

- European Commission (2019). Taxation trends in the European Union – 2019 edition. Luxembourg.
- Gern, Klaus-Jürgen et al. (2017). Kieler Konjunkturberichte Nr. 27 (2017 | Q1): Weltkonjunktur im Frühjahr 2017. Kiel.
- Grabka, Markus M., und Christoph Halbmeier (2019). „Vermögensungleichheit in Deutschland bleibt trotz deutlich steigender Nettovermögen anhaltend hoch“. DIW Wochenbericht (86), S. 735–745.
- Hüther, Michael (2017). „Das große Experiment: Wirtschaftspolitik für Renationalisierung und Reindustrialisierung“. Wirtschaftsdienst (97) 3, S. 159–162.
- IMF (International Monetary Fund) (2019). „Corporate Taxation in the Global Economy“. IMF Policy Paper. Washington DC.
- Petersen, Thieß (2018). „Ökonomische Wurzeln des Populismus“. Wirtschaftsdienst (98), S. 638–643.
- Petersen, Thieß (2015). „Fiskalische Abwertung“. Das Wirtschaftsstudium (44), S. 1093–1096.
- Petersen, Thieß (2014). „Ausländische Direktinvestitionen“. Das Wirtschaftsstudium (43), S. 745–748.
- Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.) (2018). Unternehmensbesteuerung unter Druck. Berlin.
- Straubhaar, Thomas (2018). „Was folgt aus der US-Steuerreform für Deutschland?“. ifo Schnelldienst (71) 4, S. 6–9.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2018). „Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen“. Jahresgutachten 2018/19. Wiesbaden.
- WEF (World Economic Forum) (2019). The Global Competitiveness Report 2019. Genf.

## Tax policy as an instrument of trade policy: implications for fiscal policy in Germany

Abstract: The article outlines the effects of a possible U.S. "Border Adjustment Tax" on Germany and discusses selected options for German tax policy (own border adjustment tax, reduction of corporate taxation, fiscal devaluation, international tax harmonization). The alternatives are discussed not only from the perspective of Germany's international competitiveness, but also with regard to fiscal, social and environmental sustainability.

JEL-Codes: E 60, F 10, H 20

Keywords: Trade policy, tax policy, taxation of companies, international competitiveness

DOI: 10.35998/jöfin-2020-0007

## Achtes Kapitel Gemeindliche Mindestgröße als Voraussetzung für eine effiziente Allgemeine Verwaltung

Ulrich Keilmann, Marc Gnädinger und Felix Volk<sup>851</sup>

### Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	442
A. Kommunalstrukturen in Deutschland	442
I. Durchschnittsgemeindegrößen im Flächenländervergleich	443
II. Kommunale Gebietskörperschaften in Hessen	445
B. Prüfungserfahrungen der Überörtlichen Prüfung zur Effizienz in der Allgemeinen Verwaltung	448
I. Methodik	448
II. Ergebnisse	449
C. Ausgleich von Größennachteilen	451
I. IKZ und Digitalisierung	453
II. Freiwillige Fusionen	455
D. . Ausblick	458
Literaturverzeichnis	458

851 Dr. iur. Ulrich Keilmann ist Abteilungsleiter, Dr. rer. pol. Marc Gnädinger ist Referatsleiter und Felix Volk ist Referent der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften (ÜPKK) beim Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs.

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Struktur der kommunalen Familie in Deutschland .....	443
Abbildung 2:	Durchschnittsgemeindegrößen der Flächenländer zum 31.12.2019 .....	444
Abbildung 3:	Systematisierung der kommunalen Familie in Hessen zum 01.01.2020.....	445
Abbildung 4:	Gemeinden in Hessen nach Größenklassen .....	447
Abbildung 5:	Personalausstattung der Allgemeinen Verwaltung und Einwohnerzahl .....	450
Abbildung 6:	Altersstruktur des kommunalen Personals Hessen 2018.....	452
Abbildung 7:	Geförderte IKZ-Kooperationen nach Produktbereichen bis Ende 2019 .....	454
Abbildung 8:	Modellhaftes Verfahren der Gemeindefusion.....	457

### A. Kommunalstrukturen in Deutschland

Kommunen unterschieden sich in ihren kommunalen Strukturen. Die Bundesrepublik Deutschland besteht zum 31.12.2019 aus 13 Flächenländern, drei Stadtstaaten und 12.011 Gemeinden und Gemeindeverbänden.<sup>852</sup> In den Flächenländern finden wir eine heterogene Kommunalstruktur.

Abbildung zeigt einen Überblick über die Struktur der kommunalen Familie in Deutschland. Zur Interpretation von Finanzkennzahlen und -daten ist ein Grundverständnis der Strukturen und Rahmenbedingungen der kommunalen Landschaft notwendig.<sup>853</sup>

852 Davon 10.795 Gemeinden/Städte und 1.216 Gemeindeverbände. Quelle: Hinweis: In diesem Beitrag werden Gemeinden und Städte als Synonyme behandelt. Datenbasis: Statistisches Bundesamt (2020).

853 Vgl. zum Ländervergleich der Kommunalstrukturen im Detail Burth, Andreas (2015). Die in diesem Weblog-Beitrag verwendeten Daten basieren größtenteils auf dem Jahr 2013, können mithin vereinzelt veraltet sein. Dennoch handelt es sich hierbei um eine sehr umfangreiche, empfehlenswerte Analyse der Kommunalstrukturen im Ländervergleich Deutschlands.

Abbildung 1: Struktur der kommunalen Familie in Deutschland



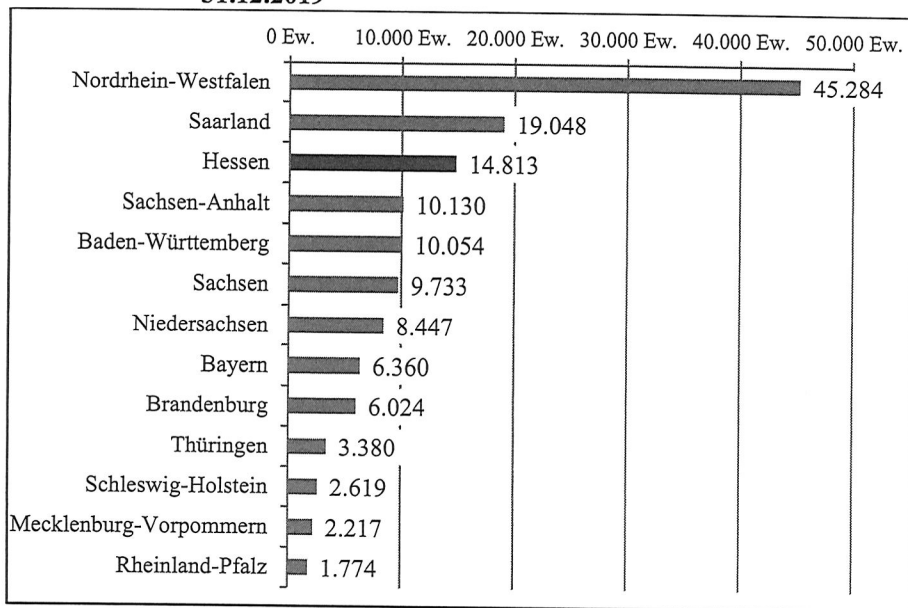
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Burth (2015)

#### I. Durchschnittsgemeindegrößen im Flächenländervergleich

Abbildung 2 zeigt, dass Nordrhein-Westfalen die mit Abstand größten Städte und Gemeinden mit durchschnittlich über 45.000 Einwohnern hat. Rheinland-Pfalz hat mit durchschnittlich knapp 1.800 Einwohner die kleinsten Gemeinden. Hessens Gemeinden liegen mit rund 14.800 Einwohnern an dritt höchster Stelle.<sup>854</sup>

854 Zu einer Gegenüberstellung von Durchschnittsgemeindegrößen und Bevölkerungsdichten der Flächenländer vgl. Bertelsmann-Stiftung (2019), S. A 9.

