



## Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein

### Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse

#### (1) Der Auftrag

Im Rahmen der Bemühungen um eine **Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform** beauftragte die Landesregierung Schleswig-Holstein das Internationale Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE) in Berlin mit der Erstellung einer **Aufgaben- und Wirtschaftlichkeitsanalyse**, die in der strittigen Diskussion um etwaige Territorialanpassungen im kommunalen Bereich (**Kreisgebietsreform**) Handlungsoptionen erarbeiten und bewerten sollte. Als integraler Bestandteil wurden eine **vergleichende Vorgehensweise** (landesintern wie mit Blick auf die Erfahrungen anderer Flächenländer), der Ausweis kurz-, mittel- und langfristiger **Kosten- und Leistungswirkungen** sowie Hinweise zur **Gestaltung einer zukunftsfähigen Landes- und Kommunalverwaltung** erwartet.

#### (2) Untersuchungsmethodik

Die Beantwortung der an den Auftragnehmer gerichteten Fragen erfolgte im Rahmen eines **Gesamtansatzes**, der sich angesichts der für die Verwaltungsstruktur Schleswig-Holsteins zu beachtenden **Verflechtungen und Interdependenzen** bewährte. Als *empirische Basis* traten zur Sichtung der zum Themenbereich vorliegenden **Primär- und Sekundärmaterialien Gespräche** mit mehr als 100 führenden Vertretern aller Landkreise, kreisfreien Städte und ausgewählter Gemeinden sowie **Erkenntnisse aus ISE-Untersuchungen** in fast **allen deutschen Flächenländern**. *Materiell* unterscheidet der Untersuchungsbericht zwischen **drei zentralen Analyseebenen**: den **entwicklungspolitischen Potentialen** in und zwischen den Gebietskörperschaften, dem gegebenen und künftigen **Aufgabenbestand** der Kreisstufe sowie etwaigen **Konzentrationsprozessen** – über erweiterte Kooperation oder Fusionen/Neugliederungen. Im *Ergebnis* führt dies zum **Ausweis von vier** denkbaren Modellen und nachfolgenden **Handlungsoptionen**: einer **Optimierung des Status quo**, **punktuellen Anpassungen**, einer **Reform mittlerer Reichweite** sowie der **Bildung von Großkreisen**.

#### (3) Reformoptionen: Modell 1 (Optimierung des Status quo)

Im ersten Modell geht es um die **Beibehaltung der gegebenen Kreisstruktur**, allerdings unter der **Voraussetzung**, dass die **Gemeindeverbände** um vieles **stärker** als heute **kreis-**

**übergreifend kooperieren.** Ausgehend von Pendler- und Verflechtungsanalysen sowie bereits bestehender Interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) wäre an die **Bildung von vier regionalen Kooperationsbereichen** zu denken, innerhalb derer **flexible und größerräumige Gemeinschaftsarbeit** erbracht wird. Dieser Prozess sollte **landesseitig durch** die Schaffung eines **Kooperationsfonds**, die Gewährung von **Managementhilfen** und **flankierende Deregulierungen gefördert** werden.

#### **(4) Reformoptionen: Modell 2 (punktuelle Anpassung)**

Zu einer erweiterten IKZ träten in diesem Fall **strukturelle Anpassungen**, um der in Schleswig-Holstein erkennbaren **Inkongruenz** auf Kreisebene zu begegnen. Über **Fusionen (Dithmarschen-Steinburg und Plön-Ostholstein)** sowie **Einkreisungen** bislang kreisfreier Städte (**Flensburg** und **Neumünster**) sollte es möglich werden, einigen der erkennbaren **demographischen, entwicklungspolitischen und haushalterischen Probleme** der benannten Gebietskörperschaften entgegenzuwirken; angesichts jahrzehntelanger Diskussionen und einer eindeutigen Datenbasis handelt es sich hier um eine gleichsam „**nachholende Modernisierung**“. Auf der Basis möglichst freiwilliger Vereinbarungen ergeben sich nach allen Prognosen **positive Größeneffekte**, die intern wie im Rahmen weiterer Kooperationsräume zu einer **Besserstellung der Beteiligten** führen werden. Mit Blick auf etwaigen Reformkosten (demokratische Teilhabe, Ehrenamt) wäre zu erwägen, **für Übergangsphasen** erweiterte Vertretungskörperschaften, paritätisch besetzte Ausschüsse und andere **untypische Formen der Willensbildung und Beteiligung** zuzulassen.

#### **(5) Reformoptionen: Modell 3 (Gebietsreform mittlerer Reichweite)**

Über das Modell 2 hinaus **erweiterte Fusionen** bieten sich insofern an, als die durch sie möglichen **Konzentrationseffekte zusätzliche Effizienzrenditen** versprechen. Hinzu kommt, dass die erkennbare verwaltungsgeographische Lage wie die regionale Entwicklungsdynamik im Land eine solche „**Tandem**“- oder „**Pärchen**“-**Lösung** durchaus nahe legen, zumal die **Demokratiekosten** (gerade) **noch überschaubar** bleiben; Zugänge, Erreichbarkeit und Identität wären *cum grano salis* gegeben. Nach diesem Modell träten zu Dithmarschen-Steinburg und Plön-Ostholstein (sowie Rendsburg-Eckernförde und Neumünster) **Pinneberg/Segeberg, Stormarn/Herzogtum Lauenburg** und **Nordfriesland/Schleswig-Flensburg** (mit der Stadt Flensburg). Es wird allerdings auch deutlich, dass weder die gegenwärtigen Verwaltungsroutinen noch das Kooperationspotential und schon gar nicht die politische Konsensbereitschaft im Land diese Lösung derzeit zulassen. Sie sollte aufgrund der materiell überzeugenden Vorteile allerdings auf der **mittel- und langfristigen Agenda der Landespolitik** verbleiben.

#### **(6) Reformoptionen: Modell 4 (Bildung von Großkreisen)**

Die Bildung von Großkreisen beschließt die Reihe der geprüften Modelle. Hier kommt es zu **Fusionen im Rahmen** der in Modell 1 angesprochenen (vier) **Kooperationsbereiche** und wird am **stärksten auf Effizienzerwägungen** abgestellt. Selbst diese können allerdings schon deshalb nicht zur Rechtfertigung des Ansatzes dienen, als die angestrebten **Synergien** auch negative **Folgewirkungen** zeitigen, so durch der Aufbau bzw. das Vorhalten dezentraler Voll-

zugseinrichtungen, problematische Leitungs- und Kontrollspannen, fehlende Rückkopplungsmechanismen und anderes mehr. Zudem sind die erwartbaren **Demokratiekosten beträchtlich** und lassen nach dem Urteil des Verfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern wenig Raum für eine weitere Verfolgung dieses Ansatzes.

### (7) Leistungsfähigkeit

Die Leistungsfähigkeit der **vier Reformmodelle** wurde **miteinander verglichen**. Maßgeblich waren **Einsparnerträge**, ergänzt um Auswirkungen auf **entwicklungspolitische und sozio-ökonomische Potentiale** (etwa die Integration von Lebens- und Arbeitsräumen sowie die Verteilung von Soziallasten). Hinzutrat die Bewertung der **institutionellen Ausgewogenheit** (zur Vermeidung ungleichgewichtiger Strukturen) und der **demokratischen Integrationskraft** (Erhalt kommunalpolitischer Teilhabemöglichkeiten, Stärkung des Ehrenamtes). Ferner wurde auf der Basis bekannter Positionen von Parteien und kommunalen Spitzenverbänden die **politische Durchsetzbarkeit** der einzelnen Szenarien beurteilt. Demnach schneidet das **Modell 4** (Bildung von Großkreisen) bei rein **finanziellen Betrachtung** erwartbar **positiv** ab, doch ist diese Bilanz **angesichts** der benannten **demokratiepolitischer Defizite**, einer geringeren Ausgewogenheit und mangelnder politischer Akzeptanz **zu relativieren**. **Weniger einschneidende Veränderungen** weisen hier **bessere Gesamtergebnisse** auf. Dies gilt vor allem für die **Reform mittlerer Reichweite** (Modell 3) und die **punktueller Anpassung** (Modell 2), die immer noch **erhebliche Einsparungen**, aber wesentlich **weniger institutionelle Nachteile** mit sich brächten. Der Gutachter plädiert im Ergebnis für ein einvernehmliches **Votum zu Modell 2**, verbunden mit der Empfehlung, mittelfristig und auf freiwilliger Basis zu Modell 3 überzugehen, wenn mangelnde Effizienzrenditen und eine weitere Verschlechterung der Rahmenbedingungen dies nahe legen.

### (8) Einspar- und Kostenwirkungen

Eine Kreisstrukturreform führt zu **Einsparungen**, aber auch zu **finanziellen wie immateriellen Nachteilen**. Beides kann innerhalb einer Kosten-Nutzenrechnung nur geschätzt werden. **Direkte Reformkosten** (etwa aufgrund von Umzügen und Neu-Ausstattungen) lassen sich schwer kalkulieren, fallen im Wesentlichen **nur einmal an** und **amortisieren sich** mittel- und langfristig. **Nachteile für das Publikum** (etwa aufgrund längerer Fahrtzeiten) und **demokratiepolitische Probleme** (weniger Teilhabe) sind kaum zu quantifizieren. Sie erlauben deshalb keine objektivierbaren Prognosen, **nehmen aber mit dem Umfang von Struktureingriffen zu**. Auch deshalb sind punktuelle Maßnahmen oder Reformen mittlerer Reichweite einer Bildung von Großkreisen vorzuziehen. Auf der **Ertragsseite** (infolge von Einsparungen) behindert die noch immer fehlende Kosten-Leistungsrechnung (KLR) eine exakte Beurteilung konkreter „Stückkosten“ (der Verwaltungsprodukte). Alternativ wurde daher auf **verschiedene Personal- und Haushaltsdaten** zurückgegriffen, um neben Ausgaben auch Einnahmen sowie interne Verrechnungen zu erfassen; dies schließt eine (auch vergleichende) **Differenzierung nach Aufgaben- bzw. Ausgabenbereichen** ein. Darüber hinaus wurden **Sonderlasten** (erhöhte Sozialquoten etwa) und **ohne Gebietsreformen** erzielbare **Effizienzfortschritte berücksichtigt**. Im Ergebnis kommt es zu dem (durchaus konservativen, dafür aber pragmatisch- realistischen) Ausweis folgender **jährlichen Einsparungen**:

- bis zu **30 Mio. Euro** bei einer maximalen Ausschöpfung kreisüberschreitender Kooperation (**Modell 1** – optimierter Status quo),
- zwischen **33 und 46 Mio. Euro** im Zuge punktueller Anpassungen (**Modell 2**) und ergänzender Interkommunaler Zusammenarbeit,
- zwischen **37 und 61 Mio. Euro** durch eine Gebietsreform mittlerer Reichweite (**Modell 3**) und Gemeinschaftsarbeit im regionalen Maßstab sowie
- zwischen **38 und 64 Mio. Euro** bei einer Bildung von Großkreisen (**Modell 4**) und landesweiter Kooperation (hier ohne Berücksichtigung eines weitergehenden systematischen Größeneffektes).

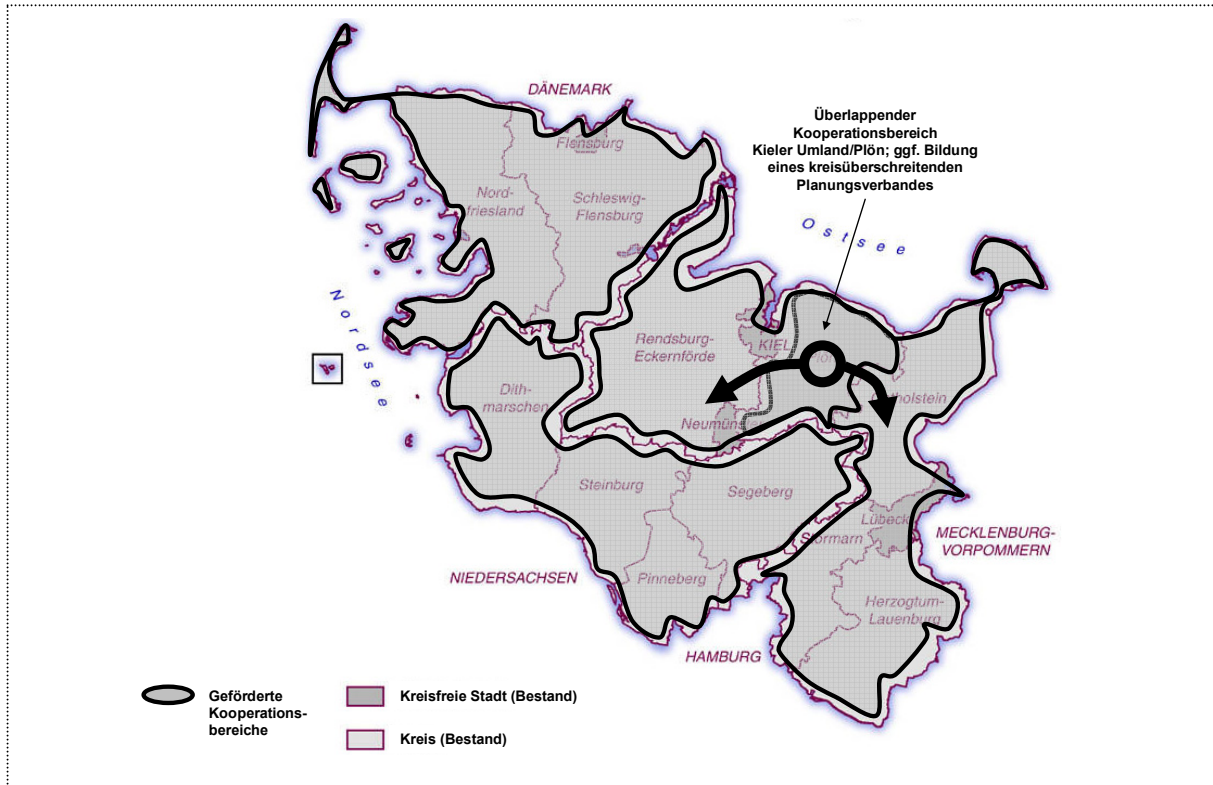
### (9) Kooperative Struktur- und Funktionalreform

Um die **Reformkosten**, vor allem aber die **Risiken eines Scheiterns** zu **minimieren**, empfiehlt der Gutachter einen **Modernisierungsprozess in mehreren Schritten** und im **Konsens mit den Kommunen**. Dies setzt auf allen Seiten Einigungswillen und Kooperationsbereitschaft voraus. Auf der Basis eines gemeinsam erarbeiteten **Organisations- und Verfahrenskonzepts** sowie **verbindlicher Konsolidierungsziele** sollte **bis Ende 2008** die **Umsetzung des Modells 2** (punktuelle Anpassungen) erfolgen. Den betroffenen Kommunen wäre auch hierbei eine („kleine“) Freiwilligkeitsphase einzuräumen, erforderlichenfalls ist mit gesetzlichen Maßnahmen nachzusteuern. **Bis Ende 2010** sollten dann „maximale“ **Kooperationslösungen** greifen, die das Land strukturiert und finanziell fördert (unter Einschluß von „Hochzeitprämien“ für freiwillige Zusammenschlüsse). **Im Rahmen einer Evaluation** der bis dahin praktizierten Zusammenarbeit oder freiwillig vollzogenen Fusionen wäre schließlich **bis spätestens 2012** zu **entscheiden, ob weitere gesetzliche Strukturreformen** (etwa die vollständige Umsetzung einer Gebietsreform mittlerer Reichweite) **notwendig** werden.

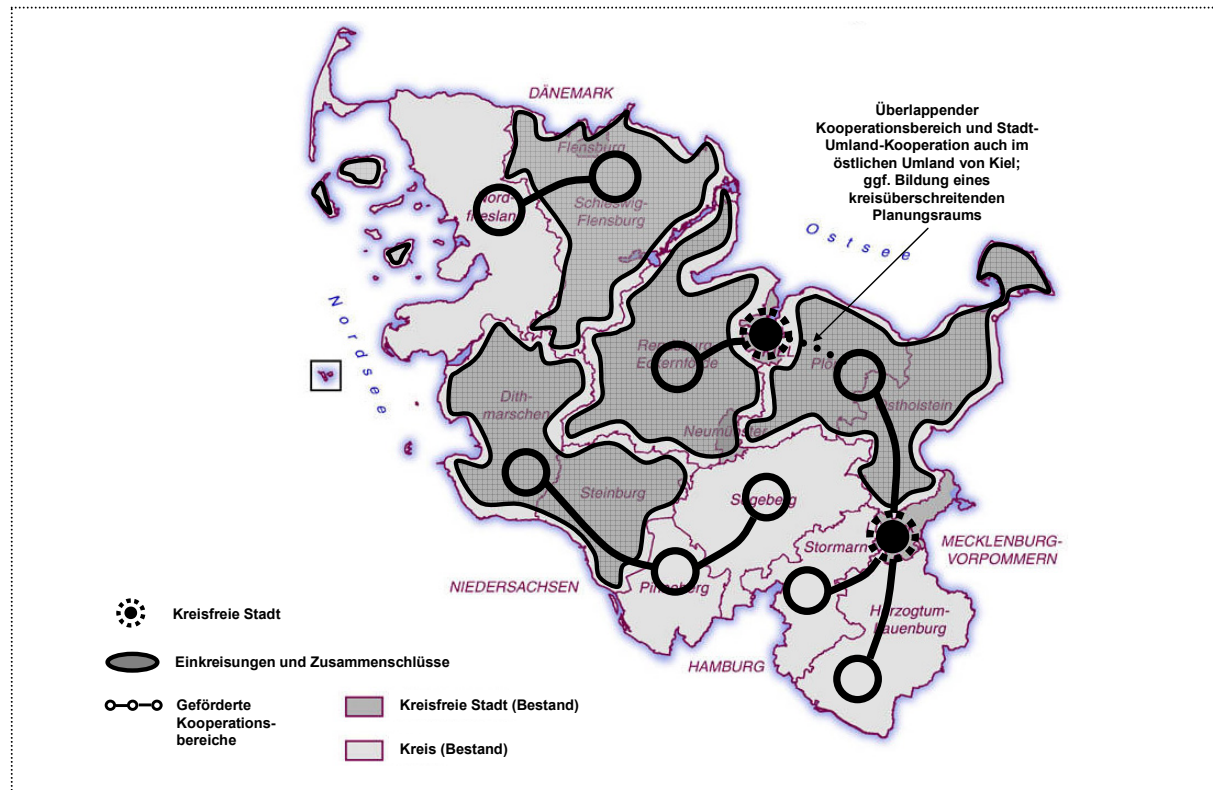
### (10) Umsetzung

Eine kooperative Kreisgebietsreform stellt **hohe politische wie zeitliche Anforderungen** an die **Steuerung des Modernisierungsprozesses**. Wesentlich erscheint es, die derzeit erkennbare Reformbereitschaft für eine **zügige Entscheidung über die Ziele und das weitere Verfahren** zu nutzen. Deshalb sollte es **bis Ende 2007** zu einem entsprechenden **Konsens mit den Kommunen** kommen. Der Gutachter empfiehlt hierzu noch im Spätherbst/Winter dieses Jahres eine **geschlossene Reform-Klausur**, die der **Verständigung über das Organisationskonzept**, einen **Konsolidierungspakt** und die einzelnen **Reformphasen** dient. Für die Umsetzung wäre eine **Lenkungsgruppe** unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände vorzusehen, der die Ausarbeitung der notwendigen gesetzlichen Maßnahmen obläge. Schließlich bietet sich eine **wissenschaftliche Begleitung und Evaluation für die Dauer des Reformprozesses** an, um zur Gewährleistung **objektiver Entscheidungsgrundlagen** beizutragen und **in Konfliktsituationen** ggf. **moderierend** zu wirken.

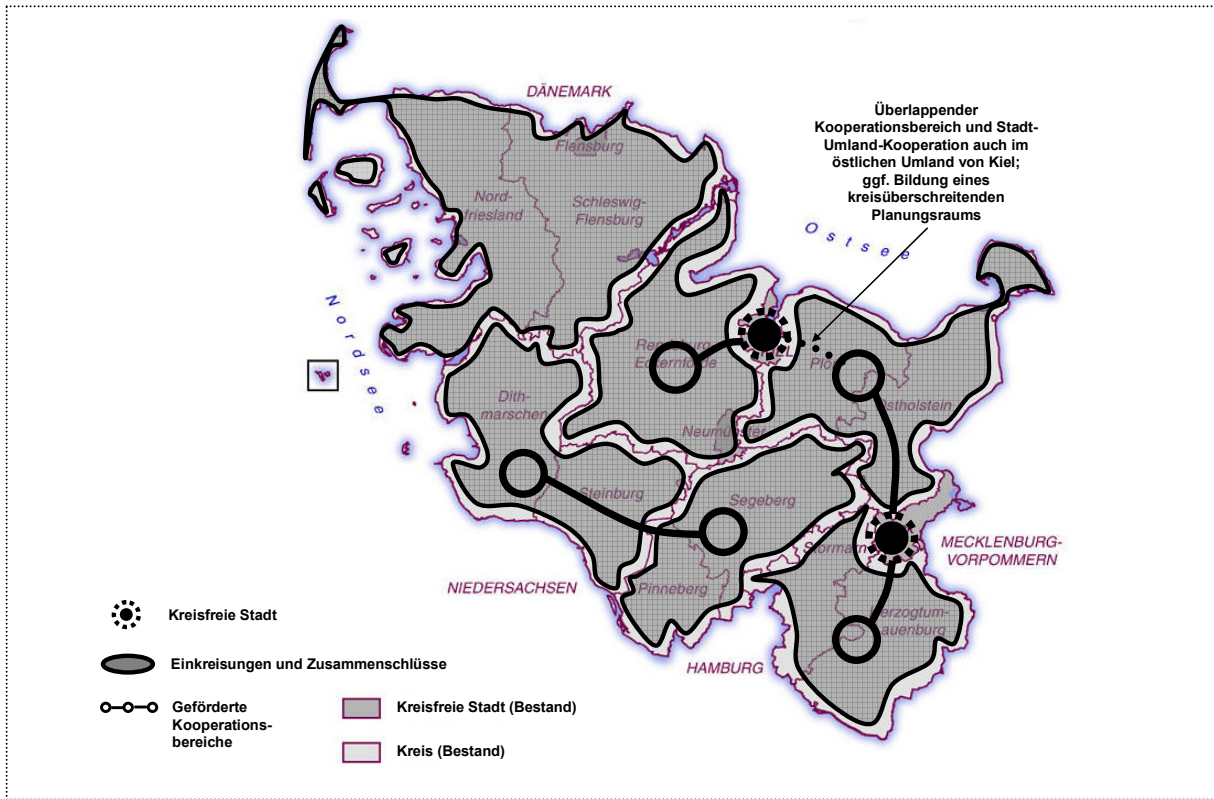
**Modell 1: Optimierter Status quo (mit der Bildung vier regionaler Kooperationsbereiche)**



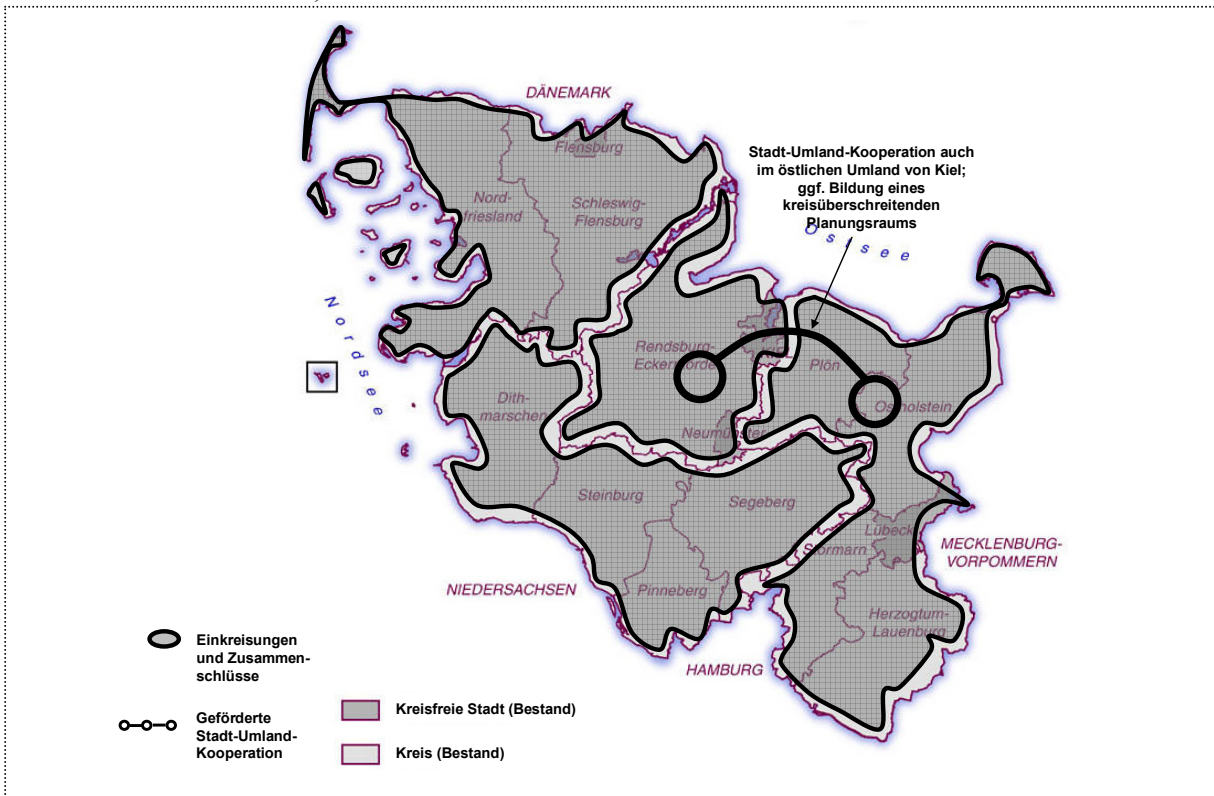
**Modell 2: Punktuelle Anpassungen (mit ergänzender regionaler Kooperation)**



**Modell 3: Gebietsreform mittlerer Reichweite („Tandem“- bzw. „Pärchen“-Lösung mit ergänzender Kooperation)**



**Modell 4: Bildung von Großkreisen (deckungsgleich mit den regionalen Kooperationsbereichen der Modelle 1-3)**







# Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften

International Institute for Comparative Government and European Policy  
Institut International d'Institutions et de Politiques Européennes

Professor Dr. Joachim Jens Hesse

## **Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein**

**Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein**

unter Mitarbeit von Alexander Götz, Volker Reiprich, Patrick Roßner,  
Mathias Großklaus und Helge Köhling

31. August 2007

---

### **Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften**

Anschrift  
Behrenstraße 34  
D-10117 Berlin

Kommunikation  
Telefon +49 (0) 30.2061.399-0  
Telefax +49 (0) 30.2061.399-9

Internet  
Email  
Homepage

[post@internationales-institut.de](mailto:post@internationales-institut.de)  
[www.internationales-institut.de](http://www.internationales-institut.de)

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Einführung</b> .....	5
<b>2</b>	<b>Auftrag und Fragestellung</b> .....	7
<b>3</b>	<b>Methodische Grundlagen und Gang der Untersuchung</b> .....	10
<b>4</b>	<b>Definitorische Grundlagen und Bewertungskriterien</b> .....	15
<b>5</b>	<b>Anforderungen an die Organisationsentwicklung der Kreise und kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein</b> .....	17
5.1	Verflechtungs- und Potenzialanalyse der Gebietsreform .....	18
5.1.1	Kongruenz von Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensräumen .....	19
5.1.2	Sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit .....	41
5.1.3	Demographische Entwicklungsfähigkeit .....	56
5.1.4	Stadt-Umland-Politiken .....	62
5.1.5	Zusammenfassung .....	66
5.2	Aufgabenanalyse .....	70
5.2.1	Aufgabenbestand und Aufgabenwahrnehmung auf der kommunalen Kreisstufe .....	70
5.2.2	Aufgabenverlagerung im Rahmen der Funktionalreform .....	101
5.2.3	Aufgaben- und Kapazitätsbetrachtung in zwei ausgewählten Aufgabenbereichen .....	107
5.2.4	Konsequenzen aus übergeordneten Rechtsvorschriften .....	113
5.2.5	Optionen einer Aufgabenübertragung auf die kreisangehörigen Kommunen .....	119
5.2.6	Zusammenfassung .....	125
5.3	Finanz- und Wirtschaftlichkeitsanalyse (statistisch) .....	126
5.3.1	Status quo und Perspektiven der öffentlichen Finanzen unter Einschluss der kommunalen Ebene (zusammenfassende Charakterisierung) .....	126
5.3.2	Vergleichende Betrachtung von Optimierungspotenzialen und Größeneffekten .....	128
5.4	Zusammenführung von Aufgaben- und Wirtschaftlichkeitsanalyse: Konsequenzen für die Verwaltungsorganisation von Kreisen und kreisfreien Städten .....	138
<b>6</b>	<b>Reformoptionen</b> .....	142
6.1	Handlungsansätze und Szenarien .....	144
6.2	Modellbildung .....	160
6.2.1	Optimierter Status quo .....	160
6.2.2	Punktuelle Anpassungen .....	176
6.2.3	Gebietsreform mittlerer Reichweite .....	187
6.2.4	Bildung von Großkreisen .....	194
<b>7</b>	<b>Vergleichende Modellbewertung</b> .....	198
7.1	Funktionale Leistungsfähigkeit .....	198
7.2	Wirtschaftlichkeit .....	202
7.2.1	Vorgehensweise im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsberechnung .....	203



7.2.2	Einsparbeträge in den verschiedenen Kosten- und Berechnungsvarianten.....	207
7.3	Entwicklungspolitische und sozioökonomische Auswirkungen.....	210
7.4	Ebenenübergreifende Funktionalität und verwaltungspolitische Stabilität .....	218
7.5	Demokratische, örtliche und politische Integrationsfähigkeit .....	222
7.6	Politisch-administrative Durchsetzbarkeit.....	227
7.7	Zusammenfassung.....	231
<b>8</b>	<b>Ergänzende Fragestellungen</b> .....	<b>234</b>
8.1	Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich .....	234
8.2	Exkurs: Überprüfung der Vermessungs- und Katasterverwaltung .....	237
<b>9</b>	<b>Empfehlungen: Kooperative Struktur- und Funktionalreform</b> .....	<b>246</b>
9.1	Erfordernis einer Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform.....	246
9.2	Konzept einer kooperativen Struktur- und Funktionalreform .....	250
9.3	Maßnahmen und Prozessgestaltung .....	252
9.4	Einmalige Kostenwirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen.....	256
	<b>Anhang</b> .....	<b>260</b>



## 1 Einführung

Die nachfolgende Untersuchung zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein stellt den Versuch dar, über eine Zusammenführung von Aufgaben- und Wirtschaftlichkeitsanalyse in einem politisch hoch polarisierten Aufgabenbereich Handlungsoptionen zu erarbeiten. Dazu hat der Gutachter ein methodisch ungewöhnlich aufwendiges Verfahren entwickelt, das in Teilen verwaltungswissenschaftliches wie verwaltungspolitisches Neuland darstellen dürfte. So treten zur Nutzung etablierter Verfahren der Wirtschaftlichkeitsanalyse erweiterbare quantitative wie qualitative Vorgehensweisen, die vor allem von dem Versuch getragen sind, der vor Ort gegebenen Komplexität der Struktur- und Entwicklungsprobleme gerecht zu werden.

