



23.03.2022

Liebenau, Trendelburg und Bad Karlshafen

Machbarkeitsstudie (Potentialanalyse) zur Prüfung einer vertiefenden interkommunalen Zusammenarbeit der Städte Liebenau, Trendelburg und Bad Karlshafen



Inhalt

1.	Projektauftrag und Projektverlauf	6
1.1.	Projektauftrag.....	6
2.	Grundsätzliche Feststellungen	7
3.	Ausgangslage	9
3.1.	Bad Karlshafen	9
3.2.	Liebenau	10
3.3.	Trendelburg	11
4.	Grundlagen und Formen der interkommunalen Kooperation.....	13
4.1.	Grundlagen	13
4.2.	Kommunale Arbeitsgemeinschaft.....	16
4.3.	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung	17
4.4.	Zweckverband	18
4.5.	Gemeinsame kommunale Anstalt (Anstalt öffentlichen Rechts – AÖR)	19
4.6.	Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)	20
4.7.	Synopse	21
4.8.	Zusammenfassung	22
5.	Vertiefende Analyse der relevanten Bereiche.....	23
5.1.	Erläuterungen zur Berechnung des Einsparpotentials.....	24
5.2.	Informationstechnologie.....	25
	Ausgangssituation.....	25
	Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich IT und Betreuung vor Ort	26
	Stellenanteile und Optimierungspotential.....	27
5.3.	Finanzverwaltung und Rechnungswesen	29
	Ausgangssituation Ende 2020	29



Weitere Entwicklung bis September 2021	30
Grundsätze der Zusammenarbeit im Bereich Finanzverwaltung und Rechnungswesen	31
Zusammenstellung der Aufgaben der gemeinsamen Organisationseinheit	32
Vollstreckung	34
Steuern und Abgaben	34
Gebühren und Beiträge (Kalkulation und Bescheide)	34
Inanspruchnahme externer Dienstleister	35
Gemeinsame Organisationseinheit und örtliche Unterbringung der Arbeitsplätze ...	35
Stellenanteile und Optimierungspotential	36
5.4. Personenstandswesen	38
5.5. Gewerbeangelegenheiten	40
5.6. gemeinsamer Ordnungsbezirk, Überwachung ruhender/ fließender Verkehr, Rufbereitschaft usw.)	41
5.7. Beschaffung und Einkauf	43
Ausgangssituation	43
Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Beschaffung	44
Rechtsform der Kooperation	45
5.8. Personalangelegenheiten	46
Ausgangssituation	46
5.9. Jugendarbeit	48
5.10. Feuerwehren	49
Ausgangssituation	49
Möglichkeiten einer Kooperation im Bereich Feuerwehr	49
Beschaffung	49
5.11. Planen und Bauen	51
Ausgangssituation	51



	Möglichkeiten einer Kooperation im Aufgabenbereich Planen und Bauen	51
5.12.	Baubetriebshof	53
	Ausgangssituation.....	53
	Möglichkeiten einer Kooperation im Bereich Baubetriebshof	53
5.13.	Fazit.....	55
6.	Gemeindeverwaltungsverband	57
7.	Anhänge	64
	Anhang A: Softwareübersicht	
	Anhang B: Aufgaben im Bereich IT	



Abkürzungen

ASM	Aufgaben- und Stellenmatrix
GP	Geschäftsprozess
MA	Mitarbeiter/-in
SB	Sachbearbeitung
STB	Stellenbemessung
VSt	Vollzeitstellen
WS	Workshop



1. Projektauftrag und Projektverlauf

1.1. Projektauftrag

Die Städte Bad Karlshafen, Liebenau und Trendelburg haben uns für eine Machbarkeitsstudie (Potentialanalyse) zur Prüfung einer vertiefenden interkommunalen Zusammenarbeit beauftragt. Hierbei sollten systematisch alle relevanten Möglichkeiten im Bereich der Verwaltungsaufgaben geprüft werden. Weiterhin sollte eine Einschätzung über Einsparungsmöglichkeiten und die entsprechende Rechtsform der Kooperation gegeben werden. Zudem sollte die Etablierung eines Gemeindeverwaltungsverbandes erörtert werden. Die weiteren Einzelheiten sind dem Angebot vom 5. Dezember 2019 zu entnehmen.

Zur weiteren Darstellung des Projektverlaufs dient die folgende Terminübersicht.

Terminübersicht

Datum	Inhalt
20.08.2020	Auftaktveranstaltung
14.09.2020	IKZ-Workshops
15.09.2020	IKZ-Workshops und Steuerungsgruppensitzung
16.09.2020	IKZ-Workshops
27.10.2020	IKZ-Workshops
10.01.2021	Abstimmung
01.07.2021	Abstimmung
06.09.2021	Präsentation der Ergebnisse
07.09.2021	Präsentation der Ergebnisse



2. Grundsätzliche Feststellungen

Der hier vorliegende Abschlussbericht ist das Ergebnis eines beteiligungsorientierten Projektes, das wir von August 2020 bis Dezember 2021 für die Städte Bad Karlshafen, Liebenau und Trendelburg durchgeführt haben. Darin haben wir unsere Untersuchungsergebnisse und Vorschläge zusammengefasst.

Die Bearbeitung wurde durch die Corona-Pandemie stark beeinflusst. Hierdurch konnte der ursprünglich geplante Projektablauf nicht stringent vollzogen werden.

Im Rahmen der Untersuchung wurden elf Handlungsfelder, die im Rahmen einer interkommunalen Kooperation gemeinsam bearbeitet werden können, betrachtet. Die Kooperation bezieht sich dabei im Wesentlichen auf die Bereiche, die in den Kernverwaltungen der drei beteiligten Kommunen bearbeitet werden. Zudem wurden zusätzliche Bereiche wie Feuerwehren und Baubetriebshöfe betrachtet. Das Aufgabenspektrum einer Kommune kann somit in ihren zentralen Aufgaben betrachtet und analysiert werden.

In der Vorbereitungsphase wurde zur Erhebung der Ist-Situation eine Dokumentenanalyse durchgeführt. Hierzu gehören bspw. Haushaltspläne, Aufgabengliederungspläne und Organigramme. Um ein Gesamtbild zu erhalten, haben wir weitere Grunddaten wie bspw. Mitarbeiterzahlen oder IT-Ausstattung erfasst. Wesentlich war die Erstellung einer Aufgaben- und Stellenmatrix, welche für jede Kommune einzeln vor Ort aufgenommen wurde. Hierdurch konnten die einzelnen Bereiche mit konkreten Aufgaben, Stellenanteilen, Verteilung der Aufgaben auf Mitarbeiter und Anzahl der eingesetzten Mitarbeiter ermittelt werden.

Es wurde in einem Workshop mit den Bürgermeister*innen der Kommunen durchgeführt. Dabei wurde eine Aufgabenliste mit den für eine IKZ besonders relevanten Felder bzw. Aufgaben erarbeitet und eine Auswahl der zu bearbeitenden Themen getroffen. Im Ergebnis konnte auch festgestellt werden, dass alle Kommunen in den vergangenen Jahren bereits Anstrengungen unternommen haben, Aufgaben gemeinsam wahrzunehmen.

Daraufhin wurden mit Führungskräften und Fachleuten der Verwaltungen der drei Kommunen Arbeitssitzungen durchgeführt. Diese dienten zur Erarbeitung und Vertiefung von konkreten Umsetzungsvorschlägen in den Themengebieten. Die Zahl der Teilnehmenden an den Fachgesprächen wurde jeweils themenbezogen festgelegt.

Die einzelnen Themen und Fragestellungen wurden aus organisatorischer Sicht und unabhängig von der derzeitigen personellen Situation in den einzelnen Kommunen betrachtet, da es zunächst darum ging, welche Lösungen grundsätzlich finanziell und organisatorisch sinnvoll sind.

Es wird bei den folgenden Vorschlägen also nicht berücksichtigt, dass möglicherweise Stellenanteile, die jetzt in den einzelnen Kommunen vorhanden sind, bei einer interkommunalen Kooperation kurzfristig nicht entfallen oder anderweitig zugeordnet werden können. Dies ist im Rahmen der konkreten Realisierung, insbesondere bei der zeitlichen Planung zu klären.



Das volle Einsparpotential einer interkommunalen Kooperation ist in der Regel nicht sofort zu erzielen, da in der Praxis bspw. das vorhandene Personal nicht unmittelbar reduziert werden kann. In den betroffenen Organisationseinheiten müssen in der Folge die Sollstellen neu gebildet und ggf. Aufgaben neu zugeordnet werden.

Die grundsätzlich möglichen Einsparungen müssen in der Umsetzungsphase den direkt wirksam werdenden Potentialen gegenübergestellt werden. In Teilbereichen können auch durch die Einrichtung einer neuen Organisationseinheit einmalige Erstellungs- und Anschaffungskosten entstehen. Diese Faktoren lassen sich in diesem Projektstadium noch nicht abschließend abschätzen. Hierzu muss in der Umsetzungsphase geprüft werden, wo die gemeinsam zu bearbeitenden Aufgaben organisatorisch angesiedelt und wie sie mit Personal ausgestattet werden. Erst danach lassen sich die konkreten Kosten ermitteln und den Einsparungen gegenüberstellen.

Zudem handelt es sich bei den abgefragten Werten, bspw. zu den derzeitig eingesetzten Stellenanteilen je Fachaufgabe, um Schätzwerte der jeweiligen Kommunen. Es ist also davon auszugehen, dass es in den Berechnungen zu den Einsparungen eine Schwankungsbreite gibt, die nicht exakt beziffert werden kann. Grundsätzlich wurde anhand von Plausibilitätsprüfungen versucht, eine möglichst hohe Genauigkeit zu erreichen.

Unter idealen Bedingungen belaufen sich die Einsparungspotentiale einer umfassenden interkommunalen Kooperation in allen Teilgebieten auf rd. 323.000 Euro pro Jahr. Zunächst sollten Erfahrungen in der Zusammenarbeit einzelner Themengebiete gesammelt werden und danach eine sukzessive Erweiterung der Kooperation erfolgen. Eine weitergehende Kooperation in einem Gemeindeverwaltungsverband sollte im nächsten Schritt angegangen werden, um die Entwicklung weiter zu verstetigen und weitere Potentiale zu entfalten.

Auf Basis einer erfolgreichen Zusammenarbeit kann die Eigenständigkeit der beteiligten Kommunen und die Gestaltungsfähigkeit für die Zukunft erhalten bleiben.



3. Ausgangslage

Aus der Perspektive der hessischen Kommunen besteht ein zunehmend dringender Handlungsdruck, die Verwaltung neu auszurichten und zu optimieren. Insbesondere das Zusammenspiel aus demografischem Wandel, öffentlicher Verschuldung und Digitalisierung verlangen nach zukunftsorientierten Lösungen im Sinne von interkommunaler Vernetzung.

Dies trifft insbesondere auf die kleineren Verwaltungen zu, da die finanziellen und personellen Ressourcen nicht ausreichen, um die anstehenden Aufgaben allein adäquat zu bewältigen.

Gleichzeitig steigen die Anteile der älteren Bevölkerung überproportional und die Zahl der unter 20-Jährigen nimmt parallel zu dieser Entwicklung ab. Dies hat erhebliche Folgen für die Kommunen Bad Karlshafen, Liebenau und Trendelburg.

Einerseits fehlen Menschen im erwerbsfähigen Alter, die Steuern zahlen und damit die eigene finanzielle, von staatlicher Hilfe unabhängige, Handlungsfähigkeit der Kommunen gewährleisten. Den Betrieben, Unternehmen und auch Kommunen fehlen schon allein aufgrund der Veränderung der Altersstruktur qualifizierte Fachkräfte.

Andererseits ist die kommunale Infrastruktur auf die zukünftigen Bedarfe für eine älter werdende Gesellschaft neu auszurichten: Ist heute der Kindergartenplatz und die Schulbildung im Fokus des kommunalen Handelns, wird sich zukünftig der Blick auch auf Mobilität, wohnortnahe Versorgung, seniorenrechtliches Wohnen und den Gesundheitssektor richten müssen. Hinzu kommt die überproportional geringe Einwohnerdichte in den drei Städten.

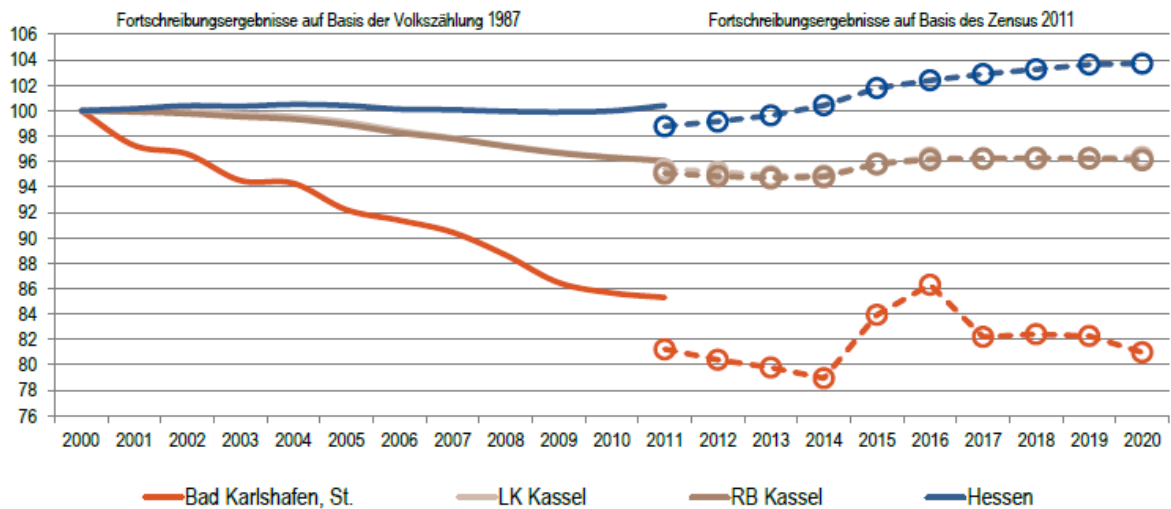
3.1. Bad Karlshafen

Die Stadt Bad Karlshafen liegt im nordhessischen Landkreis Kassel und fungiert mit rund 3.600 Einwohnern (Stand: 31.12.2020) als ein Grundzentrum im ländlichen Raum mit Verdichtungsansätzen des Regierungsbezirks Kassel. Das Stadtgebiet beläuft auf 14,85 km² Fläche und besteht aus den Stadtteilen Bad Karlshafen und Helmarshausen. Bad Karlshafen grenzt im Südwesten an die Stadt Trendelburg.

Die Einwohnerentwicklung ist seit den 1950er Jahren weitgehend negativ. Allein zwischen 2000 und 2011 reduzierten sich die Einwohnerzahlen um 14,7 Prozent. Bis 2035 sollen die Einwohnerzahlen nochmals um 12,3 Prozent, auf dann ca. 3.100 Einwohner, sinken.



Bevölkerungsentwicklung von 2000 bis 2020 im Regionalvergleich (Jahresendstand im Jahr 2000=100)



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (2021), Berechnungen der Hessen Agentur.

Seit 1977 trägt Karlshafen den Namen Bad Karlshafen und wird auch als Soleheilbad und Barockstadt beworben. Die Stadt ist ein staatlich anerkanntes Heilbad. Hierdurch ist die Stadt auch touristisch erschlossen und überregional bekannt.

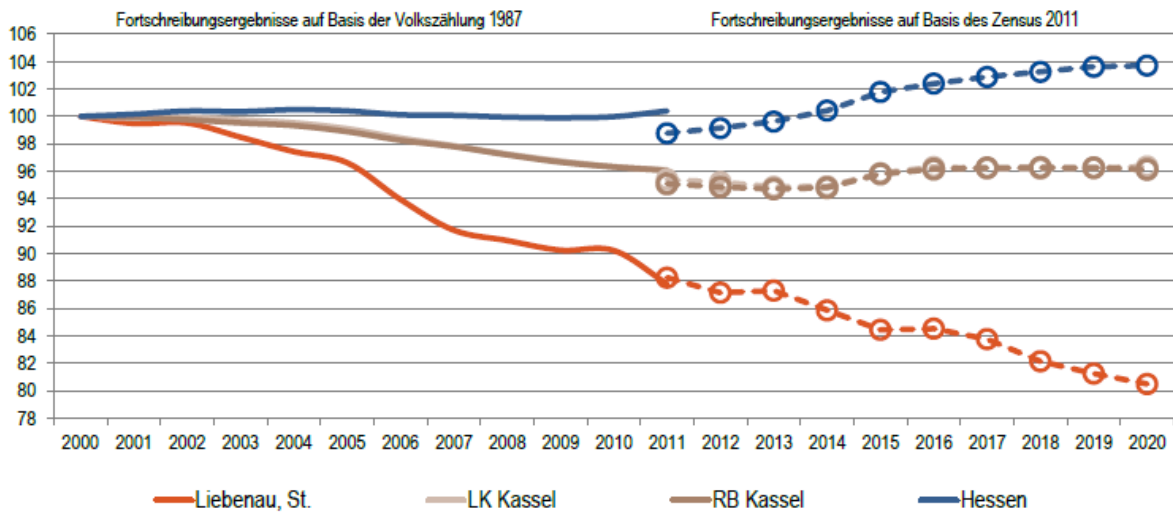
Im Zuge der Gebietsreform in Hessen wurde kraft Landesgesetz die Stadt Helmarshausen zum 1. August 1972 mit der Stadt Karlshafen zur neuen Stadt Karlshafen zusammengeschlossen.

Der Ergebnishaushalt der Stadt Bad Karlshafen wurde im Haushaltsjahr 2021 mit einem Fehlbedarf von 552.934,00 Euro beschlossen. Der Finanzhaushalt der Stadt Bad Karlshafen wurde im Haushaltsjahr 2021 mit einem Fehlbedarf von 1.248.393,61 Euro beschlossen. Die Hebesätze für die Grundsteuer A und B belaufen sich auf 951 v. H. und auf 410 v. H. für die Gewerbesteuer. Der Höchstbetrag der Liquiditätskredite, die im Haushaltsjahr 2021 zur rechtzeitigen Leistung von Auszahlungen in Anspruch genommen werden dürfen, wird auf 3.500.000,00 Euro festgesetzt.

