

Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für  
Interkommunale Zusammenarbeit

# Kongressbroschüre



## Interkommunale Zusammenarbeit Neue Formen der Zusammenarbeit von Kommunen

Pohlheim, 08. Oktober 2014

HESSEN



**ekikz** KOMPETENZZENTRUM  
FÜR INTERKOMMUNALE  
ZUSAMMENARBEIT

# Inhaltsverzeichnis

---

<b>Vorwort zur Tagung</b>	6
<b>Begrüßung und Eröffnung</b>	7
Claus Spandau - Geschäftsführer, Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit, Wiesbaden	
<b>Der hessische Weg der Interkommunalen Zusammenarbeit</b>	10
Werner Koch - Staatssekretär, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Wiesbaden	
<b>Grußwort</b>	13
Karl-Heinz Schäfer - Bürgermeister, Stadt Pohlheim Präsident des Hessischen Städte- und Gemeindebundes	
<b>Grußwort</b>	15
Dr. Jan Hilligardt - Direktor, Hessischer Landkreistag, Wiesbaden	
<b>Status Quo der IKZ in Hessen - Meinung der Kommunen 2014</b>	16
Erik Schmidtman - Vorstand, teamwerkAG, Mannheim	
<b>Ein neuer Weg interkommunaler Zusammenarbeit – Der Gemeindeverwaltungsverband Allendorf / Eder und Bromskirchen</b>	25
Karl-Friedrich Frese - Bürgermeister, Gemeinde Bromskirchen Claus Junghenn - Bürgermeister, Gemeinde Allendorf / Eder	
<b>Die Verbandsgemeinde in Sachsen-Anhalt in der Praxis</b>	37
Bernd Skrypek - Bürgermeister, Verbandsgemeinde Mansfelder Grund-Helbra	
<b>Die Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz – Grundlagen und Erfahrungen</b>	47
Winfried Manns - Geschäftsführendes Vorstandsmitglied, Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz, Mainz Bürgermeister der Verbandsgemeinde Konz, ehrenamtlicher Bürgermeister, Stadt Konz	
<b>Die Stellung des Baden-Württembergischen Bürgermeisters und seine besondere Rolle bei der IKZ</b>	59
Markus Oliver Schafft - Bürgermeister, Mittelzentrum Stadt Riedlingen	
<b>Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für eine erfolgreiche IKZ</b>	69
Karl-Christian Schelzke - Geschäftsführer, Hessischer Städte- und Gemeindebund, Mühlheim	
<b>Erkenntnisse der überörtlichen Prüfung zur Interkommunalen Zusammenarbeit</b>	80
Dr. Ulrich Keilmann - Leiter der Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften beim Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs, Darmstadt	
<b>IKZ statt Fusion - Fusionersetzende interkommunale Zusammenarbeit</b>	90
Dr. Jürgen Dieter - Direktor, Hessischer Städtetag, Wiesbaden	
<b>Zusammenfassung und Ausblick</b>	94
Matthias Graf - Ministerialdirigent, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Wiesbaden	
<b>Abschlussdiskussion</b>	96
Moderation: Karl-Christian Schelzke - Geschäftsführer, Hessischer Städte- und Gemeindebund, Mühlheim	
<b>Rück- und Ausblick</b>	97
Claus Spandau - Geschäftsführer, Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit, Wiesbaden	
<b>Förderprogramm</b>	99







Das **KIKZ** berät Sie kostenfrei in allen Fragen der Interkommunalen Zusammenarbeit und deren finanziellen Fördermöglichkeiten durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport.

Wir sind für Sie da:



Claus Spandau  
Geschäftsführer  
Mobil: 0152 / 29 5555 90  
Tel.: 06405 / 1500  
Mail: c.spandau@gmx.de



Daniela Willkommen  
Tel.: 0611 / 353 - 1529  
Mail: info@ikz-hessen.de

Postanschrift:  
Kompetenzentrum für  
Interkommunale Zusammenarbeit  
Büro im Hessischen Ministerium  
des Innern und für Sport  
Friedrich-Ebert-Allee 12  
65185 Wiesbaden

www.ikz-hessen.de

Beigefügtes Anmeldeformular senden Sie bitte per Fax oder E-Mail an:

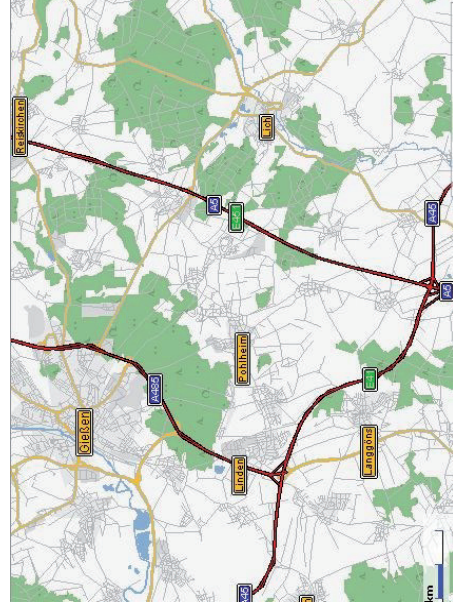
Fax: 0611 / 353 - 1697  
E-Mail: info@ikz-hessen.de

Die Teilnahme an der Veranstaltung ist kostenfrei.

Veranstaltungsort:

Volkshalle Watzenborn-Steinberg  
Kirchstraße 2  
35415 Pohlheim

Parkplätze stehen ausreichend hinter der Volkshalle zur Verfügung.



www.ikz-hessen.de

## Einladung

zum Kongress

Interkommunale  
Zusammenarbeit

-  
Neue Formen der  
Zusammenarbeit  
von Kommunen  
am

Mittwoch,  
08. Oktober 2014

Volkshalle  
Watzenborn-Steinberg  
in Pohlheim

Beginn 09:30 Uhr  
Ende 15:30 Uhr

### PROGRAMM

#### IKZ— Neue Formen der Zusammenarbeit

- 09:30 - 09:40 Uhr**  
Begrüßung und Eröffnung  
Claus Spandau, Kompetenzzentrum für IKZ
- 09:40 - 10:10 Uhr**  
Der hessische Weg der Interkommunalen Zusammenarbeit  
Staatssekretär Werner Koch  
Hess. Ministerium des Innern und für Sport
- 10:10 - 10:25 Uhr**  
Grußworte  
Bürgermeister Karl-Heinz Schäfer  
Präsident Hess. Städte- und Gemeindebund  
Dr. Jan Hilligardt  
Direktor Hessischer Landkreistag
- 10:25 - 10:45 Uhr**  
„Status Quo der IKZ in Hessen“  
- Meinung der Kommunen 2014 -  
Erik Schmidtmann, Vorstand der teamwerkAG
- 10:45 - 11:15 Uhr**  
Ein neuer Weg interkommunaler Zusammenarbeit - Der Gemeindeverwaltungsverband Allendorf/Eder und Bromskirchen  
Bürgermeister Karl-Friedrich Frese, Bromskirchen  
Bürgermeister Claus Junghenn, Allendorf/Eder
- 11:15 - 11:40 Uhr**  
Die Verbandsgemeinde in Sachsen-Anhalt in der Praxis  
Bürgermeister Bernd Skrypek  
Verbandsgemeinde Mansfelder Grund-Helbra
- 11:40 - 12:05 Uhr**  
Die Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz Grundlagen und Erfahrungen  
Winfried Manns  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz

### PROGRAMM

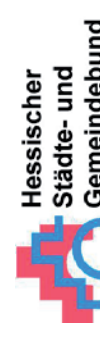
#### IKZ— Neue Formen der Zusammenarbeit

- 12:05 - 12:45 Uhr**  
Die Stellung des Baden-Württembergischen Bürgermeisters und seine besondere Rolle bei der IKZ  
Bürgermeister Marcus Schafft  
Mittelzentrum Stadt Riedlingen
- 12:45 - 13:45 Uhr**  
Gemeinsames Mittagessen
- 13:45 - 14:00 Uhr**  
Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für eine erfolgreiche IKZ  
Karl-Christian Schelzke  
Geschäftsführer Hessischer Städte- und Gemeindebund
- 14:00 - 14:20 Uhr**  
Erste Erkenntnisse der überörtlichen Prüfung zur Interkomm. Zusammenarbeit  
Dr. Ulrich Keilmann  
Leiter der Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften beim Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs
- 14:20 - 14:45 Uhr**  
IKZ statt Fusion  
Dr. Jürgen Dieter  
Direktor Hessischer Städtetag
- 14:45 - 15:05 Uhr**  
Zusammenfassung und Ausblick  
Ministerialdirigent Matthias Graf  
Hess. Ministerium des Innern und für Sport
- 15:05 - 15:30 Uhr**  
Abschlussdiskussion  
Moderation Karl-Christian Schelzke  
gegen 15:30 Uhr Schlusswort

Unser Träger:



Unsere Kooperationspartner:



Mit freundlicher Unterstützung:





## Vorwort zur Tagung Interkommunale Zusammenarbeit Neue Formen der Zusammenarbeit von Kommunen

In den zurückliegenden Jahren sind in stetig steigendem Maße sehr zahlreiche Projekte der Interkommunalen Zusammenarbeit umgesetzt worden.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass diese umgesetzten Projekte nahezu ausnahmslos relativ schmale Bereiche des kommunalen Aufgabenspektrums zum Inhalt haben. Es ist dann zu beobachten, dass Kommunen nach einer ersten IKZ häufiger eine oder mehrere weitere Kooperationen auf den Weg bringen. Diese Handlungsweise erklärt die relativ hohe und im Vergleich der Jahre erfreulicherweise stetig zunehmende Anzahl der IKZ Kooperationen der zurückliegenden Zeit.

Mit unserer heutigen Veranstaltung möchten wir das Augenmerk der in den Kommunen verantwortlichen Personen auf umfassendere Formen der IKZ lenken.

Das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) enthält bereits seit sehr vielen Jahren die Möglichkeiten der Bildung eines Gemeindeverwaltungsverbandes bzw. einer Verwaltungsgemeinschaft. Allerdings sind diese Rechtsformen erst in jüngster Zeit zwei Mal – also auch in zahlenmäßig bescheidenem Umfang – umgesetzt worden.

Aufgrund der mit der Wahl dieser Rechtsform und ihrer konsequenten Umsetzung möglichen besonders großen Synergien für die Kommunen, aber auch des damit verbundenen Aufwands und der Arbeitsbelastungen für eine Verwaltung, verdienen es der Gemeindeverwaltungsverband und die Verwaltungsgemeinschaft in einer eigenen Fachtagung im Detail mit ihren Chancen und Risiken vorgestellt und diskutiert zu werden. Dazu sollte dieser Kongress dienen.

Ebenso soll die nach dem Koalitionsvertrag der CDU Hessen und Bündnis 90/Die Grünen Hessen als zusätzliches Organisationsmodell für die Kommunen gesehene freiwillige Bildung von Verbandsgemeinden erstmalig vorgestellt und mit den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern diskutiert werden.

Zwei Monate nach dem Kongress können wir ein reges Interesse an Verwaltungsverband und Verwaltungsgemeinschaft bei kommunalen Gremien und bei Bürgermeistern registrieren.

Diesem Interesse soll diese Kongressbroschüre Rechnung tragen, um die Ergebnisse der Tagung den Teilnehmern noch einmal im Wortlaut zu präsentieren und auch denjenigen zugänglich zu machen, die die Veranstaltung nicht besucht haben.

Wir werden darüber hinaus voraussichtlich im Jahre 2015 eine ähnliche, weiterführende Veranstaltung anbieten.

Wir wünschen Ihnen eine spannende Lektüre.

Ihr Team des Kompetenzzentrums für IKZ

Claus Spandau

Daniela Willkommen

## Claus Spandau

Geschäftsführer des Kompetenzzentrums für  
Interkommunale Zusammenarbeit, Wiesbaden



Meine sehr geehrten Damen und Herren,  
verehrte Tagungsteilnehmer,  
sehr geehrter Herr Staatssekretär Koch  
sehr geehrter Herr Bürgermeister Schäfer,

meine Kollegin Frau Willkommen und ich freuen uns,  
Sie alle am heutigen Tage hier in Pohlheim so zahlreich  
begrüßen zu dürfen. Deutlich mehr als 200 Teilnehmer  
bei einem Kongress begrüßen zu dürfen, ist schon etwas  
Beeindruckendes.

Eine solche Anmeldestatistik konnten wir bei keiner  
unserer vorhergehenden Veranstaltungen registrieren –  
ganz gleich welches Thema oder welche Referenten wir  
auch aufgeboten hatten.

Insofern könnten die Referenten der heutigen  
Veranstaltung natürlich behaupten, der große Zuspruch  
läge an ihnen. Das mag eine mögliche Erklärung sein.  
Ich möchte deshalb die Gelegenheit nutzen hier alle  
Referenten des heutigen Tages herzlich zu begrüßen und  
mich bei Ihnen schon jetzt für ihre Bereitschaft bedanken,  
hier zu referieren, ihre praktischen Erfahrungen in der IKZ  
und in neuen Formen der Zusammenarbeit vorzustellen  
und auch darüber zu diskutieren.

Zwei Referenten, Herr Skrypek aus dem Mansfelder Grund  
und Herr Schafft aus Riedlingen, sind bereits seit gestern  
hier in Pohlheim, andere wie Herr Dr. Dieter, Herr Schelzke  
oder Herr Dr. Keilmann können wegen einer nach unserer  
Einladung terminierten Sitzung des Haushaltsausschusses  
des Landtages erst heute Mittag zu uns kommen.

Eine weitere Überlegung und Wertung wie es zu  
dem großen Besucherinteresse gekommen ist, könne  
dahingehen, dass die Teilnehmer einfach gern einmal in  
die schöne Stadt Pohlheim kommen möchten. Das gibt  
mir Gelegenheit den Bürgermeister dieser Stadt, zugleich  
Präsident des Hessischen Städte- und Gemeindebundes,  
Herrn Karl-Heinz Schäfer, herzlich bei uns zu begrüßen.

Lieber Karl-Heinz, wir sind heute das zweite Mal mit einem  
IKZ Kongress in Eurer und in Deiner Stadt. Die heutige  
Veranstaltung soll auch ein Dankeschön sein, für Deinen  
seit sehr vielen Jahren als Bürgermeister wie als Präsident  
des HSGB gelebten Einsatz für die IKZ in Hessen. Die IKZ in  
Hessen wäre ohne Karl-Heinz Schäfer heute nicht dort, wo  
sie ist und wo sie aus anderen Bundesländern beobachtet  
wird. Auch den Aufbau des Kompetenzzentrums für IKZ  
hast Du als Präsident des HSGB sehr konstruktiv begleitet.  
Herzlichen Dank dafür.

Ein Grund für das Interesse an dieser Veranstaltung könnte  
aber auch darin begründet sein, dass Sie unseren Herrn  
Staatssekretär des Innern und für Sport, Werner Koch,  
kennenlernen und erleben möchten sowie seine Aussagen  
zum hessischen Weg der IKZ erfahren möchten. Seien Sie  
uns herzlich willkommen verehrter Herr Staatssekretär  
Koch.

Sie sehr geehrter Herr Staatssekretär haben die IKZ  
in Hessen wesentlich geprägt. Das begann in Ihren  
früheren Tätigkeiten im Hessischen Innenministerium  
als Zentralabteilungsleiter und zugleich zeitweiser  
Kommunalabteilungsleiter und hat sich in Ihrem Amt  
als Staatssekretär fortgesetzt. Dieses Amt haben Sie seit  
Sommer 2010. In Ihre Amtszeit als Staatssekretär ist die  
letzte Novellierung unserer IKZ Förderrichtlinie gefallen. Wir  
bezeichnen diese Förderrichtlinie als die unbürokratische  
und kommunalfreundlichste Förderrichtlinie, die es in  
Hessen gibt. Das dieses so ist, ist auch Ihr persönlicher  
Verdienst. Ihre ständige Präsenz in den Kommunen  
bei der Übergabe von IKZ Zuwendungsbescheiden und  
Ihre Gespräche mit den Bürgermeistern haben Sie zu  
einem Staatssekretär zum Anfassen, einen Praktiker der  
kommunalen Ebene und zu einem Helfer in vielfältigen  
gemeindlichen Belangen für die örtlich Verantwortlichen  
werden lassen. Dafür einen herzlichen Dank an Sie, sehr  
geehrter Herr Staatssekretär Koch.

Ich darf weiterhin den Leiter der Kommunalabteilung im  
Hessischen Innenministerium, Herrn Ministerialdirigent  
Matthias Graf, herzlich begrüßen. Herr Graf, für IKZ und  
für Bürgermeister und Verwaltungsmitarbeiter, die im  
Ministerium sind, nehmen Sie sich immer Zeit zu einem  
Gespräch und zur Mithilfe bei Problemen. Bei ganz  
gravierenden Fällen empfehlen wir ein Gespräch bei Ihnen  
– nicht weil wir ein Problem abschieben wollen, sondern  
weil wir bei Ihnen die kommunalen Probleme in sehr  
erfahrenen und sachkundigen Händen wissen und stets  
eine Lösung von Problemen Ergebnis der Gespräche bei  
Ihnen ist. Einen Herzlichen Dank an Sie Herr Graf.



Wir freuen uns heute über die Anwesenheit von Herrn Dr. Jan Hilligardt, Direktor des Hessischen Landkreistages. Herr Dr. Hilligardt, Sie waren in all den zurückliegenden Jahren ein Vordenker der IKZ, der sich in der Praxis wie auch wissenschaftlich hiermit befasst hat. Sie waren stets ein sehr verlässlicher Partner in unseren vielfältigen Berührungspunkten bei der IKZ – aber natürlich nicht nur der IKZ. Dafür ein herzliches Dankeschön.

Ich erlaube mir einen langjährig für die IKZ-Zuständigen und vielen von ihnen gut bekannten begrüßen zu können – Herrn Ministerialrat Thorsten Hardt. Herr Hardt war seit 2009 als Referatsleiter für die IKZ und damit u. a. auch für die Zuwendungsbescheide zuständig. Wir haben ihn als Kollegen kennengelernt, der sich für die Interessen der Kommunen einsetzt, der stets ansprechbar ist und an vielen Stellen den Kommunen und ihren Vertretern Beratung und Hilfe zukommen lässt.

Den Erfolg der IKZ hast Du, lieber Thorsten, aus dem Ministerium heraus maßgeblich ermöglicht. Deshalb bedauern wir Deinen Fortgang von der IKZ.

Viele Kommunen werden Dich aber auch in Deiner Funktion der Finanzaufsicht als Ansprechpartner haben und wir hoffen, dass das eine oder andere Gespräch dabei auch die IKZ betrifft. Herr Hardt ist seit mehr als 2 Jahren Referatsleiter für die Kommunale Finanzaufsicht.

Die Nachfolge von Herrn Hardt als Referatsleiterin IKZ hat nun am 1. Oktober 2014 Frau Ministerialrätin Silvia Corts angetreten. Frau Corts ist bereits langjährig im Innenministerium tätig und war auch länger in der Kommunalabteilung eingesetzt. Wir freuen uns, dass Sie, sehr geehrte Frau Corts, heute erstmalig bei uns sind, die kommunale Familie kennenlernen und sich künftig mit uns den Chancen und Problemen, den Herausforderungen wie den Erfolgen der IKZ stellen und widmen.

Lassen Sie uns Ihnen eine Empfehlung einen Rat mit auf Ihren neuen Berufsweg geben: Die Akzeptanz, die Wertschätzung und der Erfolg der IKZ entscheidet sich vor Ort in den Kommunen, in den Rathäusern, bei den Kommunalpolitikern, den Bürgerinnen und Bürgern, bei den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern und deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Ihnen gebühren Ihre Aufmerksamkeit und Ihr Handeln und diese sollten Adressat Ihres Handelns sein. Ich kann Ihnen versichern, die Kommunen sind ein dankbarer aber auch ein kritischer Adressatenkreis.

Wir wünschen Ihnen eine gute Zeit bei der IKZ und für die IKZ.

Wir freuen uns über die Anwesenheit von Herrn Hartmut Schaad vom Steuerzahlerbund Hessen. Herr Schaad Ihr Verband hat gestern das Schwarzbuch

vorgelegt, in dem Sie Fälle der Verschwendung von Steuergeldern darstellen und zu Recht kritisieren. Wir freuen uns, dass Sie jetzt auch den sinnvollen und sparsamen Umgang mit Steuergeldern beobachten und Ansätze dafür auf dieser Veranstaltung betrachten wollen. Mit Ihrer gemeinsam mit dem HSGB jährlich durchgeführten Verleihung des Spar-Euro – in dem es seit drei Jahren eine Kategorie für die IKZ gibt – messen Sie der IKZ eine Rolle zu, die Anerkennung für die IKZ und für die Kommunen widerspiegelt. Herzlich Willkommen, Herr Schaad.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, Unsere Interkommunale Zusammenarbeit in Hessen ist durch einen Dreiklang der Beteiligten – Kommunen, Kommunale Spitzenverbände und Hessisches Innenministerium – gekennzeichnet, der als gut bis sehr gut bezeichnet werden kann.

Die Koalitionsvereinbarung der neuen hessischen Regierungskoalition enthält erfreulicherweise ein sehr positives Bekenntnis zur IKZ mit dem Hinweis auf einen Ausbau der IKZ als Ganzem und der Beratungsstrukturen im Besonderen.

Die Kommunen - das ist unser fester Eindruck aus den vielen Gesprächen, die wir täglich mit Kommunen führen - sind bereit zur IKZ, sie sind in ihrer ganz überwiegenden Mehrheit zufrieden mit den gegenwärtigen IKZ Rahmenbedingungen aber auch neugierig und aufgeschlossen gegenüber neuen Möglichkeiten der IKZ. Wir - Frau Willkommen, Frau Corts und ich – stehen dazu als Ihre Partner und Dienstleister gern zur Verfügung.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, wir wollen heute Ihren Blick auf neue, auf weitergehende Formen der IKZ lenken.

Wir wollen die bisherige Form der partiellen IKZ weiterführen, aber wir wollen heute Ihre Blickrichtung erweitern, möchten Ihre Aufmerksamkeit von den bisher bei uns vorherrschenden partiellen Kooperationen auf weite Bereiche der Verwaltungen / umfassende Kooperationen lenken.

Sie sollen erkennen, dass die Zusammenarbeit mit einigen Hilfspolizisten in Teilzeit oder die Zusammenlegung von Standesämtern eine zu schmal gefasste IKZ ist und diese nur den Charakter eines Trainingsspiels haben kann.

Wir möchten Anregungen geben und Impulse und Ihnen ein grundsätzliches Handlungsmuster mit auf den Weg in Ihre Kommunen und in Ihre daran anschließende Arbeit vor Ort geben. Sie sollen Risiken, Chancen und Probleme aber auch die Wege einer erfolgreichen Umsetzung der Projekte kennenlernen und dieses neue Wissen in Ihre Arbeit vor Ort einbringen.

Wir haben Ihnen dazu exzellente Fachleute mit theoretischem und vor allem praktischem Hintergrund für unsere heutige Tagung gewonnen.

Den Referenten darf ich schon jetzt noch einmal herzlichen Dank sagen für Ihre Bereitschaft zu uns zu kommen und zu uns sprechen.

Danken darf ich allen die zum zu Stande kommen dieser Veranstaltung beigetragen haben:

- dem Ministerium und den kommunalen Spitzenverbänden für die vorbereitenden Gespräche, für Gedanken und Ideen,
- dem Ministerium für die Bereitstellung von Geldern für diese Veranstaltungen,
- und letztlich Frau Daniela Willkommen für eine wie wir alle es bisher gesehen haben, tolle Organisation und Vorbereitung dieses Kongresses - herzlichen Dank Frau Willkommen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, wir wünschen Ihnen einen interessanten, einen lehrreichen Tag, bei dem Ihnen aber auch das Ambiente, das Drumherum gefällt und dass alles zusammen dazu führt, dass Sie von einem erfolgreichen Tag für sich und Ihre Kommune sprechen können.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit und darf das Wort an Herrn Staatssekretär Werner Koch übergeben.



## Der hessische Weg der Interkommunalen Zusammenarbeit

Werner Koch – Staatssekretär, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Wiesbaden



Meine sehr geehrte Damen und Herren,  
verehrte Gäste,

Ich darf Sie alle sehr herzlich im Namen der Hessischen Landesregierung begrüßen und Ihnen die besonderen Grüße unseres Ministerpräsidenten Volker Bouffier sowie des Ministers des Innern und für Sport Peter Beuth überbringen.

Ich freue mich, dass das Thema der heutigen Veranstaltung „Neue Formen der Zusammenarbeit“ bei Ihnen auf ein offenkundig sehr starkes Interesse gestoßen ist, welches sie mit Ihrem Besuch zu Ausdruck bringen und welches durch die große Besucherzahl eindrucksvoll unterstrichen wird.

Die Mitwirkung der drei Direktoren der hessischen kommunalen Spitzenverbände als Vortragende und die Einbindung von Herrn Schelzke in die Programmvorbereitung zeigt den hohen Stellenwert, den die kommunalen Spitzenverbände dem Thema der heutigen Veranstaltung einräumen. Ich möchte die Gelegenheit nutzen zunächst den Hausherrn dieser Halle, Herrn Bürgermeister Karl-Heinz Schäfer zugleich als Präsident des Hessischen Städte- und Gemeindebundes, sowie Herrn Direktor Dr. Jan Hilligardt vom Hessischen Landkreistag herzlich zu begrüßen.

Die Hessische Landesregierung hat das Thema Interkommunale Zusammenarbeit bereits sehr frühzeitig aufgegriffen und im Jahre 2004 gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden ein erstes, aus heutiger Sicht noch bescheidenes Förderprogramm zur Interkommunalen Zusammenarbeit auf den Weg gebracht.

Dieses Förderprogramm wurde anfänglich nur sehr zögerlich von den Kommunen angenommen. Es wurden dann im Laufe der Jahre zwei Erweiterungen der

Förderrichtlinie vorgenommen. Seit dem Jahre 2011 ist die heute nach wie vor gültige Förderrichtlinie in Kraft, nach der nahezu alle kommunalen Aufgaben förderfähig und Kommunen aller Größenklassen antragsberechtigt sind.

Daneben war es unsere Absicht eine Förderrichtlinie zu schaffen, die das Antrags- und Bewilligungsverfahren unbürokratisch gestaltet, um ihre personellen Ressourcen nicht mehr als unbedingt notwendig zu beanspruchen.

Und diese Absicht ist voll aufgegangen.

Wir haben ein Einfaches, ein unbürokratisches Förderprogramm, welches von Ihnen in einem stetig zunehmenden Maße in Anspruch genommen wird.

Wir können mittlerweile im Durchschnitt einen Förderantrag in jeder Woche verzeichnen. Damit hat sich die Anzahl der Förderanträge im Jahre 2014 gegenüber denen in den Jahren 2009 bis 2011 verdreifacht.

Im Jahre 2014 gehen wir von einer zugesagten Fördersumme der IKZ Anträge von deutlich mehr als 3 Millionen Euro aus – in den ersten sechs Monaten dieses Jahres lagen wir bei mehr als 1,6 Mio Euro -. Dieses ist gegenüber der Fördersumme des Jahres 2009 von rd. 600.000 Euro eine glatte Verfünffachung.

Und der Trend geht weiter aufwärts.

Dabei ist ein Garant für den Erfolg der Interkommunalen Zusammenarbeit neben unserem Förderprogramm das Kompetenzzentrum für IKZ.

Mit seinem Werben für die IKZ, seiner intensiven Beratung sowie seinen engen und kollegialen Kontakten zu den Bürgermeistern und Verwaltungsmitarbeitern, also zu Ihnen allen, haben wir Vorbehalte bei den kommunalen Verantwortungsträgern gegenüber der IKZ abgebaut und geholfen die Wege der Kommunen zu IKZ-Kooperationen zu ebnen und Projekte zu unterstützen.

Ein weiterer Erfolgsgarant war auch die Rolle der kommunalen Spitzenverbände bei der IKZ. Sie haben sich von Anfang an in die Ausgestaltung der Interkommunalen Zusammenarbeit, das Förderprogramm sowie das Kompetenzzentrum eingebracht und aktiv und sehr konstruktiv an deren Fortentwicklung mitgewirkt.

Wir haben gemeinsam – kommunale Spitzenverbände und Ministerium – unsere Ziele und Vorstellungen entwickelt und festgeschrieben und zielgerichtet an deren Umsetzungen gearbeitet.

Damit ist die IKZ Vorbild für andere Bereiche gemeinsamer Interessen und für andere Bereiche der Politik.

Dass wir mit unserem eingeschlagenen Weg der IKZ Förderung auf dem richtigen Weg sind, zeigt nicht nur die Akzeptanz durch die Kommunen – wobei die kommunale Akzeptanz und die stetige weitere Verbreitung des IKZ Gedankens für uns die wichtigste Maxime unseres Handelns ist.

Die Richtigkeit und Vorteilhaftigkeit unseres Weges zeigt sich einerseits auch durch die weitgehende Übernahme unseres IKZ Fördermodells im Freistaat Thüringen im Jahre 2012 und andererseits durch einen im Landtag von Nordrhein-Westfalen demnächst zur Beratung und Entscheidung anstehenden Antrag, der vorsieht das hessische und mittlerweile auch das Thüringer IKZ Fördermodell aus Beratung und finanzieller Förderung in Nordrhein-Westfalen gesetzlich zu etablieren.

Wir werden unseren Weg der IKZ Förderung der Kommunen weiter beschreiten.

In diesem Zusammenhang verfolgen wir die in den letzten Wochen und Monaten verstärktesten Bestrebungen von Kommunen zu weitergehenden, sehr umfassenden IKZ Kooperation zu gelangen, mit großem Interesse und mit großem Wohlwollen und bringen uns in diese Prozesse aktiv ein.

Es sind die Gemeindeverwaltungsverbände, die in jüngster Zeit in das Blickfeld einer Reihe von Bürgermeistern gerückt sind. Die Gemeindeverwaltungsverbände sind eine Möglichkeit zur gemeinsamen Erledigung von Verwaltungsgeschäften, die das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit KGG schon seit vielen Jahren enthält. Allerdings ist diese Möglichkeit einer Kooperation erst jetzt als mögliche Handlungsoption von Bürgermeistern ernsthaft aufgegriffen worden. Erste Gemeindeverwaltungsverbände sind entstanden bzw. sind im Entstehen begriffen.

Dabei sehen wir in den Verwaltungsverbänden die Möglichkeit die positiven Wirkungen Interkommunaler Kooperationen in einem besonders großen Umfang zu realisieren. Dieses hat seine Ursache in der sehr breit aufgestellten, das heißt sehr viele bis nahezu alle Bereiche einer Verwaltung umfassenden Kooperation.

Der Verwaltungsverband hat damit nicht nur ein schmales Segment aus dem Bereich der Verwaltungen zum Gegenstand der Kooperation, sondern deren gesamtes Spektrum. Und dadurch können Synergien in einem ganz besonders hohen Maße gehoben werden.

Gleiches würde auch für die Verwaltungsgemeinschaft gelten, bei der eine Gemeinde die Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbandes erfüllt.

Insofern sehen wir in diesen Kooperationsformen ein großes Zukunftspotential und werden dieser Form der Zusammenarbeit auch bei der Höhe der Förderungen ein deutliches Augenmerk schenken.

Wenn wir uns die Größenordnungen der hessischen Kommunen ansehen, dann stellen wir fest, dass wir 212 Gemeinden mit weniger als 7.500 und 123 Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnern haben. Gerade in dieser Größenordnung sind Kommunen prädestiniert für eine Zusammenarbeit im Rahmen eines Gemeindeverwaltungsverbandes.

Bemerkenswert ist aber, dass mittlerweile auch Kommunen mit deutlich mehr als 10.000 Einwohnern sich sehr intensiv mit den Gedanken zur Bildung eines Gemeindeverwaltungsverbandes befassen.

Die Überörtliche Prüfung des Hessischen Rechnungshofes hat sich eine Auswahl der Kommunen unter 7.500 Einwohnern im letzten Jahr besonders angesehen. Der entsprechende Bericht steht kurz vor der Veröffentlichung. Soweit wir hierüber Informationen erhalten haben, greift die Überörtliche Prüfung die Frage nach der Zukunft insbesondere der kleinsten hessischen Kommunen auf. Ich glaube, wir kommen in Hessen nicht umhin, uns in den nächsten Jahren auch dieser Thematik zuzuwenden.

In anderen Bundesländern favorisiert man Lösungen, Gemeinden zwangsweise zusammenzulegen. Ich bin mir aber sehr sicher, dass es keine substanzielle Diskussion um eine weitere Gebietsreform in Hessen geben wird. Das ist auch richtig so, denn größere Einheiten führen nicht zwangsläufig zu verbesserten Haushaltssituationen. Dies lässt sich mit Blick auf NRW feststellen, wo es unter den lediglich 396 selbständigen Städten und Gemeinden nur wenige unter 10.000 Einwohnern gibt. Die Verschuldungssituation der Kommunen in NRW ist deutlich höher als in Hessen.

Zwangswise Gebietsreformen bergen immer die Gefahr, dass ein intaktes Geflecht an ehrenamtlicher Tätigkeit in Sport- und Kulturvereinen, Feuerwehren und sonstigen bürgerschaftlichen Aktivitäten, die das örtliche Leben prägen, dauerhaft beeinträchtigt werden. Dies gilt es zu vermeiden. Möglicherweise wird in den nächsten Jahren an der einen oder anderen Stelle Hessens auch vor Ort die freiwillige Fusion von Gemeinden diskutiert werden und im Einzelfall auch gelingen. Für den Großteil der 212 genannten Kommunen wird diese Möglichkeit sicherlich kein zu begehender Weg werden.



Die künftig noch steigenden Anforderungen an eine professionelle, effektive und kostengünstige örtliche Verwaltung müssen aus unserer Sicht daher in anderer Weise erfüllt werden. Und hier ist es der Gemeindeverwaltungsverband der eine erfolgversprechende Handlungsalternative bietet.

In diesem Zusammenhang lohnt auch ein Blick über die hessischen Grenzen hinweg. Namentlich in Bayern, Baden-Württemberg aber auch in Sachsen-Anhalt gibt es gut funktionierende Formen der engen und umfassenden Zusammenarbeit zwischen den kleineren Kommunen, etwa in der Form der Verwaltungsgemeinschaft. Uns in Hessen fehlt eine derartige Tradition.

Wir stellen Ihnen daher heute sowohl ein Modell aus Sachsen-Anhalt als auch eines aus Baden-Württemberg vor. Den beiden Bürgermeistern, Herr Skrypek aus dem Mansfelder Grund und Herr Schafft aus Riedlingen in Baden-Württemberg darf ich für Ihre Bereitschaft zu uns zu kommen und ihre kommunalen Organisationsmodelle vorzustellen herzlich danken.

Aber wir haben auch in Hessen den ersten, alle Bereiche der Verwaltungen umfassenden Gemeinverwaltungsverband. Es sind die Gemeinden Bromskirchen und Allendorf/Eder. Deren Bürgermeister – Herr Frese und Herr Junghenn – werden Ihnen heute Vormittag ihren Weg und ihr Modell vorstellen.

Letztlich, meine sehr geehrten Damen und Herren, wollen wir die Verbandsgemeinde erstmalig ansprechen. Sie wissen, dass der Koalitionsvertrag von CDU und Bündnis 90/Die Grünen hier in Hessen die Aussage enthält: „..... wir sehen weitere Möglichkeiten unter anderem in der freiwilligen Bildung von Verbandsgemeinden....“

Wir werden dazu heute von Herrn Manns, Geschäftsführendes Vorstandmitglied des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz, die Grundlagen und Erfahrungen mit dieser - unserem Gemeindeverfassungsrecht völlig unbekanntem - Gemeindeform erläutert bekommen um erste Eindrücke zu sammeln.

Die hessische Landesregierung wird die Einführung der Rechtsform der Verbandsgemeinde in das hessische Recht prüfen. Wir werden diesen Prozess in ganz enger Abstimmung mit den hessischen Kommunen und mit den kommunalen Spitzenverbänden angehen.

Sie sehen, dass wir von unserer heutigen IKZ, die wir im Grundsatz in absehbarer Zeit gemeinsam mit Ihnen in den Kommunen so weiter fortführen möchten wie bisher, gleichzeitig auch auf neue Modelle zusteuern, die

spannend und zugleich anspruchsvoll sind. Diese Modelle stellen aber auch einen deutlichen Schritt der interkommunalen Zusammenarbeit im Hinblick auf deutlich stärkere, allumfassende Zusammenarbeit dar.

Damit verbunden ist ein hohes Maß an notwendiger Kooperationsbereitschaft in Gemeindevertretungen, in der Bürgerschaft, bei Bürgermeistern und Verwaltungen.

Als Chancen bieten sich deutlich stärkere Effizienzsteigerungen in Bezug auf die Qualität von Arbeitsergebnissen sowie beim Aufwand, der zur Erbringung der Dienstleistungen nötig ist.

Diese Chancen sollten wir alle in unseren Kommunen nutzen und daher auf diese Modelle zugehen, sie prüfen und sie danach in unseren Kommunen einführen und umsetzen.

Ich wünsche Ihnen heute viele neue und interessante Anregungen für Ihre Kommunen und hoffe, dass Sie diese Anregungen mit in die Beratungen in Ihre kommunalen Gremien nehmen und daraus letztlich neue Strukturen vor Ort entstehen. Diese neuen Strukturen werden ihnen aber nicht übergestülpt, sondern diese neuen Strukturen entwickeln Sie vor Ort mit Ihren Gremien und der Bürgerschaft in enger Abstimmung und in eigener Verantwortung.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

## Karl-Heinz Schäfer

Bürgermeister - Stadt Pohlheim  
Präsident des Hessischen Städte- und Gemeindebundes



Herzlich willkommen in Pohlheim, der Stadt am Limes, unserem Weltkulturerbe mit seinen jetzt rund 19.000 Einwohnern in 6 Stadtteilen.

Ich nehme an, Sie haben uns leicht finden können, lassen doch die A5, A45 und A485 als Fernverbindungen eine zielgenaue Landung mitten in Hessen zu.

Die Lagegunst gestaltet sich nicht als Nachteil. Auch die alten Römer sahen das so, waren ihnen strategische Überlegungen nicht fremd, wie wir wissen.

So gelangten sie denn auch vor knapp 2000 Jahren bis etwa zur Mitte des heutigen Stadtgebietes, bauten die Limes-Befestigung, die den nördlichsten Punkt des obergermanisch-rätischen Limes darstellt – und damit die seinerzeit weitest nördliche Erstreckung des Römischen Weltreiches – heute noch an den Außenmauern des Forum Romanum gut zu erkennen.

Mit der 1970 abgeschlossenen Gebietsreform wurden die einst 6 Dörfer zur Großgemeinde und 1974 zur „Stadt Pohlheim“.

Wie anderswo begann eine organisatorische Neustrukturierung, die man gut 40 Jahre später wohl als Form der interkommunalen Zusammenarbeit bis zum Zusammenschluss bezeichnen würde.

Sowohl diese Begriffsbildung wie auch das, was aufgrund der Gebietsreform zu bewältigen war, bedurfte aber eines auch zeitlichen Prozesses – und noch sind nicht alle „gedanklichen“ Kirchtürme abgeräumt. Das ist nachvollziehbar, entstehen doch funktionsfähige Organismen nur durch einen stetigen und organischen Prozess.

Gesetzgeberische Aktewie finanzielle Rahmenbedingungen haben den Prozess beschleunigt, so dass der Schritt von

der zunächst „intrakommunalen“ zur „interkommunalen“ Zusammenarbeit seit einigen Jahren zumindest dort gegangen wurde, wo Rahmenbedingungen eine Zusammenarbeit geradezu erforderten.

Das geschah in vielerlei Formen, besonders aber durch Zweckverbände, in denen Daseinsvorsorge (Wasser/ Abwasser etc. pp.) sinnvollerweise Gemarkungsgrenzen übergreifend geschaffen wurden. Die allermeisten sind heute nicht mehr wegzudenken, ihre Auflösung käme in vielen Fällen einem Schritt zurück in die „Steinzeit“ gleich.

Heute geht es um „neue Formen der kommunalen Zusammenarbeit.“

Den hessischen Weg derselben durfte ich eng und zum Teil federführend begleiten.

Bereits Ende der neunziger Jahre habe ich über „Teilräume“, ihre Bildung und Funktionszusammenhänge nachgedacht und sehr dafür geworben. Das ist im Landkreis Gießen auch gelungen und setzt sich heute in vielerlei Formen der interkommunalen Zusammenarbeit fort.

Betrachtet man das bereits entstandene Mosaik - das sicher noch um viele Steinchen ergänzt werden sollte -, so zeichnet sich sicher der nächste Schritt in einer gewissen Zwangsläufigkeit ab.

Hierzu trägt die rapide Entwicklung technischer wie mobiler Rahmenbedingungen entscheidend bei. Um nur ein Beispiel zu nennen:

Kassenbuchungen im Internetzeitalter können auf Honolulu vorgenommen werden. Hierzu braucht es in Hessen keine 426 Stadt- oder Gemeindekassen.