Wirtschaftlichkeitsanalysen scheitern meist bereits daran, dass von einer diesen Namen verdienenden Kosten-Leistungs-Rechnung im öffentlichen Bereich bis heute noch immer nicht die Rede sein kann; Schleswig-Holstein stellt darin keine Ausnahme dar. Gleichwohl kann aufgrund unterschiedlicher Zugänge und einer damit verbundenen mehrschichtigen Analyse versucht werden, eine Bewertung und Bezifferung der mit einzelnen Reformen verbundenen Kosten- und Leistungswirkungen vorzulegen. Der Gutachter hofft, damit nicht nur zur Versachlichung der Diskussion beizutragen, sondern auch methodische Minima zu formulieren, hinter die vergleichende Untersuchungen künftig nicht mehr zurückfallen sollten. Dabei half der bei ISE-Arbeiten übliche Empirie-Zugang, einer der Komplexität abträglichen Vereinfachung entgegenwirken. So kam es im Rahmen der Untersuchung zu intensiven Begehungen aller Kreise und kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins. Den dabei befragten Politikern und Verwaltungsangehörigen sei für die Bereitschaft gedankt, die Arbeiten des Gutachters zu fördern. Dies gilt auch für die gleichfalls in die empirischen Arbeiten einbezogenen kommunalen Spitzenverbände und die Vertreter der Landesregierung.

Im Aufbau des Gutachtens kommt der anspruchsvolle Untersuchungsansatz zum Ausdruck. So wird nach einer Reihe analytischer und methodischer Vorüberlegungen gefragt, ob und inwieweit sich für die Kreise und kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins tatsächlich ein Änderungsbedarf stellt. In der Beantwortung kommt es nach umfangreichen Verflechtungs- und Potentialanalysen der Gebietsorganisation zu einer Aufgabenuntersuchung, deren Reichweite für die deutschen Flächenländer ungewöhnlich sein dürfte. Auf dieser Basis – und erst im Anschluss daran – wendet sich der Gutachter der erbetenen Finanz- und Wirtschaftlichkeitsanalyse zu, ein ausschließlich statistisch angelegten Untersuchungen aufgrund des wesentlich empirienäheren Zugangs überlegenes Vorgehen.

Schließlich entwickelt der Gutachter eine Reihe von Szenarien zur absehbaren Entwicklung, die wiederum in die Bildung von vier handlungsorientierten Modellen münden: eine Optimierung des *Status quo*, punktuelle Anpassungen der Gebietskulisse, eine Gebietsreform mittlerer Reichweite sowie die Bildung von Großkreisen. Diese strikt an der Verwaltungsrealität des Landes ansetzenden Modelle werden dann einer umfassenden Bewertung unterzogen, wobei zur funktionalen Leistungsfähigkeit und zur Wirtschaftlichkeit die erkennbaren entwicklungspolitischen wie sozioökonomischen Auswirkungen, eine ebenenübergreifende Funktionalität und verwaltungspolitische Stabilität, der Einbezug der demokratischen, örtlichen und politischen Integrationsfähigkeit sowie die politisch-administrative Durchsetzbarkeit treten. Nicht erst seit dem Urteil des Verfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern wird somit der kostenbezogene Untersuchungsansatz durch demokratietheoretische und vor allem demokratiepraktische Erwägungen ergänzt, die auf die zentrale Integrationsfunktion der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands verweisen. Im Ergebnis spricht sich der Gutachter für eine kooperative Struktur- und Funktionalreform aus, die auf der Basis verstärkter Interkommunaler Zusammenarbeit durch die Zusammenlegung von Kreisen und eine Einkreisung kreisfreier Städte punktuelle Anpassungen vorsieht. Dabei wird ein Kontinuum vorgestellt, das den beteiligten Akteuren auf staatlicher wie kommunaler Ebene und unter Berücksichtigung des Freiwilligkeitsprinzips weitere Konzentrationsschritte erlaubt, die sich angesichts rasch verändernder demographischer und sozioökonomischer Rahmenbedingungen anbieten könnten. Die materiellen Empfehlungen sind mit einer Zeitachse verbunden; sie berücksichtigt die politischen Rahmenbedingungen des Landes und legt ein schrittweises Vorgehen nahe.

Der Gutachter hofft, mit den nachfolgenden Ausführungen zu einer materiell überzeugenden und politisch „befriedenden“ Antwort auf die Frage nach einer Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein beitragen zu können und erklärt sich ausdrücklich bereit, im Rahmen eines etwaigen Vollzugs mitzuwirken.

Mein Dank gilt neben den bereits angesprochenen Vertretern aus Politik und Verwaltung Schleswig-Holsteins vor allem meinen Mitarbeitern im Rahmen des Internationalen Instituts für Staats- und Europawissenschaften (ISE) in Berlin. Hier fungierte einmal mehr Alexander Götz als Projektleiter im *Back Office*, ergänzt um Volker Reiprich für den datenanalytischen Untersuchungsteil sowie Patrick Roßner, Mathias Großklaus und Helge Köhling für darüber hinaus gehende Hilfsstellungen.

Berlin, den 31. August 2007

*Joachim Jens Hesse*

## 2 Auftrag und Fragestellung

Die Landesregierung Schleswig-Holstein hat den Gutachter mit der Untersuchung der folgenden *Fragestellungen zur Durchführung einer Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform* beauftragt; zugrunde liegt die bei Vertragsabschluss übermittelte Übersicht (Stand: 17. April 2007), die einzelnen Punkte wurden zur besseren Orientierung fortlaufend nummeriert.

### I. Fragen zur Wirtschaftlichkeitsbetrachtung<sup>1</sup>

#### Vorgehensweise

- (1) *Vergleichsbetrachtung der jetzigen Organisationsstrukturen mit unterschiedlichen anderen Organisationsstrukturen auf der Grundlage des derzeitigen Aufgabenbestandes anhand von verschiedenen Modellen.*
- (2) *Vergleichsbetrachtung der jetzigen Organisationsstrukturen mit unterschiedlichen anderen Organisationsstrukturen (verschiedene Modelle wie Ziff.1) auf der Grundlage einer dann neuen Aufgabenverteilung, die auch die Potenziale einer innerkommunalen Funktionalreform (Verlagerung von Aufgaben von der Kreisebene auf die Ebene des kreisangehörigen Bereichs) einbezieht.*
- (3) *In die Ziffern (1) und (2) werden Untersuchungen von zwei bis max. vier exemplarischen Aufgabenerledigungsprozessen einbezogen.*

#### Einzelne Fragestellungen

- 1 **Definition** der Wirtschaftlichkeit
- 2 **IST-Analyse** der derzeitigen wirtschaftlichen Situation der Kreise und kreisfreien Städte (**Benchmarking**)
  - 2.1 – Verschuldung
  - 2.2 – Steuer-/Finanzkraft
  - 2.3 – Umlagen
  - 2.4 – Personalausgaben
  - 2.5 – Sachausgaben
- 3 **Prognose kurz- mittel- und langfristige finanzielle Entwicklung** der Kreise und kreisfreien Städte in der derzeitigen Struktur
- 4 **Grundsätzliche** Beschreibung von Größeneffekten (economies of scale) und Verbundvorteilen (economies of scope) bei der Bildung neuer größerer Kreise und ggf. Diskussion von Grenzbereichen der Effekte. Dabei auch Aufzeigen der Demokratiekosten.
- 5 **Vergleichende Betrachtung** einer **Kreisgebietsreform** und der Möglichkeit (partieller) **kommunaler Zusammenarbeit** sowohl im Hinblick auf bereits auf der Kreisebene liegenden Aufgaben als auch im Hinblick auf die vom Land auf die Kreise zu übertragenden Aufgaben unter den Aspekten der **Wirtschaftlichkeit**

---

<sup>1</sup> Unter Zugrundelegung von § 7 Landeshaushaltsordnung einschließlich der entsprechenden Verwaltungsvorschriften; im Hinblick auf die Ergebnisoffenheit des Prozesses gibt die Landesregierung keine Gebiets- oder Größenmodelle vor. Es obliegt dem Gutachter, seinen Berechnungen ihm geeignet erscheinende Modelle zugrunde zu legen und diese mit dem Status quo zu vergleichen.

*Insbesondere welche Synergieeffekte sind bei der Übertragung von Aufgaben auf die Kreise zu erwarten und unter welchen Voraussetzungen können diese erzielt werden?). Dabei sind auch die Potentiale einer innerkommunalen Funktionalreform (Verlagerung von Aufgaben von der Kreisebene auf die Ebene des kreisangehörigen Bereichs) einzubeziehen.*

als auch unter den Aspekten Demokratische Legitimation, Verantwortung für und Transparenz von Verwaltungsorganisation, Steuerung der Aufgabenerledigung durch das Land, Fachliche und finanzielle Steuerung der Aufgabenerledigung durch die Kommunen.

*Ergänzende Untersuchung von zwei bis max. vier exemplarischen Aufgabenerledigungsprozessen.*

- 6 Beschreibung und volumenmäßige Einschätzung der durch die Bildung neuer Kreise entstehenden einmaligen und dauerhaften Kosten (**Transaktionskosten**)
- 7 Abwägung und Bewertung der **gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen** einer möglichen Kreisgebietsreform auf Schleswig-Holstein insgesamt und auf regionaler Ebene in Bezug auf u. a. die Wirtschaft, den Arbeitsmarkt, die sozialen Strukturen.  
Aktualisiertes Datenmaterial der Beratungsgesellschaft „Markt und Standort“ (2004) ist im weiteren Prozess zu nutzen.<sup>2</sup>
- 8 Betrachtung **nicht monetärer Größen** wie z.B. Einflussmöglichkeiten der Kreistage, Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Professionalität und Spezialisierungsgrad der Verwaltung, Bürgerfreundlichkeit.
- 9 Reformbedarf auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte im Hinblick auf die **demographische Entwicklung**.
- 10 Wirtschaftliche Auswirkungen einer Kreisgebietsreform auf die **Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion** des Kreises, *unter anderem unter Berücksichtigung der Stadt-Umland-Beziehungen im kreisangehörigen Bereich*.
- 11 Wirtschaftlicher Aspekt zur Ausgestaltung der Stellung bisher kreisfreier Städte, falls diese kreisangehörig werden (Einführung des Modells „**Große kreisangehörige Stadt**“) unter Darlegung möglicher Veränderungen der Finanzbeziehungen zwischen den Kommunen.

## II. Fragen zum Aufgabenübergang

- 12 **Verhältnis von Selbstverwaltungs- und Weisungsaufgaben und Aufgaben als untere Landesbehörde** auf Kreisebene:
  - 12.1 Ist-Beschreibung des Aufgabenbestandes in den Kreisen unter Berücksichtigung der vom Land zu übertragenden Aufgaben.
  - 12.2 Analyse des zukünftigen Aufgabenbestandes auf Kreisebene.
- 13 Übertragbarkeit von **Aufgaben auf den kreisangehörigen Bereich**.
- 14 Bedeutung des Aufgabenbestandes und der Aufgabenübertragung für die **Europafähigkeit** und die Umsetzbarkeit der EU-Dienstleistungsrichtlinie.

<sup>2</sup> Dieses Datenmaterial ging bis zur Abgabe des schriftlichen Endberichts nicht beim Gutachter ein, so dass es in Abstimmung mit der Landesregierung bei der Einschätzung sozioökonomischer Folgen einer Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform unberücksichtigt blieb.

- 15 Aussagen zur **Bürger-/Kundennähe der Verwaltung** unter Berücksichtigung der Häufigkeit und Intensität der Nachfrage von Dienstleistungen beim Kreis sowie des demographischen Wandels und der Möglichkeiten moderner Kommunikationstechnologie
  - 15.1 beim derzeitigen Aufgabenbestand,
  - 15.2 nach einer möglichen Aufgabenübertragung differenziert nach der jeweiligen Aufgabe.
- 16 Varianten und Gesamtempfehlung zur **Reorganisation der Vermessungs- und Katasterverwaltung** unter Berücksichtigung möglicher Reformmodelle

Zu den benannten Fragen und der Arbeitsteilung mit den anderen Gutachtern wurde aufgrund des erheblichen Umfangs und der begrenzten Zeit eine Komplementarität vereinbart. Demzufolge können einzelne Frageblöcke knapper behandelt werden, sofern sie von einem anderen Gutachter detaillierter untersucht und dadurch die Voraussetzungen und grundlegenden Schlussfolgerungen im Bereich der Modellentwicklung, Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Aufgabenanalyse in ihrer Aussagekraft nicht beeinträchtigt werden.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Der Gutachter verweist hierzu auf die einschlägigen Protokolle der Abstimmungsrunden mit dem Auftraggeber sowie auf eine Reihe persönlicher Gespräche mit Vertretern von Staatskanzlei, Innen- und Finanzministerium.



### 3 Methodische Grundlagen und Gang der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung sucht die Beantwortung der von der Landesregierung gestellten Fragen in einem *Gesamtansatz* zu verbinden. Hierfür spricht zunächst die Interdependenz der einzelnen Analysegegenstände. So ist eine Beurteilung des nötigen Umfangs und der inhaltlichen Ausrichtung der Vollzugskapazitäten nur vor dem Hintergrund struktureller und entwicklungspolitischer Rahmenbedingungen möglich; die durch Kooperation und mögliche Zusammenschlüsse erzielbaren Effizienzrenditen bedürfen wiederum einer funktionalen Betrachtung gegebener wie künftiger Aufgaben; schließlich sollte die Prüfung, ob und in welchem Umfang die vorhandene Gebietskulisse gegenwärtigen wie künftigen Aufgabenstellungen entspricht, sowohl die sozioökonomische Ausgangssituation und Annahmen zu ihren Wechselwirkungen mit dem administrativen Handeln als auch die Anforderungen des materiellen Vollzugs und die erwartbaren Konsequenzen für den Haushaltsbereich berücksichtigen. Folglich muss die Untersuchung mit den darauf aufbauenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen auf einer zusammenhängenden Logik basieren, die *Querverbindungen und sachliche Abhängigkeiten* veranschaulicht.

Dies gilt umso mehr, als spätestens mit dem Urteil des Verfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern die *Begründungs- und Abwägungserfordernisse* an Gebietsreformen eine erhebliche Hürde darstellen. Entgegen mancher Hoffnungen auf Seiten der Betroffenen werden damit Territorialveränderungen ab einer gewissen Größenordnung zwar nicht unmöglich, aber doch an zunehmend strenge Kriterien gebunden. Im Mittelpunkt stehen dabei die schlüssige Begründung von Neugliederungserfordernissen, die Prüfung gegebener Alternativen (zu Fusionen und Einkreisungen) sowie schließlich die Abwägung mit Reformkosten und demokratiepolitischen Nachteilen. Hieraus folgt eine gewisse Logik der Untersuchung zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform, die mit Blick auf die benannten Maßstäbe selbst zum Teil des Modernisierungsprozesses wird; dies trifft analog auch auf die angewandte Methodik zu. Beides soll nachstehend kurz erläutert werden.

Der Gutachter stützt sich bei seiner *Vorgehensweise* auf ein im Rahmen des Internationalen Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE), Berlin, über mehrere Jahre hinweg entwickeltes Forschungsdesign, bei dem der Bestand und das Funktionsprofil der öffentlichen Aufgaben im Mittelpunkt stehen. Demnach sind *institutionelle Veränderungen, mithin eine Organisationskritik nur auf der Basis einer Bestandserfassung, Erforderlichkeitsprüfung und alternativen Variantenabschätzung möglich*. Den Hintergrund bildet die Erkenntnis, dass die *Organisation* den gegebenen *Aufgaben* folgen und ihnen einen *optimalen Rahmen* geben sollte, wobei grundlegende staatsrechtliche wie verwaltungspraktische *Anforderungen* zu beachten sind (insbesondere kommunale Selbstverwaltung, Vermeidung von Ver-

flechtungen, transparente Strukturen, effektive Gestaltungs- und Vollzugsmöglichkeiten und wirtschaftliche Erledigungsformen). Zugleich müssen die staatlichen und kommunalen Kompetenzen auf gegebene Ansprüche ihrer Adressaten (Einwohner, Unternehmen usw.) adäquat reagieren können, weshalb die vorgenannte Aufgabenanalyse in eine Untersuchung der aufgabenverursachenden sozioökonomischen Kontextbedingungen einzubetten ist. Erst hieran schließt sich die (erneut verwaltungsrechtlich und -politisch gebundene) *Entwicklung von Reformoptionen* an, die wiederum im Hinblick auf die zugrunde liegenden Kriterien überprüft und erforderlichenfalls gegeneinander abgewogen werden müssen.

Die zentrale Frage der Untersuchung darf sich deshalb nicht in den *Effekten einer möglichen Gebietsreform* erschöpfen, sondern muss *vorgelagert* beantworten, *ob eine Vergrößerung der Territorialstrukturen* im Bereich einzelner Aufgaben (über Interkommunale Zusammenarbeit) oder gesamthaft (durch Neugliederungen und/oder Einkreisungen) überhaupt *erforderlich ist*. Erst auf dieser Grundlage können im Einklang mit dem geforderten Wesentlichkeits- und Abwägungsgebot entscheidungsfähige Alternativen formuliert und im Rahmen einer komplexen Prüfung *mehrere Varianten* (in verschiedenen Beurteilungsdimensionen) als Voraussetzung einer institutionell und politisch machbaren Empfehlung diskutiert werden.

Dementsprechend geht das *vorliegende Gutachten* von *drei wesentlichen Analysefeldern* aus, auf deren Grundlage zu Modellen verdichtete Lösungsmöglichkeiten „getestet“ und konkrete Vorschläge für Entscheidungsprozesse auf der politischen Ebene formuliert werden:

- Den ersten Komplex bilden die *entwicklungspolitischen Potentiale* und *vorhandenen Verflechtungen* im Land. Sie sollen Aufschluss geben, inwieweit die Kreise in ihrer heutigen Struktur dazu geeignet sind, die ihnen gestellten Aufgaben effektiv, also i. S. ihres gesetzlichen Auftrags wahrzunehmen. Im Mittelpunkt stehen dabei die Kongruenz von Verwaltungsgrenzen und Wirtschafts- wie Lebensräumen, die fiskalische und soziale Ausgleichsfähigkeit der Gebietskörperschaften (intern wie auch im Landeszusammenhang) sowie die demographischen Perspektiven. Die in jedem dieser Bereiche erhebliche Komplexität lässt sich nur dadurch bewältigen, dass im Rahmen der zwischen den Gutachtern vereinbarten Komplementarität einzelne Indikatoren mit einer erhöhten Aussagekraft im Hinblick auf weiter gefasste Fragestellungen systematisch verglichen sowie auf den institutionellen Bestand und etwaige Lösungsmöglichkeiten bezogen werden.
- In einem zweiten Schritt unterzieht der Gutachter den gegebenen und künftigen *Aufgabenbestand der Kreisstufe* einer *funktionalen Analyse*, anhand derer zu beurteilen ist, inwieweit die Zuständigkeiten und Handlungsmöglichkeiten der Gemeindeverbände und Städte Selbstverwaltung zulassen, wie sich diese als Folge der geplanten Funktionalreform verändert bzw. weiterentwickelt, ob die jeweils spezifischen Aufgabencharakteristika eine Maßstabsvergrößerung der Trägerstrukturen heute bzw. künftig erforderlich machen und in welcher Form dies wiederum die eigenständige kommunale Gestaltungsfähigkeit der Gebietskörperschaften beeinflusst.

- Schließlich ist zu beurteilen, ob eine *organisatorische Konzentration* vor dem Hintergrund der finanziellen Ausgangslage tatsächlich geboten ist und nur hierüber wesentliche Synergieeffekte erzielt werden können, die die Haushalts-situation von Land und Kommunen nachhaltig verbessern (soweit dies endogen, also auf dem Wege landesinterner Rationalisierung, überhaupt möglich ist). Dabei sind dabei *Kooperations- und Neugliederungsvarianten* gleichberechtigt und komplementär zueinander zu prüfen.

Nach der Untersuchung dieser Analyseebenen hat der Gutachter festzustellen, ob und inwieweit *Reformerfordernisse* bestehen, um daraufhin die strukturellen Möglichkeiten zu erörtern, mittels derer etwaige *Lösungsvarianten* entwickelt werden können. Hieran schließen sich die Ableitung konkreter *Reformmodelle* sowie das *Votum für eine bestimmte Variante* an, wobei im Lichte der angesprochenen verfassungsrechtlichen Anforderungen und der politisch-administrativen Durchsetzbarkeit dem zu wählenden Verfahren erhöhte Bedeutung zukommt.

*Methodisch* greift der Gutachter auf eine Vielzahl unterschiedlicher Herangehensweisen zurück. Zunächst bedient er sich diverser Erkenntnisse, die aus dem Ländervergleich resultieren und auf einer Reihe aufgabenkritischer Untersuchungen des ISE in Schleswig-Holstein (200/2001) und fast allen anderen Flächenländern fußen.<sup>1</sup> Damit verbinden sich in der Regel zunächst qualitative Zusammenhänge

<sup>1</sup> Hesse, J.J.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Baden-Württemberg, Stuttgart/Berlin, 2002a; ders.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Bayern, München/Berlin, 2002b; ders.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Brandenburg, Potsdam/Berlin, 1999a; ders.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin/Berlin, 2000a; ders.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf/Berlin, 1999b; ders.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Mainz/Berlin, 2000b; ders.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Sachsen-Anhalt, Magdeburg/Berlin, 2001; ders.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, Kiel/Berlin, 2000c; ders.: Regierungs- und Verwaltungsreform in Nordrhein-Westfalen. Eine Zwischenbilanz und Bewertung von Regierungs- wie Oppositionsvorschlägen, Berlin, 2003; ders.: Niedersachsen: Staatliche Repräsentanz in den Regionen. Funktion, Aufgaben und Organisation von „Regierungsbüros“. Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises Weser-Ems, Berlin, 2004a; ders.: Verwaltungsmodernisierung und demographischer Wandel. Vortrag im Rahmen der 59. Hauptversammlung des Landkreistages Rheinland-Pfalz am 18. November 2004 in Ramstein, 2005g; ders.: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II, Erster Zwischenbericht zur Untersuchung im Auftrag der Deutschen Landkreistages, 2005b; ders.: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg, Erster Zwischenbericht zur Untersuchung im Auftrag der Landkreistages Baden-Württemberg, 2005c; ders.: Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Zwischenbericht zur Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Berlin, 2005d; ders.: Modelle der Stadt-Umland-Organisation in der Bundesrepublik Deutschland, Untersuchung im Auftrag des Saarländischen Ministeriums für Inneres, Familie, Frauen und Sport, Berlin, 2005e; ders.: Reorganisation der Hauptstadtverwaltung. Funktional- und Verwaltungsstrukturreform in Berlin. Gutachten im Auftrag der FDP-Fraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin, Berlin, 2005f; ders.: Raumordnung und Landesentwicklung. Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld, Baden-Baden, 2006b; ders.: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II. Ergebnisse der zweiten Feldphase und der ersten flächendeckenden Erhebung. Untersuchung im Auftrag des Deutschen Landkreistages, Berlin, 2006a; ders.: Evaluation der Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II in Baden-Württemberg, Zweiter Zwischenbericht zur Untersuchung im Auftrag der Landkreistages Baden-Württemberg, 2006d; ders.: Regierungs- und Verwaltungsreform im internationalen Vergleich: der Fall Australien. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 2006e; ders.: Regierungs- und Verwaltungsreform im internationalen Vergleich: der Fall Neuseeland. Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, 2006f; ders.: Aufgabenkritik, Funktional- und Strukturreform in den Flächenländern. Das Beispiel Saarland, Berlin, 2007; Hesse, J.J./Götz, A.: Staatsre-

und Logiken, etwa im Hinblick auf die Rolle der politischen Umsetzung von Reformen und ihren möglichen Kosten bzw. Belastungen; hinzutritt die systematische Charakterisierung von Funktionsprofilen der öffentlichen Aufgaben. Daneben erfolgen quantifizierte Betrachtungen, die insbesondere die Auswertung von Strukturdaten, die Ermittlung von Haushaltszwängen und finanzielle Folgewirkungen von Reformmaßnahmen betreffen.

Bei all diesen Analyseschritten arbeitet der Gutachter stets *empirisch basiert*, wobei die erfassten Informationen sowohl aus den zugänglichen Primär- wie Sekundärmaterialien und Datenbeständen als auch aus den vor Ort geführten Interviews mit Vertretern aller Kreis- und Stadtverwaltungen stammen.<sup>2</sup> Die in den vorgenannten Untersuchungsfeldern anhand mehrerer Indikatoren ermittelten Einzelergebnisse werden jeweils zusammengefasst und gegeneinander abgewogen, spätere Modelle im Hinblick darauf bzw. auf ihre Effektivität i. S. zugrunde liegender Kriterien bewertet. Insbesondere die *Wirtschaftlichkeitsberechnung* unterschiedlicher Modernisierungsoptionen stützt sich dabei auf eine mit den bisherigen Betrachtungen der Landesregierung und der kommunalen Spitzenverbände kompatible Datenbasis (Haushaltspläne des Jahres 2006); zu ihrer Begründung wird auf das Kap. 5.3 verwiesen. Der Gutachter greift auch hier auf variable Berechnungsformen zurück, um auf diese Weise etwaige Unsicherheiten aufgrund unterschiedlicher Kostensätze und Buchungspraxen zu reduzieren. In diesem Zusammenhang gewährleistet die Zerlegung und Aufaddierung von Einspareffekten nach Aufgabenbereichen die Anschlussfähigkeit an die aufgabenbezogene Betrachtung, um zu vermeiden, dass bei globale Analysen Strukturbesonderheiten und funktionale Spezifika außer Acht gelassen werden, mithin die zu diskutierenden Szenarien nicht als institutionen- oder fiskalpolitischer Selbstzweck begriffen werden, sondern sich mit Blick auf eine effektive und bürgernahe Aufgabenerledigung rechtfertigen lassen müssen.

Der vorliegende *Untersuchungsbericht gliedert sich in die nachfolgenden Abschnitte:*

- Im Anschluss an diese Ausführungen definiert der Gutachter in Kap. 4 zunächst die für die Beurteilung aller folgenden Schritte notwendigen Kriterien (Effektivität, Wirtschaftlichkeit, Bürgernähe und Teilhabe, politisch-administrative Durchsetzbarkeit) und formuliert in diesem Rahmen sein Ver-

---

form in Deutschland – das Beispiel der Länder, ZSE 4/2003 (I), 579-612, und 1/2004 (II), 106-143; *dies.*: Systematische Aufgabenkritik in der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung. Auswertung der Aufgabenerhebung und Ansatzpunkte für die Neuordnung der Kompetenz- und Organisationsstrukturen, Berlin, 2004; *dies.*: Struktur- und Kommunalisierungsbenchmark. Systematischer Ländervergleich zur Aufbauorganisation und staatlich-kommunalen Zuständigkeitsverteilung, Berlin, 2005; *dies.*: Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, Baden-Baden, 2006; *dies.*: Staatsreform in Deutschland: das Beispiel der Länder, Berlin, 2007, i. E.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu auch das in Anlage VII aufgeführte Verzeichnis der vom Gutachter interviewten Vertreter der Kreis-, Stadt-, Amts- und Gemeinde- wie Landesverwaltungen.

ständnis einer qualifizierten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (erweitertes Effizienzkriterium).

- In Kap. 5 werden die drei zentralen Analysefelder detailliert aufgearbeitet, wobei in entwicklungspolitischer (Kap. 5.1), funktional-aufgabenbezogener (Kap. 5.2) und haushalterischer Sicht (Kap. 5.3) die Erfordernisse organisatorischer Maßstabsvergrößerungen auf der Kreisstufe geprüft und zusammenfassend dargestellt werden.
- Hieran schließt sich in Kap. 6 die Bildung von Szenarien (Kap. 6.1) und die Ableitung konkreter Reformmodelle an (6.2), wobei im Einklang mit dem vorab mit dem Auftraggeber abgestimmten Handlungsrahmen vier Varianten unterschieden werden: die Optimierung des Status quo (Kap. 6.2.1), punktuelle Anpassungen (Kap. 6.2.2), Reform mittlerer Reichweite (Kap. 6.2.3) und eine Bildung von Großkreisen (Kap. 6.2.4).
- In Kap. 7 werden die vier Modelle einer vergleichenden Analyse unterzogen, wobei die in Kap. 5 untersuchten Dimensionen erneut aufgegriffen und als Bewertungsdimensionen genutzt werden: Funktionale und aufgabenbezogene Leistungsfähigkeit (Kap. 7.1), Wirtschaftlichkeit (Kap. 7.2), entwicklungspolitische und sozioökonomische Auswirkungen (Kap. 7.3), ebenenübergreifende Funktionalität und landespolitische Stabilität (Kap. 7.4), demokratische, örtliche und politische Integrationsfähigkeit (Kap. 7.5) sowie politisch-administrative Durchsetzbarkeit (Kap. 7.6). Eine zusammenfassende Einschätzung über diese Einzelbereiche hinweg (Kap. 7.7) bietet die Grundlage für die Formulierung konkreter Handlungsvorschläge.
- Vom Auftraggeber erbetene Ergänzungsfragen werden in Kap. 8 angesprochen. Dabei handelt es sich um die Auswirkungen der präferierten Szenarien (vgl. Kap. 7) auf den kommunalen Finanzausgleich (Kap. 8.1) die künftige Organisation der Vermessungs- und Katasterverwaltung (Kap. 8.2).
- Eine gesamthafte Handlungs- und Organisationsempfehlung einschließlich der zu beschreitenden Verfahren im Rahmen eines längerfristigen Modernisierungsprozesses wird in Kap. 9 beschrieben.

