des Innenministeriums abgewendet werden. Dies zeigt beispielhaft, dass bei der Anbahnung von Verwaltungskooperationen insbesondere der zentrale Ort die Betroffenheit und Sensibilität des Umlands beachten muss. Andernfalls könnten bestehende Vorbehalte gegen eine Kooperation noch gefördert werden.

Abschnitt C - Verwaltungsstrukturreform

1. Neue Initiativen der Landesregierung zur Funktionalreform

In einem **dritten Abschnitt** trifft der LRH allgemeine Aussagen zur Verwaltungsstrukturreform; dabei geht er auch auf die neue Initiative der Landesregierung und den beschlossenen „49-Punkte-Maßnahmenkatalog“ ein. Der LRH hält den damit eingeleiteten Prozess für eine **neue Funktionalreform** sowie die Diskussion über die Verwaltungsstrukturen im kommunalen Bereich für berechtigt und notwendig. Der bisherige Prozess der Meinungsbildung und Konzeption genügt jedoch nicht den Anforderungen, die am Beginn eines solchen ggf. grundlegenden Umstrukturierungsprozesses erfüllt werden müssen. Der LRH ist daher in seinem Kommunalbericht 2003 auf dieses Thema eingegangen¹ und hat auf Aspekte hingewiesen, die zu Beginn eines solchen grundlegenden Umstrukturierungsprozesses zu beachten sind.

Der als Voraussetzung für die Fortsetzung der Funktionalreform durch das Innenministerium am 23.06.2003 durchgeführte „**Workshop**“ mit Vertretern des Landes und der Kommunen hat wieder Bewegung in diesen Prozess gebracht. Nach Beratungen in den entsprechenden Arbeitsgruppen

¹ Kommunalbericht 2003 vom 16.05.2003, Nr. 14, S. 116 ff.

hat die Landesregierung am 11.11.2003 in einem ersten Schritt Aufgaben identifiziert, die sie auf jeden Fall für auf die Kommunen übertragbar hält. Es handelt sich um Aufgaben im Bereich Flurneuordnung und Dorfentwicklung, Wasserwirtschaft sowie Fahrpersonalrecht. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Konkretisierung dieser Vorschläge sowie die Prüfung weiterer Aufgaben zu einer bedeutenden Stärkung des kommunalen Vollzugs von Verwaltungsaufgaben führen werden.

2. **Innerkommunale Funktionalreform**

Neben der Funktionalreform, bei der es in erster Linie um die Kommunalisierung von Landesaufgaben geht, wird seit Jahren auch eine lebhafte Diskussion darüber geführt, ob die gewachsenen Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilungen zwischen den einzelnen kommunalen Körperschaften noch den heutigen Anforderungen an Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Bürgernähe entsprechen; hierbei geht es also um eine innerkommunale Funktionalreform. Trotz eines erfreulich systematischen Ansatzes auf Basis eines **Modellprojekts** im Kreis Schleswig-Flensburg verlief die weitere Entwicklung im Land differenziert. Obgleich die Ergebnisse des Modellversuchs noch nicht vorlagen, wurde durch die Einführung der **Experimentierklausel** in das Landesverwaltungsgesetz allen Kreisen die Möglichkeit eröffnet, zur Erprobung einer ortsnahen Aufgabenerfüllung Aufgaben auf die kreisangehörigen Gemeinden oder Ämter durch öffentlich-rechtlichen Vertrag mit einer Laufzeit von höchstens 10 Jahren zu übertragen. Hiervon wurde in der Folgezeit von 8 Kreisen in unterschiedlicher zeitlicher und materieller Ausgestaltung Gebrauch gemacht. Inzwischen hat das Land aber verschiedene Aufgaben und Zuständigkeiten durch Rechtsänderungen auf die örtliche kommunale Ebene verlagert, sodass auf diesen Gebieten **einheitliche landesweite Dauerregelungen** entstanden sind. Sinn und Zweck einer Experimentierklausel ist nämlich eine Gültigkeitsregelung auf begrenzte Zeit. Unabhängig davon stellt sich das Projekt der innerkommunalen Funktionalreform aber als Daueraufgabe dar.

3. **Stadt-Umland-Aspekte**

Die Verflechtungsbeziehungen im Stadt-Umland-Bereich haben zwangsläufig auch Auswirkungen auf die Verwaltungsstrukturen und die Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich; sie sind daher bei dieser Prüfung des LRH nicht völlig unbeachtet geblieben. Der Stadt-Umland-Bereich ist als die Region zu verstehen, in der eine sehr enge **Funktionsverflechtung** zwischen Arbeiten, Wohnen, öffentlicher und privater Versorgung, Freizeit und Naherholung gegeben ist. Diese geografisch bedingten Beziehungen geben immer wieder Anlass zu Spannungen und Problemen zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden, wie zahlreiche Bei-

spiele im Land belegen. Die Ursachen dieser **Stadt-Umland-Probleme** sind vielfältiger Natur. Die politische Willensbildung erfolgt in eigenständigen Vertretungskörperschaften und Gremien, die mit unterschiedlichen Parteien, Wählergemeinschaften und Gruppierungen besetzt sind und daher zwangsläufig **verschiedenartige Richtungsbestimmungen** auslösen. Hinzu kommen historisch gewachsene Abgrenzungen und Gegensätzlichkeiten, die eine Kooperation zwischen Kernstadt und Umland keineswegs als selbstverständlich erscheinen lassen. Als wertvoll wird zunächst einmal die **Eigenständigkeit der Kommunalpolitik** betrachtet. Sie ermöglicht nach Auffassung der Handelnden die rasche und optimale Anpassung an die besonderen lokalen Bedingungen und politischen Gegebenheiten „vor Ort“, ohne Beeinflussung und Belastung durch jedwede Form der Abstimmung mit anderen. Ein weiteres schwerwiegendes Problem ist der **finanzpolitische Verteilungskonflikt** zwischen Kernstadt und Umland.

Die vorhandenen Verflechtungsbeziehungen und die Probleme im Stadt-Umland-Bereich lösen einen erheblichen Handlungsbedarf für die gemeinsame **Entwicklung kooperativer Handlungsstrategien** aus. Dies gilt für alle kommunalen Aufgabenfelder, bei denen ein Gleichklang der Interessen gegeben sein muss; beispielhaft sind die Regionalplanung, die Gewerbeansiedlung, der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) oder die Bereitstellung überörtlicher Einrichtungen auf den Gebieten der Bildung und Kultur zu nennen. Gerade im Stadt-Umland-Bereich nimmt aber der Wettbewerb mit den Nachbarkommunen um Einwohner, Arbeitsplätze, Fördergelder usw. ständig zu. Um falschen Strukturentscheidungen und Fehlentwicklungen vorzubeugen, kommt neben der Steuerung durch die Landesplanung **umfangreichen Kooperationen** gerade im Stadt-Umland-Bereich besondere Bedeutung zu.

Als **Lösungsformen** für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bieten sich verschiedene Möglichkeiten an, wobei die zu wählende Organisations- und Rechtsform von den jeweils zu lösenden Aufgaben- und Problembereichen, aber auch von den individuellen Gegebenheiten der beteiligten Kernstädte und Umlandgemeinden bestimmt wird. Das kommunale Verfassungsrecht in Schleswig-Holstein stellt insbesondere mit dem GkZ mehrere **Instrumentarien für die übergemeindliche Zusammenarbeit** zur Verfügung, die sich in der kommunalen Praxis im Land vielfältig bewährt haben.

4. E-Government

In jüngster Zeit ist das Thema ‚E-Government‘ in den Blickpunkt gerückt, das längerfristig Auswirkungen auf die Verwaltungsstrukturen und die kommunale Zusammenarbeit haben wird.

Unter E-Government wird - nach der sog. Speyerer Definition - die *„Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten mithilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“* verstanden.

E-Government stellt damit auch nicht mehr ausschließlich auf Gebietshoheiten ab, sondern auf Prozesse ohne Raumbezug; gleichwohl bleibt die territoriale Präsenz in Teilbereichen wichtig. Auf den Einsatz von Technik kann zwar nicht verzichtet werden, aber vorrangig erfassen die Potenziale des E-Government die gesamte operative Arbeit der öffentlichen Verwaltung. Es geht um technisch vermittelte Innovationen in allen Bereichen des Regierens und Verwaltens - um eine **neue virtuelle Verwaltung**. Dadurch eröffnen sich auch interessante Möglichkeiten zur Aufgabenverteilung auf allen kommunalen und staatlichen Ebenen. E-Government ist damit auch ein **Ansatzpunkt für Verwaltungsmodernisierung**.

5. Weiteres Vorgehen

Die Prüfung hat gezeigt, dass einerseits die teilweise vorhandene Kleinteiligkeit und mangelnde Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsstrukturen, andererseits die finanzwirtschaftlichen Probleme der Kommunen Anlass sein sollten, über **neue Verwaltungsstrukturen und Kooperationen im hauptamtlichen Verwaltungsbereich** nachzudenken. In diesem Zusammenhang ist auch ein kurzer Blick über die Ländergrenzen hinweg auf die Länder sinnvoll, die in jüngster Zeit ihre kommunalen Verwaltungsstrukturen reformiert haben bzw. bei denen dieser Prozess derzeit läuft.

Die Länder **Brandenburg** und **Mecklenburg-Vorpommern** wiesen fast vergleichbare kommunale Verwaltungsstrukturen wie Schleswig-Holstein auf; beide Länder haben sich bei der Verwirklichung ihrer Ziele für einen Weg der Mischung aus **„Zuckerbrot und Peitsche“** entschieden. Nach einer zeitlich befristeten Phase der Freiwilligkeit mit finanziellen Zuweisungen bei Zusammenschlüssen wurden bzw. werden gesetzgeberische Maßnahmen ergriffen, um größere Verwaltungseinheiten zu schaffen. Auch die Landesregierung und der Gesetzgeber in **Schleswig-Holstein** müssen einen geeigneten Weg finden, um die kommunalen Verwaltungsstrukturen wirtschaftlicher, kompetenter und damit zukunftsfähig zu gestalten. Alle bekannten aktuellen Aussagen der politisch Verantwortlichen räumen dabei dem **Prinzip der Freiwilligkeit** weiterhin absolute Priorität ein.

Der LRH hat nach seinen Erkenntnissen aus dieser umfassenden Querschnittsprüfung und den dabei geführten Gesprächen vor Ort erhebliche Zweifel, ob sich mit diesem Prinzip auf Dauer bedeutende Veränderungen der kommunalen Verwaltungsstruktur verwirklichen lassen.

Nach Auffassung des LRH haben alle Ämter, amtsfreien Städte und Gemeinden ihre Anstrengungen im Hinblick auf Verwaltungszusammenschlüsse deutlich zu verstärken, um die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltungen zu steigern.

Angesichts der Tatsache, dass sich in den letzten 30 Jahren auf freiwilliger Basis keine grundlegenden Änderungen ergeben haben, ist allerdings nicht zu erwarten, dass hier ein flächendeckender Umdenkungsprozess stattfindet. Deshalb wird es

- **auf der Basis der geforderten Leitlinien,**
- **verbunden mit finanziellen Anreizmodellen,**
- **nach einer befristeten Freiwilligkeitsphase unumgänglich sein,**
- **auch gesetzgeberische Maßnahmen einzuleiten.**

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

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

Teil III Einzelfeststellungen

Abschnitt A: Verwaltungsstrukturen

1. Entwicklungen seit den 1960er-Jahren

Die heutigen kommunalen Verwaltungsstrukturen in Schleswig-Holstein werden nur bei einer **längerfristigen Betrachtung** verständlich; ein kurzer Abriss der Entwicklungen der jüngeren Geschichte ist daher unerlässlich.

- 1.1 Die **Gebietsstruktur** der kommunalen Verwaltung in **West-Deutschland**, die im Wesentlichen aus der Zeit der Agrarwirtschaft zu Beginn des 19. Jahrhunderts stammte, war bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts nahezu unberührt geblieben und durch einen **kleinräumigen Zuschnitt** vieler Gemeinden gekennzeichnet. So hatten nach dem Stand vom 30.06.1967 von insgesamt 24.368 Gemeinden (einschl. West-Berlin) fast 11.000 (rd. 45 %) weniger als 500 Ew und fast 23.000 (rd. 94 %) weniger als 5.000 Ew. Nur 680 Gemeinden (2,7 %) hatten mehr als 10.000 Ew, in ihnen lebten aber fast 58 % der Bevölkerung.

Die rasche **technische Entwicklung** und der enorme **Wirtschaftsaufschwung** in der Bundesrepublik führten zu starken Verschiebungen der hergebrachten Maßstäbe sowie zu **Veränderungen der gesellschaftlichen Strukturen**. Damit verbunden war eine bundesweite Diskussion über eine Reform der kommunalen Gebiets- und Organisationsstrukturen, um sie den Erfordernissen einer modernen Verwaltung anzupassen.

Auch die zunehmenden **Stadt-Umland-Probleme**, die sich aus der Verflechtung der rasch wachsenden Städte mit den Randgemeinden ergaben, waren Gegenstand der öffentlichen Diskussionen.

Die Politik sah sich daher aufgerufen, die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger in ausreichendem Maße zu befriedigen und möglichst **wertgleiche Verhältnisse in Stadt und Land** zu schaffen. Vor diesem Hintergrund fanden in fast allen Bundesländern ab Mitte der 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts umfangreiche Neugliederungen der kommunalen Verwaltungsstrukturen und Gebietsreformen statt. Ähnliche Tendenzen waren im Übrigen auch in anderen Industriestaaten West- und Nordeuropas zu beobachten.

- 1.2 Die bundesweiten Diskussionen lösten auch in Schleswig-Holstein in den 1960er-Jahren politische Initiativen für **gesetzliche Gebiets- und Verwaltungsreformen** in Schleswig-Holstein aus. Ziel der Reformen war es, die kommunalen Verwaltungsträger, also die Gemeinden, Ämter, Städte und Kreise in Größe und Zuschnitt den Gegebenheiten der Gegenwart und den

Anforderungen der Zukunft anzupassen, ihre Leistungs- und Verwaltungskraft zu stärken, ohne die kommunale Selbstverwaltung und die bürgerschaftliche Mitwirkung bei der Lösung der kommunalen Probleme zu beeinträchtigen. Die Reform erstreckte sich auf folgende **Bereiche**:

- Als erste gesetzliche Maßnahme beschloss der Landtag eine **Novellierung der Amtsordnung vom 24.05.1966**. Durch die **Schaffung größerer Ämter**, die in Zukunft eine Mindestgröße von 5.000 Ew aufweisen sollten sowie eine Erweiterung der Aufgabenzuständigkeit der Ämter erhoffte sich der Gesetzgeber eine Stärkung der Verwaltungskraft und Leistungsfähigkeit der Verwaltung im ländlichen Raum. Am 01.01.1966 gab es 215 Ämter mit einer durchschnittlichen Fläche von 62 km². Ab dem 01.01.1980 bestanden noch 119 Ämter, die durchschnittliche Fläche betrug 96 km². Die durchschnittliche Zahl der Ew stieg von 3.800 auf 6.300.
- Durch das **Erste Gesetz einer Neuordnung von Gemeinde- und Kreisgrenzen sowie Gerichtsbezirken vom 22.04.1969** wurden mit Wirkung vom 01.01.1970 die Gemeinden Friedrichsgabe und Garstedt aus dem Kreis Pinneberg sowie die Gemeinden Glashütte und Harksheide aus dem Kreis Stormarn zur neuen **Stadt Norderstedt** mit knapp 55.000 Ew vereint. Die Stadt wurde dem Kreis Segeberg zugeordnet.
- Durch das **Zweite Gesetz einer Neuordnung von Gemeinde- und Kreisgrenzen sowie Gerichtsbezirken vom 23.12.1969** wurde die Kreisneuordnung eingeleitet und die **Zahl der Kreise** von 17 auf zunächst 12 reduziert. Außerdem wurden mehrere Gemeinden in die **kreisfreien Städte** eingegliedert, um diesen ausreichenden Raum für ihre weitere Entwicklung zu geben, aber auch um die Stadt-Umland-Problematik zu entschärfen. Von diesem Gesetz hat insbesondere Neumünster mit einer Verdoppelung des Stadtgebiets profitiert, während Flensburg nur unwesentlich dazugewonnen hat.
- Durch das **Dritte Gesetz einer Neuordnung von Gemeinde- und Kreisgrenzen vom 03.07.1973** wurde der Kreis Flensburg-Land mit dem Kreis Schleswig mit Wirkung vom 24.03.1974 zum neuen **Kreis Schleswig-Flensburg** zusammengeschlossen. Mit dieser Reduzierung auf 11 Kreise wurde die Kreisgebietsreform abgeschlossen. Die durchschnittliche Zahl der Ew der Kreise wurde von 107.000 auf 170.600 und die durchschnittliche Fläche von 900 km² auf 1.384 km² erhöht. Außerdem wurden Gemarkungen der Gemeinde Adelby in die Stadt Flensburg eingegliedert.
- Durch das **Vierte Gebietsneuordnungsgesetz vom 15.11.1973** wurden die Gebiete der Städte **Glückstadt, Eckernförde und Reinbek** erweitert. Damit wurde ihre künftige, auch den Raum fördernde

Entwicklung sichergestellt. Außerdem erhielt die Gemeinde **Glinde** einige Gemarkungen aus umliegenden Gemeinden.

1.3 Auch mit dem Abschluss der gesetzlichen Gebiets- und Verwaltungsreformen hatte die Landesregierung weiterhin Interesse an einer Verbesserung der Gemeindegebietsstruktur in Schleswig-Holstein und einer Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden. Allerdings hatte die „**Gebietsreform von oben**“ viel Kraft gekostet, in einigen Landesteilen zu nachhaltiger Verbitterung geführt und auch eine gewisse Reformmüdigkeit ausgelöst. Daher wurde von weiteren gesetzlichen Maßnahmen abgesehen und ausschließlich das **Prinzip der Freiwilligkeit** für Gemeindeneuordnungen betont. Um dennoch zu Verbesserungen der Gebietsstruktur zu gelangen, wurden, teilweise zeitlich parallel zu den gesetzgeberischen Maßnahmen, folgende Akzente gesetzt:

- **Finanzielle Anreize** (u. a. sog. „Kopfgeld“) im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)
- **Leitlinien** der Landesregierung zur Gebiets- und Verwaltungsstruktur auf Gemeindeebene.

1.3.1 Die **finanziellen Anreize** stellten sich im Einzelnen wie folgt dar:

- Schon durch das **Fünfte Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein vom 29.02.1968** wurde erstmals in § 8 FAG eine Bestimmung aufgenommen, die einen auf 5 Jahre befristeten finanziellen Vorteil für diejenigen Gemeinden vorsah, die aus dem Zusammenschluss mehrerer Gemeinden entstanden und weniger als 5.000 Ew aufwiesen.
- Da sich diese Regelung als nicht auskömmlich für die betroffenen Gemeinden erwiesen hatte, wurden mit der **Neufassung des FAG vom 25.03.1970** umfassendere finanzwirtschaftliche Anreize in einem neuen § 35 für diejenigen Gemeinden festgelegt, die nach dem Zusammenschluss weniger als 10.000 Ew zu verzeichnen hatten. Zu den Anreizen gehörte neben einer auf 5 Jahre befristeten Verbesserung der Schlüsselzuweisungen auch ein einmaliges „Kopfgeld“ von 100 DM/Ew aus aufgelösten Gemeinden mit weniger als 500 Ew, wenn durch den Zusammenschluss eine Gemeinde mit mehr als 500 Ew entstand.
- Mit dem **Haushaltsgesetz 1973 vom 25.05.1973** wurde die Kopfprämienregelung ab 1973 modifiziert. Für Ew aus aufgelösten Gemeinden mit weniger als 1.000 Ew (zuvor 500 Ew) wurde eine Zuweisung von nunmehr 150 DM (zuvor 100 DM) gezahlt. Die Schlüsselzuweisungsgarantie blieb unverändert.
- Mit dem **Gesetz zur Änderung des FAG vom 20.02.1974** wurden die verschiedenen Grenzwerte des § 35 erhöht. Verbesserte Schlüsselzuweisungen wurden nunmehr auch für Gemeinden gewährt, die durch Vereinigung aus mehreren Gemeinden nicht mehr als 20.000 Ew

aufwiesen. Das Kopfgeld von 150 DM wurde für jeden Ew aus aufgelösten Gemeinden mit weniger als 1.000 Ew gewährt, wenn durch den Zusammenschluss eine neue Gemeinde mit mehr als 1.000 Ew (zuvor 500 Ew) entstand.

- Mit dem **Gesetz zur Änderung des FAG vom 19.12.1983** wurde § 35 ersatzlos gestrichen, da sich keine wesentlichen Verbesserungen der Gebietsstruktur mehr ergeben hatten. Die großen Investitionsbedürfnisse im Schul-, Sportstätten- und Straßenbau, aber auch im Bereich der Wasserversorgung und Kanalisation waren bei den kleinen Gemeinden im ländlichen Raum erfüllt. Auch die Entwicklung der zentralen Orte mit ihrem Angebot des gehobenen kommunalen Bedarfs (z. B. Schwimmbad) für die Umlandgemeinden wird zu dieser Stagnation beigetragen haben. In den Gemeinden stellte man sich in dieser Situation die Frage, weshalb man sich noch vereinigen und damit die Selbstständigkeit aufgeben sollte.

1.3.2 Die zunächst geltenden finanziellen Anreize wurden durch **Leitlinien der Landesregierung** mit folgender Zielsetzung ergänzt:

„Die Verbesserung der Gebietsstruktur führt zur Stärkung der Leistungs- und Veranstaltungskraft der Gemeinden und dient damit dem Wohl aller Bürger und der Erhaltung einer lebendigen Selbstverwaltung.“

Mit dieser Zielsetzung wurde der **Erlass des Innenministeriums vom 10.07.1973**¹ eingeleitet, der die Grundsätze zur Gebiets- und Verwaltungsstruktur auf Gemeindeebene darstellte. Neben weiteren allgemeinen Grundsätzen wurde für eine Neuordnung der Gemeinden eine Orientierungshilfe mit folgenden **Soll-Richtwerten** gegeben:

- Regelmindestgröße für Ämter und Großgemeinden 5.000 Ew
- Regelgröße für amtsangehörige Gemeinden 1.000 Ew
- Regelmäßig nicht mehr als 7 Gemeinden in einem Amt.

Weiterhin wurden die **Landräte** gebeten, auf der Grundlage der Leitlinien für das Gebiet ihres Kreises **Empfehlungen zur Neuordnung** der Gemeinden zu erarbeiten, diese im Kreisgebiet abzustimmen und die Pläne dem Innenministerium vorzulegen.

Der LRH hatte in seinen **Bemerkungen 1978**² auf Basis einer Querschnittsprüfung des Jahres 1977 die Vorstellungen der Landesregierung in den Leitlinien für richtig und erstrebenswert bezeichnet. Die Leitlinien der Landesregierung aus dem Jahr 1973 sind zwar nicht aufgehoben worden, aber sowohl im kommunalpolitischen Raum als auch im Bereich der Landesregierung mehr und mehr in Vergessenheit geraten.

¹ Amtsbl. Schl.-H. S. 576.

² Bemerkungen 1978 des LRH, Nr. 21 „Feststellungen und Empfehlungen zur Struktur und zur Verwaltungsführung der kleinen Kommunalverwaltungen“.

- 1.4 Die o. a. Maßnahmen zu **Gebietsveränderungen auf freiwilliger Basis** haben im Grunde nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt. Zwar hatten sich in der zweiten Jahreshälfte 1973 insgesamt 134 Gemeinden entsprechend der Leitlinien und durch entsprechende Bemühungen der Landräte zusammengeschlossen, und die Zahl der kreisangehörigen Städte und Gemeinden hat sich vom 01.01.1969 bis 01.01.1980 von **1.371** auf **1.128** verringert. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass innerhalb dieses Zeitraums auch die o. a. gesetzlichen Maßnahmen durchgeführt worden sind und zur Reduzierung der Zahl der Gemeinden beigetragen haben. Erst durch die aktuelle Entwicklung auf der Insel Fehmarn hat sich zum 01.01.2003 wieder eine Reduzierung auf freiwilliger Basis ergeben.

Die **Bemühungen der Landräte** zur Neuordnung der Gemeinden auf Basis der Leitlinien der Landesregierung hatten im Übrigen einen „politischen Dämpfer“ erfahren. Der damalige Fraktionsvorsitzende der CDU-Mehrheitsfraktion des Landtages sprach sich im Rahmen einer Aussprache zu einer Regierungserklärung im Mai 1975 eindeutig für den **Erhalt der kleinen Gemeinden** und gegen eine Gemeindegebietsreform aus¹. Dieses Bekenntnis wiederholte er als Innenminister bei Landtagsdebatten im September 1981 und im Februar 1982. Damit war den Bemühungen um eine weitere Gebietsneuordnung praktisch der Boden entzogen.

¹ Plenarprotokoll des Schleswig-Holsteinischen Landtages Nr. 8/2 vom 27.05.1975.

2. Aktuelle kommunale Verwaltungsstrukturen

Die verschiedenartige territoriale und geschichtliche Entwicklung hat in Schleswig-Holstein zu traditionell **kleinteiligen Organisationsstrukturen** auf der Gemeindeebene geführt, die sich auch durch die geschilderten Maßnahmen nicht gravierend geändert haben. So zeigt z. B. ein Vergleich der Gemeindegrößen zu denen im gesamten Bundesgebiet, dass der Anteil der Gemeinden unter 1.000 Ew in Schleswig-Holstein mit fast 65 % den vergleichbaren Anteil im gesamten Bundesgebiet von rd. 43 % um mehr als die Hälfte übersteigt. Von den 731 Gemeinden unter 1.000 Ew haben 428 (59 %) unter 500 Ew, davon wiederum 135 unter 200 Ew. Eine Besonderheit stellen die derzeit 28 Kleinstgemeinden mit bis zu 70 Ew dar, bei denen nach § 54 GO eine Gemeindeversammlung an die Stelle der Gemeindevertretung tritt.

Die rd. 2,8 Millionen Ew des Landes leben nach dem Stand vom 01.10.2003 in insgesamt **1.127 politischen Gemeinden**. Diese teilen sich wie folgt auf:

- 4 kreisfreie Städte
- 1.123 kreisangehörige Städte und Gemeinden in 11 Kreisen
- Innerhalb der Kreise bestehen 118 Ämter mit 1.023 amtsangehörigen Gemeinden, darunter 3 Städte
- 45 amtsfreie Gemeinden und
- 55 amtsfreie Städte.

Der **kommunalverfassungsrechtliche Typus** dieser Körperschaften, also die Art der kommunalen Körperschaft, wirkt sich auf die kommunale Eigenverantwortung, die inneren Zuständigkeiten, die Verwaltungsstruktur und damit auch auf die Aufgabenerfüllung im Einzelnen aus.

Eine besondere Aufgabe nehmen die 118 **Ämter** wahr. Die vergleichsweise geringe Leistungskraft der 1.023 ehrenamtlich verwalteten kleinen Gemeinden und Städte macht es erforderlich, diesen zur Erfüllung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben eine leistungsfähige Verwaltungseinheit mit hauptamtlichen Kräften zur Seite zu stellen, um die Divergenz zwischen den gesetzlichen Aufgaben der Gemeinden und ihrer tatsächlichen Verwaltungskraft zu schließen. Neben der Wahrnehmung von Aufgaben für die amtsangehörigen Gemeinden sind den Ämtern im Laufe der Zeit auch eigene Aufgaben übertragen worden.

Die Aufgabenerfüllung der hauptamtlichen Verwaltungen der kommunalen Körperschaften wird jedoch nicht allein durch die Verfassungsform und die Zahl ihrer Einwohner, sondern auch durch die jeweilige **Fläche und Siedlungsstruktur** bestimmt. Das Ausmaß der Flächenausdehnung einer Gemeinde oder eines Amtes sowie die Konzentration oder starke Streuung

der Wohneinheiten beeinflussen zwangsläufig z. B. Bauleitplanung und Landschaftspflege, Straßenbau und Straßenunterhaltung oder Personen- und Schülerbeförderung.

Ein weiterer wichtiger Aspekt bei der Betrachtung der Verwaltungsstrukturen in Schleswig-Holstein ist die Einordnung von Städten und Gemeinden in das **zentralörtliche System**. Anlass zu einer Gliederung der Kommunen nach ihrer Bedeutung für den geografischen Raum war die besondere Betonung von raumordnerischen Aufgaben der kommunalen Verwaltung innerhalb der Gesamtstruktur des Landes und seiner Teilräume. Das Gesetz über Grundsätze zur Entwicklung des Landes¹ unterscheidet zwischen ländlichen Zentralorten, Unterzentren (mit und ohne Teilfunktionen eines Mittelzentrums), Mittelzentren und Oberzentren. Ferner können im näheren Umkreis von Ober- und Mittelzentren sowie von der Metropole Hamburg Stadtrandkerne I. und II. Ordnung festgelegt werden. Für die Wahrnehmung übergemeindlicher Aufgaben des Nah- bzw. Verflechtungsbereichs im Interesse einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit kommunalen Leistungen erhalten diese zentralen Orte besondere Schlüsselzuweisungen nach § 15 FAG.

Für die anhaltende Diskussion über kommunale Verwaltungsstrukturen - auch zwischen dem Innenministerium und dem SHGT - bleibt festzuhalten, dass für die 1.127 politischen Gemeinden in Schleswig-Holstein derzeit **222 hauptamtliche Verwaltungen** tätig sind. Davon hat der LRH - mit Ausnahme der 4 kreisfreien Städte - alle zum Zeitpunkt des Beginns der Prüfung vorhandenen **219 Verwaltungen**² im kreisangehörigen Bereich in seine Betrachtungen einbezogen.

Es ist deshalb nicht richtig, die Problematik kleiner hauptamtlicher Verwaltungen mit der Gesamtzahl der Gemeinden im amtsangehörigen Bereich argumentativ zu vermischen. Die gesamte Diskussion um die kommunalen Verwaltungsstrukturen wird auch von der Landesregierung vor dem Hintergrund geführt, dass die **hauptamtlichen Verwaltungen** effizienter und effektiver gemacht werden sollen und größere kommunale Verwaltungen auch in der Lage wären, neue Aufgaben zu übernehmen. Deswegen hat der LRH den Schwerpunkt auf die Prüfung hauptamtlicher Verwaltungsstrukturen gelegt und hierzu Vorschläge entwickelt.

¹ Landesentwicklungsgrundsatzgesetz i. d. F. vom 31.10.1995, GVOBl. Schl.-H. S. 364.

² Durch die Einamtung der amtsfreien Gemeinde Lägerdorf zum 01.04.2003 jetzt noch 218.

3. Mehrere Verwaltungen an einem Ort (sog. Kragenverwaltungen)

In Schleswig-Holstein gibt es in **30 Fällen** 2 selbstständige Kommunalverwaltungen in einer Stadt bzw. Gemeinde nebeneinander. Diese Situation ist dort gegeben, wo ein Amt mit einer eigenen Verwaltung seinen Sitz in einer dem Amt nicht angehörig hauptamtlich verwalteten Stadt oder Gemeinde hat. Da die amtsangehörigen Gemeinden häufig die in der Mitte gelegene Stadt oder Gemeinde wie einen Kragen umschließen, hat sich für diese Fälle der anschauliche Begriff der „**Kragenverwaltungen**“ gebildet. Unberücksichtigt in der Betrachtung des LRH bleibt dabei, dass es in Kreisstädten darüber hinaus mit der Kreisverwaltung noch eine dritte Kommunalverwaltung am Ort gibt.

Diese Kragenverwaltungen liegen innerhalb des Ortes räumlich häufig auch noch sehr nah beieinander, teilweise nur wenige Meter voneinander entfernt; man kann sich sozusagen „in die Fenster schauen“.

Den Bürgerinnen und Bürgern ist in diesen Fällen nur schwer verständlich zu machen, dass nebeneinander beispielsweise 2 Standesämter oder Einwohnermeldeämter bestehen.

In die Betrachtung der Kragenverwaltungen lassen sich auch noch weitere Stadt- bzw. Amtsverwaltungen einbeziehen, die sich mit jeweils eigenem Verwaltungsgebäude in **unmittelbarer Nähe** zueinander befinden.

Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang auch noch darauf hinzuweisen, dass die Verwaltungsgebäude kleinerer **amtsfreier Gemeinden** in mehreren Fällen in unmittelbarer Nähe zueinander liegen und die Erreichbarkeit der jeweils anderen Verwaltung noch durch die Verkehrsführung des ÖPNV begünstigt wird. Als Beispiel hierfür sei auf die Gemeinde Mönkeberg in Bezug auf die Gemeinde Heikendorf auf der Ostseite der Kieler Förde hingewiesen.

Auf die bestehenden unterschiedlichen Zusammenarbeitsformen in den Kragenverwaltungen und weitere **Lösungsansätze** - auch für kleinere Verwaltungen im Bereich von Ämtern, amtsfreien Städten und Gemeinden - wird in III. Abschnitt B/Tz. 4 gesondert eingegangen.

4. **Amtsfreie Städte und Gemeinden**

Auf der Grundlage der mittels Fragebogen erhobenen Daten wurden verschiedene Kennzahlen zur Verwaltungsstruktur der amtsfreien Städte und Gemeinden ermittelt. Auch für die weiteren Berichtsteile sind Kennzahlen verwendet worden, die sich entweder aus den Fragebögen ergeben haben oder vom LRH berechnet wurden.

In diesem Zusammenhang ist auf die **Bedeutung von Kennzahlen** hinzuweisen. Wegen der Komplexität der kommunalen Strukturen können den Kennzahlenvergleichen auch Gegenargumente entgegengebracht werden; Kommunen sind nie ganz vergleichbar. Dennoch bieten Kennzahlen aus interkommunalen Vergleichen erste wichtige Anhaltspunkte; bei signifikanten Abweichungen ist den Ursachen nachzugehen. Die Kennzahlen sollten in diesem Sinne verstanden werden.

Bei den weiteren Betrachtungen in diesem Prüfungsergebnis werden neben dem statistischen Mittelwert (Durchschnittswert) auch der Median und die Standardabweichung angewandt. Auf diese Weise soll erreicht werden, die Aussagefähigkeit der erhobenen Daten zu erhöhen.

Der **Median** ist die Zahl, die in der Mitte einer Zahlenreihe liegt. Hiernach hat die Hälfte der Zahlen Werte, die kleiner als der Median, und die andere Hälfte hat Werte, die größer als der Median sind. Im Gegensatz zum Mittelwert werden beim Median die extremen Werte (z. B. besonders große bzw. besonders kleine Gemeinde) im Zuge der statistischen Auswertung aufgefangen.

Die **Standardabweichung** ist ein Maß dafür, wie weit die jeweiligen Werte um den Mittelwert streuen, d. h., sie bildet die durchschnittliche Abweichung der einzelnen Werte vom Mittelwert ab.

Ergänzend dazu werden die kleinsten und größten Werte der jeweiligen Zahlenreihen dargestellt.

- 4.1 In den **100 amtsfreien Städten und Gemeinden** Schleswig-Holsteins leben 1.269.854 Ew. Dies entspricht einem Anteil von rd. 45 % der Gesamteinwohnerzahl des Landes (Stand 31.03.2003).

| Kreis | Anzahl der amtsfreien Städte | Anzahl der amtsfreien Gemeinden |
|-----------------------|---|--|
| Dithmarschen | 5 | 1 |
| Herzogtum Lauenburg | 5 | 1 |
| Nordfriesland | 7 | 4 |
| Ostholstein | 6 | 10 |
| Pinneberg | 7 | 5 |
| Plön | 3 | 7 |
| Rendsburg-Eckernförde | 4 | 6 |
| Schleswig-Flensburg | 3 | 2 |
| Segeberg | 5 | 4 |
| Steinburg | 4 | 0 |
| Stormarn | 6 | 5 |
| Gesamt | 55 | 45 |

Während 8 der amtsfreien Gemeinden aufgrund ihrer geringen Einwohnerzahl keinen hauptamtlichen Bürgermeister haben, werden die Verwaltungen aller amtsfreien Städte von hauptamtlichen Bürgermeisterinnen bzw. Bürgermeistern geleitet. Darüber hinaus haben 5 Mittelstädte (über 20.000 Ew) einen weiteren Wahlbeamten zum hauptamtlichen Stadtrat bestellt; in Norderstedt sind neben dem hauptamtlichen Bürgermeister 2 hauptamtliche Stadträte tätig.

Bis auf die Ausnahme der Gemeinde Reußenköge verfügen alle amtsfreien Städte und Gemeinden über eine eigene Verwaltung. Neben den eigenen Aufgaben nimmt etwa die Hälfte dieser Kommunen (17 Gemeinden, 30 Städte) auch Verwaltungsgeschäfte für andere wahr.

So verwaltet die amtsfreie Stadt Bredstedt (5.088 Ew) die amtsfreie Gemeinde Reußenköge (365 Ew), wofür kein zusätzliches Personal eingestellt wurde.

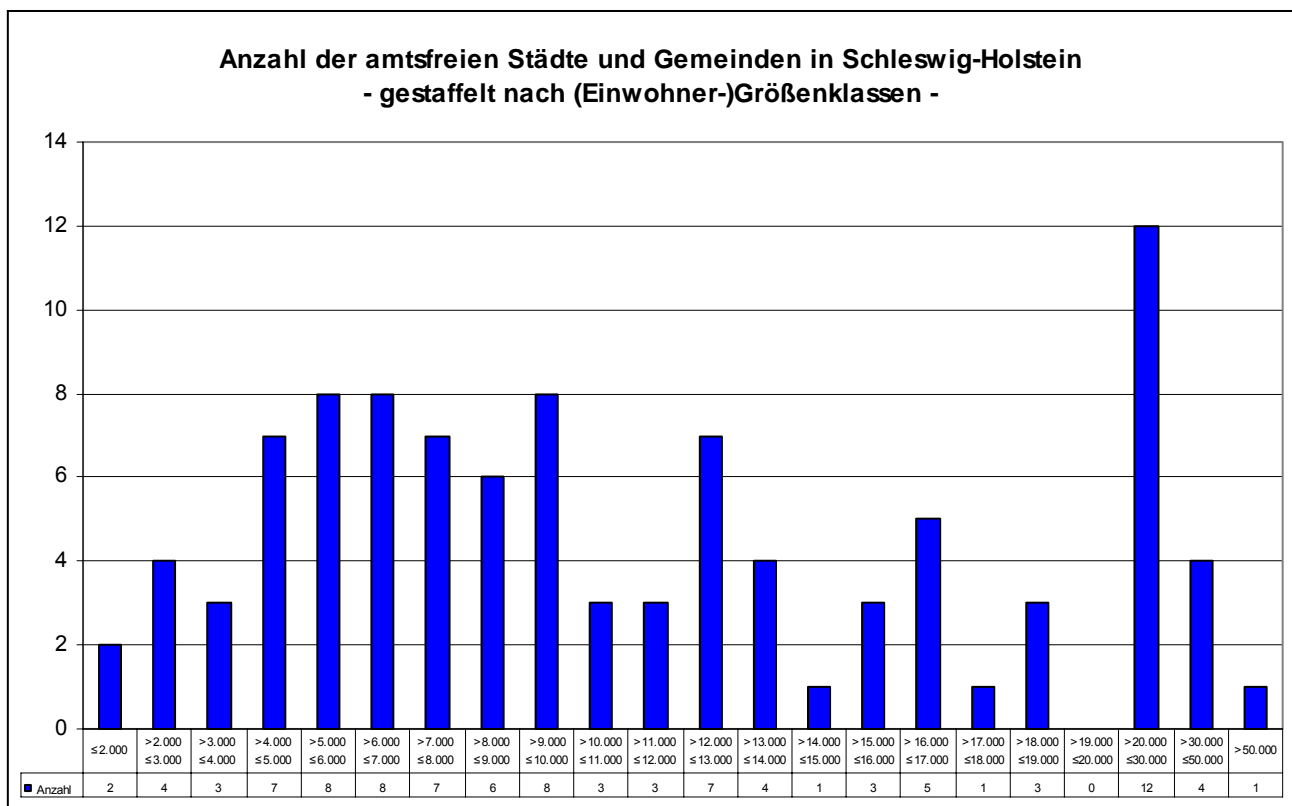
Die Ämter Kappeln-Land und Lüttau haben mit den amtsfreien Städten Kappeln bzw. Lauenburg Verwaltungsgemeinschaften nach § 19 a GkZ geschlossen. Dabei handeln die geschäftsführenden Städte im Namen der beiden Ämter, die mit allen Rechten und Pflichten Träger ihrer Aufgaben geblieben sind.

Aufgrund dieser Besonderheiten in der Verwaltungsstruktur sind die Gemeinde Reußenköge sowie die Städte Kappeln und Lauenburg von den weiteren Vergleichen zur Verwaltungsstruktur ausgenommen und besonders in III. Abschnitt A/Tz. 6. 4 dargestellt worden. Über die erst mit Wirkung vom 01.01.2003 gebildete neue Stadt Fehmarn können naturgemäß für das Erhebungsjahr 2002 noch keine verwertbaren Daten vorliegen.

Dessen ungeachtet hat der LRH diese Kommunalverwaltungen in die örtlichen Erhebungen einbezogen, um daraus weitere Erkenntnisse zur Zusammenarbeit zu gewinnen (vgl. III. Abschnitt B, in dem auch weitere Formen der kommunalen Zusammenarbeit behandelt werden).

4.2 Die Siedlungsstruktur in Schleswig-Holstein ist auch ein Abbild der gewachsenen Urbanisierung im Lande. Sie stellt nicht nur den aktuellen Stand der sich weiter entwickelnden Infrastruktur dar, sondern spiegelt auch das Ergebnis der jeweils individuell getroffenen Bestimmung des Wohnorts durch die Einwohnerinnen und Einwohner wider.

Eine Darstellung zur **Anzahl der amtsfreien Städte und Gemeinden gestaffelt nach Einwohnergröße** vermittelt die folgende Übersicht:



Danach haben von den 100 amtsfreien Städten und Gemeinden insgesamt 16 bis zu 5.000 Ew. 40 Städte und Gemeinden liegen in der Bandbreite zwischen 5.000 und 11.000 Ew. Eine Einwohnerzahl zwischen 11.000 und 20.000 besteht in 27 Kommunen, über 20.000 Ew leben in 17 amtsfreien Städten und Gemeinden.

Eine weitergehende Betrachtung ergibt für die einzelnen Kreise deutliche Unterschiede in Bezug auf die Einwohnergröße:

| Einwohnergröße der amtsfreien Städte und Gemeinden in den Kreisen | | | | | |
|--|-------------------|---------------|---------------------------|-----------------------|---------------------|
| Kreis | Mittelwert | Median | Standardabweichung | Kleinster Wert | Größter Wert |
| Dithmarschen | 8.984 | 6.957 | 6.950 | 2.443 | 20.464 |
| Herzogtum Lauenburg | 16.322 | 13.943 | 6.827 | 10.628 | 29.140 |
| Nordfriesland | 6.390 | 5.024 | 5.474 | 365 | 20.962 |
| Ostholstein | 10.951 | 10.334 | 5.075 | 2.184 | 20.110 |
| Pinneberg | 19.526 | 16.895 | 13.738 | 1.504 | 47.644 |
| Plön | 7.707 | 6.407 | 3.703 | 3.275 | 15.478 |
| Rendsburg-Eckernförde | 11.417 | 8.748 | 8.295 | 4.380 | 29.172 |
| Schleswig-Flensburg | 11.255 | 9.977 | 8.077 | 4.157 | 24.722 |
| Segeberg | 18.776 | 12.905 | 21.158 | 4.489 | 72.026 |
| Steinburg | 14.497 | 10.058 | 13.034 | 4.404 | 33.466 |
| Stormarn | 14.629 | 12.178 | 8.029 | 6.106 | 29.874 |

Mittelwert: Durchschnittswert (= das arithmetische Mittel).

Median: Der Median ist die Zahl, die in der Mitte einer Zahlenreihe liegt. Hiernach hat die Hälfte der Zahlen Werte, die kleiner als der Median, und die andere Hälfte hat Werte, die größer als der Median sind.

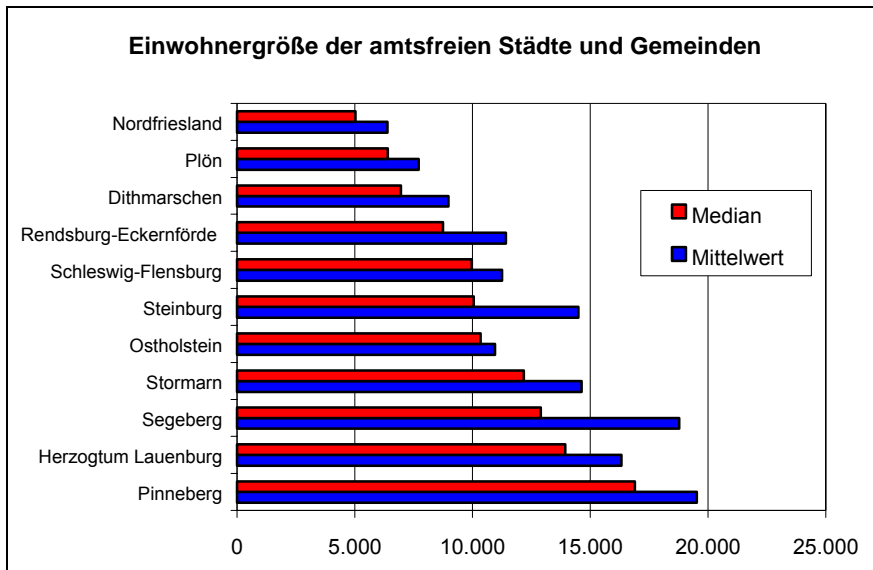
Standardabweichung: Die Standardabweichung stellt dar, inwieweit die jeweiligen Werte durchschnittlich vom Mittelwert abweichen.

Bezogen auf den Median der Einwohnergröße liegen die größten amtsfreien Städte und Gemeinden im Kreis Pinneberg, gefolgt von den Kreisen Herzogtum Lauenburg, Segeberg, Stormarn und Steinburg; die kleinsten amtsfreien Städte und Gemeinden liegen in den Kreisen Nordfriesland, Plön und Dithmarschen.

Auffällig sind die erheblichen Standardabweichungen in allen Kreisen, die sich daraus erklären, dass in allen Kreisen neben größeren Mittelstädten auch kleinere amtsfreie Städte und Gemeinde existieren.

Die einwohnerstärksten amtsfreien Städte und Gemeinden sind in den Kreisen im Hamburger Randbereich anzutreffen, die Kleinste ist die Gemeinde Reußenköge im Kreis Nordfriesland. Im Kreis Plön wird in keiner amtsfreien Gemeinde die 20.000-Einwohnergrenze erreicht.

Über die **Größendefinition der amtsfreien Städte und Gemeinden nach der Einwohnerzahl** stellt sich folgende grafisch aufbereitete Rangfolge der Kreise dar:



Die Abweichungen zwischen dem Median und dem Mittelwert werden insbesondere durch die größeren Mittelstädte hervorgerufen. Zur Verteilung der Einwohner auf amtsangehörige und amtsfreie Städte und Gemeinden wird auf III. Abschnitt A/Tz. 5.3 verwiesen.

