

Abschlussbericht
über die Prüfung der Auswirkungen
eines freiwilligen Zusammenschlusses von
Bad Fallingbostal, Bomlitz und Walsrode

Stand 30. Juni 2008

KGSt

Kommunale

Gemeinschaftsstelle für
Verwaltungsmanagement

Lindenallee 13-17

50968 Köln (Marienburg)

Telefon 0221/3 76 89-0

Telefax 0221/3 76 89-59

E-Mail-Syntax:

Vorname.Nachname@kgst.de

Die KGSt im Internet:

<http://www.kgst.de>

Vorwort

Wenn drei Kommunen auf die Idee kommen, sich freiwillig zu einer neuen Stadt zusammenschließen zu wollen, dann muss es dafür gute Gründe geben. Aber gibt es diese wirklich? Wenn ja, welche sind dies?

- o Ist mit Synergien in der Aufgabenbewältigung zu rechnen? Wie groß werden diese sein?
- o Welche mit einer Fusion verbundenen Risiken gibt es?
- o Ist nicht auch mit Nachteilen einer Fusion zu rechnen? Wenn ja, welche und für wen?
- o Wie sieht die neue Stadtverwaltung dann aus?
- o Was wird aus dem Personal?
- o Wie wirkt sich eine Fusion auf das Leistungsangebot der neuen Stadt aus? Werden die Leistungsangebote sich verbessern oder verschlechtern?
- o Welche Auswirkungen wird eine Fusion auf die laufenden Arbeiten in den Gemeinde- und Stadträten haben, aber auch auf den neuen Stadtrat und seine Zusammensetzung?
- o Wie verändert sich die Bedeutung der Stadt im Landkreisgefüge?
- o Ist die neue Stadt eine interessantere Partnerin für z. B. Unternehmer und Investoren als die drei „Alt-Kommunen“ zuvor?
- o Welche Auswirkungen hat die Fusion auf das Engagement der Bürgerinnen und Bürger? Mit welchen Veränderungen im Hinblick auf ihre Förderung und Unterstützung müssen die Vereine, bürgerschaftlichen Organisationen, sonstige Einrichtungen und dergl. rechnen?
- o ...

Fragen über Fragen, auf die dieser Abschlussbericht Antworten liefert oder zumindest Hinweise gibt, was noch getan werden muss, um die Fragen sachgerecht beantworten zu können. Die Antworten werden nicht immer auf alle Einzelheiten eingehen, aber stets in einem Umfang, damit sich die Entscheidungsträger in Verwaltung und den politischen Gremien ein Bild davon machen können, ob die Idee eines Zusammenschlusses weiter verfolgt werden soll oder aufgegeben wird.

Dieser Bericht stellt die wesentlichen Ergebnisse der Projektarbeiten dar, die aus Sicht der KGSt für die bevorstehenden Entscheidungen besonders relevant sind. Die Leser, die an den begründenden und erläuternden bzw. diese Aussagen ergänzenden Details Interesse haben, werden an den jeweiligen Stellen im Bericht auf die entsprechenden Anlagen verwiesen. Sollten Aussagen auf eigenen Recherchen der KGSt beruhen oder als Arbeitsauftrag von der KGSt bearbeitet worden sein, wird darauf ausdrücklich verwiesen.

Adressaten dieses Berichtes sind die Verwaltungsführungen sowie die Ratsmitglieder der drei Kommunen Bad Fallingbostal, Bomlitz und Walsrode. Sie sollen in die Lage versetzt werden, für sich zu entscheiden, ob ein Zusammenschluss ihrer Kommunen mit den (jeweils) beiden anderen unter Abwägung der verschiedensten Gesichtspunkte sinnvoll und zweckmäßig ist um die Zukunftsfähigkeit der Kommunen und damit der Beteiligten zu sichern. Ziel muss sein, dass summarisch betrachtet ein Zusammenschluss für alle Bevölkerungsgruppen einen Mehrwert darstellt, der nur durch eine Fusion zu einer neuen Kommune bewirkt werden kann. Der Bericht richtet sich außerdem selbstverständlich auch an die interessierten Bürgerinnen und Bürger aus den betroffenen drei Kommunen, an den Landkreis Soltau-Fallingbostal, die Regierungsvertretung in Lüneburg und das Niedersächsische Innenministerium.

Sofern im Rahmen der Projektarbeit weiterführende Hinweise für den Fall eines Zusammenschlusses ausgesprochen erarbeitet wurden, werden diese an geeigneter Stelle dargestellt.

Die KGSt hat sich vorbehalten, zu entsprechenden Aspekten ihrerseits begründete Empfehlungen zu geben, die im Rahmen der Entscheidungsfindung bedacht werden sollten.

Die KGSt bedankt sich an dieser Stelle bei allen Personen, die in den Projektgruppen mitgearbeitet haben, bei den drei Hauptverwaltungsbeamten sowie den Mitgliedern der drei Stadt- bzw. Gemeinderäte für die stets konstruktive Zusammenarbeit, die auf hohem Niveau trotz eines erheblichen Zeitdrucks immer an der Sache orientiert war. Der Dank gilt außerdem den Vertretern der Regierungsvertretung in Lüneburg und dem Nieders. Innenministerium, die die Arbeiten aktiv und durch eigene Beiträge unterstützt haben.

An dieser Stelle bedankt sich die KGSt für das ihr entgegen gebrachte Vertrauen, sie mit der Begleitung der Projektarbeiten zu betrauen. Alle Beteiligten haben mit diesem Projekt in vielerlei Hinsicht Neuland betreten, und Neuland zu betreten heißt häufig auch, Unsicherheiten in Kauf nehmen zu müssen. Insofern kann der Projektverlauf aus Sicht der KGSt als erfolgreich bewertet werden weil, da alle in die Arbeiten involvierten Personen stets um der Sache willen an den geeigneten Ideen, Lösungsvorschlägen und Konzepten gearbeitet haben.

Die KGSt wünscht den Verantwortlichen in Verwaltung und Politik, dass sie diesen Abschlussbericht mit Gewinn lesen werden und die erarbeiteten Analysen, Bewertungen und Empfehlungen als einen hilfreichen Beitrag zur Beantwortung der Frage verstehen, ob die Stadt Bad Fallingb., die Gemeinde Bomlitz und die Stadt Walsrode sich zu einer neuen Stadt zusammenschließen sollten oder nicht.

KGSt

Dirk Greskowiak
Leiter des Geschäftsbereichs Projektbegleitungen

Köln, 30. Juni 2008

Sie suchen Antworten auf eine bestimmte Frage, dann ...

Dieser Abschlussbericht behandelt eine Vielzahl von Aspekten, die im Kontext mit den Überlegungen bezogen auf einen denkbaren Zusammenschluss diskutiert wurden bzw. werden müssen. Dabei orientiert er sich nicht thematisch an der Struktur der Projektgruppen, die eingesetzt waren, berücksichtigt aber selbstverständlich diese Arbeitsergebnisse und die Aussagen haben diese in vielen Fällen als Grundlage. Ziel des Abschlussberichtes ist es, die komplexen Überlegungen und mögliche Lösungsansätze bzw. Szenarien verständlich darzustellen. Alle erarbeiteten Details, alle kleinteiligeren Daten und Fakten finden sich in den umfangreichen Anlagen. An den geeigneten Stellen wird darauf verwiesen.

Leserinnen und Lesern, die auf eine einzelne Frage schnell eine Antwort finden wollen, dient die nachfolgende Tabelle zur Orientierung und als Hilfestellung, um die jeweilige Textpassage möglichst schnell zu finden. Wir hoffen damit einen Beitrag zur Lesefreudigkeit dieses Berichtes zu leisten.

Lfd. Nr.	Wenn Sie gerne wissen wollen, ...	dann finden Sie dazu Ausführungen	
		... im Bericht	... in der Anlage ¹
1	wer die Adressaten des Berichtes sind, ...	S. 3	--
2	ob die Stadt ein wettbewerbs- und zukunftsfähiges Modell sein wird, ...	S. 18 ff	--
3	welche Hinweise, Indizien und Signale sowie Rahmenbedingungen im Kontext eines Zusammenschlusses unbedingt beachtet werden müssen, ...	S. 18 ff	--
4	wie die neue Organisationsstruktur aussehen könnte, ...	S. 46 ff	18 - 20
5	wie viele Stellen je 1.000 Einwohner die drei Kommunen derzeit haben (ohne die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Bauhöfen und den Kindergärten), ...	S. 59 ff	--
6	wie viele Stellen rechnerisch durch einen Zusammenschluss der drei Verwaltungen eingespart werden können, ...	S. 58 ff	--
7	wie groß das finanzielle Einsparvolumen gerechnet auf 10 Jahre ist, dass durch Synergien beim Personaleinsatz begründet ist, ...	S. 61	
8	wie viel Bürofläche bzw. Büroräume in den drei Rathäusern zur Verfügung stehen, ...	S. 73	1
9	wie sich die Situation für die Bürgermeisterin und die Bürgermeister darstellt, wenn es zu einer Fusion kommt, ...	S. 30	7 dort Anl. 2
10	wie sich ein Zusammenschluss auf die Situation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auswirken wird, ...	S. 67 ff	2 21
11	wie sich ein Zusammenschluss auf die Namen der drei „ Alt-Kommunen “, die bestehenden Ortschaften und die neue Stadt auswirken wird, ...	S. 28 f	13 22
12	wo der zukünftige Sitz der Verwaltung sein könnte, ...	--	22
13	wie sich die Steuersätze, die Gebühren und Beiträge entwickeln werden, ...	S. 37 ff	3 22
14	wie sich ein Zusammenschluss auf die Zuweisungen des Landes auswirken wird, ...	S. 37 ff	3
15	wie sich ein Zusammenschluss auf die Zahlungen an den Landkreis und die Zuwendungen vom Landkreis auswirken wird, ...	S. 37 ff	3 16

¹ Einige Anlagen wurden dann gekürzt, wenn die Gefahr bestanden hätte, dass mit einer umfassenden Veröffentlichung datenschutzrechtliche Probleme hätten entstehen können.

Lfd. Nr.	Wenn Sie gerne wissen wollen, ...	dann finden Sie dazu Ausführungen	
		... im Bericht	... in der Anlage ²
16	wie sich ein Zusammenschluss auf den neu zu wählenden Stadtrat auswirken wird, ...	S. 28 ff	7
17	wie sich ein Zusammenschluss auf die bestehenden Standards in der Aufgabenerfüllung auswirken wird, ...	S. 15 f S. 78 ff	13
18	wie sich ein Zusammenschluss auf den Bestand der Bauhöfe auswirken wird, ...	--	22
19	wie sich ein Zusammenschluss auf die Struktur und die Ausrüstungsstandards der Feuerwehren auswirkt wird, ...	--	22
20	welche Auswirkungen ein Zusammenschluss auf die Wahrnehmung der Funktion als Schulträger haben wird, ...	--	22
21	wie sich ein Zusammenschluss auf die Förderung der Kultur auswirken wird, ...	--	22
22	wie sich ein Zusammenschluss auf alle sozialen Einrichtungen auswirken wird, ...	--	22
23	welche Vorzüge es hat, wenn eine Stadt eine gewisse Größe hat und wie sich dadurch die Leistungsfähigkeit vom Grundsatz her verändert, ...	S. 18 ff S. 29 ff S. 40 ff S. 77 ff	3 4 7 15
24	wie die Arbeiten zur interkommunalen Entwicklungsplanung nach einem möglichen Zusammenschluss weiter verwendet werden können, ...	S. 23 f	14
25	wie sich die Stärken und Schwächen sowohl der drei Kommunen als auch der Vogelpark-Region im Status quo darstellen, ...	--	15
26	welche Optionen es gibt, die durch Synergien eingesparten Mittel in der Zukunft zu verwenden, ...	S. 24 f	--
27	welche Vor- und Nachteile es gibt, wenn die neue Stadt als Einheits- oder als Samtgemeinde organisiert würde, ...	S. 26 f	7 8
28	welche Bedeutung die verabschiedete Zielplanung für den gesamten Prozess eines möglichen Zusammenschlusses hat und was dazu bisher erarbeitete wurde, ...	S. 14 ff	13
29	ob durch einen Zusammenschluss der drei Kommunen gewährleistet ist, dass die Bürgerinnen und Bürger nach wie vor ihr legitimes Recht auf bürgerschaftlich-demokratische Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen einer Ratsarbeit ausüben können, ...	S. 33 ff	
30	ob sichergestellt ist, dass die Aspekte „ bürgerschaftlich-demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten “, „ rationellere Aufgabenerfüllung “ und „ Erhalt bzw. Verbesserung der Dienstleistungsorientierung “ nach einem möglichen Zusammenschluss noch in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen werden, ...	S. 35 f	
31	wie die Daten und Fakten bezogen auf den Rat , die Ortschaften und die Ortsräte aussehen, ...	S. 28 f	7
32	wie sich die Einflussmöglichkeiten des neuen Rates entwickeln werden, ...	S. 29 ff	7
33	was bei dem Abwägungsprozess bedacht werden muss, wenn es zu entscheiden gilt, ob man Ortsräte oder Ortsvorsteher einrichten will, ...	S. 30 f	7

² Einige Anlagen wurden dann gekürzt, wenn die Gefahr bestanden hätte, dass mit einer umfassenden Veröffentlichung datenschutzrechtliche Probleme hätten entstehen können.

Lfd. Nr.	Wenn Sie gerne wissen wollen, ...	dann finden Sie dazu Ausführungen	
		... im Bericht	... in der Anlage ³
34	wie sich der weitere Prozess zur denkbaren Bildung einer neuen Stadt darstellt, ...	S. 83 ff S. 86 ff	
35	was Inhalt und Qualität eines Gebietsänderungsvertrages ist, ...	S. 83 f	22
36	wie sich eine Bürgerbefragung konkret darstellen wird, ...	S. 83 f	23
37	was unmittelbar nach einem möglichen Votum der drei Bürgerschaften pro Zusammenschluss getan werden muss, um die (Übergangs)Phase bis zu einem rechtsverbindlichen Zusammenschluss im November 2011 zu organisieren, ...	S. 86 ff	
38	wie das Verfahren aus wird, nach dem die Leitungsstellen in der neuen Kommunen besetzt werden, ...	S. 69 S. 86	
39	ob es übergangsweise einen Stellenmehrbedarf gibt, ...	S. 70 f	
40	wie sich ein Zusammenschluss auf die Personalvertretungen auswirken wird, ...	S. 72	
41	welche Dienstleistungen zukünftig in allen drei Kommunen für die Bürgerinnen und Bürger angeboten werden, ...	S. 74 ff	
42	wie ein wohntnahes Dienstleistungsangebot sichergestellt werden kann, ...	S. 30 ff S. 73 ff S. 78 ff	
43	welche Überlegungen es gibt, die Telefonzentralen und die Internetangebote weiter zu optimieren, um die Dienstleistungsqualität des Verwaltungshandelns zu erhöhen, ...	S. 80 f	
44	ob die Organisationsstruktur der neuen Kommune darauf ausgerichtet ist, den sich abzeichnenden Veränderungen im Hinblick auf <ul style="list-style-type: none"> o den sog. Einheitlichen Ansprechpartner o die Behörden-Nr. 115 o einen produktorientierten Haushalt angemessen Rechnung zu tragen, ...	S. 57 S. 81	
45	wie Sie persönlich für sich eine Fusions-Bilanz erstellen können, um zu entscheiden, ob Sie für oder gegen einen Zusammenschluss der drei Kommunen sind, ...	S. 89 ff	
46	wie die drei Kommunen im Kurzporträt beschrieben sind, ...	S. 10 f	
47	in welchen Beteiligungen die drei Kommunen Gesellschafter sind, ...	S. 42 f	
48	in welchen Bereichen zwischen den drei Kommunen bereits interkommunale Zusammenarbeit stattfindet, ...	S. 10 f	
49	welche Auslöser es für die Überlegungen zum Zusammenschluss gab, ...	S. 10 f	
50	wie sich der Projektlauf gestaltet hat und wer die Projektbeteiligten waren, ...	S. 12 f	9 10
51	welche Projektgruppen mit welchen Themenschwerpunkten gebildet wurden, ...	S. 12	1 – 8
52	wie die Bürgerinnen und Bürger bisher in den Prozess eingebunden wurden, ...	S. 13	9 - 12
53	wie die Information und Kommunikation im Projekt erfolgt ist, ...	S. 13	

³ Einige Anlagen wurden dann gekürzt, wenn die Gefahr bestanden hätte, dass mit einer umfassenden Veröffentlichung datenschutzrechtliche Probleme hätten entstehen können.

Lfd. Nr.	Wenn Sie gerne wissen wollen, ...	dann finden Sie dazu Ausführungen	
		... im Bericht	... in der Anlage ⁴
54	wie sich aktuell die Finanzsituation der drei Kommunen darstellt, ...	S. 37 ff	3
55	wie sich eine Veränderung der Hebesätze auf die Finanzkraft der neuen Kommune auswirken würde, ...	S. 37 ff	
56	wie sich der Zusammenschluss auf die bereits erfolgten Investitionen und die Investitionsplanungen auswirkt, ...	S. 41 f	3 13
57	welches Aufgabenspektrum mit welcher Struktur derzeit von den drei Kommunen jeweils erledigt wird, ...	S. 44 f	1
58	wie das zukünftige Aufgabenspektrum der neuen Kommune aussieht, ...	S. 44 f	17
59	wie der aktuelle Stellenbestand in den drei Kommunen ist, ...	S. 58 ff	
60	wie sich ein Zusammenschluss auf den Stellenbedarf der neuen Kommune auswirken wird, ...	S. 58 ff	
61	welche Effekte eine Aufgabenbündelung in einer größeren Kommune nach sich zieht, ...	S. 21	
62	wie sich die Raumsituation im Staus quo und nach einem Zusammenschluss gestaltet bzw. gestalten wird, ...	S. 73 ff	1
63	wie sich der Zusammenschluss auf die Sachmittelausstattung auswirkt, ...	S. 77	
64	welche Nutzen und Effekte ein Zusammenschluss mit sich bringt, ...	S. 61 ff	
65	was ergänzend zu dem Prozess des Zusammenschlusses getan werden muss , ...	S. 24	
66	welche Leitgedanken für die Erarbeitung der neuen Organisationsstruktur maßgeblich waren, ...	S. 47 ff	
67	wie sich das Aufgabenspektrum der neuen Bürgerbüros darstellt, ...	S. 75 f	1
68	wie die KGSt die Sinnhaftigkeit eines Zusammenschlusses einschätzt, ...	S. 93 ff	

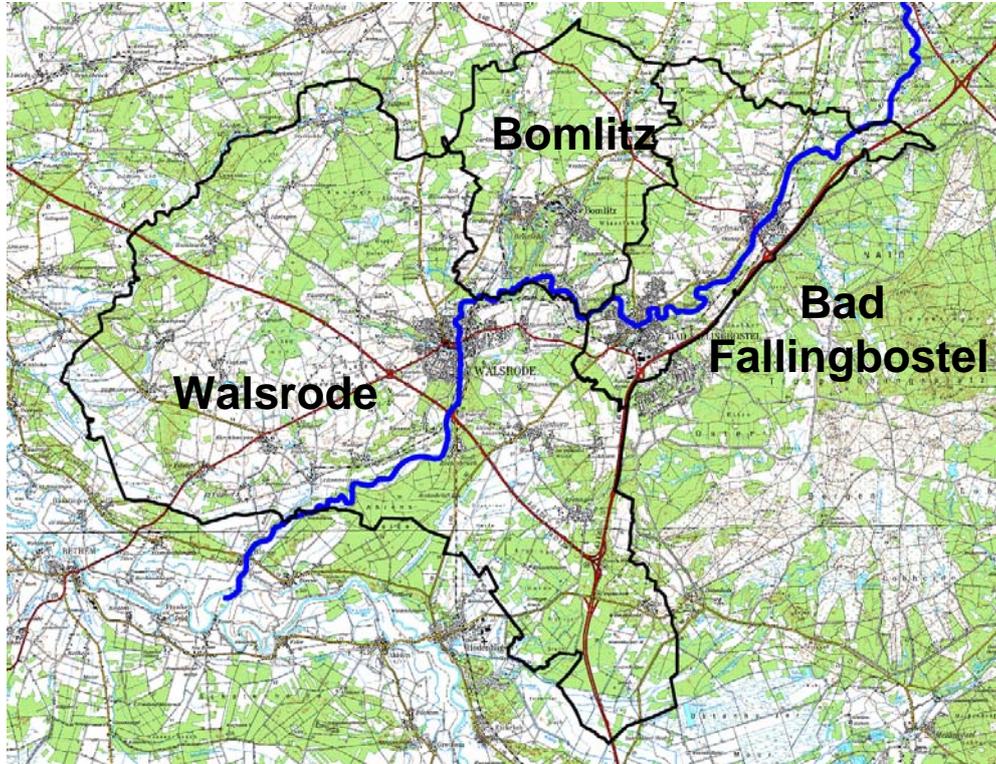
⁴ Einige Anlagen wurden dann gekürzt, wenn die Gefahr bestanden hätte, dass mit einer umfassenden Veröffentlichung datenschutzrechtliche Probleme hätten entstehen können.

Inhalt

1	Die Ausgangssituation und Zielsetzung	10
2	Der Projektablauf und die Projektbeteiligten	12
3	Die Zielplanung	14
4	Zielsetzungen in der Übersicht	15
5	Die neue Stadt - ein zukunfts- und wettbewerbsfähiges Modell?	18
6	Die neue Stadt als Einheitsgemeinde Samtgemeinde versus Einheitsgemeinde	26
7	Der Rat, die Ortschaften, die Ortsräte Die „politische Dimension“ eines Zusammenschlusses	28
8	Die bürgerschaftlich-demokratischen Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten	33
9	Die Finanzsituation	37
10	Das Aufgaben-/Produktspektrum als selbstständige Gemeinde	44
11	Die Organisationsstruktur der neuen Stadtverwaltung	46
12	Stellenausstattung	58
13	Die Auswirkungen auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	67
14	Die Personalvertretung	72
15	Die neue Raumsituation	73
16	Die Sachmittelausstattung	77
17	Die Kunden- und Dienstleistungsorientierung der neuen Verwaltungsstruktur	78
18	Der Prozess: Der Weg zur neuen Stadt	83
19	Die Übergangsphase - vom Heute zum Morgen	86
20	Die Fusions-Bilanz	89
21	Das Fazit der KGSt	93
22	Anlagenverzeichnis	97

1 Die Ausgangssituation und Zielsetzung

Die Städte Bad Fallingbostal und Walsrode sowie die Gemeinde Bomlitz liegen im Städtedreieck Bremen, Hamburg und Hannover, in unmittelbarer Nähe des Autobahndreiecks Walsrode (A7 / A27), zugehörig zum Landkreis Soltau-Fallingbostal.



Nachfolgend werden kurz wesentliche charakteristische Fakten der drei Kommunen dargestellt. Dieser Bericht enthält an vielen Stellen weitere konkrete Daten und Fakten, die die beiden Städte und die Gemeinde noch weiter beschreiben.

Die Stadt **Bad Fallingbostal** hat rd. **11.700 Einwohner** (zzgl. rd. 1.900 Briten). Die Fläche des Gemeindegebietes beträgt **63 km²**. Neben dem Kernort gibt es weitere **5 Ortschaften**. Seit August 2002 darf der Zusatz „Bad“ getragen werden. Es gibt **Grund-, Haupt- und Realschulen** am Ort.

In der Gemeinde **Bomlitz** wohnen insgesamt rd. **7.200 Einwohner**. Die Fläche des Gemeindegebietes beträgt **64 km²**. Es gibt insgesamt **5 Ortschaften** neben dem Kernort. Bomlitz verfügt über **Grundschulen sowie eine Haupt- und Realschule** am Ort.

Die Stadt **Walsrode** hat rd. **24.400 Einwohner** und ist seit November 1984 **selbstständige Gemeinde**. Mit einer Fläche von **271 km²** (ca. 30 % davon sind Waldflächen) ist sie die zweitgrößte Flächengemeinde in Niedersachsen. Walsrode ist staatlich anerkannter Erholungsort. Neben dem Kernort gibt es **22 Ortschaften**. **Alle Schultypen** sind am Ort vorhanden mit insgesamt ca. 5.500 Schülern. Walsrode ist **Mittelzentrum** nach dem Landesraumordnungsprogramm.

In der Region selbst werden die Rollen der drei Kommunen in einer in der Bevölkerung geläufigen Aussage plakativ wie folgt charakterisiert: „In Bad Fallingbostal wohnt man, in Bomlitz arbeitet man und in Walsrode kauft man ein.“

Um die Herausforderungen in einzelnen kommunalen Handlungsfeldern effektiver und effizienter bewältigen zu können, arbeiten die Städte Bad Fallingbostal und Walsrode sowie die Gemeinde Bomlitz bereits in einigen Verwaltungsbereichen erfolgreich interkommunal zusammen:

- o Tourismus-Agentur Vogelpark-Region (TAV)
- o Interkommunale Entwicklungsplanung
- o Kulturinitiative TriBuehne e.V.
- o Bädergesellschaft Böhmetal mbH
- o Stadtwerke Böhmetal GmbH
- o Wirtschaftsdelta Vogelpark: gemeinsame Standortvermarktung mit dem Industriepark Walsrode
- o Regionales Entwicklungskonzept (REK) im Rahmen von Leader
- o Kooperation Factory Outlet Center / Designer Outlet Center
- o Regionalversammlung (Zusammenschluss der Verwaltungsausschüsse der drei Kommunen)

Da die Herausforderungen der Zukunft, insbesondere bedingt durch die Auswirkungen des demografischen Wandels, die immer schwieriger werdende Haushaltssituation und die zunehmende Komplexität der Aufgabenwahrnehmung, noch größer werden, sollte im Jahr 2007 geprüft werden, in welchen Bereichen über die bereits bestehenden Zusammenarbeiten hinaus die interkommunale Zusammenarbeit weiter ausgebaut werden kann. Im Rahmen dieser Überlegungen entstand die Idee, zur Steigerung der Effektivität und der Effizienz im Handeln sowie zur Stärkung der Region einen freiwilligen Zusammenschluss der drei Kommunen mit der Konsequenz der Bildung einer neuen Gebietskörperschaft zu prüfen.

Dazu wurden entsprechende Grundsatzbeschlüsse gefasst:

- o im Gemeinderat Bomlitz am 24.04.2007
- o im Stadtrat Walsrode am 12.07.2007 und
- o im Stadtrat Bad Fallingbostal am 16.07.2007.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) wurde mit der Projektbegleitung beauftragt.

Die Regionalversammlung beschloss in ihrer Sitzung am 06.09.2007, zuerst eine Wirkungs- und Effektivitätsstudie als Grundlage für eine endgültige und verbindliche Entscheidung über das „Ob“ und „Wie“ einer Fusion erarbeiten zu lassen.

Das Projekt wurde in 2 Phasen unterteilt (siehe hierzu auch **Kap. 2** - Der Projektablauf und die Projektbeteiligten, sowie **Anlagen 9 und 10**)

Ziel in diesem Abschlussbericht ist es darzustellen, welche Effekte sich durch einen Zusammenschluss der drei Kommunen für das zukünftige Verwaltungshandeln, die politische Arbeit in den gemeindlichen Gremien, für die Bürgerinnen und Bürger und dergl. ergeben. Es sollte dabei nicht nach dem Motto gehandelt werden: Die Idee ist gut, also muss auch als logische Folge das Ergebnis im Falle einer Umsetzung gut sein.

Alle Beteiligten haben vom Beginn des Prozesses an großen Wert darauf gelegt, dass die Konsequenzen eines Zusammenschlusses intensiv in alle Richtungen geprüft werden müssen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Aufgabenerledigung durch öffentliche Mittel finanziert wird und diese sozusagen treuhänderisch von den Gemeinde- und Stadträten verwaltet werden. Somit ist es wichtig, den politischen Gremien, die letztendlich über den Zusammenschluss entscheiden, und den Bürgerinnen und Bürgern, die die Leistungen abnehmen und auch mitfinanzieren, die Wirkungen und Konsequenzen eines Zusammenschlusses - soweit sie zum jetzigen Zeitpunkt erkennbar und benennbar sind - in aller Offenheit und mit völliger Transparenz darzustellen. Diesen Anspruch verfolgt dieser Abschlussbericht.

Das Innenministerium des Landes Niedersachsen, die Regierungsvertretung Lüneburg und der Landkreis Soltau-Fallingbostal wurden von Beginn an in das Projekt eingebunden.

2 Der Projektablauf und die Projektbeteiligten

Zu Beginn des Projektes wurde zwischen den beteiligten Kommunen und der KGSt der Projektablauf vereinbart. Dieser beinhaltet insgesamt drei Aspekte

- o die Projektorganisation
- o die inhaltlich zu bearbeitenden Themenstellungen
- o die Projektbeteiligten

Lenkungsgruppe

Es wurde eine zentrale Lenkungsgruppe gebildet, der die drei Hauptverwaltungsbeamten und deren allgemeine Vertreter angehören. Die KGSt als externer Begleiterin unterstützt die Arbeit der Lenkungsgruppe.

Als Aufwand für die Lenkungsgruppe wurde für die erste Phase ein Aufwand von insgesamt 360 Stunden veranschlagt. Hiervon fielen rd 200 Stunden an.

Es wurde den Kommunen empfohlen, in ihren Verwaltungseinheiten eine Lenkungsgruppe zu installieren. Diese sollte sich zusammensetzen aus dem Hauptverwaltungsbeamten, Amtsleitungen und optional dem/der PR-Vorsitzenden. Diesem Vorschlag wurde entsprechend gefolgt.

Projektgruppen

Themenbezogen wurden insgesamt 10 Projektgruppen (PG) für 2 Phasen gebildet. In der ersten Phase nahmen insgesamt 7 Projektgruppen die Arbeit auf:

- o PG 1 Aufgaben- und Zielgruppenanalyse, Stellenbedarf (s. **Anlage 1**)
- o PG 2 Personalstrukturanalyse (s. **Anlage 2**)
- o PG 3 Haushaltsrechtliche Dimension (s. **Anlage 3**)
- o PG 4 Wirkungsanalyse einer Fusion (s. **Anlagen 4 und 15**)
- o PG 7 Personalvertretungsrechtliche Aspekte (s. **Anlagen 6**)
- o PG 9 Politische Dimension (s. **Anlage 7**)
- o PG 10 Normative Aspekte (s. **Anlage 8**)

Zu fest vereinbarten Zeitpunkten waren durch die einzelnen Projektgruppen Projektstatusberichte zu erstellen und der KGSt zu übersenden, die daraus jeweils einen zusammenfassenden Projektcontrollingbericht für die Lenkungsgruppe erarbeitet hat.

Zum 15.02.2008 lagen die jeweiligen Arbeitsergebnisse vor. In einem Zwischenbericht wurden die bis zu diesem Zeitpunkt erarbeiteten Ergebnisse zusammengestellt. Es war Aufgabe der KGSt, diese Ergebnisse zu analysieren und zu bewerten. Dabei zeigte sich zu diesem Stand der Projektarbeiten, dass in keinem der zu bewertenden Punkte erkennbar war, dass die Nachteile des beabsichtigten Zusammenschlusses die damit verbundenen Vorteile überwiegen würden. Es wurde daher empfohlen, die Arbeiten an der Wirkungs- und Effektivitätsstudie fortzusetzen. Aufgrund dieser Empfehlung wurde am 06.03.2008 durch die Lenkungsgruppe und am 27.03.2008 durch die Regionalversammlung die Fortsetzung der begonnenen Projektarbeiten beschlossen.

In der Phase 2 (nach der sog. Stop-or-go-Entscheidung) wurden zum einen die Arbeitsaufträge der bisherigen Arbeitsgruppen fortgesetzt und/oder konkretisiert. Zum anderen wurde eine neue Arbeitsgruppe eingesetzt, die Projektgruppe 5 „Personalrecht/-wirtschaft“ (s. **Anlage 5**).

Die Aufträge der ursprünglich geplanten PG 6 „Organisations- Strukturanalyse“ wurden durch die PG 1 abgearbeitet; die Aufgaben der PG 8 „Kommunale Zukunftsfähigkeit“ in die Arbeit der Projektgruppe 4 integriert.

Zum 20.05.2008 lagen die Arbeitsergebnisse aus den Projektgruppen vor. Diese finden sich in den **Anlagen 1 - 8**. Auf diesen Ergebnissen basiert der vorliegende Abschlussbericht.

Für die Arbeitsgruppen wurde insgesamt ein Aufwand von 1.756 Stunden kalkuliert. Hiervon fielen für die erledigten Arbeiten insgesamt ca. 1.300 Stunden an.

Projekttablauf

Der zeitliche Projekttablauf ist grafisch in der **Anlage 9** dargestellt und in der **Anlage 10** zusammenfassend tabellarisch beschrieben.

Einbeziehung der Bürgerschaften

Von Beginn an haben alle Projektverantwortlichen hohen Wert darauf gelegt, die Bürger/innen frühzeitig in den Prozess einzubinden. Die ersten Bürgerversammlungen fanden in der Zeit vom 15.01. - 17.01.2008 statt. Ziel dieser Veranstaltungen war zum einen die Information der Bürger/innen. Zum anderen sollte den Bürger/innen die Möglichkeit eröffnet werden, ihre Erwartungen, Hoffnungen, Ängste, Sorgen und Fragen im Zusammenhang mit dem beabsichtigten Zusammenschluss zum Ausdruck zu bringen.

Die in den drei Veranstaltungen präsentierten Folien sowie die dokumentierten Ergebnisse finden sich in den **Anlagen 11 und 12**. Hinsichtlich des weiteren Einbezugs der Bürger in den Prozess wird auf **Kap. 8** dieses Berichtes verwiesen.

Information und Kommunikation

Aufgrund der großen Bedeutung des Projektes bestand von Beginn an ein hohes öffentliches Interesse.

Seitens der drei Kommunen wurde eine gemeinsame Internetseite eingerichtet (aufzurufen über die jeweilige Internetseite der drei beteiligten Kommunen). Auf dieser Internetseite befindet sich eine Sammlung aller in der örtlichen Presse erschienenen Artikel, die sich direkt oder indirekt mit der Thematik des denkbaren Zusammenschlusses beschäftigen.