3.2. Liebenau

Die Stadt Liebenau liegt im nordhessischen Landkreis Kassel und fungiert mit rund 3.000 Einwohnern (Stand: 31.12.2020) als ein Grundzentrum im dünn besiedelten ländlichen Raum des Regierungsbezirks Kassel. Das Stadtgebiet beläuft sich auf 48,88 km² Fläche und besteht neben dem Hauptort Liebenau aus den Ortsteilen Ersen, Grimelsheim, Haueda, Lamerden, Niedermeiser, Ostheim und Zwergen. Liebenau grenzt im Nordosten an die Stadt Trendelburg.

Die Einwohnerzahlen sinken seit Anfang der 2000er Jahre mit -12,2 Prozent deutlich. Zwischen den 1970er und 2000er Jahren waren die Einwohnerzahlen relativ stabil geblieben. Es wird prognostiziert, dass die Einwohnerzahlen bis 2035 um weitere 5 Prozent, auf dann ca. 2.800 Einwohner, sinken.


Bevölkerungsentwicklung von 2000 bis 2020 im Regionalvergleich (Jahresendstand im Jahr 2000=100)


Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (2021), Berechnungen der Hessen Agentur.

Am 1. Februar 1971 fusionierten im Zuge der Gebietsreform in Hessen die bis dahin selbständigen Gemeinden Grimelsheim, Haueda, Lamerden und Ostheim mit der Stadt Liebenau zur erweiterten Stadt Liebenau. Am 1. April 1972 wurden die Gemeinden Ersen und Niedermeiser auf freiwilliger Basis eingemeindet. Zwergen folgte kraft Landesgesetz am 1. August 1972. Für die nach Liebenau eingegliederten ehemals selbständigen Gemeinden und die Kernstadt (Stadtteile) wurden Ortsbezirke mit Ortsbeirat und Ortsvorsteher nach der Hessischen Gemeindeordnung gebildet.

Der Ergebnishaushalt der Stadt Liebenau wurde im Haushaltsjahr 2021 mit einem Überschuss von 80.427,00 Euro beschlossen. Der Finanzhaushalt der Stadt Liebenau wurde im Haushaltsjahr 2021 mit einem Überschuss von 120.745,00 Euro beschlossen. Die Hebesätze für die Grundsteuer A und B belaufen sich auf 690 v. H. und auf 450 v. H. für die Gewerbesteuer. Der Höchstbetrag der Liquiditätskredite, die im Haushaltsjahr 2021 zur rechtzeitigen Leistung von Auszahlungen in Anspruch genommen werden dürfen, wird auf 1.500.000,00 Euro festgesetzt.

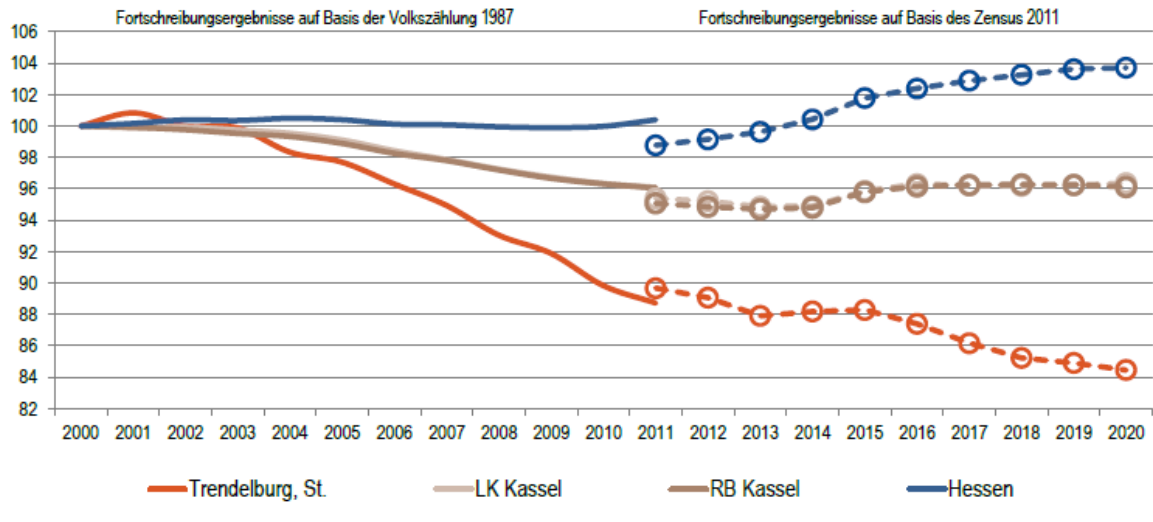
3.3. Trendelburg

Die Stadt Trendelburg liegt im nordhessischen Landkreis Kassel und fungiert mit rund 4.900 Einwohnern (Stand: 31.12.2020) als ein Grundzentrum im dünn besiedelten ländlichen Raum des Regierungsbezirks Kassel. Das Stadtgebiet beläuft sich auf 69,35 km² Fläche. Die Stadt besteht neben dem Hauptort Trendelburg (mit Weiler Wülmersen) aus den Ortsteilen Deisel, Eberschütz, Friedrichsfeld, Gottsbüren, Langenthal, Sielen und Stammen. Gottsbüren ist durch das Waldgebiet Gutsbezirk Reinhardswald vom restlichen Gemeindegebiet abgetrennt. Trendelburg grenzt im Südwesten an die Stadt Liebenau.



Die Einwohnerzahlen sinken seit Anfang der 2000er Jahre mit 11,3 Prozent deutlich. Bis 2035 ist mit einem weiteren Rückgang um 12,4 Prozent, auf dann ca. 4.300 Einwohner, zu rechnen.

Bevölkerungsentwicklung von 2000 bis 2020 im Regionalvergleich (Jahresendstand im Jahr 2000=100)



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (2021), Berechnungen der Hessen Agentur.

Am 31. Dezember 1970 fusionierten im Zuge der Gebietsreform in Hessen die Stadt Trendelburg und sieben bis dahin selbstständige Gemeinden (Deisel, Friedrichsfeld, Eberschütz, Gottsbüren, Langenthal, Sielen und Stammen) auf freiwilliger Basis zur Stadt Trendelburg. Sie bilden die heutigen Stadtteile. Die Stadtverwaltung befindet sich in der Kernstadt Trendelburg.

Der Ergebnishaushalt der Stadt Trendelburg wurde im Haushaltsjahr 2021 mit einem Fehlbetrag von 120.218,00 Euro beschlossen. Der Finanzhaushalt der Stadt Trendelburg wurde im Haushaltsjahr 2021 mit einem Fehlbetrag von 302.268,00 Euro beschlossen. Die Hebesätze für die Grundsteuer A und B belaufen sich auf 748 v. H. und auf 400 v. H. für die Gewerbesteuer. Der Höchstbetrag der Liquiditätskredite, die im Haushaltsjahr 2021 zur rechtzeitigen Leistung von Auszahlungen in Anspruch genommen werden dürfen, wird auf 500.000,00 Euro festgesetzt.



4. Grundlagen und Formen der interkommunalen Kooperation

4.1. Grundlagen

Die deutschen Kommunen geraten zunehmend unter starken Handlungsbedarf, die Verwaltungen neu auszurichten. Insbesondere das Zusammenwirken aus demografischem Wandel, Verknappung der Personalressourcen, öffentlicher Verschuldung, Digitalisierung und die Konkurrenz der Regionen und Räume untereinander verlangen nach zukunftsorientierten Lösungen im Sinne von interkommunaler Vernetzung.

Grundsätzlich werden mit einer interkommunalen Kooperation die Ziele verfolgt:

- Kostensenkung und optimierter Einsatz der knapp verfügbaren Finanzmittel, indem eine (noch) wirtschaftlichere Erledigung der Verwaltungsaufgaben erreicht wird,
- Sicherstellung einer hohen fachlichen Kompetenz,
- Verbesserung der Vertretungsmöglichkeiten,
- gegenseitige Unterstützung,
- Einleitung gemeinsamer Entwicklungsprozesse, von denen alle Beteiligten nachhaltig profitieren,
- Bewältigung neuer Aufgaben und
- Verbesserung der Zukunftsfähigkeit und der Entwicklungschancen der beteiligten Kommunen.

Dabei gelten für eine interkommunale Zusammenarbeit die folgenden Prinzipien:

- ausschließlich freiwillige Beteiligung,
- Konzentration auf Aufgaben, die gemeinsam besser zu leisten sind,
- deutlich erkennbare Vorteile für jeden Beteiligten,
- gleichwertige Behandlung und Einbeziehung aller Beteiligten,
- Einhaltung der Verpflichtung bei einer Beteiligung und
- angemessene und ausgeglichene Verteilung von Nutzen und Kosten.



Zu den Voraussetzungen gehören die Pflege einer offenen Kommunikation und der Loyalität. Grundlage ist eine Vertrauensbasis, die mit der Entwicklung der Zusammenarbeit weiter wächst.

Städte und Gemeinden haben ein verfassungsrechtlich garantiertes Recht auf Selbstverwaltung. Der Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) besagt hierzu:

„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.“

Dieses Recht auf kommunale Selbstverwaltung gewährleistet ebenfalls die Hessische Landesverfassung (HVerf) in Artikel 137. Die Kommunen haben demnach das Recht, im Rahmen der Bundes- und Landesgesetze alle örtlichen Angelegenheiten unter demokratischer Mitwirkung der Bürgerschaft eigenverantwortlich zu regeln. Die Kernaussage dieser „doppelten Selbstverwaltungsgarantie“ findet sich auch in der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) wieder. Nach § 2 HGO sind Städte und Gemeinde in ihrem Gebiet, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmen, ausschließliche und eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung.

Es wird aufgrund der aufgeführten Rechtsnormen ersichtlich, dass die Städte Bad Karlshafen, Liebenau und Trendelburg jeweils das Recht auf kommunale Selbstverwaltung besitzen. Daher sind sie im derzeit vorhandenen rechtlichen Gebilde mit drei eigenständigen Gebietskörperschaften grundsätzlich alleiniger Entscheidungsträger über die Themen, die die örtliche Gemeinschaft betreffen.

Die Kommunen haben die Satzungshoheit, können also „Ortsgesetze“ beschließen. Zahlreiche Angelegenheiten müssen im Wege von Satzungsbeschlüssen geregelt werden (Hauptsatzung, Haushaltssatzung usw.). Insgesamt bestehen in den drei Kommunen eine Vielzahl an Satzungen. Die Satzungsinhalte ähneln sich und müssen eigenverantwortlich an geänderte Rechtslagen angepasst werden (Beschlussfassung und Veröffentlichung).

Die Kommunen unterliegen der Rechnungsprüfung und der Rechtsaufsicht. Die hieraus resultierenden Prüfungs- und Berichtspflichten sind ebenfalls gemeindebezogen.

Auf Grundlage des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) können Kommunen jedoch Aufgaben gemeinsam wahrnehmen. Hierbei existieren verschiedene Formen der Zusammenarbeit.

Zudem existiert das Programm zur „Förderung der Interkommunale Zusammenarbeit“ (IKZ), welches bis 2026 verlängert worden ist. Dadurch können kommunale Gemeinschaftsprojekte hessischer Kommunen auch zukünftig eine finanzielle Unterstützung erfahren. Die Förderung beinhaltet Kooperationen aus unterschiedlichen Bereichen.



Im Jahr 2004 wurde die erste Rahmenvereinbarung durch das Land Hessen ins Leben gerufen. Die Hessische Landesregierung hat seitdem das Förderprogramm deutlich erweitert. Die Zahl der bewilligten Kooperationen sowie das Fördervolumen sind seit 2008 - der ersten Änderung des Förderprogramms - deutlich angestiegen. Seit 2008 sind über 400 Kooperationen mit mehr als 27 Millionen Euro gefördert worden. Allein im Jahr 2021 konnten bis Ende November bereits 41 Kooperationen mit rund 3 Millionen Euro gefördert werden.

Die aktuelle Rahmenvereinbarung ist zum 02.12.2016 in Kraft getreten. Folgende Änderungen wurden in der neuen Rahmenvereinbarung 2016 im Einzelnen umgesetzt:

- Es können jetzt auch Kooperationen gefördert werden, an denen ausschließlich Landkreise beteiligt sind (Nr. 2).
- Der Kreis der Antragsberechtigten wird um „Zusammenschlüsse in der Rechtsform einer juristischen Person“ erweitert werden (Nr. 2). Damit ist es z.B. auch Zweckverbänden möglich, für neu eingegangene Kooperationen gefördert zu werden.
- Wegfall der früheren Vorgabe, dass die Zusammenarbeit „Vorbildcharakter“ haben soll (Nr. 3.3). Hier wurde eine Anregung des HStGB aufgegriffen. Es entspricht der gängigen Förderpraxis, dass auch Kooperationen in ähnlich gelagerten Fällen und Aufgabenbereichen eine Förderung erhalten. Es ist ausreichend, die Möglichkeit erhöhter Zuwendungen für Kooperationen mit einem besonderen Vorbildcharakter beizubehalten.
- Es erfolgt eine Klarstellung, dass in die Berechnung des Effizienzgewinnes auch Investitionsfolgeaufwendungen mit einfließen können (Nr. 3.6). Mit dieser Änderung wurde einer Empfehlung der Innenrevision des HMdIS Rechnung getragen.
- Die Höhe der unterschiedlichen Förderbeträge wurde präzisiert (neue Nr. 4). Insbesondere wird die erhöhte Förderung für Gemeindeverwaltungsverbände geregelt.
- Auch wird ein Hinweis auf die nach dem Schutzschirmgesetz mögliche Entschuldungshilfe bei Gemeindefusionen ist aufgenommen worden.
- Weiterhin werden die Förderbeträge für Fusionen von Ortsteilfeuerwehren nachvollziehbar gestaffelt. Für jede fusionierende Ortsteilwehr wird ein Betrag von 15.000 Euro gewährt. Die Höhe orientiert sich im Wesentlichen an der bisherigen Praxis.
- In Nr. 8 wird festgelegt, dass die Kommunen zum dauerhaften Nachweis der Einspareffekte einen Abschlussbericht im 5. Jahr der Kooperation vorzulegen haben, da die Verpflichtung besteht, die Einsparungen von 15 v.H. über die gesamte Mindestlaufzeit der Kooperation zu erzielen. Bisher wurde ein Sachbericht bereits nach ca. 3 - 3 ½ Jahren verlangt.



4.2. Kommunale Arbeitsgemeinschaft

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft ist nach § 3 Absatz 2 und 3 KGG ein Zusammenschluss ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Die Zuständigkeit der Beteiligten als Träger der Aufgaben und Befugnisse bleibt unberührt. Sie soll Angelegenheiten beraten, die ihre Mitglieder gemeinsam berühren. Des Weiteren soll sie Planungen der einzelnen Mitglieder für diese Angelegenheiten und die Tätigkeit von Einrichtungen ihrer Mitglieder aufeinander abstimmen. Sie soll Gemeinschaftslösungen einleiten, um eine wirtschaftliche und zweckmäßige Erfüllung der Aufgaben in einem größeren nachbarlichen Gebiet sicherzustellen.

Arbeitsgemeinschaften treten nicht als regulierende Instanz auf, ihre Tätigkeiten sind ohne rechtsverbindliche Auswirkungen, insbesondere auch gegenüber den Beteiligten der Arbeitsgemeinschaft. Inhalt der Tätigkeit ist die Erörterung, Planung und Beschlussfassung über Fragen, die die Beteiligten gemeinsam berühren. Bei diesen Beschlüssen handelt es sich aber lediglich um Anregungen und Empfehlungen, die von den Beteiligten in eigener Zuständigkeit rechtswirksam umgesetzt werden müssen.

Die kommunale Arbeitsgemeinschaft ist damit eine sehr lose Form der kommunalen Gemeinschaftsarbeit. Sie wird in der Regel als Vorstufe für eine zu einem späteren Zeitpunkt vorgesehene engere und intensivere Zusammenarbeit auf der Grundlage anderer institutioneller Organisationsformen betrachtet.

Aufgrund der angestrebten, weitreichenden vertiefenden interkommunalen Zusammenarbeit der drei Kommunen, bei der insbesondere auch das rechtsverbindlich gemeinsame Handeln in gemeinsamen Dienstleistungszentren im Vordergrund steht, greift ein Zusammenschluss als kommunale Arbeitsgemeinschaft zu kurz.



4.3. Öffentlich-rechtliche Vereinbarung

Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist die meistgenutzte öffentlich-rechtliche Form interkommunaler Kooperation. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung kommt zur Anwendung, wenn eine Kommune eine eigene Aufgabe einer anderen Kommune zur Erfüllung überträgt. Sie eignet sich daher besonders, wenn Kommunen mit stark differierender Leistungs- und Verwaltungskraft kooperieren und eine leistungsstärkere Gemeinde die Aufgabenwahrnehmung übernimmt.

Prinzipiell gilt auch bei der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, dass alle kommunalen Aufgaben Gegenstand öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen sein können. Eine Einschränkung gibt es lediglich, wenn spezialrechtliche Regelungen zur Erfüllung und Trägerschaft einer Aufgabe dem im Wege stehen. Bislang finden öffentlich-rechtliche Vereinbarungen Anwendung bei interkommunalen Kooperationen in der Gemeindekasse, dem Personenstandswesen, den Feuerwehren und dem Beschaffungswesen. Aber auch im Bereich Recht, Sicherheit und Ordnung und in der Rechnungsprüfung stellen öffentlich-rechtliche Vereinbarungen die meistgenutzte Kooperationsform dar. Die Zielstellung der Zusammenarbeit öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen ist in der Regel die Sicherstellung der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Die Besonderheit der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung liegt sicherlich in der Möglichkeit, eine Aufgabe zur Erledigung zu übertragen, ohne einen neuen Verwaltungsapparat aufzubauen. Die Übertragung der Aufgabe auf eine andere Kommune kann auf verschiedene Arten geschehen: Zum einen kann die Zuständigkeit für die Erfüllung der Aufgabe vollständig von der übertragenden auf die übernehmende Gemeinde wechseln. Zum anderen besteht die Möglichkeit, dass die kooperierenden Kommunen die gemeinsame Nutzung einer öffentlichen Einrichtung vereinbaren.

