

Darstellung des Gesamtprojektes sowie des Effizienzgewinnes gem. der Rahmenvereinbarung zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit

Vorwort

Die beiden Städte Laubach und Lich im Teilraum Ost des Landkreises Gießen haben bereits im Jahr 2001 mit damals noch weiteren Kreiskommunen die Absicht geäußert, interkommunal zusammenzuarbeiten. Im Jahr 2013 wurde durch die Stadtverordnetenversammlungen der beiden Kommunen Laubach und Lich ein Grundsatzbeschluss zur IKZ gefasst, der vor allem die Akzeptanz der politischen Gremien zur Kooperationsbereitschaft zum Ausdruck bringen sollte. Verwaltungsbereiche, die für eine Zusammenarbeit geeignet erscheinen, sollen demnach auf ihre Umsetzung geprüft und vorbereitet werden. Dem folgten mehr und mehr die Vorarbeiten, die zur Gründung eines gemeinsamen Gemeindeverwaltungsverbandes Laubach und Lich führten. Auch der Ordnungsamtsbereich wurde für eine mögliche gemeinsame Zusammenarbeit ins Auge gefasst und soll auf seine Kooperationsfähigkeit überprüft werden. Zu beachten ist, dass das Ordnungswesen in den Ordnungsbehördenbezirk, dessen Aufgaben gemäß § 85 Abs. 2 HSOG der Bürgermeister als örtliche Ordnungsbehörde wahrnimmt und in den Verwaltungsbehördenbezirk, für den laut § 82 Abs. 2 HSOG der Gemeindevorstand (Magistrat) zuständig ist, getrennt werden muss. Durch die Bildung eines gemeinsamen Verwaltungs- und Ordnungsbehördenbezirks könnten die beiden Kommunen die Ordnungsamtsaufgaben zukünftig gemeinschaftlich wahrnehmen.

Ende des Jahres 2012 haben die Städte Laubach und Lich (damals noch mit anderen Kommunen) die Planung eines gemeinsamen Ordnungsamtes durch die Bildung eines gemeinsamen Verwaltungsbehördenbezirkes und eines gemeinsamen Ordnungsbehördenbezirkes angekündigt. Bereits seit den 80er Jahren ist eine Kooperation im Bereich der mobilen Geschwindigkeitsüberwachungen vorhanden, die nun auf alle anderen Ordnungsaufgaben erweitert werden soll.

Im Gegensatz zur Fusion bleiben bei dem Gemeindeverwaltungsverband die einzelnen Gebietskörperschaften und die Parlamente vor Ort erhalten, ihre Entscheidungskompetenz, örtliche Besonderheiten können beibehalten werden und es findet eine Zusammenarbeit „auf Augenhöhe“ statt. Ziel ist es, die Verwaltung der beiden Kommunen Laubach und Lich zukunftsfähig zu machen, ohne in Zeiten knapper Kassen zusätzliche Kosten durch Personalaufstockung zu produzieren.

Aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen ist eine Aufgabenübertragung auf den Gemeindeverwaltungsverband bei Angelegenheiten wie dem Ordnungswesen nicht möglich. Stattdessen müssen diese Aufgaben, um eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung zu erreichen, durch separate öffentlich-rechtliche Vereinbarungen an eine Mitgliedskommune, im konkreten Fall die Stadt Lich, übertragen werden.

Die öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen für den Ordnungsbehördenbezirk und den Verwaltungsbehördenbezirk wurden im Jahr 2018 von den beiden Parlamenten entsprechend verabschiedet. Mit Schreiben vom 27.05.2019 wurde die Anordnung des Regierungspräsidiums Gießen über die Bildung eines gemeinsamen örtlichen Verwaltungs- und Ordnungsbehördenbezirk getroffen und im Anschluss im Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 28 vom 08.07.2019 veröffentlicht.

Beschreibung der Ausgangssituation in den beiden Verwaltungen der Kommunen Laubach und Lich

Vor dem Hintergrund gesetzlicher Grundlagen und Erlasse der letzten Jahre haben sich die Anforderungen an Kommunalverwaltungen und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auch in den Ordnungsverwaltungen nachhaltig verändert. Bürger zeigen sich „streitlustiger“ im Umgang miteinander und auch im Umgang mit ihren Kommunen. Die fachlichen Anforderungen an die Mitarbeiter sind dadurch nachweisbar stetig gewachsen. Im Ordnungsbereich ist das insbesondere in den Bereichen im Gesetz über Hilfe bei psychischen Krankheiten, des Prostitutionsschutzgesetzes, des Spielhallengesetzes oder der Spielverordnung spürbar.