## 4 Definitiorische Grundlagen und Bewertungskriterien

Bei der Beurteilung des Status quo und möglicher Reformmodelle für die Situation in Schleswig-Holstein greift der Gutachter auf einen bewährten Katalog von Bewertungskriterien zurück, die bereits im Rahmen verschiedener anderer Untersuchungen verwandt wurden.<sup>1</sup> Hierzu zählen:

- die Effizienz des Staats- und Verwaltungshandelns,
- die Effektivität öffentlicher Tätigkeit bzgl. Lebensqualität und Wirksamkeit,
- die Gewährleistung von demokratischer Teilhabe und Bürgernähe sowie
- die Realisierbarkeit etwaiger Veränderungen im Rahmen der Kompetenzverteilung und Verwaltungsorganisation.

Dabei meint *Effizienz* Wirtschaftlichkeit und Zielgenauigkeit beim Einsatz verfügbarer Ressourcen, was sowohl einen verminderten Aufwand bei gleichem (oder besserem) Ergebnis als auch einen deutlich höheren Output, der ohne erweitertes Etatvolumen erreicht wird, einschließt. Mit Blick auf die Aufbauorganisation betrifft dies vor allem die Möglichkeit, in vertikal wie horizontal konzentrierten Kontexten die Verwendung von Personal- und Finanzmitteln flexibel und bedarfsorientiert steuern zu können. *Effektivität* ist dagegen als primär politische Kategorie zu verstehen. Hier geht es um die Steuerungsfähigkeit von Staat und Kommunen, um die Qualität und Zielgenauigkeit ihres Handelns sowie um das Reaktionsvermögen gegenüber einem zunehmend anspruchsvollen Umfeld. *Teilhabe und Bürgernähe* beziehen sich auf die Legitimation öffentlicher Einrichtungen und ihrer Tätigkeit sowie auf die Möglichkeit, über gewählte Organe das Staatshandeln (direkt) reglementieren, kontrollieren und fordern zu können. Schließlich muss sich jede Reform auch an ihrer *Realisierbarkeit* messen lassen. Damit ist die „*Machbarkeit*“ und *Akzeptanz nach innen* angesprochen. Ferner beinhaltet dies die *Zustimmung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft*. Hier ist die Frage nach der Reformdauer und den politischen wie materiellen Kosten von zentraler Bedeutung zu.

Sucht man die vorgenannten Maßstäbe zu konkretisieren, so bemisst sich eine *erhöhte Wirtschaftlichkeit* der Aufgabenverteilung und Organisationsstrukturen daran,

- ob im Ergebnis tatsächlich nur die im unbedingten öffentlichen Interesse liegenden Leistungen durch staatliche oder kommunale Aufgabenträger erbracht werden,
- ob durch etwaige Reformen größere, ergebnisverantwortliche und bei der Personal- wie Ressourcensteuerung über Fachbereichsgrenzen hinweg handlungsfähige Organisationseinheiten entstehen,

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu insbesondere Hesse, J.J., a.a.O., 2007, 116ff.

- In ob durch veränderte Zuständigkeiten Behörden und Einrichtungen sowie Genehmigungs- und Verfahrensinstanzen entfallen, die Personalstände mittel- und langfristig zurückgeführt und Standorte aufgegeben werden können, und
- ob das durch Spezialisierung, Differenzierung und Verflechtung hervorgerufene Aufgabenwachstum insgesamt gebremst oder zurückgeführt werden kann.

Ein *verbesserte Effektivität* des kommunalen und staatlichen Verwaltungshandelns muss

- die Steuerungsfähigkeit im Hinblick auf die eigenen Ziele, Aufgaben und Ressourcen erhöhen,
- die Reaktionsfähigkeit von Politik und Verwaltung und die Zurechenbarkeit von Ergebnissen optimieren sowie
- die Qualität und Schnelligkeit der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung und Leistungserbringung sichern.

Die Kriterien der *Bürgernähe und demokratischen Teilhabe* zielen darauf,

- Aufgaben so ortsnahe wie möglich wahrzunehmen,
- die zuständigen Verwaltungsorgane einer effektiven Steuerung und Kontrolle zu unterziehen, sie also dem Einblick gewählter Vertretungskörperschaften zugänglich zu machen, und
- gewählte Vertretungskörperschaften mit effektiven Kompetenzen auszustatten, so dass sie eigene Verantwortungsbereiche möglichst unbehindert durch vertikale und horizontale Verflechtung im Rahmen der Gesetze wahrnehmen können.

Schließlich muss im Hinblick auf mögliche Reformempfehlungen danach gefragt werden, *ob die Effekte der angedachten Veränderungen den erforderlichen finanziellen und politischen Aufwand rechtfertigen*. In diesem Zusammenhang sind folgende Faktoren in Rechnung zu stellen:

- die materiellen Reformkosten (etwa aufgrund von Umzügen oder der Um- und Nachqualifizierung des zuständigen Personals),
- Widerstände innerhalb der Verwaltung und daraus resultierende Leistungseinbußen sowie
- die Beeinträchtigung des übrigen Regierungs- und Verwaltungshandelns aufgrund öffentlicher Diskussionen und der Gefahr eines Scheiterns der beabsichtigten Reformen.

Weitergehende Ausführungen und differenzierte Angaben zu Einzelaspekten finden sich Anlage (I).



## 5 Anforderungen an die Organisationsentwicklung der Kreise und kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein

Im Zentrum der nachfolgenden Analyse steht die *Frage, ob eine organisatorische Weiterentwicklung der kommunalen Kreisstufe in Schleswig-Holstein erforderlich* ist. Dabei geht es vor allem um die Prüfung der *These, nach der eine Maßstabsvergrößerung* der gegebenen Territorialstruktur aus *wirtschaftlichen und funktionalen Gründen* vorgenommen werden sollte. Diesem vielschichtigen Themenkomplex wendet sich der Gutachter in *drei aufeinander folgenden Abschnitten* zu:

- Zunächst werden die *Verflechtungen und entwicklungspolitischen Potentiale* der heutigen Gebietsorganisation betrachtet und im landesinternen Vergleich bewertet (Kap. 5.1).<sup>1</sup>
- Die *Analyse des Aufgabenbestandes vor und nach der vom Land beschlossenen Funktionalreform* ermittelt dann unter Berücksichtigung endogener wie exogener Faktoren die thematische Funktionalität der vorhandenen Gebietskörperschaften, die nicht mehr nur die gesamthafte, sondern auch die aufgabenbezogene Eignung der vorhandenen Kreisstrukturen bemisst. (Kap. 5.2).
- Schließlich werden die *finanzielle Ausgangslage* betrachtet und *mögliche Effizienzreserven im externen wie im internen Vergleich* eingeschätzt, wobei die Validität externer Vergleichsbetrachtungen auf der Basis einzelner Aufgaben und ihres spezifischen Geschäftsanfalls überprüft werden (Kap. 5.3).

In einer Zusammenfassung summiert der Gutachter die Situation der schleswig-holsteinischen Kreisstufe und weist das Potential einzelner Kreise und Städte aus (Kap. 5.4).<sup>2</sup> Dabei geht es wie auch in den vorangegangenen einzelthematischen Betrachtungen um die Einschätzung, ob die betreffenden *Gebietskörperschaften in ihrer derzeitigen Territorialstruktur und ihren Einzugsbereichen für die ihnen zukommenden Funktionen geeignet* sind oder aber *in welchem Umfang und in welcher Form Maßstabsvergrößerungen* angezeigt sind. Der Gutachter unterscheidet hierbei zwischen den folgenden für jeden Indikator individuell zu ermittelnden Ausprägungsstufen:

- *Große verwaltungsgeographische Eignung* mit einem entsprechenden Entwicklungspotential (Kap. 5.1), einer hohen Funktionalität (Kap. 5.2) und/oder einer vergleichsweise hohen Effizienz (Kap. 5.3), womit der Bedarf an organisatorischen Veränderungen im Fall der betreffenden Kreise bzw. Städte (oder im betrachteten Aufgabenbereich) als eher gering einzuschätzen ist, dies mithin

---

<sup>1</sup> Die Konzentration auf den internen Vergleich ist hier und im Folgenden nicht nur ein Gebot der Datenlage und Arbeitsökonomie, sondern auch inhaltlich begründet. So geht es mit Blick auf exogene und durch das Land und seine Kommunen allenfalls mittelbar beeinflussbare Faktoren vor allem darum, unter den gegebenen (spezifischen) Bedingungen ein Optimum für die Allokation verwaltungs-, entwicklungs- und verteilungspolitischer Kapazitäten zu erzielen. Hierfür allerdings sind die Möglichkeiten und Gegebenheiten in anderen Ländern zweitrangig, da Schleswig-Holstein nur seine eigenen Potenziale nutzen kann.

<sup>2</sup> Dies beinhaltet dann auch einen Größenvergleich mit den anderen Städten und Gemeindeverbänden in den übrigen Flächenländern.

allenfalls zur Stabilisierung anderer (unterdurchschnittlich leistungsfähiger) Fälle in Betracht kommt;

- *mittlere verwaltungsgeographische Eignung* mit jeweils abgestuften bzw. in einzelnen Dimensionen/Indikatoren eher negativen Werten, die zwar einen erhöhten, aber vor allem nur dann auch vordringlich zu realisierenden Reformbedarf anzeigen, wenn hierfür geeignete Partner zur Verfügung stehen;
- *geringe verwaltungsgeographische Eignung* mit einer verminderten Entwicklungsfähigkeit, Funktionalität und/oder Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Kommunen (oder der betreffenden Aufgabenorganisation), was eine organisatorische Konzentration und/oder territoriale Neugliederung erforderlich machen könnte.

Die über die einzelnen Analysedimensionen hinweg vorzunehmende Gesamtbewertung kann dabei *keiner eindeutigen Gewichtung* einzelner Faktoren folgen, zumal nicht nur idealtypische Vor- und Nachteilsverteilungen, sondern bei etwaigen Neugliederungen auch *politische wie verwaltungspraktische Aspekte* zu bedenken sind, die Abweichungen gestatten und notwendig machen. Insofern besteht die Relevanz der im Folgenden durchgeführten Untersuchungen vor allem darin, den gegebenen *Handlungsdruck* in den Kategorien einer Organisations- und Strukturreform zu *ermitteln und differenziert zu dokumentieren*.

## 5.1 Verflechtungs- und Potenzialanalyse der Gebietsreform

Im vorliegenden Kapitel werden zunächst *die endogenen und exogenen Rahmenbedingungen der Verwaltungspolitik und der operativen Tätigkeit der öffentlichen Hand* beleuchtet. Im Zentrum stehen hier strukturell, also durch *sozioökonomische, demographische und externe Einflüsse* bedingte Voraussetzungen der Aufgabenerledigung durch Kreise und Städte sowie die Frage, ob deren *räumliche Gliederung und Größenordnung* den daraus resultierenden Anforderungen gerecht wird. Bezogen auf die konkreten Zuständigkeiten handelt es sich dabei insbesondere um jene *Zuständigkeiten*, die gerade die Gemeindeverbände entweder *im freiwilligen Bereich* oder durch die *Summation unterschiedlicher Leistungs- und Ordnungsaufgaben als übergreifende Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen* wahrnehmen sollen. Hinzutritt die *Fähigkeit der Gebietskörperschaften*, durch einen *ordnungsgemäßen*, aber zugleich nach eigenem Ermessen *im Rahmen der Selbstverwaltung* gestalteten Vollzug die *sozioökonomische Entwicklung* in ihren Regionen *positiv und nachhaltig* zu beeinflussen.

Der Gutachter misst diese Potenziale anhand von drei vitalen *Funktionen*, die wiederum jeweils durch eine Reihe von *Indikatoren* untersetzt werden:

- Die *Kongruenz von Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensräumen* (Kap. 5.1.1) bezieht sich auf die Fähigkeit der Kommunen, einem möglichst großen Teil ihrer Bevölkerung einen vollständigen Arbeits- und Versorgungsraum zu bieten, ohne dass *spillover*-Effekte zu Überschneidungen und (als Lösungsansatz) zu

vertikalen wie horizontalen Verflechtungen führen, in deren Folge weitere Ausgleichserfordernisse und Ineffizienzen ausgelöst werden können.

- Mit Blick auf die *sozioökonomischen und fiskalischen Ausgleichsfähigkeit* (Kap. 5.1.2) nimmt der Gutachter die angesprochenen Disparitäten auf und untersucht die im Landesmaßstab erkennbare Gleich- oder Ungleichverteilung spezifischer Lasten und Versorgungsniveaus, konzentriert sich also im Wesentlichen auf die Voraussetzungen einer hinreichenden (qualitativen) Leistungsfähigkeit der Kommunen.
- Die *Analyse der demographischen Entwicklungsfähigkeit* bemisst die gesamthafte Bevölkerungsentwicklung wie ihre Ausdifferenzierung in bestimmte aufgabenrelevante Altersgruppen (Kap. 5.1.3).

Schließlich werden die drei benannten Komplexe noch einmal für die besondere Konstellation der Stadt-Umland-Räume von kreisfreien Städten dargestellt (Kap. 5.1.4). Ein Resümee fasst daraufhin in vergleichender Perspektive das sich individuell wie auch als Summe ergebende entwicklungspolitische Potentiale der Verwaltungsorganisation auf der Kreisstufe zusammen (Kap. 5.1.5).

### 5.1.1 Kongruenz von Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensräumen

Der Grad der *Übereinstimmung der Verwaltungsstrukturen auf der Kreisstufe mit den Wirtschafts- und Lebensräumen* zeigt an, inwieweit die gegebenen Gebietszuschnitte im landesinternen Vergleich den an sie gerichteten entwicklungspolitischen Anforderungen entsprechen oder ob sie davon nach unten abweichen, also insgesamt wie im Einzelfall zu klein ausfallen. Zugrunde liegen differenzierte Betrachtungen der Dimensionen *Wirtschaft, Arbeit, Naturraum, entwicklungspolitische Orientierung* und *Außenbeziehungen*; der Gutachter operationalisiert sie mit Hilfe der folgenden *Indikatoren*:

- *Pendlerströme* und i. e. S. die Quote der in einem Kreis oder einer kreisfreien Stadt wohnenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, die in dieser Kommune auch ihren Arbeitsplatz haben<sup>3</sup> – dieser Indikator dokumentiert die jeweilige ökonomische Integrationsfähigkeit einer Gebietskörperschaft;
- *Arbeitsmarktregionen*, wobei in der Zahl der Einwohner gemessen wird, welchen Teil eine Kommune von jener Region abdeckt, der sie zugeordnet ist<sup>4</sup> – dieser Indikator ergänzt die vorgenannte Messung im Hinblick auf einen konkreten arbeitsmarktbezogenen Raumzusammenhang;

---

<sup>3</sup> Seitz bezeichnet diese Quote als Eigenversorgungsquote II; vgl. hierzu auch Anlage II.

<sup>4</sup> Als Basis stützt sich der Autor auf die gängigen, maßgeblich aus raumordnerischen Kategorien und auf der Basis von Pendlerbeziehungen abgeleiteten Zuschnitte von Arbeitsmarktregionen in Deutschland; vgl. dazu: *Binder, J./Schwengler, B.*: Neuer Gebietszuschnitt der Arbeitsmarktregionen im Raum Berlin und Brandenburg. Kritische Überprüfung der bisher gültigen Arbeitsmarktregionen und Vorschläge für einen Neuzuschnitt, Nürnberg, 2006; *Eckey, H.F./Schwengler, B./Türck, M.*: Vergleich von deutschen Arbeitsmarktregionen, Nürnberg, 2007; *Eckey, H.F./Kosfeld, R./Türck, M.*: Abgrenzung deutscher Arbeitsmarktregionen, Kassel, 2006.

- *Naturräume*, für die die verwaltungsgeographische Kongruenz mit den betreffenden Bereichen (qualitativ) betrachtet wird<sup>5</sup> – auf diese Weise werden die vorgenannten sozioökonomischen Indikatoren um eine dauerhafte unveränderliche Bestimmungsgröße ergänzt;
- *Intensität der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit* als Abweichung der vorhandenen Kooperationsprojekte von der durchschnittlichen Zahl je Kreis oder Stadt<sup>6</sup> – damit erfasst der Gutachter die vor Ort gesehene Notwendigkeit, zur angemessenen Erfüllung des Auftrages zur Daseinsvorsorge mit anderen Kommunen zusammenzuwirken;
- *Grenzüberschreitende Bezüge* als Grad ihrer Teilung durch die schleswig-holsteinischen Kreise und Städte, wobei der Gutachter eine Auswahl der aus Sicht der interviewten Kommunalvertreter wichtigsten Außenbeziehungen und Entwicklungszusammenhänge trifft<sup>7</sup> – dieser Indikator sucht Aussagen über die Anschluss- und Handlungsfähigkeit im Hinblick auf grenzüberschreitende und exogene Einflüsse zu erfassen.

Inhaltlich und methodisch ergibt sich das Problem, dass für die am Ende dieses Kapitels vorzunehmende Gesamtbetrachtung entweder einer Gleichwertigkeit oder aber eine Gewichtung der benannten Indikatoren zu bestimmen ist. Da dies aufgrund der Unterschiedlichkeit des Messniveaus und der Aussagekraft der einzelnen Indikatoren, vor allem aber mit Blick auf die Abhängigkeit von politischen Prioritätensetzungen, kaum objektiv möglich ist, begnügt sich der Gutachter mit einer summarischen Charakterisierung der oben angesprochenen Eignungsstufen, die nachfolgend für jeden einzelnen Indikator und zuletzt in ihrer Gesamtheit dargestellt werden.

### *Ökonomische Integrationsfähigkeit*

Hinsichtlich der verwaltungsgeographisch bedingten Fähigkeit einer Kommune, ihre Einwohner mit ausreichenden sozialversicherungspflichtigen Erwerbsmöglichkeiten zu versorgen, betrachtet der Gutachter aufgrund der strukturell unterschiedlichen Potentiale Kreise und kreisfreie Städte getrennt voneinander. Dabei orientiert er sich an *zwei Referenzwerten*:

- dem *Gesamtversorgungsgrad*, wonach rund 80% der Einwohner auch im Land eine sozialversicherungspflichtige Arbeit finden (dies gilt für 92% der in den kreisfreien Städten und 76% der in den Kreisen wohnhaften Menschen), während etwa 20% außerhalb Schleswig-Holsteins beschäftigt sind, sowie

---

<sup>5</sup> Die Grundlagen bilden die im Land Schleswig-Holstein bestehende Gliederung in übergreifende Natur(teil)räume (vgl. <http://www.umwelt.schleswig-holstein.de/servlet/is/5631/>) sowie die entsprechenden Ausführungen im Landesraumordnungsplan.

<sup>6</sup> Vgl. dazu Anlagen II und III; zugrunde liegen hier die Angaben der Kreise und kreisfreien Städte aus dem Sommer 2007, die nach einer Systematik des ISE inhaltlich ausgewertet wurden; vgl. hierzu Hesse, J.J./Götz, A., a.a.O., 2006.

<sup>7</sup> Die Identifikation und Gewichtung der entsprechenden Außenbezüge erfolgt auf der Basis des Landesraumordnungsplans sowie der Angaben der durch den Gutachter interviewten Kommunalvertreter.

- dem *Regelwert*, wonach knapp 57% aller Schleswig-Holsteiner in ihrem Wohnkreis (bzw. der entsprechenden kreisfreien Stadt) arbeiten (72% in den kreisfreien Städten und 53% in den Kreisen), während 43% (28% in den Städten und 47% in den Gemeindeverbänden) entweder in eine andere Kommune oder über die Landesgrenze zur Arbeit pendeln.<sup>8</sup>

Während der Gesamtversorgungsgrad im Hinblick auf eine verwaltungsgeographischen (Neu-)Zuschnitt das erreichbare Optimum einer Gleichverteilung der arbeitsökonomischen Kongruenz darstellt, verweist der Regelwert auf die (über alle Kreiskörperschaften und Städte hinweg berechnete) Situation, wonach mehr als vier von zehn Schleswig-Holsteinern ihre kreisliche Wohnsitzkommune verlassen müssen, um zu ihrer Arbeit zu gelangen.

Der Grad, in dem Kreise und Städte gegenüber diesen Werten nach unten oder oben abweichen (Differenz in Prozentpunkten, vgl. Abb. 5.1-A), zeigt an, inwieweit die gegebenen Zuschnitte eine ausreichende oder nur geringe Eignung hierfür aufweisen. Dabei klassifiziert der Gutachter eine Gebietskörperschaft dann als hoch integrativ, wenn sie Versorgungsquoten oberhalb des schleswig-holsteinischen Regelwertes aufweist. Eine mittlere Eignung wird ihr dagegen attestiert, wenn sie zwischen den Quoten für das gesamte Land und ihrer Gruppe (Städte oder Kreise) liegt. Trotz der auf den landesinternen Vergleich konzentrierten Analyse trägt der Gutachter auch der *Sondersituation* aufgrund der erhöhten Auspendlerquoten in den Hamburger Randkreisen Rechnung. Hierzu bringt er jeweils einen entsprechenden Vermerk an, der geringe Eignungsgrade relativiert, da in diesen Bereichen eine veränderte Gebietskulisse nur sehr begrenzt zu einer höheren Versorgungsquote beitragen würde; vgl. hierzu die unter Einbezug von Nachbarn und im regionalen Maßstab berechneten Versorgungsquoten in der Anlage (II).

Abbildung 5.1-A: Eigenversorgungsquote gemessen an der Zahl der im eigenen Wohnsitzkreis sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

Kommune	Eigenversorgungsquote	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten		Verwaltungsgeographische Kongruenz
		Gruppe (S/K)	Land (L)	
Kiel (Stadt)	74,0%	+2	+17,1	<i>Hoch</i>
Flensburg (Stadt)	72,6%	+0,6	+15,7	<i>Hoch</i>
Lübeck (Stadt)	72,2%	+0,2	+15,3	<i>Hoch</i>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

<sup>8</sup> Die verwandten Durchschnittsquoten errechnen sich aus den für das gesamte Land bzw. alle Kreise oder kreisfreien Städte aufsummierten Ein- und Auspendlerzahlen.

(Fortsetzung)

Kommune	Eigen- versorgungsquote	Abweichung zum Durchschnitt in Prozentpunkten		Verwaltungs- geographische Kongruenz
		Gruppe (S/K)	Land (L)	
<b>Durchschnitt (S)</b>	<b>72,0 %</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	---
Neumünster (Stadt)	64,9%	-7,1	+8	<i>Mittel</i>
<b>Durchschnitt (L)</b>	<b>56,9%</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	---
Nordfriesland	82,3%	+29,3	+25,4	<i>Hoch</i>
Dithmarschen	74,8%	+21,8	+17,9	<i>Hoch</i>
Ostholstein	63,2%	+10,2	+6,3	<i>Hoch</i>
Steinburg	57,8%	+4,8	+0,9	<i>Hoch</i>
<b>Durchschnitt (L)</b>	<b>56,9%</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	---
Schleswig-Flensburg	56,0%	+3	-0,9	<i>Mittel</i>
Rendsburg-Eck.	53,0%	0	-3,9	<i>Mittel</i>
<b>Durchschnitt (K)</b>	<b>53,0%</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	---
Pinneberg*	48,3%	-4,7	-8,6	<i>Gering*</i>
Segeberg*	48,1%	-4,9	-8,8	<i>Gering*</i>
Hzgt. Lauenburg*	40,5%	-12,5	-16,4	<i>Gering*</i>
Stormarn*	40,2%	-12,8	-16,7	<i>Gering*</i>
<b>Plön</b>	<b>38,1%</b>	<b>-14,9</b>	<b>-18,8</b>	<b><i>Gering</i></b>

Legende: (L) = Land; (K) = Kreise; (S) = Stadt; **Gering** = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Vergrößerung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; *Mittel* = Bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; *Gering* = Geringer Handlungsbedarf; \* = eingeschränkte Aussagekraft aufgrund des hohen Auspendleranteils nach Hamburg (vgl. Anlage II); Quelle: Angaben des statistischen Amtes Nord; eigene Berechnungen).

Im *Ergebnis* zeigt die dargestellte Pendleranalyse, dass gemessen an der ökonomischen Integrationsfähigkeit unter den *kreisfreien Städten* derzeit am ehesten Neumünster ein ggf. neugliederungsrelevantes Niveau aufweist. Für die anderen Städte ist eine relative Gleichverteilung festzustellen. Dennoch zeigen weiter gefasste Analysen (vgl. Anlage II), dass auch diese Städte zusammen mit ihrem Umland die Versorgungsquoten erheblich steigern könnten, also entsprechend hohe Bezüge zwischen den Zentralen Orten und (vor allem) den unmittelbar angrenzenden Gemeinden bestehen (vgl. dazu auch Kap. 5.1.4). Insofern steht die hier zunächst dokumentierte wirtschaftsräumliche Kongruenz von Flensburg, Kiel und Lübeck unter dem Vorbehalt der gesamt-räumlichen Ausgewogenheit, zumal die umliegenden Kreise in Verbindung mit den Städten ihr Integrationsniveau ebenfalls erhöhen würden.

Für die *Gemeindeverbände* folgt daraus, dass eine Steigerung der Versorgungsquoten am ehesten durch Einkreisungen angrenzender Städte möglich wäre, Neugliederungen im ländlichen Raum also unter dem Gesichtspunkt von Pendlerbeziehungen (zumindest im Nahbereich) nur eingeschränkt zu einer nennenswerten Niveauveränderung beitragen würden. Dies trifft grundsätzlich auch auf den Kreis Plön zu, der in seiner derzeitigen Struktur und Anbindung die geringste wirtschaftsräumliche Kongruenz aufweist. Hier beziehen sich entsprechende Pendlerströme vor allem auf Kiel, was ebenfalls Fragen einer Einkreisung Kiels, weniger hingegen die Vergrößerung der Gebietskulisse im ländlichen Bereich aufwirft. Ähnliches gilt für den Kreis Rendsburg-Eckerförde, der zwar im Kreisvergleich eine höhere, gegenüber dem Regelwert für das Land aber eine etwas geringere Kongruenz aufweist. Darin drücken sich auch die besonderen Bezüge zu Kiel und Neumünster aus, ein Befund, der sich im Fall Schleswig-Flensburgs (im Verhältnis zur Stadt Flensburg) wiederholt. Die Sondersituation der Hamburger Umlandkreise wurde bereits weiter oben angesprochen. Ihre Metropolenorientierung ermöglicht keine strukturelle Verbesserung der ökonomischen Integrationsfähigkeit auf dem Wege landesinterner Neugliederungen; diese könnten allenfalls zu einer Besserstellung anderer, sich im Norden anschließender Kreise und Städte beitragen.

In der *Zusammenfassung* bleibt festzuhalten, dass die an Pendlerströmen gemessene wirtschaftsräumliche Kongruenz derzeit am ehesten eine Neugliederung im Fall der Stadt Neumünster und des Kreises Plön nahe legt. Für Neumünster könnte dieser Befund mit der mittleren verwaltungsgeographischen Eignung von Rendsburg-Eckernförde korrespondieren. Hinzutritt eine mögliche Niveausteigerung aus Sicht der übrigen kreisfreien Städte und der sie umgebenden Gemeindeverbände, sofern es zu einer Einkreisung dieser Zentralen Orte kommen sollte (so etwa im Fall des davon offenkundig profitierenden Kreises Schleswig-Flensburg). Somit leiten sich aus dieser Analysedimension zunächst begrenzte (Neumünster und Plön) und vor allem spezifische Neugliederungserfordernisse (Verortung der kreisfreien Städte) ab. Für die Gemeindeverbände deutet der Befund indes nicht unmittelbar auf einen erhöhten Reformbedarf hin. Allenfalls über eine größerräumige Neuordnung der Gebietskulisse würde eine pendlerbasierte Integrationsbetrachtung zu gleichmäßigeren und insgesamt besseren Werte führen.

#### *Verwaltungsgeographische Übereinstimmung mit Arbeitsmarktregionen*

Arbeitsmarktregionen suchen die betrachteten Gebietskörperschaften in größere Zusammenhänge einzuordnen, wobei erneut gegebene Pendlerbeziehungen im Mittelpunkt stehen, ergänzt um raumstrukturelle Kategorien. Betrachtet wird dabei die *Verwaltungsstruktur* im Hinblick auf ihre *Übereinstimmung mit dominanten Lebens- und Arbeitsräumen* der Bevölkerung. Für die Zwecke dieser Untersuchung



stehen gegenwärtig im Wesentlichen zwei *Bereichseinteilungen* zur Verfügung, die beide kreisscharfe Lösungen beinhalten:

- Zum einen die 270 *Arbeitsmarktregionen der Gemeinschaftsaufgabe* „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“<sup>9</sup>, die in stärkerem Umfang auch politische und verwaltungsgeographische Einflussgrößen berücksichtigt (etwa die Kompatibilität mit NUTS-Regionen)<sup>10</sup>,
- zum anderen die Einteilung von Eckey/Kosfeld/Türck in 150 *Funktionalräume*<sup>11</sup>, die auf einem anspruchsvolleren Verfahren, der Faktorenanalyse, basiert und hierüber multiple und indirekte Verflechtungen abbildet.<sup>12</sup>

Der Gutachter legt seiner nachfolgenden Betrachtung die zweite Variante zugrunde, da hier geschlossene Beziehungen im Hamburger Umland hergestellt werden (keine Isolierung des Kreises Herzogtum Lauenburg) und gegebene Verbindungen zwischen den Kreisen Dithmarschen und Steinburg Berücksichtigung finden, die auch auf der Basis detaillierter Pendlerbetrachtungen erkennbar sind (vgl. Anlage II). Es kommt lediglich insoweit zu einer Abweichung vom Modell, als im Fall der Hamburger Umlandkreise von einer eigenen Region (ohne Hamburg und die südlichen niedersächsischen Nachbarkreise) ausgegangen wird, um sich erneut auf die landesinternen Integrationspotenziale und die daraus ggf. abzuleitenden Neugliederungsoptionen konzentrieren zu können. Die dem entsprechenden sechs Arbeitsmarktregionen sind:

- *Region Nordfriesland (N)*: Kreis Nordfriesland;
- *Region Flensburg (F)*: Kreis Schleswig-Flensburg, Stadt Flensburg;
- *Region Dithmarschen (D)*: Kreis Dithmarschen, Kreis Steinburg;
- *Region Kiel (K)*: Kreis Rendsburg-Eckernförde, Kreis Plön, Stadt Kiel, Stadt Neumünster;
- *Region Lübeck (L)*: Kreis Ostholstein, Stadt Lübeck;
- *Region Hamburg Nord (HH)*: Kreis Pinneberg, Kreis Segeberg, Kreis Stormarn, Kreis Herzogtum Lauenburg.