Das gilt auch für den gesamten „Back-office-Bereich“.

Und es gilt umso mehr, dass unsere Welt nicht nur geschwinder, sondern auch kleiner geworden ist.

Es gilt noch mehr deshalb, weil die Komplexität unserer Verrechtlichung inzwischen dazu geführt hat, dass sehr viel Sachverstand und Spezialkenntnis notwendig geworden ist, was sich auf Sicht nicht mehr mit „Bordmitteln“ an personeller und finanzieller Ausstattung in jeder einzelnen Kommune darstellen lässt.

Sie wissen und verstehen, was ich sagen will. Bei aller vernünftigen SUBSIDIARITÄT und DEZENTRALITÄT (wie auch Lisboa-Vertrag EU) stellt es ein Gebot der Zeit



dar, über neue und weitere unter intensiverer Formen der kommunalen Zusammenarbeit nachzudenken, den Geboten der Vernunft folgend auch danach zu handeln.

Dazu werden wir in Hessen das „Rad nicht neu erfinden“ müssen – was spezifische Modifikationen vorhandener Beispiele nicht ausschließt – doch wir werden uns auf den Weg zu machen haben.

Das sage ich nicht, weil „alter Wein in neue Schläuche“ gefüllt werden soll, ich sage es, dass es aus der heutigen Erkenntnislage keinen anderen Weg geben wird, als „neue Wege“ zu gehen und zu „weiteren Ufern“ aufzubrechen.

Hochkarätige Vorträge erwarten Sie.

Ich bin mir sicher, keiner von uns wird nach Hause fahren, ohne neue Gedanken und Ideen mitgenommen und die Gelegenheit des kollegialen Austausches mitgenommen zu haben.

Fühlen Sie sich wohl in Pohlheim und kehren an Erkenntnis reicher in Ihre Heimatkommune zurück.

Römer und Germanen betrieben vor 2000 Jahren hier Wandel durch Handel (nicht Krieg) und Annäherung.

Sie sehen, was in Form Europas entstanden ist.

Sie befinden sich auf fruchtbarem Boden.

Ich wünsche einen guten Verlauf.

## Dr. Jan Hilligardt

Direktor Hessischer Landkreistag, Wiesbaden



Sehr geehrter Herr Staatssekretär Koch,  
meine Damen, meine Herren,

jetzt stehe nur noch ich zwischen Ihnen und den Beispielen, wegen denen Sie gekommen sind. Deshalb möchte ich, dafür finde ich sicher Ihr Verständnis, auf ein übliches Grußwort verzichten. Vielmehr möchte ich Ihnen ein Angebot für Ihre praktische Arbeit vor Ort machen.

Sie sind hierhergekommen, weil es - so scheint es auch die große Anzahl an Teilnehmerinnen und Teilnehmern zu belegen - bei Ihnen vor Ort die Idee gibt, tatsächlich nicht nur die kommunale Zusammenarbeit, die Sie sicherlich schon kennen, weiterzuentwickeln. Sondern weil Sie überlegen, noch einmal einen ganzen Schritt mehr als bislang zu gehen. Und auf diesem Weg ist es natürlich wichtig, gute und kompetente Partner zu haben.

Ich bin Vertreter der 21 Landkreise in Hessen und deshalb darf ich Ihnen das Angebot machen: Wenn Sie diese Überlegungen vor Ort haben - neu zu kooperieren, Kooperationen auszubauen, ganz neue Wege zu gehen - dann schauen Sie doch, ob nicht der Landkreis Ihr Partner sein kann. In Fragen der Beratung, rechtlicher Beratung, finanzwirtschaftlicher Beratung, wann immer es notwendig ist, einfach noch einmal eine Expertise einzuholen. Bis hin zu dem Punkt, dass Sie überlegen können, sofern sich diese ganz weitgehenden Kooperationen mit den benachbarten Kommunen nicht realisieren lassen, ob nicht der Landkreis - wie es dies wahrscheinlich in vielen Punkten schon ist - Ihr Partner sein kann, wenn es um interkommunale Zusammenarbeit geht.

Es wird so oft gesagt: „Viel gibt es doch nicht auf Kreisebene“. Da kann ich immer nur sagen, schauen Sie doch noch einmal richtig hin, wenn es Ihnen nicht schon bewusst ist: Die Landkreise selbst kooperieren in den großen Verkehrsverbänden, sie kooperieren fast alle im Bereich der Abfallwirtschaft, im Bereich der Wirtschaftsförderung, im Bereich der Tourismusförderung, der Tierkörperbeseitigung und in vielen anderen Aufgabenfeldern mehr. Und wenn wir dann in die Landkreise und auf die Kooperationen mit

den kreisangehörigen Städten und Gemeinden schauen, dann findet sich eine ganz bunte Vielfalt über Hessen hinweg. Ich würde selbst die These wagen, dass es keine Stadt oder kreisangehörige Stadt bzw. Gemeinde in Hessen gibt, die nicht mit ihrem Landkreis in einer oder mehreren Kooperationen zusammenarbeitet. Ganz aktuell ist hier in vielen Kreisen die neue Entwicklung des Breitbandes; es können aber auch die Kooperationen im Bereich der Wirtschaftsförderung, im Bereich des Standortmarketings und des Nahverkehrs genannt werden. Viele, viele Bereiche gibt es, in denen zusammengearbeitet wird.

Aber wir haben auch, unterstützt durch das Land Hessen, Kooperationen zwischen den Landkreisen sowie den kreisangehörigen Städten und Gemeinden wenn es um den Kern der Verwaltung geht. Wenn es darum geht, Personalaufgaben oder Teile der Personalverwaltung durch Landkreise zu übernehmen. Wenn es darum geht, begleitend im Bereich der Doppik tätig zu sein. Oder wenn es darum geht, Daten für die Städte und Gemeinden vor Ort bereitzustellen. Auf diese Kooperationen sollten Sie vor Ort auch noch einmal einen Blick richten und sich fragen, ob nicht diese Kooperationen mit dem Landkreis ausgebaut werden können.

Gestatten Sie mir noch einen Hinweis zu den Modellen, die heute hier in Rede stehen, bei denen man natürlich mit Blick in die anderen Bundesländer auch schauen muss, was ist in Hessen machbar und was ist wünschenswert. Auch hier ist die Position der Landkreise, dass alles, was sich vor Ort freiwillig entwickelt, von der Bevölkerung getragen wird und in den angrenzenden Gemeinden nicht für Verwunderung bzw. für Abwehrhaltung sorgt, dass man das unterstützt. Und dass man das natürlich wachsam begleitet.

Sie haben Verständnis, dass man aus Sicht der Landkreise natürlich auch schaut, ob da eine Kooperation entsteht, die - so sage ich einmal - ein Stück weit nicht ganz mit der bisherigen Zusammenarbeit der Gemeinden und Landkreise zusammenpasst. Ich möchte Ihnen das Angebot hier noch einmal mitgeben: Sprechen Sie Ihre Landrätin, Ihren Landrat an, wenn Sie sich auf den Weg zur interkommunalen Zusammenarbeit, auch in den neuen Modellen, machen. Mich würde es wundern, wenn Sie nicht in diesen Personen Partner bzw. Ansprechpartner finden bis hin, dass Sie „auf Augenhöhe“ in spezielle Kooperationen mit den Landkreisen gehen werden.

Das möchte ich Ihnen hier in der gebotenen Kürze als Angebot unterbreiten. Ich freue mich selbst auch auf diese Beispiele, die wir heute hören. Bei diesen handelt es sich noch einmal um eine „neue Stufe“ in der interkommunalen Zusammenarbeit, über die wir bislang in diesem Kontext noch nicht in dieser Tiefe gesprochen haben.

Ganz herzlichen Dank für Ihr Kommen auch von meiner Seite. Ich wünsche uns allen eine lehrreiche Veranstaltung.



## Status Quo der IKZ in Hessen - Meinung der Kommunen 2014

Erik Schmidtmann - Vorstand der \_teamwerk\_AG, Mannheim



Sehr geehrter Herr Staatssekretär,  
meine Damen und Herren.

Mein Name ist Erik Schmidtmann. Als Vorstand der \_teamwerk\_AG, gehöre ich nicht zu Ihrer kommunalen Familie, jedoch arbeitet unsere Managementberatung ausschließlich für Kommunen und kommunale Unternehmen. Unser derzeitiger Aufgabenschwerpunkt ist die Konzeption und Betreuung von Projekten rund um die interkommunale Zusammenarbeit. Anfang des Jahres haben wir deshalb in Verbindung mit dem KIKZ und dem Hessischen Städte- und Gemeindebund, eine Umfrage aufgesetzt, um den Status Quo und Ihre Meinung zu diesem Organisationsinstrument im Bundesland Hessen zu erfragen. Ich möchte mich an dieser Stelle deshalb herzlich bei Herrn Spandau und bei Herrn Schelzke für die tatkräftige Unterstützung bedanken. In den nächsten Minuten möchte ich Ihnen die wesentlichsten Ergebnisse der Studie bzw. das was ich für wesentlich halte, kurz vorstellen. Die Studie selbst wird nächste Woche an die Teilnehmer versendet und steht ab November auf Anfrage zur Verfügung.

IKZ, was ist das eigentlich? Es gibt keine typische Form von interkommunaler Zusammenarbeit. Das liegt zum einen begründet in dem unermesslich großen Portfolio von Aufgaben, die Kommunen in einer interkommunalen Zusammenarbeit gemeinsam erledigen können. Und das liegt zum anderen vor allem an der übergroßen Fülle von möglichen Organisationsformen, in welchen solche Aufgaben gemeinsam organisiert werden können. In der Praxis sind viele unterschiedliche Formen, nicht immer formal korrekt angelegt, etabliert. Diese reichen von einfacher Zusammenarbeit ohne besonderes Vertragswerk, bis hin zu völlig neuen Rechtsformen, wie zum Beispiel der neu geschaffenen Anstalt öffentlichen Rechts.

Wenn wir die Ausgangssituation, nicht nur in Hessen, sondern allgemein in ganz Deutschland bewerten,

dann ist diese gekennzeichnet durch Diskussionen über nicht ausgeglichene Kommunalhaushalte, Stichwort Länderfinanzausgleich, durch umsatzsteuerrechtliche Diskussionen und Diskussionen zum Umfang angemessener Daseinsvorsorge sowie durch die Übernahme zusätzlicher Aufgaben durch die Kommunen (Stichwort Kita's). Kommunen befinden darüber hinaus allgemein in einem Standortwettbewerb, und stehen vor der Frage wie viele und welche zahlungskräftigen Einwohner oder Gewerbebetriebe sie in ihrer Gebietskörperschaft halten oder zusätzlich gewinnen können. Parallel diskutieren wir über eine Reform der Umsatzsteuergesetzgebung in Deutschland und diskutieren zudem über eine wie ich finde andere, sensiblere Wahrnehmung des Bürgers, d.h. dem Konsumenten unserer Leistung, hinsichtlich seiner Wahrnehmung des kommunalen Leistungsportfolios und damit über die Qualität kommunaler Leistungserfüllung. Im Hinblick auf die interkommunale Zusammenarbeit diskutieren wir in Deutschland, nicht nur vergaberechtliche Aspekte, sondern auch die möglichen organisatorischen Aspekte bis hin zur Frage der Personalgestaltung. Kommunale Unternehmen, das wissen Sie, dürfen nicht einfach ohne entsprechende Zertifizierung Personal an andere Gemeinden oder andere kommunale Unternehmen stellen. In diesem Zusammenhang scheint aber die Beantwortung der Frage, ob Kommunen zukünftig noch über die Quantität und Qualität des erforderlichen Personals verfügen, um allein die Ihnen gestellten Aufgaben ohne Verbund sicherzustellen, notwendig zu sein. Dies alles hat auch in den Koalitionsvertrag Einzug gehalten und sicherlich auch dazu beigetragen, dass mit Herrn Spandau und dem KIKZ in Hessen eine einzigartige Erfolgsgeschichte geschrieben werden kann. Mit dem KIKZ wurde vor 6 Jahren, ein Kompetenzzentrum geschaffen, bei dem man in allen Belangen und in allen Aspekten der interkommunalen Zusammenarbeit Rat und Antwort findet. Darüber hinaus, kann man bei Erfüllung der Rahmenbedingungen eine Förderung für diese Art der gemeinsamen Organisation kommunaler Aufgaben beantragen.

Zur Studie selber, und damit Sie diese einordnen können, erlauben Sie mir ein paar Sätze zum Unternehmen \_teamwerk\_AG. Die \_teamwerk\_AG ist eine Managementberatung mit Sitz in Mannheim. Die \_teamwerk\_AG arbeitet als Managementberatung seit 20 Jahren ausschließlich für Kommunen und kommunale Unternehmen in ganz Deutschland. Wir haben im Moment ein Dutzend Projekte im Bereich interkommunaler Zusammenarbeit in Hessen. Hierzu verfügen wir über ein Team aus Kaufleuten, Verwaltungswissenschaftlern und Juristen. Die vielleicht bekannteste und gerade abgeschlossene IKZ war die

Zusammenführung der Bauhöfe in Neu-Isenburg und Dreieich mit einem Volumen von ca. 40 Millionen Euro und ca. 250 Mitarbeitern. Ein weiteres bekanntes Projekt war das Südhessische Salzlager, an dem sich ca. 10 südhessische Städte 2011 beteiligt haben. Hier werden 20.000 Tonnen Streusalz für den Winter gemeinsam einlagert.

Die vielen Projektanfragen in unserem Hause führten bei uns zur Fragestellung, wie Sie als Kommune die aktuelle Situation in Bezug auf die Möglichkeiten und Organisationsformen interkommunaler Zusammenarbeit eigentlich selbst einschätzen. Welches Meinungsbild Sie für bereits realisierte IKZ abgeben und welche Zukunftspläne Sie in Bezug auf interkommunale Zusammenarbeit haben. Dass Ihnen interkommunale Zusammenarbeit wichtig ist, zeigt auch, dass sich von den 447 angeschriebenen Kommunen, 70% an dieser Studie beteiligt haben. Dafür gebührt Ihnen mein Dank. Ich glaube, das ist in Bezug auf eine derartige Studie durchaus einzigartig. Sie sehen an der Darstellung, dass sich die Beteiligung über alle Größenklassen hinweg zieht, bis hin zu den größeren Städten in Hessen.

Wenn wir einen Blick auf Ihre Beurteilung der aktuellen und künftigen Finanzsituation werfen – die linke Säule der Grafik zeigt immer, wie Sie die Lage heute beurteilen, die rechte, wie Sie sie in Zukunft beurteilen – sehen Sie rechter Hand auf der linken Grafik, ein durchaus erfreuliches Ergebnis. Die Lage ist schlecht, aber sie wird nicht schlechter. Ihrer Beurteilung nach, werden sich die eher angespannten Haushalte bei einigen Kommunen in naher Zukunft etwas verbessert haben.

Es wird Sie nicht wundern, dass sich 97% der Kommunen, also fast alle der Studienteilnehmer heute bereits auf irgendeine Art und Weise an einem interkommunalen Zusammenarbeitsprojekt mit anderen Kommunen beteiligt haben und lediglich 3% nicht. Mehr als 90% der Kommunen beurteilen diese, teilweise schon sehr lange Zusammenarbeit, sehr positiv. Durchaus einmal reflektierend eine Aussage wider vielen Kritikern, wenn es um die Beurteilung interkommunale Zusammenarbeit geht.

Was sind die Themen der interkommunalen Zusammenarbeit oder die Leistungsfelder? Da gibt es ganz klassische Leistungsbereiche, diese stehen logischerweise ganz oben in ihrer Bewertung und Häufigkeit. Das sind die Themen Wasserversorgung oder Abwasserentsorgung sowie das Thema Abfallentsorgung. Die Abfallentsorgung selbstverständlich, da wir in Hessen funktionale Rahmenbedingungen und eine Aufspaltung der Verantwortlichkeiten haben. Wasserversorgung und Abwasserentsorgung deswegen, weil wir insbesondere Produktionsfunktionen haben, wie z.B. kostenintensive

Netze und Reinigungsanlagen, die es uns ermöglichen oder voraussetzen, dass wir in anderen Strukturen arbeiten als in Gemeindestrukturen. Wenn man die Liste weiter durchgeht, dann sieht man eben solche Themen wie Ordnungswesen, Tourismus, welche überregional auch ein typisches Thema der interkommunalen Zusammenarbeit darstellen. Ganz unten aber auch Themen der typischen Kernverwaltung. Finanz- und Kassenwesen, teilweise IT, Personaldienstleistungen, das sensible Thema Feuerwehr, aber auch Stadtentwicklung und Volkshochschule. Es ist ersichtlich ein weitgefächerter Katalog der möglichen Themenkomplexe zur interkommunalen Zusammenarbeit und aus dem Tätigkeitsumfeld der Kernverwaltung.

Wenn wir das gleiche Muster in die Zukunft werfen, dann dreht sich das Bild etwas, da die operativen Leistungen wie Wasser-, Abwasser- und Abfallwirtschaft innerhalb von interkommunalen Zusammenarbeitsstrukturen bereits organisiert sind. Viel mehr werden Themen aus der Kernverwaltung zukünftig in den Fokus der interkommunalen Zusammenarbeit rücken. Insbesondere um das Thema Personaldienstleistungen, also Personalabrechnung, Personalmanagement, gibt es bereits mehrere Diskussionen in den Gemeinden und Landkreisen in Hessen. Aber auch Leistungsinhalte wie z.B. Kassenwesen, oder auch die Finanzverwaltung selbst, stehen zukünftig ganz oben auf der Liste möglicher Zusammenarbeitsprojekte. Ich habe den Eindruck, dass wir uns in Bezug auf unsere Überlegung zur gemeinsamen Arbeit interkommunaler Strukturen mehr in Richtung der typischen Kernverwaltungsaufgaben bewegen und das spielt meiner Meinung nach, dem heutigen Kernthema der Veranstaltung in die Karten.

Wie sind wir organisiert? Nur ein Drittel aller IKZ Projekte die in Hessen bzw. in dieser Studie abgedeckt worden sind, sind tatsächlich formal in einem gemeinsamen Rechtsträger gemündet. Der Großteil wurde über öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abgedeckt. Die meisten IKZ Projekte in Hessen laufen entweder auf vertraglicher Ebene oder ohne formale Vereinbarung, quasi per Handschlag. Dies glaube ich, wird sich in Zukunft verändern, insbesondere bedingt durch geänderte Bedingungen im Vergaberecht, aufgrund aktueller Urteile zum Thema, oder auch durch die anstehende Umsatzsteuerreform. Wir werden in Zukunft interkommunale Zusammenarbeit mehr formalisieren müssen, als wir es vielleicht in den letzten Jahrzehnten der Vergangenheit getan haben. Also was früher noch in einer ÖRV abbildbar war, ist wenn man es genau betrachtet, heute so nicht mehr strukturierbar in Anbetracht der neuen, gesetzlichen Rahmenbedingungen. Sie sehen unten auf der Grafik die Verteilung der heute realisierten und in Zukunft gewünschten Organisationsformen. Da stehen die zwei typischen Organisationsformen natürlich ganz oben. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung und der Zweckverband.



Alle Aufgabenumfänge die mit Wasser, Abwasser und Abfallwirtschaft zu tun haben sind zumeist in Zweckverbänden organisiert worden. Diese Organisationsformen stehen aber auch deshalb in ihrer Häufigkeit oben, da in der Vergangenheit die möglichen Alternativen stark eingeschränkt waren und diese deshalb die typischen Rechtsformen der letzten Jahrzehnte waren, über die man gemeinsame Arbeit strukturieren und leiten konnte. Neue Rechtsformen, wie zum Beispiel die gemeinsame Anstalt öffentlichen Rechts, welche es mittlerweile in Hessen auch in einer Mehrträger-Variante gibt, haben natürlich noch nicht so weit Fuß gefasst. Interessanterweise haben aber Gemeindeverwaltungsverbände, meine Damen und Herren, auch im vorausseilenden Gehorsam hier schon Einzug gehalten, in der Auflistung der Strukturformen, die für die zukünftige Strukturierung der interkommunalen Zusammenarbeit gewünscht sind.

Es gibt natürlich auch eine ganze Reihe interkommunaler Zusammenarbeitsprojekte und Überlegungen die scheitern. Was sind eigentlich die Gründe für das Nichtzustandekommen dieser Zusammenarbeitsformen? Im Kern insbesondere sehr wirtschaftlich orientierte Gründe, wie etwa ein zu geringes Einsparpotential. Was immer das natürlich im Detail genau heißt, bedarf Ihrer eigenen Beurteilung. Aber auch die fehlende politische Mehrheit steht zum Beispiel relativ weit oben auf der Rangliste der Hinderungsgründe bzw. eines Scheiterns. Also auch, wenn man scheinbar Einsparstrukturen oder -potentiale nachweisen kann, gibt es scheinbar andere Gründe in der kommunalpolitischen Entscheidungsfindung die uns hindern, solche Projekte trotzdem zu realisieren. Interessanterweise steht der wahrgenommene Kontrollverlust der Kommune ziemlich weit unten. Ich bin überrascht, aus meiner Projekterfahrung der Vergangenheit, dass dies in Ihrer Wahrnehmung eine so geringe Rolle spielt. Dennoch finde ich diese Einschätzung sehr erfreulich, auch wenn sie sich nicht umfassend mit meiner persönlichen Projekterfahrung deckt.

Wenn wir schauen, wie sich die Erfolgsfaktoren der Zukunft hinsichtlich IKZ zusammensetzen, dann steht ganz oben in ihrer Auflistung das gemeinsame Vertrauensverhältnis. Ich glaube, das ist nicht nur ganz menschlich, sondern vielmehr Eingangsvoraussetzung für eine gemeinsame Arbeit über Verwaltungsgrenzen hinaus. Im Kern muss man attestieren, dass interkommunale Zusammenarbeit für Sie alle nichts Neues ist. 97% der Kommunen sind bereits auf die ein oder andere Weise daran beteiligt. Über 90% empfinden diese Projekte als sehr erfolgsversprechend. Eines von vielen Mitteln, um kommunalpolitische Handlungsfreiheit wieder zurückzugewinnen, oder zu erhalten. Wir haben das Gefühl, dass wir noch lange nicht am Ende

des Ausbaus der interkommunalen Zusammenarbeit sind. Ganz im Gegenteil. Gerade in Hessen haben wir das Gefühl wahrgenommen aus den vielen Anfragen die uns erreichen und aus der Arbeit des K-IKZ, dass die Zusammenarbeit der Kommunen sich in vielen Leistungsfelder zukünftig noch intensivieren wird. Und wir haben den Eindruck, dass die zukünftigen Bereiche der interkommunalen Zusammenarbeit sich mehr in den Bereich der Kernverwaltung abspielen werden. Und das ist in Bezug auf den Gemeindeverwaltungsverband, und dem heutigen Kongressthema, schon der halbe Schritt in diese Richtung.

Damit möchte ich Ihnen für ihre Aufmerksamkeit danken. Die Studie gibt es in der nächsten Woche und ist ansonsten über uns zu erhalten. Ich wünsche Ihnen noch einen lebhaften und vor allem erkenntnisreichen Tag. Aber so, wie ich Herrn Spandau kenne, habe ich da keine Sorgen. Vielen Dank.



## Kongress: Neue Formen der Zusammenarbeit von Kommunen

### „Status Quo der IKZ in Hessen“ Meinungen der Kommunen 2014

Pohlheim

08. Oktober 2014

## „Dem Instrument „Interkommunale Zusammenarbeit“ wird im Bundesland Hessen große Bedeutung zugemessen

### Ausgangslage Hessen



(Quelle Grafik: www.wikipedia.de)

- Kommunen stehen besonderen **Herausforderungen** gegenüber:
  - Anhaltende Finanzknappheit
  - Verstärkter Standortwettbewerb
  - Kontinuierlicher Aufgabenzuwachs
  - Veränderte Anforderungen der Bürger an die kommunale Leistungserbringung
- Große Beteiligung der Antragsberechtigten Kommunen am **Kommunalen Schuttschirm**
- **Interkommunale Zusammenarbeit** als „wesentliches Instrument, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu erhalten“  
 (Auszug aus aktuellem Koalitionsvertrag)
- **Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit**



## Ziel der vorliegenden Studie war es zu klären, wie sich das Instrument IKZ in der Zukunft entwickeln wird



### Methodik der Studie

- Erfassung der **aktuellen Situation** der Kommunen
- Ermitteln des **Meinungsbilds** der örtlichen Entscheidungsträger zum Instrument IKZ
- Erfragen der **Zukunftspläne** der Kommunen hinsichtlich IKZ
- 447 versendete Fragebögen / 309 Rückantworten => 69% Rücklaufquote

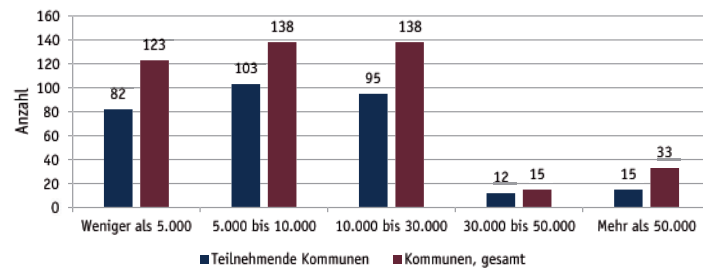


Abbildung:  
 Vergleich teilnehmende Kommunen mit Grundgesamtheit aller hessischer Kommunen nach Einwohnerzahl  
 307 Teilnehmer haben die Frage beantwortet  
 2 Teilnehmer haben keine Angaben gemacht

## Neben den „klassischen“ Tätigkeitsbereichen hat das Thema IKZ zum Teil bereits die Kernverwaltungsprozesse erreicht



### Aktuelle IKZ-Tätigkeitsbereiche

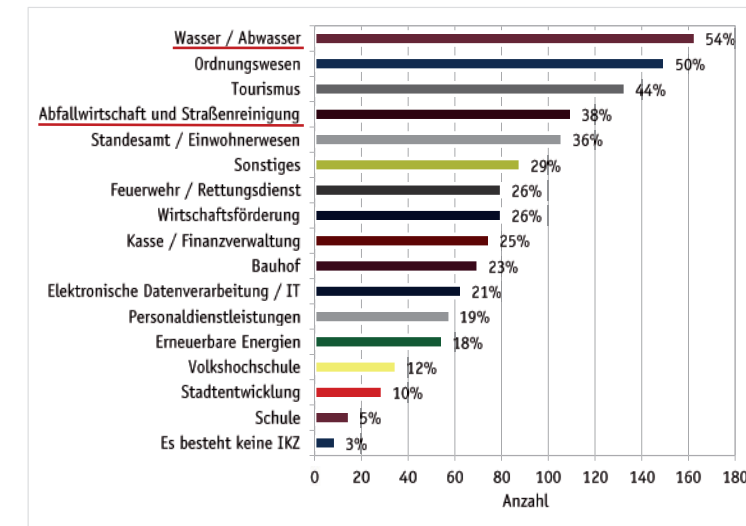


Abbildung:  
 Tätigkeitsbereiche der aktuellen IKZ  
 303 Teilnehmer haben diese Frage beantwortet  
 6 Teilnehmer haben keine Angaben gemacht  
 Mehrfachnennungen möglich

## Die hessischen Kommunen bewerten ihre gegenwärtige und zukünftige Haushaltslage als schwierig



### Aktuelle Situation der Kommunen

- Die Kommunen haben Hoffnung auf eine leichte Verbesserung der eigenen **Haushaltssituation**
- Fast alle hessischen Kommunen haben bereits **Erfahrung** mit dem Instrument IKZ

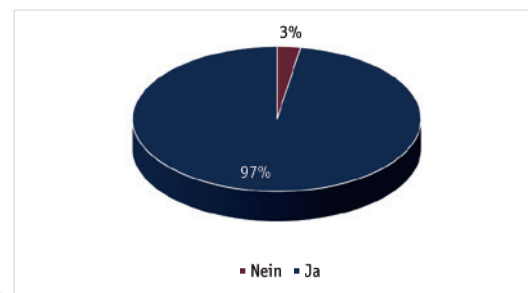
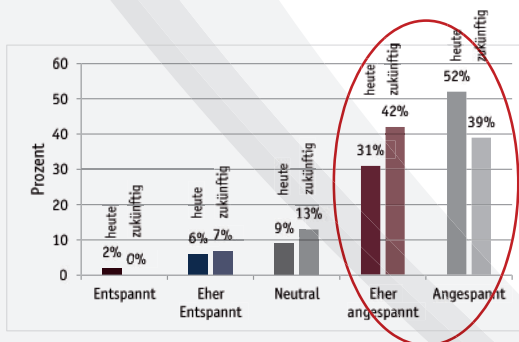


Abbildung:  
 Gegenwärtige Haushaltslage der Kommunen (1. Balken)  
 302 Teilnehmer haben diese Frage beantwortet  
 2 Teilnehmer haben keine Angaben gemacht  
 3 Teilnehmer haben ungültige Angaben gemacht  
 Zukünftige Haushaltslage (1-3 Jahre) der Kommunen (2. Balken)  
 303 Teilnehmer haben diese Frage beantwortet  
 2 Teilnehmer haben keine Angaben gemacht  
 4 Teilnehmer haben ungültige Angaben gemacht

Abbildung:  
 Beteiligung an IKZ  
 307 Teilnehmer haben diese Frage beantwortet  
 2 Teilnehmer haben keine Angaben gemacht

## Die Kommunen beabsichtigen zukünftig beim Thema IKZ neue Themenkomplexe zu erschließen



### Zukünftige IKZ-Tätigkeitsbereiche

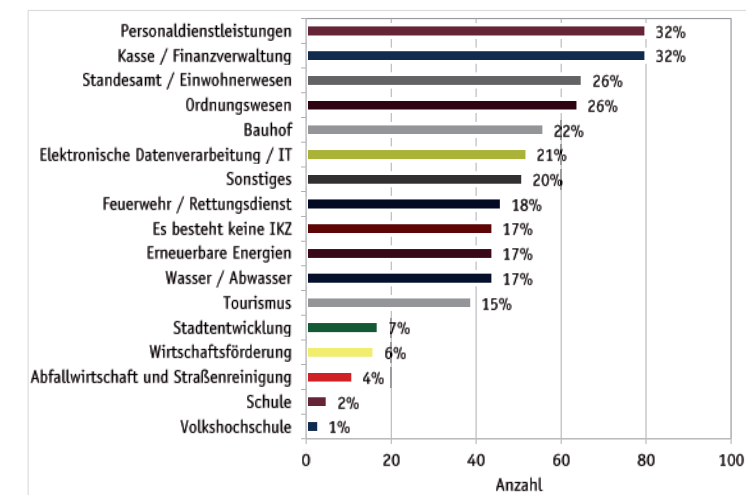


Abbildung:  
 Tätigkeitsbereiche für geplante IKZ in der nahen Zukunft (1-5 Jahre)  
 253 Teilnehmer haben diese Frage beantwortet  
 56 Teilnehmer haben keine Angaben gemacht  
 Mehrfachnennungen möglich



## Bei einem Drittel aller IKZ erfolgt die Leistungserbringung durch einen gemeinsamen Rechtsträger



### Heutige Organisations- u. Rechtsformen

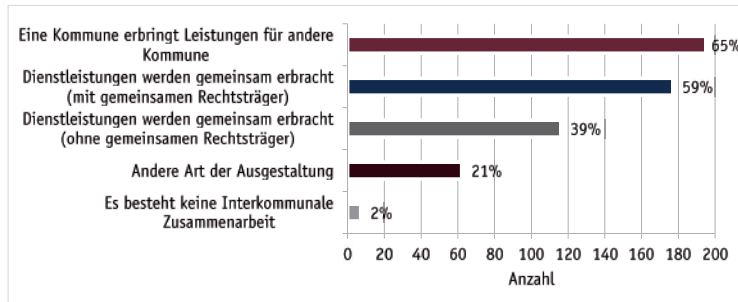


Abbildung:  
**Organisationsform der aktuellen IKZ**  
 301 Teilnehmer haben diese Frage beantwortet  
 8 Teilnehmer haben keine Angaben gemacht  
 Mehrfachnennungen möglich

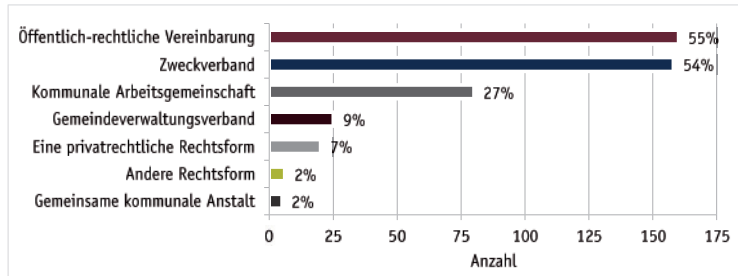


Abbildung:  
**Erfolgversprechendste Rechtsform aus Sicht der Kommunen**  
 291 Teilnehmer haben diese Frage beantwortet  
 13 Teilnehmer haben keine Angaben gemacht  
 5 Teilnehmer haben ungültige Angaben gemacht  
 Mehrfachnennungen möglich

## Softe Faktoren spielen eine wichtige Rolle für den Erfolg einer IKZ



### Erfolgsfaktoren für eine IKZ

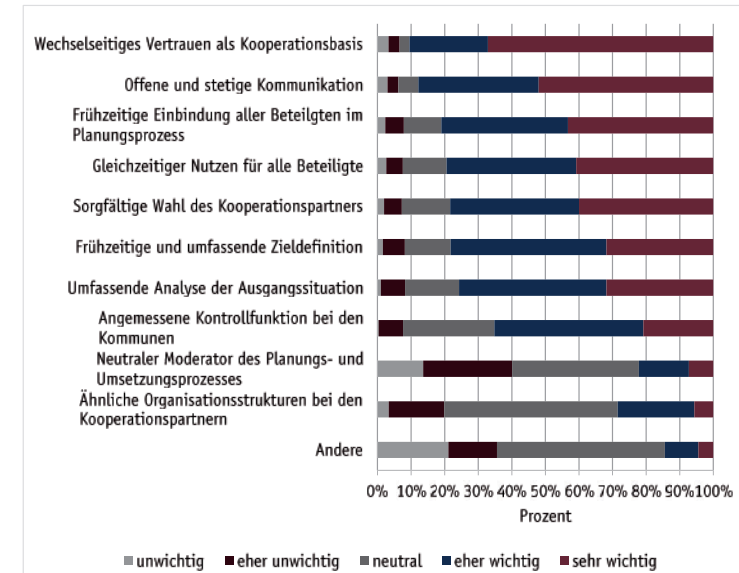


Abbildung:  
**Wichtigkeit der Faktoren für den Erfolg einer IKZ**  
 308 Teilnehmer haben diese Frage beantwortet  
 1 Teilnehmer hat keine Angaben gemacht  
 Ergebnisse sind auch eingeflossen, wenn nicht alle Frageteile beantwortet worden sind

## Zu geringe Einsparpotenziale und fehlende politische Mehrheiten sind die bedeutendsten Gründe für ein Scheitern einer IKZ



### Gründe für den Misserfolg einer IKZ

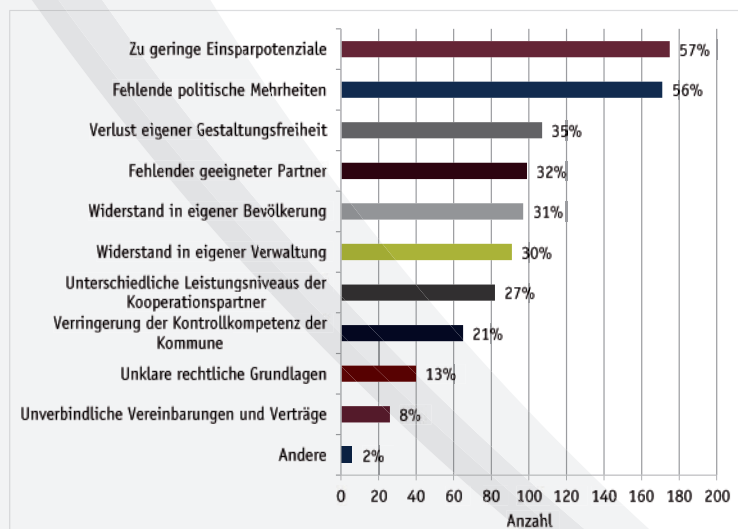


Abbildung:  
**Gründe für das Scheitern einer IKZ**  
 308 Teilnehmer haben diese Frage beantwortet  
 1 Teilnehmer hat keine Angaben gemacht  
 Mehrfachnennungen möglich

## Das Instrument Interkommunale Zusammenarbeit wird zukünftig weiter an Bedeutung gewinnen



### Kernaussagen der Studie

- Gründe warum IKZ ein Thema der Zukunft ist:
  - Die Kommunen schätzen ihre zukünftige Haushaltslage weiterhin als angespannt ein
  - Die Kommunen sehen das Hauptziel einer IKZ in der Verbesserung der Effizienz der Aufgabenerbringung
  - Die Kommunen sind mit großer Mehrheit zufrieden mit ihren bestehenden IKZ
- Tätigkeitsbereiche in welchen Kommunen IKZ anstreben verändern sich
- IKZ scheitern aufgrund zu geringer Einsparpotenziale und fehlender politischer Mehrheiten
- Wechselseitiges Vertrauen und eine offene und stetige Kommunikation sind die Erfolgsfaktoreiner IKZ

## Die \_teamwerk\_ AG ist seit 20 Jahren Partner der Kommunen und kommunalen Unternehmen



### \_teamwerk\_ AG

- Mannheimer Beratungshaus mit Schwerpunkt Kommunen und kommunale Unternehmen
- Ca. 30 Mitarbeiter
- Interdisziplinäres Team aus Kaufleuten, Ingenieuren, Verwaltungswissenschaftlern und Juristen
- Wir bieten vielfältige Unterstützungsleistungen in den Bereichen
  - Regionale Wertschöpfung
  - Markt & Beschaffung
  - Projektmanagement & rechtsnahe Dienstleistungen
  - Zielmanagement und Strategieberatung
  - Organisationsentwicklung
  - Kommunaler Austausch & Benchmark
  - Steuerung & Qualitätsmanagement
  - Fuhrpark & Logistik



08.10.2014

www.teamwerk.ag

11

## Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit



Erik Schmidtman  
Dipl. Kfm., Vorstand  
e.schmidtman@teamwerk.ag

Torsten Kopf  
Dipl. Staatsw., M.Sc. Management  
t.kopf@teamwerk.ag



Willy-Brandt-Platz 6  
68161 Mannheim  
www.teamwerk.ag  
Tel: 0621 / 59 59 59 - 00  
Fax: 0621 / 59 59 59 - 99



08.10.2014

www.teamwerk.ag

12

## Ein neuer Weg interkommunaler Zusammenarbeit Der Gemeindeverwaltungsverband Allendorf/Eder und Bromskirchen

Karl-Friedrich Frese – Bürgermeister Bromskirchen und Claus Junghenn – Bürgermeister Allendorf/Eder



### Bürgermeister Frese:

Sehr geehrter Herr Spandau, vielen Dank für die freundliche Begrüßung, sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, guten Morgen, interkommunale Zusammenarbeit hat ja ganz viel mit „Gemeinsam“ zu tun und mit „Aufgaben verteilen“. Mein Kollege Claus Junghenn und ich haben uns heute in der Weise aufgeteilt, dass ich Ihnen an Hand einer Präsentation unseren Weg zur Verwaltungsgemeinschaft vorstelle. Wir stehen aber dann beide, gerne auch im Anschluss oder während der Mittagszeit für Ihre Fragen zur Verfügung. Und natürlich wenn Sie auf unsere Homepage gehen, finden Sie unsere Kontaktdaten und im Nachhinein können wir sicherlich das eine oder andere erörtern. Im Übrigen teilen wir uns ständig so. Wir hatten gestern Abend Sitzung unserer Gremien, da hatte der Kollege Junghenn die tragende Rolle und nun heute Morgen habe ich die Ehre.

Die Verwaltungsgemeinschaft Bromskirchen und Allendorf/Eder - ich zeige Ihnen die Lage unserer beiden Kommunen. Unsere Kommunen liegen im südwestlichen Teil des Landkreises Waldeck-Frankenberg. Das Mittelzentrum Frankenberg ist 10, respektive 15 Kilometer von uns entfernt und die beiden Verwaltungssitze, die beiden Rathäuser in Bromskirchen und in Allendorf, liegen ungefähr 10 Kilometer auseinander. Wir haben uns zunächst mit unserer Ausgangslage beschäftigt. Wie können wir enger zusammenarbeiten?