Diese Entwicklungen fordern von den Verwaltungen mehr denn je Spezialisten zur Aufgabenerledigung. Den „Allround-Mitarbeiter“ früherer Zeiten in kleinen Kommunen gibt es grundsätzlich nicht mehr. Das Ordnungsamt mit seinen vielfältigen Aufgabenbereichen kann ohne Spezialisierung in der Zukunft nicht mehr funktionieren.

Es ist daher notwendig, Aufgaben, Verantwortung und Abläufe neu zu strukturieren, um die anstehenden Erfordernisse möglichst mit dem vorhandenen Personal zu bewältigen und somit nicht grundsätzlich in wichtigen Fachfragen externe Kompetenz einkaufen zu müssen. Ebenso ist eine Spezialisierung der Mitarbeiter notwendig, um eine Nachhaltigkeit bei der Qualität der Leistung an die Bürger zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund stehen Verwaltungseinheiten vor zunehmenden Problemen, den wachsenden Herausforderungen gerecht zu werden. Hier gilt es, neue Wege zu finden, um die öffentlichen Verwaltungen zukunftssicher aufzustellen.

Alle beiden Verwaltungen sind aufgrund ihrer geringen Personalausstattung und des ständig größer werdenden Aufgabenkatalogs an ihrer Leistungsgrenze angekommen. Wie dargestellt, unterliegt das Verwaltungshandeln ständigen Veränderungen durch gesetzliche Vorgaben oder technischen Neuerungen. Damit das Fachwissen der Beschäftigten aufgebaut werden kann bzw. erhalten bleibt, sind permanent Aus- und Fortbildungsmaßnahmen nötig, die jedoch aufgrund knapper personeller Ressourcen nicht in erforderlichem Maße in Anspruch genommen werden können. Dies, verbunden mit dem breiten Einsatzspektrum, führt zwangsläufig zu rückläufigem Fach- und Spezialwissen bei den Beschäftigten in Bezug auf einzelne, selten auszuführende Aufgaben. Darüber hinaus sind aufgrund der knappen Personalausstattung vernünftige Vertretungsregelungen in diesen Zeiträumen nicht möglich.

Effizienzsteigerung durch Zusammenarbeit

Die Gründung des Gemeindeverwaltungsverbandes der Kommunen Laubach und Lich ist eine auf Dauer angelegte neue Form der Verwaltungszusammenarbeit.

Im Ostteil des Landkreises Gießen liegen die Städte Lich und Laubach mit insgesamt 16 Stadtteilen. Gemeinsam weisen sie eine Bevölkerungsgröße von knapp 25.000 Einwohnern, mit einer Gesamtfläche von ca. 175 km² (17.500 ha), auf.

Durch rechtliche Einschränkungen (§§ 82 und 85 HSOG) ist die gemeinsame Erfüllung der Aufgaben im Bereich des Ordnungsamtes durch den Gemeindeverwaltungsverband nicht möglich. Aus diesem Grund haben die Verbandskommunen Laubach und Lich ihre Aufgaben aus dem Bereich Ordnungsamt an den Bürgermeister der Stadt Lich bzw. den Magistrat der Stadt Lich übertragen. Dazu haben die Verbandskommunen Laubach und Lich mit zwei öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen einen gemeinsamen Ordnungsbehördenbezirk und einen gemeinsamen Verwaltungsbehördenbezirk gebildet.

Durch die Bildung dieser beiden Behördenbezirke ist es nun möglich, die Vorgänge aus dem Bereich Ordnungsamt an einer Stelle zu bearbeiten. Das zuständige Personal kann sich durch die Aufgabenkonzentration intensiver in die Thematik einarbeiten. Durch die Schaffung dieser Verwaltungsstruktur, die für eine große Anzahl von Bürgern zuständig ist, soll die Leistungsfähigkeit gesteigert werden. Nicht jede Aufgabe soll kleinteilig in einzelnen Verwaltungen erledigt werden, sondern effizienter in einer gemeinsamen Struktur. In diesem Zusammenhang wäre beispielhaft anzumerken, dass durch die Verlagerung des Tätigkeitsfeldes „Brandschutz“ in den Gemeindeverwaltungsverband Kapazitäten im Bereich Ordnungswesen frei werden, die zu einer dortigen Effizienzsteigerung führen wird.

Im Fokus der Zusammenarbeit steht die erforderliche Anpassung und Optimierung der Organisation und der Abläufe in den Verwaltungen. Ziel ist die Steigerung der Effizienz und der verbesserte Ressourceneinsatz zur Erledigung der Aufgaben. Wie bereits beschrieben, wird durch die Konzentration der Fachkräfte eine Spezialisierung ermöglicht, die wiederum die Leistungsqualität erhöht.