- 4.3 Von den 100 amtsfreien Städten und Gemeinden werden in 47 Fällen auch **Verwaltungsgeschäfte für andere** wahrgenommen, im Regelfall als Verwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GkZ.

Dabei handelt es sich in 28 Fällen um die Geschäftsführung für Schulverbände. Mitglieder dieser Zweckverbände sind neben den amtsfreien Kommunen auch benachbarte amtsangehörige Gemeinden.

Anders als im Bereich der Ämter, denen in vielen Fällen die Geschäftsführung für Zweckverbände der Aufgabenbereiche Wasserbeschaffung und Abwasserbeseitigung obliegt, wurden für diese Aufgabenfelder im amtsfreien Bereich nur wenige Zweckverbände gegründet, die von einer amtsfreien Gemeinde oder Stadt mitzuverwalten wären. Vielmehr betreiben die häufig größeren amtsfreien Städte und Gemeinden diese Aufgaben in eigener Regie, d. h., sie versorgen in der Regel das Umland mit. In folgenden Fällen nehmen amtsfreie Städte und Gemeinden die Geschäftsführung für Zweckverbände in den Aufgabenfeldern

- Wasserversorgung (4 x),
- Alten- und Pflegeheime (4 x),
- Tourismus (4 x) sowie
- Abwasserbeseitigung (3 x)

wahr.

In weiteren 4 Fällen erfolgt die Gebührenabrechnung für einen Wegezweckverband bzw. für Abwasserzweckverbände.

Die sonstigen Geschäftsführungen im amtsfreien Bereich beziehen sich auf Einzelfälle in unterschiedlichen Aufgabenbereichen:

- Verwaltungsgemeinschaften Stadt Kappeln/Amt Kappeln-Land, Stadt Lauenburg/Amt Lüttau und Stadt Bredstedt/Gemeinde Reußenköge
- Rechnungsprüfung bei einem Abwasserzweckverband
- Geschäftsführung bzw. Lohnabrechnung bei 3 Museen und 2 Kindertagesstätten.

Zu den weiteren Einzelfällen zählen 2 Regionalvereine, ein Zweckverband Mittelzentrum, ein Zweckverband Hamburger Hallig, ein Bauhof-Zweckverband, ein Planungsverband, eine Entwicklungsgesellschaft, ein Feuerlöschverband und ein Wohnungsverband. In einem Fall werden für eine Kirchengemeinde Erbbauzinsen erhoben. Die von einigen Kommunen genannte Geschäftsführung für die gemeindlichen bzw. städtischen Eigenbetriebe in den Bereichen Stadtwerke oder Stadtentwässerung stellt keine Zusammenarbeit im Sinne dieser Prüfung dar, sollte jedoch nicht unerwähnt bleiben.

- 4.4 Bei einem **Vergleich der Personalausgaben** beschränkt sich der LRH auf die Kernverwaltung¹. Die Einrichtungen werden bei der Betrachtung nicht berücksichtigt. Hintergrund dafür ist die unzureichende Vergleichbarkeit der Kosten in diesem Bereich. Während einzelne Kommunen Aufgaben selbst wahrnehmen - und dafür die entsprechenden Ausgaben im Haushalt veranschlagen - haben andere Kommunen dieselben Aufgaben ausgegliedert und einem Eigenbetrieb übertragen bzw. in anderer Rechtsform erledigt. Im Falle der Ausgliederung fließen die für die Aufgabenerledigung entstehenden Kosten nicht in den Haushalt der Kommunen ein. Infolgedessen würde bei einem Vergleich der Personalausgaben eine Kommune, die ihre Einrichtungen selbst führt, schlechter abschneiden als eine Kommune, die diese Aufgabe nicht wahrnimmt bzw. ausgegliedert hat.

Um einen sachgerechten Vergleich zwischen den Kommunen zu ermöglichen, wurden die **Personalausgaben der Verwaltung** auf Einwohnerwerte (€/Ew) herunter gebrochen. Zur Erleichterung der Übersichtlichkeit sind die amtsfreien Städte und Gemeinden in der folgenden Darstellung verschiedenen Größenklassen zugeordnet worden.

¹ Nach der haushaltsrechtlichen Definition „Personalkosten der Verwaltung“ gehören dazu die Abschnitte 00 - 08, 11, 14 (hier nur Verwaltungsdienststellen des Zivil- und Katastrophenschutzes), 17, 20, 30, 36, 40, 45, 48, 50, 55 (hier nur Verwaltung - Sportamt -), 60, 61, 62, 79 (hier nur Verwaltungsdienststellen für Wirtschafts- und Verkehrsförderung).

| Personalausgaben Verwaltung € pro Ew | | | | | | |
|---|---------------|-------------------------|---------------|---------------------------------|---------------------------|-------------------------|
| Einwohner Stand 31.03.02 | Anzahl | Mittel- wert | Median | Standard- abweichung | Kleinster Wert | Größter Wert |
| 0 - 2.000 | 1 | 761,38 | 761,38 | 0,0 | 761,38 | 761,38 |
| 2.001 - 4.000 | 7 | 172,06 | 163,80 | 25,3 | 141,64 | 221,60 |
| 4.001 - 6.000 | 15 | 169,54 | 154,06 | 57,7 | 103,46 | 319,97 |
| 6.001 - 8.000 | 15 | 170,28 | 172,94 | 38,7 | 117,74 | 250,44 |
| 8.001 - 10.000 | 13 | 170,93 | 156,17 | 54,4 | 110,45 | 315,93 |
| 10.001 - 12.000 | 5 | 154,67 | 155,60 | 11,5 | 137,23 | 167,23 |
| 12.001 - 14.000 | 10 | 165,02 | 152,50 | 35,6 | 137,34 | 265,63 |
| 14.001 - 16.000 | 4 | 150,84 | 131,26 | 46,5 | 110,99 | 229,85 |
| 16.001 - 18.000 | 6 | 152,64 | 156,61 | 20,5 | 120,47 | 175,37 |
| 18.001 - 20.000 | 3 | 157,70 | 158,09 | 7,8 | 147,94 | 167,08 |
| 20.001 - 30.000 | 12 | 200,12 | 209,66 | 30,4 | 126,83 | 246,20 |
| 30.001 - 50.000 | 4 | 194,00 | 191,38 | 8,4 | 185,37 | 207,89 |
| >50.000 | 1 | 274,35 | 274,35 | 0,0 | 274,35 | 274,35 |

Mittelwert: Durchschnittswert (= das arithmetische Mittel).

Median: Der Median ist die Zahl, die in der Mitte einer Zahlenreihe liegt. Hiernach hat die Hälfte der Zahlen Werte, die kleiner als der Median, und die andere Hälfte hat Werte, die größer als der Median sind.

Standardabweichung: Die Standardabweichung stellt dar, inwieweit die jeweiligen Werte durchschnittlich vom Mittelwert abweichen.

Auffällig ist zunächst, dass Mittelwert und Median sich auf den ersten Blick unabhängig von der Einwohnerzahl entwickeln.

Die Personalausgaben der amtsfreien Städte und Gemeinden zwischen 2.000 und 20.000 Ew bewegen sich nach den Mittelwerten in einer Bandbreite zwischen 151 €/Ew und 186 €/Ew. Der Median, der besondere Ausreißer relativiert, weist für diese Größenklasse Werte von 131 €/Ew bis 173 €/Ew aus.

Bezogen auf den Mittelwert bewegen sich die Personalkosten der Verwaltungen zwischen 2.000 und 10.000 Ew in einer Größenordnung um rd. 170 €/Ew. Niedrigere Personalkosten verursachen danach die Kommunen von 10.000 Ew bis 20.000 Ew mit Werten zwischen 150 €/Ew und 165 €/Ew.

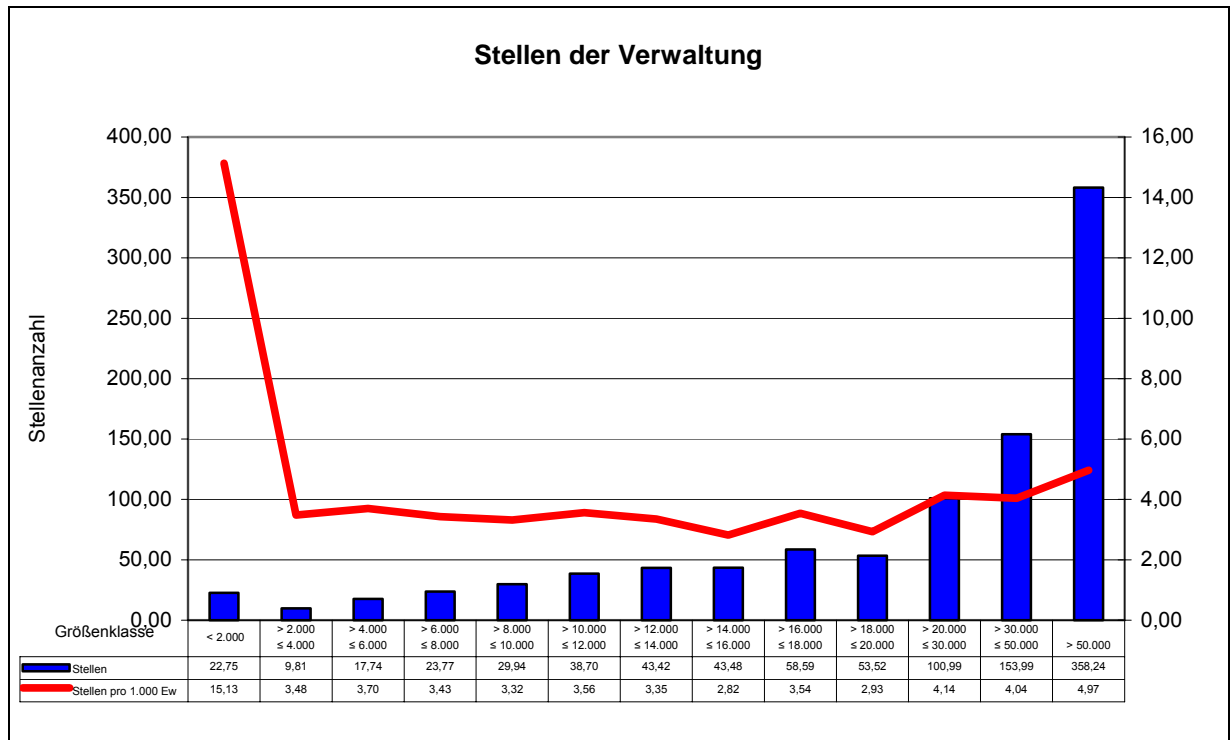
In den Verwaltungen über 20.000 Ew entstehen deutlich höhere Kosten mit Werten zwischen 194 €/Ew und 200 €/Ew. Diese Städte und Gemeinden nehmen als größere zentrale Orte zusätzliche Aufgaben wahr, die in kleineren amtsfreien Kommunen nicht bzw. nur in geringerem Umfang anfallen. Dazu gehören beispielsweise die Bauaufsicht, weiterführende Schulen, umfassendere kulturelle Angebote oder der Betrieb größerer Bäder.

Die Gemeinde Helgoland (1.504 Ew) mit ihrer besonderen Insellage und die Stadt Norderstedt (72.026 Ew), die teilweise vergleichbare Aufgaben einer kreisfreien Stadt wahrnimmt, stellen bei dieser Betrachtung Ausnahmen dar.

Im Bereich der amtsfreien Städte und Gemeinden sinken die **Personalkosten/Ew** nicht durchgehend mit steigender Einwohnerzahl. Dieser bei den Amtsverwaltungen durchaus zu beobachtende Effekt (siehe III. Abschnitt A/Tz. 5.7.1) ist im amtsfreien Bereich nur bei gewissen Größenklassen zu beobachten; er hebt sich über 20.000 Ew wieder auf. Ursächlich sind dafür die mit einem höheren Grad der Zentralörtlichkeit vieler dieser Kommunen verbundenen zusätzlichen Aufgaben. Hinzu kommen auch die zum Teil höheren Standards in größeren Verwaltungen (siehe hierzu im Einzelnen III. Abschnitt A/Tz. 6.1).

In diesem Zusammenhang geben die Mindest- und Höchstwerte wieder, dass unabhängig von der Einwohnerzahl in nahezu allen Größenklassen eine erhebliche Bandbreite in Bezug auf die Personalkosten/Ew besteht. Daraus wird deutlich, dass die Höhe der Personalausgaben auch von dem Umfang der von den einzelnen amtsfreien Städten und Gemeinden übernommenen Aufgaben abhängig ist und nicht nur von der Einwohnerzahl bestimmt wird. So entstehen zum Beispiel einer Kommune mit umfangreichen touristischen Angeboten oder Aufgaben des Küstenschutzes durch diese Aufgaben auch höhere Personalkosten. Andererseits können niedrigere Personalkosten die Folge einer Ausgliederung aus dem kommunalen Haushalt sein. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Gebäudereinigung des Rathauses nicht durch eigenes Personal, sondern durch eine beauftragte Firma erfolgt.

- 4.5 Das folgende Diagramm zeigt die Ausstattung der amtsfreien Städte und Gemeinden mit **Planstellen der Verwaltung** (Beamte und Angestellte im technischen und nichttechnischen Dienst) in den einzelnen Größenklassen. Ergänzend wurde in das Diagramm die personalwirtschaftliche Kennzahl „Anzahl der Stellen pro 1.000 Ew“ aufgenommen.



Bis 20.000 Ew wurde eine Schrittweite von jeweils 2.000 Ew gewählt, darüber 10.000 und 20.000 Ew.

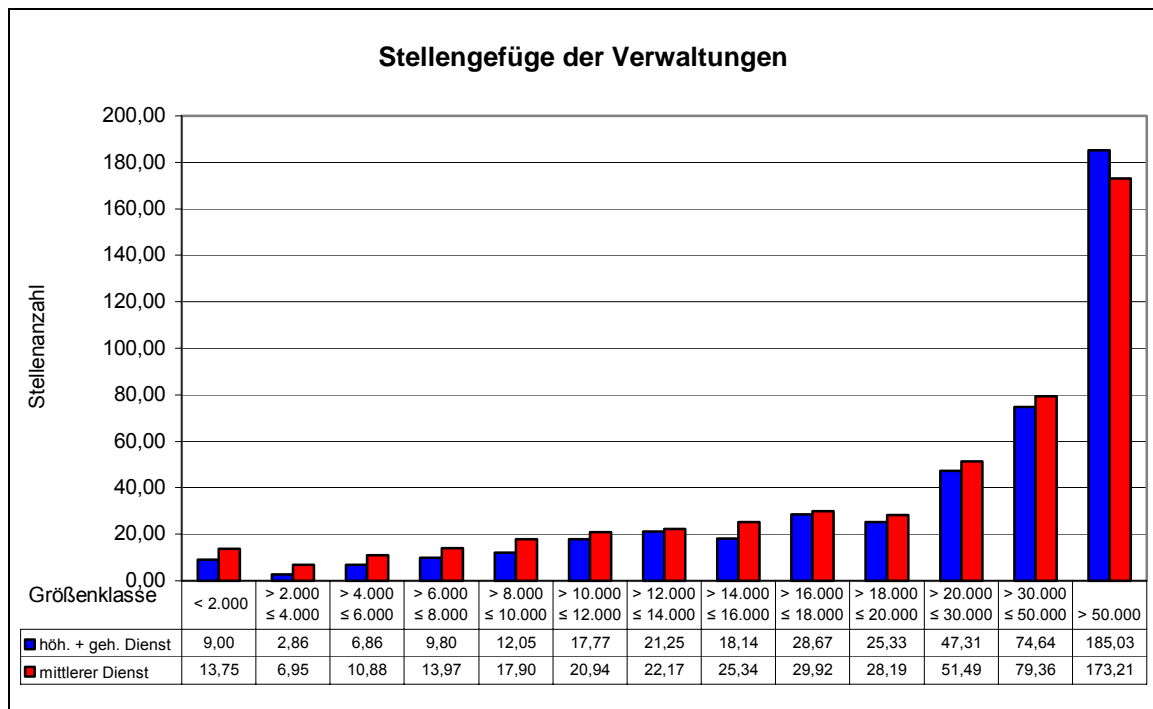
Auch hier stellen Helgoland mit dem besonderen Inselstatus und Norderstedt, mit zum Teil einer kreisfreien Stadt vergleichbaren Aufgaben, die beiden „Ausreißer“ am unteren bzw. oberen Ende dar.

Ein Sprung nach oben in der Stellenausstattung wird in der Größenordnung über 20.000 Ew deutlich. Diese Kommunen nehmen in besonderem Maße zentralörtliche Funktionen und zusätzliche Verwaltungsaufgaben (z. B. Bauaufsicht) wahr.

Anders als bei der Betrachtung der durchschnittlichen Personalausgaben der Verwaltung (Mittel- und Medianwerte) zeichnet sich bei der absoluten **Anzahl der Planstellen** (blaue Balken) in den amtsfreien Städten und Gemeinden eine in etwa parallele Entwicklung zur Einwohnerzahl ab. Das bedeutet, je mehr Einwohner eine Kommune hat, desto höher ist die Personalausstattung der jeweiligen Stadt- oder Gemeindeverwaltung.

Dagegen gibt die rote Linie im Diagramm (durchschnittliche Stellenausstattung pro 1.000 Ew) die von der Einwohnerzahl unabhängigen Schwankungen der Planstellen in der Verwaltung wider, so wie sie auch bei den durchschnittlichen Personalausgaben zu beobachten ist. Hier kommen wieder die in den einzelnen Stadt- und Gemeindeverwaltungen individuellen Aufgabenstellungen zum Tragen, die erheblich voneinander abweichen können. Der deutliche Anstieg im rechten Bereich des Diagramms muss allerdings vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Einwohner-Schrittweiten gesehen werden.

Einen ergänzenden Überblick über die Verteilung der Beamten und Angestellten innerhalb der Verwaltung nach den Laufbahngruppen höherer/gehobener und mittlerer Dienst, also das **Stellengefüge**, gibt das folgende Schaubild:



Bis 20.000 Ew wurde eine Schrittweite von jeweils 2.000 Ew gewählt, darüber 10.000 und 20.000 Ew.

In 48 amtsfreien Städten (= 89 %) und 26 amtsfreien Gemeinden (= 58 %) werden neben dem Verwaltungspersonal auch Techniker und Ingenieure beschäftigt, während insbesondere die kleineren Verwaltungen beispielsweise Ingenieurbüros mit den entsprechenden technischen Leistungen beauftragen. Das geringere Investitionsvolumen dieser Kommunen rechtfertigt nicht die dauerhafte Beschäftigung eigener technischer Mitarbeiter.

Die Personalkosten für technisches Verwaltungspersonal bewegen sich in den amtsfreien Gemeinden zwischen rd. 12 T€ und 372 T€. In den amtsfreien Städten entstehen in diesem Bereich Personalkosten von rd. 50 T€ bis 5 Mio. €. Mit der Größe der Kommune wachsen die von dieser permanent zu erledigenden Aufgaben im Bereich Hoch- und Tiefbau sowie Planung. Hinzu kommen in einigen dieser Verwaltungen auch die bauordnungsrechtlichen Aufgaben. Auch hier wird deutlich, dass die Personalausstattung mit technischen Mitarbeitern nicht automatisch von der Einwohnerzahl abhängig ist. Vielmehr kommt der konkreten Aufgabenstruktur der einzelnen Verwaltung eine besondere Bedeutung zu.

5. Ämter

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 **Amtsordnung** (AO) soll jedes Amt ein abgerundetes Gebiet umfassen, dessen Größe und Einwohnerzahl so zu bemessen ist, dass eine leistungsfähige, sparsame und wirtschaftlich arbeitende Verwaltung unter ehrenamtlicher Leitung erreicht wird. Bis zum Jahr 1966 sah § 2 Abs. 2 AO für Ämter eine **Regelmindestgröße** von 3.000 Ew vor. Diese Mindestgröße wurde durch das Gesetz zur Änderung der Amtsordnung für Schleswig-Holstein¹ auf 5.000 Ew angehoben. Die Festlegung dieser Regelmindestgröße beruhte auf Erfahrungen, den Feststellungen von Gutachten und Untersuchungen².

Ergänzend hierzu hat die Landesregierung im Jahre 1973 **Leitlinien** für die Gebiets- und Verwaltungsstruktur auf Gemeindeebene³ erlassen, in denen sie deutlich gemacht hat, dass die Verbesserung der Gebietsstruktur zur Stärkung der Leistungs- und Veranstaltungskraft der Gemeinden führt und damit dem Wohl aller Bürgerinnen und Bürger und der Erhaltung einer lebendigen Selbstverwaltung dient. Mit dieser Zielsetzung wurde auch in Ziffer 3.4 der Leitlinien eine Regelmindestgröße für das Amt von 5.000 Ew vorgegeben. Weiter wurde festgelegt, dass einem Amt in der Regel nicht mehr als 7 Gemeinden angehören sollen.

- 5.1 In Schleswig-Holstein gibt es zz. **118 Ämter**, denen 1.023 Gemeinden - inkl. der gemeindefreien Forstgutsbezirke Buchholz (Amt Leezen) und Sachsenwald (Amt Aumühle-Wohltorf) - angehören (Stand 01.10.2003). Auf die amtsangehörigen Gemeinden in Schleswig-Holstein entfallen 928.802 Ew; bezogen auf die Gesamteinwohnerzahl Schleswig-Holsteins von rd. 2,8 Millionen entspricht dies einem Anteil von 33 % (Stand 31.03.2002).

| Anzahl der Ämter in den Kreisen | |
|--|------------|
| Dithmarschen | 12 |
| Herzogtum Lauenburg | 11 |
| Nordfriesland | 16 |
| Ostholstein | 5 |
| Pinneberg | 7 |
| Plön | 7 |
| Rendsburg-Eckernförde | 19 |
| Schleswig-Flensburg | 18 |
| Segeberg | 9 |
| Steinburg | 9 |
| Stormarn | 5 |
| Gesamt | 118 |

¹ Gesetz vom 24.05.1966, GVOBl. Schl.-H. S. 91.

² Landtagsdrucksache Nr. 646 vom 14.12.1965.

³ Erlass des Innenministers vom 10.07.1973, Amtsbl. Schl.-H. S. 576.

Von diesen 118 Ämtern verfügen 104 über eine eigene Verwaltung, d. h. auch über eigenes Verwaltungspersonal. Die verbleibenden 14 Ämter bedienen sich jeweils einer fremden Verwaltung, die für sie die Geschäftsführung übernommen hat. Soweit das Amt die Verwaltung einer amtsangehörigen Gemeinde in Anspruch nimmt, handelt es sich um die Fallgestaltung des § 1 Abs. 3 Nr. 1 i. V. m. § 23 AO. Diese sog. **Mitverwaltung** des Amtes durch eine amtsangehörige Gemeinde besteht in folgenden 12 Ämtern:

- Aumühle-Wohltorf (Herzogtum Lauenburg)
- Büchen (Herzogtum Lauenburg)
- Flintbek (Rendsburg-Eckernförde)
- Fockbek (Rendsburg-Eckernförde)
- Hohenlockstedt (Steinburg)
- Kirchspielslandgemeinde Büsum (Dithmarschen)
- Kropp (Schleswig-Flensburg)
- Landschaft Sylt (Nordfriesland)
- Lensahn (Ostholstein)
- Molfsee (Rendsburg-Eckernförde)
- Osterrönfeld (Rendsburg-Eckernförde)
- Trittau (Stormarn).

Der Bürgermeister der geschäftsführenden Gemeinde hat nach § 23 Abs. 1 AO im Verhältnis zu den übrigen amtsangehörigen Gemeinden die Stellung eines leitenden Verwaltungsbeamten (LVB). Die Bürgermeister der geschäftsführenden Gemeinden sind daher im gesetzlichen Regelfall hauptamtlich beschäftigt. Eine besondere Konstellation ergibt sich beim Amt Aumühle-Wohltorf, bei dem der ehrenamtliche Bürgermeister der (geschäftsführenden) Gemeinde Aumühle gleichzeitig als LVB fungiert.

Die Präsenz eines hauptamtlichen Bürgermeisters innerhalb des Amtes führt andererseits nicht automatisch dazu, dass sich eine Geschäftsführung nach § 23 AO ergeben muss. So hat z. B. die dem Amt Friedrichstadt angehörende Stadt Friedrichstadt (2.457 Ew), nachdem sie zwischenzeitlich über viele Jahre ehrenamtlich verwaltet wurde, seit 1992 wieder einen hauptamtlichen Bürgermeister. Die weitere Verwaltung der Stadt Friedrichstadt beschränkt sich auf eine Vorzimmerkraft für den Bürgermeister. Eine ähnliche Konstellation findet sich auch beim Amt Krempermarsch und der amtsangehörigen Stadt Krempe (2.425 Ew).

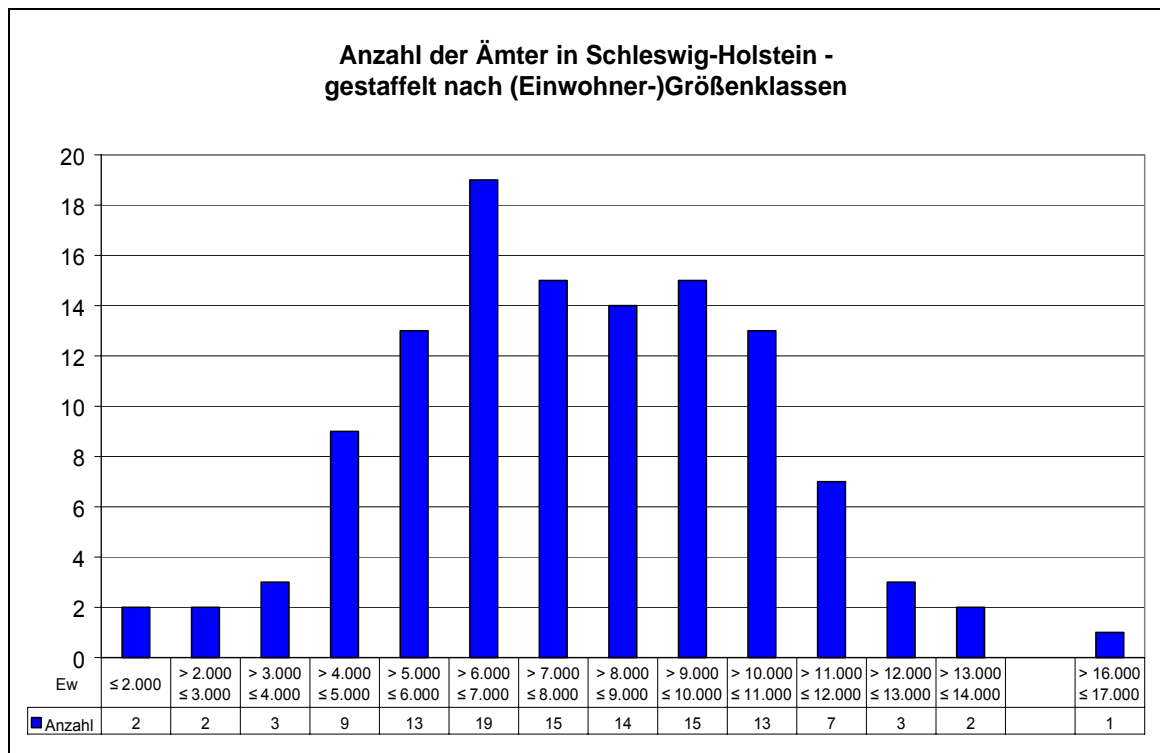
Soweit die Geschäftsführung von einem Beteiligten wahrgenommen wird, der nicht amtsangehörig ist, handelt es sich um eine **Verwaltungsgemeinschaft** im Sinne des § 19 a GkZ. Das Amt bleibt auch hierbei Träger seiner Aufgaben mit allen Rechten und Pflichten und überträgt lediglich den verwaltungstechnischen Vollzug. Die geschäftsführende Kommune

handelt dann im fremden Namen. Diese Verwaltungsgemeinschaften bestehen bei folgenden Ämtern¹:

- Kappeln-Land (Schleswig-Flensburg) - Verwaltung: Stadt Kappeln
- Lüttau (Herzogtum Lauenburg) - Verwaltung: Stadt Lauenburg.

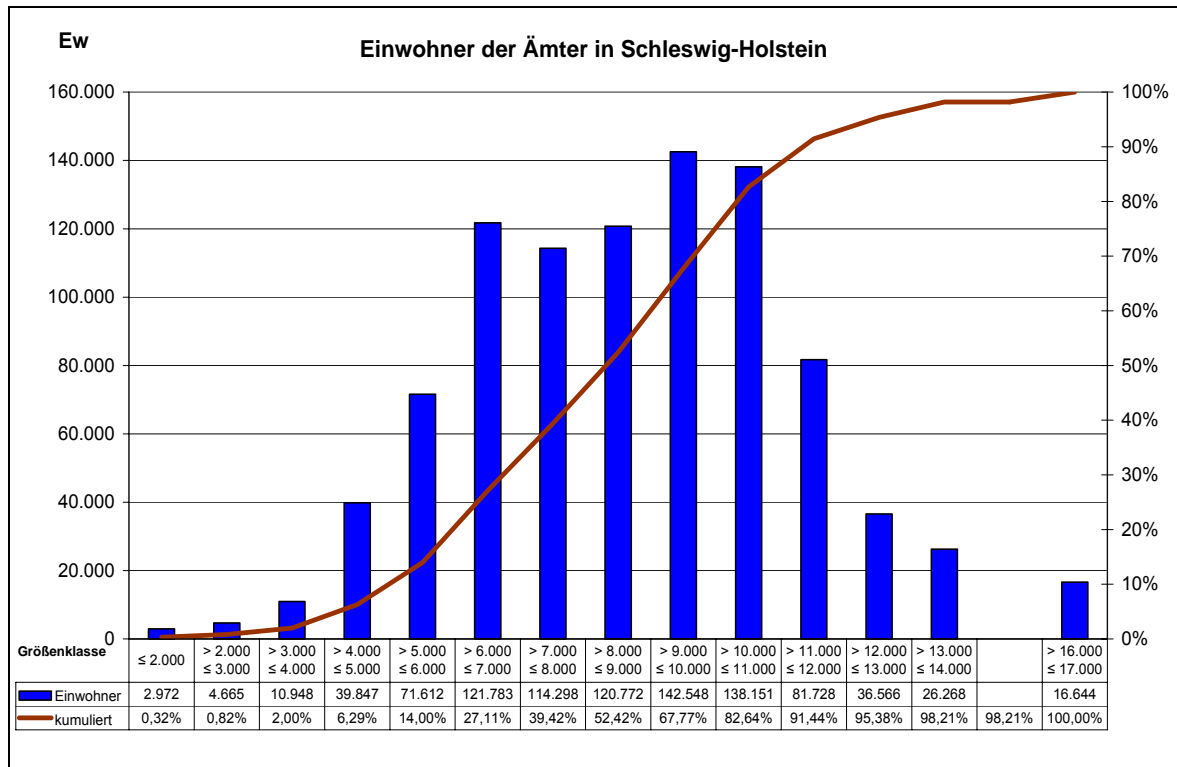
Daneben gibt es hin und wieder partielle echte Aufgabenverlagerungen (quasi Teilkooperationen), wo z. B. die ordnungsrechtlichen Aufgaben durch einen anderen wahrgenommen werden. Hierbei wird durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach § 18 GkZ die (Teil-)Aufgabe insgesamt übertragen (s. hierzu eingehend III. Abschnitt B/Tz. 1.2).

5.2 Einen ersten Eindruck über die Ämterstruktur vermittelt die Übersicht über die **Anzahl der Ämter, gestaffelt nach Einwohnergröße:**



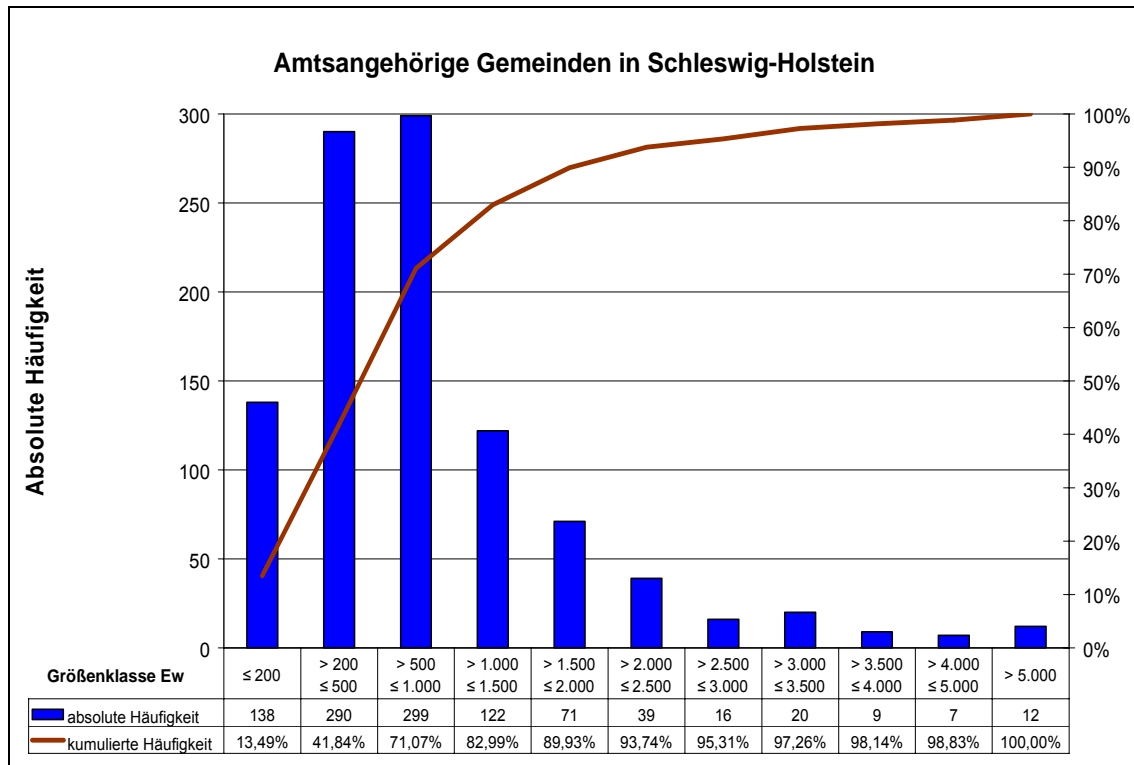
Hiernach bestehen 16 Ämter (= 14 %) mit bis zu 5.000 Ew. In der Bandbreite zwischen 5.000 und 11.000 Ew finden sich 89 Ämter (= 75 %); die größte Gruppe liegt in der Größenklasse zwischen 6.000 und 7.000 Ew (19 Ämter = 16 %). 13 Ämter weisen Einwohnerwerte von über 11.000 auf (= 11 %).

¹ Bis Ende 1996 gab es auch eine Verwaltungsgemeinschaft zwischen den Ämtern Breitenfelde und Nusse (Kreis Herzogtum Lauenburg), die 27 Jahre bestand.



Nach der Verteilung der 928.802 Ew der Ämter auf die o. g. Ämtergrößenklassen entfällt gerade ein Anteil von 6 % auf die kleinen Ämter bis zu 5.000 Ew. Die Hälfte wird überschritten bei einer Ämtergröße bis zu 9.000 Ew. Die meisten Ew finden sich in der Kategorie zwischen 9.000 und bis zu 10.000 Ew.

- 5.3 Eine Betrachtung der Ämter kann nicht losgelöst von der **gemeindlichen Struktur innerhalb der Ämter** vorgenommen werden. Als erster Anhalt dient auch hier die Einwohnergröße. Die amtsangehörigen Gemeinden verteilen sich in Schleswig-Holstein gestaffelt nach Einwohnergröße wie folgt:



Die Gemeinden mit bis zu 1.000 Ew stellen bereits einen Anteil von über 70 % dar. Das Anteilsverhältnis erhöht sich rasch auf 90 % und umfasst hierbei nur die Gesamtheit der Gemeinden bis zu 2.000 Ew. Schleswig-Holstein weist damit viele kleine Landgemeinden auf, die jeweils für sich über eigene Selbstverwaltungsorgane verfügen.

Die kleinste amtsangehörige Gemeinde bezogen auf die Einwohnerzahl ist Wiedenborstel (Kreis Steinburg) mit 4 Ew, die größte ist Trittau (Kreis Stormarn) mit 7.462 Ew.

Die **Auswertung für die einzelnen Kreise** anhand statistischer Grunddaten lässt bereits deutliche Unterschiede erkennbar werden; nicht einbezogen wurden die beiden gemeindefreien Forstgutsbezirke (Ew jeweils = 0):

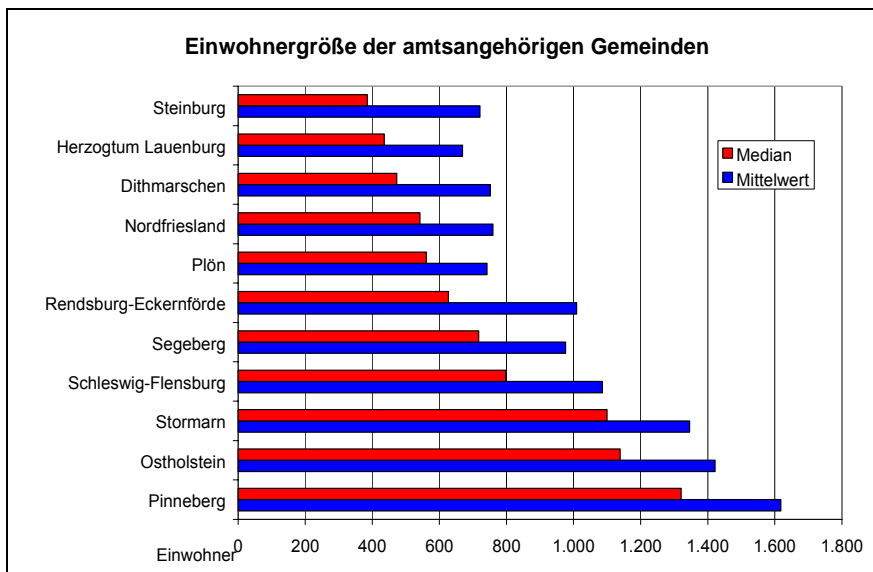
| Einwohnergröße der amtsangehörigen Gemeinden in den Kreisen | | | | | |
|---|------------|------------|--------------------|----------------|--------------|
| | Mittelwert | Median | Standardabweichung | Kleinster Wert | Größter Wert |
| Dithmarschen | 752 | 473 | 872 | 31 | 4.799 |
| Herzogtum Lauenburg | 669 | 436 | 793 | 33 | 5.454 |
| Nordfriesland | 760 | 542 | 809 | 13 | 5.618 |
| Ostholstein | 1.422 | 1.139 | 1.023 | 402 | 5.040 |
| Pinneberg | 1.618 | 1.321 | 1.104 | 344 | 4.241 |
| Plön | 742 | 561 | 570 | 133 | 3.085 |
| Rendsburg-Eckernförde | 1.009 | 627 | 1.145 | 60 | 7.325 |
| Schleswig-Flensburg | 1.086 | 797 | 1.061 | 118 | 6.291 |
| Segeberg | 976 | 717 | 800 | 60 | 3.430 |
| Steinburg | 721 | 385 | 943 | 4 | 6.285 |
| Stormarn | 1.346 | 1.100 | 1.185 | 61 | 7.462 |
| Gesamt | 910 | 620 | 969 | 4 | 7.462 |

Mittelwert: Durchschnittswert (= das arithmetische Mittel).

Median: Der Median ist die Zahl, die in der Mitte einer Zahlenreihe liegt. Hiernach hat die Hälfte der Zahlen Werte, die kleiner als der Median, und die andere Hälfte hat Werte, die größer als der Median sind.

Standardabweichung: Die Standardabweichung stellt dar, inwieweit die jeweiligen Werte durchschnittlich vom Mittelwert abweichen.

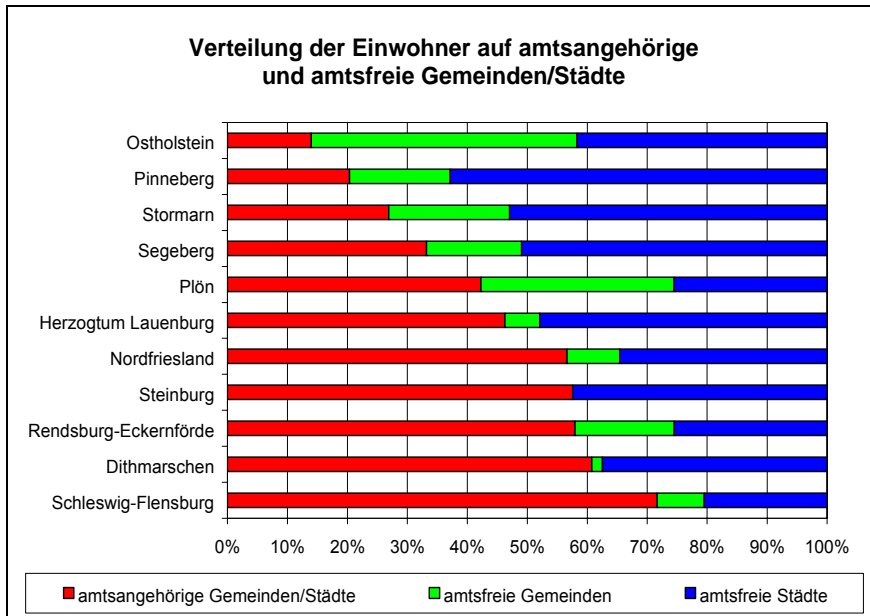
Aus den Werten der Tabelle ergibt sich die nachstehende Rangfolge:



Da der **Median** weniger von extremen Werten (Ausreißern) beeinflusst wird, bietet er sich vorrangig für die Bestimmung einer solchen Rangfolge an. Die Kreise Pinneberg, Ostholstein und Stormarn weisen hiernach vergleichsweise große amtsangehörige Gemeinden auf, die ganz überwiegend die Größe von 1.000 Ew überschreiten. In den Kreisen Steinburg, Herzogtum Lauenburg und Dithmarschen hingegen überschreiten nur we-

nige Gemeinden die Einwohnerzahl von 500. Dazwischen bewegen sich die übrigen Kreise in einer Bandbreite von 500 bis 800 Ew.

Regionale Unterschiede in der Gemeindestruktur werden auch erkennbar, wenn man sich die **Verteilung der Ew** in den Kreisen Schleswig-Holsteins **auf die amtsangehörigen und amtsfreien Gemeinden/Städte** ansieht:



Die Reihenfolge der Kreise orientiert sich hierbei an dem prozentualen Einwohneranteil in den amtsangehörigen Kommunen. Sehr anschaulich wird hierbei die eher verstädterte Struktur in den Kreisen Pinneberg und Stormarn. Die ländlicher strukturierten Kreise zeichnen sich durch eine höhere Dichte an Ämtern aus. Der Kreis Ostholstein hingegen ist teilweise durch Großgemeinden geprägt, die im Gebiet des früheren Kreises Eutin im Jahr 1933 durch angeordnete Vereinigungen von Dorfgemeinden gebildet worden sind. Darüber hinaus macht sich auch die aktuelle Neugliederung auf der Insel Fehmarn (jetzt Stadt mit 12.620 Ew) bemerkbar. Im Kreis Steinburg gibt es seit dem Beitritt der Gemeinde Lägerdorf zum Amt Breitenburg mit Wirkung vom 01.04.2003 keine amtsfreie Gemeinde mehr. Beim Kreis Plön, der bei dieser Betrachtung gleich hinter dem Kreis Segeberg folgt, müssten ebenfalls die von der Einwohnerzahl her relativ kleinen amtsfreien Gemeinden sowie die Stadt Lütjenburg (5.705 Ew) besonders berücksichtigt werden. Unter dem Blickwinkel der ländlichen Prägung wäre der Kreis Plön somit eher bei den Kreisen Nordfriesland, Steinburg und Rendsburg-Eckernförde einzuordnen.

- 5.4 Die **Unterschiede in der Struktur der Ämter** von Kreis zu Kreis zeigen sich wie folgt:

| Amtsangehörige Gemeinden (pro Amt) in den Kreisen | | | |
|--|---------------|----------------|--|
| | Gesamt | | Durchschnittliche Anzahl Gemeinden je Amt |
| Dithmarschen | 111 | 10,9 % | 9 |
| Herzogtum Lauenburg | 127 | 12,4 % | 12 |
| Nordfriesland | 125 | 12,2 % | 8 |
| Ostholstein | 20 | 2,0 % | 4 |
| Pinneberg | 37 | 3,6 % | 5 |
| Plön | 76 | 7,4 % | 11 |
| Rendsburg- Eckernförde | 156 | 15,2 % | 8 |
| Schleswig-Flensburg | 131 | 12,8 % | 7 |
| Segeberg | 87 | 8,5 % | 10 |
| Steinburg | 109 | 10,7 % | 12 |
| Stormarn | 44 | 4,3 % | 9 |
| | 1.023 | 100,0 % | Ø 9 |

Die durchschnittliche Anzahl der von den Ämtern zu betreuenden Gemeinden ist ein Reflex auf die Größen der amtsangehörigen Gemeinden. Dem Amt Schenefeld (Kreis Steinburg) gehören mit 23 die meisten amtsangehörigen Gemeinden an. Die Ämter Nordstrand (Kreis Nordfriesland), Schönwalde (Kreis Ostholstein) und Handewitt (Kreis Schleswig-Flensburg) zählen jeweils 2 amtsangehörige Gemeinden zu ihrem Amtsbezirk. Allerdings sagt die Anzahl der vom Amt zu betreuenden Gemeinden noch nicht viel über die Größe der Gemeinden aus, die sowohl über die Ew als auch über die Fläche definiert werden kann. Die folgende Tabelle bezieht sich zunächst auf die Einwohnergröße:

| Ämtergröße nach Ew in den Kreisen | | | | | |
|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------------|----------------|---------------|
| | Mittelwert | Median | Standardabweichung | Kleinster Wert | Größter Wert |
| Dithmarschen | 6.953 | 6.701 | 1.920 | 3.169 | 10.398 |
| Herzogtum Lauenburg | 7.664 | 7.688 | 2.617 | 3.876 | 12.045 |
| Nordfriesland | 5.934 | 5.972 | 2.763 | 1.376 | 11.952 |
| Ostholstein | 5.686 | 5.040 | 1.540 | 4.118 | 7.795 |
| Pinneberg | 8.554 | 8.045 | 3.384 | 3.903 | 13.032 |
| Plön | 8.059 | 9.482 | 2.368 | 4.625 | 10.754 |
| Rendsburg-Eckernförde | 8.286 | 7.884 | 1.879 | 5.088 | 11.871 |
| Schleswig-Flensburg | 7.903 | 8.125 | 2.540 | 1.596 | 11.987 |
| Segeberg | 9.322 | 10.250 | 2.433 | 5.983 | 13.236 |
| Steinburg | 8.733 | 8.988 | 1.173 | 6.544 | 10.764 |
| Stormarn | 11.846 | 10.842 | 2.629 | 9.272 | 16.644 |
| Gesamt | 7.871 | 7.828 | 2.703 | 1.376 | 16.644 |

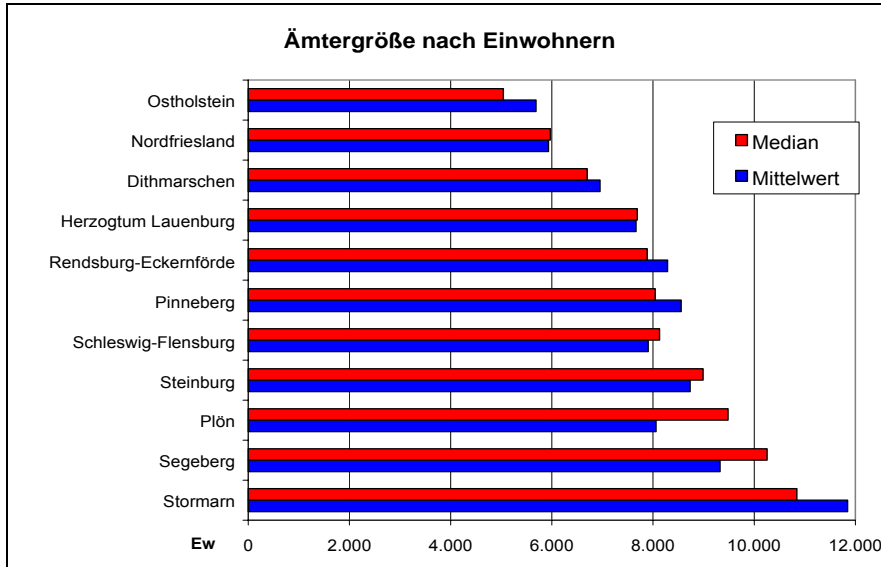
Mittelwert: Durchschnittswert (= das arithmetische Mittel).