Wie Sie alle hier im Saal erkennen, und das wurde ja heute Morgen aus den Eingangsreferaten sehr deutlich, werden wir wohl alle die Verpflichtung haben, enger zusammenzuarbeiten. Insbesondere, wenn die Einheiten wie bei uns relativ klein sind. Wir haben also im Vorfeld darüber nachgedacht - im Grunde genommen tun wir das seit mehreren Jahren - wie können wir enger zusammenarbeiten? Welche Möglichkeiten gibt es? Kommt eine Fusion von Allendorf und Bromskirchen in Betracht oder belassen wir es bei einer

Aufgabenübertragung? Und das ist dann für uns der Königsweg gewesen: Der Weg zum Gemeindeverwaltungsverband. Diese Entwicklung möchte ich Ihnen vorstellen. Ich versuche auch einige finanzielle Synergien, wie sie sich heute für uns darstellen, zu vermitteln. Ein Fazit nach 2 Jahren auf dem Weg zu unserer Verwaltungsgemeinschaft ist mir sicherlich abschließend auch gestattet.

### Zur Ausgangslage:

Die Gemeinde Allendorf hat 5.600 Einwohner, 4 Ortsteile, die Einwohnerzahl steigt leicht. Die Gemeinde Bromskirchen, dort wo ich Bürgermeister bin, hat knapp 1.900 Einwohner. Es waren einmal 2000, nie darüber. Bevölkerungsrückgang in den letzten Jahren. Seit gut 2 Jahren stabilisiert sich die Einwohnerzahl wieder bei 1.850. Beide Kommunen sind Einpendler-Gemeinden. Wir haben also mehr Arbeitsplätze als potentiell arbeitssuchende Bürgerinnen und Bürger ihren Hauptwohnsitz in unseren Gemeinden haben. Die beiden Namen, die unter anderem für die Einpendler-Situation sprechen, das sind die Firma Viessmann in Allendorf/Eder mit mehreren tausend Arbeitsplätzen und eine Niederlassung der HOPPE AG mit nahezu 500 Arbeitsplätzen in Bromskirchen. Wir gehören beide zum Mittelzentrum Allendorf/Battenberg, das gibt es seit dem Jahr 2000. In unserem Raum, im Oberen Edertal, so heißt der Südwesten des Landkreises Waldeck-Frankenberg, gibt es seit vielen, vielen Jahren eine enge Zusammenarbeit, die Claus Junghenn und ich schon von unseren Amtsvorgängern übernommen haben, historisch geprägt. Wir sind erst 1932 zum damaligen Landkreis Frankenberg gekommen, heute Waldeck-Frankenberg.

Wir gehören historisch zum Hinterland, zum Amt Biedenkopf, Amt Battenberg. Kirchlich ist es heute noch so, dass wir zur Landeskirche Hessen-Nassau gehören. Alles was um uns herum ist, gehört zu Kurhessen-Waldeck und so gibt es eine historisch entwickelte, enge Zusammenarbeit, die über die kommunalen Bereiche deutlich hinausgeht. Das geht in den kirchlichen Bereich, das geht in den Bereich der Vereine. Es gibt so etwas wie ein regionales Bewusstsein und das war ganz wichtig für die Entwicklung von interkommunaler Zusammenarbeit. Die Menschen im ehrenamtlichen Bereich, die Akteure vor Ort kennen sich oft von klein auf. Die weiterführende Schule ist in Battenberg, die Gesamtschule, und so gibt es auch den Blick für das Gemeinsame, was sicherlich von hoher Priorität ist.

Die Erkenntnis davon ist heute Morgen hier schon von anderen vorgetragen worden, ich brauche das nicht noch zu vertiefen. Wir müssen, insbesondere in den kleinen Einheiten intensiver kommunal zusammenarbeiten.



Die Ertragsituation unserer kommunalen Haushalte ist begrenzt. Wir können eher nicht davon ausgehen, dass uns in Zukunft zusätzliche Einnahmen vom Staat zur Verfügung gestellt werden. Unsere eigenen Steuerquellen, die Gebühreneinnahmen, nutzen wir alle, die hier im Saal sind, weitgehend aus. Wir versuchen, die interkommunale Zusammenarbeit auch deshalb auszubauen, um auf der Aufwandseite Synergien zu erzielen. Das ist eine wichtige Überlegung, die mich immer begleitet hat. Verwaltung wird heute immer schwieriger, immer aufwendiger. Wir haben kleine Verwaltungen mit wenigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Wir haben viele Generalisten, wenig Fachleute. Die Anforderung an die Verwaltung in unseren Kommunen steigt und das lässt sich nur abbilden, durch verstärkte interkommunale Zusammenarbeit.

Welche Möglichkeiten der Zusammenarbeit gibt es? Wir praktizieren einiges auf dem Weg zum Gemeindeverwaltungsverband. Wir haben seit 2009 eine gemeinsame Gemeindekasse mit Sitz in Allendorf/Eder. Damals mussten wir ja alle umstellen von der Kameralistik auf die Doppik. Das haben wir gemeinsam gemacht und bei der Gelegenheit eine gemeinsame Gemeindekasse eingerichtet. Dass, was viele von Ihnen ja kennen, ein gemeinsames Standesamt ist ebenfalls in Allendorf. Und wir haben im Zuge der Einrichtung des gemeinsamen Standesamtes dann auch eine Rückübertragung von Aufgaben nach Bromskirchen eingerichtet; Teile der Personalverwaltung werden seither dort bearbeitet. Das alles läuft in Form von Aufgabenübertragung im Wege eines öffentlich-rechtlichen Vertrages.

Wir sind zu der Erkenntnis gelangt, wir müssen noch mehr zusammenarbeiten. Wir müssen auch andere Bereiche unserer Verwaltung zusammenführen. Das ist in kleinen Gemeinden natürlich schwierig, weil wir die typischen Ämterstrukturen gar nicht kennen. Wir haben einige wenige Generalisten, die ein breites Verwaltungsspektrum abdecken. Und aus dem Grunde sind wir zu dem Ergebnis gekommen, wir können nicht einzelne Aufgaben, die vielleicht nur wenige Stunden am Tage oder in der Woche einnehmen, zusammenlegen. Wir müssen eine große Lösung finden. Wir legen die beiden Gemeindeverwaltungen insgesamt zusammen, um die Aufgaben dort gemeinsam zu erfüllen. Und dadurch können auch Synergien erzielt werden.

### Es gab 3 verschiedene Überlegungen.

Erste Überlegung: Warum versuchen wir nicht gleich eine Fusion? Warum schließen wir die beiden Gemeinden, Allendorf/Eder und Bromskirchen nicht gleich zusammen? Wir haben in die Öffentlichkeit hineingehört, wir haben in den ehrenamtlichen Bereich gehört. Meine Damen und Herren, die Zeit für eine Fusion ist nicht reif. Es gibt ja auch überall im Land Hessen Beispiele, wo entsprechende Fusionen vor kurzer oder längerer Zeit gescheitert sind.

Das fängt mit so einfachen Überlegungen an wie, dann bekommen wir neue Postleitzahlen, wie soll das neue Gebilde heißen. Also, wir haben Abstand genommen. Eine Diskussion in Richtung Fusion hätte sicherlich dazu geführt, dass wir heute nicht bei Ihnen wären. Überlegungen zur interkommunalen Zusammenarbeit über Fusion wären mindestens zum jetzigen Zeitpunkt gescheitert.

Wir haben dann über die Aufgabenübertragung gesprochen, § 33 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit zeigt den Weg. Aber bei der Aufgabenübertragung muss ja immer ein Partner eine Aufgabe übernehmen. Und natürlich ist es so, bei 2 Gemeinwesen, von denen der größere Partner nahezu dreimal so groß ist wie der kleinere, da geht die Tendenz dahin, dass der größere Partner die Aufgaben übertragen bekommt. Auch das wäre gerade in Bromskirchen kaum mehrheitsfähig gewesen. Wir brauchen aber, insbesondere um den Juniorpartner Bromskirchen mitzunehmen, eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe. Und deshalb haben wir das Thema Aufgabenübertragung nach § 33 KGG erst einmal hinten angestellt.

Unser Weg war dann der Gemeindeverwaltungsverband, der Herr Staatssekretär hat es heute Morgen schon erwähnt. Herr Graf hat uns auf diesen Weg hingewiesen und gesagt: „Seit Jahrzehnten steht das im Gesetz, nur ganz oft wurde es noch nicht mit Leben erfüllt“. § 30 KGG enthält die Regelungen über den Gemeindeverwaltungsverband. Auf dem Weg zu dem Gemeindeverwaltungsverband sind wir beraten worden vom IKZ und von Herrn Graf und Herrn Hardt aus dem Ministerium.

Wir hatten Überlegungen, ich will jetzt auf den Zeitplan zu sprechen kommen, wie können wir zusammenarbeiten? Aus zwei Verwaltungen eine an zwei Standorten zu machen, das war nach den dargestellten Abwägungsprozessen schon der Weg. Nur: wie machen wir das? Wie bekommen wir es hin, beide Verwaltungen zusammenführen und dafür in den kommunalen Vertretungskörperschaften Mehrheiten zu bekommen und die Bevölkerung mitzunehmen. Anfang des Jahres 2012 sind wir in die entscheidende Vorbereitungsphase eingetreten. Wir waren im Innenministerium, haben uns dort erkundigt und beraten. Es gab den Ansatz, das Rheinland-Pfälzische Verbandsgemeindemodell vielleicht umzusetzen oder das Niedersächsische Samtgemeindemodell.

Das kam bei Ihnen, Herr Graf, nicht so gut an, vor allem wegen des dann erforderlichen Handelns des Gesetzgebers. Sie haben uns dann eher in Richtung des Gemeindeverwaltungsverbandes geführt. Das war, glaube ich, die richtige Entscheidung. Wir haben uns umgesehen in den Nachbarbundesländern, sind zufällig in Bayern gelandet und haben uns dann auch, soweit das möglich war, eng an das bayerische Modell gehalten. Wir waren in Kist bei Würzburg. Der Kollege dort hat uns beraten.

Wir haben von Anfang an, das war uns wichtig, die Gremien beteiligt. Jeder einzelne Schritt ist mit den beiden Gemeindevorständen und mit den Ältestenräten kommuniziert worden. Es stellt sich bis heute heraus, dass es ganz wichtig ist, die Kommunalpolitik von Anfang an mit auf den Weg zu nehmen. Wir haben uns auch nicht gescheut, die Öffentlichkeit von Anfang an mit zu beteiligen. Sei es bei den üblichen Neujahrsempfängen oder ähnlichen Veranstaltungen in der Region oder in unseren beiden Gemeinden. Und wir haben uns dann tatsächlich auch vor Ort in der Verwaltungsgemeinschaft Kist informiert, wie läuft sowas? Wie geht das vonstatten „Verwaltungsgemeinschaft“? Wie werden die Aufgaben erledigt? Das bayerische Modell wie in Kist praktiziert, hat uns zugesagt.

Es gibt in Bayern positive Erfahrungen und wir sind daran gegangen, das auf unsere Situation hin zu übertragen. Unsere beiden Gemeindevorstände haben im November 2013 dann einen Grundsatzbeschluss gefasst: Ja, wir gehen den Weg hin zum Gemeindeverwaltungsverband. Es musste dann eine Satzung erarbeitet werden. Das haben wir gemeinsam mit Hilfe des Ministeriums gemacht, auch in enger Abstimmung mit der Kommunalaufsicht beim Landkreis Waldeck-Frankenberg in Korbach. Wir haben, ich habe es bereits angesprochen, von Anfang an die Mitarbeiter und die Personalräte mitgenommen. Es ist nichts schlechter, als die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter irgendwann einmal vor vollendete Tatsachen zu stellen. Wir müssen sie mitnehmen und wir nehmen die heute weiterhin mit, denn das sind ja diejenigen Menschen, die die Verwaltungsgemeinschaft letztendlich mit Leben erfüllen. Das, was die Politik an Ideen hat, müssen sie letztendlich gegenüber dem Bürger umsetzen.

Wir hatten gut 1,2 Millionen Euro Personalausgaben in dem Bereich „Allgemeine Verwaltung“ in 2013 in beiden Gemeinden zusammen. Unter Berücksichtigung der Arbeitsplatzkosten kommen dann ungefähr 1,2 Millionen Euro heraus. Wir rechnen mit einem Einsparpotential von minimal 1% im Jahr. Das können wir auch nachweisen. Das wären erst einmal 12.000 Euro. Und wir überlegen, ob nicht ab 2017 die Stelle des hauptamtlichen Bürgermeisters in Bromskirchen wegfallen kann. Da wird der Herr Graf noch eine Hausaufgabe zu erledigen haben, denn wie wir alle wissen, ab 1.500 Einwohnern muss die Bürgermeisterstelle hauptamtlich besetzt sein.

Wenn wir aber gut sein werden in der Verwaltungsgemeinschaft, das ist unser Ziel, denn sonst würde auch ich nicht hier stehen, dann muss auch überlegt werden, ob es dann in der kleineren Gemeinde Bromskirchen noch einen Bürgermeister braucht, der ja zu einem großen Teil Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, oder ob das Amt dann nicht wieder ehrenamtlich verwaltet werden kann. Irgendwie wird das die Politik lösen. Jedenfalls liegt dem Ministerium ein Antrag von uns vor, ab 2017 die Bürgermeisterstelle in Bromskirchen wieder ehrenamtlich

zu verwalten. Das ergäbe natürlich ein erkleckliches Einsparpotential. Dann sehen wir weitere Einsparpotentiale in der Verwaltung. Ich habe Ihnen einmal 59.400 Euro dort aufgeschrieben. Das resultiert aus den Erfahrungen, die wir mit der Aufgabenübertragung „Gemeindekasse“ gemacht haben. Wir hatten bis zum Zusammenschluss der beiden Gemeindekassen insgesamt bei beiden Kassen 2,5 Stellen in der Verwaltung. Jetzt haben wir in der gemeinsamen Kasse 1,5 Stellen. Das haben wir auf andere Bereiche einmal hochgerechnet, so dass wir davon ausgehen, dass wir mittelfristig gegen 200.000 Euro pro Jahr werden einsparen können. Es wird natürlich keine Mitarbeiterin oder kein Mitarbeiter freigesetzt. Wir wollen das Einsparpotential mit altersbedingtem Ausscheiden der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erreichen und der allerdings sehr geringen Fluktuation, die in den Verwaltungen nun einmal da ist.

Zum Abschluss ein Fazit, ein Ausblick. Wir haben die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen geschaffen. Die Gremien haben sich gestern Abend konstituiert. Wir sind jetzt an der Herkulesaufgabe, am Eingemachten, angekommen, nämlich zu entscheiden, wer macht was wo. Das sind wir schon ein Stück vorangekommen. Wir haben einen gemeinsamen Geschäftsverteilungsplan erstellt. Den haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Grund selbst erarbeitet. Wir führen nach den Herbstferien im November Mitarbeitergespräche mit den einzelnen Teams, die an beiden Standorten derzeit und zukünftig die Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Die müssen sich zusammenraufen. Wie führen wir die Aufgaben zusammen und wo machen wir was? Mein Kollege und ich haben natürlich eine Grundvorstellung wie die gemeinsame Verwaltung künftig aufgestellt sein soll. Das versuchen wir nun in die Praxis umzusetzen. Dabei stößt man jeden Tag auf etwas Neues, Learning By Doing – das ist halt so. Genau so müssen wir arbeiten, um aus zwei Verwaltungen eine werden zu lassen. Sie werden es nicht glauben, ahnen es wahrscheinlich: Selbst, wenn wir alle in einem Rechtsraum sind, und nur 10 km auseinander, gibt es unterschiedliche Aktenführungen, unterschiedliche Ablagesysteme. Das muss alles erst koordiniert werden. Dabei sind wir. Wir werden das hinbekommen und ab 1.1. tatsächlich die Aufgaben zusammen erfüllen. Möglich ist das Ganze nur, meine Damen und Herren, das will ich zum Abschluss sagen, weil wir von Anfang an die Gremien mitgenommen haben, weil wir die Öffentlichkeit mitgenommen haben, weil sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter teilweise schon seit vielen Jahren kennen. Und möglich ist das Ganze auch nur, weil wir uns gegenseitig vertrauen und mein Kollege und ich, daraus will ich kein Geheimnis machen, über die Kollegialität hinaus gut befreundet sind. Das dient der Sache. Ob daraus eines Tages mehr wird, wer weiß. Herzlichen Dank fürs Zuhören.

# VERWALTUNGSGEMEINSCHAFT ALLENDORF (EDER) - BROMSKIRCHEN

Ein neuer Weg interkommunaler Zusammenarbeit im ländlichen Raum



Allendorf (Eder)



Bromskirchen

## GLIEDERUNG

1. Ausgangslage
2. Wie können wir enger zusammenarbeiten?
3. Fusion – Aufgabenübertragung – Gemeindeverwaltungsverband
4. Der Weg zum Gemeindeverwaltungsverband
5. Finanzielle Synergien
6. Fazit und Ausblick



## 1. AUSGANGSLAGE

- o Gemeinde Allendorf (Eder) 5.600 Einwohner, Tendenz leicht steigend
- o Gemeinde Bromskirchen 1.900 Einwohner, Tendenz stabil nach Rückgang der Einwohnerzahl um 8 % in den letzten 12 Jahren
- o Industrie-/Einpendlergemeinden mit ca. 5.800 Arbeitsplätzen in Industrie und Handwerk



- Zugehörigkeit zum Mittelzentrum Allendorf/Battenberg (seit 2000)
- Historisch geprägte Zusammenarbeit in der Region Oberes Edertal (gemeinsame Sparkasse, niederschwellige Zusammenarbeit: Arbeitstreffen der BGM's, Austausch der Verwaltungen)
- Regionales Bewusstsein vorhanden



## 2. WIE KÖNNEN WIR ENGER ZUSAMMENARBEITEN?

- Seit 2009: Gemeinsame Gemeindekasse mit Sitz in Allendorf (Eder) – **Aufgabenübertragung**
- Seit 04/2012: Gemeinsames Standesamt in Allendorf (Eder) – **Standesamtsbezirk**
- Seit 04/2012: Teilübertragung von Aufgaben der Personalverwaltung nach Bromskirchen - **Aufgabenübertragung**

- Verstärkte IKZ ist erforderlich, um bei auf Dauer begrenzten Erträgen die kommunale Selbstverwaltung weiter darstellen zu können.
- Verstärkte IKZ ist nötig, um auf absehbare Zeit den Bürgern ein Dienstleistungsangebot der kurzen Wege und mit hoher Qualität anbieten zu können.



- Neue Teilbereiche der Verwaltung (Ämter) zusammenzuführen, ist schwierig, weil es diese Ämter wegen der geringen Zahl an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gar nicht gibt. Die Bediensteten sind oft Generalisten.
- Ergebnis: Alle Verwaltungsaufgaben müssen zusammen erledigt werden, wenn weitere Synergien entstehen sollen.





### 3. FUSION – AUFGABENÜBERTRAGUNG - GEMEINDEVERWALTUNGSVERBAND

- ▶ Fusion: Scheitert, weil die Zeit dafür (noch) nicht reif ist. Die Kommunalpolitik, noch mehr die Menschen wollen die regionale Identität nicht aufgeben.
- ▶ Aufgabenübertragung:  
§ 33 KGG – scheitert, weil die Aufgabenbereiche eher schlecht definiert werden können, weil es irgendwo doch in Richtung Fusion, auf jeden Fall aber eher in Richtung der Übertragung auf den größeren Partner ginge. (keine Mehrheiten zu erwarten)

### 4. DER WEG ZUM GEMEINDEVERWALTUNGSVERBAND

- 2012 → Überlegungen der Bürgermeister zur künftigen Organisation der Zusammenarbeit
- 03/2013 → Termin im HMdIS zur Klärung des Weges zur gemeinsamen Verwaltung der beiden Gemeinden
- Von der Verbandsgemeinde hin zum Gemeindeverwaltungsverband, angelehnt an das Bayerische Modell

#### Erster Titel. Der Gemeindeverwaltungsverband

**§ 30 Beteiligte und Aufgaben.** (1) <sup>1</sup>Gemeinden können zur Stärkung ihrer Verwaltungskraft einen Gemeindeverwaltungsverband bilden. <sup>2</sup>Der Gemeindeverwaltungsverband ist nach der Zahl der Gemeinden und ihrer Einwohner sowie nach der räumlichen Ausdehnung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse so abzugrenzen, daß er seine Aufgaben zweckmäßig und wirtschaftlich erfüllen kann.

(2) Für den Gemeindeverwaltungsverband gelten die Vorschriften über Zweckverbände, soweit nichts anderes bestimmt ist.

(3) <sup>1</sup>Dem Gemeindeverwaltungsverband können nach näherer Bestimmung der Verbandssatzung 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.

<sup>2</sup>Der Gemeindeverwaltungsverband führt diese Aufgaben mit seinen Bediensteten und Verwaltungseinrichtungen durch.

(4) Die Verbandssatzung kann bestimmen, daß die Gemeinden durch den Gemeindeverwaltungsverband weitere Aufgaben gemeinsam erfüllen.

- Informelle Beteiligung der Gemeindevorstände von Anfang an
- Unterrichtung der Ältestenräte
- Informationsaustausch/-besuch mit dem Bürgermeister der Gemeinde Kist in Unterfranken, Leiter der VG Kist-Altertheim, LK Würzburg



Junghenn



Faulhaber



Frese



- 11/2013 → Grundsatzbeschlüsse der beiden Gemeindevorstände zur Gründung eines Gemeindeverwaltungsverbandes nach § 30 KGG
- Erarbeitung und Abstimmung einer Verbandssatzung mit der Aufsichtsbehörde
- Enge Einbeziehung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, qualifizierte Beteiligung der Personalräte
- 04/2014 → umfassende Vorstellung und Beratung der Vor- und Nachteile des Gemeindeverwaltungsverbandes in den beiden Haupt- und Finanzausschüssen
- 05/2014 → Beschlussfassung der beiden Gemeindevertretungen
  - Gründung GVB
  - Satzung GVB
- 10/2014 → konstituierende Sitzung Verbandsversammlung

## Einsparpotential



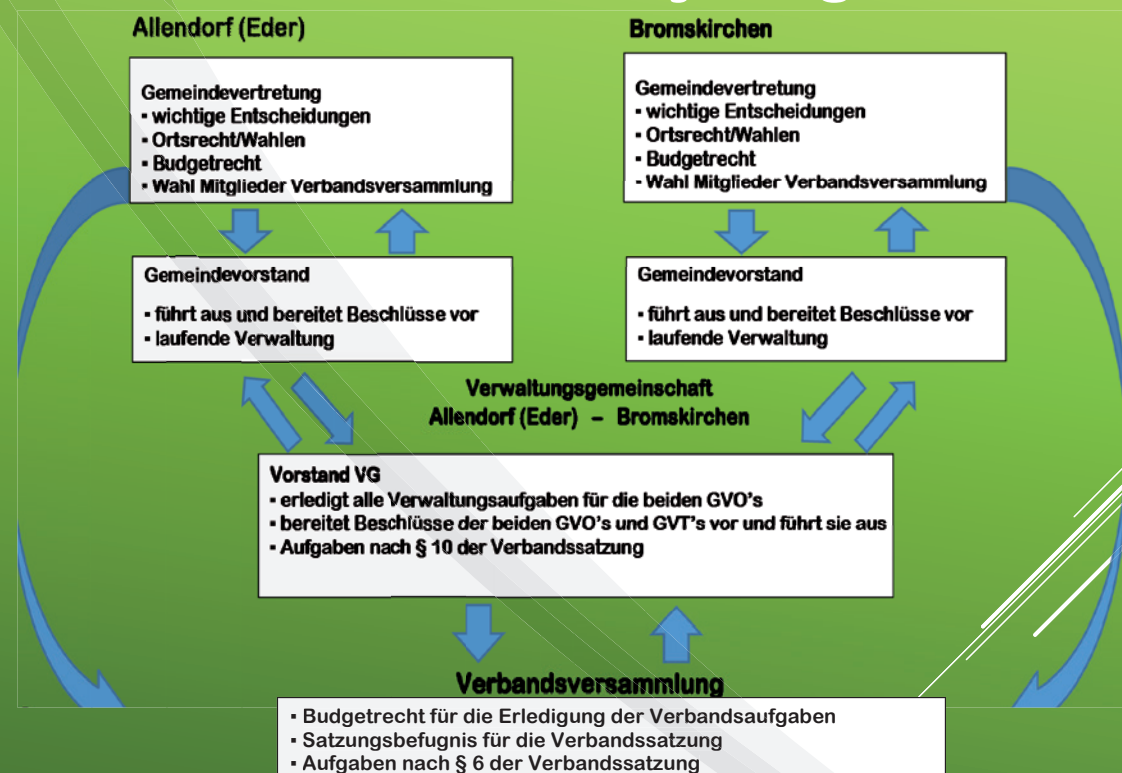
### a) Sachkosten

EDV-Aufwand 2013 Bromskirchen	26.008,27 €
EDV-Aufwand 2013 Allendorf (Eder)	81.182,56 €
	107.190,83 €
Einsparpotential ab 2015 (verhandelt bzw. vorausberechnet) p.a.	19.830,31 €

### b) Personalkosten

Personalkosten Verwaltung Bromskirchen 2013	270.729,53 €
Personalkosten Verwaltung Allendorf (Eder) 2013	835.211,90 €
	1.105.941,43 €
zzgl. 10 % Arbeitsplatzkosten	110.594,14 €
	1.216.535,58 €

## 5. Finanzielle Synergien



Einsparpotential ab 2016 durch interne Synergien und Stundenreduzierungen bei Bediensteten – 1 % p.a.

12.165,36 €

Einsparpotential Wegfall hauptamtlicher Bürgermeister Bromskirchen ab 2017 p.a.

76.500,00 €

Einsparpotential ein Sachbearbeiter Verwaltung ab 2018 p.a.

59.400,00 €

Einsparpotential weiterer Sachbearbeiter Verwaltung ab 2019

48.250,00 €

196.315,36 €



## 6. FAZIT UND AUSBLICK

- Rechtlicher und organisatorischer Rahmen für vertiefte IKZ geschaffen
- Herkulesaufgabe zu definieren: „Wer macht was wo?“
- Konkrete Zusammenführung von Aufgaben
- Definition von Verwaltungsgrundsätzen
- „Learning by doing“ ist das Prinzip
- Zusammenarbeit funktioniert nur, weil Vertrauen da ist
- Chance für eine spätere Fusion?



Vielen Dank für  
Ihre  
Aufmerksamkeit

Danke

Das war eine Präsentation von:  
Karl-Friedrich Frese  
Claus Junghenn

## Die Verbandsgemeinde in Sachsen-Anhalt in der Praxis

Bernd Skrypek – Bürgermeister Verbandsgemeinde Mansfelder Grund-Helbra



Ein paar Informationen zu mir und meiner Tätigkeit. Ich habe alle Höhen und Tiefen kommunaler Selbstverwaltung mitgemacht. Ich bin am 1. Dezember 1989, in der Wendezeit von einem DDR-Gemeinderat zum Bürgermeister gewählt worden. In einer geheimen Wahl. Die haben nämlich erstaunt festgestellt, dass in der DDR-Gemeindeordnung eine geheime Wahl des Bürgermeisters vorgesehen war. Der Bürgermeister, der dort gewählt werden sollte, den wollte plötzlich keiner mehr und so bin ich aus dieser Situation, ich war am 30. November noch Lehrer und am 1. Dezember dann Bürgermeister. Meine Schüler waren traurig, die waren in der Abschlussklasse, also eine schwierige Situation.

Und, das kommt noch dazu, wir haben in dem fortlaufenden Jahr bis zum Dezember 1990 direkt vor Ort in Helbra 3.000 Arbeitskräfte verloren. Dieses Mansfeldkombinat, was einmal aus der Mansfeld AG hervorgegangen ist, ist mit Volkskammerbeschluss noch geschlossen worden. Wir hatten plötzlich 3.000 Leute, die auf der Straße waren und in einer Sanierungsgesellschaft aufgefangen wurden. Aber ein Riesenumbruch. Heute sitzt unsere Verwaltung in der ehemaligen Poliklinik einer Kupferrohütte. Wir haben dort jetzt alle Verwaltungen zusammengefasst. Es war ein weiter Weg bis 2010, der Gründung der Verbandsgemeinde.

Die Schritte waren wie folgt. Ich war also zuerst hauptamtlicher Bürgermeister, dann ist die erste Runde der Veränderungen in Sachsen-Anhalt gekommen. Ich bin dann 1994 Leiter des gemeinsamen Verwaltungsamtes gewesen, musste aber meine Bürgermeisterstelle aufgeben. Ich durfte also nicht mehr Verwaltungschef und gleichzeitig Bürgermeister sein. Dann war ich bis zum Jahr 2000 Leiter des gemeinsamen Verwaltungsamtes, dazwischen auch schon einmal beurlaubt. Da haben mich die anderen Bürgermeister nach Hause geschickt und das Gericht hat mich dann wieder eingesetzt. Sie sehen, alle Höhen und Tiefen.

Und dann kam in Sachsen-Anhalt die zweite Runde. Ich zeige Ihnen nachher einmal, wie unsere Verwaltungsgemeinschaft oder jetzt unsere Verbandsgemeinde zusammengesetzt ist. Da gab es also die zweite Runde und dann habe ich mir gesagt, jetzt machst du es noch einmal. 2009 kam das Gesetz über Verbandsgemeinden. Dort bin ich dann noch einmal angetreten. Und das war das Besondere, gewählt vom Volk. Und auch der Verbandsgemeinderat gewählt vom Volk. Also eine andere Konstellation als in der Verwaltungsgemeinschaft. Geht auch in den Aufgaben weit über Verwaltungsgemeinschaft hinaus. Dass, was Sie gerade beschrieben haben ist eigentlich unser nächstes Ziel. Interkommunal zusammenarbeiten mit Einheitsgemeinden und mit Verbandsgemeinden. Weil diese Probleme, gemeinsame Kasse, gemeinsame Standesämter, gemeinsame Ordnungsämter uns genauso drücken, obwohl wir etwas größer sind. Aber die Probleme stehen genauso vor uns.

Die Verbandsgemeinde wurde also am 1.1.2010 aus der ehemaligen Verwaltungsgemeinschaft Mansfelder Grund – Helbra gebildet. Mansfelder Grund ist schon erwähnt worden. Der Vater von Luther hat in unserer Verbandsgemeinde, nämlich in der Gemeinde Wimmelburg direkt vor der Lutherstadt Eisleben die erste Hütte gehabt, hat dort sein Geld verdient, damit Luther auch später studieren konnte. Die Familie Luther ist dann weitergezogen nach Mansfeld, das ist eine Nachbargemeinde. Diese ganze Geschichte spielt sich also bei uns im Mansfelder Land ab. Das Grundzentrum ist Helbra, das war der Standort dieser Hütte, die ich vorhin beschrieben habe.

Zur Gründung musste jeder Gemeinderat der 8 Gemeinden einen einheitlichen Beschluss fassen. Da ist lange diskutiert worden. Es ist in der letzten Fassung noch einmal ein Wort entfernt worden und das hat uns später Probleme bereitet. Das waren einige Entscheidungen, die mir persönlich nicht so richtig gefallen haben, weil ich dann damit umgehen musste. Dann wurde eine Verbandsgemeindevereinbarung beschlossen, veröffentlicht und damit war dann die Verbandsgemeinde gegründet.

Das Problem der hohen Arbeitslosenquote verfolgt uns leider bis heute.

Wir sind also nicht Einpendlergemeinde, sondern Auspendlergemeinde. Alle 8 Gemeinden hängen am Tropf des Landes. Wir sind eigentlich nicht mehr im Bereich der Konsolidierung, sondern wir sind auskonsolidiert. Keiner bei uns in Sachsen-Anhalt weiß, was mache ich mit so einer Gemeinde, die keine freiwilligen Aufgaben mehr hat, nur noch Pflichtaufgaben erfüllt, die Kultur, Tourismus, alles nur auf ehrenamtlicher Basis macht. Mehr ist da nicht zu holen. Finanziell haben wir ein großes Problem. Und aus diesem



Grunde ist die Verbandsgemeinde für diesen Bereich nicht die Idealvorstellung gewesen. Aber, die Gemeinden haben sich zusammengeschlossen. Die haben gesagt: „Wir haben jeder mindestens die 1.000 Einwohner, das ist eine Grundlage gewesen im Gesetz, mindestens 1.000 Einwohner und höchstens 8 Gemeinden“. Und die sind dann hier zusammengekommen. Der Mansfelder Grund, das war Wimmelburg, Hergisdorf, Ahlsdorf und Helbra als Grundzentrum und dann sind aus unterschiedlichen anderen Verwaltungsgemeinschaften die Gemeinde Benndorf und die Gemeinde Bornstedt dazugekommen. Das war 2004. Und dann noch einmal 2009 Klostermansfeld und Blankenheim. Auch wieder andere Verwaltungsgemeinschaften.

Was Sie über Akten gesagt haben, davon kann ich ein Lied singen. Jeder hatte eine andere Aktenführung, jeder hatte die Mitarbeiter anders geschult, jeder hat sich etwas anderes gedacht bei bestimmten Definitionen. Das musste also alles zusammengeführt werden. Nun werden Sie fragen, wie hat das der Mathematik- und Physiklehrer denn eigentlich so hingekriegt? Ich habe in den 90er Jahren das zweite Mal studiert, habe an der Verwaltungsakademie in Halle mit Unterstützung der Ruhruniversität Bochum noch einmal mein Diplom gemacht und hatte dann eigentlich auch das Rüstzeug. Und ich muss sagen, in den ganzen Jahren habe ich auch immer geguckt, was sagt denn eigentlich die Literatur, was sagt die Wissenschaft dazu. Und ich habe mich eigentlich bestätigt gefühlt. Ich war in Speyer zu einem Kongress und dort haben die Professoren gesagt: „So eine Art Doppeldeckergemeinde ist eigentlich die Zukunft, nicht nur für Deutschland, sondern auch für Europa“. Also Aufgaben, die vor Ort gelöst werden können sollen vor Ort gelöst werden. Und die Aufgaben, die einer größeren Struktur bedürfen, die sollen auch in einer größeren Struktur abgearbeitet werden. Also Doppeldeckergemeinde ist eigentlich das, was auch eine Verbandsgemeinde leisten kann. Und darüber hinaus noch interkommunale Zusammenarbeit. Also damit ist man noch nicht am Ende.

Wir haben rund 68 Quadratkilometer Fläche. Das ist für Verhältnisse in Sachsen-Anhalt noch relativ klein. Es gibt Gemeinden, die haben größere Flächen wie Hamburg und Köln. Da sind wir noch relativ klein. Mit 15.883 Einwohnern, das ist der letzte Stand, relativ groß. Wir sind die größte Verbandsgemeinde in Sachsen-Anhalt und wir sind im Landkreis Mansfeld-Südharz auch die drittgrößte Gemeinde. Die Kreisstadt Sangerhausen und die Lutherstadt Eisleben sind größer als wir, aber dann kommt schon unsere Verbandsgemeinde. 8 Mitgliedsgemeinden, das ist das Maximum, mehr hat das Gesetz auch nicht zugelassen und mehr ist eigentlich auch nicht handelbar.

Die Aufgaben der Verbandsgemeinde, die werden durch das Gesetz bestimmt. Das sind auch die wichtigsten

Aufgaben, die im Gesetz stehen, und Sie sehen unten den letzten Kasten, da kann ich natürlich noch sehr viel mehr reinschreiben. Unsere Gemeinden haben sich damals auf das Minimum geeinigt, d. h. auf das, was im Gesetz steht.

**Flächennutzungsplan.** Wir hatten verschiedene Flächennutzungspläne, genehmigte, in Planung, noch nicht aufgestellt. Aus all dem musste die Verbandsgemeinde einen neuen Plan machen. Wir sind jetzt in der zweiten Runde der Aufstellung, kostet mal eben 80.000 Euro. Da sagt das Land aber auch nicht, wie das gemacht werden soll. Das muss man eben stemmen.

**Träger der Grundschulen.** Wir hatten mehrere Grundschulen aus den einzelnen Bereichen. Wir haben jetzt einen neuen Plan für die Grundschulen. Wir haben im Moment 4 Grundschulen, eine wird aber im nächsten Jahr geschlossen. Die läuft aus. Wir hatten 2 Schulen vom Typ Erfurt, wer die kennt, in Plattenbauweise, die werden jetzt geschlossen. Die eine wird abgerissen, die andere wird umgenutzt und wir haben eine neue Schule gebaut. Da werden Sie sagen: „der hat doch eben erzählt, der hat doch keinen Knopp (kein Geld)“. Wir haben aber trotzdem gebaut. Weil wir kein Geld haben, haben wir eine Energierechnung gemacht. Die 2 alten Schulen hätten uns 120.000 Euro im Jahr gekostet. Die neue Schule kostet uns 30.000 Euro. Das war einfach der Beweggrund, so dass das Land auch gesagt hat, über Stark III, dieses Förderprogramm, das in Sachsen-Anhalt funktioniert hat, 60% Förderung und den Rest über ein zinsloses Darlehn vom Finanzministerium über 10 Jahre. Und wenn Sie die rechnen mit den Einsparungen, dann kann ich diese Tilgung auch stemmen und die Schule dann auch bezahlen. In Zukunft also 3 Grundschulen, eine mit 100 Kindern, eine mit 220 Kindern, eine mit 90 Kindern. Alle langfristig geplant. Da kann das Schulgesetz geändert werden, die letzte Diskussion waren 60 Kinder, da bleiben wir absolut drin.

**Kindertageseinrichtungen** - auch ein schwieriges Thema. Wir haben alle freien Träger, die es bei uns gibt, in meiner Verbandsgemeinde. Wir haben also 9 Kindereinrichtungen, DRK, Kirchen, AWO, Vereine und 2 Einrichtungen auch in eigener Trägerschaft. Und da ist auch das Gesetz wieder geändert worden. Wir müssen jetzt mit dem Landkreis über die finanziellen Mittel für die Kindereinrichtungen verhandeln.

**Brandschutz** - ein großes Thema. Wir hatten nicht nur 9 Feuerwehren, sondern es waren noch einige mehr, weil die Ortsteile auch noch Feuerwehren hatten. Da haben wir aber jetzt schon auf freiwilliger Basis, und das ist eine ganz wichtige Geschichte, bei allem, was wir machen, freiwillig reduziert. Wir haben kleine Feuerwehren mit einer größeren fusionieren lassen. Das hat funktioniert. Wir sind jetzt in der glücklichen Lage, dass wir 8 sehr starke Feuerwehren

haben. Natürlich fehlt uns der Nachwuchs. Sie können sich vorstellen, wenn man Auspendlergemeinde ist, da werden auch viele nicht mehr zurückkommen und die Kinder fehlen uns. Wir sind angetreten 1990 mit 190 Geburten und sind jetzt bei 72. Da sehen Sie also das Verhältnis, das kann man nicht einfach so wegstecken.

Und dann natürlich der große Bereich **Erledigung aller Aufgaben** für die Mitgliedsgemeinden. In deren Namen und Auftrag, da steckt natürlich die Brisanz drin. Da sind auch die Spannungsfelder, in denen wir uns bewegen. Sie sehen hier Aufgabenerledigung. Ich habe hier also eine Struktur mit 2 Fachdiensten. Einmal der Fachdienst Zentrale Dienste und Finanzen mit einer Leiterin, die haben wir vom Landkreis abgeworben, die war vorher beim Rechnungsprüfungsamt. Das ist ganz gut für das Rechnungsprüfungsamt, da bekommen die auch einmal Feuer von der anderen Seite. Vom Landesverwaltungsamt haben wir einen Baufachmann bekommen, der macht jetzt bei uns die Bau- und Ordnungsverwaltung. Das ist wieder auf der anderen Seite ganz gut, er kennt alle die Leute, wo es Fördermittel gibt. Also 2 neue Leute, die sind auch erst dieses Jahr eingestellt worden, 2 Stellvertreter dazu und die haben in diesen 4 Sachgebieten die Aufgaben verteilt. Aber, wir merken auch an dieser Stelle, Aufgabenerledigung ist eine schwierige Geschichte. Wir suchen eigentlich jetzt schon nach Partnern in den Städten und Gemeinden ringsum, um interkommunale Zusammenarbeit auch hier noch forcieren zu können. Wir können nicht alles alleine schaffen.

Durch diese ganzen Strukturveränderungen, die ich soeben beschrieben habe, haben natürlich alle Gemeinden mit sich zu tun. Auch die Einheitsgemeinde, die in Sachsen-Anhalt gebildet worden ist, die haben eine gewaltige Ortschaftsverfassung hintendran. Das heißt, da müssen jetzt Ortsvorsteher gewählt werden, da sind Ortsvorstände noch da. Die haben jetzt noch nicht die Intention, einmal mit dem Nachbarn in Verhandlungen über kommunale Zusammenarbeit zu treten.

Eigentumsverhältnisse, das ist dieses eine Wort, das ich vorhin angesprochen habe. In der Vereinbarung steht drin, das Eigentum wird nicht übertragen. Von Schulen, von Kindereinrichtungen, von Feuerwehren. Das heißt also, wir haben die Aufgabe, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung durchzuführen, aber mir gehört der Kanal nicht. Ich habe Kinderbetreuung, aber mir gehört der Kindergarten nicht. Da haben sich, die Parlamentarier über unsere Meinung hinweggesetzt und in der letzten Sitzung des Landtages das Gesetz noch geändert und haben dieses Wörtchen „kann“ eingeführt, also das Eigentum kann übertragen werden. Bei uns steht, es wird nicht übertragen. Das sind natürlich Probleme, die wir haben. Wer ist denn wirklich für die Dachrinne zuständig, der der es betreibt

oder der Eigentümer? Sie wissen, da gibt es immer Spannungsfelder.