Darüber hinaus haben die drei Hauptverwaltungsbeamten in Veranstaltungen mit den verschiedensten Vereinigungen und Gruppen innerhalb ihres Gemeindegebietes das Thema immer wieder kommuniziert.

3 Die Zielplanung

Verantwortungsträger, die sich auf einen solchen Weg der Veränderungen und des Wandels begeben, also den gedanklichen Weg das Bewährte und Vertraute aufzugeben um was Neues, (noch) Besseres zu erschließen, müssen allen Weggefährten eine Zielorientierung mit auf den Weg geben. Dabei hilft das häufig verwendete Motto: „Der Weg ist das Ziel.“ nur bedingt weiter, weil alle Beteiligten natürlich auch gerne einmal an das Ende der Reise, also dem Ziel, ankommen wollen.

Zu Beginn der Projektarbeiten ist daher die „Zielplanung für eine mögliche Fusion von Bad Fallingbostal, Bomlitz und Walsrode“ erarbeitet worden (s. **Anlage 13**). Für einen ersten Überblick nachfolgend einige Auszüge aus der Zielplanung (Text ist kursiv gedruckt):

Zitat:

Nach einem intensiven Arbeits- und Diskussionsprozess, in dem die Bürgermeisterin und die Bürgermeister, ihre allgemeinen Vertreter, die Amtsleiter und Amtsleiterinnen, Mitglieder der Personalvertretungen sowie Mitglieder aus allen drei Gemeinderäten (Regionalversammlung) vertreten waren, sollen durch die Bildung einer neuen Gebietskörperschaft folgende Zielsetzungen verfolgt werden:

- ▶ ***Die Qualität und Quantität des Dienstleistungsangebotes für unsere Bürgerschaften (Bürgerinnen und Bürger, Unternehmer, Verbände und Vereine, soziale und kirchliche Einrichtungen,) wird in allen Bereichen kommunalen Handelns verbessert. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass die Wirtschaftlichkeit des Handelns weiter gesteigert wird***

- ▶ ***Die Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit wird verbessert, in dem wir die uns zustehenden Entwicklungs- und Gestaltungsmöglichkeiten konsequent nutzen und weiter ausbauen.***

Diese Zielsetzungen, die gleichzeitig die Ansprüche an einen Zusammenschluss darstellen, konkretisieren sich bezogen auf den Prozess des Zusammenschlusses (Ziff. 4.1) sowie die inhaltliche Ausgestaltung des Zusammenschlusses (s. 4.2) wie folgt:

4 Zielsetzungen in der Übersicht

4.1 Prozessbezogene Zielsetzungen

- 1. Über die Arbeiten am Prozess zum Zusammenschluss werden alle Bevölkerungsgruppen umfassend und aktuell informiert. Es wird die Möglichkeit zur Stellungnahme geben.**
- 2. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden laufend über die Arbeiten am Prozess zu einem möglichen Zusammenschluss informiert.**
- 3. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden in den Prozess zur Ausgestaltung eines möglichen Zusammenschlusses eingebunden.**

4.2 Inhaltliche Zielsetzungen

1. Wirtschaftlichere Nutzung von Ressourcen

Durch einen Zusammenschluss werden die vorhandenen Ressourcen noch wirtschaftlicher genutzt als bisher. Zu diesen Ressourcen gehören schwerpunktmäßig das Personal, die Sachmittel, die Investitionen sowie die Gebäude.

Die wirtschaftlichere Nutzung der Ressourcen soll bei gleich bleibenden Einnahmen auch dazu führen, dass es mittelfristig zu einem Haushaltsausgleich ohne einen strukturellen Fehlbetrag kommt, kurzfristig nur ein reduzierter struktureller Fehlbetrag entsteht.

2. Stellen-/Marktwert der Kommune steigt

Die neue Gebietskörperschaft erwirbt sich im Kreis Soltau-Fallingbostal, im Land Niedersachsen und darüber hinaus eine größere Bedeutung und findet mehr Beachtung.

Die neue Gebietskörperschaft wird durch ihren neuen Stellenwert in der kommunalen Landschaft auch einen Beitrag zur positiven Entwicklung der gesamten Region leisten (also über ihre eigenen Grenzen hinaus), um einen entsprechenden Mehrwert für diese Region überregional erzeugen zu können.

3. Leistungsfähigkeit und Dienstleistungsqualität steigen.

Sowohl die Leistungsfähigkeit als auch die Dienstleistungsqualität werden gesteigert. Konkret heißt das,

- o die Qualität der Dienstleistungsangebote wird verbessert,
- o neue Dienstleistungsangebote werden entwickelt und angeboten,
- o die Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird gesteigert,
- o den Herausforderungen der demographischen Entwicklung wird angemessener begegnet,

die Aufgabenerledigung erfolgt in konzentrierterer Form und in einer ganzheitlicheren Sachbearbeitung.

4. Identifikation der Menschen

Die Identifikation der Menschen mit ihrem Wohnort (ihrer Ortschaft) bleibt erhalten. Die Menschen fühlen sich mit der neuen Gebietskörperschaft verbunden. Damit soll bewirkt werden, dass die örtlichen Sozialstrukturen und Angebote für die Gemeinschaft gestützt werden, die Ortsnamen erhalten bleiben und dergl.

5. Politische Entscheidungskompetenz

Die politische Entscheidungskompetenz bleibt erhalten und wird weiter gestärkt. Die Prozesse zur Entscheidungsfindung werden beschleunigt.

5.1 „Neben-Wirkungen“ als Begleiterscheinung

Alle (positiven) Wirkungen haben als Begleiterscheinung regelmäßig auch „Neben-Wirkungen“. Das lässt sich ganz überwiegend nicht verhindern, dies ist somit also kein Konstruktionsfehler des Veränderungsprozesses, sondern diesem sozusagen immanent. Wichtig ist es nur, diese frühzeitig zu erkennen und zu benennen, damit alle Entscheidungen im Lichte dieser Begleiterscheinungen getroffen werden können.

Folgende „Neben-Wirkungen“, die man „in Kauf zu nehmen bereit ist“, sind im Rahmen der Zielplanung erarbeitet worden:

- 1. Es entsteht ein Mehraufwand an Arbeit innerhalb der beteiligten Kommunen und ein zusätzlicher finanzieller Ressourcenaufwand durch die gesamten Vorbereitungs- und Umsetzungsarbeiten eines Zusammenschlusses.*
- 2. Die jetzigen Verantwortlichen erleiden einen Teilverlust ihrer Selbstständigkeit.*
- 3. Es kommt zu einem Verlust von Bürgermeister-Ämtern.*
- 4. Die Organisationsstrukturen und Geschäftsabläufe der Verwaltungen werden sich ggf. verändern und werden zunächst für alle ungewohnt und neu sein.*
- 5. Für einen Teil der Belegschaft wird es zu einer zusätzlichen Belastung durch verlängerte Wegezeiten kommen können.*
- 6. Die Zahl der Mandate in dem neuen Rat wird kleiner sein als die Summe der Mandate in den alten Räten.*
- 7. Es besteht das Risiko, mit diesem Projekt insgesamt zu scheitern (mit einem möglichen Imageverlust für die drei Kommunen).*
- 8. Es wird während des Entscheidungsprozesses im Hinblick auf einen Zusammenschluss möglicherweise zu einem erhöhten Kritik- und Konfliktpotenzial auf allen Ebenen kommen.*
- 9. Im Vorfeld eines Zusammenschlusses treffen die einzelnen Kommunen für sich noch langfristig wirkende Entscheidungen, allerdings unter steter Rücksichtnahme auf die Auswirkungen auf alle drei Kommunen im Falle eines späteren Zusammenschlusses.*

Des Weiteren ist es vorstellbar, dass sich im Laufe des Projektes bzw. als Ergebnis der Projektarbeit Konsequenzen und Erkenntnisse aus einem Zusammenschluss abzeichnen, die keinesfalls gewollt sind. In der Zielplanung wurden folgende „No's“ konkret benannt:

5.2 „No's“ im Zusammenhang mit einem Zusammenschluss

- 1. Wichtig war allen Beteiligten auch Aspekte zu benennen, die im Laufe der Projektarbeit oder als deren Ergebnis keinesfalls eintreffen dürfen.*
 - 2. Die erforderlichen Projektarbeiten werden durch ständige Dissense der drei HVB's bzw. „den Kommunen an sich“ belastet und geprägt, so dass nicht zu erwarten ist, dass es zu einem Erfolg versprechenden Verfahren zur Umsetzung der Überlegungen zum Zusammenschluss kommt.*
 - 3. Bei der Ausgestaltung der neuen Gebietskörperschaft kommt es zu einer Konzentration von nachteiligen Effekten bei einer der „Alt-Kommunen“, die ohne einen Zusammenschluss nicht eintreten würde.*
-

4. *Nachteilige Effekte wären dabei langfristig wirksame Reduzierungen des Leistungsangebotes für die Bürgerinnen und Bürger dem Grund nach (Wegfall ganzer Leistungsarten). Nicht darunter fallen Nachteile für die Bürgerinnen und Bürger, die aus Gründen der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung von den zuständigen Organen für vertretbar gehalten werden.*
5. *Wenn das Dienstleistungsangebot der neuen Gebietskörperschaft insgesamt*
 - a. *bei gleicher Qualität gleichzeitig teurer wird, oder*
 - b. *bei geringerer Qualität teurer wird, oder*
 - c. *bei geringerer Qualität die gleichen Kosten entstehen.*
6. *Wenn es zu einem Verlust der bestehenden Ortsnamen kommt, so dass sich die einzelnen Bürgerinnen und Bürger nicht mehr mit ihrer Ortschaft (ihrem Wohnort) identifizieren können.*
7. *Eine Bürgerbefragung führt zu einer mehrheitlichen Ablehnung eines Zusammenschlusses in einer der drei Kommunen.*
8. *Unter Rücksichtnahme auf einen möglichen Zusammenschluss im Jahr 2011 werden bis dahin alle wesentlichen Entwicklungsvorhaben eingestellt.*
9. *Aufgrund des Prozesses des Zusammenschlusses oder als Ergebnis der Projektarbeiten werden betriebsbedingten Kündigung ausgesprochen.*
10. *An den bisherigen Verwaltungsstandorten werden keine Bürgerbüros vorgehalten.*
11. *Die Aktivitäten zum Zusammenschluss vollziehen sich ohne eine Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.*

Die Inhalte der Zielplanung an dieser frühen Stelle des Berichtes zu erwähnen ist auch deswegen von großer Bedeutung, weil der Leser damit in die Lage versetzt wird selber zu entscheiden, ob die im Laufe des weiteren Berichtes erarbeiteten Ergebnisse der Zielplanung Rechnung tragen oder nicht.

*Das Papier zur Zielplanung (s. **Anlage 13**) ist im Rahmen der Sitzung der Regionalversammlung vom 29.01.2008 bei einer Stimmenthaltung zustimmend zur Kenntnis genommen worden und war für die Projektarbeiten der handlungsgebende Rahmen.*

Nach Auffassung der KGSt hat sich die Zielplanung bewährt. Die Inhalte sind nach wie vor gültig und sollten auch der Handlungsmaßstab für die Zeit nach einem Votum pro Zusammenschluss sein.

5 Die neue Stadt - ein zukunfts- und wettbewerbsfähiges Modell?

Eine, wenn nicht DIE entscheidende Frage ist, ob die neue Stadt N.N. durch einen Zusammenschluss der „Alt-Gemeinden“ Bad Fallingbostal, Bomlitz und Walsrode perspektivisch gesehen die besseren Zukunftsaussichten hat als die einzelnen Gemeinden in ihrer jetzigen Struktur.

Nach Einschätzung der KGSt sind die Chancen der neuen, größeren Stadt deutlich besser als die der drei bestehenden Gemeinden.

Zur Begründung.

Die in den letzten Wochen geführten Diskussionen und Gespräche mit den Bürgerinnen und Bürgern sowie mit und in der Politik bezogen auf die Sinnhaftigkeit einer Fusion, haben sich schwerpunktmäßig mit den Fragen von kurzfristigen Effekten und Wirkungen beschäftigt. Beispielhaft dafür stehen folgende Fragen aus den Bürgerversammlungen:

- o Wie viel Geld werde ich nach einer Fusion mehr zur Verfügung haben?
- o Wie wird sich eine Fusion auf die Vereinsförderung auswirken?
- o Was wird aus den diversen Bädern der drei Kommunen?
- o Wie viele Stellen können in der Verwaltung durch die Nutzung von Synergieeffekten gespart werden?
- o ...

Diese Fragen sind alle berechtigt und müssen auch beantwortet werden. Sie können aber aus Sicht der KGSt nur bedingt handlungsleitend sein um die Frage zu beantworten, ob die drei über Jahrzehnte gewachsenen Kommunen aufgelöst werden und es eine neue Gemeinde geben soll, die dann auf Dauer neue „Heimat“ für mehr als 43.000 Menschen wird. Heimat wird immer die „eigentliche“ Ortschaft sein, in der man lebt. Aber diese Ortschaft muss integrierter Teil einer neuen Stadt sein, für die es lohnenswert ist, sich zu engagieren.

Um die Frage nach der Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit der neuen Stadt solide beantworten zu können, bedarf es eines Ausblickes auf das was auf die neue Stadt zukommt. Dabei kann niemand für sich in Anspruch nehmen, die Zukunft verlässlich, d. h. „richtig“, beschreiben zu können. Aber es gibt **Hinweise, Indizien und Signale sowie Rahmenbedingungen für das zukünftige Handeln**, die unbedingt beachtet werden müssen. Dazu gehören Folgende:

- o Die Anforderungen an die Dienstleistungsqualität von Kommunen werden weiter zunehmen. So entwickeln Unternehmer z. B. immer neue und verbesserte Dienstleistungen für ihre Kunden, die schnell zum Maßstab für kommunales Handeln werden. Das betrifft auch den Umfang und die ständige Verfügbarkeit von Dienstleistungen unabhängig von Raum und Zeit (E-Government). Attraktive Kommunen werden diesbezüglich an ihrem Dienstleistungsangebot, dessen Qualität und den Möglichkeiten, dieses in Anspruch nehmen zu können, gemessen.
 - o Das Aufgabenspektrum auf der kommunalen Ebene wird weiter zunehmen. Es ist damit zu rechnen, dass weitere Aufgaben mittel- oder langfristig kommunalisiert werden. Damit einher gehen neue Anforderungen an die Beschäftigten, die politisch Verantwortlichen, die Verwaltungsführungen.
 - o Die Aufgabenwahrnehmung wird komplexer. Diese Komplexität bezieht sich sowohl auf die Aufgabenerfüllung bzw. Produkterstellung im Außenverhältnis als auch auf die internen Prozesse.
 - Zum Außenverhältnis.
Die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen kommunalen Handlungsfeldern (wie z. B. Wohnen, Soziales, Verkehr, Wirtschaftsförderung, Bildung, ...) werden noch stärker als bisher in den Fokus zu nehmen sein.
-

Beispielhaft sind zu nennen die Anforderungen an das kommunale Handeln, die sich ergeben aus der demografischen Entwicklung, der notwendigen Integration von ausländischen Mitbürgern, den damit notwendigerweise einhergehenden Angeboten auf der Bildungsebene bis hin zu einem zukunftsorientierten Umgang mit kommunalen Einrichtungen und einem entsprechenden Angebot von Wohnraum.

- Zu den internen Prozessen.
 - Alle Kommunen müssen kurzfristig ihr Haushalts- und Rechnungswesen von der Kameralistik auf die Doppik umstellen, was mit erheblichen Kosten für die Kommunen verbunden ist. Dieser Paradigmenwechsel in der Finanzwirtschaft führt zu Veränderungen im Finanzbereich, wie er seit Jahrzehnten nicht mehr erlebt wurde. Damit korrespondieren gravierende Veränderungen bezogen auf den Einsatz von Informationstechnik, die Qualifizierungserfordernisse auf allen Ebenen der Verwaltungen aber auch die Steuerung von Verwaltungen mit Hilfe von Kontrakten und Zielvereinbarungen.

Gleichzeitig führt dies auch dazu, dass es zu einer zunehmenden Transparenz der tatsächlichen Vermögens- und Schuldenstruktur kommt, sowie zu einem Nachweis der tatsächlichen mit einer Dienstleistung verbundenen Kosten.

Politik, Verwaltungsführung, alle Führungskräfte und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen lernen, mit diesen neuen Informationen verantwortlich umzugehen und sie zu Steuerungszwecken zu nutzen.
 - Der IT-Einsatz wird weiter zunehmen und zu großen Veränderungen führen. Es ist damit zu rechnen, dass sich die Kommunen in vielen Bereichen zu „elektronischen Verwaltungen“ entwickeln werden. Im Rahmen dieser E-Government-Aktivitäten werden vielfältige Prozesse digitalisiert, so dass die Verwaltungen für die Leistungsabnehmer ständig erreichbar sind und die „Kunden“ entsprechend schnell realisierte Dienstleistungen erwarten werden.
 - Die EU-Dienstleistungsrichtlinie bringt das Erfordernis mit sich, dass einheitliche Ansprechpartner zur Verfügung zu stellen sind, die für die Leistungsabnehmer das Verwaltungshandeln koordinieren. Unabhängig von der Frage, wo dieser einheitliche Ansprechpartner organisatorisch angesiedelt wird, kommen damit neue Handlungserfordernisse auf die Kommunen zu. Das wird auf Dauer neue Prozesse und Strukturen mit sich bringen.
- o Es wird mit zunehmender Schärfe einen kommunalen Wettbewerb um Arbeitgeber (Unternehmer) geben. Dabei wird vorrangig die Frage im Raum stehen, was getan werden kann, um bereits vorhandene Unternehmer am Ort zu halten. Gleichzeitig geht es aber auch um die Frage, welche Möglichkeiten es gibt, neue Arbeitgeber und damit Arbeitsplätze am Ort anzusiedeln. Das beste Beispiel dafür sind die Bemühungen der drei Kommunen um das Factory Outlet Center (FOC). Bundesweite Studien zeigen in diesem Kontext, dass ansiedlungswillige Unternehmen auch die Frage nach entsprechend gut ausgebildeten Arbeitnehmern stellen. Und daraus ergibt sich dann wiederum eine Wechselwirkung zu dem Handlungsfeld Bildung, weil ohne ein entsprechendes örtliches Bildungsangebot diese Bedarfe nicht sachgerecht befriedigt werden können. Bildungsangebote, Wohn- bzw. Baulandangebote, Verkehrsinfrastruktur, Kultur, Freizeitangebote sind damit einige der wesentlichen Standortfaktoren.

- o Einige Kommunen haben schon heute Schwierigkeiten, ihren Stellenbedarf sachgerecht mit geeignetem Personal befriedigen zu können. Dieses Problem wird tendenziell auf alle Kommunen zukommen, denn die demografische Entwicklung im Hinblick auf die eigene Mitarbeiterschaft zeigt, dass auch hier in den nächsten Jahren entsprechende Abgänge altersbedingt zu verzeichnen sind, was mit einem entsprechenden Verlust an Erfahrungen und Wissen verbunden sein wird. Und es kann prognostiziert werden, dass jüngere Interessenten regelmäßig größere Arbeitgeber bevorzugen, weil sie sich dort entsprechend bessere Berufsperspektiven versprechen. Die neue Gemeinde wird sich also in einen Wettbewerb mit anderen Kommunen und Arbeitgebern um das „beste“ Personal zu begeben haben und hat deutlich bessere Aussichten auf Erfolg als deutlich kleinere Kommunen.
- o In einer Reihe von Bundesländern gab es bzw. ist geplant eine Verwaltungsstrukturreform auf der Ebene der Mittelinstanzen und/oder der Kreisebene, so z. B. in Sachsen-Anhalt, in Schleswig-Holstein und in Mecklenburg-Vorpommern. Auch in Niedersachsen wird über die Frage der Größe und der Zahl der Kreise immer wieder nachgedacht. Auch wenn dieses aus heutiger Sicht noch möglicherweise „ferne Zukunftsmusik“ sein sollte ist zu bedenken, dass in einem solchen Fall eine Kommune mit mehr als 43.000 Einwohner ein ganz anderes Gestaltungspotenzial hat als die jetzigen Kommunen.
- o Es wird weiterhin davon auszugehen sein, dass der Landesgesetzgeber die Ansprüche der Bevölkerung an eine mehr oder weniger umfassende Versorgung mit Plätzen in Krippen und Kindertagesstätten verbessern wird. Dieses wird mit erheblichen Kosten verbunden sein, die im Rahmen eines großflächigeren Angebotsvolumens besser aufgefangen werden können.
- o Aber schon heute gilt für die Ist-Situation, dass nach einem Zusammenschluss die neue Gemeinde mehr als ein Drittel der gesamten Kreisbevölkerung stellen wird und sich damit ihre Position im Kreisgebiet erheblich verändern wird, weil sie ein ganz anderes Gewicht in die Diskussionen auf Kreisebene einbringen kann. Diese neue Situation gilt es zu nutzen, aber nicht auszunutzen. Insbesondere die anderen kreisangehörigen Gemeinden dürfen darin keine „Bedrohung“ sehen, sondern die Chance, einen neuen, attraktiven und innovativen Partner zu haben, der sich mit seinen ganzen Potenzialen für die kreislichen und damit die gemeinschaftlichen Interessen engagiert.
- o Die aktuell geführte „Armutsdiskussion“ zeigt, dass trotz einer sich gegenwärtig abzeichnenden Entspannung bezogen auf die Arbeitslosensituation nicht damit zu rechnen ist, dass sich die Soziallasten verringern werden. Die Kommunen werden direkt oder indirekt (Kreisumlage) gefordert sein, hier in erheblichem Umfang Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Diese keinesfalls abschließende Darstellung soll ansatzweise verdeutlichen, was zu berücksichtigen ist, wenn über die Frage entschieden wird, „Sollen wir uns diesen Herausforderungen alleine stellen, oder sind wir nicht besser aufgestellt, wenn wir unsere Stärken bündeln und damit unsere Potenziale gemeinsam besser in einer Kommune zur Wirkung bringen?“

Aus externer Sicht gibt es darauf nur eine Antwort: Alles andere als ein Zusammenschluss ist unter diesen Gesichtspunkten nicht zukunftsorientiert.

Natürlich würde jede Kommune für sich, bliebe sie in der jetzigen Form selbstständig, „irgendwie“ mit den Herausforderungen umgehen. Es geht aber nicht um ein „irgendwie umgehen“, sondern um die Frage, wie können wir im Interesse und zum Wohle unserer Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft, der Vereine und Verbände, unserer eigenen Mitarbeiter/innen, diese Herausforderungen konstruktiv und erfolgreich bewältigen, so dass die neue Kommune eine Stadt ist, in der es sich gut wohnen, arbeiten, einkaufen, bilden, Freizeit genießen - also gut leben lässt.

Selbst eine Stadt mit mehr als 43.000 Einwohnern wird schon große Anstrengungen unternehmen müssen, um diese Zukunftsaufgaben im Interesse ihrer Gesamtbürgerschaft zu bewältigen. Walsrode mit seinen derzeit rd. 24.400 Einwohnern hätte aufgrund seiner jetzigen Größe entsprechende gute Chancen. Aber Bad Fallingbostal und gerade Bomlitz mit rd. 11.700 bzw. 7.200 Einwohnern werden hierbei, insbesondere bei abnehmenden (Steuer-)Einnahmen nicht wirkliche Impulse setzen können. Dies ist auch nicht verwunderlich, denn in einer Gemeindeverwaltung mit rd. 41 Stellen (Bomlitz) in der Kernverwaltung sind die vielfältigen Aufgaben in einem so hohen Maße gebündelt, dass es uneingeschränkt anzuerkennen ist, mit welcher hohen Qualität in der jetzigen Situation die Gemeindeverwaltung arbeitet. Aber eine zukunftsfähige Größe stellen die Verwaltungen von Bad Fallingbostal und Bomlitz nicht dar.

Die neue Gemeinde hätte rd. 270 Stellen, würde man rein rechnerisch die jetzt vorhandenen Stellen in der Verwaltung im engeren Sinne ohne weitere Prüfungen und Konsolidierungen zusammenfassen. Damit wäre dann eine Größe erreicht, die der Kommune folgende Möglichkeiten eröffnet:

- o Notwendige spezielle Kompetenzen fachlich-inhaltlich so ausgeprägt vorzuhalten, dass eine noch sachgerechtere und qualitativere Aufgabenerfüllung möglich wird.
- o Expertenwissen auszubilden, um auch auf schwierige Anforderungen durch eigene Möglichkeiten reagieren zu können.
- o Vertretungsregelungen zu organisieren, die einen laufenden und umfassenden Betrieb sicherstellen.
- o Karrierewege aufzuzeigen, die die Attraktivität als Arbeitgeber unterstreichen können,
- o Den Einsatz von Informationstechnik noch sachgerechter und wirtschaftlicher zu organisieren,
- o Plötzlichen Handlungserfordernissen flexibel reagierend gegenüber treten zu können.
- o Synergien zu nutzen, weil es nicht sinnvoll sein kann (beispielhaft genannt):
 - drei Gemeinde- bzw. Stadtkassen vorzuhalten,
 - drei Personalverwaltungen zu betreiben,
 - drei mal den Einkauf zu organisieren,
 - drei mal ein Management in der Gebäudebewirtschaftung sicher zu stellen,
 - drei Schulträgerschaften zu leisten,
 - drei mal jeweils die gleichen Statistiken zu erstellen,
 - ...
- o Die Flächenbewirtschaftung (Immobilien) den Erfordernissen des Marktes anzupassen und nicht einen ruinösen gegenseitigen Wettbewerb auszugestalten.
- o Die Verkehrsplanung und damit den ÖPNV noch besser zu organisieren und die eigenen Interessen gegenüber dem Kreis und anderen überörtlichen Gremien und Institutionen wirkungsvoller zu vertreten.
- o Ein Standortmarketing zu betreiben, welches sich an gemeinsamen Interessen orientiert (und nicht von klein-räumlichen Aspekten überfrachtet wird), damit die daraus resultierenden Effekte wiederum der gesamten Bevölkerung zu Gute kommen.

Diese Beispiele zeigen aber auch, dass diese positiven, mit einem Zusammenschluss der drei Gemeinden verbundenen Wirkungen, sich zunächst nicht unmittelbar in der „Haushaltskasse“ der einzelnen Familie niederschlagen werden.

Tendenziell könnte es auch sein, dass es beispielsweise zu einer Neuregelung der Vereinsförderung kommt, so dass sich dann für den ein oder anderen Verein eine veränderte Förderung ergibt, die ggf. auch zu einer Reduzierung der Fördermittel führen könnte. In diesem Zusammenhang ist aber auf den noch abzuschließenden Gebietsänderungsvertrag zu verweisen, der von den drei Kommunen im Vorfeld der Bürgerbefragung zu vereinbaren ist (s. **Anlage 22** und **Kap. 8**).

Zum Stand der Erstellung dieser Studie zeichnete sich ab, dass für eine ganze Reihe von derzeit bestehenden Regelungen es einen „Bestandsschutz“ insofern geben wird, so dass bestehende Regelungen für einen Übergangszeitraum bestehen bleiben werden. Der zum November 2011 neu zu wählende Stadtrat kann in Ruhe auf der Basis der dann zu beachtenden Rahmenbedingungen, insbesondere der finanziellen Situation, beraten, wie in Zukunft z. B. die Vereinsförderung ausgestaltet sein soll.

Auch ist damit zu rechnen, dass es zu einer Vereinheitlichung von Handlungs- und/oder Ausstattungsstandards kommen muss, um Synergien durch Skaleneffekte oder vereinheitlichte Prozesse nutzen zu können. Dass diese nicht von allen Beteiligten und Betroffenen begrüßt werden, ist zu erwarten. Gleichwohl werden diese Anpassungsarbeiten unumgänglich sein. Es ist aber auch zu betonen, dass gerade diese Anpassungen eher unter „lästig“ zu subsumieren sind und nicht einen tatsächlichen Grund darstellen können, einen Zusammenschluss nicht zu wollen.

Dabei darf aber nicht verkannt werden, dass bestimmte Veränderungen im Handeln der drei Kommunen auch dann vorgenommen werden müssen, wenn die Kommunen sich nicht zusammenschließen sollten. Beispiele dafür sind die erforderlichen Anpassungen (Erhöhungen) von Hebesätzen oder von Gebühren und Beiträgen, die bereits jetzt in einigen Stadträten diskutiert werden, sowie die im Rahmen von Optimierungsbemühungen durchzuführenden Geschäftsprozessoptimierungen, die auch zu einer Reduzierung der Zahl der Stellen führen können. Alle Beteiligten sollten daher bei den erforderlichen Diskussionen pro oder contra Zusammenschluss stets versuchen auseinander zu halten, was ohnehin eine erforderliche Veränderung des Handelns ist und was ausschließlich eine fusionsbedingte Konsequenz ist. Nur so wird ein objektiver Abwägungsprozess möglich werden (siehe hierzu insbesondere das **Kap. 17** Die Fusions-Bilanz)

Gerade daher muss den jeweils Betroffenen aufgezeigt werden, welche erheblichen Nutzen insgesamt ein Zusammenschluss mit sich bringen würde. Auf die Frage: Wie viel Geld werde ich persönlich nach einer Fusion mehr zur Verfügung haben? kann dann auch fairerweise geantwortet werden:

- o „Zunächst nichts.
 - o Aber mittel- und langfristig
 - werden wir weniger Geld ausgeben müssen für unsere internen Prozesse
 - werden wir attraktiver für Arbeitgeber sein, die dann durch ihre Steuerzahlungen für ein Mehr an Einnahmen sorgen werden (und wir brauchen weniger Kredite aufzunehmen und müssen dadurch weniger Zinsen zahlen)
 - können wir unsere Interessen auf Kreisebene besser vertreten, so dass es zu einer stärkeren Förderung unserer Gemeinde kommen kann
 - werden wir den Anspruch erheben, als Mittelzentrum mit oberzentralen Teilfunktionen anerkannt zu werden, um ein größeres Gewicht bei der Ausgestaltung des Regionalen Raumordnungsprogrammes und des Landesraumordnungsprogrammes zu erhalten,
 - können wir mit einem größeren Gewicht unsere Interessen in die überörtliche Verkehrsplanung einbringen
 - können wir die Qualität und die Quantität unsere Dienstleistungen für Sie noch weiter steigern,
-

- werden wir Leistungsangebote nicht einzustellen brauchen, die wir ansonsten ggf. einstellen müssten,
- ...“

In diesem Zusammenhang kommt einem Aspekt eine besondere Bedeutung zu, der **Fortsetzung der Interkommunalen Entwicklungsplanung**. Die drei Kommunen haben rechtzeitig erkannt, dass ihre Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit in einer gemeinsamen Entwicklungsplanung liegt.

In Zusammenarbeit mit der Fa. KoRiS, Kommunale Stadt- und Regionalentwicklung, ist ein Konzept zur „Interkommunalen Entwicklungsplanung Bad Fallingbostal - Bomlitz - Walsrode“ erarbeitet worden (Auszug s. **Anlage 14**). Das Konzept ist thematisch in folgende sieben Handlungsfelder gegliedert:

Handlungsfeld

- o 1 – Wohnentwicklung
- o 2 – Gewerbeentwicklung und Einzelhandel
- o 3 – Tourismus und Naherholung
- o 4 – Verkehr
- o 5 – Natur und Landschaft
- o 6 – Regenerative Energien
- o 7 – Soziale Infrastruktur

Nach der politischen Diskussion wurden von der Regionalversammlung die Handlungsfelder 1 – 4 am 14.05.2007 und die Handlungsfelder 5 – 7 am 17.06.2008 empfohlen.

Diese Arbeiten bilden eine hervorragende Grundlage für die weitere konzeptionell-strategische Ausrichtung der neuen Kommune. Im übrigen werden diese Aussagen sinnvoll ergänzt durch die Arbeiten der Projektgruppe 4 (s. **Anlage 4 und 15**), die folgende Arbeiten geleistet hat:

- o Stärken- und Schwächenanalyse der Kommunen Bad Fallingbostal, Bomlitz und Walsrode mit den Unterpunkten:
 - Beeinflussbare Stärken
 - Nicht oder kaum beeinflussbare Stärken
 - Beeinflussbare Schwächen
 - Nicht oder kaum beeinflussbare Schwächen
- o Stärken- und Schwächenanalyse der Vogelpark-Region mit den Unterpunkten:
 - Beeinflussbare Stärken
 - Nicht oder kaum beeinflussbare Stärken
 - Beeinflussbare Schwächen
 - Nicht oder kaum beeinflussbare Schwächen
- o Besonderheiten, Alleinstellungsmerkmale, „Big Points“ der neuen Gemeinde
- o Welche Beiträge können die identifizierten kommunalen Handlungsfelder zur Zielerreichung der Besonderheiten, Alleinstellungsmerkmale, „Big Points“ leisten?