Die Grundlage für öffentlich-rechtliche Vereinbarungen bilden die Landesgesetze zur kommunalen Zusammenarbeit oder Gemeinschaftsarbeit. Trotz mancher Unterschiede stimmen die Gesetzeswerke der Bundesländer darin überein, dass eine alleinige Übertragung einer Aufgabe zur Erledigung ohne eine Übertragung der Aufgabenträgerschaft nicht möglich ist. Alle Rechte und Pflichten, dies betrifft auch die Haftung, obliegen nach Abschluss der Vereinbarung der übernehmenden Kommune. Trotzdem gibt es für die übertragende Kommune noch Möglichkeiten, sich ein Mitspracherecht zu bewahren. So können durch Vertretungsorgane, wie bspw. den gemeinsamen Ausschuss oder auch über vertraglich geregelte Einspruchsverfahren, übertragende Kommunen ihre Einflussmöglichkeiten auch nach Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sichern. Der Vereinbarungsvertrag regelt indes alle den Kooperationsvorgang betreffenden Sachverhalte. Er enthält Bestimmungen über die Abgrenzung und den Umfang der übertragenen Aufgabe, die Kostenregelungen, die Laufzeit der Kooperation und Kündigung sowie Änderungsmöglichkeiten. Zudem beinhaltet er auch Regelungen für den Fall einer Auseinandersetzung zwischen den Kooperationskommunen. Der öffentlich-rechtliche Vertrag bedarf, um Gültigkeit zu erlangen, der Zustimmung der jeweiligen Rechtsaufsichtsbehörde.



4.4. Zweckverband

Der Zweckverband ist nach der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung die zweithäufigste öffentlich-rechtliche Kooperationsform. Der Zweckverband ist geeignet für Kommunen, deren Ziel nicht allein die Steigerung der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung, sondern auch die Sicherstellung der öffentlichen Aufgabenerfüllung ist. Zweckverbände sind die engste öffentlich-rechtliche Form interkommunaler Kooperation und finden überwiegend Anwendung im Bereich der Daseinsvorsorge, dabei besonders in der Abwasser- und Wasserversorgung. Zweckverbände werden in der Regel auf der Basis einer freiwilligen Vereinbarung gegründet (Freiverband). Es besteht jedoch auch die Möglichkeit, dass die Aufsichtsbehörde verschiedene Kommunen dazu verpflichtet, einen Zweckverband (Pflichtverband) zu gründen, falls die betreffenden Städte und Gemeinden ihre Pflichtaufgaben nur unzureichend erfüllen. Die Besonderheit des Zweckverbandes liegt zweifellos in der Schaffung einer eigenen Rechtspersönlichkeit. Dem Zweckverband wird eine bestimmte Aufgabe zur vollständigen, alleinigen und eigenverantwortlichen Erledigung übertragen. Eine vollständige Aufgabenübertragung findet insofern statt, da nicht nur Teile der Aufgabenerfüllung wie z. B. die Verwaltung oder die technische Durchführung der Aufgabe, sondern die Aufgabe an sich aus dem Wirkungsbereich der Mitgliedskommunen auf den Zweckverband übergeht. Wird von Seiten einer Kommune also nur die teilweise Übertragung einer Aufgabe angestrebt, scheint der Zweckverband nicht geeignet zu sein. Keiner der Mitgliedskommunen bleibt es weiterhin gestattet, die Aufgabe in eigener Regie selbstständig durchzuführen.

Gesetzliche Vorgaben zur Gründung eines Zweckverbandes sind den Landesgesetzen über die kommunale Zusammenarbeit oder Gemeinschaftsarbeit zu entnehmen (KGG Dritter Abschnitt 3, § 5-13). Dem Zweckverband wird durch die Landesgesetzgebung eine Satzungshoheit zugewiesen, d. h. er darf Verwaltungsakte erlassen. Dementsprechend gilt der Zweckverband nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) als eine Behörde mit allen Rechten und Pflichten. So besteht auch die Möglichkeit, kommunale Beamte einer oder mehrerer Verbandskommunen gegen ein Ausgleichsentgelt im Zweckverband zu beschäftigen. Die Landesgesetze regeln ferner, dass für den Zweckverband eine Verbandsatzung bestimmte Mindestvorgaben erfüllen muss, wie den Umfang der Kompetenzübertragung, die Art der Finanzierung (Einnahmen, Gebühren, Zuweisungen oder Umlagen), den Namen des Zweckverbandes, die Aufführung der einzelnen Mitglieder und die Zusammensetzung des Verbandssorgans (Verbandsvorsitzende, Verbandsversammlung).

Bad Karlshafen, Liebenau und Trendelburg sind im Zweckverband Hessischen Wasserverband Diemel zusammengeschlossen. Am 12.09.1969 gründete der Regierungspräsident in Kassel als Folge des dramatischen Hochwassers im Diemel- und Twisteraum im Juli 1965 den Hessischen Wasserverband Diemel. Verbandsgewässer sind die Diemel, die Twiste, die Erpe und die Warme einschließlich Nebengewässern.



4.5. Gemeinsame kommunale Anstalt (Anstalt öffentlichen Rechts – AöR)

Gemeinden und Landkreise können zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts unter ihrer gemeinsamen Trägerschaft als gemeinsame kommunale Anstalt errichten oder bestehende Regie- und Eigenbetriebe im Wege der Gesamtrechtsnachfolge in eine gemeinsame kommunale Anstalt umwandeln. An der Errichtung einer gemeinsamen kommunalen Anstalt können sich auch Zweckverbände und kommunale Versorgungskassen beteiligen.

Die AöR muss einen Lagebericht und einen Jahresabschluss vorlegen, der durch einen Wirtschaftsprüfer geprüft werden muss. Sie verfügt über einen eigenen Stellenplan und besitzt die Dienstherrenfähigkeit. Sie muss zudem für jedes Wirtschaftsjahr einen Wirtschaftsplan (Erfolgs- und Vermögensplan) und eine Stellenübersicht aufstellen.

Die Organe der AöR sind der Vorstand und der Verwaltungsrat. Dem Vorstand kommt eine Leitungs- und dem Verwaltungsrat eine Aufsichtsfunktion zu.

Bei Eingliederung von Teilbetrieben (bspw. Bauhof) in das Kommunalunternehmen gehen die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer der Teilbereiche im Rahmen eines Betriebsübergangs i. S. d. § 613 a BGB über. Der Vertragsübergang vollzieht sich ohne Zustimmungserklärung der Betroffenen und ohne Abschluss etwaiger Verträge. Lediglich die betroffenen Arbeitnehmer können durch einen Widerspruch gegen den Betriebsübergang den Übergang ihres Arbeitsverhältnisses verhindern.

Für die Leistungen der AöR an die Kommune, die nicht der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben dienen, besteht ein erhebliches steuerliches Risiko, da diese Bereiche der Gewerbe- und Körperschaftsteuer unterliegen und diese Leistungen umsatzsteuerpflichtig sind.

Für die jetzige Prüfung ist eine AöR allerdings auch nicht von Belang.



4.6. Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)

Bei einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) handelt es sich um eine privatrechtliche Organisationsform (während die anderen vorgestellten Kooperationsformen öffentlich-rechtliche Formen sind). Eine GmbH wird durch den Abschluss eines Gesellschaftsvertrags gegründet. Durch den Vertrag werden Aufgaben eines Verwaltungsteils auf die Gesellschaft übertragen und Rechtsverhältnisse zwischen Gesellschaft und Kommune geregelt.

Die GmbH ist wirtschaftlich, organisatorisch und rechtlich von der Kernverwaltung unabhängig. Sie haftet nur in Höhe der Kapitaleinlagen der Gesellschafter.

Die GmbH kann selbst nicht Dienstherrin sein, diese Eigenschaft verbleibt bei der Gemeinde. Das bedeutet, Beamte verbleiben im Dienstverhältnis der Gemeinde, können aber gem. § 123a Abs. 2 Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) der GmbH zugewiesen werden. Für Tarifbeschäftigte stellt die Umwandlung oder Ausgliederung einen Betriebsübergang gem. § 613a BGB dar. Der Personalrat der Gemeinde ist nicht für die GmbH zuständig. Es muss ein eigener Betriebsrat für die GmbH gebildet werden.

Die Wirtschaftsführung der GmbH erfolgt nach gesellschafts- und handelsrechtlichen Gesichtspunkten. Die GmbH ist zur Erstellung eines Wirtschaftsplans, eines Lageberichts und eines Berichts über die Einhaltung der öffentlichen Zwecksetzung sowie zur Feststellung des Jahresabschlusses verpflichtet.

Die obligatorischen gesetzlichen Organe der GmbH sind die Geschäftsführung und die Gesellschafterversammlung.

Die Geschäftsführung vertritt die Gesellschaft nach außen. Die Funktion kann von einem städtischen Bediensteten als Nebenamt wahrgenommen werden. Befugnisse der Geschäftsführung können im Innenverhältnis durch den Gesellschaftsvertrag weitgehend zugunsten von Kompetenzen der Gemeindeorgane eingeschränkt werden. Der Gesellschaftsvertrag kann der Gemeinde die Bestellung der Geschäftsführung einräumen.

Die Gesellschafterversammlung ist das oberste Organ der GmbH und kann auf Grundlage des Gesellschaftsvertrags und innerhalb der gesetzlichen Grenzen jede Angelegenheit der Gesellschaft an sich ziehen. Zudem steht ihr ein Weisungsrecht gegenüber der Geschäftsführung zu. Die Kommune tritt gegenüber der GmbH als Gesellschafter auf.

In Bad Karlshafen existiert bspw. die Bad Karlshafen GmbH (Gesellschaft für Standort und Marketing), welche kulturelle und touristische Aufgaben bündelt.



4.7. Synopse

	Öffentlich-rechtliche Vereinbarung	Zweckverband	Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)	GmbH
Allgemeine Grundlagen	öffentlich-rechtlicher Vertrag (zur Durchführung/Übernahme)	juristische Person des öffentl. Rechts (zur Durchführung/Übernahme)	juristische Person des öffentl. Rechts (zur Durchführung/Übernahme)	juristische Person des Privatrechts (zur Durchführung)
Trägerschaft	übernehmende Gemeinde	Gemeinden u.a. auch Private (4 GkG)	Gemeinde(n)	Gesellschafter u.a. auch Private
Gründung	Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (§ 23 ff GkG)	Satzung	Satzung	Gesellschafterbeschluss, Eintragung in das Handelsregister
Mindestkapital	Kostendeckung durch Vereinbarung	Verbandsumlage	angemessenes Stammkapital	50.000 Euro
Organe	Organe übernehmende Gemeinde, Mitwirkungsrecht abgebende Gemeinde	Verbandsvorsteher, Verbandsversammlung (Vertreter der Verbandsmitglieder)	Vorstand, Verwaltungsrat	Geschäftsführer, Aufsichtsrat (fakultativ) Gesellschafterversammlung
Geschäftsführung	Bürgermeister, Rat der übernehmenden Gemeinde	Verbandsvorsteher	Vorstand (§ 114a Abs. 6 GO)	Geschäftsführer
Personal	übernehmende Gemeinde	öffentl. Dienstrecht, Beamte, Angestellte, Arbeiter	öffentl. Dienstrecht, Anstalt ist Dienstherr	individuelle Arbeitsverträge, eigene Personalwirtschaft
Mitbestimmung	Personalrat, HPVG	Personalrat, HPVG	Personalrat, HPVG	Betriebsrat, BtrVG
Haftung	unbeschränkt	unbeschränkt	unbeschränkt	Stammkapital
Finanzwirtschaftliche Steuerung	NKF-Finanzmanagement	NKF-Finanzmanagement	Handelsrecht: Jahresabschluss u. Lagebericht sowie Prüfung (komm. Haushaltsrecht/NKF)	Handelsrechtliche Buchführung
Steuerpflicht	nur bei Betrieb gewerblicher Art	nur bei Betrieb gewerblicher Art	nur bei Betrieb gewerblicher Art	KStG, UStG, Steuerpflicht



				kraft Rechtsform
Aufsicht und Prüfung	allgemeine Kommunalaufsicht, kommunales Haushaltsrecht, RPA/ Hessischer Rechnungshof	allgemeine Kommunalaufsicht, kommunales Haushaltsrecht, RPA/ Hessischer Rechnungshof	allgemeine Kommunalaufsicht, kommunales Haushaltsrecht, RPA/ Hessischer Rechnungshof	Wirtschaftsprüfer/RPA/ Hessischer Rechnungshof
Auflösung	Kündigung, Beendigung nach Fristablauf	mit 2/3 Drittel Mehrheit der Verbandsversammlung	Satzung	

4.8. Zusammenfassung

Es existieren viele verschiedene Möglichkeiten der Zusammenarbeit im interkommunalen Bereich. Wesentlich für dauerhafte Kooperationen ist die Tatsache, dass alle Beteiligten einen Nutzen aus der Zusammenarbeit ziehen können. Dieser Nutzen kann jedoch unterschiedlich gelagert sein. Neben den rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten durch die Einsparung von Personal- und Sachkosten, die in den meisten Fällen auch angestrebt wird, spielen zunehmend weitere Faktoren eine Rolle.

Gerade im ländlichen Raum stehen die Städte und Gemeinden vor großen Herausforderungen, um die Daseinsvorsorge vor Ort aufrechterhalten zu können. Insbesondere der Mangel an qualifiziertem Personal und die Bewältigung zunehmend komplexerer Aufgabenstellungen führen zu einem zunehmend größeren Bedarf an interkommunaler Kooperation.

Die formellen und strukturellen Voraussetzungen für eine Kooperation hängen sehr stark von der Quantität der Aufgabenwahrnehmung ab. Prinzipiell werden mit zunehmender Aufgabenfülle auch die rechtlichen Kooperationsformen komplexer und verbindlicher. Gerade zu Beginn von Kooperationsprojekten spielen vielfach Befürchtungen der Beteiligten Beschäftigten eine zentrale Rolle.

Zudem müssen auch Befürchtungen in der Bevölkerung und dem Ehrenamt berücksichtigt werden. Eine vertiefte Zusammenarbeit darf keine negativen Auswirkungen auf die lokale Identität und negative Folgen für das kommunale Ehrenamt sowie eine möglicherweise zunehmende Politikverdrossenheit haben.



5. Vertiefende Analyse der relevanten Bereiche

In Abstimmung mit den drei beteiligten Kommunen wurden folgende Themengebiete im Hinblick auf eine interkommunale Kooperation untersucht:

- Informationstechnologie
- Finanzverwaltung und Rechnungswesen
- Personenstandswesen
- Gewerbeangelegenheiten
- Ordnungswesen
- Beschaffung und Einkauf
- Personalangelegenheiten
- Jugendarbeit
- Feuerwehren
- Planen und Bauen
- Baubetriebshof



5.1. Erläuterungen zur Berechnung des Einsparpotentials

Für die Bereiche, bei denen die Einsparung von Personalkosten zumindest ein wesentlicher, wenn nicht sogar der entscheidende Faktor für die Ermittlung des Optimierungspotentials sind, haben wir eine der beiden folgenden Berechnungsmöglichkeiten angewendet:

Zur Berechnung des Einsparpotentials haben wir dort, wo es sinnvoll und möglich war, eine differenzierte Stellenbemessung durchgeführt, die auf der Basis von Kennzahlen und Vergleichswerten für die einzelnen Aufgaben des jeweiligen Bereichs ermittelt hat, wie hoch der Stellenbedarf bei einer gemeinsamen Erledigung der Aufgaben wäre. Hierbei haben wir auch geprüft, ob bestimmte Aufgaben auch bei einer gemeinsamen Erledigung der Aufgaben für jede Kommune, also dreifach anfallen und deshalb auch weiterhin für jede Kommune gesondert zu berücksichtigen sind.

Den so ermittelten Stellenbedarf haben wir dem derzeitigen Stellenumfang des betreffenden Aufgabenbereichs in der Summe der drei Kommunen gegenübergestellt. Auf der Grundlage der Arbeitsplatzkosten haben wir dann das Optimierungspotential ermittelt. Bei den Arbeitsplatzkosten haben wir auch die unterschiedliche Wertigkeit der Aufgaben, also die zugrunde zulegenden Entgeltgruppen berücksichtigt.

Für die Aufgabenbereiche, bei denen die Berechnung der einzelnen Aufgaben nicht sinnvoll oder nicht möglich war, haben wir den bei einer gemeinsamen Erledigung der Aufgaben anzusetzenden Stellenumfang dadurch ermittelt, dass wir die Kennzahlen herangezogen haben, die sich auf gesamte Aufgabenbereiche beziehen. Auch hier haben wir dann den ermittelten Bedarf dem derzeitigen Stellenumfang des betreffenden Aufgabenbereichs in der Summe der drei Kommunen gegenübergestellt; da diese Berechnungsmethode gröber ist als die Ermittlung auf Basis der einzelnen Aufgaben, haben wir allerdings von der Differenz (ermittelter Bedarf für den Aufgabenbereich bei gemeinsamer Erledigung abzüglich derzeitiges Stellenvolumen der drei Kommunen für diesen Aufgabenbereich) nur 60% als Einsparpotential angesetzt.

Auch hier haben wir wiederum geprüft, ob bestimmte Aufgaben auch bei einer gemeinsamen Erledigung der Aufgaben für jede Kommune, also dreifach anfallen und deshalb auch weiterhin für jede Kommune gesondert zu berücksichtigen sind (bspw. Haushaltsplanung oder Haushalts- und Jahresrechnung). Ggf. haben wir den hierfür anzusetzenden Bedarf zum ermittelten Bedarf hinzugerechnet und somit vom Einsparpotential abgezogen.

Auf der Grundlage der Arbeitsplatzkosten haben wir dann wieder das Optimierungspotential ermittelt, wobei wir auch die unterschiedliche Wertigkeit der Aufgaben, also die zugrunde zulegenden Entgeltgruppen berücksichtigt haben.

Durch die Anwendung der Arbeitsplatzkosten werden bei beiden Berechnungsmethoden nicht nur die Personalkosten einbezogen, sondern auch die für den Arbeitsplatz anfallenden Raumkosten, IT-Kosten und Geschäftskosten sowie die sich daraus ergebenden Leitungsanteile. Nicht einbezogen haben wir dagegen die verwaltungsweiten Overheadkosten, also bspw. der sich verringere Aufwand im Personalamt oder die Kosten der Verwaltungsleitung.



5.2. Informationstechnologie

Ausgangssituation

Die Ausgangssituation im Bereich IT stellt sich wie folgt dar:

- Software und Hardware:

Die Kommunen haben schon vor Beginn der Machbarkeitsstudie (Potentialanalyse) zur Prüfung einer vertiefenden interkommunalen Zusammenarbeit eine Matrix erstellt, in der die unterschiedlichen Softwareprodukte aufgelistet wurden. Die Übersicht ist als Anhang A beigefügt.

Eine Übersicht über die PCs, Netzwerke, Server usw. gibt es noch nicht.

In Trendelburg steht eine Hardwareumstellung an, in Bad Karlshafen ist sie soeben vollzogen. Die Hardware-Ausstattung wird dann in beiden Kommunen weitgehend gleich sein.