Die Zusammenarbeit funktioniert jetzt besser, es passiert etwas. Mit der Eigenständigkeit der Gemeinden, da muss man natürlich sehr, sehr vorsichtig rangehen. Wir kennen uns alle schon über 20 Jahre jetzt, also meine Kollegen Bürgermeister und ich. Das ist schon manchmal spannend. Wir trinken schon mal ein Bier zusammen, aber in der Gemeinderatssitzung, da sieht das schon wieder ganz anderes aus. Da will auch jeder seine Eigenständigkeit beweisen. Das geht manchmal soweit, dass gesagt wird: „Die Verwaltung die träumt nur, die machen meine Aufgaben nicht, also mache ich es selbst, das Dach von der Schule, das lasse ich selber decken, ich mache das alles selber“. Obwohl das eigentlich nach unserer Gemeindeordnung gar nicht möglich ist, weil wir für die Aufgabenerledigung zuständig sind. Aber was machen Sie dann, wenn sie plötzlich die Rechnung auf dem Tisch haben. Das gibt es auch. Es ist nicht alles eitel Sonnenschein.

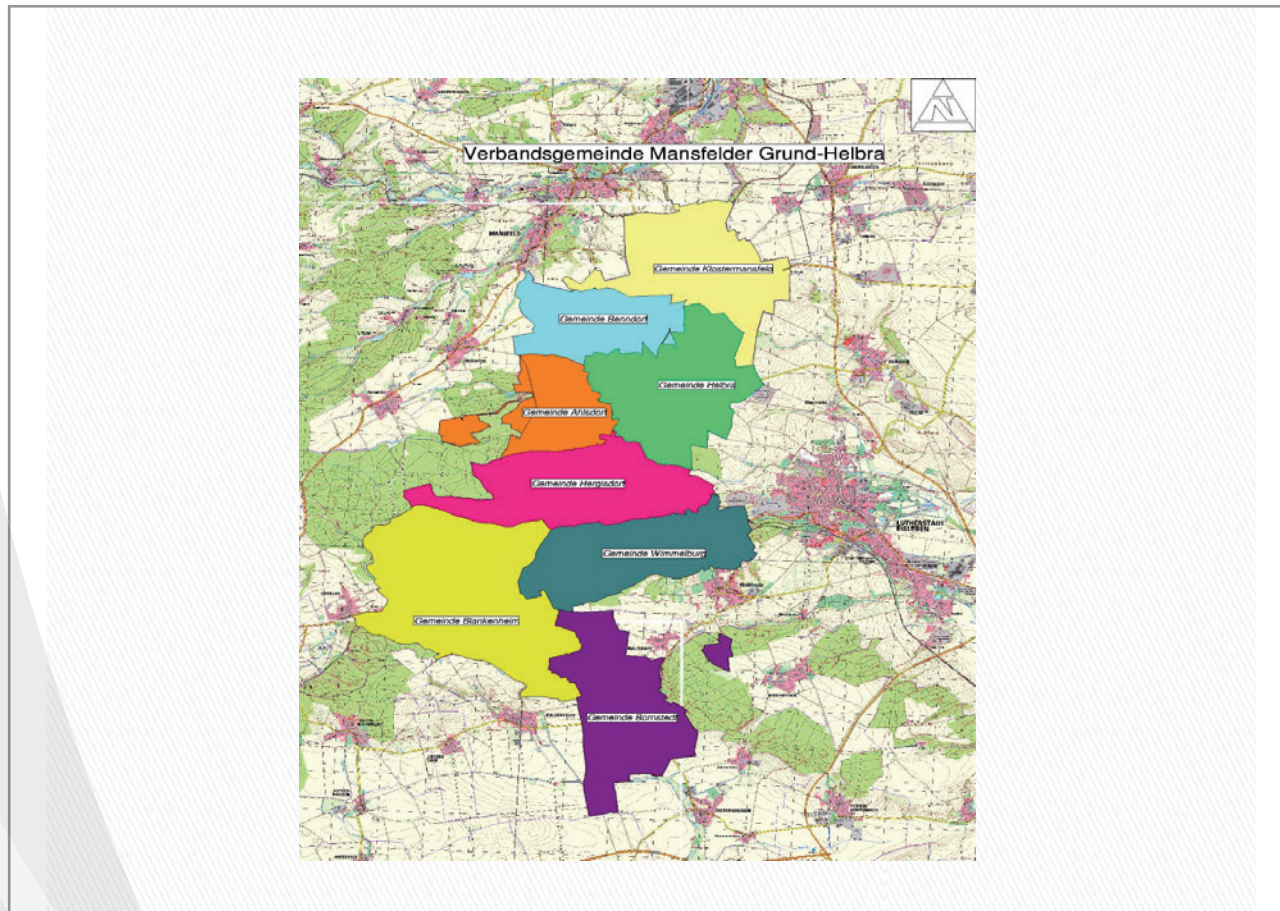
In Sachsen-Anhalt gibt es 18 Verbandsgemeinden. Ich kenne alle Kolleginnen und Kollegen und jeder erzählt mir seine Sorgen und Nöte auf andere Art und Weise. Wenn die Chemie stimmt, klappt das wunderbar, wenn die Chemie nicht stimmt, dann geht das auch manchmal bis vor das Verwaltungsgericht.

Bei uns ist das nicht so. Wir haben den letzten Haushalt, wir haben einen Doppelhaushalt gemacht für 2013 und 2014 einstimmig beschlossen. Wir haben in der Zeit von 2010 bis jetzt auch noch die Doppik eingeführt, das war auch noch einmal ein Riesenaufwand. Ich bin jetzt dabei, im Bereich der Aufgabenerledigung ein Gebäudemanagement einzurichten. Die Mitarbeiterinnen, die bis jetzt alles bewertet haben, die kommen jetzt in die Gebäudeverwaltung, die kennen sich am besten aus. Wir haben immerhin über 100 gemeindeeigene Objekte.

Auswirkungen in der Verwaltung, das ist schon besprochen worden. Wir haben natürlich einen erhöhten Personalaufwand auf Grund der Eigenständigkeit im Vergleich mit den Einheitsgemeinden. Wir haben also 3 Mitarbeiterinnen im Sitzungsdienst, die 9 Gemeinderäte mit 121 Mitgliedern bedienen müssen, mit allem was in der Gemeindeordnung steht. Das ist mit 115 Sitzungen, 9 Haushaltsplänen mit 9 Satzungen, Sie kennen das alle, und natürlich auch 9 Jahresabschlüssen. Das heißt, 3 Mitarbeiter im Haushalt und 3 Mitarbeiter im Sitzungsdienst könnte ich eigentlich verändern, wenn da etwas passieren würde, wenn wir es zusammenfassen. Der Vorteil ist ja hier, die Verbandsgemeinde wird umlagefinanziert. Solange meine Bürgermeister, meine Gemeinderäte sagen, diese Stelle, die wollen wir haben, dann stimmen die auch dem Haushalt zu, denn dann wird auch die Finanzierung damit geklärt. Vorteil der Verbandsgemeinde, ich habe

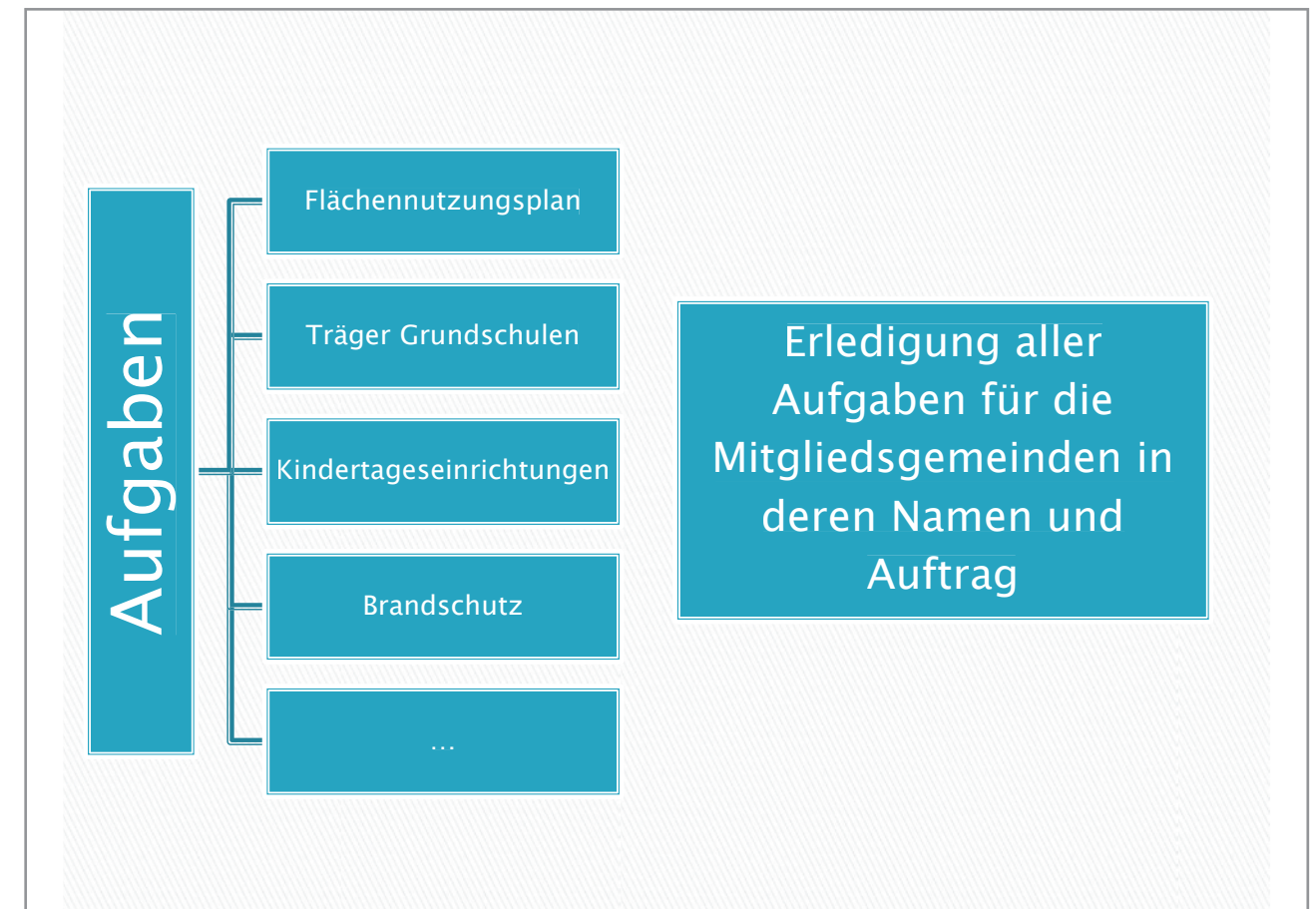






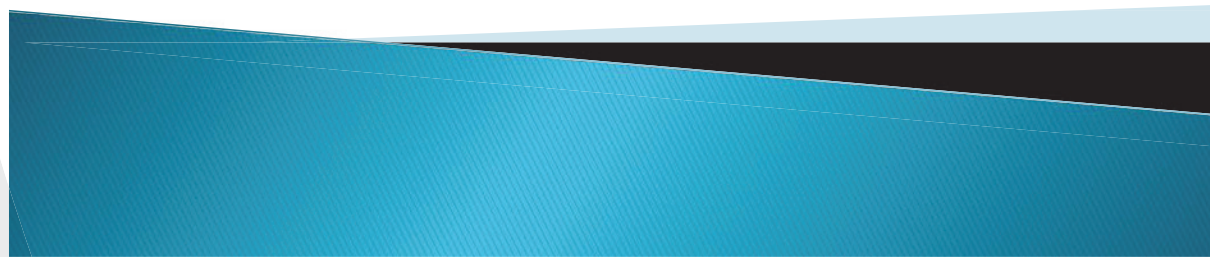
## Eckdaten

- 68,187 km<sup>2</sup> Fläche
- 15.883 Einwohner
- 8 Mitgliedsgemeinden





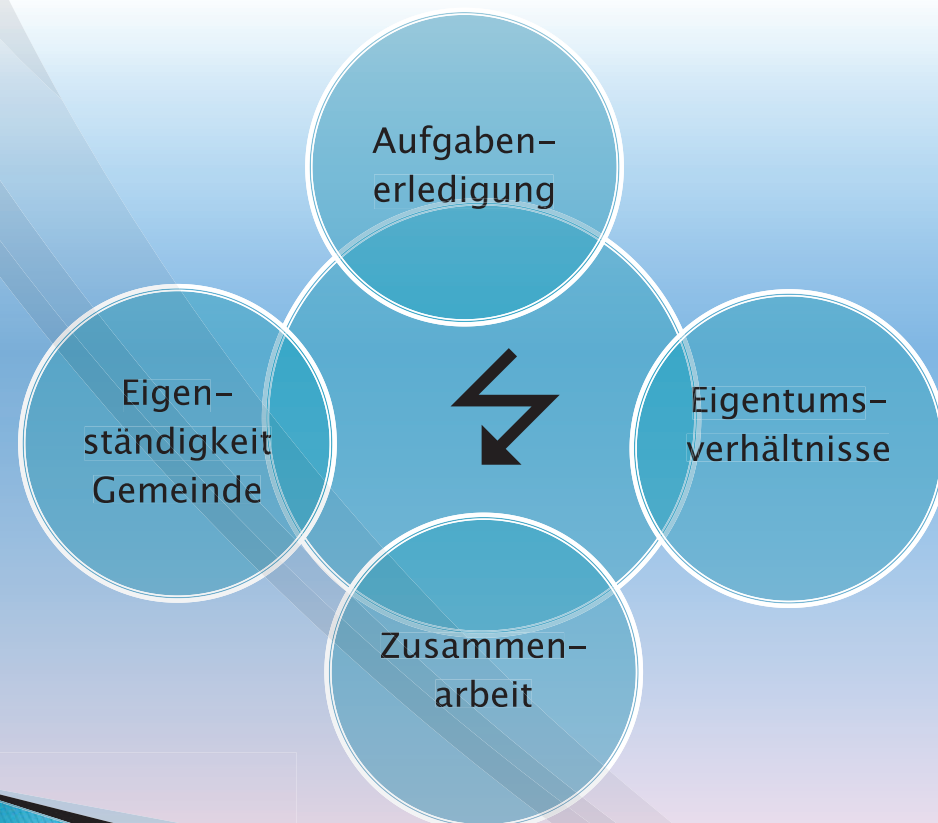
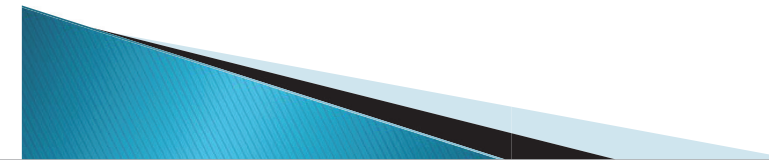
## Spannungsfelder



## Auswirkungen in Verwaltung



Erhöhter Personalbedarf aufgrund der  
Eigenständigkeit der Gemeinden



### 3 Mitarbeiter im Sitzungsdienst

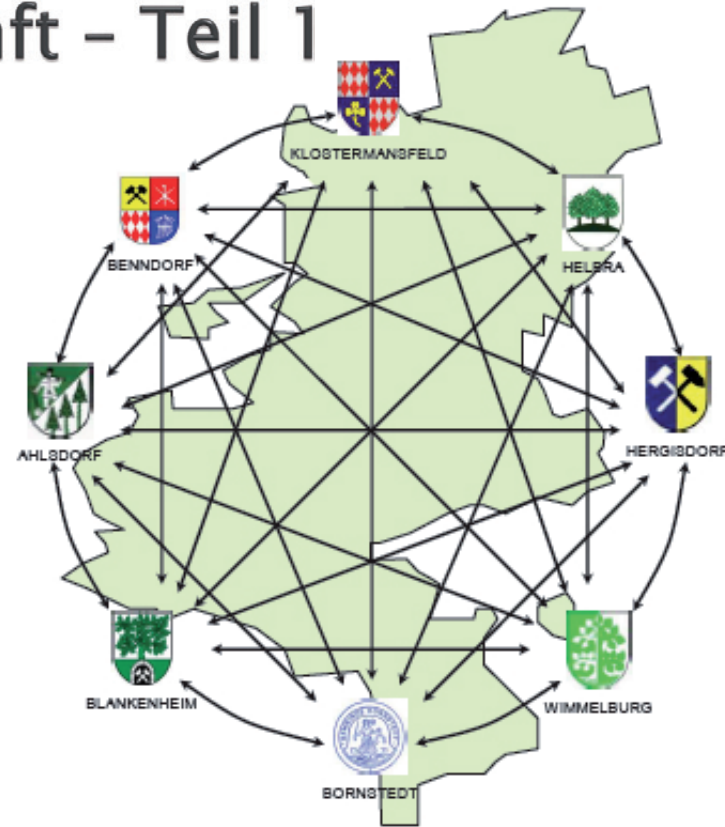
- ▶ 9 Gemeinderäte
- ▶ 30 Ausschüsse
- ▶ ca. 115 Sitzungen pro Jahr

### 3 Mitarbeiter im Finanzbereich

- ▶ 9 EÖB
- ▶ 9 Haushaltspläne mit Satzungen
- ▶ 9 Jahresabschlüsse



## Die Zukunft – Teil 1



## Die Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz – Grundlagen und Erfahrungen

Winfried Manns – Geschäftsführendes Vorstandsmitglied,  
Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz, Mainz



Guten Tag, meine Damen und Herren,

als der Kollege Skrypek aus Sachsen-Anhalt erläutert hat, seine Verbandsgemeinde bilde sich nun aus 8 Gemeinden, musste ich etwas schmunzeln. Da kann ich aus Rheinland-Pfalz etwas ganz anderes berichten, nämlich von der neuen Verbandsgemeinde Bitburg-Land/Kyllburg mit fast 70 Ortsgemeinden. Aber ich will versuchen, schlicht und einfach die Situation der Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz aus der Historie heraus für Sie darzustellen.

Rheinland-Pfalz ist ein „Kunstland“, das nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden ist, und entsprechend dieser Situation hatten sich dort auch völlig unterschiedliche Bedingungen auf der gemeindlichen Ebene entwickelt.

Eine preußische Amtsverfassung gab es in Trier und Koblenz. Das hieß, ein hauptamtlicher Bürgermeister erledigt mit hauptamtlicher Verwaltung die Amts- und Kassengeschäfte der amtsangehörigen Gemeinden. Dagegen gab es in Montabaur im Westerwald und in Rheinhessen eine hessische Amtsverfassung. Dort existierten nur ehrenamtlich geführte Gemeinden. Dies wurde erst ab 1968 verändert.

Es gab aber noch weitere Spezifika. In der Pfalz gab es sogenannte „Einnehmereien“, die das Geld der von ihnen betreuten Kommunen verwaltet haben, oder gemeinschaftliche Bürgermeistereien mit ähnlichen Aufgaben. Das Erstere ist der sogenannte „Oldenburgische Teil“, und das andere der sogenannte „Pfälzisch-Bayrische Teil“ einer Amtsverfassung.

Sie sehen, da musste irgend etwas geschehen, um dies zu koordinieren. Deshalb hat man ab 1968 eine gemeinsame Kommunalverfassung auf den Weg gebracht. Es wurde eine landeseinheitliche Regelung geschaffen, die bis zum Jahr 1973 abgeschlossen sein sollte, und deren formale Voraussetzungen lauteten, dass aus mehreren

Ortsgemeinden eine Verbandsgemeinde gebildet werden und die Verbandsgemeinden aus mehr als 7500 Einwohnern bestehen sollten.

Die inhaltlichen Voraussetzungen waren:

- Die Verbandsgemeinden übernehmen die Aufgaben
- die die Leistungs- und Verwaltungskraft der Ortsgemeinden übersteigen  
oder
  - deren gemeinsame Erfüllung im öffentlichen Interesse geboten ist.

Wichtig war dabei die Allzuständigkeit, die in Art. 28 Grundgesetz festgelegte Selbstverwaltungsgarantie blieb dabei unangetastet. Diese Situation hat sich nunmehr in Rheinland-Pfalz mit einem ersten Gesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform erneut in eine Reform hineinbewegt. In diesem Gesetz wurde eine Freiwilligkeitsphase bis zum 31.07.2012 festgelegt. Die neuen Kriterien geben vor, dass

- alle verbandsfreien Gemeinden bis 10.000 Einwohner,
- alle Verbandsgemeinden bis 12.000 Einwohner, in Rheinland-Pfalz fusionieren müssen.

Davon gibt es ein paar Ausnahmen:

- Wenn die Finanzkraft für die nächsten 20 Jahre ausreichend ist
- wenn es eine Fläche von mehr als 100 km<sup>2</sup> gibt
- wenn es mehr als 15 Gemeinden sind.

Und einige auslegungsbedürftige Kriterien sind ebenfalls vorgegeben worden, die man immer einsetzen kann, wie grenznahe Lage und Topografie. Sogar die Religionszugehörigkeit ist in diesem Gesetz ebenfalls bemüht worden. Das lässt dem Innenministerium jede Menge Spielraum.

Betroffen waren in Rheinland-Pfalz von der neuen Reform 66 Verbandsgemeinden und 8 verbandsfreie Gemeinden. Zwischenzeitlich sind über die Freiwilligkeitsphase, aber auch über eine bereits gesetzliche Fusionierung 25 Verbandsgemeinden und 6 verbandsfreie Gemeinden zusammengeführt worden. Die restlichen 41 Verbandsgemeinden werden nach Aussage der Landesregierung ebenso wie die noch verbleibenden 2 verbandsfreien Gemeinden bis 2019 fusioniert.

Vielleicht sollte ich Ihnen einmal einen Überblick geben, wie viele Ortsgemeinden wir haben. In Rheinland-Pfalz existieren 2.263 Ortsgemeinden. Wir haben nach der Fusion noch 149 Verbandsgemeinden. Es gibt derzeit 12 kreisfreie und 8 große kreisangehörige Städte sowie 22 verbandsfreie Städte und Gemeinden.

Die Landesregierung hat angekündigt, dass sie bis 2019 die Landkreise reformieren will und die kreisfreien Städte reduzieren und einkreisen möchte. Ich habe bisher noch nicht vernommen, wie sie das machen will. Ich kann Ihnen aber aus der Erfahrung der bisherigen Fusionen berichten, dass das eine Arbeit wird, die politisch, wenn sie nicht über alle Parteien im Landtag erledigt und mit einem gemeinsamen Ziel vollzogen wird, mehr als kompliziert werden wird.

Zurück zur Situation der Verbandsgemeinden!

Bei uns wird die Verbandsgemeinde wie folgt definiert: Verbandsgemeinden sind aus Gründen des Gemeinwohls gebildete Gebietskörperschaften, die aus benachbarten Gemeinden des gleichen Landkreises bestehen müssen. Wichtig dabei ist, dass es eine klare räumliche Abgrenzung gibt. Gleichzeitig muss immer ein Gemeinwohlerfordernis bestehen. Wichtig dabei ist, die Rechtsnatur der Verbandsgemeinde als Gemeindeverband, denn daraus folgt, dass die Selbstverwaltungsgarantie für die Verbandsgemeinde tatsächlich im Rahmen des gesetzlichen Aufgabenbereichs besteht.

Hinzu kommt eine klare Funktionsteilung zwischen Verbandsgemeinde und Ortsgemeinde. Was der Kollege Skrypek aus Sachsen-Anhalt soeben beschrieben hat, ist bei uns in Rheinland-Pfalz klar geregelt. Es kann nicht sein, dass ein Ortsbürgermeister sagt „Die Angelegenheit mit dem Dach von der Schule regele ich selbst!“, denn diese Angelegenheit wird verwaltungstechnisch von der Verbandsgemeinde abgewickelt, und die dazu erforderlichen Beschlüsse des Ortsgemeinderates und die haushaltsrechtliche Absicherung werden auf der Verbandsgemeindeebene abgearbeitet. Zu Beginn der 70er Jahre allerdings – das gebe ich gerne zu – gab es ähnliche Bestrebungen in der einen oder anderen Ortsgemeinde, so wie es der Kollege jetzt aus Sachsen-Anhalt berichtet hat.

Verbandsgemeinde und Ortsgemeinde haben zusammen die Aufgaben, die zum Aufgabenbereich einer verbandsfreien Gemeinde gehören. Sie nehmen damit die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der folgenden Bestimmungen wahr, die ich Ihnen gleich erläutere, in denen die Aufgaben zugewiesen sind. Damit wiederum ist klargestellt, die Allzuständigkeit verbleibt bei den Ortsgemeinden – die Ortsgemeinden sind dem Grunde nach die Träger des demokratischen Systems, und die Verbandsgemeinde, das kann man daraus ablesen, ist eigentlich ein Sonderfall der verbandsgemeinden Gemeinde. Der Umweg in den 70er Jahren über die Bildung der Verbandsgemeinde aber hat sich in den letzten 40 Jahren in Rheinland-Pfalz bewährt und ist geblieben. In der Konsequenz ist dies deshalb so geschehen, weil die Ortsgemeinden und die Verbandsgemeinden in

dieser Zusammenarbeit die billigste Kommunalstruktur in Deutschland sind. Wir haben 2003 dazu eine Untersuchung machen lassen. Wir wollten deutlich machen, dass man gerade nicht an der Stelle in Rheinland-Pfalz reformieren sollte, die am kostengünstigsten funktioniert, denn es gibt und es gab in Rheinland-Pfalz noch andere Baustellen und andere Gebietskörperschaften, die man sehr viel besser hätte in den Blick nehmen sollen.

Jetzt zu den Bestimmungen:

Die Verbandsgemeinden übernehmen nur die ihnen ausdrücklich übertragenen Aufgaben. Das ist in Rheinland-Pfalz im Wesentlichen in den §§67 und 68 der Gemeindeordnung geregelt.

Ich möchte Sie da nicht langweilen, aber ich muss ein wenig auf diese Situation eingehen.

Die Verbandsgemeinden haben eigene Aufgaben. Dabei wird unterschieden zwischen geborenen und gekorenen Aufgaben.

Zu den geborenen Aufgaben gehört die Schulträgerschaft. Das sind in der Regel Grundschulen, aber auch die Realschulen Plus und die Förderschulen. Bei den Realschulen Plus ist in den letzten Jahren eine erhebliche Änderung eingetreten, weil sie in der Regel auf die Kreise übertragen worden sind. Man muss ebenfalls wissen, auch Ortsgemeinden können Träger der Grundschule sein, wenn der Schulbezirk gleich Ortsbezirk ist.

Letzteres aber führt an einer anderen Stelle, nämlich bei den Umlagen, zu einer Sonderumlage.

Brandschutz und technische Hilfen sind weitere Aufgaben, nur muss man hier zum Verständnis sagen, diese Regelung ist nicht darauf abgestellt, alles zusammenzuführen, sondern dem Grunde nach nur darauf ausgerichtet, dass man die Chance hat, größere Einheiten zu bilden, also Stützpunktfeuerwehren zu schaffen, ohne den Verlust von örtlichen Einheiten.

Wir betreiben ebenfalls zentrale Sportplatz-, Spiel- und Freizeitanlagen. Dies sind in der Regel Einrichtungen, die über das hinausgehen, was eine Ortsgemeinde selber haben kann. In der Konsequenz bleibt also der Fußballplatz in der Ortsgemeinde. Was aber darüber hinausgeht, wird über die Verbandsgemeinde geregelt, beispielsweise die Kampfsportbahnen oder Freibäder.

Bei den übergeordneten Sozialeinrichtungen gibt es eine ähnliche Situation. Alten- und Pflegeheime, Jugendheime, Unterbringung von Obdachlosen, Asylwohnheime, sind bei der Verbandsgemeinde angesiedelt.

Die Kindertagesstätten in Rheinland-Pfalz sind Sache der Ortsgemeinden, können aber der Verbandsgemeinde übertragen werden.

Die Verbandsgemeinde ist zuständig für die Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung. Sie unterhält Gewässer Dritter Ordnung, aber keine stehenden und künstlich fließenden Gewässer. Die letzteren verbleiben bei den Ortsgemeinden.

Die Verbandsgemeinden sind, wie auch von Herrn Skrypek für Sachsen-Anhalt beschrieben, Träger der Flächennutzungsplanung. Träger der Bauleitplanung aber bleiben die Ortsgemeinden, und um diese in die Flächennutzungsplanung einzubinden, gibt es hier eine Zustimmungsfiktion. Mehr als die Hälfte der Ortsgemeinden mit mehr als 2/3 der Einwohner und 2/3 der Mitglieder des Verbandsgemeinderates müssen dem Flächennutzungsplan zustimmen, sonst ist er nicht rechtskräftig.

Der zweite Teil der Aufgaben in der Verbandsgemeinde sind „gekorene“ Selbstverwaltungsaufgaben.

Hier muss zwischen zwei Bereichen unterschieden werden. Im ersteren zieht die Verbandsgemeinde die Aufgaben an sich. Das ist die sogenannte Kompetenz-Kompetenz. Dazu gibt es bestimmte Voraussetzungen. Ein überörtliches Interesse als wesentliche Voraussetzung besteht beispielsweise beim Fremdenverkehr oder der Wirtschaftsförderung. Ein weiteres Beispiel hierfür aus der letzten Zeit ist die Erzeugung erneuerbarer Energie. Es gibt nirgendwo in Deutschland so viele Ortsgemeinden, die sich unternehmerisch betätigen und eigene Windkraftanlagen betreiben. Um aber das wirtschaftliche Risiko zu minimieren, gibt es viele Ortsgemeinden, die es entweder gemeinsam mit der Verbandsgemeinde oder in einer Solidargemeinschaft auf der Ebene der Verbandsgemeinde umsetzen.

Die zweite Möglichkeit besteht darin, dass die Ortsgemeinden einzelne Aufgaben der Verbandsgemeinden zur eigenständigen Wahrnehmung übertragen. Hier kann jede Aufgabe einer Ortsgemeinde übertragen werden, der Verbandsgemeinderat muss aber zustimmen. Es gibt gerade ein besonderes Beispiel der Übertragung:

Dabei ging es um die Frage, ob eine Ortsgemeinde die Versorgungsnetze auf die Verbandsgemeinde übertragen kann. Dabei besteht aber ein anderes Problem. Die Konzessionsverträge, die dort abgeschlossen werden könnten, können deshalb nicht mit der Verbandsgemeinde abgeschlossen werden, weil die Konzessionsabgabe auch weiterhin der Ortsgemeinde zufließen soll.

Aus diesem Beispiel ergibt sich, dass bei Übertragung von Aufgaben sehr genau untersucht werden muss, was man überträgt, und mit welchen Konsequenzen das erfolgt.

Es können allerdings auch Rückübertragungen von Aufgaben der Verbandsgemeinde auf eine Ortsgemeinde erfolgen. Diese Regelung ist zwar ausdrücklich in der Gemeindeordnung verankert, aber ich gebe zu, es ist meines Wissens noch nie davon Gebrauch gemacht worden.

Die Verbandsgemeinde hat darüber hinaus eine Unterstützungs- und Ausgleichsfunktion bei mangelnder Leistungsfähigkeit oder starker Finanzschwäche einer oder mehrerer Ortsgemeinden. Dies ist dem Grunde nach die Regelung des Falles, den der Kollege Skrypek eben als wünschenswert geschildert hat. Zur Unterstützung einzelner Ortsgemeinden könnten aus dem Haushalt der Verbandsgemeinde Mittel für einzelne Ortsgemeinden im Rahmen einer Unterstützung oder eines finanziellen Ausgleichs gezahlt werden.

Welche Aufgaben nehmen die Verbandsgemeinden denn in der Verwaltung wahr?

Die Verbandsgemeinden handeln im Namen und im Auftrag der Ortsgemeinde, auch nach außen. Das Handeln der Verbandsgemeinde wird klar der Ortsgemeinde zugerechnet. In Rheinland-Pfalz steht der Ortsgemeinde grundsätzlich kein Personal zu, sondern nur der Verbandsgemeinde. Ausnahmen davon sind Schreibkräfte für den Ortsbürgermeister, bei größeren Gemeinden das Personal für die gemeindlichen Einrichtungen und Betriebe, die von einer Stiftung oder von einer Ortsgemeinde selber betrieben werden.

Aber ich kann Ihnen aus eigener Erfahrung von fast 17 Jahren Verbandsbürgermeister Tätigkeit in Konz sagen, wenn ein Ortsbürgermeister eine Schreibkraft brauchte, dann haben wir ihm von Seiten der Verbandsgemeinde dieses Personal zur Verfügung gestellt.

Die Verbandsgemeinde ist andererseits an Entscheidungen der Ortsgemeinde beim „Ob“ gebunden. Wenn eine Ortsgemeinde entscheidet, wir wollen dieses oder jenes, und das ist im Haushalt abgebildet und entsprechend finanziert, dann kann die Verbandsgemeinde die Umsetzung nicht verweigern.

Wie das allerdings umgesetzt wird, das liegt im organisatorischen Bereich im Ermessen des Verbandsbürgermeisters und der jeweiligen Verwaltung. Die Verwaltungsgeschäfte der Verbandsgemeinde sind nicht definiert, positiv oder negativ abgegrenzt. Also vertritt z.B. bei uns die Verbandsgemeinde die



Ortsgemeinden bei allen ihren Aufgaben im Bauwesen. Die Verbandsgemeinden sind in der Verkehrssicherheit zuständig. Das hat auch seinen Grund darin, dass an dieser Stelle nicht mit unterschiedlichen Bedingungen in den einzelnen Ortsgemeinden gearbeitet wird.

Die Verbandsgemeinde führt die Kassengeschäfte der Ortsgemeinden. Es gilt der Grundsatz der Einheitskasse. Dazu gehört auch die Aufnahme von Krediten, bei einigen auch die Aufnahme von Liquiditätskrediten.

Die Verbandsgemeinde führt kostenlos, also umlagefinanziert, die Geschäfte gemeindlicher Betriebe, Einrichtungen, Zweckverbände und Stiftungen, es sei denn, dass es dafür eine eigene Verwaltung in einer dieser Stiftungen gibt.

Die Verbandsgemeinde erledigt alle Planungsleistungen für die Ortsgemeinden. Diese Leistungen sind aber nur dann zu vergüten, wenn die Ortsgemeinde die Verbandsgemeinde bei beitragsfähigen Investitionsmaßnahmen mit der gesamten Abwicklung beauftragt.

Die Aufgabenwahrnehmung für den Staat im Rahmen der Auftragsverwaltung für die Ortsgemeinden ist ebenfalls von der Verbandsgemeindeverwaltung durchzuführen, weil das Zusammenwirken von Ortsgemeinden und Verbandsgemeinden dies erfordert.

Ich nenne nur zwei Punkte, die mir als früherer Bürgermeister einer Verbandsgemeinde in diesem Zusammenhang außerordentlich wichtig waren: Das eine ist die Teilnahme an Sitzungen der Verbandsgemeinde, das andere die Abstimmung von Zeit und Tagesordnung der Ortsgemeinde-Ratssitzungen mit den Bürgermeistern.

Ich bin mehr der preußische Typ als Verbandsbürgermeister. Wenn einer von den Ortsbürgermeistern diese o.g. Punkte nicht mit mir abgestimmt hatte, dann fiel die Sitzung aus. Wenn diese Abstimmung nämlich unterblieben ist, dann hat dies immer zu Mehraufwand in der Verwaltung der Verbandsgemeinde geführt. Bei einem Beispiel aus der Verbandsgemeinde des Kollegen Söhnngen, der derzeit Vorsitzender meines Verbandes ist, wird dies deutlich. Denn dort hat die Verbandsgemeinde eine Größenordnung von 465 km<sup>2</sup> bei 43 Ortsgemeinden. Würden dort die Sitzungen nicht abgestimmt, dann hätten die Mitarbeiter der Verbandsgemeindeverwaltung schon allein deswegen jede Menge an zusätzlicher Arbeit, weil nicht klar wäre, was beschlossen ist, und insbesondere, ob alle Beschlüsse rechtlich akzeptabel abgelaufen sind. Und je größer eine Verbandsgemeinde sowohl in Fläche als auch in Zahl der Ortsgemeinden ist, umso wichtiger werden diese beiden Punkte.

Hinzu kommt, dass der Bürgermeister oder der Beauftragte des Bürgermeisters in den Ortsgemeinde-Ratssitzungen nicht der Ordnungsbefugnis des Ortsbürgermeisters unterliegt. Das hat seinen Grund darin, dass ansonsten der Verbandsbürgermeister oder dessen Beauftragter niemals zu Wort kämen. Es könnten dann aber Entscheidungen getroffen werden, die rechtlich nicht haltbar sind. Denn jeder kennt die örtlichen Eigenheiten - es wird nicht immer nach Recht und Gesetz entschieden, sondern manchmal nach Verwandtschaft oder „besonderen Bedingungen“, wie ich das zu nennen pflege.

Dies hat in der Gemeindeordnung seinen Niederschlag gefunden. In Rheinland-Pfalz ist der Verbandsbürgermeister verpflichtet, rechtswidrige Beschlüsse der Ortsgemeinde-Räte auszusetzen. Tut er das nicht, ist er in Haftung zu nehmen. Deshalb habe ich in meiner 17jährigen Tätigkeit als Verbandsbürgermeister 19 Beschlüsse aufgehoben. In manchen Fällen sind diese Entscheidungen bis zur Kommunalaufsicht überprüft worden, und erst dann waren die Mitglieder eines Gemeinderates einsichtig. Einmal hat man sogar gegen die bestätigende Entscheidung der Kommunalaufsicht geklagt. Aber alle Aufhebungen der Beschlüsse in dieser Zeit waren korrekt. Und in Folge sind die neuen abschließenden Entscheidungen auch tatsächlich nach Recht und Gesetz erfolgt.

Es gibt umgekehrt die Möglichkeit für alle Ortsbürgermeister, an den Sitzungen des Verbandsgemeinderates mit beratender Stimme teilzunehmen. Dies gilt auch bei den Ausschüssen der Verbandsgemeinden. Hierzu besteht eine Pflicht zur Einladung der Ortsbürgermeister zu diesen Sitzungen ebenso wie umgekehrt die des Ortsbürgermeisters zur Einladung des Verbandsbürgermeisters bei den Ortsgemeinde-Ratssitzungen.

Die Verbandsbürgermeister sind darüber hinaus verpflichtet, regelmäßige Ortsbürgermeisterdienstbesprechungen abzuhalten. Alle Beschlüsse der Ortsgemeinden müssen der Verbandsgemeinde vorgelegt werden. Da muss man das eine oder andere Mal nachhaken. Insbesondere hinsichtlich der Tatsache, ob auch alle vorgelegt werden. Die Verbandsgemeinde ist auch zur Beratung und Unterstützung der Ortsgemeinden angehalten. Vor wichtigen Entscheidungen des Verbandsgemeinde-Rates, und das halte ich in besonderer Weise für erforderlich, sollten zumindest die davon betroffenen Ortsgemeinden angehört werden. Zum Zusammenhang zwischen Ortsgemeinde und Verbandsgemeinde gehört es auch, dass der Bürgermeister der Verbandsgemeinde zugleich Ortsbürgermeister seines Wohnortes sein kann. Ich war nicht nur fast 17 Jahre Verbandsbürgermeister, sondern gleichzeitig Stadtbürgermeister von Konz.

Die Bandbreite der Einwohner einer Gemeinde in Rheinland-Pfalz ist sehr groß. Die kleinste Gemeinde in Rheinland-Pfalz hat 11 Einwohner. Ich selbst war bis 2008 Bürgermeister der größten ehrenamtlich verwalteten Gemeinde in Rheinland-Pfalz, der Stadt Konz, mit knapp 19.000 Einwohnern.

Ich kann ganz klar sagen, so eine Aufgabe im Ehrenamt ist eigentlich nur zu bewältigen, wenn man gleichzeitig Bürgermeister der Verbandsgemeinde ist. Sobald es in Größenordnungen einer Gemeinde von sechs- oder siebentausend Einwohnern geht, ist die ehrenamtliche Situation nur schwierig zu gestalten. Wir haben deshalb in Rheinland-Pfalz versucht, die Freistellung von Ortsbürgermeistern ein wenig über die 50%-Grenze hinauszuschieben. Wenn Sie allerdings mit 75% als Ortsbürgermeister oder Stadtbürgermeister freigestellt sind, kommen sie andererseits in den Bereich einer gewissen „Hauptamtlichkeit“. Hier besteht bei uns sicherlich noch Diskussionsbedarf.