**Abbildung 2: Durchschnittsgemeindegrößen der Flächenländer zum 31.12.2019**



Quelle: Eigene Darstellung<sup>855</sup>

In Ländern mit höherer Durchschnittsgemeindegröße ist die Verschuldungssituation schwierig. So gehören das Saarland, Nordrhein-Westfalen und Hessen unter Berücksichtigung der Investitionskredite, Wertpapierschulden und Kassen- bzw. Liquiditätskredite der Kernhaushalte sowie der Geldschulden der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) zu den pro Kopf am höchsten verschuldeten Flächenländern. Jedoch liegt Rheinland-Pfalz als Flächenland mit den kleinsten Durchschnittsgemeinden an zweiter Stelle der Verschuldungssituation.<sup>856</sup> Gerade in Rheinland-Pfalz weisen aber ebenfalls in der Tendenz eher die großen Städte als die kleinen Ortsgemeinden hohe Schuldenstände auf.<sup>857</sup> Ein direkter Zusammenhang zwischen durchschnittlicher Einwohnerfallzahl und Verschuldungssituation liegt trotzdem nicht vor.<sup>858</sup> Hier muss auch mitgedacht werden, dass die Gemeindeverbände der einzelnen Länder in Quantität und Aufgabenzuschnitt Unterschiede ausweisen. Heterogen sind darüber hinaus auch

855 Es sind hier nur kreisangehörige Gemeinden/Städte und kreisfreie Städte berücksichtigt, mithin keine Gemeindeverbände. Datenbasis: Statistisches Bundesamt (2020). Gebietsstand zum 31.12.2019 und Einwohnerzahlen zum 31.12.2018.

856 Vgl. Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2019a), S. 22 f.

857 Vgl. in Bezug auf das Kassen- bzw. Liquiditätskreditniveau Bertelsmann-Stiftung (2013), S. 139.

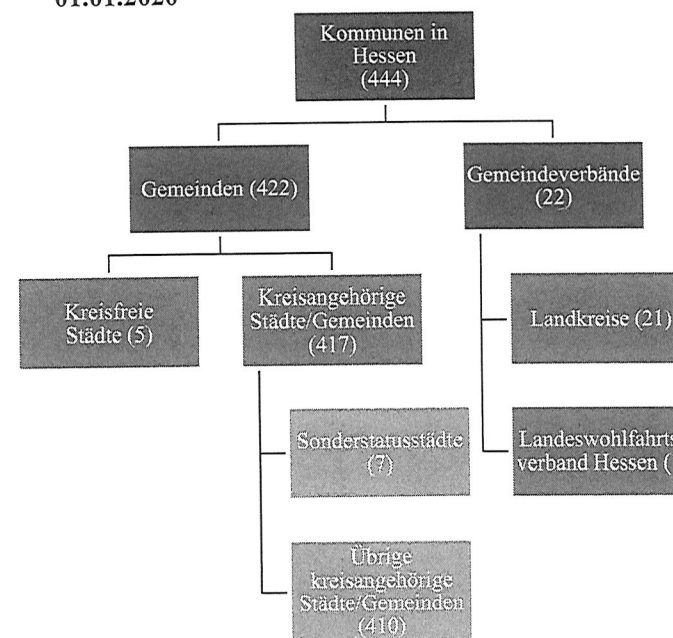
858 In Bezug auf den Finanzierungssaldo [vgl. Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2019a), S. 19 f.] ist ebenfalls kein eindeutiger Zusammenhang ersichtlich.

die Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen dem jeweiligen Land und seiner kommunalen Familie.<sup>859</sup> In Hessen macht das Nachdenken über Änderungen der Kommunalstrukturen aufgrund der Prüfungserfahrungen der ÜPKK trotz der durchschnittlich großen Gemeinden Sinn.<sup>860</sup>

## II. Kommunale Gebietskörperschaften in Hessen

Die kommunale Familie des Landes Hessen zählt 444 Kommunen. Diese können grob untergliedert werden in 422 Gemeinden und 22 Gemeindeverbände.<sup>861</sup> Abbildung 3 zeigt die aktuelle Systematisierung der hessischen kommunalen Familie.

**Abbildung 3: Systematisierung der kommunalen Familie in Hessen zum 01.01.2020**



Quelle: Eigene Darstellung [Fallzahlen in Klammern]<sup>862</sup>

859 Vgl. zum unterschiedlichen Kommunalisierungsgrad Bertelsmann-Stiftung (2019), S. A 9 f.

860 Vgl. Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2019a), S. 177.

861 Vgl. Keilmann, Ulrich / Burth, Andreas / Gnädinger, Marc (2016), S. 9 ff.

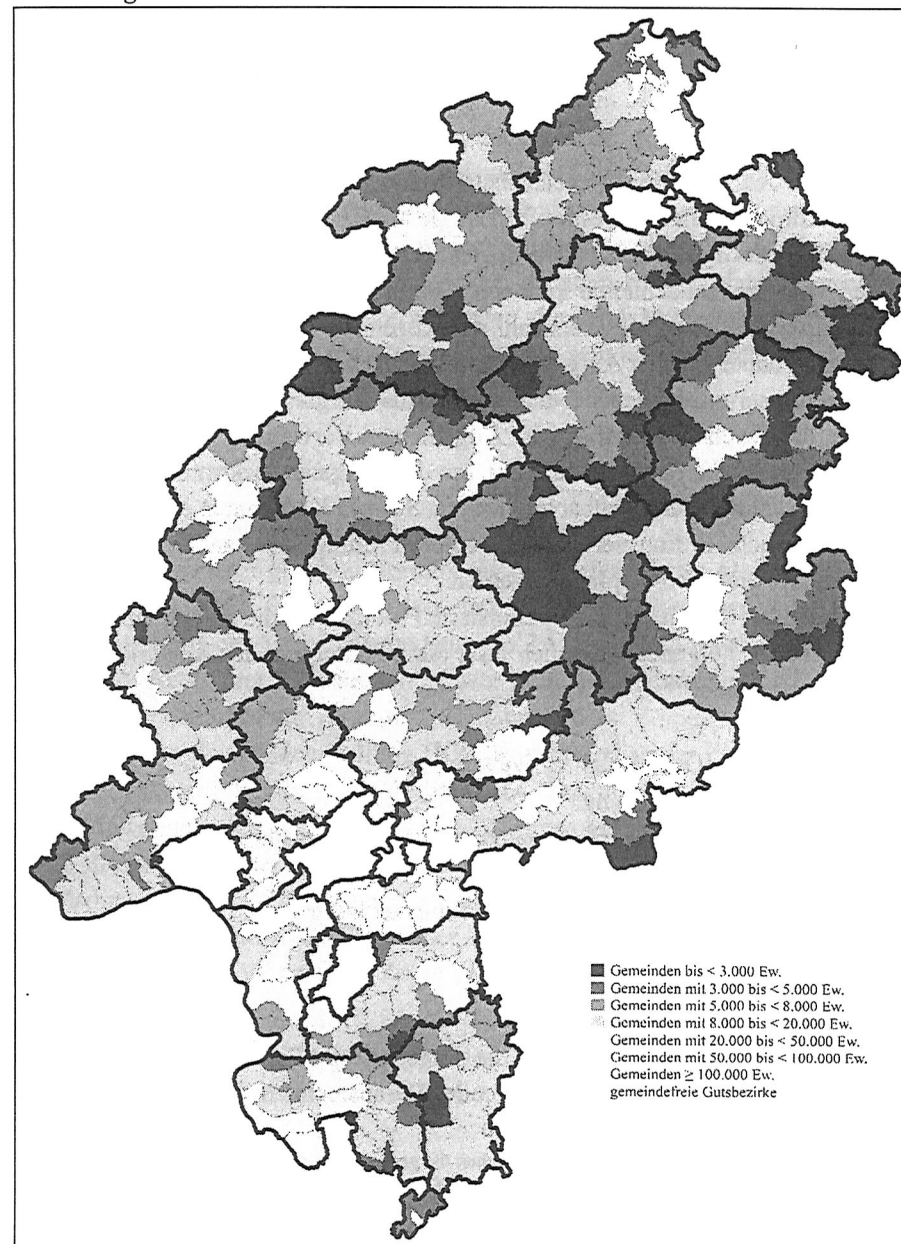
862 Vgl. Keilmann, Ulrich/Burth, Andreas/Gnädinger, Marc (2016), S. 9 ff. In dieser Abbildung sind seit Veröffentlichung des zitierten Werkes folgende freiwillige Fusionen berücksichtigt: Die der Stadt Beerfelden mit den Gemeinden Hesseneck, Rothenberg und Sensbachtal zur Stadt Oberzent (zum 01.01.2018) sowie die der Gemeinden Oberweser und Wahlsburg zur Gemeinde Wesertal (zum 01.01.2020).