Darüber hinaus wird die Vertretungsregelung nachhaltig optimiert bzw. überhaupt erst ermöglicht. Veränderungen und Engpässe können somit leichter kompensiert werden. Ebenso besteht die Möglichkeit, bisher extern vergebene Aufgaben partiell zu übernehmen und dadurch weitere Synergien zu schaffen.

Eine genaue Prognose oder gar Quantifizierung des erzielbaren Effizienzgewinns ist kaum möglich. Es steht jedoch außer Frage, dass sich im Laufe der Zeit durch die gemeinsame Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben erhebliche Effizienzgewinne gegenüber dem Status Quo der zwei unabhängigen Einzelverwaltungen einstellen werden. Der wichtigste Erfolg der gemeinsamen Erledigung wird eine Qualitätssteigerung der Vorgänge für die Bevölkerung und die Kommunen sein.

Vermeidung zusätzlicher Personalkosten

Um die an die Verwaltung gestellten Aufgaben erfüllen zu können, wäre ohne Intensivierung der Zusammenarbeit in den nächsten Jahren zwangsläufig eine Personalaufstockung in den Ordnungsbereichen der beiden Verwaltungen erforderlich. Gerade auch im Bereich des Ordnungsamtes gibt es eine stetige Erweiterung der Aufgabenbereiche sowie gesetzlichen Anforderungen und neuen Herausforderungen. Die vorstehend genannte erforderliche Personalaufstockung kann größtenteils durch die Bildung des gemeinsamen Verwaltungs- und Ordnungsbehördenbezirkes mit entsprechender Bündelung der Ressourcen abgefangen werden. Durch die damit entfallende Personalaufstockung kann von einer Personalkosteneinsparung in Höhe von 15-20 % ausgegangen werden.

Zu berücksichtigen ist dabei, dass durch eine Personalaufstockung innerhalb der einzelnen Kommunen keine bessere Effizienz, sondern maximal eine bessere Verteilung der Arbeitsbelastung in der einzelnen Verwaltung zu erreichen wäre.

Durch die enge Zusammenarbeit können sowohl fachliche Spezialisierung, als auch Vertretungsregelungen mit dem vorhandenen Personal erreicht werden. Durch den Zugewinn an Effizienz wird es darüber hinaus möglich sein, Bereiche, die bislang nicht in ihrer nötigen Tiefe bearbeitet werden konnten, besser zu organisieren.

Einzelaspekte der Effizienzsteigerung

Nachfolgend aufgeführt sind konkrete Einzelaspekte, die zu einer Verbesserung der Effizienz der Verwaltungsarbeit beitragen:

Projektarbeiten: Momentan entsendet jede Mitgliedskommune zu gemeindeübergreifenden Projekten mindestens einen Mitarbeiter, was erhebliche Verwaltungsressourcen bindet. Ein Beispiel dafür sind die Änderungen des PsychKHG. Künftig wird nur noch ein Mitarbeiter des Ordnungsbehördenbezirkes an den Informationsveranstaltungen teilnehmen.

Ähnliches gilt für die erforderliche, umfangreiche und regelmäßig wiederkehrende Fortbildungsmaßnahmen. Bisher waren hiervon in der Regel 7 Mitarbeiter tangiert. Künftig würde sich dies auf die Mitarbeiter des zuständigen Fachbereichs auf voraussichtlich 3 Mitarbeiter beschränken.

In einigen Bereichen der Verwaltung bestehen schon heute wegen knapper Personalausstattung und der Fülle der zu erbringenden Aufgaben organisatorische Defizite, die im Schadensfall als Organisationsverschulden der verantwortlichen Personen ausgelegt werden könnten. Durch die zentrale Aufgabendurchführung können hierzu Konzepte entworfen werden, die dann zentral für die Mitgliedskommunen umgesetzt werden. Dadurch, dass nicht jede Kommune für sich tätig werden muss, sondern ein Ansatz für alle Kommunen Anwendung findet, stellt sich ein deutlicher Effizienzgewinn ein.

Die Abläufe und Strukturen in den Verwaltungen der Mitgliedskommunen sind historisch gewachsen. Keine der Kommunen hat die Ressourcen um Organisation und Abläufe neben dem Tagesgeschäft kritisch zu hinterfragen, Veränderungen im Sinne einer Effizienzsteigerung anzustoßen und diese dann auch umzusetzen.

Die Folge ist, dass in vielen Bereichen sicherlich effizienter gearbeitet werden könnte. Durch die zwangsläufige Schaffung neuer Strukturen und im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit besteht nun die Möglichkeit, die Effizienzsteigerungspotenziale zu heben.

Wenn es alleine gelingt für jeden Prozess die jeweilige „Best-Practice-Verwaltung“ zu identifizieren und diese bestmögliche Ausgestaltung auf den Ordnungs- und Verwaltungsbehördenbezirk zu übertragen, ist eine erhebliche Effizienzverbesserung zu erwarten. Als Beispiel seien hier die Bearbeitung verkehrsrechtlicher Anordnungen sowie Bescheide und Verfügungen genannt.

