

Lösungsansätze zur Behebung von Größennachteilen kleinerer Gemeinden bei der Allgemeinen Verwaltung

von Dr. Walter Wallmann, Präsident des Hessischen Rechnungshofs unter Mitarbeit von Direktor HRH Dr. Ulrich Keilmann und Ministerialrat Dr. Marc Gnädinger, Darmstadt

Die Hälfte aller hessischen Städte und Gemeinden hat weniger als 8.000 Einwohner. Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (ÜPKK) hat festgestellt, dass kleinere Gemeinden je Einwohner mehr Personal für die Allgemeine Verwaltung benötigen. Mit Organisationsoptimierungen, einem Ausbau der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) bis hin zu freiwilligen Fusionen kann diesen Größennachteilen begegnet werden.

Mit rund 14.700 Einwohnern Ende des Jahres 2017 haben die hessischen Gemeinden nach Nordrhein-Westfalen (54.200 Einwohner) und dem Saarland (19.100 Einwohner) die drittgrößten Durchschnittsgemeindegrößen in Deutschland. Der Flächenländerdurchschnitt liegt bei knapp 7.000 Einwohnern.¹ Innerhalb des Landes Hessen ist die Situation indes heterogen. Auf der einen Seite stehen die fünf einwohnerstarken kreisfreien Städte mit jeweils mehr als 100.000 Einwohnern inklusive der Metropole Frankfurt am Main mit über 750.000 Einwohnern. Auf der anderen Seite gibt es 418 kreisangehörige Städte und Gemeinden, von denen nur sieben sog. Sonderstatusstädte mehr als 50.000 Einwohner aufweisen. Von den übrigen kreisangehörigen Gemeinden haben 213 und damit knapp mehr als 50 % weniger als 8.000 Einwohner. Unter diesen kleineren Städten und Gemeinden haben insgesamt 80 zum 31.12.2018 wiederum sogar weniger als 4.000 Einwohner.

Natürlich gibt es auch unter den (sehr) kleinen Gemeinden solche, die z.B. aufgrund hoher Gewerbesteuererinnahmen, besonders leistungsfähig sind und die ihren Haushalt regelmäßig ausgleichen. Gleichwohl haben kleinere Gemeinden auf dem monetär gewichtigen Feld der Allgemeinen Verwaltung Größennachteile.

1. Größennachteile kleinerer Gemeinden bei der Allgemeinen Verwaltung

Der Blick auf die Allgemeine Verwaltung und das dortige Personal als bedeutender Aufwandfaktor ermöglichen das Aufzeigen von Größennachteilen kleinerer Gemeinden.

Bei ihren Haushaltsstrukturprüfungen untersucht die ÜPKK regelmäßig die Personalausstattung je 1.000 Einwohner für den Aufgabenbereich der Allgemeinen Verwaltung auf Ergebnisverbesserungspotenziale. Bei den Prüfungen konnte wiederholt gezeigt werden, dass ein Zusammenhang zwischen den Aufwendungen der Allgemeinen Verwaltung, dem Personaleinsatz in der Allgemeinen Verwaltung und der Stabilität des Haushalts besteht. Schlankere Verwaltungen haben tendenziell einen stabileren Haushalt. Bei den Untersuchungen wird jeweils die gleiche Normierung der Allgemeinen Verwaltung vorgenommen. Dabei wird eine Abgrenzung nach einheitlichen Kriterien vorgenommen, um das Aufgabenspektrum der untersuchten Körperschaften vergleichbar zu machen.

Mit diesem Ansatz wird untersucht, mit wie viel Personal die Körperschaften Kernaufgaben bewältigen, die unter der Allgemeinen Verwaltung zusammengefasst werden können. Die Ausgestaltung der Produkte steht den Körperschaften grundsätzlich frei. Für Zwecke des Vergleichs werden daher standardisierte Produkte für die Allgemeine Verwaltung gebildet. Und bei der Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials werden dabei standardisierte Personalkosten unterstellt. Grundlage für die heranzuziehenden Vollzeitäquivalente bilden die jeweiligen Stellenpläne unter Berücksichtigung der Stellenbesetzungslisten (tatsächlich besetzte Stellen).

Unter der Allgemeinen Verwaltung fasst die ÜPKK die folgenden Aufgaben zusammen, wobei zu beachten ist, dass einige Aufgaben bei kleineren Körperschaften gegebenenfalls entfallen können:

- Organe (Gemeinde),² Stabsstellen
- Personalverwaltung
- Interner Service, IT, Organisation und Beschaffung
- Finanzen und Rechnungswesen
- Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung
- Immobilienmanagement
- Revision.