Median: Der Median ist die Zahl, die in der Mitte einer Zahlenreihe liegt. Hiernach hat die Hälfte der Zahlen Werte, die kleiner als der Median, und die andere Hälfte hat Werte, die größer als der Median sind.

Standardabweichung: Die Standardabweichung stellt dar, inwieweit die jeweiligen Werte durchschnittlich vom Mittelwert abweichen.

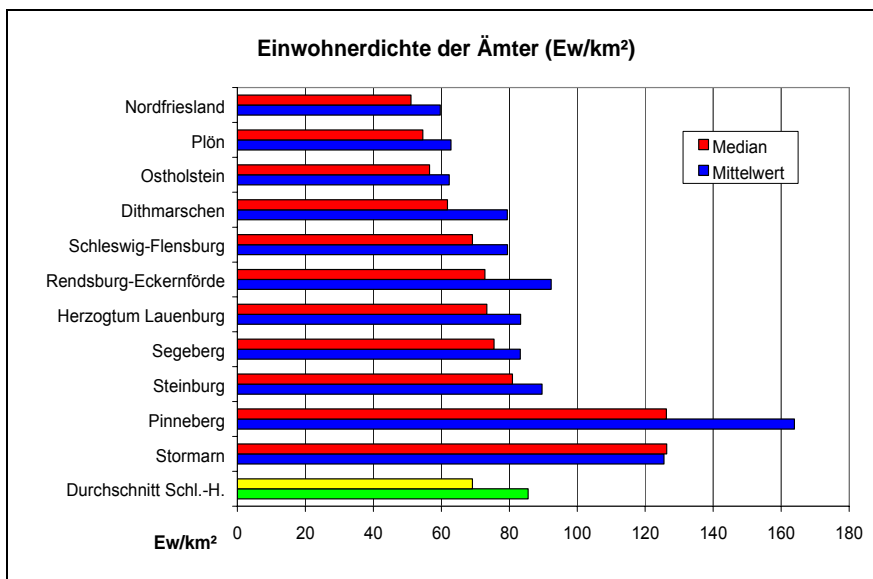
Bezogen auf den Mittelwert und den Median der Einwohnergröße befinden sich - im Vergleich zu den anderen Kreisen - im Kreis Stormarn die größten und in den Kreisen Ostholstein, Nordfriesland, Dithmarschen und Herzogtum Lauenburg relativ kleine Ämter. Die Standardabweichungen in den Kreisen Ostholstein und Dithmarschen weisen geringere Werte auf, sodass die Ämtergrößen ziemlich gleichmäßig auf vergleichsweise niedrigem Niveau verteilt sind. In Nordfriesland erklärt sich die höhere Streuung, gewissermaßen die mittlere Abweichung vom arithmetischen Mittel, u. a. durch die Insellagen einiger Ämter (Amt Pellworm, Amt Amrum etc.). Die größte Standardabweichung zeigt sich im Kreis Pinneberg, wo die kleinen Ämter Haseldorf und Hörnerkirchen mit jeweils ca. 4.000 Ew deutlich größeren Ämtern mit doppelt und dreimal so vielen Ew gegenüberstehen. Das kleinste Amt in Schleswig-Holstein ist Pellworm mit 1.376 Ew, das größte Trittau mit 16.644 Ew.

Über die **Größendefinition der Ämter nach der Einwohnerzahl** ergibt sich folgende grafisch aufbereitete Rangfolge der Kreise:



Als die Rangfolge bestimmendes Lagemaß wurde auch hier der Median ausgewählt, da dieser weniger von extremen Werten (Ausreißern) gestört wird. So werden z. B. die Auswirkungen auf den Durchschnittswert durch 2 kleinere Ämter im Kreis Plön bzw. durch das große Amt Trittau im Kreis Stormarn im Zuge der statistischen Auswertung aufgefangen.

Ob die Ämter durch eine ländliche oder aber eher durch eine verstädterte Struktur geprägt sind, kann über die **Einwohnerdichte** beschrieben werden. Neben der Einwohnergröße fließt dabei auch die Fläche in diese Kennzahl ein, die das Verhältnis der Zahl der Ew eines Gebietes zu seiner Fläche¹ in km² ausdrückt. Im Kreisvergleich ergibt sich folgendes Bild:



¹ Die Flächengrößen sind dem Bericht des Statistischen Landesamtes Schleswig-Holstein „Bevölkerung der Gemeinden in Schleswig-Holstein am 31.12.2001“ entnommen worden.

Vergleicht man die Rangfolge nach der Einwohnergröße mit der Rangfolge nach der Einwohnerdichte, so werden insbesondere 2 deutliche Verschiebungen erkennbar. Zum einen tauscht der Kreis Pinneberg seinen Platz im Mittelfeld nach der Einwohnerzahl mit dem zweithöchsten Platz nach der Einwohnerdichte gleich hinter Stormarn. Zum anderen wechseln die Ämter im Kreis Plön aus dem Bereich mit den höchsten Einwohnerzahlen in den Bereich mit der geringsten Einwohnerdichte gleich hinter Nordfriesland. Das Amt mit der geringsten Einwohnerdichte ist Eiderstedt (Kreis Nordfriesland), das mit der höchsten ist Bönningstedt (Kreis Pinneberg).

Unberücksichtigt müssen bei dieser Betrachtung natürlich Interdependenzen bleiben, die aus der temporären Anwesenheit von Personen resultieren, die nicht als Ew qualifiziert werden können. Gemeint sind hiermit die vom Tourismus geprägten Gebiete an der Nord- und Ostsee.

- 5.5 In der **Zusammenfassung** der einwohnerspezifischen Analysen lässt sich festhalten, dass es keine homogene Struktur der Ämter gibt. Die Ämter variieren von Kreis zu Kreis und auch innerhalb der Kreise gibt es mitunter beachtliche Unterschiede. Erkennbar wurde aber eine Häufigkeitsverteilung in einer Bandbreite zwischen 5.000 und 11.000 Ew, in der sich 89 Ämter (75 %) befinden. Ihnen gehören zusammen 76 % der Ew aller amtsangehörigen Gemeinden an. 16 Ämter erreichen nicht den gesetzlichen Richtwert nach § 2 Abs. 2 AO von 5.000 Ew.

Die amtsangehörigen Gemeinden in Schleswig-Holstein sind relativ klein. **70 % weisen nicht mehr als 1.000 Ew auf**, 90 % haben nicht mehr als 2.000 Ew. Während die Kreise Pinneberg, Ostholstein und Stormarn über amtsangehörige Gemeinden mit im Regelfall über 1.000 Ew verfügen, zeichnen sich die Kreise Steinburg, Herzogtum Lauenburg und Dithmarschen durch kleine Gemeinden von unter 500 Ew aus. Die durchschnittliche Anzahl der von den Ämtern zu betreuenden Gemeinden ist somit ein Reflex auf die Größen der amtsangehörigen Gemeinden sowie auf die Struktur der Kreise in Bezug auf die amtsfreien Gemeinden und Städte. So kommt z. B. der Kreis Steinburg einwohnerbezogen wieder auf vergleichsweise große Ämtergrößen durch eine größere Anzahl von amtsangehörigen Gemeinden (z. B. das Amt Schenefeld mit 23 Gemeinden), während die Ämter im Kreis Herzogtum Lauenburg die Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl nicht mit einer höheren Anzahl an Gemeinden pro Amt auffangen. Die Ämter im Kreis Ostholstein sind ebenfalls als klein zu qualifizieren. Hier können die Gemeindegrößen nicht die Auswirkungen aus der geringen Anzahl der Gemeinden pro Amt ausgleichen. Die Feststellungen auf der Grundlage der Einwohnergrößen werden bei der Beurteilung der Ämtergröße nach der Einwohnerdichte weitestgehend bestätigt. Verschiebungen in der Rangfolge bei einigen Kreisen sind darauf zurückzuführen, dass einzelne Ämter unmittelbar zum Umland von größeren

Oberzentren gehören. Dagegen fällt der Kreis Plön hierbei insbesondere auch dadurch zurück, dass in seiner Stadtrandlage zur Landeshauptstadt Kiel vielfach amtsfreie Gemeinden vorzufinden sind.

- 5.6 Die Größe der Verwaltung wird - wie auch oben bereits angedeutet - insbesondere auch von den **wahrzunehmenden Aufgaben** bestimmt. Hierbei gilt es auch zu untersuchen, ob und in welchem Maße bei der Wahrnehmung bestimmter Aufgabenfelder regionale Unterschiede bestehen.

Nach § 3 Abs. 1 AO bereiten die Ämter im Regelfall die gemeindlichen Selbstverwaltungsaufgaben vor und führen sie durch. Mehrere amtsangehörige Gemeinden können nach § 5 Abs. 1 AO aber auch gemeinsam dem Amt Selbstverwaltungsaufgaben übertragen, wodurch das Amt eigenständiger Aufgabenträger wird. In beiden Fällen erfolgt die verwaltungsmäßige Abwicklung durch das Amt. Daneben können die amtsangehörigen Gemeinden auch Aufgaben z. B. durch einen Zweckverband, Verein o. Ä. wahrnehmen lassen.¹ Soweit die Geschäftsführung hierfür nicht ebenfalls beim Amt angesiedelt ist, wird sich dieser Umstand auf die personelle Bemessung des Amtes auswirken.

Exemplarisch sollen einige Hauptbetätigungsbereiche der Ämter dargestellt werden. Da es viele Fallgestaltungen gibt, bei denen sowohl für einen Teil der amtsangehörigen Gemeinden eine Übertragung auf das Amt, eine Zweckverbandslösung o. Ä. als auch eine eigenständige Wahrnehmung durch einzelne amtsangehörige Gemeinden gegeben ist, überschreiten die Prozentwerte häufig die 100 %-Marke.

| | Verwaltungsmäßige Abwicklung durch das Amt | | Aufgabenverlagerung auf Zweckverband o. Ä. |
|---------------------|--|---------------------------------------|--|
| | Aufgabe auf das Amt übertragen | Aufgabe der amtsangehörigen Gemeinden | |
| Wasserversorgung | 14 % | 37 % | 73 % |
| Abwasserbeseitigung | 24 % | 78 % | 32 % |
| Klärschlammabfuhr | 58 % | 19 % | 23 % |
| Schulträgerschaft | 42 % | 42 % | 58 % |
| Kindertagesstätten | 14 % | 56 % | 41 % |
| Tourismusförderung | 41 % | 25 % | 11 % |

Regionale Besonderheiten ließen sich bei folgenden Aufgaben feststellen:

- **Wasserversorgung**

Im Gegensatz zu anderen Kreisen wird die Wasserversorgung im Kreis Segeberg überwiegend durch die Ämter bzw. amtsangehörigen

¹ Auch ein Amt kann Mitglied eines Zweckverbands sein. Als Voraussetzung dafür muss allerdings die Aufgabenträgerschaft auf Seiten des Amtes liegen.

Gemeinden selbst wahrgenommen. In anderen Kreisen hingegen wird die Wasserversorgung fast vollständig durch Wasserbeschaffungsverbände und ähnliche Institutionen abgedeckt.

- **Abwasserbeseitigung/Klärschlammabfuhr**

Im Kreis Ostholstein erfolgt die Abwasserbeseitigung und die Klärschlammabfuhr durch einen großen Zweckverband. Im Kreis Segeberg übernimmt ebenfalls ein großer Zweckverband die Entleerung von Hauskläranlagen und Sammelgruben.

- **Schulträgerschaft**

Bei 50 Ämtern in Schleswig-Holstein (42 %) handelt es sich um Fälle, wo oftmals nur eine (etwas größere) amtsangehörige Gemeinde die Trägerschaft für eine Grund- und Hauptschule innehat. In den meisten Fällen bedienen sich die amtsangehörigen Gemeinden aber eines Schulverbands. Bei einer Gesamtbetrachtung der Gemeinden, die selbst Träger einer solchen Schule sind, zusammen mit den Gemeinden, die sich eines Schulverbands bedienen, entfallen im Durchschnitt 80% auf die Mitgliedschaften in einem Schulverband.

In den Kreisen Herzogtum Lauenburg und Schleswig-Flensburg finden sich die meisten Übertragungen nach § 5 Abs. 1 AO auf die Ämter (64 % bzw. 67 %). In diesen Fällen ist das Amt Schulträger.

- **Kindertagesstätten**

Im Kreis Dithmarschen sind 5 Ämter Träger von Kindertagesstätten; darüber hinaus sind in 8 Ämtern eine oder mehrere amtsangehörige Gemeinden Träger dieser Aufgabe. In den übrigen Kreisen bedienen sich die Gemeinden vorwiegend anderer Träger, sodass die kommunalen Anteile dort nicht so stark ausgeprägt sind.

- **Tourismusförderung**

Während die Tourismusförderung bei den Ämtern im Kreis Stormarn überhaupt kein Thema zu sein scheint und in den Kreisen Pinneberg, Herzogtum Lauenburg und Segeberg eine allenfalls untergeordnete Bedeutung einnimmt, ist sie in den Kreisen Ostholstein, Nordfriesland und Dithmarschen ein zentrales Thema. Unterschiede zeigen sich in den übrigen Kreisen jeweils in Abhängigkeit von der Entfernung zur Ost- bzw. Nordseeküste.

Einzelne Ämter zeichnen sich darüber hinaus noch durch spezielle Obliegenheiten aus, die letztlich die bunte Vielfaltigkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung auf Amtsebene dokumentieren. Beispielhaft sind die Pflege vorgeschichtlicher Gräber, das Betreiben einer Biogasanlage, einer Leichenhalle oder einer Fähre genannt.

- 5.6.1 Die **Aufgabenübertragungen auf das Amt** nach § 5 Abs. 1 AO erfordern formelle Beschlüsse der Gemeindevertretungen sowie des Amtsaus-

schusses. Einige Aufgaben werden aber auch von den Ämtern wahrgenommen, **ohne** dass eine **formelle Übertragung** stattgefunden hat.

Zu diesen Aufgabenfeldern, denen sich die Ämter - quasi informell - angenommen haben, zählen vorrangig die Erstellung und Umsetzung der LSE (30 % aller Ämter), die Tourismusförderung (28 %), die Wirtschaftsförderung (16 %) und die Kulturförderung (12 %). Auch bei der Erarbeitung und Umsetzung von Programmen der EU-Gemeinschaftsinitiative „Leader +“ zur Entwicklung des ländlichen Raums haben 6 Ämter die Aufgabenwahrnehmung ohne formelle Übertragung gemeldet.

Weitere Betätigungen einzelner Ämter finden sich bei unterschiedlichsten Zuschussgewährungen (Aktion „Gute-Nacht-Taxi“, Jugendpflege, Drogenberatung etc.), die vom Amtsausschuss beschlossen und über die Amtsumlage von allen amtsangehörigen Gemeinden aufgebracht werden müssen. Jedoch auch größere Investitionsvorhaben, wie z. B. der Bau eines größeren Wanderweges, runden die vom Amt in eigener Regie ausgeübte Selbstverwaltung ab.

Unter demokratischen Legitimationsgesichtspunkten könnte bereits die Aufgabenübertragung nach § 5 Abs. 1 AO als nicht völlig unproblematisch angesehen werden, da die Organe des Amtes nur eine mittelbare Legitimation besitzen. Es würde jedoch den Rahmen dieser Prüfung sprengen, auf diese verfassungsrechtliche Fragen im Einzelnen einzugehen.

Die Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden durch das Amt ohne formelle Übertragung durch die Gemeinden verstößt gegen § 5 Abs. 1 AO und ist damit formal rechtswidrig. Dies sollte in den betroffenen Ämtern geheilt werden.

5.6.2 Von den 118 Ämtern nehmen 65 (55 %) **Verwaltungsgeschäfte** im Rahmen einer Verwaltungsgemeinschaft **für andere** wahr.

5.6.2.1 In den meisten Fällen (nämlich bei 42 von den 65 Ämtern) handelt es sich hierbei um die **Geschäftsführung für Schulverbände**, bei denen sich Gemeinden zu Zweckverbänden als Schulträger zusammengeschlossen haben. Insgesamt werden von den 42 Ämtern 65 Schulverbände verwaltungsseitig mitbetreut. Gerade einmal die Hälfte (33) dieser Schulverbände weist amtsübergreifende Mitgliedschaften auf. Die andere Hälfte (32) besteht aus amtsinternen Schulverbänden, die sich ausschließlich aus mehreren oder allen Gemeinden desselben Amtes zusammensetzen.

Diese amtsinternen Schulverbände bedürfen einer gesonderten rechtlichen Betrachtung, da sie eine Besonderheit darstellen. § 23 GkZ will als Sonderregelung für amtsangehörige Gemeinden die Einheit der Verwaltung im ländlichen Flächenraum, insbesondere auch die Koordinierung der

kommunalen Investitionen auf Amtsebene, fördern und die Aufgabenkompetenz des Amtes stärken. Die Regelung bestimmt daher, dass für bestehende Zweckverbände, die sich ausschließlich aus Gemeinden eines Amtes zusammensetzen, die Aufgaben automatisch auf das Amt übergehen; § 2 Abs. 3 GkZ komplettiert diesen Grundgedanken mit dem Verbot für die Neubildung eines Zweckverbands in den Fällen des § 5 Abs. 1 AO.

Der vom Gesetzgeber einerseits gewollte Grundsatz der Einheit der Verwaltung bei den Ämtern wird allerdings durch § 73 Abs. 2 Satz 1 Schulgesetz (SchulG) durchbrochen. Das SchulG sieht die Anwendung des GkZ vor, nimmt aber ausdrücklich das in § 2 Abs. 3 GkZ normierte Verbot aus. Es können also abweichend vom Zweckverbandsrecht Schulverbände auch innerhalb eines Amtes gebildet werden.

Nach Auffassung des LRH überzeugt der das GkZ tragende Grundsatz zur Einheit der Verwaltung bei den Ämtern. Es sollte durchgängig das Ziel sein, Zweckverbände, die ausschließlich von amtsangehörigen Gemeinden desselben Amtes getragen werden, zu vermeiden. Die noch vorhandenen 32 amtsinternen Schulverbände sollten in die Amtsträgerschaft überführt werden, wie es bei einigen Ämtern im Lande schon längst praktiziert wird. Hierdurch ließen sich auch Synergieeffekte erzielen, wie z. B. durch den Wegfall von eigenständigen Haushalten, Kosten für Schulverbandsvorsteher und Schulverbandsversammlungen.

Darüber hinaus empfiehlt der LRH, die **Ausnahmeregelung in § 73 Abs. 2 Satz 1 SchulG ersatzlos zu streichen.**

5.6.2.2 21 Ämtern obliegt in 39 Fällen die **Geschäftsführung für Wasserbeschaffungs- bzw. Wasserversorgungsverbände sowie Gewässerunterhaltungsverbände.** Einzelne Wasserversorgungsverbände stellen Zweckverbände im Sinne des GkZ dar, der überwiegende Anteil der Wasserbeschaffungsverbände sowie auch alle Gewässerunterhaltungsverbände sind jedoch Wasser- und Bodenverbände und beruhen auf dem Wasserverbandsgesetz.

Hin und wieder beschränkt sich die Geschäftsführung seitens der Ämter partiell auch nur auf die kassentechnische Abwicklung.

5.6.2.3 Die **sonstigen Geschäftsführungen** lassen sich wie folgt zusammenfassend beschreiben:

- 6 Ämter betreuen verwaltungsseitig jeweils einen Abwasserzweckverband (in einem Fall handelt es sich um einen amtsinternen Zweckverband für ein Klärwerk; siehe hierzu § 23 GkZ und obige Ausführungen zu den amtsinternen Schulverbänden unter Tz. 5.6.2.1).
- Verschiedene Ämter übernehmen die Abfallgebührenabrechnung und den Gebühreneinzug für Zweckverbände auf Kreisebene (Segeberg) bzw. für die Kreise (Nordfriesland und Steinburg).

- Das Amt Dänischenhagen bearbeitet die Ordnungswidrigkeiten im ruhenden Verkehr für die benachbarte amtsfreie Gemeinde Altenholz mit. Auch hier handelt es sich nur um die verwaltungsmäßige Inanspruchnahme, sodass das Amt Dänischenhagen beispielsweise auch die Bescheide mit dem Briefkopf der Gemeinde Altenholz fertigt.

Besondere **Einzelfälle** hinsichtlich der Geschäftsführung durch Ämter stellen Jagdgenossenschaften, Bearbeitungsgebietsverbände zur Umsetzung der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie, ein Wegeunterhaltungsverband, ein Friedhofszweckverband, ein Fürsorgezweckverband (Träger eines Alten- und Pflegeheims), ein Zweckverband für ein Sozialzentrum, ein Krankenpflegeverein (Sozialstation), ein Kindergartenzweckverband, ein Landschaftszweckverband, ein Zweckverband Flughafen, ein Zweckverband für eine Anlegestelle, der „Zweckverband Beltringharder Koog“, ein Zweckverband für eine Wirtschaftsentwicklungsgemeinschaft sowie ein Fremdenverkehrszweckverband dar. Ein Amt erledigt auch nur die Kassengeschäfte für einen Schwarzdeckenunterhaltungsverband.

Daneben gibt es auch **weitläufigere Formen** von Verwaltungsgemeinschaften, die allerdings nicht die Kriterien des § 19 a GkZ erfüllen, da die Ämter mitunter auch für einen privaten Dritten tätig werden. So nehmen 5 Ämter die Personalverwaltung für Kindergarten- und Tourismusvereine mit wahr. Ein Amt übernimmt die gesamte verwaltungsmäßige Abwicklung für eine See-Eigentümergeinschaft, zu der neben den 5 amtsangehörigen Gemeinden auch ein privater Anteil dazugehört. Bei einzelnen Ämtern wurden Agenturen der Deutschen Post eingerichtet, um das Dienstleistungsangebot im ländlichen Raum zu erhalten.

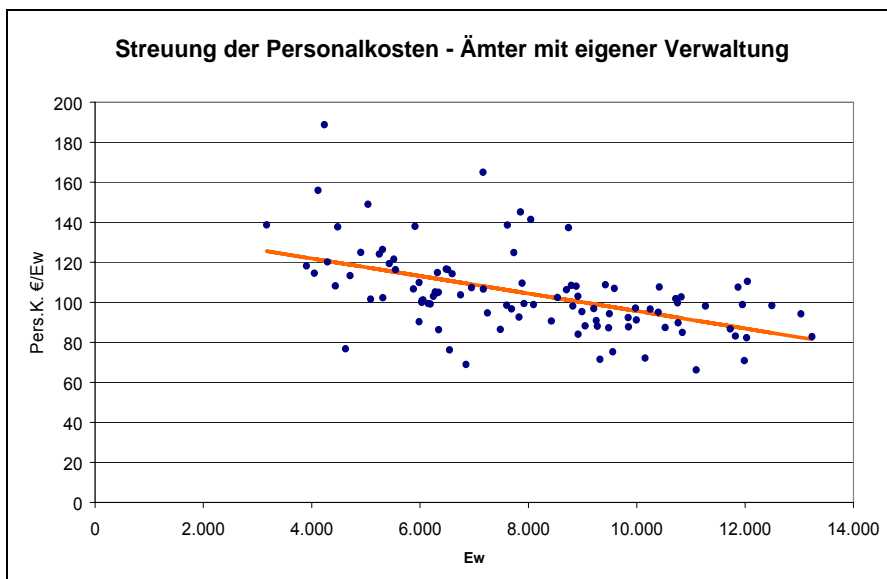
- 5.7 Die Größe der Verwaltung bestimmt im Ergebnis die damit verursachten **Kosten der Verwaltung**. Jedes Amt ist aber in seiner Struktur und Aufgabenerfüllung einzigartig. Aus den bisherigen Betrachtungen wurde deutlich, dass die Ämter sowohl von den Einwohnerzahlen, von der flächenmäßigen Größe als auch von den Aufgabenstellungen her nicht homogen sind. Damit Vergleiche überhaupt angestellt werden können, ist eine vergleichbare Auswahl nach bestimmten Kriterien zu treffen. Grundsätzlich sollten Ämter nur mit vergleichbaren Ämtern verglichen werden oder es sollten bewusst unterschiedliche Verwaltungen verglichen werden. Als ein aussagekräftiges Kriterium kommt aber zumindest die Bevölkerung in Frage, da die Einwohnerzahl einen wesentlichen Einfluss auf die Dienstleistungen der Gemeinden und letztlich auf den damit verbundenen Verwaltungsaufwand hat.

Die **Personalkosten pro Ew** für die Wahrnehmung der allgemeinen Verwaltung stellen zwar nur einen Teil der laufenden Kosten dar, aber sie sind

ein hinreichender Anhalt, um die Kosten der Verwaltung zutreffend zu bewerten. Die Personalkosten bilden auch die Basis für die Ermittlung der Gesamtverwaltungskosten, indem diese mit bestimmten Faktoren für die Raum- und EDV-Kosten hochgerechnet werden können. Diese Personalkosten werden durch unterschiedliche Leistungen und Aufgabenerfüllungen verursacht, sodass ein Vergleich im konkreten Einzelfall oftmals nicht einfach ist. Es wäre aber sicherlich nicht zielführend, aus Gründen gegenteiliger Argumente überhaupt keine Vergleiche anstellen zu wollen.

- 5.7.1 Von den 118 Ämtern in Schleswig-Holstein verfügen 104 über eine **eigene Amtsverwaltung** mit eigenem Verwaltungspersonal.¹ Die hierfür anfallenden Personalausgaben für die Kernverwaltung² pro Ew - nach Größenklassen gestaffelt - bewegen sich in der Bandbreite von 66,26 €/Ew bis zu 426,60 €/Ew.

Um einen Trend auszumachen, wurde durch die Punktwolke in dem folgenden Streudiagramm, das sich auf den aussagekräftigeren Einwohnerwertebereich zwischen 3.169 (Amt KLG Wesselburen) und 13.236 (Amt Segeberg-Land) bezieht, eine Regressionsgerade³ gelegt.



An dem fallenden Verlauf der Regressionsgeraden wird erkennbar, dass sich die Pro-Kopf-Personalkosten tendenziell umgekehrt proportional zur Einwohnergröße verändern. Würden alle Einzelwerte auf dieser Geraden

- 1 12 Fälle einer Geschäftsführung durch eine amtsangehörige Gemeinde und 2 Fälle einer Verwaltungsgemeinschaft mit einer amtsfreien Gemeinde.
- 2 Nach der haushaltsrechtlichen Definition „Personalkosten der Verwaltung“ (Abgrenzung gem. Haushaltsquerschnitt).
- 3 Die Gerade ist dabei so berechnet, dass die Summe der quadrierten Abweichungen für alle erhobenen Werte minimiert wird (= Methode der kleinsten Quadrate). Geradengleichung: $f(Ew) = -0,00437182 \cdot Ew + 139,4042$.

liegen, so wäre ein stark ausgeprägter unmittelbar linearer Zusammenhang mit der Einwohnerzahl gegeben. Die Streuung der Werte um die Gerade lässt somit den Schluss zu, dass auch andere Einflüsse - neben der Einwohnerzahl - die Personalkosten bestimmen.

Für eine weitere Untersuchung wurden die Ämter den einzelnen Größenklassen zugeordnet.

| Personalausgaben Verwaltung € pro Ew Ämter mit eigener Verwaltung | | | | | | |
|--|------------|---------------|--------|--------------------|----------------|--------------|
| Einwohner | Anzahl | Mittelwert | Median | Standardabweichung | Kleinster Wert | Größter Wert |
| 0 - 2.000 | 1 | 426,60 | 426,60 | 0,0 | 426,60 | 426,60 |
| 2.001 - 3.000 | 2 | 257,25 | 257,25 | 10,4 | 246,86 | 267,65 |
| 3.001 - 4.000 | 2 | 128,42 | 128,42 | 10,2 | 118,18 | 138,66 |
| 4.001 - 5.000 | 9 | 126,72 | 120,18 | 29,9 | 76,80 | 188,73 |
| 5.001 - 6.000 | 12 | 117,13 | 117,84 | 15,7 | 90,32 | 149,02 |
| 6.001 - 7.000 | 18 | 101,28 | 103,40 | 12,5 | 68,95 | 116,60 |
| 7.001 - 8.000 | 12 | 113,19 | 102,97 | 23,6 | 86,48 | 165,01 |
| 8.001 - 9.000 | 12 | 106,19 | 102,74 | 16,4 | 84,03 | 141,46 |
| 9.001 - 10.000 | 14 | 91,19 | 91,04 | 9,7 | 71,54 | 108,80 |
| 10.001 - 11.000 | 10 | 93,80 | 95,88 | 9,9 | 72,17 | 107,63 |
| 11.001 - 12.000 | 7 | 87,38 | 86,71 | 14,1 | 66,26 | 107,56 |
| 12.001 - 13.000 | 3 | 97,07 | 98,42 | 11,5 | 82,36 | 110,43 |
| 13.001 - 14.000 | 2 | 88,56 | 88,56 | 5,7 | 82,85 | 94,27 |
| Gesamt | 104 | 102,74 | | | | |

Mittelwert: Durchschnittswert (= das arithmetische Mittel).

Median: Der Median ist die Zahl, die in der Mitte einer Zahlenreihe liegt. Hiernach hat die Hälfte der Zahlen Werte, die kleiner als der Median, und die andere Hälfte hat Werte, die größer als der Median sind.

Standardabweichung: Die Standardabweichung stellt dar, inwieweit die jeweiligen Werte durchschnittlich vom Mittelwert abweichen.

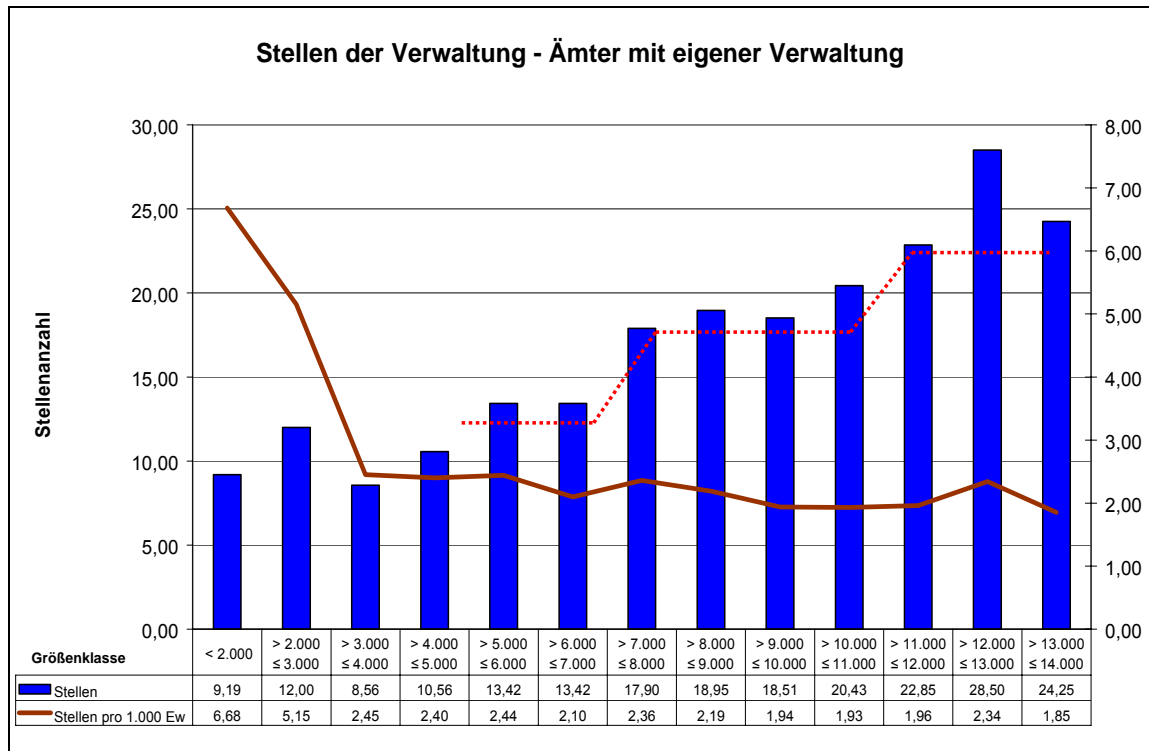
Personalkosten stellen bei kurzfristiger Betrachtungsweise einen Fixkostenblock dar, der bei steigender Einwohnerzahl zu sinkenden Durchschnittskosten - Kosten pro Ew - führt. Die Werte der Tabelle beschreiben und bestätigen diesen Zusammenhang, der als Fixkostendegression bezeichnet wird. So verteilt sich der Grundpersonalbestand, der bei jeder Verwaltung vorgehalten werden muss, um funktionstüchtig zu sein, beim kleinen Amt Pellworm (1.376 Ew) zwangsläufig ungünstiger als bei einer größeren Verwaltung, die ein Vielfaches dieser Einwohnerzahl zu verwalten hat.

Erkennbar wird aber eine **Größenschwelle**, bei der die Ämter aus einem deutlich ungünstigen Bereich in einen wesentlich wirtschaftlicheren wechseln. Diese erste Größenschwelle kann bei Ämtern mit mehr als 6.000 Ew ausgemacht werden. Sowohl die Mittel- als auch die Medianwerte weisen bei dieser Verwaltungsgröße einen merklichen Sprung nach unten auf, wobei auch hier dem Median als Zentralwert durch die Ausblendung von

extremen Ausreißern mehr Bedeutung zukommt. Die zweite Größenschwelle, die zu einer weiteren Verbesserung der Wirtschaftlichkeit führt, liegt bei Ämtern mit mehr als 9.000 Ew.

Die ganz kleinen Ämter bis zu 3.000 Ew sind hauptsächlich geografisch, z. B. durch Insellage, bedingt und erfordern vergleichsweise teure Verwaltungen. Die Ämter zwischen 3.000 bis 6.000 Ew hingegen lassen eine zwingende regionale Besonderheit nicht immer erkennen, produzieren aber im Regelfall Kosten zwischen 128 €/Ew bis 117 €/Ew. Bei den Ämtern in der Bandbreite 6.000 bis 9.000 Ew reduzieren sich diese Kosten auf ca. 103 €/Ew. Ämter über 9.000 Ew schwanken bei den Medianwerten zwischen 87 €/Ew und 98 €/Ew, sind aber bei der Häufigkeitsverteilung eher bei Werten um die 90 €/Ew anzutreffen. Ämter mit über 9.000 Ew verursachen damit im Durchschnitt ca. ein Viertel weniger Personalkosten pro Ew als die Ämter zwischen 3.000 bis 6.000 Ew. Der Gesamtdurchschnittswert ergibt sich aus den Gesamtpersonalausgaben dividiert durch die Gesamteinwohnerzahl der 104 untersuchten Ämter. Der Landesdurchschnittswert von 102 €/Ew wird nachhaltig erst bei Ämtern über 9.000 Ew unterschritten.

Die gemachten Feststellungen auf der Grundlage von Kosten werden auch bei der Betrachtung der **Planstellen der Verwaltung** bestätigt. Das folgende Diagramm zeigt die Ausstattung der Ämter mit den Planstellen der Verwaltung (Beamte und Angestellte im technischen und nichttechnischen Dienst) in den einzelnen Größenklassen. Zusätzlich wurde das Diagramm um die personalwirtschaftliche Kennzahl „Anzahl der Stellen pro 1.000 Ew“ ergänzt.



Die Anzahl der Planstellen steht in einem gewissen Zusammenhang mit der von der Verwaltung zu erbringenden Leistung, die wiederum u. a. auch von der Einwohnerzahl abhängt. Hier lassen sich Intervalle ablesen, innerhalb derer die Stellenanzahl halbwegs konstante Werte aufzeigt. Werden hingegen die Intervallgrenzen (zusammenhängende Größenklassen) unter- bzw. überschritten, so springt das Stellenniveau auf einen neuen, dann wiederum innerhalb des neuen Intervalls fixen Wert. Da die Stellenbemessung in der Verwaltung jedoch nicht allein von der Einwohnerzahl, sondern auch von den jeweiligen Aufgabenstellungen determiniert wird, ist die einwohnerbezogene sprungfixe Entwicklung auch von anderen Einflüssen überlagert und hat folglich einen nicht so exakten scharfkantigen Verlauf. Zur Veranschaulichung wurde dieser Effekt im Diagramm durch die gestrichelte rote Linie angedeutet.

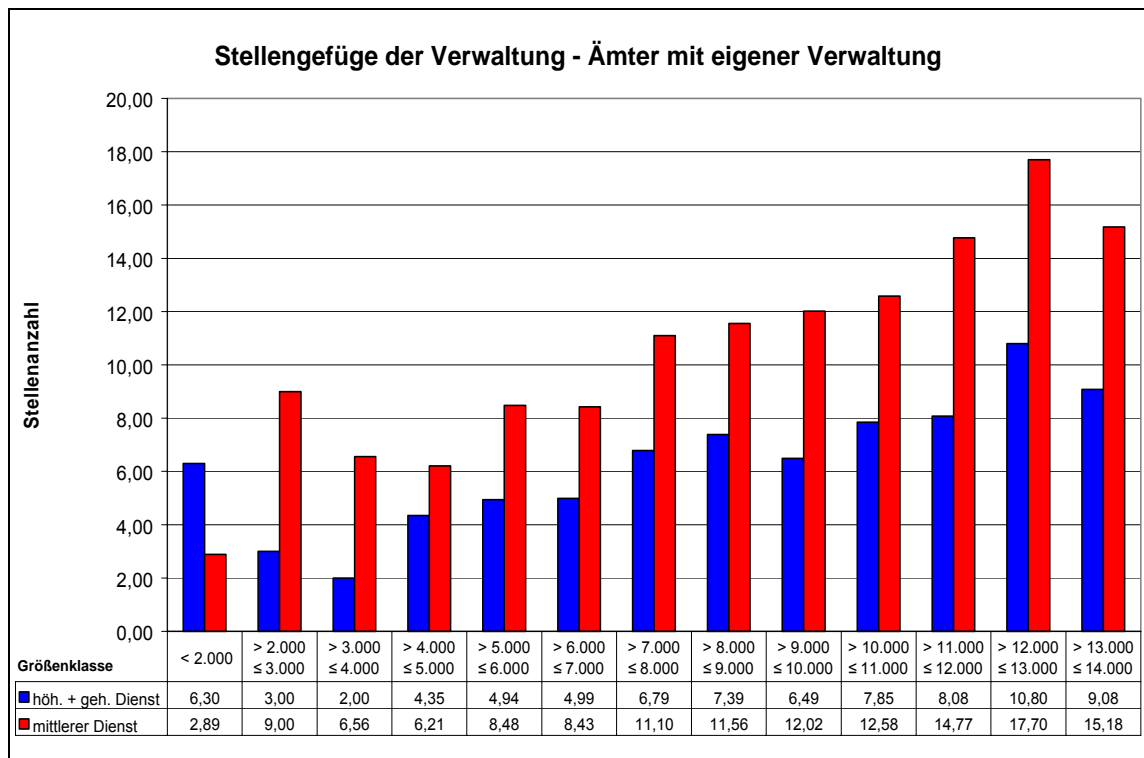
Ausreißer zeigen sich in der Größenklasse zwischen 12.000 und 13.000 Ew. Ursächlich hierfür sind 2 Ämter, die mit ihrer Stellenanzahl bezogen auf die Ew deutlich über den Werten vergleichbarer Ämter liegen und den Klassenwert folglich um 4 bis 5 Stellen hochziehen.¹ Darüber hinaus gibt es nur wenige Ämter um die 12.000 Ew. Die statistische Auswertung hingegen gewinnt an Genauigkeit, je mehr Einzelwerte ihr zugrunde liegen. Die Werte für die Größenklassen zwischen 5.000 bis 11.000 Ew

¹ Diese zusätzlichen Stellen begründen sich z. B. durch einige Außenstellen, die von einem Amt vorgehalten werden, sowie durch vergleichsweise viele Kindergärten in gemeindlicher Trägerschaft, die vermehrten Verwaltungsaufwand im Amt auslösen.

bilden in Anbetracht des umfänglicheren Datenmaterials die Realität besser ab.

Aus dem sprungfixen Stellenniveau lassen sich auch die sprungfixen Kosten begründen, die weiter oben beschrieben worden sind. In der Kategorie zwischen 6.000 und 7.000 Ew liegen die Ämter mit der Stellenanzahl von rd. 13,5 quasi in der Kapazitätsauslastung, d. h. die Durchschnittskosten sind bei diesem Personaleinsatz am geringsten, was sich auch an dem Knick im Kurvenverlauf der Stellen pro 1.000 Ew bemerkbar macht. Der gleiche Effekt mit sehr viel günstigeren Ergebnissen bei den Durchschnittskosten wird in der Größenklasse 9.000 bis 10.000 Ew erzielt, wobei dann die Durchschnittskosten auf niedrigem Niveau verharren.

Das folgende Schaubild vermittelt einen ergänzenden Überblick über das **Stellengefüge** (Verteilung höherer/gehobener und mittlerer Dienst bei den Beamten und Angestellten) innerhalb der Verwaltung:



Die Hälfte der Ämter in Schleswig-Holstein (59 von 118) verfügt über kein eigenes technisches Verwaltungspersonal und kauft sich daher das erforderliche Know-how nach Bedarf ein, z. B. bei freiberuflichen Ingenieurbüros. Es fallen folglich keine Personal-, temporär aber sehr wohl Sachkosten an, sodass diese Ämter bei solchen reinen Personalkostenvergleichen besser abschneiden. Zum Abgleich, ob die vorangegangenen Feststellungen auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen des mehr oder weniger stark eingesetzten technischen Dienstes Gültigkeit behalten, hat der

LRH eine entsprechende Berechnung durchgeführt. Die sich durch die Herausrechnung der Personalkosten für das technische Verwaltungspersonal in fast allen Größenklassen ergebenden Reduzierungen führen aber nicht zu einer Verschiebung der aufgezeigten Kostensprünge bei den Größenklassen.

Im **Ergebnis** bleibt festzuhalten, dass bei ausschließlich wirtschaftlicher Betrachtung die Mindestgröße für Amtsverwaltungen bei 6.000 Ew liegen sollte. Die Optimalgröße im Kosten- und Leistungsverhältnis wird hingegen erst bei Ämtern von über 9.000 Ew erreicht.

- 5.7.2 Zusätzlich zu den **Personalkosten** in der Amtsverwaltung fallen **auch im amtsangehörigen Gemeindebereich** Personalkosten für die Verwaltung an. Beim Amt Krempermarsch z. B., das in der Größenklasse 9.000 bis 10.000 Ew einen vergleichsweise minimalen Wert von gerade einmal 75,24 €/Ew bei den Ämtern mit eigener Verwaltung erzielt, gibt es bei der amtsangehörigen Stadt Krempe einen hauptamtlichen Bürgermeister und eine Schreibkraft¹. Das Personal der amtsangehörigen Stadt führt damit auch Verwaltungsgeschäfte aus, die sonst vom Amt mit erledigt werden müssten. Ähnliche Konstellationen sind auch bei den Ämtern zu beobachten, bei denen eine amtsangehörige Gemeinde die Geschäfte des Amtes führt (§ 23 AO). Die Personalkosten für den hauptamtlichen Bürgermeister werden nicht immer im vollen Umfang über das Amt abgerechnet.

Die folgende Tabelle umfasst daher auch die Personalkosten für die Verwaltung, die bei den amtsangehörigen Gemeinden entstehen. Miteinbezogen wurden ebenfalls die Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeiten (Aufwandsentschädigungen für die ehrenamtlichen Bürgermeister, Sitzungsgelder etc.). Es handelt sich damit um eine Gesamtbetrachtung der Ämter mit eigener Verwaltung und den Ämtern nach § 23 AO (Geschäftsführung durch eine amtsangehörige Gemeinde). Das Amt Trittau nimmt allein wegen der herausragenden Größe der amtsangehörigen Gemeinde Trittau (7.462 Ew) eine besondere Stellung ein und wird später im Rahmen einer Vergleichsbetrachtung von Ämtern und amtsfreien Gemeinden/Städten behandelt.

¹ Gleiche Konstellation auch beim Amt Friedrichstadt mit der Stadt Friedrichstadt.

| Personalausgaben Verwaltung €pro Ew inkl. amtsangehöriger Bereich | | | | | | |
|--|------------|---------------|--------|--------------------|----------------|--------------|
| Einwohner | Anzahl | Mittelwert | Median | Standardabweichung | Kleinster Wert | Größter Wert |
| 0 - 2.000 | 1 | 452,18 | 452,18 | 0,0 | 452,18 | 452,18 |
| 2.001 - 3.000 | 2 | 267,98 | 267,98 | 11,0 | 257,03 | 278,94 |
| 3.001 - 4.000 | 2 | 138,48 | 138,48 | 12,0 | 126,48 | 150,49 |
| 4.001 - 5.000 | 9 | 137,29 | 131,26 | 28,6 | 89,51 | 196,27 |
| 5.001 - 6.000 | 13 | 128,47 | 125,14 | 19,7 | 103,87 | 174,53 |
| 6.001 - 7.000 | 19 | 114,78 | 110,90 | 24,1 | 74,96 | 201,52 |
| 7.001 - 8.000 | 15 | 122,68 | 113,76 | 22,7 | 96,19 | 178,43 |
| 8.001 - 9.000 | 14 | 119,58 | 114,21 | 17,1 | 99,28 | 148,98 |
| 9.001 - 10.000 | 15 | 108,48 | 98,88 | 33,1 | 80,28 | 227,41 |
| 10.001 - 11.000 | 13 | 106,74 | 109,09 | 12,3 | 80,71 | 128,08 |
| 11.001 - 12.000 | 7 | 95,57 | 94,99 | 14,7 | 74,13 | 115,66 |
| 12.001 - 13.000 | 3 | 106,38 | 105,99 | 13,1 | 90,51 | 122,62 |
| 13.001 - 14.000 | 2 | 96,12 | 96,12 | 6,3 | 89,79 | 102,46 |
| Gesamt | 115 | 115,14 | | | | |

Mittelwert: Durchschnittswert (= das arithmetische Mittel).