Hessen hat 21 Landkreise. Es gibt nur einen Gemeindeverband oberhalb der Kreisebene: Den Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV). Der LWV ist ein Kommunalverband höherer Ordnung in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Ihm sind einzelne soziale Aufgaben übertragen worden.<sup>863</sup> Unter Gemeinden fallen die fünf kreisfreien Städte und die 417 kreisangehörigen Gemeinden. In der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden gibt es sieben Sonderstatusstädte.<sup>864</sup>

Sonderstatusstädte nehmen „*einzelne Aufgaben der Kreisebene auf ihrem Hoheitsgebiet [wahr] (z.B. einzelne Schulträgeraufgaben und Aufgaben der Jugendhilfe). Das Aufgabenportfolio der Sonderstatusstädte ist mithin größer als das einer ‚normalen‘ kreisangehörigen Stadt bzw. Gemeinde, jedoch kleiner als das einer kreisfreien Stadt.*“<sup>865</sup> Aktuell wird intensiv seitens der Stadt Hanau überlegt, den Status der Kreisfreiheit anzustreben.<sup>866</sup>

In Hessen haben 211 der zusammengekommen 422 Städte und Gemeinden weniger als 8.000 Einwohner.<sup>867</sup> Das sind genau 50 Prozent. Abbildung 4 macht die räumliche Verteilung deutlich. Die Konzentration der kleineren Gemeinden im nord(-östlichen) Hessen ist besonders auffällig. In Südhessen, vor allem im Rhein-Main-Gebiet um Frankfurt am Main und Darmstadt, gibt es nur wenige Kommunen unter 8.000 Einwohnern.

Abbildung 4: Gemeinden in Hessen nach Größenklassen



Quelle: Eigene Darstellung<sup>868</sup>

863 Jüngst hat sich die ÜPKK in der 201. Prüfung „Haushaltsstruktur 2017: Landeswohlfahrtsverband“ intensiv mit dem LWV befasst. Vgl. Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2018), S. 38 ff.

864 Vgl. Keilmann, Ulrich / Burth, Andreas / Gnädinger, Marc (2016), S. 9 ff.

865 Keilmann, Ulrich/Burth, Andreas/Gnädinger, Marc (2016), S. 9 ff. Zu der Aufgabenverteilung und den Finanzströmen zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen vgl. die Darstellungen im Kommunalbericht 2017 (Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2017), S. 134 ff.).

866 Vgl. Haschnik, Gregor (2020).

867 Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (2019a) unter Berücksichtigung der Fusion von Oberweser und Wahlsburg zur Gemeinde Wesertal.

868 Datenbasis: Hessisches Statistisches Landesamt (2019b). Die Fusion von Oberweser und Wahlsburg ist aufgrund des Einwohner- und Gebietsstandes zum 31.12.2018 noch nicht berücksichtigt. Zusammengenommen hat die neue Kommune knapp über 5.000 Einwohner.

## B. Prüfungserfahrungen der Überörtlichen Prüfung zur Effizienz in der Allgemeinen Verwaltung

### I. Methodik

Die ÜPKK untersucht in ihren Haushaltsstrukturprüfungen die Haushalte der geprüften Körperschaften insgesamt.<sup>869</sup> Der Detailblick auf die Allgemeine Verwaltung und das dortige Personal als bedeutender Aufwandfaktor ermöglicht das Aufzeigen von Größennachteilen kleinerer Gemeinden bei der Wahrnehmung von Kernaufgaben. Als zentrale Kennzahl wird regelmäßig die Personalausstattung je 1.000 Einwohner für den Aufgabenbereich der Allgemeinen Verwaltung auf Ergebnisverbesserungspotenziale untersucht. Aus Vergleichbarkeitsgründen ist es wichtig, die gleiche Normierung der Allgemeinen Verwaltung vorzunehmen. Dafür sind einheitliche Kriterien definiert, um das Aufgabenspektrum der untersuchten Körperschaften vergleichbar zu machen. Sowohl Kommunen eines Vergleichs als auch Prüfungsergebnisse einer Prüfung mit anderen Prüfungen (Zeitreihen) können so verglichen werden.

Im Rahmen der Prüfung sind standardisierte Produkte für die Allgemeine Verwaltung zu bilden. Folgende Aufgaben fasst die ÜPKK unter der Allgemeinen Verwaltung zusammen:<sup>870</sup>

- Organe (Gemeinde)<sup>871</sup>, Stabsstellen
- Personalverwaltung
- Interner Service, IT, Organisation und Beschaffung
- Finanzen und Rechnungswesen
- Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung
- Immobilienmanagement
- Revision

Es muss sichergestellt werden, dass die Angaben zum Personalbestand innerhalb des Vergleichsringes durch das Hinzu- oder Herausrechnen vergleichbar gemacht

<sup>869</sup> Neben Haushaltsstrukturprüfungen, in denen die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung beleuchtet wird, gibt es Fachprüfungen. Diese beziehen sich auf ausgewählte kommunale Aufgabebereiche. Vgl. Keilmann, Ulrich / Volk, Felix (2018), S 51 und vgl. Keilmann, Ulrich / Nickel, Stefan / Gnädinger, Marc (2019), S. 231.