Insofern besteht bereits eine sehr gute konzeptionell-strategische Grundlage, die unbedingt bei den Arbeiten zur Ausgestaltung der inhaltlichen Schwerpunktsetzungen der neuen Gemeinde berücksichtigt werden muss. Damit ist dann auch die volle Anschlussfähigkeit der Arbeiten zur strategischen Ausrichtung der neuen Kommune mit den bereits geleisteten Vorarbeiten für die drei „Alt-Kommunen“

gewährleistet. Insofern wird an dieser Stelle bewusst auf die vorliegenden Konzepte verwiesen und empfohlen, diese weiter zu verfolgen.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass ein Zusammenschluss der drei Gemeinden und damit die neue Größe von Kommune schon einen Wert an sich darstellt. Es wäre aber zu kurz gesprungen, es dabei zu belassen. Ein Prozess des Zusammenschlusses muss einhergehen mit einem Bündel von Maßnahmen, Aktivitäten und Überlegungen, auf die in der nachfolgenden Studie teilweise eingegangen wird. Dazu gehören:

- o Überprüfung der derzeitigen Stärken und Schwächen der bestehenden Kommunen aber auch der schon jetzt bestehenden Vogelpark-Region, mit dem Ziel, die Stärken zu erhalten (besser: noch auszubauen) und an den Schwächen zu arbeiten. Außerdem sollten die Besonderheiten, die Alleinstellungsmerkmale der neuen Gemeinde herausgearbeitet werden. Nach einer Identifikation der wesentlichen Handlungsfelder der neuen Kommune ist darzustellen, welche Beiträge diese leisten können, um die Besonderheiten, die Alleinstellungsmerkmale erreichen zu können. Die hierzu bereits geleisteten Vorarbeiten finden sich in **Anlage 15**.
- o Organisation einer Verwaltungsstruktur, die von Leitgedanken getragen auf die Bewältigung der Herausforderungen der Zukunft ausgerichtet ist.
- o Eine Überprüfung und ggf. Anpassung der Verwaltungsprozesse (Arbeitsabläufe), um eine ganzheitliche Aufgabenerfüllung (bzw. Produkterstellung) zu organisieren, die den Maßstäben von Wirtschaftlichkeit, Kundenorientierung, Zweckmäßigkeit, Controllbarkeit und dergl. standhält. Diese Anpassung der Geschäftsprozesse ist auch von Bedeutung für die Umsetzung von E-Government-Angeboten.
- o Die Erarbeitung eines Personalentwicklungskonzeptes für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, damit das vorhandene Personal den ggf. auf sie zukommenden Veränderungen Rechnung tragen kann.
- o Die Anpassung der Struktur der Ausschüsse des neuen Stadtrates, um den Organisationseinheiten ein entsprechendes Gremium für die erforderlichen Abstimmungen und Steuerung entgegen setzen zu können.
- o Ein weiterer Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit, um weitere Synergieeffekte nutzen zu können.
- o Die Beauftragung von Dritten, wenn nachweislich die eigenen Ressourcen die gleiche Leistung nicht gleich günstig, schnell und/oder qualitativ höherwertig erbringen können.
- o Die Rekommunalisierung von Leistungen, wenn sich nach einem Zusammenschluss herausstellen sollte, dass diese mit eigenen Kräften aufgrund einer jetzt größeren Leistungsstärke wirtschaftlicher erbracht werden können.

Insofern ist es eine wesentliche Aufgabe von Verwaltungsführung und den politischen Mandatsträgern, im Rahmen einer entsprechenden Informations- und Kommunikationskampagne dafür Sorge zu tragen, dass die Bürgerinnen und Bürger ehrlich, sachgerecht aber auch adressatengerecht über die umfassend vorhandenen Vor- und Nachteile eines Zusammenschlusses informiert werden. Die Nachteile dürfen keinesfalls verschwiegen werden. Aber das Gewicht von einzelnen Nachteilen zu umfassenden, gesamtkommunalpolitischen Vorteilen mit den damit verbundenen Entwicklungsperspektiven müssen mit dem richtigen, weil nachweisbaren Gewicht dargestellt werden. Dieser Abwägungsprozess ist aktiv durch die Verantwortlichen in Verwaltung und Politik zu gestalten.

In diesem Kontext ist auf einen weiteren Aspekt zu verweisen. Es ist während der Projektarbeiten verschiedentlich die Frage gestellt worden, was mit den eingesparten Ressourcen geschieht, wenn es fusionsbedingt zu Optimierungen im Handeln kommt und damit Ressourcen eingespart werden können. Diese Frage kann nur von den politisch Verantwortlichen verlässlich beantwortet werden. Optional stehen z. B. folgende Varianten zur Verfügung:

- o Reduzierung der Kreditaufnahmen
- o Tilgung von Verbindlichkeiten
- o Punktuell vermehrter Mitteleinsatz, um das Handeln zu priorisieren
- o Aufgreifen neuer Aktivitäten, die bisher nicht möglich waren
- o Erhöhung von Dienstleistungsstandards
- o Investitionen in zukunftsorientierte Maßnahmen

Diese keinesfalls abschließende Auflistung macht deutlich, dass es eines politischen Diskurses bedarf, um die Frage „richtig“ zu beantworten. Dieses sollte man auch den Bürgerinnen und Bürgern verdeutlichen. Denn alle Entscheidungen werden dazu führen, unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Entscheidung geltenden Rahmenbedingungen, dass die Folgen und Wirkungen den Bürgerinnen und Bürgern in jedem Falle mittelbar oder unmittelbar zu Gute kommen.

Unter Berücksichtigung dieser Gesamteinschätzungen behandelt die nachfolgende Studie jetzt weitere wichtige Aspekte für die Entscheidung pro oder kontra eines Zusammenschlusses.

Die drei Kommunen haben sich für die 2. Option entschieden. Damit wird sichergestellt, dass alle drei Kommunen rechtlich gleich behandelt werden. Der Vorteil von Variante 1 wäre (zwei Kommunen werden in eine dritte eingegliedert),

- o dass eine Kommune mit ihrer gesamten Verwaltungs- und Politikinfrasturktur erhalten bliebe,
- o das bestehende Ortsrecht weiterhin Gültigkeit behielte,
- o die Gemeinde automatisch über einen Ortsnamen verfügen würde
- o und dergl.

Dieses alles ist bei der gewählten Option, bei der alle drei Kommunen aufgelöst werden, demgegenüber nicht der Fall. Dem steht aber der sehr viel höher einzuschätzende (psychologische) Effekt gegenüber, dass sich nicht zwei Kommunen in eine dritte eingliedern müssen, sondern sich alle Kommunen in der gleichen rechtlichen Position befinden. Damit kann zunächst keine Kommune die anderen präjudizieren, es bedarf viel mehr eines fairen und vertrauensvollen Aus- und Verhandlungsprozesses, um sich in allen Bereichen auf das zu verständigen, was dann gemeinsam für alle seine Gültigkeit bekommen soll.

Für diesen schwierigen Prozess der Veränderungen ist es daher als günstiger eingeschätzt worden, die drei Kommunen mit den in ihnen handelnden Personen gleich zu behandeln. Dies begründet sich vor allem auch damit, dass es technokratisch-instrumentell betrachtet kein großes Problem darstellt,

- o unterschiedliche Prozesse aneinander anzugleichen bzw. komplett neu zu gestalten,
- o eine sachgerechte Verwaltungsstruktur zu definieren,
- o Ortsrecht aneinander anzugleichen,
- o sich auf gemeinsame Standards und Normen für die Aufgabenerfüllung bzw. Produkterstellung zu verständigen,
- o ...

Die größeren Herausforderungen liegen darin,

- o die Kultur des Umgehens miteinander neu zu definieren und zu leben,
- o sich auf neue und einheitliche Führungsleitlinien zu verständigen und sie auch praktisch umzusetzen,
- o sich für eine gemeinsame Sache (also bezogen auf alle drei ehemaligen Gemeindeteile) zu engagieren,
- o zu akzeptieren, dass die anderen Kommunen tendenziell keine Wettbewerber mehr sind, sondern man zukünftig für die gemeinsame Sache „streitet“ und entsprechend konstruktiv zusammenarbeiten muss.

Dieser kulturelle Prozess wird einige Jahre in Anspruch nehmen und es wird leichter gelingen, den Verlust von gewohnten Prozessen und Strukturen, den sozialen Kontakten und dergl. zu überwinden, wenn alle Beteiligten in gleichem Maße von den Veränderungen betroffen sein werden und gleichzeitig aktiv in die Gestaltung des Neuen einbezogen werden.

7 Der Rat, die Ortschaften, die Ortsräte

Die „politische Dimension“ eines Zusammenschlusses

DAS Vertretungsorgan der Bürgerinnen und Bürger ist der jeweilige Gemeinde- bzw. Stadtrat. Auf der Basis der bestehenden Situation, dass jede der drei Kommunen naturgemäß über einen eigenen Rat verfügt, ergibt sich folgendes Bild (Auszug aus der detaillierten Aufstellung im Abschlussbericht der PG 9, **Anlage 7**):

Merkmal	Bad Fallingbostel	Bomlitz	Walsrode
Einwohnerzahl	11.700 (zzgl. 1.900 Briten)	7.200	24.400
Größe des Gemeindegebietes	63 Km ²	64 Km ²	271 Km ²
Zahl der Ratsmitglieder	30	20	30
Zahl der Ortsvorsteher	5	4	22
Zahl der Ausschüsse; inkl. Verwaltungsausschuss	6	6	5
Zahl der Wahlbereiche	1	1	3
Zahl der Wahlbezirke	10	8	30
Kosten für Rat und Ausschüsse p.a. (Stand 2007) ohne Ortsvorsteher	49.000 €	48.000 €	63.000 €
(in Klammern: Kosten je 1.000 Einw.)	ca. 4.200 €	ca. 6.700 €	ca. 2.600 €

Stand: Daten aus 2007

Diese Situation würde sich nach einem Zusammenschluss der drei Kommunen wie folgt verändern. Zwar sind diesbezüglich noch keine verbindlichen Vereinbarungen getroffen worden, dennoch lassen sich folgende Tendenzen erkennen:

Merkmal	Neue Stadt
Einwohnerzahl	43.300 (zzgl. 1.800 Briten)
Größe des Gemeindegebietes	398 Km ²
Zahl der Ratsmitglieder	40
Zahl der Ortsvorsteher	ca. 34
Zahl der Ausschüsse	Legt der neue Rat fest
Zahl der Wahlbereiche	6 Es besteht die Überlegung, aufgrund der Größe von Bad Fallingbostal diesen in 2 Wahlbereiche zu teilen, damit wären es insgesamt 6 Wahlbezirke
Zahl der Wahlbezirke	Könnte unverändert bleiben
Kosten für Rat und Ausschüsse p.a. (Stand 2007)	Siehe Fußnote ⁵

Die **Kosten** für das Tätigwerden der Ratsmitglieder im Rat und den Ausschüssen einer Kommune können nur überschlägig kalkuliert werden, weil nicht bekannt ist:

- o Zahl der Ausschüsse
- o Zahl der Sitzungen von Rat und den Ausschüssen
- o Entfernung des Wohnsitzes der Ratsmitglieder zum Sitz der Verwaltung und damit zum Tagungsort bzw. -orten von Rat und Ausschüssen.

Aber selbst unter Negierung dieser Unschärfen und unter Berücksichtigung der Annahme, dass die Kosten per anno bei 90.000 € liegen würden, wäre dieses eine Einsparung von 70.000 € pro Jahr (je Tausend Einwohner damit ein Kostenvolumen von 2.250 €/Jahr).

⁵ Zitate aus dem Abschlussbericht der PG, S. 35 f:

Angesichts der komplizierten Thematik können keine Pauschalaussagen getroffen werden. Auch wenn es statt jetzt 80 Ratsfrauen und Ratsherren in den drei Kommunen dann nur noch 40 Ratsfrauen und Ratsherren geben wird bedeutet dies nicht, dass insgesamt nur die Hälfte an Aufwandsentschädigungen zu zahlen wäre. Bei der Festsetzung der Entschädigungssätze ist nämlich der tatsächlich entstehende Aufwand zu berücksichtigen. Dieser steigt, je größer eine Kommune ist.

Bei der Frage der Aufwandsentschädigungen dürfen die Ratsfrauen und Ratsherren nicht isoliert betrachtet werden. Eine Aufwandsentschädigung erhalten auch bisher schon die Ortsvorsteher. Es ist davon auszugehen, dass es in einigen Ortschaften der neuen Kommune erstmals auch Ortsräte geben wird. Der Gesamtbetrag der zu zahlenden Aufwandsentschädigungen steht dabei in Abhängigkeit von der Zahl der gebildeten Ortsräte und ihrer Mitgliederstärke.

Im Extrem könnte der Fall eintreten, dass bei der Bildung von zahlreichen großen Ortsräten und der Ausschöpfung der für die Ratsfrauen und Ratsherren als angemessen betrachteten Obergrenzen künftig eine höhere Summe an Aufwandsentschädigungen ausbezahlt werden wird als jetzt in den drei Kommunen zusammengekommen. Es bleibt abzuwarten, welche Regelungen der neue Rat in der von ihm zu verabschiedenden Aufwandsentschädigungssatzung trifft.

Die **Bedeutung und die Einflussmöglichkeiten des neuen Rates** werden nach einem Zusammenschluss zunehmen. Um der Größe des neuen Rates und damit seiner größeren Verantwortung für mehr Bürgerinnen und Bürger, für ein größeres Gemeindegebiet und für die Trägerschaft von mehr Einrichtungen bzw. der Beteiligung an ebensolchen Rechnung zu tragen, sollte Folgendes bedacht werden:

- o Anhebung der Wertgrenzen für Entscheidungen durch den Rat, so dass mehr Entscheidungen auf den Verwaltungsausschuss verlagert werden. So wird sichergestellt, dass der Rat sich mit ausreichender Zeit vermehrt um gesamtstädtisch wichtige Einzelfragen kümmern kann, insbesondere aber mit den wichtigen strategisch-konzeptionellen Fragestellungen zur Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit der neuen Kommune.
- o Anhebung der Wertgrenzen für Entscheidungen durch den Verwaltungsausschuss, so dass mehr Entscheidungen auf den/die Hauptverwaltungsbeamten/in und damit auf die Verwaltung verlagert werden. Ziel muss sein, die Verwaltung über Zielvereinbarungen zu steuern und durch eine Dezentralisierung von Ergebnis-, Fach- und Ressourcenverantwortung das eigenverantwortliche Handeln der Zuständigen in der Verwaltung zu unterstützen.
- o Überprüfung der inhaltlichen Zuständigkeiten von Rat und Verwaltungsausschuss (aber auch den anderen Ausschüssen), mit der Tendenz einer stärkeren Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf den/die Hauptverwaltungsbeamten/in.
- o Begrenzung der Zahl der Ausschüsse unter Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgaben, möglichst an der Struktur der neuen Stadtverwaltung orientiert, um von der Tendenz her einem Fachbereich einen Ausschuss zur Seite zu stellen.

Die „politische Orts- und Bürgernähe“ kann auch erhalten bzw. gefördert werden durch die Einrichtung von **Ortsräten** und/oder **Ortsvorstehern**. Grundsätzlich ist die Einrichtung von beiden Strukturen möglich, die Entscheidung darüber sollte insbesondere unter folgenden Gesichtspunkten bedacht werden (s. hierzu im Detail **Anlage 7** und Abschlussbericht der PG 10, **Anlage 8**).

Ziel ist es, eine schlanke Struktur der Verwaltung der neuen Gemeinde herzustellen. Das umfasst auch die Arbeit und Struktur der politischen Gremien. Vor diesem Hintergrund ist zu bedenken:

► **Ortsräte**

- o Ortsräte würden eine neue Entscheidungs- und Beteiligungsstruktur darstellen, die mit einem zusätzlichen und damit erhöhten Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand verbunden wäre. Dieser löst regelmäßig eine Verzögerung von Entscheidungen aus.
- o Der Stadtrat wird tendenziell in seinen Kompetenzen und seiner Bedeutung durch die Einrichtung von Ortsräten geschwächt.
- o Ortsräte verursachen zusätzlich Kosten.
- o Ortsräte lösen einen erheblich höheren Verwaltungsaufwand aus.
- o Die Bildung von Ortsräten beinhaltet das Risiko, dass trotz der Bildung einer neuen, gemeinsam zu tragenden Gemeinde, weiterhin schwerpunktmäßig in den bisherigen Strukturen gedacht und gehandelt wird
- o Die bürgerschaftliche Nähe wird vergrößert.
- o Ortschaftspezifische Besonderheiten können in den dem Ortsrat zustehenden Kompetenzbereich berücksichtigt werden.

Fazit: Unter Abwägung aller mit der Bildung von Ortsräten verbundenen Chancen und Risiken wird empfohlen, von der Bildung von Ortsräten abzusehen.

► **Ortsvorsteher**

- o Können die Interessen der jeweiligen Ortschaft in die politische Diskussion mit einbringen.
- o Können vor Ort Verwaltungsleistungen übernehmen/erbringen, damit die Bürger einen besonders kurzen Weg zur Verwaltung haben.
- o Ortsvorsteher gewährleisten die Möglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger, vor Ort einen direkten Ansprechpartner zu haben, der schnell erreichbar und verfügbar ist.
- o Ortsvorsteher verursachen Kosten.

Fazit: Unter Abwägung aller mit der Benennung von Ortsvorstehern verbundenen Chancen und Risiken wird empfohlen, in allen Ortschaften solche zu bestellen.

Die Diskussionen im politischen Raum, ob Ortsräte eingerichtet werden sollen, wenn ja für welche Ortschaften oder ob generell Ortsvorsteher bestellt werden sollen, waren zum Zeitpunkt der Erstellung des Abschlussberichtes noch nicht beendet. Es wurde aber wiederholt darauf hingewiesen, dass es wichtig sein wird, auch durch politische Entscheidungen, ein „Wir-Gefühl“ über alle drei Kommunen zu erzeugen. Dieses würde nicht gefördert, wenn jede der drei „Alt-Gemeinden“, also Bad Fallingbostal, Bomlitz und Walsrode als eigene Ortschaften für sich nunmehr Ortsräte reklamieren würden.

Außerdem wurde die berechtigte Hoffnung gehegt, dass die neuen Ratsvertreter nach einer kurzen Eingewöhnungsphase stets das gesamte Gemeindegebiet im Blick haben werden und ihre Entscheidungen selbstverständlich nicht danach ausrichten, in welcher Ortschaft sie selber gerade wohnen. Weiterhin wurde aufgrund der positiven Erfahrungen mit den jetzigen Ortsvorstehern die Vermutung geäußert, dass es für das Ziel einer intensiven Einbeziehung von ortsspezifischen Aspekten in die gesamtpolitische Diskussion ausreichend sein wird, für alle Ortschaften Ortsvorsteher zu bestimmen.

In diesem Kontext ist auf ein Arbeitsergebnis der PG 9 besonders hinzuweisen, das deutlich machen soll, wie groß der Grad der Unterschiedlichkeit in den vorhandenen Regelungen ist. Dazu hatte die PG den Auftrag, einen Vergleich der drei Hauptsatzungen vorzunehmen und zu bewerten, welche gravierenden Unterschiede vorhanden sind um einschätzen zu können, wie groß der Diskussionsbedarf voraussichtlich sein wird, nach einem Zusammenschluss sich diesbezüglich auf gemeinsame Positionen verständigen zu können. Dazu ein Zitat aus dem Abschlussbericht der PG 9, S. 45 (s. **Anlage 7**):

Die beigefügte Gegenüberstellung der Hauptsatzungen von Walsrode, Bad Fallingbostal und Bomlitz belegt, dass es keine gravierenden Unterschiede gibt.

Darüber hinaus besteht in folgenden Fällen Abstimmungsbedarf:

- o Wertgrenzen für Ratsaufgaben/Ratszuständigkeiten
- o Wertgrenze für Verträge mit Ratsmitgliedern
- o Beamte auf Zeit
- o Geschäfte der laufenden Verwaltung/Delegationsbeschluss
- o Aufgaben und Rechte der Ortsvorsteherinnen/Ortsvorsteher

Im Hinblick auf die Mitgliedschaften der drei Kommunen in Vereinen, Verbänden, Institutionen und dergl. gibt es keine entscheidungsrelevanten Erkenntnisse für die Frage, OB ein Zusammenschluss sinnvoll ist oder nicht (s. Bericht der PG 9, S. 61 ff, **Anlage 7**). Zitat aus dem Bericht:

Die nachfolgende Auflistung (Anmerk.: siehe Anlage 7) der Mitgliedschaften der Stadt Bad Fallingb., der Gemeinde Bomlitz und der Stadt Walsrode zeigt, dass in vielen Fällen alle drei Kommunen gleiche Mitgliedschaften haben. Konkurrierende Mitgliedschaften bestehen nicht. Lediglich mit der arbeitsmedizinischen und der sicherheitstechnischen Betreuung sind verschiedene Institutionen beauftragt. Die Beiträge bemessen sich häufig nach der Einwohnerzahl, den zu betreuenden Flächen o. ä., sodass bei der Fusion in diesem Bereich nur geringe Einsparpotenziale vorhanden sind.

8 Die bürgerschaftlich-demokratischen Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten

Die Sicherung von angemessenen Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten durch die an der politischen Arbeit interessierten Bevölkerung ist ein wesentliches Gestaltungsmerkmal auf der kommunalen Ebene. Dies unterstreicht z. B. das Urteil des Landesverfassungsgerichtes Mecklenburg-Vorpommern vom 26.07.2007 u. a. zum Gesetz über die Funktional- und Kreisstrukturreform des Landes Mecklenburg-Vorpommern (s. www.mv-regierung.de/im/Verwaltungsreform).

Zitat (S. 37 des Urteils):

„Bei einer Kreisgebietsreform muss die kommunale Selbstverwaltung mit dem ihr von Verfassungs wegen zukommenden Gewicht einbezogen werden. Dabei müssen die beiden tragenden Komponenten - die Leistungsfähigkeit im Sinne rationaler Aufgabenerfüllung einerseits und die bürgerschaftlich-demokratische Dimension andererseits - in den Blick genommen werden. Wird eine dieser beiden Komponenten als Regelungsziel in den Vordergrund gestellt, so ist die Kontrolle notwendig, ob auch der anderen Komponente hinreichend genügt ist. ...“.

Vor diesem Hintergrund ist ein Abwägungsprozess vorzunehmen, in den u. a. folgende Aspekte einfließen müssen:

- ▶ **Komponente: bürgerschaftlich-demokratische Dimension**
 - Durch den Zusammenschluss wird die neue Kommune die einwohnerstärkste im Landkreis Soltau-Fallingbostal und etwas über 30 % der gesamten Bevölkerung des Kreises umfassen.
 - Die neue Kommune wird mit rd. 400 Km² Fläche die flächenbezogen größte Gemeinde in Niedersachsen werden und mit mehr als 43.000 Einwohnern Rang 27 einnehmen.
 - Die Zahl der Ratsmandate wird von jetzt zusammen 80 auf 40 in der neuen Kommune sinken.
 - Das Aufgabenspektrum wird weitestgehend gleich bleiben. Jedoch wird die neue Kommune eine selbstständige Gemeinde i. S. der Nieders. Gemeindeordnung, so dass sie in ihrer Gesamtheit die Aufgaben einer selbstständigen Gemeinde übernehmen muss, die heute nur die Stadt Walsrode aufgrund ihres Status als selbstständige Gemeinde bereits wahrnimmt.

- ▶ **Komponente: rationellere Aufgabenerfüllung**
 - Mit einem Zusammenschluss geht die Erwartung einher, dass die Aufgabenerfüllung rationeller wird und es dadurch zu Einspareffekten kommen wird (siehe im weiteren die Ausführungen in diesem Bericht).

Aus Sicht der Beteiligten sind diese beiden Komponenten aber noch um eine dritte zu erweitern, nämlich die Komponente: Erhalt bzw. Verbesserung der Dienstleistungsorientierung. Konkret meint dieses u. a. :

- ▶ **Komponente: Erhalt bzw. Verbesserung der Dienstleistungsorientierung**
 - Die Qualität und Quantität des Dienstleistungsangebots für die Bürgerschaften (Bürgerinnen und Bürger, Unternehmer, Verbände und Vereine, soziale und kirchliche Einrichtungen, ...) wird durch einen Zusammenschluss in allen Bereichen kommunalen Handelns verbessert.
-

Zur Komponente: bürgerschaftlich-demokratische Dimension

Für die Beteiligten in den Räten, den Verwaltungen und den Bürgerschaften der drei Kommunen wird die neue Größe der Gemeinde, sowohl was die Zahl der Bürgerinnen und Bürger betrifft als auch die flächenmäßige Ausdehnung, etwas Neues und Ungewohntes darstellen. Dieses kann aber - wie nachfolgend erläutert wird - kein Argument gegen einen Zusammenschluss sein, so wie es das Landesverfassungsgericht für Mecklenburg-Vorpommern diskutiert hat.

Dort war die Situation die, dass die neuen Kreise die flächenmäßig größten in der BRD geworden wären und damit die Großkreise „in der Tat in eine neue Dimension“ (Zitat, Landesverfassungsgericht) vorgezogen wären. Davon kann bei einem Zusammenschluss der drei Gemeinden nicht ansatzweise die Rede sein. In Deutschland wäre eine Kommune mit rd. 43.300 Einwohner auf Rang 239 der einwohnerstärksten Kommunen (Auskunft des Statistischen Bundesamtes - Statistik über Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern zum 31.12.2006). Zum Vergleich: Walsrode nimmt derzeit Rang 528 ein, Bad Fallingbostal Rang 1.335 und Bomlitz Rang 2.144.

Im übrigen sieht die Nieders. Gemeindeordnung vor, dass eine Gemeinde mit rd. 43.000 Einwohnern von Gesetzes wegen über eine bestimmte Anzahl von Ratsmitgliedern verfügt. Daran ist zu erkennen, dass man seitens des Gesetzgebers für diese Größenordnung von Kommune durch entsprechende Regelungen vorgesorgt hat (siehe auch **Anlage 7**, S. 65 f, Bericht der Projektgruppe 9)⁶.

Mit rd. 271 Km² Gemeindefläche ist Walsrode schon jetzt die 20 größte Kommune in Deutschland. Nach einem Zusammenschluss mit den beiden anderen Gemeinden würde die neue Kommune mit rd. 398 Km² Fläche Rang 5 einnehmen. Im Ergebnis bedeutet dieses, dass die neue Gemeinde einwohnerbezogen keinen Sonderstatus in Deutschland einnehmen würde. Von der Fläche her wäre sie eine der „Groß-Kommunen“ in Deutschland, für die man bezogen auf den Aspekt des Erhalts einer bürgerschaftlich-demokratischen Mitwirkung über geeignete Maßnahmen nachdenken muss.

In Mecklenburg-Vorpommern (M.-V.) ist argumentiert worden, dass bei der flächenbezogenen Größe der neuen Kreise die einzelnen Kreistagsmitglieder kaum noch die Möglichkeit haben werden, sich über alle örtlichen Besonderheiten im Kreisgebiet unter angemessenen Rahmenbedingungen zu informieren.

⁶ Auszug aus dem Bericht der Projektgruppe 9:

Die Folgen der Fusion für die Ratsarbeit sollen anhand von zwei Kennziffern belegt werden:

	Einwohnerinnen und Einwohner je Ratsfrau/ Ratsherr	Gemeindefläche in km ² je Ratsfrau/Ratsherr
Bad Fallingbostal	451	2,11
Bomlitz	360	3,20
Walsrode	813	9,02
Neue Kommune	1.125	9,95
(Vergleich Hannover)	8.096	3,19

Bezüglich der Einwohnerinnen und Einwohner je Ratsfrau/Ratsherr wird sich durch die Fusion insbesondere gegenüber den bisherigen Verhältnissen in Bomlitz und Bad Fallingbostal eine beträchtliche Veränderung ergeben, im Vergleich zur Landeshauptstadt Hannover wäre aber immer noch eine um ein Vielfaches bessere Bürgernähe zu konstatieren.

Auch hierzu können bezogen auf einen denkbaren Zusammenschluss keine Parallelen hergestellt werden. In M.-V. wären die neuen Kreise in ganz neue flächenbezogene Dimensionen vorgestoßen. Der größte Kreis hätte eine Fläche von knapp 7.000 Km² gehabt. Bei dem denkbaren Zusammenschluss der 3 Gemeinden wird die Fläche zwar rd. 400 Km² betragen, aber es ist möglich, gerade durch die Einsetzung von Ortsvorstehern sicher zu stellen, dass die Bürgerinnen in allen Bereichen der neuen Kommune im direkten Dialog ihre legitimen Anliegen zum Ausdruck bringen können (siehe im übrigen auch **Kap. 7**).

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass es auch nach einem Zusammenschluss den neu zu wählenden Ratsmitgliedern vertretbar möglich sein wird, ihr Ratsmandat verantwortlich und in Kenntnis der örtlichen Situation im Gemeindegebiet ohne Einschränkungen wahrzunehmen. Hinzu kommt, dass vorgeschlagen wird (siehe auch **Kap. 7**, S. 31), in allen Ortschaften sog. Ortsvorsteher zu institutionalisieren, die in Ergänzung der Ratsmitglieder in einem fest definierten Rahmen für eine entsprechende Interessenvertretung der Ortschaften bei den politischen Diskussionen und Entscheidungsfindungen Sorge tragen können.

Zum Abwägungsprozess bürgerschaftlich-demokratische Dimension mit den Komponenten

- o rationellere Aufgabenerfüllung
- o Erhalt bzw. Verbesserung der Dienstleistungsorientierung

Ein solcher Abwägungsprozess braucht in diesem Fall nicht in der gleichen Art und Weise zu erfolgen, wie er bei der Kreisstrukturreform in M.-V. als erforderlich angesehen wurde. In M.-V. gab es ein Spannungsverhältnis dieser Komponenten untereinander, weil die Kreisstrukturreform zwar vermutlich eine deutlich rationellere Aufgabenerfüllung ermöglicht hätte, möglicherweise aber zu Lasten der sog. bürgerschaftlich-demokratischen Dimension (siehe oben).

Bei dem hier zu diskutierenden Zusammenschluss stehen diese Komponenten aber nicht in einem Spannungsverhältnis zueinander. Wie zuvor dargestellt, wird eine bürgerschaftlich-demokratische Mitwirkung auch nach einem Zusammenschluss in einem für die interessierten Bürgerinnen und Bürger vertretbaren Umfang möglich bleiben. Und gleichzeitig wird es dazu kommen (wie aber noch in diesem Bericht zu diskutieren sein wird), dass die Aufgabenerfüllung in vielen Bereichen entweder gleichbleibend rationell oder rationeller erfolgen wird und die Dienstleistungsqualität mindestens erhalten bleibt, sich in einigen Bereichen sogar verbessern wird.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die drei Komponenten (bürgerschaftlich-demokratische Dimension, rationellere Aufgabenerfüllung, Erhalt bzw. Verbesserung der Dienstleistungsorientierung) nicht in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen, sondern ergänzend zum Wohle und dem Nutzen der Bürgerinnen und Bürger realisierbar sind.

Der Vollständigkeit halber ist ein weiterer Aspekt aus der Diskussion in M.-V. zu thematisieren, nämlich die Frage, ob es zu der geplanten Fusion nicht sog. „schoonendere Varianten“ geben könnte, mit deren Hilfe die gleichen Zielsetzungen erreicht werden können, die aber einen Zusammenschluss nicht zur Voraussetzung haben.

Bei der Beantwortung dieser Frage ist zu beachten, dass die Diskussion in M.-V. vor dem Hintergrund geführt wurde, dass die Größe der neuen Kreise einen erheblichen (negativen) Einfluss auf die Möglichkeit gehabt hätte, die bürgerschaftlich-demokratischen Mitgestaltungsmöglichkeiten wahrnehmen zu können. Insofern hat das Gericht die Frage gestellt, ob man nicht andere Möglichkeiten hätte prüfen müssen, um eine rationellere Aufgabenerfüllung sicherstellen zu können, als eine Reduzierung der Kreise von 12 auf 5 mit der damit verbundenen Flächenproblematik (siehe oben).

Da aber die bürgerschaftlich-demokratische Dimension bei der hier zur Rede stehenden Fusion in keinem Fall erheblich negativ beeinflusst wird, stellt sich diese Frage unter diesem Aspekt nicht. Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass in der Vergangenheit eine Reihe von Ansätzen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit der drei Kommunen erfolgreich waren. Bemühungen aber, diese interkommunale Zusammenarbeit deutlich intensiver auszugestalten und zu einem organisationspolitischen Instrument zu machen (sozusagen zur Regel und nicht zur Ausnahme), sind an vielfältigen Widerständen in einer Reihe von Überlegungen gescheitert. Das lag überwiegend daran, dass ein gewisses „Kirchturmdenken“ in der ein oder anderen Kommune den Ausschlag gegeben hat, weil auch die Sorge bestand, dass eine interkommunale Zusammenarbeit zu Lasten der eigenen Gemeinde geht und damit zum Vorteil der anderen.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass der Wettbewerb unter den drei Kommunen die Nutzung von Chancen und Wettbewerbsvorteilen durch eine deutlich intensivere interkommunale Zusammenarbeit verhindert hat. Durch einen Zusammenschluss könnte gewährleistet werden, dass die Chancen und aber auch die Risiken des kommunalen Handelns gleichmäßig(er) verteilt werden. Insofern wäre die interkommunale Zusammenarbeit als Optimierung zwar die „schonendere“ Variante zur Verbesserung eines effizienteren und effektiveren Handelns, wird aber keine realistische Chance der Umsetzung haben. In diesem Kontext ist auch zu bedenken, dass Aktivitäten zur interkommunalen Zusammenarbeit immer auch einen nicht unerheblichen Aufwand zur Ausgestaltung, Koordinierung und zum Controlling aller Bemühungen verursachen.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Entscheidungsträger immer zunächst ihr Augenmerk auf die örtliche Situation richten werden und nicht das große Ganze betrachten werden. Diese notwendige Veränderung des Blickwinkels und der inneren Einstellung sichert nur ein Zusammenschluss der drei Kommunen.

Insofern wäre ein Ansatz, die interkommunale Zusammenarbeit als ernsthafte Variante zu einer Fusion zu prüfen, keine zielführende gewesen. Nur ein Gesamtkonzept mit einer umfassenden Abwägung aller Komponenten wird für die drei Gemeinden den gewünschten Erfolg mit sich bringen. Im übrigen wird sich im Zuge eines möglichen Zusammenschlusses der drei Gemeinden die Kunden- und Dienstleistungsqualität deutlich gegenüber dem Status Quo steigern, was aber nur erreicht werden kann, wenn es zu einer umfassenden Zusammenarbeit kommt und nicht zu einer punktuellen.

Wegen der ausgesprochen guten Finanzsituation der Gemeinde Bomlitz in den letzten Jahren hat diese deutlich höhere Beiträge für die

- o Finanzausgleichsumlage
- o Kreisumlage
- o Gewerbesteuerumlage

gezahlt als die beiden anderen Kommunen (die nachfolgenden €-Werte basieren auf dem Rechnungsergebnis 2006).

Umlageart	Bad Fallingbostal		Bomlitz		Walsrode	
Finanzausgleichsumlage	0	0	710.000	99 / Einw.	0	0
Kreisumlage	4.330.000	368 / Einw.	4.240.000	594 / Einw.	7.640.000	313 / Einw.
Gewerbesteuerumlage	892.000	75 / Einw.	1.590.000	223 / Einw.	1.180.000	48 / Einw.