Median: Der Median ist die Zahl, die in der Mitte einer Zahlenreihe liegt. Hiernach hat die Hälfte der Zahlen Werte, die kleiner als der Median, und die andere Hälfte hat Werte, die größer als der Median sind.

Standardabweichung: Die Standardabweichung stellt dar, inwieweit die jeweiligen Werte durchschnittlich vom Mittelwert abweichen.

Die Personalkosten der Verwaltung im amtsangehörigen Bereich machen im Gesamtdurchschnitt rd. 12 €/Ew (Differenz zwischen 115,14 €/Ew und 102,74 €/Ew) aus.

Auch diese Zahlen unter Einbeziehung des gesamten amtsangehörigen Bereichs belegen mit den charakteristischen Kostensprüngen die gemachten Ausführungen in Bezug auf die Mindestgröße von 6.000 Ew und der Optimalgröße von mehr als 9.000 Ew.

5.7.3 **Zusammenfassend** ist festzustellen, dass die Ämterstruktur ein Reflex auf die kleinteilige Gemeindegebietsstruktur Schleswig-Holsteins darstellt. Die Größe des Amtes orientiert sich weitgehend an der Einwohnerzahl, die sich aus der Wechselbeziehung zwischen der Anzahl der zu betreuenden Gemeinden und den Einwohnergrößen der amtsangehörigen Gemeinden ergibt. Unterschiede zeigen sich in dem Umfang und der Intensität bei der Wahrnehmung des vielfältigen Aufgabenspektrums. Die Aufgabenerfüllung variiert bei den Ämtern von Kreis zu Kreis, aber auch bei Ämtern innerhalb der Kreise. Besonders deutlich wird dies bei den Geschäftsführungen für andere. Gerade die Hälfte der Ämter führen neben ihren eigenen noch die Geschäfte, z. B. für Zweckverbände, durch. Maßgeblich scheint hier die örtliche Lage bzw. Nähe der Ämter zu größeren Zentralorten zu sein, bei denen dann vorrangig die Geschäftsführungen für viele Zweckverbände anzutreffen sind.

Die statistische Auswertung der Personalkosten zeigt Schwellenwerte für Ämtergrößen auf, ab denen die Verwaltungen grundsätzlich wirtschaftli-

cher betrieben werden können. Unabhängig davon sind aber auch einzelne kleine Ämter unterhalb einer vom LRH erachteten Mindestgröße von 6.000 Ew zu beobachten, die vergleichsweise sehr günstig arbeiten. Diese Ämter liegen aber in einer unmittelbaren Randlage zu großen (kreisfreien) Städten, die viele Aufgaben (weiterführende Schulen und insbesondere Einrichtungen der Daseinsvorsorge) auch für die Umlandgemeinden mit wahrnehmen und an denen die Ämter letztlich auch über Einsparungen beim Personalaufwand partizipieren. Wenn zusätzlich keine nennenswerte bauliche Entwicklung im Amtsbereich zu beobachten ist und die verbliebenen Einrichtungen von Kirchen und Vereinen betrieben werden, erklärt sich das augenscheinlich günstige Personalkostenniveau.

Von einem deutlich wirtschaftlicheren Personaleinsatz kann erst bei Ämtern mit mehr als 9.000 Ew ausgegangen werden. Erst ab dieser Größenordnung verteilen sich die Personalkosten (insbesondere die sog. Overheadkosten in den Querschnittsbereichen der Haupt- und Finanzverwaltung sowie der Grundaufwand für die Erfüllung jeder einzelnen Fachaufgabe) auf eine so breite Einwohnerbasis, dass es zu nachhaltig günstigeren Durchschnittskosten kommt.

Die Amtsordnung sowie die einleitend angeführten Leitlinien der Landesregierung vom 10.07.1973, die noch von einer Regelmindestgröße von 5.000 Ew ausgehen, entsprechen damit nicht mehr den aktuellen unter Wirtschaftlichkeitsaspekten gewonnenen Erkenntnissen.

In diesem Zusammenhang ist auch von Interesse, dass schon das sog. „Loschelder-Gutachten“ von 1968¹, Grundlage für die spätere Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein, die mit der Novelle zur Amtsordnung 1966 eingeführte Regelmindestgröße von 5.000 Ew bezweifelt hat; die Kommission war schon damals der Auffassung, *„dass für die weitere Zukunft die optimale Größe höher angesetzt werden muss.“*

Der LRH hält daher **neue Leitlinien der Landesregierung** für unverzichtbar, wobei die Mindestgröße der Ämter auf 6.000 Ew und die anzustrebende Optimalgröße auf 9.000 Ew und größer festgesetzt werden sollte. Ausnahmen in Bezug auf die Sondersituation von Inseln können berücksichtigt werden.

Entsprechend müssten zu gegebener Zeit die gesetzlichen Regelungen der GO und AO angepasst werden.

¹ Sachverständigen-Gutachten zur lokalen und regionalen Verwaltungsneuordnung in Schleswig-Holstein, S. 31, Rd-Nr. 321 - 330.

6. Vergleichsbetrachtungen

Vergleichsbetrachtungen erfordern eine vergleichbare Auswahl nach bestimmten Kriterien. Andernfalls würde man den untauglichen Versuch unternehmen, die berühmten „Äpfel mit Birnen“ zu vergleichen. Es können folglich nur Verwaltungen miteinander verglichen werden, die eine annähernd ähnliche Aufgabenstruktur aufweisen.

- 6.1 In Kenntnis dieses Zusammenhangs sollen an dieser Stelle dennoch einmal die **Personalkosten der Verwaltung** in den Städten und amtsfreien Gemeinden und die in den Ämtern nebeneinander gestellt werden, da in der öffentlichen Diskussion wiederholt die kostenmäßige Vorteilhaftigkeit der kleinen (Amts-)Verwaltungen hervorgehoben wird. Als ein nicht zu vernachlässigendes und durch viele Einzelerfahrungen belegtes Argument wird dabei stets angeführt, dass viele Tätigkeiten im ländlichen Bereich von den ehrenamtlichen Bürgermeistern und sonstigen ehrenamtlich Tätigen übernommen werden, die bei größeren Verwaltungen vom Verwaltungspersonal erledigt werden müssen. Die Werte in der Tabelle beinhalten daher neben den Personalkosten der hauptamtlichen Kernverwaltung auch die Aufwendungen im ehrenamtlichen Verwaltungsbereich (Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgelder etc.). Die Übersicht beschränkt sich nur auf die Größenklassen, in denen Verwaltungen sowohl bei den amtsfreien Städten und Gemeinden als auch bei den Ämtern anzutreffen sind.

| Personalausgaben Verwaltung € pro Ew | | | | | | |
|--------------------------------------|--------------------------------|------------|--------|--------|------------|--------|
| Einwohner | Amtsfreie Städte und Gemeinden | | | Ämter | | |
| | Anzahl | Mittelwert | Median | Anzahl | Mittelwert | Median |
| 0 - 2.000 | 1 | 761,38 | 761,38 | 1 | 452,18 | 452,18 |
| 2.001 - 3.000 | 4 | 180,23 | 172,74 | 2 | 267,98 | 267,98 |
| 3.001 - 4.000 | 3 | 161,17 | 153,50 | 2 | 138,48 | 138,48 |
| 4.001 - 5.000 | 7 | 181,73 | 152,04 | 9 | 137,29 | 131,26 |
| 5.001 - 6.000 | 8 | 158,88 | 154,89 | 13 | 128,47 | 125,14 |
| 6.001 - 7.000 | 8 | 169,84 | 167,76 | 19 | 114,78 | 110,90 |
| 7.001 - 8.000 | 7 | 170,78 | 174,83 | 15 | 122,68 | 113,76 |
| 8.001 - 9.000 | 6 | 190,15 | 162,74 | 14 | 119,58 | 114,21 |
| 9.001 - 10.000 | 7 | 154,46 | 156,08 | 15 | 108,48 | 98,88 |
| 10.001 - 11.000 | 3 | 163,07 | 166,39 | 13 | 106,74 | 109,09 |
| 11.001 - 12.000 | 2 | 142,07 | 142,07 | 7 | 95,57 | 94,99 |
| 12.001 - 13.000 | 6 | 154,57 | 152,18 | 3 | 106,38 | 105,99 |
| 13.001 - 14.000 | 4 | 180,70 | 156,59 | 2 | 96,12 | 96,12 |
| | | | | | | |
| 16.001 - 17.000 | 5 | 150,01 | 147,45 | 1 | 134,19 | 134,19 |

Mittelwert: Durchschnittswert (= das arithmetische Mittel).

Median: Der Median ist die Zahl, die in der Mitte einer Zahlenreihe liegt. Hiernach hat die Hälfte der Zahlen Werte, die kleiner als der Median, und die andere Hälfte hat Werte, die größer als der Median sind.

Das aus der Tabelle abzuleitende Kostenbild bestätigt die Aussage, dass die Verwaltungen der Ämter - bis auf den Ausnahmefall 2.001 bis 3.000 Ew - weniger Kosten verursachen als die der amtsfreien Städte und Gemeinden. Allein hieraus kann aber nicht sofort der Schluss gezogen werden, dass die Amtsverwaltungen per se wirtschaftlicher arbeiten würden. Die Wirtschaftlichkeit lässt sich nämlich nicht allein an dem kostenmäßig bewerteten Input messen, sondern steht in einer untrennbaren Wechselbeziehung zur Leistung (Output), die erbracht wird.

Nach den im Laufe vieler überörtlicher Prüfungen gewonnenen Erkenntnissen des LRH, die sich auch bei den Erhebungen zu dieser Querschnittsprüfung noch weiter verfestigt haben, zeichnen sich zentrale Orte auch durch ein **umfangreicheres Aufgabenspektrum** aus. Vornehmlich amtsfreie Städte und Gemeinden stellen diese Zentralorte dar, die nach dem Landesentwicklungsgrundsatzgesetz übergemeindliche Versorgungsfunktionen für die Nah- und Verflechtungsbereiche haben. Aber auch einige große amtsangehörige Gemeinden zählen hierzu, die letztlich dafür verantwortlich sind, dass ihre Ämter bei Vergleichsbetrachtungen innerhalb des Ämterbereichs ungünstiger abschneiden. In den meisten Fällen sind es die großen amtsangehörigen Gemeinden, die nach § 23 AO die Geschäfte des Amtes führen.

Zu diesem erweiterten Aufgabenspektrum, das sich nicht allein quantitativ sondern mitunter auch qualitativ auf das Verwaltungsgeschäft auswirkt, zählen z. B. die weiterführenden Schulen (Realschulen und Gymnasien), ein umfangreicheres Kultur- und Sportangebot, Aufgaben im Natur- und Umweltschutz (Umweltberatung, Agenda 21) und ergänzende soziale Dienstleistungen (Jugendpflege). Auch finden sich häufig in diesen zentralen Orten größer dimensionierte Kläranlagen, die ebenso das Schmutzwasser aus den Umlandgemeinden zur Reinigung abnehmen. Diese Aufgaben verursachen nicht nur Personalkosten in den nicht zu Vergleichszwecken herangezogenen einzelnen Einrichtungen, sondern auch anteilig in der allgemeinen Kernverwaltung (Leitungsfunktionen, Personal und Liegenschaftssachbearbeitung, Finanzverwaltung inkl. Kassengeschäfte).

Für diesen Verwaltungsaufwand findet eine **Erstattung von Verwaltungskosten** im Regelfall nur dann statt, wenn dies für eine Kostenrechnung erforderlich wird. Gerade in den weiteren Fällen von Geschäftsführungen, z. B. für Zweckverbände, - das ergaben die Erhebungen im Rahmen dieser Prüfung - sind die anteiligen Verwaltungskosten von den geprüften Stellen oft nicht bezifferbar bzw. man macht sich auch keine weiteren Gedanken darüber. Der LRH beabsichtigte ursprünglich bei der Personalkostenbetrachtung eine Bereinigung um diese Positionen, um die beschriebenen Kosteneffekte - zur Herstellung einer gewissen Vergleichbar-

keit - auszublenden. Angesichts des Umfangs des unvollständig und offenbar unrichtig gemeldeten Datenmaterials musste hierauf allerdings aus prüfungsökonomischen Gründen verzichtet werden. In der Konsequenz stellen sich diese Verwaltungen kostenmäßig zwangsläufig schlechter dar.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt ist auch der in größeren Orten oftmals festzustellende höhere **Anteil von bedürftigen Personen**, die auf eine finanzielle Unterstützung aus öffentlichen Kassen angewiesen sind. Nicht nur das Verbleiben dieser Bevölkerungsgruppe in der Stadt, während einkommensstarke Familien aus der Stadt in das ländliche Umland ziehen, sondern gleichzeitig auch eine oftmals zu beobachtende Sogwirkung, d. h. der bewusste Zuzug sozial schwächerer Personen, verschärft diese Entwicklung. Diese Sogwirkung begründet sich in dem günstigeren Wohnraumangebot von größeren Orten sowie auch in dem „Abtauchen“ von Hilfeempfängern in die Anonymität.

Exemplarisch an 2 Kreisen, für die der LRH noch über Datenmaterial aus dem Rechnungsjahr 2001 aus vorangegangenen überörtlichen Prüfungen verfügt, wird der Zusammenhang zwischen zentralen Orten und einem höheren Sozialhilfeaufwand (Bruttoausgaben im Abschnitt 41) erkennbar:

| | zentrale Orte amtsfreie Städte/Gemeinden | Ämter |
|---------------------|---|--------------|
| Dithmarschen | 217 €/Ew | 86 €/Ew |
| Schleswig-Flensburg | 269 €/Ew | 147 €/Ew |

Diese Effekte schlagen sich in überproportional höheren Fallzahlen nieder, die also stärker in Relation zur Einwohnerzahl anwachsen. Das bleibt nicht ohne quantitative Folgen in Bezug auf die Personalausstattung in der Sozialverwaltung. Im Rahmen dieser Prüfung konnte auch festgestellt werden, dass sich insbesondere größere Verwaltungen zunehmend der Vermittlung in Arbeit durch eigens hierfür eingesetztes Personal annehmen.¹ Im Ergebnis kann es also nicht überraschen, dass die größeren Verwaltungen der zentralen Orte beim Vergleich der Personalkosten signifikant ungünstiger dastehen als die Ämter. Nach Auffassung des LRH wird der sich mit wachsender Verwaltung stärker auswirkende Größeneffekt vielmehr durch zusätzliche Aufgabenstellungen überlagert, d. h., auch im Bereich der amtsfreien Städte und Gemeinden erledigen größere Verwaltungseinheiten ihre Aufgaben im Grunde wirtschaftlicher als die kleineren Einheiten.

Ein Teil dieser zusätzlichen Aufgaben kann aber auch in höheren Standards begründet sein, die durch ein stärker ausgeprägtes Anspruchsden-

¹ Hierzu sei angemerkt, dass sich diese Personalkosten durch entsprechende Einsparungen bei den Sozialhilfeausgaben - im Regelfall bereits relativ schnell - selbst tragen.

ken der Bürgerinnen und Bürger ausgelöst werden, je größer und anonymer die Verwaltung ist. U. a. auch vor diesem Hintergrund lässt sich dann der oft vorgetragene Einwand der Ämter, gerade die kleinen Verwaltungen würden sparsamer mit ihren Finanzen umgehen, einordnen.

- 6.2 Wie oben bereits angedeutet wurde, gibt es auch bei einzelnen Ämtern **größere amtsangehörige Gemeinden**, die vom Aufgabenspektrum her im Grunde bereits die **Stellung von amtsfreien Gemeinden** einnehmen. Oftmals übernehmen diese Gemeinden dann auch die Geschäftsführung für die Amtsgeschäfte nach § 23 AO.

Beim Amt Trittau als dem einwohnerstärksten Amt im Lande kommt diese Konstellation sehr plastisch zum Ausdruck. Das Amt (16.644 Ew) besteht aus der geschäftsführenden Gemeinde Trittau (7.462 Ew) und weiteren 9 amtsangehörigen Gemeinden mit zusammen 9.182 Ew. Die Einordnung der Verwaltung der Gemeinde Trittau als ein Konstrukt aus einer amtsfreien Gemeinde und aus einer Amtsverwaltung entspricht somit eher den realen Gegebenheiten und lässt zugleich vermuten, dass die Personalkosten über denen einer reinen Amtsverwaltung liegen werden. In der Tat liegt das Amt Trittau mit Personalkosten für die Verwaltung (inkl. amtsangehöriger Gemeindebereich) in Höhe von 134,19 €/Ew im obersten Kostenbereich, der sonst nur noch bei kleinen Amtsverwaltungen unterhalb von 6.000 Ew anzutreffen und dort als vergleichsweise unwirtschaftlich einzustufen ist. In der Größenklasse zwischen 16.001 und 17.000 Ew ist das Amt Trittau hingegen wieder günstiger als amtsfreie Städte/Gemeinden.

Die Erklärung ergibt sich aus dem Gemischtkonstrukt bestehend aus einer quasi amtsfreien Gemeinde in der Größenklasse von 7.001 bis 8.000 Ew und aus einem Amt in der Größenklasse von 9.001 bis 10.000 Ew. Zur Überprüfung dieser These wurden für die nachfolgende Berechnung die Mittel- und Medianwerte für die einzelnen Größenklassen zugrunde gelegt:

| | Ew | Mittelwert | | Medianwert | |
|--------------------|--------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Amtsfreie Gemeinde | 7.462 | 170,78 €/Ew | 1.274,4 T€ | 174,83 €/Ew | 1.304,6 T€ |
| Amt | 9.182 | 108,48 €/Ew | 996,1 T€ | 98,88 €/Ew | 907,9 T€ |
| = Σ | 16.644 | | 2.270,5 T€ | | 2.212,5 T€ |
| | | | 136,42 €/Ew | | 132,93 €/Ew |

Diese beiden Werte kommen dem tatsächlich vorliegenden Wert des Amtes Trittau von 134,19 €/Ew erstaunlich nahe.

Diese Betrachtung orientiert sich allerdings nur an Verwaltungen gleicher Einwohnergröße; ggf. spezifische Besonderheiten aufgrund bestimmter vom Durchschnitt abweichender Aufgabenstellungen mussten unberücksichtigt bleiben. Andernfalls hätten die Kosten des Amtes Trittau unter dem - gewichteten - kumulierten Wert einer amtsfreien Gemeinde- und einer Amtsverwaltung liegen müssen, da sich durch den Zusammenschluss von

2 Verwaltungen zumindest Synergieeffekte in den traditionellen Querschnittsbereichen ergeben müssten.

- 6.3 Der **Kreis Ostholstein** ist geprägt von **Großgemeinden**, die u. a. im Zuge der oldenburgischen Verwaltungsreform von 1933 durch Zusammenlegungen mehrerer Dorfschaften gebildet wurden. Auch hier finden sich die Konstellationen aus einem zentralen Ort und dem zugehörigen Umland. Die kostenmäßigen Auswirkungen sollen am **Beispiel** der Gemeinde Ahrensböök aufgezeigt werden. Diese Gemeinde liegt abseits der Ostseeküste und wird folglich nicht so stark von touristischen Aufgabenstellungen tangiert.

Die Großgemeinde Ahrensböök besteht aus dem Zentralort Ahrensböök und 19 Dorfschaften. Sie ist mit 95,38 km² die viertgrößte Flächengemeinde des Landes hinter den beiden kreisfreien Städten Kiel und Lübeck sowie der neuen Stadt Fehmarn. Die Gesamteinwohner (8.558 Ew) entfallen etwa je zur Hälfte auf den Zentralort sowie auf die umliegenden Dorfschaften.

Die Personalkosten für die Kernverwaltung betragen bei der Gemeinde Ahrensböök (8.558 Ew) 128,04 €/Ew und liegen damit oberhalb der statistischen Mittel- und Medianwerte für Ämter (119,58 €/Ew und 114,21 €/Ew) aber gleichzeitig deutlich unterhalb der Werte für amtsfreie Gemeinden und Städte (190,15 €/Ew und 162,74 €/Ew) in derselben Größenklasse. Die Großgemeinde Ahrensböök ist damit auf dem ersten Blick etwas kostenträchtiger als das Amt Lensahn (Geschäftsführung durch die amtsangehörige Gemeinde Lensahn) mit 121,39 €/Ew (bei 7.795 Ew).

Aufgrund der paritätischen Einwohnerverteilung auf den eigentlichen Ort Ahrensböök und auf die umliegenden Dorfschaften liegt es nahe, den fiktiven Durchschnitt der Größenklassenwerte einer amtsfreien Gemeinde und eines Amtes mit jeweils zwischen 4.001 - 5.000 Ew zu bilden.

| | Mittelwert | Medianwert |
|--------------------|-------------------|-------------------|
| Amtsfreie Gemeinde | 181,73 €/Ew | 152,04 €/Ew |
| Amt | 137,29 €/Ew | 131,26 €/Ew |
| = Σ | 319,02 €/Ew (: 2) | 283,30 €/Ew (: 2) |
| | 159,51 €/Ew | 141,65 €/Ew |

Die Gemeinde Ahrensböök liegt mit ihren 128,04 €/Ew weit unterhalb eines gedachten Konstrukts bestehend aus einer amtsfreien Gemeinde- und einer separaten Amtsverwaltung. Allerdings darf auch nicht vergessen werden, dass im Kreis Ostholstein die Abwasserbeseitigung durch den

Zweckverband Ostholstein wahrgenommen wird und folglich die Verwaltungen auf Gemeindeebene nicht unerheblich entlastet werden.

Dagegen liegt die benachbarte Großgemeinde Süsel mit ihren insgesamt 15 Ortschaften und die auf sie entfallenden 5.290 Ew bei den Personalkosten von 129,34 €/Ew in etwa im Größenklassenwert für Ämter zwischen 5.001 und 6.000 Ew. Der Ort Süsel hat hingegen auch nur ca. 1.300 Ew und die Gemeinde ist - im Gegensatz zu Ahrensbök - eben kein zentraler Ort.

Im Ergebnis scheinen die Großgemeinden im Kreis Ostholstein dem Kostenniveau von der Einwohnerzahl vergleichbarer Ämter zu entsprechen. Die größeren Großgemeinden sind vergleichbar mit den Ämtern im Lande, bei denen der Fall der Geschäftsführung nach § 23 AO gegeben ist, also die im Amtsbezirk über eine größere und hauptamtlich verwaltete amtsangehörige Gemeinde verfügen.

- 6.4 In Schleswig-Holstein gibt es 3 **umfangreiche Verwaltungsgemeinschaften** im Sinne des § 19 a GkZ. Die Ämter Kappeln-Land und Lüttau haben mit den amtsfreien Städten Kappeln bzw. Lauenburg Beteiligte für die Geschäftsführung gewonnen, die nicht amtsangehörig sind. Eine Verwaltungsgemeinschaft zwischen 2 amtsfreien Kommunen besteht bei der Stadt Bredstedt, die die Verwaltungsgeschäfte für die benachbarte Gemeinde Reußenköge mit erledigt.

Personalkostenbetrachtungen für die involvierten Gemeinden können in Ermangelung von exakten Kostenaufschlüsselungen bei den Verwaltungen nicht isoliert angestellt werden. Eine dieser Verwaltungsgemeinschaften behilft sich z. B. mit einer Personalbemessung eines kleinen fiktiven Amtes. Für diese gedachten Stellen werden die Richtwerte der KGSt unter Berücksichtigung evtl. Tarifsteigerungen als Grundlage für die Abrechnung zwischen Stadt und Amt genommen. Mit einer direkten Kostenzuordnung für die tatsächlich erbrachten Verwaltungsleistungen hat das aber nicht viel gemein. Um nicht dadurch fehlerhafte Kennzahlenwerte zu erhalten, weil die Kostenerstattung ggf. zu gering oder zu hoch bemessen sein könnte, werden bei den vollumfänglichen Verwaltungsgemeinschaften die Gesamtpersonalkosten im Verhältnis zur Gesamteinwohnerzahl beleuchtet.

| | |
|---------------------------------------|-------------|
| Stadt Kappeln / Amt Kappeln-Land | 160,47 €/Ew |
| Stadt Lauenburg / Amt Lüttau | 162,41 €/Ew |
| Stadt Bredstedt / Gemeinde Reußenköge | 108,80 €/Ew |

Die Gemeinde Reußenköge hat 365 Ew. Eine Vergleichsbetrachtung mit eigenständigen Ämtern macht wenig Sinn, da es keine Ämter in dieser Größenordnung gibt. Die einzig wirtschaftliche Lösung besteht darin, die Verwaltung einer anderen Kommune mitzubenutzen. Bei den beiden anderen Verwaltungsgemeinschaften soll hingegen der Versuch unternommen werden, die Kosten für 2 separate Verwaltungen zu schätzen und gegenüberzustellen.

Für die Stadt Kappeln (9.977 Ew) wurden die Werte der amtsfreien Gemeinden/Städte der entsprechenden Größenklasse zugrunde gelegt. Analog wurden die fiktiven Werte für das Amt Kappeln-Land (1.596 Ew) ermittelt, wobei aber nicht die Spitzenwerte vom Amt Pellworm wegen seiner besonderen Insellage, sondern die realistischeren Werte aus der nächsten Größenklasse (2.001 - 3.000 Ew) herangezogen worden sind.

| | Ew | Mittelwert | | Medianwert | |
|---|--------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Kappeln | 9.977 | 154,46 €/Ew | 1.541,0 T€ | 156,08 €/Ew | 1.557,2 T€ |
| Kappeln - Land | 1.596 | 267,98 €/Ew | 427,7 T€ | 267,98 €/Ew | 427,7 T€ |
| = Σ | 11.573 | | 1.968,7 T€ | | 1.984,9 T€ |
| | | | 170,11 €/Ew | | 171,51 €/Ew |
| nachrichtlich: tatsächlicher Wert | | | 160,47 €/Ew | | |

Während für Kappeln in der maßgeblichen Größenklasse ausreichend viele Einzelwerte den Mittel- und den Medianwert bestimmen, liegen für Lauenburg in der Größenklasse zwischen 11.001 und 12.000 Ew gerade nur 2 Einzelwerte vor (Harrislee und Scharbeutz), die außerdem wegen ihrer örtlichen Besonderheiten für Vergleiche mit der Stadt Lauenburg nicht geeignet sind. Für die folgende Betrachtung wurde daher auf den Wert der Stadt Glückstadt (12.130 Ew) zurückgegriffen. Hier ist eine annähernd gleiche Aufgabenstruktur wie bei der Stadt Lauenburg anzutreffen: Die Stadt Glückstadt liegt ebenso an der Elbe und hat nur rd. 260 Ew mehr zu verzeichnen. In der nachstehenden Tabelle wurde daher der Größenklassenwert durch den tatsächlichen Wert der Stadt Glückstadt (178,41 €/Ew) ersetzt.

| | Ew | Mittelwert | | Medianwert | |
|--|--------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Glückstadt | 12.130 | 178,41 €/Ew | 2.164,1 T€ | 178,41 €/Ew | 2.164,1 T€ |
| Lüttau | 3.876 | 138,48 €/Ew | 536,7 T€ | 138,48 €/Ew | 536,7 T€ |
| = Σ | 16.006 | | 2.700,8 T€ | | 2.700,8 T€ |
| | | | 168,74 €/Ew | | 168,74 €/Ew |
| nachrichtlich: tatsächlicher Wert Lauenburg | | | 162,41 €/Ew | | |

Die Verwaltungsgemeinschaft Lauenburg/Lüttau läge mit ihren 162,41 €/Ew um 6,33 €/Ew günstiger.

Es handelt sich bei diesen **fiktiven Kostenberechnungen** sicherlich um keine exakte Beweisführung. Insbesondere mussten besondere Aufgabenstrukturen unberücksichtigt bleiben bzw. pauschalisiert werden. Auch würden Vergleichsbetrachtungen mit einer größeren Anzahl bereits vorhandener Verwaltungsgemeinschaften konsistenter und damit insgesamt aussagekräftiger ausfallen. Dennoch wird nach Auffassung des LRH erkennbar, dass die Verwaltungsgemeinschaften das grundsätzliche Potenzial für kostengünstigeres Verwaltungshandeln in sich bergen und wirtschaftlich vorteilhafter als 2 getrennte Verwaltungen agieren. Die größten Synergien ergeben sich beim gemeinsamen Verwaltungs-Overhead, indem bei einem Beteiligten zumindest die traditionelle Querschnittsverwaltung entfällt.

Zu den wirtschaftlichen Auswirkungen einzelner Verwaltungskooperationen finden sich weitergehende Ausführungen unter III. Abschnitt B/Tz. 3.

6.5 Im Rahmen der umfangreichen Erhebungen sind noch **weitere Kennzahlen** angefallen, die zumindest nachrichtlich erwähnt werden sollen:

6.5.1 Eine im Vergleich zu den amtsfreien Städten/Gemeinden umfangreicher vorhandene ehrenamtliche Betätigung im Ämterbereich spiegelt sich auch bei den **Ausgaben für die ehrenamtlichen Tätigkeiten** im Bereich der Verwaltung (Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgelder und Fraktionszuwendungen etc.) wider:

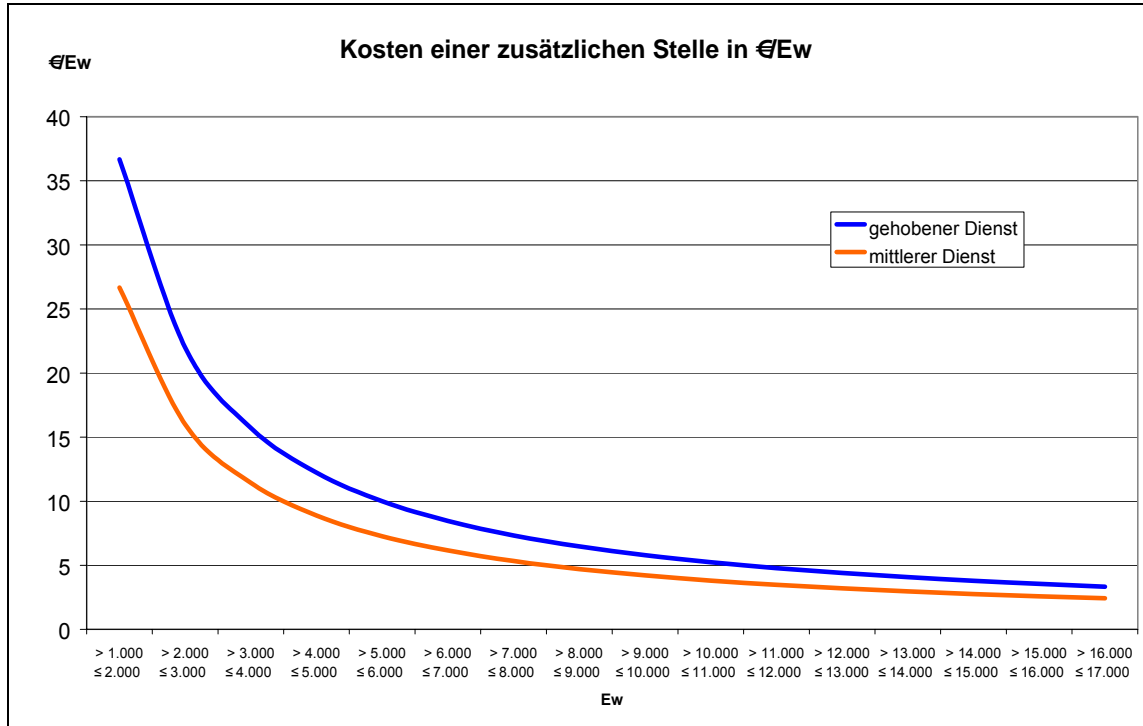
| Ausgaben für ehrenamtliche Tätigkeiten in der Verwaltung €pro Ew | | | | |
|---|---------------------------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | Amtsfreie Städte und Gemeinden | | Ämter | |
| Einwohner | Mittelwert | Median | Mittelwert | Median |
| 0 - 2.000 | 7,64 | 7,64 | 39,03 | 39,03 |
| 2.001 - 3.000 | 10,28 | 9,73 | 15,46 | 15,46 |
| 3.001 - 4.000 | 7,20 | 6,90 | 12,89 | 12,89 |
| 4.001 - 5.000 | 8,05 | 7,90 | 13,56 | 12,84 |
| 5.001 - 6.000 | 6,23 | 6,63 | 13,67 | 13,75 |
| 6.001 - 7.000 | 5,60 | 5,39 | 11,32 | 10,33 |
| 7.001 - 8.000 | 4,85 | 4,92 | 11,69 | 11,74 |
| 8.001 - 9.000 | 4,60 | 5,24 | 10,76 | 11,43 |
| 9.001 - 10.000 | 3,11 | 2,49 | 10,11 | 10,14 |
| 10.001 - 11.000 | 4,70 | 4,42 | 10,48 | 10,46 |
| 11.001 - 12.000 | 4,65 | 4,65 | 9,26 | 9,83 |
| 12.001 - 13.000 | 4,52 | 4,33 | 10,45 | 9,65 |
| 13.001 - 14.000 | 4,06 | 3,91 | 8,83 | 8,83 |
| | | | | |
| 16.001 - 17.000 | 3,44 | 2,92 | 8,30 | 8,30 |

Mittelwert: Durchschnittswert (= das arithmetische Mittel).

Median: Der Median ist die Zahl, die in der Mitte einer Zahlenreihe liegt. Hiernach hat die Hälfte der Zahlen Werte, die kleiner als der Median, und die andere Hälfte hat Werte, die größer als der Median sind.

Die Ausgaben für die ehrenamtlichen Tätigkeiten bei den Ämtern liegen hiernach im Schnitt um ca. 6 €/Ew über den Beträgen der amtsfreien Städte und Gemeinden.

Im Vergleich dazu sind die kostenmäßigen Auswirkungen einer zusätzlichen Planstelle (gehobener bzw. mittlerer Dienst) in Abhängigkeit von der Einwohnergröße nachrichtlich veranschaulicht.



Die Mehrausgaben für die ehrenamtliche Tätigkeit bei den Ämtern entsprechen damit einer Planstelle des mittleren Dienstes bei Ämtern zwischen 6.001 bis 8.000 Ew bzw. einer Planstelle des gehobenen Dienstes bei Ämtern zwischen 9.001 - 11.000 Ew. Bei dieser reinen Kostenbetrachtung steigt dieses fiktive Planstellenverhältnis mit zunehmender Ämtergröße.

- 6.5.2 Die Kosten für die in Gemeinden und Ämtern mit mehr als 10.000 Ew gesetzlich vorgeschriebenen **hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten** belaufen sich bei 11 Ämtern auf insgesamt 201 T€ (0,35 €/Ew - 2,22 €/Ew) und bei 43 amtsfreien Städten und Gemeinden auf insgesamt 1.568 T€ (0,41 €/Ew - 3,45 €/Ew).

Abschnitt B: Zusammenarbeit

1. Vorhandene Kooperationen

1.1 Bei der **Zusammenarbeit der kommunalen Gebietskörperschaften** gilt vorrangig der Verfassungsauftrag gemäß Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 46 LV. Danach sind diese Körperschaften berechtigt, in ihrem Gebiet alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu erfüllen. Den gesetzlichen Rahmen dazu bilden in erster Linie das kommunale Verfassungsrecht (GO, AO, GkZ) sowie verschiedene spezialgesetzliche Regelungen.

Beispielsweise regelt die AO die Übertragung von Selbstverwaltungsaufgaben auf das Amt durch mehrere amtsangehörige Gemeinden (§ 5 AO) oder die Geschäftsführung des Amtes durch eine amtsangehörige Gemeinde (§ 23 AO).

Spezialgesetzliche Regelungen zur kommunalen Zusammenarbeit über das GkZ hinaus enthalten z. B. das Brandschutzgesetz, das Wasserverbandsgesetz, das Schulgesetz oder das ÖPNV-Gesetz.

Die im GkZ geregelten Formen der kommunalen Zusammenarbeit beschränken sich auf den öffentlich-rechtlichen Bereich. Darüber hinaus können die kommunalen Körperschaften gemeinschaftliche Aufgaben auch in der Rechtsform des Privatrechts erfüllen.

Im Rahmen der Prüfung wurden die Ämter sowie die amtsfreien Städte und Gemeinden um Angaben zu Form und Umfang der kommunalen Zusammenarbeit gebeten. Die Mehrzahl der Verwaltungen war nicht in der Lage, vollständige Angaben zu den Gesamt- und Personalkosten der Kooperation sowie zur Kostenbeteiligung der Kooperationspartner zu liefern, sodass eine Auswertung dazu leider nicht möglich war (siehe auch I./Tz. 2).

Die nachfolgenden Darstellungen zur Form der Zusammenarbeit wurden auf der **Grundlage der Erhebungsbögen** entwickelt. Dabei sind nach einer überschlägigen Prüfung der Plausibilität sehr viele Verwaltungen um ergänzende Angaben gebeten worden. Aufgrund der dabei gewonnenen Erkenntnisse wird darauf hingewiesen, dass neben den in die Auswertung einbezogenen Formen der Zusammenarbeit weitere Kooperationen bestehen können, die dem LRH nicht gemeldet wurden.

Die nachfolgenden **Zahlenangaben** betreffen nur **Kooperationen**, bei denen eine Form der Zusammenarbeit **über die jeweilige Amts-, Gemeinde- oder Stadtgrenze hinaus** betrieben wird. Amtsinterne Kooperationen zwischen den Ämtern und ihren amtsangehörigen Gemeinden oder den amtsangehörigen Gemeinden untereinander sind nicht erfasst. Diese Ko-

operationen stellen aus Sicht des LRH eine Selbstverständlichkeit dar. Die Ämter mit ihren amtsangehörigen Gemeinden sind folglich bei dieser Auswertung als eine Einheit betrachtet worden. **Mehrfachzählungen** ergaben sich natürlich durch den Umstand, dass eine Kommune mehrmals als Beteiligte an verschiedenen Kooperationen in Erscheinung treten kann (z. B., wenn sich in einem Amt eine Schnittmenge aus mehreren Amtsgrenzen überschreitenden Schulverbänden ergibt).

- 1.2 Zunächst wird eine Übersicht zur Anzahl der Beteiligungen von Ämtern sowie amtsfreien Städten und Gemeinden an verschiedenen **Formen der Kooperation** gegeben:

| Partner und Formen der kommunalen Zusammenarbeit | | | |
|---|-------|--------------------------------|-----------|
| Form der Kooperation | Ämter | Amtsfreie Städte und Gemeinden | Insgesamt |
| Zweckverband (§ 2 ff. GkZ) | 248 | 143 | 391 |
| Öffentl.-rechtl. Vereinbarung (§ 18 GkZ) | 175 | 101 | 276 |
| Verwaltungsgemeinschaft (§ 19 a GkZ) | 11 | 12 | 23 |
| Sonstige | 259 | 128 | 387 |
| Keine | 4 | 8 | 12 |

Die hohe Anzahl sonstiger Kooperationen (z. B. auf der Grundlage privatrechtlicher Vereinbarungen) ist ein Beleg für die vielfältige Zusammenarbeit in verschiedenen Bereichen der kommunalen Praxis.

Gemäß § 2 Abs. 1 GkZ können sich Gemeinden, Ämter und Kreise zu **Zweckverbänden** zusammenschließen und ihnen einzelne oder mehrere zusammenhängende Aufgaben der öffentlichen Verwaltung übertragen. In 391 Fällen sind Kommunen im kreisangehörigen Bereich Mitglieder von Zweckverbänden. In dieser historisch gewachsenen Form kommunaler Zusammenarbeit werden in großem Umfang die Aufgaben der Abwasserbeseitigung erfüllt.

In 276 gemeldeten Fällen arbeiten Kommunen auf der Grundlage von **öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen** zusammen. Durch eine solche Vereinbarung können Gemeinden, Ämter, Zweckverbände und Kreise nach § 18 Abs. 1 GkZ vereinbaren, dass eine der beteiligten Körperschaften einzelne oder mehrere zusammenhängende Aufgaben der übrigen Beteiligten übernimmt oder diesen die Mitbenutzung einer von ihr betriebenen Einrichtung gestattet. In dieser Form erfolgt z. B. eine Zusammenarbeit im Bereich der ordnungsrechtlichen Aufgaben.

Eine weitere Form der kommunalen Zusammenarbeit ist die **Verwaltungsgemeinschaft**. Nach § 19 a GkZ können Gemeinden, Ämter, Zweckverbände, auf Gesetz beruhende sonstige Verbände und Kreise durch öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbaren, dass ein Beteiligter zur Erfüllung seiner Aufgaben die Verwaltung eines anderen Beteiligten in Anspruch nimmt. 23 Kommunen im kreisangehörigen Bereich haben eine Zusammenarbeit auf dieser Grundlage vereinbart. Dazu gehören auch die bereits erwähnten Verwaltungsgemeinschaften Amt Lüttau/Stadt Lauenburg, Amt Kappeln-Land/Stadt Kappeln sowie Gemeinde Reußenköge/ Stadt Bredstedt.

Während beim Zweckverband und bei der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung die Aufgaben und damit auch die Verantwortung auf einen **neuen Rechtsträger** übergehen, wird bei der Verwaltungsgemeinschaft nur der **verwaltungstechnische Vollzug** übertragen. Die Verwaltungsgemeinschaft stellt damit die unkomplizierteste Art kommunaler Zusammenarbeit dar.

Für den Fall, dass ein Amt auf eigene Dienstkräfte und Verwaltungseinrichtungen verzichtet, kann gemäß § 23 AO anstelle der Verwaltungsgemeinschaft auch die **Verwaltung einer größeren amtsangehörigen Gemeinde** in Anspruch genommen werden. Diese Mitverwaltung des Amtes durch eine amtsangehörige Gemeinde besteht in folgenden 12 Ämtern:

- Aumühle-Wohltorf (Herzogtum Lauenburg)
- Büchen (Herzogtum Lauenburg)
- Flintbek (Rendsburg-Eckernförde)
- Fockbek (Rendsburg-Eckernförde)
- Hohenlockstedt (Steinburg)
- Kirchspielslandgemeinde Büsum (Dithmarschen)
- Kropp (Schleswig-Flensburg)
- Landschaft Sylt (Nordfriesland)
- Lensahn (Ostholstein)
- Molfsee (Rendsburg-Eckernförde)
- Osterrönfeld (Rendsburg-Eckernförde)
- Trittau (Stormarn).

Weitere Formen der Kooperation haben einige kommunale Körperschaften in den letzten Jahren praktiziert. Dies ist zum einen der Zusammenschluss der Gemeinden auf der Insel Fehmarn zur neuen Stadt Fehmarn (01.01.2003) sowie zum anderen der Beitritt der Gemeinde Westerrönfeldt zum Amt Jevenstedt (01.01.2001) sowie der Gemeinde Lägerdorf zum Amt Breitenburg (01.04.2003).

1.3 In Bezug auf den **Gegenstand der Kooperationen** der Ämter sowie der amtsfreien Städte und Gemeinden ist eine Unterteilung nach unterschiedlichen Bereichen möglich:

- Kernaufgaben der Verwaltung (Verwaltungskooperation) sowie
- Dienstleistung, Beratung und Technik (sonstige Kooperation).

Die **Abweichungen** der nachfolgenden **Zahlenangaben** von den vorstehend unter Tz. 1.2 genannten Angaben ergeben sich daraus, dass z. B. in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mehrere Gegenstände der Kooperation geregelt oder einem Zweckverband verschiedene Aufgabenbereiche übertragen worden sind.

1.3.1 Zu den **Kernaufgaben der Verwaltung** im kreisangehörigen Bereich zählen neben den öffentlichen (hoheitlichen) Aufgaben insbesondere die Aufgaben der laufenden Verwaltung, die nicht den technischen Haupt- bzw. Hilfsleistungen zugeordnet werden können.

| Verwaltungskooperationen | | | |
|--|---|--------------------------------|------------|
| Aufgabenbereich | Anzahl der an Kooperationen Beteiligten | | |
| | Ämter | Amtsfreie Städte und Gemeinden | Insgesamt |
| Vollstreckung | 42 | 13 | 55 |
| Ordnungsrechtl. Aufgaben (auch Standesamt) | 18 | 22 | 40 |
| Kreisbesoldungsstelle/VAK | 30 | 7 | 37 |
| Erfahrungsaustausch, interne Fortbildung und IT (auch GATT) | 18 | 14 | 32 |
| Gebührenfestsetzungen | 21 | 4 | 25 |
| Beschaffungswesen | 14 | 6 | 20 |
| Leader + (EU-Programm) | 19 | | 19 |
| Indirekteinleiter, Hauskläranlagen | 5 | 3 | 8 |
| gemeinsame(s) techn. Personal u. Sachbearbeitung (auch Wohnungs-, Grundstücks-, Forstwirtschaft) | 3 | 4 | 7 |
| Gemeinsames Verwaltungsgebäude* | 5 | 5 | 10 |
| § 23 AO Geschäftsführung | 12 | 0 | 12 |
| § 19 a GkZ Verwaltungsgemeinschaft | 2 | 4 | 6 |
| | Gesamt: | | 271 |

* dabei gemeinsame Aufgabenerledigung: Einwohnermeldeamt (2 x)
EDV (2 x)
Kasse (2 x)
Standesamt (3 x)

Die Gesamtzahl der Kooperationen vermittelt zunächst einen erfreulichen Eindruck. Bei genauerem Hinsehen wird jedoch deutlich, dass es sich vielfach eher um Einzelfelder gemeinsamer Aufgabenerledigung handelt. Lediglich bei der Geschäftsführung nach § 23 AO und der Verwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GkZ findet eine umfassende Zusammenarbeit statt; diese Möglichkeit wird allerdings nur von wenigen Kommunen genutzt.

Alle anderen Fälle der Kooperation beschränken sich auf eng umgrenzte Aufgabenfelder. Selbst in den 5 Fällen, in denen sich Stadt/Gemeinde und Amt ein gemeinsames Verwaltungsgebäude teilen, arbeiten die Verwaltungen nur partiell zusammen. Dazu wurde auch im Rahmen der örtlichen Erhebungen deutlich, dass die einzelnen Verwaltungen ihre jeweilige Eigenständigkeit sehr stark hervorheben und eine weitergehende Zusammenarbeit aus den unterschiedlichsten Gründen ablehnen. Zwar werden auch verschiedene Sachargumente gegen eine weitergehende Zusammenarbeit angeführt, nach den Erkenntnissen des LRH spielen aber persönliche Motive eine besondere Rolle.

Auch die Zusammenarbeit der Gemeinden Großhansdorf, Ammersbek, Tangstedt und Trittau (**GATT**) befindet sich noch in einem ersten Anfangsstadium. Zu begrüßen ist jedoch trotz dieser Einschränkung der positive Ansatz zu einer Ausweitung der Zusammenarbeit in möglichst vielen Bereichen der Verwaltung.