<sup>870</sup> Bei kleineren Körperschaften können einige dieser Aufgaben gegebenenfalls entfallen. Es ist zu betonen, dass diese Definition der Allgemeinen Verwaltung leicht von der Abgrenzung der „Inneren Verwaltung“ nach dem Produktbereichsplan (s. Muster 12 zu § 4 Absatz 2 GemHVO) abweicht.

<sup>871</sup> Ohne hauptamtliche Wahlbeamte (Ober-/ Bürgermeister und gegebenenfalls weitere Wahlbeamte).

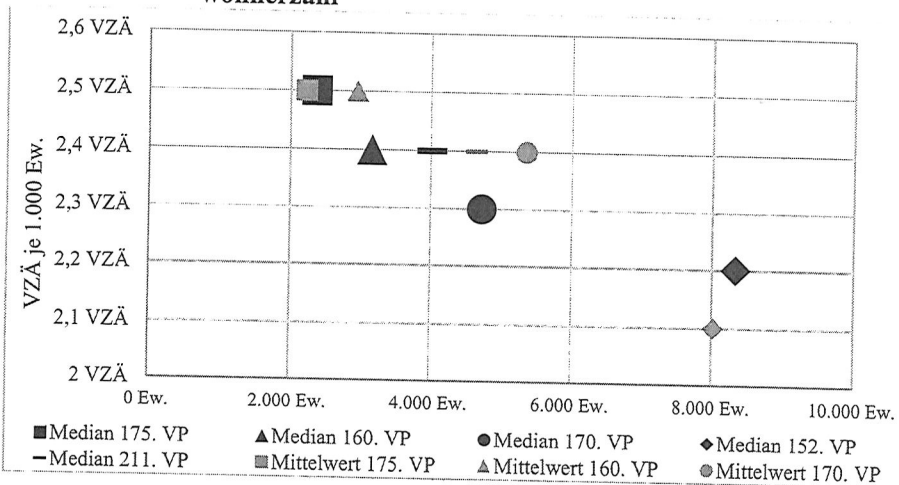
werden. Bei heterogenen Organisationsstrukturen ist das aufwendig, aber unerlässlich. Insbesondere werden Mitarbeiter, die anderen Aufgabenbereichen zugeordnet sind, aber Tätigkeiten der Allgemeinen Verwaltung ausüben, rechnerisch in die Allgemeine Verwaltung einbezogen. Sind Tätigkeiten der Allgemeinen Verwaltung von den Körperschaften auf einen Eigenbetrieb übertragen, werden auch diese hinzuregerechnet. Werden beispielsweise IT-Dienstleistungen von Unternehmen (mithin als Sachaufwand) in Anspruch genommen, erfolgt eine Umrechnung in eigenen Personalaufwand. Im Gegenzug werden Kosten einzelner Mitarbeiter, die von Dritten übernommen oder erstattet werden, herausgerechnet. Ebenfalls ist sichergestellt, dass Verzerrungen, die durch Mutterschutz oder Langzeitkrankheiten (mehr als sechs Wochen) bedingt sein können, rechnerisch korrigiert werden.

### II. Ergebnisse

Unter Wahrung dieser gleichen Normierung der Aufgaben der Allgemeinen Verwaltung hat die ÜPKK festgestellt, dass einwohnerschwächere Gemeinden tendenziell Nachteile bei den Vollzeitäquivalenten (VZÄ) je 1.000 Einwohner haben. Das zeigt die in Abbildung 5 zusammengefasste Reihenuntersuchung von fünf Haushaltsstrukturprüfungen von insgesamt 126 Gemeinden.

In der 175. Vergleichenden Prüfung (VP) lag der Median der Einwohnerzahl bei 2.377 Einwohnern, bei der 160. VP bei 3.164 Einwohnern, bei der 211. VP bei 4.014 Einwohnern, bei der 170. VP bei 4.727 Einwohnern und bei der 152. VP bei 8.330 Einwohnern. Die kleineren Gemeinden der 175., 160. und 211. VP setzten im Median 2,5 (175. VP) und jeweils 2,4 VZÄ (160. und 175. VP) in der Allgemeinen Verwaltung je 1.000 Einwohner ein. Bei der 170. VP lag der Median bei 2,3 und bei der 152. VP bei 2,2 VZÄ je 1.000 Einwohner in der Allgemeinen Verwaltung.

**Abbildung 5: Personalausstattung der Allgemeinen Verwaltung und Einwohnerzahl**



Personalausstattung der Allgemeinen Verwaltung je 1.000 Einwohner bei kleineren (160., 175. und 211. VP), mittleren (170. VP) und größeren Gemeinden (152. VP).  
Quelle: Eigene Erhebungen<sup>872</sup>

Die kleineren Gemeinden der 175., 160. und 211. VP setzten damit mehr Personal je 1.000 Einwohner in der Allgemeinen Verwaltung ein als die größeren Gemeinden der 152. und 170. VP. Bei Betrachtung des Mittelwertes in VZÄ je 1.000 Einwohner werden die Unterschiede ebenfalls deutlich. Er liegt in der 175. und 160. VP bei jeweils 2,5 VZÄ, in der 211. und 170. VP bei 2,4 VZÄ und bei der 152. VP bei 2,1 VZÄ je 1.000 Einwohner. Die kleineren/mittleren Gemeinden setzten damit 0,3 bis 0,4 VZÄ mehr Personal je 1.000 Einwohner in der Allgemeinen Verwaltung ein als die größeren Gemeinden der 152. Vergleichenden Prüfung. Das sind 15 bis 20 Prozent. Aus diesen fünf Haushaltsstrukturprüfungen lässt sich die Voraussetzung für einen bestmöglichen Personaleinsatz der Allgemeinen Verwaltung quantifizieren. Diese, den Personaleinsatz optimierende Einwohnerzahl, liegt bei über 8.000 Einwohnern.

Je weniger Einwohner eine Gemeinde hat, desto mehr Mitarbeiter verwalten eben diese. Das liegt an einer einwohnerunabhängigen personellen Mindestausstattung für Kommunen.<sup>873</sup> Kleinere Gemeinden müssen in der Regel die gleichen Aufgaben bewältigen wie größere Gemeinden. Dafür ist ein Grundstock an Personal unabdingbar. Damit liegt eine faktische Grenze für Personalreduzierungen vor.

872 Darstellung Aktualisierung und Erweiterung von Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2015), S. 118. Aus Übersichtsründen sind hier nur die Median-Werte (schwarz) und arithmetischen Mittel (hellgrau) der einzelnen VP dargestellt.

873 Vgl. Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2015), S. 119.

Des Weiteren haben größere Kommunen den Vorteil, dass sie eher Mitarbeiter, die sich für spezielle Aufgaben qualifizierten und dabei Skaleneffekte nutzen, vorhalten können.<sup>874</sup> In Zeiten des demografischen Wandels liegt ein ebenfalls grundlegendes Problem vor: Die Mindestausstattung führt bei kleineren Gemeinden zu strukturellen Nachteilen, weil sie selbst bei schrumpfender Einwohnerzahl nicht mit Personalanpassungen reagieren können.