Abb. 5.1-B ordnet die Kreise und kreisfreien Städte den jeweiligen Arbeitsmarktregionen zu. Dabei wird eine hohe *arbeitsmarktbezogene Kongruenz* als verwal-

<sup>9</sup> Binder, J./Schwengler, B., a.a.O., 2006.

<sup>10</sup> Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgaben entscheiden Bundes- und Ländervertreter über die Verteilung von Investitionszuschüssen im Rahmen der regionalen Strukturpolitik. Die entsprechenden Arbeitsmarktregionen wurden gebildet, um strukturschwache Regionen zu identifizieren und die Höhe für ihre Förderung festzulegen sowie entsprechende Fördermittel bereitzustellen. Die zugrunde liegende Analyse basiert auf einer Pendlermatrix, deren Ergebnisse anhand von Schwellenwerten und unter der Berücksichtigung von Nebenbedingungen (Entfernungen als Beispiel) zur benannten Regionsgliederung führen; vgl. Eckey, H.F./Schwengler, B./Türck, M., a.a.O., 2007, 9ff.

<sup>11</sup> Eckey, H.F./Kosfeld, R./Türck, M., a.a.O., 2006.

<sup>12</sup> So kann etwa die Zusammenfassung von drei Regionen auch dann sinnvoll sein, wenn zwischen zwei von ihnen nur eine mittlere Pendelbeziehung vorherrscht, aber insgesamt betrachtet die drei Regionen dicht verflochten sind (Eckey, H.F./Schwengler, B./Türck, M., a.a.O., 2007, 13).

tungsgeographische Eignung unterstellt, wenn eine Gebietskörperschaft 50% oder mehr Einwohner ihres örtlichen Arbeitsmarktes abdeckt. Eine mittlere Eignung ergibt sich für jene Kommunen, die zwischen einem Viertel und der Hälfte der entsprechenden Bevölkerung umfassen, und eine geringe Eignung, sofern sie unterhalb der 25%-Quote verbleiben.

Abbildung 5.1-B: Übereinstimmung mit Arbeitsmarktregionen gemessen am Einwohneranteil

Kommune	Übereinstimmungsquote in Prozent (Einwohneranteil)			
	Ungewichtet	Gewichtet nach		
		Kreis-/ Stadtgröße	Größe der Arbeitsregion	Stadt-/Kreis- u. Regionsgröße
Nordfriesland (N)	100%	76,2%	35%	27%
Schlesw.-Flens. (F)	69,7%	63,4%	42%	38%
Lübeck, Stadt (L)	50,6%	70,1%	45%	62%
Dithmarschen (D)	50,2%	31,4%	29%	18,2%
Steinburg (D)	49,8%	31%	28,8%	17,9%
Ostholstein (L)	49,4%	46,4%	43,6%	41%
Rendsburg-Eck. (K)	37,8%	47,1%	57,7%	71,9%
Kiel, Stadt (K)	32,5%	49,9%	49,6%	76,2%
Pinneberg (HH)	30,9%	42,3%	63,5%	86,9%
Flensburg (F)	30,3%	17,2%	18,3%	10,4%
Segeberg (HH)	26,6%	31,2%	54,6%	64,1%
Stormarn (HH)	23,2%	23,8%	47,6%	48,9%
Hzgt. Lauenb. (HH)	19,3%	16,5%	39,6%	33,8%
Plön (K)	18,8%	11,6%	28,7%	17,8%
Neumünst., Stadt (K)	10,8%	5,6%	16,6%	8,5%

**Legende:** (D) = Arbeitsmarktregion Dithmarschen; (F) = Arbeitsmarktregion Flensburg; (HH) = Arbeitsmarktregion Hamburg Nord; (K) = Arbeitsmarktregion Kiel; (L) = Arbeitsmarktregion Lübeck; (N) = Arbeitsmarktregion Nordfriesland; **XX%** = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Vergrößerung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; **XX%** = Bedingter/mittlerer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Vergrößerung des gebietsstrukturellen Zuschnitts im Verbund mit Nachbarkommunen; **XX%** = Geringer Handlungsbedarf; Quelle: Angaben des statistischen Amtes Nord; eigene Berechnungen).

Zwar erscheinen diese Anteilsbestimmungen zunächst willkürlich, doch stellen sie in Rechnung, dass bundesweit Arbeitsmarktregionen durchschnittlich zwischen zwei und vier Kreiskommunen umfassen, also eine vollständige Abdeckung (gegenwärtig) eher selten gegeben ist. Insofern darf bereits eine hälftige Integration eines Kreises (oder einer Stadt) als relativ hoch gelten, weshalb hierfür (als

Schwellenwert nach unten) noch eine hohe verwaltungsgeographische Eignung der betreffenden Einheit angenommen wird. Um zugleich die unterschiedlichen Größenordnungen der Kreise und Städte sowie der Arbeitsmarktregionen zu berücksichtigen, wird die Integration einer kleineren Arbeitsmarktregion bzw. die Abdeckung durch eine kleinere Kommune entsprechend negativ gewichtet. Dadurch kommt es mit Blick auf die unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen zu einer Relativierung des Effekts, dass ein unterdurchschnittlich kleiner Kreis in einer gleichfalls kleinen Arbeitsmarktregion eine unverhältnismäßig hohe arbeitsmarktbezogene Integration erzielt (und umgekehrt). In Abb. 5.1-B finden sich deshalb neben dem reinen Einwohneranteil an einer Arbeitsmarktregion (2. Spalte von links) drei unterschiedliche Gewichtungen dieser Quote: nach der Kreis- bzw. Stadtgröße<sup>13</sup> (dritte Spalte von links), nach der der Größe der Arbeitsmarktregion<sup>14</sup> (vierte Spalte von links) und sowohl nach der Kreis-/Stadt- als auch der Regionsgröße<sup>15</sup> (fünfte Spalte von links).

Die dargestellten Quoten dokumentieren in einer Reihe von Fällen eine geringe arbeitsmarktbezogene Kongruenz der gegebenen Gebietsstruktur. Dies gilt nahezu unabhängig von der jeweiligen Gewichtung für die beiden kleineren kreisfreien Städte *Flensburg* und *Neumünster* und verbindet sich mit den Befunden zur ökonomischen Integrationsfähigkeit im vorangegangenen Abschnitt. Hinzutritt der Fall *Plön*, der einen besonders geringen Teil der örtlichen Arbeitsmarktregion Kiel abdeckt; zusammengenommen mit den oben erörterten Pendlerbeziehungen und Versorgungsquoten erscheint daher auch dieser Gemeindeverband als eher zu klein dimensioniert. Differenzierter stellt sich die Situation dagegen im Raum *Dithmarschen* und *Steinburg* dar. Wie die Berechnungen von Eckey/Kosfeld/Türck (a.a.O., S. 7ff.) zeigen, ist Steinburg mit Blick auf seine Pendlerbeziehungen zwar eher auf den Raum Hamburg ausgerichtet, wird aber aufgrund der erhöhten Fahrtzeit dem in sich integrationsfähigeren Kreis Dithmarschen (vgl. dazu auch Abb. 5.1-A und Anlage II) zugeordnet. Hieraus erklärt sich einerseits die hohe Bewertung der arbeitsräumlichen Abdeckung, andererseits liefert dies aber auch Begründungen für die gewichtet eher geringe verwaltungsräumliche Eignung, wenn man insbesondere

<sup>13</sup> Berechnet anhand der Abweichung von der durchschnittlichen schleswig-holsteinischen Kreis- bzw. Stadtgröße in Einwohnern (Ew.):  $[\text{Kreis- oder Stadtanteil an der Arbeitsmarktregion in Ew.}] \times ([\text{Kreis- oder Stadtgröße in Ew.}] / [\text{durchschnittliche Stadt- oder Kreisgröße in Ew.}])$ .

<sup>14</sup> Berechnet anhand der Abweichung von der durchschnittlichen Größe der schleswig-holsteinischen Arbeitsmarktregionen in Einwohnern (Ew.):  $[\text{Kreis- oder Stadtanteil an der Arbeitsmarktregion in Ew.}] \times ([\text{spezifischen Arbeitsmarktregion in Ew.}] / [\text{durchschnittliche Arbeitsmarktregion in Ew.}])$ .

<sup>15</sup> Berechnet anhand der Abweichung von der durchschnittlichen schleswig-holsteinischen kreis- bzw. Stadtgröße und der durchschnittlichen Größe der Arbeitsmarktregion in Einwohnern (Ew.):  $[\text{Kreis- oder Stadtanteil an der Arbeitsmarktregion in Ew.}] \times ([\text{Kreis- oder Stadtgröße in Ew.}] / [\text{durchschnittliche Stadt- oder Kreisgröße in Ew.}]) \times ([\text{spezifischen Arbeitsmarktregion in Ew.}] / [\text{durchschnittliche Arbeitsmarktregion in Ew.}])$ .

die allgemeine Strukturschwäche der Region Dithmarschen sowie das geringe Gesamtpotential der Region berücksichtigt. Die Integration beider Kreise würde deshalb eine vergleichsweise wenig aufwendige Maßnahme darstellen, jedoch eine deutlich erhöhte Kongruenz und Bündelung von Handlungsmöglichkeiten in Aussicht stellen. Insofern hält der Gutachter Dithmarschen und Steinburg unter arbeitsmarktökonomischen Gesichtspunkten für zwei Gemeindeverbände, die im Zuge einer Neugliederungsdiskussion zur Disposition stehen.

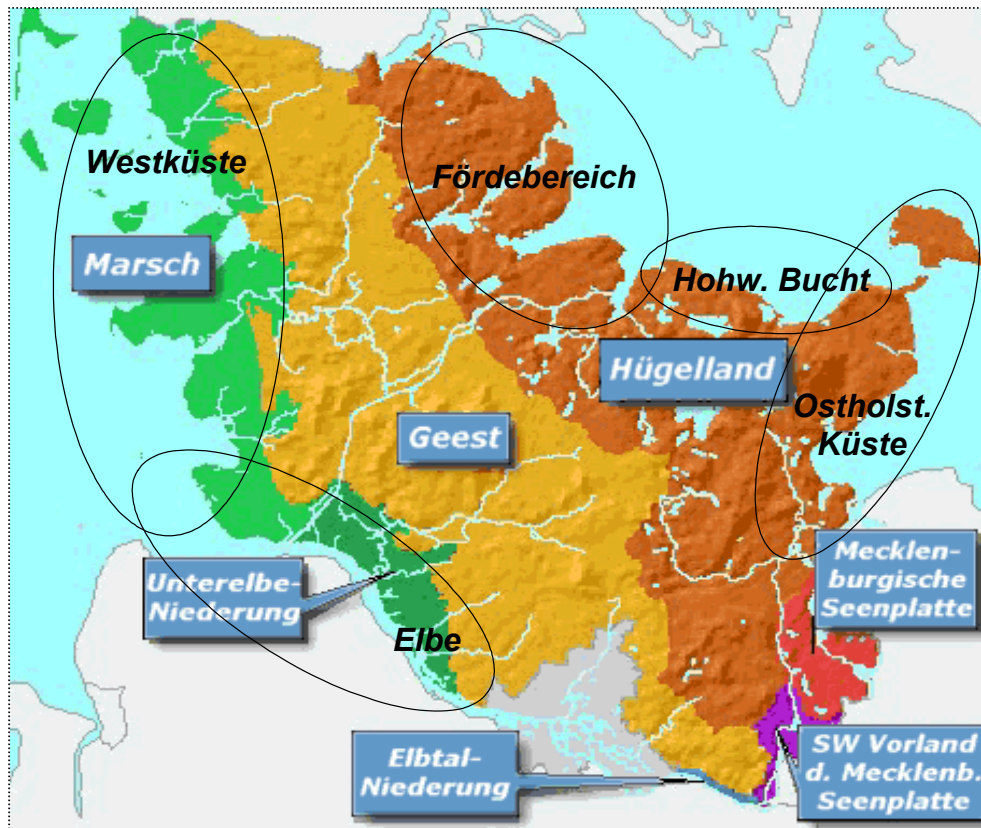
Im *Hamburger Umland* ergibt sich aufgrund der Flächenerstreckung und Bevölkerungsgröße gleichsam automatisch eine jeweils geringere Raumabdeckung der einzelnen Kreise. Größenbedingt betrifft dies vor allem Stormarn und Herzogtum Lauenburg. Stellt man gegebene Pendlerbeziehungen (nach Hamburg wie nach Lübeck) und Kooperationsroutinen in Rechnung, erscheint hier eine Strukturveränderung ebenfalls bedenkenswert, zumal beide Kreise erneut auch in anderer Hinsicht (etwa hinsichtlich der Kooperationsverhältnisse) eine erhöhte Verflechtung und gemeinsame Außenbezüge aufweisen. Bedingter Neugliederungsbedarf aufgrund mittlerer verwaltungsgeographischer Eignungen ist ferner für die Bereiche *Schleswig-Flensburg und Neufriesland* (hier – unter Einschluss der Stadt Flensburg – vor allem im Verhältnis zueinander), *Ostholstein* (in Bezug auf Lübeck) sowie für den Gesamttraum *Kiel* erkennbar, was in den Fällen Plöns und Neumünsters bereits angesprochen wurde.

In der *Summe* lässt sich die arbeitsmarktintegrative Analyse so zusammenfassen, dass vor allem die kleinere Einheiten Plön, Neumünster, Flensburg, Dithmarschen und Steinburg eine unterdurchschnittliche Kongruenz aufweisen und insofern aus dieser Perspektive am ehesten für eine Neugliederungsdiskussion in Betracht kämen. Natürlich gilt auch hier, dass es sich bei den Abdeckungsquoten weiterhin um sehr globale und in ihrem Gehalt diskussionswürdige Indikatoren handelt, die für sich genommen jeweils keine Strukturreformen begründen, sondern erst im Zusammenhang mit anderen Kongruenz- und Versorgungsmaßen Auskunft darüber geben können, ob vergrößerte Kreiszuschnitte den an Städte und Gemeindeverbände gerichteten entwicklungspolitischen Anforderungen gerecht werden.

#### *Naturräumliche Kongruenz*

Für die Übereinstimmung der gegebenen Kreisgrenzen mit den dominanten Naturräumen in Schleswig-Holstein fehlen dem Gutachter die erforderlichen Detaildaten, um über Einwohner- wie Flächenanteile ähnlich differenzierte Quoten errechnen zu können, wie dies in den vorgegangenen Abschnitten der Fall war. Er begnügt sich deshalb mit der qualitativen Betrachtung von *zwei wesentlichen Kompo-*

Abbildung 5.1-C: Gliederung der Naturräume in Schleswig-Holstein



nenten der Landschaftsstruktur in Schleswig-Holstein (vgl. Abb. 5.1-C); diese sind:

- die *verwaltungsgeographische Zerschneidung von insgesamt fünf unterschiedlichen Landschaften* (Marsch, Unterelbeniederung, Geest mit der Elbtalniederung im Süden, Hügelland, Mecklenburgische Seenplatte mit dem schleswig-holsteinischen Vorland der mecklenburgischen Seenplatte,) sowie
- die *administrative Aufgliederung der großen Küsten- und Gewässerlinien*, wozu die Westküste bis zur Elbmündung, der anschließende Flussverlauf bis zur Hamburger Stadtgrenze sowie die Ostküste, unterteilt in den Fördeabschnitt (Flensburg, Eckernförde, Kiel), die Hohwacher Bucht (bis hin zum touristischen Ordnungsraum Probstei) und die ostholsteinische Küste mit der Insel Fehmarn zählen.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Zugrunde gelegt wurden diesen Einteilungen im Wesentlichen die Angaben des Web-Dienstes Umwelt Online für Schleswig-Holstein und des Landesraumordnungsplans(a.a.O.); vgl. ferner zu diesem Themenkomplex: *Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein: Integriertes Küstenzonenmanagement in Schleswig-Holstein*, Kiel, 2003; *Hofstede, J./Probst, B.: Integriertes Küstenzonenmanagement in Schleswig-Holstein*, Kiel, 2002.

Abbildung 5.1-D: Übereinstimmung mit Naturräumen

Kommunen	Naturräumliche Gliederung									Anzahl der Naturräume pro Kommune	
	Übergreifende Naturräume					Küsten- und Gewässerregionen					
	Marsch	Unterebeneniederung	Geest	Hügelland	Mecklenburg. Seenplatte	Westküste	Elbe	Fördeabschnitt (mit Kiel)	Hohwacher Bucht		Ostholsteinische Küste
Nordfriesland	○		○			○					3
Dithmarschen	○		○			○	○				4
Steinburg		○	○				○				3
Pinneberg		○	○				○				3
Segeberg			○	○							2
Stormarn			○	○							2
Hzgt. Lauenburg			○	○	○						3
Schlesw.-Flensburg*			○	○				○			3
Rendsburg-Eck.**			○	○				○			3
Kiel, Stadt				○				○			2
Plön				○					○		2
Ostholstein				○					○	○	3
Lübeck, Stadt				○						○	2
Naturzerschneidung	2	2	9	9	1	2	3	3	2	2	

**Legende:** \* = Stadt Flensburg aufgrund der räumlichen Begrenzung und strukturellen Ähnlichkeit als Teil der Kreisregion Schleswig-Flensburg; \*\* = Neumünster aufgrund der räumlichen Begrenzung strukturellen Ähnlichkeit als Teil der Kreisregion Rendsburg-Eckernförde; ○ = Gebietsanteil einer Kommune an dem jeweiligen Naturraum; ⊙ = Abdeckung eines Naturraums durch einen oder mehrere Kreise; Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Betrachtung dieser Bezüge soll einen Eindruck davon vermitteln, inwieweit die *Verwaltungsgeographie* des Landes auf der Kreisstufe mit den natürlichen Grundlagen der Lebens- und Wirtschaftsräume übereinstimmt bzw. sich auch an diesen orientiert. Jenseits der davon gleichfalls abhängigen Effektivität diverser Ordnungszuständigkeiten im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes (hierauf wird weiter unten im Rahmen der Aufgabenanalyse noch einmal gesondert eingegangen) besitzt dieser Kongruenzmaßstab gerade mit Blick auf den *Tourismus* als wichtigen Wirtschaftszweig eine hohe entwicklungs- und strukturpolitische Bedeutung für das Land. Dabei geht es erneut um die Fähigkeit der örtlichen Kreiskom-

munen, wesentliche Bereiche des für ihre Bürger und Unternehmen maßgeblichen Wirtschafts- und Lebensraums abzudecken bzw. (in größeren Kategorien) eine möglichst geringe verwaltungsgeographische Zerschneidung sicherzustellen.

Um die angesprochene *Kongruenz* trotz fehlender Detaildaten zu systematisieren und damit vergleichsfähig zu machen, dokumentiert der Gutachter in Abb. 5.1-D zunächst für alle Kreise und Städte, an welchen Naturräumen sie einen Flächenanteil aufweisen und kennzeichnet solche Fälle, in denen einzelne Kommunen einen gesamten Landschaftsteil von übergeordneter Bedeutung abdecken. Die Anzahl unterschiedlicher Naturräume, die sich ein Kreis mit benachbarten Gemeindeverbänden teilt, gibt Auskunft darüber, wie gering (bei vielen Partnern) oder hoch (bei wenigen Mitkommunen) die entsprechende Kongruenz zu bewerten ist. Auch hierbei ist natürlich in Rechnung zu stellen, dass Großkategorien wie Geest und Hügelland anders zu bewerten sind als spezifische und kleinteilige Ordnungsräume. Dieser möglichen Einschränkung begegnet der Gutachter i. T. mit dem Einbezug der oben benannten Küstenzonen, um neben den fünf erweiterten Regionen auch die besonders wichtigen touristischen Ordnungsräume einzubeziehen. Schließlich wird neben der Abdeckung (durch die Kommunen) auch auf die verwaltungsgeographische Zerschneidung der betroffenen Naturräume hingewiesen, woraus (gemessen an diesem Maßstab) Hinweise für die örtliche Ausrichtung und Neugestaltung der Verwaltungsgrenzen abgeleitet werden können. Qualitativ bewertet werden die jeweils erreichten Integrationsgrade danach, ob die Kreise und Naturräume wechselseitig durch möglichst wenige Grenzen ausdifferenziert werden, sowie an der Zahl von Kommunen, die gegenwärtig erforderlich sind, um einen Naturbezug administrativ einzufassen, wobei ein Zuwachs von Verwaltungseinheiten eine Verringerung der Kongruenz bzw. der verwaltungsgeographischen Eignung auch der Einzelkommune zur Folge hat.

Wiewohl die Zerschneidungen und Anteile an Naturräumen im Einzelfall jeweils unterschiedlich zu gewichten sind, gestatten die dargestellten Zusammenhänge doch eine Reihe von *übergreifenden Aussagen*. So erscheint eine größtmögliche Integration der Großbereiche *Geest und Hügelland* aufgrund ihrer Fläche und Nord-Süd-Ausdehnung kaum möglich; das heißt, in Bezug auf diese Landschaften wird es dauerhaft zu einer mehr oder minder großen Zerschneidung kommen, weshalb hier vor allem Teilräume detaillierter zu betrachten wären, was an dieser Stelle schon aus arbeitsökonomischen Gründen unterbleiben muss. Ein erhöhtes Neugliederungserfordernis leitet sich also aus diesen Gegebenheiten nicht ab.

Anders verhält sich hingegen mit der *Marsch- und der Elbregion*. Hier sind jeweils zwei bzw. drei Kreise betroffen, wodurch die Frage nach einer administrativen Neugliederung durchaus einige Berechtigung erhält. Kriterien wären hier die möglichst umfassende Einbettung der Westküste (und mit ihr das zusammenhängende

Marschland) sowie die Elblinie einschließlich ihrer Mündung. Im Sinne einer Maßstabsvergrößerung wären hiervon Nordfriesland, Dithmarschen, Steinburg und Pinneberg betroffen.

Im *Osten* des Landes weisen Lübeck und Ostholstein deutliche Identitäten auf, was sich nordwestlich mit dem Kreis Plön bezüglich der touristischen Ordnungsräume in der Probstei und der Hohwachter Bucht und des Teilraums der holsteinischen Schweiz fortsetzt. Insofern ergeben sich auch hier deutliche naturräumliche Bezüge, die mit Blick auf die angesprochenen Potenziale des Fremdenverkehrs auch unmittelbar ökonomische Bedeutung besitzen.<sup>17</sup> Ähnliches, obgleich aufgrund der verminderten tourismuswirtschaftlichen Relevanz in abgeschwächtem Maße, gilt im weiteren Küstenverlauf für die Bereiche Schleswig-Flensburg, Eckernförde und Kiel. Hier könnten landschaftliche Verbindungen ebenfalls für eine Veränderung und größerräumige Strukturierung der Gebietskulisse sprechen.

#### *Intensität der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit*

Ein weiteres Kriterium zur Beurteilung der verwaltungsgeographischen Kongruenz der Kreisstruktur nimmt auf die konkreten Politiken der Kommunen Bezug. Im Mittelpunkt stehen dabei *entwicklungspolitische Projekte und Initiativen*, die die betreffenden Kommunen auf dem Wege der Gemeinschaftsarbeit realisieren.<sup>18</sup> Sie bringen zum Ausdruck, inwieweit eine Gebietskörperschaft aufgrund ihrer Lage und/oder begrenzten Ressourcen darauf angewiesen ist, mit anderen Einheiten zusammenzuwirken, um erweiterte Ziele der Strukturentwicklung zu erreichen. Da

<sup>17</sup> Einen Indikator für die (trotz gegenläufiger Pendlerbezüge) erkennbare tourismuswirtschaftliche Komplementarität bietet die Zahl der Betten im Beherbergungsgewerbe (Stand: 01.07.2005):

Raum	SH (ges.)	PLÖ	OH	RD	SE	KI
Betten/1.000 Ew.	63,2	71,5	247,7	41,6	16,7	14,2

Quelle: *Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein*: Statistisches Jahrbuch Schleswig-Holstein 2006/2007, Hamburg/Kiel 2007, S. 14 und 193; eigene Berechnungen des ISE.

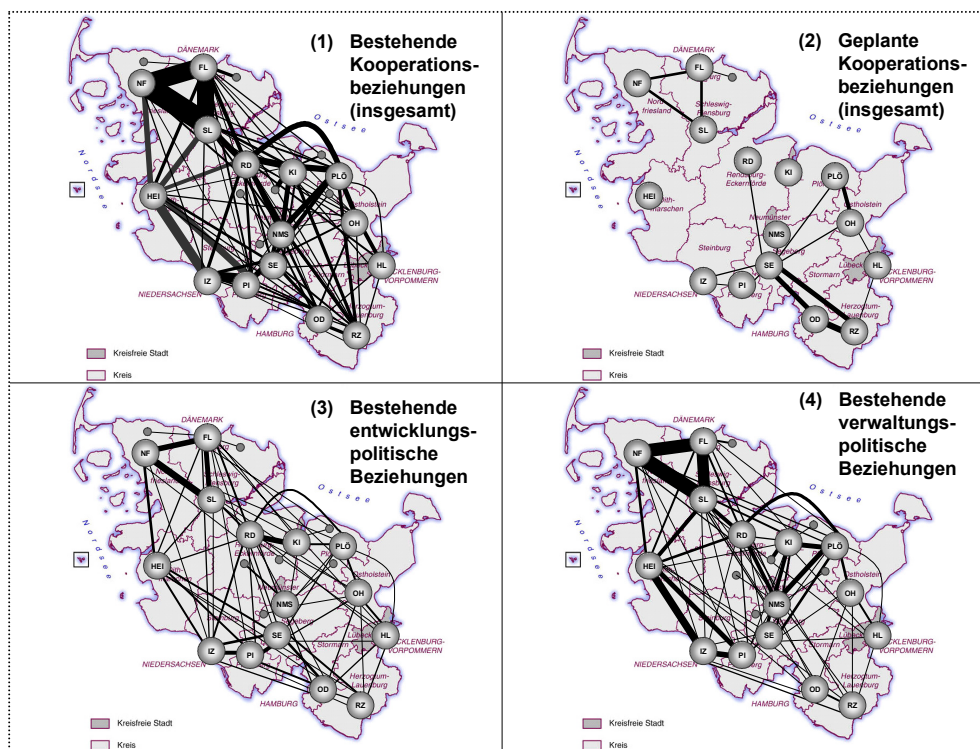
<sup>18</sup> Zur Definition entwicklungspolitischer Kooperation (in Differenz zu verwaltungspolitischer Zusammenarbeit) vgl. *Hesse, J.J./ Götz, A.*, a.a.O., 2006, 31ff.; sie ist zumeist nicht unmittelbarer Gegenstand des gesetzlich bindenden Auftrags einer Gebietskörperschaft (pflichtige sowie übertragene und weisungsabhängige Aufgaben), sondern entspringt dem durch das Recht der Selbstverwaltung abgedeckten Anspruch, örtliche Verhältnisse aus eigenem Antrieb mittels gestaltender Politik zu verbessern (gemeinsame Wirtschaftsförderung von Stadt und Kreis Cuxhaven als Beispiel). Hierzu zählen i. w. S. auch Zuständigkeiten, die einer verbindlichen Kompetenzzuweisung folgen (so etwa im Bereich der Bauleitplanung), bei deren Ausführung den Kommunen jedoch ein hoher Ermessensspielraum und eigenständige Handlungsansätze bis hin zur Initiierung oder eben auch Unterlassung von Entwicklungsimpulsen zustehen (Interkommunale Gewerbegebiete als Beispiel). Zusätzlich können diesem Bereich die von Landesseite angestoßenen und begleiteten Programme der Regionalpolitik zugerechnet werden (Metropolregionen, Regionale Entwicklungsstrategien/Modellregionen, Regionale Entwicklungskonzepte), da sie ebenfalls parallel zum öffentlichen „Standardprogramm“ von Ordnungs- und Leistungsaufgaben konzipiert sind und auf ein ortsübergreifendes kooperatives Handeln zielen. Die damit umrissenen materiellen Tätigkeitsfelder werden hier und im Folgenden gesamthaft als entwicklungspolitische Gemeinschaftsarbeit bezeichnet.



sich mit entsprechenden Kooperationen in der Regel auch gemeinsame Interessen verbinden, veranschaulichen solche Projekte zugleich die gegebenen Verflechtungen mit anderen Kommunen. Insofern deutet das beobachtbare Niveau bestehender Zusammenarbeit indirekt darauf hin, ob die derzeitige Gebietskulisse den Anforderungen an das öffentliche Handeln auf der Kreisstufe entspricht oder die Gemeindeverbände und Städte sich in verstärktem Maße dazu veranlasst sehen, administrative Grenzen durch Kooperation zu überwinden.

Der Gutachter hat zur Bemessung dieser Bezüge alle Kreise und kreisfreien Städte gebeten, ihre *interkommunalen Projekte aufzulisten*, an denen sie mit Partnern aus Schleswig-Holstein beteiligt sind. Auf der Basis eines Abgleichs der erhaltenen Informationen ergab dies einen Bestand von rund 400 bilateralen Kooperationsbeziehungen (vgl. dazu Anlage II). Hinzutreten jene Vorhaben, die sich gegenwärtig noch im Planungsstadium befinden, wobei hier das Antwortverhalten der befragten Kommunen als eher lückenhaft eingeschätzt werden muss und somit nur ergänzende Hinweise i. S. einer Entwicklungstendenz erlaubt. In Abbildung 5.1-E finden sich die Gesamtheit der bestehenden (oben links) und der geplanten Kooperationen (oben rechts) sowie der entwicklungspolitische (unten links) und der verwaltungspolitische Anteil (unten rechts) dokumentiert; eine differenzierte Aufschlüsselung nach Aufgabenbereichen findet sich in den Anlage II.