- 1.3.2 Die Kooperation in den Bereichen **Dienstleistung, Beratung, Technik** stellt sich wie folgt dar:

| Sonstige Kooperationen | | | |
|---|---|--------------------------------|------------|
| Aufgabenbereich | Anzahl der an Kooperationen Beteiligten | | |
| | Ämter | Amtsfreie Städte und Gemeinden | Insgesamt |
| Wasserversorgung | 99 | 37 | 136 |
| Abwasserbeseitigung | 65 | 58 | 123 |
| Schulträgerschaft | 63 | 37 | 100 |
| Unterhaltung Straßen/Wege | 41 | 10 | 51 |
| Tourismusförderung | 26 | 22 | 48 |
| LSE | 37 | 9 | 46 |
| Rahmenplanungen, Baumaßnahmen, Stadt/Umland | 28 | 15 | 43 |
| Archivwesen | 20 | 18 | 38 |
| Klärschlammbehandlung und -abfuhr | 27 | 3 | 30 |
| Wirtschaftsförderung | 17 | 12 | 29 |
| Natur/Umwelt (auch Wasser- und Bodenverb., Küstenschutz Gewässerunterhaltung) | 7 | 19 | 26 |
| Gewerbegebiete | 12 | 14 | 26 |
| Kindergärten | 15 | 10 | 25 |
| Büchereien (auch Fahr-) | 20 | 4 | 24 |
| Bauhofsleistungen (auch Winterdienst, Straßenreinigung, Gerätetausch) | 5 | 11 | 16 |
| Jugendpflege/Sozialamt (auch Projekte wie z. B. Streetwork u. a.) | 4 | 9 | 13 |
| Altenzentrum/Krankenhaus | 5 | 8 | 13 |
| Sozialstationen | 7 | 4 | 11 |
| Kultur, Theater Museum, VHS | 1 | 10 | 11 |
| ÖPNV | 7 | 2 | 9 |
| Hafen, Fähre, Anlegestelle | 5 | | 5 |
| Schulpsychologischer Dienst | 1 | 3 | 4 |
| Kooperations- und Nachbarschaftsausschüsse | 1 | 3 | 4 |
| Frei-/Hallenbad | 2 | 2 | 4 |
| Sucht-/Drogenberatung | - | 2 | 2 |
| Sonstiges | 5 | 3 | 8 |
| | | Gesamt | 845 |

Ähnlich wie im Bereich der Kernverwaltung erstreckt sich die Kooperation im Wesentlichen auf eng umgrenzte Aufgabefelder. Die Hauptfelder der Zusammenarbeit bilden die Bereiche Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Schulträgerschaft. In allen übrigen Feldern der Kooperation spiegelt sich die Vielfalt der kommunalen Selbstverwaltung wider.

Die scheinbar hohe Zahl der an Kooperationen beteiligten Kommunen kann nicht über die noch immer in einem sehr starken Umfang anzutreffende „**Kirchturmpolitik**“ hinwegtäuschen. Symptomatisch dafür ist der

Bereich der Bauhofleistungen. Nur 5 Ämter sowie 11 amtsfreie Städte und Gemeinden arbeiten auf diesem Gebiet zusammen. Dabei handelt es sich in erster Linie um Teilleistungen wie Winterdienst, Straßenreinigung oder Gerätetausch. Eine umfassende Zusammenarbeit findet nur in einem einzigen Fall statt; die Gemeinden Altenholz und Dänischenhagen haben einen gemeinsamen Bauhof-Zweckverband gegründet, der für beide Gemeinden die technischen Dienstleistungen erbringt.

Insbesondere der Bereich der Bauhofleistungen ist für eine Zusammenarbeit der Kommunen prädestiniert. Aber gerade in diesem Aufgabenfeld wollen die Kommunen nicht auf den ungeteilten Zugriff verzichten. Stattdessen werden vielfältige Problemstellungen aus der Sicht des LRH vorgeschoben, die gegen eine Zusammenarbeit sprechen (fehlende Kontrolle, räumliche Entfernung, Bevorzugung einzelner Kommunen usw.). Der LRH beabsichtigt daher, eine spezielle Prüfung kommunaler Bauhöfe durchzuführen.

- 1.4 Teilkooperationen können insbesondere in den Bereichen Dienstleistung, Beratung und Technik durchaus sinnvoll und nützlich sein. Besonders hervorzuheben sind jedoch die **Erfolge von gemeinsamen Verwaltungen**, bei denen mindestens auf eine eigenständige Verwaltung verzichtet wird. Hierunter fallen der Beitritt einer vormals amtsfreien Gemeinde zu einem Amt (Beispiel Gemeinde Lägerdorf/Amt Breitenburg), die Verwaltungsgemeinschaft zwischen Ämtern, Städten und amtsfreien Gemeinden (Beispiel Stadt Lauenburg/Amt Lüttau), die Geschäftsführung des Amtes durch eine amtsangehörige Gemeinde (Beispiel Gemeinde Sylt-Ost und Amt Landschaft Sylt) und die politische Fusion von Gemeinden zu einer neuen Gemeinde (Beispiel Stadt Fehmarn).

Von keiner dieser Verwaltungen, die auch im Rahmen der örtlichen Erhebungen aufgesucht wurden, sind gravierende Probleme bei der Durchführung von Aufgaben benannt worden. Vielmehr wurde durch die Bürgermeister, Amtsvorsteher oder LVB hervorgehoben, dass sich aus der routinemäßigen Zusammenarbeit der ehemals eigenständigen Verwaltungen wie selbstverständlich Kenntnisse über Interessenlagen der beteiligten Kommunen ergeben, die in einer gemeinsamen hauptamtlichen Verwaltung besser gewichtet werden können. Dazu gehört insbesondere der Kontakt zwischen der hauptamtlichen Verwaltung und dem Ehrenamt. Durch die **Verwaltungsgemeinschaft Stadt Lauenburg/Amt Lüttau** wird beispielsweise verdeutlicht, dass das Amt und die amtsangehörigen Gemeinden auch in der Verwaltungsgemeinschaft mit der Stadt zu keiner Zeit ihre Eigenständigkeit verloren haben. In der Praxis wird in allen Verwaltungsbereichen nach außen eine strikte Trennung zwischen Stadt und Amt dokumentiert, um die Identität der Gemeinden zu erhalten. Auf die gleiche

Weise verfährt z. B. die **Gemeinde Trittau**, der die Geschäftsführung für das Amt Trittau übertragen wurde.

Interessant ist auch, dass die 10 amtsangehörigen **Gemeinden des Amtes Lüttau** den Sitzungsdienst in eigener Verantwortung wahrnehmen. Die Stadt Lauenburg erstellt und versendet die Einladungen und nimmt die fachliche Beratung der Gremien ggf. auch durch die Teilnahme an den einzelnen Sitzungen vor. Auf diese Weise werden erhebliche Personalkosten im Bereich der hauptamtlichen Verwaltung eingespart.

Ein weiteres positives Beispiel hat sich auf der Insel Sylt gezeigt. Um eine Bevorzugung der geschäftsführenden **Gemeinde Sylt-Ost** durch den Bürgermeister (gleichzeitig LVB des Amtes Landschaft Sylt) zulasten der anderen amtsangehörigen Gemeinden zu verhindern, wurden dem Büroleiter der Gemeinde Sylt-Ost besondere Kompetenzen für die Amtsgeschäfte eingeräumt. Allerdings wurde davon nach Angaben des Büroleiters in der Vergangenheit noch kein Gebrauch gemacht.

Die Anzahl dieser erfreulichen Fälle ist leider noch gering. In Anbetracht auch der positiven finanzwirtschaftlichen Auswirkungen sind die Anstrengungen der kommunalen Körperschaften zu umfassenden Lösungsansätzen zu verstärken.

1.5 **Zusammenfassend** ist festzuhalten, dass die Kommunen im kreisangehörigen Bereich auf vielfältige Weise von den gesetzlich vorgesehen Möglichkeiten der Zusammenarbeit Gebrauch machen. Bezogen auf die Aufgabenbereiche findet der Schwerpunkt der Kooperation in den Bereichen Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Schulträgerschaft statt. Alle anderen Aufgabenfelder der Zusammenarbeit sind weit gestreut.

Aber auch im Bereich der Kernaufgaben der Verwaltung erfolgt nur in wenigen Einzelfällen eine umfassende Zusammenarbeit. Zwar räumen die Verwaltungen unabhängig von ihrer Zuordnung zum amtsangehörigen oder amtsfreien Bereich ein, dass erforderliches Spezialwissen in vielen Aufgabenfeldern nicht in dem erforderlichen Maße vorgehalten werden kann. Stattdessen bewegt man sich häufig auf sehr unsicherem Terrain nach dem Motto: „*Es wird schon gut gehen.*“ Verstärkt werden diese Defizite in Zeiten der Urlaubs- und Krankheitsvertretungen. Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde auch eingeräumt, dass dann in einzelnen Aufgabenbereichen häufig überhaupt kein Fachwissen vorgehalten werden kann. Darüber hinaus werden in vielen Bereichen der Kommunalverwaltungen bestehende Synergieeffekte und damit Kostensenkungsmöglichkeiten nicht genutzt, wie z. B. bei den Bauhofleistungen.

Nur **umfassende Lösungsansätze**, als deren Ergebnis mindestens eine eigenständige Verwaltung zwischen den Kooperationspartnern aufgegeben wird, führen zu nachhaltigen positiven Ergebnissen.

2. Nicht verwirklichte und beendete Kooperationen

Die Kommunen im kreisangehörigen Bereich wurden auch zu den Gegenständen und den **Ursachen beendeter oder nicht zustande gekommener Kooperationen** befragt. Im Rahmen der Auswertung der Erhebungsbögen und der anschließenden Nacherhebungen wurde deutlich, dass die Angaben der befragten Verwaltungen zu diesem Bereich nicht vollständig waren; vielfach sind ehemals angestrebte, aber nicht umgesetzte Vorhaben schlichtweg in Vergessenheit geraten.

2.1 Für nicht verwirklichte oder beendete Zusammenarbeit lassen sich verschiedene **Gründe** nennen, wie z. B.

- Kooperation wurde mit Erreichung der angestrebten Zielsetzung beendet,
- finanzielle Gründe,
- nicht erfüllte Erwartungen,
- Eigeninteressen der Beteiligten und persönliche Befindlichkeiten,
- politischer Wille zur Eigenständigkeit.

Zu den Gegenständen der Zusammenarbeit, die mit der **Erreichung der angestrebten Zielsetzung** beendet wurden, gehören z. B. die gemeinsame Beschaffung einer Feuerwehrdrehleiter, der Verkauf eines gemeinsam betriebenen Alten- und Pflegeheims sowie der erfolgreiche Abschluss gebietsübergreifender Bauleitplanungen oder eines LSE-Projekts.

Aus **finanziellen Gründen** aufgelöst wurde ein Schulverband, an dem neben einer amtsfreien Stadt 5 amtsangehörige Gemeinden beteiligt waren. Grund für die Auflösung des Verbands war, dass die Stadt als alleiniger Träger einer geplanten Schulbaumaßnahme erheblich höhere Zuschüsse erhalten kann als der Verband. Vor dem gleichen Hintergrund haben auch andere Kommunen von einer zunächst angestrebten Zusammenarbeit Abstand genommen.

In einigen Fällen wurde die bereits **bestehende Zusammenarbeit** wieder **beendet**. Dies betrifft insbesondere den Bereich der gemeinsamen Vollstreckung. Mehrere Amtsverwaltungen haben diese Aufgabe wieder an sich gezogen, weil die Kooperation mit anderen Kommunalverwaltungen Defizite bei der Aufgabenwahrnehmung aufgewiesen haben soll.

Zwei in einem gemeinsamen Gebäude untergebrachte Verwaltungen haben die gegenseitige Vertretung in Sachgebieten wieder aufgehoben, da die Geschäftsverteilung in beiden Kommunalverwaltungen nicht kompatibel weiterentwickelt wurde.

Beendet wurden Kooperationen auch im Bereich der Kindertagesstätten oder der Abwasserbeseitigung, weil beteiligte Gemeinden eigene Einrich-

tungen geschaffen haben. Während im Bereich der Kindertagesstätten aufgrund der örtlichen Nähe zum Wohnort die Errichtung eigener Einrichtungen in den Gemeinden noch nachvollziehbar ist, stellt sich im Falle der Abwasserbeseitigung die Frage, ob es wirtschaftlich vertretbar ist, wenn mehrere kleine Gemeinden anstelle einer größeren gemeinsamen Anlage eigene Klärwerke betreiben.

In mehreren Fällen wurden seit vielen Jahren bestehende Kooperationen im Bereich der Bauleit- und Landschaftsplanung beendet, weil sich die Beteiligten nicht mehr dazu in der Lage sahen, sich über gemeinsame Zielsetzungen abzustimmen.

Zu den beendeten Kooperationen gehört auch die wirtschaftlich nicht nachvollziehbare Auflösung der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft der Ämter Nusse und Breitenfelde (vgl. III. Abschnitt B/Tz. 3.5).

Ein besonderes Augenmerk gilt den aus **Eigeninteressen der Beteiligten und persönlichen Befindlichkeiten** nicht verwirklichten Kooperationen. Dazu gehört die vor einigen Jahren geplante und von den beiden hauptamtlichen Verwaltungen vorbereitete, aber von den politischen Gremien nicht gewollte Zusammenlegung der Gemeinde Tornesch und der Stadt Uetersen.

Wegen unterschiedlicher Auffassungen sahen sich die in einem gemeinsamen Gebäude untergebrachte Gemeinde Gettorf und das Amt Dänischer Wohld nicht in der Lage, ein gemeinsames Standesamt einzurichten und in den Aufgabenbereichen Internet sowie EDV-Vernetzung zu kooperieren.

Aus den gleichen Gründen ist eine stärkere Zusammenarbeit im Bereich des Fremdenverkehrs an der Lübecker Bucht nicht verwirklicht worden.

Die Gemeinde Sörup und das Amt Satrup haben eine intensivere Zusammenarbeit beider Verwaltungen angestrebt und dazu ein Gutachten eingeholt. Nachdem von den Gutachtern (Bracker/Dehn) der Beitritt der Gemeinde zum Amt favorisiert wurde, ist zunächst ein Stillstand in den Bemühungen zur Realisierung der Kooperation eingetreten. Dennoch ist auf beiden Seiten der grundsätzliche Wille vorhanden, die Zusammenarbeit zu intensivieren.

- 2.2 **Zusammenfassend** sei an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen, dass die kurz aufgezeigten Fälle lediglich **beispielhaft** für beendete oder nicht verwirklichte Kooperationen im Lande sind. Sie bieten keinen Anlass zur Häme für Dritte, da die genannten Beispiele für die Kooperation im untersuchten kreisangehörigen Bereich symptomatisch sind und somit alle Kommunen betreffen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Kommunen derzeit noch weit davon entfernt sind, die in einer umfassen-

den Zusammenarbeit bestehenden Möglichkeiten der Kostensenkung und Steigerung der Verwaltungsleistung auszuschöpfen.

Viele der im Lande anzutreffenden Kooperationen gehen nicht weit genug. Für die häufig vertretene Behauptung, eine Verwaltungsgemeinschaft zwischen einem Amt und einer Stadt/Gemeindeverwaltung würde nicht funktionieren, liegt die Ursache bei den verantwortlichen Menschen in Politik und Verwaltung. Dabei spielen in einem nicht zu unterschätzenden Umfang **persönliche Befindlichkeiten und Eigeninteressen** die entscheidende Rolle. Die funktionierenden Formen der Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich sind ein Beleg dafür, dass diese nicht zu einem Verlust der gemeindlichen Eigenständigkeit führen. Auch wenn sachliche Gründe eine Kooperation im Einzelfall erschweren können, sind sie nicht dazu geeignet, die Zusammenarbeit zu verhindern. Letztlich ist der Nutzen für die Beteiligten in der Regel erheblich höher als die Belastung der Kooperationspartner in der Anfangsphase der Zusammenarbeit.

Förderrichtlinien des Landes sollten künftig so gestaltet werden, dass sie keinen finanziellen Anlass oder Anreiz bieten, bestehende Kooperationen wieder zu beenden bzw. geplante Formen der Zusammenarbeit nicht zu verwirklichen. Hinsichtlich der Schulbauförderrichtlinien ist die Problematik vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Kultur bereits erkannt und zugunsten einer anderen Regelung der Zuschussgewährung aufgenommen worden.

3. **Wirtschaftliche Auswirkungen einzelner Verwaltungskooperationen**

Mit den Verwaltungskooperationen soll verstärkt das Ziel verfolgt werden, Verwaltungshandeln mit dem gewünschten Erfolg (effektiv) und gleichzeitig mit dem geringstmöglichen Mitteleinsatz (effizient) zu betreiben.

Das **Ausmaß einer Effizienzsteigerung** lässt sich am ehesten beurteilen, wenn man die Aufgabenerfüllung und die damit verbundenen Kosten jeweils vor und nach der erfolgten Kooperation untersucht und anschließend die so gewonnenen Ergebnisse miteinander vergleicht. Die angetroffenen Teilkooperationen lassen oftmals diese Vergleiche wegen fehlenden Datenmaterials nicht zu. Auch sind neu hinzugekommene Aufgaben mancherorts sogleich durch Kooperationen umgesetzt worden. In diesen Fällen ist dann eine Modellbetrachtung hilfreich, bei der die anzunehmende Kostensituation bei getrennter Aufgabenwahrnehmung als Vergleichskriterium angelegt wird.

- 3.1 Ein Beispiel für eine **Teilkooperation in Bezug auf eine neue Aufgabe**, welche zum 01.01.2000 auf die Gemeinden zukam, ist die Sicherung und Nutzung des bei ihnen entstehenden öffentlichen Archivguts in eigener Verantwortung.¹ Die auf Gemeinde- und Ämterebene eingegangenen Kooperationen für eine **gemeinsame Archivkraft** stellen eine adäquate Verteilung der eingekauften Personalressourcen in Zeitanteilen dar. Es bleibt nämlich stets anzuzweifeln, ob einzelne Gemeinden/Ämter das (Fach-)Personal mit gleicher Qualifikation auf Stundenbasis für eine Beschäftigung hätten gewinnen können. Es war hier sicherlich wirtschaftlich vorteilhaft, entsprechende Kooperationen einzugehen. Als eine noch wirtschaftlichere Lösung hätte der LRH es jedoch angesehen, wenn die Kommunen mehr Gebrauch von der im Gesetz ausdrücklich erwähnten Alternative gemacht hätten, vorhandene Kreisarchive gegen Kostenbeteiligung mit zu nutzen.
- 3.2 Die mancherorts anzutreffenden Formen von Zusammenarbeit bei **Beschaffungsmaßnahmen** sind als Einkaufsgemeinschaften zu werten, deren wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit durch die Einräumung von Preisnachlässen aufgrund der mit Sammelbestellungen verbundenen Mengeneffekte zum Tragen kommt. Hierzu kann auch die **Bündelung von Fortbildungen**, z. B. durch die Organisation von In-House-Seminaren, gezählt werden. Neben Preisvorteilen, die ggf. vom Anbieter gewährt werden, können in den meisten Fällen Einsparungen bei den Reisekosten der teilnehmenden Verwaltungsmitarbeiter erzielt werden.

¹ Landesarchivgesetz vom 11.08.1992, GVOBl. Schl. - H. S. 444, berichtet S. 498.

Bei diesen Kooperationen darf allerdings nicht vergessen werden, dass diese auch mit einem höheren Koordinierungsaufwand einhergehen, der nicht zu unterschätzen ist.

- 3.3 Die **gemeinsame Nutzung von Verwaltungsgebäuden** sowie das partiell gemeinsame Vorhalten **von bestimmten Dienststellen** (Standesamt, Einwohnermeldeamt, Ordnungsamt, Kasse) wird von einigen Kommunen bereits seit Jahren praktiziert. Geeignete Kostenvergleiche mit der Vorgabe, ein möglicherweise erreichtes Einsparvolumen zu ermitteln, werden in der Praxis im Regelfall nicht angestellt. Gleichwohl wird man in diesen Fällen mindestens von geringeren Bau- bzw. Raumkosten ausgehen können.

Eine Gemeinde und ein Amt führten im Rahmen der Erhebungen zu dieser Prüfung aus, dass bei einer Teilkooperation kein Personal eingespart worden sei. Vielmehr werden positive Effekte allein darin gesehen, dass sich durch die verbesserte personelle Ausstattung einzelne Mitarbeiter spezialisieren konnten und eine kompetente Vertretung in Urlaubs- und Krankheitszeiten über das ganze Jahr sichergestellt wird. Die Aufgabenwahrnehmung erfolgt damit letztlich insgesamt qualifizierter auf höherem Niveau im Interesse der „Kunden“.

In diesem Fall bewirkte die Kooperation eine auf beiden Seiten spürbar empfundene Steigerung der Effektivität. Aussagen zur Effizienz, also ob der Grad der Aufgabenerfüllung auch mit einem geringeren Einsatz genauso möglich wäre, sind damit noch nicht verbunden.

Eine andere Amtsverwaltung teilte mit, dass durch das gemeinsame Verwaltungsgebäude und die gemeinsame Ausübung von Verwaltungstätigkeiten (Standesamt und Kasse) nach eigenen dort vorliegenden Berechnungen allein für das Amt jährlich ca. 100 T€ eingespart werden, wovon ca. 60 T€ auf Personalkosten entfallen. Ähnliche laufende Kostenersparnisse werden sich auch auf Seiten der an der Kooperation beteiligten Gemeinde ergeben haben; dies ist nach den Erkenntnissen des LRH der Gemeinde aber nicht bewusst.

- 3.4 Die jüngsten **Beitritte vormals amtsfreier Gemeinden zu Ämtern** bieten sich geradezu für die oben beschriebenen Vorher-nachher-Vergleiche an. Hierbei können die Kostensituationen der beiden Beteiligten vor dem Zusammengehen mit den Kosten nach erfolgtem Verwaltungszusammenschluss abgeglichen werden.
- 3.4.1 Die **Gemeinde Westerrönfeld** trat zum 01.01.2001 dem **Amt Jevenstedt** bei. Als Folge der über die Jahre vorangeschrittenen Wohnbebauung drohte die Einwohnerzahl der bis dahin amtsfreien ehrenamtlich verwalte-

ten Gemeinde Westerröfeld über 5.000 zu steigen, was die ausnahmslose gesetzliche Pflicht zur Verwaltungsleitung durch einen hauptamtlichen Bürgermeister bedeutet hätte. Um dieser gesetzlichen Automatik des § 49 GO mit den entsprechenden Kostenfolgen zu entgehen, entschloss sich die Gemeinde, einen amtsangehörigen Status innerhalb des bestehenden Amtes Jevenstedt anzunehmen. Die theoretische Möglichkeit der Geschäftsführung des Amtes durch die Gemeinde Westerröfeld nach § 23 AO wurde sogleich verworfen, da dies ebenfalls eine kostenwirksame hauptamtliche Verwaltung, also eine hauptamtliche Bürgermeisterstelle, vorausgesetzt hätte.

Durch die Aufnahme der Gemeinde Westerröfeld in das Amt Jevenstedt verdoppelte sich die Einwohnerzahl des Amtes auf knapp 12.000.¹ Zu den vorhandenen 12 Planstellen des Amtes kamen weitere 14 von der Gemeinde Westerröfeld hinzu. Endgültige Stelleneinsparungen aufgrund von Altersabgängen und sonstiger Fluktuation werden sich voraussichtlich frühestens ab 2004 einstellen. Bedingt durch das Verschmelzen von 2 Mitarbeiterpools mussten die organisatorischen Strukturen der Amtsverwaltung von Grund auf neu gestaltet werden. Für den Haushalt 2004 geht das Amt davon aus, dass sich die 26 Planstellen auf 24,5 reduziert haben werden. Bis 2007 ist noch mit 2 weiteren Altersabgängen zu rechnen. Bei den dann insgesamt entfallenen 3,5 Planstellen handelt es sich um die des büroleitenden Beamten und des Kämmerers der Gemeinde Westerröfeld sowie einer Summe von ersparten Teilstunden auf verschiedenen Arbeitsplätzen.

Ausgehend von dem Personalkostenniveau 2002 entsprechen 2 Planstellen des gehobenen und 1,5 des mittleren Dienstes jährlich ca. 170 T€. Die einzusparenden Stellen erhöhen sich dann noch um die vermiedene Stelle des hauptamtlichen Bürgermeisters der Gemeinde Westerröfeld.

Darüber hinaus ergaben sich nach eigenen Vergleichsberechnungen des Amtes Jevenstedt, wobei die Jahresrechnungen 2000 und 2001 der Gemeinde Westerröfeld gegenübergestellt worden waren, für die Gemeinde Westerröfeld im ersten Jahr (2001) Einsparungen in erster Linie bei den Sachkosten von rd. 130 T€.

Verbundvorteile machen sich bemerkbar durch geringere Organisationskosten. Der Overhead eines Beteiligten - in diesem Falle die Führungsebene der Gemeinde Westerröfeld - fällt weg. Das Amt hingegen kann bei der mittelfristig angestrebten Personalausstattung die Dienstleistungen im Durchschnitt bei einer stark gestiegenen Amtseinwohnerzahl von

¹ Gemeinde Westerröfeld = 5.184 Ew; Amt Jevenstedt ohne Gemeinde Westerröfeld = 6.687 Ew (Stand 31.03.2002).

12.000 nachhaltig günstiger erbringen. Daneben ergeben sich durch eine größere Struktur einer Verwaltung automatisch Verbesserungen, wie z. B. bei der Urlaubs- und Krankheitsvertretung sowie durch höhere Fallzahlen in der Bearbeitung. Damit ist auch eine sachgerechte Spezialisierung verbunden, die zu einer schnelleren und qualitativ besseren Sachbearbeitung beiträgt.

- 3.4.2 Eine angespannte finanzielle Situation kann ein Auslöser, eine gesund erscheinende Finanzlage aber auch ein Hinderungsgrund für interkommunale Zusammenarbeit sein, nämlich, wenn erst im Krisenfall gehandelt wird. Im Falle der **Gemeinde Lägerdorf**, die zum 01.04.2003 dem **Amt Breitenburg** beigetreten ist, gaben erst ernsthafte finanzielle Probleme den entscheidenden Anlass, über umfassende Kooperationen nachzudenken.

Die Gemeinde Lägerdorf lebte in der Vergangenheit relativ gut von einem Gewerbesteuerzahler und bekam erstmals in 2001 diese Abhängigkeit negativ durch deutliche Gewerbesteuereinbrüche zu spüren, die sich in 2002 fortsetzten und einen gewaltigen Fehlbedarf im Verwaltungshaushalt prognostizieren ließen. In kommunalaufsichtlichen Haushaltsgesprächen mit dem Ziel der Gewährung von Fehlbetragszuweisungen wurden dann ebenfalls Notwendigkeiten aufgezeigt, auch bei der Verwaltung über den Weg der Kooperation mit anderen kommunalen Körperschaften zu kostengünstigeren Strukturen zu gelangen.

Personalwirtschaftliche Konstellationen auf Seiten der Gemeinde Lägerdorf als auch auf Seiten des Amtes Breitenburg (Alters- und sonstige Personalabgänge) führten dazu, dass ganz kurzfristig 4 Planstellen entfielen und die damit verbundenen Kosteneinsparungen somit sehr schnell - nämlich bereits im Laufe des ersten Jahres - zum Tragen kamen. Dabei handelte es sich um die Stellen des hauptamtlichen Bürgermeisters, des büroleitenden Beamten und des Kämmerers der Gemeinde Lägerdorf. Darüber hinaus konnte eine frei gewordene Stelle in der Hauptverwaltung des Amtes infolge einer neuen Aufgabenverteilung aus dem vorhandenen bzw. übernommenen Personalbestand besetzt werden. Diese eine Stelle repräsentierte im Ergebnis die Summe von freigesetzten Teilkapazitäten quer durch die gesamte Verwaltung.

Nach den Berechnungen des Amtes Breitenburg wird es zu jährlichen Kosteneinsparungen für die bisherigen amtsangehörigen Gemeinden des Amtes von ca. 150 T€ und für die neu hinzugekommene amtsangehörige Gemeinde Lägerdorf von rd. 130 T€ kommen. Das Amt mit vorher knapp 6.000 Ew gewann rd. 2.800 Ew hinzu, wodurch sich die Durchschnittskosten für die Verwaltung der bisherigen amtsangehörigen Gemeinden merk-

lich reduzieren ließen. Die Gemeinde Lägerdorf kommt ebenfalls in den Genuss dieses Größeneffekts, wobei der Umfang der Gesamtkostenreduzierung für beide Beteiligten diese Wirkung entscheidend verstärkt. Der Beitritt der Gemeinde Lägerdorf ist daher für beide Beteiligten von wirtschaftlichem Vorteil, was sich in den jährlichen Einsparungen bei den Kosten für die Verwaltung dokumentiert.

Der Beitritt der Gemeinde Lägerdorf zum Amt Breitenburg weist allerdings zz. noch ein Problem auf. Aufgrund der in der Gemeinde Lägerdorf zu verzeichnenden wesentlich höheren Sozialhilfebelastrung pro Kopf konnte ein einheitlicher Maßstab für die Verteilung des gemeindlichen Anteils an den Sozialhilfeausgaben bisher noch nicht gefunden werden. Der gemeindliche Kostenanteil wird zz. direkt den tatsächlich entstandenen Sozialhilfeausgaben in der Gemeinde Lägerdorf zugeordnet, während für die übrigen amtsangehörigen Gemeinden wie schon zuvor eine Verteilung nach der Einwohnerzahl (quasi Finanzausgleich innerhalb des Amtes) vorgenommen wird.

- 3.5 Eine Vorher-nachher-Analyse unter einem umgekehrten Vorzeichen konnte bei der **Auflösung der Verwaltungsgemeinschaft zwischen den Ämtern Breitenfelde und Nusse** angestellt werden. Die bis zur Auflösung zum Ablauf des Jahres 1996 (31.12.) in Schleswig-Holstein einmalige Verwaltungsgemeinschaft zwischen 2 Ämtern kam im Jahre 1969 nur zustande, weil sich andernfalls zumindest eines der Ämter subjektiv als „Opfer“ der damaligen Ämterreform gesehen hätte. Die Verwaltungsgemeinschaft diente dem Erhalt der politischen Selbstständigkeit beider Ämter und sollte die Verwaltungskraft durch eine vom Amt Breitenfelde gestellte gemeinsame Verwaltung stärken. Dieses Zusammengehen wurde aber in der Folge als ein Zwangsanschluss des Amtes Nusse empfunden und so stellten zunächst mangelnde Mitspracherechte bei Personalfragen einen erstmaligen Kündigungsgrund im Jahre 1979 (mit Wirkung zum 31.12.1980) dar. Eine Fortführung mit erweiterten Rechten konnte schließlich nur als Ergebnis einer aktiven Schiedstätigkeit der Kommunalaufsicht des Kreises Herzogtum Lauenburg erreicht werden. Die Verwaltungsgemeinschaft scheiterte dann aber endgültig im Jahre 1996 vordergründig an den Kosten und letztlich an der strittigen Standortfrage für ein neues gemeinsames Verwaltungsgebäude.
- Das Amt Breitenfelde sprach sich einstimmig gegen eine Auflösung der Verwaltungsgemeinschaft aus. Aus dem Amtsbereich Nusse votierten 7 der 9 amtsangehörigen Gemeinden für diesen Schritt und erklärten die Bereitschaft, *„die möglicherweise entstehenden Mehrkosten für eine eigene Amtsverwaltung in Nusse zu tragen“*. Diese wurden seinerzeit mit mindestens jeweils jährlich rd. 100 T€ sowohl für das Amt Nusse als auch für das Amt Breitenfelde beziffert.

In einem Bericht des Landrats an das Innenministerium war „*zusammenfassend [...] festzustellen, dass sich die Amtsverwaltung Breitenfelde im Laufe der Jahre zu einer leistungsstarken gemeinsamen Verwaltungsbehörde für beide Amtsbereiche entwickelt hat, dass aber beide Amtsausschüsse nicht zu einer kommunalpolitischen Einheit zusammengewachsen sind, sondern ihre jeweilige Eigenständigkeit, Eigenverantwortung und Selbständigkeit stets herausgestellt und betont haben.*“ Die mit einer eigenen Verwaltung anfänglich verknüpfte Hoffnung, die Gemeinde Nusse dadurch zu einem ländlichen Zentralort aufstufen zu können, wurde frühzeitig von der Landesplanungsbehörde unter Hinweis auf die gesetzlichen Voraussetzungen enttäuscht. Die Auflösung wurde allein aus dem politischen Willen zur Eigenständigkeit heraus betrieben, die auf keinen erkennbaren organisatorischen, wirtschaftlichen oder kommunalverfassungsrechtlichen Erwägungen nachvollziehbar begründet erschien. Die Verwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GkZ bezieht sich in ihrer Zielsetzung ausschließlich auf den verwaltungstechnischen Vollzug und berührt in keiner Weise die politische Eigenständigkeit der Beteiligten. Die politische Eigenständigkeit unter Hinweis auf historisch gewachsene Amtsstrukturen setzte aber nach offiziell erklärter Auffassung der Nusser zwingend eine eigene Verwaltung voraus. Andererseits konnte Besprechungsvermerken die Äußerung des Bürgermeisters der Gemeinde Nusse entnommen werden, wonach „...*die Gemeinde Nusse mit der Arbeit der Verwaltungsgemeinschaft zufrieden sei. Auch die Bürgernähe sei durch die Außenstelle Nusse gewährleistet.*“

- 3.5.1 Die **wirtschaftlichen Auswirkungen** des verwaltungsmäßigen Auseinandergehens lassen sich am ehesten in Bezug auf die Personalkosten der Verwaltung¹ veranschaulichen:

| Personalkosten der Verwaltung in T€ | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|
| | Breitenfelde | Nusse | Zusammen |
| 1996 | 932 | | 932 |
| | (97,15 €/Ew) | | (97,15 €/Ew) |
| 1997 | 628 | 433 | 1.061 |
| | (118,30 €/Ew) | (96,89 €/Ew) | (108,51 €/Ew) |
| 2002 | 645 | 534 | 1.179 |
| | (116,31 €/Ew) | (113,35 €/Ew) | (114,96 €/Ew) |

Bereits im ersten Jahr der Eigenständigkeit (1997) ergaben sich Personalmehrkosten von 129 T€ (von 932 T€ auf 1.061 T€). Nur rd. 12 T€ entfielen davon auf tarifliche Steigerungen (1,3 %).

¹ Die Werte für 1996 und 1997 wurden den Haushaltsquerschnitten der Jahresrechnungen entnommen.

Ausgehend von den Personalkosten der Verwaltungsgemeinschaft im Jahre 1996 würden sich durch Hochrechnungen allein unter Berücksichtigung von - realistisch zugrunde gelegten - tariflichen Steigerungen im Durchschnitt von jährlich 2 % (1997 - 2002) Personalkosten im Jahre 2002 von 109,41 €/Ew (= 97,15 €/Ew x 1,02⁶) bezogen auf zusammen 9.598 Ew (Stand 31.03.1996) ergeben. Bei einer Verteilung der hochgerechneten Kosten auf jetzt aktuell 10.256 Ew (31.03.2002) ergäbe sich eine Kennzahl von 102,39 €/Ew. Hiermit ist allerdings die Unterstellung verknüpft, dass sich durch den Einwohnerzuwachs von 658 Ew noch kein Erfordernis für eine ggf. zusätzliche neue Stelle ergeben hätte. Das wahre Kostenniveau wird sich demnach im Bereich zwischen 102,39 €/Ew und 109,41 €/Ew bewegen. Zugunsten der Ämter Breitenfelde und Nusse wird daher aus der Größenklasse der Ämter zwischen 10.001 - 11.000 Ew der oberste Wert von 107,63 €/Ew als weitere Vergleichsbasis herangezogen (vgl. hierzu III. Abschnitt A/Tz. 5.7.1).

Eine fortgesetzte Verwaltungsgemeinschaft wäre damit günstiger als der jetzige Zustand mit 2 Verwaltungen, die zusammen einen Kennzahlenwert von 114,96 €/Ew ergeben. Die Kostenersparnis pro Ew erhält man aus der Differenz zwischen 114,96 €/Ew und 107,63 €/Ew. Multipliziert mit der Gesamteinwohnerzahl lässt sich ein jährliches Einsparvolumen von mindestens 75 T€ (= 7,33 €/Ew x 10.256 Ew) ausmachen.

Dieser Betrag erscheint aber als zu gering und entspricht nicht dem Potenzial, welches eine Verwaltungsgemeinschaft grundsätzlich in sich birgt. Eine mögliche Begründung kann die sein, dass die damalige Verwaltungsgemeinschaft bereits personell gut ausgestattet und damit zu kostenintensiv war. Der durch Hochrechnung ermittelte Wert von 109,41 €/Ew liegt im Bereich der vergleichsweise teuersten Ämter in den Größenklassen über 9.000 Ew. Als ein Kostenverursacher kam u. a. sicherlich die vom Amt Breitenfelde in Nusse vorgehaltene Außenstelle in Betracht.

Würde man den heutigen Medianwert der - der damaligen Einwohnerzahl per 31.03.1996 von 9.598 Ew - entsprechenden Größenklasse zwischen 9.001 - 10.000 Ew von 91,04 €/Ew (Kostenniveau 2002) mit jährlich 2 % (durchschnittliche jährliche Tarifsteigerung) abzinsen, so ergäbe sich ein Wert zum Kostenniveau von 1996 in Höhe von 80,84 €/Ew (= 91,04 x 1,02⁶). Die Verwaltungsgemeinschaft lag somit in 1996 um 16 €/Ew (= 97,15 €/Ew ./. 80,84 €/Ew) über den Kosten vergleichbarer Ämter. Die Verwaltungsgemeinschaft fiel dann selbst gegenüber dem Amt, das den obersten Wert in der Größenklasse repräsentiert, um 0,5 €/Ew (= 97,15 ./. (108,80 x 1,02⁶)) teurer aus.

Für eine weitere Vergleichsbetrachtung wurde das benachbarte **Amt Sandesneben** einbezogen. Mit seinen 16 amtsangehörigen Gemeinden und insgesamt 9.842 Ew hat es eine ähnliche Struktur und Größe wie die bei-

den Ämter Breitenfelde und Nusse zusammen. Zusätzlich führt das Amt Sandesneben aber noch die Geschäfte für 2 größere Zweckverbände (Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung), sodass das Aufgabenspektrum als bedeutend umfänglicher qualifiziert werden kann. Das Amt Sandesneben verursachte jedoch in 2002 Personalkosten in der Verwaltung von gerade 909 T€ (92,37 €/Ew). Die Differenz zu den kumulierten Personalkosten der beiden Ämter Breitenfelde und Nusse (1.179 T€) beträgt 270 T€. Dieser Betrag entspräche den bei einer wirtschaftlichen Betrachtung auszumachenden Opportunitäts- bzw. Alternativkosten¹, die theoretisch anfallen, weil sich die Nusser den Standard einer eigenen Verwaltung leisten und gleichzeitig auch anteilige Zusatzkosten beim Amt Breitenfelde auslösen, die dadurch entstehen, dass das Amt Breitenfelde nicht in den Genuss der weiteren kostenentlastenden Effekte einer Fixkostendegression aufgrund einer größeren Verwaltungseinheit kommen kann. Oder einfacher ausgedrückt: Durch die Entscheidung für 2 eigenständige Verwaltungen hat man erzielbare Kostenvorteile ausgeschlossen, die man für andere Dinge nutzenstiftender hätte einsetzen können.

- 3.5.2 Die zu den Personalkosten gewonnenen Erkenntnisse werden auch durch den Ausgangsbestand und die darauf folgende Entwicklung der **Planstellen in der Verwaltung** (gehobener und mittlerer Dienst bei den Beamten und Angestellten) belegt:

| Planstellen der Verwaltung (Beamte/Angestellte) | | | | | | | |
|--|--------------|-------|--------------|-------|-------------------|--------------|--------------|
| | Breitenfelde | | | Nusse | | | Σ |
| | g.D. | m.D. | gesamt | g.D. | m.D. | gesamt | |
| 1996 | 5,00 | 14,29 | 19,29 | | | | 19,29 |
| 1997 | 5,00 | 7,16 | 12,16 | 5,00 | 5,15 | 10,15 | 22,31 |
| 2002 | 4,80 | 8,30 | 13,10 | 5,00 | 5,50 ² | 10,50 | 23,60 |

1996 umfasste die Verwaltungsgemeinschaft 9.598 Ew. Die durchschnittliche Stellenanzahl für Ämter in der Größenklasse 9.001 - 10.000 Ew beträgt 18,51 Stellen (vgl. III. Abschnitt A/Tz. 5.7.1 - Stellen der Verwaltung bei den Ämtern mit eigener Verwaltung). Die Verwaltungsgemeinschaft lag damit über dem Landesdurchschnitt, was sich aber u. a. in dem Vorhalten der Außenstelle in Nusse erklärt. Auffällig ist die Entwicklung der Planstellen des gehobenen Dienstes. Das Amt Breitenfelde behielt seine 5 Stellen im gehobenen Dienst bei, die es auch bereits zur Zeit der Verwaltungsgemeinschaft aufwies. Beim Amt Nusse kamen 1997 5 Stellen neu hinzu. Bei einer Gesamtbetrachtung hat sich nach Auflösung der Verwaltungsge-

¹ Die Opportunitätskosten einer gewählten Alternative bestehen im entgangenen Nutzen bzw. im entgangenen Kostenvorteil zu der besten nicht gewählten Alternative.

² Nach Angaben des Amtes Nusse wird eine Stelle im mittleren Dienst ab 2003 nicht wieder neu besetzt werden.

meinschaft der Personalbestand um 3,02 Stellen erhöht. Dieser wurde bis 2002 weiter bis auf insgesamt 23,60 Stellen ausgebaut.

Im Vergleich dazu führte das Amt Sandesneben seine Geschäfte im Jahre 2002 mit einer Personalstärke von 20,80 Planstellen, wovon 7 auf den gehobenen Dienst entfallen. Die Ämter Breitenfelde und Nusse verfügen zusammen über 2,8 Stellen mehr beim gehobenen Dienst. In etwa dieser Größenordnung ist das **Mindesteinsparpotenzial** beim Zusammengehen zweier Verwaltungen dieser Größe zu quantifizieren.

Ein weiterer interessanter Zusammenhang ist auszumachen, wenn ein Blick auf die durchschnittlichen Ämtergrößen der jeweiligen Größenklassen (vgl. III. Abschnitt A/Tz. 5.7.1) gerichtet wird:

| Betrachtung der Ämter auf der Basis von Landesdurchschnittswerten | | | |
|--|-----------------|-----------------|-------------|
| | Ew (31.03.2002) | Größenklasse | Stellenzahl |
| Breitenfelde | 5.547 | 5.001 - 6.000 | 13,42 |
| Nusse | 4.709 | 4.001 - 5.000 | 10,56 |
| Gesamt | 10.256 | | 23,98 |
| fiktives Amt | 10.256 | 10.001 - 11.000 | 20,43 |

Auch diese Durchschnittswerte bestätigen die oben anhand der tatsächlichen Zahlen gemachten Aussagen. Erschwerend kommen die Effekte der vergleichsweise unwirtschaftlicheren kleinen Ämter unter 6.000 Ew zum Tragen, die in diesem Fall einen Personal-Mehraufwand von insgesamt sogar rd. 3,5 Stellen bedingen.

Eine ähnliche Betrachtung, bei der die ermittelten Kostenwerte für die Ämter im Land Schleswig-Holstein (vgl. III. Abschnitt A/Tz. 5.7.1 - Ämter mit eigener Verwaltung) zugrunde gelegt werden, führt zu folgendem Ergebnis:

| Betrachtung der Ämter auf der Basis von Landeswerten (Personalkosten) | | | | | |
|--|--------|------------|-------------------|-------------|-------------------|
| | Ew | Mittelwert | | Medianwert | |
| Breitenfelde | 5.547 | 17,13 €/Ew | 649,7 T€ | 117,84 €/Ew | 653,7 T€ |
| Nusse | 4.709 | 26,72 €/Ew | 596,7 T€ | 120,18 €/Ew | 565,9 T€ |
| = Σ | 10.256 | | 1.246,4 T€ | | 1.219,6 T€ |
| fiktives Amt | 10.256 | 93,80 €/Ew | 962,0 T€ | 95,88 €/Ew | 983,3 T€ |
| Kostenunterschied | | | + 284,4 T€ | | + 236,3 T€ |

Ein Amt in der Größenklasse 10.001 - 11.000 Ew weist hiernach gegenüber den 2 kleinen Verwaltungen mit jeweils weniger als 6.000 Ew

einen Kostenvorteil von deutlich über 200 T€/Jahr auf. Dieser Betrag entspricht zumindest den o. g. 3,5 Planstellen, die überwiegend im gehobenen Dienst angesiedelt sind. Der sich insgesamt bei den Medianwerten ergebende Kostenvorteil von 236 T€ entspräche sogar 4 Planstellen des gehobenen Dienstes.

Vor dem Hintergrund der festgestellten kostenwirksamen Zusammenhänge kann die **Auflösung der Verwaltungsgemeinschaft** nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten als **unvorteilhaft** beurteilt werden. Nachrichtlich und nur am Rande sei erwähnt, dass das Amt Nusse für den Bau eines neuen und eigenständigen Verwaltungsgebäudes in Nusse nicht unwesentliche Förderungen vom Land (I-Fonds-Darlehen) und vom Kreis (Zuschuss) erhielt.

- 3.6 Beachtenswert erscheint die Tatsache, dass gerade in einer Region, in der sich kleine und relativ (pro Ew) teure Verwaltungen befinden, in den letzten 2 Jahren ämterübergreifende Kooperationen - auch sehr medienwirksam - diskutiert werden. Im Kreis Herzogtum Lauenburg lässt sich ein Prozess beobachten, bei dem die Ämter im Nordkreis visionär auch über eine Verwaltungskooperation nachdenken, bei der *„gemeinsame Aufgaben [...] durch **Kompetenzbündelung an einzelnen Standorten** für alle Ämter gemeinsam erfüllt werden [sollen]. So sollen allen Ämtern jeweilige Funktionen zugeordnet werden, die dann gemeinsam für alle anderen wahrgenommen werden können, ohne dass der Service für die Bürgerinnen und Bürger vor Ort eingeschränkt wird“*¹. Die komplizierte Beitragssachbearbeitung, die Unterhaltsheranziehung im Bereich der Sozialhilfe sowie ausgewählte Teilbereiche aus dem Gaststätten- und Gewerbebereich würden sich nach Auffassung der Ämter hierfür insbesondere anbieten.