Im Hinblick auf die Beschaffung eines einheitlichen GIS (GEO-Informationssystem) gab es Gespräche.

- Anbindung an das Rechenzentrum:

Alle beteiligten Kommunen sind an ekom21 angebunden, allerdings in unterschiedlicher Ausprägung.

- differenzierte Auflistung der wahrgenommenen Aufgaben:

Es wurde eine differenzierte Auflistung der wahrgenommenen Aufgaben erarbeitet. Diese ist als Anhang B beigefügt.

- Einsatz externer Firmen bzw. von Systemhäusern:

Bad Karlshafen:

- mit den Fachverfahren angebunden an ekom21
- technische Umsetzung des Internetauftritts (inkl. CMS) über Externen
- Kopierer wurden "fremd" gekauft, nicht über ekom21

Trendelburg:

- mit den Fachverfahren angebunden an ekom21
- technische Umsetzung des Internetauftritts (inkl. CMS) über Externen
- externe Firma für GIS
- Kopierer sind geleast
- Fernüberwachung im Bereich Wasser und Abwasser über externe Firma



Liebenau:

- mit den Fachverfahren angebunden an ekom21
- Netzwerk- und Serverinstallation und -betrieb über Systemhaus, nicht ekom21
- technische Umsetzung des Internetauftritts (inkl. CMS) über Externen
- keinerlei Kauf oder Leasing über ekom21

Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich IT und Betreuung vor Ort

Die Zusammenstellung der im Bereich IT wahrzunehmenden Aufgaben zeigt, dass auch hier eine interkommunale Zusammenarbeit sinnvoll ist. Hierzu könnte es eine zentrale Stelle geben, die die erforderlichen IT-Leistungen für die drei Kommunen erbringt. Darüber hinaus könnten die drei Mitarbeiter, die diese Aufgaben derzeit mit Anteilen ihrer Stelle erbringen, den First-Level-Support übernehmen und im Vertretungsfall einspringen.

Für die Einrichtung einer solchen zentralen Stelle für den IT-Bereich sprechen insbesondere folgende Aspekte:

- Kompetenzen und Erfahrungen werden an einer Stelle gebündelt, die sich auf die IT-Aufgaben konzentrieren kann.
- Eine höhere Professionalität wird erreicht. (Derzeit nehmen die drei Mitarbeiter, die sich um die IT kümmern, vor allem andere Aufgaben wahr und können sich deshalb nicht im IT-Bereich spezialisieren.)
- Neue Fragestellungen können durch die zentrale Stelle bearbeitet werden, die die Lösung dann allen beteiligten Kommunen zur Verfügung stellt.
- Es muss nicht mehr jede Kommune einzeln sich in neue Verfahren einarbeiten, neue Entwicklungen bewältigen und Probleme lösen, sondern die Erarbeitung von gemeinsamen Lösungen für alle beteiligten Kommunen ist sichergestellt.

Bei Einrichtung einer zentralen Stelle könnten Störungen in der Regel - trotz evtl. erforderlicher Fahrtwege - schneller behoben werden, da aufgrund der umfassenderen Erfahrungen eine höhere Spezialisierung und Kompetenz entwickelt würde. Außerdem könnten viele Probleme auch durch Fernwartung behoben werden.

Eine alternative Lösung, um die steigenden Anforderungen im Bereich der IT bewältigen zu können, bestünde darin, noch umfassender externe Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Allerdings würde man damit den ganzen Sachverstand nach außen geben und abhängiger von Externen werden, denen man dann mehr oder weniger blind vertrauen müsste.

Auch wenn die beteiligten Kommunen weitgehend mit den gleichen Programmen arbeiten, sind die EDV-Strukturen in jeder Kommune unterschiedlich. Das beruht auf der technischen



Entwicklung und dem unterschiedlichen technischen Stand. Mittel- bis langfristig sollten die Hard- und Softwareausstattung angeglichen und alle Kommune auf den gleichen Stand gebracht werden.

Die Übersicht über die IT-Aufgaben zeigt, dass viele IT-Aufgaben von einer zentralen Stelle aus wahrgenommen werden können - sei es als Planungs-, Verwaltungs- und Organisationstätigkeiten oder sei es über die Fernwartung. Es wird aber auch deutlich, dass nicht alle Aufgaben so erledigt werden können, sondern dass es auch Aufgaben gibt, für die eine Präsenz vor Ort, d. h. an dem einzelnen Arbeitsplatz oder Gerät erforderlich ist.

Stellenanteile und Optimierungspotential

Auf die einzelnen Aufgaben, die im Bereich Informationstechnologie von den drei Kommunen wahrgenommen werden, entfallen in der Summe der drei Kommunen die folgenden Stellenanteile:

Aufgabe	VSt
IT und Kommunikationstechnik	
Planung und Organisation, IT Konzept	0,07
Netzwerk - Installation und Betrieb	0,32
Server - Installation und Betrieb	0,03
PCs und Notebooks - Installation und Betrieb	0,07
mobile Endgeräte (Mobiltelefone, Tablets usw.)	0,01
allgemeine Software und Fachsoftware - Installation und Betrieb	0,07
Internet und E-Mail (EDV-technisch)	0,02
Betreuung und Schulung der Fachämter	0,02
Telekommunikation (technisch)	0,01
Kopierer, Drucker, Scanner, Faxgeräte	0,02
Beschaffung EDV	0,02
Einführung von E-Government, elektronische Workflows, DMS (EDV-technisch)	0,02
Gesamt	0,68

Darüber hinaus werden in allen drei Kommunen – neben ekom21 – auch private externe Dienstleister in Anspruch genommen. Allerdings ist der Umfang dieser Leistungen nur gering.

Bei einer gemeinsamen Erledigung der Aufgaben würde sich aufgrund des geringen Stellenumfangs, der derzeit in den drei Kommunen hierfür aufgewendet wird, kein finanzielles Optimierungspotential ergeben. Im Gegenteil zeigen die Vergleichswerte, dass der derzeitige Stellenumfang nicht ausreicht, um die anstehenden Herausforderungen zu bewältigen. Allerdings würde der zusätzliche Personalbedarf bei Realisierung einer interkommunalen Kooperation weniger hoch ausfallen als ohne diese.



Der Nutzen der interkommunalen Kooperation läge aber vor allem in der Sicherstellung der Professionalität und Qualität der Arbeit, der Verbesserung der Voraussetzungen, um mit der technischen Entwicklung Schritt zu halten, sowie der Möglichkeit der gegenseitigen Unterstützung und Vertretung. Insbesondere durch die zunehmende Digitalisierung und das Onlinezugangsgesetz (OZG) werden die Anforderungen an die IT-Abteilungen weiter steigen.



5.3. Finanzverwaltung und Rechnungswesen

Ausgangssituation Ende 2020

Als Ausgangssituation sind für den Bereich Finanzverwaltung und Rechnungswesen – zum Stand Ende 2020 – die folgenden Punkte festzuhalten:

- eingesetzte Rechnungswesenverfahren:

Alle beteiligten Kommunen setzen NSK (newsystem kommunal von Infoma) ein, und zwar nicht als autonome Lösung, sondern über ekom21.

- Buchführung zentral oder dezentral:

In Liebenau gibt es eine zentrale Buchung, in Bad Karlshafen erfolgt die Buchung in NSK in den Fachabteilungen, in Trendelburg übernehmen die Fachabteilungen die Vorkontierung, das Durchbuchen bzw. Freigeben übernimmt das Finanzmanagement.

- automatische Ist-Verbuchung:

Es gibt bei keiner der drei Kommunen eine automatische Ist-Verbuchung. Allerdings laufen bei allen Kommunen 80 - 90% über die Abbuchung, so dass der Aufwand für die Ist-Verbuchung nicht so hoch ist. In Trendelburg gibt es einen höheren Anteil an manuellen Einzahlungen im Bereich der Sozialstation.

- elektronische Rechnungsbearbeitung:

Zum Stand Ende 2020 war nur Liebenau bei der Umsetzung der elektronischen Rechnungsbearbeitung weit fortgeschritten, zum 01.01.21 wurde die elektronische Rechnungsbearbeitung aber in allen beteiligten Kommunen eingesetzt.

- E-Rechnung:

In Liebenau wurden schon Ende 2020 elektronisch eingehende Rechnungen in den elektronischen Workflow übernommen und so auch weiter bearbeitet. In den beiden anderen Kommunen wurden E-Rechnungen noch ausgedruckt und dann bearbeitet (siehe dazu weiter unten).

- Umsetzung § 2b UStG:

Die Umsetzung des § 2b UStG ist in allen drei Kommunen noch in Bearbeitung.

Die drei Kommunen haben schon vor Beginn der Machbarkeitsstudie (Potentialanalyse) zur Prüfung einer vertiefenden interkommunalen Zusammenarbeit erste Überlegungen angestellt, wo eine Zusammenarbeit möglich ist.



Dabei bestand Konsens, dass es im Bereich Finanzverwaltung und Rechnungswesen eine Zusammenarbeit geben soll mit folgenden Eckpunkten:

- Es sollte eine gemeinsame Organisationseinheit geben.
- In den verschiedenen Finanzabteilungen sollten jeweils eigene Schwerpunkte gesetzt werden.
- Die Buchführung und die Zahlungsabwicklung sollen gemeinsam bearbeitet haben.
- Die Vollstreckung soll beim Landkreis bleiben.
- Der Bereich Steuern und Abgaben soll in die Überlegungen einbezogen werden.
- Die Kalkulation von Gebühren wird extern vergeben, soll aber auch in die Überlegungen einbezogen werden.

Weitere Entwicklung bis September 2021

Parallel zur Machbarkeitsstudie durch die Allevo Kommunalberatung wurde aufgrund personeller Veränderungen (Ruhestand Kämmerereleitungen, erforderliche Aufstockung Finanzbuchhaltung) und auf Wunsch der Steuerungsgruppe durch die drei Kommunen eine Arbeitsgruppe gebildet, um erste Schritte einer Zusammenarbeit im Bereich Finanzwesen zu erarbeiten.

Die Arbeitsgruppe besteht aus den Leitungen der Finanzverwaltung der drei Kommunen; nach Bedarf wurden auch weitere Mitarbeiter aus den Finanzverwaltungen (bzw. weiterer Fachbereiche, die am Rechnungsprozess beteiligt sind), der Kassen sowie die Bürgermeister beteiligt. Die Arbeitsgruppe trifft sich seit Ende 2020 regelmäßig und hat erste niederschwellige Kooperationsansätze erarbeitet. Dabei handelt es sich um die gegenseitige Vertretung bei der Kontierung und Prüfung von Anordnungen und bei der Abwicklung von Zahlungsläufen.

In einem ersten Schritt wurden Hard- und Software der drei Kommunen vereinheitlicht. Bei allen drei Kommunen ist jetzt der elektronische Rechnungsworkflow eingeführt (Einscannen von Eingangrechnungen, papierlose Buchung und Anordnung im System, elektronische Weitergabe an die Kasse). Elektronisch eingehende Rechnungen werden in den elektronischen Workflow übernommen und so auch weiter bearbeitet. Für den Rechnungsworkflow sind die Prozesse weitgehend abgestimmt, im Bereich der Kassen erfolgt derzeit die Abstimmung der Abläufe.

Im nächsten Schritt soll mit der Zusammenarbeit im Rahmen einer gegenseitigen Vertretungsregelung begonnen und damit gleichzeitig die Zusammenarbeit in der Praxis erprobt werden. Hierfür ist der Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung notwendig, da ohne eine solche Vereinbarung die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Kommune nicht auf die Daten und Vorgänge der anderen Kommunen zugreifen dürfen. Der Entwurf dafür wurde bereits nach Mustern des hessischen Innenministeriums erstellt.



Grundsätze der Zusammenarbeit im Bereich Finanzverwaltung und Rechnungswesen

Die Allevo Kommunalberatung hat die Grundsätze der Zusammenarbeit im Bereich Finanzverwaltung und Rechnungswesen formuliert und in einem Workshop mit den drei Kommunen am 27.10.20 abgestimmt:

Die Umsetzung einer interkommunalen Kooperation im Bereich Buchführung und Zahlungsabwicklung bedeutet nicht, dass die Budgetverantwortung der einzelnen Kommunen und ihrer Fachbereiche verlagert oder auch nur eingeschränkt wird. Alle Entscheidungen, die die Haushaltsplanung und -abwicklung, den Jahresabschluss und insgesamt die Budgetverantwortlichkeit betreffen, verbleiben unverändert bei den Kommunen und ihren Fachbereichen.

Die gemeinsame Buchführung und Zahlungsabwicklung übernimmt eine Dienstleistungs- und Unterstützungsfunktion und stellt die fachliche (betriebswirtschaftliche und haushaltsrechtliche) Qualität der Aufgabenwahrnehmung sicher.

In Bezug auf die Zuordnung von Aufgaben bedeutet das u. a.:

- Die sachliche und rechnerische sowie ggf. technische Feststellung kann nur von demjenigen vorgenommen werden, der die Zusammenhänge kennt und auch tatsächlich insbesondere die sachliche Richtigkeit (wurde die Ware entsprechend der Bestellung geliefert, ist die Dienstleistung in der erforderlichen Qualität erbracht worden usw.) bestätigen kann. Deshalb kann die Feststellung nur vor Ort in den einzelnen Kommunen erfolgen.
- Die Vorkontierung zumindest der Kostenobjekte (Kostenstellen, Aufträge, Kostenträger) sollte ebenfalls in den einzelnen Kommunen vorgenommen werden, da nur die jeweiligen Fachbereiche oder Fachämter die inhaltlichen Zusammenhänge differenziert einschätzen können.
- Da die Finanzhoheit und Budgetverantwortung in den einzelnen Kommunen liegt, muss die eigentliche Anordnung, also die Verfügung über das Budget, in den einzelnen Kommunen erfolgen. Das bedeutet nicht zwingend auch eine Erfassung vor Ort, da die eigentliche Anordnung in der Unterschrift (ggf. digital) durch den Verfügungsberechtigten besteht und nicht in der Erfassung der Anordnung im System.
- Die eigentliche Buchführung dagegen, also die Erfassung im Rechnungswesen inkl. der Bedienung der Anlagenbuchhaltung und die Zahlungsabwicklung kann in eine gemeinsame Organisationseinheit verlagert werden, da hierdurch Ressourcen und Kompetenzen gebündelt werden. Die gemeinsame Buchführung würde auch die Prüfung übernehmen, ob die Vorkontierungen betriebswirtschaftlich und nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben korrekt sind.
- Aufgabe der gemeinsamen Buchführung ist auch die Dokumentation von Entscheidungen und Grundsätzen bezüglich der betriebswirtschaftlichen Fragestellungen. In der gemeinsamen Buchführung sollte die Kompetenz für alle Buchführungsfragen gebündelt sein.



- Die Haushaltsplanung bleibt in der alleinigen Entscheidungsgewalt der einzelnen Kommunen. Das betrifft auch die Mittelanmeldung, die zeitliche Planung und die Gestaltung des Haushaltsplans. Die Entscheidungen darüber, wie der Haushalt geplant wird, liegen ausschließlich bei der jeweiligen Kommune. Die gemeinsame Buchführung unterstützt dabei durch fachliches Know-how sowie durch Eingabetätigkeiten und Zurverfügungstellung von Auswertungen.
- Die gemeinsame Buchführung bekommt aus den Fachbereichen die Anmeldungen für den Haushalt, gibt diese ein und prüft die betriebswirtschaftlich richtige Zuordnung (bspw. Aufwand oder Investition). Sie übernimmt auch die Eingabe von Texten für den Haushaltsplan. Die Abstimmung der Haushaltsansätze erfolgt in den einzelnen Kommunen, die gemeinsame Buchführung übernimmt die technische Abwicklung.
- Die gemeinsame Buchführung sollte auch die Erstellung von standardisierten Berichten, die auf den Finanzdaten beruhen, entsprechend den Vorgaben der Kommunen übernehmen sowie ggf. die Eingabe und technische Pflege von Kennzahlen. Zu ihren Aufgaben gehören nicht die konzeptionelle Erarbeitung und die Interpretation von Berichten. Die beteiligten Kommunen sollten sich auf einheitliche Berichtsstrukturen und -standards verständigen.
- Auch die Entscheidungen darüber, wie der Jahresabschluss inhaltlich gestaltet wird, liegen ausschließlich bei der jeweiligen Kommune. Die gemeinsame Buchführung unterstützt durch fachliches Know-how, durch die technische Abwicklung (bspw. Durchführung von Abrechnungsläufen) sowie durch Eingabetätigkeiten und Zurverfügungstellung von Auswertungen.
- Steuerrechtliche Fragen werden zunehmend wichtiger (bspw. Betriebe gewerblicher Art, Umsatzsteuerfragen, § 2b UStG). Die entsprechende Kompetenz muss in der gemeinsamen Organisationseinheit aufgebaut werden. Dadurch könnte die Inanspruchnahme externer Beratung (Steuerberater, Wirtschaftsprüfer) reduziert werden.
- Die Zahlungsabwicklung kann komplett durch die gemeinsame Organisationseinheit erfolgen.

Bis zur Umsetzung der interkommunalen Kooperation sollten die Strukturen und Abläufe (Sachkontenstruktur, Arbeitsabläufe usw.) so weit wie möglich vereinheitlicht werden.