Die Analyse von Beiträgen und örtlichen Steuersätzen ergab, dass einige dieser Positionen erheblich von einander abweichen, ohne das im Rahmen dieser Arbeiten nach den Gründen hierfür recherchiert wurde. Diese könnten z. B. auch darin liegen, dass die Berechnungen der Gebühren nicht auf den gleichen methodischen Grundlagen beruhen:

Beispiel: Schmutzwassergebühren je m³⁷

- o Bad Fallingbostal 1,71 €/ m³
- o Bomlitz 2,67 €/ m³
- o Walsrode 2,87 €/ m³

Bei anderen Positionen liegen diese Werte eher dicht nebeneinander:

Beispiel: Durchschnittliche Gebühr je Kind/Regelplatz/Monat am 01.08.07

- o Bad Fallingbostal 83 €
- o Bomlitz 77 €
- o Walsrode 81 €

Zum Gesamthaushaltsvolumen der neuen Kommune zum Ende des Jahres 2011 bzw. zum ersten kompletten Haushaltsjahr 2012 können zum jetzigen Zeitpunkt keine konkreten Aussagen getroffen werden. Viele Faktoren werden das Haushaltsvolumen beeinflussen (wie z. B. Entwicklung der Gesamteinnahmensituation, normative Entwicklungen mit Auswirkungen auf den Haushalt, Entwicklung der Personalausgaben, die erzielten Synergieeffekte usw.).

Da seriöse und damit belastbare Aussagen zum zukünftigen Haushaltsvolumen nicht getroffen werden können, werden an dieser Stelle nur folgende Einschätzungen abgegeben:

- o Die neue Kommune wird insgesamt über größeres Finanzvolumen und somit auch über eine größere Finanzmasse verfügen. Dies wird den finanziellen Handlungsspielraum im Hinblick auf die Disponibilität des Mitteleinsatzes auch unter dem Gesichtspunkt der erforderlichen Schwerpunktsetzungen, vergrößern (siehe hierzu auch Ausführungen zur Interkommunalen Entwicklungsplanung, S. 23 dieses Berichtes).

⁷ Zu bedenken ist bei der Klärung dieser Frage auch die Rechtsprechung des OVG Lüneburg über die Gebührenberechnung bei getrennten Abwassersystemen.

- o Aufgrund dieser Tatsache wird die neue Kommune auch insgesamt weniger anfällig gegenüber äußeren Einflüssen, da wegen des Umfangs der zur Verfügung stehenden Finanzmasse mehr Substitutionsmöglichkeiten bestehen.

Einschätzungen bezogen auf bestimmte Finanzblöcke

Nachfolgend werden zu den Positionen und Haushaltsdaten der drei Kommunen Ausführungen gemacht, auf die sich im Fall eines Zusammenschlusses erkennbare Auswirkungen ergeben.

- ▶ **Grundsteuer A** und **B** sowie **Gewerbsteuer** (Basis: Rechnungsergebnis 2006):

Einnahmepositionen	Bad Fallingbostal	Bomlitz	Walsrode
Grundsteuer A und B	1.560.000 €	920.000 €	2.780.000 €
Gewerbsteuer	3.370.000 €	5.680.000 €	6.470.000 €
Summe	4.930.000 €	6.600.000 €	9.250.000 €
Einnahme / Einwohner Grundsteuer A und B	142 €	131 €	115 €
Einnahme / Einwohner Gewerbsteuer	306 €	811 €	269 €
Einnahme / Einwohner gesamt	448 €	942 €	385 €

Im Bereich der Wirtschaft hat sich in Bomlitz im vergangenen Jahr (2007) eine große Veränderung ergeben. Aufgrund eines Besitzerwechsels und einem dadurch geschaffenen bundesweiten steuerlichen Verbund, hat die Gemeinde Bomlitz ab 2008 mit erheblichen Einbußen in der Gewerbsteuer zu rechnen. Als Folge ist darüber hinaus eine erhebliche Verschlechterung der Haushaltssituation in dieser Einnahmeposition für die nächsten Jahre zu erwarten, die im Detail noch genau betrachtet werden muss, sollten die Bemühungen zum Zusammenschluss weiter verfolgt werden.

Die Hebesätze waren im Jahr 2007 wie folgt festgelegt:

Hebesätze	Bad Fallingbostal	Bomlitz	Walsrode
Grundsteuer A	310 v.H.	300 v.H.	330 v.H.
Grundsteuer B	310 v.H.	300 v.H.	330 v.H.
Gewerbsteuer	340 v.H.	330 v.H.	365 v.H.

Nachfolgend wird fiktiv berechnet, welche Auswirkungen eine Anpassung der Hebesätze aus dem Jahr 2007 an den niedrigsten, den durchschnittlichen bzw. den höchsten Hebesatz auf die Höhe des Steueraufkommens in der neuen Kommune hätte (Basis: Rechnungsergebnis 2006).

Steuerart	derzeitiges Gesamtaufkommen aller drei Kommunen	niedrigster Hebesatz	Auswirkungen		Ø Hebesatz	Auswirkungen		Höchster Hebesatz	Auswirkungen	
		(2007)	Aufkommen neu	Veränderung	(2007)	Aufkommen neu	Veränderung	(2007)	Aufkommen neu	Veränderung
Grundsteuer A und B	5.262.000 €	300 v.H.	4.958.000 €	- 304.000 €	313 v.H.	5.173.000 €	- 89.000	330 v.H.	5.454.000 €	+ 192.000 €
Gewerbesteuer	15.519.000 €	330 v.H.	14.800.000	- 719.000 €	345 v.H.	15.473.000 €	- 46.000 €	365 v.H.	16.370.000 €	+ 851.000 €

Um das Gesamtaufkommen der Grund- und Gewerbesteuer aller drei Kommunen auf dem Niveau von 2006 zu halten, müsste der einheitliche Hebesatz für die Grundsteuer A und B auf 318 v.H. und der einheitliche Gewerbesteuerhebesatz auf 346 v. H. festgelegt werden.

Im Falle eines Zusammenschlusses sollte auf der Basis des Rechnungsjahres 2008 eine aktualisierte Berechnung erstellt werden - insbesondere vor dem Hintergrund, dass zwischenzeitlich die Hebesätze verändert wurden und aufgrund der Einnahmeentwicklung im Bereich der Gewerbesteuer in der Gemeinde Bomlitz.

Bei der Festlegung der örtlichen Hebesätze sind auch strategische Überlegungen mit zu berücksichtigen. So wird durch niedrigere Hebesätze die Ansiedlung neuer Bürger oder Gewerbetreibender gefördert. Die Folge der Festlegung niedrigerer Hebesätze wird gleichzeitig jedoch sein, dass sich die Einnahmesituation der Gemeinde vorübergehend verschlechtert. Tritt der erwartete Effekt ein (nämlich Ansiedlung von Menschen und Gewerbe), wird dies mittel- bis langfristig betrachtet jedoch positive finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt haben.

Die Hebesätze müssen in einer Gemeinde grundsätzlich einheitlich sein. Die Landesregierung kann aber den §§ 25 IV GrStG und 16 IV GewStG bei Gebietsänderungen für eine Übergangszeit unterschiedliche Hebesätze zulassen. Es wird empfohlen, die Hebesätze innerhalb von 3 Jahren nach dem Zusammenschluss zu vereinheitlichen.

In der **Anlage 3** sind ebenfalls die Steuern, Gebühren und Beiträge, die für die Einwohnerschaft und/oder den Haushalt von erheblicher Bedeutung sind, dargestellt. Hierbei handelt es sich im einzelnen um

- o Wasser Grundgebühren / Haushalt
- o Schmutzwassergebühr /cbm
- o Regenwassergebühr / 100 m²
- o Kindergartengebühren
- o Friedhofsgebühren
- o Hundesteuer

Auch hier zeigt sich, dass einige Positionen durchaus deutlich voneinander abweichen, andere dagegen eher dicht beieinander liegen.

Ziel einer neuen Kommune muss es sein, die Steuern, Gebühren und Beiträge mittelfristig zu vereinheitlichen⁸. Prämisse hierbei ist, dass sich in leistungsabhängigen Dienstleistungen (z. B. Beiträge für Tageseinrichtungen für Kinder) auch der unterschiedliche Umfang und die unterschiedliche Qualität einer Dienstleistung widerspiegelt.

Es wird empfohlen die Steuern, Gebühren und Beiträge in der neuen Kommune innerhalb von 3 Jahren nach dem Zusammenschluss zu vereinheitlichen. Dies gilt für die Bereiche, in denen es keine Leistungs- und/oder Qualitätsunterschiede in der zu erbringenden Dienstleistung gibt. In diesem Zusammenhang ist dann auch jeweils eine einheitliche Satzung zu verabschieden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es eine normative Verpflichtung gibt, bei kostenrechnenden Einheiten Gebühren und Beiträge zu erheben, die die Kosten decken.

Sowohl bei der Anpassung der Hebesätze als auch der Steuern, Gebühren und Beiträge muss sozusagen „billigend in Kauf“ genommen werden, dass es im Rahmen der Anpassungen zu unterschiedlichen Auswirkungen für die Bürger/innen kommen wird, die sich nicht vermeiden lassen. Es kann, je nachdem wo man wohnt bzw. welche Dienstleistungen man in Anspruch nimmt, zu einer ungleichen Reduzierung, zu einer ungleichen Erhöhung oder zu einer teilweisen Erhöhung bzw. Reduzierung kommen, so dass nicht verlässlich für bestimmte Personengruppen vorher gesagt werden kann, wie sich ein Zusammenschluss auf die individuelle finanzielle Situation auswirken wird.

Die Festlegung der Hebesätze, Gebühren und Beiträge ist Aufgabe des für die neue Kommune gewählten Rates. Durch die politischen Vertreter/innen muss entschieden werden - auf Vorschlag der Verwaltung und unter Abwägung verschiedener Alternativen (vergleichbar der vorstehenden Berechnung auf der Basis des Rechnungsergebnisses 2006) - in welcher Höhe die einzelnen Festsetzungen erfolgen sollen.

In allen drei Kommunen gibt es aktuelle Investitionsplanungen, teilweise bis zum Jahr 2013, z. T. werden projektbezogene Zuschüsse aus EU-, Bundes-, Landes- oder kreislichen Mitteln gewährt. Eine Übersicht findet sich in der **Anlage 24**.

Ein „No“ im Zusammenhang mit den Überlegungen zum Zusammenschluss ist (s. **Anlage 13**, Zielplanung), dass es keine Investitionsstaus geben darf. Andererseits könnte es sein, dass die ein oder andere der beschlossenen und für notwendig erachteten Maßnahmen in einem Spannungsverhältnis zu den geplanten Aktivitäten der anderen Kommunen steht. Daher sollte unmittelbar nach einem Beschluss der drei Räte für einen Zusammenschluss gemeinsam kritisch überprüft werden, ob Notwendigkeiten gesehen werden, die geplante Investitionsmaßnahmen im Lichte des sich abzeichnenden Zusammenschlusses zu überdenken.

⁸ Siehe auch Fußnote auf Seite 38

Darüber hinaus sind nach einem Zusammenschluss die zukünftigen Investitionen in hohem Maße von der inhaltlich-strategischen Zielplanung für die neue Kommune abhängig. Für den Fall des Zusammenschlusses sollte bis zum tatsächlichen Zeitpunkt im Jahr 2011 auch eine enge Zusammenarbeit der bis dahin selbstständigen Kommunen hinsichtlich jeder Art von Beschaffungen stattfinden. So sollte z. B. überlegt werden, ob bereits jetzt z. B. im Bereich des Bauhofes Maschinen mit einer Kapazität beschafft werden, die an der Kapazität der neuen Kommune ausgerichtet sind und die dann auch schon gemeinsam genutzt werden, ohne dass sich die Kommune formal bereits rechtlich verbindlich gegründet hat.

Da die Fördermittel projektbezogen gewährt wurden, ergeben sich durch einen Zusammenschluss der drei Kommunen keine Konsequenzen. Die Maßnahmen wurden für sinnvoll und notwendig erachtet und die Fördermittel sind zweckgebunden bewilligt. Dies bedeutet, dass die geplanten Maßnahmen mit den bewilligten Fördermitteln durchgeführt werden.

Grundsätzlich sollen alle Maßnahmen, die bereits beschlossen sind, auch wie geplant durchgeführt werden. Es sollte allerdings noch einmal geprüft werden, ob sich im Hinblick auf einen Zusammenschluss bereits jetzt positive finanzielle Effekte durch gemeinsame Planungen und Vorgehensweisen erzielen lassen.

Durch die Bildung einer neuen Einheitsgemeinde ergeben sich direkte Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen und die Finanzausgleichsumlage. Zwar erhöht sich die Einwohnerzahl an sich nicht, jedoch wird sie zukünftig in einer Kommune gebündelt und ist nicht wie bisher auf drei Kommunen verteilt. Dies führt zu einer automatischen Veränderung des Berechnungsschlüssels aufgrund der normativen Regelungen. Der zu berücksichtigende Gemeindegrößenansatz erhöht sich, was in der Summe dazu rein fiktiv führen würde (unter Berücksichtigung der Annahme, dass alle sonstigen Bedingungen gleich blieben) dass die neue Einheitsgemeinde nach den derzeit gültigen Regelungen zum Finanzausgleich in der Summe netto 1,2 Millionen Euro mehr erhalten wird, als die drei Kommunen bisher zusammen erhalten (siehe Folien 5 - 8 der **Anlage 16**).

Die Kommunen sind Gesellschafter an folgenden Beteiligungen:

Beteiligungen	Bad Fallingbostal		Bomlitz		Walsrode	
	%	Stammkapital / Anteil in €	%	Stammkapital/ Anteil in €	%	Stammkapital/ Anteil in €
Kommunale Dienstleistungen Böhmetal GmbH	50	1.050.000	0	0	50	1.050.000
Tourismus Agentur Vogel-park-Region GmbH	40	10.000	15	3.750	45	11.250
Gesellschaft für kommunale Dienstleistungen in Bad Fallingbostal mbH	100	639.150	0	0	0	0
Kommunale Heide-Dienstleistungs-GmbH, Schnerverdingen	10	7.700	10	7.700	10	7.700
Hinweis: Weiterer Gesellschafter ist u. a. der Landkreis Soltau-Fallingbostal						
Volksbank Lüneburger Heide eG, Walsrode	0,004	300				

Die Kommunale Dienstleistungen GmbH (KDB) hält 100 % der Bädergesellschaft Böhmetal mbH und 80,1 % der Stadtwerke Böhmetal GmbH. An den Stadtwerken Böhmetal GmbH ist mit 19,9 % auch die E.ON Avacon beteiligt.

Ein Zusammenschluss hätte zur Folge, dass die neue Einheitsgemeinde je 100 % Anteile der KD Böhmetal, der TAV und der GDF inne hätte. Zudem würde der Einfluss als Gesellschafter bei der Kommunalen Heide Dienstleistungsgesellschaft steigen, da die bisherigen Anteile zu insgesamt 30 % gebündelt würden. Hierdurch werden die Steuerungsmöglichkeiten und somit die Einflussnahme auf die Gesellschaft größer, was zur Folge hat, dass die Interessen der neuen Kommune in der Gesellschaft ein höheres Gewicht erhalten werden.

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle noch der kommunale Anteil an der Einkommensteuer benannt. Diesen erhalten die Kommunen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs über das Land. Im Abstand von drei Jahren werden die Bemessungsgrundlagen anhand des Einkommens der Einwohner in den Kommunen neu berechnet. Somit hat ein Zusammenschluss zunächst keine unmittelbaren Auswirkungen auf diese Einnahmen. Es kann jedoch angenommen werden, dass sich mittel- bis langfristig Effekte ergeben können, da durch eine verbesserte Standortsituation die Ansiedlung von neuen Unternehmen in der neuen Kommune verbessert wird. Dies würde auch zu einer Steigerung der Einwohnerzahl führen. Damit würde der Anteil an der gezahlten Einkommensteuer aus der Kommune höher und dies würde auch den Anteil der in die Kommune zurückfließenden Einkommensteuer erhöhen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine neue Kommune insgesamt über eine größere Finanzkraft verfügen wird als die drei einzelnen Kommunen. Insbesondere wird sich der Anteil am kommunalen Finanzausgleich deutlich erhöhen. Diese Komponenten führen dazu, dass sich die finanzielle Situation insgesamt verbessert und damit stabiler wird. Es bestehen größere finanzielle Handlungsspielräume und die Kosten für einzugehende Verbindlichkeiten werden sich verringern.

Wie sich der Zusammenschluss im einzelnen finanziell auf jeden Bürger/in auswirken wird, kann in Euro und Cent an dieser Stelle und zum jetzigen Zeitpunkt nicht seriös berechnet werden. Pauschal kann aber aufgrund der vorstehenden Ausführungen und der o. a. tabellarischen Übersicht die sichere Einschätzung abgegeben werden, dass sich die Finanzsituation der neuen Kommune besser darstellen wird, als vergleichbar die Einzelsituationen der drei Kommunen.

- o durch die Nutzung von Synergien für die Leistungserstellungsprozesse weniger Personal beschäftigt werden muss was zu einer Reduzierung der Personalkosten führen wird,
- o durch eine Optimierung der Gremienarbeit deren Kosten reduziert werden,
- o die Attraktivität der neuen Kommune steigen wird und dadurch mehr Unternehmen in das neue Gemeindegebiet angeworben werden können, was zu einer verbesserten Einnahmesituation führen wird,
- o und dass durch eine verbesserte Einnahmesituation bzw. geringere Aufwendungen für die Leistungserbringung der Bedarf an Verbindlichkeiten sinken wird, mit der Folge einer Kostenreduzierung für Zinsleistungen.

Zusammenfassend betrachtet kann festgestellt werden, dass der finanzielle Ressourceneinsatz im Zuge eines Zusammenschlusses optimiert werden kann. Die finanzielle Verfügbarkeit wird sich erhöhen, das Setzen von Schwerpunkten wird erleichtert, aber auch erforderlich.

Die Bürgerinnen und Bürger werden, nach den entsprechenden Optimierungen im Handeln, verbesserte Dienstleistungen in Anspruch nehmen können. Dieses ggf. zu günstigeren Gebühren- oder Beitragsätzen, oder, falls Erhöhungen unumgänglich sein sollten, werden diese Erhöhungen weniger deutlich ausfallen können. Somit hat der/die einzelne Bürger/in i. d. R. nicht unmittelbar mehr Geld zur Verfügung, sondern in den meisten Fällen profitiert er/sie davon mittelbar.

10 Das Aufgaben-/Produktspektrum als selbstständige Gemeinde

Basis für alle Überlegungen zur zukünftigen Struktur und zum (quantitativen und qualitativen) Personalbedarf der zukünftigen Kommune sind die von ihr zu erledigenden Aufgaben. Die Projektgruppe 1 hat alle Aufgaben, die zur Zeit in den drei Kommunen wahrgenommen werden, strukturiert erfasst.

In diesem Zusammenhang ist dargestellt worden,

- o ob es sich um eine gesetzliche oder eine freiwillige Aufgabe handelt,
- o welche Stundenanteile/Woche auf die einzelnen Aufgaben entfallen und in welcher Besoldungs-/Entgeltgruppe sich die Stelleninhaber/innen befinden,
- o welche Aufgaben durch Dritte erledigt werden und für welchen Zeitraum die Aufgabenübertragung jeweils erfolgt ist,
- o in welcher Organisationseinheit die Aufgabe in den drei Kommunen jeweils wahrgenommen wird,
- o welchem Produkt die jeweilige Aufgabe zugeordnet wird,
- o welche Kontaktfrequenzen die Bürger/innen zu den einzelnen Aufgaben haben.

Die kompletten Arbeitsergebnisse sind in der **Anlage 1** beigelegt.

Der Stadt Walsrode ist auf deren Antrag hin der Status als „selbstständige Gemeinde“ zuerkannt worden. Daher ist ihr ein umfangreicheres Aufgabenspektrum zugewiesen als den beiden anderen Kommunen. Im Fall des Zusammenschlusses sind diese Aufgaben auch für Bad Fallingb. und Bomlitz durch die neue Kommune vom Kreis zu übernehmen. Hierbei handelt es sich im einzelnen um folgendes Aufgabenspektrum (eine ausführlichere inhaltliche Beschreibung findet sich in **Anlage 17**):

- o Rechnungsprüfungswesen (kann auf den Landkreis übertragen werden)
- o Straßenverkehrsbehörde (StVO)
- o Aufgaben nach dem Wohngeldgesetz (Miet- und Lastenzuschüsse)
- o Sozialversicherungsangelegenheiten (Beratung in Rentenangelegenheiten, Auskunftserteilung in Sozialversicherungsangelegenheiten)
- o Aufgaben des Waffenrechts (z. B. Erteilung von Erlaubnissen zum Erwerb und Besitz von Waffen)
- o Angelegenheiten des Gaststättenrechts (z. B. Erteilung einer Gaststätten-/Außenschankerlaubnis)
- o Angelegenheiten des Gewerberechts (z. B. Erteilung von Erlaubnissen für Makler, Bauträger, Bewachungsunternehmen, Erteilung von Reisegewerbeskarten)
- o Durchsetzung der Schulpflicht

Für die Erledigung dieser Aufgaben werden aktuell in der Stadt Walsrode 6,7 Stellen vorgehalten (bezogen auf rd. 24.000 Einwohner, somit 0,28 Stellen je 1.000 Einwohner). Es wird unter Berücksichtigung von entstehenden Bündelungseffekten davon ausgegangen, dass bei einer Übernahme dieser Aufgaben für Bad Fallingb. und Bomlitz zusätzlich 4,5 Stellen benötigt werden (für zusätzlich rd. 19.000 Einwohner unter Berücksichtigung von Synergieeffekten in der kalkulierten Größenordnung von rd. 15 %).

Gemäß § 12 Abs. 3 Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich (N FAG) erhalten die selbstständigen Gemeinden jeweils einen durch Verordnung des für Inneres zuständigen Ministeriums festzusetzenden Vomhundertsatzes des auf ihre Einwohnerzahl entfallenden Betrages.

Dies bedeutet, dass die neue Kommune aufgrund ihrer höheren Einwohnerzahl für die zuvor benannte Aufgabenerledigung einen Ausgleichsbetrag des Landkreises erhalten wird.

Weitere Aufgaben des Landkreises können in Absprache mit diesem zu übernommen werden. Dies bleibt zukünftigen Verhandlungen der neuen Kommune mit der Kreisverwaltung vorbehalten und wird im Rahmen dieses Berichtes keiner weiteren Betrachtung unterzogen.

Gemäß § 15 Abs. 4 NFAG kann der Landkreis die Übernahme dieser Aufgaben bei der Festsetzung der Kreisumlage berücksichtigen, da in diesem Fall von der Aufgabenverteilung zwischen dem Kreis und der Kommune abgewichen würde.

Eine wesentliche Erkenntnis liegt darin, dass 82 % der Aufgaben in allen drei Kommunen erledigt werden. Die verbleibenden 18 % beziehen sich entweder auf die Aufgaben, die Walsrode als selbstständige Gemeinde wahrnimmt, die von einer Kommune freiwillig wahrgenommen werden oder die nicht von allen drei Gemeinden gleichmäßig in den Verwaltungen wahrgenommen werden, weil sie z. B. auf Dritte verlagert wurden.

Circa 71 % der Aufgaben sind sogenannte pflichtige Aufgaben. Zu deren Wahrnehmung sind die Kommunen aufgrund von landes- oder bundesgesetzlichen Regelungen verpflichtet. Damit können die Gemeinden nicht über das „Ob“ der Aufgabewahrnehmung entscheiden und insofern entziehen sich diese Aufgaben diesbezüglich einer aufgaben- bzw. produktkritischen Überprüfung. Bei allen Aufgaben jedoch kann die Kommune über das „Wie“ der Aufgabenerledigung entscheiden. Bezogen auf die Festlegung von Standards für die Aufgabenerfüllung gibt es somit einen Ermessens- und damit Handlungsspielraum, der allerdings auch Gegenstand einer entsprechenden aufgaben- bzw. produktkritischen Überprüfung sein muss.

In diesem Kontext ist auf einen wesentlichen Vorteil für die Kommunen im Falle eines Zusammenschlusses hinzuweisen.

Durch die Zusammenlegung von Fach- und Querschnittsaufgaben, die bisher durch 3 unterschiedliche Verwaltungen in vielen Organisationseinheiten erledigt werden, werden sich eine Vielzahl von positiven Bündelungseffekten ergeben. Hierzu werden unter Kap. 12 Stellenausstattung weitere Aussagen getroffen.

Der Stand der Arbeiten zu einem produktorientierten Haushalt und daher der Stand der Arbeiten an einem Produktkatalog (Definition, Beschreibung, Standards, Kennzahlen, ...) ist unterschiedlich, wurde im Rahmen des Projektes auch keiner detaillierten Prüfung unterzogen. Die Beteiligten sind sich aber schon jetzt bewusst, dass gerade bezogen auf den weiteren Einführungs- und Umsetzungsprozess im Hinblick auf ein neues Finanz- und Rechnungswesen durch einen Zusammenschluss erhebliche Synergieeffekte auf sie zukommen werden. Zu denken ist dabei u. a. an die Einführung von einheitlichen Softwareprodukten, die dann auch nur noch einen einheitlichen Schulungs- und Supportaufwand bedeuten, die verbesserte Verhandlungsposition im Hinblick auf die Höhe der Lizenzkosten und dergl.. Insofern wäre ein Zusammenschluss mit einer deutlichen Aufwands- und Ressourceneinsparung mittel- und langfristig verbunden, nachdem zunächst mit einem entsprechenden Investitionsvolumen für die neue Software zu kalkulieren ist.

11 Die Organisationsstruktur der neuen Stadtverwaltung

Die Verwaltungen der drei Kommunen stellt sich im Ist wie folgt dar:

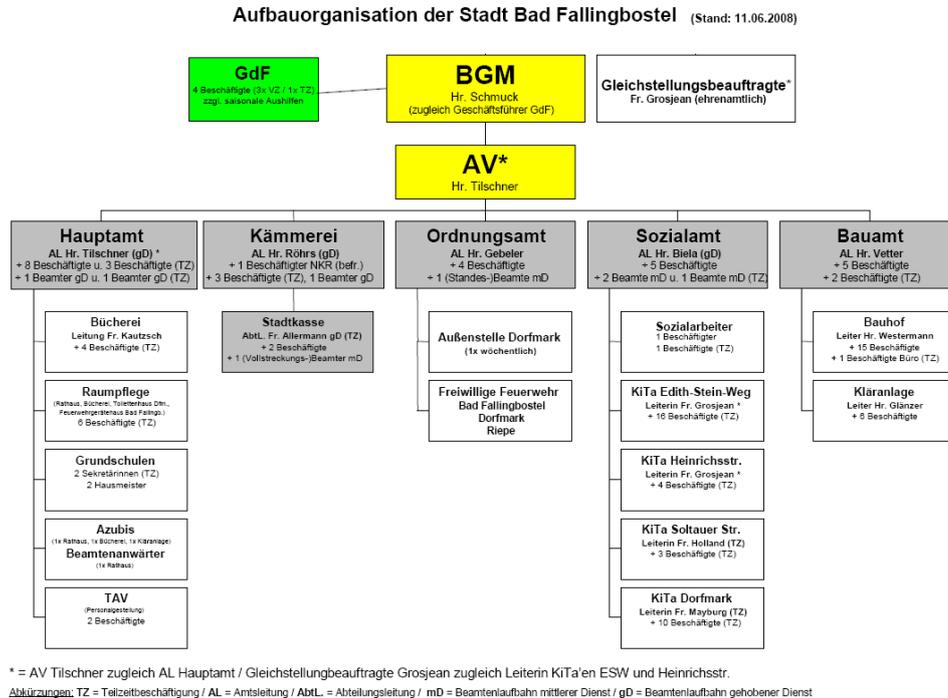


Abb. 9.1: Organigramm der Stadt Bad Fallingbostal.

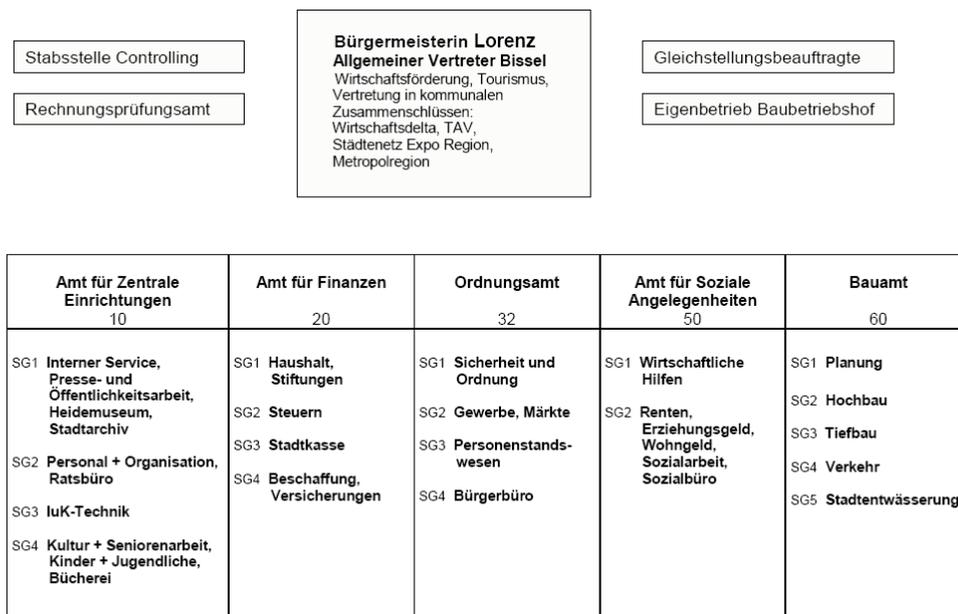


Abb. 9.2: Organigramm der Stadt Walsrode.

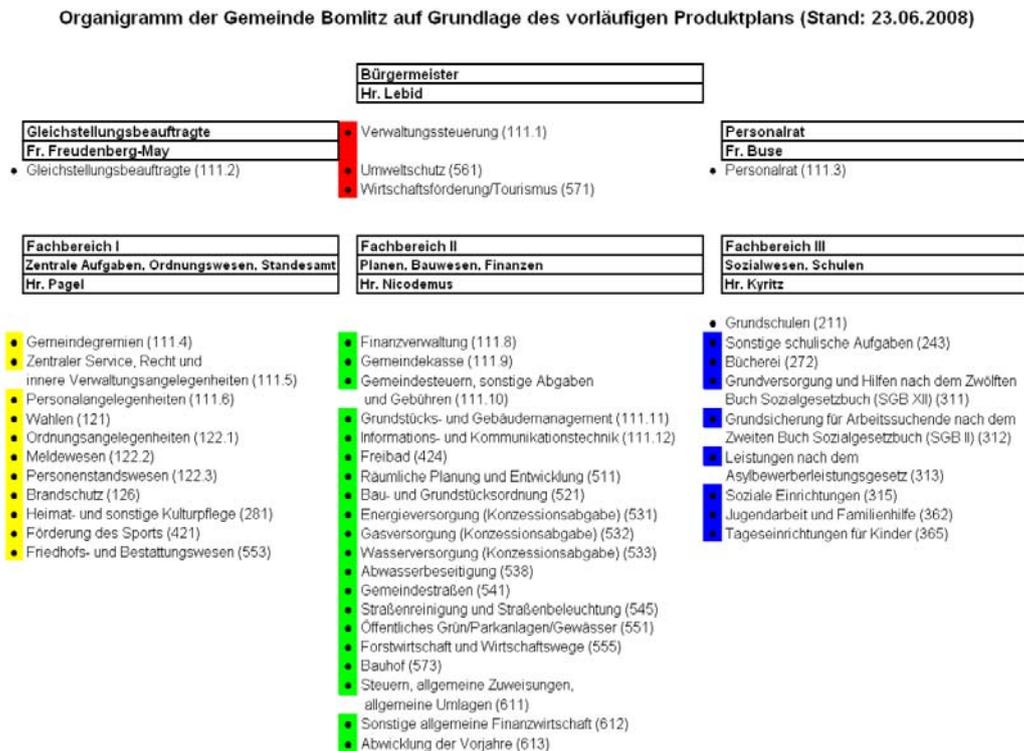


Abb. 9.3: Organigramm der Gemeinde Bomlitz.

Um auf dieser Basis Vorschläge für die neue Organisationsstruktur einer Verwaltung zu unterbreiten, die für über 43.000 Einwohner ihre Dienstleistungen erbringen muss, bedarf es der Festlegung von Leitgedanken, die prägend für die konkrete Ausgestaltung sein werden.

Zu diesen Leitgedanken gehören im Einzelnen:

- o Die Leitungsspanne für den/die Hauptverwaltungsbeamten/in muss so bemessen sein, dass es ihm/ihr möglich ist,
 - seinen/ihren Führungs- und Steuerungsaufgaben intern gerecht zu werden,
 - die Aufgaben in Zusammenarbeit mit den Ratsfrauen und Ratsherren in den gemeindlichen Gremien sachgerecht zu erfüllen
 - die Außenvertretung der Stadt sicherzustellen.
- o Die Organisationsstruktur muss gewährleisten, dass der Bürger seine Dienstleistungen aus einer Hand erhält und er nicht die Koordination des Verwaltungshandelns sicherstellen muss, damit seine Anliegen erfüllt werden.
- o Die einzelnen Fachbereiche (wie auch die einzelnen Fachdienste) müssen inhaltlich so zugeschnitten sein, dass es Führungskräfte geben kann, die das fachliche Aufgabenspektrum mit ihrem Profil abdecken können.
- o Die Leitungsspanne zwischen den Fachbereichsleitungen und den Fachdienstleitungen muss so bemessen sein, dass die Leitungen seinen/ihren Führungs- und Steuerungsaufgaben intern gerecht werden können. Bei der Größe der Verwaltung werden die Leitungskräfte auf der Ebene der Fachdienste zu einem gewissen Anteil ihrer/seiner Arbeitszeit auch hochqualifizierte sachbearbeitende Tätigkeiten wahrnehmen müssen.