Unterhalb der Größenklasse von 8.000 Einwohnern macht es tendenziell weniger Sinn, Eigenbetriebe zu führen. Da ist es beachtlich, dass 21 hessische Gemeinden mit unter 8.000 Einwohnern aktuell (noch) Eigenbetriebe haben.<sup>875</sup> Das sind zehn Prozent dieser Gemeindegrößenklasse. Mit der Ausgliederung von Gebührenhaushalten (Wasser/Abwasser) insbesondere in Form von Eigenbetrieben verlieren kleinere Gemeinden (insb. Landgemeinden) die Möglichkeit, Mitarbeiter durch weitere Verwaltungsaufgaben besser auszulasten.<sup>876</sup>

Bei kleineren Gemeinden bis 8.000 Einwohner sind die Personalaufwendungen im Kernhaushalt geringer (niedrigere VZÄ), wenn die Verwaltung des Bereichs Wasser und Abwasser in der Gemeinde verbleibt. Gemeinden dieser Größenordnung profitieren demnach durch die eigenverantwortliche Verwaltung der Bereiche Wasser und Abwasser, da sie vorhandenes Personal besser auslasten können.<sup>877</sup> Damit die Gemeinden von der eigenverantwortlichen Verwaltung der Bereiche Abwasser und Wasser profitieren, ist allerdings Voraussetzung, dass die internen Kosten der Mitarbeiter entsprechend den Vorgaben des Kommunalabgabengesetzes richtig verrechnet werden und kostendeckende Gebühren erhoben werden.<sup>878</sup>

### C. Ausgleich von Größennachteilen

Durch die demografische Entwicklung wird in den kommenden Jahren ein Großteil der arbeitenden Bevölkerung in den Ruhestand eintreten. Die Kommunen als Arbeitgeber können sich von diesem Trend nicht abkoppeln. Das ist relevant, da zum 30. Juni 2018 über 115.000 Personen in Voll- oder Teilzeit für hessische Kommunen arbeiteten.<sup>879</sup>

874 Vgl. Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2013), S. 75.

875 Eigene Auswertung auf Basis der Finanzstatusberichte 2019 (Stand 06.02.2020). Zu den Finanzstatusberichten s. Muster 22 der GemHVO.

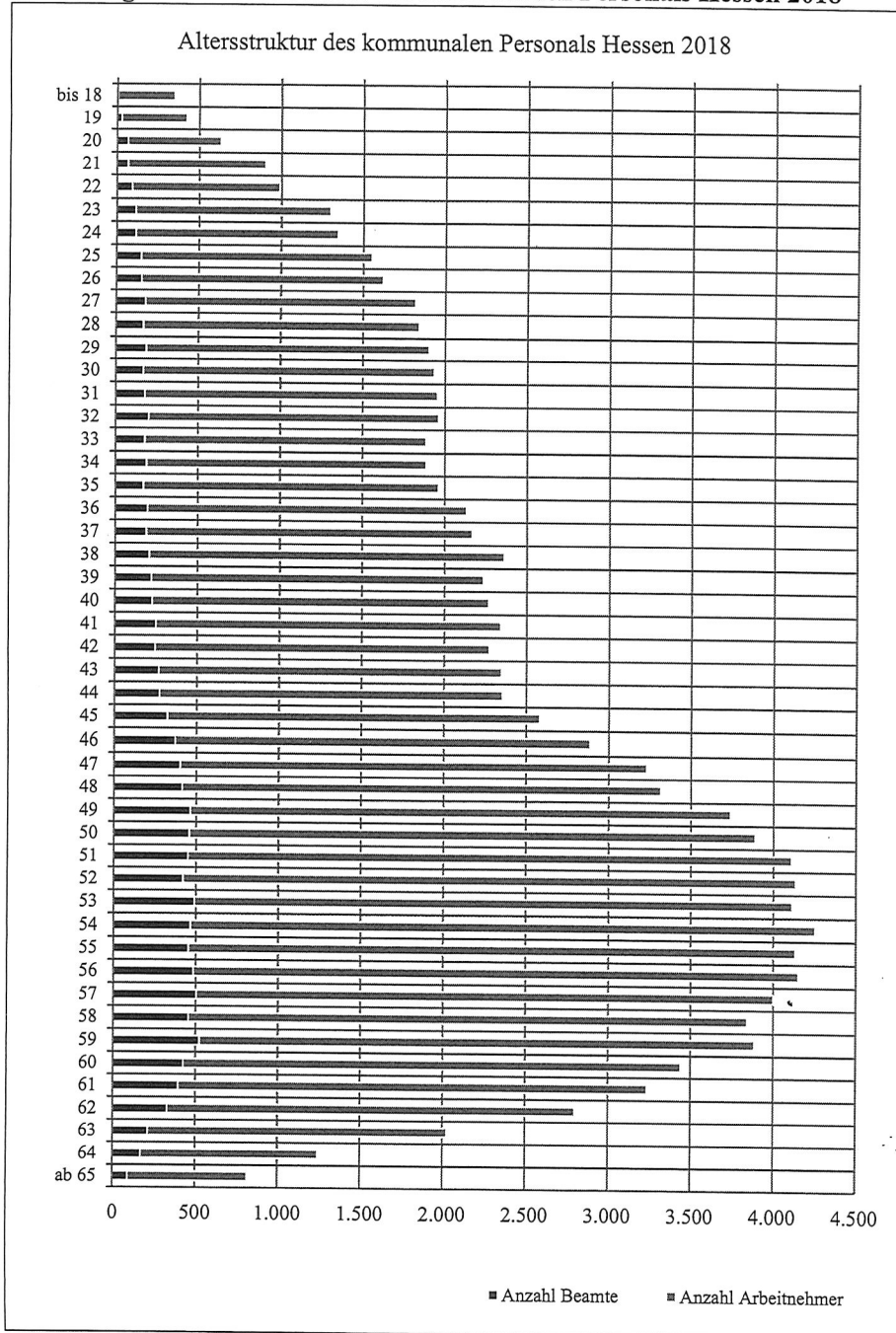
876 Vgl. Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2019b), S: 43 m.w.N.

877 Bei einer Reintegration entfallen zudem die Erfordernisse für eigene Wirtschaftspläne/ Abschlüsse mit eigener Buchhaltung der Auslagerungen. Eigene Sitzungen mit zusätzlichen Gremien sind ebenfalls nicht mehr notwendig.

878 Ohne Kostendeckung bleibt die Personalverrechnung im Gesamtergebnis wirkungslos. Vgl. Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2013), S. 76 f.

879 Vgl. Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2019a), S. 30 f.

Abbildung 6: Altersstruktur des kommunalen Personals Hessen 2018



Quelle: Eigene Darstellung, Hessisches Statistisches Landesamt, Stand: 6. August 2019.<sup>880</sup>

Abbildung 6 zeigt, dass in den nächsten 10 bis 15 Jahren viele kommunale Beschäftigte altersbedingt in den Ruhestand eintreten. Zum 30. Juni 2018 waren 46 Prozent der Beschäftigten 50 Jahre oder älter. Das Ausscheiden eines großen Teils des Personals aufgrund des demografischen Wandels ist eine Herausforderung. Es gilt das wegfallende Arbeitspensum sowie das Fach- und Prozesswissen der Ruheständler zu kompensieren. Kommunen können diesen Problemen unter anderem durch Aus- und Weiterbildung, Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ), Digitalisierung und IT-gestützte Arbeitsverdichtung entgegenwirken.<sup>881</sup>

### I. IKZ und Digitalisierung

IKZ hilft, Größennachteile zu reduzieren bzw. zu minimieren. Ein Ziel von IKZ-Maßnahmen kann sein, das Verhältnis zwischen Verwaltungsmitarbeitern zur Einwohnerzahl zu verbessern. Die Zusammenarbeit im Bereich Finanz- und Personalverwaltung bietet sich als Einstieg besonders an.