Bei den angestellten Überlegungen zur Bündelung von spezieller Fachkompetenz wird ein Zusammenhang erkennbar, der auf mögliche Mängel bei der Aufgabenwahrnehmung hindeuten könnte. Sowohl in den Gesprächen bei den Ämtern im Kreis Herzogtum Lauenburg als auch in anderen Kreisen wurde deutlich, dass bei dem Erlass von bestimmten belastenden Verwaltungsakten (z. B. Ablehnungen, Widerruf oder Rücknahmen gaststättenrechtlicher Erlaubnisse) die kleinen Verwaltungen an ihre Leistungsgrenzen stoßen. Genauso erfordern auch Gewerbeuntersagungsverfahren, die einen erheblichen Eingriff des Staates für die betroffenen Unternehmer als auch ggf. für die dort beschäftigten Arbeitnehmer darstellen, einschlägiges rechtliches Know-how und die nötigen Praxiserfahrungen.

¹ Gemeinsame Presseerklärung der Amtsverwaltungen im Nordkreis Herzogtum Lauenburg.

Das kann bei einer Fallhäufigkeit von gerade einmal einem Fall in vielleicht 5 Jahren sicherlich nicht vorgehalten werden bzw. verfügbar sein.

Die beabsichtigten Kooperationen sollen demnach eine zz. fehlende bzw. unzureichende Verwaltungseffektivität in bestimmten Aufgabenfeldern herbeiführen.

Die Tageszeitung „Die Welt“ beschrieb in ihrer Ausgabe vom 13.08.2003 den viel versprechenden „Reutlinger Weg“, bei dem jeweils das Amt, welches für einen Verwaltungsbereich *„die dafür besten Voraussetzungen bietet, auch die Durchführungs- und Expertenaufgaben als Kooperationspartner der anderen übernimmt“*; diese interkommunale Zusammenarbeit beschreiten die Städte Reutlingen, Tübingen, Metzingen und Rottenburg in Baden-Württemberg.

Indem allen Ämtern im Nordkreis Herzogtum Lauenburg jeweilige Funktionen zugeordnet werden, die dann gemeinsam für alle anderen wahrgenommen werden, wird über den Umweg von Teilkooperationen faktisch eine neue Gesamtverwaltung aufgebaut, die über verschiedene dezentrale Bürgeranlaufstellen (Geschäftsstellen) verfügen würde. In den dortigen sog. „Front-Offices“ werden die Anträge etc. entgegengenommen und zur weiteren Sachbearbeitung an das jeweilige „Back-Office“ weitergeleitet. Daneben sollen aber in allen Ämtern die jeweiligen Querschnitts- und Führungsbereiche (LVB, Kämmerer, etc.) weiterhin bestehen bleiben, die zu einem bestimmten Anteil den Grundaufwand ausmachen, der in jeder selbstständigen Verwaltung allein für ihr Vorhalten anfällt.

Effizienzsteigerungen lassen sich aber spürbar und nachhaltig nur erzielen, wenn auch diese Bereiche zusammengelegt, also im Ergebnis „zurückgefahren“ werden. Am Ende der umfangreichen dezentralen Kompetenzbündelungen stünde folglich der sich zwangsläufig ergebende nächste Schritt zu einer großen Verwaltungsgemeinschaft.

- 3.7 Für den LRH ist bei einer **zusammenfassenden Betrachtung** die Erzielung von Synergieeffekten durch Kooperation oder Verwaltungszusammenschluss nicht an bestimmte Verwaltungsgrößen gebunden. Notwendige Integrationskosten, z. B. einmalige Umstellung der EDV oder befristete Weiterzahlung von Versorgungsanteilen, schmälern nur anfänglich die Kosteneinsparungen, die sich mittelfristig umfänglicher und jährlich wiederkehrend realisieren lassen. So könnten durch die Verschmelzung von 2 kleinen Verwaltungen zu einer leistungsfähigen Verwaltung, die die vom LRH erachtete Optimalgröße von 9.000 Ew erreicht und möglichst überschreitet, jährlich Einsparvolumen bei den Personalkosten von wenigstens 200 T€ realisiert werden. Teile der Einsparpotenziale werden aber nicht immer und sofort Kosten mindernd genutzt, sondern teilweise für **Effektivitätssteigerungen** eingesetzt. In diesen Fällen steht nicht die

Verbilligung sondern die Verbesserung der Verwaltungsleistung im Vordergrund, indem Aufgaben durch Spezialisierung und der Sicherstellung von Vertretungen optimaler wahrgenommen werden; auch das ist als ein Erfolg zu werten.

Die **Notwendigkeit zur Kooperation** hat angesichts der finanziellen Rahmenbedingungen in starkem Maße zugenommen. Erforderlich werden aufgabenadäquate und handlungsfähige Kooperationsformen. Teilkoope-
rationen können in bestimmten Aufgabenbereichen sinnvoll sein, sich aber in anderen lediglich als suboptimale Kompromisslösungen entpuppen, die den Anforderungen der Zukunft nicht gerecht werden können. Eine neue leistungsfähige und zugleich kostengünstige Verwaltungsstruktur wird durch Arbeitsteilung und Vermeidung von Mehrfachaufwand gekennzeichnet sein müssen.

4. **Lösungsansätze für Kragenverwaltungen sowie kleinere Verwaltungen im Bereich von Ämtern, amtsfreien Städten und Gemeinden**

Von besonderem Interesse ist die Zusammenarbeit in den Kernbereichen der Verwaltung (ohne Zweckverbände) bei den sog. **Kragenverwaltungen**. Diese **60 Verwaltungen** befinden sich an einem Ort und sind zum Teil nur wenige Schritte voneinander entfernt oder sogar in einem gemeinsamen Verwaltungsgebäude untergebracht:

- Stadt Barmstedt und Amt Rantzau
- Stadt Bad Bramstedt und Amt Bad Bramstedt-Land
- Stadt Bad Oldesloe und Amt Bad Oldesloe-Land
- Stadt Bad Segeberg und Amt Segeberg-Land
- Stadt Bargteheide und Amt Bargteheide-Land
- Gemeinde Bordesholm und Amt Bordesholm-Land
- Stadt Eckernförde und Amt Windeby
- Stadt Elmshorn und Amt Elmshorn-Land
- Stadt Garding und Amt Eiderstedt
- Gemeinde Gettorf und Amt Dänischer Wohld
- Stadt Heide und Amt KLG Heide-Land
- Gemeinde Hohenwestedt und Amt Hohenwestedt-Land
- Stadt Itzehoe und Amt Itzehoe-Land
- Stadt Kaltenkirchen und Amt Kaltenkirchen-Land
- Stadt Kellinghusen und Amt Kellinghusen-Land
- Gemeinde Leck und Amt Karrharde
- Stadt Lütjenburg und Amt Lütjenburg-Land
- Stadt Marne und Amt KLG Marne-Land
- Stadt Meldorf und Amt KLG Meldorf-Land
- Stadt Neustadt in Holstein und Amt Neustadt-Land
- Stadt Nortorf und Amt Nortorf-Land
- Stadt Oldenburg in Holstein und Amt Oldenburg-Land
- Stadt Pinneberg und Amt Pinneberg-Land
- Stadt Plön und Amt Plön-Land
- Stadt Ratzeburg und Amt Ratzeburg-Land
- Stadt Reinfeld und Amt Nordstormarn
- Stadt Schwarzenbek und Amt Schwarzenbek-Land
- Gemeinde Schönberg (Holstein) und Amt Probstei
- Stadt Wesselburen und Amt KLG Wesselburen
- Stadt Wilster und Amt Wilstermarsch.

In die Betrachtung der Kragenverwaltungen lassen sich auch noch 2 weitere Stadt- bzw. Amtsverwaltungen einbeziehen, die sich mit jeweils eigenem Verwaltungsgebäude in **unmittelbarer Nähe** zueinander befinden:

- Stadt Bredstedt und Amt Bredstedt-Land (im Nachbarort Breklum)
- Stadt Preetz und Amt Preetz-Land (im Nachbarort Schellhorn).

4.1 Für eine **umfangreiche Zusammenarbeit** von hauptamtlichen Verwaltungen stehen den kommunalen Körperschaften unterschiedliche kommunalverfassungsrechtliche Möglichkeiten zur Verfügung:

- Zusammenschluss amtsfreier Gemeinden zu einem Amt (§ 1 Abs. 2 AO),
- Beitritt zu einem Amt (Einamtung),
- Verwaltung des Amtes durch eine größere amtsangehörige Gemeinde nach § 23 AO (nach vorherigem Beitritt),
- Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GkZ,
- Fusion der (Gebiets-)Körperschaften.

In allen 4 Fällen werden **Doppelverwaltungen vermieden** und die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltung gestärkt, da mindestens eine eigenständige Verwaltung ganz aufgegeben wird. Die größtmöglichen Synergieeffekte ergeben sich allerdings bei der Fusion von (Gebiets-)Körperschaften, da in diesen Fällen nicht der Mehraufwand entsteht, der durch die Beibehaltung der Körperschaften verursacht wird (z. B. Ehrenamt, Gremien, Haushalt).

Während eine Fusion mit einer Änderung der Gemeindegrenzen und der Auflösung von Gremien verbunden ist, bleiben bei dem Beitritt zum Amt, der Verwaltung des Amtes durch eine größere amtsangehörige Gemeinde sowie der Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft die Gebietseinheiten und die ehrenamtlichen Gremien erhalten. Bei einer Verwaltungsgemeinschaft und im Prinzip auch im Fall der Geschäftsführung nach § 23 AO wird darüber hinaus auch nicht die Aufgabe selbst übertragen, sondern nur ihre Durchführung; Träger der Aufgabe bleibt weiterhin die jeweils beteiligte kommunale Körperschaft.

Diese **umfassende Zusammenarbeit** wird bereits von mehreren kommunalen Körperschaften **mit Erfolg** praktiziert:

- Beitritt zum Amt (Beispiel Gemeinde Lägerdorf/Amt Breitenburg),
- Geschäftsführung des Amtes durch eine amtsangehörige Gemeinde (Beispiel Gemeinde Sylt-Ost/Amt Landschaft Sylt)
- Verwaltungsgemeinschaft (Beispiel Stadt Lauenburg/Amt Lüttau),
- Fusion (Beispiel Stadt Fehmarn).

4.2 **Teilkoooperationen** in größerem Umfang gibt es in den 5 Fällen, in denen die Verwaltungen ein gemeinsames Verwaltungsgebäude nutzen, was ja auch schon eine sinnvolle Zusammenarbeit darstellt. Hierbei handelt es sich um folgende Fälle:

- Gemeinde Bordesholm und Amt Bordesholm-Land
- Gemeinde Gettorf und Amt Dänischer Wohld
- Gemeinde Hohenwestedt und Amt Hohenwestedt-Land
- Stadt Nortorf und Amt Nortorf-Land
- Gemeinde Schönberg (Holstein) und Amt Probstei.

Diese Teilkoperationen betreffen das Standesamt (3 x), die Kasse und das Einwohnermeldeamt (jeweils 2 x), das Archiv¹ (3 x), die EDV (2 x) sowie das Ordnungswesen und die Vollstreckung (jeweils 1 x).

In den übrigen 24 Orten mit Kragenverwaltungen in getrennten Verwaltungsgebäuden findet eine Zusammenarbeit nur in Ausnahmefällen statt. Diese Zusammenarbeit erstreckt sich auf das Standesamt (3 x), das Archiv¹ (4 x), Tourismus (3 x) sowie die Vollstreckung, die EDV, eine gemeinsame Behindertenbeauftragte und die Beschaffung (jeweils 1 x). Immerhin 50 % dieser Kragenverwaltungen, nämlich 12, haben in dem Erhebungsbogen keine Kooperationen mit der Nachbarverwaltung angegeben. In den Gesprächen, die der LRH vor Ort geführt hat, sind teilweise erhebliche Vorbehalte und Ängste gegen Kooperationen oder auch Teilkoperationen mit Nachbarverwaltungen geäußert worden. Viele dieser Vorbehalte und Ängste sind bei näherer Betrachtung unbegründet (vgl. folgende Tz. 4.5). Dort wo Kooperationen eingegangen wurden, hat es sich rückblickend als richtig erwiesen, zunächst in kleinen Schritten, d. h. mit Teilkoperationen, zu beginnen und dadurch gegenseitiges Vertrauen aufzubauen. Dies hat es ermöglicht, die Zusammenarbeit zu einem späteren Zeitpunkt auf weitere Aufgabenbereiche auszuweiten und inzwischen auch darüber nachzudenken, die Verwaltungen insgesamt zusammenzulegen.

- 4.3 Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 AO² soll jedes Amt ein abgerundetes Gebiet umfassen, dessen Größe und Einwohnerzahl so zu bemessen ist, dass eine leistungsfähige, sparsame und wirtschaftlich arbeitende Verwaltung unter ehrenamtlicher Leitung erreicht wird. Entsprechendes gilt für die Gemeinden, deren Gebiet so bemessen sein soll, dass die örtliche Verbundenheit der Einwohnerinnen und Einwohner gewahrt wird und die Leistungsfähigkeit der Gemeinde gesichert ist (§ 5 GO).

Unter Berücksichtigung der Grundsätze der **Wirtschaftlichkeit** und der **Sparsamkeit** (§ 75 Abs. 2 GO) ist gerade in Zeiten knapper werdender Haushaltsmittel das besondere Augenmerk auch auf die Personalkosten einer Verwaltung zu richten. Nur in diesem Bereich können nach Ansicht des LRH noch nachhaltige Einsparungen realisiert werden, ohne das Angebot für den Bürger merklich einzuschränken.

Zunehmend ist festzustellen, dass gerade kleinere Gemeinden ihren Haushalt nur noch mit Fehlbetragszuweisungen nach § 16 FAG ausgleichen können. Das Innenministerium weist die Antrag stellenden Kommu-

¹ An den Archivgemeinschaften sind überwiegend mehrere Kooperationspartner beteiligt. Dies sind neben den Kragenverwaltungen weitere Gemeinden und Ämter oder beispielsweise auch Kreise.

² AO in der Fassung vom 28.02.2003, GVOBl. Schl.-H. S. 112.

nen zunehmend darauf hin, die Bemühungen um eine kommunale Zusammenarbeit zu intensivieren, weil dies ein entscheidender Schritt zur **Wiedergewinnung der finanziellen Gestaltungsfähigkeit** ist. Auch die Gemeindeprüfungsämter geben im Rahmen von Prüfungen aus Anlass von Fehlbetragszuweisungen immer wieder derartige Hinweise an die betreffenden Kommunen.

- 4.3.1 Wie die statistische Auswertung der **Personalkosten der Ämter** gezeigt hat, können Verwaltungen ab einer Größenordnung von mehr als 9.000 Ew bedeutend wirtschaftlicher betrieben werden (vgl. III. Abschnitt A/Tz. 5.7.3). Je kleiner die Verwaltung ist, umso höher sind die Personalkosten für die Verwaltung pro Ew. Um deutlich zu machen, welches Einsparpotenzial sich bei der Zusammenlegung von Verwaltungen ergeben könnte, sind beispielhaft der Personalbestand und die Personalausgaben von jeweils 2 benachbarten Ämtern unterhalb der Größenordnung von 9.000 Ew mit einem Amt verglichen worden¹, dessen Einwohnerzahl der der beiden kleinen Ämter entspricht.

Beispiel 1 (Kreis A):

| | Planstellen der Verwaltung* | Personalausgaben der Verwaltung** pro Ew in € |
|---------------------------------------|------------------------------------|--|
| Amt C (6 Gemeinden, 5.100 Ew) | 11 | 110 |
| Amt D (5 Gemeinden, 6.700 Ew) | 14 | 103 |
| Zusammen (11 Gemeinden, 11.800 Ew) | 25 | 106 |
| Amt E (16 Gemeinden, 11.800 Ew) | 21 | 90 |

* Beamte und Angestellte im technischen und nichttechnischen Dienst.

** Gesamte Verwaltung einschließlich amtsangehöriger Bereich.

Die Übersicht zeigt, dass für eine gemeinsame Verwaltung **4 Planstellen** weniger benötigt werden und die Personalkosten pro Ew um durchschnittlich rd. 16 € niedriger liegen. Daraus würden sich Einsparungen von rd. 190.000 € jährlich (11.800 Ew x 16 €) ergeben.

¹ Der Vergleich bezieht sich wegen der unterschiedlichen Aufgabenverlagerungen im Rahmen der innerkommunalen Funktionalreform nur auf Ämter, die demselben Kreis angehören.

Beispiel 2 (Kreis B):

| | Planstellen der Verwaltung* | Personalausgaben der Verwaltung** pro Ew in € |
|---------------------------------------|------------------------------------|--|
| Amt F (7 Gemeinden, 6.000 Ew) | 12 | 104 |
| Amt G (7 Gemeinden, 6.200 Ew) | 13 | 111 |
| Zusammen (14 Gemeinden, 12.200 Ew) | 25 | 107 |
| Amt H (6 Gemeinden, 12.000 Ew) | 22 | 91 |

* Beamte und Angestellte im technischen und nichttechnischen Dienst.

** Gesamte Verwaltung einschließlich amtsangehöriger Bereich.

In diesem Fall ergeben sich bei einer gemeinsamen Verwaltung rein rechnerisch **3 Stellen** weniger; dies hängt damit zusammen, dass das Amt F im Gegensatz zu den Ämtern G und H keinen technischen Bediensteten beschäftigt (vgl. III. Abschnitt A/Tz. 5.7.1). Die Personalkosten pro Ew lägen ebenfalls um 16 € niedriger, woraus sich Einsparungen von rd. 200.000 € jährlich (12.200 Ew x 16 €) berechnen lassen.

Besonders hohe Personalkosten pro Ew weisen die Ämter unter 3.000 Ew aus (vgl. III. Abschnitt A/Tz. 5.7.1). Dies ist in der Hauptsache dadurch begründet, dass auch diese ganz kleinen Amtsverwaltungen über eine **Mindestausstattung** an Planstellen verfügen. Nach den Erhebungen des LRH liegt diese Mindestausstattung bei **9 Planstellen**.

Das Einsparpotenzial bei der Zusammenlegung von Amtsverwaltungen liegt nach den Berechnungen des LRH in der Größenordnung zwischen 3 und 5 Planstellen. Die Einsparungen entfallen in erster Linie auf die Stellen des LVB, des Kämmerers sowie eines Beschäftigten der Hauptverwaltung, betreffen aber auch - anteilig - die Stellen der übrigen Beschäftigten der Amtsverwaltung. Dies ergibt sich daraus, dass in jeder selbstständigen Behörde ein „Grundaufwand“ betrieben werden muss. Dieser Grundaufwand wird nach Organisationsuntersuchungen im kommunalen Bereich unabhängig von der Größenordnung mit etwa 5 bis 10 % der insgesamt anfallenden Arbeiten angenommen, ist jedoch nach Ansicht des LRH bei Kleinstverwaltungen durchaus höher anzusetzen, nämlich mit bis zu 20 %. Daraus können sich zusätzlich zu den genannten 3 Planstellen - je nach Größe der Amtsverwaltungen - weitere Einsparungen im Umfang von bis zu 2 Planstellen ergeben. **Durchschnittlich geht der LRH von Einsparungen in Höhe von 4 Planstellen aus.** Hinzu kommen nicht näher bezifferbare Einsparungen bei den Sachkosten. Dem stehen wiederum gewisse Mehraufwendungen für den verbesserten Stellenkegel bei größeren Verwaltungen und ggf. die (Teilzeit-)Beschäftigung einer Gleichstellungsbeauftragten gegenüber.

4.3.2 Dieses Ergebnis wird im Übrigen durch **die Erhebungen des LRH** gestützt. In den mit den Bürgermeistern, Amtsvorstehern und leitenden Mitarbeitern der Verwaltungen vor Ort geführten Gesprächen ist auch die Frage möglicher **Stelleneinsparungen** durch eine Zusammenlegung von Verwaltungen erörtert worden. Es wurde übereinstimmend - insbesondere von den Kommunalverwaltungen, die bereits Teilkoperationen eingegangen sind - eine Größenordnung von 4 bis 5 Planstellen genannt.

Diese Einschätzung deckt sich mit den **Erkenntnissen aus** den folgenden **Verwaltungskooperationen**:

- Die Stadt Lauenburg/Elbe, die eine Verwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GkZ mit dem Amt Lüttau führt, erhält hierfür gemäß Vertrag eine Entschädigung auf der Grundlage einer Personalkostenberechnung für lediglich 5 fiktive Arbeitsplätze. Wie bereits ausgeführt wurde, besteht die Mindestausstattung eines Amtes aus 9 Planstellen, sodass sich für das Amt rein rechnerisch ein Kostenersparnis im Umfang von 4 Planstellen ergibt.
- Durch die Aufnahme der Gemeinde Westerrönfeld in das Amt Jevenstedt zum 01.01.2001 wird bis zum Jahre 2007 mit einer Reduzierung von insgesamt 3,5 Planstellen gerechnet (vgl. III. Abschnitt B/Tz. 3.4.1).
- Der Beitritt der Gemeinde Lägerdorf zum Amt Breitenburg ab 01.04.2003 hat bereits kurzfristig zum Wegfall von 4 Planstellen geführt (vgl. III. Abschnitt B/Tz. 3.4.2).
- Die Fusion der Stadt Burg auf Fehmarn und des Amtes Fehmarn ab 01.01.2003 führte sogar zum Wegfall von 6 Planstellen, weitere Einsparungen sind möglich (vgl. III. Abschnitt B/Tz. 6.5).
- Die Ämter Breitenfelde und Nusse haben Ende 1996 die bis dahin bestehende Verwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GkZ aufgelöst. Dies hatte die Schaffung neuer Planstellen zur Folge. Das Mindesteinsparpotenzial bei der Zusammenlegung beider Verwaltungen liegt in der Größenordnung von 2,8 Planstellen (vgl. III. Abschnitt B/Tz. 3.5.2).

Der überwiegende Teil des Verwaltungshaushalts eines Amtes entfällt auf Personalkosten. Jährliche Einsparungen von 100.000 € pro Amt würden bei kleineren Ämtern mehr als 5 % des Verwaltungshaushalts ausmachen. Diese Mittel könnten z. B. über eine **Senkung der Amtsumlage** (§ 22 AO) den amtsangehörigen Gemeinden zugute kommen.

4.3.3 Die statistische Auswertung der **Personalkosten der amtsfreien Städte und Gemeinden** (vgl. III. Abschnitt A/Tz. 4.4) hat ergeben, dass die durchschnittlichen Personalkosten der Verwaltungen zwischen 2.000 und 10.000 Ew in einer Größenordnung von etwa 170 €/Ew liegen, während sie bei den Verwaltungen von 10.000 bis 20.000 Ew zwischen 5 € und 15 €/Ew niedriger ausfallen. Die höchsten durchschnittlichen Personalkos-

ten, nämlich 172 €/Ew, weisen die amtsfreien Städte und Gemeinden in der Größenklasse von 2.000 bis 4.000 Ew aus.

Bei der Betrachtung der Planstellen der Verwaltung (Beamte und Angestellte im technischen und nichttechnischen Dienst) ragen besonders die amtsfreien Städte und Gemeinden in der Größenklasse von 4.000 bis 6.000 Ew heraus. Diese Verwaltungen sind mit durchschnittlich 3,70 Stellen pro 1.000 Ew ausgestattet, während die Verwaltungen in der Größenordnung von 2.000 bis 4.000 und von 6.000 bis 16.000 Ew mit bis zu 0,88 Stellen pro 1.000 Ew weniger auskommen.

Die Auswertung zeigt, dass kleinere Verwaltungen höhere Personalkosten verursachen, allerdings nicht so gravierend wie bei den Ämtern. In Bezug auf Kooperationen besteht besonderer Handlungsbedarf bei den amtsfreien Städten und Gemeinden in der Größenklasse von 2.000 bis 6.000 Ew. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang beispielsweise die amtsfreien Gemeinden Großenbrode (2.184 Ew), Mönkeberg (3.275 Ew) und Sörup (4.157 Ew). Bei ihnen drängen sich wegen der Kleinteiligkeit und der räumlichen Nähe Kooperationen mit der Stadt Heiligenhafen, der Gemeinde Heikendorf sowie dem Amt Satrup geradezu auf. Im Fall der Stadt Wesselburen ergibt sich besonderer Handlungsbedarf sowohl aus dem Umstand der Kragenverwaltung (Amt KLG Wesselburen) als auch aus ihrer geringen Größe (3.201 Ew).

Im Fall der Gemeinden Mönkeberg und Heikendorf hat der LRH eine aktuelle Entwicklung zustimmend zur Kenntnis genommen. Danach wollen die Gemeinden Heikendorf, Mönkeberg und zusätzlich Schönkirchen noch im Dezember 2003 über die Gründung eines Amtes oder einer Verwaltungsgemeinschaft beraten. Diese neue gemeinsame Verwaltungseinheit soll zum 01.06.2008 als „Kompetenzzentrum“ mit Sitz in Heikendorf für rd. 18.500 Ew zuständig sein.

- 4.4 Die Zusammenlegung von Verwaltungen darf aber keinesfalls nur unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet werden. Mindestens ebenso wichtig sind die Steigerung der **Leistungsfähigkeit** und der **Bürgerfreundlichkeit**. Eine leistungsfähige und bürgerfreundliche Verwaltung zeichnet sich insbesondere dadurch aus, dass dem Bürger ein optimales Angebot zur Verfügung gestellt wird. In den vor Ort geführten Gesprächen sind von kommunaler Seite in diesem Zusammenhang insbesondere folgende Problembereiche genannt worden:
- Während bei sehr kleinen Ämtern nur ein Beschäftigter für bestimmte Aufgabengebiete, wie z. B. das Einwohnermeldewesen, zur Verfügung steht, sind bei größeren Verwaltungseinheiten 2 Personen der Regelfall. Damit können die gerade in kleinen Ämtern auftretenden Probleme

bei Urlaubs- und Krankheitsvertretungen beseitigt werden. Dem Bürger steht damit jederzeit ein Ansprechpartner zur Verfügung und es kann vermieden werden, dass er vor einer verschlossenen Tür steht.

- Die Anforderungen an die Verwaltungen auf der unteren kommunalen Ebene nehmen auch durch die Vielzahl der geänderten und neuen Vorschriften ständig zu. Wegen der immer komplexer werdenden Rechtsmaterie können viele Aufgaben nur noch von Spezialisten erledigt werden. Diese Spezialisierung ist in Bereichen, in denen nur eine Person für einen umfangreichen Aufgabenkomplex zuständig ist, nicht möglich.
- Wegen der komplizierten Rechtsmaterie, aber auch aus personellen Gründen, werden Aufgaben zum Teil überhaupt nicht wahrgenommen. Dies betrifft beispielsweise die Heranziehung Unterhaltspflichtiger im Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz¹.
- Hinzu können bei sehr kleinen Verwaltungen auch organisatorische Probleme treten (Beispiel: nach der Gesetzesbegründung soll die Durchführung des Grundsicherungsgesetzes getrennt von der Durchführung der Sozialhilfe erfolgen²).

Diese Beispiele machen deutlich, dass durch einen Verwaltungszusammenschluss kleinerer Verwaltungen die Leistungsfähigkeit und Bürgerfreundlichkeit nicht nur erhalten, sondern in vielen Bereichen sogar erheblich gesteigert werden kann.

4.5 Die am häufigsten genannten **Vorbehalte gegen eine Zusammenlegung** von Verwaltungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Es wird befürchtet, eine Zusammenarbeit bzw. eine Zusammenlegung mit anderen Verwaltungen sei die Vorstufe zu einer **Gebietsreform**. Dieses ist aber nach dem gegenwärtigen Stand eher unbegründet. Die Landesregierung unterstützt alle sinnvollen Initiativen im Land, die durch Zusammenlegungen die Verwaltungsstrukturen modernisieren wollen³. Sie plant ganz ausdrücklich keine Gebietsreform „von oben“⁴. Nach Ansicht des LRH macht gerade die Zusammenarbeit kleinerer Verwaltungen mit dem Ziel, kostengünstigere und leistungsfähigere Verwaltungseinheiten zu schaffen, deutlich, dass es einer Gebietsreform nicht zwingend bedarf.
- Gegen Kooperationen wird auch vorgebracht, dass mit dem Verzicht auf eine eigene Verwaltung die **Personal- und Organisationshoheit**,

¹ Vgl. Kommunalbericht 2003 des LRH, Nr. 7.

² ZfSH/SGB 2003, S. 298.

³ Rede von Innenminister Buß in der Hermann-Ehlers-Akademie am 25.08.2003.

⁴ Pressemitteilung der Landesregierung vom 25.03.2003.

die ein wesentliches Element der kommunalen Selbstverwaltung darstellt, verloren geht.

Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass bereits nach der geltenden Amtsverfassung amtsangehörige Gemeinden in der Regel über keine eigene Verwaltung verfügen. Da die Amtsverwaltung vom Amtsausschuss gesteuert wird, haben sie nur noch über ihren Bürgermeister und evtl. weitere Mitglieder Einflussmöglichkeiten.

Auch in den bestehenden Fällen der umfänglichen Verwaltungsgemeinschaft und der Geschäftsführungen für Zweckverbände (§ 19 a GkZ) oder der Verwaltung eines Amtes durch eine größere amtsangehörige Gemeinde (§ 23 AO) haben die beteiligten Körperschaften nicht immer Einfluss auf Personal- und Organisationsfragen, ohne dass es dadurch zu nennenswerten Problemen gekommen ist.

Im Übrigen bleibt es den kommunalen Körperschaften unbenommen, im Rahmen der Vertragsfreiheit ihren wünschenswerten Einfluss auf Personal- und Organisationsfragen entsprechend im öffentlich-rechtlichen Vertrag zu regeln (vgl. § 23 AO und § 19 a GkZ).

- Von kommunaler Seite wird besonders darauf hingewiesen, dass bei einer Zusammenlegung von Verwaltungen *“das **ehrenamtliche Element** wegbrechen würde“*.

Dem ist entgegenzuhalten, dass sowohl bei einem Beitritt zum Amt als auch bei einer Verwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GkZ die gemeindliche Eigenständigkeit erhalten bleibt. Es werden lediglich die hauptamtlichen Verwaltungen zusammengelegt.

- Vielfach ist im Zusammenhang mit Kooperationen auch auf den **Verlust von Ortsnähe** hingewiesen worden.

Dazu ist festzustellen, dass es gerade im kleinteiligen Bereich Ämter und amtsfreie Gemeinden gibt, deren Verwaltungen zum Teil räumlich so nah beieinander liegen, dass sich der Weg für den Bürger - wenn überhaupt - nur unwesentlich verlängern würde. Die darüber hinaus vorhandene Anbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln und der Umstand, dass der Nachbarort z. B. wegen der Einkaufsmöglichkeiten ohnehin regelmäßig aufgesucht wird, sprechen sogar dafür, eine Verwaltung komplett zu schließen. In allen übrigen Fällen würde es ausreichen, z. B. stundenweise ein Bürgerbüro einzurichten.

Für Kragenverwaltungen trifft das häufig vorgebrachte Argument des Verlustes der Ortsnähe überhaupt nicht zu, da die Bürgerinnen und Bürger aus den amtsangehörigen Gemeinden zur Erledigung von Verwaltungsgeschäften ihre Amtsverwaltung im zentralen Ort ohnehin aufsuchen müssen.

- Als problematisch angesehen wird eine Zusammenarbeit von Ämtern, die über eine **größere Zahl amtsangehöriger Gemeinden** verfügen. Dies trifft jedoch in aller Regel bei den ganz kleinen Amtsverwaltungen, die besonders hohe Personalkosten ausweisen, nicht zu. Bei einem

Zusammenschluss dieser Verwaltungen wären nur in ganz wenigen Ausnahmefällen mehr als 15 amtsangehörige Gemeinden zu betreuen. Eine Rolle spielt hierbei sicherlich auch, in welchem Umfang beispielsweise der sog. Sitzungsdienst wahrgenommen wird. Während einige Amtsverwaltungen die Teilnahme und Protokollführung an allen gemeindlichen Ausschusssitzungen sicherstellen, geschieht dies in anderen Amtsverwaltungen nur auf besondere Anforderung. Im Übrigen wird darauf verwiesen, dass fast 10 % der Ämter aus 16 und mehr Gemeinden bestehen. Unlösbare Probleme, die sich aus der großen Zahl der amtsangehörigen Gemeinden ergeben könnten, sind nicht benannt worden.

- Von kommunaler Seite ist wiederholt auch vorgebracht worden, dass bei einer Zusammenlegung von Verwaltungen **Personalentlassungen** vorgenommen werden müssten.

Gerade die jüngsten Erfahrungen bei der Fusion auf der Insel Fehmarn sowie bei der Einamtung der Gemeinde Lägerdorf in das Amt Breitenburg zeigen, dass im Rahmen der normalen Fluktuation bereits kurzfristig Planstellen eingespart werden, ohne Kündigungen aussprechen zu müssen. Auch in den vor Ort geführten Gesprächen sind dem LRH eine Vielzahl von Stellen leitender Mitarbeiter benannt worden, die in nächster Zeit durch Ausscheiden der Stelleninhaber frei werden. Bei einer Zusammenlegung von Verwaltungen ist daher lediglich in einer Übergangszeit von einem möglichen Personalüberhang auszugehen. Dies dürfte, da die Verwaltungen zunächst ohnehin zusammenwachsen müssen und sich gerade in der Anfangsphase auch zusätzlicher Arbeitsaufwand ergibt, hinzunehmen sein.

- Als weiteres Problem sind **räumliche Aspekte** genannt worden. Nach Ansicht des LRH sind diese Aspekte nicht dazu geeignet, eine Kooperation grundsätzlich in Frage zu stellen. Das Problem zweier Verwaltungsgebäude dürfte zumindest längerfristig zu lösen sein. Im Übrigen ist dem LRH mehrfach berichtet worden, dass bestehende Verwaltungsgebäude inzwischen ohnehin zu klein geworden sind oder nicht mehr den Anforderungen des Datenschutzes oder der Arbeitsstättenverordnung entsprechen, sodass über einen Neubau, eine Erweiterung o. Ä. nachgedacht werden muss. In diesen Fällen drängen sich gemeinsame Lösungen mit Kooperationspartnern geradezu auf.
- Als Argument gegen eine Zusammenarbeit wurde insbesondere bei den Kragenverwaltungen auch vorgebracht, dass *“ein Kooperationspartner dann die **Schulden eines anderen** übernehmen müsse“*. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Gemeinden nach Art. 47 LV ihre Haushaltswirtschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung führen (Finanzhoheit der Kommunen). Etwas anderes könnte sich nur bei einer politischen Fusion (Beispiel Fehmarn) ergeben.

- Gegen eine mögliche Kooperation kann auch nicht ins Feld geführt werden, dass bei Überschreiten der 10.000-Einwohnergrenze eine **hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte** einzustellen sei¹. Zwar besteht in Gemeinden und Ämtern mit mehr als 10.000 Ew die gesetzliche Verpflichtung, eine hauptamtliche Gleichstellungsbeauftragte zu bestellen (§ 2 Abs. 3 GO, § 22 a AO). Auch im Falle eines Zusammenschlusses zweier Verwaltungen bleiben aber weiterhin 2 getrennte Gebietskörperschaften bestehen mit der Folge, dass die Gleichstellungsbeauftragte auch von beiden Vertretungskörperschaften bestellt werden müsste.
- Hingewiesen wurde auch auf mögliche **Einnahmeverluste** für einen der Kooperationspartner im Hinblick auf den Status einer Gemeinde als ländlicher Zentralort.
Dem ist entgegenzuhalten, dass mit einer Kooperation nicht automatisch die Zuordnung als ländlicher Zentralort entfällt. Dies muss im Einzelfall ebenso geprüft werden wie eine evtl. Einstufung einer der an der Kooperation beteiligten Gemeinden zum Unterzentrum mit der Folge einer höheren Schlüsselzuweisung für übergemeindliche Aufgaben.

4.6 Nach Auffassung des LRH haben alle Ämter, amtsfreien Städte und Gemeinden unter 9.000 Ew ihre **Anstrengungen** zu Verwaltungszusammenschlüssen **deutlich zu verstärken**, um die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltungen zu steigern. Dies gilt in besonderem Maße für die in der **Anlage 1** (amtsfreie Städte und Gemeinden) **und Anlage 2** (Ämter) rot markierten Verwaltungen bis 5.000 Ew sowie die blau markierten Verwaltungen von 5.001 bis 7.000 Ew, die vielfach in räumlicher Nähe zu kleineren Ämtern und/oder amtsfreien Städten und Gemeinden liegen.

In der Größenordnung bis 7.000 Ew gibt es 48 Ämter und 32 amtsfreie Städte und Gemeinden. Unter Abzug der Kragenverwaltungen, der bereits vorhandenen Kooperationen sowie der Besonderheiten von Insellagen verbleiben noch 36 Ämter und 21 amtsfreie Städte und Gemeinden, die für eine Kooperation in Betracht kommen. Dabei wird es mehrere Fälle geben, bei denen von diesen insgesamt 57 Fällen zweckmäßigerweise 2 dieser kleinteiligen Verwaltungen untereinander kooperieren, während einige andere mit weiteren umliegenden kommunalen Körperschaften Zusammenschlüsse herbeiführen könnten. Insgesamt wären theoretisch damit nach Auffassung des LRH etwa 40 Verwaltungszusammenschlüsse möglich.

¹ Kieler Nachrichten - Holsteiner Zeitung - vom 10.05.2003.

Bei einer **fiktiven Betrachtung** der insgesamt rd. 70 vom LRH für vorrangig prüfungsbedürftig gehaltenen Verwaltungszusammenschlüsse (30 Kragenverwaltungen und etwa 40 Fälle kleinteiliger Ämter und amtsfreier Gemeinden) wären unter Zugrundelegung von durchschnittlich 4 wegfallenden Planstellen pro Verwaltungszusammenschluss etwa **14 Mio. € Personalkosten jährlich** einzusparen. Bei einer Gesamtsumme von rd. **340 Mio. €** an Personalkosten für die Kernverwaltungen wäre dies immerhin eine Einsparung von rd. **4 %**. Hierbei sind weitere Einsparpotenziale, z. B. bei den Sachkosten, und nicht in „Euro und Cent“ bezifferbare Effektivitätssteigerungen noch nicht einmal berücksichtigt.

Bei einer **konkreten Betrachtung** zweier kleinerer Verwaltungen (mit jeweils rd. 10 Planstellen = 20 Planstellen) würde die durch einen Zusammenschluss zu erzielende Einsparung von insgesamt 4 Planstellen eine Gesamtpersonalkostenreduzierung für jeden Beteiligten bis zu **20 %** bedeuten.

Unabhängig von den Einzelfallgestaltungen sieht der LRH insgesamt im Bereich der Kragenverwaltungen **dringenden Handlungsbedarf**. Angesichts der angespannten Finanzsituation vieler kommunaler Haushalte dürfte der Bürger wenig Verständnis dafür aufbringen, dass in diesen Orten stets 2 Verwaltungen in Sichtnähe voneinander in großem Umfang gleiche kommunale Leistungen erbringen.

Die Prüfung hat auch gezeigt, dass die Forderung nach größerer Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich von den Beteiligten vor Ort überwiegend mit einer Gebietsreform und damit dem Verlust der Eigenständigkeit gleichgesetzt wird. Zwar ist häufig die Einsicht vorhanden, *„dass etwas passieren müsse“*, konkrete Schritte sind bisher aber nur in wenigen Fällen eingeleitet worden.

Auch ist deutlich geworden, dass vielfach persönliche Befindlichkeiten und Eigeninteressen der handelnden Personen sinnvolle und wirtschaftliche Lösungen verhindern (siehe hierzu auch III. Abschnitt B/Tz. 2.1).

Der LRH hat in den Gesprächen vor Ort versucht, die geäußerten Vorbehalte und Ängste zu zerstreuen; dabei sind die vielfältigen Möglichkeiten und positiven Aspekte einer Zusammenarbeit, insbesondere durch die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GkZ, dargestellt worden. Diese Rechtsform ermöglicht einerseits Effizienzsteigerungen und Leistungsverbesserungen, lässt aber andererseits die Körperschaften in ihrem Bestand unberührt.

Bei besonders festgefahrenen Strukturen sind darüber hinaus als erster Schritt einer Zusammenarbeit Teilkooperationen in einzelnen Aufgabenbereichen angeregt worden, um dadurch nach und nach ein Vertrauensverhältnis zwischen den Vertragspartnern aufzubauen.

5. Geplante Kooperationen

An dieser Stelle sollen die momentan in Planung befindlichen Kooperationen dargestellt werden, die vorrangig die Bündelung von Verwaltungsdienstleistungen zum Gegenstand haben (**Verwaltungskooperationen**).

47 der 118 Ämter erklärten im Rahmen der Erhebung, dass momentan keine konkreten Kooperationen geplant seien. Von den verbleibenden 71 Ämtern denken 44 über Verwaltungskooperationen nach, sondieren noch geeignete Aufgabenfelder oder haben zum Teil bereits Verhandlungen mit den Nachbarverwaltungen aufgenommen. Vielfach beschränken sich diese Kooperationen allerdings nur bzw. noch auf den Austausch von Informationen in unregelmäßig wiederkehrenden Gesprächsrunden.

Bei den amtsfreien Städten und Gemeinden befinden sich 53 von 100 in der Planung für neue Kooperationen, von denen sich jedoch nur 22 auf Verwaltungskooperationen im weitesten Sinne beziehen; diese beinhalten auch die Fälle von zz. nur unverbindlichen Absichtsbekundungen.

Zu den Aufgabenfeldern, die schwerpunktmäßig für geplante partielle Verwaltungskooperationen in Betracht kommen, gehören:

- gemeinsames Beschaffungswesen
- gemeinsames Vollstreckungswesen
- gemeinsame IT-Systemkoordinatoren
- gemeinsame Datenschutzbeauftragte
- gemeinsame Unterhaltsheranziehung bei der Sozialhilfe
- Zusammenlegung von Standesamtsbezirken.

Umfangreichere Kooperationsabsichten bestehen bei den **Ämtern im Kreis Herzogtum Lauenburg**, wo am Ende des Entwicklungsprozesses sog. „Kompetenzzentren“ eingerichtet sein sollen. Den Ämtern sind dann jeweilige Funktionen zugeordnet, die gemeinsam für alle anderen wahrgenommen werden (vgl. III. Abschnitt B/Tz. 3.6).

Darüber hinaus gibt es weitere Körperschaften, die sich mit umfassenderen Kooperationen - über einzelne Teilkooperationen hinaus - mit dem Ziel einer möglichen Verwaltungsfusion auseinander gesetzt haben und die schon erste Schritte (Gespräche, Gutachten) in die Wege geleitet haben. Exemplarisch sollen im Folgenden 3 Kooperationsvorhaben näher beschrieben werden, deren Bemühungen mit dem Ziel einer Zusammenlegung der Verwaltungen am weitesten vorangeschritten sind.

5.1 Die Verwaltungsgebäude des **Amtes Eiderstedt** und das der **amtsfreien Stadt Garding** liegen sich im engen Stadtkern von Garding in Sichtweite

gegenüber. In diesem typischen Fall einer Kragenverwaltung werden seit dem Jahre 2001 verschiedene Ansätze für eine enge Zusammenarbeit diskutiert, um gemeinsam Dienstleistungen im Sinne einer effektiven und kostengünstigen Verwaltung zu erbringen. Erklärtes Ziel ist damit eine gemeinsame Verwaltung. Über eine Lösung, die ggf. den Beitritt der Stadt Garding zum Amt Eiderstedt (normale Amtszugehörigkeit oder ggf. Führung der Amtsgeschäfte durch die amtsangehörige Stadt Garding) oder die Bildung einer Verwaltungsgemeinschaft nach § 19 a GkZ für alle Verwaltungsgeschäfte zum Inhalt gehabt hätte, konnten sich die Beteiligten in der strittigen Frage der Zuständigkeit der Führung der Verwaltungsgeschäfte noch nicht einigen. Das Amt und die Stadt entschlossen sich daher zunächst zu einer **Erprobungsphase** für den Zeitraum vom 01.01.2004 bis 31.08.2006, die an die restliche Wahlzeit des hauptamtlichen Bürgermeisters der Stadt Garding gekoppelt ist.

Nach dem Entwurf der Vereinbarung über die gemeinsame Aufgabenerledigung *„werden die Verwaltungskräfte des Amtes und der Stadt zusammengelegt und sind gemeinsam zuständig sowohl für die Aufgabenerledigung des Amtes Eiderstedt als auch der Stadt Garding“*. Die Aufbauorganisation und die Geschäftsverteilung wurden bereits in Abstimmung mit den Personalräten neu festgelegt. Es wird ein gemeinsamer Personalausschuss gebildet und es soll, um ein Zusammengehörigkeitsgefühl der Beschäftigten zu entwickeln, ein gemeinsamer Personalrat gewählt werden. Der Amtsvorsteher und der Bürgermeister bleiben zuständig und verantwortlich für die Aufgabenerfüllung für das Amt bzw. für die Stadt.

Die Personal- und Sachkosten werden über den Verteilungsschlüssel der jeweiligen Finanzkraft umgelegt. Die Stadt Garding und das Amt Eiderstedt gehen in der Erprobungsphase zunächst nicht von Personaleinsparungen aus. Bei einer anschließenden Totalzusammenlegung der Verwaltungen werden aber sehr wohl Einsparungen im Bereich der Leitungsebene gesehen (vgl. wirtschaftliche Auswirkungen einzelner Verwaltungsoperationen III. Abschnitt B/Tz. 3).

Nach § 19 a GkZ können die Verwaltungsgeschäfte, also der verwaltungstechnische Vollzug von Aufgaben, in ihrer Gesamtheit, aber auch teilweise übertragen werden. Indem 2 selbstständige Verwaltungen für die gemeinsame Erledigung aller Verwaltungsaufgaben des Amtes Eiderstedt und der Stadt Garding zuständig sind, könnte es sich zunächst allenfalls um die Summe diverser Teilübertragungen handeln. Eine teilweise Übertragung erfordert aber hingegen eine genaue Abgrenzung, welcher Beteiligter welche bestimmten Verwaltungsaufgaben wahrnehmen soll, um letztlich Kompetenzstreitigkeiten zu vermeiden. Diese Grenzen erscheinen jedoch bei einer „Vermischung“ zweier selbstständiger Verwaltungen, bei der ein Beteiligter die Verwaltung in ihrer Gesamtheit des anderen und umgekehrt

in Anspruch nimmt, fließend und werden wohl erst in der gelebten Verwaltungspraxis gezogen werden.

Die kreative und mutige Erprobung eines neuen Verwaltungsmodells mit dem Ziel, mittel- bis langfristig Kosten durch eine gemeinsame Verwaltung einzusparen, wird vom LRH ausdrücklich begrüßt.

- 5.2 Auf der **Insel Sylt** wurde zum Zeitpunkt der Prüfung der Beitritt der Gemeinde List zum Amt Landschaft Sylt mit Wirkung vom 01.01.2004 vorbereitet. Nach dem zunächst eine Einwohnerversammlung abgehalten wurde, hat die Gemeindevertretung im Juli dieses Jahres den Beitritt zum Amt beschlossen. Die Beteiligten erwarten dadurch jährliche Einsparungen in Höhe von rd. 160 bis 200 T€. Das Amt wird dann eine Größe von etwa 12.000 Einwohnern erreichen. Vor diesem Hintergrund sind die bei der Gemeinde List vakanten Stellen des büroleitenden Beamten sowie des Ordnungsamtsleiters nicht wiederbesetzt worden. Stattdessen werden deren Aufgaben derzeit im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrags vom Amt Landschaft Sylt wahrgenommen.