Abbildung 5.1-E: Kooperationsbeziehungen zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten in Schleswig-Holstein



Eine Beurteilung der verwaltungsgeographischen Kongruenz anhand dieses Indikators stützt sich auf die summierte *Anzahl der zwischen einzelnen Kommunen bestehenden Beziehungen auf der Grundlage von konkreten Projekten der Gemeinschaftsarbeit*. Je intensiver diese Verbindungen ausfallen, desto stärker wirken die entsprechenden Einheiten zusammen, was einer erhöhten Relevanz der in den betreffenden Räumen bestehenden administrativen Grenzen gleichkommt. Infolgedessen steigt die verwaltungsgeographische Kongruenz tendenziell mit abnehmender Kooperationsintensität. Abb. 5.1-F führt für jeden Kreis und jede kreisfreie Stadt die Zahl der gegebenen Beziehungen auf, gibt die Differenz zum durchschnittlichen Betrag je Gebietskörperschaft an und vermerkt rechts daneben diejenigen Kommunen, zu denen die stärksten Verbindungen bestehen. *Im Ergebnis* gestattet dies Aussagen dazu, ob eine Kommune besonderen Neugliederungsbedarf aufweist (gemessen an erhöhten Kooperationsbemühungen im entwicklungspolitischen Bereich) und in welcher Richtung bzw. in Bezug auf welchen Raum sich entsprechende Erfordernisse stellen. Die Einordnung nach der unterschiedlichen verwaltungsgeographischen Eignung orientiert sich an den prozentualen Abweichungen vom Mittelwert (durchschnittliche Anzahl der entwicklungspolitischen Beziehungen je Gebietskörperschaft), wobei eine mittlere Eignung in einem Korridor von +/-20% angenommen wird. Deutlich höhere Kooperationsintensitäten verweisen indes auf mehr Verflechtungsbedarf und eine geringere Kongruenz; Kreise, die mehr als 20% unter dem Durchschnittswert liegen, lassen zunächst auch auf einen geringeren Neugliederungsbedarf schließen.

Abbildung 5.1-F: Entwicklungspolitische Kooperationsbeziehungen und verwaltungsgeographische Kongruenz auf der Kreisstufe

Kommunen	Anzahl der Beziehungen	Abweichung zum Durchschnitt	Dominante Partner	Verwaltungsgeographische Kongruenz
Rendsburg-Eckernförde	34	+63,5%	KI, SL, PLÖ, IZ, FL	Gering
Stadt Flensburg	30	+44,2%	SL, NF	Gering
Segeberg	29	+39,4%	PI, IZ, OD, RZ	Gering
Schleswig-Flensburg	28	+34,6%	NF, FL, RD	Gering
Nordfriesland	25	+20,2%	SL, FL, HEI	Gering
Pinneberg	22	+5,8%	SE, IZ, HEI, OD	Mittel
Steinburg	22	+5,8%	HEI, RD, SE, PI	Mittel
Dithmarschen	21	+1%	IZ, NF	Mittel

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

Kommunen	Anzahl der Beziehungen	Abweichung zum Durchschnitt	Dominante Partner	Verwaltungsgeographische Kongruenz
<b>Durchschnitt</b>	<b>20,8</b>	<b>0%</b>	---	---
Stormarn	19	-8,7%	PI, SE, RZ	<i>Mittel</i>
Stadt Kiel	18	-13,5%	RD, PLÖ	<i>Mittel*</i>
Plön	17	-18,3%	KI, RD, OH	<i>Mittel*</i>
Ostholstein	16	-23%	PLÖ, HL	<i>Hoch*</i>
Stadt Lübeck	13	-37,5%	OH, RZ	<i>Hoch</i>
Hzgt. Lauenburg	10	-51,9%	SE, OD, HL	<i>Hoch</i>
Stadt Neumünster	8	-61,5%	RD, KI, OH	<i>Hoch*</i>

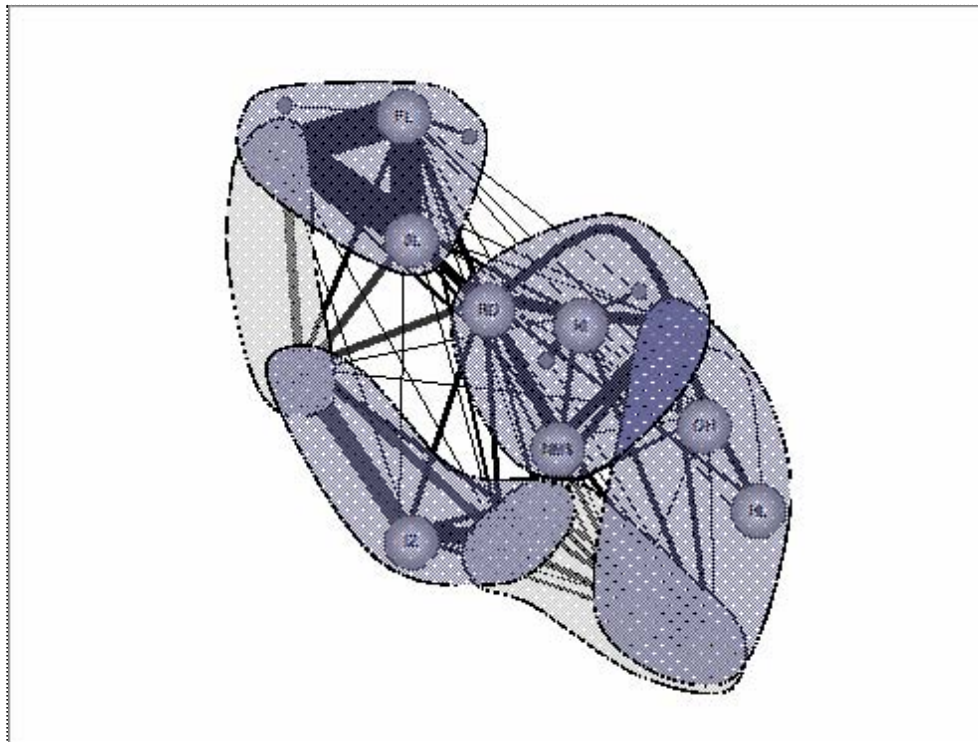
Legende: **Gering** = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Vergrößerung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; **Mittel** = Bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; **Gering** = Geringer Handlungsbedarf; Quelle: Angaben der Landkreise und kreisfreien Städte; eigene Berechnungen und Zusammenstellungen; \* = eingeschränkte Aussagekraft aufgrund einer unverhältnismäßig hohen, hier jedoch nicht berücksichtigten verwaltungspolitischen Kooperationsintensität.

Blickt man zunächst auf die einzelnen Kommunen weisen *Rendsburg-Eckernförde*, *Schleswig-Flensburg*, *Flensburg*, *Segeberg* und *Nordfriesland* einen stark erhöhten Handlungsbedarf auf, der in wesentlichen Teilen mit den Befunden in den vorangegangenen Betrachtungen sowie den Größenordnung korrespondiert. Sonderfälle stellen in diesem Zusammenhang *Plön* und *Neumünster* dar, die zwar in entwicklungspolitischer Perspektive mehrseitig engagiert sind, dies aber auf einem eher geringen Gesamtniveau praktizieren. Ursache dürfte hierfür bei Neumünster vor allem die bislang eher uneinheitliche Positionierung sein, wohingegen die Stadt im verwaltungspolitischen Bereich erkennbar stark nach Norden in die K.E.R.N.-Region orientiert ist (unter Einschluss Plöns), was in Anbetracht der gegebenen Größe und Leistungskraft für einen wenigstens vergleichbaren Neugliederungsbedarf wie im Fall von Kiel und Rendsburg-Eckernförde spricht; Ähnliches gilt für Plön. Das heißt in der Tendenz, dass insbesondere Gebietskörperschaften mit einem geringen regionalökonomischen Versorgungsgrad und/oder Bevölkerungsstand zu verstärkter Kooperation neigen, offenbar um die vorgenannten Defizite zu kompensieren. Im Zuge einer Gebietsreform oder organisatorischen Maßstabsvergrößerung sind sie demnach bevorzugt in den Blick zu nehmen. Dies gilt im Übrigen auch für die *Hamburger Randkreise*, die zwar bislang als eher kongruent beurteilt wurden, hinsichtlich ihres starken Metropolbezugs und der Notwendigkeit einer gebündelten Interessenvertretung jedoch gleichfalls einen entsprechenden Konzentrationsbedarf aufweisen.

Im Gesamtzusammenhang des Landes und seiner regionalen Differenzierung lassen sich auf der Basis der vorgenannten Daten folgende *Aussagen* treffen (vgl. Abb. 5.1-G):

- Der größte Neugliederungsbedarf gemessen an den vorhandenen entwicklungspolitischen Kooperationserfordernissen besteht im Landesteil Schleswig und dies unter Einschluss aller drei Mitgliedskommunen.
- In abgeschwächter Form gilt dies ebenso für Rendsburg-Eckerförde und die Landeshauptstadt, zumindest partiell unter Einschluss des östlichen Nachbarkreises Plön.
- Letzterer weist indes auch starke Kooperationsbedarfe in östlicher Richtung zu Ostholstein und Lübeck auf, was nicht zuletzt auf tourismuswirtschaftliche Bezüge i. w. S. zurückzuführen sein dürfte.
- Daneben erneuern sich die Befunde für die westliche Küstensiene bis zur Hamburger Stadtgrenze. Vor allem thematische Bündelungsperspektiven ergeben sich dabei für Nordfriesland und Dithmarschen. Ein auch multilateral ausgeprägtes Bezugssystem lässt sich für den Bereich Pinneberg, Steinburg und Dithmarschen feststellen, unter Einbezug von Segeberg.
- Schließlich weisen die vier unmittelbar an Hamburg angrenzenden Kreise Pinneberg, Segeberg, Stormarn und Herzogtum Lauenburg diverse Kooperationen auf, die vor allem den mehrfach angesprochenen Koordinationsbedarf im Rahmen der Metropolregion dokumentieren dürften.

Abbildung 5.1-G: Dominante Kooperationsräume in Schleswig-Holstein

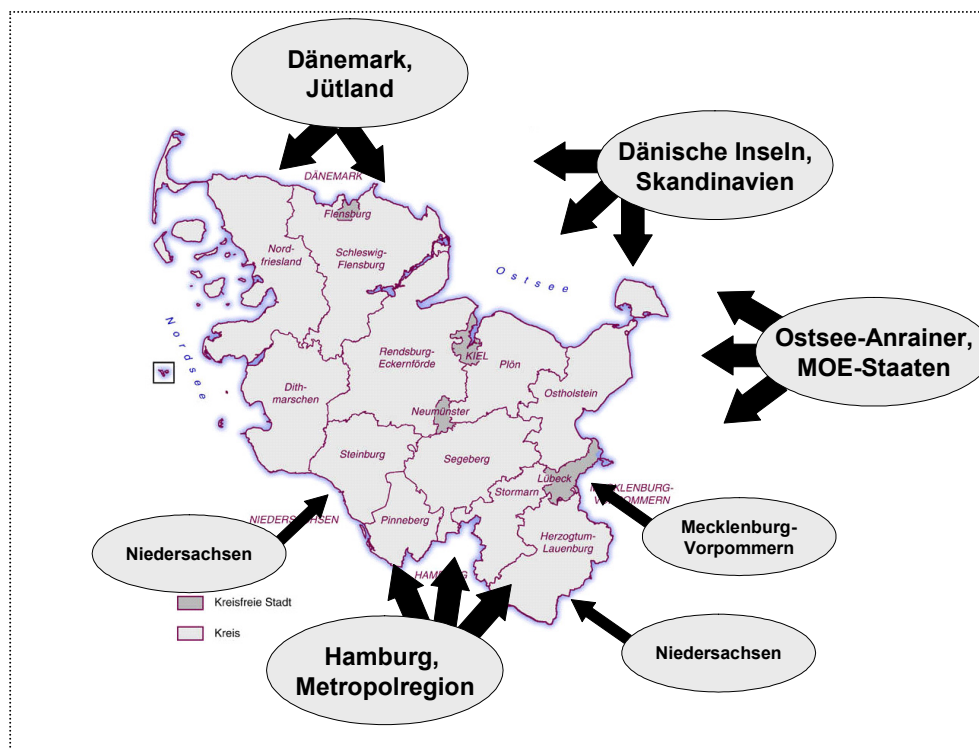


### Grenzüberschreitende Bezüge

Zuletzt gilt es, im Bereich der entwicklungspolitischen Potenziale die *Anschlussfähigkeit der schleswig-holsteinischen Gebietskulisse an ihre Außenbezüge* zu untersuchen. Erneut geht es darum, den Grad der landesinternen Ausdifferenzierung zu beurteilen, insoweit er die Wahrnehmung entsprechender Entwicklungsmöglichkeiten beeinträchtigt. Dabei unterscheidet der Gutachter zwischen *innerdeutschen und auswärtigen Verbindungen*. Erstere umfassen vor allem das Verhältnis zu Hamburg und (gleichfalls im Rahmen der Metropolregion) zu Niedersachsen; hinzutritt Mecklenburg-Vorpommern, das aber nach Einschätzung der befragten Akteure vor Ort und mit Blick auf konkrete Vorhaben bislang eine eher untergeordnete Rolle spielt (vgl. dazu Abbildung 5.1-H). Die angesprochenen *Außenbezüge* umfassen vier Räume:<sup>19</sup>

- Jütland,
- die dänischen Inseln,
- der weitere skandinavische Raum, also Norwegen, Schweden und Finnland, sowie
- die mittel- und osteuropäischen Ostsee-Anrainer Polen, Litauen, Lettland, Estland und Russland sowie die hierüber erreichbaren GUS-Staaten.

Abbildung 5.1-H: Exogene Entwicklungseinflüsse und Außenbezüge in Schleswig-Holstein



<sup>19</sup> Vgl. dazu auch die vergleichbaren Einteilungen in den Ausführungen des Landesraumordnungsplans (a.a.O., 6ff.).

Die Nutzung entsprechender Bezüge und Entwicklungschancen hängt in erster Linie von gegebenen und künftigen *Verkehrswegen* und der Möglichkeit ab, die sich hierüber vollziehenden Handelsströme für Ansiedlungen und Nachfrage im eigenen Land zu nutzen; hinzutreten entsprechende Exportorientierungen. Daneben gilt es, vor allem nach der *Nord- und Osterweiterung der Europäischen Union* auf der regionalen und kommunalen Ebene effektiv mit ausländischen Partnern kooperieren zu können. Dabei steigen die Erfolgchancen und der Ertrag etwaiger Projekte mit einer schlanken Entscheidungsstruktur und geringeren Transaktionskosten, die wiederum für sich genommen von der Anzahl der beteiligten Akteure abhängen.

Eine detaillierte und methodisch tragfähige Analyse auf quantitativer Basis scheidet hierzu aus, zumal in vielen Fällen schwer auszumachen ist, inwieweit einzelne Kommunen in besonderem Maße auf eine Effektivierung der Außenbeziehungen angewiesen sind. Geht man indes davon aus, dass dies grundsätzlich Küsten- und Grenzkommunen betrifft, so lassen sich *vier Regionalbereiche* identifizieren, in denen mit Blick auf auswärtige Potentiale gegenwärtig (und vor allem perspektivisch) ein erhöhter und jeweils spezifischer Koordinationsbedarf bestehen sollte:

- Region Schleswig (Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg, Stadt Flensburg);
- Region Kiel (Kreise Rendsburg-Eckernförde und Plön sowie die Städte Kiel und Neumünster);
- Region Ostholstein (Kreise Ostholstein und Plön, Stadt Lübeck);
- Region Hamburger Umland (Pinneberg, Segeberg, Stormarn und Herzogtum Lauenburg).

Den angesprochenen Erfordernissen suchen die betreffenden Kommunen bereits heute (wie bereits dargelegt) durch eine Vielzahl verwaltungs- und vor allem entwicklungspolitischer *Gemeinschaftsarbeit* zu entsprechen (vgl. dazu Abb. 5.1-G). Berücksichtigt man indes, dass diese Projekte vorwiegend einzelthematisch ausgerichtet sind, mithin keine übergreifende Steuerung beinhalten, dürfte sich der daraus erwachsende Druck, gemeinsame Organisationsstrukturen aufzubauen, in dem Maße erhöhen, wie jeweils auf der Seite benachbarter Länder größere Einheiten auftreten und sich entsprechende Achsen dynamisch entwickeln.

Daraus schließt der Gutachter, dass sich aus dem hier diskutierten Analysebereich Konzentrations- und ggf. auch Neugliederungsbedarfe *am deutlichsten für den nördlichen und östlichen Landesteil* und insbesondere für die Region Schleswig (unter Einschluss aller drei Kommunen) abzeichnen. Letztere findet ihren natürlichen Bezugspunkt in den dänischen Nachbarkommunen. Im Großraum *Kiel* richten sich ähnliche Überlegungen auf die dänischen Inseln, den weiteren skandinavischen Raum und die MOE-Staaten; hinzutritt die Bündelung von Entwicklungspo-

tientialen, um nicht im Gegensatz zur Metropolregion Hamburg, sondern vor allem als deren Ergänzung und Verbindungselement nach Norden fungieren zu können. Gleiches gilt für den Bereich *Ostholstein*, wobei hier beträchtliche Erwartungen an die Realisierung der Fehmarnbeltquerung (als künftig schnellster Verkehrsweg nach Skandinavien) und einen damit direkten Bezug zu den dänischen Inseln geknüpft werden dürfen. Schließlich ist für die *Hamburger Randkreise* erneut auf die Notwendigkeit zu verweisen, ihre Position im Verhältnis zur Metropole konzertiert zu formulieren sowie möglichst auch die im Austausch- und Kooperationsverhältnis notwendigen Ressourcen zu bündeln.

*Summiert* man diese übergreifenden Betrachtungen, lässt sich festhalten, dass von den gegebenen Außenbezügen *erhebliche Impulse* ausgehen, die eine Bündelung und ggf. auch territoriale Konzentration der bestehenden Verwaltungsstrukturen nahe legen können. Dies betrifft nahezu das gesamte Land, in besonderem Maße jedoch die Randkreise im Norden und Osten des Landes. Zwar ist im Vergleich kaum zu beantworten, wo diese Einflüsse stärker wirken und somit einen höheren Neugliederungsbedarf auslösen, doch dürften entsprechende Politiken künftig an Bedeutung gewinnen. Insofern sind die hier dargestellten Konstellationen und Wirkungszusammenhänge zumindest als *verstärkende Faktoren* zu betrachten, die gesamthaft wie im Einzelfall anderweitig abgeleitete Reformerfordernisse stützen.

### *Zusammenfassung*

Betrachtet man über die einzelnen Dimensionen hinweg die *Übereinstimmung der Verwaltungsstrukturen auf der Kreisstufe mit den Wirtschafts- und Lebensräumen*, so wird erkennbar, dass sowohl für das gesamte Land, vor allem aber in seinen Teilräumen, zum Teil *erhebliche Inkongruenzen* festzustellen sind. In den Bereichen *Wirtschaft und Arbeit*, *Naturraum*, *entwicklungspolitische Orientierung* und *Außenbeziehungen* fand der Gutachter anhand der verwandten Indikatoren zahlreiche Hinweise, nach denen letztlich nur über *Maßstabsvergrößerungen*, sei es auf dem Wege der Kooperation oder durch Neugliederungen, Dysfunktionalitäten und Entwicklungsbarrieren, soweit sie das Handeln der kommunalen Kreisstufe betreffen, überwunden werden können. Abb. 5.1-I fasst hierzu die in den fünf Dimensionen vorgenommenen Analysen für die 11 Kreise und fünf kreisfreien Städte noch einmal zusammen, um auf diese Weise örtliche und teilräumliche Reformbedarfe aus entwicklungspolitischer Sicht zu veranschaulichen.

Obleich auf dieser Basis erneut keine zueinander äquivalenten und gleichsam aufaddierbaren Angaben gemacht werden können, verdeutlicht die Zusammenschau doch bestimmte *Problembereiche der Verwaltungsgeographie auf der Kreisstufe*. Unmittelbar deutlich (und vor allem durch intensive Kooperationen auch

bereits in Teilen vorweggenommen) wird dies im Landesteil Schleswig. Dies betrifft dort zunächst die Stadt Flensburg im Verhältnis zu dem sie umgebenden Nachbarkreis, lässt sich aufgrund der gegebenen Verflechtungen aber durchaus auch auf Nordfriesland beziehen. Des Weiteren erscheinen die Dimensionen des Kreises Plön und der Stadt Neumünster im Hinblick auf ihre Entwicklungspotenziale überprüfungsbedürftig. In beiden Fällen hängt dies mit der geringen Größe, jedoch auch mit Verflechtungen in unterschiedliche Richtungen zusammen.

Abbildung 5.1-I: Übereinstimmung der Verwaltungsgeographie der Kreisstufe mit entwicklungspolitischen Anforderungen

Kommunen	Entwicklungspolitische Kongruenz				
	Arbeitsplatzversorgung	Arbeitsmarkt	Naturraum	Zusammenarbeit	Außenbezüge
Flensburg	Hoch	Gering	Mittel	Gering	Gering
Schleswig-Flensburg	Mittel	Mittel	Mittel	Gering	Gering
Nordfriesland	Hoch	Mittel	Mittel	Gering	Gering
Dithmarschen	Hoch	Mittel	Gering	Mittel	Hoch
Steinburg	Hoch	Mittel	Gering	Mittel	Hoch
Pinneberg	Mittel*	Mittel	Gering	Mittel	Mittel
Segeberg	Mittel*	Mittel	Mittel	Gering	Mittel
Neumünster	Mittel	Gering	Mittel	Hoch*	Gering
Rendsburg-Eck.	Mittel	Mittel	Mittel	Gering	Mittel
Kiel	Hoch	Mittel	Mittel	Mittel*	Mittel
Plön	Gering	Gering	Mittel	Mittel*	Mittel
Ostholstein	Hoch	Mittel	Hoch	Hoch*	Mittel
Lübeck	Hoch	Mittel	Hoch	Hoch	Mittel
Stormarn	Gering*	Mittel	Mittel	Mittel	Mittel
Hzgt. Lauenburg	Gering*	Mittel	Mittel	Hoch	Mittel

Legende: **Gering** = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Vergrößerung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; **Mittel** = Bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; **Gering** = Geringer Handlungsbedarf; \* = eingeschränkte Aussagekraft aufgrund regionaler oder funktionaler Sonderfaktoren (Metropolenbezug usw.).

Bedingter Konzentrations- und/oder Neugliederungsbedarf lässt sich darüber hinaus für die Kreise Dithmarschen und Steinburg (durchaus auch in dieser Konstellation) diagnostizieren, wobei einschränkend hinzugefügt werden muss, dass nach außen hin wirksame Potentialsteigerungen bei einer bilateralen Weiterentwicklung künftig ebenfalls unterdurchschnittlich ausfallen könnten. Pinneberg und Segeberg



profitieren demgegenüber zwar erkennbar von den Auswirkungen der Hamburger Randlage, doch weisen beide Gemeindeverbände auch ein sehr hohes Verflechtungsniveau innerhalb Schleswig-Holsteins auf, so dass eine strukturelle Ergänzung bzw. Anpassung hier gleichfalls Sinn machen könnte; Ähnliches gilt für Stormarn und Lauenburg. Schließlich bleibt für die Region Kiel darauf hinzuweisen, dass hier nach den entwicklungspolitischen Indikatoren zunächst scheinbar nur mäßiger Handlungsbedarf besteht, doch wird sich dieses Bild unter Berücksichtigung weiterer Maßstäbe (vgl. Kap. 5.1.2 und 5.1.3) deutlich verändern, vor allem im Hinblick auf Stadt-Umland-Konstellationen (vgl. Kap. 5.1.4).

### 5.1.2 Sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit

Während im voranstehenden Kapitel die Übereinstimmung der Kreisstrukturen mit Lebensräumen (Wirtschaft, Arbeit, Natur, auswärtige Bezüge) untersucht wurde, wendet sich der Gutachter im Folgenden der *sozioökonomischen und fiskalischen Ausgleichsfähigkeit der Gebietskörperschaften* zu. Als Zielvorstellung geht es hier zunächst für die Gesamtheit der Kommunen darum, eine möglichst große Gleichverteilung von spezifischen Lasten und Versorgungsniveaus innerhalb bestehender wie ggf. künftig zu gestaltender Verwaltungsgrenzen zu erreichen, um damit einerseits dem normativen Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse besser entsprechen zu können sowie andererseits das Erfordernis und den Umfang von Ausgleichssystemen zu reduzieren. Sofern es also in den einzelnen Bereichen zu erheblichen Differenzen kommt, weist dies auf einen *möglichen Reorganisations- und Neugliederungsbedarf* hin, der die gesamte Gebietskulisse betrifft. Im Fall einzelner Kommunen sind solche Erfordernisse generell aus den Unterschieden zum Landesmaßstab und aus den Abständen zu ihren unmittelbaren Nachbarn ableitbar.<sup>1</sup>

Den jeweiligen *Referenzpunkt* dieser Betrachtungen bietet entweder das über das gesamte Land (Gesamtwerte) und alle Kreise bzw. Städte (Gruppenwerte) oder das im Vergleich mit direkt angrenzenden Kommunen berechnete *Versorgungsniveau* (Regionalquoten). Erneut folgt diese Vorgehensweise der Überlegung, dass infolge einer Reorganisation oder Neugliederung lediglich die im Land vorhandenen Potenziale umgeschichtet bzw. neu und anders verteilt werden können.

Die Beantwortung der vorgenannten Fragestellungen erfolgt über *drei Indikatoren*; dabei werden jeweils individuelle Unterschiede zur Gesamtsituation im Land (bzw. in der jeweiligen Gruppe – Kreise oder Städte) und zu direkten Nachbarn sowie (anhand der Spannweite und Häufigkeit der einzelnen Differenzen) der übergreifende Reformbedarf untersucht und bewertet:

- *SGB II-Quote* als Anteil der in Bedarfsgemeinschaften lebenden bzw. Transferleistungen nach dem SGB II beziehenden Menschen in einem Alter von bis zu 65 Jahren sowie i. e. S. die Quote der davon unter 25 Jährigen<sup>2</sup> – beide Indikatoren geben Aufschluss über die Bedürftigkeit der Bevölkerung und sozialintegrative Strukturprobleme, die seitens der Kommunen Ausgaben zunächst für Kosten der Unterkunft, Kinderbetreuung (§ 16 Abs. 2 Nr. 1 SGB II) und flan-

<sup>1</sup> Dabei verweisen größere Niveauunterschiede zu einzelnen (oder allen) Nachbarn auf die durch Reorganisations- und Neugliederungsmaßnahmen auch tatsächlich gegebene Möglichkeit hin, das Versorgungsniveau in einer Region ausgeglichener zu gestalten.

<sup>2</sup> Der Gutachter stützt sich auf die Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit aus dem Regionalvergleich zum Stand März 2007 (<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000200/html/sgb2/bmas/index.shtml>). Es wird darauf hingewiesen, dass es sich hierbei zwar um konsolidierte Zahlen handelt, aber unverändert Übermittlungsprobleme zu Ungenauigkeiten führen können. Gleichwohl dürfte die Datengüte inzwischen deutlich über der des Jahres 2005 und i. T. auch des Jahres 2006 liegen; zur Gesamtsituation der im Bereich des SGB II und seiner wissenschaftlichen Evaluation vgl. Hesse, J.J./Götz, A., a.a.O., 2007.

kierende Leistungen (Schulderberatung, Suchberatung und psychosoziale Betreuung - § 16 Abs. II Nr. 2-4 SGB II) sowie i. w. S. für Jugendhilfe und die soziale Infrastruktur insgesamt erforderlich machen;

- *Zentralörtliche Versorgung* als Quote der Menschen in Schleswig-Holstein, die in einem Zentralen Ort leben, wozu die Ober- und Mittelzentren im Land gerechnet werden (bezogen auf die Einwohner in Städten und Kreisen)<sup>3</sup>; mit diesem Indikator misst der Gutachter die raumordnerische Ausgewogenheit der Gebietsstrukturen sowie (indirekt) den Grad der Erreichbarkeit von und der Versorgung mit innerstädtischen Leistungen und Einrichtungen;
- *Kommunale Steuereinnahmen* (Einkommensteueranteil und Realsteuern) pro Einwohner<sup>4</sup>; diese Größe verweist zum einen auf die Wirtschaftskraft einer Region (und korreliert dementsprechend stark mit der Bruttowertschöpfung), zum anderen auf die Finanzsituation der Kommunen, wobei dies im Fall der Kreise nur einen indirekten Indikator darstellt, da die betreffenden Steuern (anders als im Fall der kreisfreien Städte) von den kreisangehörigen Gemeinden vereinnahmt werden.

Zuletzt verweist der Gutachter auch für dieses Kapitel auf die kaum mögliche Gewichtung der benannten Indikatoren untereinander. Deshalb kommt es am Ende erneut zu einer eher gesamthaften Einschätzung, ohne aus den Differenzen zwischen den einzelnen Daten quantitativ bemessbare Handlungsprioritäten ableiten zu können. Stattdessen werden in der dieses Kapitel beschließenden Zusammenfassung lediglich besonders neugliederungsrelevante Bereiche benannt, ohne die damit verbundenen Reformerfordernisse in ein Verhältnis zueinander zu setzen.