Ein weiterer immer wieder diskutierter Punkt sind die Finanzen der Verbandsgemeinde. Diese finanzieren sich durch Umlagen, sofern die sonstigen Finanzmittel den Mittelbedarf der Verbandsgemeinden nicht decken. Natürlich dürfen die durch Umlage gewonnenen Finanzmittel bei der Verbandsgemeinde nur zur Durchführung der ihr übertragenen Aufgaben verwendet werden. Die Berechnung der Umlage erfolgt bei der Verbandsgemeinde nach Hundertsätzen der auf die Ortsgemeinden entfallenden Umlagegrundlagen, das sind erstens die Schlüsselzuweisungen A, dann die an die Ortsgemeinden sowieso weiterzuleitenden Schlüsselzuweisungen B2 und die Steuermesskraftzahl. Die Umlagesätze müssen für alle Ortsgemeinden gleich in der Hauptsatzung des jeweiligen Jahres festgelegt werden. Man kann auch splitten, das heißt, unterschiedliche Festsetzungen der Umlagesätze für einzelne Umlagegrundlagen und bei der Steuermesskraftzahl treffen. Das muss man in einer besonderen Art und Weise begründen.

Es gibt für bestimmte Bereiche auch Sonderumlagen. Diese dürfen aber nur dann erhoben werden, wenn eine der von der Verbandsgemeinde wahrgenommenen Aufgaben den Ortsgemeinden in unterschiedlichem Umfang Vorteile bringt. Ein in Rheinland-Pfalz gängiges Beispiel ist die Schulträgerschaft der Grundschulen. Diese besteht teilweise bei den Verbandsgemeinden und teilweise bei den Ortsgemeinden. Dann werden natürlich die Ortsgemeinden, bei denen selbst eine Grundschule angesiedelt ist, nicht mit einer Umlage belastet, die anderen aber mit einer Sonderumlage der Verbandsgemeinde für die übernommene Aufgabe (siehe oben zum Thema Schulträgerschaft).

Eine Verbandsgemeinde kann, wenn alle Ortsgemeinden zustimmen und wenn die Verbandsgemeinde dies beschließt und Gründe des Gemeinwohls dem nicht entgegenstehen, durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zu einer verbandsfreien Gemeinde vereinigt werden. Der Innenminister ist bei uns sogar ermächtigt, den Zusammenschluss selbst dann zu ermöglichen, wenn einzelne Gemeinden dagegen sind, die überwiegende Mehrheit der Einwohner aber diesen Zusammenschluss will. Das gilt bei uns im Übrigen auch für die Ortsgemeinden.

Seit 1973 kann man Ortsgemeinden unter 300 Einwohnern auf Beschluss des Innenministers zusammenführen. Kein Innenminister in Rheinland-Pfalz hat das allerdings in den letzten 40 Jahren gewagt. Trotzdem werden wir mit diesem Thema im Rahmen der Reformen, die jetzt angegangen werden, rechnen müssen. Wenn in einer kleinen Ortsgemeinde der Fehlbedarf in der Höhe der Aufwandsentschädigung des Bürgermeisters besteht, dann muss man sich nicht nur vor Ort, sondern auch in der Politik und im Verband die Frage stellen, ob diese Ortsgemeinde unter diesen Bedingungen noch weiterhin existieren sollte.

Sie sehen, die Struktur der Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz, ihre Aufgaben und Grundlagen sind sehr vielfältig. Sie sind aber auch so übersichtlich, dass man mit dieser Struktur sowohl bürgernahe Verwaltung in Zusammenarbeit mit den Ortsgemeinden und eine vernünftig gegliederte politische Verantwortung umsetzen kann.

## Verbandsgemeinden / Ortsgemeinden in Rheinland-Pfalz

### Historie

- **Trier und Koblenz - preußisch**  
Ein hauptamtlicher Bürgermeister erledigt mit hauptamtlicher Verwaltung die Amts- und Kassengeschäfte der amtsangehörigen eigenständigen Gemeinden.
  - **Montabaur**  
Ehrenamtlich geführte Gemeinden. Ebenso Rheinhessen – beides hessische Tradition.
  - **Pfalz**  
Einnehmereien, die das Geld der von ihnen betreuten Kommunen verwalteten (oldenburgisch oder gemeinschaftliche Bürgermeistereien mit ähnlichen Aufgaben; Westpfalz/bayrisch)
  - **16. Juni 1968**  
Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden, Teil B = Verbandsgemeindeverordnung / Inkrafttreten 01.10.1968.  
Ämter in Trier und Koblenz werden Verbandsgemeinden  
Die übrigen haben Zeit bis 01.01.1972, sich selbst zu formieren. So entstanden 20 freiwillige Verbandsgemeinden.  
Danach Bildung durch Gesetz / landeseinheitliche Regelung erfolgt durch § 67 Gemeindeordnung im Dezember 1973
- Formale Voraussetzungen:  
Verbandsgemeinde soll mehr als 7.500 Einwohner haben.
- Inhaltliche Voraussetzungen:  
Die Verbandsgemeinden übernehmen die Aufgaben, die  
a) die Leistungs- und Verwaltungskraft der Ortsgemeinden übersteigen, oder  
b) deren gemeinsame Erfüllung im öffentlichen Interesse geboten ist.
- Wichtig: Die in Artikel 28 festgelegte Selbstverwaltungsgarantie und die „grundsätzliche Allzuständigkeit der Ortsgemeinden bleibt unangetastet“.
- Mit dem ersten Gesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28.9.2010 (Grundsätze-Gesetz) erfolgt ein erneuter Eintritt in die Reform. Es gibt eine Freiwilligkeitsphase bis 30.07.2012.  
Neue Kriterien:  
Verbandsfreie Gemeinden bis 10.000 Einwohner  
Verbandsgemeinden bis 12.000 Einwohner  
müssen fusionieren.

.../ 2

- 2 -

### Ausnahmen:

- Finanz- und Wirtschaftskraft für die nächsten 10-20 Jahre ausreichend
- Fläche von mehr als 105 km<sup>2</sup>
- weniger als 15 Gemeinden
- grenznahe Lage, z.B. Frankreich, Belgien, Luxemburg, andere Bundesländer
- Topografie
- Religiöse Besonderheiten

Betroffen waren: 66 Verbandsgemeinden, 8 verbandsfreie Gemeinden.

Zwischenzeitlich sind freiwillig oder gesetzlich fusioniert:

25 Verbandsgemeinden  
6 verbandsfreie Gemeinden

Die restlichen 41 Verbandsgemeinden und 2 verbandsfreien Gemeinden werden nach Aussage der Landesregierung bis 2019 fusioniert.

### Rechtsgrundlagen der Verbandsgemeinde

#### § 64 Abs.1 S.1 Gemeindeordnung      Definition der Verbandsgemeinde

Verbandsgemeinden sind aus Gründen des Gemeinwohls gebildete Gebietskörperschaften, die aus benachbarten Gemeinden des gleichen Landkreises bestehen.

#### Wichtig

- Räumliche Abgrenzung
- Gemeinwohlerfordernis  
*und besonders*
- Rechtsnatur der Gebietskörperschaft als Gemeindeverband

Daraus folgt:

Die Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs.2 S.2 GG für die Verbandsgemeinde erfolgt im Rahmen des gesetzlichen Aufgabenbereichs.

.../ 3



- 3 -

#### **§ 64 Abs.1 S.2 Gemeindeordnung      Funktionsteilung zwischen Verbandsgemeinde und Ortsgemeinde**

Verbandsgemeinde und Ortsgemeinden haben zusammen die Aufgaben, die zum Aufgabenbereich einer verbandsfreien, kreisangehörigen Gemeinde gehören.

Sie nehmen damit die Aufgaben der „örtlichen Gemeinschaft“, jedoch nur im Rahmen der folgenden Bestimmungen wahr. Damit wird klar:

- a) Die Allzuständigkeit (Art. 28 Abs.2 GG) verbleibt bei den Ortsgemeinden.
- b) Die Verbandsgemeinde ist ein Sonderfall der verbandsfreien Gemeinde. Eigentlich war geplant, verbandsfreie Gemeinden zu schaffen. Der Umweg über die Verbandsgemeinde hat sich aber in den letzten 30 Jahren bewährt und ist geblieben. In der Konsequenz – und das erlaube ich mir als Bewertung – sind die Ortsgemeinden und Verbandsgemeinden die billigste Verwaltungs- und Kommunalstruktur in Deutschland (*Untersuchung Prof. Dr. Johannes Dietlein „Verbandsgemeinden und ihre Struktur“, 2003*).
- c) Die Verbandsgemeinden übernehmen nur die ihnen ausdrücklich übertragenen Aufgaben (in Rheinland-Pfalz geregelt im Wesentlichen in den §§ 67, 68 GemO).

Ich verzichte hier auf die Darlegung von Sonderregelungen von Aufgaben der Verbandsgemeinde in § 64 und die Gebietsfragen des § 65 GemO.

#### **I. Eigene Aufgaben der Verbandsgemeinde nach § 67 Gemeindeordnung**

Zu unterscheiden ist zwischen geborenen und gekorenen Aufgaben

##### **A) Geborene Aufgaben (§ 67 Abs. 1 und 2 GemO)**

Dazu gehören:

###### **1. Schulträgerschaft**

- Grundschulen (§ 76 Abs.1 S.1 Nr.1 des Schulgesetzes)
- auch Realschulen Plus
- und Förderschulen Lernen

Ortsgemeinden können Grundschulen behalten, wenn der Schulbezirk gleich Ortsbezirk ist (aber: Sonderumlage).

###### **2. Brandschutz und technische Hilfen (Brandschutz- und Katastrophenschutzgesetz)**

Ziel: Größere Stützpunkte ohne Verlust der örtlichen Einheiten

.../ 4

- 4 -

##### **3. Zentrale Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen (Sportfördergesetz)**

Einrichtungen für die Mehrheit der Ortsgemeinden (z.B. Hallen, Freibad, Sporthallen oder Kampfsportbahnen)

##### **4. Übergeordnete Sozialeinrichtungen**

Alten-/Pflegeheime, Jugendheime, Unterbringung von Obdachlosen, Asylwohnheime

Achtung:

Kindertagesstätten sind in Rheinland-Pfalz Sache der Ortsgemeinden, können aber der Verbandsgemeinde übertragen werden.

##### **5. Wasserversorgung (§ 46 Abs.1 S.1 Landeswassergesetz)**

##### **6. Abwasserbeseitigung (§ 52 Abs.1 Landeswassergesetz)**

##### **7. Gewässer III. Ordnung (fließende Gewässer; § 63 Abs.1 und § 71 Abs.1 Landeswassergesetz)**

- Keine stehenden oder künstlich fließenden Gewässer (Ortsgemeinden)

##### **8. Flächennutzungsplan (§ 67 Abs.2 GemO in Verbindung mit § 203 Abs.2 Baugesetzbuch)**

- Träger der Bauleitplanung bleiben die Ortsgemeinden und damit auch Träger der eigentlichen Planungshoheit

- Die Zustimmung

Für die Ortsgemeinden gilt zur Beschlusslage der Flächennutzungsplanung eine Zustimmungsfiktion.

Mehr als die Hälfte der Ortsgemeinden mit mehr als 2/3 der Einwohner.  
2/3 der Mitglieder des Verbandsgemeinderates.

##### **B) Gekorene Selbstverwaltungsaufgaben (§ 67 Abs.3 / 4 oder Abs.5)**

Hierbei ist zu unterscheiden:

- a) Die Verbandsgemeinde zieht die Aufgaben an sich (Kompetenz / Kompetenz der Absätze 3 oder 4).

Dazu ist erforderlich:

- ein überörtliches Interesse (Abs. 3, z.B. Fremdenverkehr oder Wirtschaftsförderung) oder
- die Notwendigkeit einer gemeinsamen Erfüllung im dringenden öffentlichen Interesse (z.B. Erzeugung erneuerbarer Energie, Abs. 4)

.../ 5

- 5 -

- b) Die Ortsgemeinden übertragen einzelne Aufgaben der Verbandsgemeinde zur eigenständigen Wahrnehmung (Abs. 5). Hier kann jede Aufgabe einer Ortsgemeinde auf die Verbandsgemeinde übertragen werden. Der Verbandsgemeinderat muss jedoch zustimmen.
  - c) Auch Rückübertragung (strenge Voraussetzungen) von Aufgaben der Verbandsgemeinde auf die Ortsgemeinde ist möglich.
- C) Die Verbandsgemeinde hat auch eine Unterstützungs- und Ausgleichsfunktion bei mangelnder Leistungsfähigkeit oder starker Finanzschwäche einer oder mehrerer Ortsgemeinden

## **II. Wahrnehmung der Verwaltungskompetenz der Ortsgemeinden durch die Verbandsgemeinde**

### 1. Offene Organleihe

Die Verbandsgemeinde handelt im Namen und im Auftrag der Ortsgemeinde – auch nach außen. Das Handeln der Verbandsgemeinde wird der Ortsgemeinde zugerechnet.

### 2. Grundsätzlich steht der Ortsgemeinde kein Personal zu, sondern nur der Verbandsgemeinde.

Ausnahmen:

Schreibkraft für den Ortsbürgermeister bei größeren Gemeinden  
Personal bei gemeindlichen Einrichtungen, Betrieben und Stiftungen (§ 68 Abs.5 S.1 GemO).

### 3. Die Verbandsgemeinde ist an Entscheidungen der Ortsgemeinde beim „Ob“ gebunden. Das „Wie“ ist durch das Organisationsermessen der Verbandsgemeinde und ihres Bürgermeisters beschränkt.

### 4. Verwaltungsgeschäfte der Verbandsgemeinde sind nicht definiert, aber positiv oder negativ abgegrenzt (§ 68 Abs.1 S.2 und 3 GemO). So vertritt z.B. die Verbandsgemeindeverwaltung die Ortsgemeinde in gerichtlichen Verfahren (gesetzliche Prozessvertretung).

### 5. Die Verbandsgemeinde ist Straßenbaubehörde für die Ortsgemeinden. Planung: Auch über Dritte. Bau, Unterhaltung und Überwachung der Verkehrssicherheit von Straßen und Wirtschaftswegen obliegt ihr damit.

.../ 6

- 6 -

- 6. Die Verbandsgemeinde führt die Kassengeschäfte der Ortsgemeinden (Grundsatz der Einheitskasse, § 68 Abs.4 GemO).  
Dazu gehört auch die Aufnahme von (Liquiditäts-)Krediten.
- 7. Die Verbandsgemeinde führt kostenlos (§ 68 Abs.1 GemO) die Geschäfte der gemeindlichen Betriebe, Einrichtungen, Stiftungen und Zweckverbände, es sei denn, es gibt hierfür eine eigene Verwaltung.
- 8. Die Verbandsgemeinde führt Planungsleistungen für die Ortsgemeinde aus. Diese sind zu vergüten, wenn die Ortsgemeinde die Verbandsgemeinde bei beitragsfähigen Investitionsmaßnahmen mit der gesamten Abwicklung der Planungs-, Bauleitungs- und sonstigen Bauleistungen beauftragt.
- 9. Die Aufgabenwahrnehmung der Verbandsgemeinde für den Staat im Rahmen der Auftragverwaltung erfolgt nach § 64 Abs.2 in Verbindung mit § 2 Abs.2 der Gemeindeordnung.
- 10. Das Zusammenwirken von Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden ist vielfältig. (Hier §§ 69/70 GemO)  
Hier die Wichtigsten:
  - Teilnahme an Sitzungen der Ortsgemeinden (§ 69 Abs.1 GemO)
  - Abstimmung von Zeitpunkt und Tagesordnung der Ortsgemeinderatssitzungen mit dem Bürgermeister der Verbandsgemeinde (§ 69 Abs.3 GemO).
  - Bürgermeister und Beauftragter unterliegen nicht der Ordnungsbefugnis des Ortsbürgermeisters oder des Gemeinderates (§ 38 GemO).
  - Aussetzung von rechtswidrigen Beschlüssen durch den Bürgermeister der Verbandsgemeinde (§ 42 GemO) ist erforderlich. Bei Nichtausübung entsteht Haftungsanspruch der Ortsgemeinde.
  - Ortsbürgermeister haben ein Recht auf Teilnahme an Sitzungen des Verbandsgemeinderates mit beratender Stimme - ebenso bei Ausschüssen der Verbandsgemeinde. Es besteht eine Pflicht zur Einladung der Ortsbürgermeister bei diesen Gremiensitzungen ebenso wie die des Bürgermeisters bei Ortsgemeinderatssitzungen.
  - Regelmäßige Ortsbürgermeisterbesprechungen mit dem Bürgermeister der Verbandsgemeinde (§ 69 Abs.4 GemO).

.../ 7



- 7 -

- Alle Beschlüsse der Ortsgemeinden müssen der Verbandsgemeinde vorgelegt werden.
- Die Verbandsgemeinde ist zur Beratung und Unterstützung der Ortsgemeinden verpflichtet.
- Vor wichtigen Entscheidungen des Verbandsgemeinderates sollen die Ortsgemeinden angehört werden.

Dazu gehört:  
Der Bürgermeister der Verbandsgemeinde kann zugleich Ortsbürgermeister seines Wohnortes sein (unechte Personalunion).

### III. Finanzen der Verbandsgemeinde

1. Die finanzielle Ausstattung der Verbandsgemeinden erfolgt durch Umlagen, sofern die sonstigen Finanzmittel den Mittelbedarf der Verbandsgemeinde nicht decken (§ 72 GemO).
2. Die Finanzmittel dürfen nur zur Erfüllung der der Verbandsgemeinde übertragenen Aufgaben verwendet werden.
3. Die Berechnung der Umlagen erfolgt nach Hundertsätzen der auf die Ortsgemeinden entfallenden Umlagegrundlagen. Das sind:
  - Die Schlüsselzuweisungen A (§ 28 LFAG)
  - Die an die Ortsgemeinden weiterzuleitenden Schlüsselzuweisungen B2 (§ 11 Abs.2 LFAG) sowie
  - Die Steuermesskraftzahl nach § 13 LFAGDie Umlagesätze müssen für alle Ortsgemeinden gleich in der Haushaltssatzung des jeweiligen Jahres festgelegt werden.  
Ein Splitting, also die unterschiedliche Festsetzung der Umlagesätze für die einzelnen Umlagegrundlagen und bei der Steuermesskraftzahl für die einzelnen Steuerkraftzahlen ist möglich.
4. Sonderumlagen dürfen nur dann erhoben werden, wenn eine von der Verbandsgemeinde wahrgenommene Aufgabe den Ortsgemeinden in unterschiedlichem Umfang Vorteile bringt. In Rheinland-Pfalz gängiges Beispiel: Die Schulträgerschaft der Grundschulen besteht teilweise bei der Verbandsgemeinde, teilweise bei den Ortsgemeinden.

### Zum Schluss

Eine Verbandsgemeinde kann, wenn alle Ortsgemeinden zustimmen und die Verbandsgemeinde dies beschließt und Gründe des Gemeinwohles dem nicht entgegenstehen, durch die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion zu einer verbandsfreien Gemeinde vereinigt werden.

Mit Hilfe einer Rechtsverordnung hat der Innenminister die Möglichkeit, diesen Zusammenschluss auch dann zu ermöglichen, wenn einzelne Gemeinden dagegen sind, die überwiegende Mehrheit der Einwohner aber diesen Zusammenschluss befürwortet.

.../ 8

## Die Stellung des Baden-Württembergischen Bürgermeisters und seine besondere Rolle bei der IKZ

Bürgermeister Marcus Oliver Schafft, Stadt Riedlingen



### Lokale und geographische Voraussetzungen für interkommunale Zusammenarbeit

Geografie ist eine ganz wichtige Voraussetzung für Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit: Bauhöfe, Wasserversorgung, Abwasser-Entsorgung beispielsweise sind Themen die mit viel räumlichen Gegebenheiten zu tun haben: Wasser fließt immer bergab und Gewässer sowie natürliche Erhebungen sind auch heute noch raumbedeutende Faktoren.

Gleichzeitig darf die historische Einbindung und die konfessionelle Entwicklung einer Region nicht vergessen werden, weil diese das kollektive Bewusstsein weiter Bevölkerungsschichten – gerade auch im ländlichen Raum – noch heute prägen. Die landesplanerische Zuordnung einer Kommune im zentralörtlichen System hat naturgemäß auch eine Bedeutung.

Riedlingen liegt am Rande des Biosphärenreservats „schwäbischen Alb“, direkt an der „jungen“ Donau und im Übergang zur anschließenden Moränenlandschaft um das Weltkulturerbe „Federsee“.

Riedlingen ist Mittelzentrum. Eine Kommune mit etwas über 10.000 Einwohnern, 7 Ortsteilen und gleichzeitig Sitz einer vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft für insgesamt 6 weitere Kommunen (insgesamt knapp 30.000 Einwohner).

### Die „Verwaltungsgemeinschaft“ der Kommunalordnung in Baden-Württemberg

Eine Statistik für das Jahr 2007 zeigt 157 sogenannte vereinbarte Verwaltungsgemeinschaften in Baden-Württemberg auf. Darin sind 474 von 1001 Kommunen in Baden-Württemberg zusammengeschlossen. Das ist ein hoher Organisationsgrad. Daneben gibt es noch 20 sogenannte Gemeindeverwaltungsverbände.

Das ist schon ein erster, ganz auffälliger Befund, mit dem man sich durchaus auseinandersetzen sollte.

Grundnorm ist § 59 der Gemeindeordnung in Baden-Württemberg.<sup>3</sup> Diese Norm ist schon relativ früh, konkret

1968 in die Gemeindeordnung aufgenommen worden, weil sie Teil der damaligen kommunalen Gebietsreform war. Die Regelung ist in der Folgezeit durch den Gesetzgeber modifiziert worden. Insbesondere ist ein Katalog an Mindestaufgaben der Verwaltungsgemeinschaften aufgenommen worden:

### § 61 Aufgaben der Verwaltungsgemeinschaft

(1) Der Gemeindeverwaltungsverband berät seine Mitgliedsgemeinden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Bei Angelegenheiten, die andere Mitgliedsgemeinden berühren und eine gemeinsame Abstimmung erfordern, haben sich die Mitgliedsgemeinden der Beratung durch den Gemeindeverwaltungsverband zu bedienen.

(2) Der Gemeindeverwaltungsverband kann seinen Mitgliedsgemeinden Gemeindefachbedienstete und sonstige Bedienstete zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben zur Verfügung stellen. Die Gemeindefachbediensteten gelten als solche der Mitgliedsgemeinden im Sinne von § 58 Abs. 1 und 2. Der Bürgermeister einer jeden Gemeinde kann die zur Verfügung gestellten Bediensteten nach § 53 Abs. 1 Satz 1 mit seiner Vertretung beauftragen.

(3) Der Gemeindeverwaltungsverband erledigt für seine Mitgliedsgemeinden in deren Namen die folgenden Angelegenheiten und Geschäfte der Gemeindeverwaltung nach den Beschlüssen und Anordnungen der Gemeindeorgane (Erledigungsaufgaben):

1. die technischen Angelegenheiten bei der verbindlichen Bauleitplanung und der Durchführung von Bodenordnungsmaßnahmen sowie von Maßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz,

2. die Planung, Bauleitung und örtliche Bauaufsicht bei den Vorhaben des Hoch- und Tiefbaus,

3. die Unterhaltung und den Ausbau der Gewässer zweiter Ordnung,

4. die Abgaben-, Kassen- und Rechnungsgeschäfte.

Die Rechtsaufsichtsbehörde kann von Satz 1 Ausnahmen zulassen, soweit dies, insbesondere bei den Abgaben-, Kassen- und Rechnungsgeschäften, zweckmäßig ist.

(4) Der Gemeindeverwaltungsverband erfüllt an Stelle seiner Mitgliedsgemeinden in eigener Zuständigkeit die folgenden Aufgaben (Erfüllungsaufgaben):

1. die vorbereitende Bauleitplanung und

2. die Aufgaben des Trägers der Straßenbaulast für die Gemeindeverbindungsstraßen.

Die Rechtsaufsichtsbehörde kann in besonderen Fällen von Satz 1 Nr. 2 Ausnahmen zulassen.

(5) Die Mitgliedsgemeinden können einzeln oder gemeinsam weitere Aufgaben als Erledigungs- und Erfüllungsaufgaben auf den Gemeindeverwaltungsverband übertragen; dazu bedarf

es der Änderung der Verbandssatzung. Erledigungs- und Erfüllungsaufgaben können auch alle Weisungsaufgaben sein, soweit Bundesrecht nicht entgegensteht.

(6) Soweit für die Wahrnehmung von Erfüllungsaufgaben bereits Zweckverbände bestehen oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen gelten, tritt der Gemeindeverwaltungsverband in die Rechtsstellung seiner daran beteiligten Mitgliedsgemeinden ein. § 23 Abs. 2 des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit gilt entsprechend.

(7) Absätze 1 bis 6 gelten entsprechend für die vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft.

Wesentlicher Unterschied der Ausprägung der Verwaltungsgemeinschaften ist, dass der Gemeindeverwaltungsverband eine eigene Rechtsperson ist, während die vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft an die sogenannte „erfüllende Gemeinde“ angebunden ist.

Empirisch ist festzustellen, dass sich aus dem Nukleus der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft in der Raumschaft Riedlingen eine Vielzahl an Maßnahmen interkommunaler Zusammenarbeit entwickelt hat. Diese haben sich ganz zwanglos ergeben. Die Bürgermeister und sonstigen gewählten Mitglieder treffen sich zweimal im Jahr zu Sitzungen des Gesamtremiums; die Bürgermeister treffen sich darüber in der Steuerungsgruppe mindestens einmal im Quartal. Daraus ergibt sich ein regelmäßiger Dialog primär über die Flächenplanung. Außerdem hat sich eingebürgert weitere abstimmungsrelevante Themen auf die Tagesordnung zu setzen.

Mittlerweile existiert ein Abwasserzweckverband, ein Wasserverbund als interkommunale Zusammenarbeit. In der Raumschaft wird aber auch im Bereich der Wirtschaftsförderung zusammengearbeitet (Donautaler, Breitbandverkabelung und Hallenbad).

Zurzeit haben wir einen Leitbildprozess die „Nachhaltige Stadt Riedlingen“ zur Umsetzung der Energiewende am Laufen. Das Leitbild wird von der erfüllenden Gemeinde ausgearbeitet und dann können sich die anderen Kommunen bei den einzelnen Maßnahmen mit anhängen. So gesehen ist das Institut der „vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft“ ein Paradebeispiel, dass, wenn man einmal klein anfängt, und nicht zu hohe Hürden am Anfang aufbaut, im Grunde eine ganz positive Entwicklung nehmen kann und sukzessive eine Annäherung der Kommunen erfolgt.

**Die Stellung des Bürgermeisters in der Baden-Württembergischen Kommunalordnung (sog. süddeutsche „Bürgermeisterverfassung“)**

Als Süddeutsche Bürgermeisterverfassung wird das im Laufe des 19. Jahrhunderts in Bayern, Baden und Württemberg entstandene Kommunalverfassungssystem bezeichnet. Hauptorgane sind der Gemeinderat

sowie der direkt gewählte Bürgermeister, dem eine sehr starke Stellung eingeräumt wird. Es ist seit der Wiedervereinigung der häufigste von vier Typen von Kommunalverfassungssystemen geworden und gilt in Bayern, Baden-Württemberg, seit 1993 in Sachsen, Thüringen und Sachsen-Anhalt, seit 1994 in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und im Saarland sowie seit 1996 in Niedersachsen.

In der Grundform führt der direkt von der Bevölkerung gewählte Bürgermeister den Vorsitz im Gemeinde- bzw. Stadtrat und ist sowohl Leiter der Gemeindeverwaltung als auch beamtenrechtlich oberste Dienstbehörde der Beamten der Gemeinde. Des Weiteren obliegen ihm eigene Zuständigkeiten, die ihm der Rat nicht entziehen kann (Weisungsangelegenheiten, Geschäfte der laufenden Verwaltung). Zudem ist er oberster Repräsentant der Gemeinde. Ihm gegenüber steht der ebenfalls von den Bürgern der Gemeinde gewählte Gemeinde- bzw. Stadtrat, der seinerseits beratende und beschließende Ausschüsse bildet. In der Regel werden diese vom Bürgermeister selbst geleitet; er kann sich allerdings auch vertreten lassen.

Der Bürgermeister ist gleichzeitig auch Vorsitzender des Gemeinderates, ist natürlich auch Leiter der Verwaltung und vertritt die Gemeinde. Das heißt, da bündeln sich verschiedenste Funktionen in einer Person. Das hat natürlich auch Konsequenzen, schon, weil damit klar ist, wer die Geschäftsordnung erstellt und durch die Sitzungen leitet. In diesem Zusammenhang will ich gerne ein Zitat Adenauers verwenden: „wer die Form vorgibt, der gibt auch den Inhalt vor“.

Eine Zusammenführung von Aufgaben in einer Person hat Konsequenzen, zumal der Bürgermeister die laufende Verwaltung erledigt und auch sonstige, durch Gesetz oder durch den Gemeinderat zugewiesene Aufgaben.

Ähnlich ist es im Bereich der Verwaltungsgemeinschaft. Auch sind es die Bürgermeister die im Zentrum stehen. Ein zusätzliches Verwaltungsorgan kennt die Baden-Württembergische Gemeindeordnung so nicht. - Auf der einen Seite ist das sicherlich eine Frage des Demokratieverständnisses. Ich glaube aber nicht, dass die Baden-Württemberger schlechtere Demokraten sind. Es scheint mir einfach nur eine Frage der Effektivität und der Effizienz und wie ein solches Amt auch ausgeübt wird.

Gerade für interkommunale Zusammenarbeit benötigt man eine Vertrauensbasis. Da ist das direkte Zusammenwirken der Bürgermeister hilfreich. Auch eine Amtszeit von 8 Jahren für den Baden-Württembergischen Bürgermeister befördert solche Prozesse. - Gerade solche komplexen Themen sprechen meines Erachtens dafür darüber nachzudenken; auch dann, dass man in den Verdacht geraten könnte, für die eigene Berufsgruppe reden zu wollen, sollten solche formalen Fragen zumindest auch mit in die Betrachtung gezogen werden.

Um die genannten Gesichtspunkte noch zu fokussieren: die Baden-Württembergische Gemeindeordnung geht sogar so weit, dass benachbarte, kreisangehörige Gemeinden, dieselbe Person zum Bürgermeister wählen können. Das ist dann zwar in jeder Gemeinde getrennt durchzuführen und die Amtszeit bestimmt sich nach den Wahlterminen. Die Alimention erfolgt dann sozusagen nach Einwohnerzahl verteilt auf die Kommunen. Aber ich glaube, das ist die augenfälligste Norm. Die zeigt auch, dass die gesamte Kommunalverfassung Baden-Württembergs sehr dezidiert auf das Amt des Bürgermeisters zugeschnitten ist. - Interkommunale Zusammenarbeit über den Repräsentanten.

#### Übertragbarkeit der Ergebnisse auf Hessen

Die Regelungen zu den Baden-Württembergischen Verwaltungsgemeinschaften entsprechen im Wesentlichen den §§ 30, 33 und 34 des Hessischen KGG.

Im Ergebnis kann man festhalten:

Gerade bei so komplexen Themen wie die interkommunale Zusammenarbeit, wo sehr viele Emotionen ausgelöst werden, erscheint es mir immer wichtig, bei den Regelungen, so offen wie möglich zu sein und auch nicht zu viel an Voraussetzungen zu schaffen, um solche Prozesse nicht unnötig zu belasten.

Deswegen sei der antike Gesetzgeber Solon zitiert: „Nichts im Übermaß“. Ich glaube, das ist ein Thema, mit dem man sich sehr intensiv auseinander setzen muss. Also, man muss die Flexibilität erhalten. Man darf die Menschen sozusagen nicht mit der Norm erdrücken und den Menschen und den handelnden Personen auf der kommunalpolitischen Ebene Angst machen, sondern muss ihnen Handlungsräume aufzeigen. Ich glaube, das ist nach meiner Wahrnehmung in Baden-Württemberg eigentlich ganz gut gelungen, Handlungsspielräume aufzuzeigen, ohne einen zu großen Zwang auszuüben. Gleichzeitig sollte man auch Vertrauen in die Menschen setzen. Wenn das gelingt, dann glaube ich, kriegt man aus dem Vertrauensvorschuss auch das Nötige an Dynamik auch in solche Vorgänge die ja naturgemäß komplex sind, um auch letztendlich dort positive Ziele zu erreichen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit und alles Gute.

1 Anlage Powerpointpräsentation und Zusammenfassung einschlägiger Normen zum Thema.

2 Zum Autor: Marcus Schafft ist 1969 in Bad Homburg v. H. geboren. Er hat in Fulda das Abitur abgelegt, war dann bei der Bundeswehr, hat in Gießen Studium und auch den Vorbereitungsdienst der Rechtswissenschaften absolviert und war dann anschließend in Wetzlar als Rechtsanwalt tätig.

Danach war er von 2003-2012 Bürgermeister der Gemeinde Hofbieber, Landkreis Fulda. 2012-2014 Rechtsanwalt. Seit Februar 2014 in Baden-Württemberg im Mittelzentrum Stadt Riedlingen Bürgermeister.

3 § 59 GO BW - Rechtsformen der Verwaltungsgemeinschaft: Benachbarte Gemeinden desselben Landkreises können eine Verwaltungsgemeinschaft als Gemeindeverwaltungsverband bilden oder vereinbaren, daß eine Gemeinde (erfüllende Gemeinde) die Aufgaben eines Gemeindeverwaltungsverbands erfüllt (vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft). Eine Gemeinde kann nur einer Verwaltungsgemeinschaft angehören. Die Verwaltungsgemeinschaft soll nach der Zahl der Gemeinden und ihrer Einwohner sowie nach der räumlichen Ausdehnung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und landesplanerischen Gesichtspunkte so abgegrenzt werden, daß sie ihre Aufgaben zweckmäßig und wirtschaftlich erfüllen kann.



## DIE STELLUNG DES BADEN-WÜRTTEMBERGISCHEN BÜRGERMEISTERS UND SEINE BESONDERE ROLLE BEI DER INTERKOMMUNALEN ZUSAMMENARBEIT

Vortrag anlässlich des Kongresses „Interkommunale Zusammenarbeit –  
Neue Formen der Zusammenarbeit von Kommunen“ am Mittwoch 08.  
Oktober 2014 in Pohlheim



www.MARCUS-SCHAFFT.DE  
08. Oktober 2014

BÜRGERMEISTER MARCUS SCHAFFT, ASS. IUR.

1

## STELLUNG UND ROLLE DES BM IN BW BEI DER IKZ

### Referent

geb. 1969 in Bad Homburg v.d.H.  
1989 Abitur Freiherr vom Stein Gymnasium FD  
1989-1993 Bundeswehr  
1993-2000 Studium und Vorbereitungsdienst, JLU GI  
2000-2003 Rechtsanwalt  
2003-2012 Bürgermeister Gemeinde Hofbieber  
2012-2014 Rechtsanwalt  
Seit Februar 2014 Bürgermeister Stadt Riedlingen



www.MARCUS-SCHAFFT.DE  
08. Oktober 2014

BÜRGERMEISTER MARCUS SCHAFFT, ASS. IUR.

3

## STELLUNG UND ROLLE DES BM IN BW BEI DER IKZ

### Referent

Mittelzentrum Stadt Riedlingen

- Eine Stadt mit Geschichte
- Donau und Schwäbische Alb
- Landesplanung – ländlicher Raum

IKZ in Baden-Württemberg – Tradition und Gegenwart

Nahbetrachtungen zur IKZ in der Raumschaft Riedlingen

Gemeindeordnung BW – Stellung des Bürgermeisters

Eine besondere Rolle des Bürgermeisters bei der IKZ in BW

Nachbetrachtungen und Ausblicke zur IKZ

www.MARCUS-SCHAFFT.DE  
08. Oktober 2014

BÜRGERMEISTER MARCUS SCHAFFT, ASS. IUR.

2

## STELLUNG UND ROLLE DES BM IN BW BEI DER IKZ

Mittelzentrum Stadt Riedlingen

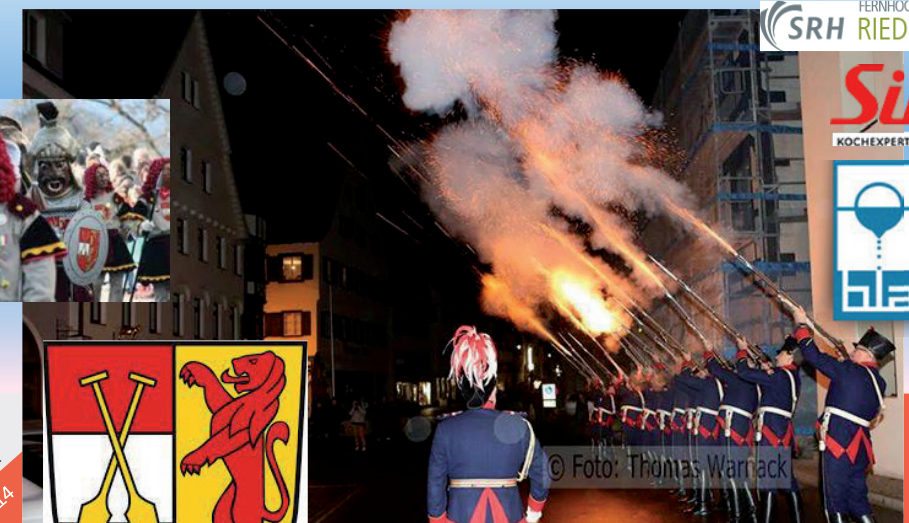
- Eine Stadt mit Geschichte und Moderne

LINZMEIER

FERNHÖCHSCHULE  
SRH RIEDLINGEN

Silit  
KOCHEXPERTEN. SEIT 1920.

blank



www.MARCUS-SCHAFFT.DE  
08. Oktober 2014

BÜRGERMEISTER MARCUS SCHAFFT, ASS. IUR.

4



## STELLUNG UND ROLLE DES BM IN BW BEI DER IKZ

Mittelzentrum Stadt Riedlingen  
- Donau und Schwäbische Alb



www.MARCUS-SCHAFFT.DE  
08. Oktober 2014

BÜRGERMEISTER MARCUS SCHAFFT, ASS. IUR.

5

## STELLUNG UND ROLLE DES BM IN BW BEI DER IKZ

Mittelzentrum Stadt Riedlingen  
- Landesplanung – ländlicher Raum

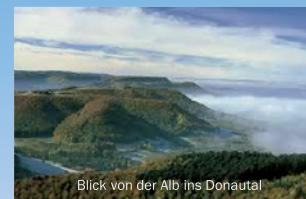
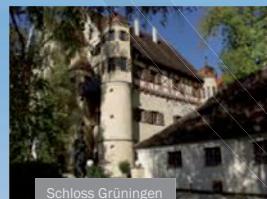
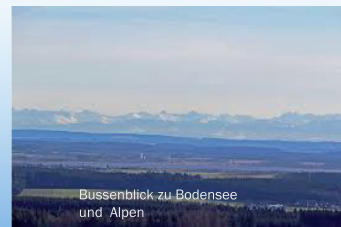


www.MARCUS-SCHAFFT.DE  
08. Oktober 2014

BÜRGERMEISTER MARCUS SCHAFFT, ASS. IUR.

7

## STELLUNG UND ROLLE DES BM IN BW BEI DER IKZ



www.MARCUS-SCHAFFT.DE  
08. Oktober 2014

BÜRGERMEISTER MARCUS SCHAFFT, ASS. IUR.

6

## STELLUNG UND ROLLE DES BM IN BW BEI DER IKZ

IKZ in Baden-Württemberg – Tradition und Gegenwart

Die **Verwaltungsgemeinschaften, § 59 GO BW**, wurden in Baden-Württemberg erstmals im Rahmen des Gesetz zur Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden vom 26. März 1968 eingeführt, das Teil der Gebietsreform in Baden-Württemberg war. Das Erste Gesetz zur Funktionalreform vom 14. März 1972 wies den Verwaltungsgemeinschaften (in Form des Gemeindeverwaltungsverbands oder der vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft) einen Mindestkatalog an Aufgaben zu.

Im Jahr 2007 gab es 157 vereinbarte Verwaltungsgemeinschaften, zu denen sich 474 (von 1001) Gemeinden zusammengeschlossen hatten – dagegen nur 20 Gemeindeverwaltungsverbände.

www.MARCUS-SCHAFFT.DE  
08. Oktober 2014

BÜRGERMEISTER MARCUS SCHAFFT, ASS. IUR.

8



## STELLUNG UND ROLLE DES BM IN BW BEI DER IKZ

### IKZ in Baden-Württemberg – Tradition und Gegenwart

#### Gemeindeverwaltungsverband

=>Rechtsgrundlage §§ 59 ff i.V.m. § 61 Abs. 1 - 6 GO BW (vgl. § 30 KGG)

=>eigene Rechtsperson

=>Mindestaufgabenkatalog an Erledigungsaufgaben

- § 61 Abs. 3 GO BW
- Auf Beschluss der Mitgliedskommunen „in deren Namen“
- Technische Aufgaben

=>Mindestaufgabenkatalog an Erfüllungsaufgaben

- § 61 Abs. 4 GO BW
- An Stelle der Mitgliedsgemeinden „in eigener Zuständigkeit“

=>Weitere Aufgaben nach der Satzung des GVV, § 61 Abs. 5 GO BW

WWW.MARCUS-SCHAFFT.DE  
08. Oktober 2014

BÜRGERMEISTER MARCUS SCHAFFT, ASS. IUR.

