

WHITE PAPER

Verbandskämmerei = Wirtschaftlichkeit² ?

Warum die Erledigung des Finanzservice über den Verband für kleinere Gemeinden nicht nur günstiger, sondern vor allem verlässlicher ist

VORGELEGT VON

Dr. Malcher Unternehmensberatung GmbH

Büro West: Schülerstraße 26 · 32108 Bad Salzuflen

Büro Ost: Hegelallee 32 · 14467 Potsdam

September 2026

Dr. Johann Malcher · jmalcher@dr-malcher.de · 0172 / 2610300

Die Dr. Malcher Unternehmensberatung begleitet bundesweit Kommunen und kommunale Einrichtungen bei Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen - darunter mehrere GVV-Mandate (strategische Beratung, Personalbemessung, Organisationsuntersuchung) und eine landesweite Strukturerhebung der baden-württembergischen Gemeindeverwaltungsverbände.

Der Autor Dr. Johann Malcher ist Verwaltungswissenschaftler (Uni Konstanz) und hat beim Land Baden-Württemberg das Verwaltungsreferendariat absolviert. Er ist seit über 30 Jahren als Kommunalberater tätig.

Das Wichtigste in Kürze	3
1 Das Land der selbstverwalteten Kleingemeinde	4
2 Der unteilbare Aufgabenkern: der wahre Größennachteil	6
3 Der Befund 2026: Was 83 Haushaltspläne zeigen	7
4 Die Kostenwelle: der Längsschnitt 2021–2026.....	7
5 Zwei Wege, ein Ergebnis:	
eine Gemeinde prüft die Rückkehr, drei den Zusammenschluss	8
5.1 Prüfauftrag: Sollen wir die Rolle rückwärts wagen?	8
5.2 Zusammenschluss: Gemeinsam, was keiner allein schafft	10
5.3 Die gemeinsame Lehre	11
6 Der Stellenmarkt: ein Halbjahr im Staatsanzeiger	11
7 Der dritte Weg	12
8 Ausblick: das Kompetenzzentrum - und das Land in der Pflicht	15
9 Die Gretchenfrage: Muss es der GVV sein?	16
Methodik und Datengrundlage.....	18

Das Wichtigste in Kürze

Erstens: Baden-Württemberg ist das Flächenland der vollständig selbstverwalteten Kleingemeinde. Andere Länder haben mehr und kleinere Gemeinden - aber sie haben ihnen das Verwaltungs-Back-Office institutionell abgenommen. Im Südwesten führt die 3.000-Einwohner-Gemeinde typischerweise ein vollausgestattetes eigenes Rathaus. Das hat einen Preis.

Zweitens: Der Größennachteil der kleinen Gemeinde ist auf den ersten Blick ein höheres Kostenniveau. Mindestens ebenso gravierend für das Funktionieren im Verwaltungsalltag sind jedoch die personalwirtschaftlichen Konsequenzen. Der Aufgabenkern einer Finanzverwaltung - Kämmerei, Kasse, Steuern und Abgaben, dazu eine belastbare Vertretung - lässt sich nicht beliebig verkleinern, sondern verlangt eine personelle Grundausstattung unabhängig vom Arbeitsvolumen. Real bindet eine Eigenerledigung in der 3.000er-Klasse rund 3 bis 3,5 Vollzeitstellen, darunter eine schwer zu besetzende Leitungsfunktion.

Drittens: Die Verbandslösung ist im Median günstiger als die Eigenerledigung (rund 90 gegenüber 99 Euro je Einwohner) - real, aber moderat, und kein Selbstläufer: Auch Verbände streuen erheblich, der Vorteil entsteht erst mit ausreichender Größe. Ihr stärkstes Argument ist deshalb nicht der Preis, sondern die Qualität und Verlässlichkeit der Aufgabenerledigung - eine professionell besetzte Leitung, eine gesicherte Vertretung, eine Aufgabe, die nicht an einer einzelnen Person hängt. Der Verband ist primär kein klassisches Sparmodell. Er ist eine institutionelle Absicherung gegen Personalausfall und Klumpenrisiko.

Viertens: Der Stellenmarkt bestätigt die Anspannung mit harten Signalen - leitungslastige Ausschreibungen, Wiederausschreibungsketten gerade bei kleinen Trägern. Aber ehrlich gelesen: Die Bündelung macht die Besetzung nicht per se leichter; auch Verbandskämmereien müssen wiederholt ausschreiben. Neben der Besoldung können sie aber für kommunale Finanzprofis ein fachlich attraktiveres Arbeitsumfeld bieten.

Fünftens: Daraus folgt ein dritter Weg zwischen Rückholungs-Romantik und „weiter wie bisher“: beim Verband bleiben - und den Rahmen für eine wirtschaftliche Aufgabenerledigung schaffen. Drei Hebel auf Ebene des einzelnen Verbands: für ein wirtschaftliches Arbeitsvolumen durch weitere Mandate sorgen, den Finanzservice professionell aufstellen (Verbandskämmerei) und für eine transparente, leistungsgetrennte Umlage sorgen. Ein vierter führt darüber hinaus: Aufgeschlossene Verbände entwickeln gemeinsam Standards und neue KI-gestützte Abläufe - in einem GVV-Kompetenzzentrum nach dem Vorbild der genossenschaftlichen Plattform DATEV -, statt jeder für sich. Ein solches Modell sollte das Land finanziell attraktiv machen - mindestens durch eine großzügige Anschubfinanzierung. Wer von kleinen Gemeinden Wirtschaftlichkeit verlangt, muss ihnen die Vorteile einer interkommunalen Zusammenarbeit im Finanzservice greifbar machen.

1 Das Land der selbstverwalteten Kleingemeinde

Wer die Kosten der Kommunalverwaltung in Baden-Württemberg verstehen will, muss bei der Gemeindestruktur beginnen - aber an der richtigen Stelle. Das Klischee lautet: Der Südwesten sei das Land der vielen kleinen Gemeinden. Das stimmt so nicht. Rheinland-Pfalz zählt 2.301 Gemeinden bei gut vier Millionen Einwohnern - im Schnitt rund 1.800 Einwohner je Gemeinde. Schleswig-Holstein kommt auf etwa 2.700. Baden-Württemberg liegt mit rund 1.100 Gemeinden und gut elf Millionen Einwohnern bei einem Durchschnitt von über 10.000 - strukturell eines der großgemeindlicheren Flächenländer.

