

Abbildung 2: Geförderte IKZ-Kooperationen nach Produktbereichen bis Ende 2019 (Hinweis: Einzelne Kooperationen waren keinem speziellen Produktbereich zuordenbar und wurden daher nicht aufgeführt)

Der Produktbereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung ist ebenfalls für seine reichhaltigen

Möglichkeiten für interkommunale Kooperationen bekannt. Ein Beispiel sind Feuerwehrezusammenlegungen in der Form der intrakommunalen Zusammenarbeit, mithin die Zusammenführung von Ortsteilfeuerwehren. Weiterhin sind innerhalb des Produktbereiches gemeinsame Ordnungs- und Verwaltungsbezirke oder auch ein gemeinsamer Polizeidienst als Formen der IKZ gängig. Mehrere interessante Erscheinungsformen finden sich auch in den Produktbereichen Ver- und Entsorgung (PB 11) sowie bei den Verkehrsflächen, -anlagen und ÖPNV (PB 12). So gibt es im Produktbereich 11 Kooperationen bei der Breitbandversorgung, bei erneuerbaren Energien oder im Bereich Klärschlammverwertung. Im Produktbereich 12 sind es vor allem die gemeinsamen Straßenkataster, bei denen in der Vergangenheit interkommunale Kooperationen seitens des Landes gefördert wurden. Neben den o.g. Produktbereichen mit besonders vielen geförderten IKZ-Projekten gibt es aber auch in anderen Aufgabenbereichen lohnenswerte IKZ-Projekte, die bereits durch das Land gefördert wurden: Interessant und mehrere Male in Hessen anzutreffen sind beispielsweise Kooperationen bei der Gesundheitsversorgung (PB 7), bei der Geodateninfrastruktur (PB 9) oder bei der Holzvermarktung (PB 13) und beim Tourismus (PB 15).

Thorsten Hardt (Referatsleiter beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport, Wiesbaden, thorsten.hardt@hmdis.hessen.de), Claus Spandau (Leiter des Kommunalen Beratungszentrums – Partner der Kommunen, Wiesbaden, c.spandau@ikz-hessen.de), Dr. Marc Gnädinger (Referatsleiter beim Hessischen Rechnungshof, Darmstadt, marc.gnaedinger@rechnungshof.hessen.de).

Finanzielle Rahmenbedingungen für Kommunen im ländlichen Raum (U. Keilmann, M. Gnädiger, F. Koob)

Gleichwertige Lebensverhältnisse – Ländlicher Raum als ländlicher (T)raum?

Die Auswirkungen des demografischen Wandels, die zunehmende Digitalisierung der Gesellschaft, die medizinische Versorgung vor Ort und ein geändertes Mobilitätsverhalten: Die vier aufgeführten Schwerpunkte stehen exemplarisch für eine Vielzahl von Herausforderungen, die zu Beginn des neuen Jahrzehntes bestehen und die öffentliche Diskussion prägen. Ein maßgeblicher Akteur bei diesem Prozess sind die Kommunen. Zu ihnen haben die Bürger regelmäßig mehr direkte Kontakte als zur Staatsverwaltung. Sie fungieren als Berührungspunkt zwischen Bürgern und Verwaltung. Ausgehend von den skizzierten Herausforderungen ist festzustellen, dass die zukünftige Entwicklung vor allem für kleinere Kommunen und Kommunen im ländlichen Raum von existentieller Bedeutung ist. Dabei ist die Betroffenheit von kleineren Kommunen im bundesweiten Vergleich kein Sonderfall und bezogen auf die Siedlungsstruktur in Hessen kein Einzelfall. Von den 418 kreisangehörigen Kommunen in Hessen unterschreiten mit 204 Städten und Gemeinden rund die Hälfte der Kommunen eine Einwohnerzahl von 7.500 Einwohnern. Zum Stichtag 30. Juni 2019 gibt es unter ihnen sogar 44 Kommunen, die weniger als 3.000 Einwohner zählen.⁹ In der Praxis zeigt sich, dass nur wenige

⁹ Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt, *Gemeinden und Bevölkerung am 30. Juni 2019*.