9

## STELLUNG UND ROLLE DES BM IN BW BEI DER IKZ

### Nahbetrachtungen zur IKZ in der Raumschaft Riedlingen (VVG)



Flächenplanung



Abwasserzweckverband



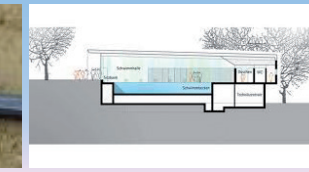
Wasserverbund



Donautaler



Breitband



Hallenbad



Nachhaltige Stadt Riedlingen

#### Aktuelle Themen:

- Standortmarketing
- Schulen
- Bauhof
- Personalverwaltung / -austausch

WWW.MARCUS-SCHAFFT.DE  
08. Oktober 2014

BÜRGERMEISTER MARCUS SCHAFFT, ASS. IUR.

11

## STELLUNG UND ROLLE DES BM IN BW BEI DER IKZ

### IKZ in Baden-Württemberg – Tradition und Gegenwart

#### Vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft

=>Rechtsgrundlage §§ 59 ff, § 61 Abs. 7 i.V.m. Abs. 1 - 6 GO BW (vgl. § 33 KGG)

=> sog. „Technische Verwaltungsgemeinschaft“

=>ohne eigene Rechtsperson

=>Mindestaufgabenkatalog an Erledigungsaufgaben

- § 61 Abs. 3 GO BW
- Auf Beschluss der Mitgliedskommunen „in deren Namen“
- Technische Aufgaben

=>Mindestaufgabenkatalog an Erfüllungsaufgaben

- § 61 Abs. 4 GO BW
- An Stelle der Mitgliedsgemeinden „in eigener Zuständigkeit“

=>Weitere Aufgaben nach der Satzung der VVG, § 61 Abs. 5 GO BW

WWW.MARCUS-SCHAFFT.DE  
08. Oktober 2014

BÜRGERMEISTER MARCUS SCHAFFT, ASS. IUR.

10

## STELLUNG UND ROLLE DES BM IN BW BEI DER IKZ

### Gemeindeordnung BW – Stellung des Bürgermeisters

#### Süddeutsche Bürgermeisterversfassung

=>Beschlussorgan GR

=>BM (vulgo: Schultes) ist Vorsitzender GR und Ltr. der Verwaltung. Er vertritt die Gemeinde.

=>Amtszeit 8 Jahre

=>BM erledigt laufende Verwaltung und gesetzlich oder durch Beschluss GR zugewiesene Aufgaben in eigener Zuständigkeit (gilt auch generell für Weisungsaufgaben oder soweit Geheimhaltung behördlich angeordnet). Ein zusätzliches Verwaltungsorgan (Vorstand) existiert nicht.

WWW.MARCUS-SCHAFFT.DE  
08. Oktober 2014

BÜRGERMEISTER MARCUS SCHAFFT, ASS. IUR.

12

## STELLUNG UND ROLLE DES BM IN BW BEI DER IKZ

### Eine besondere Rolle des Bürgermeisters bei der IKZ in BW

Politik – gerade auf kommunaler Ebene und noch gar im ländlichen Raum lebt von der Tatkraft und dem Willen zur Zusammenarbeit der handelnden Personen. Der Mensch und nicht abstrakte Inhalte oder gar juristische Personen stehen im Vordergrund.

Beispiele:

#### § 60 Abs. 4 a. E. GO BW

Vorsitzender (des beschließenden Ausschusses bei der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft) ist der Bürgermeister der erfüllenden Gemeinde.

#### § 63 GO BW

Benachbarte kreisangehörige Gemeinden können dieselbe Person zum Bürgermeister wählen. Die Wahl des Bürgermeisters ist in jeder Gemeinde getrennt durchzuführen. Die Amtszeit bestimmt sich für jede Gemeinde nach den hierfür geltenden Vorschriften.

WWW.MARCUS-SCHAFFT.DE  
08. Oktober 2014

BÜRGERMEISTER MARCUS SCHAFFT, ASS. IUR.

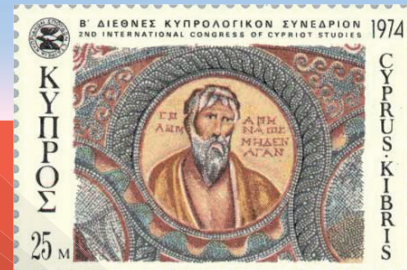
13

## STELLUNG UND ROLLE DES BM IN BW BEI DER IKZ

### Nachbetrachtungen und Ausblicke zur IKZ - allgemein

Offensichtlich ist die Strategie des Gesetzgebers in Baden-Württemberg aufgegangen. Starke Bürgermeister garantieren starke und entwicklungsfähige Kommunen. – Das Vertrauen in die Menschen ist wichtiger als die absolute Größe einer Kommune.

Die Devise des antiken Gesetzgebers Solon scheint mir recht: „meden agan (= Nichts im Übermaß)“. Manche behaupten, das sei die Essenz dessen, was das Abendland, Europa also, ausmache. Übertragen auf den politischen Raum bedeutet es, dass die Wahrheit in der Mitte liegt. – Warum sollte falsch sein, was die Menschen schon in der Antike erkannt haben?



WWW.MARCUS-SCHAFFT.DE  
08. Oktober 2014

BÜRGERMEISTER MARCUS SCHAFFT, ASS. IUR.

14

## Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für eine erfolgreiche Interkommunale Zusammenarbeit

Karl-Christian Schelzke - Geschäftsführer Hessischer Städte- und Gemeindebund, Mühlheim



Sehr geehrte Damen und Herren,

einige von Ihnen wissen sicher, was im Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags der heutige Gegenstand der Anhörung war. Der Finanzminister hat seine Vorstellungen zum neuen kommunalen Finanzausgleich vorgestellt. Wir hatten die Gelegenheit, eine erste sehr kritische Stellungnahme abzugeben. Bei der hiesigen Veranstaltung geht es zwar zunächst um interkommunale Zusammenarbeit. Kooperationen können mit dazu beitragen, Kosten zu senken, aber es ist mit Sicherheit nicht allein der Weg, um zu einem ausgeglichenen Haushalt zu kommen. Dies muss deutlich gesagt werden. Und insoweit besteht auch ein direkter Zusammenhang mit einem neuen Kommunalen Finanzausgleich.

Interkommunale Zusammenarbeit war vor zwanzig, dreißig Jahren noch ein Fremdwort. In diesem Zusammenhang erinnere ich immer daran, dass die eng benachbarten Städte Mühlheim und Obertshausen jeweils ein eigenes Hallenbad und Bürgerhaus gebaut haben. Hätten damals die Bürgermeister den Weg interkommunaler Zusammenarbeit dergestalt vorgeschlagen, dass in der einen Stadt das Hallenbad und in der anderen ein gemeinsames Bürgerhaus errichtet wird, sie wären geteert und gefedert worden. Insofern sind wir heute schon einen großen Schritt weiter.

Als man vor wenigen Jahren begonnen hat, seitens der Landesregierung die interkommunale Zusammenarbeit zu fördern, gab es eine Auftaktveranstaltung in Taunusstein. Der Innenminister hatte einen Flyer auslegen lassen, in dem zu lesen war, dass die höchste Form der interkommunalen Zusammenarbeit die Fusion sei. Dies war damals für nicht wenige Teilnehmer ein gewisser Schock. Musste doch befürchtet werden, dass die Landesregierung erneut eine kommunale Gebietsreform beabsichtigt. Nachdem wir auf die möglichen, politischen Folgen hingewiesen hatten, hat das Innenministerium diesen Flyer nicht weiter verteilt.

Die Folgen der kommunalen Gebietsreform in den 1970er Jahren wirken teilweise noch heute nach. Ich war damals als Rechtsanwalt in Wetzlar tätig. Die Städte Gießen und Wetzlar hießen fortan Lahn 1 und Lahn 2. Entsprechend musste ich den Briefkopf ändern, was mich maßlos ärgerte. Der damit einhergehende, auch von mir so empfundene Identitätsverlust hat mit dazu geführt, dass sich Menschen politisch anderweitig organisierten oder gar ganz von der Kommunalpolitik sich abwendeten. Der Prozess ist wieder revidiert worden. Die Stadt Lahn wurde aufgelöst, es gab wieder Wetzlar und Gießen.

Vor einigen Jahren war beabsichtigt, die Städte Michelstadt und Erbach zusammenzulegen. Die Initiative ging von den Bürgermeistern aus. Beide waren der Auffassung, dass man hierdurch unter anderem auch einen Bürgermeister einsparen könne. Es wurde ein entsprechender Fusionsvertrag erarbeitet, der von uns auch begleitet wurde. Dieser wurde dann erst der Öffentlichkeit vorgestellt. Aber, wie Sie wissen, kam es nicht zur Fusion, weil durch einen ablehnenden Bürgerentscheid auf die Vereinigung der Städte verzichtet werden musste. Hätte man sich frühzeitig auf einen gemeinsamen Weg mit der Bürgerschaft gemacht, dann wären Ängste ausgeräumt worden. Durch einen Leitbildprozess hätte sich mit Sicherheit die Chance eröffnet, dass die Teilnehmer zu dem Ergebnis gelangen, eine sichere Zukunft könne es nur dann geben, wenn man sich zusammenschließt und damit drückende Kosten einspart.

Gleiches geschah in Hatzfeld und Battenberg. Dort sind die Bürgermeister ebenfalls in die Öffentlichkeit gegangen und haben angekündigt, dass die beiden Kommunen doch zusammengelegt werden könnten. Aber bei der Ankündigung ist es geblieben, weil auch hier Widerstand in der Bevölkerung deutlich wurde.

Es kann gar nicht oft genug gesagt werden: Mann man die Bürgerschaft frühzeitig mitnehmen, wenn man einen solchen Weg gehen will.

Hierzu eine Anekdote: Es gab vor Jahren eine Besprechung mit Volker Bouffier, dem damaligen Innenminister. Zu dieser Zeit lagen nur wenige Anträge auf Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit vor. Und diese bezogen sich auf gemeinschaftliche Standesämter. Hierzu meinte Bouffier: „Was ist das denn für eine großartige interkommunale Zusammenarbeit, wenn nur zwei Standesämter zusammengelegt werden?“ Ich entgegnete: „Das ist doch großartig!“ Es gibt mit Sicherheit noch immer Kommunen, wo man nicht im anderen Ort zu heiraten hat. In Mühlheim gilt, dass man nicht mainabwärts heiratet, da sei schließlich Offenbach. Als geborener Frankfurter kann ich das gut nachvollziehen. Und dann eröffnen zwei Kommunen, in denen eine ähnliche historische



Belastung besteht, ein gemeinsames Standesamt. Das ist ein Riesenschritt vorwärts. Das Innenministerium hat dies dann auch eingesehen und entsprechende Förderungen bewilligt.

„Gemeinsam sind wir stärker“. Dieses von mir gefundene Zitat ist nicht auf der kommunalen Ebene entstanden, sondern beim Diözesanrat der Katholiken der Erzdiözese München und Freising. Mit diesem Satz wird aufgezeigt, was hinsichtlich grundsätzlicher, struktureller Veränderung unbedingt beachtet werden muss. Die Mitglieder der Kirchengemeinden sind genauso wie Bürgerinnen und Bürger möglichst frühzeitig anzusprechen und einzubinden, wenn man einen möglichst weitgehenden Konsens erreichen will.

Es wird leider viel zu oft nur kommuniziert. So zum Beispiel, dass bereits fertige Pläne vorliegen, um die Bauhöfe zusammenzulegen. Und oft werden erst die bereits begonnen Umsetzungen der Öffentlichkeit vorgestellt und die Bürgerschaft erfährt hierdurch erstmalig von diesen Vorhaben.

So geschehen in zwei norddeutschen Kommunen. Dort wurden sogenannte Bürgerinformationen über die beabsichtigte Zusammenlegung der Bauhöfe veröffentlicht. Hierbei wurde lediglich zum Ausdruck gebracht, dass man bereit sei, die eine oder andere Anregung aus der Bürgerschaft noch aufzunehmen. Es kam zu deutlich ablehnenden Reaktionen, weil man in der Bürgerschaft befürchtete, dass die übernehmende Kommune zu großen Einfluss erhalte.

Hier hätten sich die Verantwortlichen, das heißt Verwaltung und Politik, anfangs vor allem drei Fragen stellen und hierauf nachvollziehbare Antworten finden müssen: Was ändert sich für den Bürger? Was ist aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger zu beachten und wie kann eine frühzeitige Bürgerbeteiligung aussehen? Bereits schon beschlossene Änderungen werden in der Öffentlichkeit zuweilen nur deshalb kritisch diskutiert, weil man mit vollendeten Tatsachen konfrontiert wird. Hinsichtlich der Zusammenlegung von Bauhöfen kann halt in der kleineren Kommune durchaus nachvollziehbar die Angst entstehen, dass die andere eine nun beherrschende Stellung einnehmen könne. Gut gemeint ist noch lange nicht gut gemacht.

In den erwähnten Kommunen gab es eine langwierige und auch emotionale Auseinandersetzung bis der Vertrag endlich geschlossen werden konnte. Es musste sogar ein Beirat eingerichtet werden, damit sich niemand übervorteilt fühlen kann. Aller Wahrscheinlichkeit nach hätte hier eine frühe Bürgerbeteiligung für eine ausgewogene Entwicklung der Kooperation sorgen können. Mittlerweile sind die Leitbildprozesse, die wir selbst begleiten, oft sehr erfolgreich. Anfangs kommen

Menschen mehr oder weniger aus Neugierde, um zu sehen, ob wirklich ihre Meinung gefragt ist.

An dieser Stelle weise ich immer auf die Politiker hin, die hier nicht im Saal sitzen und die endlich anfangen müssen umzudenken. Es sind die Politiker, die immer darauf hinweisen, dass bei ihnen der Mensch im Mittelpunkt stehe, aber tatsächlich meinen sie, dass er ihnen deshalb auch ständig im Wege stehe.

Wenn man den Mut hat, den Bürgerinnen und Bürgern aufzuzeigen, wie dramatisch schlecht es ihrer Kommune geht, dann wird man erstaunt feststellen, dass dies Kopfnicken und selten mit ein Kopfschütteln kommentiert wird. Die Wahrheit ist glaubhaft. Ich habe dies oftmals in Bürgerversammlungen erlebt, in denen Finanzdaten ganz schonungslos dargestellt wurden. Es kam zu keinem Aufschrei. Oftmals wurde in der nachfolgenden Diskussion der eine oder andere praktische Vorschlag zur Verbesserung der Kommunalfinanzen unterbreitet.

Würde sich beispielsweise ein Politiker trauen, in einer solchen Bürgerversammlung aufzustehen und zu fragen, ob in jedem Ortsteil ein Sportplatz vorgehalten werden muss? Das haben mehrfach Bürgerinnen und Bürger ausgesprochen.

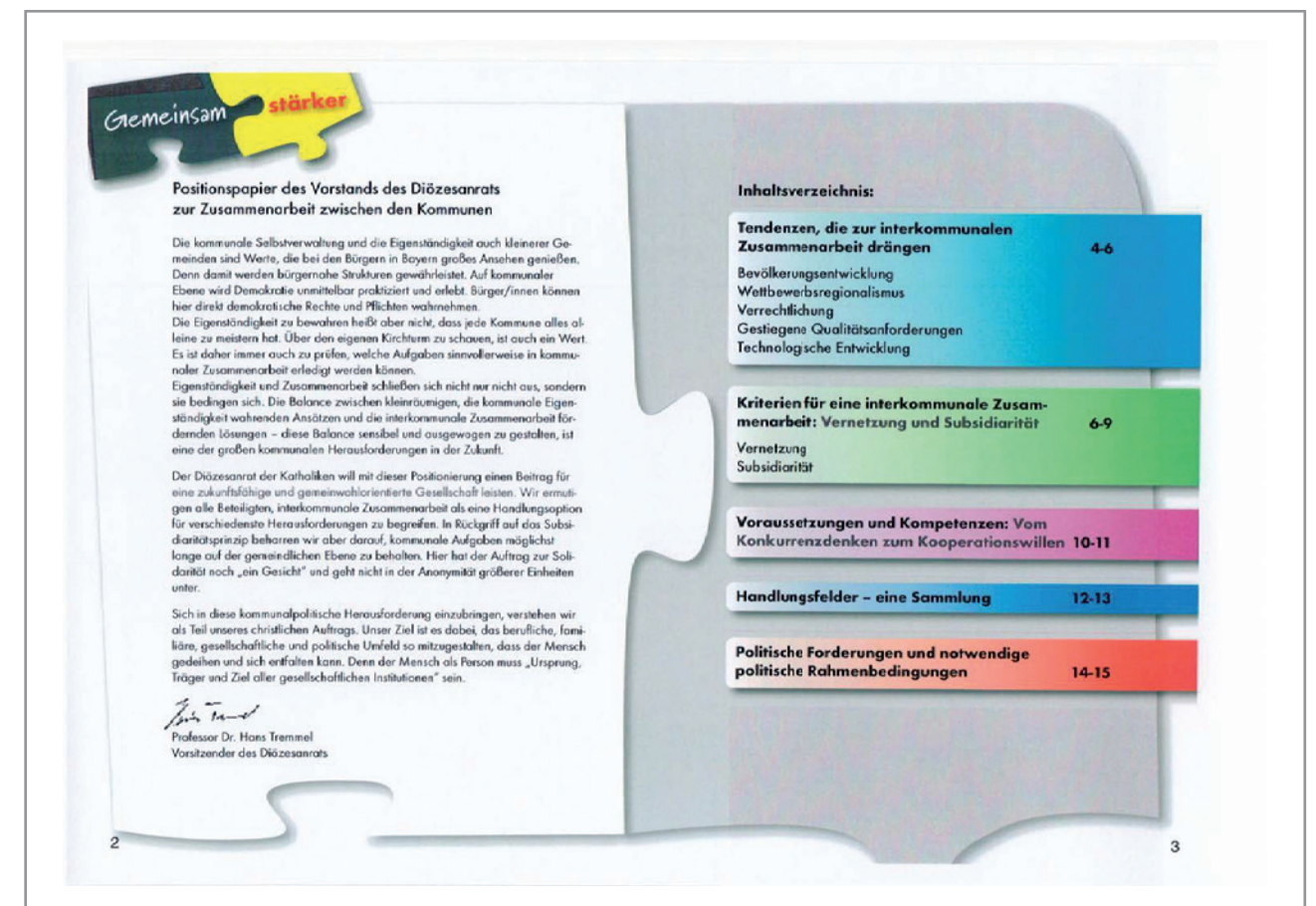
Solche Vorschläge muss die Politik aufnehmen. Ich war selbst lang genug Bürgermeister und hätte mich nie getraut, öffentlich die Frage aufzuwerfen, ob man in jedem Ortsteil eine Feuerwehr brauche. Für Mühlheim mit seinen drei Stadtteilen dürfte diese Frage zu bejahen sein. Aber diese Frage kann in großen Flächengemeinden zu ganz anderen Ergebnissen führen. Gleiches gilt für Bürger und Dorfgemeinschaftshäuser. Wenn diese Fragen aus der Bürgerschaft selbst kommen, dann sind sie umso glaubhafter und müssen von der Politik aufgenommen werden.

Zum Abschluss will ich Ihnen auch einmal etwas zeigen, wie es nicht sein soll. Es geht um ein Interview, das in einer norddeutschen Stadt mit 12.995 Einwohnern erschienen ist. Dort hatte der CDU-Fraktionsvorsitzende ein Leitbildprozess vorgeschlagen. Die Interviewantwort der Vorsitzenden der Gemeindevertretung war bezeichnend. Sie sagte: „Ich denke, unsere Programme stellen ein Leitbild dar, wie wir uns diese Stadt vorstellen. Viele Anforderungen an eine moderne Stadt ergeben sich aus der täglichen Arbeit, wir haben genügend Projekte, auf die wir uns konzentrieren müssen. Wir wollen keine neuen Fässer aufmachen.“

Diese Einlassung erinnert mich an das immer noch oft anzutreffende nicht nur kommunalpolitische Motto: „Wir wissen schon, was für die Bürgerinnen und Bürger gut ist. Dazu brauchen wir die Bürgerinnen und Bürger nicht.“

Interkommunale Zusammenarbeit wird nur dann auf Dauer erfolgreich sein können, wenn dieses Denken endgültig der Vergangenheit angehört.

Ich danke Ihnen vielmals für die Aufmerksamkeit.





**Gemeinsam stärker**

### Tendenzen, die zur interkommunalen Zusammenarbeit drängen

In den letzten Jahren hat sich die Notwendigkeit zur kommunalen Zusammenarbeit verstärkt. Gründe dafür sind:

Viele Kommunen leiden an Unterfinanzierung. Zwingend notwendige Projekte können häufig nur unzureichend oder gar nicht realisiert werden. Die interkommunale Zusammenarbeit bietet hier einen Ausweg. Ressourcen zu bündeln und sich zu vernetzen, entlastet auf der einen Seite die einzelne Kommune und ermöglicht auf der anderen Seite, wichtige Zukunftsaufgaben in Angriff zu nehmen.

**Bevölkerungsentwicklung**  
 Von der Bevölkerungsentwicklung sind Kommunen in unterschiedlicher Form betroffen. Während zum Beispiel ländliche Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern und fränkische Landstriche im Norden Bayerns mit Abwanderung, Überalterung und Reduzierung von wirtschaftlicher und sozialer Infrastruktur zu kämpfen haben, sind Kommunen in Ballungsgebieten durch den massiven Zuzug herausgefordert. Wenn bestehende Infrastruktureinrichtungen nicht mehr ausgelastet werden, bleibt nichts anderes übrig, als gemeinsam mit anderen Kommunen über kreative Lösungen nachzudenken. Auch in Ballungsräumen, in denen die Bevölkerungszahl steigt, erfordert der Ausbau an Infrastruktureinrichtungen die Absprache und Zusammenarbeit mit anderen Kommunen. Zudem muss beachtet werden, dass die zunehmende Alterung der Bevölkerung die Anforderungen an die kommunale Infrastruktur und die öffentliche Daseinsvorsorge verändert.

**Wettbewerbsregionalismus**  
 Kommunen stehen in einem verschärften Standortwettbewerb mit anderen Kommunen. Es entstehen Konkurrenzsituationen bei Wirtschafts-, Infrastrukturalternativen, die nachbarschaftliche Beziehungen nicht selten erheblich belasten. Dabei wird außer Acht gelassen, dass die Attraktivität einer Kommune und die Anziehungskraft einer ganzen Region sich gegenseitig bedingen. Die ökonomische Entwicklung ist umso erfolgreicher, je umfassender regionale Kooperationen ermöglicht und Innovationspotenziale freigesetzt werden. Die andere Seite dieser Entwicklung ist eine Polarisierung zwischen den Regionen. Wie die unterschiedlichen regionalen Entwicklungspotenziale ausgeglichen und gleichwertige Lebensverhältnisse geschaffen werden können, ist eine zentrale politische Herausforderung. Dem Wettbewerb zwischen Regionen wohnt die Tendenz inne, dass Ballungsräume und sog. Metropolregionen gestärkt werden, während in der Fläche Infrastruktureinrichtungen, Arbeitsplätze und Bildungseinrichtungen immer schwieriger erhalten bzw. neu geschaffen werden können.

**Verrechtlichung**  
 Immer komplexere und umfangreichere Vorschriften, Verordnungen und Gesetze erfordern hohe Sachkompetenz und eine Spezialisierung, die von kleineren Gemeinden mit relativ geringem personellem Verwaltungsaufwand häufig nicht mehr geleistet werden können. Gerade die Rechtsauffassung der Europäischen Kommission im Vergabericht verlangt umfangreiches Rechtswissen.



4

**Gemeinsam stärker**

### Vernetzung

Für eine Vernetzung einzutreten, bedeutet nicht, dass bestehende Orte und Strukturen aufgelöst werden. Das Gegenteil ist der Fall: Ohne Vernetzung ist keine Vernetzung möglich. Der Sinn von Vernetzung besteht gerade darin, eine Vielfalt von Orten in Beziehung zu bringen. Vernetzung ist Beziehungsarbeit. Sie erfordert die Fähigkeit, mit Vielfalt umzugehen und unterschiedliche Perspektiven als Gewinn anzusehen. Dieses allgemeine Prinzip muss auch die Grundlage für die interkommunale Zusammenarbeit sein. Die kleinsten kommunalen Strukturen werden nicht aufgelöst, sondern vernetzt. Das Ergebnis ist kein Großraum, sondern ein anmaschichtiges Beziehungsgeflecht. Eine ähnliche Strategie gilt für die Pfarverbände in der Erzdiözese München und Freising. Die Schaffung von Pfarverbänden wird hier nicht verbunden mit der Auflösung von Pfarreien. Das Miteinander und die Zusammenarbeit von selbstständig bleibenden Pfarreien in Pfarverbänden hat eindeutig Priorität. Die gewachsenen Pfarreien sollen weiterhin ihre Identität behalten und Heimat sein können. Pfarverbände ergänzen die Arbeit der Pfarrgemeinderäte, koordinieren oder unterstützen, wo nötig, verdrängen oder bevorzugen sie aber nicht. So könnte auch die Konzeptentwicklung und Umsetzung interkommunaler Zusammenarbeit funktionieren.

**Subsidiarität**  
 Das Prinzip der Vernetzung ist verwandt mit einem traditionellen Prinzip der katholischen Soziallehre, dem Prinzip der Subsidiarität. Subsidiarität heißt: Die einzelnen und die kleineren Gemeinschaften haben den Freiraum, sich eigenständig und eigenverantwortlich zu entfalten. Es muss vermieden werden, dass obere Ebenen Kompetenzen beanspruchen, die auf einer unteren Ebene des Gemeinwesens ebenso gut oder besser wahrgenommen werden können. Hilfreiche Strukturen wie Familien, Nachbarschaftsbeziehungen, Gruppierungen in der Gemeinde, Kleinbetriebe und kommunale Selbstverwaltungen sollte man fördern und ihre Kompetenzen nutzen. Auf der anderen Seite müssen die kleinen und unteren Ebenen und Gemeinschaften aber auch die Hilfe erhalten, die sie zum eigenständigen und gemeinwohlorientierten Handeln befähigt. Diese Hilfe soll die Form einer „Hilfe zur Selbsthilfe“ haben. Eine interkommunale Zusammenarbeit, die das Subsidiaritätsprinzip umsetzt, achtet darauf, dass alle, auch die kleinsten Strukturen, von der Kooperation profitieren. Eine subsidiäre Zusammenarbeit trägt zu einer gegenseitigen Bereicherung bei und führt zu einer win-win-Situation für alle Beteiligten. Vor allem sollten dadurch die vorhandenen Potenziale, Ideen, Initiativen und die soziale Fantasie genutzt und die Erneuerung der Sozialkultur gefördert werden.



8

**Gemeinsam stärker**

### Gestiegene Qualitätsanforderungen

Auch die gestiegenen Erwartungen der Bürgerschaft und der Unternehmen an die Qualität kommunaler Leistungen stellen immer größere Anforderungen an Kommunen. Der Trend zur Professionalisierung darf aber nicht dazu führen, Bürgernähe zu vernachlässigen und zusätzliche Anreize für eine reine Kundenmentalität schaffen. Dies würde einer anderen Tendenz widersprechen, nämlich dem Wunsch nach mehr Transparenz und Beteiligung.

**Kriterien für eine interkommunale Zusammenarbeit: Vernetzung und Subsidiarität**

Interkommunale Zusammenarbeit fördert das gemeinsame Handeln, ohne die mit kleinsten kommunalen Strukturen verbundenen Werte aufzugeben. Kleinsten kommunalen Strukturen sind eine wichtige Voraussetzung für Bürgernähe und Transparenz. Der direktere Einblick in kommunale Vorgänge und Aufgaben fördert die Eigenverantwortung und die Mitwirkung von Bürgern. Einem überzogenen Anspruchsdenken und einer Versorgungsmentalität wird damit entgegengewirkt. Kleinsten kommunalen Strukturen bieten die Möglichkeit, wirklichen Einfluss auf Entscheidungen und Strukturen zu nehmen, die die Menschen direkt betreffen. Die unmittelbare Kontrolle bewirkt mehr Verbindlichkeit. Kleinsten kommunalen Strukturen ermöglichen die Behauptung. Die Kommune ist für die Menschen dann kein abstrakter Ort, sondern ein Raum, an dem sie sich binden, für den sie sich engagieren und auch verantwortlich wissen. Interkommunale Zusammenarbeit muss sich daher daran messen lassen, ob sie zur Versorgungs- oder zur Mitwirkungsgesellschaft beiträgt. Bürgerferne, anonyme Verwaltungsapparate gilt es unbedingt zu vermeiden. Die Bürgernähe darf nicht einem Optimierungs- und Perfektionsstreben geopfert werden. Aus diesem Grund ist es von entscheidender Bedeutung, dass die kommunale Eigenständigkeit gewahrt wird. Beides, die Eigenständigkeit und die Zusammenarbeit, müssen sich nicht widersprechen, sondern können sich gut ergänzen. Die Vernetzung und die Subsidiarität können dafür wertvolle Leitlinien sein.

Interkommunale Zusammenarbeit fördert das gemeinsame Handeln, ohne die mit kleinsten kommunalen Strukturen verbundenen Werte aufzugeben. Kleinsten kommunalen Strukturen sind eine wichtige Voraussetzung für Bürgernähe und Transparenz. Der direktere Einblick in kommunale Vorgänge und Aufgaben fördert die Eigenverantwortung und die Mitwirkung von Bürgern. Einem überzogenen Anspruchsdenken und einer Versorgungsmentalität wird damit entgegengewirkt. Kleinsten kommunalen Strukturen bieten die Möglichkeit, wirklichen Einfluss auf Entscheidungen und Strukturen zu nehmen, die die Menschen direkt betreffen. Die unmittelbare Kontrolle bewirkt mehr Verbindlichkeit. Kleinsten kommunalen Strukturen ermöglichen die Behauptung. Die Kommune ist für die Menschen dann kein abstrakter Ort, sondern ein Raum, an dem sie sich binden, für den sie sich engagieren und



6

**Gemeinsam stärker**

### Voraussetzungen und Kompetenzen: Vom Konkurrenzdenken zum Kooperationswillen

**Wirkliche Vernetzung und Zusammenarbeit zu gewährleisten, ist keine einfache Aufgabe. Netzwerke brauchen Pflege, Absprachen, Verlässlichkeit, Klärung von Zuständigkeiten und Vertrauen. Wo dies gegeben ist, wachsen Früchte, die mehr sind als die Summe der Anstrengungen. Folgende Haltungen und Kompetenzen können dabei behilflich sein:**

- Grundvoraussetzung für eine gelingende Vernetzung und Kooperation ist der Wille zur Zusammenarbeit auf allen Seiten und bei allen Beteiligten. Widerwille, Druck oder gar Zwang sind Garant für ein Misslingen. Eine wichtige Kooperationsvoraussetzung ist die Fähigkeit und die Bereitschaft, sich in die Perspektive der Kooperationspartner hineinzuversetzen und Vielfalt auszuhalten.
- Erfolgreiche Vernetzungen zeichnen sich durch wechselseitige Vertrauensverhältnisse aus. Transparenz und Verlässlichkeit sind hierfür unerlässlich. Vertrauen meint dabei vor allem die Verlässlichkeit, dass eigene Vorleistungen durch die andere Seite nicht ausgenutzt werden. Misstrauen, Bevormundung oder Übervorteilung verhindern jede gedeihliche Zusammenarbeit.
- Wenn einer der Kooperationspartner den Eindruck hat, dass sein Partner in erster Linie auf seinen eigenen Gewinn bedacht ist, wird er sich zurückziehen. Die Gewinne der Kooperationspartner sollten annähernd gleich groß sein.
- Eine zentrale Voraussetzung des Aufbaus von Netzwerken besteht in der Entwicklung von gemeinsamen Zielvorstellungen und Visionen. Das macht häufig erhebliche Abstimmungen notwendig. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist eine ehrliche Stärken/Schwächen-Einschätzung, aus der die Gemeinden erkennen können, was sie ausmacht, was sie erhalten, schaffen und fördern wollen. Die Analyse des zu erwartenden Zukunftsbildes zeigt dann, was in einer Kommune selbst geleistet werden kann und wo Zusammenarbeit mit einer benachbarten Kommune oder kommunalen Einrichtung förderlich oder sogar notwendig ist.
- Wichtig ist auch die ständige Bereitschaft, sowohl aus positiven als auch aus negativen Beispielen interkommunaler Zusammenarbeit zu lernen. Dies erleichtert, fördert und beschleunigt die Umsetzung von Kooperationen, hilft Fehler zu vermeiden und verhindert damit ein negatives Image, das zu Ablehnung führt.
- Gute Vernetzung der Partner, sowohl im kommunikativen als auch im IT-Bereich (siehe E-Government), ist unerlässlich für eine gute und gelingende Zusammenarbeit. Sie muss anforderungsgerecht und zukunftstauglich entwickelt sowie ständig gepflegt und auf ihre Effektivität überprüft werden. Kleine bürgernahe Einheiten, die freiwillig bei einzelnen Aufgaben kooperieren, sind lebendiger als durch Zwang zur Zusammenarbeit geformte große Verbände. Von der Bürgernähe ist es nur ein kleiner Schritt zur Bürgerbeteiligung und zur Bürgergesellschaft. Die Freiwilligkeit wiederum sichert die Selbstständigkeit. Bürgerbeteiligung erfordert und fördert den Dialog und die Vernetzung zwischen den beteiligten Personen, den Strukturen und den Institutionen.

Bei Vernetzungen und Kooperationen wird häufig zu wenig berücksichtigt, welche Kompetenzen und Instrumente zum Aufbau und zur kontinuierlichen Pflege von Netzwerkbeziehungen erforderlich sind. In diesem Zusammenhang werden Grenzgänger immer wichtiger, die Abstimmungen zwischen verschiedenen Überzeugungen, Perspektiven und Interessen ermöglichen.

10



**Gemeinsam stärker**

### Handlungsfelder – eine Sammlung

- Demografischer Wandel und dessen Auswirkung auf alle Lebensbereiche (Kinder, Schule/ Ausbildung, Arbeitsplätze, Gesundheit und damit ärztliche Versorgung, Apotheken, Pflegedienste, Ehrenamt, Vereine, ...).
- Bildungs- und Betreuungsangebote für alle Lebensabschnitte (Hort, Kindergarten, Grundschule, Erwachsenenbildung, Bildung und Unterstützung für familiäre Betreuung,...).
- Lebensqualität und Versorgungssicherheit gerade für die, die auf Hilfe angewiesen sind (Kleinkinder, Alte, Behinderte - von der Wiege bis zur Bahre).
- Energiewende, sichere Energieversorgungen, überschaubare und kalkulierbare (Kosten-)Belastungen, Energieeinsparungen, Regionalisierung der Energiegewinnung bis hin zu Energie-Autarkie mit starker Bürgerbeteiligung, Ausweitung von Vorranggebieten und Ausschussflächen für Energiegewinnungsanlagen (z. B. Windparks, Biogasanlagen, ...).
- Infrastrukturmaßnahmen zur Erschließung von Arealen für Wohnungsbau und Gewerbe sowie für menschenfreundliche und die Natur schonende Verkehrskonzepte.
- Negative Auswirkungen (sozialer-Effekte) der Metropolregionen und Mittelzentren auf benachbarte kleinere Gemeinden und der Umgang mit diesen gewachsenen Herausforderungen, z.B. Bedarf an Flächen für Wohnungsbau, Gewerbe und Ausgleichsflächen, bis hin zu Eingemeindungsüberlegungen und Verkehr. Als Gegengewicht ist das Erstellen von gemeinsamen Infrastrukturkonzepten (Wohnungsbau, Gewerbeansiedlungen und Verkehrspolitik, Bildungs- und Kulturangebote sowie Versorgungseinrichtungen) notwendig.
- Koordination und Kooperation von Hilfs- und Rettungsdiensten. Nähe und Schnelligkeit werden bei einer alter werdenden Gesellschaft drängend.
- Errichtung und Betrieb von kommunalen Einrichtungen (Bürgerzentren, Sportanlagen, Schwimmbäder, ...). Nicht kurzfristige Gewinnmaximierung, sondern Nachhaltigkeit für Mensch und Umwelt sind das Gebot.
- Integration von Miltmenschen anderer Sprachen, anderer Traditionen, anderen moralischen und ethischen Werten.
- Organisation der Tourismusförderung. Der Tourismus hat für ganz Bayern eine zentrale Bedeutung und steht im harten Wettbewerb um die Gäste sowohl mit Reisezielen in unmittelbarer Nachbarschaft als auch mit mittleren und fernen Zielen. Die Wünsche und Bedürfnisse der Gäste steigen und die Werbestrategien verändern sich, deshalb müssen die Angebote ständig diesen Herausforderungen angepasst werden, z.B. hin zu einem umweltverträglichen Tourismus.
- Wirtschaftsförderung, Schaffung und Erhalt von wohnortnahen Ausbildungs- und Arbeitsplätzen in allen Gehalts- und Qualifikationskategorien mit vielfältigen familienfreundlichen Arbeitszeitmodellen, Ausweisung von Gewerbegebieten mit möglichst geringem Flächenverbrauch und ohne die Verödung der Ortskerne von ehemals landwirtschaftlich geprägten Dörfern.
- Verwaltungsaufgaben, die nicht den direkten Kontakt zu den Bürgern brauchen oder die durch die neuen Möglichkeiten der Informationstechnologien erfüllt werden können (E-Government), erfordern keine Administration, die räumlich nahe bei den Bürgern angesiedelt ist.

12 13



## Interkommunale Zusammenarbeit zwischen Nachrodt-Wiblingwerde und Altena

Bürgerinformation am 12. Jan. 2012  
Burg Holtzbrinck Altena

1 Interkommunale Zusammenarbeit - Bürger

**Gemeinsam stärker**

### Politische Forderungen und notwendige politische Rahmenbedingungen

Um Menschennähe und eine solidarische Bürgergesellschaft gerade in kleineren Kommunen zu erhalten und zu stärken, muss interkommunaler Zusammenarbeit und Kooperationen eine starke Rolle in den Zukunftsplanungen der Kommunen zukommen. Deshalb wendet sich der Diözesanrat mit folgenden Forderungen an die Verantwortungsträger der jeweiligen Ebenen:

- Die Bewusstseinsbildung und Ausbildung von Bürgermeistern und Gemeinderäten sowie von Verwaltungs- und Bauhofmitarbeitern muss einen festen Platz in den Bildungsmaßnahmen einnehmen.
- Bei kommunalen Zukunftsplanungen sind immer Kooperationsmöglichkeiten zu prüfen.
- Die Kooperation von bürgerschaftlichen Organisationen innerhalb der Kommune und über die Gemeindegrenzen hinweg ist zu fördern.
- Kommunale Spitzenverbände werden aufgefordert, Handreichungen, umfangreiche Informationen, Ideen und Anregungen zu liefern, aber auch Risiken und Hemmschube zu benennen.
- Von übergeordneten politischen Ebenen müssen Anreize geschaffen werden, die sinnvolle Kooperationen fördern und belohnen. Eine dauerhafte Finanzierung von interkommunalen Kooperationsprojekten muss sichergestellt werden.
- Die bayerische Staatsregierung muss die rechtlichen Voraussetzungen dafür schaffen, die bei Kooperationen, wie z.B. bei gemeinsamen Gewerbeflächen, eine gerechte Lastenverteilung und Teilhabe an Ausgaben und Einnahmen ermöglichen.
- Eine langfristig angelegte Zukunftsplanung der Kommunen muss vom Freistaat Bayern durch gesetzliche und politische Leitplanken unterstützt werden. Sie darf sich nicht von kurzfristigem Aktionismus torpedieren lassen. Um individuelle Lösungen umsetzen zu können, muss den Kommunen ein breiter gesetzlicher Spielraum überlassen werden.
- Bund und Freistaat müssen dafür Sorge tragen, dass alle Kommunen eine solide finanzielle Grundausstattung haben. Diese soll ermöglichen, dass Kommunen gleichwertige Chancen zur eigenen Gestaltung ihrer Pflichtaufgaben und auch zur Realisierung von freiwilligen Aufgaben haben.
- Lösungsorientierte Sachpolitik muss Richtschnur für das Agieren in den Kommunen und Landkreisen sein.
- Nachhaltige Entwicklung zu fördern, muss auch für Kommunalpolitiker attraktiv sein. Die Sorge um eine dem Menschen und der Schöpfung gerecht werdende Kommunalpolitik muss Handlungsbasis dafür sein.

**Weiterführende Informationen finden Sie unter:**  
[www.diocesarat-muenchen.de/kommunalpolitik](http://www.diocesarat-muenchen.de/kommunalpolitik)

Positionspapier erarbeitet vom Arbeitskreis Kommunalpolitik des Diözesanrates der Katholiken, beschlossen am 16.07.2013 vom Vorstand des Diözesanrates der Katholiken der Erzdiözese München und Freising.