Der entscheidende Unterschied ist ein anderer: nicht *wo* kleine Gemeinden existieren, sondern *wie sie verwaltet werden*. Die rheinland-pfälzische Ortsgemeinde mit 1.500 Einwohnern hat gar keine eigene Verwaltung - Kämmerei, Kasse und Personalwesen sitzen zwingend bei der Verbandsgemeinde. In Schleswig-Holstein erledigt das Amt diese Aufgaben für seine Gemeinden, in Bayern weitgehend die Verwaltungsgemeinschaft. Nur in Baden-Württemberg führt die 3.000-Einwohner-Gemeinde typischerweise ein vollausgestattetes eigenes Rathaus mit eigener Kämmerei, eigener Kasse, eigenem Personalwesen. **Kein Flächenland leistet sich so viele vollständig eigenständige Rathausverwaltungen wie Baden-Württemberg.**

Diese Struktur ist kein Versehen, sondern eine bewusste - und im Kern kluge - Entscheidung. In der Gebietsreform der 1970er-Jahre reduzierte das Land die Zahl der Gemeinden von rund 3.400 auf gut 1.100, hielt aber anders als andere Länder an der kleinen, eigenständigen Gemeinde fest. Mit dem „Gesetz zur Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden“ (1968) schuf es eigens den Gemeindeverwaltungsverband (GVV), um beides zu verbinden: die Bürgernähe der überschaubaren Gemeinde und die Verwaltungskraft größerer Einheiten. Die erste Hälfte dieses Versprechens wurde eingelöst - Baden-Württemberg ist bis heute ein Land gelebter lokaler Demokratie und kurzer Wege. Die zweite Hälfte blieb offen: Das Instrument GVV war auf die Komplexität von 1975 zugeschnitten. Von 112 Verbänden im Land haben wir 49 mit veröffentlichter Satzung ausgewertet; nur 19 davon bündeln die Finanzen zumindest für einen Teil ihrer Mitglieder, viele beschränken sich auf die Pflichtübung der vorbereitenden Bauleitplanung. Doppik, E-Rechnung, Onlinezugangsgesetz, § 2b Umsatzsteuergesetz und ein historischer Fachkräftemangel trafen seither auf eine Struktur, die dafür nie ausgebaut wurde.

Der Preis ist messbar - und im Ländervergleich sichtbar. Im Produktbereich „Zentrale Verwaltung“ gab Baden-Württemberg 2023 rund 960 Euro je Einwohner aus und steht damit an der Spitze der dreizehn Flächenländer, rund 17 Prozent über deren Median; nur das hochverstädterte Nordrhein-Westfalen liegt höher, wo allerdings die umfangreichen Aufgabenzuständigkeiten der Großstadtverwaltung die Overhead-Kosten treiben, nicht die Kleingemeinde-Struktur. Selbst die weit kleinteiliger aufgestellten Länder Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein, die ihre Kleingemeinden institutionell bündeln (Verbandsgemeinde, Amt), bleiben darunter. Der aussagekräftigste Vergleich ist der mit dem strukturell ähnlichsten Land: dem ebenfalls großen, prosperierenden Bayern, das seine

Kleingemeinden institutionell bündelt - und mit rund 670 Euro je Einwohner rund 30 Prozent unter dem Baden-Württemberg bleibt (Abbildung 1). Und der Druck kommt verstärkt von oben: Bei defizitärer Haushaltslage verlangt die Kommunalaufsicht, sämtliche Aufwendungen auf Einsparmöglichkeiten zu prüfen - von einer Gemeinde, die strukturell bedingt erhebliche Größennachteile aufweist. Angesichts der schwierigen finanziellen Ausgangslage muss man kein Prophet sein: Die Kommunalaufsicht wird das Wie der Aufgabenerledigung im Finanzservice künftig stärker in den Blick nehmen - und die Genehmigung des Haushalts mit Fortschritten bei der interkommunalen Zusammenarbeit verknüpfen.

Zentrale Verwaltung 2023: Baden-Württemberg an der Spitze des Flächenland-Vergleichs

Bereinigte Ausgaben je Einwohner. Nur das hochverstädterte Nordrhein-Westfalen gibt mehr aus.
Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein (blau) liegen unter Baden-Württemberg,
obwohl sie weit kleinteiliger sind — wie Bayern bündeln sie institutionell (Verbandsgemeinde, Amt).

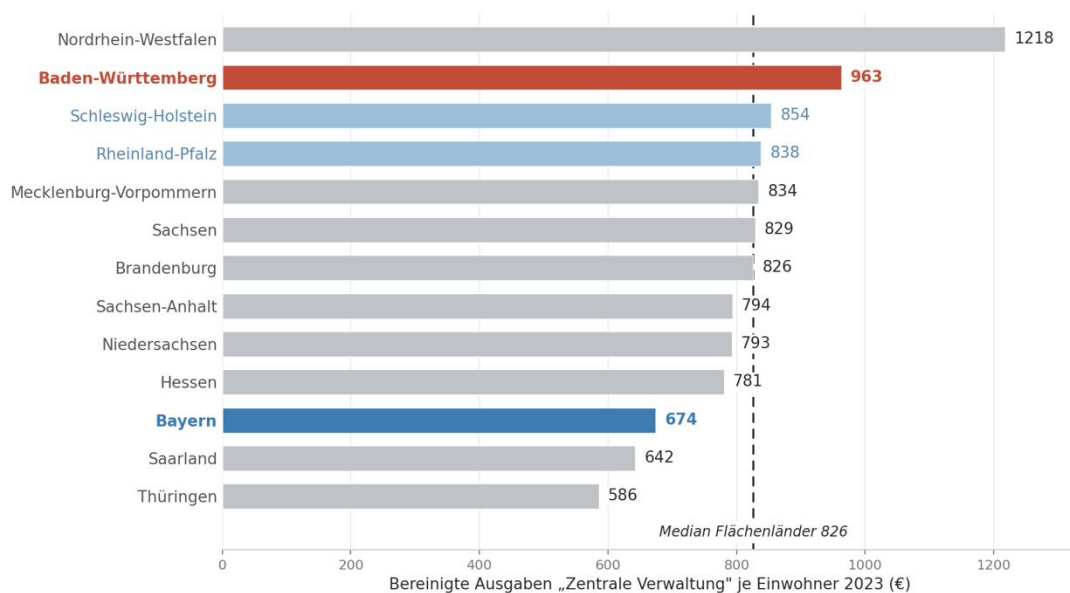


Abbildung 1: Zentrale Verwaltung im Flächenland-Vergleich 2023. Blau hervorgehoben: Länder, die ihre Kleingemeinden institutionell bündeln (Bayern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein). Eigene Berechnung auf Basis Statistisches Bundesamt, Tabellen 71717-29 und 12411-0010; Bevölkerung 31. Dezember 2023, Zensus 2022.

Dieses White Paper untersucht den Kern dieser Strukturfrage an einem zentralen Querschnittsbe- reich: der Finanzverwaltung. Es stützt sich auf eine aktuelle Auswertung von 83 Gemeindehaushal- ten 2026, einen Fünf-Jahres-Längsschnitt, eine halbjährige Auswertung des Stellenmarkts und die Fortschreibung eines realen Beratungsfalls.

2 Der unteilbare Aufgabenkern: der wahre Größennachteil

Die verbreitete Vorstellung lautet: Kleine Gemeinden zahlen pro Kopf mehr für ihre Verwaltung - je größer, desto günstiger. Unsere Auswertung zeigt den Größennachteil deutlich bei den ganz Kleinen - Gemeinden unter etwa 3.000 Einwohnern liegen im Median bei rund 126 Euro je Einwohner für den Finanzservice, weit über allen anderen Gruppen. Oberhalb dieser Schwelle flacht der Effekt ab; ein fortgesetzter Größenvorteil ist nicht nachweisbar. Der Skaleneffekt greift beim Verlassen der Kleinst-Klasse, nicht beim weiteren Wachstum.

Wo der Größennachteil dagegen voll durchschlägt, ist das Personal. Eine funktionierende Finanzverwaltung braucht - unabhängig von der Einwohnerzahl - mindestens eine Kämmereileitung, eine Kasse und eine Steuer- und Abgabensachbearbeitung, dazu eine belastbare Vertretung. Dieser Kern ist **unteilbar**: Eine Gemeinde kann nicht einen halben Kämmerer vorhalten.¹ Genau diese Unteilbarkeit ist der eigentliche Größennachteil der kleinen Gemeinde.