### *SGB II-Quote und soziale Ausgleichsfähigkeit*

Die Betrachtung der SGB II-Quote dient als *Indikator für die landesweit bestehende (Ungleich-)Verteilung und regionale Schwerpunkte von strukturbedingten Soziallasten*. Dies gilt umso mehr, als mit diesem Wert nicht nur Arbeitslose und erwerbsfähige Hilfebedürftige, sondern alle von materiellen SGB II-Leistungen abhängigen Menschen erfasst werden. Der gesonderte Ausweis des Anteils der unter 25-Jährigen fokussiert dies zusätzlich für den potentiell jugendhilferelevanten Personenkreis und lässt außerdem Rückschlüsse darauf zu, inwieweit es sich in Anbetracht erhöhter Werte um eine auch in Folgegenerationen bedeutsame Problematik handelt. Schließlich dokumentiert (trotz rückläufiger Arbeitslosenquoten und guter Konjunktur) die weiterhin steigende Anzahl von Anspruchsberechtigten, dass die

---

<sup>3</sup> Quelle: Zentrale Orte in Schleswig-Holstein (gemäß Verordnung zum zentralörtlichen System vom 16.12.1997); *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*: Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung, Bonn, 2005; *Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein*: Statistischer Bericht A I 2 - vj 3/06 vom 18. Januar 2007, Kiel, 2007 (Bevölkerungsstand: 3. Quartal 2006); *Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein*: Einwohnerentwicklung der Kreise von 1999 bis 2006, Kiel, 2007; eigene Berechnungen.

<sup>4</sup> Quelle: *Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein*: Gemeindefinzen in Schleswig-Holstein, Kiel, 2007 (Stand: 2006); *Dass.*: Statistischer Bericht A I 2 - vj 3/06 vom 18. Januar 2007, Kiel, 2007 (Bevölkerungsstand: 3. Quartal 2006).

Kommunen im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge unverändert mit einer umfassenden Problemstellung konfrontiert sind, die ein vernetztes Agieren über Zielgruppen und spezielle Leistungsförderungen hinaus erforderlich macht. Im Sinne einer langfristig wirksamen und deshalb auch präventiv tätigen Arbeit lässt dies keine schnelle Entlastung, sondern i. S. der angesprochenen Nachhaltigkeit eher ein stabiles und ggf. sogar steigendes Ausgabenniveau erwarten.<sup>5</sup>

Im Rahmen der verwaltungsgeographischen Analyse (vgl. Abb. 5.1-J) geht es deshalb vor allem darum, die *Lasten* der maßgeblich durch die Kreisstufe finanzierten Sozialaufgaben *möglichst gleich über das Land zu verteilen*, so dass zum einen eine ausgewogene Gesamtentwicklung und Versorgung der Klientel stattfindet (auch und gerade im Bereich der immateriellen Betreuungsleistungen und präventiven Angebote) und zusätzliche Dotationen durch das Land (vertikaler Ausgleich) minimiert werden können. Insofern gilt eine gegebene Gebietstruktur immer dann als besonders geeignet, wenn sie eine vergleichsweise niedrige SGB II-Quote und ergänzend dazu auch einen verringerten Anteil von unter 25-jährigen Anspruchsberechtigten aufweist (und *vice versa*). Es bleibt hinzuzufügen, dass bei einer auf das SGB II beschränkten Sichtweise die negativen Positionen großer Städte dadurch deutlich relativiert werden, dass sie im Zuge der Einführung des SGB II (gegenüber der Kostenträgerschaft für die „alte“ Sozialhilfe) in besonderem Maße finanziell profitierten und dies aufgrund der Kostenteilung mit dem Bund auch weiterhin tun. Gleichwohl betrachtet der Gutachter die hier in Ansatz gebrachten Werte auch als Indikatoren für die gesamte soziale Infrastruktur und ihr Leistungsniveau, so dass gerade die Zentralen Orte als Brennpunkte von Segregations- und Differenzierungsprozessen vollständig einbezogen werden sollten.

Die in Abb. 5.1-J dargestellten Daten dokumentieren (erwartungsgemäß), dass zunächst die *kreisfreien Städte* unter verwaltungsgeographischen Gesichtspunkten *in besonders starkem Maße von einer Neugliederung bzw. Einkreisung profitieren* würden (gemessen an der SGB II-Quote im Verbund mit all ihren und einzelnen Nachbarn – Regionalquote). Dies gilt vor allem für Lübeck und Neumünster, die innerhalb der Gruppe der kreisfreien Städte den größten Handlungsdruck aufweisen. Im Ergebnis würden Neugliederungen (oder verbundwirksame Kooperationen) dazu führen, dass beide Kommunen zusammen mit ihrem Umland die entsprechenden Landesquoten nur noch knapp überschreiten würden und die Stadt Flensburg sogar darunter läge.

---

<sup>5</sup> Zur Interpretation entsprechender Quoten und der Bedeutung für die übrige kommunale Daseinsvorsorge im Sozialbereich vgl. *Hesse, J.J./Götz, A., a.a.O., 2007.*

Abbildung 5.1-J: SGB II-Quote in Kreisen und kreisfreien Städten

Kommunen	SGB II-Quote						
	Allein <sup>6</sup>	Abweichung in %-Punkten ggü.		Region	Bilanz mit potenziellen Partnern <sup>7</sup>		
		Land*	Gr.**		Positiv	Ausgegl.	Negativ
<b>Gesamtwert (L)</b>	<b>11,6%</b>	<b>+/-0,0</b>	<b>-7,4</b>	---	---	---	---
Flensburg	18,2% <sup>J</sup>	+6,6	-0,8	11,9% <sup>J</sup>	SL <sup>J</sup>		
Kiel	18,9%	+7,3	-0,1	12,6%	PLÖ, RD		
<b>Gruppenwert (S)</b>	<b>19,0%</b>	<b>+7,4</b>	<b>+/-0,0</b>	---	---	---	---
Lübeck	19,2%	+7,6	+0,2	11,8%	OD, OH, RZ <sup>J</sup>		
Neumünster	19,8%	+8,2	+0,8	9,8%	PLÖ, RD, SE <sup>J</sup>		
Stormarn	6,6%	-5,0	-2,9	10,9% <sup>J</sup>		OH <sup>J</sup> , RZ <sup>J</sup> , SE <sup>J</sup>	HL <sup>J</sup>
Segeberg	8,2%	-3,3	-1,3	9,6%	OD	IZ, NMS, PF <sup>J</sup> , PLÖ, OH <sup>J</sup> , RD	
Rendsburg-Eck.	8,8%	-2,8	-0,7	11,7% <sup>J</sup>	SE <sup>J</sup>	HEF <sup>J</sup> , IZ, NMS <sup>J</sup> , PLÖ <sup>J</sup> , SL <sup>J</sup>	KF <sup>J</sup>
Schlesw.-Flensb.	9,2% <sup>J</sup>	-2,3	-0,3	10,8%	RD	HEI, NF	FL
Plön	9,2%	-2,3	-0,3	11,9% <sup>J</sup>	RD, SE <sup>J</sup>	OH <sup>J</sup>	KF <sup>J</sup> , NMS <sup>J</sup>
Nordfriesland	9,5% <sup>J</sup>	-2,1	-0,1	10,5% <sup>J</sup>	SL <sup>J</sup>	HEI	
<b>Gruppenwert (K)</b>	<b>9,5%</b>	<b>-2,0</b>	<b>+/-0,0</b>	---	---	---	---
Pinneberg	9,6%	-2,0	+0,1	9,4%	SE	IZ	
Hzgt. Lauenburg	10,5% <sup>J</sup>	-1,1	+1,0	12,0%	OD		HL
Ostholstein	11,1%	-0,4	+1,6	10,8%	OD, PLÖ, SE		HL
Steinburg	11,1%	-0,5	+1,6	9,8% <sup>J</sup>	PF <sup>J</sup> , RD <sup>J</sup> , SE <sup>J</sup>		HEI <sup>J</sup>
<b>Gesamtwert (L)</b>	<b>11,6%</b>	<b>+/-0,0</b>	<b>+2,1</b>	---	---	---	---
Dithmarschen	13,8% <sup>J</sup>	+2,3	4,3	10,1%	IZ, NF <sup>J</sup> , RD, SL <sup>J</sup>		

Legende: \* = Abweichung in Prozentpunkten vom Landeswert; \*\* = Abweichung vom Gruppenwert aller Kreise oder kreisfreien Städte; (K) = Kreise; (L) = Land Schleswig-Holstein; (S) = kreisfreie Städte; XX<sup>J</sup> = Im Rahmen der SGB II-Quote erhöhter Anteil von Mitgliedern von Bedarfsgemein-

<sup>6</sup> Die Messung eines besonderen Handlungsbedarfs (bzw. einer geringen verwaltungsgeographischen Eignung) im Hinblick auf eine Vergrößerung der gebietsstrukturellen Kulisse trägt den strukturellen Unterschieden zwischen Kreisen und kreisfreien Städten Rechnung. Demnach besitzen Städte in ihrer gegenwärtigen Form eine erhöhte Eignung, wenn ihre SGB II-Quote den Gesamtwert für das Land unterschreitet, eine mittlere Eignung, wenn dieser Anteil zumindest unterhalb des Gruppenwertes der Städte liegt, und eine geringe Eignung, sofern auch der Gruppenwert überschritten wird. Im Fall der Kreise bilden der Gruppenwert der Gemeindeverbände (darunter eine hohe Eignung) und der Gesamtwert für das Land (darunter eine mittlere, darüber eine geringe Eignung) die maßgeblichen Referenzpunkte.

<sup>7</sup> Es werden drei mögliche Konstellationen unterschieden: Eine positive Bilanz resultiert aus einer mit Nachbarn (am Ausgangskreis gemessenen) erbrachte Senkung der SGB II-Quote; eine ausgewogene Situation ergibt sich bei einer Steigerung des Ausgangsniveaus, ohne dass dabei der Gesamtwert für das Land überschritten wird, während eine negative Konstellation zu einer Erhöhung der SGB II-Quote über den Gesamtwert für das Land hinausführt.

schaften im Alter von unter 25 Jahren – U25-Klientel i. w. S. (oberhalb des Gesamtwertes für das Land);  $XX^d$  = Im Rahmen der Regionalquote (bzw. im Verbund mit Nachbarn) Erhöhung des Anteils der U25-Klientel gegenüber dem Niveau des Ausgangskreises; **Gering** = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Vergrößerung des gebietsstrukturellen Zuschnitts zwecks Ausgleich einer erhöhten SGB II-Belastung; **Mittel** = Bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; **Gering** = Geringer Handlungsbedarf; **Negativ** = Negative SGB II-Bilanz unterhalb des Niveaus des Ausgangskreises und des Gesamtwertes für das Land (bzw. oberhalb der Ausgangs- und Gesamt- SGB II-Quote); **Ausgeglichen** = Negative SGB II-Bilanz unterhalb des Niveaus des Ausgangskreises, aber oberhalb des Gesamtwertes für das Land; **Positiv** = Positive SGB II-Bilanz oberhalb des Niveaus des Ausgangskreises; FL = Stadt Flensburg; HEI = Kreis Dithmarschen; HL = Stadt Lübeck; IZ = Kreis Steinburg; KI = Stadt Kiel; NF = Kreis Nordfriesland; NMS = Stadt Neumünster; OD = Kreis Stormarn; OH = Kreis Ostholstein; PI = Kreis Pinneberg; PLÖ = Kreis Plön; RD = Kreis Rendsburg-Eckernförde; RZ = Kreis Herzogtum Lauenburg; SE = Kreis Segeberg; SL = Kreis Schleswig-Flensburg; Quelle: (<http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000200/html/sgb2/bmas/index.shtml>); eigene Berechnungen.

*Unter den Gemeindeverbänden fällt die erhebliche Bandbreite unterschiedlicher Belastungen auf, wobei das bei fast allen anderen Indikatoren sichtbare Gefälle zwischen dem Hamburger Umland und den übrigen Landesteilen weniger stark zu Tage tritt (erhöhte Quoten in Lauenburg und Pinneberg als Beispiel). Als besonderer Problemfall ist der Kreis Dithmarschen einzustufen (und auch für nachfolgende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen i. S. spezifischer Strukturprobleme relevant); er weist eine deutlich erhöhte SGB II-Quote und (anteilig) mehr anspruchsberechtigte Jugendliche aus, weshalb hier eine Maßstabsvergrößerung in jede Richtung zu einer größeren Gleichverteilung entsprechender Belastungen führen würde.*

Insgesamt lässt sich festhalten, dass es *für jeden Kreis und jede kreisfreie Stadt* in deren Umfeld jeweils *mehrere Lösungen* gibt, die zu einer Verringerung oder gesamträumlich ausgewogenen Steigerung der SGB II-Quote führen würden. Damit allerdings erweist sich die gegenwärtige *Gebietskulisse* hinsichtlich ihrer sozialpolitischen Verteilungswirkungen als *optimierungsfähig*, insbesondere sofern dies die angesprochenen Problemfälle betrifft. Selbst (für wenigstens einen der Partner) nachteilige Konstellationen, wie ein Verbund aus Dithmarschen und Steinburg, oder Rendsburg-Eckernförde und Kiel, würden bestehende Gefälle reduzieren; im Fall der kreisfreien Stadt Neumünster käme es bei einer Verbindung mit dem Kreis Rendsburg-Eckernförde sogar zu einer definitionsgemäß ausgewogenen Struktur, da diese (neue) Einheit immer noch eine niedrigere SGB II-Quote aufweisen würde, als sie für das gesamte Land in Rechnung zu stellen ist.

### *Zentralörtliches Versorgungsniveau*

Auch die Analyse des zentralörtlichen Versorgungsniveaus erfolgt zum einen mit Blick auf die Situation einzelner Gebietskörperschaften, zum anderen hinsichtlich der gesamträumlichen Ausgewogenheit der Territorialorganisation. Unter raumordnerischen, leistungs- und erneut finanzpolitischen Gesichtspunkten geht es darum, *Planungs- und Infrastrukturbereiche zu schaffen*, die den darin lebenden Men-

schen ein Minimum an Zugängen und Möglichkeiten bieten, der verantwortlichen Kommune ein Grundstock an zentrenabhängigen Potenzialen und Einnahmen verschaffen (etwa im Gewerbesteuerbereich) sowie umgekehrt die Kosten städtischer Einrichtungen auf einen größeren Personenkreis verteilen.

Abbildung 5.1-K: Zentralörtliches Versorgungsniveau auf der Kreisstufe

Kommunen	Zentralörtliche Versorgung						
	Allein <sup>8</sup>	Abweichung in %-Punkten ggü.		Region	Bilanz mit potenziellen Partnern <sup>9</sup>		
		Land*	Gr.**		Positiv	Ausgegl.	Negativ
<b>Gesamtwert (L)</b>	<b>44,2%</b>	<b>+/-0,0</b>	<b>-55,8</b>	---	---	---	---
Lübeck	100%	+55,8	+/-0,0	47,9%		OH, OD, RZ	
Kiel	100%	+55,8	+/-0,0	46,5%		PLÖ, RD	
Flensburg	100%	+55,8	+/-0,0	42,1%			SL
Neumünster	100%	+55,8	+/-0,0	34,9%		SE	PLÖ, RD
<b>Gruppenwert (S)</b>	<b>100%</b>	<b>+55,8</b>	<b>+/-0,0</b>	---	---	---	---
Segeberg	45,3%	+1,2	+16,5	33,8%	NMS	PLÖ, RD, IZ, PI	
<b>Gesamtwert (L)</b>	<b>44,2%</b>	<b>+/-0,0</b>	<b>+15,3</b>	---	---	---	---
Pinneberg	40,8%	-3,4	+11,9	39,2%	SE	IZ	
Stormarn	35,6%	-8,6	+6,7	47,3%	HL, SE	RZ	OH
Hzgt. Lauenburg	33,2%	-11,0	+4,3	56,7%	HL, OD		
Dithmarschen	30,6%	-13,6	+1,8	22,4%			IZ, NF, RD, SL
<b>Gruppenwert (K)</b>	<b>28,9%</b>	<b>-15,3</b>	<b>+/-0,0</b>	---	---	---	---
Nordfriesland	26,3%	-17,9	-2,6	23,8%	HEI		SL
Steinburg	24,2%	-20,0	-4,6	33,1%	HEI, PI, SE		RD

<sup>8</sup> Die Messung eines besonderen Handlungsbedarfs (bzw. einer geringen verwaltungsgeographischen Eignung) im Hinblick auf eine Vergrößerung der gebietsstrukturellen Kulisse trägt den strukturellen Unterschiede zwischen Kreisen und kreisfreien Städten Rechnung. Demnach besitzen Städte generell eine erhöhte (100%-ige) verwaltungsgeographische Eignung, da sie selbst einen Zentralen Ort darstellen. Im Fall der Kreise wird eine erhöhte Eignung angenommen, sofern sie oberhalb des Gesamtwertes für das Land liegen, ein mittlere, wenn sie den Gesamtwert unterschreiten (aber oberhalb des Gruppenwertes der Gemeindeverbände rangieren), und eine geringe, wenn ihre Quote geringer ausfällt als der Gruppenwert.

<sup>9</sup> Es werden drei mögliche Konstellationen unterschieden, wobei der durch die Landesstruktur bedingten unterdurchschnittlichen Versorgung im kreisangehörigen Raum Rechnung getragen wird: Eine positive Bilanz resultiert aus einer (am Ausgangskreis gemessenen) Steigerung der zentralörtlichen Versorgungsquote; eine ausgewogene Situation ergibt sich bei einer Senkung des Ausgangsniveaus, ohne dass dabei der Gesamtwert für das Land überschritten wird (im Fall der Kreise der Gruppenwert der Gemeindeverbände), während eine negative Konstellation zu einer Verringerung der zentralörtlichen Versorgung unterhalb des Gesamtwertes für das Land führt (im Fall der Kreise der Gruppenwert der Gemeindeverbände).

Kommunen	Zentralörtliche Versorgung						
	Al- lein <sup>10</sup>	Abweichung in %-Punkten ggü.		Region	Bilanz mit potenziellen Partnern <sup>11</sup>		
		Land*	Gr.**		Positiv	Ausgegl.	Negativ
Ostholstein	21,1%	-23,1	-7,8	44,9%	HL, OD, SE		PLÖ
Rendsburg-Eck.	18,9%	-25,3	-10,0	41,5%	HEI, IZ, KI, NMS, SE		PLÖ, SL
Schlesw.-Flensb.	17,0%	-27,2	-11,9	29,9%	FL, HEI, NF, RD		
Plön	9,5%	-34,7	-19,4	45,4%	KI, NMS, OH, RD, SE		

**Legende:** \* = Abweichung in Prozentpunkten vom Landeswert; \*\* = Abweichung vom Gruppenwert aller Kreise oder kreisfreien Städte; (K) = Kreise; (L) = Land Schleswig-Holstein; (S) = kreisfreie Städte; **Gering** = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Vergrößerung des gebietsstrukturellen Zuschnitts zwecks Erhöhung der zentralörtlichen Versorgung; **Mittel** = Bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; **Gering** = Geringer Handlungsbedarf; **Negativ** = Negative zentralörtliche Versorgungsbilanz unterhalb des Niveaus des Ausgangskreises und des Gesamtwertes für das Land (im Fall der Kreise unterhalb des Gruppenwertes der Gemeindeverbände); **Ausgeglichen** = Negative Versorgungsbilanz unterhalb des Niveaus des Ausgangskreises, aber oberhalb des Gesamtwertes für das Land (im Fall der Kreise oberhalb des Gruppenwertes der Gemeindeverbände); **Positiv** = Positive Versorgungsbilanz oberhalb des Niveaus des Ausgangskreises; FL = Stadt Flensburg; HEI = Kreis Dithmarschen; HL = Stadt Lübeck; IZ = Kreis Steinburg; KI = Stadt Kiel; NF = Kreis Nordfriesland; NMS = Stadt Neumünster; OD = kreis Stormarn; OH = Kreis Ostholstein; PI = Kreis Pinneberg; PLÖ = Kreis Plön; RD = Kreis Rendsburg-Eckernförde; RZ = Kreis Herzogtum Lauenburg; SE = Kreis Segeberg; SL = Kreis Schleswig-Flensburg; Quelle: Zentrale Orte in Schleswig-Holstein (gemäß Verordnung zum zentralörtlichen System vom 16.12.1997); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung, Bonn, 2005; Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: Statistischer Bericht A I 2 - vj 3/06 vom 18. Januar 2007, Kiel, 2007 (Bevölkerungsstand: 3. Quartal 2006); Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein: Einwohnerentwicklung der Kreise von 1999 bis 2006, Kiel, 2007; eigene Berechnungen.

Die in Abb. 5.1-K präsentierten Daten bilden zunächst die für die schleswig-holsteinische Situation charakteristische Siedlungsstruktur ab, wonach jenseits der vier kreisfreien Städte ländliche und zentrenarme Bereiche dominieren. Hinzutritt ein Gefälle zwischen der Metropolregion und den nördlichen und östlichen Landesteilen. Im Fall der zentralörtlichen Versorgung geht es auch darum, Gebietszu-

<sup>10</sup> Die Messung eines besonderen Handlungsbedarfs (bzw. einer geringen verwaltungsgeographischen Eignung) im Hinblick auf eine Vergrößerung der gebietsstrukturellen Kulisse trägt den strukturellen Unterschiede zwischen Kreisen und kreisfreien Städten Rechnung. Demnach besitzen Städte generell eine erhöhte (100%-ige) verwaltungsgeographische Eignung, da sie selbst einen Zentralen Ort darstellen. Im Fall der Kreise wird eine erhöhte Eignung angenommen, sofern sie oberhalb des Gesamtwertes für das Land liegen, ein mittlere, wenn sie den Gesamtwert unterschreiten (aber oberhalb des Gruppenwertes der Gemeindeverbände rangieren), und eine geringe, wenn ihre Quote geringer ausfällt als der Gruppenwert.

<sup>11</sup> Es werden drei mögliche Konstellationen unterschieden, wobei der durch die Landesstruktur bedingten unterdurchschnittlichen Versorgung im kreisangehörigen Raum Rechnung getragen wird: Eine positive Bilanz resultiert aus einer (am Ausgangskreis gemessenen) Steigerung der zentralörtlichen Versorgungsquote; eine ausgewogene Situation ergibt sich bei einer Senkung des Ausgangsniveaus, ohne dass dabei der Gesamtwert für das Land überschritten wird (im Fall der Kreise der Gruppenwert der Gemeindeverbände), während eine negative Konstellation zu einer Verringerung der zentralörtlichen Versorgung unterhalb des Gesamtwertes für das Land führt (im Fall der Kreise der Gruppenwert der Gemeindeverbände).



schnitte danach zu bewerten, inwieweit sie eine größtmögliche Gleichverteilung der dahinter stehenden Potentiale realisieren. Betreibt man dies zunächst unter Auslassung der kreisfreien Städte, zeigt sich, dass sich mit Ausnahme Dithmarschens allen Gemeindeverbänden in ihrem direkten Umfeld (Regionalquote) auf dem Wege einer Neugliederung im Kreisbereich wenigstens eine Variante bietet, um das zentralörtliche Niveau z. T. deutlich zu erhöhen. Damit aber wird deutlich, dass die *gegebenen Zuschnitte bereits unter raumordnerischen und Verteilungsgesichtspunkten nicht optimal gestaltet* sind. Bezieht man bei dieser Betrachtung die kreisfreien Städte mit ein, stellen sich die Ausgleichsmöglichkeiten erwartungsgemäß noch besser dar. Dies gilt zuletzt auch für die an sich kritischen Fälle Dithmarschen und Nordfriesland, sofern man sie in einen größeren Zusammenhang einordnet: Dithmarschen über Steinburg und Pinneberg in das Hamburger Umland sowie Nordfriesland zusammen mit Schleswig-Flensburg und der Stadt Flensburg.

Ogleich eine *Einkreisung Zentraler Orte* in deren Interesse liegen sollte (mit Blick auf erhöhte Soziallasten, Einkommensteuerverluste und die Trägerschaft besonderer Einrichtungen), gilt es auch unter gesamträumlichen Gesichtspunkten auf eine daraufhin ausgeglichene Struktur zu achten. Hierbei fällt auf, dass (mit Ausnahme Flensburgs) unmittelbar solche Lösungen zur Verfügung stehen, mit denen ein Verbund aus Städten und Gemeindeverbänden nicht unter den Gesamtwert, also die über das gesamte Land gerechnete zentralörtliche Versorgung fallen.

Betrachtet man zuletzt einzelne *Teilräume und Kommunen*, so weist im Hinblick auf eine Stärkung der zentralörtlichen Potentiale unter den Gemeindeverbänden lediglich der Kreis Segeberg keinen gesonderten Handlungsbedarf auf. Im Fall der drei übrigen Hamburger Randkreise (Stormarn, Herzogtum Lauenburg und Pinneberg) und Dithmarschens sind bedingte Neugliederungs- oder zumindest kooperative Konzentrationserfordernisse festzustellen. Einen höheren Neuordnungsbedarf weisen dagegen die Kreise Nordfriesland, Steinburg, Ostholstein, Rendsburg-Eckernförde, Schleswig-Flensburg und Plön aus. In der Kombination mit direkten Nachbarn lassen sich daraus folgende *Konstellationen* ableiten, die *mit Blick auf eine ausgewogenere zentralörtliche Versorgung* im Zuge einer Gebietsreform zu diskutieren wären:

- *Kreis Plön* (mit der Stadt Kiel *oder* dem Kreis Ostholstein);
- *Kreis Schleswig-Flensburg* (mit der Stadt Flensburg *und* ggf. dem Kreis Nordfriesland);
- *Kreis Rendsburg-Eckernförde* (mit den Städten Kiel *und/oder* der Stadt Neumünster sowie den Kreisen Plön bzw. Segeberg);
- *Kreis Ostholstein* (mit der Stadt Lübeck *und/oder* den Kreisen Stormarn und Plön);

- *Kreis Steinburg* (mit den Kreisen Dithmarschen *und/oder* Pinneberg bzw. Segeberg);
- *Kreis Nordfriesland* (mit dem Kreis Schleswig-Flensburg *und* der Stadt Flensburg).

Aus dem vorletzten genannten Fall des Kreises Steinburg ergibt sich nach Norden hin zugleich der Einbezug Dithmarschens, da dieser Gemeindeverband bei einem gegenüber dem Gesamtwert für das Land geringen Versorgungsniveau in seinem direkten Umfeld keine Partner findet, mit denen er seine Bilanz verbessern könnte. Hier bestünde (wie bereits oben angesprochen) die Möglichkeit einer erweiterten Orientierung unter Einschluss von Pinneberg (vgl. hierzu u. a. die in Kap. 5.1.1 dargestellten naturräumlichen Bezüge) und ggf. Segeberg.

#### *Verteilung der kommunalen Steuereinnahmen*

Im letzten Abschnitt dieses Kapitels stehen die *Einnahmegrundlagen der öffentlichen Hände* im Vordergrund. Dabei unterscheidet der Gutachter, jeweils pro Einwohner gerechnet, zwischen dem den Kommunen zustehenden Einkommensteueraufkommen und den Realsteuern (Gewerbe- und Grundsteuer); die zahlenmäßige Darstellung in den beiden Abbildungen 5.1-M und 5.1-N weist Geldbeträge pro Einwohner für das Haushaltsjahr 2006 aus. Den Hintergrund dieser Analyse bilden neben *monetären Ausgleichserwägungen* zwischen den Gebietskörperschaften auch die *Berücksichtigung wirtschaftlicher Potentiale*, die nachhaltige Einnahmegrundlagen positiv und etwaige soziale Belastungen eher negativ beeinflussen, also ebenfalls für ein Austarieren der administrativen Gegebenheiten auf der Kreisstufe sprechen können.

Signifikant ins Gewicht fallen hier zunächst die mit der konjunkturellen Erholung deutlich ansteigenden *Gewerbesteuereinnahmen*, die in der Summe zu einer Besserstellung der Städte und Zentralen Orte führen (vgl. Abb. 5.1-N), jedoch auch solche Kreise und ihre Gemeinden profitieren lassen, die entweder über eine besondere Lagegunst als Wirtschaftsstandorte (Pinneberg und Stormarn) oder ökonomische Sonderfaktoren (etwa der Tourismus in Nordfriesland) verfügen. Dagegen (vor allem in der Breite der Bevölkerung und mit Blick auf die für diese bereitgestellten Dienst-, Transfer- und Infrastrukturleistungen) verweist das *Einkommensteueraufkommen* auf die bereits mehrfach angesprochene Ungleichverteilung von Entwicklungspotentialen und zentralörtlichen Belastungen, wie sie vor allem im unmittelbaren Stadt-Umland-Verhältnis zu Tage treten.

Abbildung 5.1-M: Einkommensteuerverteilung auf der Kreisstufe

Kommunen	Einkommensteuereinnahmen pro Einwohner						
	Al- lein <sup>12</sup>	Abweichung in %-Punkten ggü.		Region	Bilanz mit potenziellen Partnern <sup>13</sup>		
		Land*	Gr.**		Positiv	Ausgegl.	Negativ
<b>Gesamtwert (L)</b>	<b>253</b>	<b>+/-0,0</b>	<b>+17,0</b>	---	---	---	---
Kiel	226	-10,5	+4,9	246	PLÖ, RD		
<b>Gruppenwert (S)</b>	<b>216</b>	<b>-14,7</b>	<b>+/-0,0</b>	---	---	---	---
Lübeck	211	-16,4	-2,0	263	OD, OH, RZ		
Neumünster	210	-16,8	-2,5	266	PLÖ, RD, SE		
Flensburg	202	-20,1	-6,3	205	SL		
Stormarn	340	+34,8	+29,5	271		HL, OH, RZ, SE	
Pinneberg	325	+28,6	+23,6	297		IZ, SE	
Segeberg	297	+17,6	+13,1	279	PI, OD	IZ, NMS, PLÖ, OH, RD	
Hzgt. Lauenburg	271	+7,4	+3,2	276	OD		HL
Rendsburg-Eck.	259	+2,7	-1,3	242	SE	PLÖ	HEI, IZ, KI, NMS, SL
<b>Gruppenwert (K)</b>	<b>263</b>	<b>+4,0</b>	<b>+/-0,0</b>	---	---	---	---
<b>Gesamtwert (L)</b>	<b>253</b>	<b>+/-0,0</b>	<b>-3,7</b>	---	---	---	---
Plön	252	-0,4	-4,3	250	RD, SE		KI, NMS, OH
Steinburg	235	-7,0	-10,6	275	PI, RD, SE		HEI
Ostholstein	222	-12,1	-15,5	268	OD, PLÖ, SE		HL
Schlesw.-Flensb.	206	-18,6	-21,7	219	RD		FL, HEI, NF
Dithmarschen	196	-22,6	-25,6	223	IZ, RD, SL		NF
Nordfriesland	195	-22,7	-25,7	200	HEI, SL		

**Legende:** \* = Abweichung in Prozentpunkten vom Landeswert; \*\* = Abweichung vom Gruppenwert aller Kreise oder kreisfreien Städte; (K) = Kreise; (L) = Land Schleswig-Holstein; (S) = kreisfreie Städte; **Gering** = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Vergrößerung des gebietsstrukturellen Zuschnitts zwecks Erhöhung der Einkommensteuereinnahmen; **Mittel** = Bedingter/mittlerer

<sup>12</sup> Die Messung eines besonderen Handlungsbedarfs (bzw. einer geringen verwaltungsgeographischen Eignung) im Hinblick auf eine Vergrößerung der gebietsstrukturellen Kulisse trägt den strukturellen Unterschieden zwischen Kreisen und kreisfreien Städten Rechnung. Demnach besitzen Städte eine erhöhte verwaltungsgeographische Eignung, wenn sie mit ihrem einkommenbezogenen Einkommensteueraufkommen oberhalb des Gesamtwertes für das Land liegen, eine mittlere Eignung, wenn sie den Gesamtwert unterschreiten, aber nach wie vor oberhalb des Gruppenwertes der Städte rangieren, und eine geringe Eignung, falls sie auch hinter dieses Niveau zurückfallen. Im Fall der Kreise wird eine erhöhte Eignung angenommen, sofern sie oberhalb des Gruppenwertes für die Kreise liegen, ein mittlere, wenn sie den Gruppenwert unterschreiten (aber oberhalb des Gesamtwertes für das Land rangieren), und eine geringe, wenn ihre Quote geringer ausfällt als der Gesamtwert.