Die Geschäftsführung für das Amt erfolgt durch die Gemeinde Sylt-Ost (§ 23 AO). Zu den Besonderheiten des Amtes Landschaft Sylt gehört, dass neben der zentralen Sachbearbeitung in der geschäftsführenden Gemeindeverwaltung auch in den amtsangehörigen Gemeinden Bürgerbüros vorgehalten werden, die den Bürgern als „Front-Offices“ alle wesentlichen Kontakte zur Verwaltung ermöglichen. Die eigentliche Sachbearbeitung erfolgt weitgehend an zentraler Stelle.

Nach der Kommunalwahl im Jahr 2003, die in vielen Gemeindevertretungen mit einem Generationswechsel verbunden war, haben die Inselgemeinden ein Gutachten zur Kooperation der Kommunen eingeholt, um damit die Einrichtung einer **gemeinsamen Verwaltung** für die Insel Sylt vorzubereiten. Diese Bestrebungen werden u. a. begünstigt durch die Raumnot in der Verwaltung der Gemeinde Sylt-Ost, die mit vorhandenen räumlichen Kapazitäten in der Stadtverwaltung Westerland kompensiert werden könnte. Inzwischen sind die Vorschläge der Gutachter in den Gemeinden beraten worden. In der Zeit vom 26.11. bis 12.12.2003 wurde eine Bürgerbefragung durchgeführt; das Ergebnis lag dem LRH bei Verabschiedung dieser Prüfungsmittelteilung noch nicht vor.

Wie sich im Rahmen der örtlichen Erhebungen herausstellte, geht die Diskussion in der Bevölkerung über eine gemeinsame Inselverwaltung hinaus in Richtung einer **Gebietsreform**, wie sie die Insel Fehmarn zum 01.01.2003 vollzogen hat. Interessant ist dabei auch die grundsätzliche Bereitschaft betroffener Bürgermeister, bei einem Zusammenschluss der

Gemeinden auf ihre bisherigen Positionen zu verzichten. Allerdings wird auch befürchtet, dass ein Zusammenschluss der 7 Gemeinden wegen der unterschiedlichen Willensbildung in den Gemeindevertretungen nicht ohne Schwierigkeiten verlaufen wird. Widerstand gegen eine Gebietsreform ist insbesondere aus 2 Gemeinden zu erwarten, die eine sehr viel bessere Finanzlage aufweisen als die anderen Inselgemeinden.

Für die Weiterentwicklung der kommunalen Zusammenarbeit auf der Insel Sylt wird es wichtig sein, in den politischen Parteien und Wählergemeinschaften eine Vertrauenskultur herzustellen, die eine Verwaltungsgemeinschaft und ggf. die politische Fusion ermöglicht. Nicht ohne Bedeutung ist dabei auch die mögliche Inanspruchnahme von Fördermitteln des Landes.

- 5.3 Auch bei der **Stadt Kellinghusen und beim Amt Kellinghusen-Land** werden zz. Möglichkeiten der Zusammenarbeit untersucht. Erste Kooperationsverhandlungen im Jahre 2001 wurden im Anschluss an die gemachten guten Erfahrungen aus der Zusammenarbeit im Rahmen der LSE und im Tourismusbereich geführt. Aktuelle finanzielle Probleme, regelmäßige Schwierigkeiten bei der Sicherstellung von Urlaubs- und Krankheitsvertretungen, aber hauptsächlich der sowohl auf Seiten der Stadt als auch beim Amt gestiegene Bedarf nach einem neuen Verwaltungsgebäude ließen ein gemeinsames Vorgehen als wünschenswert erscheinen. Neben einem gemeinsamen Verwaltungsgebäude könnte auch die Zusammenlegung der Ordnungs-, Einwohnermelde-, Standes-, Sozialämter sowie ein gemeinsames Bürgerbüro in Betracht gezogen werden.

Die aufkeimenden Kooperationsbestrebungen erhielten allerdings kurzfristig einen außerordentlichen Dämpfer, als die Stadt Kellinghusen - ohne Abstimmung mit dem Amt - die Landeszuweisung zur Förderung dieses Kooperationsvorhabens für eine separate Organisationsuntersuchung der Stadtverwaltung einsetzte. Ein drohendes Scheitern konnte nur durch Intervention des Innenministeriums in einem gemeinsamen Gespräch abgewendet werden. Dies zeigt beispielhaft, dass bei der Anbahnung von Verwaltungskooperationen insbesondere der zentrale Ort die Betroffenheit und Sensibilität des Umlandes beachten muss. Anderenfalls könnten bestehende Vorbehalte gegen eine Kooperation noch gefördert werden.

- 5.4 42 der 118 Ämter erklärten im Rahmen der Erhebung, dass **Wünsche für zukünftige Kooperationen** nicht bestehen. Weitere 19 könnten sich Kooperationen unter Umständen bei Bedarf vorstellen bzw. würden sich entsprechenden Ansätzen nicht verschließen, wenn sie auf freiwilliger Basis stattfinden und als sinnvoll, effektiv und effizient eingeschätzt würden. Diese Ämter könnten sich insbesondere eine weitere Aufgabenverlagerung von der Kreisebene vorstellen. Darüber hinaus wurde eine

landesweite Vernetzung der Einwohnermeldeämter angeregt, um u. a. auch die diversen Mitteilungsdienste zentral erledigen zu können (s. hierzu III. Abschnitt C/Tz. 3.5). Bei den amtsfreien Gemeinden und Städten gab es in 40 Fällen keine Äußerung. 12 weitere stünden einer Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit, ohne zz. konkrete oder spezielle Vorstellungen entwickelt zu haben, durchaus aufgeschlossen gegenüber.

Die von den Ämtern (47 %) und den amtsfreien Gemeinden/Städten (32 %) für wünschenswert erachteten Verwaltungskooperationen in der Zukunft beziehen sich in erster Linie wiederum auf die eher traditionellen Felder der Zusammenarbeit, wie z. B. beim Beschaffungs-, Vollstreckungs- und Standesamtswesen sowie im komplexen Bereich der Informationstechnik. Hin und wieder fand sich der Wunsch nach einer Verwaltungsgemeinschaft, insbesondere bei den Konstellationen der Kragenverwaltungen. In einem Fall sprach sich eine Stadt sogar dafür aus, den Zusammenschluss per Gesetz zu regeln, da eine freiwillige Lösung nicht möglich erscheint.

- 5.5 Nach Auffassung des LRH müssen im Idealfall folgende **Voraussetzungen für eine erfolgreiche Kooperation** gegeben sein. Zunächst muss der politische Wille zur Zusammenarbeit vorhanden sein. Der Wille muss auf der Erkenntnis beruhen, dass eine Zusammenarbeit in Anbetracht der wachsenden funktionalen Verflechtung zwischen Kernstädten/-gemeinden und dem jeweiligen Umland sowie der finanziellen Engpässe notwendig wird. Zwischen den Kooperationspartnern muss in jedem Fall eine ausgeprägte Vertrauenskultur vorherrschen. Bei den Beschäftigten der Verwaltung muss zusätzlich die Bereitschaft bestehen, neue Verwaltungsmodelle zur Erlangung einer insgesamt besseren Lösung zu erproben. Eine vorhandene oder eine sich abzeichnende Vakanz in der Leitungsebene der Verwaltung(en) beschleunigt nach den Erkenntnissen des LRH diesen Prozess nicht unerheblich; denn persönliche Interessen maßgeblicher Personen können auch auf die Motivation der Beschäftigten nachhaltig einwirken. Wer einen persönlichen Nachteil befürchtet, wird sich anders verhalten als jemand, der durch eine Kooperationsvariante einen Vorteil erhofft.

Strukturelle Veränderungen erfordern einen Reifeprozess. Nach Auffassung des LRH muss dieser Prozess jetzt angeschoben werden, damit sich in Schleswig-Holstein die „Verwaltungslandschaft“ weiterentwickeln kann. Das hierfür notwendige Potenzial sieht der LRH in gut ausgebildetem und motiviertem Personal sowie in innovativen Politikern, die Reformen positiv als aktive Problemlösungsstrategien verstehen.

6. Die neue Stadt Fehmarn

6.1 Einen überzeugenden und richtungweisenden Weg sind die früheren 4 Kommunen der Insel Fehmarn gegangen. Nicht nur ein reiner Verwaltungszusammenschluss unter Beibehaltung der bestehenden Gebietseinheiten und der ehrenamtlichen Gremien war das Ziel, sondern die völlige gebietsmäßige und politische Fusion. Die 3 amtsangehörigen Gemeinden des Amtes Fehmarn (Bannesdorf - 2.199 Ew, Landkirchen - 2.276 Ew, Westfehmar - 1.768 Ew) und die Stadt Burg (6.377 Ew) wurden durch **Gesetz**¹ mit Wirkung vom 01.01.2003 zur neuen Stadt Fehmarn mit 12.620 Ew zusammengeschlossen.

Dieser Zusammenschluss ist von den ehrenamtlichen Mandatsträgern in den 4 Kommunen und den Einwohnerinnen und Einwohnern der Insel mehrheitlich gewollt und nicht „von oben“ verordnet worden. Der Gesetzgeber hat dabei mit dem o. a. Gesetz nur die formellen Voraussetzungen geschaffen, da im Laufe der vertieften Diskussionen über den Zusammenschluss deutlich wurde, dass sich nicht alle Rechtsfragen durch einen einfachen Gebietsänderungsvertrag der 4 Kommunen regeln ließen.

6.2 **Ausgangspunkt** des Prozesses war die durchgeführte **LSE**; hierzu wurde seitens der 4 Kommunen ein Gutachten in Auftrag gegeben, das sich u. a. auch mit dem Teilbereich ‚Politik und Verwaltung‘ befasste. Die in diesem Zusammenhang durchgeführte **Bürgerbefragung** zu den 3 Lösungen

- alles bleibt wie bisher,
- politische Fusion der 3 Landgemeinden,
- politische Fusion aller Gebietskörperschaften

führte zu eindeutigen Ergebnissen: Bei Rücklaufquoten von 62 % im Amtsbereich Fehmarn und 50 % in der Stadt Burg sprachen sich rd. 60 % der Bürgerinnen und Bürger der 3 Landgemeinden und rd. 80 % der Stadtbevölkerung für die **große Lösung** aus. Dieses Ergebnis entwickelte eine sehr starke Eigendynamik, der sich auch Gegner und Zweifler nicht mehr mit Erfolg entgegenstellen konnten. In einer gemeinsamen Sitzung am 05.09.2002 fassten die 4 Vertretungskörperschaften jeweils mit großer Mehrheit den Weichen stellenden Beschluss, ihre Gemeinden zum 01.01.2003 zu der neuen Stadt Fehmarn zu vereinigen.

6.3 Die **Fusion** selbst verlief dann **in 3 Schritten**:

- Zum 01.01.2003 wurden die beiden Verwaltungen des Amtes Fehmarn und der Stadt Burg zusammengelegt.
- Durch die Kommunalwahl am 02.03.2003 wurde die neue Stadtvertretung mit 23 Vertreterinnen und Vertretern gewählt. Interessant dabei

¹ Gesetz einer Neuordnung von Gemeindegrenzen im Kreis Ostholstein vom 21.10.2002, GVOBl. Schl.-H. S. 196.

ist, dass durch die Konstellation der Listenverteilung der Parteien (nur) 8 Personen aus der früheren Stadt Burg und 15 Personen aus dem Bereich des ehemaligen Amtes gewählt wurden. Damit haben sich auch Befürchtungen zerstreut, die neue Stadtvertretung könnte sich vorrangig für die Interessen der ehemaligen Stadt Burg einsetzen.

- Der direkt gewählte neue Bürgermeister trat mit Wirkung vom 01.05.2003 sein Amt an; bis zu diesem Zeitpunkt wurden die Aufgaben durch den bisherigen Bürgermeister der Stadt Burg als Beauftragter der Kommunalaufsichtsbehörde nach § 127 GO wahrgenommen.

Die durch die Fusion eingetretene **Reduzierung der Beschlussgremien** von bisher einer Stadtvertretung, 3 Gemeindevertretungen, einem Amtsausschuss sowie den zahlreichen Fachausschüssen der einzelnen Kommunen und des Amtes auf nunmehr eine gemeinsame Stadtvertretung mit nur 5 Fachausschüssen hat im Übrigen einen nicht zu unterschätzenden Vorteil mit sich gebracht. Bei Angelegenheiten, die die Insel Fehmarn in ihrer Gesamtheit betreffen, müssen die betreffenden Punkte nicht mehr in allen Gremien der 4 früheren Kommunen beraten und beschlossen werden; dies hat zu einer Beschleunigung der Verfahren beigetragen.

- 6.4 Jede Zusammenlegung von Organisationseinheiten ist zwangsläufig aber auch mit **Umstellungsproblemen** und **Anfangsschwierigkeiten** verbunden; dies gilt in besonderem Maße für eine einschneidende verwaltungsmäßige und politische Fusion, wie sie auf Fehmarn verwirklicht worden ist. Erschwerend kommt die Zuständigkeit der neuen Stadtverwaltung für das flächenmäßig große Stadtgebiet mit den damit verbundenen Anforderungen hinzu; mit 185,45 km² ist die Stadt Fehmarn nach Lübeck die zweitgrößte Kommune in Schleswig-Holstein geworden.

Nach den Erkenntnissen des LRH aus den Gesprächen vor Ort stellen sich die Verantwortlichen den Herausforderungen und gehen mit viel Engagement an die Lösung der vielfältigen Probleme heran. Positiv in diesem Zusammenhang ist auch festzuhalten, dass in der Vorbereitungsphase des Zusammenschlusses keine nachhaltige „buchhalterische“ Diskussion über Vor- und Nachteile in finanzwirtschaftlicher Sicht und keine akribische Aufrechnung von Verschuldung, Rücklagen, Sozialhilfebelastrung etc. der einzelnen Kommunen stattgefunden hat; hierzu hat sicherlich auch der Zeitdruck beigetragen. Gerade derartige Diskussionen erschweren nach den Erfahrungen des LRH aus dieser Prüfung durchaus vorhandene Möglichkeiten zu sinnvollen Kooperationen und Fusionen kommunaler Körperschaften und belasten das nachbarschaftliche Miteinander bis hin zum Scheitern hoffnungsvoller Ansätze.

- 6.5 Mit einer Verwaltungskooperation, einem Zusammenschluss von Verwaltungen oder einer Fusion von Kommunen werden stets auch Erwartungen für eine **Kostenersparnis** durch Synergieeffekte verbunden; dies ist bei den vorhandenen Finanzproblemen im kommunalen Bereich vielfach sogar alleiniger Ausgangspunkt derartiger Überlegungen. Die LSE-Gutachter gingen von einem fusionsbedingten Stelleneinsparpotenzial für die neue Gesamtverwaltung von ca. **13 Stellen** aus; im Rahmen der Verwaltungszusammenführung konnten unmittelbar **6 Stellenvermindierungen** verwirklicht werden. Da es sich dabei auch um vorzeitige Versetzungen in den Ruhestand handelt, für die noch anteilige Versorgungsbezüge zu zahlen sind, wird sich das derzeitige Einsparpotenzial von rd. 75 T€ erst nach Ablauf von 3 Jahren weiter erhöhen; die Stadt geht dann von jährlichen Einsparungen von rd. 100 T€ aus.

Das von den Gutachtern angegebene **Stelleneinsparpotenzial** von 13 Stellen wird seitens des LRH allerdings als **zu hoch** angesehen. Zwar sollten über die bisher erzielte Verminderung von 6 Stellen hinaus noch weitere Einsparungen möglich sein, wegen der mit der Fusion einhergehenden Ausweitung der Aufgaben sind dem Stellenabbau aber auch Grenzen gesetzt. So wird z. B. die Überwachung des ruhenden Verkehrs, die früher nur bei der Stadt Burg lag, jetzt für die ganze Insel wahrgenommen. Darüber hinaus sind auf die Stadt zusätzliche Aufgaben durch den Tourismus in Verbindung mit den vielen Campingplätzen, den Küsten- und Naturschutz sowie das lange Straßennetz zugekommen, während die ehrenamtliche Wahrnehmung gewisser Aufgaben in den früheren Landgemeinden entfällt. Auch die für Gemeinden mit mehr als 10.000 Ew gesetzlich vorgeschriebene Beschäftigung einer hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten ist zu erwähnen.

Die Verwaltungsfusion wurde aber auch als Chance erkannt, den neuen Verwaltungsaufbau mit 5 Fachbereichen für eine **Bestenauslese** zu nutzen; dadurch dürfte sich auch die Qualität und die Kompetenz der Verwaltung verbessern lassen. Dies ist ein Aspekt, der bei der Diskussion um weitere Verwaltungskooperationen, dem Zusammenschluss von Verwaltungen oder einer Fusion von Kommunen auch als positives Argument gesehen werden sollte.

- 6.6 Ein weiterer Aspekt bei den Diskussionen um mögliche Fusionen sind die Auswirkungen auf die **Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz (FAG)**.

Maßgeblich für die Höhe der **Gemeindeschlüsselzuweisungen**, die eine Gemeinde erhält, sind ihre Einwohnerzahl, ihre Steuerkraft und die Höhe der Mittel, die hierfür insgesamt zur Verfügung stehen. Der Antwort der

Landesregierung auf eine Kleine Anfrage¹ ist zu entnehmen, dass die ehemaligen 4 Gemeinden auf der Insel Fehmarn im Jahr 2002 insgesamt allgemeine Gemeindeschlüsselzuweisungen und Gemeindesonderschlüsselzuweisungen in Höhe von rd. 1.829 T€ erhalten haben, während die entsprechenden Schlüsselzuweisungen für die neue Stadt Fehmarn im Jahr 2003 rd. 846 T€ betragen. Ursächlich für den Rückgang bei fast unveränderter Einwohnerzahl sei vor allem der starke Zuwachs der Steuerkraft, der sich für die Stadt Fehmarn ergeben habe. Daneben habe sich der Rückgang der zur Verfügung stehenden Mittel für Gemeindeschlüssel- und Gemeindesonderschlüsselzuweisungen um etwas mehr als 10 % nachteilig ausgewirkt. Die Zusammenlegung der 4 Gemeinden selbst hätte sich mit rd. 15 T€ nur in ganz geringem Umfang auf den Rückgang der Schlüsselzuweisungen ausgewirkt.

Auch die Einstufung als **Unterzentrum** nach dem zentralörtlichen System, die schon für die frühere Stadt Burg galt, hat für die neue Stadt Fehmarn Bestand. Die Stadt erhält damit nach § 15 FAG **Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben** im Interesse einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit kommunalen Leistungen im Nah- und Verflechtungsbereich des zentralen Ortes. Bei einer politischen Gemeinde, die die gesamte Fläche einer Insel umfasst, könnte allerdings auch die Auffassung vertreten werden, damit liege kein Nah- und Verflechtungsbereich für das unmittelbare Umland mehr vor und die raumordnerischen Intentionen des zentralörtlichen Systems und eine damit verbundene Einstufung als zentraler Ort seien in diesen Fällen nicht mehr gegeben. Zu dieser Frage hat die Landesplanungsabteilung des Innenministeriums dem LRH mitgeteilt, dass die bisherigen Einstufungen auch bei weiteren politischen Zusammenschlüssen von Inselkommunen beibehalten werden, um derartige wünschenswerte Entwicklungen nicht durch den Verlust der bisherigen Einstufung einer Inselkommune zu erschweren.

- 6.7 Es würde den Rahmen dieses Prüfungsberichtes des LRH sprengen, alle Einzelheiten des bereits vollzogenen Zusammenschlusses der Kommunen auf der Insel Fehmarn darzustellen. **Zusammenfassend** stellt der LRH fest, dass Fehmarn ein äußerst positives Signal gesetzt hat; dieses Beispiel sollte in Vorbereitung und Durchführung für viele Kommunen in Schleswig-Holstein Vorbild und „Leuchtturm“ sein. Insbesondere für Inseln stellt sich diese Fallgestaltung nach Auffassung des LRH als besonders sinnvoll und zielführend dar, da Inseln einen idealtypischen Potenzial- und Problemraum besitzen, der sich für gemeinsame Lösungen geradezu aufdrängt.

¹ Landtagsdrucksache 15/2810 vom 24.07.2003.

7. Stadt-Umland-Aspekte

Der Stadt-Umland-Bereich ist als die Region zu verstehen, in der eine sehr enge **Funktionsverflechtung** zwischen Arbeiten, Wohnen, öffentlicher und privater Versorgung, Freizeit und Naherholung gegeben ist. Diese Verflechtungsbeziehungen können auch Auswirkungen auf die Verwaltungsstrukturen und die Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich haben und daher bei einer entsprechenden Prüfung des LRH nicht völlig unbeachtet bleiben.

Der LRH hat sich bereits im April 1994 in einem Sonderbericht „Kiel und das Umland“ zu speziellen Problemen der Stadt-Umland-Aspekte geäußert.

Mit den Stadt-Umland-Aspekten befasst sich auch der Raumordnungsbericht 2003, der im Innenministerium erarbeitet worden ist und voraussichtlich im Januar 2004 als Landtagsbericht veröffentlicht wird.

7.1 Die geografisch bedingten Funktionsverflechtungen geben immer wieder Anlass zu Spannungen und Problemen zwischen der Kernstadt und den Umlandgemeinden, wie zahlreiche Beispiele im Land belegen. Die Ursachen dieser **Stadt-Umland-Probleme** sind vielfältiger Natur. Die politische Willensbildung erfolgt in eigenständigen Vertretungskörperschaften und Gremien, die mit unterschiedlichen Parteien, Wählergemeinschaften und Gruppierungen besetzt sind und daher zwangsläufig verschiedenartige Richtungsbestimmungen auslösen. Hinzu kommen historisch gewachsene Abgrenzungen und Gegensätzlichkeiten, die eine Kooperation zwischen Kernstadt und Umland keineswegs als selbstverständlich erscheinen lassen. Als wertvoll wird zunächst einmal die Eigenständigkeit der Kommunalpolitik betrachtet. Sie ermöglicht nach Auffassung der Handelnden die rasche und optimale Anpassung an die besonderen lokalen Bedingungen und politischen Gegebenheiten „vor Ort“, ohne Beeinflussung und Belastung durch jedwede Form der Abstimmung mit anderen. Auch spielt die Bewertung des Verhältnisses zwischen Eigennutz und Gesamtwohl eine Rolle, die häufig zu einer „neidvollen“ Orientierung führt: Der Vorteil des anderen wird als Nachteil für die eigene Seite angesehen. Als markante **Beispiele für vorhandene Stadt-Umland-Probleme** sind folgende Punkte zu nennen:

- Vorwurf der Kernstadt, das Umland profitiere von ihren Leistungen, ohne adäquat an den Kosten beteiligt zu sein, z. B. Mitbenutzung von Theatern, Museen, Sportstätten, Krankenhäusern, Verkehrswegen.
- Unterschiedliche Wohnungsbaupolitik, die zur Verfestigung einseitiger Bevölkerungsstrukturen beiträgt und damit die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer beeinflusst.
- Überproportionaler Zuzug von Sozialhilfeempfängern in die Anonymität der Kernstadt.

- Vorteile des Umlandes bei der Ansiedlung von Gewerbe und Industrie durch ein reicheres Angebot an Flächen sowie günstigere Grundstückspreise und niedrigere Steuerhebesätze; Stichwort: „Einkaufsmärkte auf der grünen Wiese.“

7.2 Ein besonders wichtiges und immer wieder im Blickpunkt der Diskussion stehendes Problem in der Betrachtung des Stadt-Umland-Verhältnisses ist der **finanzpolitische Verteilungskonflikt** zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden.

7.2.1 Die zum einen notwendige Regelung des **finanziellen Lastenausgleichs** ist eine besondere Aufgabe staatlicher Politik, um die strukturpolitische Bedeutung der Kernstadt für das Gemeinwesen zu erhalten. Dies ist in Schleswig-Holstein durch das zentralörtliche System i. V. m. dem FAG im Grundsatz gewährleistet. Die Kernstädte nehmen nach dem Gesetz über Grundsätze zur Entwicklung des Landes¹ durchweg Aufgaben als Unterzentrum (mit und ohne Teilfunktionen eines Mittelzentrums), Mittelzentrum oder Oberzentrum wahr und erhalten dafür nach § 15 FAG besondere **Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben**. Diese Zuweisungen wurden erstmals im Jahr 1970 in das FAG eingeführt und sollen die besonderen Leistungen des zentralen Ortes im Interesse einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung des Nah- bzw. Verflechtungsbereichs mit kommunalen Leistungen finanzieren helfen. Die Kernstädte führen zwar immer wieder Klage darüber, dass diese Zuweisungen ihren „Leistungsexport ins Umland“ nicht abdecken. Hierzu ist darauf hinzuweisen, dass nicht der gesamte Zuschussbedarf für übergemeindliche Einrichtungen dem Betrag der Zentralitätsmittel gegenübergestellt werden darf. Berücksichtigt werden kann nur die **Interessenquote** für den Verflechtungsbereich, da die übergemeindlichen Einrichtungen auch von den Bürgerinnen und Bürgern des zentralen Ortes genutzt werden, ohne dass dieser Anteil auf „Heller und Pfennig“ spezifiziert werden kann und auch nicht abgegolten werden soll.

Im Übrigen muss gesehen werden, dass auch das Umland Leistungen für die Kernstadt, z. B. auf dem Gebiet der Naherholung, erbringt.

7.2.2 Die gegenseitigen finanzpolitischen Beziehungen der Umlandgemeinden zur Kernstadt werden auch durch die Entwicklung des **Gemeindeanteils an der Einkommensteuer** bestimmt. Diese Beteiligung wurde im Rahmen der Gemeindefinanzreform ab 1970 eingeführt. Für die Verteilung des gesamten Gemeindeanteils in Höhe von derzeit 15 % am Landesaufkommen der Einkommensteuer wird für jede Gemeinde alle 3 Jahre eine **Schlüsselzahl** neu ermittelt, die den Einzelanteil jeder Gemeinde am gesamten

¹ Landesentwicklungsgrundsatzgesetz i. d. F. vom 31.10.1995, GVOBl. Schl.-H. S. 364.

Landesaufkommen ausdrückt. Der Berechnung wird das örtliche Steueraufkommen der Einwohnerinnen und Einwohner bis zu bestimmten Höchstgrenzen (derzeit 30.000 € für Alleinstehende, 60.000 € für gemeinsam veranlagte Eheleute¹) zugrunde gelegt. Als Berechnungsgrundlage dient dabei die jeweilige Steuerstatistik, die allerdings bei der Festsetzung der neuen Schlüsselzahlen leider schon 5 Jahre alt ist. Der jährliche Anteil der einzelnen Gemeinden wird ermittelt, indem der gesamte Gemeindeanteil am Landesaufkommen mit der jeweiligen Gemeindeschlüsselzahl multipliziert wird.

Die **Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer** und der Schlüsselzahlen steht damit in direktem Zusammenhang mit der Einwohnerentwicklung in einer Stadt-Umland-Region. Denn das jeweilige Aufkommen der Kernstadt und ihrer Umlandgemeinden wird zum einen durch deren Zahl der Einwohner als Steuerzahler, zum anderen aber auch durch die einkommensmäßige „Qualität“ dieser Einwohner bestimmt. Die seitens der Kernstädte immer wieder beklagte Abwanderung von Bevölkerungsgruppen mit höherem Realeinkommen in die Umlandgemeinden hat damit erhebliche Auswirkungen auf die Finanzsituation der betreffenden Kommunen und trägt zum finanzpolitischen Verteilungskonflikt in der Stadt-Umland-Region bei.

- 7.3 Nachholbedarf und Zukunftsorientierung sind die Ausgangspunkte für mögliche **außergewöhnliche Belastungen** von Kernstädten im Vergleich zu Umlandgemeinden - gemeint sind **„historische Infrastrukturbelastungen“**, die insbesondere für Großstädte typisch, nicht aber für das Umland bedingt sind. Während die Kernstädte schon frühzeitig über eine gehobene, heute aber oft veraltete Infrastruktur, wie z. B. gepflasterte Straßen, Abwasserkanalisation (daher bei *Popitz*² der sog. „kanalisierte Einwohner“), weiterführende Schulen, Sportstätten usw. verfügten, wurde diese Infrastruktur in den eher ländlich strukturierten Umlandgemeinden meist erst in den letzten rd. 30 Jahren im Zuge der siedlungsstrukturellen Entwicklung völlig neu erstellt. Dies gilt im Übrigen für alle Gemeinden, nicht nur für die eines Stadt-Umland-Bereichs.

Da einerseits die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger an eine funktionsfähige Infrastrukturausstattung ständig gewachsen sind, sich andererseits die „Stadterneuerung“ durch **Sanierung der veralteten Infrastruktur** mit modernen Materialien äußerst kostenaufwändig darstellt, geraten die Kernstädte unter einen besonderen finanziellen Druck, der die Möglichkei-

¹ Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes und des Aufbauhilfengesetzes, BGBl. I S. 862.

² Popitz „Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden“, Gutachten von 1932.

ten der städtischen Haushalte massiv einschränkt. Dabei macht die bereits erneuerte bzw. in Erneuerung befindliche Infrastruktur erst einen Bruchteil dessen aus, was allgemein als erneuerungsbedürftig eingeschätzt wird; die aktuellen Klagen über die teilweise desolaten Straßenzustände z. B. in den kreisfreien Städten mag hierfür nur ein Beispiel sein.

Weiterer Aspekt der **ungleichen Belastungen** zwischen „alter Kernstadt“ und „junger Umlandgemeinde“ ist die Tatsache, dass Neubaumaßnahmen im Rahmen der verschiedensten **Förderprogramme** häufig überproportional bezuschusst werden, während die Instandhaltung vorhandener Bau-substanzen im Fördersystem eher stiefmütterlich behandelt wird. Dieser Gesamtkomplex der Lastenverteilung im Entwicklungsablauf zwischen Kernstadt und Umland wird sicherlich im gesamten Finanzsystem nicht hinreichend berücksichtigt.

- 7.4 All diese und weitere Stadt-Umland-Aspekte wirken so lange als Kooperationsprobleme, solange die **Notwendigkeit einer Zusammenarbeit** nicht erkannt und verinnerlicht wird. Es hilft nicht weiter, wenn die Kernstadt und die Umlandgemeinden sich jeweils so verhalten, als ob immer nur der andere der Begünstigte, man selbst dagegen der Belastete sei. Wichtig ist die Erkenntnis, dass die Kernstadt nicht ohne die Leistungen des Umlandes und das Umland nicht ohne die Leistungen und die besonderen Funktionen der Kernstadt auf Dauer wettbewerbsfähig sind. Setzt sich diese Erkenntnis nicht durch, leidet der Raum in seiner Gesamtheit. Der Regionalplaner-Tag 1991 in Überlingen/Baden-Württemberg hatte dieses Problem mit der Beantwortung folgender Kernfrage zum Gegenstand seiner Beratungen gemacht:

*„Wie schafft man ein **gemeinsames** Verständnis für eine **gemeinsame** Problemlage, den Willen zur **gemeinsamen** Lösung und die Bereitschaft, alle verfügbaren Mittel einzusetzen, um eine Aufgabe in **gemeinsamer** Verantwortung durchzuführen?“*

Dem aufmerksamen Leser wird nicht entgangen sein, dass dem Wort „**gemeinsam**“ bei dieser Fragestellung, die seither nichts an Aktualität verloren hat, die entscheidende Rolle zukommt. Kooperationen im Stadt-Umland-Verhältnis setzen daher die Bereitschaft voraus, gemeinsam für die Region zu denken und zu sprechen und im Sinne der Kooperationsziele zu handeln. Voraussetzung dafür ist ein reger Meinungs- und Gedankenaustausch und gegenseitiges Vertrauen.

- 7.5 Die vorhandenen Verflechtungsbeziehungen und die Probleme im Stadt-Umland-Bereich lösen einen erheblichen Handlungsbedarf für die gemeinsame **Entwicklung kooperativer Handlungsstrategien** aus. Dies gilt insbesondere für folgende Aufgabenfelder:

- Entscheidungen über die Nutzung des Raums in Bezug auf Regionalplanung, Bauleitplanung, Wohnungsbau und Gewerbeansiedlung
- Bereitstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur im Bereich der Wasser- und Energieversorgung sowie der Abwasserbeseitigung
- Steuerung der Verkehrsentwicklung, insbesondere auf dem Gebiet des ÖPNV
- Wirtschaftsförderung und Regionalmarketing unter Berücksichtigung des Wettbewerbs der Regionen
- Bereitstellung und Unterhaltung von Bildungs- und Sozialeinrichtungen, wie Schulen, Krankenhäuser, Kindertagesstätten
- Förderung von Kultur-, Sport- und weiteren Freizeiteinrichtungen, z. B. der Naherholung.

Insbesondere auf diesen Handlungsfeldern ist es zentrale Aufgabe der Kommunalpolitik, einen **Gleichklang der Interessen** zwischen den Beteiligten herbeizuführen.

7.6 Als Lösungsformen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit bieten sich verschiedene Möglichkeiten an, wobei die zu wählende Organisations- und Rechtsform von den jeweils zu lösenden Aufgaben- und Problembereichen, aber auch von den individuellen Gegebenheiten der beteiligten Kernstädte und Umlandgemeinden bestimmt wird. Das kommunale Verfassungsrecht in Schleswig-Holstein stellt insbesondere mit dem GkZ mehrere **Instrumentarien für die übergemeindliche Zusammenarbeit** zur Verfügung, die sich in der kommunalen Praxis im Land vielfältig bewährt haben:

- Zweckverbände
- Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen
- Verwaltungsgemeinschaften.

Darüber hinaus wurden in der Bundesrepublik weitere Organisationsmodelle entwickelt, die im Einzelfall für die Wahrnehmung grenzüberschreitender Aufgaben in Betracht kommen können:

- Arbeitsgemeinschaften
- Stadt-Umland-Verbände
- Regionalverbände
- Regionalstadt- und Regionalkreis-Modelle.

Zu den höheren Kommunalverbänden auf einer Bezirks- oder Regionalebene ist allerdings festzuhalten, dass sie dem Wesen des schleswig-holsteinischen Kommunalverfassungsrechts fremd sind und weder der Größe noch der Verwaltungskraft im Land entsprechen.

7.7 **Zusammenfassend** ist festzustellen, dass es originäre Aufgabe der Kommunen in einer Stadt-Umland-Region ist, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten, aber auch unter Beachtung der Interessen der Nachbarn,

die öffentlichen Aufgaben zum Wohle der gesamten Bevölkerung der Region zu erfüllen. Gefragt sind dazu ein Gleichklang der Interessen und eine möglichst umfassende Zusammenarbeit auf den verschiedensten Aufgabenfeldern; die kommunalverfassungsrechtlichen Instrumentarien dafür sind gegeben.

Der Wettbewerb mit den Nachbarkommunen um Einwohner, Arbeitsplätze, Fördergelder usw. nimmt ständig zu. Um falschen Strukturentscheidungen und Fehlentwicklungen vorzubeugen, kommt neben der Steuerung durch die Landesplanung **umfangreichen Kooperationen** gerade im Stadt-Umland-Bereich besondere Bedeutung zu. Die Frage der richtigen Finanzverteilung zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden hingegen ist besondere Aufgabe staatlicher Politik; dies war nicht Gegenstand dieser Prüfung des LRH. Gesetzliche Regelungen, wie die in § 10 Abs. 5 FAG über die Berücksichtigung von Bestimmungen über die Aufteilung des Grundsteueraufkommens oder des Gewerbesteueraufkommens im Rahmen bestimmter gemeinsamer Vorhaben von Kommunen bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahlen, sind der Sache förderlich und weisen in die richtige Richtung.

Abschnitt C: Verwaltungsstrukturreform

1. Landeskonzeppte

- 1.1 Bei einer Betrachtung der Gebiets- und Verwaltungsstrukturen auf Gemeindeebene können zunächst die immer noch geltenden **Leitlinien der Landesregierung** vom 10.07.1973¹ nicht unerwähnt bleiben. Die Leitlinien enthalten einleitend die grundsätzliche Feststellung, dass die Verbesserung der Gebietsstruktur zur Stärkung der Leistungs- und Veranstaltungskraft der Gemeinden führt und damit dem Wohl aller Bürgerinnen und Bürger und der Erhaltung einer lebendigen Selbstverwaltung dient. Weiter werden grundsätzliche Aussagen zum Amt als typische Organisationsform der unteren Verwaltungsstufe sowie zur alternativen Möglichkeit der Großgemeinde gemacht. Außerdem sind **Regelmindestgrößen** für Ämter und Großgemeinden von 5.000 Ew sowie Regelgrößen für amtsangehörige Gemeinden von 1.000 Ew vorgesehen worden. Die Regelmindestgröße für Ämter war bereits durch das Gesetz zur Änderung der Amtsordnung für Schleswig-Holstein² (§ 2 Abs. 2 AO) eingeführt worden. Darüber hinaus wurde festgelegt, dass einem Amt in der Regel nicht mehr als 7 Gemeinden angehören sollen, damit die Verwaltungskraft des Amtes optimal genutzt, eine gleichmäßige Verwaltungsleistung für alle amtsangehörigen Gemeinden gewährleistet und verwaltungstechnische Reibungsverluste durch eine zu große Zahl amtsangehöriger Gemeinden vermieden werden.

Anlässlich einer im Jahr **1977** durchgeführten **Querschnittsprüfung kleiner Kommunalverwaltungen** hatte der LRH diese Vorgaben der Leitlinien unter den damaligen Gegebenheiten und den Erkenntnissen seiner Prüfung als richtig und erstrebenswert bezeichnet³. Es wurde aber auch noch eine beträchtliche Anzahl kleiner und kleinster Gemeinden unter 1.000 Ew festgestellt, bei denen infolge ihrer geringen Finanzkraft eine sehr enge Begrenzung des kommunalen Aufgabenkreises auffällig war, die nicht im wohlverstandenen Interesse der Bürgerinnen und Bürger liegen kann. Der LRH hatte daher nachhaltige Bemühungen zur Verwirklichung der Leitlinien angemahnt.

Rd. 30 Jahre seit der Veröffentlichung dieser Leitlinien und über 25 Jahre nach der o. a. Prüfung des LRH sieht die kommunale **Verwaltungsstruktur** immer **noch weitgehend unverändert** aus; die Vorstellungen der Landesregierung sind vielfach nicht umgesetzt worden. Insbesondere die Anzahl kleiner und kleinster Kommunen mit weniger als 1.000 Ew, aber

¹ Amtsbl. Schl.-H. S. 576.

² Gesetz vom 24.05.1966, GVOBl. Schl.-H. S. 91.

³ Bemerkungen des LRH 1978, Nr. 21 „Feststellungen und Empfehlungen zur Struktur und zur Verwaltungsführung der kleinen Kommunalverwaltungen“.

auch die Zahl der Ämter unter 5.000 Ew und die Zahl der Ämter mit mehr als 7 amtsangehörigen Gemeinden ist immer noch beachtlich hoch; siehe hierzu die Ausführungen unter III. Abschnitt A/Tz. 5.

Der LRH hält daher **neue Leitlinien** der Landesregierung für **unverzichtbar**, wobei die (Regel-)Mindestgrößen für hauptamtliche Verwaltungen den heutigen Anforderungen an moderne Verwaltungsstrukturen und den aktuellen unter Wirtschaftlichkeitsaspekten gewonnenen Erkenntnissen dieser Prüfung angepasst werden sollten (s. auch III. Abschnitt A/Tz. 5.7.3). Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass die Mindest- bzw. Optimalgrößen auch durch Zusammenlegung der hauptamtlichen Verwaltungen bei Aufrechterhaltung der Körperschaften erreicht werden können. In diesem Zusammenhang müssten dann auch die gesetzlichen Regelungen der GO und AO angepasst werden.

- 1.2 In seiner Sitzung am 05.06.1992 hatte der Schleswig-Holsteinische Landtag eine „Enquete-Kommission zur Verbesserung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung“ (Enquete-Kommission Entbürokratisierung) eingesetzt. Die Kommission hatte mit ihrem Bericht vom 02.11.1994 zahlreiche Empfehlungen für eine Modernisierung der Verwaltung im Land gegeben und dabei auch generelle Vorschläge für eine **Funktionalreform** gemacht. Dabei hatte sie den Begriff der Funktionalreform wie folgt definiert¹:

„Funktionalreform umfasst alle Überlegungen und Maßnahmen, um die als notwendig anerkannten Verwaltungsaufgaben Verwaltungsträgern, ihren unterschiedlichen Organen und Behörden bzw. Einrichtungen optimal zuzuordnen.“

Diese Definition macht deutlich, dass

- zunächst eine Eingrenzung auf die **als notwendig anerkannten Verwaltungsaufgaben** erfolgen muss
- und danach über die Zuordnung dieser Aufgaben auf die **Ebene** bzw. die **Verwaltungsträger und Behörden** zu entscheiden ist.

Damit sind die Anforderungen und die notwendigen Verfahrensschritte eines grundlegenden Umstrukturierungsprozesses treffend beschrieben.

Die anschließenden Anstrengungen zu einer umfassenden Funktionalreform in Schleswig-Holstein, auf die an dieser Stelle im Einzelnen nicht eingegangen werden kann, haben nach Auffassung des LRH nicht zu nachhaltigen Erfolgen geführt. Über einige begrüßenswerte Ansätze und eher geringfügige Änderungen in der Aufgabenzuordnung sind die Reformbe-

¹ Bericht der Enquete-Kommission „Entbürokratisierung“, Landtagsdrucksache 13/2270 vom 02.11.1994, S. 38.

strebungen letztlich nicht hinaus gekommen¹. Das für die Funktionalreform und Deregulierung seinerzeit federführende Innenministerium kam in einer Bewertung der damaligen Aktivitäten ebenfalls zu der Erkenntnis, dass die funktionalreformerischen Ergebnisse nicht befriedigend waren².

- 1.3 Eine **neue Initiative** für eine Verwaltungsstrukturreform wurde durch die Landesregierung mit ihrem Beschluss vom 27./28.05.2002 zur **Einrichtung einer Strukturkommission** ergriffen. Aufgabe dieser Kommission unter Leitung der Chefin der Staatskanzlei war es, Vorschläge für eine umfassende Verwaltungsstrukturreform zu erarbeiten.

Ende März 2003 diskutierte das Kabinett strategische Linien der Landespolitik und legte erste Eckpunkte des Regierungshandelns bis zum Jahr 2010 fest. In diesem Zusammenhang behandelte die Landesregierung auch die vorgelegten Ergebnisse der Strukturkommission und beschloss einen „**49-Punkte-Maßnahmenkatalog**“ für mehr Bürgernähe und wirtschaftlichere Verwaltungsstrukturen³. Im Rahmen der darunter auch enthaltenen **Ankündigung einer Funktionalreform** wurden den Kommunen folgende Angebote unterbreitet:

- Abschluss eines sog. „Zehn-Jahres-Paktes“
- Komplette Überprüfung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen
- Initiative für eine Kooperationsoffensive der Verwaltungen auf freiwilliger Basis.

Die kommunale Seite hat die neue Initiative der Landesregierung zwar begrüßt, aber auch deutlich gemacht, dass sie ein klares und in sich verzahntes Konzept vermisst. Insbesondere wurden konkrete Leitlinien darüber angemahnt, „**unter welchen Bedingungen weitere Aufgaben auf welche Ebene und unter welchen Voraussetzungen zeitnah übertragen werden können**“⁴.

Zur weiteren konzeptionellen Gestaltung des Projekts einer Strukturreform im kommunalen Bereich als Voraussetzung für die Fortführung der Funktionalreform hat das Innenministerium am 23.06.2003 einen ganztägigen „**Workshop**“ in Kiel mit Vertretern des Landes und der Kommunen durchgeführt. Es bestand Einigkeit zwischen den Teilnehmern, dass das Projekt zwar eine Vorgeschichte habe, aber nunmehr ohne Vorbedingungen und offen angegangen werden solle; Hauptziel sei eine Optimierung des Auf-

¹ Bericht des LRH über das Ergebnis der Prüfung „Reformvorhaben der Landesregierung; Bilanz der Modernisierung“ vom 26.11.2002, S. 39 ff.

² Wienholz/Mann: „Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung in Schleswig-Holstein - Funktionalreform und Deregulierung“, NordÖR 1999, S. 434.

³ Pressemitteilung der Landesregierung vom 25.03.2003.

⁴ Schreiben des Städteverbandes Schleswig-Holstein vom 13.06.2003.

gabenvollzugs. Die Veranstaltung hat zu folgenden weiteren Ergebnissen und Absprachen geführt:

- Als oberstes Lenkungsorgan wird eine Lenkungsgruppe eingesetzt.
- Darunter wird eine Projektgruppe installiert.
- Weiterhin wird es 5 Arbeitsgruppen geben, die sich mit den unterschiedlichen Aufgabenbereichen beschäftigen.
- Als Grundlage für die Tätigkeit der Arbeitsgruppen werden Leitlinien erarbeitet.
- Die Arbeitsgruppen werden ihre Tätigkeit unmittelbar nach der Sommerpause aufnehmen.

Nach Beratungen in den entsprechenden Arbeitsgruppen hat die Landesregierung am 11.11.2003 in einem ersten Schritt Aufgaben identifiziert, die sie auf jeden Fall für auf die Kommunen übertragbar hält. Es handelt sich um Aufgaben im Bereich Flurneuordnung und Dorfentwicklung, Wasserwirtschaft sowie Fahrpersonalrecht. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die Konkretisierung dieser Vorschläge sowie die Prüfung weiterer Aufgaben zu einer bedeutenden Stärkung des kommunalen Vollzugs von Verwaltungsaufgaben führen werden.

Der LRH erinnert die Landesregierung in Bezug auf die Ankündigung einer Funktionalreform an die auf ihren Modernisierungsseiten im Intranet dargestellte **Begriffsdefinition „Funktionalreform“**, die im Übrigen von dem in § 26 Abs. 2 LVwG gesetzlich normierten Vorrang der kommunalen Verwaltung ausgeht¹:

„Projekt der schleswig-holsteinischen Landesregierung mit dem Ziel, Landesaufgaben zu kommunalisieren, bei denen dies im Hinblick auf mehr Effektivität und Effizienz sinnvoll ist. Dabei Beachtung des Grundsatzes der Konnexität und des Konsenses mit den Beteiligten. Auch wird damit dem gesetzlich normierten Vorrang der kommunalen Verwaltung entsprochen und ein bürgernäheres Angebot unterbreitet.“

- 1.4 Bereits vor der dargestellten Initiative der Landesregierung zur Funktionalreform war eine breite **landes- und kommunalpolitische Diskussion** zum Thema „Verwaltungsstrukturreform“ entstanden. Ausgelöst durch Äußerungen des schleswig-holsteinischen Innenministers Mitte des Jahres 2002 zur Größenordnung leistungsfähiger Kommunen, zur Notwendigkeit verstärkter interkommunaler Zusammenarbeit und zum „Tabu-Thema Gebietsreform“ hat sich eine intensive Diskussion zu diesen Aspekten ergeben, die durch den freiwilligen Zusammenschluss der bisherigen Gemeinden auf der Insel Fehmarn zur neuen Stadt Fehmarn (siehe III. Abschnitt B/Tz. 6) noch beflügelt wurde. Auch die kommunale

¹ Schleswig-Holsteinischer Informationspool (SHIP) ⇒ Moderne Verwaltung ⇒ Glossar ⇒ „Funktionalreform“.