Die Zahlen machen das greifbar. Der theoretische Boden - der KGSt®-Vergleichswert für kleine Kommunen - ergäbe für eine 3.000-Einwohner-Gemeinde rund 1,3 Vollzeitstellen. Diesen Wert erreicht in der Praxis fast keine der von uns untersuchten Gemeinden: Die tatsächlich besetzten Finanzverwaltungen der Vergleichsgemeinden liegen in dieser Größenklasse im Median bei **3,5 Vollzeitstellen**. Der Musterstellenplan des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands bestätigt die Struktur: Auch für eine kleine Gemeinde sind drei Funktionen vorzuhalten, die Kämmerer-Leitung darunter auf dem Niveau der Entgeltgruppe 11 bis 12 (etwa A 12/A 13). Der schlanke rechnerische KGSt®-Wert wäre nur erreichbar, wenn eine einzige Person Kämmerei, Kasse und Steuern in Personalunion verantwortlich leitet - ein Klumpenrisiko, das bei jeder Krankheit, jedem Urlaub, jedem Weggang akut wird - vom erforderlichen Vier-Augen-Prinzip ganz zu schweigen.

Hinzu kommt die Komplexitätswelle, die diesen Kern trifft: die doppelte Rechnungslegung mit Jahresabschlüssen und Anlagenbuchhaltung, die elektronische Rechnung, das Onlinezugangsgesetz - und § 2b Umsatzsteuergesetz, der nach mehrfacher Verschiebung zum 1. Januar 2027 verbindlich wird und die informelle Nachbarschaftshilfe zwischen Gemeinden steuerlich verteuert. Wie groß diese Wirkung sein kann, zeigt ein von uns beratener Verband, für den sich allein aus der umsatzsteuerlichen Behandlung der dort bislang praktizierten Personalgestaltung eine jährliche Mehrbelastung im unteren sechsstelligen Bereich ergeben würde. Das Steuerrecht drängt aus dem Flickwerk in saubere, institutionelle Strukturen.²

¹ In der Praxis kommen Teilzeit- oder geteilte Kämmererlösungen vereinzelt vor — meist aus persönlichen Konstellationen heraus, etwa aufgrund Elternteilzeit oder altersbedingter Stundenreduzierung. Als planbares Organisationsmodell taugen sie jedoch nicht: Die Lösung ist an die einzelne Person gebunden und damit nicht systematisch reproduzierbar.

² Der GVV Meersburg etwa: Seine Mitgliedsgemeinden haben die Auslagerung der bislang über Personalgestaltung erbrachten Verbandsaufgaben beschlossen; zum 1. Januar 2027 überführt der Verband sie in eine eigenständige,

3 Der Befund 2026: Was 83 Haushaltspläne zeigen

Maßstab unserer Auswertung ist der „Richtwert Finanzservice“: die ordentlichen Aufwendungen der Produktgruppen Finanzverwaltung/Kasse und Abgabewesen je Einwohner, einheitlich aus den Haushaltsplänen 2026 von 83 strukturell vergleichbaren baden-württembergischen Gemeinden ermittelt - 63 mit Eigenerledigung, 18 mit Verbandslösung über einen GVV, zwei Mischformen. Gerechnet wird mit Medianen, die gegen Ausreißer robust sind.

Der Querschnittsbefund: Die Verbandslösung ist im Median günstiger als die Eigenerledigung - über alle Verbandsfälle rund **90 Euro je Einwohner** (ohne die beiden Mandate des GVV Laichinger Alb rund 86), gegenüber rund 99 Euro bei der Eigenerledigung. Dieser Vorsprung ist real, aber kein Automatismus. Beide Modelle streuen erheblich (Verbandslösungen etwa 45 bis 128, Eigenerlediger 55 bis 190 Euro). Das Organisationsmodell allein entscheidet nicht über die Kosten; entscheidend ist, wie der einzelne Verband aufgestellt ist - und insbesondere ob er über Zahl und Struktur seiner Mandate tatsächlich Größenvorteile realisieren kann.

4 Die Kostenwelle: der Längsschnitt 2021–2026

Die Momentaufnahme unterschätzt den wichtigsten Befund. Für 39 Gemeinden liegen Richtwerte aus 2021 *und* 2026 vor - und diese Zeitachse verändert das Bild grundlegend.

Erstens: eine breite Verteuerung. 34 der 39 Gemeinden sind teurer geworden, nur 5 günstiger; der typische Anstieg liegt bei rund 46 Prozent und spiegelt vor allem Tarif- und Preisentwicklung.³ Der Median der Eigenerlediger stieg von 73 auf 99 Euro je Einwohner, der der Verbandslösungen von 58 auf 84 - der Verbands-Median liegt in beiden Jahren unter dem Median der Eigenerlediger.

Zweitens die **Streuung - mit einer wichtigen Differenzierung**. Es liegt nahe, hier ein enges Verbandsband von rund 73 bis 88 Euro je Einwohner gegen die weit gestreuten Eigenerlediger (58 bis 161) zu stellen. Dieser enge Korridor entsteht jedoch erst, wenn man die beiden Mandate des GVV Laichinger Alb herausrechnet - und das wäre unredlich. Rechnet man sie ein, reicht auch das Verbandsband bis rund 128 Euro, und der Streuungsvorsprung gegenüber der Eigenerledigung schrumpft deutlich. Der ehrliche Befund lautet daher: Auch Verbandslösungen streuen; der niedrige, homogene Korridor ist das Ergebnis hinreichender Größe, nicht der Rechtsform. Wo ein Verband genügend Mandate bündelt, erreicht er ihn; wo er - wie der GVV Laichinger Alb - nur zwei kleine

umsatzsteuerlich saubere Verbandsverwaltung, bei der er die Aufgaben im eigenen Namen wahrnimmt (Grundsatzbeschlüsse der Mitgliedsgemeinden 2025/2026).

³ Die Größenordnung deckt sich mit externen Vergleichsdaten: Die KGSt® weist für die Personalkostensteigerung binnen fünf Jahren einen Median von 34 Prozent aus (Median aus 72 Vergleichskommunen, Stand Juli 2026). Der hier ausgewiesene Anstieg liegt darüber, weil der Richtwert Finanzservice über den reinen Personalaufwand hinaus auch die Sachaufwendungen der Produktgruppen 11.22 und 11.32 erfasst.

Gemeinden betreut, bleibt er teuer. Das ist keine Schwäche des Modells, sondern ein individueller Konstruktionsfehler: Größenvorteile entstehen aus Größe.

Daraus folgt die Leitthese dieses Papiers: **Die Verbandslösung ist doppelt wirtschaftlich: Sie kann die Kosten senken und das Risiko der Aufgabenerledigung minimieren.** Sie garantiert nicht den niedrigsten Preis und auch kein automatisch homogenes Kostenniveau. Was sie bietet, ist Sicherheit in der Substanz: eine professionell besetzte, fachlich spezialisierte Leitung, eine gesicherte Vertretung und den Schutz vor dem Klumpenrisiko, dem eine kleine Eigenerledigung ausgesetzt ist, deren Ergebnis an einzelnen Personalentscheidungen hängt. Für eine Gemeinde in angespannter Haushaltssituation ist diese Sicherheit häufig mehr wert als ein theoretischer Minderpreis, der mit dem nächsten Personalwechsel verschwinden kann.