- o Allen Fachbereichsleitungen (Stellen des höheren Dienstes) ist kein eigener Fachdienst in direkter Leitungsverantwortung zugeordnet, weil mit der Steuerung eines Fachbereiches eine Fachbereichsleitung allein ausgelastet sein wird.
 - o Der / Die Bürgermeister/in und die drei Fachbereichsleitungen bilden den „Verwaltungsvorstand“ (VV). Als Kollegialorgan sind sie gemeinsam verantwortlich für die gesamtstädtische Steuerung unter Beachtung der Nieders. Gemeindeordnung.
 - o Allgemeine/r Vertreter/in sollte einer der drei Fachbereichsleitungen sein.
 - o Der Fachbereich 1 - Steuerungsunterstützung und Services, Rechnungsprüfung ist so strukturiert, dass er
 - sich kümmern kann um die interne Steuerung der Gesamtverwaltung i. S. einer Steuerungsunterstützung für den Verwaltungsvorstand,
 - alle internen Servicedienstleistungen in sich bündelt,
 - auch die Rechnungsprüfung umfasst, weil diese auch eine Art interner „Dienstleistung“ darstellt, wenn dieses auch i.d.R. von den betroffenen Organisationseinheiten als eine kontrollierende und überwachende Funktion empfunden wird.
 - o Der Fachbereich 2 – Familie, Bildung, Sport und Soziales, Ordnung bündelt in sich alle Aufgaben, die im Wesentlichen in den verschiedenen Lebenslagen, in der sich die Bürgerinnen und Bürger befinden können, entsprechend abgerufen werden.
 - o Der Fachbereich 3 – Städtebauliche, ökologische und wirtschaftliche Planung und Entwicklung
beinhaltet neben allen Aufgaben aus dem weiten Feld des Bauens auch Aufgaben des Natur- und Umweltschutzes, weil diese Sichtweise zwingend mit den baulichen Aspekten zu verknüpfen ist. Darüber hinaus ist wegen des engen inhaltlichen Sachzusammenhanges insbesondere zum Straßen- und Tiefbau der Baubetriebshof als steuernde Instanz in diesem Fachbereich angesiedelt (bei weiterhin dezentral ausgewiesenen und operativ tätigen Bauhöfen). Wegen der engen thematischen Verknüpfung von Stadtentwicklung und Bauordnung mit dem Bereich der Wirtschaftlichen Entwicklung i. S. einer Wirtschafts- und Tourismusförderung, sind diese Bereiche auch im Fachbereich 3 zusammengefasst worden.
 - o Im einzelnen ist für jeden Fachdienst zu prüfen, welche Leistungen des Produktspektrums zentral oder eher dezentral (in den Bürgerämtern) wahrgenommen werden sollen. In diesem Zusammenhang spielt die Einrichtung von stationären und mobilen Bürgerbüros bzw. Anlauf- und Servicestellen für die Bürger/innen eine wichtige Rolle, auch um den Anspruch auf Bürger-nähe zu realisieren.
Hier ist insbesondere festzulegen, welcher Leistungsumfang in den Bürgerbüros wahrgenommen wird. Die fachlich-inhaltliche Verantwortung für die Aufgabenerledigung liegt immer bei den jeweiligen Fachdiensten.
Um die Synergieeffekte aus einer zentralisierten Aufgabenerledigung sicherstellen zu können, wird eine Differenzierung in front-office (notwendige und geforderte Bürgernähe wird hergestellt) und back-office- Funktionen erfolgen müssen.
 - o Durch zweckmäßige Aufgabenbündelungen in einer organisatorischen Einheit (Fachdienst) werden Schnittstellen minimiert und eine ganzheitliche Verantwortungswahrnehmung erhöht.
 - o Durch die Einführung eines neuen Finanz- und Rechnungswesens wird es erforderlich, sich für die neue Stadt auf eine umfassende Produktstruktur zu verständigen. Dafür bildet die vorgeschlagene Organisationsstruktur eine sehr gute Grundlage, weil in dem vorgelegten Konzept bedacht wurde, die Organisationseinheiten (Fachdienste) so zuzuschneiden, dass durch eine
-

entsprechende Bündelung von Aufgaben eine weitestgehend schnittstellenfreie Verantwortungswahrnehmung für die Produkterstellung gewährleisten werden kann.

- o Es ist zu prüfen, für welche Bereiche räumlich Bürgerbüros in Frage kommen. Mindestens in den drei „Kernorten“ Bad Fallingbostal, Bomlitz und Walsrode sind solche Bürgerbüros einzurichten.
- o Für jede einzelne Aufgabenerledigung ist zu prüfen, wer die besten Leistungsvoraussetzungen mitbringt (eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
 - andere Kommunen im Rahmen einer interkommunale Zusammenarbeit (auch Shared Service Center) oder
 - Dritte (öffentlich-rechtliche Institutionen wie die Nieders. Versorgungskasse, freie Träger, Private).

Beurteilungskriterien für „die besten Leistungsvoraussetzungen“ können sein Aspekte wie Wirtschaftlichkeit, Qualität im Handeln, Servicegarantie, dauerhafte Verlässlichkeit, ggf. arbeitsmarkt- und sozialpolitische Bedingungen und dergl.

In die Vorbereitung (z. B. durch interne Geschäfts- und Prozessoptimierungen) der Entscheidungsfindung sind die Führungskräfte und die betroffenen Mitarbeiter weitestgehend einzubeziehen. Insofern kann sich der Vorschlag zum Organisationsaufbau der neuen Stadtverwaltung in Abhängigkeit von den Entscheidungen zur externe Aufgabenerfüllung ggf. modifizieren.

- o Über die unterbreiteten Vorschläge hinaus ist zu prüfen, welche Aufgaben bzw. Produkterstellungen für andere Kommunen oder in interkommunaler Zusammenarbeit durchgeführt bzw. von Dritten (Rückdelegation vom Kreis) übernommen werden können.
- o Durch eine gezielte Förderung und Ausweitung des bürgerschaftlichen Engagements kann die Abnahme der politischen Einflussnahme (bedingt durch weniger Ratsmitglieder bezogen auf eine größere Fläche) reduziert werden.

Vor diesem Hintergrund wird folgende Organisationsstruktur für die neue Stadtverwaltung vorgeschlagen:

Entwurf eines Organigramms für die Stadt „N.N.“

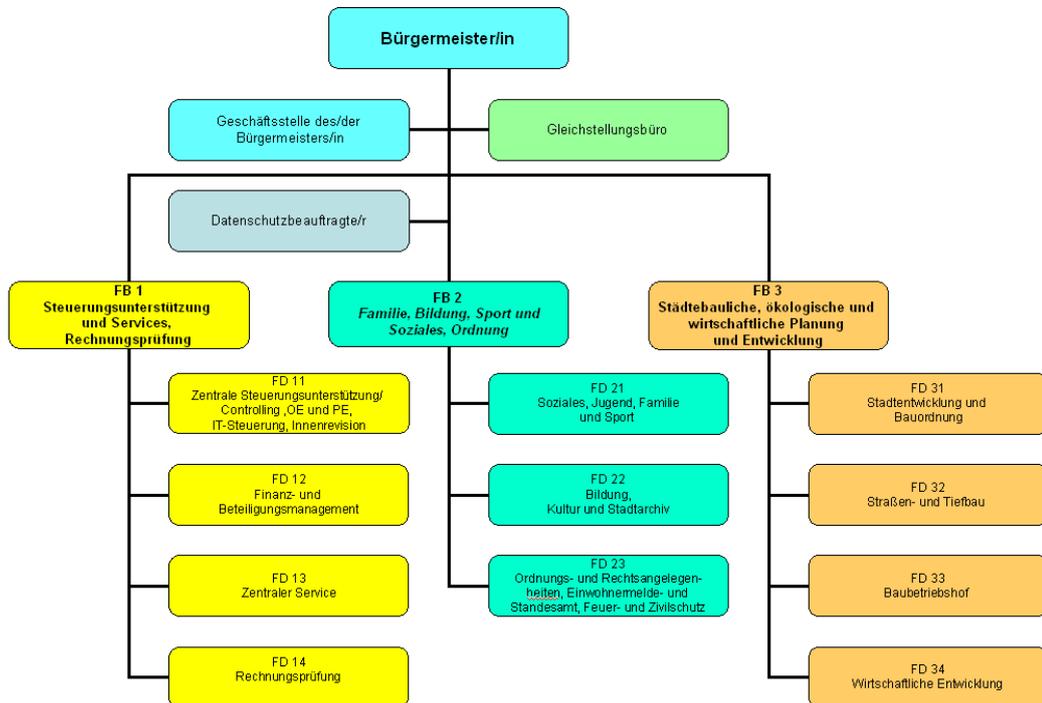


Abb. 9.4: Entwurf eines Organigramms für die neue Stadt „N.N.“

Zum besseren Verständnis dieser Organisationsstruktur folgt eine Kurzbeschreibung der einzelnen Organisationseinheiten nach folgendem Schema:

- o Name des Fachbereiches
- o Name des Fachdienstes
 - Kurzbeschreibung der Aufgabeninhalte
 - Inhaltliche Erläuterungen
 - Anmerkungen

Stabsstelle			
Geschäftsstelle des/der Bürgermeisters/in	<ul style="list-style-type: none"> • Büro des Bürgermeisters • Vorzimmer • Presse und Öffentlichkeitsarbeit • Ratsbüro • Städtepartnerschaften • Personalratsangelegenheiten • Handlungsfeldübergreifende Initiierung und Förderung des bürgerschaftlichen Engagements 	<ul style="list-style-type: none"> • interne Organisation des BM-Büros und Terminplanungen • Koordination der Außendarstellung und aller politischen Gremien • Pflege (im ersten Schritt auch Zusammenführung der bisherigen unabhängigen Aktivitäten) der Städtepartnerschaften • Focus der Förderung und Initiierung des bürgerschaftlichen Engagements liegt auf dem Erhalt der Identität mit dem Ort; Leistungsangebote vor Ort sollen erhalten werden. Die inhaltlich-fachbezogene Ausgestaltung erfolgt in den einzelnen Handlungsfeldern in den jeweiligen Fachdiensten • Zum Thema Recht siehe auch Anmerkung zum FD 23. Eine thematische Ansiedlung im Bereich des/der BM'ın hätte eine Ausweisung dieser Stelle (Jurist/in) im höheren Dienst zur Folge; ohne diese Ansiedlung ist im Büro BM eine Stellenausweisung im g. D. zu erwarten 	
Gleichstellungsbüro		<ul style="list-style-type: none"> • Interne und externe Aufgabenwahrnehmung 	
Datenschutzbeauftragte/r			

Fachbereich 1 Steuerungsunterstützung und Services, Rechnungsprüfung			
Fachdienst (FD)	Kurzbeschreibung der Aufgabenstellung	Inhaltliche Erläuterungen	Anmerkungen
FD 11 Zentrale Steuerungsunterstützung und Controlling, Organisations- und Personalmanagement; IT-Steuerung, Innenrevision	<ul style="list-style-type: none"> • Zentrale Steuerungsunterstützung (inkl. strategischer Zielplanung) • Zentrales Controlling • Organisations- und Personalmanagement (inkl. Organisationsberatung) • IT-Steuerung • Innenrevision • Zentrale Steuerung und Koordination der Bürgerbüros und der Interkommunalen Zusammenarbeit 	<ul style="list-style-type: none"> • klare Trennung von steuerungsunterstützenden / beratenden Aufgaben und internen Dienstleistungen (sh. insbesondere Zentraler Service) • zentrale Steuerungsunterstützung beinhaltet die Initiierung und Koordinierung der gesamtstädtischen strategischen Zielplanung; diese wird dann operativ in den einzelnen Fachbereichen und Fachdiensten umgesetzt • Bündelung von steuerungsrelevanten Aufgaben • Organisationsmanagement umfasst auch Organisationsberatung; Know-how-Bündelung im FD 11 • Auftragnehmer-/ Auftraggeberverhältnis denkbar für die Organisationsberatung • Personalmanagement umfasst auch alle Aufgaben der Personalplanung (Demografieentwicklung, interne Fortbildung, Grundsätze der Personalauswahl...); Personalservice ist im FD 13 angesiedelt • Definition von Regeln für das Zusammenwirken der Organisationseinheiten • zentrale Planung und Koordination aller OE- und PE-Aktivitäten • zentrale und einheitliche Planung der IT-Steuerung der Stadtverwaltung • für die einzelnen Dienstleistungen ist die dezentrale bzw. zentrale Aufgabenwahrnehmung sowie die Ansiedlung der Aufgabe in den einzurichtenden Bürgerbüros zu prüfen. Es ist beabsichtigt, dass der FD 11 in diesem Zusammenhang eine koordinierende Funktion erhält. Die Mitarbeiter/innen der Bürgerbüros werden dienstaufsichtsrechtlich dem FD 11 unterstellt, die Fachaufsicht obliegt den jeweiligen Fachdiensten. In diesem Zusammenhang sind eindeutige Regularien z. B. hinsichtlich der Beurteilung und dem Abschluss von Zielvereinbarungen zu treffen • gesamtstädtische Koordination und Steuerung der Interkommunalen Zusammenarbeit mit den Fachdiensten 	<ul style="list-style-type: none"> • Zum Thema Innenrevision auch Verzahnung mit dem FD 14; zukunftsorientiert sollte geprüft werden, ob das RPA nicht nur eine kontrollierende Funktion (i. S. von Kontrolle nach Abschluss und tw. länger zurückliegenden Vorgangs) wahrnimmt, sondern auch im Rahmen der Tätigkeit zeitnah Hinweise an den FD 11 gibt, damit auch diese Erkenntnisse im Rahmen der Steuerungsfunktion genutzt werden können. • Der Innenrevisionstätigkeit im FD 11 kommt auch mit Blick auf Qualitätssicherung eine große Bedeutung zu.

Fachbereich 1 Steuerungsunterstützung und Services, Rechnungsprüfung			
Fachdienst (FD)	Kurzbeschreibung der Aufgabenstellung	Inhaltliche Erläuterungen	Anmerkungen
FD 12 Finanz- und Beteiligungsmanagement	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzmanagement • Beteiligungsmanagement • Kasse, Buchhaltung • Steuern • Vollstreckung 	<ul style="list-style-type: none"> • zentrale finanztechnische Steuerung (sowohl intern als auch im Hinblick auf die Beteiligungen) • Bündelung von finanztechnischem Know-how • Risikomanagement • Rating (im Vorgriff auf zukünftig anfallende Aufgaben im Zusammenhang mit dieser Thematik) • Cash-Management (Sicherstellung der Liquidität) 	<ul style="list-style-type: none"> •
FD 13 Zentraler Service	<ul style="list-style-type: none"> • Einkauf • Registratur (soweit zentral) • Gebäudemanagement (inkl. Schulen, Hausmeister, Botendienste) • Personalservices • Statistik • Informations- und Kommunikationstechnik 	<ul style="list-style-type: none"> • Bündelung aller internen Dienstleistungen • Auftraggeber-/ Auftragnehmerbeziehungen (wo möglich) einrichten • prüfen, ob Dienstleistungen für Dritte erledigt werden können (Bsp: Personalkosten/Beihilfeabrechnungen) • Synergieeffekte insbesondere auch durch die Bündelung des Gebäudemanagements • Gebäudemanagement umfasst auch die Hochbauleistungen 	<ul style="list-style-type: none"> • insbesondere ist zu prüfen, welche Aufgaben von der NVK erledigt werden können
FD 14 Rechnungsprüfung	<ul style="list-style-type: none"> • Aufgaben der Rechnungsprüfung 		<ul style="list-style-type: none"> • Zum Thema Innenrevision auch Verzahnung mit dem FD 11: zukunftsorientiert sollte geprüft werden, ob das RPA nicht nur eine kontrollierende Funktion (i. S. von Kontrolle nach Abschluss und tw. länger zurückliegendem Abschluss des Vorgangs) wahrnimmt, sondern auch im Rahmen der Tätigkeit zeitnah Hinweise an den FD 11 gibt, damit auch diese Erkenntnisse im Rahmen der Steuerungsfunktion (Stichwort: Qualitätsmanagement) genutzt werden können.

Fachbereich 2 Familie, Bildung, Sport und Soziales, Ordnung			
Fachdienst (FD)	Beschreibung der Aufgabenstellung		Anmerkungen
FD 21 Soziales, Kinder und Jugend, Familie und Sport	<ul style="list-style-type: none"> • Soziales • Kinder und Jugend • Familie • Wohngeldstelle • Sport 		
FD 22 Bildung, Kultur und Stadtarchiv	<ul style="list-style-type: none"> • Schule (Schwerpunkt Schulentwicklungsplanung, Schulträgerfunktion) • Musikschule • Büchereien • Volkshochschule (Kreis) • Kultur (Museen, Theater) • Stadtarchiv 	<ul style="list-style-type: none"> • Koordination aller Bildungsaktivitäten für alle Ziel- und Altersgruppen; eine enge Zusammenarbeit zwischen den Institutionen ist anzustreben • Bündelung der kulturellen Einrichtungen; gemeinsame Planung von kulturellen Angeboten und Aktivitäten. • Aufbau eines Stadtarchivs 	<ul style="list-style-type: none"> • Werden keine eigenen Einrichtungen betrieben, ist hier die Förderung der Aktivitäten Dritter (z. B. Musikschule, VHS) zu koordinieren bzw. die Kontakte zu diesen Einrichtungen (mit den ggf. entsprechenden Einflussmöglichkeiten) herzustellen und zu pflegen.
FD 23 Ordnungs- und Rechtsangelegenheiten, Einwohnermeldewesen,- Standesamtsangelegenheiten, Feuer- und Zivilschutz	<ul style="list-style-type: none"> • Allgemeine Ordnungsangelegenheiten incl. Friedhofsangelegenheiten • Verkehrsüberwachung (fließender und ruhender Verkehr) • Einwohnermelderechtliche Angelegenheiten • Standesamt • Feuer- und Zivilschutz • Recht • Wahlen 	<ul style="list-style-type: none"> • Bündelung aller allgemeinen ordnungsrechtlichen Aufgaben, (auch: Feld- und Forstaufsicht, Landwirtschaftsangelegenheiten, Regelung der Bienenwanderungen, Bestellung von Bienenwanderwarten, Einleitungsgenehmigungen; Fettabscheider, Leichtflüssigkeitskataster • Eingriffe vor ordnungsrechtlichem Hintergrund aus allen Fachdiensten, i. S. v. Ausführung • Zentrale Stelle für alle Aufgaben im Zusammenhang mit Feuer- und Zivilschutz, Ansprechpartner für ehren-/hauptamtlichen Stadtbrandmeister • Wahlen stehen in einem engen sachl. Zusammenhang mit den Einwohnermeldeangelegenheiten und werden daher im FD 23 gebündelt • Der Bereich „Recht umfasst: <ul style="list-style-type: none"> Rechtsberatung (intern) Vertretung in Rechtsfällen (extern) Anmerkung zum Thema Recht: Grundsätzlich ist auch eine direkte Zuordnung zum/r Bürgermeister/in denkbar. • Zentrale Vergabestelle 	

Fachbereich 3 Städtebauliche, ökologische und wirtschaftliche Planung und Entwicklung			
Fachdienst (FD)	Beschreibung der Aufgabenstellung		Anmerkungen
FD 31 Stadtentwicklung und Bauordnung	<ul style="list-style-type: none"> • Stadtentwicklung • Stadtplanung • Verkehrsplanung • Umweltplanung • Bodenordnung • Raumordnung • Bauordnung • Natur- und Landschaftsschutz • Wasserwehr- und Hochwasserschutz • Wohnungsbauförderung 	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenführung aller planungsrelevanten Aufgaben • Erarbeitung von zukunftsorientierten Planungen unter Berücksichtigung aller Themenstellungen • Bündelung aller Aufgaben, die mit dem Baurecht, der Baukontrolle, der Bauaufsicht und der Wohnungsbauförderung zu tun haben • Gewässerschutz, Gewässer III. Ordnung, Zusammenarbeit mit den Abwasserverbänden und -betrieben • Planung und Durchführung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege • Planung und Mitwirkung von und bei Aktionen, Veranstaltungen etc. (in Zusammenarbeit mit Presse- und Informationsdienst) • Baumschutzsatzung 	<ul style="list-style-type: none"> • Dienstleistungsorientierte Prozesse, wie Baugenehmigungsverfahren, Gewerbeansiedlung und dergl. sind speziell zu organisieren (one-stop-agency)
FD 32 Straßen- und Tiefbau / Straßenverkehrsangelegenheiten	<ul style="list-style-type: none"> • Straßen- und Tiefbau • Straßenverkehrsangelegenheiten 	<ul style="list-style-type: none"> • Zentrale Steuerung und Koordination aller straßenbautechnischen Unterhaltungen und Maßnahmen 	
FD 33 Baubetriebshof	<ul style="list-style-type: none"> • Bündelung aller operativ zu erledigenden Aufgaben (z. B. Straßenreinigung, Friedhofswesen, Straßenunterhaltung etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Durch die Bündelung der operativen Einheiten können insbesondere beim Personal- und Maschineneinsatz Synergieeffekte erzielt werden. • Es ist ein Auftraggeber-/ Auftragnehmeverhältnis aufzubauen. • Die Standardfestlegung für die Aufgabenerledigung, die Erarbeitung von Satzungen sowie die Gebührenkalkulation erfolgt in den jeweiligen Facheinheiten (wie z. B. FD 12, FD 32, FD 34) 	<ul style="list-style-type: none"> • Es ist zu prüfen, wer die besten Leistungsvoraussetzungen für die Aufgabenerledigung mitbringt. • Ebenfalls ist im Falle einer eigenen Leistungserstellung die Rechtsform dieser Organisationseinheit zu prüfen. Mögliche Alternativen sind u. a. die Aufgabenwahrnehmung in einem Fachdienst, im Eigenbetrieb, in einer privaten Rechtsform, durch einen privaten Dritten oder in interkommunaler Zusammenarbeit.

Fachbereich 3 Städtebauliche, ökologische und wirtschaftliche Planung und Entwicklung			
Fachdienst (FD)	Beschreibung der Aufgabenstellung		Anmerkungen
FD 34 Wirtschaftliche Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftsförderung • Standortmarketing • Tourismus • ÖPNV • Liegenschaftsmanagement • Koordinierungsstelle „Einheitlicher Ansprechpartner“ im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie 	<ul style="list-style-type: none"> • Die wirtschaftliche Weiterentwicklung und Förderung stehen im Vordergrund. • Durch die Verknüpfung von Liegenschaftsmanagement und Wirtschaftsförderung wird insbesondere für Gewerbetreibende und Ansiedlungswillige eine direkte Auskunft und Unterstützung der Anliegen möglich. • Folge der gebündelten Aktivitäten ist die Stärkung des Standortes insgesamt. • Ebenfalls kann der Stellenwert von Tourismus und Naherholung noch weiter ausgebaut werden. • Waldpflege, Veräußerung von Brennholz • Forstwirtschaft • Ob der Einheitliche Ansprechpartner zur Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie beim Kreis oder der IHK angesiedelt wird, ist zur Zeit noch offen. Der FD 34 wird aber die verwaltungsseitige Koordinierung für die Stadt N.N. übernehmen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bis zum 31.12.2007 bestand ein Vertrag mit „WOLFF“, die das Marketingkonzept für Industrie- und Gewerbeansiedlung für den Wirtschaftsraum erstellt haben. Hiermit verbunden war u. a. auch die Ansprache von ansiedlungswilligen Gewerbetreibenden. Es ist mittlerweile mit dem Industriepark eine neue Rahmenvereinbarung für die nächsten drei Jahre abgeschlossen worden. Die inhaltliche Ausgestaltung des Wirtschaftsdeltas wird demnächst festgelegt.

Ausdrücklich wird noch einmal betont, dass die Entscheidungsträger in Verwaltung und Politik trotz oder gerade wegen dieser Optimierung der aufbauorganisatorischen Strukturen nicht von folgenden Überlegungen und Prüfungen entbunden sind:

- o Prüfung von weitergehenden Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit mit dem Landkreis Soltau-Fallingbostal, mit anderen kreisangehörigen Kommunen und/oder mit anderen Kommunen und Einrichtungen zur weiteren Optimierung des Handelns unter Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten.
- o Prüfung der Aufgabenverlagerung auf private Dritte, wenn diese eine verantwortliche Aufgabenerfüllung gewährleisten und eine nachhaltige Aufgabenerledigung sichergestellt ist.
- o Rekommunalisierung von Aufgaben oder Leistungserstellungsprozessen, wenn durch die neue Größe der Kommune die Leistungsfähigkeit soweit gesteigert wurde, dass die Leistungserstellung nachweislich kostengünstiger ist als eine Erstellung durch Dritte.
- o Weitere Nutzung des bürgerschaftlichen Engagements unter den Gesichtspunkten einer Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des Handelns, aber auch der Schaffung von sinnvollen Beschäftigungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger, die sich in ausgewählten Bereichen engagieren möchten.
- o Die konsequente Überprüfung der Geschäftsprozesse (Arbeitsabläufe), um nicht neue Strukturen zu schaffen aber innerhalb dieser ggf. unwirtschaftliche und wenig dienstleistungsorientierte Prozesse ablaufen zu lassen.

Stellt sich abschließend vor dem Hintergrund der zuvor dargestellten Leitgedanken und Begründungen für die entwickelte Organisationsstruktur die Frage: „Ist die vorgeschlagene Struktur der Verwaltungsorganisation auch zukunftsorientiert?“

Zur Beantwortung dieser Frage ist wieder zu klären, anhand welcher Kriterien dieses sinnvollerweise erfolgen kann. Diese Kriterien müssen zwangsläufig Bewertungsmaßstäbe sein, die auf die Zukunft ausgerichtet sind und die mit einiger Verlässlichkeit aus heutiger Sicht prognostiziert werden können. Dazu gehören nach ersten Einschätzungen:

- o Auf Kreisebene wird bis einschl. 2009 die Einrichtung eines sog. **Einheitlichen Ansprechpartners** erforderlich. Unabhängig von der Frage, bei welcher Institution dieser organisatorisch angesiedelt wird, kommt damit zwangsläufig auf die kreisangehörigen Gemeinden die Erwartung zu, auch hier einen entsprechenden koordinierenden Partner zu haben, der mit dem auf Kreisebene oder bei der Industrie- und Handelskammer in Kontakte tritt und das operative Zusammenspiel organisiert.
Daher sind u. a. im Fachbereich 3 schwerpunktmäßig solche Aufgaben bzw. Produkte gebündelt worden, die es möglich machen werden, dem Einheitlichen Ansprechpartner ein Gegenüber anbieten zu können.
 - o Die einheitliche Behörden-Nummer **D 115** wird mit einiger Wahrscheinlichkeit kommen. Ziel ist es, dem Bürger eine Telefon-Nummer anzubieten, unter der er tendenziell alle seine Anliegen mehr oder weniger umfassend erledigen kann. Um dieses Ziel zu unterstützen, ist die Nutzung eines Call Centers die organisatorische und strukturelle Grundlage.
 - o Alle Kommunen müssen verpflichtend in den nächsten Jahren einen **produktorientierten Haushalt** erstellen. Dieses erfordert auf der Ebene der Verwaltungsstruktur nach Möglichkeit einen Verwaltungsaufbau, bei dem es möglich sein wird, in einer Organisationseinheit (hier die Fachdienste, mindestens aber die Fachbereiche) die Produkterstellung eigenverantwortlich und ganzheitlich zu verantworten. Der vorliegende Vorschlag zur Organisationsstruktur wird diesem Anliegen gerecht.
-

12 Stellenausstattung

Für die zu erledigenden Aufgaben werden derzeit in den drei Kommunen folgende Stellen vorgehalten. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass das Aufgabenspektrum von Walsrode deutlicher umfangreicher ist, weil Walsrode eine selbstständige Stadt ist und damit automatisch zusätzlich Aufgaben wahrzunehmen hat.

Zum besseren Verständnis und zur Würdigung der vorstehenden Tabelle sind an dieser Stelle dagegen folgende Hinweise wichtig.

Für diesen Bericht wurden folgende Daten zusammengetragen:

- o Alle Stellen der drei Kommunen (inklusive des Eigenbetriebs in Walsrode) wurden zusammengestellt und werden ausgewiesen als sog. Vollzeit-Äquivalente (unter Berücksichtigung einer 39 h/Woche). Das ist von besonderer Bedeutung, weil es Statistiken in den drei Kommunen gibt, die eine Stellenzahl von X ausweisen, allerdings dabei jede Stelle, also auch die nur teilzeitbesetzten, als eine Stelle rechnen. Diese Art der Darstellung würde aber die Aussagekraft völlig entwerten. Insofern sind die Stellen der drei Gesamtverwaltungen umgerechnet worden auf Vollzeit-Äquivalente, so dass jede der genannten Stellen so zu verstehen ist, als wäre diese von einer sog. Vollzeit-Kraft besetzt.
- o Wunschgemäß wurden aus dieser Gesamtstellenzahl alle Stellen herausgerechnet, die dem Bereich der Kindertagesstätten oder den Bauhöfen zugeordnet sind. Der guten Ordnung halber wird darauf hingewiesen, dass dies die Erzieherinnen in den Kindertagesstätten und die Mitarbeiter betrifft, die operativ in den Bauhöfen tätig sind. Nach wie vor enthalten sind aber die Stellen bzw. Stellenanteile, die in den Verwaltungen für die Steuerung bzw. Verwaltung der Kindertagesstätten bzw. Bauhöfe verantwortlich sind.
- o Weitere vergleichsstörende Faktoren wurden nicht eliminiert, weil der damit verbundene Recherche- und Rechenaufwand im Verhältnis zum zu erzielenden Ergebnis zu groß gewesen wäre. Dies betrifft z. B. die Ausweisung von Stellen für Bibliotheken und Museen. Im Gegenteil, gerade dass diese Stellen ausgewiesen werden und ins Verhältnis je Einwohner gesetzt wurden macht deutlich, wie unterschiedlich die Leistungs-, Ausstattungs- und Angebotsstandards der drei Kommunen sind, die auch Gegenstand der Überlegungen im neuen Stadtrat sein müssen (siehe dazu auch nachfolgende Ausführungen).

Hinweis der KGSt:

Nachfolgend werden die Stellen je Kommune unter verschiedensten Gesichtspunkten beleuchtet und gegenübergestellt bzw. ins Verhältnis zueinander gesetzt. Dies geschieht in dem Bewusstsein, um es noch einmal zu sagen, dass die stellenmäßig Ausstattung der drei Kommunen nicht vollständig miteinander vergleichbar ist. Dennoch soll den Entscheidungsträgern ein Eindruck vermittelt werden, wie die Stellenausstattung in internen Vergleich sich in etwas derzeit darstellt.

Viel bedeutender sind für den Entscheidungsprozess pro bzw. contra Zusammenschluss unter monetären Gesichtspunkten die der Tabelle folgenden Hinweise.

Lfd. Nr.	Analyse-Parameter	Bomlitz	Bad Fallingbostal	Walsrode	Summe Status Quo
1	Einwohnerzahl	7.200 (16,6 %)	11.700 ⁹ (27,0 %)	24.400 (56,4 %)	43.300 (100 %)
2	Gesamtstellenzahl	83 (21,3 %)	103 (26,4 %)	204 (52,3 %)	390 (100 %)
3	Anteil der Stellen im Bauhof (absolut)	14	16,5	26,7 (Eigenbetrieb seit 01.01.07)	57,2
4	Anteil der Stellen im Bauhof an Gesamtstellenzahl (in %)	17 %	16 %	13 %	15 %
5	Anteil der Stellen in den Kindertagesstätten (absolut)	28	25	10	63
6	Anteil der Stellen in Kindertagesstätten an Gesamtstellenzahl (in %)	34 %	24 %	5 %	16 %
7	Anteil der Stellen in der Verwaltung ¹⁰ an Gesamtstellenzahl	41 (15,2 %)	61,5 (22,8 %)	167 (61,9 %)	269,5 (100 %)
8	Anteil der Stellen in Kernverwaltung an Gesamtstellenzahl (in Prozent)	49,4 %	59,8 %	81,9 %	69,1 %
9	Anteil der Stellen in Verwaltung an Gesamtstellenzahl (bereinigt um Stellen für Aufgaben als selbstständige Stadt) - absolut	41 (15,6 %)	61,5 (23,4 %)	160 (60,9 %)	262,5 (100 %)
10	Anteil der Stellen in Verwaltung an Gesamtstellenzahl (bereinigt um Stellen für Aufgaben als selbstständige Stadt) – in Prozent	49,4 %	59,8 %	78,4	67,3 %
11	Stellen der Verwaltung pro 1.000 Einwohner	5,7	5,3	6,8	6,2
12	Stellen der Verwaltung pro 1.000 Einwohner (bereinigt um Stellen für Aufgaben als selbstständige Stadt)	5,7	5,3	6,6	6,1
13	Personalausgaben gesamt 2006	3.648.791 € (20,9 %)	4.758.720 € (27,3 %)	9.000.072 (51,7 %)	17.407.583 € (100 %)
14	Personalausgaben Verwaltung 2006	1.804.000 € (15,0 %)	2.841.000 € (23,7 %)	7.365.000 € (61,3 %)	12.010.000 € (100 %)
15	Personalausgaben Verwaltung 2006 (bereinigt um Stellen für Aufgaben als selbstständige Stadt)	1.804.000 € (15,4 %)	2.841.000 € (24,3 %)	7.056.000 € (60,3%)	11.701.000 € (100 %)
16	Kosten / Einwohner bezogen auf Gesamtstellenzahl	507 €	407 €	369 €	402 €
17	Kosten / Einwohner bezogen auf Verwaltung	251 €	243 €	302 €	277 €
18	Kosten / Einwohner bezogen auf Verwaltung(bereinigt um Stellen für Aufgaben als selbstständige Kommune)	251 €	243 €	289 €	270 €
19	Durchschnittliche Kosten / Stelle	44.000 €	46.200 €	44.100 €	44.600 €

⁹ In Bad Fallingbostal leben darüber hinaus ca. 1.900 britische Mitbürger. Diese sind in die weiteren Berechnungen nicht mit eingegangen, obwohl auch für diese Personen die Verwaltung Dienstleistungen erbringt.

¹⁰ „Verwaltung“ in diesem Sinne sind alle Mitarbeiterinnen der Gesamtverwaltung abzüglich der Stellen für die Kindertagesstätten und die Bauhöfe.

Hinweis der KGSt:

An dieser Stelle muss nachdrücklich darauf hingewiesen, dass auf die einzelnen Aufgaben bezogen keine eindeutige Vergleichbarkeit der Stellenausstattung in den drei Kommunen zum jetzigen Zeitpunkt gegeben ist. Schon gar nicht kann der bloße Vergleich der Stellen im IST und im prognostizierten SOLL alleine dazu herangezogen werden, über das Für oder Wider eines Zusammenschlusses zu entscheiden. Denn man muss auch bedenken, dass sich aufgrund des „reinen“ Zusammenschlusses die Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleiches nach heutigem Kenntnisstand um über 1 Mio. Euro erhöhen werden. Insofern wird nur eine Gesamtbetrachtung und Abwägung aller Argumente, auch und gerade der nicht-monetär darstellbaren, die Entscheidung pro oder contra eines Zusammenschlusses ermöglichen.