Zusammenstellung der Aufgaben der gemeinsamen Organisationseinheit

Gemeinsam mit den drei Kommunen wurden die Aufgaben zusammengestellt, die von der gemeinsamen Organisationseinheit übernommen werden sollten:

- Rechnungsbearbeitung:
 - Eingabe bzw. Einlesen der vorher dezentral eingescannten Rechnungen
 - ggf. Korrektur der eingelesenen Daten



- ggf. Mittelbindung auflösen oder anpassen
- ggf. Bedienung der Anlagenbuchhaltung
- Übergabe an das Rechnungswesenverfahren
- elektronische Archivierung (automatisch)
- Gehälter: Abgleiche der Salden aus dem Personalabrechnungsverfahren Loga (Buchungslisten) mit den Salden aus dem Rechnungswesenverfahren
- Buchung der Sammelanordnung bei Auszahlungen über Vorverfahren und Weitergabe an die Zahlungsabwicklung
- Buchung von weiteren Auszahlungen, die nicht über ein Vorverfahren erfolgen (inkl. manuelle Auszahlung bspw. für geringfügig Beschäftigte und Vorschüsse) und Weitergabe an die Zahlungsabwicklung
- Erträge - Einzelanordnung:
 - Prüfung der Kontierungsfahne, ggf. Korrektur oder Veranlassung der Korrektur
 - Eingabe im Rechnungswesenverfahren
 - Einscannen der Belege und Weitergabe an die Zahlungsabwicklung
- Erträge - Vorverfahren: monatlicher Abgleich der Buchungsprotokolle mit den Beträgen auf den Sachkonten
- Klärung ungeklärter Geldeingänge
- Anlage und Pflege von Debitoren und Kreditoren
- Bebuchung und Pflege der Anlagenbuchhaltung und Inventarisierung
- Haushaltsaufstellung: Versendung Mittelanmeldungen, Eingabe der Rückmeldungen, Erstellung von Haushaltsplanentwürfen, Unterstützung und Umsetzung im Rechnungswesenverfahren
- Aufstellung Jahresabschluss (Entwürfe)
- Haushaltsüberwachung: Mitwirkung
- Berichtswesen
- Statistik
- Formularwesen, Dienstanweisungen: Gestaltung/ Mitwirkung
- BGAs: Umsatzsteuervoranmeldung und Steuererklärungen
- Kreditverwaltung, Festgeldverwaltung: Unterstützung
- über- und außerplanmäßige Mittel (üpl/ apl) und Sollübertragung: Unterstützung der Fachbereiche und technische Umsetzung
- Beratung und Unterstützung der Fachbereiche in haushaltsrechtlichen Fragen und bei betriebswirtschaftlichen Auswertungen
- Klärung spezieller Fragen und Unterstützung der Kommunen bei einschlägigen Einzelprojekten (wie bspw. Neuregelung § 2b UStG)
- sämtliche Aufgaben der Zahlungsabwicklung



In den einzelnen Kommunen verbleiben also insbesondere

- die Feststellung,
- die Anordnung,
- die Budgetentscheidungen und
- inhaltliche Entscheidungen im Zusammenhang mit der Haushaltsaufstellung und der Erstellung des Jahresabschlusses, also Entscheidungen, bei denen es um die Möglichkeiten zur inhaltlichen Gestaltung des Haushalts und des Jahresabschlusses geht.

Vollstreckung

Die Aufgaben aus dem Bereich Vollstreckung übernimmt für die drei Kommunen der Landkreis. Der Aufbau einer eigenen Vollstreckung ist nicht beabsichtigt und wird auch nicht von der Allevo Kommunalberatung empfohlen.

Steuern und Abgaben

Welche Aufgaben im Bereich Steuern und Abgaben in den einzelnen Kommunen anfallen, ergibt sich aus der jeweiligen Aufgaben- und Stellenmatrix (ASM). Die Gebührensätze sind in den drei Kommunen unterschiedlich. Im Bereich der Steuern und Abgaben gibt es ebenfalls eine zunehmende Digitalisierung.

Auch hier sollte die gemeinsame Erledigung der Aufgaben im Rahmen der interkommunalen Kooperation angestrebt werden. Insbesondere in Bezug auf die Widerspruchsbearbeitung könnten dadurch die Kompetenzen gebündelt werden.

Die Satzungen sollten von ihrer Struktur und Gestaltung her (nicht unbedingt in Bezug auf die Gebührensätze) im Hinblick auf die interkommunale Zusammenarbeit vereinheitlicht werden auf Basis entsprechender Mustersatzungen.

Gebühren und Beiträge (Kalkulation und Bescheide)

Für die Kalkulation von Gebühren und das Versenden von Gebührenbescheiden im Bereich Wasser und Abwasser werden externe Dienstleister in Anspruch genommen. Ausnahmen davon sind die Kalkulation der Feuerwehrgebühren in Bad Karlshafen in 2019 und die Kalkulation der Friedhofsgebühren in Trendelburg in 2019.



Auch die Beiträge werden extern kalkuliert. Grundsätzlich wäre zu überlegen, ob die Abrechnung der Beiträge (bspw. Erschließungsbeiträge) gebündelt werden sollte. Auch bei den Beiträgen könnte die Kompetenz in Bezug auf die Widerspruchsbearbeitung an einer Stelle gebündelt werden.

Inanspruchnahme externer Dienstleister

Über die von der Verwaltung wahrgenommenen Aufgaben hinaus werden externe Dienstleister in Anspruch genommen für

- Bebuchung und Pflege der Anlagenbuchhaltung,
- Erstellung des Jahresabschlusses,
- Kalkulation von Gebühren,
- Versenden von Gebührenbescheiden im Bereich Wasser und Abwasser und
- Steuererklärungen.

Bei Bildung einer gemeinsamen Organisationseinheit sollte angestrebt werden, die Inanspruchnahme externer Dienstleister zu reduzieren und mehr Aufgaben mit eigenen Kräften zu übernehmen.

Gemeinsame Organisationseinheit und örtliche Unterbringung der Arbeitsplätze

Aus organisatorischer Sicht ist es sinnvoller, wenn alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eines Aufgabenbereichs auch räumlich zusammen untergebracht sind, da dadurch eine funktionierende Kommunikation, die gegenseitige Abstimmung und Unterstützung sowie eine gute Wahrnehmung der Personalverantwortung und Leitung wesentlich leichter zu gewährleisten sind.

Mit Rücksicht auf die Beschäftigten kann dies aber auch sukzessive über einen längeren Zeitraum umgesetzt werden. Auch bei Bildung einer gemeinsamen Organisationseinheit ist es nicht zwingend erforderlich, dass alle Arbeitsplätze des betreffenden Aufgabenbereichs in nur einer Kommune angesiedelt sind. Auch jetzt schon werden viele Aufgaben per Homeoffice wahrgenommen.

Auch bei „getrennten Schreibtischen“ liegen die Vorteile der Bildung einer gemeinsamen Organisationseinheit darin, dass es einen gemeinsamen Vorgesetzten gibt, der die Aufgabenerledigung steuert und einheitliche Vorgaben macht, und dass die Urlaubs- und Krankheitsvertretung wesentlich besser organisiert werden kann.



Stellenanteile und Optimierungspotential

Auf die einzelnen Aufgaben, die im Bereich Finanzverwaltung und Rechnungswesen von den drei Kommunen wahrgenommen werden, entfallen in der Summe der drei Kommunen die folgenden Stellenanteile:

Aufgabe	VSt	Zwischen- summen
Finanzmanagement		
allgemeine Finanzwirtschaft	0,32	
Haushaltsplanung (inkl. Nachtrag)	0,50	
Haushalts- und Jahresrechnung	0,37	
Haushaltswirtschaft überwachen	0,24	
Mittelumbuchung (üpl/ apl)	0,01	
Controlling und Berichtswesen	0,09	
Vermögens- und Schuldenverwaltung	0,13	
Satzungsangelegenheiten	0,08	
Konzessionsabgabe und Konzessionsverträge	0,01	
Prüfungsberichte bearbeiten und vollziehen	0,03	
BGAs (Betriebe gewerblicher Art)	0,15	
Neuregelung Umsatzbesteuerung (§ 2b UStG)	0,01	
Spendenrecht und Ausstellung der Zuwendungsbescheinigungen	0,01	
Statistiken	0,11	
Kalkulation der Wassergebühren	0,04	
Kalkulation der Abwassergebühren	0,04	
Beteiligungsverwaltung	0,04	
Zuwendungsanträge	0,01	2,19
Steuern und Abgaben		
allgemeine Angelegenheiten Steuern und Abgaben	0,15	
Grundsteuer A und B	0,30	
Gewerbesteuer	0,29	
Hundesteuer (inkl. An- und Abmeldung)	0,36	
Vergnügungssteuer	0,04	
Abfallgebühren	0,37	
Wassergebühren	0,37	
Abwassergebühren	0,47	
Stundung, Niederschlagung, Erlass	0,01	
Kurtaxe	0,04	
Beitragsveranlagung	0,19	2,59
Buchführung		
fachliche Leitung Finanzbuchhaltung/ allgemeine Angelegenheiten Buchführung	0,69	
Geschäftsbuchhaltung konsumtiv (inkl. Belegablage)	1,28	
Geschäftsbuchhaltung investiv (inkl. Belegablage)	0,09	
Anlagenbuchhaltung (Pflege usw.)	0,06	
Verwalten der Debitoren/ Kreditoren	0,26	
interne Umbuchungen und Verrechnungen	0,04	
Jahresabschluss/ Bilanzerstellung	0,42	2,84



Zahlungsabwicklung		
fachliche Kassenleitung	0,10	
kurzfristige Liquiditätsplanung	0,07	
Ist-Buchungen - Einzahlungen (ohne Abbuchungen)	0,34	
Abbuchungen und Rücklastschriften	0,24	
ungeklärte Geldeingänge	0,11	
Ist-Buchungen - Auszahlungen	0,29	
Führung Barkasse/ Scheckverkehr	0,19	
Tagesabschlüsse	0,09	
Jahresabschlussarbeiten	0,29	
Stundung, Niederschlagung, Erlass	0,07	
Lastschriftmandate verwalten (SEPA)	0,20	
Belegverwaltung	0,07	
Erstellung steuerl. Unbedenklichkeitsbescheinigungen	0,01	
Verwahrte verwalten	0,03	2,10
Mahnwesen und Vollstreckung		
Mahnwesen und Weitergabe an die Vollstreckung des LK	0,28	
Zwangsversteigerungen und Insolvenzverfahren (Anmeldung)	0,07	0,35
Gesamt	10,07	10,07

Durch die gemeinsame Erledigung der Aufgaben im Rahmen einer interkommunalen Kooperation würde sich der Personalaufwand um ca. 1,96 VSt reduzieren.

Für die Berechnung der damit verbundenen Arbeitsplatzkosten sind Entgeltgruppen im Bereich EG 6 bis EG 8 mit Anteilen EG 9 zugrunde zu legen. Dabei werden nicht nur die Personalkosten einbezogen, sondern auch die für den Arbeitsplatz anfallenden Raumkosten, IT-Kosten und Geschäftskosten sowie die sich daraus ergebenden Leitungsanteile, nicht aber die verwaltungsweiten Overheadkosten.

Somit ergibt sich ein Optimierungspotential von ca. 145.000 Euro.



5.4. Personenstandswesen

Die Städte Trendelburg und Bad Karlshafen arbeiten bereits in einer interkommunalen Kooperation zusammen. Die Zusammenarbeit wurde auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung besiegelt. Die Aufgaben werden ausschließlich durch das Personal in Trendelburg bearbeitet. Auch die Anmeldungen zur Eheschließung laufen hierbei komplett über die Verwaltung in Trendelburg. Trauungen werden durch das Personal (vier Sachbearbeiterinnen) dabei stellvertretend auch am Standort in Bad Karlshafen vorgenommen. Hierdurch entstehen zusätzliche Fahrtzeiten und Sachkosten.

In Liebenau stehen eine Hauptsachbearbeiterin und zwei Vertretungen (Krankheit- und Abwesenheitsvertretung) für die Aufgabenerfüllung zur Verfügung. Durch die insgesamt geringen Stellenanteile in diesem Aufgabengebiet ist eine Zusammenlegung der Aufgaben und Zentralisierung in einer Kommune anzustreben. Die Kooperation sollte auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geschlossen werden.

In der folgenden Tabelle sind die Stellenanteile für den Bereich Personenstandswesen (Standesamt) ausgewiesen. Insgesamt werden 1,68 Vollzeitstellen für diesen Bereich aufgewendet.

Eine Kooperation aller drei Stadtverwaltungen ist sinnvoll und sollte angestrebt werden. Die bisherige Kooperation könnte auf Liebenau ausgeweitet werden. Im Wesentlichen handelt es sich um folgende Aufgaben:



Aufgabe	VSt
Personenstandswesen	
allgemeine Angelegenheiten	0,04
Eheschließungen: Anmeldungen - ohne ausländische Beteiligung	0,21
Eheschließungen: Anmeldungen - mit ausländischer Beteiligung	0,03
Eheschließungen durchführen und beurkunden (ohne anmelden - s. eigene Aufgabe)	0,28
Mehrbedarf für Eheschließungen außerhalb des Rathauses	0,10
Geburten beurkunden - ohne ausländische Beteiligung	0,01
Geburten beurkunden - mit ausländischer Beteiligung	0,00
Sterbefälle beurkunden - ohne ausländische Beteiligung	0,11
Sterbefälle beurkunden - mit ausländischer Beteiligung	0,01
Folgebeurkundungen (elektronisch)	0,12
Folgebeurkundungen (noch nicht elektronisch)	0,06
Eintragung von Hinweisen	0,11
Namensänderungen (öffentlich-rechtliche)	0,00
Namensänderungen und Namenserteilungen (personenstandsrechtliche)	0,06
Personenstandsurkunden ausstellen (unabhängig von Personenstandsfall)	0,20
Vaterschaftsanerkennungen	0,03
Ehefähigkeitszeugnisse	0,02
Nachbeurkundung von Personenstandsfällen im Ausland	0,01
Anerkennung ausländischer Urteile (Personenstandsfälle)	0,01
Ahnenforschung	0,04
verpflichtend vorgegebene Fortbildungen	0,07
Nacherfassung	0,08
Standesamtsvertretung	0,02
Gesamt	1,62

Bei einer gemeinsamen Erledigung der Aufgabe würde sich der Personalaufwand um etwa 0,46 VSt reduzieren. Bei einer angenommenen Entgeltgruppe TVöD 8 und der Einbeziehung von Sach- und Gemeinkosten sowie der Overheadkosten, betragen die möglichen Einsparungen einer gemeinsamen Bearbeitung 34.056 Euro.



5.5. Gewerbeangelegenheiten

Die Aufgabenerfüllung ist in allen drei Kommunen einheitlich. In Bad Karlshafen ist die Fallzahl aufgrund von Sonntagsöffnungen höher. Die Fachsoftware (Migewa) ist in allen drei Kommunen im Einsatz. Zudem wird die Aufgabe bereits heute teilweise in Verbindung mit dem Personalstand bearbeitet, sodass beide Aufgaben durch den gleichen Personalpool erbracht werden könnten. Im Wesentlichen handelt es sich um folgende Aufgaben:

Aufgabe	VSt
gewerberechtliche Angelegenheiten	
allgemeine gew erberechtliche Aufgaben	0,31
An-, Ab-, Ummeldungen	0,14
Erteilung gew erberechtigter Erlaubnisse	0,02
Gew erbeauskünfte (örtliches Gew erbe register)	0,06
Anträge auf Auskünfte aus dem Gew erbezentralregister	0,02
Aufgaben nach dem GastG: Konzessionen	0,05
Aufgaben nach dem GastG: Gestattungen	0,09
Überwachung Einzelhandel u. Ladenöffnungsgesetz	0,00
Nichtraucherschutz	0,00
Kontrollaufgaben in gew erberechtigten Angelegenheiten (Außendienst)	0,02
Markt- und Kirmesveranstaltungen	0,03
Feste und Umzüge	0,01
Gesamt	0,75

Durch die insgesamt geringen Stellenanteile in diesem Aufgabengebiet ist eine Zusammenlegung der Aufgaben und Zentralisierung in einer Kommune anzustreben. Die Kooperation sollte auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geschlossen werden.

Bei einer gemeinsamen Erledigung der Aufgabe würde sich der Personalaufwand um etwa 0,20 VSt reduzieren. Bei einer angenommenen Entgeltgruppe TVöD 8 und der Einbeziehung von Sach- und Gemeinkosten sowie der Overheadkosten, betragen die möglichen Einsparungen einer gemeinsamen Bearbeitung 14.807 Euro.



5.6. gemeinsamer Ordnungsbezirk, Überwachung ruhender/ fließender Verkehr, Rufbereitschaft usw.)

Es existiert bereits ein gemeinsamer Gefahrgutbezirk mit Hofgeismar. Im Bereich des PsychKG kooperieren alle beteiligten Kommunen mit der Stadt Kassel.

Das Ordnungswesen als Eingriffsverwaltung eignet sich in ganz besonderer Weise für eine sehr umfassende Interkommunale Zusammenarbeit. Das Ordnungswesen ein sehr umfangreicher, relativ schwieriger und sehr tiefgehend geregelter Bereich. Neben zahlreichen Gesetzen aus unterschiedlichsten Ordnungsbereichen sind Verordnungen, Satzungen, sowie Verwaltungsvorschriften zu beachten. Zudem müssen zahlreiche Gerichtsurteile bei Entscheidungen berücksichtigt werden.

Aus diesem Grunde sind in diesem Bereich der Verwaltung Spezialisten mit umfassender und tiefer Ausbildung und Erfahrung notwendig, mit der Erfordernis stetiger Fortbildung, um den Überblick über Ihren Bereich zu bekommen und auf aktuellem Stand zu halten.

Gerade für die mittleren und kleineren Kommunen bietet sich in diesem Bereich einer Interkommunale Zusammenarbeit an. Durch den in einer Kooperation mehrerer Kommunen deutlich größeren Aufgabenbestand ist es machbar, zunächst die Spezialisten auszubilden und durch die dann zahlenmäßig häufiger wie auch zeitlich umfangreicher zu erledigenden speziellen Tätigkeiten wird die notwendige praktische Befassung und Fortbildung mit der Materie gewährleistet.

Wichtig ist es, die Unterscheidung zwischen den gemeinsamen örtlichen Ordnungsbehördenbezirken und den gemeinsamen örtlichen Verwaltungsbehördenbezirken zu beachten und zu berücksichtigen. Der gemeinsame örtliche Ordnungsbehördenbezirk gem. § 85 Abs. 2 HSOG erfüllt die Aufgaben, die dem Bürgermeister/Oberbürgermeister als örtliche Ordnungsbehörde übertragen sind. Im den örtlichen Verwaltungsbehördenbezirk werden die Weisungsangelegenheiten des Ordnungswesens erledigt, für die der Gemeindevorstand bzw. Magistrat zuständig ist (§ 82 HSOG).

Seit längerem gibt es gemeinsame Ordnungsbehördenbezirke, zu denen sich Kommunen zusammengeschlossen haben, um gemeinsam Aufgaben zu erledigen. Häufig findet man diese gemeinsamen Ordnungsbehördenbezirke bei der Überwachung des fließenden Verkehrs (Geschwindigkeitsüberwachung) oder in der Gefahrgutüberwachung. Andere Bereiche des umfangreichen Ordnungswesens werden bisher nur vereinzelt und sporadisch interkommunal bearbeitet.