<sup>13</sup> Es ist von drei möglichen Konstellationen auszugehen, wobei erneut den Strukturunterschieden zwischen Städten und ländlichem Raum Rechnung getragen wird: Eine positive Bilanz resultiert aus einer (am Ausgangskreis gemessenen) Steigerung der pro-Kopf-Steuereinnahmen; eine ausgewogene Situation ergibt sich bei einer Senkung des Ausgangsniveaus, ohne dass dabei der Gesamtwert für das Land unterschritten wird (im Fall der Städte ihres Gruppenwertes), während eine negative Konstellation zu einer Verringerung der Einnahmen unterhalb des Gesamtwertes für das Land führt (im Fall der Städte ihres Gruppenwertes).

Handlungsbedarf; **Gering** = Geringer Handlungsbedarf; **Negativ** = Negative zentralörtliche Einnahmebilanz unterhalb des Niveaus des Ausgangskreises und des Gesamtwertes für das Land (im Fall der Städte unterhalb ihres Gruppenwertes); **Ausgeglichen** = Negative Einnahmebilanz unterhalb des Niveaus des Ausgangskreises, aber oberhalb des Gesamtwertes für das Land (im Fall der Städte oberhalb ihres Gruppenwertes); **Positiv** = Positive Einnahme-Bilanz oberhalb des Niveaus des Ausgangskreises; FL = Stadt Flensburg; HEI = Kreis Dithmarschen; HL = Stadt Lübeck; IZ = Kreis Steinburg; KI = Stadt Kiel; NF = Kreis Nordfriesland; NMS = Stadt Neumünster; OD = Kreis Stormarn; OH = Kreis Ostholstein; PI = Kreis Pinneberg; PLÖ = Kreis Plön; RD = Kreis Rendsburg-Eckernförde; RZ = Kreis Herzogtum Lauenburg; SE = Kreis Segeberg; SL = Kreis Schleswig-Flensburg; Quelle: *Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: Gemeindefinanzen in Schleswig-Holstein, Kiel, 2007* (Stand: 2006); *Dass.: Statistischer Bericht A I 2 - vj 3/06 vom 18. Januar 2007, Kiel, 2007* (Bevölkerungsstand: 3. Quartal 2006); eigene Berechnungen.

Wendet man sich zunächst der Einnahmeverteilung aus der letztgenannten Steuerart zu, so zeigt sich dass das pro Einwohner gerechnete Aufkommen erheblich, und zwar in einer Bandbreite von 60%, um den Gesamtwert für das Land schwankt (im Fall der Realsteuern sogar in einer Spanne von gut 130%), die *Eigenfinanzierungsbasis der Gebietskörperschaften* also *extrem unterschiedlich* ausfällt. Zwar liegen die Städte hier gemessen an ihrem über alle Städte berechneten Gruppenwert im Schnitt erkennbar schlechter als die Gemeindeverbände, allerdings gibt es mit Ostholstein, Schleswig-Flensburg, Nordfriesland und Dithmarschen immerhin vier Kreise, deren Gemeinden im Vergleich zu wenigstens einer kreisfreien Stadt über ein geringeres Steueraufkommen verfügen. Zugleich sind im Regionalvergleich (Regionalquote) für alle Kommunen der Kreisstufe eine, in der Regel sogar zwei oder mehr *Varianten* verfügbar, um gemeinsam mit direkten Nachbarn zu einer örtlich, aber auch im Landesmaßstab *stärker austarierten Zuordnung von Wirtschafts- und Einnahmepotenzialen* zu gelangen. Daraus abzuleitender fiskal- und strukturpolitischer Handlungsbedarf ergibt sich im Hinblick auf die Verwaltungsgeographie vor allem in den Fällen der beiden kleineren kreisfreien Städte Flensburg und Neumünster sowie für die Stadt Lübeck, ferner für die (ihren Gruppenwert) unterschreitenden Kreise Plön, Steinburg, Ostholstein, Schleswig-Flensburg, Dithmarschen und Nordfriesland.

Erweitert man die Perspektive um die gesonderte Betrachtung der *Realsteuereinnahmen*, wobei gegenwärtig die besser fließende Gewerbesteuer höhere Bedeutung erhält, relativiert sich im Fall der kreisfreien Städte das Bild, zumindest, was die Landeshauptstadt anbetrifft. Im Fall Lübecks, vor allem aber der Stadt Neumünster verstärkt sich indes der Handlungsdruck. Im kreislichen Bereich betrifft das aufgrund ihrer unterdurchschnittlichen Einnahmen Herzogtum Lauenburg, Plön, Ostholstein, Rendsburg-Eckernförde sowie Schleswig-Flensburg, während Hamburgnahe Gemeindeverbände, Nordfriesland und auch Steinburg deutlich höhere Niveaus aufweisen.

Abbildung 5.1-N: Realsteuerverteilung auf der Kreisstufe

Kommunen	Realsteuereinnahmen pro Einwohner						
	Al- lein <sup>14</sup>	Abweichung in %-Punkten ggü.		Region	Bilanz mit potenziellen Partnern <sup>15</sup>		
		Land*	Gr.**		Positiv	Ausgegl.	Negativ
Kiel	798	+90,3	+37,9	458		PLÖ, RD	
<b>Gruppenwert (S)</b>	<b>578</b>	<b>+38,0</b>	<b>+/-0,0</b>	---	---	---	---
Flensburg	550	+31,3	-4,8	340			SL
Lübeck	407	-2,9	-29,6	373		OD	OH, RZ
<b>Gesamtwert (L)</b>	<b>419</b>	<b>+/-0,0</b>	<b>-27,5</b>	---	---	---	---
Neumünster	415	-1,0	-28,3	329			PLÖ, RD, SE
Nordfriesland	554	+32,3	+47,7	388		HEI, SL	
Stormarn	497	18,5	32,3	381		HL, OH, RZ, SE	
Pinneberg	474	+13,1	+26,3	444		IZ, SE	
Steinburg	450	+7,4	+19,9	391	PI	HEI, SE	RD
<b>Gesamtwert (L)</b>	<b>419</b>	<b>+/-0,0</b>	<b>+11,6</b>	---	---	---	---
Segeberg	405	-3,4	+7,9	382	IZ, NMS, OD, PI		OH, PLÖ, RD
Dithmarschen	389	-7,2	+3,6	359	IZ, NF		RD, SL
<b>Gruppenwert (K)</b>	<b>375</b>	<b>-10,4</b>	<b>+/-0,0</b>	---	---	---	---
Hzgt. Lauenburg	300	-28,3	-19,9	407	HL, OD		
Plön	272	-35,2	-27,7	411	IK, NMS, SE		OH, RD
Ostholstein	271	-35,3	-27,8	381	HL, OD, PLÖ, SE		
Rendsburg-Eck.	260	-38,0	-30,7	410	HEI, IZ, KI, NMS, PLÖ, SE		SL
Schlesw.-Flensb.	248	-40,7	-33,8	364	HEI, NF, RD, SL		

**Legende:** \* = Abweichung in Prozentpunkten vom Landeswert; \*\* = Abweichung vom Gruppenwert aller Kreise oder kreisfreien Städte; (K) = Kreise; (L) = Land Schleswig-Holstein; (S) = kreisfreie Städte; **Gering** = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Vergrößerung des gebietsstruktu-

<sup>14</sup> Die Messung eines besonderen Handlungsbedarfs (bzw. einer geringen verwaltungsgeographischen Eignung) im Hinblick auf eine Vergrößerung der gebietsstrukturellen Kulisse trägt erneut den strukturellen Unterschieden zwischen Kreisen und kreisfreien Städten Rechnung. Demnach besitzen Kreise eine erhöhte verwaltungsgeographische Eignung, wenn sie mit ihrem einkommenbezogenen Einkommensteueraufkommen oberhalb des Gesamtwertes für das Land liegen, eine mittlere Eignung, wenn sie den Gesamtwert unterschreiten, aber nach wie vor oberhalb des Gruppenwertes der Gemeindeverbände rangieren, und eine geringe Eignung, falls sie auch hinter dieses Niveau zurückfallen. Im Fall der Städte wird eine erhöhte Eignung angenommen, sofern sie oberhalb ihres Gruppenwertes liegen, ein mittlere, wenn sie den Gruppenwert unterschreiten (aber oberhalb des Gesamtwertes für das Land rangieren), und eine geringe, wenn ihre Quote geringer ausfällt als der Gesamtwert.

<sup>15</sup> Es werden drei mögliche Konstellationen unterschieden, wobei erneut den Strukturunterschieden zwischen Städten und ländlichem Raum Rechnung getragen wird: Eine positive Bilanz resultiert aus einer (am Ausgangskreis gemessenen) Steigerung der pro-Kopf-Steuereinnahmen; eine ausgewogene Situation ergibt sich bei einer Senkung des Ausgangsniveaus, ohne dass dabei der Gesamtwert für das Land unterschritten wird (im Fall der Kreise der Gruppenwert der Gemeindeverbände), während eine negative Konstellation zu einer Verringerung der Einnahmen unterhalb des Gesamtwertes für das Land führt (im Fall der Kreise ihres Gruppenwertes).

rellen Zuschnitts zwecks Erhöhung der Realsteuereinnahmen; **Mittel** = Bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; **Gering** = Geringer Handlungsbedarf; **Negativ** = Negative zentralörtliche Einnahmebilanz unterhalb des Niveaus des Ausgangskreises und des Gesamtwertes für das Land (im Fall der Kreise unterhalb ihres Gruppenwertes); **Ausgeglichen** = Negative Einnahmebilanz unterhalb des Niveaus des Ausgangskreises, aber oberhalb des Gesamtwertes für das Land (im Fall der Kreise oberhalb ihres Gruppenwertes); **Positiv** = Positive Einnahme-Bilanz oberhalb des Niveaus des Ausgangskreises; FL = Stadt Flensburg; HEI = Kreis Dithmarschen; HL = Stadt Lübeck; IZ = Kreis Steinburg; KI = Stadt Kiel; NF = Kreis Nordfriesland; NMS = Stadt Neumünster; OD = Kreis Stormarn; OH = Kreis Ostholstein; PI = Kreis Pinneberg; PLÖ = Kreis Plön; RD = Kreis Rendsburg-Eckernförde; RZ = Kreis Herzogtum Lauenburg; SE = Kreis Segeberg; SL = Kreis Schleswig-Flensburg; Quelle: *Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: Gemeindefinanzen in Schleswig-Holstein, Kiel, 2007 (Stand: 2006); Dass.: Statistischer Bericht A I 2 - vj 3/06 vom 18. Januar 2007, Kiel, 2007 (Bevölkerungsstand: 3. Quartal 2006); eigene Berechnungen.*

Fasst man die Erkenntnisse aus den beiden vorangegangenen Einnahme- und Potenzialbetrachtungen zusammen, wird *in den Fällen Plön, Ostholstein, Schleswig-Flensburg und Neumünster besonderer*, weil in beiden Steuerbereichen relevanter *Konzentrations- und Neugliederungsbedarf erkennbar*, sofern dieser in der konkreten Ausgestaltung zu einem höheren Ausgleich der entsprechenden materiellen Grundlagen führt. Ebenfalls einer Überprüfung, weil in einer der zwei untersuchten Kategorien defizitär, sind die *Städte Flensburg und Lübeck*, ferner die *Kreise Dithmarschen* (ggf. im Verbund mit Steinburg) sowie *Rendsburg-Eckernförde und Herzogtum Lauenburg*; übersetzt in konkrete Neuordnungs- und/oder Kooperationsvarianten ergeben sich daraus folgende *Optionen*:

- *Stadt Flensburg* (mit der Stadt Kiel *oder* dem Kreis Schleswig-Flensburg);
- *Stadt Lübeck* (mit den Kreisen Stormarn, Herzogtum Lauenberg *und/oder* Ostholstein);
- *Stadt Neumünster* (mit den Kreisen Rendsburg, Segeberg *und/oder* Plön);
- *Kreis Plön* (mit dem Kreis Ostholstein)
- *Kreis Ostholstein* (mit der Stadt Lübeck sowie den Kreisen Stormarn *und/oder* Plön);
- *Kreis Dithmarschen* (mit Steinburg *und ggf.* Pinneberg);
- *Kreis Schleswig-Flensburg* (mit der Stadt Flensburg *und* dem Kreis Nordfriesland);
- *Kreis Rendsburg-Eckernförde* (mit den Städten Kiel *und/oder* Neumünster sowie ggf. dem Kreis Plön);
- *Kreis Herzogtum Lauenburg* (mit dem Kreis Stormarn).

### *Zusammenfassung*

Die in den einzelnen Kategorien untersuchte Ausgewogenheit und Ausgleichsfähigkeit der Gebietsorganisation auf der schleswig-holsteinischen Kreisstufe bezieht neben den etwa in Pendlerströmen und Arbeitsmarktregionen gemessenen Verflechtungsbeziehungen auch statische Gegebenheiten und Grundlagen der öffentli-

chen Aufgabenerledigung mit ein (vor allem auf der Basis der SGB II-Quote). Ähnlich der in Kap. 5.1.1 festgestellten Inkongruenzen führt dies zum Ausweis von *Konzentrations- und ggf. Neugliederungsbedarfen*, die in nahezu allen Fällen geeignet sind, Belastungen und Entwicklungspotenziale besser auszutarieren. Erneut betrifft das das ganze Land, also die gesamthafte Gebietskulisse wie besondere Einzelfälle, wobei die Befunde gegenüber den entwicklungspolitischen Anforderungen (erneut: Kap. 5.1.1) in Teilen noch breiter ausgeprägt sind und diesen grundsätzlich nicht widersprechen.

Folglich dürften vor allem *Maßstabsvergrößerungen in Form von Kooperationen oder Neugliederungen* in Betracht kommen, um normativen und funktionalen Ausgleichserfordernissen besser als bislang gerecht zu werden; Abb. 5.1-O fasst hierzu die in den drei Dimensionen (SGB II-Quote, zentralörtliche Versorgung und Steuerverteilung) erkennbaren Positionen der einzelnen Gebietskörperschaften im Hinblick auf ihre verwaltungsgeographischen Eignungen zusammen.

Abbildung 5.1-O: Übereinstimmung der Verwaltungsgeographie der Kreisstufe mit sozioökonomischen und fiskalischen Ausgleichserfordernissen

Kommunen	Ausgleichsfähigkeit			
	SGB II-Quote	Zentralörtliche Versorgung	Steuereinnahmen	
			Eink.St.	Realst.
Flensburg	Mittel	Hoch	Gering	Mittel
Schleswig-Flensburg	Hoch	Gering	Gering	Gering
Nordfriesland	Hoch	Gering	Gering	Hoch
Dithmarschen	Gering	Mittel	Gering	Mittel
Steinburg	Mittel	Gering	Gering	Hoch
Pinneberg	Mittel	Mittel	Hoch	Hoch
Segeberg	Hoch	Hoch	Hoch	Mittel
Neumünster	Gering	Hoch	Gering	Gering
Rendsburg-Eck.	Hoch	Gering	Hoch	Gering
Kiel	Mittel	Hoch	Mittel	Hoch
Plön	Hoch	Gering	Gering	Gering
Ostholstein	Mittel	Gering	Gering	Gering
Lübeck	Gering	Hoch	Gering	Mittel
Stormarn	Hoch	Mittel	Hoch	Hoch
Hzgt. Lauenburg	Mittel	Mittel	Hoch	Gering

Legende: **Gering** = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Vergrößerung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; **Mittel** = Bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; **Gering** = Geringer Handlungsbedarf; \* = eingeschränkte Aussagekraft aufgrund regionaler oder funktionaler Sonderfaktoren (Metropolenbezug usw.).

Im Hinblick auf ihre sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit weisen demnach die folgenden Gebietskörperschaften *besondere Defizite* auf:

- die Stadt *Neumünster* (hohe Soziallasten und geringe Einnahmegrundlagen) sowie
- die Kreise *Plön, Ostholstein und Schleswig-Flensburg* (geringe zentralörtliche Versorgung und geringe Steuereinnahmen).

Hinzutreten aufgrund besonders ausgeprägter Transferleistungen und geringer bzw. mäßiger Steuereinnahmen der Kreis *Dithmarschen* und die Stadt *Lübeck*; für *Steinburg* gilt dies zunächst im Hinblick auf eine unterdurchschnittliche zentralörtliche Versorgung. Für den Fall *Flensburg* ergeben sich Ausgleichserfordernisse vor allem zugunsten des strukturell benachteiligten Kreises Schleswig-Flensburg, zumal hier (wie in Kap. 5.1.1 dargelegt) erhebliche wechselseitige entwicklungspolitische Bezüge existieren; Ähnliches gilt für den Kreis *Nordfriesland* in der benannten Konstellation des nördlichen Landesteils. *Rendsburg-Eckernförde* weist zwar bei Realsteuern und der zentralörtlichen Versorgung Defizite auf, ist dabei aber maßgeblich von den beiden angrenzenden zentralen Orten (Kiel und Neumünster) abhängig. Eine stärkere Kooperation und/oder Einkreisung würde hier zumindest die städtischen Potenziale gleichmäßiger verteilen.

Für sich genommen *geringer oder vernachlässigbarer Neugliederungsbedarf* ist für *Kiel, Segeberg, Pinneberg und Stormarn* zu verzeichnen. Alle vier Kommunen sind in keiner der betrachteten Kategorien strukturell ungeeignet, um die geforderten Ausgleichsfunktionen zu erbringen. Veränderungs- und Kooperationsnotwendigkeiten ergeben sich daher hier am ehesten mit Blick auf angrenzende, deutlich schlechter gestellte Gebietskörperschaften. Trotz der an sich begünstigten Lage am Hamburger Stadtrand erweist sich der Kreis *Herzogtum Lauenburg* als ein im regionalen Umfeld begründeter Problemfall, da hier ländliche Räume ein geringeres Steueraufkommen und soziale wie zentralörtliche Nachteile begründen; als Verbundperspektive kommt in diesem Fall (ähnlich den Überlegungen zu einer Stärkung der Koordinationsfähigkeit in der Metropolenregion – vgl. Kap. 5.1.1) vor allem der Nachbarkreis Stormarn in Betracht.



### 5.1.3 Demographische Entwicklungsfähigkeit

Auch die demographische Analyse, also der Blick auf die Bevölkerungszahl und -struktur in Schleswig-Holstein und seinen Teilräumen, verweist auf *Ausgleichserfordernisse*, sofern es für die Zukunft darum geht, die Entwicklungsmöglichkeiten der Kommunen auszutarieren, um vertikale und horizontale Dotationen zu minimieren. Betrachtet werden im Folgenden die landesinternen Gegebenheiten auf der kommunalen Kreisstufe bis zum Jahr 2020; zur Einordnung in den bundesweiten Vergleich wird auf die Angaben anderer Gutachter verwiesen, die eine weitere Dekade, bis zum Jahr 2030, einbeziehen.<sup>1</sup>

*Besondere Berücksichtigung* erfahren an dieser Stelle *neben der Gesamtbilanz* im Land und in den Kreisen auch die Entwicklung solcher *Altersgruppen, die für das kommunale Ausgabeverhalten und die von Kreisen, Städten und Gemeinden vorzuhaltenden Einrichtungen eine herausgehobene Bedeutung haben*; der Gutachter konzentriert sich dabei auf die Alterkohorten von 6-21 Jahren (bildungs- bzw. schulrelevante Bevölkerung) und die Summe der Menschen, die im Beobachtungszeitraum 65 Jahre und älter sein werden (Bevölkerung mit einem erhöhten Bedarf an öffentlichen Versorgungs-, Gesundheits- und seniorenrechtlichen Infrastrukturleistungen). Mit Blick auf die im Kap. 5.2 durchzuführende Aufgabenanalyse erhofft sich der Gutachter auch davon genauere Hinweise auf die Ausprägung und weitere *Entwicklung des Nachfrageverhaltens gegenüber der öffentlichen Hand* unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede. Ferner lassen sich so Erfordernisse einer Niveaueverschiebung durch Neugliederungsmaßnahmen begründen, sofern etwa der Zusammenschluss einer von Bevölkerungsrückgang und Überalterung besonders betroffenen Kommune mit einer besser gestellten Gebietskörperschaft zu einer regional wie insgesamt ausgeglicheneren Demographie-Bilanz beiträgt. Referenzpunkte dieser Untersuchung bilden entweder die über das gesamte Land und alle Kreise bzw. Städte oder im Vergleich mit direkt angrenzenden Kommunen berechnete Bevölkerungsentwicklung.<sup>2</sup>

Zur Beurteilung der in Abb. 5.1-P dargestellten Daten und der daraus für die Verwaltungsgeographie des Landes ableitbaren Konsequenzen betrachtet der Gutachter zunächst die Gesamtsituation und die Abweichungen davon im Fall einzelner Kreise und Städte. Bei der Qualifizierung der demographischen Entwicklungspotentiale berücksichtigt er zum einen die besondere Situation von (Groß-)Städten und Kreisen, zum anderen die spezifischen Gegebenheiten der in Abb. 5.1-J darge-

---

<sup>1</sup> Zugrunde liegen die Varianten W1 und W2 der elften koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes mit Daten zum 31.12. des jeweiligen Jahres.

<sup>2</sup> Als Datengrundlage greift der Gutachter auf die vom Statistischem Amt Nord herausgegebenen Demographiedaten für den Zeitraum 2003-2020 zurück; vgl. *Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: Bevölkerungsvorausberechnung für die Kreise und Kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins bis 2020 auf Basis der 10. KBV*, Kiel, 2005.

stellten Altersgruppen.<sup>3</sup> Die begünstigte Situation der Hamburger Randkreise wird erneut durch einen Stern gekennzeichnet und verweist somit auf die (im landesinternen Vergleich) als Referenzmaßstab verminderte Aussagekraft der dort bestehenden Entwicklungspotentiale.

Abbildung 5.1-P: Bevölkerungsentwicklung auf der kommunalen Kreisstufe bis zum Jahr 2020

Kommunen	Bevölkerung insg. (Tsd.)			6-21 Jahre (Tsd.)			65 Jahr u. älter (Tsd.)		
	2003	2020	+/- i. %	2003	2020	+/- i. %	2003	2020	+/- i. %
Hzgt. Lauenb.	185	199	+7,5%*	31	29	-8,6*	34	45	+31,9*
Pinneberg	297	305	+2,7*	47	42	-11,1*	53	69	+29,9*
Segeberg	256	269	+5,2*	43	38	-11,0*	41	59	+44,5*
Stormarn	222	226	+1,9*	35	31	-9,7*	40	54	+34,3*
Lübeck	213	202	-5,2	31	25	-18,8	44	47	+5,9
Ostholstein	205	200	-2,7	32	25	-22,3	43	56	+27,9
Kiel	233	230	-1,3	31	27	-14,3	40	45	+12,9
Neumünster	79	73	-7,9	13	10	-26,0	15	18	+15,4
Plön	135	135	-0,1	22	18	-20,6	25	33	+33,8
Rendsb.-Eck.	273	274	+0,2	47	39	-18,6	48	64	+33,1
Dithmarschen	137	130	-5,2	24	18	-24,9	27	33	+21,3
Steinburg	137	135	-1,6	24	19	-21,9	25	30	+24,2
Flensburg	85	86	+0,8	13	11	-18,8	16	17	+8,1
Nordfriesland	166	166	+0,0	29	24	-17,8	31	40	+26,8
Schl.-Flensb.	200	200	+0,0	36	28	-23,6	36	48	+32,6
Städte	610	590	-3,2	88	72	-18,3	115	127	+9,9

<sup>3</sup> Eine hohe Eignung der bestehenden Gebietskulisse wird deshalb immer dann angenommen, wenn positive und über einem positiven Gruppenwert (für die Kreise oder kreisfreien Städte) liegende Zuwachsraten gemessen werden. Eine mittlere Eignung liegt vor, sofern die Veränderung zwar geringer, aber immer noch positiv ausfällt oder oberhalb eines negativen Gruppenwertes anzusiedeln ist. Eine geringe verwaltungsgeographische Eignung ist schließlich für jene Fälle zu verzeichnen, die trotz positiven Gruppenwertes eine negative Bilanz aufweisen oder aber einen ohnehin negativen Gruppenwert noch unterschreiten. Im Fall einer generell negativen Bilanz (6-21-Jährige) steht eine über dem Gruppenschnitt liegende Steigerungsrate für eine hohe, eine Unterschreitung um bis zu 6%-Punkte (in etwa der Wert der Standardabweichung) für eine mittlere und eine noch weiter davon abweichende Entwicklung für eine geringe verwaltungsräumliche Eignung. Für die Bilanz bei den über 65-Jährigen orientiert sich die Einstufung hier an den Gruppenwerten und dem Landeswert, die dann für Kreise und Städte gleichermaßen gilt, mit Blick auf die anzustrebende Gleichverteilung jedoch reziprok ausgerichtet ist.

Eignung gemess. in:	Änderung (gesamt) in %			Änderung (6-21 Jahre) in %			Änderung (65 J. u. älter) in %		
	gering	mittel	hoch	gering	mittel	hoch	gering	mittel	hoch
Kreise	< 0	≥ 0	≥ +1,1	< -23	≥ -23	≥ -17	> 31	≥ 26,7	≤ 26,7
Städte	< -3,2	≥ -3,2	≥ 0	< -24,3	≥ -24,3	≥ -18,3	> 26,7	≥ 9,9	≤ 9,9

Kommunen	Bevölkerung insg. (Tsd.)			6-21 Jahre (Tsd.)			65 Jahr u. älter (Tsd.)		
	2003	2020	+/- i. %	2003	2020	+/- i. %	2003	2020	+/- i. %
Kreise	2.213	2.238	+1,1	371	309	-17%	403	530	+31
Land (insg.)	2.823	2.828	+0,2	459	381	-16,9	518	657	+26,7

**Legende:** **Gering** = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Veränderung/Vergrößerung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; **Mittel** = Bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; **Gering** = Geringer Handlungsbedarf; \* = eingeschränkte Aussagekraft aufgrund der positiven Auswirkungen der Hamburger Randlage; Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: Bevölkerungsvorusberechnung für die Kreise und Kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins bis 2020 auf Basis der 10. KBV, Kiel, 2005; eigene Berechnungen.

Blickt man zunächst auf die *Gesamtsituation*, wird die angesprochene Sondersituation der Hamburger Randkreise deutlich. Sie profitieren durchweg von den Austauschprozessen mit der Metropole, die ihnen zum einen eine positive Bevölkerungsbilanz bescheren, zum anderen den Rückgang in den bildungsrelevanten Altersstufen deutlich abfedern. Interessanter Weise ist für sie aber auch ein besonders hoher Anstieg der Seniorenquote zu verzeichnen, was gleichfalls auf spezifische Einflussfaktoren, etwa eine altersbedingte Wohnsitznahme im Umland, hinweist. Obgleich dies definitionsgemäß zu einer geringeren verwaltungsgeographischen Eignung führt, ist dieser Befund aufgrund der angesprochenen Spezifika zu relativieren, wenngleich er bedeutet, dass man in den betreffenden Kreisen eine mögliche Doppelbelastung zu schultern hat, indem die Ausgaben für den Schul- und Bildungsbereich nachfragebedingt nicht in dem Maße angepasst werden können, wie dies ansonsten im Landesmaßstab zu erwarten steht, während zugleich mehr Mittel für eine altersgerechte Infrastrukturausstattung aufzuwenden sind. Eine Neugliederung, die auf einen großräumigen Demographieausgleich angelegt wäre, müsste sich damit auch für diese Kreise nicht nur negativ auswirken. Ungeachtet dessen scheint der gesamthafte und altersspezifische Neuordnungsbedarf in diesem Raum geringer, es sei denn, eine Konzentration und/oder Neugliederung wird aus Sicht schlechter gestellter Fälle erforderlich.

Wendet man sich den *übrigen Landesteilen* zu, werden nahezu flächendeckend verwaltungsgeographische *Defizite* sichtbar, insbesondere im Fall der Kreise Plön, Ostholstein, Dithmarschen und Steinburg sowie bei den Städten Lübeck und Neumünster. Alle sechs benannten Gebietskörperschaften weisen eine negative Bilanz bis zum Jahr 2020 aus, was sich in den Folgejahren sogar noch weiter verschärfen dürfte. Deutlich wird somit zum einen die *Teilung des Landes* in einen stabileren Süden sowie (in demographischen Kategorien) zunehmend defizitären und heterogenen Rest des Landes, zum anderen der auch hier charakteristische und hinsichtlich der jüngeren Bevölkerung überdurchschnittlich ausgeprägte Umbau der Altersstruktur. Erwartbar sind hierdurch rückläufige Auslastungen bestehender Infrastrukturen und zugleich der Bedarf an neuen seniorengerechten Angeboten.