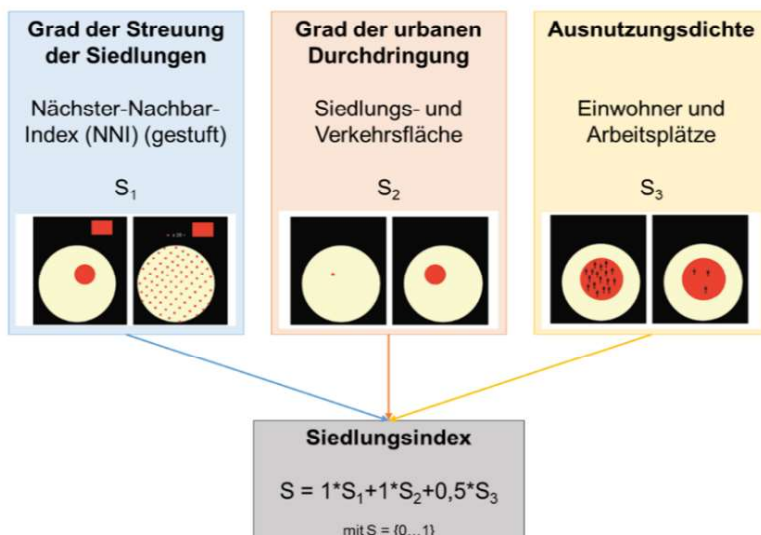
Kommunen im ländlichen Raum aufgrund von beispielsweise hohen Gewerbesteuereinnahmen als finanziell leistungsstark zu bewerten sind. Über den Kommunalen Finanzausgleich (KFA) erhalten Kommunen im ländlichen Raum eine Sonderförderung, um Standortnachteile auszugleichen und das Ziel des Erhalts von gleichwertigen Lebensverhältnissen zu forcieren. Finanzielle Handlungsspielräume sind die Voraussetzung einer kraftvollen kommunalen Selbstverwaltung. Ansonsten mutiert das Bild eines intakten ländlichen Raumes auf mittlere Sicht zum ländlichen Traum.

Siedlungsstruktur und ihre monetären Folgen

Der Begriff des ländlichen Raums ist aus der politischen Diskussion nicht mehr wegzudenken. Natürlich ist nicht jede ländliche Gemeinde als zersiedelt einzustufen. Ländlicher Raum und Zersiedlung sind nicht synonym zu verstehen. Gleichwohl gibt es ein hohes Überschneidungsmaß. Daher überrascht es umso mehr, dass bislang selbst im bundesweiten Maßstab kein objektiver Indikator bekannt war, der misst, ob eine Kommune als zersiedelt oder als zentriert zu klassifizieren ist. Dabei ist die Frage nach der Zuordnung vor allem in Bezug auf die finanziellen Rahmenbedingungen, die einen Handlungsspielraum für Investitionen in die örtliche Infrastruktur ermöglichen, unabdingbar. Auf den ersten Blick ist es eine banale Feststellung: Große Flächen, geringe Bevölkerungsdichte und verstreute Ortsteile stellen gerade kleinere Gemeinden vor große Herausforderungen (u.a. lange Wegstrecken von Wasser- und Abwasserleitungen, großes Straßennetz, Unterhalt mehrerer Feuerwehrgerätehäuser). Auf den zweiten Blick offenbart sich jedoch, dass der Grad der Zersiedlung nicht nur über eine einzige Messzahl erfasst werden kann.

Zersiedlung ist ein mehrdimensionales Phänomen: Die Siedlungsstruktur objektiv zu beurteilen ist ein komplexes Unterfangen, da sich immer wieder Beispiele dafür finden lassen, dass die betrachtete Fläche sowie die Anzahl der Ortsteile auffällig sind, jedoch eine Kommune nicht per se als zersiedelt deklariert werden kann. Diese Komplexität ist als Grund dafür aufzuführen, dass es bislang nicht gelungen war, den Einfluss der Siedlungsstruktur auf die konkreten kommunalen Finanzbedarfe valide zu bestimmen. Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften (ÜPKK) hat sich dieser Fragestellung angenommen. Sie hat die unterschiedlichen Siedlungsstrukturen aller hessischer Kommunen analysiert und darauf aufbauend Cluster definiert. Einmal mehr wurde dabei klar, dass heterogene Siedlungsstrukturen nicht eindimensional erfasst werden können.

Siedlungsindex der Überörtlichen Prüfung in Hessen



Quelle: Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. mit Grafiken aus Jaeger et al. (2015).