Mitarbeiter, die anderen Aufgabenbereichen zugeordnet sind, aber Tätigkeiten der Allgemeinen Verwaltung ausüben, werden rechnerisch anteilig in die Allgemeine Verwaltung umgegliedert. Werden Tätigkeiten der Allgemeinen Verwaltung von den Körperschaften ausgelagert (z.B. bei Erbringung einer Aufgabe durch einen Eigenbetrieb), wird sichergestellt, dass die Angaben zum Personalbestand innerhalb des Vergleichs durch entsprechende Konsolidierungsschritte oder Abzüge vergleichbar gemacht werden.

Das Reinigungspersonal wird herausgerechnet. Ebenso werden Verzerrungen, die durch Mutterschutz oder Langzeitkrankheiten (mehr als sechs Wochen) bedingt sein können, rechnerisch korrigiert. Sofern die Kosten einzelner Mitarbeiter von Dritten übernommen oder erstattet werden, werden diese ebenfalls herausgerechnet.

Unter dieser gleichen Abgrenzung der Aufgaben kann gezeigt werden, dass einwohnerschwächere Gemeinden Nachteile bei den Vollzeitäquivalenten (VZÄ) je 1.000 Einwohner haben. Das hat die ÜPKK mit einer Reihenuntersuchung (vier Prüfungen) von insgesamt 107 Gemeinden nachgewiesen (s. Abb.). Die Kreise zeigen die VZÄ je 1.000 Einwohner der in die 175. Vergleichende Prüfung einbezogenen Gemeinden. Die Rauten zeigen die Ergebnisse der Gemeinden der 160. Vergleichenden Prüfung. Dreiecke stehen für die Gemeinden

1 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2019), Kommunalen Finanzreport 2019, Teil A, S. 9.

2 Ohne hauptamtliche Wahlbeamte (Ober-/Bürgermeister und gegebenenfalls weitere Wahlbeamte).

der 170. Vergleichenden Prüfung und Quadrate für die Gemeinden der 152. Vergleichenden Prüfung. Die Medianwerte der Kennzahl VZÄ je 1.000 Einwohner aller Kommunen der jeweiligen Prüfung werden durch die vergrößerten Symbole gezeigt.

Die kleineren Gemeinden der 175. und 160. Vergleichenden Prüfung setzten im Median 2,5 und 2,4 VZÄ je 1.000 Einwohner ein. Bei der 170. Vergleichenden Prüfung lag der Median bei 2,3 und bei der 152. Vergleichenden Prüfung bei 2,2 VZÄ je 1.000 Einwohner.³

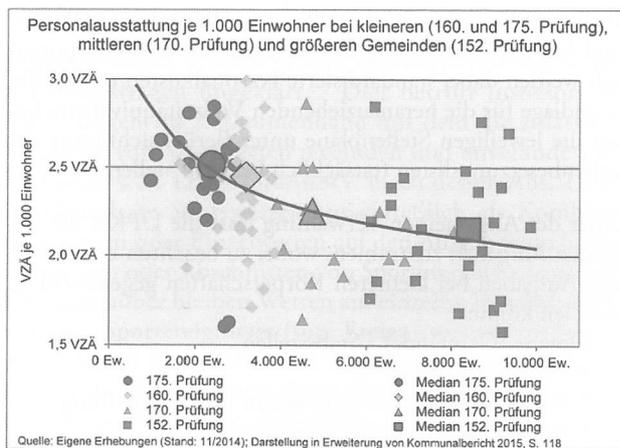


Abbildung: Personalausstattung der Allgemeinen Verwaltung und Einwohnerzahl

Quelle: Eigene Erhebungen (Stand 11/2014)⁴

Bei Betrachtung des Mittelwertes in VZÄ je 1.000 Einwohner werden die Unterschiede ebenfalls deutlich. Er liegt in der 175. und 160. Vergleichenden Prüfung bei jeweils 2,5 VZÄ, in der 170. Vergleichenden Prüfung bei 2,4 und bei der 152. Vergleichenden Prüfung bei 2,1 VZÄ je 1.000 Einwohner. Die kleineren Gemeinden der 175. und 160. Vergleichenden Prüfung setzten damit 0,4 VZÄ mehr Personal je 1.000 Einwohner in der Allgemeinen Verwaltung ein als die größeren Gemeinden der 152. Vergleichenden Prüfung. Das sind annähernd 20 %. Aus den vier Vergleichenden Prüfung lassen sich Aussagen gewinnen, bei wie vielen Einwohnern ein optimaler Personaleinsatz der Allgemeinen Verwaltung erreicht werden kann. Diese, den Personaleinsatz optimierende Einwohnerzahl, liegt bei über 8.000 Einwohnern.