Aufgabe	VSt
ordnungsbehördliche Aufgaben	
schriftliche Ordnungsverfügungen	0,28
Verstöße gegen ordnungsbehördliche Verordnungen/ Ordnungswidrigkeiten	0,20
Bußgeldverfahren (ohne ruhender Verkehr)	0,19
Abfallanzeigen (Wilde Müllkippen)	0,08
Aufgaben nach BImSchG und LImSchG	0,07
Aufgaben nach dem Landeshundegesetz (ohne An-/ Abmeldung)	0,11
Aufgaben nach dem Bestattungsgesetz	0,16
Sprengstoffwesen (Feuerwerke)	0,03
Schädlingsbekämpfung	0,05
Jagdangelegenheiten/ Wildschäden	0,08
Fundtiere	0,12
Unterbringung und Betreuung Obdachlose und Zugewiesene	0,09
weitere ordnungsbehördliche Aufgaben: Verwahrlosung, Schulzuführung, Beseitigung von Kampfmitteln, Beseitigung von Kfz usw.	0,09
Ermittlungs- und Vollzugsdienst in allen ordnungsbeh. Angelegenheiten (ohne Gewerbe)	0,12
Nachbarbeschwerden (soweit noch nicht in den anderen Aufgaben enthalten)	0,18
Aufgaben der Hafenbehörde	0,00
Schiedswesen	0,07
Ordnungs- und Überwachungsdienst (Kontrollgänge/ Streifen)	0,06
Ordnungswidrigkeiten fließender Verkehr (geschätzt)	0,00
Bearbeitung von Anträgen für Zweckfeuer	0,14
ordnungsbehördliche Aufgaben (allgem. Beratung, Entscheidungen)/ Tierkörperbeseitigung	0,05
Gesamt	2,17

Durch die insgesamt geringen Stellenanteile in diesem Aufgabengebiet ist eine Zusammenlegung der Aufgaben und Zentralisierung in einer Kommune anzustreben. Die Kooperation sollte auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geschlossen werden.

Bei einer gemeinsamen Erledigung der Aufgabe würde sich der Personalaufwand um etwa 0,67 VSt reduzieren. Bei einer angenommenen Entgeltgruppe TVöD 8 und der Einbeziehung von Sach- und Gemeinkosten sowie der Overheadkosten, betragen die möglichen Einsparungen einer gemeinsamen Bearbeitung 49.603 Euro.



5.7. Beschaffung und Einkauf

Ausgangssituation

Durch den Zusammenschluss und die damit verbundenen größeren Bestellmengen sowie Nachfragemacht, ist es möglich, Mengenpreismenüschlässe bzw. günstigere Konditionen beim Einkauf zu erzielen. Im Sinne des Sparsamkeitsprinzips und der gebotenen Wirtschaftlichkeit im Handeln der Kommunen, sollten unter dem Gesichtspunkt der Kosteneffizienz vorhandene Kapazitäten optimal ausgenutzt werden. Hierfür eignet sich das Betätigungsfeld des gemeinsamen Einkaufs gerade deswegen, da sich die eingesetzten Waren und Dienstleistungen kommunenübergreifend weitgehend entsprechen.

Mit dem Verzicht der einzelnen Kommune auf ein eigenes Ausschreibungsverfahren zugunsten von Sammelausschreibungen eröffnen sich Einsparpotentiale von bis zu 30 Prozent, die sich in der einschlägigen Literatur und in praxisrelevanten Beschreibungen widerspiegeln.

Bezüglich der vergabe- und kartellrechtlichen Bedingungen muss beachtet werden, dass die Teilnehmerkommunen dafür Sorge tragen müssen, keine vertragliche oder andersartige Bezugspflicht zu vereinbaren. Mit anderen Worten bedeutet dies in der Praxis, dass ein gemeinsamer Einkauf von Waren und Dienstleistungen nicht pauschalisiert werden darf. Beschaffungsaufträge bedürfen einer Festlegung der Ware, der Menge, der Qualität und des Höchstpreises.

Insbesondere kleine und mittlere kreisangehörige Städte und Gemeinden können von einer kommunalen Einkaufsgemeinschaft profitieren, da sich ihre Bestellmengen und Nachfragemacht auf ein deutlich höheres Niveau steigen, die sonst nur größere Kommunen erreichen. Zudem hat sich in der Rechtsprechung der Trend verfestigt, dass durch derartige Zusammenschlüsse keine marktbeeinflussende Wettbewerbssituation entsteht, da der zu erwartende Einfluss insgesamt zu gering ist.

Ferner entstehen durch eine kommunale Einkaufsgemeinschaft weitere Synergieeffekte durch standardisierte Verfahrensabläufe. Die eingesetzten Personalressourcen werden reduziert und das Vorhalten von entsprechender Kompetenz im Rahmen der Rechtssicherheit des Verfahrens an einer Stelle gebündelt, die sich auch vertieft in die Materie einarbeiten und ein hohes Maß an Fachwissen aneignen kann.

Hiervon profitieren beispielsweise insbesondere auch zentrale Vergabestellen, die aufgrund ihres Fachwissens, über die sich verändernden Rechtsvorschriften, den anderen Verwaltungseinheiten als Informations- und Servicestelle zur Verfügung stehen. Gleichzeitig erhöht sich der Schutz vor möglicher Korruptionsmöglichkeiten und Vorteilsnahme deutlich.



Interkommunale Zusammenarbeit im Bereich Beschaffung

In Betracht kommt zunächst eine unmittelbar und selbstständig, d. h. ohne Einschaltung eines Dritten, zwischen mehreren Kommunen vereinbarte Kooperation hinsichtlich kommunaler Beschaffungsmaßnahmen. Aufgrund einer entsprechenden Absprache tritt eine Kommune für sich selbst und zugleich stellvertretend für eine oder mehrere andere Körperschaften auf, nachdem deren jeweiliger Bedarf im Einzelfall festgestellt und die letztlich nachfragende Gemeinde mit der Organisation des gemeinsamen Einkaufs beauftragt worden ist. Die bevollmächtigte Kommune führt die Ausschreibung für alle beteiligten Kommunen durch, während die Auftragsvergabe nach Abgabe der Angebote an die Bevollmächtigte jeweils durch die Beteiligten getrennt erfolgt.

Der gemeinsame Einkauf in dieser Form kann in Form eines sog. „ad-hoc Zusammenschlusses“ erfolgen. Ein solcher liegt vor, wenn mehrere Kommunen angesichts eines konkreten Beschaffungsbedarfs oder einer bestimmten Haushaltssituation, etwa der Erteilung mehrerer Bewilligungsbescheide an Gemeinden eines Kreises bezüglich vergleichbarer Bedarfsgüter spontan beschließen, einen einzelnen Einkauf gemeinsam vorzunehmen. Denkbar ist aber auch ein längerfristiger Zusammenschluss zu verschiedenen Beschaffungen. Kennzeichnend für dieses Modell ist, dass die Sammelausschreibung nicht durch eine organisatorische selbstständige Einrichtung erfolgt. Daher sind ihm Zweckverbände, die mit der Vornahme von Sammelausschreibungen betraut sind, trotz ihrer Eigenschaft als selbstständiger Zusammenschluss mehrerer Gemeinden nicht zuzuordnen.

Die Güter für eine gemeinsame Beschaffung könnten sein:

- Verbrauchsgüter Bauhof (Dienstbekleidung, Kleingeräte und Maschinen usw.)
- Verbrauchsgüter Verwaltung (bspw. Büromaterial, Reinigungsmittel, Mobiliar, Öl, Flüssiggas usw.)
- Wartungsverträge (bspw. Brandmeldeanlagen, E-Checks, Feuerlöscher-Prüfungen usw.)
- Leasing von Computern und Druckern, Software

Im Bereich des Beschaffungswesens droht bei interkommunalen Kooperation eine Umsatzsteuerpflicht für erbrachten Leistungen einer Kommune. Im Beschaffungswesen bedeutet das die entstehenden Personalkosten einer Kommune umsatzsteuerpflichtig würden. Es handelt sich hierbei allerdings um kleinerer Stellenanteile, sodass eine Umsatzbesteuerung nicht grundsätzlich eine interkommunale Kooperation in Frage stellen würde.

In den Drei Kommunen erfolgen die Beschaffungen dezentral. Das bedeutet, dass die einzelnen Organisationseinheiten nach Bedarf und unterjährig Beschaffungen vornehmen, ohne das eine Gesamtübersicht vorliegt. Auch im Haushalt wird nicht deutlich, welche Summen für Beschaffungsmaßnahmen insgesamt aufgewendet werden.



Rechtsform der Kooperation

Die IKZ sollte auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung erfolgen. In der Vereinbarung sollte festgelegt werden, welche Kommune die Federführung übernimmt. Zunächst sollte mit einer Auswahl an Gütern begonnen werden, um erste Erfahrungen zu sammeln. Zu einem späteren Zeitpunkt können dann weitere Beschaffungsgüter hinzukommen.

Zunächst muss eine vertragliche Vereinbarung mit einer festgelegten Vertragslaufzeit von zwei Jahren und einer Kündigungsmöglichkeit nach Ablauf der ersten beiden Jahre (anschließend jährliche Kündigungsmöglichkeit) und einer verbindlichen Abnahmemenge geschlossen werden.

Die entstehenden Personalkosten für die übernehmende Kommune sollte anhand der prozentualen Verteilung des Beschaffungsvolumens ersetzt werden. Hierfür muss ein aktueller Verrechnungssatz gewählt werden, der nach einem Jahr überprüft und ggf. angepasst wird. Der benötigte Stundenwert muss noch ermittelt und abgestimmt werden und sollte ebenfalls jährlich überprüft werden.

Die Lieferungen und die Rechnungen sollten direkt an die bestellenden Kommunen versendet werden. Wenn für bestimmte Organisationseinheiten unterschiedliche Rechnungen benötigt werden (bspw. bei einer dezentralen Beschaffung), muss dies der übernehmenden Kommune mitgeteilt werden.

Bei standardisierten Gütern (bspw. Heizöl, Streusalz, Verkehrszeichen usw.) wird keine weitere Abstimmung benötigt. Der Bürobedarf sollte über einen Online-Katalog bestellt werden können, sodass die Kommunen eine Auswahl an verschiedenen Qualitäten und Sorten haben. Für die Beschaffung von Druckerpapier ist eine Abstimmung über die Art und Qualität des Papiers sinnvoll. Insofern sollte möglichst frühzeitig eine gemeinsame Grundlage erarbeitet werden.

Insgesamt erscheint aufgrund der Struktur im Bereich der Beschaffung eine sinnvolle interkommunale Kooperation schwierig. Durch die dezentrale Beschaffung können die Personalkapazitäten, die jeweils nur stundenweise pro Jahr anfallen, nicht sinnvoll für andere Aufgaben eingesetzt und eingespart werden. Zudem liegen die jeweiligen Summen häufig nur im unteren vierstelligen Bereich, sodass die Einsparungen auch in absoluten Zahlen nur gering ausfallen würden. Zudem werden die Personalkosten der umsetzenden Kommunen umsatzsteuerpflichtig. Die Einsparungen werden hierdurch wieder deutlich geschmälert.



5.8. Personalangelegenheiten

Ausgangssituation

Die Personalangelegenheiten gehören zu den Aufgabenbereichen, die sich für eine interkommunale Kooperation sehr gut eignen, da viele gleichartige Aufgaben in den Kommunen bearbeitet werden. In vielen Projekten sind Kooperationen erfolgreich erprobt worden. Insbesondere in den Aufgaben Beihilfeabrechnung, Kindergeld und Abrechnung von Geldleistungen wird bereits heute häufig zusammengearbeitet.

Darüber hinaus werden steuerungsunterstützende Aufgaben in den jeweiligen Kommunen bearbeitet, die sich nicht oder nur teilweise zusammenführen lassen. Hierzu zählt insbesondere die Personalplanung und -entwicklung oder die Zusammenarbeit mit dem Personalrat.

Anhand der Analyse der vorhandenen Aufgaben, bietet sich in den drei Kommunen eine Kooperation in den Bereichen Zahlbarmachung der Bezüge und der Reisekosten an. Diese Aufgaben sind durch einfach standardisierbare Geschäftsprozesse gekennzeichnet, die sich für eine externe oder gemeinsame Aufgabenwahrnehmung eignen. Hierzu gehören auch Stellenbewertungen, Beratungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie das Thema Mitarbeiterqualifikation.

Die Problematik bei der Zahlbarmachung der Bezüge liegt nicht in der technischen Abwicklung, sondern in der erforderlichen fachlichen Kompetenz, insbesondere aufgrund der laufenden rechtlichen Veränderungen. Darüber hinaus ist die Sicherstellung der erforderlichen Kompetenz beim Ausscheiden von entsprechend eingearbeiteten Mitarbeitern schwierig. Die Zahlbarmachung der Bezüge entspricht den Abrechnungsfällen in den Kommunen und steigt dementsprechend mit der Anzahl der Beschäftigten.

Die Bearbeitung der Reisekosten ist wenig komplex und hat nur eine untergeordnete Bedeutung. Aus diesem Grund ist eine Zusammenarbeit auf diesem Aufgabengebiet grundsätzlich unkompliziert in der Umsetzung.

Im Bereich der Mitarbeiterqualifikation sollte zunächst ein Konzept erstellt werden, damit eine verbindliche Regelung und ein ausreichend hohes Budget zur Verfügung stehen. Die entsprechende Sachbearbeitung muss auch nicht entscheiden, ob eine Person an einer Qualifikation teilnehmen darf. Die Entscheidung verbleibt in der jeweiligen Kommunen bzw. der jeweiligen Leitungskraft.

Darüber hinaus ist der Bereich Arbeitsschutz ein wichtiges Thema. Insbesondere bei den Gefährdungsbeurteilungen könnte die Kompetenz auf zentralisiert werden oder die Leistung gemeinsam vergeben werden. Aber auch die Prüfung ortsveränderlicher Geräte und Organisation der arbeitsmedizinischen Untersuchungen gehören zu den Aufgaben. Da die Aufgabenwahrnehmung in allen Kommunen ausgebaut bzw. aufgebaut werden muss, bietet sich darüber hinaus die Möglichkeit von Anfang an eine optimale Struktur und Personalausstattung für das Themengebiet zu finden. Die zu erzielenden Einsparungen ergeben sich in der Differenz zu den eigentlich anfallenden Kosten, die bei einer eigenen Aufgabenwahrneh-



mung anfallen würden. Weiterhin kann durch die gemeinsame Bearbeitung ein enormer Professionalisierungszuwachs erzielt werden, da komplette Stellen mit den Aufgaben betraut werden können und nicht nur zusätzlich bearbeitet werden müssen.

Eine Zusammenlegung der Aufgaben und Zentralisierung in einer Kommune ist anzustreben. Die Kooperation sollte auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geschlossen werden.

In der folgenden Tabelle sind die Stellenanteile für den Bereich Personalwesen ausgewiesen. Insgesamt werden 2,03 Vollzeitstellen für diesen Bereich aufgewendet.

Aufgabe	VSt
Personalwesen	
Personalplanung und -entwicklung	0,10
Personalgewinnung/ Stellenausschreibungen - extern	0,13
Personalgewinnung/ Stellenausschreibungen - ausschließlich intern	0,00
Personalbetreuung Beschäftigte/ Beamte (unbefristete)	0,16
Personalbetreuung geringfügig Beschäftigte (unbefristete)	0,10
Personalbetreuung Beschäftigte (befristete)	0,09
Änderung von Teilzeitverhältnissen (inkl. Beratung)	0,03
Höhergruppierungen/ Beförderungen	0,04
Bezügeabrechnung/ Entgeltabrechnung (inkl. Überstunden und Zuschläge)	0,43
Reisekostenabrechnungen bearbeiten	0,14
Betreuung der Zeiterfassung	0,26
Urlaubs- und Krankheitsdaten erfassen (soweit nicht über Zeiterfassung)	0,18
Aus- und Fortbildung	0,09
Betreuung Auszubildende/ Praktikanten	0,12
betriebliches Gesundheitsmanagement	0,03
betriebliches Eingliederungsmanagement	0,03
Aufgaben im Rahmen der Arbeitssicherheit/ Medizin	0,10
Gesamt	2,03

Bei einer gemeinsamen Erledigung der Aufgabe würde sich der Personalaufwand um etwa 0,37 VSt reduzieren. Bei einer angenommenen Entgeltgruppe TVöD 9a und der Einbeziehung von Sach- und Gemeinkosten sowie der Overheadkosten, betragen die möglichen Einsparungen einer gemeinsamen Bearbeitung 30.031 Euro.



5.9. Jugendarbeit

Derzeit wird in Liebenau die Jugendarbeit, in Kooperation mit einem kirchlichen Träger, mit einem Stellenanteil von 25 Prozent einer Vollzeitstelle betrieben. In Bad Karlshafen und Trendelburg findet derzeit keine eigene oder kooperative Aufgabenwahrnehmung statt.

Eine Zusammenarbeit mit einer gemeinsamen Stelle und/ oder in Kooperation mit einem kirchlichen Träger, auch für Veranstaltungen und Ferienbetreuungen, könnte eingerichtet werden. Hierfür sollte mit einem kirchlichen Träger Rücksprache gehalten werden, ob dieser für eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung zur Verfügung steht.

Es ist hierdurch keine finanzielle Einsparung möglich, jedoch kann möglicherweise ein zusätzliches kommunales Angebot geschaffen werden.

Ein weiteres Thema im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit ist ein Vertretungspool für Kindertagesstätten für die Städte Liebenau und Trendelburg. Beide Kommunen betreiben jeweils zwei eigene Kindertagesstätten und benötigen für Krankheits- und Abwesenheitsfälle so genannte „Springer-Stellen“. Der gemeinsame Vertretungspool könnte aufgrund der größeren Anzahl an Erzieherinnen und Erziehern als größere Einheit geplant und finanziert werden. Hierdurch könnten einerseits Kosten reduziert und andererseits eine höhere Flexibilität erzielt werden.

Allerdings sind die Einrichtungen zu klein, um diese sinnvoll zu führen und auch Vertretungsregelungen einzuführen. Es müsste eine deutlich größere Einheit geschaffen, die etwa ab 15 KiTas professionell betrieben und verwaltet werden kann.

Perspektivisch könnte eine kleinere Einheit ab vier Kitas geschaffen werden und für weitere Kooperationspartner kreisweit offen stehen.