Im Zuge der Neugestaltung der Arbeitsprozesse ist auch eine Untersuchung und als Ergebnis eine auf die Prozesse bezogene Neugestaltung der IT-Infrastrukturen erforderlich, was erhebliche Effizienzgewinne zur Folge haben wird. In diesem Zug sollen Fachanwendungsprogramme, gesetzliche Vorschriften usw. eingespart werden. Darüber hinaus sollen Vorgänge durch den Außendienst durch die Nutzung von Notebooks vor Ort erledigt werden.

Ergebnis

Als Ergebnis der vorbezeichneten Erläuterungen erscheint eine deutliche Effizienzsteigerung im Zeitverlauf, die im angemessenen Verhältnis zu den Fördermitteln steht, realisierbar.

Ergänzend und abschließend sei auch noch auf eine Erhebung des Hessischen Rechnungshofes zur optimalen Verwaltungsgröße hingewiesen, die somit auch den Bereich der Ordnungsverwaltung umfasst. Im Kommunalbericht des Hessischen Rechnungshofes wird im Kapitel „Größennachteile bei der Inneren Verwaltung“ folgende Aussage getroffen „... je kleiner eine Gemeinde, desto mehr Mitarbeiter verwalten 1000 Einwohner. Dies liegt daran, dass die Verwaltung einer Gemeinde eine personelle Mindestausstattung bedarf“.

Da die Aufgaben einer Ordnungsverwaltung nicht selten außendienstlich erfolgen und somit flächenbezogen sind, muss bei der Personalbedarfsermittlung außerdem die Flächengröße der beiden Kommunen berücksichtigt werden. Mit einer Flächengröße von ca. 175 km² weisen die beiden Städte Laubach und Lich ein weitläufiges Gemeindegebiet auf, welches auch überwacht werden muss. Für die Aufgabenwahrnehmung im Außendienst muss demzufolge mit viel längeren und weiteren Dienstwegen kalkuliert werden. Hierzu ist ebenfalls zwingend erforderlich, dass den Mitarbeitern entsprechende Dienstfahrzeuge zur Verfügung gestellt werden. Hierfür könnte beispielhaft der von Ihnen in Aussicht gestellte Zuschuss Verwendung finden.

Darlegung Personal- und Sachkosten IKZ Ordnungswesen der Städte Laubach und Lich

Sachkosten:

Mit der Bildung des gemeinsamen Ordnungs- und Verwaltungsbehördenbezirkes kann die Stadt Lich den Zuschuss für die mobile Verkehrsüberwachung in Höhe von jährlich ca. 30.000,00 € einsparen, da nunmehr die Überwachung gemeinsam mit der Stadt Laubach und dem vorhandenen Messfahrzeug vorgenommen wird. Die Kündigung des bisherigen Geschwindigkeitsbezirkes wurde durch die Stadt Lich zum 31.12.2019 veranlasst und zwischenzeitlich auch schon bestätigt.

Durch die somit möglichen intensiveren Verkehrsüberwachungsmaßnahmen der beiden Kommunen Laubach und Lich ist mit einer realistischen Steigerung der Einnahmen zu rechnen.

Personalkosten:

Durch die Fusion der zwei Ordnungsämter der Städte Laubach und Lich wurden durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen die Aufgaben des gemeinsamen Ordnungsbehördenbezirkes auf den Bürgermeister der Stadt Lich als örtliche Ordnungsbehörde und die Aufgaben des gemeinsamen Verwaltungsbehördenbezirkes auf den Magistrat der Stadt Lich als örtliche Verwaltungsbehörde übertragen. Hierdurch kann der Stellenanteil des Bürgermeisters der Stadt Laubach an den Personalkosten für den Bereich der Ordnungsverwaltung um 8-10 % reduziert werden.

Vor dem Zusammenschluss waren für den Bereich der Ordnungsverwaltung zwei Fachbereichsleiter zuständig. Mit der Bildung des gemeinsamen Ordnungsbehördenbezirkes und der Festlegung der Zuständigkeit auf die Stadt Lich, kann hier der Stellenanteil für den Fachbereichsleiter der Stadt Laubach um 10 % vermindert werden.

Mit der Aufgabenausgliederung des Bereiches Brand- und Katastrophenschutz aus der Ordnungsverwaltung in den Gemeindeverwaltungsverband, kann hier für die beiden bisherigen Sachbearbeiter der entsprechende Stellenanteil von 25-30 % reduziert werden. Diese Stellenanteile können nunmehr für eine effizientere und tiefergehende Aufgabenwahrnehmung in der Ordnungsverwaltung zum Einsatz kommen.