Zusammenfassend zeigen die Ergebnisse, je kleiner eine Gemeinde, desto mehr Mitarbeiter verwalten 1.000 Einwohner. Das liegt daran, dass die Verwaltung einer Gemeinde eine personelle Mindestausstattung bedarf.⁵ Kleinere Gemeinden haben bei vergleichbaren Aufgaben das gleiche Know-how vorzulegen wie größere Gemeinden. Bei größeren Gemeinden wird dieses Know-how von Mitarbeitern, die sich für spezielle Aufgaben qualifizierten und dabei Skaleneffekte nutzen, vorgehalten.⁶

2. Möglichkeiten zur Behebung von Größennachteilen

Die aufgezeigten Größennachteile von kleineren Gemeinden werfen die Frage auf, ob Möglichkeiten zum Ausgleich von Größennachteilen bestehen. Mit der Ausgliederung von Gebührenhaushalten in Form von rechtlich unselbständigen

Eigenbetrieben oder von Zweckverbänden verlieren kleinere Gemeinden die Möglichkeit, Mitarbeiter durch Verwaltungsaufgaben in den Gebührenhaushalten besser auszulasten.

Die ÜPKK hat in diesem Sinne mit der 160. Vergleichenden Prüfung festgestellt, dass bei kleineren Gemeinden bis 8.000 Einwohner die Personalaufwendungen im Kernhaushalt geringer sind (geringere 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.⁷ Zusätzliches Personal wird nicht benötigt. Mit steigender Einwohnerzahl wird dieser Auslastungseffekt immer geringer. Die bestehenden Personalkapazitäten sind dann nicht mehr ausreichend, um den Verwaltungsaufwand für den Bereich Wasser und Abwasser abzudecken. Es muss zusätzliches Personal eingestellt werden.

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 KAG richtig verrechnet werden und kostendeckende Gebühren erhoben werden. Ohne Kostendeckung bleibt die Personalverrechnung im Gesamtergebnis wirkungslos.⁸

Ein Weg zur Reduzierung der Größennachteile ist die Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Durch IKZ kann die Relation zwischen Verwaltungsmitarbeiter zur Einwohnerzahl verbessert werden. Besonders geeignet erscheint die Zusammenarbeit bei der Finanz- und Personalverwaltung. Dabei ist zu beachten, dass in der die Aufgaben übertragenden Gemeinde tatsächlich Planstellen durch die Zusammenarbeit eingespart werden und die Umlagen, die an die übernehmende Gemeinde zu entrichten sind, geringer sind als die eingesparten Personalkosten.

Bei größeren Gemeinden, die eine kritische Größe überschritten haben, kann eine Interkommunale Zusammenarbeit ausreichend sein, um wirtschaftlichere Strukturen für die Allgemeine Verwaltung zu schaffen. Um bei kleineren Gemeinden eine wirtschaftliche Mindestgröße zu erreichen, sollten – wie es Gemeinden des Odenwaldkreises in Hessen⁹ bereits voll-

3 In der 175. Prüfung lag der Median der Einwohnerzahl bei 2.377 Einwohnern, bei der 160. Prüfung bei 3.164 Einwohnern, bei der 170. Prüfung bei 4.727 Einwohnern und bei der 152. Prüfung bei 8.330 Einwohnern.

4 Darstellung Erweiterung von Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2015), Kommunalbericht 2015, S. 118.

5 Vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2015), Kommunalbericht 2015, S. 119.

6 Vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2013), Kommunalbericht 2013, S. 75.

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

8 Vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2013), Kommunalbericht 2013, S. 76 f.

9 Beerfelden, Hesseneck, Rothenberg und Sensbachtal sind zum 01.01.2018 zur neuen Stadt Oberzent fusioniert. Oberweser und Wahlsburg folgten mit einer Fusion zum 01.01.2020.

zogen haben – auch freiwillige Zusammenlegungen von Gemeinden in die Überlegungen einbezogen werden. Neben den aufgezeigten Effizienzpotenzialen bei der Allgemeinen Verwaltung hat dies den weiteren Vorteil, dass im Rathaus eine Spezialisierung möglich ist und Krankheits- sowie Urlaubsvertretungen einfacher werden. Weitere Einsparungen sind bei den Kosten der politischen Führung möglich.