14 15

### Agenda

1. Grundüberlegung, Ziele und zeitlicher Ablauf
2. Erste Handlungsfelder
3. Arbeits- und Lenkungsgruppe
4. Bürgerinformation
5. Gesamtbetrachtung von Handlungsfeldern und Dachvereinbarung
6. Weiteres Vorgehen und Ausblick

2 Interkommunale Zusammenarbeit - Bürger



### Grundüberlegung, Ziele und zeitlicher Ablauf (1)

- **Begründung für eine Verwaltungskooperation der Nachbarkommunen Nachrodt-Wiblingwerde und Altena:**
  - finanzielle (Not-)Situation beider Kommunen,
  - die Veränderungen der Bevölkerungsstruktur stellen Verwaltung und Politik vor das Problem ortsnahe Verwaltungsleistungen dauerhaft zu erbringen,
  - kommunale Verwaltungsaufgaben werden immer komplexer,
  - die Personalressourcen werden dagegen immer geringer,
  - gute Erfahrungen in der bisherigen Zusammenarbeit,
  - Erreichbarkeit und Entfernung.

3 Interkommunale Zusammenarbeit - Bürger

### 5. Ausblick: Weiteres Vorgehen

1. Grundsatzentscheidung der Räte
2. Bürgerbeteiligung
3. Beteiligung der Personalräte
4. Information des Personals
5. Erarbeitung einer Dachvereinbarung
6. Erarbeitung von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, Satzungen etc. (Rechtsform auswählen / Organisatorische und personelle Details klären)
7. Ergebnisse den Räten präsentieren
8. Genehmigung und Bekanntmachung durch die Kommunalaufsicht

23 Interkommunale Zusammenarbeit - Bürger

### Was ändert sich konkret in den fünf Handlungsfeldern?

#### Was ändert sich für den Bürger?

#### Was ist aus Sicht der Bürger/-innen zu beachten?

- Soziales
- Bauhof
- Schule
- Standesämter
- Gebäude- und Liegenschaftsmanagement

9 Interkommunale Zusammenarbeit - Bürger

### 5. Ausblick: Anregungen und Vorschläge der Bürger

- Was sollte im Rahmen der Umsetzung beachtet werden?
- In welchen Aufgabenfeldern ist eine Kooperation (noch) sinnvoll?
- Wo werden weitere Einsparmöglichkeiten oder zusätzliche Einnahmequellen im Rahmen der interkommunale Zusammenarbeit gesehen?
- Welche Informationen sind im weiteren Prozess aus Sicht des Bürgers wichtig?

25 Interkommunale Zusammenarbeit - Bürger





Tornesch ist eine Stadt im Kreis Pinneberg in Schleswig-Holstein  
12.995 Einwohner

### Kooperation ja - Fusion: Nein danke



Die Vorsitzenden der Tornescher SPD, Manfred Mörker (Ortsverband) und Verena Fischer-Neumann (Fraktion).

..... CDU-Fraktionschef Radon hat ein Leitbild für die Stadt gefordert. Stimmen Sie ihm zu? Fischer-Neumann: Bitte keine Leitbild Diskussion. Ich denke, dass unsere Programme ein Leitbild darstellen, wie wir uns diese Stadt vorstellen. Viele Anforderungen an eine moderne Stadt ergeben sich aus der täglichen Arbeit. Wir haben genügend Projekte, auf die wir uns konzentrieren müssen und sollten keine neuen Fässer aufmachen.....



## Erkenntnisse der überörtlichen Prüfung zur Interkommunalen Zusammenarbeit

Dr. Ulrich Keilmann – Leiter der Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften  
beim Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs, Darmstadt



Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr geehrter Herr Spandau,

haben Sie ganz herzlichen Dank für Ihre freundlichen, einführenden Worte und die Kurzvorstellung meiner Person. Wie Sie feststellen konnten, ist mein beruflicher Werdegang durchaus finanzgetrieben. Insofern möchte ich in meinem Vortrag gerne auch mit der kommunalen Haushaltssituation in den Flächenländern einleiten (vgl. Folie 3).

Bundesweit entwickelten sich die kommunalen Finanzierungssalden im Betrachtungszeitraum durchaus positiv. Sowurden im Jahr 2012 im Flächenländerdurchschnitt Finanzierungsüberschüsse in Höhe von 906 Mio. Euro und in 2013 sogar in Höhe von 1.053 Mio. Euro erzielt. Dabei fällt allerdings die große Heterogenität zwischen den einzelnen Ländern auf. In Hessen beispielsweise ist der kommunale Finanzierungssaldo bereits im fünften Jahr in Folge negativ. Zuletzt wurden in 2008 Überschüsse erzielt. Allerdings erkennen wir für Hessen einen sehr deutlichen Schritt in die richtige Richtung. Gleichwohl bleibt der Finanzierungssaldo negativ.

Der Blick auf die bereinigten Ausgaben und die bereinigten Einnahmen (Folie 4) zeigt, dass nur die Kommunen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg im Schnitt noch leicht höhere Einnahmen erzielen als die hessischen Kommunen. In allen anderen Flächenländern erzielen die Kommunen (teilweise deutlich) weniger Einnahmen. Dennoch reichte es in vielen anderen Bundesländern zu einem Überschuss (Thüringen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Bayern, Brandenburg und Baden-Württemberg). Nur im Saarland, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen reichte es dazu nicht. Für Hessen sticht insbesondere der höchste Stand der Pro-Kopf-Ausgaben ins Auge. Das ist sicherlich ein ganz wesentlicher Grund, warum Kommunen in anderen Bundesländern

auch bei geringeren durchschnittlichen Einnahmen noch Überschüsse erwirtschaften und damit im Ergebnis besser dastehen, als die hessischen Kommunen.

Insofern bleibt nur, die Ursachen der erhöhten Pro-Kopf-Ausgaben klar zu analysieren, um unwirtschaftliches Handeln erkennen und abstellen zu können (Folie 5). Hierzu versucht die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften immer wieder zielführende Hinweise zu geben, u.a. mit den Kommunalberichten, die nicht nur den geprüften Stellen, sondern gerade auch allen anderen Kommunen Handlungsanleitungen für optimiertes Verwaltungshandeln geben wollen<sup>1</sup>. Dazu zählt auch die interkommunale Zusammenarbeit, die sich die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften im Hinblick auf

1. eine noch wirtschaftlich arbeitende Mindestgröße der Kommune und
2. die enge Zusammenarbeit in Querschnittsaufgaben näher betrachtet hat.

1. Hinsichtlich der Bestimmung, ab welcher Einwohnerzahl Kommunen wirtschaftlich arbeiten, werfen wir zunächst einmal einen Blick auf den Bundesvergleich (vgl. Folie 8). Nicht zuletzt durch die Gebietsreform in den 70iger Jahren haben hessische Kommunen die dritthöchste durchschnittliche Gemeindegröße. Größere Strukturen weisen nur noch das Saarland und Nordrhein-Westfalen auf, die allerdings ihrerseits nicht durch hohe Haushaltsüberschüsse, sondern vielmehr durch einen ausgesprochen hohen Schuldenstand, insbesondere im Bereich der kommunalen Kassenkreditniveaus auffallen. Insofern ist Größe allein sicherlich per se kein erstrebenswertes Kriterium. Andererseits sind auch besonders kleinteilige kommunale Strukturen, wie beispielsweise in Rheinland-Pfalz, das zusammen mit dem Saarland und Nordrhein-Westfalen das sogenannte Krisentrio bildet, kein qualifizierendes Kriterium. Daraus lässt sich zumindest einmal ableiten, dass es in Hessen pauschal keiner erneuten Gebietsreform bedarf. Andererseits gibt es auch in Hessen kleine Kommunen, die sich jenseits der durchschnittlichen Betrachtung über die Bundesländer hinweg, durchaus überlegen müssen, ob sie mit einer Einwohnergröße von beispielsweise Hesseneck mit 635 Einwohnern<sup>2</sup> noch wirtschaftlich aufgestellt sind. Diese Frage haben wir uns in der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften gestellt und mit einer Reihenuntersuchung der 152., 160. und 170. Vergleichenden Prüfungen analysiert (vgl. Folie 9)<sup>3</sup>. Die Trendlinie aus diesen drei Untersuchungen zeigt, dass die Personalausstattung der Inneren Verwaltung in Kommunen mit über etwa 8.000 Einwohnern bei rund zwei Vollzeitäquivalenten sich stabilisiert, während sie mit abnehmender Einwohnerzahl auf fast drei

Vollzeitäquivalente ansteigt. Dies zeigt, dass es auch in Hessen durchaus sinnvoll sein kann, über eine intensive interkommunale Zusammenarbeit nachzudenken, insbesondere wenn die Kommune weniger als 8.000 Einwohner zählt, zumal vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung schrumpfende Einwohnerzahlen nicht mehr sinnvoll mit Personalabbau aufgefangen werden können.

2. Die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften hat daneben auch eine enge Zusammenarbeit in Querschnittsaufgaben im Gesamtkreis Offenbach untersucht. Insofern darf ich auf den aktuell vorgestellten 26. Kommunalbericht verweisen. Einleitend möchte ich jedoch auf die absehbaren Folgen und Wirkungen der demografischen Entwicklung hinweisen (vgl. Folie 11), die jedem signalisieren sollten, heute schon mit der Steuerung der Veränderungsprozesse zu beginnen, denn gerade auch die interkommunale Zusammenarbeit erfordert hohen Kommunikations- und Abstimmungsbedarf (vgl. Folie 12). Gerade die geplante (räumliche) Organisationsstruktur als auch die heute zwingend erforderlichen IT-Komponenten und Softwareharmonisierungen erfordern einen gewissen zeitlichen Vorlauf. Dem stehen allerdings deutliche Effizienzgewinne, wie

- Auslastungsvorteile der Mitarbeiter,
- die Möglichkeit, gleichgelagerte Aufgaben zusammenzuführen und stattdessen Spezialwissen aufbauen zu können, das seinerseits Rechtssicherheit schafft,
- Vertretungsvorteile zu generieren, indem gleichgelagerte Aufgabenstrukturen gebündelt und damit Vertretungen besser organisiert und gleichzeitig das vierAugen-Prinzip als ein zentrales Instrument des internen Controlling Systems eingerichtet werden kann, als auch
- eine deutliche Objektivierung der Entscheidungen ermöglicht wird, weil die Aufgabenerfüllung auch zwischen den Kommunen einheitlich gehandhabt wird.

Am Ende stehen aber neben diesen primär weichen Vorteilen zudem noch monetäre Ergebnisverbesserungspotenziale für alle zusammenarbeitenden Kommunen (vgl. Folie 13). Am Beispiel des Kreises Offenbach wurden insgesamt 1,85 Mio. Euro oder 30,82 Vollzeitäquivalente identifiziert. Dabei wurden nur die Personalverwaltungen, die (ohnehin schon in elf von dreizehn zusammenarbeitenden) Kassen als auch die Steuerverwaltung näher beleuchtet. Ganz grob einwohnerbezogen hochgerechnet auf ganz Hessen ergäbe dies ein Ergebnisverbesserungspotential von rund 20 Millionen Euro, ein ausgesprochen erklecklicher Betrag, zumal darin die vielen o.a. aufgeführten weichen Verbesserungsfaktoren monetär nicht eingerechnet sind.

Abschließend darf ich noch auf eine Umfrage von hr-online verweisen, nach der rund 66 % der Kommunen bereit wären, interkommunal zusammenzuarbeiten (vgl. Folie 15). Allerdings wurden von hr-online nur Schutzschirmkommunen befragt. Insofern wäre es wünschenswert, wenn die 166. Vergleichende Prüfung und mein Gastbeitrag auf Ihrer Veranstaltung heute dazu führen würden, die bislang nur grundsätzliche Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit in konkrete Umsetzungsmaßnahmen weiterzuentwickeln und das nicht nur in den Schutzschirmkommunen.

Haben Sie vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

<sup>1</sup> Vgl. u.a. den aktuellen Kommunalbericht 2014 – Sechszwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 07. Oktober 2014, Landtag Drucksache 19/801

<sup>2</sup> zum 31.12.2013 auf Grundlage des Zensus 2011

<sup>3</sup> Die 152 Vergleichende Prüfung untersuchte Kommunen von 3.582 bis 8.063 Einwohner (vgl. Kommunalbericht 2012 – Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 17. Oktober 2012, Landtag Drucksache 18/5913, S. 96 ff.; 160. Vergleichende Prüfung untersuchte Kommunen in einer Größenordnung von 612 bis 3.772 Einwohnern (vgl. Kommunalbericht 2013 – Fünfundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 27. November 2013, Landtag Drucksache 18/7663, S. 64 (72ff.); die 170. Vergleichende Prüfung untersuchte Kommunen in einer Größenordnung von 3.582 bis 8.063 Einwohner (vgl. Kommunalbericht 2014 – Sechs-undzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 07. Oktober 2014, Landtag Drucksache 19/801, S. 88 (113ff.))



# DER PRÄSIDENT DES HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS



## ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

### Kommunale Zusammenarbeit

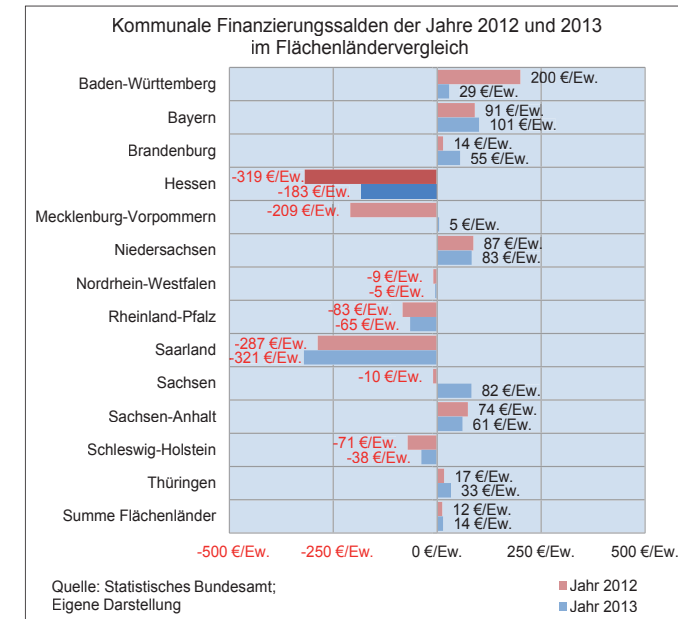
Jüngste Erkenntnisse der Überörtlichen Prüfung zur Interkommunalen Zusammenarbeit

Kongress Interkommunale Zusammenarbeit - Neue Formen der Zusammenarbeit von Kommunen am 08. Oktober 2014 in Pohlheim

Dr. Ulrich Keilmann

## 1. Haushaltssituation

Überschüsse/Defizite der Jahre 2012/2013 in €/Einwohner



### Inhalt

- ✓ Im Flächenländerdurchschnitt Überschüsse im Jahr 2012 und 2013 von 906 Mio. und 1.053 Mio. Euro
- ✓ Aber Heterogenität: Hessen in beiden Jahren mit Defiziten
- ✓ Kommunaler Finanzierungssaldo Hessen im fünften Jahr in Folge negativ (zuletzt im Jahr 2008 Überschüsse)
- ✓ Zwischen 2012 und 2013 in Hessen starke Verbesserung der Größe
- ✓ Trotzdem: Weiterhin dringender Konsolidierungsbedarf gegeben

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs  
 Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

Folie Nr. 3

## AGENDA

### 1. Haushaltssituation

### 2. Kommunalstrukturen

### 3. Interkommunale Zusammenarbeit

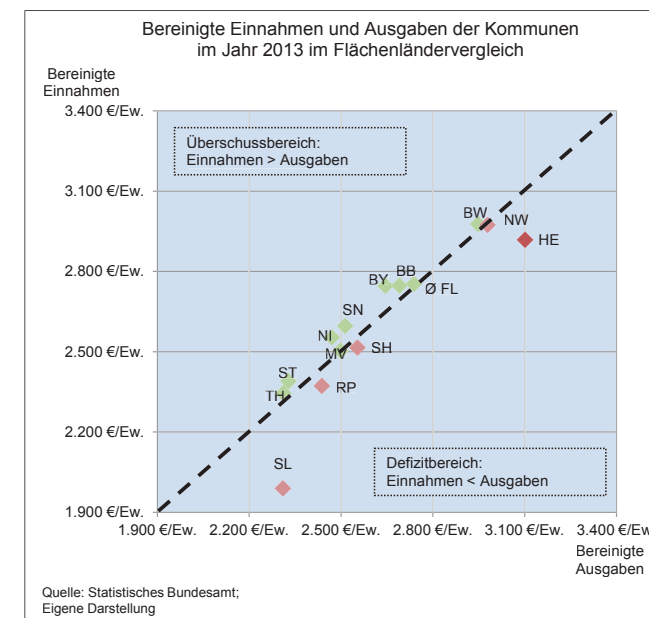
### 4. Ausblick

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs  
 Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

Folie Nr. 2

## 1. Haushaltssituation

Ursachen der Überschüsse/Defizite des Jahres 2013 im Flächenländervergleich



### Inhalt

- ✓ Nur in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg sind die Einnahmen leicht höher als in Hessen
- ✓ In zahlreichen Ländern haben die Kommunen niedrigere Einnahmen, erreichen aber dennoch Überschüsse
- ✓ Es gibt Verbesserungspotentiale auf der Einnahmenseite. Im Fokus sollte allerdings die Ausgabenseite stehen
- ✓ Hessen hat die **mit Abstand** höchsten Pro-Kopf-Ausgaben

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs  
 Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

Folie Nr. 4

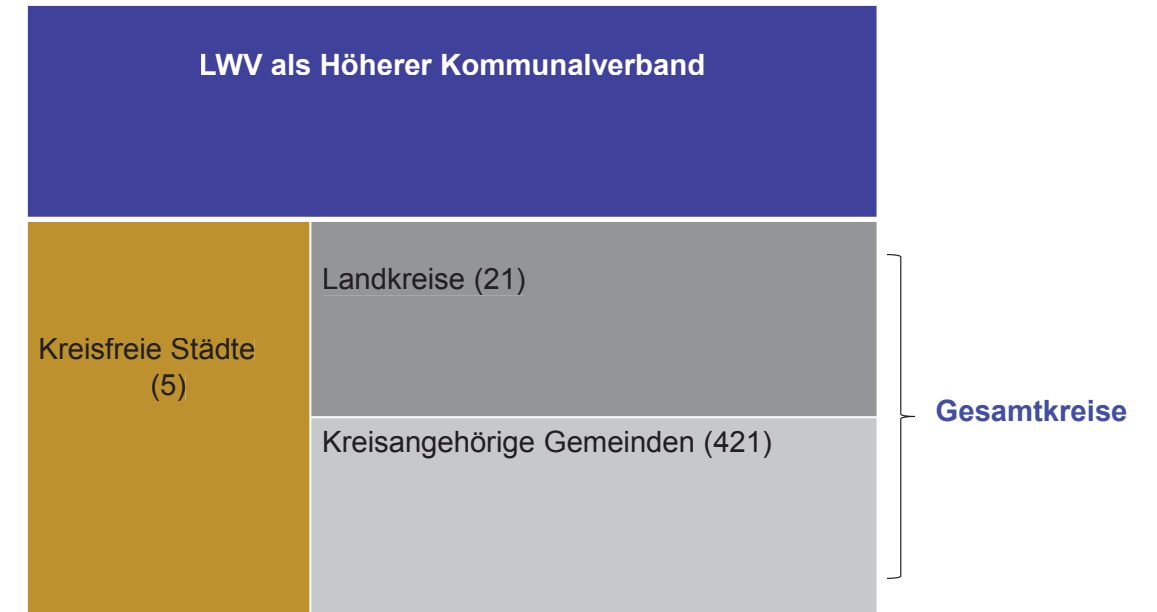
## 1. Haushaltssituation

Mögliche Hintergründe der hohen Pro-Kopf-Ausgaben in Hessen



## 2. Kommunalstrukturen

Kommunale Familie in Hessen



## AGENDA

### 1. Haushaltssituation

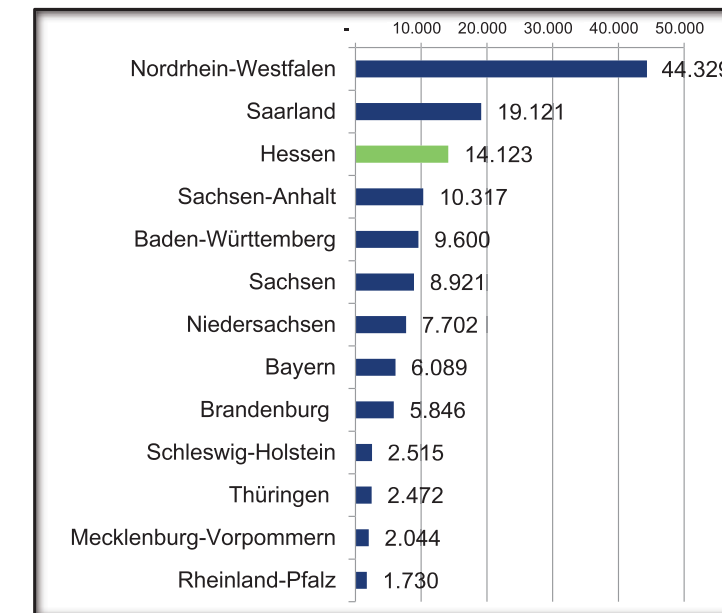
### 2. Kommunalstrukturen

### 3. Interkommunale Zusammenarbeit

### 4. Ausblick

## 2. Kommunalstrukturen

Durchschnittsgemeindegrößen im Jahr 2012



Gebietsstand 31.12.2012; Einwohner zum 31.12.2012

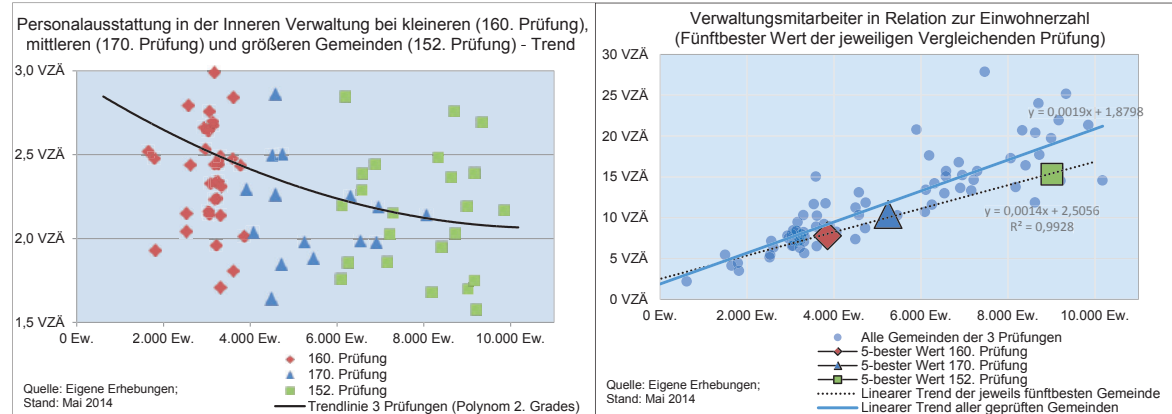
### Inhalt

- ✓ Hessen mit der dritt höchsten durchschnittlichen Gemeindegröße
- ✓ In den Ländern mit höherer Durchschnittsgemeindegröße ist die Haushalts- und Verschuldungssituation ebenfalls schwierig
- ✓ Trotz der durchschnittlich großen Gemeinden macht das Nachdenken über Änderungen der Kommunalstrukturen Sinn (s. nächste Folie)



## 2. Kommunalstrukturen

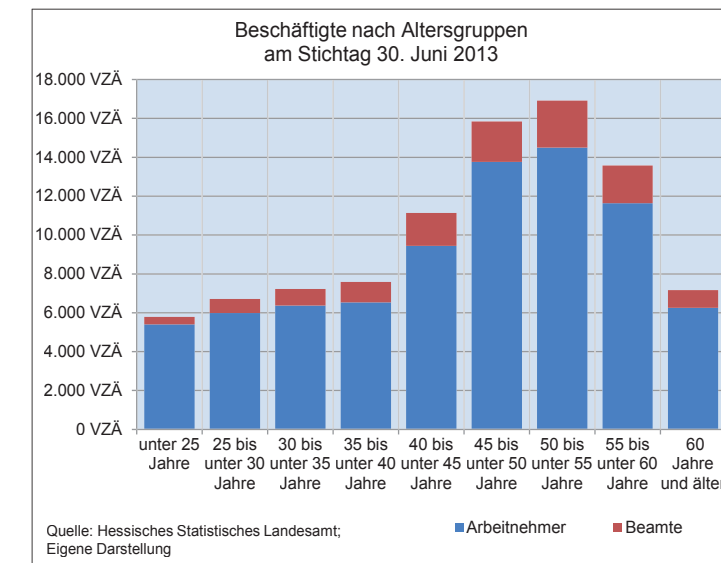
Ergebnisse der 152., 160. und 170. Vergleichenden Prüfung



Die Prüfungen verdeutlichten die Grenzen für Personalreduzierungen. So zeigte sich eine Mindestausstattung des Personals in der Inneren Verwaltung. Diesbezüglich haben kleinere Gemeinden strukturelle Nachteile, weil sie selbst bei schrumpfender Einwohnerzahl nicht mit Personalanpassungen reagieren können, sondern eine Mindestausstattung zur Aufgabenerfüllung vorzuhalten haben.

## 3. Interkommunale Zusammenarbeit

Altersstruktur der kommunalen Beschäftigten in Hessen



### Inhalt

- ✓ Ein Großteil des kommunalen Personals geht in naher Zukunft in den Ruhestand
- ✓ Perspektivisch können Konsolidierungspotentiale über natürliche Fluktuation geborgen werden
- ✓ Zur Bergung dieser Potentiale kann es hilfreich sein, bereits heute über Aufgabenreorganisation unter Integration von IKZ nachzudenken

## AGENDA

1. Haushaltssituation

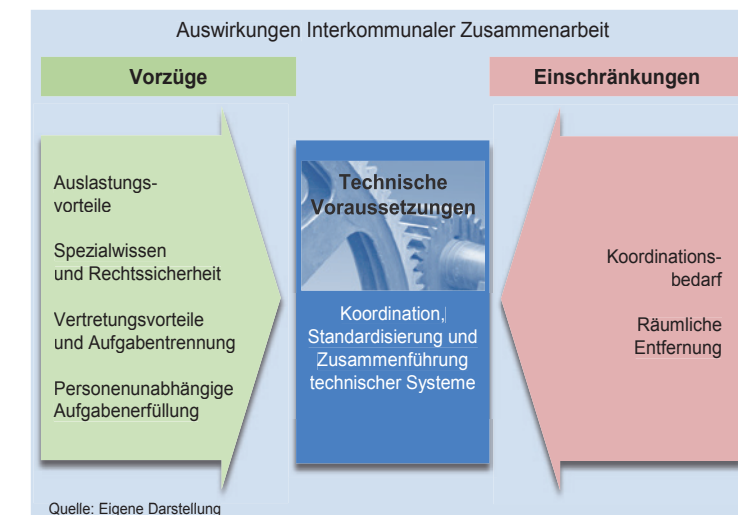
2. Kommunalstrukturen

3. Interkommunale Zusammenarbeit

4. Ausblick

## 3. Interkommunale Zusammenarbeit

Ergebnisse der 166. Vergleichenden Prüfung (Konsolidierung Gesamtkreis OF)



Neben Auslastungsvorteilen bietet IKZ insbesondere Vorteile hinsichtlich Spezialwissen und Rechtssicherheit. Allerdings sind Einschränkungen infolge Koordinationsbedarf und räumliche Entfernung gegenüber der separaten Aufgabewahrnehmung in den einzelnen Kommunalverwaltungen denkbar.

### 3. Interkommunale Zusammenarbeit

Ergebnisse der 166. Vergleichenden Prüfung (Konsolidierung Gesamtkreis OF)

	Personal- aufwendungen	Eingesetzte Mitarbeiter <sup>1)</sup>	Ergebnisverbesserungs- potenziale	
			Vollzeitäquivalente	Euro
Personal- verwaltungen	5,4 Mio. €	86,87 VZÄ	22,46 VZÄ (Mindestzahl)	1,41 Mio. €
Kassen	5,0 Mio. €	102,43 VZÄ	3,34 VZÄ (Teilaufgabe Vollstreckung)	0,16 Mio. €
Kämmereien	6,5 Mio. €	114,67 VZÄ	5,02 VZÄ (Teilaufgabe Steuern)	0,28 Mio. €
<b>Summe</b>	<b>16,9 Mio. €</b>		<b>30,82 VZÄ</b>	<b>1,85 Mio. €</b>

<sup>1)</sup> Eingesetzte Mitarbeiter in Vollzeitäquivalenten (VZÄ); 1 VZÄ entspricht einer Vollzeitstelle  
 Quelle: Haushaltspläne, eigene Analysen, Bewertungen und Berechnungen



Durch IKZ können Ergebnisverbesserungspotenziale geborgen werden. Zu deren Bergung ist es bereits heute notwendig, entsprechende Initiativen anzustoßen

### 4. Ausblick

Vorsichtig hoffnungsfroh – Ergebnisse einer Umfrage von hr-online

#### Kooperationen zwischen Kommunen

Um Kosten zu sparen, wollen zwei von drei Kommunen (66 %) künftig auch enger mit Nachbarkommunen kooperieren – vor allem in der Verwaltung: So planen einige Gemeinden den Betrieb gemeinsamer Standesämter. Andere wollen etwa ihr Freibad oder den Bauhof gemeinschaftlich betreiben.

Quelle: Von Karsten Hafer, hr-online: Umfrage -  
 Lab und KommuPräsident und dem Schutzschirm  
 (17.02.2014, abgerufen unter: [http://www.hr-  
 online.de/webseiten/ueberrichtliche/interkommunale/interkomm-  
 en/349391.jsp?uhk=34954&key=standesamt\\_dokument-  
 entl\\_508272335](http://www.hr-<br/>
    online.de/webseiten/ueberrichtliche/interkommunale/interkomm-<br/>
    en/349391.jsp?uhk=34954&key=standesamt_dokument-<br/>
    entl_508272335))



Nach einer Umfrage von hr-online vom Februar 2014 wollen 66 Prozent der Schutzschirmkommunen künftig stärker kooperieren  
 \*\*\*

Zentral wäre, dass auch Nicht-Schutzschirmkommunen präventiv die Möglichkeiten der Kooperation nutzen

## AGENDA

1. Haushaltssituation
2. Kommunalstrukturen
3. Interkommunale Zusammenarbeit
4. Ausblick

Vielen Dank für  
 Ihre Aufmerksamkeit.

Dr. Ulrich Keilmann

[www.rechnungshof-hessen.de](http://www.rechnungshof-hessen.de)  
 E-Mail: [uepkk@rechnungshof.hessen.de](mailto:uepkk@rechnungshof.hessen.de)



## IKZ statt Fusion<sup>1</sup> - Fusionsersetzende interkommunale Zusammenarbeit

Dr. Jürgen Dieter – Direktor, Hessischer Städtetag, Wiesbaden



### I. Zu Fusionen und Eingemeindungen

Die Ausgangslage: Fusionen sind unpopulär  
Eingemeindungen oder Gemeindefusionen sind regelmäßig unpopulär. Sie führen zu Widerständen in der Bevölkerung. Das sind die überwiegenden Erfahrungen aus der Zeit der Fusionswelle in Hessen in den siebziger Jahren. Oft dauert es Jahrzehnte, bis sich die einst selbstständigen Gemeinden als Stadtteile aneinander gewöhnt haben. Teilweise sind Eingemeindungen heute noch immer nicht vollständig akzeptiert.

Es lohnt sich also darüber nachzudenken, ob interkommunale Zusammenarbeit nicht dieselben Zwecke erreichen kann wie eine Fusion und sie dementsprechend mit weit weniger Widerstand in der Bevölkerung ersetzen kann.

Fusionen bleiben weiterhin sinnvoll  
Dieser Vortrag wirbt nicht dafür, dass es in Hessen künftig keine Fusionen mehr geben soll. Fusionen unterliegen wie interkommunale Zusammenarbeit den Entscheidungen der Gemeindeverantwortlichen. Es gilt kommunale Selbstverwaltung. Diese Haltung entspricht dem Selbstverständnis eines kommunalen Spitzenverbandes.

Hier soll auch nicht thematisiert werden, ob das Land Fusionen kleinerer Gemeinden befördern oder eine Mindestgröße von hessischen Gemeinden zum Beispiel bei 5.000 Einwohnern festlegen soll. Solche Fragen sind spannend. Sie bedürfen klarer Antworten. Diese Fragen sind aber nicht Gegenstand dieses Vortrages.

Beweggründe für eine Fusion oder Eingliederung(en)  
Ziel einer Gemeindefusion oder der Eingliederung einer oder mehrerer Gemeinden in eine größere Einheit ist es in erster Linie, mit der so entstehenden größeren Einheit

eine schlagkräftigere Verwaltungseinheit zu schaffen. Doppelstrukturen werden abgebaut, ein Team tritt an die Stelle von Einzelkämpfern, die Mitarbeiter können sich spezialisieren und gegenseitig unterstützen, Wissen bündeln und so weiter.

Kümmern sich mehrere Personen um ein Thema, so können sie regelmäßig mehr Qualität bieten als eine Summe von Einzelkämpfern.

Was für die Menschen gilt, gilt auch für die Einrichtungen: Im erweiterten Gebiet einer fusionierten Gemeinde lässt sich Infrastruktur zusammenfügen. Eine zentrale Einrichtung ist an der Stelle von vielen nebeneinander bestehenden Einrichtungen zu nutzen.

Man muss aber auch die Grenzen einer Fusion erkennen: Die Vorteile einer verdichteten Siedlungsstruktur, innerhalb der man auf vergleichsweise kleinem Raum viele Leistungen mit kurzen Wegen für eine große Zahl von Bürgern anbieten kann, lässt sich auch durch eine Fusion nicht steuern. Rathäuser lassen sich zusammenlegen, obwohl selbst dies nicht nach allen Fusionen durchzusetzen oder gewollt war. Bürgerhäuser und Dorfgemeinschaftshäuser zu schließen, ist auch im Falle der Fusion kein Selbstläufer. Oft sehen die zu Stadtteilen gewordenen ehemaligen selbstständigen Kommunen gerade in Gemeinschaftseinrichtungen, Sportanlagen, Feuerwehrhäusern und Friedhöfen die letzten Symbole vormaliger Eigenständigkeit.

### II. Die fusionsersetzende Interkommunale Zusammenarbeit

Wie viel Fusion kann IKZ ersetzen?

Mindestens zwei Entwicklungen halten auch in den 10er Jahren unseres Jahrhunderts die Sehnsucht nach den positiven Wirkungen von Eingliederung und Fusion wach:

- die strukturelle Unterfinanzierung der öffentlichen Hand, von der in Hessen vor allem die Kommunen besonders berührt sind,
- das Bedürfnis nach immer speziellerem Wissen, das eine entsprechende Arbeitsteilung in den Verwaltungen nahelegt, bei gleichzeitiger Organisation im Team, um sich besser abstimmen, vertreten und unterstützen zu können.

Können wir nicht die positiven Wirkungen der Gemeindegliederung erreichen, ohne zugleich ihre unpopulären Begleiterscheinungen in Kauf nehmen zu müssen?

Das ist möglich. Man kann einen Großteil der Wirkungen einer Fusion auch erreichen, indem man die Kommunen

nach außen so belässt, wie sie heute sind, gleichzeitig aber die Verwaltungen zusammenlegt, also verschmilzt.

Sprechen wir ruhig von fusionsersetzender Wirkung interkommunaler Zusammenarbeit.

### Fusionsersetzende Organisation – Wirkung interkommunaler Zusammenarbeit

Im Zentrum dieser Betrachtung steht der Blick des Bürgers: Worauf kommt es ihm an? Was will er gerne gewinnen, was will er nicht gerne verlieren?

Gewinnen:

Regelmäßig bedarf es keiner außergewöhnlichen Überzeugungskraft, einem Bürger nahe zu bringen, wie sinnvoll eine effektive und effiziente Kommunalverwaltung ist.

Regelmäßig interessiert ihn dabei nur das Ergebnis: Der Bürger erwartet Qualität zu möglichst günstigen Preisen und Gebühren. Selten ist es ihm wichtig, wie diese Qualität im Einzelnen erzeugt wird. Sagt man ihm ein Mehr an Qualität bei einem Weniger an Kosten zu, wird er kaum widersprechen.

Nicht verlieren:

Regelmäßig wollen die Bürgerinnen und Bürger, die in und mit ihrer Stadt leben und sich darin wohl fühlen, deren Identität nicht ohne weiteres anderen Zielen opfern. Die herausragenden Merkmale für die Identität einer Kommune sind Gemeindegebiet, also der räumliche Zuschnitt der Gemeinde, und Gemeindegemeinschaft. Modernem Denken entspricht es ferner, die Dienstleistungen, die sich nicht über das Internet generieren lassen, vor Ort abrufen zu können. Ein Service- oder Bürgerbüro als Merkmal des Vor-Ort-Dienstleisters ist also geboten.

Bleiben Gemeindegemeinschaft, Gemeindegebiet und Vor-Ort-Dienstleistung, so ist der Widerstand gegen Veränderungen in der gemeindlichen Organisation eher gering einzustufen. Dies gilt gerade auch für den Fall, dass interkommunale Zusammenarbeit nahezu dieselben positiven Wirkungen entfaltet wie eine Fusion.

Bedeutend erscheint es noch, Repräsentanz und Vertretung der Kommune in der Person des/der direkt Gewählten an der Spitze und je nach Größe weiterer Wahlbeamter zu erhalten. Richtig erscheint es weiter, ehrenamtliche Politiker aus der Gemeinde für die Gemeinde entscheiden zu lassen. Das spricht dafür, dass jede Kommune ihre Gemeindevertretung, ihre Stadtverordnetenversammlung behält.

Alles andere darf man zusammenführen – prinzipiell ohne Risiko großen Widerstands

Alles andere darf man zusammenführen.

Die Gemeinden sind also nicht darauf beschränkt, nur auf einzelnen Sektoren zusammenzuwirken, nur ihre Finanzverwaltung, nur die Ordnungsämter, nur ihre Bauhöfe zusammenzulegen.

Das „nur“ ist nicht falsch zu verstehen. Die Arbeit daran, einzelne Teilbereiche benachbarter Kommunen gemeinsam zu bearbeiten und zu organisieren, ist kompliziert und ehrgeizig genug, zeigt dabei auch mit vielen Beispielen großen Erfolg. Vielfach wünschen die kommunal Verantwortlichen gar kein Mehr an interkommunaler Zusammenarbeit.

Dies alles spricht aber nicht gegen das noch ehrgeizigere Ziel, interkommunale Zusammenarbeit so zu gestalten, dass sie wie eine Fusion wirkt.

Nun kann man dem Vortragenden die kritische Frage entgegen setzen: Ist das eigentlich nicht alles schon mit den heute zur Verfügung stehenden Instrumenten umzusetzen? Bedarf es dazu gesetzlicher Veränderungen?

### III. Für die fusionsersetzende Verschmelzung der Kommunalverwaltungen als Leitidee der umfassendsten interkommunalen Zusammenarbeit

Es gibt mindestens drei Gründe dafür, die fusionsersetzende interkommunale Zusammenarbeit zu thematisieren:

- die Entwicklung eines Leitbildes,
- die Suche nach einem einheitlichen Rahmen zur Gestaltung,
- das Erfordernis finanzieller Anreize.

### Leitbild fusionsersetzende Verschmelzung kommunaler Verwaltungen

Das Ziel, kommunale Verwaltungen fusionsersetzend zu verschmelzen, ist noch kein eingestimmtes Leitbild für die interkommunale Zusammenarbeit. Es lohnt sich aber, dieses Ziel interkommunaler Zusammenarbeit zu einem eigenständigen, Orientierung gebenden Ziel zu erheben.

Praktisch ist die Wirkung eines solchen Leitbildes denkbar einfach: Überlegen hessische Kommunen künftig, ihre interkommunale Zusammenarbeit zu beginnen oder auszubauen, haben sie dann dieses Leitbild gleichsam als die intensivste Form interkommunalen Zusammenwirkens stets auf ihrer Checkliste als ehrgeiziges Ziel vor Augen.

An dieser Stelle ist noch einmal zu wiederholen: Diese Leitidee soll nicht weniger umfassende Formen interkommunaler Zusammenarbeit verdrängen. Es würde falsch verstanden, müssten sich künftig alle diejenigen

rechtfertigen, gar ein schlechtes Gewissen haben, wenn sie „nur“ einzelne Aufgaben gemeinsam erledigen, etwa „nur“ ihr Standesamt zusammen mit der Nachbargemeinde führen.