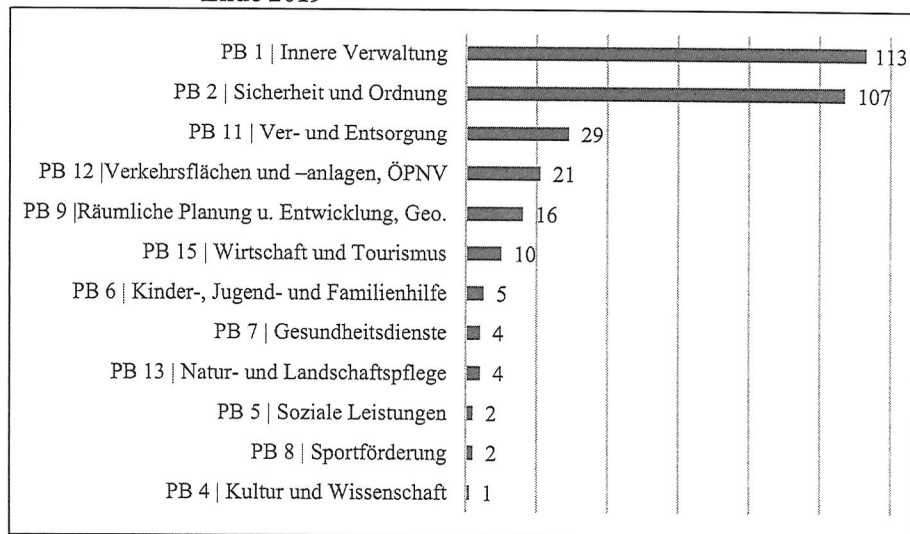
Bei größeren Gemeinden kann IKZ ausreichend sein, um noch wirtschaftlichere Strukturen für die Allgemeine Verwaltung zu schaffen. Das Land Hessen unterstützt Kommunen, die interkommunal zusammenarbeiten. Förderungen von bis zu 100.000 € sind vorgesehen, wenn hierdurch Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von 15 Prozent nachgewiesen werden können.<sup>882</sup> Dass es klassische Aufgabenbereiche für die IKZ gibt, macht Abbildung 7 deutlich. Die bis zum 31. Dezember 2019 monetär geförderten 322 Kooperationen sind hier nach Produktbereichen (PB) aufgeteilt.

880 Darstellung in Anlehnung an Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2019a), S. 31.

881 Vgl. Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2019a), S. 31 f.

882 Vgl. Rahmenvereinbarung zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit, Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport vom 2. Dezember 2016, (Az.: IV 5 – 3 v 03.01), Nr. 3.6 und 4.a. Besonders weitgehende Formen der Kooperationen können nach der Rahmenvereinbarung höhere Förderungen erhalten.

**Abbildung 7: Geförderte IKZ-Kooperationen nach Produktbereichen bis Ende 2019**



Quelle: Eigene Darstellung<sup>883</sup>

Die mit Abstand meisten geförderten Kooperationen entfallen auf die Produktbereiche Innere Verwaltung (PB 1) sowie Öffentliche Sicherheit und Ordnung (PB 2). Beide Produktbereiche sind geprägt durch eine hohe IKZ-Tauglichkeit. Ein Großteil der erbrachten Leistungen ist grundsätzlich – teils eingeschränkt durch örtliche Gegebenheiten – in Interkommunaler Zusammenarbeit erbringbar. Klassische Förderbereiche innerhalb der Inneren Verwaltung sind Kooperationen bei der Finanz- oder Personalverwaltung sowie die Zusammenlegung von Baubetriebshöfen. Beispiele von Kooperationen im Bereich der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind interkommunale Ordnungs- und Verwaltungsbehördenbezirke und Feuerwehrzusammenlegungen in der Form der intrakommunalen Zusammenarbeit, mithin die Zusammenführung von Ortsteilfeuerwehren.

Aufgaben- und produktbereichsübergreifende Digitalisierung wird künftig bei der IKZ eine zunehmende Rolle spielen. Übliche Probleme bzw. Einschränkungen der IKZ wie Koordinationsbedarf und räumliche Entfernung können durch die Digitalisierung weitgehend kompensiert werden. In dieser Gestalt kann Digitalisierung dabei helfen, die Herausforderungen des demografischen Wandels auszugleichen, den Kommunen bei der Haushaltskonsolidierung zu helfen und insgesamt die Verwaltung effizienter zu gestalten. Deswegen sollten gerade Kommunen mit

883 Einzelne Kooperationen waren keinem speziellen Produktbereich zuordenbar und wurden daher nicht aufgeführt.

Haushaltsschwierigkeiten oder Fachkräftemangel eine IKZ im Bereich der Verwaltung in Erwägung zu ziehen. IKZ muss sich künftig nicht mehr auf Nachbarkommunen beschränken.<sup>884</sup> Die Möglichkeiten der Digitalisierung sind einzubeziehen.<sup>885</sup>

Digitalisierung lässt sich gleichwohl nicht einfach nebenbei „einführen“. Die ÜPKK hat als Handlungshilfe für alle Kommunen einen Digitalisierungsleitfaden entwickelt und veröffentlicht. Dieser gliedert sich schematisch in drei Phasen: kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen. Den jeweiligen Phasen werden konkrete Maßnahmen der Organisation, E-Administration und E-Government-Dienste strukturiert zugeordnet. Die individuellen Zuständigkeiten vor Ort werden zugewiesen.<sup>886</sup>

Der Digitalisierungsleitfaden kann ein wichtiges Hilfsmittel für Kommunen sein, um zielgerichtet Digitalisierungsmaßnahmen anzugehen und die künftigen gesetzlichen Vorgaben (insb. des „Onlinezugangsgesetzes“<sup>887</sup>) rechtzeitig zu erfüllen. Digitalisierung bietet Chancen. Zum Beispiel gibt es durch sie viele Möglichkeiten, Herausforderungen, wie zum Beispiel Fachkräftemangel und Sparzwang in den Verwaltungen, zu begegnen. Es ist jedoch zu betonen, dass Digitalisierung nicht bei den Maßnahmen des Digitalisierungsleitfadens endet. Digitalisierung ist als ständiger, fortlaufender Anpassungsprozess zu sehen.<sup>888</sup>

## II. Freiwillige Fusionen

Die aufgezeigten Größennachteile kleinerer Kommunen setzen beim Erfolg von IKZ-Maßnahmen natürliche Grenzen. Bei kleineren Gemeinden sollten auch freiwillige Fusionen in die Überlegungen einbezogen werden, um eine wirtschaftliche Mindestgröße zu erreichen. Das führt zur Realisierung von Effizienzpotenzialen bei der Allgemeinen Verwaltung. In der Praxis spielt des Weiteren die Möglichkeit der Spezialisierung von Mitarbeitern sowie besseren Krankheits- und Urlaubsvertretungen eine Rolle. Neben möglichen Einsparungen bei den Kosten der politischen Führung können größere Verwaltungseinheiten attraktiver für Bewerber sein.<sup>889</sup>

884 Außer beispielsweise bei Bauhoftätigkeiten etc.

885 Vgl. Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2019a), S. 264 f.

886 Vgl. Keilmann, Ulrich (2019), S. 47.

887 Vgl. Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen – Onlinezugangsgesetz (OZG); Art. 9 G vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