Die ÜPKK regte bereits im 25. Zusammenfassenden Bericht an, die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, die derartige Zusammenschlüsse fördern.¹⁰ Tatsächlich hat das Land die Anreize für freiwillige Fusionen durch entsprechende Förderungen intensiviert. Mehrere monetäre Hilfestellungen sind möglich:

- Projektunterstützungen für die örtliche Entscheidungsfindung aus IKZ-Mitteln, z.B. für eine Machbarkeitsstudie
- Entschuldungshilfe aus Restmitteln des Kommunalen Schutzschilds
- Erhaltungs- und Investitionsförderung als Startkapital aus Mitteln des Ausgleichsstocks¹¹

Sofern der Zusammenschluss von Kommunen die Grenze von 7.500 Einwohnern überschreitet, hat sie zudem einen Vorteil bei der Einwohnerveredlung im Kommunalen Finanzausgleich (§§ 7 und 19 FAG).

Parallel dazu hat die ÜPKK eigens zur Interkommunalen Zusammenarbeit bis hin zu freiwilligen Fusionen eine Vergleichende Prüfung durchgeführt (211. Vergleichende Prüfung).¹² Mit dieser Prüfung wurde ein Fahrplan zur Fusion erarbeitet und allgemeine Grundlagen für einen Grenzänderungsvertrag zusammengestellt.¹³

Schließlich bieten der Hessische Rechnungshof und die ÜPKK fusionswilligen Kommunen und denen, die über einen Ausbau der IKZ nachdenken, ebenfalls Hilfestellungen an. So werden über das Kommunale Beratungszentrum »Partner der Kommunen« unter Beteiligung des Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung Beratungsgespräche für Kommunen angeboten. Hier können Fragen zu IKZ und Fusionen aufgegriffen werden.¹⁴

10 Vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2013), Kommunalbericht 2013, S. 78.

11 Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (01.11.2019), Enge Formen der Interkommunalen Zusammenarbeit – Der Gemeindeverwaltungsverband und die freiwillige Fusion im Überblick, Folie 15.

12 Vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (2019), Kommunalbericht 2019, S. 154 ff.

13 Vgl. ebenda, S. 187 ff.

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

Berichte

Herausforderungen und Chancen der Exportkontrolle – 14. Exportkontrolltag in Berlin

von Vivien Etzkorn, Düsseldorf*

Wie kann die außenwirtschaftliche Regulierung mit den technologischen Innovationen der heutigen Zeit Schritt halten? Wie schafft man es, Sicherheitsinteressen in der Außenwirtschaftspolitik zu berücksichtigen, ohne dabei an Wettbewerbsfähigkeit einzubüßen? Unter dem Thema »Herausforderungen und Chancen der Exportkontrolle« wurden diese Fragen beim 14. Exportkontrolltag, der am 20. und 21.02.2020 im Berliner Maritim Hotel stattfand, diskutiert. Die jährlich vom Zentrum für Außenwirtschaftsrecht der Universität Münster (ZAR) und dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) veranstaltete Tagung zog erneut knapp 500 Teilnehmer aus Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Industrie in die Hauptstadt.

Prof. Dr. Dr. h.c. Dirk Ehlers, Vorstand des ZAR, eröffnete die Tagung mit einer Einführung in die Herausforderungen und Chancen der grenzüberschreitenden Wirtschaftstätigkeit. Er stellte voran, dass der Erfolg der Wirtschaft ganz maßgeblich von den politischen Rahmenbedingungen abhängt. Als aktuel-

le politische Herausforderung benannte er sodann die Schwächung der Welthandelsorganisation (WTO): Einst durch ihre Streitbeilegungsgremien zu letztverbindlichen Entscheidungen fähig, sei sie aktuell durch die Blockade bei der Ernennung neuer Berufungsrichter durch die USA gelähmt, was sich negativ auf den Welthandel auswirke. Als weitere Handelsbarrieren identifizierte er die von den USA verhängten Strafzölle sowie ihre Secondary Sanctions, die extraterritoriale Wirkung für sich beanspruchten. Dies sei nicht nur unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten fragwürdig, sondern habe auch eine negative Vorbildfunktion für andere Staaten, wie sich derzeit am Beispiel Chinas zeige. Trotz aller Herausforderungen zeigte sich Prof. Ehlers aber zuversichtlich angesichts der Widerstandsfähigkeit der deutschen Exportwirtschaft, die auch im Jahr 2019 einen großen Überschuss in der Leistungsbilanz erzielt habe.

* Die Autorin ist Rechtsreferendarin am OLG Düsseldorf und ehemalige Mitarbeiterin des Zentrums für Außenwirtschaftsrecht.