5 Zwei Wege, ein Ergebnis: eine Gemeinde prüft die Rückkehr, drei den Zusammenschluss

Wie sich die Befunde im Einzelfall verdichten, zeigen zwei Konstellationen aus unserer Untersuchung, die in entgegengesetzte Richtungen weisen - und doch dieselbe Lehre tragen. Die eine Gemeinde ist im Verband und prüft den Ausstieg. Drei andere stehen allein und verbünden sich unter dem Dach des GVV.

5.1 Prüfauftrag: Sollen wir die Rolle rückwärts wagen?

Den ersten Fall bildet die Gemeinde Westerheim auf der Schwäbischen Alb (gut 3.000 Einwohner). 2021 erstellten wir die Organisationsuntersuchung ihres Gemeindeverwaltungsverbands und unterstützten die Gemeinde bei der Neuaufstellung des Finanzservice; 2026 haben wir diese Untersuchung evaluiert. Die Untersuchungsergebnisse wurden dem Gemeinderat Westerheim am 23. Juni 2026 in öffentlicher Sitzung präsentiert.

Zum Hintergrund: 2021 übertrug Westerheim ihr Finanzwesen auf den GVV Laichinger Alb - aus damals nachvollziehbaren Gründen: hoher Pro-Kopf-Aufwand, absehbare Personalengpässe, Vertretungsrisiko. Fünf Jahre später beantragte die CDU-Fraktion, die Leistungen und Kosten zu überprüfen und Alternativen bis hin zur Rückholung zu beleuchten; die erhofften Vorteile hätten sich nicht eingestellt.

Der Kostenbefund der Fortschreibung gibt der Unzufriedenheit auf den ersten Blick recht: Mit rund 96 Euro je Einwohner (bereinigt) liegt die Gemeinde etwa zwölf Prozent über dem Median vergleichbarer Verbandslösungen. Die zentrale Ursache ist offensichtlich: Der GVV Laichinger Alb betreut im Finanzservice nur zwei kleine Mandate - Westerheim und Nellingen (gut 2.000 Einwohner) - und erreicht damit nicht die kritische Masse, aus der Größenvorteile entstehen. Nellingen ist mit rund 128 Euro je Einwohner sogar die teuerste Verbandslösung des gesamten Vergleichs. Nicht die

Verbandslösung als solche ist also teuer - die übrigen Verbände wirtschaften günstig und homogen - sondern dieser Verband kann den Verbandsvorteil bislang nicht realisieren.

Eigentlich hätte der GVV zumindest auf der Ebene der Kostenbetrachtung gute Argumente für eine Ausweitung. Die drei weiteren Mitglieder des GVV Laichinger Alb - Merklingen (2.130 Einwohner), Heroldstatt (2.946) und die Stadt Laichingen (12.431) - erledigen ihre Finanzverwaltung selbst, und alle drei liegen über dem Eigenerlediger-Median von rund 99 Euro je Einwohner: Merklingen bei rund 149, Heroldstatt bei 119, Laichingen bei 100 Euro. Jede dieser drei selbsterledigenden Nachbar-gemeinden zahlt damit mehr als Westerheim mit seinen rund 96 Euro via Aufgabenerledigung durch den Verband - selbst die viermal so große Stadt Laichingen, deren Skala eigentlich günstigere Werte erwarten ließe. Das verschiebt die Rückholungsfrage grundlegend: Selbst dieser unterausgelastete Verband stellt seine Gemeinden günstiger als die Eigenerledigung direkt nebenan. Die naheliegende Gegenprobe erfolgt nicht in einem abstrakten Rechenmodell, sondern im eigenen Verbandsgebiet - und sie fällt gegen das Alleinmachen aus, zumindest wenn die Kostenfrage hohe Entscheidungsrelevanz hat.

Folglich fällt die Empfehlung der Untersuchung⁴ eindeutig aus: **den Finanzservice beim GVV Laichinger Alb belassen - und zugleich auf eine wirtschaftlichere, transparentere Aufstellung des Verbands hinwirken.** Drei Gründe tragen sie. Erstens die Zeitachse: Während die selbsterledigenden Vergleichsgemeinden seit 2021 im Mittel um rund die Hälfte teurer wurden, hat die Gemeinde unter dem Verband ihr Kostenniveau gehalten. Eine Rückholung würde keinen günstigen Zustand wiederherstellen, sondern die Gemeinde - von einem ohnehin hohen Ausgangswert - derselben Kostenwelle aussetzen, die die Selbsterlediger erfasst hat. Zweitens das Personal: Eine Eigenerledigung würde rund dreieinhalb dauerhaft zu besetzende Vollzeitstellen erfordern, darunter den gesetzlich geforderten Fachbediensteten für das Finanzwesen - genau die Funktion, die der Stellenmarkt am schwersten hergibt. Drittens das Recht: Eine Rückübertragung wäre nach Einschätzung der Rechtsaufsicht grundsätzlich möglich, setzt aber den belastbaren Nachweis dauerhafter, ordnungsgemäßer Aufgabenerledigung voraus - die personelle Hürde ist also zugleich die rechtliche.

Zur Ehrlichkeit dieser Fallstudie gehört eine Selbstkorrektur. Unsere eigene Untersuchung von 2021 hatte der Gemeinde eine bezifferte jährliche Ersparnis in Aussicht gestellt. Diese Prognose ist in ihrer ursprünglichen Form nicht eingetreten - die ihr zugrunde liegenden Bedingungen (weitere Mandate, getrennte Umlagekalkulation) wurden nicht erfüllt, und der damalige Vergleichswert war auf schmaler Datenbasis zu günstig gegriffen. Die qualitativen Einschätzungen - Vertretungsrisiko, Fachkräftemangel, wachsende Komplexität - haben sich dagegen sämtlich bestätigt. Die Schlussfolgerung formulieren wir heute so: **Eine Verbandslösung sollte nie primär als Sparmodell verkauft werden, sondern als das, was sie verlässlich ist - eine Sicherheits- und Kontinuitätslösung.**

⁴ Die Untersuchungsergebnisse und die hier zusammengefasste Empfehlung wurden dem Gemeinderat Westerheim in öffentlicher Sitzung am 23. Juni 2026 vorgestellt (Beratungsunterlage BU 51/2026). Die Ergebnispräsentation ist abrufbar unter <https://datenkantine.github.io/belege/gvv/westerheim/>.

Versprochene Ersparnisse müssen an Bedingungen geknüpft und diese Bedingungen aktiv gemanagt werden.

5.2 Zusammenschluss: Gemeinsam, was keiner allein schafft

Den umgekehrten Weg gehen drei Gemeinden auf der mittleren Alb. Hayingen, Zwiefalten und Pfronstetten erledigen ihre Finanzverwaltung bislang selbst - mit sehr unterschiedlicher Kostenlast: Pfronstetten, mit 1.523 Einwohnern die kleinste der drei, zahlt rund 190 Euro je Einwohner - den höchsten Wert der gesamten Stichprobe; Hayingen (2.214 Einwohner) liegt mit 115 Euro moderat über dem Median der Selbsterlediger (rund 99 Euro), Zwiefalten (2.323) mit 100 Euro praktisch darauf. Das Muster ist lehrbuchhaft: Die kleinste Gemeinde trägt die höchste Pro-Kopf-Last, weil sich der unteilbare Aufgabenkern - ein weitgehend fixer Kostenblock - auf die wenigsten Einwohner verteilt. Pfronstetten ist damit der klare Ausreißer; Hayingen und Zwiefalten liegen nah am Durchschnitt - und schließen sich trotzdem zusammen.