888 Vgl. Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2019a), S. 267.

889 Sowohl für Bewerber auf politische Stellen (Bürgermeister und Gemeindevertretung) als auch auf Verwaltungsstellen.



Die ÜPKK regte bereits im Jahr 2013 an, rechtliche Grundlagen zu schaffen, die freiwillige Fusionen begünstigen.<sup>890</sup> Das Land hat derweilen die Anreize für freiwillige Fusionen durch entsprechende Unterstützungen intensiviert. Unter anderem sind monetäre Hilfestellungen möglich, wie zum Beispiel Projektunterstützungen für eine Machbarkeitsstudie, Unterstützung der Vorbereitungs- und Umsetzungsphase des Fusionsprozesses, Entschuldungshilfen auf Basis des Hessischen Schutzschirmgesetzes und Erhaltungs- und Investitionsförderungen als eine Art „Startkapital“.<sup>891</sup>

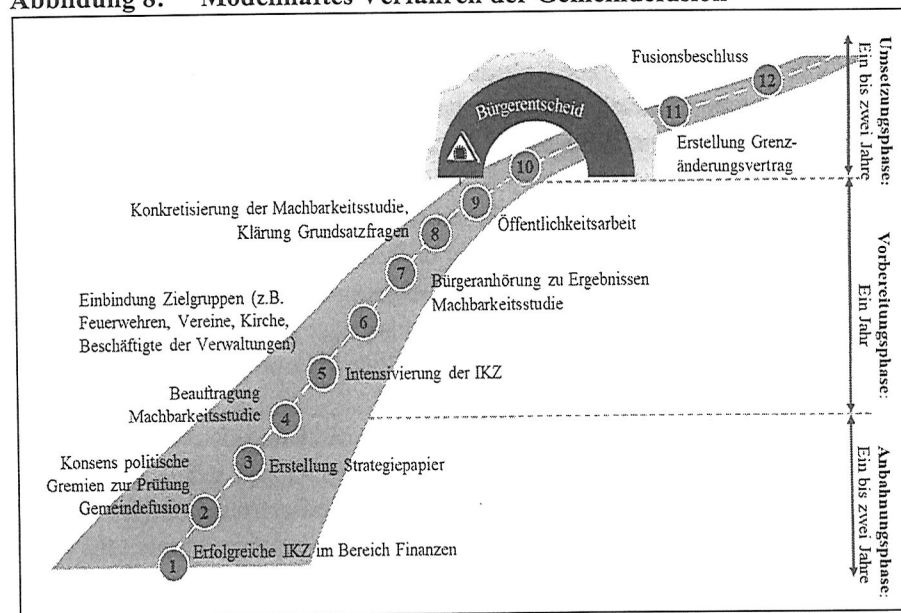
Einen automatischen Vorteil kraft Gesetze gibt es, wenn der Zusammenschluss von Kommunen die Grenze von 7.500 Einwohnern überschreitet. Dann hat die neue Kommune eine höhere Einwohnerveredelung im Kommunalen Finanzausgleich. Das bedeutet faktisch, dass für jeden Einwohner mehr allgemeine Zuweisungen an die Kommune fließt als ohne Fusion.<sup>892</sup>

Abseits dieser Entwicklungen hat die ÜPKK die sog. 211. Vergleichende Prüfung durchgeführt: Dort erfolgte eine gesonderte Betrachtung der IKZ bis hin zu freiwilligen Fusionen. Zentrale Ergebnisse von allgemeiner Bedeutung sind die Zusammenstellung allgemeiner Grundlagen für einen Grenzänderungsvertrag sowie die Erarbeitung eines modellhaften Verfahrens einer freiwilligen Gemeindefusion.<sup>893</sup> Abbildung 8 zeigt die wesentlichen von der ÜPKK definierten Meilensteine für eine erfolgreiche Fusion.

Grundlage einer erfolgreichen Gemeindefusion ist, dass bereits erfolgreich interkommunal zusammengearbeitet wird. Der Bereich Finanzen bietet sich als Einstieg an. Zudem sollte in den gemeindlichen Gremien Konsens zur Prüfung einer Gemeindefusion bestehen. Darauf aufbauend ist zunächst ein internes übergemeindliches Strategiepapier zu entwickeln, in dem die Projektorganisation sowie die Grundzüge zum Vorgehen beschrieben werden.<sup>894</sup> Die Beauftragung einer Machbarkeitsstudie über die Gemeindefusion muss von den betreffenden Gemeindevertretungen beschlossen werden. Aufbauend auf den Erfahrungen der Zusammenarbeit im Bereich des Finanzwesens sollte – sofern noch nicht geschehen –

zudem die IKZ in anderen Aufgabenbereichen der Verwaltung sukzessive intensiviert werden.

Abbildung 8: Modellhaftes Verfahren der Gemeindefusion



Quelle: Eigene Darstellung<sup>895</sup>

Nach Vorliegen der Machbarkeitsstudie sind maßgebliche Zielgruppen aus den Gemeinden in Form von Informations- und Diskussionsveranstaltungen über den Prozess zu informieren. Dies dient auch der Vorbereitung von Bürgeranhörungen zu den Ergebnissen der Machbarkeitsstudie. Es ist zweckdienlich, wenn die Bürgeranhörungen von Vertretern begleitet werden, deren Gemeinden bereits erfolgreich fusioniert sind.<sup>896</sup>

Seitens der Gemeindevertretungen sind gleichlautende Beschlüsse zur Herbeiführung von Bürgerentscheiden zur Fusion zu treffen. Danach sollten geeignete Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit und eine weitere Einbindung von Interessengruppen ergriffen werden. Nach erfolgreichem Bürgerentscheid sind die Regelungen für den Grenzänderungsvertrag zu erarbeiten und entsprechend zu beschließen.<sup>897</sup>

890 Vgl. Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2013), S. 78.

891 Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2020), S. 20 ff.

892 Vgl. §§ 7 und 19 Hessisches Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Hessisches Finanzausgleichsgesetz – HFAG vom 03.08.2015). Bei Zusammenschluss zu einer größeren Kommune ab 50.000 Einwohner gibt es eine noch höhere Einwohnerveredelung.

893 Vgl. Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2019a), S. 154 ff.

894 Für die Projektorganisation sollten zum einen die jeweiligen Bürgermeister und leitenden Verwaltungsmitarbeiter in einer Projektgruppe vertreten sein und die inhaltliche Erarbeitung der einzelnen Meilensteine koordinieren. Darüber hinaus sollten flankierend Vertreter aus den Gemeindevertretungen in eine Steuerungsgruppe einbezogen werden, um als Multiplikatoren in den politischen Gremien auftreten zu können und wichtige Entscheidungen zu Meilensteinen vorzubereiten.