#### Einheitlicher Rahmen für eine fusionsersetzende Zusammenarbeit

Die Schwelle zur fusionsgleichen Verschmelzung wird selbstverständlich niedriger, wenn die beteiligten Kommunen sich auf praktische Beispiele stützen können. Solange es diese praktischen Beispiele nicht gibt, ist es richtig an einem Muster zu arbeiten, das die juristischen und praktischen Themen und Probleme aufnimmt und für alle Kommunen als Anleitung dienen kann.

Dabei gilt es sensibel auf mindestens den Einwand einzugehen, es bestehe bei einem einheitlichen Handlungsrahmen die Gefahr der Schematisierung.

Viele Praktiker interkommunaler Zusammenarbeit weisen besonders darauf hin, dass interkommunale Zusammenarbeit individueller Lösung bedarf. Nur wenn man diese Zusammenarbeit auf die besonderen Bedürfnisse der gemeinsam agierenden Kommunen zuschneidet, könne man den besonderen Bedürfnissen vor Ort auch gerecht werden. Das verbiete es, ein Schema anzufertigen und die interkommunale Zusammenarbeit daran auszurichten.

In der Tat: Interkommunale Zusammenarbeit ist ein Element kommunaler Selbstverwaltung. Sie darf ihre größte Stärke nicht in Frage stellen: aus der Nähe und guten Kenntnis der Verhältnisse vor Ort lokal angemessene Ideen kreativ zu entwickeln und das Gemeinwesen entsprechend zu gestalten. Das spricht gegen jedes Schema.

Daher ist für ein Muster zu plädieren, das einen Rahmen für interkommunale Zusammenarbeit abgeben kann. Ein solches Muster für fusionsersetzende interkommunale Zusammenarbeit darf nie mehr sein als ein Rahmenkonzept. Es mag als Orientierung dienen und als Erleichterung für alle die, die sich auf den Weg machen und das Ziel wenigstens in Konturen vor Augen haben wollen.

Innerhalb des Rahmens muss sich die kommunale Selbstgestaltung mit voller Kraft und allem Ideenreichtum voll entwickeln können. Mit anderen Worten: Das Muster darf ein Angebot sein, kein in Stein gegossener Handlungspfad.

#### Finanzielle Folgen

Unter dieser Überschrift stellen sich mindestens zwei Fragen:

Lohnt sich eine fusionsersetzende Verschmelzung für die Akteure finanziell?

Welche finanziellen Auswirkungen ergeben sich aus einer solchen Form der interkommunalen Zusammenarbeit für

das Verhältnis von Land zu interkommunal arbeitenden Kommunen?

Wie jede Form interkommunaler Zusammenarbeit steht auch die fusionsersetzende Verschmelzung unter der Vorgabe ihrer finanziellen positiven Wirkung. Interkommunale Zusammenarbeit muss ganz klassisch entweder dazu führen, Ressourcen einzusparen, oder bei gleichen Ressourcen die Qualität der Leistung zu verbessern. Optimal natürlich, wenn interkommunale Zusammenarbeit die Qualität der Leistung verbessert und noch die Qualität steigert.

Beide Ziele sind auch mit einer Verschmelzung der Verwaltungen nicht an sich schon gewährleistet.

So führt eine Kommune, die sich den interkommunalen Aktivitäten der Nachbarn nicht anschließt, nicht selten die fehlende Effizienz als Grund der Ablehnung an. Genau dort, wo die Nachbarn zusammen arbeiten, ist die betreffende Gemeinde schon so effizient, so schlank und optimal aufgestellt, dass eine interkommunale Zusammenarbeit nichts erspart, zuweilen zusätzliche Kosten produziert.

Nun ist ein solches Argument nicht leicht auf eine Zusammenarbeit zu übertragen, die an die Stelle einer Fusion treten soll. Denn dann würde die betreffende Gemeinde ja auf allen Feldern oder zumindest in der Mehrheit kommunaler Aufgabenfelder so optimal aufgestellt sein, dass eine interkommunale Zusammenarbeit nichts mehr verbessern könnte.

Gleichwohl: Anders als bei einer punktuellen Zusammenarbeit birgt die fusionsersetzende Form eine größere Zahl von Risiken, da die komplexen Folgen der Zusammenarbeit oft nicht in jeder Hinsicht zu überschauen sind. Gerade diese finanziellen Risiken können die Scheu oder Zurückhaltung vor der umfassendsten Form der Zusammenarbeit wohl begründen.

Entwickeln die Kommunen gemeinsam mit dem Land das Leitbild einer fusionsersetzenden Zusammenarbeit, so bedarf es auch der Unterstützung durch das Land. Seine Zuweisungen sollten nicht nur dem Anreiz und bis zu einem bestimmten Grad der Belohnung dienen. Angesichts der komplexen Problemlagen sollten diese Zuweisungen auch helfen, die Risiken einer solch komplexen Zusammenarbeit finanziell abzufedern.

Ein kommunaler Spitzenverband kann solche Zuweisungen nur unterstützen, wenn sie aus dem originären Landeshaushalt stammen. Es bedarf keiner näheren Ausführungen, welche schädlichen Wirkungen es hätte, wenn die fusionsersetzende Zusammenarbeit zweier oder mehrerer Kommunen mittelbar die Zuweisungen anderer Kommunen mindern würden.

Im neuen bedarfsgestützten kommunalen Finanzausgleich wird sich eine derartige Zusammenarbeit nicht negativ auf die kommunale Gemeinschaft auswirken. Dies liegt zum einen daran, dass eine solche Kooperation ja mindestens kostenneutral, mutmaßlich sogar aufwands- und somit bedarfsmindernd ausgestaltet werden sollte. Da diese Bedarfsminderung letztlich dem Landeshaushalt zugutekommt, ist dies eine zusätzlich Rechtfertigung dafür, fusionsersetzende Zusammenarbeit mit kräftigen Zuweisungen aus originären Landesmitteln zu stützen.

Man wird sicher prüfen müssen, ob unter Umständen im Fall der Verschmelzung von bisher selbstständigen Kommunalverwaltungen ein temporärer Mehrbedarf bei den so zusammenwirkenden Kommunen entsteht. Das Land sollte keine Zweifel daran lassen, dass ein solcher Mehrbedarf nicht „freiwillig“ und in jedem Fall höchst wirtschaftlich einzustufen ist. Dann hat das Land auch hier den so – wohl nur temporär – erhöhten Mindestbedarf finanziell auszugleichen.

#### Fazit

Es wird sich lohnen, die fusionsersetzende Zusammenarbeit zu einer Leitidee interkommunaler Zusammenarbeit zu erheben.

*<sup>1</sup> Der Vortragende dankt für die Gelegenheit, sich zu diesem wichtigen Gedanken im Kanon interkommunaler Zusammenarbeit äußern zu dürfen. Die Einladung folgte indessen zu spontan, um die Gremien des Hessischen Städtetages mit seinen Vorstellungen befassen zu können. Daher erfolgt der Vortrag ausdrücklich freibleibend von themenbezogenen Beschlüssen des Hessischen Städtetages.*



## Zusammenfassung und Ausblick

Ministerialdirigent Matthias Graf - Hessisches Ministerium des Innern und für Sport



Ich bedanke mich insbesondere bei den Rednern Schelzke, Dr. Keilmann und Dr. Dieter und will nur ganz kurz ein paar Dinge aufgreifen, bevor Sie dann Gelegenheit haben, Fragen zu stellen und Statements loszuwerden.

### Fusionen

Fusion war einer der Hauptbegriffe heute - was ein Stück weit überrascht, denn wir wollten über interkommunale Zusammenarbeit reden und nicht über Fusion. Jeder der Redner, beginnend mit Herrn Staatssekretär Koch hatte dies heute Morgen aufgegriffen. Ich glaube, es ist in den Aussagen aller Redner deutlich geworden, dass IKZ in der Form umfassender Aufgabenwahrnehmung kein Trojanisches Pferd einer in der Schublade schon vorliegenden landesweiten Gebietsreform ist. Sie können getrost mit nach Hause nehmen: es gibt keinen Masterplan, die 426 hessischen Städte und Gemeinden auf etwa 200 „einzudampfen“. So lange Ministerpräsident Bouffier Verantwortung trägt, wird das ohnehin nicht geschehen. Wenn Sie unseren Ministerpräsidenten etwas länger hören wollen, dann bringen Sie die Rede auf das heute auch schon mehrmals gebrachte Beispiel der „Stadt Lahn“. Er wird Ihnen dann aus dem Stegreif umfassend vortragen können, weshalb das damals keine sehr gute Idee gewesen ist und dass derartige Projekte über die Köpfe der Betroffenen hinweg nicht wieder verfolgt werden sollten.

Gleichwohl: ein freiwilliger Zusammenschluss kann im Einzelfall durchaus etwas Sinnvolles sein. Es gab den Versuch mit Erbach-Michelstadt. Das war immerhin von beiden Gemeindevertretungen so beschlossen worden, scheiterte aber letztendlich an einem Bürgerbegehren. Wir haben daraus gesetzliche Konsequenzen gezogen und bieten nunmehr für den Fall des freiwilligen Zusammenschlusses das sogenannte „Ratsbegehren“ an. In Erbach und Michelstadt hatten viele das Gefühl, es werde über ihre Köpfe hinweg ohne ausreichende

Beteiligung der Bürger entschieden. In einer solchen Situation bilden sich dann letztlich negative Energien, gegen die dann eher schwer anzukämpfen ist. Ich glaube, die Abstimmung hätte unter einem ganz anderen emotionalen Vorzeichen stattfinden können, wenn sich beide Bürgermeister, beide Gemeindevertretungen mit dem Ergebnis ihrer Überzeugung selbst an den Bürger hätten wenden können. Das war damals nicht möglich. Wir haben das mittlerweile in das Gesetz aufgenommen.

### Ziel der Veranstaltung

Weshalb haben wir heute diese Veranstaltung gemacht? Wir wollten, über das, was wir erfolgreich in der IKZ seit einigen Jahren machen, hinausgehen. Von den bisherigen punktuellen Förderungen in vielen Bereichen – von den Standesämtern, den Gefahrgutbezirken usw. – wollten wir den Blick eröffnen auf Formen vertiefter kommunaler Zusammenarbeit. Wir haben heute auch den Begriff der „fusionsersetzenden IKZ“ gehört. „Ganzheitliche Verwaltungszusammenarbeit“ wurde ebenso genannt. Diese Veranstaltung sollte dazu dienen, eine landesweite Diskussion über diese Möglichkeiten zu entfachen. Am konkreten Beispiel von Allendorf/Eder und Bromskirchen konnten Sie sehen, wie derartige Überlegungen zu einer vertieften Zusammenarbeit bereits erste Früchte tragen.

### Blick über die Landesgrenzen

Wir haben Ihnen heute vorstellen können, welche Lösungen und Lösungsansätze, welche Traditionen in anderen Bundesländern bestehen. Es ist ja doch überraschend, dass sich hinter unseren hessischen Grenzen mitunter eine ganz andere kommunale Welt auftut. Sie haben in den Vorträgen unserer Gäste gehört, wie man in Bayern, Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, versucht hat, die Eigenheiten örtlich gewachsener Strukturen mit ihrer Tradition ehrenamtlichen Engagements zu erhalten und gleichwohl effektive und effiziente Verwaltungsarbeit zusammenzufassen.

Verwaltungsgemeinschaften, Verbandsgemeinde, Samtgemeinde waren die Stichworte mit jeweils unterschiedlichen rechtlichen Konstruktionen. Ich glaube, es lohnt sich, dass wir uns in Hessen in den nächsten Jahren Gedanken machen, welche dieser Ansätze übernommen werden könnten.

### Erforderlichkeit von Gesetzesänderungen

Für eine umfassende Gesetzesnovelle – etwa zur Einführung von Verbandsgemeinden – ist die Zeit sicher noch nicht reif. Einzelne Änderungen am geltenden Recht erscheinen aber durchaus sinnvoll. So ist angesprochen worden, ob ehrenamtliche Tätigkeit eines Bürgermeisters weiter nur für Gemeinden unter 1.500 Einwohnern gestattet werden

kann. Wir haben gehört, dass die Hauptamtlichkeit eines Verwaltungschefs beispielsweise in Rheinland-Pfalz erst auf der Ebene einer Verbandsgemeinde, also bei weit über 5.000 Einwohnern erst beginnt. Insofern haben wir in der Tat ein eher teures Alleinstellungsmerkmal in Hessen. Ich kann Ihnen zurufen, dass die Regierungskoalition diesen Punkt wohl aufgreifen wird und in der nächsten Kommunalnovelle, die dann bis 2016 auch im Gesetz- und Verordnungsblatt stehen wird, eine Neuregelung ins Auge gefasst hat.

Wir werden uns sicher auch den einen oder anderen Punkt in unserem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) noch einmal ansehen müssen. Wenn es gute Ideen für kommunale Zusammenarbeit gibt, wäre es fatal, wenn geltendes Recht dem entgegenstände. Vielleicht brauchen wir so etwas wie eine Experimentierklausel, um insbesondere individuelle Fusionsprozesse so begleiten zu können, dass sie den örtlichen Gegebenheiten Rechnung trägt.

### Anreize für vertiefte Zusammenarbeit

Auch ein anderer Punkt ist angesprochen worden. Kann das Land noch weitere Anreizfunktionen setzen? Ich glaube, dass wir uns mit den kommunalen Spitzenverbänden einmal überlegen sollten, wie derartige Anreize aussehen können. Die Zuwendungen im Falle Allendorf/Eder und Bromskirchen haben sich in etwa an den sogenannten „Hochzeitsprämien“ anderer Bundesländer orientiert. Ob es darüber hinaus andere Modelle gibt, wie etwa eine Art Teilentschuldung, sollte man sicher im Dialog mit den kommunalen Spitzenverbänden bereden.

Neben finanziellen Anreizen kann das Land auch Unterstützung anbieten zur Begleitung von Prozessen vertiefter Zusammenarbeit. Dem wird sich unser Kompetenzzentrum für interkommunale Zusammenarbeit schwerpunktmäßig widmen. Meine Mitarbeiter und ich haben immer ein offenes Ohr für Ihre Fragen.

Zur Begleitung solcher Prozesse wird sicherlich gehören, dass auch externe Unterstützung eingeholt wird. Es gilt ja die Akteure in der Gemeindevertretung mitzunehmen, Ängste aus der Bürgerschaft, von Sportvereinen bis Feuerwehr abzubauen. Ich glaube, das macht durchaus Sinn, dass auch Externe – Moderatoren und Mediatoren – die Dinge begleiten. Ich denke da insbesondere an kommunale Akteure, die sich auskennen und ich glaube, die Spitzenverbände werden da künftig solche Beratungskapazitäten auch anbieten können.

### Ausblick

Ich hoffe, dass dieser Kongress der Auftakt war, für einen intensiveren Dialog zur vertieften kommunalen Zusammenarbeit in den nächsten Jahren. Allein der Umstand, dass fast 200 Interessierte zu diesem Thema

zusammengekommen sind, zeigt mir, dass die Bereitschaft besteht an diesem Thema weiterzuarbeiten. Lassen Sie uns das gemeinsam anpacken. Vielen Dank.

## Abschlussdiskussion

Moderation:

Karl-Christian Schelzke – Geschäftsführer, Hessischer Städte- und Gemeindebund, Mühlheim

Vielen Dank Herr Spandau für die freundliche Überleitung. Sehr geehrter Herr Graf, es hat natürlich für mich einen besonderen Reiz, nach Ihnen sprechen zu dürfen, aber ich bin jetzt nur der Moderator.

Vielleicht dennoch zuvor einen Satz: Sie wissen, dass es in Ihrem Haus demnächst eine Stabsstelle für Veränderungsprozesse geben wird. Wir haben das Innenministerium davon überzeugen können, dass man eine solche Arbeitsgruppe nicht alleine mit Ministerialbeamten besetzen sollte. Das könnte nämlich den Effekt auslösen, dass Bürgerinnen und Bürger mit einer gewissen Skepsis reagieren.

Man kann nicht gegen den Bürger sparen, man kann nur mit ihm sparen. Und ich denke alles das, was Dr. Dieter im Hinblick auf ein Leitbild gesagt hat, das sollte dann von dieser Stabsstelle mit aufgenommen werden. Es gibt insoweit durchaus gute Vorschläge aus dem unabhängigen Landesrechnungshof.

Wir alle wollen gemeinsam daran arbeiten, dass die lokale Demokratie vor Ort erhalten bleibt, was wesentlich auch mit einer vernünftigen Finanzausstattung einhergeht. Wobei ich nicht sage, dass alles so ausgestattet sein muss, wie es bisher war. Es sind durchaus auch deutliche Einsparungen durch Zusammenlegungen möglich, die mittlerweile auch auf einigen Tagesordnungen stehen. Aber ich warne davor, solche Impulse vom grünen Tisch hinunter zu geben, sondern das kann nur von unten wachsen, wenn überhaupt.

Ich darf mich dann bei allen ganz herzlich bedanken, vor allem bei Herrn Spandau, der immer sehr rührig ist und vieles schon auf den Weg gebracht hat. Herr Spandau, ein herzliches Dankeschön. Sie sehen, über 200 Teilnehmer waren heute anwesend. Das zeigt, dass dieses Thema überaus wichtig ist. Die kommunalen Spitzenverbände werden Sie auch weiterhin auf ihrem Weg gerne unterstützen.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, wenn Sie Fragen haben, wie eine Zusammenarbeit gestaltet oder umgesetzt werden kann, dann sind die Referentinnen und Referenten des Hessischen Städte- und Gemeindebundes gerne bereit, Sie hierbei zu unterstützen.

Vielen Dank und einen guten Heimweg. Die Veranstaltung ist hiermit geschlossen.

## Rück- und Ausblick

Seit unserer Fachtagung am 08. Oktober 2014 sind erfreulicherweise sowohl ein sehr verstärktes Nachdenken bei Verantwortlichen in den Kommunen über den Gemeindeverwaltungsverband (GVV) als auch konkrete Schritte zu einem GVV zu gelangen feststellbar.

Waren bis zum 08. Oktober mit Allendorf/Eder und Bromskirchen sowie dem GVV Südlicher Knüll mit den Gemeinden Neukirchen, Ottrau und Oberaula lediglich zwei GVV gegründet und über einen weiteren mit den Städten Staufenberg und Lollar wurde intensiv nachgedacht, so sind mittlerweile fünf weitere Kooperationen mit dreizehn beteiligten Kommunen in einem ernsthaften Prozess eingetreten, zu einem GVV zu gelangen. In allen diesen Städten und Gemeinden finden derzeit Gespräche und Beratungen mit und in den kommunalen Gremien statt. Einige dieser Kooperationen haben es sich zum Ziel gesetzt, bis zu den Sommerferien zu Grundsatzbeschlüssen zu kommen.

Daneben sind zwei Kooperationen mit insgesamt 6 Kommunen in vertiefte Überlegungen und Diskussionen eingetreten, eine Fusion einzugehen

Die Tätigkeiten der Bürgermeister, Schritte in Richtung eines GVV oder gar einer Fusion zu gehen, sind anspruchsvoll und zeitaufwendig.

Dabei hat es sich bewährt, in gemeinsamen Zusammenkünften der Gemeindevorstände, gemeinsamen Sitzungen von Fraktionsvorsitzenden oder in interfraktionellen Sitzungen der Gemeindevertreter der beteiligten Kommunen die Thematik eines GVV durch die Bürgermeister – ggfs. auch unter Beteiligung des Kompetenzzentrums für IKZ – vorzustellen und zu diskutieren. Die Information der Kommunalpolitiker und die Beantwortung von deren Fragen zum GVV aber auch eine erste Meinungsbildung ist dabei eine wesentliche Aufgabe solch gemeinsamer Sitzungen.

Für den außenstehenden Beobachter ist überraschend, wie aufgeschlossen ehrenamtliche Kommunalpolitiker einem möglichen GVV gegenüberstehen. Selbstverständlich gibt es in diesen Sitzungen auch kritische Stimmen, auf die es gilt, einzugehen. In den bisher mit unserer Mitwirkung durchgeführten Sitzungen gab es aber regelmäßig breiten Konsens der Kommunalpolitiker, dass weitergehende Maßnahmen notwendig sind, um zu deutlichen Veränderungen zu kommen.

Die Gesichtspunkte Erhalt von Bürgerfreundlichkeit, Erledigung von Verwaltungsgeschäften des Bürgers in der eigenen Kommune, Situation des Personals bei der Zusammenführung von Verwaltungen, Erhöhung der Qualität der Verwaltungsleistungen sowie Reduzierung von finanziellem Aufwand aber auch die generelle Finanzausstattung der Kommunen sind Punkte die regelmäßig bei den gemeinsamen Sitzungen vorgetragen und besprochen werden.

Unsere Empfehlung an die Bürgermeister geht dahin, nicht vorrangig mögliche Probleme zu sehen und davor zu verharren, sondern vielmehr die Chancen einer weitgehenden Kooperation in den Vordergrund zu rücken und die sich bietenden Chancen gemeinsam mit den Gemeindevorstandsmitgliedern und Gemeindevertretern zu ergreifen versuchen. Bei der Planung und Umsetzung eines Gemeindeverwaltungsverbandes erhalten Sie Unterstützung und Beratung durch die kommunalen Spitzenverbände, das Hessische Innenministerium sowie das Kompetenzzentrum für IKZ.

Gern führen wir auch mit Ihnen ein erstes Gespräch über einen Gemeindeverwaltungsverband.

Am Donnerstag, 08. Oktober 2015 werden wir in Buseck (Landkreis Gießen) eine weitere Fachtagung zu dem Themenkomplex des Gemeindeverwaltungsverbandes wie auch zu einer freiwilligen Fusion von Gemeinden durchführen.

Claus Spandau

Daniela Willkommen



# VOGELSBERG



**Mein Verein**  
Original Antriftaler werben in Radio-Sendung für sich und für ihre Musik.  
► Seite 16



## Guten Morgen

Weiß der Teufel, wie sie ins Wohnzimmer gekommen ist. Vielleicht über die zum Lüften geöffnete Terrassentür, vielleicht auch mit einem Korb Kaminholz. Auf jeden Fall waren es Mäusezähne, die da ein Papier angenagt hatten in der Schublade eines Sekretärs. Gleich wurde eine Mausefalle aufgestellt. Mit Erfolg. Das vielleicht fünf Zentimeter lange possierliche Feldmäuschen wird nichts mehr anknabbern. Aber bei näherem Hinsehen war der Schaden beträchtlich. Es ging nämlich nicht nur um eine Schublade. Das Tier hatte sich auch dort durchs Papier gefressen, wo die Familie ihre Kontoauszüge aufhebt. Glücklicherweise hat die Maus dort nur Hefter aus den neunziger Jahren zernagt, sodass sie aussahen wie frisch aus dem Schredder. Nicht auszudenken, wenn sie den Hefter von 2014 erwischt hätte, der nur wenige Zentimeter weiter liegt. Es wäre schwierig geworden mit den Ausgabebelegen für die nächste Steuererklärung. Und der Finanzbeamte im Servicezentrum, an dessen Tisch man nach Aufruf einer gezogenen Nummer tritt, hätte garantiert gesagt: „Das ist die dümmste Ausrede, die ich je gehört habe.“ Aber das wird ja nun glücklicherweise nicht passieren. Wenn man genauer darüber nachdenkt, sollten aber Mausefallen auf jeden Fall voll von der Steuer abziehbar sein, vielleicht so wie Kontoführungsgebühren. Und eigentlich gehören Kontoauszüge in den Stahlschrank.

## Die Redaktion

### ALSFELD



**Es war einmal...**  
Märchenhaus feiert mit einem Empfang und mit moderner Rotkäppchen-Fassung Geburtstag.  
► Seite 15

### ROMAN/RÄTSEL

Den Roman und das Rätsel finden Sie auf  
► Seite 20

### SUDOKU



► Seite 17

### REDAKTION

**E-Mail**  
redaktion@oberhessische-zeitung.de  
sport@oberhessische-zeitung.de

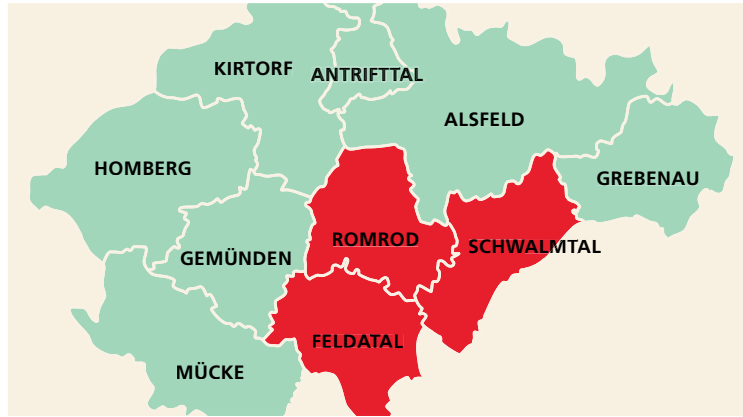
**Telefon**  
**Lokalredaktion**  
Henning Irnk (hek), Leitung 0 66 31/96 69-10  
Sabine Galle-Schäfer (sgs) -12  
Christine Heil (cl) -17  
Benjamin Gössi (beg) -18  
Albrecht Greiv (gew) Sport -15

**Redaktion Sonderthemen**  
Elisabeth Wagner (ewa) 0 66 31/96 69-71  
Nina Graupner (ng) -78

**Zeitung online:**  
www.oberhessische-zeitung.de

# „Die Chemie stimmt“

**ZUSAMMENARBEIT** Feldatal, Romrod und Schwalmtal wollen Verwaltungsbezirk gründen



21 Dörfer mit insgesamt 8300 Einwohnern aus den drei Großgemeinden würden zum Verwaltungsbezirk zählen. Grafik: Retter

**VOGELSBERGKREIS** (sgs). Die drei Gemeinden Feldatal, Romrod und Schwalmtal machen „Nägel mit Köpfen“: Sie wollen die Interkommunale Zusammenarbeit intensivieren, in mehreren Vorgesprächen haben die drei Verwaltungschefs Dietmar Schlosser, Dr. Birgit Richtberg und Timo Georg laut über die Gründung eines gemeinsamen Gemeindeverwaltungsverbandes (GVV) nachgedacht. Diese Idee fällt auch bei den Parlamentariern der drei Kommunen auf fruchtbaren Boden. Bei einem ersten Info-Treffen am Freitagabend in Vadenrod jedenfalls beurteilten die Mandatsträger das Vorhaben positiv.

Zunächst hatte Dr. Birgit Richtberg am Freitag erklärt, warum eine solche Zusammenarbeit angestrebt und warum sich genau Feldatal, Romrod und Schwalmtal dafür eignen: „Die Chemie stimmt“, war eines ihrer aussagekräftigen Argumente, hinzu kommen unter anderem die ähnlichen Strukturen, die gleichen Aufgaben und Herausforderungen in den drei Nachbarkommunen. Vom GVV verspricht sich Richtberg nicht nur mehr Effizienz, Qualität und eine zukunftsfähigere Verwaltung, sondern vor allem auch die „Erhaltung und Stärkung der kleinen Gemeinden im ländlichen Raum“.

Einen Überblick über interkommunale Zusammenarbeit kleiner Gemeinden in Hessen gab im Anschluss Claus Span-

da, der IKZ-Beauftragte des Landes. Dabei betonte er: Die Eigenständigkeit der drei Gemeinden bleibe erhalten, es geht darum, die innere Verwaltung zu stärken, um auch künftig qualifizierte Dienstleistungen zu vertretbaren Kosten anbieten zu können. In der Zukunft seien keine Einsparungen zu erwarten, finanzielle Vorteile werden laut

Spanau erst mittelfristig spürbar sein. Detailliert wurden im Anschluss die Organisation eines Gemeindeverwaltungsverbandes und die Aufgabenteilung besprochen. Nach einer Diskussionsrunde mit den Mandatsträgern wurden am Freitag schon die nächsten Schritte festgeschrieben – und die gehen eindeutig in Richtung Interkommunale

Zusammenarbeit: So soll eine gemeinsame Beschlussvorlage erarbeitet werden, dann soll das Thema erneut in den Fraktionen beraten werden. Nach einer weiteren gemeinsamen Sitzung kommt dann der Grundsatzbeschluss gefasst werden und als letzter Punkt wurde bereits die Erarbeitung einer Satzung notiert.

# Verwaltung wird neu organisiert

**GEMEINDEVERBAND** Bürgermeister informieren über Strukturen und Aufgaben / Rathäuser mit Bürgerbüros

**VOGELSBERGKREIS** (sgs). Interkommunale Zusammenarbeit ist seit Jahren Thema unter den Vogelsberger Bürgermeistern, in einigen Ressorts, etwa im Bereich Ständesamt oder Bauamt, gibt es durchaus schon Kooperationen. Feldatal, Romrod und Schwalmtal aber wollen jetzt einen Schritt weiter gehen und einen Gemeindeverwaltungsverband gründen. Was es damit auf sich hat, das erklären die drei Rathauschefs Dietmar Schlosser, Dr. Birgit Richtberg und Timo Georg in einem gemeinsamen Interview mit der OZ.

**OZ: Gemeindeverwaltungsverband (GVV) – ein sperriger Begriff, was genau verbirgt sich dahinter?**

Bürgermeister: Dabei handelt es sich um eine Sonderform des Zweckverbandes. Er übernimmt Aufgaben im Bereich der Verwaltung, die ihm die beteiligten Kommunen übertragen. Dafür ist eine grundlegende Neuorganisation der Verwaltung erforderlich, die positive qualitative und finanzwirtschaftliche Effekte nach sich ziehen wird.

**Sie sagen, die Kooperation der drei Gemeinden bezieht sich auf die reine Verwaltungsebene – bleiben die Rathäuser in den einzelnen Großgemeinden trotzdem erhalten?**

Ja, mit Bürgerbüros und je einem fachlich spezialisierten Geschäftsbereich, in dem die Aufgaben für alle drei Gemeinden gemeinsam erledigt werden.

**Wie wird die Arbeit vor Ort strukturiert? Haben die Bürger auch weiterhin ihre Ansprechpartner?**

In den Bürgerbüros werden die Anliegen der Bürger entgegengenommen und in vielen Fällen auch abschließend bearbeitet. In Spezialfällen erfolgt die Bearbeitung im jeweils zuständigen Geschäftsbereich. Gerne können auch Vor-Ort-Gesprächstermine vereinbart werden.

**wird der Verwaltungsverband aufgebaut? Gibt es eine Art Parlament? Welche Rolle übernehmen die drei Bürgermeister? Und vor allem: Was wird in diesen Gremien entschieden?**

Der GVV hat als Organe einen Vorstand, das sind – gesetzlich vorgegeben – die Bürgermeister, und eine Verbandsversammlung, bestehend aus den gewählten Parlamentariern der drei Kommunen. Die Gremien entscheiden über alle Angelegenheiten, die Verwaltungsabläufe betreffen, sofern der Aufgabenbereich aus den jeweiligen Kommunen an den Verband übertragen worden ist.

**Was passiert mit den Gemeindevertretungen in den einzelnen Kommunen?**

Sie bleiben unverändert bestehen. Alle wesentlichen Entscheidungen insbesondere Satzungen, Gemeindeabgaben, Haushalt, Investitionen werden weiterhin durch die Parlamente beschlossen. Der GVV setzt diese Beschlüsse um.

**Werden deren Kompetenzen beschnitten?**

Nein, die Zuständigkeiten der Ge-

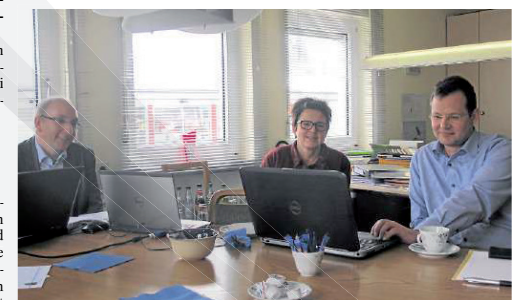
meindevertretung bleiben erhalten. Bestimmte Aufgaben können zur verwaltungsmäßigen Erledigung an den GVV übertragen werden.

**Vom Votum dieser Parlamente hängt es nicht zuletzt ab, ob der Verwaltungsverband überhaupt gegründet wird. Wenn es „grünes Licht“ gibt, von welcher Einheit sprechen wir dann? Wie viele Ortsteile sind dann unter einem Dach zusammengefasst? Wie viele Einwohner sind das? Wie groß ist dann das Gemeindegebiet?**

In Zukunft würden dann etwa 8300 Einwohner, drei Kommunen, 21 Orte und rund 160 Quadratkilometer Fläche zu dem Gemeindeverwaltungsverband gehören.

**Das ist selbst in einem Flächenkreis wie dem Vogelsberg eine Hausnummer: Kann man da noch Bürgernähe garantieren?**

Bürgernähe ist das wichtigste Qualitätskriterium in unserer täglichen Arbeit. Und das wird auch im künftigen GVV durch leistungsfähige Bürgerbüros vor Ort so bleiben. Die gestalterische Kraft der Menschen in den Orten,



Im OZ-Interview erklären Dietmar Schlosser, Dr. Birgit Richtberg und Timo Georg, wie die Arbeit eines Gemeindeverwaltungsverbandes aussehen könnte. Foto: Galle-Schäfer

## Förderprogramm

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport - IV 5 - 3 v 03.01

## Rahmenvereinbarung zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit

### 1. Zielsetzung

Die neuen Herausforderungen werden für die hessischen Kommunen nur durch die Zusammenführung von beträchtlichen Teilen ihrer Verwaltungen in gemeinsame Dienstleistungszentren zu bewältigen sein. Das Land Hessen fördert deshalb die Interkommunale Zusammenarbeit mit Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock.

### 2. Antragsberechtigung

AntragsberechtigtsindallehessischenKommunen. Kooperationen, an denen ausschließlich Landkreise beteiligt sind, können keine Zuwendung erhalten. Die Beantragung der Fördermittel soll als Gruppenantrag der miteinander kooperierenden Kommunen erfolgen.

### 3. Fördervoraussetzungen

**3.1. Förderungsfähig** ist die Zusammenarbeit auf der Grundlage der nach § 2 Abs. 1 KGG vorgesehenen Formen kommunaler Gemeinschaftsarbeit und der §§ 54 ff. HVwVfG. Zulässig sind auch Kooperationen, die sich der Rechtsformen des Privatrechts bedienen.

**3.2. Aufgabenbereiche**, in denen zusammengearbeitet werden soll, sind:

- a) die verwaltungsmäßige Erledigung aller Geschäfte der laufenden Verwaltung. Hierzu zählen insbesondere Aufgaben
  - im Bereich der Finanzverwaltung,
  - der Haupt- und Personalangelegenheiten,
  - des Ordnungswesens (einschließlich des freiwilligen Polizeidienstes),
  - der Bauverwaltung und des Baubetriebshofs.
- b) Aufgaben der sozialen Daseinsvorsorge und der kommunalen Infrastruktur. Hierzu können auch zählen:

- Kooperationen von Feuerwehren (hierzu gehört auch die freiwillige Fusion von Ortsteilfeuerwehren),
- die Errichtung und der Betrieb von kommunalen Sportanlagen,
- die Organisation der Tourismusförderung,
- die Wirtschaftsförderung durch gemeinsam zu verwaltende Gewerbegebiete
- Kooperationen zur Bewältigung des demografischen Wandels.

Weitere Aufgaben können zusätzlich gemeinsam erfüllt werden. **3.3.** Die Zusammenarbeit in den vorgesehenen Aufgabenfeldern darf sich nicht nur auf unwesentliche Bereiche beschränken und soll Vorbildcharakter haben.

**3.4.** An einer Kooperation sollen in der Regel mindestens drei Kommunen beteiligt sein. In begründeten Ausnahmefällen genügt auch die Zusammenarbeit von zwei Kommunen.

**3.5.** Der Kooperationsverbund ist dauerhaft einzurichten, mindestens jedoch auf 5 Jahre.

**3.6.** Durch die Zusammenarbeit soll eine Einsparung der personellen und sächlichen Ausgaben in den kooperierenden Aufgabenbereichen von mindestens 15 v.H. pro Jahr erzielt werden (Effizienzgewinn). Die Zuwendung soll in einem angemessenen Verhältnis zu den erzielten Einsparungen stehen. Als Regelzuwendung für die Bildung eines entsprechenden Kooperationsverbundes von drei Kommunen wird eine Zuweisung

in Höhe von 75 000 € und bei mehr als drei Kommunen in Höhe von 100 000 € gewährt. Wird aus besonderem Grund auch die Zusammenarbeit von nur zwei Kommunen anerkannt, beträgt die Regelzuwendung 50 000 €.

**3.7.** Kooperationen mit einem besonderen Vorbildcharakter können eine erhöhte Zuwendung erhalten. Hierzu ist neben dem besonderen Vorbildcharakter eine breit angelegte, möglichst viele selbständige Bereiche umfassende Zusammenarbeit erforderlich. In diesem Fall können auch ausnahmsweise bereits zur Unterstützung der Projektentwicklung Mittel bewilligt werden. Diese Zuwendungen sind umgehend zurück zu erstatten, wenn danach keine förderungswürdige Kooperation begründet wird.

**3.8.** Freiwillige Zusammenschlüsse von Städten und Gemeinden sowie Landkreisen können auf Antrag eine besondere Zuwendung erhalten.

### 4. Antragsverfahren

Eine Förderung soll nur erfolgen, wenn die Durchführung des Kooperationsverbundes durch die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlungen, Gemeindevertretungen bzw. Kreistage der an der Kooperation beteiligten Kommunen sichergestellt ist. Im Fall der Kooperation von Feuerwehren muss noch die Zustimmung der betroffenen Feuerwehren und des zuständigen Kreisbrandinspektors vorliegen. In einem formlosen Antrag sind die inhaltlichen und zeitlichen Abfolgen der konkreten Kooperation sowie die Erfüllung der Anerkennungskriterien in der zum Zeitpunkt der Antragstellung möglichen Genauigkeit schlüssig darzustellen. Die Anträge sind an das Hessische Ministerium des Innern und für Sport auf dem Dienstweg zu richten. Die Aufsichtsbehörden haben dem Antrag eine bewertende Stellungnahme beizufügen.

### 5. Bewilligungsverfahren

Die eingegangenen Förderanträge werden nach Maßgabe der im Landeshaushalt bereitgestellten Mittel und nach Anhörung der kommunalen Spitzenverbände oder einer von ihnen gemeinsam bestimmten Stelle bewilligt, sofern die Anerkennungskriterien erfüllt sind. Ein Rechtsanspruch auf Förderung besteht nicht.

### 6. Auszahlung

Die Zuweisung wird in einer Summe ausgezahlt, sobald sich die an der Kooperation beteiligten Kommunen mit dem Inhalt des Bewilligungserlasses einverstanden erklärt haben. Entfallen die Voraussetzungen der Förderung gemäß Nr. 3 vor dem Ablauf von 5 Jahren, behält sich das Hessische Ministerium des Innern und für Sport vor, die Zuweisung ganz oder zum Teil zurückzufordern.

### 7. Verwendungsnachweis

Die zweckentsprechende Verwendung der Zuweisung sowie die Erfüllung der Anerkennungskriterien sind dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport in einem Sachbericht nachzuweisen.

### 8. Bekanntmachung und In-Kraft-Treten

Die Rahmenvereinbarung wird den Kommunen mit der Veröffentlichung auf der Internetseite des Innenministeriums (www.hmdis.hessen.de) bekannt gegeben. Sie tritt am 02.12.2011 in Kraft und ersetzt damit die Rahmenvereinbarung vom 29.7.2011. Die Rahmenvereinbarung tritt am 01.12.2016 außer Kraft.

Wiesbaden, den 2. Dezember 2011  
Boris Rhein - Staatsminister

Herausgeber:

---

Kompetenzzentrum für Interkommunale  
Zusammenarbeit, Wiesbaden

Friedrich-Ebert-Allee 12  
65185 Wiesbaden

Geschäftsführer: Claus Spandau  
Telefon: 06405 / 15 00  
Mobil: 0152 / 29 55 55 90

Layout und Satz:

---

Markenliebhaber GmbH  
Elberfelder Straße 32  
58095 Hagen (Westfalen)

Telefon: 02331 / 739 15 10  
E-Mail: [info@markenliebhaber.de](mailto:info@markenliebhaber.de)  
Web: [www.markenliebhaber.de](http://www.markenliebhaber.de)

Haftungshinweis:

---

Copyright liegt bei dem Kompetenzzentrum für Interkommunale Zusammenarbeit, Wiesbaden.  
Eine Verwertung der Beiträge, insbesondere durch Vervielfältigung oder Verbreitung auch in elektronischer Form, ist ohne vorherige Zustimmung unzulässig und strafbar, soweit sich aus dem Urhebergesetz nichts anderes ergibt.

Bilder Umschlagsseiten:

© fotolia.com

© Bürgermeister Frese, Bromskirchen



Kompetenzzentrum für  
Interkommunale Zusammenarbeit, Wiesbaden

info@ikz-hessen.de

Mobil: 0152 / 295 555 90

Web: www.ikz-hessen.de

0152 / 531 800 57