Seite hat sich mehrfach zu dieser Thematik geäußert; dabei sind insbesondere unterschiedliche Auffassungen zu der Frage deutlich geworden, ob größere oder kleinere Verwaltungseinheiten wirtschaftlicher arbeiten. Im Rahmen dieser landesweiten politischen Diskussion hat auch der **Landtag** das komplexe Thema „Verwaltungsstrukturreform“ aufgegriffen und es dem Innen- und Rechtsausschuss zur weiteren Behandlung zugewiesen.

Unabhängig von diesen Entwicklungen hatte sich der **LRH** entschlossen, im Rahmen seiner Arbeitsplanung 2003 diese **flächendeckende Querschnittsprüfung** über die aktuell vorhandenen Verwaltungsstrukturen und Kooperationsformen im kreisangehörigen Bereich durchzuführen. Der Innen- und Rechtsausschuss des Landtages hat nach Unterrichtung über dieses Vorhaben am 27.11.2002 beschlossen, seine Beratungen zu dem Punkt „Interkommunale Zusammenarbeit“ bis zum Vorliegen der Prüfungsergebnisse des LRH zurückzustellen.

Der LRH hält den eingeleiteten Prozess für eine neue Funktionalreform sowie die Diskussion über die Verwaltungsstrukturen im kommunalen Bereich für **berechtigt und notwendig**. Der bisherige Prozess der Meinungsbildung und Konzeption genügt jedoch nicht den Anforderungen, die am Beginn eines solchen ggf. grundlegenden Umstrukturierungsprozesses erfüllt werden müssen. Der LRH ist daher im seinem Kommunalbericht 2003 auf dieses Thema eingegangen¹ und hat auf Aspekte hingewiesen, die zu Beginn eines solchen grundlegenden Umstrukturierungsprozesses zu beachten sind.

Die **wesentlichen Punkte aus dem Kommunalbericht** seien hier noch einmal genannt:

- Von der Landesregierung ist zunächst eine Ist-Aufnahme vorzunehmen, die u. a. eine substanziierte Schwachstellenanalyse bezüglich der vorhandenen Verwaltungsstrukturen enthält. Die Bereiche vergleichsweise kostenträchtiger oder defizitärer bzw. suboptimaler Aufgabenerfüllung sind ebenso zu konkretisieren wie die Aufgaben, die in den vorhandenen Verwaltungsstrukturen gut erledigt werden.
- Diese Aufgabenanalyse und -kritik ist um mögliche zukünftige, den einzelnen kommunalen Ebenen neu zuzuordnende Aufgaben zu erweitern. Es muss deswegen untersucht werden, welche Aufgaben aus der Sicht des Landes dauerhaft auf der Ebene der Gemeinden und Städte und auf der Ebene der Kreise wahrgenommen werden sollen. In diesem Zusammenhang muss die Landesregierung vorab auch entscheiden, welche Landesaufgaben auf die Kreisebene verlagert werden sollten.

¹ Kommunalbericht 2003 des LRH vom 16.05.2003, Nr. 14, S. 116 ff.

- Es sind konkret die Synergieeffekte zu ermitteln, die allein durch die Zusammenlegung von hauptamtlichen Verwaltungen im kreisangehörigen Bereich erzielt werden können.
- Auf der Basis der Analysen und der Vorentscheidungen sollte die Landesregierung Leitlinien entwickeln, die Grundlage für einen Umstrukturierungsprozess auf kommunaler Ebene sein sollen. Diese Leitlinien sollten ein Angebot an die Kommunen enthalten, welche Aufgaben sie unter welchen Bedingungen zur ortsnahen Erledigung erhalten.
- Bei dem gesamten Prozess der Analyse und der Erarbeitung der Leitlinien ist auf eine umfassende und rechtzeitige Beteiligung der kommunalen Landesverbände zu achten, um den in der kommunalen Praxis vorhandenen Sachverstand zu nutzen.
- Die Diskussion um größere Verwaltungsstrukturen in der hauptamtlichen Verwaltung als Voraussetzung für die Erfüllung bestimmter Aufgaben erfordert nicht zwingend eine Gebietsreform. Das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit eröffnet ausreichende Möglichkeiten der Zusammenarbeit unter Beibehaltung der (Gebiets-) Körperschaften.
- Die kooperative Aufgabenerledigung steht nicht nur dem kreisangehörigen Bereich, sondern auch der Kreisebene zur Verfügung, wenn es sich um komplexe, fachlich schwierige oder regionale, kreisübergreifende Aufgaben handelt.
- Bei der anzustrebenden Größenordnung von neuen Verwaltungsstrukturen ist insbesondere darauf zu achten, dass sie von den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort noch akzeptiert werden können. Dabei muss den wiederholt geäußerten Befürchtungen des Verlustes der gewachsenen örtlichen Beziehungen entgegengewirkt werden.
- Schließlich sollte die Landesregierung nach Anhörung der kommunalen Landesverbände ein Konzept entwickeln, wie der gewollte freiwillige Prozess auf kommunaler Ebene fachlich, finanziell und organisatorisch unterstützt werden kann. In diesem Zusammenhang ist zu entscheiden, ob ein finanzieller Anreiz für diejenigen Körperschaften geschaffen wird, die eine grundlegende Strukturveränderung beabsichtigen.

In der beschriebenen Vorgehensweise sieht der LRH die Chance für eine zielorientierte **Weiterentwicklung kommunaler Verwaltungsstrukturen** in der Zukunft, die die Effektivität und Effizienz kommunaler Verwaltungen im Land Schleswig-Holstein erhöhen kann und gleichzeitig einen bürgernahen und bürgerschaftlich getragenen Verwaltungsvollzug gewährleistet. Ob die in diesem Abschnitt vorstehend unter Tz. 1.3 dargestellte neue Initiative der Landesregierung diese Anforderungen erfüllen wird, bleibt abzuwarten; Zweifel im Hinblick auf den Termin der Landtagswahl im Jahr 2005 sind angebracht.

2. Innerkommunale Funktionalreform

Neben den geschilderten Bemühungen um eine Funktionalreform, bei der es in erster Linie um die Kommunalisierung von Landesaufgaben geht, wird seit Jahren auch eine lebhafte Diskussion darüber geführt, ob die gewachsenen **Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilungen zwischen den einzelnen kommunalen Körperschaften** noch den heutigen Anforderungen an Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Bürgernähe entsprechen; hierbei geht es also um eine **innerkommunale Funktionalreform**. Hintergrund dieser Überlegungen ist die Erkenntnis, dass die bisherigen Verwaltungsstrukturen in diesem Bereich innerhalb von Jahrzehnten von Sachgebiet zu Sachgebiet verschieden durch Einzelregelungen der Aufgabenteilung und Zuständigkeiten entstanden sind. Hierbei sollte für den betreffenden Zeitpunkt der Einzelregelungen durchaus unterstellt werden, dass diese den damaligen Anforderungen an Effektivität, Effizienz und Bürgernähe entsprochen haben; die damaligen Bedingungen haben sich jedoch im Wandel der Zeit stark verändert.

- 2.1 Diese Diskussion führte im Jahr 1993 im **Kreis Schleswig-Flensburg** zur Bildung einer gemeinsamen Strukturkommission aus Vertretern des Kreises sowie kreisangehöriger Städte, Gemeinden und Ämter, die in mehreren Sitzungen Teilbereiche der Verwaltung im Hinblick auf eine Verbesserung der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung betrachtet hat. Nach Abstimmung mit dem Innenministerium, dem Landkreistag und dem Gemeindetag erteilte der Kreis Anfang 1995 einen **Gutachterauftrag** zur Untersuchung von Möglichkeiten der Veränderung der Zuständigkeitsstrukturen. Das Gutachten sollte exemplarisch angelegt sein, um auch Hinweise auf die Situation in den übrigen Kreisen und Gemeinden in Schleswig-Holstein zu geben. Im Februar 1996 legten die Gutachter Bürgermeister a. D. Bies und Landrat a. D. Dr. Clausen ihr Gutachten vor; es enthielt 103 Änderungsvorschläge zur Aufgabenverlagerung, insbesondere von Kreisaufgaben auf die gemeindliche Ebene¹.

Nach intensiver Auswertung und Diskussion der Gutachternvorschläge wurde am 01.01.1998 ein auf **2 Jahre** angelegter **Modellversuch** begonnen, der durch das Land gefördert und durch die Koordinierungsstelle für Verwaltungsreform an der Verwaltungsfachhochschule Altenholz (KStV) wissenschaftlich begleitet wurde. **Ziel dieses Projekts** war es zu erproben, ob Kompetenzverlagerungen auf die gemeindliche Ebene, insbesondere auf die Ebene der Ämter, zu einer verstärkten Effizienz der öffentlichen Verwaltung und zu größerer Bürgernähe führen. Zu der versuchs-

¹ Bies/Clausen: „Die Verwaltungsstrukturen im Kreis Schleswig-Flensburg - Gutachten zur Verbesserung der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung für die Kreis- und Gemeindeebene im Kreis Schleswig-Flensburg“, Februar 1996.

weisen Aufgabenübernahme hatten sich die Stadt Kappeln sowie die Ämter Böklund, Gelting, Haddeby, Kropp, Oeversee, Stapelholm und Süderbrarup bereit erklärt. Zwischen dem Kreis Schleswig-Flensburg und diesen kommunalen Körperschaften wurden öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zur Übernahme von verschiedenen Aufgaben aus folgenden Rechtsbereichen abgeschlossen:

- Allgemeine Ordnungsangelegenheiten
- Öffentliches Baurecht
- Straßenverkehrsrecht
- Naturschutzrecht
- Wasserrecht.

Der Modellversuch wurde erfolgreich beendet. In ihrem **Projektabschlussbericht**¹ stellte die KStV als **Ergebnis** fest, „...dass die Aufgabenverlagerung des größten Teils der erfassten Kreisaufgaben auf die untere kommunale Verwaltungsebene aus Gründen der Orts- und Bürgernähe sowie der Wirtschaftlichkeit ohne Einbuße bei der Verwaltungsqualität sinnvoll und zweckmäßig ist.“

Darüber hinaus wurden die im Abschlussbericht zur Verlagerung auf die Amts-/Gemeindeebene vorgeschlagenen Aufgabenbereiche aus dem Allgemeinen Ordnungsrecht, dem Straßenverkehrsrecht und dem Naturschutzrecht dem Land Schleswig-Holstein zur generellen und dauerhaften Verlagerung durch Gesetz bzw. Verordnung - ohne vorherige weitere Versuche in anderen Kreisen - empfohlen. Auf dem Gebiet des öffentlichen Baurechts wurde eine Aufgabenverlagerung wegen der damit verbundenen notwendigen Qualifizierung des Personals nicht vorgeschlagen. Die Vorschläge zum Wasserrecht wurden in der Zielrichtung von den inzwischen ergangenen Änderungen des Landeswassergesetzes überrollt.

- 2.2 Trotz dieses erfreulich systematischen Ansatzes für eine begrüßenswerte innerkommunale Verwaltungsreform verlief die **weitere Entwicklung im Land** differenziert. Obgleich die Ergebnisse des Modellversuchs im Kreis Schleswig-Flensburg noch nicht vorlagen, wurde durch die **Einführung der Experimentierklausel** in das Landesverwaltungsgesetz (§ 25 a LVwG)² allen Kreisen die Möglichkeit eröffnet, zur Erprobung einer orts-nahen Aufgabenerfüllung Aufgaben auf die kreisangehörigen Gemeinden oder Ämter durch öffentlich-rechtlichen Vertrag mit einer Laufzeit von höchstens 10 Jahren zu übertragen. Hiervon wurde in der Folgezeit von folgenden 8 Kreisen in unterschiedlicher Ausgestaltung Gebrauch gemacht:

¹ KStV: „Funktionalreform Kreis Schleswig-Flensburg - Projektabschlussbericht“ vom 27.03.2000.

² Gesetz zur Änderung des Landesverwaltungsgesetzes vom 11.12.1998, GVOBl. Schl.-H. S. 370.

| Kreis | Datum des Vertrags | In-Kraft-Treten | Laufzeit Jahre | Fundstelle Amtsblatt |
|-----------------------|--------------------|-----------------|----------------|----------------------|
| Segeberg | 19.10.1999 | 01.01.2000 | 10 | 1999, S. 620 |
| Herzogtum Lauenburg | 30.11.1999 | 01.01.2000 | 3 | 1999, S. 710 |
| Stormarn | 21.11.2000 | 01.01.2001 | 5 | 2000, S. 736 |
| Rendsburg-Eckernförde | 14.12.2000 | 01.01.2001 | 3 | 2000, S. 768 |
| Pinneberg | 24.09.2001 | 01.11.2001 | 5 | 2001, S. 568 |
| Plön | 07.11.2001 | 01.01.2002 | 5 | 2001, S. 616 |
| Ostholstein | 20.12.2001 | 01.01.2002 | 5 | 2002, S. 57 |
| Schleswig-Flensburg | 22.01.2002 | 01.01.2002 | 5 | 2002, S. 60 |

Die Kreise Dithmarschen, Nordfriesland und Steinburg haben bisher keine Aufgabenübertragungen auf kreisangehörige Kommunen vorgenommen.

Über die o. a. Sammelübertragungen hinaus haben noch 2 Kreise mit einzelnen Gemeinden öffentlich-rechtliche Verträge zur Übertragung von Einzelaufgaben abgeschlossen:

- Kreis Rendsburg-Eckernförde mit der Gemeinde Altenholz und der Gemeinde Dänischenhagen zur Übertragung von Aufgaben nach der Straßenverkehrsrechts-Zuständigkeitsverordnung ab 01.09.2001.
- Kreis Segeberg mit der Stadt Norderstedt zur Übertragung der Aufgaben des Brandschutzes ab 01.01.2002 für die Dauer von 8 Jahren.

Inzwischen hat das Land verschiedene Aufgaben und Zuständigkeiten durch Änderung von Rechtsvorschriften auf die örtliche kommunale Ebene verlagert. Durch diese Entwicklung ist noch zeitnah eine Situation entstanden, in der **einheitliche landesweite Dauerregelungen**, z. B. im Gewerbe-, Gaststätten-, Ordnungs-, Vereins- und Personenstandsrecht erreicht werden konnten.

2.3 **Sinn und Zweck einer Experimentierklausel ist eine Gültigkeitsregelung auf Zeit.** Dabei wird der Erfolg von dem stets systematischen Vorgehen in folgenden Verfahrensabschnitten bestimmt:

- Auswahl geeigneter Erprobungsfelder (evtl. durch ein Gutachten)
- Zeitlich befristeter Modellversuch
- Auswertung des Modellversuchs
- Entscheidung über bestmögliche Ergebnisse
- Verbindliche Einführung für alle.

Denn das versuchsweise Aussetzen von landesrechtlichen Bestimmungen muss letztlich wieder in abschließende und verbindliche Rechtsnormen

münden, die - gestützt auf den Erprobungsprozess - steigende Akzeptanz genießen; auf keinen Fall dürfen Experimentierklauseln Dauereinrichtungen werden. Auch ein weiteres Hauptziel eines derartigen Prozesses neben dem Wirtschaftlichkeitsaspekt, die Einheitlichkeit im Interesse der Bürger, darf nicht aus den Augen verloren werden.

Diese **Prinzipien** werden auch seitens des Innenministeriums vertreten¹. Durch den unterschiedlichen Umfang der Aufgabenübertragungen, das zeitlich versetzte In-Kraft-Treten und die teilweise stark voneinander abweichenden Laufzeiten der Verträge ist entsprechend der experimentellen Ausgangssituation eine breite Grundlage entstanden, um landesweit innerkommunale Aufgabenübertragungen umsetzen zu können. Unabhängig von der Experimentierklausel des § 25 a LVwG stellt sich aber auch dieses Modernisierungsprojekt als Daueraufgabe dar.

¹ Staatssekretär Ulrich Lorenz, Innenministerium: „Innerkommunale Funktionalreform - Prinzipien und Erwartungen“, Zeitschrift Die Gemeinde SH 01/2001, S. 6 ff.

3. E-Government

Dieses Thema ist in jüngster Zeit zunehmend in den Blickpunkt gerückt. Die **neuen Anwendungsfelder** werden längerfristig zwangsläufig auch Auswirkungen auf die Verwaltungsstrukturen und die Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich haben und können daher bei dieser Prüfung des LRH nicht ganz unerwähnt bleiben. Bislang wird der Begriff E-Government fast ausschließlich unter EDV-technischen Gesichtspunkten gesehen und eingeordnet - dies führt in die falsche Richtung.

- 3.1 Unter E-Government wird - nach der sog. Speyerer Definition - die *„Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten mithilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“* verstanden.

E-Government stellt damit auch nicht mehr ausschließlich auf Gebietshoheiten ab, sondern auf Prozesse ohne Raumbezug; gleichwohl bleibt die territoriale Präsenz in Teilbereichen wichtig. Auf den Einsatz von Technik kann zwar nicht verzichtet werden, aber vorrangig erfassen die Potenziale des E-Government die gesamte operative Arbeit der öffentlichen Verwaltung. Es geht um technisch vermittelte Innovationen in allen Bereichen des Regierens und Verwaltens - um eine **neue virtuelle Verwaltung**. Dadurch eröffnen sich auch interessante Möglichkeiten zur Aufgabenverteilung auf allen kommunalen und staatlichen Ebenen. E-Government ist damit auch ein **Ansatzpunkt für Verwaltungsmodernisierung**.

- 3.2 Durch die Trennung der Aufgabenerledigung in sog. „Front Offices“ und „Back Offices“ entsteht eine **neue Verwaltungsarchitektur**.

Front Offices sind die Eingangsportale in die Verwaltung, wie z. B. Bürgerbüros, Kundenzentren, Call Center, betreute Nutzerplätze oder Serviceläden. Hierbei bieten sich auch Chancen für ein näheres räumliches Heranrücken an die Bürgerinnen und Bürger. Für die Aufgabenerledigung in diesen Eingangsportalen sind die Kommunen wegen ihrer Nähe zu den Bürgern im Grunde die „geborenen Träger“.

Back Offices sind wenige zentrale Einrichtungen im Hintergrund, die losgelöst von der örtlichen Nähe die notwendigen Aufgaben, z. B. der Informationstechnik, wahrnehmen und insbesondere wichtige und umfangreiche Verwaltungsarbeiten erledigen.

Voraussetzung für diese neue Verwaltungsarchitektur sind kompatible Datennetze und vor allem rechtssichere Verfahren. Hierbei spielen die As-

pekte des Datenschutzes, der elektronischen Unterschrift und der Verschlüsselung eine besondere Rolle, um die Rechtssicherheit zu gewähren.

- 3.3 Der derzeitige **Stand der Entwicklung** stellt sich wie folgt dar:
- Die Bundesregierung hat sich mit der E-Government-Initiative **Bund Online 2005** verpflichtet, über 350 internetfähige Dienstleistungen der Bundesverwaltung bis zum Jahr 2005 online bereitzustellen. Der Umsetzungsplan umfasst einen Finanzbedarf von 1,65 Mrd. €, der seitens des Bundes erbracht wird. Durch die Umsetzung von BundOnline 2005 verspricht sich der Bund ein Einsparpotenzial von 400 Mio. € jährlich.
 - Bund, Länder und Kommunen haben nunmehr im Juni 2003 unter dem Namen **DeutschlandOnline** eine gemeinsame Strategie für ein integriertes E-Government vereinbart. Das technische Know-how sowie die Erfahrungen des Bundes aus der Initiative BundOnline 2005 sollen dabei mit den Erfahrungen und Entwicklungen aus Ländern und Kommunen verknüpft werden, um damit die Vorteile **behördenübergreifender Anwendungen** sicherzustellen. Als Einsatzszenarien sind beispielhaft der Verzicht auf über 35 Millionen Lohnsteuerkarten jährlich oder rd. 100 unterschiedliche Programme für die Kfz-Anmeldung zu nennen.
 - Das Land Schleswig-Holstein hat im Rahmen seines **Landessystemkonzepts** mit dem Aufbau eines eigenen Landesnetzes begonnen.
 - Die Kommunen sind gehalten, sich mit ihren **kommunalen Netzen** anzuschließen. Bisher gibt es den Landesnetzanschluss erst in 3 Kreisverwaltungen. Es bestehen 3 interne Kreisnetze, 2 weitere sind im Aufbau.
 - „**Motor**“ für E-Government soll das neue **Melderechtsrahmengesetz** sein. Es schafft die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Zeit und Kosten sparende Abwicklung des Vorgangs ‚Wohnungswechsel‘. Den Ländern bleibt eine Frist bis Anfang April 2004 für entsprechende Landesregelungen.
- 3.4 E-Government ist damit eine große Herausforderung an alle Ebenen der öffentlichen Verwaltung, die von keiner Verwaltung isoliert bewältigt werden kann; allein die Kostenaspekte sind ein gewichtiges Argument. Eine **Zusammenarbeit über die Grenzen** der einzelnen Organisationseinheiten hinweg ist damit zwingend erforderlich, um einerseits die Voraussetzungen für die rechtssichere elektronische und durchgängige Abwicklung von Verwaltungs- und Geschäftsprozessen sicherzustellen, andererseits die möglichen Wirtschaftlichkeitspotenziale zu erschließen. Die bisher noch unterschiedlichen Informations-, Kommunikations- und Transaktionsprozesse setzen ein **abgestimmtes Konzept** zwischen den Beteiligten voraus; dies gilt auch für die Verwaltungen in Schleswig-Holstein. Mit den auf Landesebene bereits realisierten Komponenten Landes-

datennetz und Standardbüroarbeitsplatz sind erste Schritte verwirklicht. Insbesondere auf kommunaler Seite sind die komplexen IT-Anforderungen im Zusammenhang mit E-Government mit den vorhandenen Personalkapazitäten nicht umsetzbar. Im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit nach dem Prinzip „Einer für alle“ sollte eine effektive Aufgabenteilung angestrebt werden. Basis dafür ist eine Standardisierung der in den Kommunen eingesetzten IT-Infrastruktur.

- 3.5 Über diese grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Verwaltungseinheiten hinaus ergibt sich auch die Notwendigkeit der **Einbindung besonderer Dienstleistungsunternehmen**. Durch die Fusion der Datenzentrale Schleswig-Holstein mit dem Landesamt für Informationstechnik Hamburg und dem IT-Bereich des Senatsamtes für Bezirksangelegenheiten der Freien und Hansestadt Hamburg zu **dataport** zum 01.01.2004 steht ein solcher Dienstleister zur Verfügung, der auch die länderübergreifende Zusammenarbeit verbessern kann.
- 3.6 Die **Möglichkeiten**, die sich durch E-Government ergeben können, werden die bisherigen Verwaltungsstrukturen und die Art und Weise der Aufgabenerledigung auch im kommunalen Bereich verändern. Gleichwohl weist der LRH auf eines hin: Kommunalverwaltungen müssen auch künftig eine gewisse Palette ihrer bisher üblichen Angebote für die Bürgerinnen und Bürger vorhalten; dies wird seitens der Bürgerschaft erwartet. Dadurch entstehen zusätzlicher Aufwand und zusätzliche Kosten. Dennoch werden Faktoren wie Fläche, Raum, Entfernung an Bedeutung verlieren.

Teil IV Stellungnahmen

1. Das **Innenministerium** begrüßt ausdrücklich, dass sich der LRH im Rahmen einer Querschnittsprüfung mit dem aktuellen und wichtigen Thema der kommunalen Verwaltungsstrukturen befasst hat. Der LRH liefere in seiner Diagnose wertvolle Hinweise für den Prozess hin zu effizienteren und leistungsfähigeren Strukturen. Nach Auffassung des Innenministeriums könne eine spätere Prüfung, die sich mit den Verwaltungsstrukturen auf der Ebene der Kreise und der kreisfreien Städte befasse, eine sinnvolle Ergänzung darstellen.
Besondere Hinweise des Innenministeriums sind in einzelnen Textziffern berücksichtigt worden.
2. Nach Auffassung des **Städteverbandes Schleswig-Holstein** 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 Städteverband schließt sich insbesondere den abschließenden Feststellungen des LRH im Hinblick auf das empfohlene weitere Verfahren an und verweist darauf, dass beide städtischen Verbände bereits im Frühjahr 2003 Leitlinien für den Verwaltungsstrukturreformprozess gefordert haben.
3. Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag** stimmt den wesentlichen Bewertungen und Ergebnissen der Untersuchung des LRH zu.
4. Nach Auffassung des **Schleswig-Holsteinischen Gemeindetags** (SHGT) decken sich die Schlussfolgerungen des Berichts, insbesondere zur Weiterentwicklung der Ämter, mit seinen eigenen Überlegungen. Die Hinweise des LRH darauf, dass Amtsverwaltungen und hauptamtliche Verwaltungen erst ab 6.000 Ew als wirtschaftlich arbeitende Verwaltungen angesehen und eine optimale Größenordnung erst bei über 9.000 Ew erreicht werden könne, löse keine Bedenken des SHGT aus. Der Bericht enthalte darüber hinaus zahlreiche, durchaus umsetzbare sowie auch diskussionswürdige Anregungen, die zu einer Versachlichung der Diskussion genutzt werden sollten.
Unabhängig von dieser grundsätzlich positiven Einschätzung merkt der SHGT andere Punkte kritisch an:
 - So hält er z. B. die Feststellungen des LRH zum **Einsparpotenzial** bei der Zusammenlegung kleinerer hauptamtlicher Verwaltungen für unzutreffend und begründet dies mit den Erfahrungen aus der Ämterreform von 1966.
Der **LRH** verweist hierzu auf die aktuellen und konkreten Erfahrungen beim Zusammenschluss hauptamtlicher Verwaltungen sowie auf seine

Auswertungen und die Einzelbeispiele dazu, die unter III. Abschnitt A/Tz. 5.7.3, Abschnitt B/Tz. 3 und Tz. 4.3.1 dargestellt sind.

- Die Ausführungen des LRH zu den **Kooperationen** und den bestehenden **Bedenken der Akteure vor Ort** verbindet der SHGT mit dem Hinweis auf das Fehlen einer partnerschaftlichen Einstellung und die Weigerung der größeren Kommunen, die Probleme „auf gleicher Augenhöhe“ mit potenziellen Partnern zu lösen. Dies gelte auch für den Bereich der **Kragenverwaltungen** mit teilweise erheblich unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen, wie sie bei Mittelzentren gegenüber den Amtsverwaltungen bestünden.

Diese Auffassung wird seitens des **LRH** geteilt. Umfassende Kooperationen sind nur dann möglich, wenn die Gleichberechtigung der Partner akzeptiert und auf gleicher Augenhöhe miteinander verhandelt wird. Hierauf hat der LRH auch unter III. Abschnitt B/Tz. 5.3 zum Fall Kellinghusen sowie speziell zur Stadt-Umland-Problematik (Abschnitt B/Tz. 7) hingewiesen. Hinsichtlich der Zusammenführung von Kragenverwaltungen ist sich der LRH der schwierigen Situationen bewusst, die in den Fällen größerer Mittelstädte (z. B. Elmshorn oder Pinneberg) und kleinerer Amtsverwaltungen gegeben sind.

- Bei den Ausführungen des LRH zu den bestehenden **Verwaltungsgemeinschaften und den geschäftsführenden Gemeinden von Ämtern** vermisst der SHGT Aussagen zu den Problemen, die sich aus der Wahl der hauptamtlichen Bürgermeister sowie aus der sehr eingeschränkten Personalhoheit für die mitverwalteten Gemeinden ergeben würden; gerade die Personalhoheit sei ein wesentlicher Bestandteil des Selbstverwaltungsrechts.

Hierzu verweist der **LRH** auf seine durchgängig positiven Erkenntnisse und auf die aus der Sicht der Betroffenen unproblematischen Erfahrungen, die ihm im Rahmen der örtlichen Erhebungen vermittelt worden sind. Im Übrigen gibt er zu bedenken, dass auch die amtsangehörigen Gemeinden nach der geltenden Amtsverfassung in der Regel über kein eigenes Verwaltungspersonal verfügen, ohne dass dadurch die kommunale Selbstverwaltung in Frage gestellt worden wäre.

- Auch die Ausführungen des LRH zum **E-Government** sind nach Auffassung des SHGT nicht ausreichend. Er verweist auf die erheblichen Möglichkeiten und Wirtschaftlichkeitspotenziale, die damit verbunden sein können, ohne dass sich an den heutigen Verwaltungsstrukturen etwas ändern müsse.

Auch der **LRH** ist der Auffassung, dass E-Government interessante Möglichkeiten zur Aufgabenverteilung und zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit über Organisationsgrenzen hinweg eröffnen wird, stuft die Verwirklichung dieses Wirtschaftlichkeitspotenzials allerdings erst mittelfristig ein. Vertiefende Ausführungen zum E-Government konnten daher noch nicht Gegenstand dieser Prüfung des LRH sein.

- Der SHGT teilt auch nicht die einschränkende Auffassung des LRH zum **Freiwilligkeitsprinzip**. Er sehe hinsichtlich der Erfahrungen in den letzten 30 Jahren keinen Veränderungsbedarf, da es keine Fehlentwicklungen gegeben habe, die zu unwirtschaftlichen Verwaltungen geführt hätten. In diesem Zusammenhang weist er auf die hohe politische Akzeptanz der Verwaltungsstrukturen hin, die regelmäßig in der Wahlbeteiligung zum Ausdruck komme. Auch betont er die Bedeutung des Ehrenamts für das Demokratieprinzip.
Der **LRH** sieht sich in Übereinstimmung mit dem SHGT in der Feststellung, dass durch Zusammenlegung kleinerer hauptamtlicher Verwaltungen Wirtschaftlichkeitspotenziale erschlossen werden können. Im Übrigen schonen die Vorschläge des LRH im größtmöglichen Umfang die Beibehaltung gerade auch der ehrenamtlichen Strukturen in der schleswig-holsteinischen Kommunalverfassung. Auch misst der LRH dem Prinzip der Freiwilligkeit grundsätzlich große Bedeutung bei; nach den Erkenntnissen aus den Erhebungen im Rahmen der Prüfung ist allerdings Skepsis angebracht, dass mit der dauerhaften Beibehaltung allein dieses Prinzips ein flächendeckender Umdenkungsprozess bewirkt werden kann.

Teil V Ausblick

Die Prüfung hat gezeigt, dass einerseits die teilweise vorhandene Kleinteiligkeit und mangelnde Wirtschaftlichkeit der Verwaltungsstrukturen, andererseits die finanzwirtschaftlichen Probleme der Kommunen **neue Verwaltungsstrukturen und Kooperationen im hauptamtlichen Verwaltungsbereich** erfordern. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob die Landesregierung und letztlich der Gesetzgeber das bisherige Prinzip der Freiwilligkeit zeitlich unbegrenzt beibehalten oder bei längerfristig unveränderten Strukturen ggf. gesetzgeberisch eingreifen wollen. Bei dieser Frage ist auch ein kurzer **Blick über die Ländergrenzen** hinweg auf die Länder sinnvoll, die in jüngster Zeit ihre kommunalen Verwaltungsstrukturen reformiert haben bzw. bei denen dieser Prozess derzeit läuft.

1. Rund 10 Jahre nach dem Aufbau demokratischer staatlicher und kommunaler Strukturen wurde im **Land Brandenburg** mit einem kommunalen Reformvorhaben begonnen. Durch die am 11.07.2000 verabschiedeten **Leitlinien der Landesregierung** wurden die inhaltlichen Dimensionen dieser kommunalen Verwaltungsstrukturreform abgesteckt. Zu diesem Zeitpunkt gab es 1.479 amtsangehörige und 62 amtsfreie Gemeinden, 14 Kreise und 4 kreisfreie Städte sowie 152 Ämter. Von den amtsangehörigen Gemeinden hatten 861 (58,2 %) weniger als 500 Ew. Mit der Verabschiedung des **Gemeindereformgesetzes** durch den Landtag am 28.02.2001¹ wurden wesentliche Inhalte der Leitlinien durch die Änderung von Gemeindeordnung und Amtsordnung bereits umgesetzt. Es folgte eine **Freiwilligkeitsphase mit finanzieller Förderung** bis zum 31.03.2002. In dieser Phase wurden über 210 Gemeindeneugliederungsverträge mit mehr als 650 beteiligten Gemeinden durch das Innenministerium genehmigt. Mit der Gemeindegebietsreform hat das Land Brandenburg auch einen Paradigmenwechsel vollzogen: Die **Ämter**, nach der Wende erste praktikable Verwaltungsmodelle im ländlichen Raum, wurden rationalisiert und weitgehend durch **Einheitsgemeinden** ersetzt. Das weiterhin bestehende Amtsmodell ist durch die Bedingung „*keine Gemeinde unter 500 Ew und nur 3 bis 6 amtsangehörige Gemeinden*“ verbessert worden. Die anstehende Kommunalwahl dokumentiert den riesigen Schritt, den das Land Brandenburg mit der Kommunalreform vollzogen hat. Zum **Stichtag 26.10.2003** gibt es nur noch 272 amtsangehörige Gemeinden in 54 Ämtern, dafür aber 144 amtsfreie Städte und Gemeinden; die Zahl der kreisfreien Städte und der Kreise ist unverändert geblieben. Damit hat das Land Brandenburg das selbst gesetzte Ziel, kommunale Leistungsstärke durch Überwindung von Kleinteiligkeit und durch Verwaltungskonzentration wieder zu gewinnen, erreicht. Durch eine **gesetzliche**

¹ Gesetz zur Reform der Gemeindestruktur und zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden vom 13.03.2001, GVBl. I Brandenburg, S. 30.

Stärkung der früheren kleinen Gemeinden als **Ortsteile** sind die gewachsenen örtlichen Beziehungen und Identitäten erhalten geblieben.

Im Zusammenhang mit der Gemeindereform ist auch noch auf eine Entscheidung des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg zur finanziellen Förderung freiwilliger kommunaler Zusammenschlüsse hinzuweisen. Die **Kommunalverfassungsbeschwerde** einer Gemeinde, die einmaligen Sonderzuweisungen bestimmter Beträge je Einwohner (sog. „Kopfgeld“) verstoße gegen das interkommunale Gleichbehandlungsgebot, wurde **zurückgewiesen**¹.

2. Einen ähnlichen Weg wie Brandenburg beschreitet derzeit das **Land Mecklenburg-Vorpommern**. Das Land gliedert sich auf der kommunalen Ebene in 12 Landkreise, 6 kreisfreie Städte, 918 amtsangehörige Gemeinden in 117 Ämtern und 55 amtsfreie Städte und Gemeinden. Diese Zahlen belegen im Übrigen fast vergleichbare Strukturen zu Schleswig-Holstein. Im Juni 2002 legte eine eingesetzte **Enquete-Kommission** ihren Bericht „Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern“ vor. Die Landesregierung betonte in einem **Eckpunktepapier** die Notwendigkeit, größere und leistungsfähigere kommunale Verwaltungseinheiten zu schaffen und erarbeitete dafür einen entsprechenden **Gesetzesentwurf** mit folgender Zielrichtung:

- Die Regeleinwohnerzahl für Ämter wird von 6.000 auf 8.000 erhöht.
- Eine Mindesteinwohnerzahl von 6.000 für Ämter wird eingeführt.
- Die Mindesteinwohnerzahl für amtsfreie Gemeinden wird von 3.000 auf 5.000 heraufgesetzt.
- Amtsangehörige Gemeinden sollen mindestens 500 Ew haben und auf max. 10 pro Amt begrenzt sein.
- Die Rechte und Stellung der Ortsteilsvertretungen wird ausgebaut.
- Größeren Ämtern wird die Möglichkeit eingeräumt, einen hauptamtlichen Amtsvorsteher zu bestellen.

Dieser Gesetzesentwurf befindet sich noch im parlamentarischen Verfahren. Zur Unterstützung des gesamten Prozesses gewährt das Land den kommunalen Körperschaften seit dem 01.01.2000 während einer **Freiwilligkeitsphase** einmalige **finanzielle Zuweisungen** bei der Auflösung von Gemeinden und jährliche Zuweisungen bei der Neubildung von Ämtern und Verwaltungsgemeinschaften²; diese Regelung ist bis zum 31.12.2004 befristet. Nach Auskunft der Kommunalabteilung des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern ist beabsichtigt, allen kommunalen Körperschaften, die sich bis zur Kommunalwahl 2004 nicht freiwillig zusammengeschlossen haben, Verordnungsentwürfe für einen **Zusammen-**

¹ VerfGBbg, Urteil vom 29.08.2002 - VfGBbg 34/01 - www.verfassungsgericht.brandenburg.de.

² Landesverordnung über die Gewährung von Zuweisungen bei der Auflösung von Gemeinden und bei der Neubildung von Ämtern und Verwaltungsgemeinschaften vom 20.04.2000, GVObI. M-V, S. 195.

schluss „von oben“ vorzulegen. Das gesamte Verfahren der kommunalen Verwaltungs- und Gebietsreform soll mit Ablauf des Jahres 2004 beendet sein.

3. Die Länder Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern wiesen fast vergleichbare kommunale Verwaltungsstrukturen wie Schleswig-Holstein auf; beide Länder haben sich bei der Verwirklichung ihrer Ziele für einen Weg der Mischung aus „**Zuckerbrot und Peitsche**“ entschieden. Auch die Landesregierung und der Gesetzgeber in **Schleswig-Holstein** müssen einen geeigneten Weg finden, um die kommunalen Verwaltungsstrukturen wirtschaftlicher, kompetenter und damit zukunftsfähig zu gestalten. Alle bekannten aktuellen Aussagen der politisch Verantwortlichen räumen dabei dem **Prinzip der Freiwilligkeit** weiterhin absolute Priorität ein.

Der LRH hat nach seinen Erkenntnissen aus dieser umfassenden Querschnittsprüfung und den dabei geführten Gesprächen vor Ort erhebliche Zweifel, ob sich mit diesem Prinzip auf Dauer gravierende Veränderungen der kommunalen Verwaltungsstruktur verwirklichen lassen.

Nach Auffassung des LRH haben alle Ämter, amtsfreien Städte und Gemeinden ihre Anstrengungen im Hinblick auf Verwaltungszusammenschlüsse deutlich zu verstärken, um die Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verwaltungen zu steigern.

Angesichts der Tatsache, dass sich in den letzten 30 Jahren auf freiwilliger Basis keine grundlegenden Änderungen ergeben haben, ist allerdings nicht zu erwarten, dass hier ein flächendeckender Umdenkungsprozess stattfindet. Deshalb wird es

- **auf der Basis der geforderten Leitlinien,**
- **verbunden mit finanziellen Anreizmodellen,**
- **nach einer befristeten Freiwilligkeitsphase unumgänglich sein,**
- **auch gesetzgeberische Maßnahmen einzuleiten.**

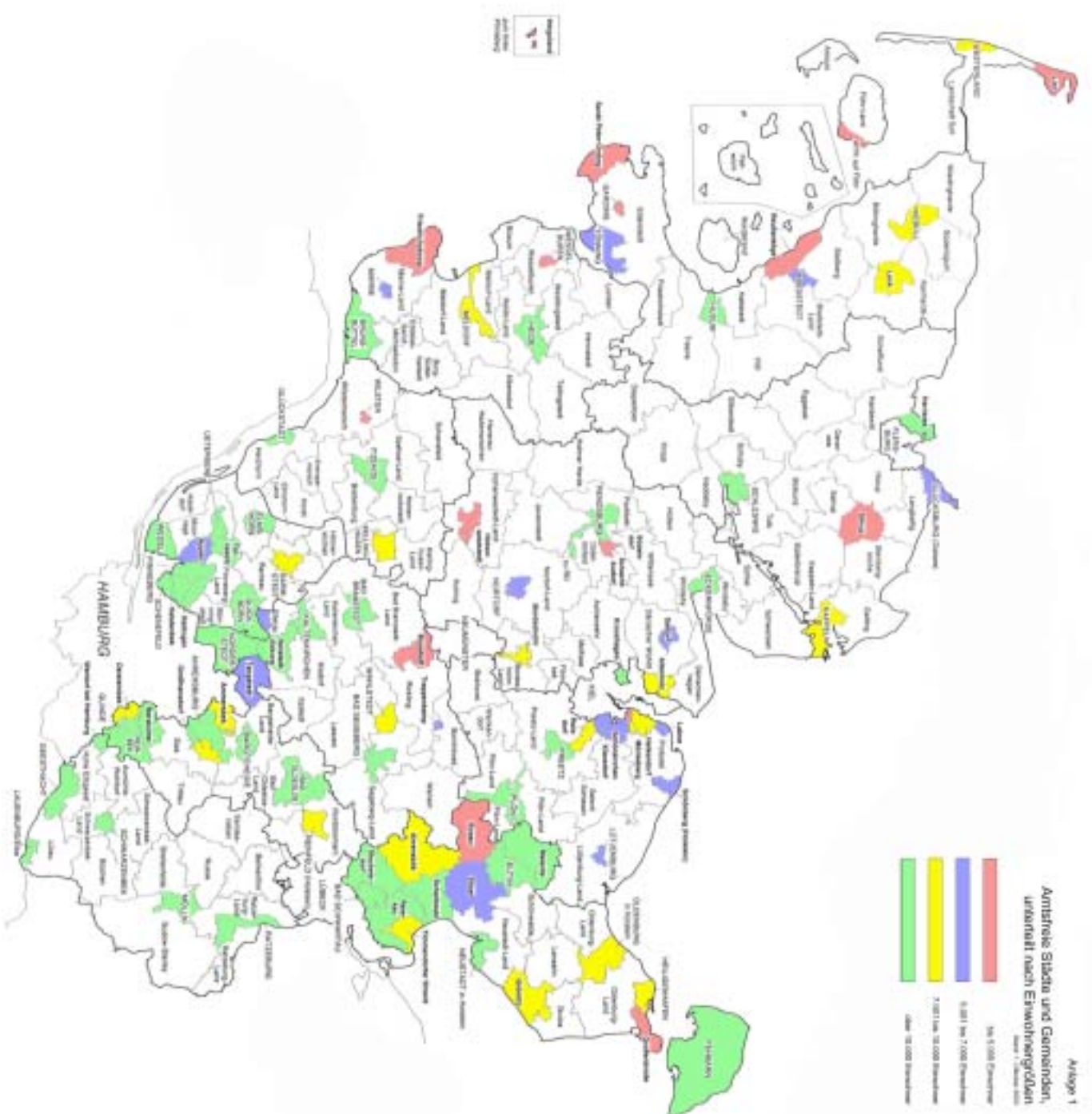
Nur auf diesem Wege wird man zu deutlich effektiveren und effizienteren kommunalen Verwaltungsstrukturen gelangen.

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

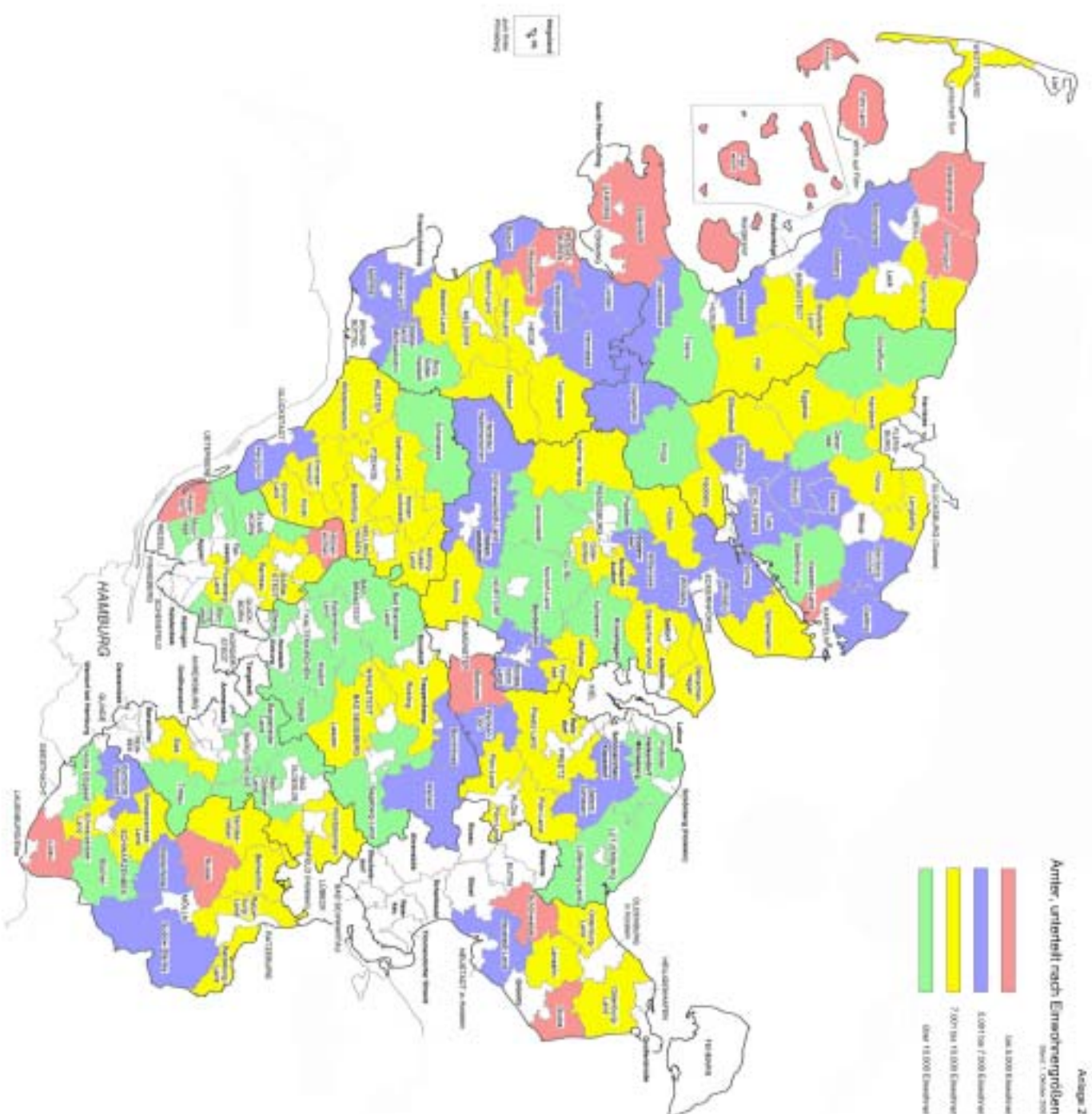
Der Bürgermeister einer amtsfreien Gemeinde hat diese notwendige Eigeninitiative bereits erkannt und seiner Gemeindevertretung zielführendes Handeln in Richtung auf eine umfassende Verwaltungskooperation mit folgendem plakativen Rat empfohlen: „**Besser Gemeindevertretung als Ortsbeirat.**“

Teil VI Anlagen

1. Karte der amtsfreien Städte und Gemeinden, unterteilt nach Einwohner-Größenklassen
2. Karte der Ämter, unterteilt nach Einwohner-Größenklassen



Anlage 1



Anteil 2