Ihre Antwort ist nicht das Festhalten am Alleingang, sondern dessen Gegenteil. Mit einstimmigen Beschlüssen richten die drei über ihren Gemeindeverwaltungsverband eine gemeinsame Verbandskämmerei ein, die zum 1. Januar 2027 das gesamte Haushalts-, Kassen-, Abgaben- und Rechnungswesen übernimmt - die hohen Werte des Jahres 2026 zeigen also noch die Eigenerledigung, die den Schritt auslöst. Die Leitung wurde mit Führungsverantwortung für fünf bis sieben Mitarbeitende nach A 14 ausgeschrieben - eine Stelle, attraktiver, als jede der drei Gemeinden sie je allein hätte bieten können. Die Eigenständigkeit bleibt ausdrücklich erhalten; der Verband wird als Dienstleister tätig, die Haushaltshoheit verbleibt bei jeder Kommune.

Der Fall verdichtet, was die Befunde dieses Papiers tragen. Das Kernproblem der kleinen Gemeinde ist nicht der Preis, sondern die Abhängigkeit von einer einzigen Person: Wo Kämmerei, Kasse und Steuern an einem Kopf hängen, ist der Zustand weder fachlich tragfähig noch gegen Ausfall gesichert. Und es geht nicht allein um Ausfallsicherheit, sondern auch um fachliche Qualität - auch wer sein Handwerk beherrscht, braucht den kollegialen Austausch mit anderen Finanzfachleuten, den eine allein verantwortliche Kämmereileitung strukturbedingt nicht hat. Erst der Zusammenschluss schafft eine Leitungsstelle, die keine der drei Gemeinden allein hätte ausschreiben können - und zugleich ein Arbeitsumfeld, das für qualifizierte Finanzprofis attraktiv genug ist.

Dass auch der Zusammenschluss die Besetzung nicht im Selbstlauf erledigt, zeigt dieser Fall selbst: Die A-14-Leitung musste binnen gut drei Monaten zweimal ausgeschrieben werden (Staatsanzeiger Nr. 49/2025 und Nr. 12/2026). Was die Bündelung leistet, ist daher nicht die mühelose Besetzung, sondern das höherwertige, sicherere Stellenbild.

5.3 Die gemeinsame Lehre

Die beiden Fälle zeigen in entgegengesetzte Richtungen und belegen dasselbe. Wer im Verband ist, hält sein Niveau, während die Alleingänger ringsum teurer werden; wer allein bleibt, zahlt - am steilsten dort, wo die Gemeinde am kleinsten ist. Ein Automatismus ist die Verbandslösung damit nicht: Der erste Fall, dessen Verband es nur auf zwei Mandate gebracht hat, zeigt, dass der Vorteil an der kritischen Masse hängt, nicht an der Rechtsform. Die Richtung aber ist in beiden Fällen dieselbe: in den Verband hinein, nicht aus ihm heraus.

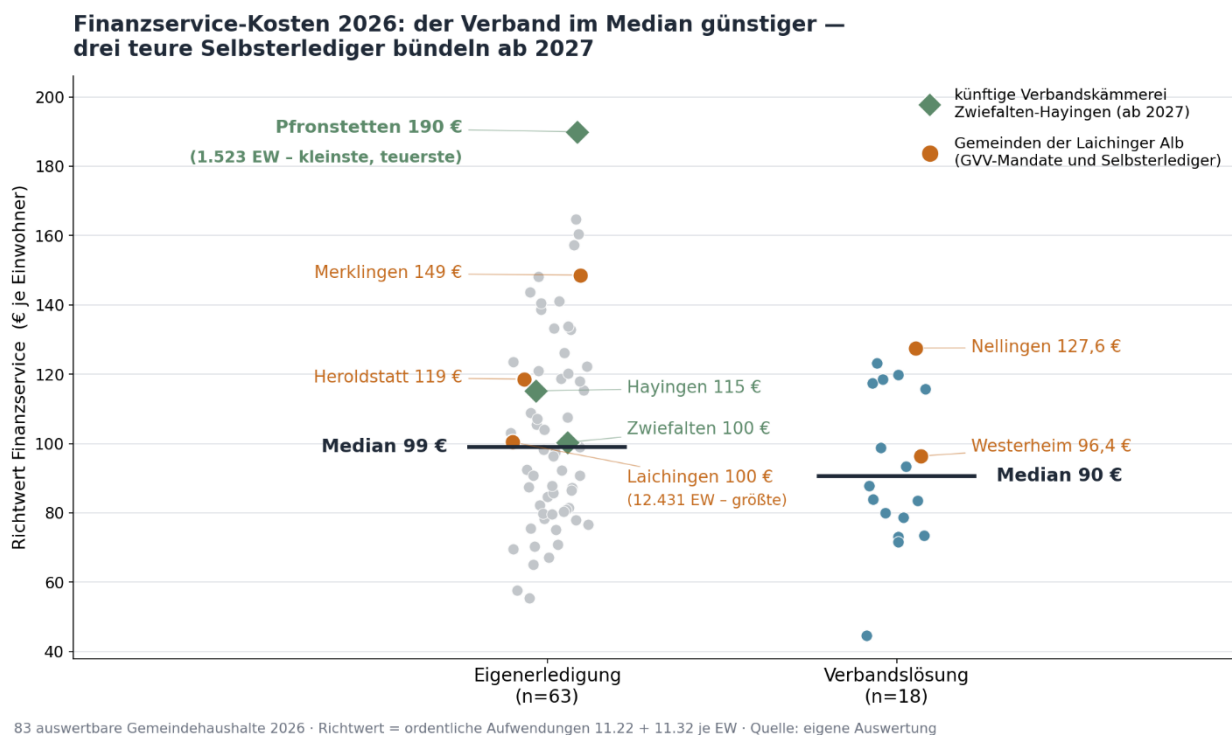


Abbildung 2: Finanzservice-Kosten 2026 nach Organisationsmodell (eigene Auswertung, 83 Gemeindehaushalte).

6 Der Stellenmarkt: ein Halbjahr im Staatsanzeiger

Wie schwer die personelle Hürde wiegt, haben wir empirisch geprüft: durch eine systematische Auswertung des Stellenteils des Staatsanzeigers Baden-Württemberg über sechs zusammenhängende Monate (Dezember 2025 bis Juni 2026). Erfasst wurden 143 Kern-Ausschreibungen der kommunalen Finanzverwaltung.

Der Stellenmarkt ist ausgeprägt **leitungslastig**: 62 Prozent der Ausschreibungen betreffen Leitungs- oder stellvertretende Leitungsfunktionen; bei kleinen Gemeinden und Verbänden - der Größenklasse unserer Fallstudie - steigt der Anteil auf 84 Prozent. Gesucht werden Köpfe für die Finanzleitung, nicht breite Sachbearbeitung. Beim Besoldungsniveau bleibt in der Klasse der kleinen Gemeindeverwaltungen A 13 die Norm, während größere Verwaltungen zunehmend A 14 bieten und damit

einen Sog nach oben erzeugen. Fast neun von zehn Anzeigen mit benannter Anforderung senken die Eintrittshürden - Öffnungsklauseln, Zulassung von Verwaltungsfachwirten für Leitungsstellen, Teilzeit bis hinauf zur Kämmerer-Funktion. Und erstmals ist ein hartes Besetzbarkeits-Signal belegt: Mehrere Finanzleitungen mussten innerhalb des Halbjahres zwei- bis dreimal ausgeschrieben werden - überwiegend bei kleinen Trägern.