Abbildung 1: Indikatoren zur Ermittlung des Siedlungsindex

Der entwickelte Siedlungsindex, die Messgröße zur Darstellung der Siedlungsstruktur einer Kommune, umfasst drei Indikatoren, welche in die Berechnung einfließen:

- Erster Indikator ist der Grad der Streuung der Siedlung, der den mittleren Abstand der Ortsteile voneinander misst.
- Der zweite Indikator misst den Grad der urbanen Durchdringung, der den Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche im Verhältnis zur Gesamtfläche der Gemeinde definiert.
- Der dritte Indikator umfasst die Ausnutzungsdichte, beschreibt somit das Verhältnis von Einwohner- und Arbeitsplatzdichte zur Siedlungs- und Verkehrsfläche und stellt dar, wie intensiv die Siedlungsfläche einer Gemeinde genutzt wird.

Daraus errechnet sich der Siedlungsindex, ein Wert zwischen 0 und 1. Um eine transparente Darstellung zu ermöglichen, wurde dieser in vier Kategorien (Cluster) eingeteilt:

- C1 zentriert: Wert von 0 bis unter 0,3
- C2 eher zentriert: Wert von 0,3 bis unter 0,5
- C3 eher zersiedelt: Wert von 0,5 bis unter 0,7
- C4 zersiedelt: Wert zwischen 0,7 und 1

Nachstehende Ansicht zeigt die Einteilung der hessischen Städte und Gemeinden in die Cluster. Auffällig ist, dass das mathematische Modell das bislang rein intuitiv vermutete Bild bestätigt. Im Osten und Nord-Westen des Landes oder auch im südlichen Odenwaldkreis sind in der Mehrzahl (eher) zersiedelte Kommunen zu finden. Im Ballungsraum Rhein-Main rund um Frankfurt am Main liegen dagegen hauptsächlich (eher) zentrierte Kommunen.

Kommunaler Siedlungsindex Hessen 2019

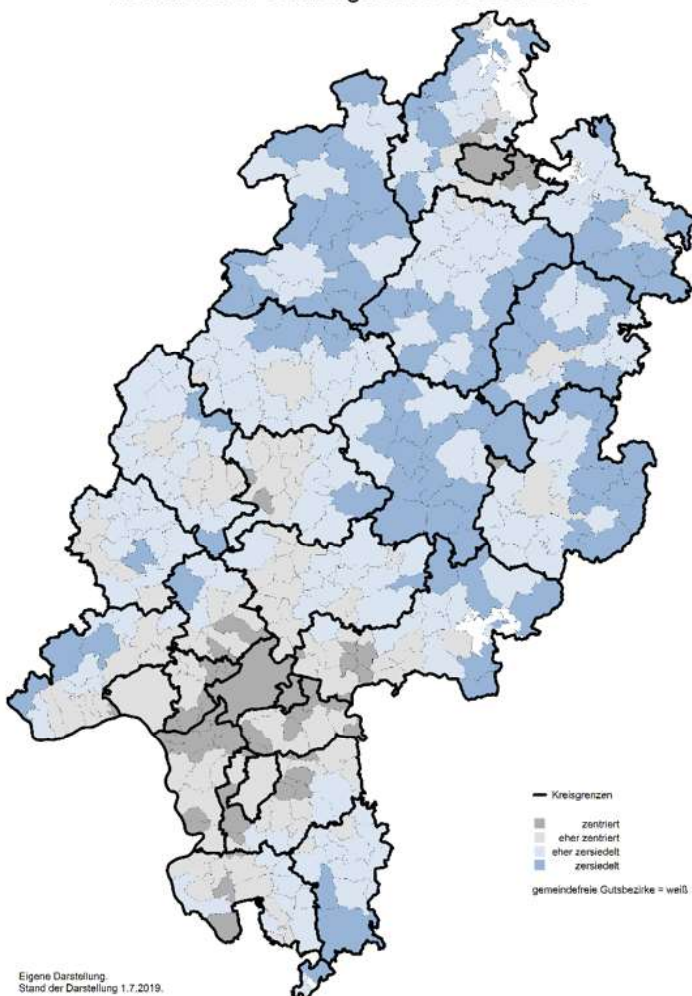


Abbildung 2: Kommunaler Siedlungsindex Hessen

Aufbauend auf den Erkenntnissen zur Zersiedlung stellte sich die Frage, ob mit der Siedlungsstruktur nachweislich (negative) Auswirkungen auf den Kommunalhaushalt feststellbar sind.