So könnte fälschlicherweise interpretiert werden, dass sich die Kosten des Verwaltungshandelns z. B. für Bomlitz um rd. 19 € pro Einwohner und Jahr nach einem Zusammenschluss erhöhen werden (Zeile 18 der vorstehenden Tabelle). Dies ließe aber unberücksichtigt, dass das, was in der einen Kommune mit eigenem Personal an Leistungen erfüllt wird, an der anderen Stelle durch Dritte mit oder ohne finanzielle Förderung durch die jeweilige Kommune erfolgt.

So werden Aufgaben in einer Kommune durch Dritte wahrgenommen, die in einer anderen Kommune mit eigenem Personal wahrgenommen wird:

- o z. B. Kindertagesstätten - siehe daher lfd. Nr. 5 und 6
- o alle laufenden Nummern mit Bezug zu den „Stellen der Verwaltung“
- o Reinigungsleistungen
 - Bomlitz rd. 12 Stellen, 22 Büros, nur Eigenreinigung
 - Bad Fallingbostal rd. 2 Stellen, 44 Büros, teilweise Eigenreinigung, teilweise Fremdvergabe
 - Walsrode rd. 13 Stellen, 80 Büros, teilweise Eigenreinigung, teilweise Fremdvergabe

Daher kann nicht einheitlich gesagt werden, dass für einen definierten Aufgabenumfang in einer Kommune im direkten Vergleich zu den anderen X Stellen bzw. Mitarbeiter/innen mehr oder weniger vorgehalten werden. Die Erstellung einer höheren Vergleichbarkeit war in der Kürze der Zeit der Projektarbeiten nicht leistbar. Soll diese für weitergehende Betrachtungen hergestellt werden, müssten darüber hinaus aber auch folgende Aspekte bedacht werden:

- o Was wurde in der Vergangenheit von den einzelnen Kommunen in Sachen Haushaltskonsolidierung an Aktivitäten unternommen und wie hat sich das auf die Stellenausstattung ausgewirkt?
- o Welche Bearbeitungsstandards gelten und wie wirken sich diese auf den Stellenbedarf aus?
- o Wie viele leistungsgeminderte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden beschäftigt und wie wirkt sich dieses auf den Stellenbedarf aus?
- o Wie ist das Leistungs- und Qualifikationsniveau der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und wie wirkt sich eine ggf. vorhandene Minderqualifizierung auf den Stellenbedarf aus?

Nachfolgend wird dargestellt, wie sich die Zahl der Stellen der neuen Stadt und damit das Ausgabevolumen verändern werden, wenn man folgende Annahmen zu Grunde legt:

- o Erhöhung des Stellenbedarfs für die Aufgaben als selbstständige Stadt, anteilig hochgerechnet für die Anteile die auf Bad Fallingbostal und Bomlitz entfallen. Annahme: 4,5 Stellen - siehe hierzu Ausführungen im Kap. 10.
-

o Die Synergien werden sich auf das Handeln der Verwaltung unterschiedlich darstellen:

- Kindertagesstätten

Synergien ergeben sich nicht unmittelbar in den einzelnen Einrichtungen sondern eher in der zentralen Steuerung dieses Leistungsangebotes innerhalb der Verwaltung

- Bauhöfe

Unter der Annahme, dass die bestehenden Bauhöfe erhalten werden, können Synergien sich durch die Bündelung von Arbeitskräften auch im manuell gewerblichen Bereich ergeben, insbesondere aber in der internen Steuerung der Bauhoforganisation, der Arbeitseinsatzplanung und dergl.

- Verwaltung im engeren Sinn

Tendenziell ist in allen Bereichen mit Einsparungen zu rechnen. Diese ergeben sich u. a. durch den Wegfall von Leitungsstellen, durch rationellere Arbeitsprozesse, durch ein höheres Spezialistenwissen, durch Skaleneffekte bei Massengeschäften, durch einen reduzierten Overhead-Aufwand und dergl. (siehe auch nachfolgende Auflistung der Bündelungseffekte). Aufgrund von Erfahrungen im Zusammenhang mit der Organisation von Prozessen zur interkommunalen Zusammenarbeit und durch Vergleiche mit anderen Kommunen ist, je nach Aufgabenstellung und Organisationsbereich, mit Synergien in der Spannweite von mind. 5 % bis zu über 15 % zu rechnen.

Um hierzu konkrete Aussagen treffen zu können, bedarf es entsprechend detaillierter Untersuchungen.

Die Verantwortlichen in den drei Kommunen können aber bei konservativer Schätzung von einem mittleren Einsparpotenzial bezogen auf die Verwaltung im engeren Sinn von **ca. 8 %** ausgehen, was einem **jährlichen Einsparvolumen von rd. 980.000 €** entspräche (8 % von 12,2 Mio. Personalkosten für 274 Stellen zu je 44.600 € in der Verwaltung). Dies entspräche im übrigen einem Einsparpotenzial von 22,63 € je Einwohner und Jahr.

Hochgerechnet z. B. auf **10 Jahre** wäre damit ein Einsparvolumen alleine durch diese Synergien von **knapp 10 Mio. Euro** zu rechnen.

Ganz wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass sich dieses Einsparpotenzial ganz überwiegend nur erschließen lässt, wenn es zu einem Zusammenschluss der drei Kommunen kommt. D. h., Voraussetzung für alle drei beteiligten Kommunen ist, um gemeinsam über dieses Einsparvolumen verfügen zu können, dass man sich zu einer neuen Gemeinde zusammenschließt, um dann einerseits seine Kräfte bündeln zu können aber andererseits auch um alle damit verbundenen Synergiepotenziale gemeinsam zu heben, die sich nicht nur „ideell“ auswirken, sondern auch monetär positiv darstellen werden.

Beispielhaft wird daher nachfolgend dargestellt, welche Synergieeffekte sich im Falle eines Zusammenschlusses ergeben, insbesondere auch durch die Zusammenlegung von Aufgaben in einer Organisationseinheit. Die Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit und die Reihenfolge indiziert keine Prioritätenfolge:

- o Bündelung von Fachwissen bei den Mitarbeitern/innen
Bisher ist das notwendige Fachwissen auf mehrere Personen, die darüber hinaus in unterschiedlichen, unabhängig voneinander arbeitenden Organisationseinheiten eingesetzt werden, verteilt. Zukünftig werden die Aufgaben gebündelt und das Fachwissen konzentriert. Da die unterschiedlichsten Fälle aus Sicht der Mitarbeiter/innen betrachtet häufiger auftreten werden, kann das Wissen auch intensiver angewendet werden, ist direkter abrufbar und Routinen können sich besser einspielen. Durch eine häufigere Wiederholung von gleichen Arbeitsprozessen ist davon auszugehen, so haben arbeitsökonomische Untersuchungen gezeigt, dass sich der Routinegrad um regelmäßig mindestens 10 % erhöht (in Abhängigkeit von der Komplexität der Aufgabeninhalte) Diese Effekte sind dann gleichbedeutend mit entsprechenden Einsparpotenzialen.
Um der Gefahr zu begegnen, dass durch eine zu hohe Annahme der Synergiepotenziale die Fusionseffekte „schön gerechnet“ werden, wurden bei den benannten Szenarien deutlich geringe Prozentwerte verwendet.
 - o Vertretungsregelungen
In größeren Einheiten lassen sich Vertretungen besser regeln, da das Wissen gebündelt in einer Organisationseinheit vorgehalten wird. Auch hieraus ergeben sich Einsparpotenziale, weil ein Einarbeitungsaufwand sich dadurch reduziert, dass die Aufgabenerledigung, die zu vertreten ist, als solche bereits bekannt ist, und sich die vertretende Person nicht umfänglich neu einarbeiten muss.
 - o Geschäftsprozessoptimierung
Im Rahmen der Neustrukturierung wird das gesamte Verwaltungshandeln einer Effizienzprüfung unterzogen. Alle Geschäftsprozesse sind aufgabenbezogen zusammen zuführen und (soweit erforderlich) zu optimieren. Ergebnis der Geschäftsprozessoptimierung sind optimierte und vielfach vereinfachte Verwaltungsabläufe sowohl für die Bürger als auch für die Mitarbeiter/innen. Diese Effekte sind in einer größeren Verwaltung deutlich leichter zu heben als in kleineren Verwaltungen, weil sich ein verbessertes Expertenwissen ausprägen kann und sich der Einsatz einer Prozess unterstützenden Informationstechnik wirtschaftlicher gestalten lässt. Dem steht ein geringer Mehraufwand dadurch gegenüber, weil sich die gesamte Stadtverwaltung im Wesentlichen auf drei Orte verteilen wird.
 - o Standardfestlegung
In der neuen Kommune sind alle anfallenden Aufgaben nach einer Verständigung auf einen einheitlichen Standard zu erbringen. Dies bedeutet, dass in der Konsequenz bisher bestehende Standards teilweise beibehalten werden können, teilweise zu erhöhen aber teilweise auch abzusenken sind. Dies ist von den unterschiedlichsten Faktoren abhängig, insbesondere auch von der zukünftigen inhaltlich-strategischen Ausrichtung der neuen Kommune. So ist davon auszugehen, dass die Standards in den Bereichen, die zur Erreichung der strategischen Ziele in hohem Maße beitragen, eher höher festgesetzt werden. Mit Hilfe der Festlegung von Standards wird auch erreicht, dass in der neuen Kommune die Leistungen einheitlich erbracht werden und nicht die bisher gültigen unterschiedlichen Standards aus den drei Kommunen punktuell beibehalten werden. Gleichartige Standards für umfangreichere Aufgabenerfüllungen haben regelmäßig verbesserte Routinen zur Folge mit dem Effekt einer wirtschaftlicheren Leistungserbringung.
 - o Zusammenführung der Querschnittsbereiche (Organisation, Personal, Informationstechnik, Gebäudemanagement, Recht, Statistik)
Insbesondere werden durch die Zusammenlegung der Querschnittsbereiche deutliche Effekte für die Wirtschaftlichkeit des Handelns erzielt, da regelmäßig für diese Bereiche es nur noch einen einmaligen und damit
-

gleichen Regelungs- und Bearbeitungsaufwand geben wird. Erhebliche Synergien sind auch zu erwarten in der Bewirtschaftung der Gebäude, da sich die Beschaffung von Energie und Ausstattungsgegenständen wirtschaftlicher gestalten lässt.

- o Zusammenführung aller gleichartigen Fachaufgaben
Bisher werden die Fachaufgaben unabhängig voneinander in drei verschiedenen Verwaltungen in unterschiedlichen Organisationseinheiten wahrgenommen. Dies bedeutet, dass die komplette Infrastruktur in den drei Organisationseinheiten vorgehalten werden muss. In allen fachlichen Bereichen ergeben sich insbesondere Bündelungseffekte durch die gemeinsame und einheitliche Wahrnehmung von Aufgaben übergreifenden Tätigkeiten, wie z. B. Rechnungswesen, Vollstreckungsaufgaben, Verwaltungsangelegenheiten, Vordruckwesen).
 - o Aufstellung des Haushaltsplanes
Zukünftig ist für die neue Kommune nur noch ein Haushaltsplan aufzustellen. Bisher sind hiermit drei Verwaltungen und die entsprechenden politischen Gremien in diesen drei Verwaltungen damit befasst. Hier werden sich Synergieeffekte ergeben.
 - o Organisations-/Rechtsformprüfung
Es ist zu prüfen, in welcher Organisations-/Rechtsform die Aufgaben am effektivsten und effizientesten erbracht werden können. Dies beinhaltet auch die Feststellung, ob Aufgaben, die derzeit durch Dritte erledigt werden, zukünftig in einer leistungsstärkeren Verwaltungsorganisation wieder mit eigenem Personal durchgeführt werden können (Rekommunalisierung), weil sie sich aufgrund der neuen Größe und damit des verbesserten Leistungspotenzials wirtschaftlicher erbringen lassen als in der bestehenden Form.
 - o Einsatz von Informationstechnik
Es ist festzustellen, in welchen Bereichen aufgrund eines verbesserten und leistungsfähigeren IT-Einsatzes Effekte erzielt werden können. In jedem Fall wird eine mittel- und langfristige sicherzustellende einheitliche IT-Ausstattung zu einem wirtschaftlicheren Handeln führen, ebenso z. B. ein einheitlicher und für eine größere Menge von Nutzern sicherzustellender IT-Support.
 - o Wegfall von Leitungsfunktionen
Durch die Zusammenlegung von Organisationseinheiten werden Leitungsfunktionen in der neuen Verwaltungsstruktur entbehrlich, die die aber weiterhin erforderlich bleiben, werden mindestens in Teilen etwas höhere Kosten verursachen. Die innere Struktur des neuen Organigramms ist zu erarbeiten. Durch den Abbau von Leitungsfunktionen kommt es zu Personaleinsparungen, die sukzessiv umzusetzen sind. Diese werden in einigen Bereichen sicher zu kompensieren sein, durch eine Zwischenebene an Leitungsfunktionen (z. B. Sachgebietsleitungen). Aber dabei ist zu berücksichtigen, dass diese ihre Leitungsfunktionen unter Entlastung eines Teils ihrer bisherigen sachbearbeitenden Funktion wahrzunehmen haben, aber der weit aus größte Teil der Arbeitszeit nach wie vor der für die Sachbearbeitung sein wird.
 - o Datenerhebungen
Derzeit müssen z. B. zur Erstellung von Statistiken oder zur Schaffung von Planungsgrundlagen die erforderlichen Daten jeweils für jede Kommune einzeln erhoben werden. Zukünftig kann dies jeweils aufgabenbezogen gebündelt an einer Stelle geschehen. Des Weiteren entsteht der Effekt, dass durch eine größere Menge von Daten insgesamt die Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen höher wird und mögliche Trends und Entwicklungen insgesamt frühzeitiger und eindeutiger erkannt werden.
-

- o Steuerung des Bauhofs
Durch die Zusammenlegung der Bauhöfe kommt es zu einer verbesserten Steuerung des Personal- und Maschineneinsatzes. Zudem können zukünftig ggf. leistungsstärkere Maschinen und Fahrzeuge aufgrund des insgesamt größeren Aufgabenvolumens eingesetzt werden, die regelmäßig kostengünstiger sind als die Beschaffung von kleineren Geräten, dieses dann aber an drei Standorten. Des Weiteren können vorhandene Fachqualifikationen der Mitarbeiter noch umfassender genutzt und eingesetzt werden, so dass auch hier das Expertenwissen weiter steigen wird
 - o „Einrichtung eines Call-Centers“
Durch die Einrichtung eines Call-Centers (hier i. S. einer Kooperation mit einer Kommune, die bereits über ein funktionierendes Call Center verfügt) werden die Sachbearbeiter/innen in den einzelnen Organisationseinheiten von einem Großteil der ankommenden telefonischen Anfragen entlastet. Im Call-Center können gezielte Auskünfte gegeben und Fragen beantwortet werden. Dies führt dazu, dass entweder kein weiterer Kontakt mehr zum Sachbearbeiter erforderlich wird oder aber z. B. bei einer Vorsprache Unterlagen direkt komplett vorgelegt werden können. Im Ergebnis können sich die Sachbearbeiter mehr auf ihre Fachaufgaben konzentrieren und werden von Anfragen, die den Arbeitsfluss unterbrechen, entlastet. Dies führt im Ergebnis auch dazu, dass die Aufgaben qualitativer wahrgenommen werden können.
 - o Reinigungskräfte
Die Organisation der Reinigung der Gebäude ist derzeit unterschiedlich in den drei Kommunen geregelt. Teilweise sind eigene Reinigungskräfte eingesetzt, teilweise ist die Reinigung der Flächen an Dritte vergeben worden. Die Wirtschaftlichkeit der unterschiedlichen Organisationsformen muss genau geprüft werden. Es ist festzustellen, ob aufgrund des größeren gesamtstädtischen Reinigungsvolumens eine komplette Fremdreinigung, eine komplette Eigenreinigung oder nach wie vor eine Mischform die wirtschaftlichste Lösung darstellt. Neueste Untersuchungen aus anderen Kommunen kommen zunehmend zu der Erkenntnis, dass unter Berücksichtigung sozialpolitischer Standards eine Eigenreinigung durchaus zu der wirtschaftlicheren Lösung werden kann, zu mal Dritte immer mindestens den 19 %-igen Mehrwertsteuersatz und eine gewisse Gewinnmarge erwirtschaften müssen. Ausgehend von einer entsprechenden Marge von nur 6 % würde dieses bedeuten, dass die Eigenreinigung um 25 % teurer sein müsste, bevor sich eine Fremdvergabe lohnen würde.
 - o Hausmeister
Alle eingesetzten Hausmeister sollten einer Organisationseinheit zugeordnet werden, die die Steuerung des Personaleinsatzes regelt. So kann insbesondere auf Personalausfälle flexibler reagiert, die Kräfte können zielgerichteter eingesetzt und Ausfallzeiten besser überbrückt werden.
 - o Zentrales Liegenschafts- und Gebäudemanagement
Durch eine Zentralisierung des Liegenschafts- und Gebäudemanagements wird zum einen eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung möglich, zum anderen wird auch hier Fachwissen in einem Bereich gebündelt. Des Weiteren lassen sich Effekte durch eine Bündelung der Hausmeister- und Reinigungsdienste erzielen, wenn diese, was sinnvoll sein wird, in diese Einheit integriert werden. Insbesondere beim Einsatz von eigenen Kräften sind Vertretungsregelungen bei Personalausfällen flexibler regelbar. Des Weiteren können im Falle von Fremdvergaben die erforderlichen Kontrollaufgaben zentral durchgeführt werden. Die Auftraggeberfunktion wird dann eindeutig gegenüber den beauftragten Firmen wahrgenommen.
-

- o Tageseinrichtungen für Kinder
Durch die Bildung der neuen Kommune mit ihren neuen Verwaltungsstrukturen wird es in der Folge nicht dazu kommen, dass in den Kindertagesstätten selbst Personal fusionsbedingt eingespart werden kann. Allerdings kommt es hinsichtlich der Erledigung von Querschnittsaufgaben auch hier zu positiven Effekten. Dies gilt insbesondere für die umfassende Steuerung der Kindertageseinrichtungen, die Kindergartenbedarfsplanung bis hin zu einer zentralisierten und damit wirtschaftlicheren Beschaffung von Gütern für diese Einrichtung. Diese Aufgaben fallen in der neuen Kommune einmalig an und nicht wie bisher in drei Kommunen. Zudem entsteht der Effekt, dass auf Bedarfslagen der Eltern umfassender reagiert werden kann, da ein größeres Angebot vorgehalten wird.
- o Delegation von Verantwortung
Die Delegation von Verantwortung auf die Sachbearbeiter/innen hat zur Folge, dass in einem klar definierten Rahmen auf dieser Ebene selbstständig mehr eigene Entscheidungen getroffen werden können. Hierdurch verringern sich Abstimmungsaufwände und Entscheidungswege werden verkürzt.

Aufgrund von Erfahrungswerten der KGSt aus anderen durchgeführten Prozessen und unter Berücksichtigung der Erfahrung anderer Kommunen mit den Effekten aus der Bündelung von Aufgaben, auch im Rahmen von interkommunaler Zusammenarbeit, ist davon auszugehen, dass mittelfristig je nach Aufgabenbereich ein entsprechender Anteil von Stellen eingespart werden kann, wie zuvor dargestellt.

Bei der Einschätzung der genannten Spannweite an Einspareffekten ist allerdings auch alles das zu berücksichtigen, was die drei Kommunen in den letzten Jahren bereits an Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung eigenverantwortlich unternommen haben. Diese Einzelmaßnahmen liegen den Autoren nicht vor. Insofern kann sich das Einsparpotenzial ggf. gegen den unteren Wert bewegen, aber genau so gut den oberen Wert noch überschreiten.

Im übrigen haben die Verantwortlichen in Verwaltung und Politik es in Teilen selber in der Hand zu bestimmen, wie groß das Einsparpotenzial ausfallen wird, was aber nicht unmittelbar mit dem Zusammenschluss und damit den Synergieeffekten geschuldet ist. Wenn es zu einem Zusammenschluss kommen sollte, und damit eine Abstimmung der inhaltlichen Aufgabenstellungen mit der Bestimmung der Leistungsstandards erfolgt, sollte dieser Prozess unter aufgaben- und/oder produktkritischen Aspekten erfolgen. Das heißt, dass nach der Klärung der Pflichtigkeit der Aufgabenwahrnehmung bzw. der Leistungserbringung zu klären ist, mit welchen Standards und durch wen die einzelne Leistung erbracht wird. In diesem Kontext können zu gegebener Zeit, je nach den dann geltenden Rahmenbedingungen gerade auch in finanzieller Hinsicht, die Standards ggf. deutlich reduziert werden mit dem Effekt von weiteren Einsparmöglichkeiten sowohl bezogen auf Stellen als auch Sachmittel und Investitionen.

Des Weiteren wird an dieser Stelle aus dem Abschlussbericht der Projektgruppe 1 wie folgt zitiert:

„Die Bearbeitung erfolgte unter der Maßgabe, die demografische Entwicklung der Region zu berücksichtigen. Dies ist in soweit geschehen, als dass für die Veränderung der Bevölkerungszahlen in der Region eher ein leichter Zuwachs prognostiziert wird. Natürlich wird es auch eine Veränderung der Altersstruktur geben, die sich allerdings im vorgegebenen Rahmen von 10 Jahren nicht entscheidend auswirken wird. ...“

Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass das beschriebene Aufgabenspektrum und der sich hieraus ergebende Stellenbedarf nicht statisch ist, sondern laufend auf seine Sachgerechtigkeit hin zu überprüfen ist. Es muss immer wieder aktuell auf Veränderungen der Aufgaben, der Aufgabenmengen und vor allem auch auf Veränderungen der Bedürfnisse der Bevölkerung reagiert werden - stets unter Beachtung der inhaltlich-strategischen Ausrichtung der Kommune (die sich auch den sich verändernden Rahmenbedingungen anpassen muss).

13 Die Auswirkungen auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Ein wichtiges Potenzial für „gute“ Kommunalverwaltungen sind engagierte, motivierte und gut ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ohne sie ist es nicht möglich, qualitativ hochwertige Leistungsangebote zu entwickeln und die entsprechenden Dienstleistungen zu erstellen.

Eine solche Weiterentwicklung der Leistungsangebote kann nur unter Berücksichtigung der Personalstruktur der drei Kommunen erfolgen. Zu dieser Struktur wurden umfangreiche Analysen durchgeführt, von denen einige wichtige nachstehend in Kurzform wiedergegeben werden (im Detail in der **Anlage 2** - Bericht der Projektgruppe Personalstrukturanalyse):

- o Bis 31.12.2011 werden nach heutigem Kenntnisstand aus verschiedenen Gründen 29 Stellen in den Gesamtverwaltungen frei, die damit dann für disponible Personaleinsatzplanungen zur Verfügung stehen.
- o Insgesamt sind derzeit 18 Auszubildende beschäftigt. Hiervon enden im Jahr 2008 fünf, im Jahr 2009 sieben und im Jahr 2010 sechs Verträge. Die Ausbildung in den Verwaltungsberufen überwiegt. Der Beschäftigungsanteil von Männern und Frauen ist in dieser Gruppe ausgeglichen.
- o Der überwiegende Teil der Beamten ist im gehobenen Dienst und somit in Leitungsfunktionen beschäftigt.
- o Die Arbeitsverhältnisse der tariflich Beschäftigten sind schwerpunktmäßig im vergleichbaren mittleren Dienst und damit auf der Sachbearbeiterebene angesiedelt.
- o Ca. 80 % der Mitarbeiter/innen wohnen im Bereich der drei Kommunen. Bei einem Großteil dieser Gruppe sind Beschäftigungs- und Wohnort identisch.
- o Ca. 50 % der Mitarbeiter/innen sind unmittelbar in den Verwaltungsbereichen eingesetzt, ca. 25 % in den Kindertagesstätten und ca. 15 % auf den Bauhöfen.
- o Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten liegt bei 41 %.
- o Ca. 54 % der Mitarbeiter/innen sind zwischen 35 und 49 Jahre alt; ca. 25 % sind jünger und ca. 21 % älter.

Vor dem Hintergrund der auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in jedem Fall zukommenden Veränderungs- und Anpassungsnotwendigkeiten haben die Hauptverwaltungsbeamten in Abstimmung mit den Gemeinde- und Stadträten den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zugesagt, dass es aus Anlass eines Zusammenschlusses der drei Kommunen keine betriebsbedingten Kündigungen geben wird, selbst wenn sich herausstellen sollte, dass mittel- und langfristig nicht die Zahl von Stellen benötigt wird, die derzeit vorhanden ist. Ergänzend dazu war die Projektgruppe 7 beauftragt, den Entwurf einer Dienstvereinbarung zu erarbeiten, der die erforderlichen Fragen regeln soll, die geklärt werden müssen, damit die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Prozess des Zusammenschlusses aktiv mittragen können (s. für die Details die **Anlage 21**).

Dennoch wird ein Zusammenschluss der drei Kommunen Auswirkungen auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben, die von Person zu Person unterschiedlich ausfallen und/oder empfunden werden. Dies wird von Aufgabengebiet zu Aufgabengebiet ebenso variieren können wie von den persönlichen Einstellungen und Empfindungen bzw. Zukunftsplanungen. Insofern können denkbare Auswirkungen aufgezeigt werden, ob diese die einzelne Person als Chance oder Belastung empfinden wird, bleibt der individuellen Einschätzung vorbehalten. Zu diesen Auswirkungen können u. a. gehören:

- o Veränderung der Aufgabeninhalte, d. h. (und/oder-Aufzählung)
 - die Aufgabenvielfalt erhöht sich
 - das Aufgabenspektrum reduziert sich
 - die qualitativen Anforderungen erhöhen sich oder
 - die qualitativen Anforderungen reduzieren sich
- o Ausprägung von einem erhöhten Spezialistenwissen
- o Ein flexiblerer Arbeitseinsatz, z. B. an unterschiedlichen Arbeitsorten und/oder zu unterschiedlichen Arbeitszeiten
- o Durch die Bildung neuer bzw. veränderter Organisationseinheiten werden sich die personellen Zusammensetzungen dieser neu darstellen. Damit kann es zu einer Veränderung der bestehenden sozialen Kontakte kommen.
- o In den drei bestehenden Kommunen gibt es eingeübte Routinen die vertraut sind und den Beschäftigten Sicherheit geben. Im Falle eines Zusammenschlusses sind diese Normen, Werte und Standards aufeinander abzustimmen mit der Konsequenz, dass Neues, bisher Ungewohntes eingeübt werden muss.
- o ...

Diese Auswirkungen sind aber vertretbar, d. h. es kann von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vor dem Hintergrund der pauschalen Arbeitsplatzgarantie erwartet werden, dass sie sich auf die neue Situation einstellen und sich entsprechend flexibel bezogen auf alle Veränderungsaspekte zeigen.

Diese Auswirkungen können aber auch geradezu gewünscht sein, z. B. wenn

- o es damit zu höherwertigen Arbeitsinhalten kommt mit entsprechenden Auswirkungen auf die jeweilige Besoldungs- bzw. Entgeltgruppe,
- o die Arbeitsplätze durch einen veränderten Arbeitsinhalt vielfältigere Anforderungen notwendig machen und sich die einzelne Person dadurch weiter entwickeln kann,
- o es zu einer größeren Bündelung von gleichartigen Aufgaben kommt und damit das Spezialistenwissen erhöht wird.

In diesem Zusammenhang ist aber nochmals zu betonen, dass eine solche Einschätzung im Wesentlichen von den Empfindungen der einzelnen Person abhängig sein wird. Insofern sollten vor entsprechenden Maßnahmen mit personenbezogenen Auswirkungen diese in den Veränderungsprozess rechtzeitig und offensiv eingebunden werden.

Bezogen auf die berechtigterweise vorhandene Erwartung des Arbeitgebers an ein hohes Maß an Flexibilität auf der Arbeitnehmerseite, ist es andererseits aber erforderlich, dass im Gegensatz zu den drei bestehenden Kommunen die neue Verwaltung ein umfassendes Personalentwicklungskonzept erstellt. Grob dargestellt ist zu ermitteln

- o welche Qualifikationen für die Wahrnehmung welcher Stelleninhalte erforderlich sind,
 - o welche Qualifikationen der/die einzelne Stelleninhaber/in hat
 - o welche Qualifikationen der einzelnen Person damit ggf. zur sachgerechten Wahrnehmung der Stelleninhalte fehlen bzw. ob die Person überqualifiziert ist,
 - o ob ggf. fehlende Qualifikationen zusätzlich vermittelt werden sollen oder ob es im Interesse aller Beteiligten sachgerechter und zielführender ist, Umsetzungen vorzunehmen.
-

Arbeitgeberseitig muss in diesem Kontext sichergestellt werden, dass es nicht zu Überlastungen auf den ggf. inhaltlich neu zugeschnittenen Stellen kommt. Daher wird es erforderlich, bei absehbaren Veränderungen in den Zuschnitten von Stellen eine präventive Bemessung des Stellenbedarfs durchzuführen, die dann nach einer Zeit der Erfahrung in der praktischen Umsetzung zu überprüfen und ggf. zu korrigieren ist (in alle Richtungen).

Folgende Aspekte sind darüber hinaus zu bedenken:

▶ **Besitzstandswahrung**

Neben der bereits ausgesprochenen Zusicherung, keine fusionsbedingten Kündigungen auszusprechen, ist das Thema der Besitzstandswahrung gesondert zu diskutieren. Grundsätzlich gilt dabei, dass alle Beschäftigten und Beamten nach der Entgelt- bzw. Besoldungsgruppe zu bezahlen sind, die sich aufgrund einer sachgerechten Stellenbewertung ergibt. Die entsprechenden detailliert zu beachtenden Regelungen finden sich ausführlich im Bericht der Projektgruppe 5 „Personalrecht und -wirtschaft“ (s. **Anlage 5**).

Bei Mitarbeiter/innen mit Führungs-/Leitungsfunktionen ist zu bedenken, dass ihnen nach Möglichkeit Verantwortlichkeiten übertragen werden, die ihrer bisherigen Funktion entsprechen. Dabei gibt es jedoch keinen Automatismus der es rechtfertigt anzunehmen, dass jemand in dieser größeren Kommune auch regelmäßig den damit verbundenen höheren Anforderungen persönlich gerecht wird. Insofern kann es erforderlich werden, auch den ausgewählten Leitungspersonlichkeiten angemessene Personalentwicklungsmaßnahmen zukommen zu lassen oder andere Aufgabenbereiche zuzuweisen.

▶ **Besetzung von Leitungsfunktionen**

Mit dem Thema „Besitzstandswahrung“ eng verbundenen ist die Frage, wie Führungsstellen in der neuen Kommune am sachgerechtesten besetzt werden sollten. Grundsätzlich muss gelten, dass jeweils die Person, die die besten Fähigkeiten und Fertigkeiten bzw. Qualifikationen mit bringt, für eine Leitungsfunktion ausgewählt wird.

Dabei muss bedacht werden, dass die Leitungspersonen der Stadt Walsrode regelmäßig die meisten Erfahrungen in der Leitung größerer Organisationseinheiten haben. Das sollte aus Gründen der Unternehmenskultur und des Betriebsklimas der neuen Kommune aber nicht automatisch dazu führen, dass alle Führungsstellen vorrangig mit Personen aus Walsrode besetzt werden, denn Erfahrung ist nicht stets identisch mit der erforderlichen Qualifikation für eine bestimmte Stelle. Es könnte sich daher anbieten, als Auswahlkriterium neben der fachlichen Qualifikation und Eignung der in Frage kommenden internen Bewerber für die einzelnen Leitungsstellen, diese auch z. B. im Verhältnis zur einwohnerbezogenen Größe der Gemeinden auf die Kommunen zu verteilen (Vorabquote für die einzelnen „Alt-Kommunen“). Das schließt „Härtefälle“ nicht aus, sichert jedoch eine große Akzeptanz von Personalentscheidungen, auch im Hinblick auf das Erfordernis, dass alle drei Kommunen als gleichberechtigte Partnerinnen in diesen Prozess eines möglichen Zusammenschlusses eintreten. Im Vorfeld der Besetzungsverfahren ist dieses aber sehr sorgfältig rechtlich zu prüfen, um z. B. mögliche Konkurrentenklagen ausschließen zu können.

Andererseits ist zu überlegen, ob nicht grundsätzlich alle Leitungsstellen über ein internes Ausschreibungs- und Auswahlverfahren, ggf. in Form eines Assessment-Centers, vergeben werden sollten, um das Verfahren weitestgehend zu objektivieren.

► **Führungs- und Unternehmenskulturen**

Die Prozesse und Strukturen aufeinander abstimmen bzw. sie neu zu gestalten, die internen Regelungen anzupassen, die politischen Gremien neu zu strukturieren, alles dieses sind Notwendigkeiten, die sich instrumentell, methodisch gestalten und regeln lassen.

Viel schwieriger, weil emotional und psychisch sehr viel stärker belastet, ist die Angleichung der Führungs- und Unternehmenskulturen. Es ist dabei nicht damit getan, wenn auch eine grundlegende Voraussetzung, dass man in einem beteiligungsorientierten Prozess die dafür maßgeblichen Werte und Maßstäbe, Handlungsgrundsätze und Interventionsmaßnahmen verabredet. Die eigentliche Herausforderung wird sein, „Kultur“ zu leben und zum gemeinsamen Identifikationsmerkmal der neuen Kommune zu machen, dass auch verbindenden Charakter hat.

Den Führungskräften wird dabei eine Schlüsselfunktion zukommen. Denn wenn es ihnen nicht gelingt, im Arbeitsalltag die neue angestrebte Kultur vor zu leben, kann nicht erwartet werden, dass die Sachbearbeiter/innen dieses tun werden.