5.10. Feuerwehren

Ausgangssituation

Bisher werden bereits Aufgaben durch die Feuerwehr in Hofgeismar für die drei beteiligten Kommunen erbracht. Aufgrund der Struktur der Feuerwehren bestand im Workshop Konsens, dass eine weitreichende Kooperation nur unter Beteiligung der Stadt Hofgeismar erfolgen kann. Sinnvollerweise sollten weitere Aufgaben durch die freiwillige Feuerwehr mit zwei hauptamtlichen Mitarbeitern in Hofgeismar gebündelt und wahrgenommen werden

Möglichkeiten einer Kooperation im Bereich Feuerwehr

Beschaffung

Die gemeinsame Beschaffung sollte federführend durch eine Verwaltung vorgenommen werden. Hierfür sollte ein Formular den anderen Kommunen zur Verfügung gestellt werden.

Zunächst könnte für folgende Güter eine gemeinsame Ausschreibung erfolgen:

- Schutzbekleidung
- Schläuche
- Atemschutzgeräte
- Feuerwehrhaltegurte
- Fahrzeuge
- Stromerzeuger

Für diese Güter sollte aufgrund der Mittelwerte der letzten drei Jahre ein Ansatz gewählt werden, der verbindlich für die gemeinsame Beschaffung ausgeschrieben wird. Weiterhin sollten die größeren Investitionsgüter (bspw. Fahrzeuge) aus der mittelfristigen Finanzplanung abgestimmt werden. Eine zeitliche Harmonisierung der Förderanträge für Fahrzeuge beim Kreis wäre sinnvoll, damit die Fördermittelzusage auf einen engen Zeitraum fällt. Das eigentliche Leistungsverzeichnis müsste in den einzelnen beteiligten Kommunen erstellt werden und Kirchhain rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden.

Die Art der Bekleidung ist unwesentlich, da die Hersteller nach wenigen Jahren ihre Kollektionen ändern und eine Einheitlichkeit nur bei einer gleichzeitigen Beschaffung möglich ist. Wichtig wären einheitliche Waschzyklen und Qualitäten der Bekleidung. Hier würde sich auch eine gemeinsame Kleiderkammer anbieten. Weitere Themen sind die Gerätewartung, Prüfstände und Schlauchwaschanlage.



Hierzu gehören bspw. die Prüfung der Atemschutzgeräte, die Reinigung der Schutzbekleidung, die Reinigung und Prüfung der Schläuche, Leiterprüfungen, ggf. Gebührenbescheide, arbeitsmedizinische Untersuchungen, Führerscheine usw.

Zur Abstimmung mit der Stadt Hofgeismar sollte ein Konzeptpapier mit Aufgaben und Ideen erarbeitet werden. Auf dieser Basis sollte eine Abstimmung erfolgen und eine Kooperation angestrebt werden.

Zudem können weitere Personalstellenanteile in der Sachbearbeitung bei einer Kooperation eingespart.

Die Aufgaben im Bereich des Feuerschutzes sollten auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zusammen bearbeitet werden. In Abhängigkeit des Umfangs der Kooperation und einer konsequenten Umsetzung besteht ein Potential von bis zu 50.000 Euro an Einsparungen pro Jahr.



5.11. Planen und Bauen

Ausgangssituation

Die Bereiche Planen und Bauen sind in allen drei Kommunen mit nur geringem Personalbestand ausgestattet. Zudem ist technisches ausgebildetes Personal (Ingenieure, Techniker usw.) nur in Bad Karlshafen vorhanden. Die planerischen Aufgaben werden im Wesentlichen an externe Büros vergeben. Dennoch müssen die Planungen geprüft und die Bauherrenfunktion ausgeübt werden. Hierfür ist technischer Sachverstand mindestens sinnvoll, damit frühzeitig in Fehlentwicklungen eingegriffen und korrigiert werden kann. Etwa 90 Prozent der Kosten werden bereits in der Planungsphase verursacht, spätere Umplanungen führen meist zu drastischen Verteuerungen und immensen Zeitverlusten. Insofern ist eine Bündelung der Aufgaben gerade für die sehr kleine Verwaltungen eine Möglichkeit, die fehlende Fachlichkeit auszugleichen. Ein weiterer Aspekt stellt hierbei die Sondersituation in Bad Karlshafen (Sanierung des Hafenumfeldes) dar. Bestimmte Aufgaben sind nicht in allen Kommunen vorzufinden, sodass die spezifischen Herausforderungen (bspw. Kenntnisse der Umgebung, des Ortes und der Gebäude usw.) zu berücksichtigen sind.

Möglichkeiten einer Kooperation im Aufgabenbereich Planen und Bauen

- Erstellung Bebauungspläne, FNP
- Architekten- und Ing.-leistungen (Hoch- u. Tiefbau)
- Gebäudeunterhaltung
- GIS (inkl. Liegenschaftskataster)
- bspw. Stellungnahmen im Bereich der Bauordnung und auch B-Planverfahren
- Ausschreibungen und Vergabe
- Anträge für Förderungen und Verwendungsnachweise
- Übernahme von Maßnahmen oder ganzen Bereichen (bspw. Straßenunterhaltung)
- gemeinsame Ausschreibung von Leistungen

Insgesamt betrachtet werden in allen drei Kommunen ca. acht Vollzeitstellen für Aufgabenbereiche Planen und Bauen aufgewendet. Durch die Bemessung der Aufgaben und Auswertung des Bauvolumens wird ersichtlich, dass insgesamt betrachtet keine Einsparungspotentiale erzielbar sind. Prinzipiell wird mit einem Personalbestand gearbeitet, der tendenziell eher gering ausfällt. Weiterhin fehlt es an technischem Personal (insbesondere Technikerinnen und Techniker), dass die Aufgaben adäquat ausführen kann.



Bei der Projektorganisation ist zu berücksichtigen, dass sowohl originäre als auch übertragbare Aufgaben auszuführen sind. Originäre Aufgaben des Bauherrn sind solche, deren Erfüllung als Anordnung, Vorgabe, Entscheidung oder Auswahl und hierdurch als Handlung mit Rechtsfolgen wirken. Die Bauherrenleistungen sind somit nicht an Dritte delegierbar. Eine Übernahme kann somit nicht erfolgen.

Zudem droht bei einer gemeinsamen Erledigung (in einer interkommunalen Kooperation) von Aufgaben aus dem Bereich Planen und Bauen eine zukünftige Umsatzbesteuerung, da es sich hierbei nicht um hoheitliche Aufgaben der Kommunen handelt.

Aufgabenbereich Wasserversorgung und Abwasserentsorgung

Bad Karlshafen hat die Aufgabe an das Unternehmen Gelsenwasser abgegeben, Liebenau ist im Abwasserverband Warme-Diemeltal angebunden und Trendelburg bearbeitet die Aufgabe bisher eigenständig und ist bestrebt eine Kooperation einzugehen.

Empfehlung an die Verwaltung in Trendelburg: Es sollte geprüft werden, ob eine interkommunale Kooperation oder Fremdvergabe vorgenommen werden kann. Hierbei sollte insbesondere, neben den wirtschaftlichen Aspekten (inkl. Personalbedarf), auch die Störungssicherheit und Betreiberverantwortung geprüft werden.

Auch wäre mittel- bis langfristig eine gemeinsame Aufgabenerledigung aller drei beteiligten Kommunen aus Gründen der Betriebssicherheit (Anforderungen usw.) möglich und sollte in die Überlegungen einbezogen werden.

Forstbetrieb

Der Forstbetrieb (gemeinsamer Holzverkauf usw.) wird bereits im Rahmen der Forstbetriebsgemeinschaft bearbeitet.



5.12. Baubetriebshof

Ausgangssituation

Bisher besteht keine strukturierte Auftragsabwicklung in den Baubetriebshöfen. Die Zuordnung der Kosten erfolgt per Access-Datenbank (Trendelburg) oder Excel-Tabelle (Liebenau und Bad Karlshafen) auf die entsprechenden Kostenstellen (insbesondere Arbeitsstunden, teilweise aber auch Maschinen und Material). Eine dezidierte Auftragsabwicklung ist für einen gut strukturierten Baubetriebshof unerlässlich. Die Daten werden in Liebenau und Trendelburg durch die Bauhofleiter eingetragen und in Bad Karlshafen durch den Personalbereich der Kernverwaltung. Die komplette Verwaltung wird über die Bauhofleiter abgewickelt, die vor allem unterwegs sind, um die Arbeiten zu kontrollieren und einzuteilen. Die derzeitige Praxis kann in einer größeren Einheit mit mehr Personal nicht funktionieren, sodass eine Verwaltungsstelle eingerichtet werden müsste.

Es fehlt generell an Daten über die zu pflegenden Flächen (Grünflächenkataster). Für die eigentlichen Verwaltungsaufgaben fehlt die notwendige Zeit. Insgesamt ist die personelle Ausstattung zu gering, um weitere Aufgaben zu bewältigen bzw. die bisherigen Aufgaben optimal zu gewährleisten. Um in einer interkommunalen Kooperation die Kosten zuordnen zu können, muss zumindest eine rudimentäre Erfassung der gemeinsam gepflegten Flächen und eine Zuordnung der Personal-, Maschinen- und Gerätekosten erfolgen.

Möglichkeiten einer Kooperation im Bereich Baubetriebshof

- Web-basiertes Auftragswesen von allen Ämtern/ Fachbereichen jeder Kommune
- einheitliche Stundenzettel auf allen Bauhöfen mit Einzel- und definierten Dauerarbeitsaufträgen
- Bildung eines einheitlichen Kostenrahmens für alle Baubetriebshöfe (für Arbeitsstunden, Maschinen und Geräte)
- Verarbeitung der Stundenzettel auf den jeweiligen Bauhöfen mittels Scanner und Weiterleitung an den „Abrechnungsbauhof“
- Verarbeitung der Leistungsdaten auf „Abrechnungsbauhof“ zu Rechnungen und Versand der Rechnungen an Leistungsempfänger
- produktgenaue Zuordnung der Aufträge und Kosten
- mögliche Kolonnenbildung (bspw. Grünpflege, Asphalt usw.)
- Beschaffungen
- Aus- und Fortbildung



- Belange des Arbeitsschutzes (Gefährdungsbeurteilungen, Betriebsanweisungen usw.)
- Reduzierung der Standzeiten und bessere Auslastung von Maschinen, Fahrzeugen und Geräten
- gemeinsame Vergabe von e-Checks, Baumkontrollen, Jahresprüfungen der Spielplätze usw.
- Zusammenarbeit auf Basis einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung oder Bildung eines gemeinsamen Dienstleistungsbetriebes

Problematisch an einer Kooperation im Bereich der Baubetriebshöfe ist die anstehende Umsatzsteuerpflicht für die Tätigkeiten, die in einer interkommunalen Kooperation erfolgen würden. Hierdurch wird eine wirtschaftlich erfolgreiche Zusammenarbeit stark eingeschränkt. Denn alle Tätigkeiten im Rahmen einer Zusammenarbeit auf einem Baubetriebshof werden zukünftig mit 19 Prozent Mehrwertsteuer belastet. Jedwede Tätigkeit müsste aus wirtschaftlichen Gründen mehr als 19 Prozent Einsparung erzielen. Das lässt sich bei den sehr personalintensiven Tätigkeiten auf dem Baubetriebshof nur sehr schwer bewerkstelligen.

Zudem ist die Struktur der drei Baubetriebshöfe sehr kleinteilig. Es stehen keine Personalressourcen für eine Kooperation zur Verfügung. Tendenziell ist der Personalbestand sogar für den jetzigen Aufgabenbestand eher gering. Eine Kooperation müsste mit einer komplett neuen Kolonne bewerkstelligt und mit Maschinen, Geräten und Fahrzeugen ausgestattet werden. Erfahrungen aus anderen Kommunen zeigen, dass benötigte Gerätschaften in keinem größeren Ausmaß ausgetauscht werden können, da in den Wachstumsphasen oder den Monaten für den Rückschnitt an Bäumen und Sträuchern, die entsprechenden Geräte gleichzeitig benötigt werden.

Unter diesen Voraussetzungen erscheint eine formalisierte interkommunale Kooperation im Bereich der Baubetriebshöfe derzeit nicht sinnvoll. Im Rahmen einer informellen Zusammenarbeit wird bereits heute zusammengearbeitet. In diesen Arbeitsgemeinschaften sollte eine Abstimmung von Tätigkeiten und bei der Beschaffung spezieller Geräte vorgenommen werden.



5.13. Fazit

Die Auswirkungen des demografischen Wandels und die oft prekäre finanzielle Situation vieler Städte und Gemeinden, speziell in ländlichen Gemeinden, führen zur Erarbeitung von verschiedenen Lösungsmöglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge. Ein erprobtes Instrument, um diesen Veränderungen zu begegnen, ist seit vielen Jahrzehnten, neben der Gemeindefusion, die interkommunale Zusammenarbeit. Diese wird auch im Demografiekonzept der Bundesregierung explizit genannt. Sie ist vielfach untersucht, wird von Fachleuten immer wieder empfohlen, aber ist gleichzeitig mit Vorbehalten bei vielen Bürgern, Verwaltungen und politischen Entscheidern behaftet. Der Vorteil der interkommunalen Kooperation liegt in Einsparpotentialen im Bereich der Personal- und Sachkosten unter Beibehaltung der kommunalen Selbstständigkeit. Gleichzeitig bietet die interkommunale Kooperation häufig eine Chance, Fachkräfte und damit spezielle Dienstleistungen in der Gemeinde zu erhalten.

Der wichtigste Punkt für eine funktionierende interkommunale Kooperation ist die Einsicht und der Wille zur Zusammenarbeit zwischen den Bürgermeistern, die bei diesem Weg voranschreiten müssen. Oftmals müssen sie die Politik und Bürgerschaft von den positiven Effekten für die Gemeinden überzeugen.

Die interkommunale Kooperation hat viele formelle oder informelle Ausgestaltungsvarianten, die je nach Thema und örtlichen Gegebenheiten zwischen den Partnern im Rahmen der Landesgesetzgebung ausgewählt werden. Dies geschieht häufig aus einem gemeinsamen Leidensdruck, aus der Einsicht der Vorteile oder der Anreize von Fördermitteln. In der Mehrzahl werden informelle Organisationsformen gewählt. Bei den formellen Organisationsformen überwiegen öffentlich-rechtliche Vereinbarungen und Zweckverbände.

In detaillierten Länderstudien (bspw. in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen von 2006) wurde festgestellt, dass speziell bei kleinen, ländlichen Gemeinden das Potential der interkommunalen Kooperation durch rund 40 Prozent der Kommunen noch nicht erkannt und ausgeschöpft werden. Der Nachholbedarf an interkommunaler Kooperation in ländlichen Räumen betrifft sowohl die horizontale (gleiche Verwaltungsebene), als auch die vertikale (verschiedene Verwaltungsebenen) und diagonale Kooperation (unterschiedlich große Partner, bspw. Stadt-Umland-Kooperationen).

Speziell die Kooperation zwischen Gemeinde und Kreis finden insgesamt vergleichsweise selten Anwendung und bieten noch erhebliche Potentiale. Meist existieren Kooperationen zu nur einem Thema. Durch Diversifizierung bzw. Ausweitung der Themen in bestehenden Kooperationen könnte daher das Potential erheblich gesteigert werden. Hier würden Mehrthemenkooperationen eine Erweiterung bestehender und funktionierender Kooperationen bieten. Dies bezieht sich sowohl auf die horizontale als auch auf die vertikale Kooperation.

In Literatur und Expertengesprächen wird ein eindeutig positives Votum für die Intensivierung und Verbreitung des Instruments der interkommunalen Kooperation formuliert, die auch im Bereich der Daseinsvorsorge trotz jahrzehntelanger Praxis noch nicht in erschöpfendem Maße angewendet wird und daher noch Potentiale birgt. Nicht verschwiegen werden soll die Tat-



sache, dass interkommunale Kooperation kein Allheilmittel gegen Finanznot und Bevölkerungsverlust der ländlichen Gemeinden ist, aber sie kann ein Baustein in der Verbesserung dieser Situation sein.

Die interkommunale Kooperation kann insgesamt als flexible Lösung für die Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen angesehen werden, die die weitere selbstständige Aufgabenerfüllung in kommunaler Selbstverwaltung ermöglichen kann.

U.a. können Versorgungseinrichtungen durch einen größeren Einzugsbereich tragfähig und erhalten bleiben. Es können flexiblere Lösungen erreicht werden. Durch bessere Auslastung des Personals kann eine höhere Effizienz erreicht werden und Fachkräfte durch übergemeindliche Finanzierung erhalten bleiben. So kann die Lebensqualität und Versorgung in ländlichen Räumen erhalten bleiben und weiteren Abwanderungen und Kostensteigerungen entgegen gewirkt werden.

Aufgrund der vorliegenden Untersuchung von elf Themenfeldern interkommunaler Zusammenarbeit ist von einem nicht unerheblichen Potential im Bereich einer Verwaltungskooperation auszugehen. Die bisherigen Ergebnisse lassen auf ein Potential von rd. 323.000 Euro pro Jahr schließen. Jedoch muss hierbei beachtet werden, dass sich die Einsparpotentiale nicht unmittelbar realisieren lassen. Insbesondere bei den Personalkosten ist hierfür oftmals das Ausscheiden von Personen entscheidend, um die entsprechenden Kosten zu reduzieren. Teilweise lassen sich auch die mathematischen Ergebnisse der Personalbedarfsbemessung nicht unmittelbar auf das vorhandene Personal umlegen und kleinere Stellenanteile können nicht realisiert werden. Aus diesem Grund muss immer mit Reibungsverlusten in der Praxis ausgegangen werden.

Die Verwaltungskooperationen im Bereich einer interkommunalen Kooperation bedeutet, dass für jeden einzelnen Bereich Verträge abzuschließen sind. Es handelt sich hierbei also immer nur eine Betrachtung von „Einzelkooperationen“.

Neben den finanziellen Einsparungen sind auch Punkte wie Sicherstellung der Daseinsvorsorge und Qualitätsverbesserung der Aufgabenwahrnehmung ebenso wichtig. Die erzielbaren Spielräume könnten dann dazu genutzt werden in Bereichen wie IT und Digitalisierung sowie Planen und Bauen zu investieren.

Die Frage der Umsatzsteuerpflicht der interkommunalen Zusammenarbeit für die einzelnen Aufgabenbereiche sollte über eine verbindliche Anfrage beim Finanzamt geklärt werden, sobald die Form und die konkreten Grundlagen der Zusammenarbeit geklärt sind.

Die interkommunale Kooperation sollte als erster Schritt zu einer vertiefenden Verwaltungszusammenarbeit genommen werden. Mittelfristig sollte in Erwägung gezogen werden, einen Gemeindeverwaltungsverband zu gründen und große Teile der kommunalen Aufgaben dort wahrzunehmen.