In Bezug auf den Gesamthaushalt konnte kein statistischer Zusammenhang nachgewiesen werden. Dies ist insofern schlüssig, als dass der zu erreichende Haushaltsausgleich gesetzlich vorgegeben und somit für alle Kommunen – unabhängig der Einwohnerzahl und der Siedlungsstruktur – verbindlich ist. Dennoch konnte am Ende bestätigt werden, dass zersiedelte Gemeinden in spezifischen und einzelnen Aufgabenbereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge besondere Belastungen zu tragen haben.

Bei der Überprüfung, ob die Defizite in einigen Aufgabenbereichen auf die Siedlungsstruktur einen Einfluss haben, konnte für den Aufgabenbereich des Brandschutzes, der Unterhaltung von Gemeindestraßen und der Bürgerhäuser ein statistisch signifikanter und kausaler Zusammenhang festgestellt werden. In den drei genannten Aufgabenbereichen stiegen die Jahresfehlbeträge mit zunehmendem Zersiedlungsgrad an.

Nachteile kleiner Gemeinden bei der Allgemeinen Verwaltung

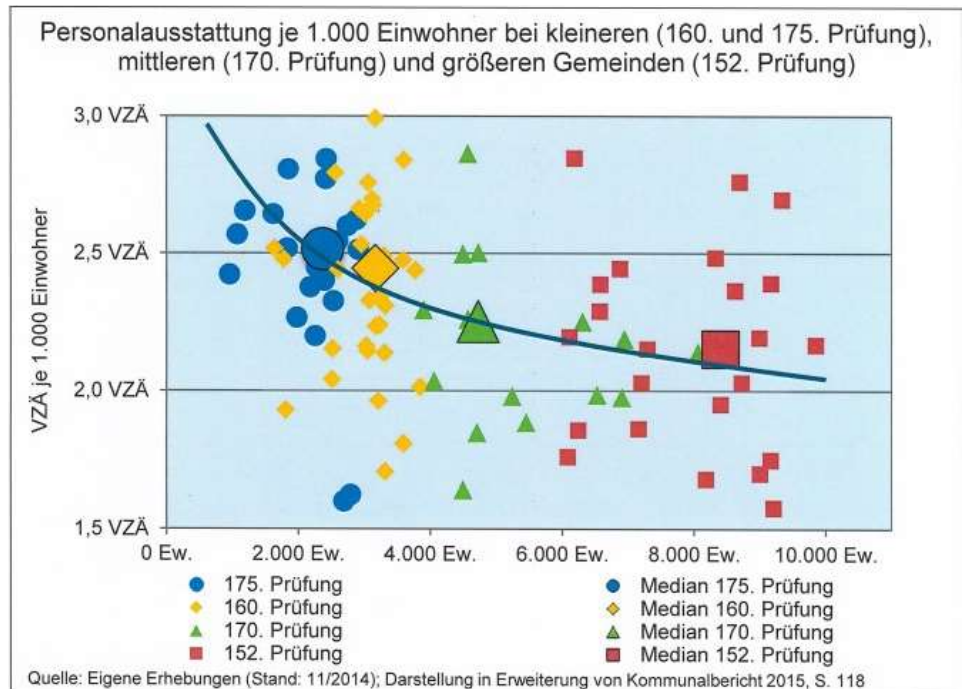
Kleinere Kommunalverwaltungen haben bei der Aufgabenwahrnehmung wirtschaftliche Nachteile. Betrachtet man die Allgemeine Verwaltung von Kommunen in Hessen so zeigt sich, dass der Personalschlüssel von Mitarbeiter je 1.000 Einwohner desto höher ausfällt, je kleiner die Gemeinde ist.

Abbildung 3: Personalausstattung je 1.000 Einwohner

Aus den bisher durchgeführten Prüfungen lässt sich das Ergebnis ableiten, bei wie vielen Einwohnern ein optimaler Personaleinsatz im Bereich der Allgemeinen Verwaltung (Personal, IT, Finanzen, Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung) erreicht werden kann. Diese, den Personaleinsatz optimierende Einwohnerzahl, liegt bei über 8.000 Einwohner.

Dies ist im Wesentlichen auf zwei Gründe zurückzuführen.