Ehrlich gelesen ist der Befund zweischneidig. Er bestätigt die Anspannung, die 2021 unter der Überschrift „Kämmerer verzweifelt gesucht“ beschrieben wurde - aber nicht in ihrer Extremform (kein einziges Inserat schaltete eine Personalberatung ein). Und er widerlegt eine bequeme Hoffnung: **Die Bündelung macht die Besetzung nicht leichter** - auch neu geschaffene Verbandskämmereien mussten nachschreiben. Was die Bündelung leistet, ist etwas anderes: ein klareres, höherwertiges Stellenbild, gesicherte Vertretung, fachliche Spezialisierung. Sie professionalisiert und sichert die Aufgabenerledigung; „herbeizaubern“ kann sie die Kämmerer aber nicht.

7 Der dritte Weg

Aus den Befunden folgt für kleine Gemeinden mit Verbandslösung eine klare Handlungslinie - und sie liegt zwischen den beiden Polen, die die politische Debatte gewöhnlich besetzt. Die Rückholung in Eigenregie ist Romantik: Sie tauscht einen begrenzten, transparenten Kostennachteil gegen das Klumpenrisiko des Einzelkämpfer-Betriebs, eine kaum besetzbare Leitungsstelle und die volle Wucht der Kostenwelle. Das unkritische „Weiter so“ ist aber ebenso falsch: Wo ein Verband mit nur zwei Mandaten zwölf Prozent über dem Niveau seiner gut aufgestellten Schwesterverbände liegt, wird Potenzial verschenkt.

Der dritte Weg heißt: **beim Verband bleiben - und den Verband stark machen**. Vier Hebel entscheiden - drei auf der Ebene des einzelnen Verbands, einer darüber hinaus:

Erstens **kritische Masse**. Größenvorteile entstehen erst oberhalb einer Schwelle betreuter Mandate; ein Verband, der nur einen Teil seiner Mitglieder bedient, verteilt seine Fixkosten auf zu wenige Schultern. Nichts gefährdet die Schwelle so sehr wie das Abseitsstehen gerade der größeren Mitglieder, deren Einwohnerzahl die Fixkosten für alle tragbar macht. Die Gewinnung weiterer Mandate - und insbesondere des großen Ankers - ist deshalb keine Kür, sondern die Voraussetzung der Wirtschaftlichkeit.

Zweitens **professionelle Aufstellung**.

Was eine Verbandskämmerei ausmacht - und was nicht

Nicht jede Finanzbearbeitung im GVV ist eine Verbandskämmerei. Die historisch gewachsene Geschäftsstelle erledigt den Finanzservice nicht selten nebenbei: ohne eigene Leitung, abhängig von einzelnen Personen, ohne gesicherte Vertretung und ohne Spezialisierung. Eine echte Verbandskämmerei ist das Gegenteil - eine eigenständige, professionell geführte Organisationseinheit mit höherwertigem Stellenbild, die den Finanzservice für mehrere Mitgliedsgemeinden bündelt.

Vorbild ist die neue Verbandskämmerei des GVV Zwiefalten-Hayingen für Zwiefalten, Hayingen und Pfronstetten: eine Leitung nach A 14 (Fachbedienstete/r für das Finanzwesen, § 116 Abs. 2 GemO BW) mit Führungsverantwortung für fünf bis sieben Mitarbeitende und einem ausdrücklich strategischen Auftrag - Aufbau, Prozessoptimierung, Einführung der E-Rechnung.⁵ Erst diese Aufstellung macht die doppelte Wirtschaftlichkeit planbar - im Mittel günstiger, vor allem aber sicherer; eine unambitionierte GVV-Erledigung leistet das nicht.

Das Muster Zwiefalten-Hayingen zeigt die Richtung: eine echte Verbandskämmerei mit höherwertigem Stellenbild, klarer Leitung, gesicherter Vertretung und Raum für Spezialisierung - statt einer historisch gewachsenen Geschäftsstelle, die Finanzservice nebenbei erledigt. Dazu gehört vor Ort ein Brückenkopf: eine generalistische Büroleitung in jeder Gemeinde als vertrauter Ansprechpartner, die den Bürgermeister entlastet und die Schnittstelle zur Verbandskämmerei hält - sie muss kein Finanzprofi sein, und gerade das macht sie rekrutierbar. In der kleinen Gemeinde übernimmt diese Rolle organisatorisch ein büroleitender Beamter - vielfach in Personalunion mit der Hauptamtsleitung -; das ist sachgerechter, als die Ämterstruktur größerer Verwaltungen im Kleinen nachzubilden.⁶

Zur professionellen Aufstellung gehört heute mehr als Leitung und Vertretung - sie ist zugleich datengestützt. Eine moderne Verbandskämmerei erfasst ihre Produkte, Leistungen, Prozesse und Tätigkeiten nicht in verstreuten Einzeldokumenten, sondern in einem fortschreibbaren Datenmodell, aus dem sich Geschäftsverteilung, Stellenbeschreibungen, Prozessregister und Organigramm aus einer gepflegten Grundlage ableiten lassen. Was nach interner Verwaltungstechnik klingt, ist in Wahrheit die Voraussetzung für Transparenz nach außen: Erst wenn jede Tätigkeit ihrem Produkt, ihrem Prozess und - entscheidend - ihrer abnehmenden Mitgliedsgemeinde zugeordnet ist, lässt sich belegen, wer welche Leistung in welchem Umfang bezieht.

⁵ Stellenausschreibung „Leitung der Verbandskämmerei“ des GVV Zwiefalten-Hayingen, Staatsanzeiger Baden-Württemberg Nr. 49/2025 (12. Dezember 2025) sowie Wiederausschreibung Nr. 12/2026 (27. März 2026); abrufbar unter datenkantine.github.io/belege/gvv/zwiefalten-hayingen.

⁶ Vgl. die Organisationsempfehlungen für kreisangehörige Kommunen, die für kleine Gemeinden eine schlanke, generalistische Aufbauorganisation nahelegen und vor unnötiger Aufgliederung in Fachbereiche und Sachgebiete warnen: Sächsischer Rechnungshof, Beratende Äußerung „Organisationsempfehlungen für sächsische Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern“ (Landtagsdrucksache 7/4241 vom 12. Oktober 2020); Bayerischer Kommunalprüfungsverband, „Organisationsmodelle und Musterstellenpläne für kreisangehörige Kommunen“ (Geschäftsbericht 2016).

Drittens **transparente, leistungsgetrennte Umlage**. Die Vermischung von eigentlicher Dienstleistung und Finanzierung der Verbandsgeschäftsstelle ist Gift für das Vertrauen der Mitglieder; in Westerheim war die intransparente Umlage ein wesentlicher Treiber der politischen Frustration. Eine produktscharfe Kosten- und Leistungsrechnung, die jedem Mitglied zeigt, was es wofür bezahlt, ist die Grundlage jeder dauerhaften Verbandsbeziehung.