895 Darstellung in Anlehnung an Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2019a), S. 188.

896 Vgl. Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2019a), S. 189.

897 Vgl. Keilmann, Ulrich (2020), S. 15.

## D. Ausblick

Zusammenschlüsse hessischer Städte und Gemeinden werden immer wieder diskutiert. Die hessische Landesregierung beabsichtigt, freiwillige Fusionen zu fördern anstelle Zwangsfusionen durchzusetzen. Im jüngsten Koalitionsvertrag zwischen CDU und Bündnis 90/Die Grünen in Hessen steht, dass zum einen rechtliche Hindernisse interkommunaler Zusammenarbeit beseitigt werden sollen und zum anderen finanzielle Anreize für freiwillige Zusammenschlüsse ausgebaut werden sollen.<sup>898</sup>

Mit dem Kommunalbericht 2019 der Überörtlichen Prüfung<sup>899</sup> wurden ferner aktuelle Prüfungsergebnisse zur IKZ einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die Effekte etwaiger freiwilliger Fusionen sind dort intensiv beleuchtet. Ausgelöst durch die Publikation des Kommunalberichts 2019 wird in den Leitmedien und insbesondere in Hessen intensiv über die optimale Gemeindegröße diskutiert.<sup>900</sup>

Die ÜPKK begleitet die weiteren Entwicklungen kritisch und sieht sich als Berater der kommunalen Familie. Kommunen, die über einen Ausbau der IKZ bis hin zu Fusionen nachdenken, können sich an das Kommunale Beratungszentrum – „Partner der Kommunen“ wenden. Unter Beteiligung des Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bzw. Mitarbeitern der ÜPKK werden diesbezügliche kostenfreie Beratungsgespräche für Kommunen angeboten.<sup>901</sup>

## Literaturverzeichnis

Bertelsmann-Stiftung (2013): Kommunalen Finanzreport 2013, Gütersloh.

Bertelsmann-Stiftung (2019): Kommunalen Finanzreport 2019, Gütersloh.

Burth, Andreas (2015): Kommunalstrukturen in Deutschland im Ländervergleich, unter <https://www.haushaltssteuerung.de/weblog-kommunalstrukturen-in-deutschland-im-laendervergleich.html> [Zugriff am 12.03.2020].

CDU Hessen / BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN Hessen (2018): Koalitionsvertrag zwischen CDU Hessen und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN Hessen für die 20. Legislaturperiode, unter [https://www.gruene-hessen.de/partei/files/2018/12/Koalitionsvertrag-CDU-GR %C3 %9CNE-2018-Stand-20-12-2018-online.pdf](https://www.gruene-hessen.de/partei/files/2018/12/Koalitionsvertrag-CDU-GR%C3%9CNE-2018-Stand-20-12-2018-online.pdf). [Zugriff am 18.03.2020].

898 Vgl. CDU Hessen/BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN Hessen (2018), S. 138.

899 Vgl. Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2019a), S. 154 ff.

900 Vgl. exemplarisch Robert, Maus (2019), S. 58.

901 Vgl. Spandau, Claus / Gnädinger, Marc (2019), S. 42 f.

Haschnik, Gregor (2020): Hanau: Austritt aus dem Main-Kinzig-Kreis rückt näher, unter <https://www.fr.de/rhein-main/main-kinzig-kreis/hanau-ort66348/hanau-austritt-main-kinzig-kreis-rueckt-naeher-13598570.html> [Zugriff am 01.04.2020].

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2020): Enge Formen der Interkommunalen Zusammenarbeit – Der Gemeindeverwaltungsverband und die freiwillige Fusion im Überblick, Vortrag von Ministerialrätin Andrea Reusch-Demel, in: Kommunales Beratungszentrum Hessen (Hrsg.): Kongressbroschüre zur Fachtagung „Gemeinsam stärker – Dynamische und nachhaltige Kommunalstrukturen“ am 26. Oktober 2019 in Rosbach v.d. Höhe, S. 17-32.

Hessisches Statistisches Landesamt (2019a): Die Bevölkerung in den hessischen Gemeinden am 30.09.2019 (Ergebnisse auf Basis Zensus 2011).

Hessisches Statistisches Landesamt (2019b): Die Bevölkerung in den hessischen Gemeinden am 31.12.2018 (Ergebnisse auf Basis Zensus 2011).

Keilmann, Ulrich (2019): Der Digitalisierungsleitfaden, in: Behörden Spiegel, Dezember 2019, S. 47.

Keilmann, Ulrich (2020): Verfahrensmodell zur Gemeindefusion, in: Behörden Spiegel, Februar 2020, S. 15.

Keilmann, Ulrich/Burth, Andreas/Gnädinger, Marc (2016): Kommunalstrukturen in Hessen, in: Hessischer Rechnungshof (Hrsg.): Kommunalfinanz, S. 9-34.

Keilmann, Ulrich/Nickel, Stefan/Gnädinger, Marc (2019): 25 Jahre Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen, in: Verwaltungsrundschau 7/2019, S. 230-233.

Keilmann, Ulrich/Volk, Felix (2018): Vergleichende Überörtliche Prüfung in Hessen, in: Hill, Hermann/Mühlenkamp, Holger (Hrsg.), Neue Wege in der Finanzkontrolle, Schriftenreihe der Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Band 237, S. 49-62.

Maus, Robert (2019): Kleine Gemeinden sollen fusionieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 261/2019, S. 58.

Spandau, Claus/Gnädinger, Marc (2019): Kommunale Haushaltsberatung Hessen – Mehrwert durch Dialog und Beratung, in: Innovative Verwaltung, 1-2/2019, S. 42-44.

Statistisches Bundesamt (2020): Verwaltungsgliederung in Deutschland am 31.12.2019, Gebietsstand: 31.12.2019 (4. Quartal), Januar 2020.

Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2019a): Kommunalbericht 2019, zugleich Landtag, Drucksache 20 / 1309.

Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2019b): Konsolidierungsbuch – Erfahrungen zur Haushaltskonsolidierung aus der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften, unter: [https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/01 %20Konsolidierungsbuch\\_V09docx.pdf](https://rechnungshof.hessen.de/sites/rechnungshof.hessen.de/files/01%20Konsolidierungsbuch_V09docx.pdf) [Zugriff am 30.03.2020].

Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2018): Kommunalbericht 2018, zugleich Landtag, Drucksache 19 / 6182.

Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2017): Kommunalbericht 2017, zugleich Landtag, Drucksache 19 / 5336.

Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2015): Kommunalbericht 2015, zugleich Landtag, Drucksache 19 / 2404.

## Minimum municipal size as a requirement for an efficient general administration

Abstract: Based on the long-standing test series of the „Überörtliche Prüfung“, it can be seen that the efficiency of the general administration can depend in particular on the size of the municipality. In the long term, an efficient administration is only possible from a community size of around 8.000 inhabitants.

JEL-Codes: H83

Keywords: General Administration, Public Finances, Public Financial Control, Inter-Municipal Cooperation

DOI: 10.35998/jöfin-2020-0008

## Zur Umsetzung der grundgesetzlichen Schuldenbremse im Berliner Landesrecht Eine finanzwissenschaftliche Beurteilung

Alexander Kratzmann, Julia Sydow<sup>902</sup>

### Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	462
Tabellenverzeichnis	462
Zusammenfassung	462
A. Untersuchungsgegenstand	463
B. Zur einfachgesetzlichen Regelung der Berliner Schuldenbremse	463
C. Zur Wahl des Konjunkturbereinigungsverfahrens	465
I. Modellierung bestehender Konjunkturbereinigungsverfahren für Berlin	466
II. Vergleichende Beurteilung der Konjunkturbereinigungsverfahren	473
D. Zur Reichweite der Berliner Schuldenbremse	474
E. Fazit	476
Literaturverzeichnis	477

902 Alexander Kratzmann und Julia Sydow sind Mitarbeiter am Rechnungshof von Berlin und zugleich Doktoranden am Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig. Die Autoren vertreten ausschließlich ihre persönliche Meinung. E-Mail: kratzmann@wifa.uni-leipzig.de; sydow@wifa.uni-leipzig.de.