Zum einen muss eine Kommunalverwaltung eine personelle Mindestausstattung vorhalten, um neben der Vor- und Nachbereitung von Vorgängen auch Sprechstunden für Bürger anbieten und eine Vertretungsregelung sicherstellen zu können. In diesem Zusammenhang ist auch auf das Vier-Augen-Prinzip in der Verwaltung abzustellen. Zum anderen sind die fachlichen Anforderungen nicht von der Personalausstattung der Verwaltung abhängig. Kleinere Kommunen haben bei vergleichbaren Aufgaben das gleiche Fachwissen vorzuhalten. Je größer die Verwaltungseinheit ausfällt, desto höher fällt der Grad der Spezialisierung aus, sodass Synergien bei der Aufgabenwahrnehmung genutzt und der Personalschlüssel in der Praxis niedriger ausfallen kann.



Interkommunale Zusammenarbeit bis hin zur Fusion

Unter 8.000 Einwohnern bestehen Größennachteile bei der Allgemeinen Verwaltung. Diese Feststellung wirft die Frage auf, ob eine Kommune von sich aus Lösungsansätze verfolgen kann, um den bestehenden Größennachteil auszugleichen. Ein Ansatzpunkt zur Abmilderung der Größennachteile ist eine Forcierung der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ). Durch die Zusammenarbeit in ausgewählten Bereichen mit umliegenden Kommunen können Synergieeffekte genutzt werden. Vor allem die Aufgabenbereiche der Personal- und Finanzverwaltung aber auch eine Zusammenarbeit im Bereich der Bauhöfe oder als gemeinsamer Ordnungsbehördenbezirk sind beispielhaft zu nennen. Regelmäßig können hier neben einer besseren organisatorischen Aufgabenwahrnehmung auch Planstellen eingespart werden.

Um wirtschaftliche Strukturen der Kommunalverwaltung zu erreichen, kann die Bergung des IKZ-Potentials den Größennachteil ausgleichen. Für kleinere Kommunen kann als weiterer Schritt auch eine freiwillige Zusammenlegung – eine Fusion von zwei oder mehr Kommunen – als Option in die Abwägung mit einbezogen werden. Die freiwillige Fusion ist ein großer Schritt für alle Beteiligten, der sich auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedingungen auswirkt. Der Erfolg einer Gemeindefusion hängt maßgeblich von einer vorausschauenden Projektplanung, der Einbeziehung aller Beteiligten sowie einer auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmten Kommunikation und einer zielführenden Öffentlichkeitsarbeit ab. Grundsätzlich bietet sich, wenn eine freiwillige Fusion angestrebt wird, die Vorgehensweise in nachstehend dargestellter Abbildung als Orientierung an. Hierbei sind die zentralen Meilensteine eines Fusionsprozesses dargestellt, wobei die zeitliche Reihenfolge der einzelnen Schritte auch variieren kann.



Abbildung 4: Modellhaftes Verfahren der Gemeindefusion

Fusionen sind ein freiwilliger Schritt. Sie können nur innerhalb der Kommune angestoßen werden. Das Land Hessen hat gleichwohl Anreize für freiwillige Gemeindefusion geschaffen. Neben der Finanzierung von Machbarkeitsstudien, können fusionierte Kommunen eine Entschuldungshilfe des Landes in Anspruch nehmen, in Folge derer bis zu 46% der Kernhaushaltsschulden abgelöst werden. Weiterhin wird eine Erhaltungs- und Investitionsförderung ausgezahlt, um die örtliche Infrastruktur den neuen Gegebenheiten bedarfsgerecht anzupassen. Hierdurch kann eine Stärkung der fusionierten Infrastruktur finanziert werden.

Weiterführende Literatur

- Erläuterungen zu den Grenzen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in der allgemeinen Verwaltung bei Kommunen unter 8.000 Einwohnern: Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2013): Kommunalbericht 2013, zugleich Landtag, Drucksache 18 / 7663, S. 74 ff.
- Ergänzende Informationen zur Darstellung und Messung der Siedlungsstruktur sowie zu weiteren Erläuterungen des Siedlungsindex: Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2018): Kommunalbericht 2018, zugleich Landtag, Drucksache 19 / 6812, S. 78 ff.
- Informationen zur Interkommunalen Zusammenarbeit und der freiwilligen Gemeindefusion einschließlich des Verfahrensmodells eines Fusionsprozesses: Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – Präsident des Hessischen Rechnungshofs (2019): Kommunalbericht 2019, zugleich Landtag, Drucksache 20 / 1309, S. 154 ff.

Dr. Ulrich Keilmann (Leiter der Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen), Dr. Marc Gnädinger (Leitung Grundsatzreferat), Ferdinand Koob (Sachbearbeiter im Grundsatzreferat; Poststelle@uepkk.hessen.de).