Die Mechanik dafür liefert das datengestützte Organisationsmanagement aus dem vorigen Hebel: Ist jede Tätigkeit ihrem Produkt und ihrer abnehmenden Gemeinde zugeordnet, wird der Verteilungsschlüssel der Umlage nicht länger pauschal geschätzt, sondern aus der tatsächlichen Inanspruchnahme abgeleitet. Aus der Zuordnung entsteht der Nachweis: Jedes Mitglied kann sehen, welche Leistungen in welchem Umfang für es erbracht wurden - die belegbare Grundlage, um Vertrauen zwischen Verband und Mitgliedern dauerhaft zu tragen.

Viertens - und über den einzelnen Verband hinaus - **gemeinsam entwickeln, statt jeder für sich**. Die ersten drei Hebel verbessern den einzelnen Verband; der vierte verbindet die Verbände untereinander, und er ist der eigentlich strukturelle. Kein GVV muss Standards, Muster, Prozessvorlagen, KI-Anwendungen für das Finanzwesen oder die rechtssichere Vorbereitung von Beschaffungen im Finanzservice allein erarbeiten - einmal entwickelt, lassen sie sich von allen nutzen.

Das datengestützte Organisationsmanagement ist dafür das naheliegende Beispiel: Ein Datenmodell mit Produkt-, Prozess- und Tätigkeitssystematik, einmal sauber aufgebaut, muss nicht von jedem Verband neu erfunden werden - es lässt sich als gemeinsamer Standard entwickeln und von allen pflegen. Gerade hier ist der Nachholbedarf am größten: In der Strukturhebung dieses Papiers findet sich für IT, Digitalisierung und Datenschutz bislang keine einzige verbandsübergreifende Bündelung - es ist das Feld mit dem größten Zukunftsdruck und zugleich das am wenigsten erschlossene.

Die kooperationswilligen Verbände bauen dafür, beginnend mit einer schlanken Arbeitsgemeinschaft, ein gemeinsames **GVV-Kompetenzzentrum** auf. Es entwickelt die Module, kuratiert die beste Praxis seiner Mitglieder und macht sie zum gemeinsamen Standard, während jeder Verband der operative, hoheitlich handelnde Dienstleister seiner Gemeinden bleibt. Der dritte Weg ist damit nicht nur eine Empfehlung an die einzelne Gemeinde, das Potenzial des GVV zu nutzen - sondern eine Aufforderung an die Verbände, sich als Dienstleister gemeinsam besser aufzustellen und ein fachliches Selbstbewusstsein zu entwickeln.

8 Ausblick: das Kompetenzzentrum - und das Land in der Pflicht

Dieser vierte Hebel verdient eine genauere Betrachtung, denn er hat ein bewährtes Vorbild. Die Logik „einmal entwickeln, alle nutzen“ verleiht der Steuerberaterzunft seit Jahrzehnten Schlagkraft - über DATEV, eine genossenschaftlich von ihren Mitgliedern getragene Plattform. Ein GVV-Kompetenzzentrum überträgt dieses Prinzip auf die Verbandslandschaft, fachlich zugespitzt auf den Finanzservice: als Genossenschaft⁷ der kooperationswilligen GVV, die für das kommunale Finanzwesen Module, Standards und KI-Methodik entwickelt und Best Practice kuratiert. Es setzt gerade dort an, wo der Finanzservice in den kommenden Jahren am stärksten gefordert ist: Mit der ab 1. Januar 2027 verbindlichen Anwendung des § 2b Umsatzsteuergesetz, dem Einzug KI-gestützter Verfahren und steigenden Anforderungen an Datenhaltung und Tax-Compliance verschiebt sich das Gewicht von der laufenden Sachbearbeitung zur Methodik - eine Entwicklungsarbeit, die ein einzelner kleiner Verband kaum allein leisten kann. Den operativen, hoheitlichen Vollzug behält jeder Verband; das Kompetenzzentrum liefert die strategisch-inhaltliche Vorarbeit, die kein Einzelner allein stemmen kann, und ist später Ausgangspunkt für gemeinsame Beschaffungen und - als Entwicklungsperspektive, nicht als Kern - einen geteilten Plattformbetrieb. Dieses Verbundmodell ist die strategische Antwort auf die strukturelle Lücke.

Und das Land? Baden-Württemberg hat sich in der Gebietsreform für die selbstverwaltete Kleingemeinde entschieden - eine Entscheidung für Bürgernähe, die Respekt verdient. Aber es hat die zweite Hälfte der Antwort nie nachgeliefert - und letztlich akzeptiert, dass sich die meisten Gemeinden für die im Mittel teurere Eigenerledigung entschieden haben. Bayern hat die Verwaltungskraft institutionell erzwungen und zahlt rund 670 statt rund 960 Euro je Einwohner; Hessen fördert interkommunale Zusammenarbeit seit 2004 mit bis zu 100.000 Euro je Projekt, ausdrücklich auch in der Finanzverwaltung. Eine Anschubförderung für den Aufbau professioneller Verbands-Finanzservices und verbandsübergreifender Strukturen - für Gründung, Standardisierung, Digitalisierung - wäre der naheliegende erste Schritt. Ein finanzielles Anreizsystem für Gemeinden, die sich über ihren GVV im Finanzservice zusammenschließen, der nächste Schritt. Der Maßstab ist einfach:

Wer von kleinen Gemeinden Wirtschaftlichkeit verlangt, muss ihnen die Vorteile einer interkommunalen Zusammenarbeit im Finanzservice greifbar machen.

⁷ Die genossenschaftliche Form ist überdies offen für Kooperationen: Über die GVV hinaus lassen sich weitere fachliche Träger einbinden (z.B. Verwaltungshochschulen und Forschungseinrichtungen für Methodik und Fachkräftenachwuchs), während das Land als Förderer angedockt werden kann, ohne den kommunal getragenen Kern aufzugeben. Die KI-Allianz Baden-Württemberg, in der Kommunen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen genossenschaftlich zusammenwirken, zeigt dieses Modell in der Praxis (ki-allianz.de).

9 Die Gretchenfrage: Muss es der GVV sein?

Dieses White Paper hat durchgängig für die Verbandslösung geworben - und sie konkret im Gemeindeverwaltungsverband verortet. Am Ende verdient die organisationspolitische Frage eine ehrliche Antwort: Muss die Verbandskämmerei zwingend im GVV angesiedelt sein? In den meisten Fällen ja - als Dogma nein. Der richtige Rahmen hängt von den örtlichen Voraussetzungen ab.

Zwei Gründe sprechen für den bestehenden Verband. Erstens spart er den Gründungsaufwand: Wo ein tragfähiger GVV mit gewachsenem Vertrauen seiner Mitglieder besteht, ist die Kämmerei über ihn der direkteste Weg - keine neue Körperschaft, kein eigenes Gründungsverfahren. Genau diese Überlegung steht hinter Zwiefalten-Hayingen, wo die drei Gemeinden ihre gemeinsame Kämmerei bewusst über den vorhandenen Verband bilden. Zweitens ist die Konstruktion umsatzsteuerlich der einfachere Pfad: Der GVV besorgt die Finanzaufgaben im Namen der Gemeinde, die Leistung bleibt ihr zugeordnet - während eine neu gegründete eigene Körperschaft als juristische Person sofort unter das ab 1. Januar 2027 verbindliche § 2b Umsatzsteuergesetz fällt und an ihre Träger liefert. Beide Gründe stehen allerdings unter einem Vorbehalt: Eine Verbandskämmerei lebt vom Vertrauen ihrer Mitglieder, und dieses Vertrauen ist nicht in jedem Verband gewachsen. Wo der GVV es nicht trägt, ist er auch nicht der gegebene Rahmen für die Kämmerei - dann ist über andere Formen der Zusammenarbeit nachzudenken.