6. Gemeindeverwaltungsverband

Der Gemeindeverwaltungsverband ist eine besondere Form des Zweckverbandes. Gemeindeverwaltungsverband und Zweckverband unterscheiden sich durch die Ausrichtung ihrer Aufgaben und durch ihre regionale Zugehörigkeit. Beim Gemeindeverwaltungsverband sind im Gegensatz zum Zweckverband die Aufgaben regelmäßig gebietsbezogen. Der Gemeindeverwaltungsverband verwaltet ganze Aufgabenbereiche, nicht einzelne Aufgaben. Der Gemeindeverwaltungsverband ist grundsätzlich durch folgende Bestimmungen des KGG geprägt:

Gemeindeverwaltungsverband	
Aufgabe	§ 30 Abs. 3 Satz 1 KGG Insbesondere die verwaltungsmäßige Erledigung der Geschäfte des laufenden Verwaltung und die Kassen- und Rechnungsgeschäfte sowie die Veranlagung und Einziehung gemeindlicher Abgaben. § 30 Abs. 3 KGG
Personal	§ 30 Abs. 3 Satz 2 KGG Verbandspersonal bzw. mit Bediensteten der Mitgliedsgemeinden
Verbandsversammlung	§ 31 Abs. 1 KGG Wahl durch Vertretungskörperschaft aus deren Reihen
Verbandsvorstand	§ 31 Abs. 2 KGG Bürgermeister kraft Amtes als Mitglieder
Verbandsumlage	§ 19 Abs. 1 KGG Die Umlage soll in der Regel nach dem Verhältnis des Nutzens bemessen werden, den die Verbandsmitglieder aus der Erfüllung der Aufgaben des Zweckverbandes haben.

Ihm können nach näherer Bestimmung der Verbandssatzung gem. § 30 Abs. 3 KGG insbesondere folgende Aufgaben übertragen werden:

1. die verwaltungsmäßige Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung,
2. die Kassen- und Rechnungsgeschäfte sowie die Veranlagung und Einziehung der gemeindlichen Abgaben.

Alle weiteren Aufgaben sind über die Öffnungsklausel nach § 30 Abs. 4 KGG auf den Gemeindeverwaltungsverband übertragbar. Nach § 30 Abs. 4 KGG kann die Verbandssatzung auch bestimmen, dass die Gemeinden durch den Gemeindeverwaltungsverband weitere Aufgaben bis hin zu Aufgaben eines Planungsverbandes im Sinne des § 205 Baugesetzbuch für das Gebiet der Mitgliedsgemeinden gemeinsam erfüllen. Damit ist die Öffnung der Übernahme von Aufgaben für den Gemeindeverwaltungsverband gegeben: Es können bis auf wenige Aufgaben alle Aufgaben im Wege der Delegation oder aber der Mandatierung übertragen werden. Der Gemeindeverwaltungsverband kann damit für die ihm im Wege der Delegation übertragenen Aufgaben auch Satzungshoheit übernehmen. Auf der Basis dieser



Ausnahmeregel ist daher zu prüfen, welche Aufgaben in welcher Form grundsätzlich rechtlich übertragbar sind. Die dem Gemeindeverwaltungsverband von seinen Mitgliedsgemeinden übertragenen Aufgaben sind seine Existenzgrundlage.

Nach § 2 HGO sind die Gemeinden in ihrem Gemeindegebiet ausschließliche und eigenverantwortliche Träger der öffentlichen Verwaltung, soweit die Gesetze nicht ausdrücklich etwas Gegenteiliges bestimmen. Ihre Aufgaben unterscheiden sich nach Selbstverwaltungsaufgaben und nach Weisungsaufgaben sowie nach Auftragsangelegenheiten. Anders als in den meisten anderen Gemeindeordnungen unterscheidet die hessische Gemeindeordnung nicht nach dem sog. „übertragenen Wirkungskreis“ im klassischen Sinne. Die Kommunen besitzen eine vom Grundsatz gem. § 2 HGO definierte „Allzuständigkeit“. Gleichwohl besteht ein Regelungsbedürfnis für die spezifischen Wahrnehmungsbedingungen der staatlichen Aufgaben, also den Bereich, der in den meisten anderen Bundesländern den „übertragenen Wirkungskreis“ der Gemeinde bildet. Diesem Regelungsbedürfnis wird durch § 4 HGO entsprochen, wo in Absatz 1 die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und in den Absätzen 2 bis 4 die Auftragsangelegenheiten normiert werden. Während bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben das „ob und wie“ der Gemeinde überlassen ist, ist bei den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben das „ob“ geregelt, das „wie“ der Aufgabenerfüllung ist der Gemeinde überlassen. Bei den Pflichtaufgaben nach Weisung wird der Entscheidungsspielraum enger, wohingegen bei den Auftragsangelegenheiten sowohl „ob“ als auch „wie“ geregelt sind und die Rechts- und Fachaufsicht einen größeren Raum einnimmt.

Hinzu kommen die sog. Hilfsfunktionen (Querschnittsaufgaben wie Personalverwaltung, Finanzverwaltung, IuK, Bauhof usw.), die nicht nach Art. 28 Abs. 2 GG im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung benannt sind und somit von staatlichen Eingriffen geschützte Elemente der kommunalen Personal-, Finanz- und Organisationshoheit sind. Auch, ob eine Kommune bei der Aufgabenerfüllung mit anderen Kommunen kooperieren, sich privater Rechtsformen oder privater Dritter bedienen will, ist in weiten Teilen von diesen Hoheiten erfasst.

Allerdings sind auch Ausnahmen zu beachten, die aus der rechtlichen Zuordnung der Aufgabe oder inhaltlichen Besonderheiten resultieren. Allerdings werden insbesondere bei Querschnittsaufgaben Effizienzvorteile in der Vertiefung der interkommunalen Zusammenarbeit erwartet.

Aufgrund dessen fördert das Land Hessen auch die interkommunale Zusammenarbeit in folgenden Bereichen:

- Die verwaltungsmäßige Erledigung aller Geschäfte der laufenden Verwaltung. Hierzu zählen insbesondere Aufgaben
 - im Bereich der Finanzverwaltung und des Rechnungswesens,
 - der Haupt- und Personalangelegenheiten
 - des Ordnungswesens (einschließlich des freiwilligen Polizeidienstes),
 - der Bauverwaltung und des Baubetriebshofs.



- Aufgaben der sozialen Daseinsvorsorge und der kommunalen Infrastruktur. Hierzu können auch zählen:
 - Kooperationen von Feuerwehren,
 - die Errichtung und der Betrieb von kommunalen Sportanlagen,
 - die Organisation der Tourismusförderung,
 - die Wirtschaftsförderung durch gemeinsam zu verwaltende Gewerbegebiete,
 - Breitbandversorgung.
- Kooperationen zur Bewältigung des demografischen Wandels.

Um die gemeinsame Aufgabenerfüllung zu ermöglichen, stehen den Kommunen im Rahmen ihrer Organisations- und Kooperationshoheit daher die zwei möglichen Formen der Aufgabenübertragung (Delegation) und der Beauftragung (Mandatierung) im Detail für den Gemeindeverwaltungsverband zur Verfügung. Bei der Aufgabenübertragung erfolgt ein Zuständigkeitswechsel. Sofern dem Gemeindeverwaltungsverband über die Ausnahmeregel nach § 30 Abs. 4 KGG von den beteiligten Kommunen die Befugnis übertragen worden ist, kann der Gemeindeverwaltungsverband auch selbst Satzungen erlassen, Gebühren festlegen und insbesondere auch Verwaltungsakte erlassen. Mit der Aufgabenübertragung gehen alle Rechte und Pflichten auf den Verband über.

Bei der Beauftragung (Mandatierung) wird der Gemeindeverwaltungsverband mit der Durchführung der Aufgabe beauftragt. Die Rechte und Pflichten der beauftragenden Kommune bleiben als Trägerin der Aufgabe davon unberührt. Die Unterscheidung ist von Relevanz, weil zwei Arten von kommunalen Aufgaben per se nicht übertragbar sind:

1. Aufgaben, bei denen die gemeinsame Wahrnehmung der Aufgabe per Gesetz ausgeschlossen ist
2. Aufgaben, die nach der Verfassung als „substantieller eigener Aufgabenbestand“ definiert sind und die vorgenannten Querschnittsfunktionen.

Zu 1. Die Aufgabenübertragung als Mittel zur gemeinsamen Wahrnehmung einer Aufgabe ist durch Gesetz lt. § 1 Satz 2 KGG ausgeschlossen für:



Gemeindeverwaltungsverband	
Gefahrenabwehr	Besondere Genehmigungs- und Zustimmungsvorbehalte durch das Regierungspräsidium. Veröffentlichung ausschließlich durch den RP im Staatsanzeiger. Besondere Art der Verwaltungsgemeinschaft für interkommunale Zusammenarbeit vorgeschrieben (§ 85 HSOG).
Personenstandswesen	Bis 2017 ausschließlich in Form der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung als interkommunale Zusammenarbeit nach § 24 KGG durchführbar. Seit 2018 Aufgabenerfüllung auch im Rahmen eines Gemeindeverwaltungsverbandes möglich (§ 2 HAG PStG).
Brand- und Katastrophenschutz	Zur Zeit ist es noch untersagt, Gemeindefeuerwehren aufzulösen, so dass alle Rechtsformen, die auf eine Aufgabenübertragung hinauslaufen (außer der Gemeindefusion), nicht zur Verfügung stehen (§ 7 Abs. HBKG).
Wasser- und Bodenverbände	Der bundesrechtlich vorgeschriebener Wasser- und Bodenverband hat gegenüber den Zweckverbänden nach KGG eingeschränkten Betätigungsbereich, allerdings mehr Freiheiten bei den möglichen Mitgliedern. Die Betätigungsbereiche der Wasserverbände und der Zweckverbände nach KGG überlagern sich (§ 1 Wasserverbandsgesetz).
Schulträgerschaft	Wenn unterschiedliche Schulträger gemeinsame Bildungseinrichtungen schaffen wollen, ist das nur als öffentlich-rechtliche Vereinbarung oder als Schulverband möglich (§ 140 HSchG).
Planungsrecht	Gemeinsame Flächennutzungsplanung als interkommunale Zusammenarbeit nur in der Form des Planungsverbandes möglich. Allerdings kann der Gemeindeverwaltungsverband wiederum die Aufgaben eines Planungsverbandes übernehmen. Hierauf ist in der Satzung des Gemeindeverwaltungsverbandes zu achten (§§ 203 ff. BauGB).

Zu 2. Aufgaben, die nach der Verfassung als „substantieller eigener Aufgabenbestand“ definiert sind: Weiterhin ist die Aufgabenübertragung bei den Aufgaben ausgeschlossen, die als „substantieller eigener Aufgabenbestand“ definiert sind und bei denen ausnahmsweise zwingend eine „persönliche“ Aufgabenerfüllung durch die Gemeinde erforderlich ist.

So sind beispielsweise der Erlass der Satzungen über die eigene Organisation (bspw. Hauptsatzung, Haushaltssatzung) und die Erhebung von Steuern Aufgaben, die nur die jeweilige Gemeinde allein für sich erledigen kann und daher nicht übertragbar sind.



Dies betrifft auch die Querschnittsaufgaben wie beschrieben. Für diese Aufgaben bietet die Mandatierbarkeit Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen der Beauftragung an den Gemeindeverwaltungsverband. Alle weiteren Aufgaben sind wie vorgeannt beschrieben über die Öffnungsklausel nach § 30 Abs. 4 KGG auf den Gemeindeverwaltungsverband übertragbar.

Nach § 30 Abs. 4 KGG kann die Verbandssatzung bestimmen, dass die Gemeinden durch den Gemeindeverwaltungsverband weitere Aufgaben bis hin zu Aufgaben eines Planungsverbandes im Sinne des § 205 Baugesetzbuch für das Gebiet der Mitgliedsgemeinden gemeinsam erfüllen. Lt. § 34 KGG kann die oberste Aufsichtsbehörde Gemeinden zu einem Gemeindeverwaltungsverband zusammenschließen.

Die oberste Aufsichtsbehörde für die Kommunen ist bundeslandweit geregelt. Nach § 136 Abs. 3 HGO ist in Hessen das Innenministerium oberste Aufsichtsbehörde. Aus der landesbegrenzten Zuständigkeit des Innenministeriums folgt, dass ausschließlich Gemeinden im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Landes zu einem Gemeindeverwaltungsverband zusammengeschlossen werden können. Die Satzung des Gemeindeverwaltungsverbandes hat die zu übertragenden Aufgaben sowie die Form der Aufgabenübertragung (Mandatierung oder Delegation) festzulegen.

Beim Gemeindeverwaltungsverband bündeln Gemeinden die Aufgabenerfüllung unter Beibehaltung ihrer rechtlichen Selbstständigkeit.

Einen Spezialfall des Gemeindeverwaltungsverbandes stellt die Verwaltungsgemeinschaft dar. Bei der Verwaltungsgemeinschaft stellt eine wirtschaftlich starke Gemeinde ihren Verwaltungsapparat anderen Gemeinde zur Verfügung für Aufgaben, die auch ein Gemeindeverwaltungsverband zu erfüllen hat (§ 30 Abs. 2 KGG). Damit sind der Gemeindeverwaltungsverband und die Verwaltungsgemeinschaft rechtlich gleichrangig. Wesentlich ist in beiden Gestaltungsformen, dass die beteiligten Gemeinden und Städte ihre rechtliche Selbstständigkeit beibehalten. Das bedeutet, dass ihre Gremien ebenso wie ihre Steuerhoheit bestehen bleiben.

Der Gemeindeverwaltungsverband hat rechtlich legitimierte Gremien wie den Vorstand und die Versammlung. Die satzungsgemäße Aufgabenerfüllung kann mit Verbandspersonal oder auch mit Personal der Mitgliedskommunen durchgeführt werden.

Die Gründung erfolgt mangels gesetzlicher Regelung gem. § 30 Abs. 2 KGG analog den für einen Zweckverband maßgeblichen Vorschriften.



Zur Gründung eines Gemeindeverwaltungsverbandes müssen die beteiligten Gemeinden demnach eine Verbandsatzung nach KGG vereinbaren, die mindestens folgende Inhalte aufweisen muss:

- Name und Sitz des Gemeindeverwaltungsverbandes,
- Verbandsmitglieder,
- Zu übertragende Aufgaben,
- Zuständigkeit der Verbandsorgane,
- Sitz und Stimmverteilung in den Verbandsorganen,
- Amtszeit der Mitglieder,
- Art der öffentlichen Bekanntmachungen,
- Maßstab, nach dem die Verbandsmitglieder zur Deckung des Finanzbedarfs beizutragen haben,
- Abwicklung für den Fall der Auflösung des Gemeindeverwaltungsverbandes.

Prinzipiell ist ein Gemeindeverwaltungsverband durch seine Struktur und Rechtsform eine zusätzliche kommunale Einrichtung, die einmalige Gründungskosten und jährlich wiederkehrende laufende Kosten verursacht. Bspw. müssen für die Gremien und deren Betreuung Personal- und Sachkosten aufgewendet werden. Allerdings werden diese Kosten durch die erzielbaren Einsparungen normalerweise übertroffen.

Zukünftig sollten die beteiligten Kommunen, beginnend mit den finanzwirtschaftlichen Aufgaben, auch institutionell stärker zusammenarbeiten. Hierzu gehören bspw. alle wesentlichen Querschnittsaufgaben ohne direkten Bürgerkontakt, wie Gremienbetreuung, Personalverwaltung, EDV-Angelegenheiten, Ordnungswesen, Planen und Bauen.

In einem zweiten Schritt könnte der Gemeindeverwaltungsverband dann auch auf Aufgaben aus den bürgernahen Dienstleistungen der Bereiche Meldewesen, Personenstand, soziale Leistungen ausgeweitet werden.

Die vorhandenen Verwaltungsgebäude können genutzt werden, um an den drei Standorten Schwerpunkte für Verwaltungsaufgaben zu bilden. An einem Standort könnten alle finanzwirtschaftlichen Aufgaben konzentriert werden, während an einem anderen Standort alle planerischen und baufachlichen Themen bearbeitet werden könnten. Die Aufgabenbereiche haben in der täglichen Praxis kaum Berührungspunkte und sind nicht auf eine direkte räumliche Zusammenarbeit angewiesen. Zudem hat die Entwicklung der letzten Jahre gezeigt, dass ortsunabhängiges Arbeiten zukünftig enorm an Bedeutung gewinnen und auch in der öffentlichen Verwaltung stärker Einzug halten wird.



Hierdurch wird die Bedeutung eines zentralen Standortes, an dem alle Mitarbeiter zusammen untergebracht sind, tendenziell weiter sinken. Auch ist mobiles Arbeiten für die Attraktivität als Arbeitsgeber für Gewinnung neuer Fachkräfte essenziell.

Die Verbindlichkeit und die Struktur des Gemeindeverwaltungsverbandes führen zu einer pfadabhängigen Entwicklung, die auf Dauer und Stabilität angelegt ist. Während bei einer interkommunalen Kooperation die vertragliche Beendigung leicht erreicht werden kann, ist ein Gemeindeverwaltungsverband eine dauerhafte Institution, deren Charakter nicht auf wenige Monate oder Jahre angelegt ist. Hierfür sprechen auch die Kosten und der Aufwand für die Einrichtung eines Gemeindeverwaltungsverbandes.

Bei einer entsprechenden Anzahl von interkommunalen Kooperationen zwischen den beteiligten Städten wäre es irgendwann nicht mehr sinnvoll, für jedes einzelne Feld eine einzelne Kooperationsvereinbarungen abzuschließen. Dann wäre ein Gemeindeverwaltungsverband eine logische Konsequenz aus den gesammelten positiven Erfahrungen und ein wesentlicher Bestandteil, die Überlebensfähigkeit und Selbstbestimmung der Städte, ohne eine Gemeindegebietsreform zu erhalten.

Hierzu führt auch die Förderung zur Einrichtung eines Gemeindeverwaltungsverbandes, die 150.000 Euro je teilnehmender Kommune beträgt. Den drei beteiligten Kommunen stünden gemeinsam 450.000 Euro Förderung für die Gründung eines Gemeindeverwaltungsverbandes zur Verfügung. Durch die attraktive Förderkulisse ließen sich die Gründungskosten ohne zusätzliche Belastung der kommunalen Haushalte realisieren.

7. Anhänge

Anhang A: Softwareübersicht

Anhang B: Aufgaben im Bereich IT