In diesem Kontext sollte umgehend darüber nachgedacht werden, sich auf eine sog. „Corporate Identity“ für die neue Stadt zu verständigen. Diese gemeinsame und verbindende Identität setzt sich regelmäßig zusammen aus:

- gemeinsamen Verhaltensregeln (sog. Corporate Behavior)
- einem gemeinsamen Erscheinungsbild (sog. Corporate Design)
- einem gemeinsam vereinbarten Gebrauch von Sprache, Ausdrucksweise und dergl. (Corporate Communication)

Die neue Führung einer zusammengeschlossenen Kommune muss sich dieses Themas umgehend annehmen, weil eine nicht sachgerechte Behandlung dieses Themenkomplexes das tägliche Handeln ständig und wiederholt stören kann. Insbesondere Themen wie Teamentwicklung, Konfliktmanagement und dergl. sollte besondere Beachtung geschenkt werden.

Es ist aber zu bedenken, dass solche „Kultur-Prozesse“ davon geprägt sind, dass sie viele Jahre in Anspruch nehmen, bis man sie (wenn überhaupt) als „abgeschlossen“ betrachten kann.

► **Übergangsweiser Stellenmehrbedarf**

Der Vollständigkeit halber muss erwähnt werden, dass nach einem formalen Zusammenschluss die prognostizierten Einspareffekte, gerade was den Bereich von Möglichkeiten zur Einsparungen von Stellen betrifft, nicht gleich realisiert werden können.

Im Kapitel „Die Übergangsphase - vom Heute zum Morgen“ ist bereits darauf hingewiesen worden, dass die Arbeiten zum Zusammenschluss schon unmittelbar nach dem Zeitpunkt beginnen, zu dem der Zusammenschluss von den drei Gemeinde- bzw. Stadträten beschlossen wurde. Diese Übergangsphase, wird sie konsequent genutzt und professionell gemanagt, kann dazu beitragen, dass die Synergiepotenziale schnell realisiert werden können, wird aber demgegenüber auch einen gewissen Stellenmehrbedarf erfordern, um die notwendigen Anpassungsarbeiten leisten zu können.

Des Weiteren ist nach dem formalen Zusammenschluss für einen Zeitraum von mindestens ein bis zwei Jahren damit zu rechnen, dass es Übergangsweise einen Stellenmehrbedarf gibt, bis alle Prozesse und Strukturen neu geregelt und sich neue Routinen eingeübt haben (sog. Implementierungsaufwand). Insofern ist eine solche Auswirkung kein struktureller Mangel des Veränderungsprozesses, sondern diesem immanent und tendenziell nicht gegen Null vermeidbar.

► **Auswirkungen der demografischen Entwicklung**

Das Personal der drei Gemeinden ist nach den verschiedensten Aspekten erfasst und strukturiert dargestellt worden (s. **Anlage 2**). Diese umfangreichen Arbeiten sind eine sehr gute Basis, u. a. um das zwingend erforderliche Personalentwicklungskonzept erarbeiten zu können.

Die Daten zeigen aber auch, dass in einem Zeitraum von 2009 bis 2017 ca. 20,5 Stellen (bezogen auf eine 39 h/Woche) aufgrund von altersbedingtem Ausscheiden frei werden. Diese Stellen bilden damit zunächst die Grundlage für die Realisierung von personellen Einsparungen, die sich aufgrund des Zusammenschlusses oder aus anderen Gründen ergeben. Insofern stehen in einem absehbaren Zeitraum ausreichend Stellen zur Verfügung, um die ermittelten und zur Umsetzung freigegebenen Rationalisierungspotenziale auch zu realisieren. Was aber nicht automatisch zur Folge hat, dass genau die Stellen mit den zugeordneten Aufgaben wegfallen. Es kann auch sein, dass Umsetzungen erfolgen als Konsequenz aus dem Freiwerden von Stellen und kw-gezeichnete Stellen in anderen Ämtern dafür entfallen.

Vor diesem Hintergrund muss frühzeitig damit begonnen werden, dass in naher Zukunft „abgehende“ Wissen und die Erfahrungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu sichern.

Das kann z. B. dadurch erfolgen, dass für einen jeweils individuell festzulegenden Zeitraum Stellen überlappend besetzt werden, damit der Stellennachfolger von seinem Vorgänger entsprechend eingearbeitet wird.

14 Die Personalvertretung

Die Projektgruppe 7 hat sich umfassend mit der Frage beschäftigt, welche Auswirkungen ein denkbarer Zusammenschluss auf die Struktur der Personalvertretungen hat. Insofern wird auf den als **Anlage 6** beigefügten Bericht der Projektgruppe verwiesen. Hieraus einige wichtige Daten und Fakten:

- o In einer neu gebildeten Dienststelle müsste zunächst für den Zeitraum von max. 4 Monaten ein Übergangspersonalrat gebildet werden. Er müsste aus den Vorsitzenden und jeweils zwei ihrer Stellvertreter/innen der bisherigen Personalräte bestehen.
 - o Der neu zu wählende Personalrat besteht bei 301 bis 600 Wahlberechtigten aus 9 Mitgliedern. Bei einer Beschäftigtenzahl von 301 bis 600 ist ein Personalratsmitglied von der dienstlichen Tätigkeit frei zu stellen.
 - o Für die Tätigkeit der neuen Personalvertretung fallen bezifferbare Kosten pro Jahr für folgende Positionen an:

- Freigestelltes Personalratsmitglied	40.000 €
- Fortbildungen, Geschäftsausgaben Sachausgaben	25.000 €
- Büroarbeiten und Protokollführen (10 % einer Assistenzkraft)	3.000 €
- Hinzu kommen die nicht bezifferbaren Kosten für die Wahrnehmung der Tätigkeit der weiteren 8 Personalratsmitglieder.

Da die Größe (zukünftig 9 Mitglieder) und die Zahl der Freistellungen (zukünftig für die neue Kommune 1 Stelle) sich nach dem Nieders. Landespersonalvertretungsgesetz regelt, gibt es diesbezüglich kein Gestaltungspotenzial. Andererseits kann der Umstand der notwendigen Freistellung auch kein ernsthaftes Argument sein, das z. B. aus Kostenüberlegungen gegen einen Zusammenschluss sprechen kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in Walsrode schon jetzt der Personalvertretung auf freiwilliger Basis eine Freistellung von 30 Wochenstunden zugestanden wird.

Wichtig wird es sein, die Personalvertretungen weiterhin im Rahmen einer vertrauensvollen Zusammenarbeit aktiv in den Prozess umfänglich einzubinden. Das gilt insbesondere für die Phase nach einem formalen Beschluss der drei Gemeinde- bzw. Stadträte, einen entsprechenden Antrag beim Nieders. Innenministerium zu stellen.

Wie schon im Kapitel zum Thema Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angesprochen, haben die in der Projektgruppe 7 vertretenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Entwurf einer Dienstvereinbarung erarbeitet, der die aus ihrer Sicht erforderlichen Regelungen enthält, damit der Prozess des Zusammenschlusses auch aus Sicht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mitgetragen werden kann (s. **Anlage 21**).

15 Die neue Raumsituation

Derzeit stellt sich die Raumsituation wie folgt dar. Das ausführliche Arbeitsergebnis der Projektgruppe 1 ist in **Anlage 1** dargestellt:

	Bad Fallingbostal:	Bomlitz	Walsrode
Verwaltungsstandort	<ul style="list-style-type: none"> o 1 zentraler Standort 	<ul style="list-style-type: none"> o 1 zentraler Standort 	<ul style="list-style-type: none"> o 1 zentraler Standort
Außenstellen der Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> o Dorfmark (1 Büro), einmal pro Woche ganztägig besetzt; überwiegend Einwohnermeldeaufgaben 	<ul style="list-style-type: none"> o Keine weiteren Büroflächen vorhanden 	<ul style="list-style-type: none"> o Düşhorn: Gemeindebüro 2 h an zwei Tagen in der Woche geöffnet; unterstützt den Ortsvorsteher
Sonstige Außenstellen	<ul style="list-style-type: none"> o Zentraler Bauhof o Kläranlage o Stadtbücherei (mit Nebenstelle in Dorfmark) o 4 Kindergärten 		<ul style="list-style-type: none"> o Eigenbetrieb Baubetriebshof o Kläranlage o Stadtbücherei o Jugend- und Kulturzentrum o Heidemuseum o 3 Kindergärten / Hort
Verwaltung der eigenen Liegenschaften	<ul style="list-style-type: none"> o Bauliche Verwaltung zentral im Bauamt o Reinigung (tw. eigenes Personal, tw. fremdvergeben) dezentral zugeordnet o Hausmeister ebenfalls dezentral zugeordnet o Bewirtschaftung der Gebäude tw. Zentral, tw. dezentral 	<ul style="list-style-type: none"> o Ab Herbst zentrales Gebäude- und Liegenschaftsmanagement 	<ul style="list-style-type: none"> o Bauliche Verwaltung zentral im Bauamt o Reinigung zentral im A 10 o Reinigung tw. Eigenreinigung, tw. Fremdvergabe o Hausmeister vertreten sich (aber kein Pool) o Bewirtschaftung Liegenschaften überwiegend Bauamt (Obdachlosenheim: Amt für soziale Angelegenheiten) o Überlassung Schulräume: Amt für zentrale Einrichtungen
Büroflächen	<ul style="list-style-type: none"> o 38 Einzelbüros o 5 Doppelbüros o 1 Zentrale mit 3 MA o Dorfmark: 1 Einzelbüro <p>(4 Einzelbüros durch Dritte belegt; 1 Einzelbüro frei; Ab 01.07. wird Fläche frei, die als Bürgerbüro geeignet ist)</p>	<ul style="list-style-type: none"> o Nach Sanierung und Erweiterung Rathaus: o 22 Büros (tw. doppelt besetzbar) o Bürgerbüro incl. Zentrale mit mehreren Arbeitsplätzen 	<ul style="list-style-type: none"> o 48 Einzelbüros o 27 Doppelbüros o 5 Dreierbüros o Bürgerbüro: 5 Arbeitsplätze zzgl. 2 im Hintergrundbüro <p>(im 1 OG könnten 5 Einzelbüros, 1 Doppelbüro und 1 Dreierbüro ausgebaut werden; Grundsanierung vorher zwingend erforderlich)</p>

Ziele der neuen Raumplanung müssen sein:

- o Unterbringung des/der Bürgermeister/in und der Fachbereichsleitungen in einem Gebäude.

Soweit dieses möglich ist, sollte es realisiert werden, so dass kurze Wege in der Verwaltungsführung sichergestellt und notwendige Abstimmungsprozesse vereinfacht werden. Zudem kann man sich auf diesem Weg auch nach Außen als Einheit präsentieren. Andererseits sind die bestehenden Gebäude zu nutzen.

Daher wird es wahrscheinlicher und wichtiger sein, bei einer fachbereichsbezogenen Bündelung von Organisationseinheiten an einem Standort die jeweilige Fachbereichsleitung dort unterzubringen, wo auch die jeweiligen Fachdienste ihren Standort haben.

- o Unterbringung der jeweiligen Fachdienste in einem Gebäude.
Es ist sicherzustellen, dass die einzelnen Fachdienste grundsätzlich zusammenhängend in einem Gebäude untergebracht werden. Dies führt dazu, dass die Führung alle Mitarbeiter/innen „unter einem Dach hat“ und vereinfacht vor allen Dingen die Informations- und Kommunikationswege. Zudem kann auf diese Art und Weise besonders in der Anfangsphase des Zusammenschlusses das Zusammenwachsen innerhalb der Mitarbeiterschaft unterstützt werden. Des weiteren können aufgrund der räumlichen Nähe die vereinbarten Ablaufprozesse und Standards miteinander umgesetzt werden. Eine Sonderregelung ist selbstverständlich für die Fachdienste zu treffen, die Leistungen in den Bürgerbüros erbringen. In diesen Fällen ist es zwingend erforderlich, dass Mitarbeiter/innen hier vor Ort sitzen und nicht mit ihren fachbezogenen Kollegen/innen in einem Gebäude untergebracht sind. Dies stellt im Fachdienst selber höhere Anforderungen an die Kommunikationswege.
 - o Soweit möglich Unterbringung von Fachdiensten, die aufgrund der Aufgabenstellung eng zusammenarbeiten, in einem Gebäude.
Durch diese Lösung werden auch kurze Kommunikationswege und vereinfachte Verwaltungsabläufe zwischen den Fachdiensten gefördert. Hier spielt der „kurze Dienstweg“ eine große Rolle. Dies sollte fachbereichsbezogen umgesetzt werden.
 - o Die Schaffung von zusätzlichen Räumlichkeiten für die neue Verwaltung ist vor allem vor dem Hintergrund der durch den Zusammenschluss mittelfristig zu erwartenden Stelleneinsparungen nicht notwendig. Diese Aussage schließt nicht aus, dass ggf. Umbaumaßnahmen erforderlich werden können.
 - o Die derzeitigen Standorte in den Rathäusern Bad Fallingbostal, Bomlitz und Walsrode werden beibehalten. In jedem der drei Standorte wird ein Bürgerbüro eingerichtet bzw. die bestehenden weiter entwickelt. Im Hinblick auf die Entscheidung, welche Aufgaben in den Bürgerbüros angesiedelt werden, müssen vorrangig folgende Kriterien berücksichtigt werden (s. hierzu auch den Bericht der Projektgruppe 1, **Anlage 1** sowie die Ausführungen auf der folgenden Seite).
 - Bei der Entscheidung, welche Dienstleistungen in den Bürgerbüros angesiedelt werden, ist der Blickwinkel des Bürgers der ausschlaggebende.
 - Das Leistungsangebot in den Bürgerbüros in ein Angebot mehr in der Breite als in der Tiefe. Es bieten sich „front-office“- und „back-office“-Arbeitsplätze an.
 - Insbesondere häufig nachgefragte Leistungen sollen angeboten werden.
 - Kurzkontakte stehen im Vordergrund (z. B. Auskunftserteilung); weitergehende Beratungen sollen in den Fachdiensten erfolgen, da hierfür oftmals tieferes Fachwissen vorgehalten werden muss.
 - Soweit wie möglich soll eine abschließende Bearbeitung erfolgen. Dies muss in Absprache mit den Fachdiensten festgelegt werden.
-

Mit der Einrichtung von Bürgerbüros werden folgende Wirkungen erzielt:

- Der Bürger kann sich im Bürgerbüro mit all seinen Anliegen an jeden Mitarbeiter wenden.
- Der Bürger hat nur einen Ansprechpartner; dieser klärt im Zweifel für ihn die Fragen intern in der Verwaltung und gibt eine Rückmeldung (oder trägt dafür Sorge, dass die Rückmeldung durch eine/n Fachkollegen/in erfolgt).
- Die Wartezeiten werden verkürzt (vor allem bei hohem Publikumsaufkommen in den Fachämtern).
- Für den Bürger entstehen kurze Wege.

Folgende Dienstleistungen sollen in den Bürgerbüros zur Verfügung gestellt werden (s. h. auch Ergebnis der PG 1, **Anlage 1**). Es handelt sich nicht um eine abschließende Aufzählung und es wird auch keine Prioritätenfolge indiziert. Insbesondere bedarf es noch einer Klärung der Frage, wie zentral oder dezentral die Aufgaben nach SGB II und XII verfahren werden soll:

- An-, Ab- und Ummeldungen;
- Beantragung von Personalausweisen und Reisepässen;
- Gewerbean-, Gewerbeab- und Gewerbeummeldungen;
- Auskunft aus dem Gewerberegister;
- An-, Um- und Abmeldung von Mülltonnen;
- Standesamtsangelegenheiten (z. B. Anzeige von Geburten; Termine für Eheschließungen);
- Jagd- und Fischereischeine;
- Erteilung von Reisegewerbekarten;
- Beglaubigungen;
- Verlängerung/Rückgabe von ausgeliehenen Büchern;
- Terminvergabe für alle städtischen Fachdienste;
- Entgegennahme von Anträgen (muss noch spezifiziert werden mit den einzelnen FD);
- Touristinformationen;
- Beantragung von Briefwahlunterlagen;
- Erteilung von allgemeinen Auskünften und Aushändigung von Anträgen (Spezifizierung mit den Fachdiensten);
- Ausgabe von Infomaterialien;
- Hundesteuerangelegenheiten;
- Änderungen zur Grundsteuer;
- Zurverfügungstellung von Online-Diensten (z. B. Wunschkennzeichen);
- Evtl. Angebote von und für Dritte: ÖPNV, Kartenverkäufe, Buchung VHS-Kurse, Anträge GEZ (nur ausgeben).

Die organisatorische Ausgestaltung sollte wie folgt aussehen

- Die fachlich inhaltliche Verantwortung für die Aufgabenwahrnehmung liegt in den einzelnen Fachdiensten.
 - Die zentrale Steuerung, Organisation und die Dienstaufsicht liegen im FD 11.
 - Das „Lebenslagenprinzips“ ist zu beachten, d. h. es ist zu fragen, welche Leistungen ein Bürger in einer bestimmten Lebenssituation von seiner Verwaltung benötigt (z. B. im Falle einer Heirat oder bei einem
-

Umzug) und diese sind dann im Zusammenhang in dem Bürgerbüro anzubieten.

- Es sollten möglichst lange Öffnungszeiten festgelegt werden, immer über die Mittagszeit, bis in den späten Nachmittag, dafür vormittags ggf. an einem Wochentag erst etwas später geöffnet. Es wird vorgeschlagen, die endgültigen Öffnungszeiten nach einer vereinbarten Probephase nachfrageorientiert festzulegen. Darüber hinaus sollte es auch möglich sein, in Einzelfällen Termine zu vereinbaren.
 - Diese beschriebene organisatorische Ausgestaltung bedingt, dass für die in diesem Bereich eingesetzten Mitarbeiter/innen ein Dienstplan erstellt wird.
 - Das Anforderungsprofil der Mitarbeiter/innen ist zu beschreiben. Anforderungen sind insbesondere übergreifendes Fachwissen, Kontaktfreudigkeit, soziale Kompetenz, Kooperationsfähigkeit.
 - Jeder Arbeitsplatz muss über PC, Scanner und Drucker verfügen.
 - Die Vernetzung mit der Kernverwaltung muss sichergestellt sein, damit direkte und schnelle Zugriffe auf Fachverfahren möglich sind.
-

16 Die Sachmittelausstattung

Der positive wirtschaftliche Effekt für die neue Kommune ergibt sich daraus, dass ein größeres Volumen an Sachmitteln für größere Organisationseinheiten beschafft werden müssen.

Es ist zum einen festzulegen, welche Sachmittel zentral für die komplette Verwaltung beschafft werden sollen. Hier bietet sich insbesondere das in großen Mengen einzukaufende Büromaterial an. Andererseits ist zu regeln, welche Materialien dezentral durch die Facheinheiten beschafft werden sollen (z. B. Beschäftigungsmaterial für die Kindergärten; Maschinen und Geräte für den Bauhof). Werden diese speziellen Beschaffungen zentralisiert durchgeführt, sind die jeweiligen Beschaffungseinheiten in jedem Fall in den Arbeitsvorgang einbezogen (quantitative und qualitative Bedarfsanmeldung; Test der Maschinen, Teilnahme an Vorführterminen). Bei der Entscheidung „zentrale oder dezentrale Organisation“ ist abzuwägen, ob diese Reibungsverluste die durch die Zentralisierung entstehenden Vorteile wieder aufheben oder sogar übersteigen. Unabhängig von dieser Entscheidung kommt es in beiden Fällen zu Rationalisierungseffekten, da größere Mengen einzukaufen sind, was regelmäßig zu Preisvorteilen führen wird.

Gleichzeitig ist ein Wettbewerbsvorteil gegeben, da zum Beispiel bei der Ausschreibung von größeren Mengen zu beschaffender Materialien die neue Kommune attraktiver für Anbieter wird. Hierdurch wird die Konkurrenz unter den Anbietern erhöht, was zu günstigeren Angeboten führen wird.

Die Standards für die jeweils durchzuführenden Beschaffungen sind zu vereinheitlichen, damit ab dem Zeitpunkt des Zusammenschlusses einheitlich verfahren wird.

Die vorhandenen Fahrzeuge, Maschinen und Gerätschaften werden zukünftig effektiver genutzt werden können. Sie werden für ein größeres Aufgabenvolumen eingesetzt werden. So kann der Auslastungsgrad erhöht werden und der Einsatz erfolgt wirtschaftlicher. Die Zeiten, in denen die Maschinen ungenutzt sind, werden sich verringern. Zudem können leistungsstärkere Geräte beschafft werden, anstelle von bisher kleiner dimensionierten Geräten für ein geringeres Aufgabenvolumen. Auch hierdurch lassen sich Rationalisierungseffekte erzielen.

Die technische Ausstattung sollte frühzeitig im Hinblick darauf geprüft werden, ob ggf. vorhandene leistungsschwächere Gerätschaften zugunsten der Anschaffung eines leistungsstärkeren Gerätes veräußert werden sollten. Ebenfalls sind in der Übergangszeit bis 2011 notwendige Neuanschaffungen bereits im Hinblick auf den Zusammenschluss durchzuführen.

Als weiterer Faktor im Rahmen der Sachmittelausstattung ist die einheitliche Ausstattung der Arbeitsplätze mit Hard- und Software zu beachten. Es muss ermittelt werden, in welchen Aufgabenbereichen bereits die gleiche Ausstattung vorhanden ist und in welchen Bereichen nicht. Insbesondere muss auch die Kompatibilität der EDV-Systeme geprüft werden. Dies ist von hoher Bedeutung, wenn z. B. Daten zusammengeführt werden müssen oder das Rechnungswesen zentralisiert wird. Zwingende Voraussetzung für funktionierende Arbeitsabläufe sind dann die EDV-Systeme, die die Arbeitsabläufe unterstützen.

17 Die Kunden- und Dienstleistungsorientierung der neuen Verwaltungsstruktur

Verwaltungshandeln auf der kommunalen Ebene kennt viele Beteiligte und Akteure. Diese kann man der Einfachheit halber u. a. differenzieren nach internen und externen Beteiligten bzw. Akteuren:

- o Interne, hierzu zählen z. B.
Verwaltungsmitarbeiter, Führungskräfte, Personalvertretung, Hauptverwaltungsbeamte, Ratsmitglieder
- o Externe, hierzu zählen z. B.
Bürgerinnen und Bürger, Unternehmer, Verbände, Vereine, Institutionen, Kreisverwaltung, Polizei, ...

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wer von diesen Beteiligten und Akteuren setzt die bedeutendsten Maßstäbe, nach denen beurteilt und gemessen werden kann, ob eine Verwaltungsstruktur kunden- und dienstleistungsorientiert ist bzw. entsprechend handelt und dabei möglichst noch wirtschaftlich agiert?

Provokant kann man sagen, dass es im Wesentlichen egal ist, wie die Verwaltungsstruktur ausgestaltet ist, damit sie als kunden- und dienstleistungsorientiert bzw. wirtschaftlich bewertet wird. Entscheidend ist, wie die Verwaltungsprozesse und damit die Arbeitsabläufe gestaltet sind.

Ein weiterer Gesichtspunkt kommt hinzu, der eine solche Beurteilung schwierig macht. Nehmen wir als Beispiel die Bürgerinnen und Bürger. Es gibt nicht DIE Bürgerin oder DEN Bürger. Entscheidend ist stets, in welchem Kontext diese/r der Verwaltung gegenüber tritt und ein aktives oder reaktives Handeln erwartet bzw. auslöst.

Unterschiedliche Lebenslagen oder Handlungssituationen können z. B. Folgende sein:

- o Bürger/in als Hausbesitzer
- o Bürger/in als Antragsteller für den Bau eines Einfamilienhauses
- o Bürger/in als aus einer Stadt neu hinzuziehende Person
- o Bürger/in in einer (sozialen) Notlage
- o Bürger/in als Falschparker
- o Bürger/in als ortsansässige/r Unternehmer/in
- o Bürger/in als Elternteil eines schulpflichtigen Kindes
- o Bürger/in als an Kulturangebote interessiert
- o Bürger/in als Mitglied der Freiwilligen Feuerwehr,
- o ...

Die Komplexität der Beurteilung nimmt weiter zu, weil ein/e Bürger/in regelmäßig nicht nur in einer der vorgenannten Verhältnisse zu der Kommune steht, sondern in einer Mehrfachbeziehung.

Je nachdem, in welcher Situation oder Lebenslage man sich befindet, hat man andere Erwartungen an das Handeln einer Kommunalverwaltung und beurteilt dieses entsprechend. Gleichwohl hat die Vergangenheit in der Praxis gezeigt, dass es mehr oder weniger allgemeingültige Kriterien gibt, nach denen die Frage einer Kunden- und Dienstleistungsorientierung beantwortet werden kann. Hierzu gehören beispielsweise:

► **Ein Ansprechpartner für das entsprechende Anliegen**

Kein Bürger hat Lust, das Handeln der Verwaltung zu koordinieren. D. h., als Bürger erwartet man, dass man

- o sich an eine kompetente Stelle innerhalb der Verwaltung wenden kann,
- o diese nimmt das Anliegen entgegen,
- o bearbeitet „den Fall“ am besten abschließend
- o oder übernimmt anderenfalls die koordinierende Funktion, so dass der Bürger nachgehend aus einer Hand und ohne dass er zusätzlich koordinierend oder nachfragend tätig werden muss, sein Anliegen erfüllt bekommt.

Wichtig ist, dass dieser eine Ansprechpartner mühelos, und ohne dass man intime Verwaltungskenntnisse haben muss, gefunden werden kann. Für das „normale“ Bürgeranliegen haben sich Bürgerbüros bewährt, in denen man seine typische Anliegen vortragen kann und die die zuvor beschriebene Funktion übernehmen.

Das vorgeschlagene Organisationskonzept trägt diesen Ansprüchen Rechnung (s. **Kap. 9**).

In anderen Bereichen bedarf es gesondert zu organisierender einheitlicher Ansprechpartner, beispielsweise in der Bauverwaltung (siehe oben). Baurecht ist ein Bereich von Verwaltungshandeln, der besondere Fachkenntnisse erfordert. Aber gerade in diesem Bereich ist es besonders wichtig, dass sich eine Person für die Koordination des Verwaltungshandelns verantwortlich fühlt, gerade wenn es verschiedener Anträge in verschiedenen Zuständigkeitsbereichen bedarf. Insofern sind die Bürgerbüros entsprechend personell zu verstärken. Im übrigen ist die gesamte Bauverwaltung organisatorisch in einem Fachbereich gebündelt worden, um alle abstimmen und koordinierenden Funktionen in hohem Maße verwaltungsintern zu bündeln.

► **Wohn-Ortschaft-ungebundene aber ortsnahe Dienstleistungsangebote**

Der Titel dieser Zwischenüberschrift mutet merkwürdig und ggf. sogar widersprüchlich an. Er soll im Ergebnis Folgendes verdeutlichen.

Die neue Stadtverwaltung wird für alle Bürgerinnen und Bürger die der neuen Stadt N.N. sein. Da aber jede/r weiterhin selbstverständlich in ihrer/seiner Ortschaft wohnen bleiben wird, muss ihr/m die Möglichkeit eröffnet werden, möglichst in allen Ortschaften der neuen Kommune seine Anliegen vortragen zu können. Faktisch ist dieses aber nicht zu organisieren, weil bei der Vielzahl der einzelnen Ortschaften nicht in jeder ein umfassend kompetentes Bürgerbüro vorgehalten werden kann.

Aber dennoch wird sich eine gravierende Verbesserung der Kunden- und Dienstleistungsfunktion für die Bürgerinnen und Bürger durch einen Zusammenschluss ergeben. Dieses begründet sich in folgenden Überlegungen:

- o In jeder der drei derzeitigen Standorte mit einem Rathaus (Bad Fallingbostal, Bomlitz und Walsrode) werden **Bürgerbüros** mit einem umfassenden Leistungsportfolio vorgehalten (siehe **Kap. 15.**, dort im Detail). Und das Neue wird für alle Bürgerinnen und Bürger sein, dass jede/r an jedem der drei Standorte alle seine Anliegen bearbeiten lassen kann.

Damit wird eine deutliche Verbesserung gegenüber der Ist-Situation eintreten, die davon geprägt ist, dass man jeweils nur bei „seiner“ Verwaltung in seiner Kommune seine Anliegen vortragen kann.

Da aber durch eine zunehmende Mobilität der Bevölkerung und weil man flexibel auf sich anbietende Arbeitsmöglichkeiten als Bürger reagieren muss, der Ort des Wohnens abweicht von dem Ort, an dem man arbeitet oder seine Einkäufe tätigt, wird mit der Einrichtung von Bürgerbüros an allen Standorten der jetzigen Rathäuser mit einem umfassenden Dienstleistungsangebot eine nachhaltige Verbesserung der Servicequalität eintreten. Dies wird ein gewichtiges Argument gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern sein, die ggf. mehr Nachteile als Vorteile in einem Zusammenschluss vermuten.

- o Wenn jede der Ortschaften über einen **Ortsvorsteher** verfügen wird, können selbst bei diesen die wichtigsten Anliegen vorgetragen werden, und im Zweifel werden diese für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung Sorge tragen.

Diese Option steht in Ergänzung zu der Einrichtung der zuvor beschriebenen drei Bürgerbüros. Gerade für Menschen, die eingeschränkt oder gar nicht mobil sind, wird dieses Angebot eine attraktive Option darstellen. Zum einen kennt man seine/n Ortsvorsteher/in und vertraut ihm, so dass man sein Anliegen dort in guten und verlässlichen Händen weiß. Zum anderen stehen damit alle Dienstleistungsangebote über diese Handlungsdrehscheibe für alle Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung. Verwaltung bleibt damit schnell und auf kurzem Wege erreichbar, obwohl das Gemeindegebiet sich deutlich vergrößert und es nur noch eine zentrale Verwaltung gibt.

Mit dieser Option wird auch dem Argument zu begegnen sein, dass man ggf. die Dienstleistungen deshalb nicht in Anspruch nehmen kann, weil der Ausbau des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) verbesserungsbedürftig sei (siehe hierzu aber auch die folgenden Dienstleistungsangebote). Nicht der Bürger muss über weite Distanzen zur Verwaltung kommen, sondern die Verwaltung versucht mit verschiedenen Optionen sich auf die Ausgangssituationen der Bürgerinnen und Bürger multifunktional einzustellen und damit zuzubewegen, um ihm weite Wege zu ersparen und um zu vermeiden, dass er wertvolle Zeit investieren muss.

- o Die **Verwaltungsaußenstellen** sollten erhalten bleiben. Das Konzept hat sich bewährt und es wird keine Notwendigkeit gesehen, diese sinnvollen Einrichtungen nach Bildung einer neuen Kommunen aufzulösen.
- o **Telefonzentralen** in der bekannten Form gehören der Vergangenheit an. Da tendenziell heute jeder über einen Telefonanschluss verfügt, steigt die Erwartung, seine Anliegen am besten ohne ein direktes Aufsuchen „des Amtes“ erledigen zu können. Und diese Erwartung besteht zu recht. Dafür ist es erforderlich, Telefonzentralen zu sog. Call Centern mit einem kommunalen Standard umzuorganisieren. Die Effekte werden sich nachhaltig darstellen:
 - Bürger/innen können einen erheblichen Teil ihrer Anliegen direkt mit dem sog. Call-Agent besprechen. Diese Auskünfte gehen über das Geben einer reinen Auskunft, wann die Verwaltung geöffnet ist, wer Ansprechpartner ist und wie dessen Telefon-Nummer lautet, weit hinaus.
 - Die sachbearbeitenden Mitarbeiter/innen werden von dem Call Center von der Fülle der Routineanfragen entlastet und können sich damit der wirklichen inhaltlichen Sachbearbeitung in viel größerem Umfang und störungsfrei widmen.

- Call Center können weit über die normale Öffnungszeit der Verwaltung hinaus erreichbar sein, müssen es auch. Denn die Erwartung der Bürgerschaft fordert eine Erreichbarkeit in einem Umfang, der denen der ausgeweiteten Öffnungszeiten von Unternehmen entspricht.
- Call Center können Dienstleistungen für weitere Bereiche als den der Kernverwaltung übernehmen, so z. B. für Dienstleistungen im Kulturbereich, der Volkshochschule und dergl.
- Über Call Center können neue Dienstleistungen angeboten werden, z. B. kann bei Großschadensereignissen eine zentrale und einheitliche Auskunftssicherheit gewährleistet werden.
- Die Einrichtung der einheitlichen Behörden-Nr. 115 ist absehbar. Diese neue Dienstleistung kann durch ein gemeinsames, umfassend auskunftsfähiges Call Center deutlich besser bedient werden als mit Hilfe der alten Telefonzentralen.
- Allerdings sollten die Verantwortungsträger in der neuen Stadt N.N. sich sehr gut überlegen, ob ein eigenes Call Center mit der dafür erforderlichen umfassenden Technik aufgebaut werden soll. Optional bieten sich Kooperationen mit Städten an, die bereits über ein solches Call Center verfügen, entsprechende Erfahrungen und auch die erforderlichen Kapazitäten haben.

Der Vorteil dieses in hohem Maße technikgestützten Angebotes ist, dass Kooperationen auch mit Kommunen möglich sind, die sich nicht in räumlicher Nähe befinden. So haben z. B. Städte wie Köln, Duisburg, Dortmund und auch Aachen gut funktionierende Call Center. Möglicherweise gibt es auch im näheren Umfeld entsprechende Call Center, mit denen Kontakt aufgenommen werden könnte.

In diesem Zusammenhang wird die neue Größe der Kommune ein entscheidendes Kriterium, weil sich eine Kooperation mit einem bestehenden Call Center deutlich leichter gestalten lassen wird als Kommune mit über 40.000 Einwohnern, als wenn jeder der relativ kleinen Verwaltungen diese Versuche für sich unternehmen würde.

- o Das **Internet** hat sich als Kommunikationsplattform durchgesetzt. Diesem Umstand muss die neue Kommune durch entsprechend adressatengerecht ausgestaltete interaktive sog. E-Government-Lösungen Rechnung tragen. Auch hier wird die neue Größe zum positiven Element. Ein solches Angebot erfordert eine Reihe von prozessualen und strukturellen Aktivitäten, die sich wirtschaftlicher gestalten lassen, wenn eine gewissen Größe von Verwaltung vorhanden ist.

Diese Erwartungen an internetbasierte Verwaltungslösungen werden zunehmen, und zwar in dem Maße, wie junge Menschen verstärkt in den Kontakt mit Verwaltung treten (müssen). Für diese ist dieses Medium selbstverständliches „Handwerkszeug“, und insofern ist darauf rechtzeitig und umfassend zu reagieren.