Zwei Bedingungen begrenzen die Antwort. Zum einen ist der GVV eine vor über fünfzig Jahren weitgehend verordnete Struktur: Sein Zuschnitt folgte der Logik von 1975, nicht der heutigen Frage, wo sich der Finanzservice am wirtschaftlichsten bündeln ließe. Ein erheblicher Teil der Verbände beschränkt sich bis heute auf die gesetzliche Pflichtaufgabe der vorbereitenden Bauleitplanung; nicht jeder bestehende GVV ist also eine fertige Plattform für eine professionelle Kämmerei. Zum anderen ist die Mitgliedschaft kaum reversibel: Der Austritt aus einem Verband ist an hohe, oft prohibitive Hürden geknüpft - Kostensteigerungen oder das Argument, anderswo sei es günstiger, genügen nach der Rechtsprechung nicht; das Ausscheiden bedarf womöglich einer Rechtsverordnung des Innenministeriums aus Gründen des öffentlichen Wohls.⁸

Dieselbe Rigidität ist jedoch zweiseitig - und darin liegt die Pointe. Was als Hemmschuh erscheint, ist zugleich das Fundament der Sicherheitsseite, die dieses Papier zur robusteren der beiden Wirtschaftlichkeiten erklärt hat. Erst die Dauerhaftigkeit der Bindung rechtfertigt die Investition in eine echte Kämmerei - eine Leitung nach A 14, eine gesicherte Vertretung, Spezialisierung. Eine Lösung, aus der man jederzeit wieder ausstiege, trüge diese Investition nicht. Die Bindung, die den Austritt erschwert, sichert eben die Verlässlichkeit, um derentwillen man sich bindet.

⁸ Zur Rechtslage des Austritts vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 20. März 1989 – 1 S 247/87 (Zweckverband: nur eng begrenztes außerordentliches Kündigungsrecht; erhebliche Kostensteigerungen und eine günstigere Erledigung andernorts genügen nicht) sowie Urteil vom 26. Oktober 1999 – 1 S 1652/98 (Ausscheiden aus der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft nur durch Rechtsverordnung des Innenministeriums aus Gründen des öffentlichen Wohls)

Wo der bestehende Verband nicht passt - weil sein Zuschnitt zu eng ist, weil kein tragfähiger Verband am Ort besteht oder weil Gemeinden über GVV-Grenzen hinweg bündeln wollen -, hält das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit bereits flexiblere Rahmen bereit, die im Einzelfall zu prüfen sind: den Zweckverband mit eigener, von Grund auf sauber zugeschnittener Governance und Umlage; die schlanke öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach § 25 GKZ, bei der ein Träger die Aufgabe für andere besorgt, ohne dass eine neue Körperschaft entsteht; und, als unternehmerisch flexibelste Form, die gemeinsame selbstständige Kommunalanstalt nach § 24a GKZ. Jeder dieser Wege gibt den Vorteil „keine Neugründung“ auf und wirft die umsatzsteuerliche Frage neu auf - er ist deshalb ein Prüfauftrag, keine fertige Antwort.

Die eigentliche Entscheidung ist ohnehin die vorgelagerte. „Muss es der GVV sein?“ ist die zweite Frage; die erste lautet, ob überhaupt gebündelt wird. Ist sie zugunsten der Zusammenarbeit beantwortet, ist der GVV in aller Regel der naheliegende Rahmen - und wo nicht, weist das Kommunalrecht den Weg zu einer passenderen Form. Die Richtung bleibt dieselbe: beim Gedanken der Verbandslösung bleiben und den richtigen Rahmen dafür wählen. Das Land muss diesen Weg attraktiv machen; die Gemeinden müssen ihn gehen.

Methodik und Datengrundlage

Kostenvergleich (Querschnitt): 83 baden-württembergische Gemeinden, deren Finanzservice-Aufwand sich im Haushaltsplan 2026 verursachungsgerecht zuordnen lässt (63 Eigenerledigung, 18 Verbandslösung, 2 Mischformen). Kennzahl: ordentliche Aufwendungen der Produktgruppen 11.22 (Finanzverwaltung, Kasse) und 11.32 (Abgabewesen) je Einwohner; Aufwendungen, nicht Salden; Auswertung über Mediane. Der Verbands-Median wird einschließlich ausgewiesen (rund 90 €/EW); der Wert ohne die beiden Fallmandate Westerheim und Nellingen (rund 86) dient nur dem Fallvergleich, um Zirkularität zu vermeiden.

Längsschnitt: 39 Gemeinden mit Richtwerten aus 2021 und 2026.

Personalbedarf: Korridor aus KGSt®-Vergleichswerten für kleine Kommunen (untere, empirische Ist-Marke) und dem Musterstellenplan des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands (obere, strukturelle Soll-Marke), abgeglichen mit den tatsächlichen Stellenzahlen von 53 selbsterledigenden Vergleichsgemeinden mit ausgewiesenem Stellenplan.

Stellenmarkt: Systematische Auswertung des Stellenteils des Staatsanzeigers Baden-Württemberg, 5. Dezember 2025 bis 5. Juni 2026; 143 Kern-Ausschreibungen der kommunalen Finanzverwaltung, 44 Grenzfälle. Stichprobe des Ausschreibungsverhaltens, keine Vollerhebung; Aussagen zur tatsächlichen Besetzungsdauer sind damit nicht verbunden.

GVV-Strukturerhebung: 112 Gemeindeverwaltungsverbände in Baden-Württemberg mit 444 Mitgliedsgemeinden; 49 Verbände vertieft ausgewertet (Auswahlkriterium: veröffentlichte Verbandsatzung - nicht repräsentativ).

Fallstudie: Fortschreibung einer Organisationsuntersuchung von 2021 (Ergebnisbericht 2026) für die Gemeinde Westerheim (gut 3.000 Einwohner); der Ergebnisbericht wurde dem Gemeinderat Westerheim am 23. Juni 2026 öffentlich vorgelegt.

Fallbeispiel Zusammenschluss: Gründung der gemeinsamen Verbandskämmerei des GVV Zwielfalten-Hayingen (Zwielfalten, Hayingen, Pfronstetten) zum 1. Januar 2027; öffentlich dokumentiert durch Verbandssatzung, Gemeinderatsbeschlüsse, Stellenausschreibungen (Staatsanzeiger Nr. 49/2025 und Nr. 12/2026) sowie Sitzungsvorlage der Stadt Hayingen vom 2. Juli 2026.

Methodische Unterstützung durch KI: Zur Strukturierung und Validierung von Analysen setzen wir unterstützend Künstliche Intelligenz ein. Die inhaltliche Gesamtverantwortung für alle Arbeitsergebnisse verbleibt vollumfänglich bei der Dr. Malcher Unternehmensberatung GmbH.

Dr. Malcher Unternehmensberatung GmbH

Büro West: Schülerstraße 26 · 32108 Bad Salzuflen · Büro Ost: Hegelallee 32 · 14467 Potsdam

Dr. Johann Malcher · jmalcher@dr-malcher.de · 0172 / 2610300