Diese Erwartungen haben heute schon Unternehmer, die in einem Berufsfeld arbeiten, das in hohem Maße Informationstechnik einsetzt. Beispielhaft sind dafür Architekten und Bauingenieure zu nennen. Deren Erwartungen gehen heute schon dahin, medienbruchfrei mit den Verwaltungen kommunizieren zu können.

Diese Ansätze berücksichtigen den vorgeschlagenen Entwurf einer Struktur für den Verwaltungsaufbau der neuen Stadtverwaltung (siehe **Kap. 9** Die Organisationsstruktur der neuen Stadtverwaltung). D. h., mit dem Vorschlag würde die neue Kommune, wenn sie denn gebildet wird, eine zukunftsfähige Struktur erhalten, die durch die im Einzelnen dann noch erforderlichen Prozessveränderungen und -optimierungen sicherstellt, dass ihre Kunden- und Dienstleistungsorientierung als hoch eingestuft werden kann.

18 Der Prozess: Der Weg zur neuen Stadt

Der Weg zur neuen Stadt ist eine Mischung aus freiwilligen und pflichtigen Leistungen („Kür- und Pflichtleistungen“). Die folgende Darstellung dient dazu, einen Überblick über die wichtigsten Schritte zu geben (im Detail Abschlussbericht der PG 10, **Anlage 8**, insbesondere dort die Anlage „**Ablaufplan**“):

Lfd Nr.	Aktivität	Ziel der Aktivität	„Kür Pflicht“	Akteure	Zeitraum der Aktivität	Hinweise
1	Vorlage des Abschlussberichtes über einen möglichen Zusammenschluss der drei Gemeinden	Es soll umfassend analysiert werden, welche Konsequenzen sich aus einer Fusion ergeben und ob unter Würdigung aller damit verbundenen Vor- und Nachteile ein Zusammenschluss angestrebt werden soll oder nicht.	K	HVB's, Allg. Vertreter, Mitarbeiter aller drei Verwaltungen, Personalvertretungen, Ratsmitglieder, KGSt als ext. Begleiterin	Sept. 07 bis Juni 08	Wird hiermit vorgelegt.
2	Erarbeitung eines Gebietsänderungsvertrages (GÄV)	Vor der Entscheidung über das „Ob“ eines Zusammenschlusses und einer Bürgerbefragung soll geklärt sein, was für die Zeit bis und unmittelbar nach einem Zusammenschluss Übergangsweise gelten soll.	K	HVB's, Allg. Vertreter, Ratsmitglieder, KGSt als ext. Begleiterin	Mai 08 bis Sept. 08	Letzter Stand liegt dem Bericht bei.
3	Bürgerbefragung	Die Bürgerinnen und Bürger sollen in Kenntnis der Ergebnisse der Studie und des GÄV entscheiden, ob sie einem Zusammenschluss zustimmen wollen.	K/P	HVB's, Allg. Vertreter, Ratsmitglieder	Nov. 08	Es ist verpflichtend ein „Stimmungsbild“ zu erheben, wie die Bevölkerung zu einem möglichen Zusammenschluss steht, aber eine Bürgerbefragung als Verfahren ist dafür nicht zwingend erforderlich. Der letzte Stand der für eine Bürgerbefragung erforderlichen Satzung liegt dem Bericht bei.
4	Beschluss in allen drei Räten den Zusammenschluss formell zu beantragen	Die Beschlüsse bilden die Grundlage für die erforderlichen gleichlautenden Anträge der Kommunen, damit ein Gesetzgebungsverfahren initiiert werden kann.	P	HVB's, Ratsmitglieder	Nov. bzw. Dez. 08	Nach Vorlage der Ergebnisse der Bürgerbefragung

Lfd Nr.	Aktivität	Ziel der Aktivität	„Kür Pflicht“	Akteure	Zeitraum der Aktivität	Hinweise
5	Antrag auf Zusammenschluss aufgrund entsprechender Beschlüsse durch die drei Räte beim Nieders. Innenministerium	Das erforderliche Gesetzgebungsverfahren setzt einen entsprechenden Antrag der einen Zusammenschluss anstrebenden Kommunen voraus.	P	HVB's, Ratsmitglieder	Nov. bzw. Dez. 08	Nachdem in den drei Räten formal beschlossen wurde, den entsprechenden Antrag zu stellen
6	Vorbereitung und Durchführung des Gesetzgebungsverfahrens	Beratung und Verabschiedung des Gesetzesentwurfes im Nieders. Landtag	P	Nieders. Landesregierung Nieders. Landtag	Spätestens ab Okt. 2009	
7	Verabschiedung des Gesetzesentwurfes im Nieders. Landtag	Verabschiedung des Gesetzesentwurfes	P	Nieders. Landtag	Okt. 2010	
8	Veröffentlichung im Nieders. Gesetz- und Verordnungsblatt	Notwendig, damit das Gesetz in Kraft treten kann.	P	Nieders. Landesregierung	Okt. bzw. Nov. 2010	
9	Inkrafttreten des Gesetzes					

Aus der Übersicht wird deutlich, dass die Positionen 1 bis 5 in der Verantwortung der drei Gemeinden liegen. Dazu im Einzelnen:

- o **Abschlussbericht über die Auswirkungen eines Zusammenschlusses von Bad Fallingbostal, Bomlitz und Walsrode auf die Effektivität und Effizienz des Handelns der drei Kommunen**
 Dieses Papier ist mit der Vorlage dieses Abschlussberichtes erstellt.
- o **Erarbeitung eines Gebietsänderungsvertrages**
 Der Entwurf eines Gebietsänderungsvertrages liegt vor. Ein Entwurf der KGSt ist mehrfach bereits sowohl von Ratsvertretern aller Gemeinden als auch jeweils ratsintern diskutiert worden. Der zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichtes gültige Stand liegt dem Bericht bei (s. **Anlage 22**). Im übrigen siehe auch die Ausführungen der PG 9, Ziff. 2 in der **Anlage 7**.
- o **Bürgerbefragung**
 Zitat aus dem Abschlussbericht der PG 10 (s. **Anlage 8**, dort S. 5):
 Die nach § 18 Abs. 4 S. 2 NGO erforderliche Anhörung der Einwohnerinnen und Einwohner wird im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu gegebener Zeit von MI in Auftrag gegeben. Das Gesetzgebungsvorhaben muss von den Gemeinden ortsüblich bekannt gemacht und der Bevölkerung unter angemessener Fristsetzung die Möglichkeit zur Stellungnahme eröffnet werden.
 Zur Beschleunigung des Verfahrens kann die Anhörung der Bevölkerung auch bereits vor der Antragstellung durch die beteiligten Kommunen erfolgen. In diesem Fall ist sicherzustellen, dass die Anhörung den Anforderungen des MI entspricht.

 Art. 59 Abs. 3 NV spricht von einer Anhörung der Bevölkerung, § 18 Abs. 4 S. 2 NGO von einer Anhörung der Einwohnerinnen und Einwohner. Diese beiden Begriffe sind wohl deckungsgleich. Da der Begriff der Einwohnerinnen und Einwohner

nach § 21 NGO jedoch weiter gefasst ist als der der Bürgerinnen und Bürger, ist davon auszugehen, dass eine Bürgerbefragung nach § 22 d NGO die Anhörung der Bevölkerung nach Art. 59 NV und § 18 NGO regelmäßig nicht zu ersetzen vermag. Somit macht eine (freiwillig) durchgeführte Bürgerbefragung nach § 22 d NGO die Anhörung nach § 18 NGO nicht entbehrlich. Eine vorzeitige, d. h. vor der Antragstellung durchgeführte Anhörung der Bevölkerung ist damit nicht ausgeschlossen, jedoch sollte sie mit dem MI abgestimmt sein, um eine Wiederholung zu vermeiden.

- o **Beschluss in allen drei Räten, den Zusammenschluss formell zu beantragen und Antrag auf Zusammenschluss aufgrund entsprechender Beschlüsse durch die drei Räte beim Nieders. Innenministerium**

Diese formalen Akte können erst dann vollzogen werden, wenn die zuvor dargestellten Aktivitäten mit einem Ergebnis durchlaufen wurden, dass entsprechende Anträge auch rechtfertigt.

Gem. Ziff. 5.2, lfd. Nr. 7 der Zielplanung (s. **Anlage 13**) wird ein entsprechender Antrag nur dann gestellt, wenn die Befragung der Bevölkerung in allen drei Kommunen im Ergebnis in jeder der drei Gemeinden zu einer Mehrheit „pro Zusammenschluss“ geführt hat.

19 Die Übergangsphase - vom Heute zum Morgen

Sollten die Befragungen der Bürgerinnen und Bürger in allen drei Kommunen ergeben, dass diese mehrheitlich einem Zusammenschluss zustimmen, und sollten darauf hin die drei Räte jeweils beschließen, einen Antrag auf Zusammenschluss beim Nieders. Innenministerium zu stellen, muss umgehend damit begonnen werden, die sog. Übergangsphase zu organisieren. Diese Phase umfasst den Zeitraum zwischen der formalen Beschlussfassung durch die drei Räte bis zum tatsächlichen und rechtsverbindlichen Zusammenschluss, voraussichtlich zum November 2011.

Folgende Empfehlungen werden zur **Organisation der Übergangsphase** gegeben:

- o Soweit möglich: Kurzfristige Zusammenlegung von Organisationseinheiten aus den drei beteiligten Kommunen in den bisherigen Strukturen (d. h. dann auch bereits Nutzung von eintretenden Synergieeffekten). Dafür ist ein einfaches, praktikables Verrechnungssystem zu entwickeln.
- o Mit der sukzessiven Schaffung von optimierten Organisationsstrukturen muss dann auch die Schaffung gemeinsamer Entscheidungsstrukturen für Investitionen, Personal, Planungen einhergehen.
- o Wenn in dieser Phase Personal ausscheidet, müssen die Auswirkungen im Hinblick auf die Fusion geprüft werden (und zwar abgestimmt unter allen drei Kommunen). Es muss geklärt werden, ob die betreffende Stelle wiederbesetzt werden muss, wenn ja, mit der gleichen Qualifikation und im gleichen Umfang, wenn nein, wer nimmt die Aufgaben zukünftig wahr und dergl.?
- o Dazu gehört die grundsätzliche Festlegung von Rahmenbedingungen für Stellenwiederbesetzungen, diese sind verbindlich festzulegen und umzusetzen (auf der Basis einer überschlägigen Stellenbemessung). Möglichkeiten wären u. a.:
 - Andere Kommune übernimmt Aufgabe ohne zusätzliches Personal
 - Andere Kommune übernimmt Aufgabe mit einer teilweisen Personalausweitung
 - Komplettwiederbesetzung in einer der drei Kommunen
- o Es müssen Regelungen geschaffen werden, **wie** Stellen in neu strukturierten Organisationseinheiten besetzt werden, insbesondere auch Führungsstellen (siehe hierzu die Ausführungen im Kap. „Die Auswirkungen auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“). Wer bekommt die Funktion? Gibt es Ausschreibungen? Wer darf sich bewerben?
- o Gerade in der Übergangsphase besteht erhöhter Informations- und Kommunikationsbedarf mit Bürgern/innen und Beschäftigten: Durch eine offensive Kommunikationspolitik wird Raum für eigene (ggf. falsche) Interpretationen und Spekulationen genommen. Je transparenter der Prozess und die getroffenen Entscheidungen intern und extern dargestellt werden, um so höher wird die Akzeptanz.

Zu bedenken ist auch, dass in der Übergangsphase an das Personal höhere Anforderungen gestellt werden hinsichtlich der Flexibilität, sowohl bezogen auf den Einsatzort als auch den Aufgabenbereich.

Im übrigen sind ggf. durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarungen Interims-Gremien zu institutionalisieren, die ganz überwiegend koordinierende und abstimmende Funktionen wahrzunehmen haben. Dazu werden folgende Empfehlungen gegeben:

Nach der formalen Einbindung durch die Stadt-/Gemeinderäte und vor dem eigentlichen Zusammenschluss der drei Gemeinden ist sicher zu stellen, dass sich die Aktivitäten, Entscheidungen, Entwicklungen und dergl. der drei Gemeinden in Kooperation und stimmig untereinander entwickeln.

Dabei darf es, wie in der Zielplanung vereinbart, zu keinem Stillstand der Entwicklungen der Kommunen kommen. Andererseits kann jede Kommune aber auch nicht ohne entsprechende Absprachen und ohne enge Kooperation ihre (notwendigen und nicht aufschiebbaren) Entwicklungen vorantreiben. Für diese Phase des Übergangs gelten die nachfolgenden Empfehlungen.

Interims-Verwaltungsvorstand Stadt „N.N.“

Mitglieder:

- o Die drei Hauptverwaltungsbeamten

Funktionen und Aufgaben:

- o setzt die strategischen, konzeptionellen, inhaltlichen und prozessualen Eckpunkte in der Übergangsphase
- o steuert und koordiniert wichtige Fragestellungen
- o trägt Sorge für die zu treffenden Entscheidungen

Sonstige Hinweise:

Spielregeln für den Umgang miteinander müssen geschaffen werden (Gleichberechtigung, Moderation/Koordination ggf. alle 6 Monate wechselnd, wöchentliche Sitzungen, ..)

Geschäftsstelle für den Verwaltungsvorstand (VV)

Mitglieder:

- o Die drei Allgemeinen Vertretern der Hauptverwaltungsbeamten

Funktionen und Aufgaben:

- o sorgt für die operative Umsetzung der Eckpunkte
- o bereitet die Sitzungen des Interims-VV vor
- o hier laufen die Fäden aus allen drei Kommunen hinsichtlich zu treffender Entscheidungen zusammen (z. B. Personalentscheidungen, Stellenbesetzungen und dergl.)
- o Kommunikationsstelle: verantwortlich für die Organisation der Kommunikation nach innen (Mitarbeiter/innen; Personalvertretungen), Politik und nach außen (Bürger, Presse)

Koordinierungsstäbe für die operativen Arbeiten

Koordinierungsstäbe werden themenbezogen gebildet, z. B.

- o Soziales, Kinder, Jugend, Familie
 - o Ordnungsangelegenheiten, Recht
 - o Bauen, Wohnen und Verkehr
 - o Wirtschaftsförderung
 - o Personal, Organisation, Gebäudemanagement, IT und Umzüge
 - o Finanzen
 - o maximal 2 Mitarbeiter/innen je Kommune gehören einem Koordinierungsstab an, Vorschlag: weitestgehend unter Einbeziehung der heutigen Amtsleitungen
-

Funktionen und Aufgaben:

- o erhalten dezentrale Kompetenzen und Verantwortungen zugewiesen, damit für ihren eigenen Zuständigkeitsbereich erforderliche Entscheidungen und Regelungen getroffen werden können
- o Koordination aller wesentlichen Aktivitäten in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich
- o Sachstände der Arbeiten werden in festgelegten Zeiträumen der Lenkungsgruppe berichtet (synoptische Zusammenfassungen)
- o Erarbeitung von fachlichen Strategien und Konzepten als Entscheidungsvorbereitung für den Interims-Verwaltungsvorstand (also keine diesbezüglichen Entscheidungskompetenzen bei den Koordinierungsstäben)
- o Mitwirkung an Einzelfallentscheidungen von weitreichender Bedeutung bzw. Vorbereitung zur Festlegung der sich aus getroffenen Einzelfallentscheidungen für alle ergebenden Konsequenzen, i. S. einer beratenden Funktion für den Interims-VV
- o tagen wöchentlich

Politik

- o Regionalversammlung ist weiterhin als Koordinierungsgremium für die drei Gemeinde-/Stadträte vorbereitend tätig.

Personalräte

- o werden im Rahmen der Beteiligungsrechte nach dem Nieders. Personalvertretungsgesetz eingebunden
 - o Teilnahme an den Sitzungen der Koordinierungsstäbe möglich
 - o Die drei Personalvertretungen sollten sich ein Gremium schaffen, in dem sie ihre Interessen entsprechend koordinieren können.
-

20 Die Fusions-Bilanz

Der mögliche Zusammenschluss der drei Kommunen wird nicht nur Vorteile mit sich bringen. Im internen Handeln wird man sich von Liebgewordenem und bewährtem Handeln ggf. verabschieden müssen, im Außenverhältnis tritt die neue Kommune ihren Leistungsabnehmern durch ein verändertes Handeln gegenüber.

Die mit einem Zusammenschluss verbundenen Vorteile und Belastungen werden auf unterschiedliche Zielgruppen unterschiedlich einwirken (Bürger/innen, Hausbesitzer, Benutzer der Bäder, Ratsmitglieder) und innerhalb dieser sicher auch unterschiedlich empfunden werden. So gibt es z. B. nicht DAS Ratsmitglied, das alle Konsequenzen eines Zusammenschlusses gleich positiv bzw. negativ empfindet, denn es ist ein Unterschied, in welcher Kommune man Ratsmitglied ist, welcher Partei man angehört und ob man sich wieder für die Wahl des neuen Rates aufstellen lassen will oder nicht.

Im Zweifel muss jeder für sich eine Bilanz der Vorteile und Belastungen erstellen, die ein Zusammenschluss perspektivisch mit sich bringt kann und dann seine Entscheidung pro oder contra Zusammenschluss treffen. Um die wesentlichen mit einem Zusammenschluss verbundenen Konsequenzen darzustellen, dazu dient dieser Bericht und sind die vielfältigen Projektarbeiten geleistet worden.

Darüber hinaus hat die KGSt Thesen zu den unterschiedlichsten entscheidungsrelevanten Aspekten zusammengestellt, die einen Beitrag dazu liefern sollen, aus individueller Sicht eine persönliche Bilanz zu erstellen. Diese Bilanzsystematik listet die verschiedenen zuvor thematisierten Themenfelder und Einzelfragen auf und gibt die Möglichkeit einer individuellen Bewertung verschiedener Entscheidungsparameter. In diesem Sinne ist die nachfolgende Bilanzsystematik als Hilfestellung für alle in den Entscheidungsprozess eingebundenen Personen zu verstehen, ersetzt aber keinesfalls die individuelle Entscheidung.

Diese Systematik ist darüber hinaus gut geeignet für die Information der Bürgerschaften. Wenn diese umfassend in adressatengerechter Form über die Konsequenzen eines Zusammenschlusses offen und ehrlich informiert werden, müssen auch diese die Gelegenheit haben, sich im Vorfeld der Bürgerbefragung darüber im Klaren zu werden, ob sie für oder gegen einen Zusammenschluss stimmen wollen. Damit diese Entscheidung, die in Teilen immer eine sog. „Bauchentscheidung“ bleiben wird, eine deutliche inhaltliche Qualifizierung und damit Objektivierung erfährt, kann diese Bilanzsystematik gut verwendet werden. So könnte auch jede/r Bürger/in für sich klären, was aus individueller Sicht für oder gegen einen Zusammenschluss spricht.

Die Bilanzsystematik ist wie folgt aufgebaut:

- o **Lfd. Nr.**
- o **These**

Jede These behandelt einen spezifischen Aspekt, der mit einem Zusammenschluss bedacht werden muss. Der einzelne Aspekt ist, um eine einfache Auswertung zu ermöglichen, immer in positiver Form formuliert. Jeder kann nun für sich eine Bewertung vornehmen. Diese Bewertung erfolgt in Form eines sog. „Zustimmungsgrades zur These“. D. h., in dieser Spalte kann man

 - seine kritische Haltung je These und damit je Themenfeld dadurch zum Ausdruck bringen, in dem man eine niedrige Bewertungszahl vergibt
 - eine entsprechend positive Haltung wird demgegenüber durch die Vergabe einer hohen Punktzahl zum Ausdruck gebracht.

Die Thesen decken sicher aus Sicht des einzelnen Lesers nicht alle Aspekte ab, die im Zusammenhang mit einem Zusammenschluss bedenkenswert sind. Insofern sind einige Leerzeilen für eine individuelle Ergänzung und Bewertung vorgesehen worden.

Lfd. Nr.	These	Zustimmungsgrad zur These											
		k.B. m.	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
20	Ein Stellenmehrbedarf zur Organisation der neuen Stadt und weitere Einmal-Kosten (i. S. v. Planungs- und Realisierungskosten) werden mitgetragen, weil sie unvermeidbar sind.												
21	Die Organisationsstruktur der neuen Stadtverwaltung ist schlank, transparent und für zukünftig erforderliche Anpassungsnotwendigkeiten flexibel ausgestaltet.												
22	Durch den fusionsbedingt ermittelten reduzierten Stellenbedarf ergeben sich finanzielle Handlungsspielräume für fachlich-inhaltliche Aktivitäten.												
23	Die bisher geleisteten Arbeiten zur interkommunalen Entwicklungsplanung der drei Kommunen können vollständig weitergenutzt werden, so dass sich die Entwicklung der neuen Stadt nahtlos an die bisher avisierten Zielsetzungen anschließen wird.												
24	Nach einem Zusammenschluss werden die Aspekte „ bürgerschaftlich-demokratische Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten “, „ rationellere Aufgabenerfüllung “ und „ Erhalt bzw. Verbesserung der Dienstleistungsqualität “ in einem verbesserten Verhältnis zueinander stehen, als zum derzeitigen Zeitpunkt.												
25	Die Durchführung einer gleichlautenden Bürgerbefragung in allen drei Kommunen stellt sicher, dass die demokratischen Mitbestimmungsrechte der Bürgerinnen und Bürger gewahrt bleiben.												
26													
27													
28													
Hier können Sie Ihre <u>Summenbildung</u> (Zahl der Nennungen) je Spalte vornehmen.													
Ihre Einschätzung:		Contra Fusions-Bewertung				Neutrale (teils-teils)- Bewertung				Pro Fusions-Bewertung			

21 Das Fazit der KGSt

Die KGSt ist von den Auftraggebern dieses Projektes gebeten worden, im Rahmen des Abschlussberichtes eine Aussage dahingehend zu treffen, ob aus ihrer Sicht die Aktivitäten im Hinblick auf einen Zusammenschluss weiter verfolgt werden sollen oder nicht. Dieses Fazit wird nachstehend gezogen.

Dabei gilt es zu bedenken, dass jede Art von Veränderung immer mit Unsicherheiten verbunden ist und Unsicherheiten verursachen bei den davon Betroffenen und Beteiligten mehr oder weniger große Sorgen und Ängste. Dieses ist Veränderungsprozessen immanent und lässt sich durch welche Art von Planungen, Überlegungen und Regelungen im Vorfeld nicht gänzlich ausschließen, wenn überhaupt nur reduzieren. Ob das, was für die Zukunft prognostiziert wird auch tatsächlich eintreffen wird, hängt überwiegend von einer Vielzahl von Parametern ab, deren Zeitpunkt des Eintritts und deren Ausprägungsgrad nur schwer vorhergesehen werden kann. Beispielsweise seien genannt:

- o Wie verändern sich die Rahmenbedingungen für kommunales Handeln?
 - Wie entwickelt sich der Arbeitsmarkt?
 - Wie verändert sich die wirtschaftliche Gesamtsituation?
 - Welche neuen Regelungen und Aufgaben kommen auf die Kommunen zu?
 - ...
- o Wie wird die Führungskultur durch die Verantwortlichen gelebt?
- o Wie groß wird die Disziplin der Verantwortlichen in Verwaltung und Politik sein, sich an Verabredungen zu halten
- o Wie gut gelingt es, eine hohe Qualität der Prozessorganisation zur Ausgestaltung des konkreten Veränderungsprozesses zu entwickeln und diesen Prozess zielgerichtet zu realisieren?

Insofern gilt, wer absolute Sicherheit haben will, der sollte von jeder Art **aktiver** Veränderung absehen, muss dabei aber in Kauf nehmen, dass sein Umfeld sich verändert und er dann gezwungen ist, sich **reagierend** anpassen zu müssen. Mit dieser Strategie würde man sich aber vielen Möglichkeiten eines Gestaltens der Zukunft aus eigenem Antrieb und mit eigenen Zielsetzungen nehmen.

Vom Grundsatz her hat man nur die Wahl,

- o **sich freiwillig und dadurch aktiv und agierend zu verändern und zu gestalten,**
- o **oder „sich verändern zu lassen“, um dann aber nur noch re-agieren zu können.**

Aus dieser Perspektive empfiehlt die KGSt, das „Heft des Handelns“ in die Hand zu nehmen und den Weg der aktiven Veränderung zu beschreiten um alle Gestaltungsmöglichkeiten aktiv nutzen zu können.

Die Grundlagen dafür sind geschaffen. Aus der Kenntnis von anderen Veränderungsprozessen kann den drei Kommunen testiert werden, sich hervorragende Grundlagen für diesen Veränderungsprozess geschaffen zu haben. Viele Aspekte sind durchdacht worden, viele Fragen wurden beantwortet, eine Fülle von wichtigen Daten und Fakten sind zusammengetragen worden. Und wie geplant wurde alles mit einem überschaubaren Aufwand erarbeitet, allerdings auch mit der Konsequenz, nicht jedes kleinste Detail durchdacht oder konzeptioniert zu haben. Das ist aber auch für die nun anstehende Entscheidung nicht erforderlich. Wichtig war es, sich auf die wesentlichen, die entscheidungsrelevanten Aspekte pro oder contra eines Zusammenschlusses zu konzentrieren. Dieses ist gelungen und dafür sprechen wir den drei Kommunen unsere Anerkennung aus.

Insofern zieht die KGSt aus der Perspektive zum Stand Ende Juni 2008 als externe Begleiterin ihr Fazit. Da die Verantwortlichen auf Seiten der KGSt von einem Zusammenschluss nicht betroffen sind, weil sie weder in den drei Kommunen arbeiten noch Verantwortung tragen, kann das Fazit der KGSt als relativ objektiv angesehen werden. Vor diesem Hintergrund wird die zuvor dargestellte Systematik einer Fusions-Bilanz auch von der KGSt verwendet und ist nachstehend ausgefüllt wiedergegeben:

Lfd. Nr.	These	Zustimmungsgrad zur These												
		k.B. m.	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	Die Dienstleistungsqualität der neuen Stadt wird verbessert, weil die Bürgerinnen und Bürger in allen drei Bürgerzentren alle für sie relevanten Dienstleistungen in Anspruch nehmen können.												X	
2	Personalausfälle , aus welchen Gründen auch immer, können in der neuen Stadt besser kompensiert werden.												X	
3	Die Wirtschaftlichkeit des Handelns wird mindestens in den Bereichen erhöht, in denen Massengeschäfte anfallen.												X	
4	Die Kosten für das Handeln der politischen Vertretungsorgane werden sich reduzieren.											X		
5	Trotz eines personell verkleinerten Rates werden die bürgerschaftlichen Interessen weiterhin angemessen durch die Ratsvertreter (in Zusammenarbeit mit den Ortsvorstehern) politisch wahrgenommen.											X		
6	Im Verhältnis zu den anderen kreisangehörigen Kommunen und dem Landkreis wächst die Bedeutung der neuen Stadt.													X
7	Die neue Stadt hat in Bezug auf die Wahrung ihrer Interessen in der Region und darüber hinaus deutlich verbesserte Chancen wahrgenommen zu werden.													X
8	Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eröffnen sich durch die neue Stadt bisher nicht denkbare Entwicklungschancen.												X	
9	Die neue Stadt wird auf neue inhaltliche und/oder finanzielle Herausforderungen variantenreicher und damit weniger anfällig reagieren können.												X	
10	Die Erreichbarkeit der neuen Stadtverwaltung wird für die Bürgerinnen und Bürger mindestens erhalten, in vielen Bereichen verbessert.													X
11	Für ansiedlungswillige Unternehmen wird die neue Stadt ein attraktiverer Verhandlungspartner die im Wettbewerb mit anderen Kommunen bessere Chancen hat.										X			

Lfd. Nr.	These	Zustimmungsgrad zur These												
		k.B. m.	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
12	Durch die Vorschläge in dieser Studie und die Regelungen im Gebietsänderungsvertrag werden die Interessen der Bürgerinnen und Bürger, der Verbände, der Vereine, der Kammern und aller sonstigen Institutionen umfassend gewahrt												X	
13	Die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Ortschaft bleibt vollständig erhalten.									X				
14	Der Einfluss der bürgerschaftlichen Vertretung auf die Entwicklung der Stadt und das nähere Umfeld wird durch die veränderte Größe der neuen Stadt erhöht.											X		
15	Die neue Stadt als Einheitsgemeinde wird bezogen auf ihre finanziellen Ressourcen bezogen verbessert ausgestattet sein.											X		
16	Aufgrund ihrer Größe und damit verbundenen ihrer verbesserten Leistungskraft , wird die neue Stadt den Herausforderungen zur Bewältigung der demografischen Entwicklung intern und extern besser entgegentreten können.										X			
17	Das erhöhte Leistungspotenzial der neuen Stadt werden die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar bzw. mittelbar zu spüren bekommen.												X	
18	Die neue Stadt in der Organisationsform einer Einheitsgemeinde hat deutliche Vorteile gegenüber einer Samtgemeinde .													X
19	Wenn nach dem formalen Beschluss zum Zusammenschluss unmittelbar den Empfehlungen zur Organisation der Übergangsphase gefolgt wird, ist sichergestellt, dass die Interessen der einzelnen „Alt-Kommunen“ aber auch der neuen Stadt gewahrt bleiben.												X	
20	Ein Stellenmehrbedarf zur Organisation der neuen Stadt und weitere Einmal-Kosten (i. S. v. Planungs- und Realisierungskosten) werden mitgetragen, weil sie unvermeidbar sind.												X	
21	Die Organisationsstruktur der neuen Stadtverwaltung ist schlank, transparent und für ggf. erforderliche Anpassungsnotwendigkeiten flexibel ausgestaltet.												X	
22	Durch den fusionsbedingt ermittelten reduzierten Stellenbedarf ergeben sich finanzielle Handlungsspielräume für fachlich-inhaltliche Aktivitäten.											X		

Lfd. Nr.	These	Zustimmungsgrad zur These													
		k.B. m.	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
23	Die bisher geleisteten Arbeiten zur interkommunalen Entwicklungsplanung der drei Kommunen können vollständig weitergenutzt werden, so dass sich die Entwicklung der neuen Stadt nahtlos an die bisher avisierten Zielsetzungen anschließen wird.													X	
24	Nach einem Zusammenschluss werden die Aspekte „ bürgerschaftlich-demokratische Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten “, „ rationalere Aufgabenerfüllung “ und „ Erhalt bzw. Verbesserung der Dienstleistungsqualität “ in einem verbesserten Verhältnis zueinander stehen, als zum derzeitigen Zeitpunkt.												X		
25	Die Durchführung einer gleichlautenden Bürgerbefragung in allen drei Kommunen stellt sicher, dass die demokratischen Mitbestimmungsrechte der Bürgerinnen und Bürger gewahrt bleiben.													X	
Hier können Sie Ihre <u>Summenbildung</u> (Zahl der Nennungen) je Spalte vornehmen.											2	1	7	9	6
Einschätzung der KGSt		Contra Fusions-Bewertung				Neutrale (teils-teils)- Bewertung				Pro Fusions-Bewertung					

- Unter Abwägung aller Argumente empfiehlt die KGSt den drei Kommunen,**
- o **sich umgehend auf einen Gebietsänderungsvertrag zu einigen,**
 - o **die Bürgerbefragung zum frühestmöglichen Zeitpunkt durchzuführen,**
 - o **und im Falle eines positiven Votums der drei Bürgerschaften alle Maßnahmen in die Wege zu leiten, damit es zu einem Zusammenschluss zum 01. November 2011 kommen kann.**

22 Anlagenverzeichnis

- Anlage 1 Abschlussbericht der Projektgruppe 1 - Aufgaben- und Zielgruppenanalyse, Stellenbedarf
 - Anlage 2 Abschlussbericht der Projektgruppe 2 - Personalstrukturanalyse
 - Anlage 3 Abschlussbericht der Projektgruppe 3 - Haushaltsrechtliche Dimension
 - Anlage 4 Abschlussbericht der Projektgruppe 4 - Wirkungsanalyse
 - Anlage 5 Abschlussbericht der Projektgruppe 5 - Personalrecht und -wirtschaft
 - Anlage 6 Abschlussbericht der Projektgruppe 7 - Personalvertretungsrechtliche Aspekte
 - Anlage 7 Abschlussbericht der Projektgruppe 9 - Politische Dimension
 - Anlage 8 Abschlussbericht der Projektgruppe 10 - Normative Aspekte
 - Anlage 9 Grafische Darstellung des Projektablaufs
 - Anlage 10 Tabellarische Darstellung des Projektablaufs
 - Anlage 11 Präsentation aus den Bürgerversammlungen 15.01. - 17.01.2008
 - Anlage 12 Dokumentation der Ergebnisse aus den Bürgerversammlungen 15.01. - 17.01.2008
 - Anlage 13 Zielplanung für eine mögliche Fusion von Bad Fallingb., Bomlitz und Walsrode
 - Anlage 14 Interkommunale Entwicklungsplanung Bad Fallingb. - Bomlitz - Walsrode, Stand Juni 2008 - Auszug
 - Anlage 15 Dokumentation der Ergebnisse des Workshops am 25. und 26.01.2008 mit der Projektgruppe 4
 - Anlage 16 Foliensatz der Projektgruppe 3 zur Haushaltsrechtlichen Dimension
 - Anlage 17 Darstellung der Aufgaben der Stadt Walsrode als selbstständige Gemeinde
 - Anlage 18 Organigramm der Stadt Bad Fallingb.
 - Anlage 19 Organigramm der Gemeinde Bomlitz
 - Anlage 20 Organigramm der Stadt Walsrode
 - Anlage 21 Entwurf einer Dienstvereinbarung gem. § 78 des Nieders. Personalvertretungsgesetzes über die Auswirkungen einer möglichen Fusion zwischen den Städten Bad Fallingb., Walsrode und der Gemeinde Bomlitz
 - Anlage 22 Entwurf eines Gebietsänderungsvertrages aus Anlass des Zusammenschlusses der Stadt Bad Fallingb., der Gemeinde Bomlitz und der Stadt Walsrode - Stand 03.06.2008
 - Anlage 23 Entwurf einer Satzung der Stadt/Gemeinde ... zu einer Bürgerbefragung zum Thema „Kommunale Fusion“
-