Für die hier als besonders kritisch benannten Fälle stellt sich infolgedessen die Frage, ob es in Ihrem Umfeld überhaupt *geeignete Kooperations- wie Fusionspartner* gäbe, die zu einer ausglicheneren Demographiebilanz im Nahbereich wie im Landesmaßstab beitragen könnten. Hierzu hat der Gutachter für alle Kreise und Städte eine regionale Demographiebilanz berechnet, die die Bevölkerungsentwicklung auf die betreffende Gebietskörperschaft unter Einschluss aller direkt an sie angrenzenden Nachbarn bezieht. Gefragt wurde, ob sich eine Kommune im Verbund mit ihrem Umland verbessert oder verschlechtert, also überhaupt die realistische Chance besteht, über Kooperationen und Neugliederungen einen ausgleichsfähigen Partner zu finden. Des Weiteren überprüfte der Gutachter in paarweisen Nachbarschaftsbilanzen, ob trotz regional eher negativem Befund einzelne Konstellationen denkbar sind, die zu einer größeren Äquivalenz beitragen würden. Abb. 5.1-Q verweist zunächst auf die Grade einer regionalen Ausgleichsfähigkeit und führt in den rechten Spalten jene für einen Kreis bzw. eine Stadt möglichen Partner auf, mit denen sie ungeachtet der Gesamtbilanz zu einem positiven, ausgeglichenen oder eben negativen Entwicklungssaldo gelangen würden.

Abbildung 5.1-Q: Regionale Bevölkerungsentwicklung und Demographiebilanz

Kommunen	Regionale Entwicklung (Gesamtbevöl.)	Bilanz mit potenziellen Partnern <sup>4</sup> (paarweise)		
		Positiv	Ausgeglichen	Negativ
Hzgt. Lauenburg	+1,1%		HL, OD	
Pinneberg	+3,9%	SE	IZ	
Segeberg	+0,7%		IZ, PI, NMS, PLÖ, OD, RD,	
Stormarn	+1,4%	RZ, SE	OH	HL
Lübeck	+0,2%	OD, OH, RZ		
Ostholstein	+0,1%	OD, PLÖ, SE		HL
Kiel	-0,4%	PLÖ, RD		
Neumünster	+1,0%	PLÖ, RD, SE		
Plön	-0,1%			KI, NMS, OH
Rendsburg-Eck.	-0,4%	SE	IZ, PLÖ, SL	HEI, KI, NMS

<sup>4</sup> Es werden drei mögliche Konstellationen unterschieden: Eine positive Bilanz resultiert aus einer regional (im Hinblick auf den Ausgangskreis) positiven Änderung der Demographiedaten; eine ausgewogene Situation ergibt sich bei einer Senkung des Ausgangsniveaus, ohne dass es zu einem negativen Saldo kommt, während eine negative Konstellation dann zu befürchten steht, wenn eine bislang positive oder ohnehin negative Demographiebilanz im Ergebnis vollständig bzw. stärker defizitär ausfällt.

Kommunen	Regionale Entwicklung (Gesamtbevöl.)	Bilanz mit potenziellen Partnern <sup>5</sup> (paarweise)		
		Positiv	Ausgeglichen	Negativ
Dithmarschen	-1,0%	IZ, NF, RD, SL		
Steinburg	+1,1%	PI, RD, SE		HEI
Flensburg	+0,2%		SL	
Nordfriesland	-1,4%		SL	HEI
Schleswig-Flensburg	-0,7%	FL, NF, RD		HEI

**Legende:** *Negativ* = Negative Bevölkerungsbilanz unterhalb des Niveaus des Ausgangskreises; *Ausgeglichen* = Schlechtere aber immer noch positive Demographieentwicklung; *Positiv* = Positivere Entwicklung als im Ausgangskreis; FL = Stadt Flensburg; HEI = Kreis Dithmarschen; HL = Stadt Lübeck; IZ = Kreis Steinburg; KI = Stadt Kiel; NF = Kreis Nordfriesland; NMS = Stadt Neumünster; OD = Kreis Stormarn; OH = Kreis Ostholstein; PI = Kreis Pinneberg; PLÖ = Kreis Plön; RD = Kreis Rendsburg-Eckernförde; RZ = Kreis Herzogtum Lauenburg; SE = Kreis Segeberg; SL = Kreis Schleswig-Flensburg; Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: Bevölkerungsvorausberechnung für die Kreise und Kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins bis 2020 auf Basis der 10. KBV, Kiel, 2005; eigene Berechnungen.

Anhand der regionalisierten Demographiedaten wird deutlich, dass es für jeden Kreis und jede Stadt wenigstens eine Nachbarschaftsoption gibt, um die Ausgangslage z. T. deutlich zu verbessern; zugleich müsste dies nicht notwendiger Weise zulasten der besonders entwicklungsstarken Hamburger Randkreise gehen, die lediglich im Fall Stormarns eine negative Variante (bei einem Zusammenschluss mit Lübeck) ausweisen. Dies verdeutlicht erneut die Lagegunst des nördlichen Metropolraums und könnte Überlegungen stützen, für diesen Bereich Kooperations- und Neugliederungsperspektiven in Aussicht zu nehmen, die stärker ins nördliche Umland ausstrahlen („Sternkonzept“). Zugleich verweisen die durchweg positiven oder zumindest ausgeglichenen Szenarien für die kreisfreien Städte auf deren engen Bezug zum Umland (vgl. hierzu auch die regionalen Pendlerbewegungen in Anlage II) sowie die Möglichkeit, bei einer Einkreisung den Aufwand für Infrastruktur-, Dienst- und Transferleistungen mit hoher Altersabhängigkeit gleichmäßiger zu verteilen.

Die in Abb. 5.1-P als besonders *kritisch gekennzeichneten Fälle* Plön, Ostholstein, Dithmarschen, Steinburg, Neumünster und Lübeck könnten sich alle *im Verbund mit ihrem Umland deutlich besser* stellen. Selbst bei den möglichen Negativkonstellationen für Nordfriesland und Schleswig-Flensburg bieten sich im eigenen Lan-

<sup>5</sup> Es werden drei mögliche Konstellationen unterschieden: Eine positive Bilanz resultiert aus einer regional (im Hinblick auf den Ausgangskreis) positiven Änderung der Demographiedaten; eine ausgewogene Situation ergibt sich bei einer Senkung des Ausgangsniveaus, ohne dass es zu einem negativen Saldo kommt, während eine negative Konstellation dann zu befürchten steht, wenn eine bislang positive oder ohnehin negative Demographiebilanz im Ergebnis vollständig bzw. stärker defizitär ausfällt.

desteil ausgeglichene Konstellationen an, womit lediglich Dithmarschen einen anderen Partner „belasten“ müsste. Auch hier eröffnet sich allerdings über den erweiterten Anschluss an die Metropolregion die Chance, von der dort gegebenen Entwicklungsdynamik zu profitieren. Für die Gesamtheit der Gebietskörperschaften kann somit festgehalten werden, dass die (zumindest bis zum Jahr 2020) insgesamt tragfähige Bevölkerungsentwicklung im Rahmen kleinräumiger und regionaler Verbünde noch weiter austariert werden kann. In der langfristigen Perspektive (bis zum Jahr 2030 und darüber hinaus) müssten diese Verknüpfungen sukzessive ausgebaut werden, um Entwicklungsmöglichkeiten weiterhin auszugleichen bzw. altersabhängige Ausgabenschwerpunkte gerechter zu verteilen, soweit sie die Aufgaben und die Haushalte der Kreise betreffen. Die demographische Analyse liefert somit eine *Reihe von Argumenten, die gegebene Gebietskulisse im Hinblick auf eine ausgeglichene Gesamtstruktur zu überprüfen*. Dabei kommen sowohl Kooperationen als auch Neugliederungen in Frage, sofern Erstere nicht nur aufkommensbezogen finanziert werden, sondern auch einen Solidaritätsbeitrag entwicklungsstärkerer Partner beinhalten.

#### 5.1.4 Stadt-Umland-Politiken

Die Betrachtung von Stadt-Umland-Konstellationen beschließt die Verflechtungs- und Potenzialanalyse. Obgleich für die innere Struktur der Gemeindeverbände von hoher Bedeutung, nimmt dies auftragsgemäß die Zentralen Orte im kreisangehörigen Raum aus; auf die grundsätzlich vergleichbaren Befunde (stärkere Integration und Zusammenarbeit von Städten und Umlandkommunen) sei an dieser Stelle aber dennoch hingewiesen – dies gilt ebenso für die auf Wunsch der Landesregierung ausgeklammerte Frage von Eingemeindungen, da sie die vom Untersuchungsauftrag nicht erfassten Stadt- und Gemeindegrenzen betreffen würden. Im Folgenden konzentriert sich der Gutachter deshalb (nach einer kurzen, auch vergleichenden Charakterisierung des Stands der Stadt-Umland-Beziehungen auf der Kreisstufe) auf die *thematische Zusammenfassung der in den Kap. 5.1.1-5.1.3 bereits angesprochenen Problemstellungen*, bevor er erneut die verwaltungsgeographische Eignung der heutigen kreisfreien Städte gleichsam als spezielle Querschnittskategorie qualitativ zu gewichten sucht.

##### *Zur Situation der Stadt-Umland-Beziehungen auf der Kreisstufe*

Das *Austarieren des Verhältnisses zwischen Zentralen Orten und ihrem Umland zählt zu den grundlegenden und zugleich in hohem Maße streitbefangenen Fragen der Verwaltungspolitik*. Im Kern geht es dabei um den Konflikt zwischen städtischen Lasten, denen nachbarliche *windfall*-Effekte in Form höherer Steuereinnahmen, geringerer Transferausgaben und Gewerbe- wie Wohnansiedlungen gegenüberstehen. Obgleich dieser Darstellung aus dem gemeindlichen Raum regelmäßig Argumente wie die anderweitig geleisteten Versorgungsfunktionen (Freiraum, Erholungsflächen, Ansiedlungsflächen usw.) entgegengehalten werden, kulminiert diese Auseinandersetzung nicht selten in der Diskussion um Eingemeindungen, was wiederum zu erheblichen Verhärtungen in den wechselseitigen Beziehungen führt.

Ungeachtet dessen gilt es weithin als unbestritten, dass *zwischen Zentrum und Peripherie ein kooperatives Verhältnis, effektive Koordination und materieller Ausgleich notwendig, zumindest aber wünschenswert* sind. Dass es hierzu nicht unbedingt gebietsstruktureller Veränderungen bedarf, hat sich dabei schon aus politischen Gründen als Standpunkt etabliert; hinzutreten die offenkundigen Probleme, Stadt-Umland-Konflikte im Nachgang zu Eingemeindungen wirkungsvoller in Angriff zu nehmen. Umso mehr kommen den auch in Schleswig-Holstein erkennbaren und in den vergangenen Jahren offenbar zunehmenden Initiativen einer intensivieren Gemeinschaftsarbeit besondere Bedeutung zu. Auf der Kreisstufe beinhaltet dies neben regionalen Stadt-Umland-Verbänden sowie thematischen Projekten und Planungen (Städtenetze, Gebietsentwicklungspläne, Einzelhandelforen,

gemeinsame Infrastrukturfinanzierungen und Formen der operativen Mitverwaltung) die Frage der Integration großer Städte in die Gemeindeverbände, um hierüber einerseits einen erweiterten Ausgleich zugunsten Zentraler Orte wie peripherer Räume zu ermöglichen und andererseits die politische Aufmerksamkeit auf die Bedarfe der Städte zu lenken.<sup>1</sup> Für die *spezifische Situation in Schleswig-Holstein* lässt sich der Befund gegenwärtig wie folgt zusammenfassen:

- In allen vier kreisfreien Städten und ihrem Umland finden sich in den letzten Jahren Ansätze, um die Zusammenarbeit in Form informeller Routinen, fester Einrichtungen und dauerhafter Verfahren zu verstetigen; am deutlichsten wird dies an der im Fall Flensburgs vereinbarte Mitverwaltung der angrenzenden Stadt Glücksburg sowie an der zwischen Kiel, Rendsburg-Eckernförde, Plön und Neumünster in Aussicht genommenen Zusammenführung im Bereich der Wirtschaftsförderung.
- Gleichwohl sind entsprechende Initiativen auch immer wieder von politischen Rückschlägen gekennzeichnet, sofern etwa direkte Stadt-Umland-Kooperationen (etwa im direkten Umfeld von Neumünster), großräumige Vorhaben (K.E.R.N-Region) und das allgemeine klimatische Verhältnis (Lübeck) durch Interessenkonflikte, nicht selten aber auch durch individuelle Vorbehalte und Klischees behindert und sogar unter- bzw. abgebrochen werden.
- Des Weiteren ist gerade im Fall der beiden großen Städte Kiel und Lübeck ein über Jahrzehnte gewachsenes Missverhältnis zwischen Ankündigung und Ertrag sowie Anspruch und Gegenleistung erkennbar. So sind hier zwar das zentralörtliche Potential schwächende Suburbanisierungsprozesse unverändert relevant, zugleich verzichtete man aber nach Ansicht von Kommunalvertretern im Umfeld beider Städte lange Zeit auf eine ausgewogene Siedlungsentwicklung, die auch Raum für unterschiedliche Klientelgruppen bot. Ähnliches gilt für adäquate Angebote für großflächigen Einzelhandel und Industriestandorte.

Sucht man diese Kennzeichnungen zu systematisieren und daraus Konsequenzen für die Verwaltungspolitik im Rahmen einer möglichen Reorganisation der Kreisstufe abzuleiten, erhalten *politisch-kulturelle Aspekte*, eine gegebene oder eben nicht vorhandene *Kooperationstradition* sowie *Größenunterschiede* eine herausgehobene Bedeutung. Demnach scheinen die beiden kleineren Städte aufgrund einer auch von innen heraus erkennbaren Leistungsgrenze wesentlich eher dazu bereit, mit dem Umland zusammenzuwirken, bis hin zur eigenständigen Thematisierung einer möglichen Einkreisung. Hinzutritt die zunehmende parteiliche Ausrichtung der jeweiligen (Groß-)Stadt-Politik, was eine gleichberechtigte und sachorientierte Interaktion mit den gemeindlichen und kreislichen Vertretungskörperschaften angrenzender Kommunen deutlich erschwert; stattdessen besteht (wie im Fall Kiels) die Gefahr, dass sich die Städte zu stark auf einen Nachvollzug der Themen und Konflikte auf Landesebene konzentrieren.

---

<sup>1</sup> Zur Diskussion entsprechender Modell und auch niederschwelliger Lösungen im Bereich größerer Stadtregionen vgl. *Hesse, J.J.*, a.a.O., 2005e.



Folglich wird man unter dem Gesichtspunkt der politisch-administrativen Durchsetzbarkeit von Kooperations- wie Integrationslösungen die *Notwendigkeit und Eignung Flensburgs und Neumünsters für die Anbahnung einer Einkreisungslösung deutlich höher bewerten als im Fall Kiels und Lübecks*. Wie im folgenden Abschnitt gezeigt wird, rechtfertigt sich dies zudem auf der Basis von Entwicklungs-, Struktur- und Demographiedaten. Die beiden letztgenannten Kommunen kämen dagegen erst dann ernsthaft für eine Neugliederung in Betracht, wenn diese in großräumige Zusammenhänge eingebettet würden, so wie sie im Zuge der Errichtung von kommunalen Verwaltungsregionen im Land bereits diskutiert wurden.

#### *Sozioökonomische, fiskalische und demographische Bilanz von Stadt-Umland-Räumen*

Sucht man vor diesem Hintergrund die allgemeinen Einschätzungen durch konkrete Daten und einzelthematische Bezüge zu untersetzen, erhärtet dies den oben vorgelegten Befund. Demnach ist ein *besonderer Handlungsbedarf* bzw. eine geringere verwaltungsgeographische Eignung vor allem für die beiden kleineren Städte Neumünster und Flensburg festzustellen. Wie alle Zentralen Orte verfügen zwar auch sie über eine hohe Eigenversorgung mit Arbeitsplätzen (vgl. Abb. 5.1-A), stoßen allerdings zugleich aufgrund einer geringen Arbeitsmarktabdeckung (vgl. Abb. 5.1-B), eines großen Bedarfs an interkommunaler Kooperation (vgl. Abb. 5.1-F) und entsprechender Außenbezügen an erkennbare Grenzen ihrer Entwicklungsfähigkeit. Hinzutreten beschränkte Ausgleichsmöglichkeiten hinsichtlich erhöhter Soziallasten (vgl. Abb. 5.1-J) und Einnahmedifferenzen (vgl. 5.1-M – trotz gestiegener Gewerbesteuererlöse, Abb. 5.1-N) sowie im Fall Neumünsters stark negativer Bevölkerungsprognosen (vgl. Abb. 5.1-P und 5.1-Q).

Für *Kiel* stellt sich die Situation trotz ubiquitärer Haushaltsprobleme deutlich positiver dar, sofern man eine leicht rückläufige Bevölkerungsbilanz und unverändert hohe Soziallasten zunächst außer Acht lässt. Insbesondere eine positivere Einnahmen- und Wirtschaftsentwicklung, allerdings auch das Übergewicht, dass die Landeshauptstadt gegenüber benachbarten Partnern im Zuge einer Kooperation oder Neugliederung entfalten würde, erzeugen politische wie strukturelle Hindernisse. Erneut sollte man daher hier eher perspektivisch eine großräumige Kooperation und Integration in Aussicht nehmen, als durch Neugliederungen und institutionelle Verbindungen im Nahbereich neue Disparitäten auszulösen.

Schwieriger gestalten sich demgegenüber die Entwicklungschancen der Stadt *Lübeck*. Hier sind sowohl die materiellen Voraussetzungen (ökonomisch, finanziell, demographisch) als auch die politischen Gegebenheiten im Stadt-Umland-Verhältnis suboptimal; hinzukommen gleichfalls Größenprobleme. Trotz rechne-

risch und in der Sache gewichtiger Argumente für eine erweiterte Integration in sein Umland lässt sich aus der Lage der Hansestadt allein mangels eines ausreichend großen Partners und der dadurch gegebenen Notwendigkeit, Kreiszuschnitte in einem größeren Umfang zu diskutieren, kein entsprechender Neugliederungsbedarf ableiten, da hiervon zu viele andere Kommunen betroffen wären. Ein unmittelbarer Handlungsdruck könnte erst dann greifen und zu strukturellen Konsequenzen führen, wenn dieser ebenfalls für die umgebenden Landkreise zu bejahen wäre. Diesbezüglich allerdings gelangt der Gutachter, wie in Kap. 5.1.1-5.1.3 detailliert erörtert, zu einer anderen, zumindest aber differenzierten Bewertung.

Im *Ergebnis* lässt sich daher festhalten, dass (ungeachtet einer weiterhin erforderlichen Kooperation und Koordination) vor allem Neumünster und Flensburg und erst im weiteren Sinne und in längerfristiger Perspektive Lübeck wie ggf. auch Kiel einen effektiven Neugliederungsbedarf aufweisen bzw. auf dieser Grundlage Argumente für eine Kreisgebietsreform liefern.

### 5.1.5 Zusammenfassung

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die Verflechtungen und entwicklungspolitischen Potenziale im landesinternen Vergleich bewertet, was jeweils nicht nur die Einschätzung der Lage einzelner Gebietskörperschaften, sondern auch die des räumlich-strukturellen Gesamtkontextes der Territorialorganisation einschloss. Gefragt wurde nach der verwaltungsgeographischen Eignung des Status quo, dessen Qualität sich nach den folgenden *Indikatoren* bemaß:

- die *Kongruenz von Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensräumen* im Hinblick auf die Integration relevanter Bezüge und dynamischer Verflechtungen (Pendler, Arbeit, Wirtschaft, Naturräume, Kooperation und grenzüberschreitende Bezüge);
- die *sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit* zur Beurteilung der Ausgewogenheit und verteilungspolitischen Effektivität (bezogen auf SGB II-Quote/Soziallasten, zentralörtliche Versorgung und kommunale Steuereinnahmen) sowie
- die *Demographiebilanz* zur Einschätzung der bevölkerungsabhängigen Entwicklungsmöglichkeiten und Tendenzen im Umfang wie in der Struktur kommunaler Aufgaben.

In allen drei Dimensionen wurde aufgrund gegebener Disparitäten und mit Blick auf die Notwendigkeit, im örtlichen und regionalen Maßstab entwicklungs- wie ausgleichsfähige Strukturen zu gewährleisten, ein *nicht nur punktueller, sondern zumindest mittlerer Reorganisationsbedarf* erkennbar, der zum einen (für einzelne Aufgaben) *in Form von Kooperationen*, zum anderen *über Neugliederungen* (Einkreisungen und Zusammenschlüsse von Gemeindeverbänden) erforderlichen Maßstabsvergrößerungen entsprechen würden. Hinzutraten spezifische Problemstellungen und ein infolgedessen unterschiedlich ausgeprägter Handlungsdruck, was die Lage einzelner Gebietskörperschaften anbetrifft. Nachfolgend stellt der Gutachter diese Gegebenheiten gesamthaft dar (vgl. Abb. 5.1-R), wobei im Interesse einer größeren Übersichtlichkeit Unterkategorien zusammengefasst wurden – obgleich unverändert gilt, dass keine eindeutige Gewichtung oder Äquivalenz der verwandten Indikatoren vorauszusetzen ist und die Einstufungen deshalb in einer gewissen Bandbreite diskutierbar bleiben.

Wendet man sich vor diesem Hintergrund zunächst den *dringlichsten Fällen mit dem erkennbar größten Handlungsbedarf* zu, so erscheint die verwaltungsgeographische Eignung der Stadt *Neumünster* und des Kreises *Plön* aufgrund einer zu geringen gesamtäumlichen Kongruenz, begrenzter sozioökonomischer und fiskalischer Ausgleichsfähigkeit sowie der demographischen Defiziten deutlich unterausgeprägt. Hier wären demnach (im Verbund mit den in Kap. 5.2 und 5.3 zu analysierenden funktionalen und finanziellen Erfordernissen) Einkreisungs- und Fusionsperspektiven zu erwägen, vor allem wenn erkennbar ausbaufähige Kooperationslö-

sungen nicht zu größeren Kapazitäten und ausgewogenen Strukturen beitragen sollten.

Abbildung 5.1-R: Verwaltungsgeographische Eignung der Gebietsstrukturen auf der Basis der Verflechtung- und Potenzialanalyse

Kommunen	Gesamt-räumliche Kongruenz	Ausgleichsfähigkeit	Demographiebilanz	Stadt-Umland-Situation
Kiel	Hoch	Hoch	Mittel	Hoch
Lübeck	Hoch	Gering	Gering	Mittel
Flensburg	Gering	Mittel	Hoch	Gering
Neumünster	Gering	Gering	Gering	Gering
Plön	Gering	Gering	Gering	
Schleswig-Flensburg	Gering	Gering	Mittel	
Dithmarschen	Mittel	Gering	Gering	
Steinburg	Mittel	Gering	Gering	
Ostholstein	Hoch	Gering	Gering	
Nordfriesland	Gering	Mittel	Mittel	
Rendsburg-Eck.	Mittel	Mittel	Mittel	
Hzgt. Lauenburg	Mittel	Mittel	Hoch	
Stormarn	Mittel	Hoch	Hoch	
Pinneberg	Mittel	Hoch	Hoch	
Segeberg	Mittel	Hoch	Hoch	

Legende: **Gering** = besonderer Handlungsbedarf im Hinblick auf eine Vergrößerung des gebietsstrukturellen Zuschnitts; **Mittel** = Bedingter/mittlerer Handlungsbedarf; **Gering** = Geringer Handlungsbedarf; \* = eingeschränkte Aussagekraft aufgrund regionaler oder funktionaler Sonderfaktoren (Metropolenbezug usw.).

Sowohl aus der eher nachteiligen Situation des Kreises *Schleswig-Flensburg* als auch der Lage der Stadt *Flensburg* heraus gewinnt hier (über die bereits in vielfacher Weise bestehenden Kooperationen hinaus – vgl. Abb. 5.1-E) die Perspektive einer Einkreisung an Relevanz. Sie würde in Kernbereichen der hier analysierten Bewertungsdimensionen zu einer größeren und vor allem wechselseitig ausgewogenen Situation führen, von der strukturell beide Seiten profitieren dürften.

Des Weiteren sind der Fall *Dithmarschen* und in Verbindung damit der Kreis *Steinburg* anzusprechen. Beide Gebietskörperschaften leiden aufgrund einer gewissen Randlage unter Strukturproblemen, die ggf. mit anderen Partnern, im direkten Verhältnis zueinander dagegen nur begrenzt lösbar erscheinen. Gleichwohl sprechen jenseits gegebener Routinen der Zusammenarbeit auch sozioökonomische Verflechtungen, naturräumliche Bezüge und die Schwierigkeit, bei alternativen

Konstellationen gesamtträumlich tragfähige Gebietsstrukturen zu bilden, nicht zuletzt auch finanzielle Erwägungen für eine noch stärkere Verbindung zwischen diesen beiden Kreisen. So stellen trotz unbestreitbarer Konsolidierungserfolge in den vergangenen Jahren weitere Kooperationen und/oder der Zusammenschluss zusätzliche Effizienzrenditen in Aussicht, die sich nicht nur auf administrative Sockelkosten (vgl. dazu Kap. 7.2), sondern auch auf aufgabenspezifische Größen-, Verbund- und Spezialisierungsvorteile beziehen.

Der Kreis *Ostholstein* verfügt zwar in einzelnen der betrachteten Kategorien durchaus über positive Ausprägungen, weist allerdings in der Gesamtbilanz unverändert einen erheblichen Kooperations- und Erweiterungsbedarf aus. Hierfür bietet sich zwar grundsätzlich die etwa unter Pendler- wie wirtschaftsräumlichen Bezügen nahe liegende Stadt Lübeck an, doch stehen dem die diskutierten Probleme und Größenverhältnisse erkennbar im Weg. Insofern wäre trotz in Teilen gleichläufiger Defizite eher eine Kooperations- und/oder Fusionsperspektive mit dem ebenfalls strukturell benachteiligten Kreis Plön zu diskutieren (s. o.), zumal beide Gebietskörperschaften nicht nur finanziell, sondern auch in entwicklungspolitischer Hinsicht eine Reihe von Synergien verwirklichen könnten.

Der Kreis *Nordfriesland* steht aufgrund einer vergleichsweise autonomen Struktur mit erkennbaren Stärken bei der naturräumlichen Kohärenz und im Tourismusgewerbe zunächst nicht unmittelbar zu Disposition. Hier gilt es zwar, gegebene Kooperationsbezüge zu Schleswig-Flensburg (mit Flensburg) zu intensivieren und im Hinblick auf die geteilte Küstenlage auch mit Dithmarschen zu ergänzen, doch muss dies nicht kurzfristig in eine Anpassung der Gebietsstrukturen münden. Die Voraussetzung für diesen zweiten Schritt wäre zum einen die vorausgehende Einkreisung Flensburgs (in den Kreis Schleswig-Flensburg) sowie eine im gesamten Land an Dynamik gewinnende Kooperations- und Neugliederungsdiskussion. Gleichwohl wäre die Richtung einer solchen Reorganisation unter Einschluss Nordfrieslands eindeutig auf den Landesteil Schleswig festgelegt.

Der Kreis *Rendsburg-Eckernförde* weist nicht zuletzt aufgrund seiner Größe einen verminderten Handlungsbedarf im Hinblick auf verwaltungsgeographische Veränderungen auf. Für ihn ergibt sich eine Neugliederungsperspektive zunächst nur aus der oben empfohlenen Einkreisung Neumünsters. Darüber hinaus sollten Kooperationen und – im Fall flächendeckend größerer Einheiten – auch eine Integration der Landeshauptstadt in Erwägung gezogen werden, wobei Letzteres unverändert unter den in Kap. 5.1.4 angesprochenen Vorbehalten steht.

Im *Hamburger Umland* sind bei allen Indikatoren keine erhöhten Defizite erkennbar, die eine Territorialreform erforderlich machen würden. Einzig im Fall des Kreises Herzogtum Lauenburg spricht der Befund in einzelnen Kategorien (SGB

II-Quote, zentralörtliche Versorgung, Realsteuereinnahmen) ggf. für eine stärkere und ausweislich geplanter Kooperationen auch in Vorbereitung befindliche Zusammenarbeit (vgl. 5.1-E) mit Stormarn. Darüber hinaus leiten sich gesamträumliche Argumente für die Hamburg-nahen Kreise vor allem aus der notwendigen Responsivität gegenüber der Metropolregion ab, die erneut durch eine intensivere Gemeinschaftsarbeit oder aber über partielle Neugliederungen zu verbessern wäre.

Schließlich bleibt darauf hinzuweisen, dass die in diesem Kapitel vorgenommene mehrdimensionale Analyse wichtige Bestandteile der vom Auftraggeber erfragten wirtschaftlichen Auswirkungen einer verstärkten Kooperation und/oder Kreisgebietsreform beinhaltet. Zwar ist grundsätzlich davon auszugehen, dass insbesondere die Kreise aufgrund ihres reduzierten Potenzials zur Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben sowie von Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen nur sehr bedingt dazu in der Lage sind, auf die ökonomische Gesamtentwicklung Einfluss zu nehmen. Im Vordergrund dürften *eher indirekte Wirkungen* stehen, die sich an Verteilungseffekten und der Bildung von Investitionsschwerpunkten bemessen. Hinzutritt das von der gesamten öffentlichen Hand entfaltete Nachfrageverhalten sowie (jedoch am schwierigsten messbar) die Konsequenzen, die sich aus dem Ordnungshandeln ergeben (etwa im Bereich Bauordnung und des Umweltschutzes).

Hierbei ist davon auszugehen, dass all diese Faktoren von der materiellen Fähigkeit der Kommunen abhängen, Basisausgaben und -leistungen zu erfüllen. Würde diese infolge von Kooperationspolitiken und Neugliederungsansätzen gestärkt, hätte dies zwangsläufig Folgen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Des Weiteren sind Kommunen über die Bereitstellung von Einrichtungen und Diensten der Daseinsvorsorge (ÖPNV, Schule, Kindertagesstätten und Krankenhäuser als Beispiele) in unmittelbar standortrelevanten Faktoren tätig, die durch eine unternehmensfreundliche Gestaltung von Steuersätzen (im Bereich der Realsteuern) und beim Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur (etwa beim Straßenbau) auch Ansiedlungsvoraussetzungen darstellen. Kommt es deshalb infolge einer inkongruenten und nur eingeschränkt ausgleichsfähigen Gebietsorganisation in Teilräumen zu einer Stabilisierung von geringen Ausstattungsstandards, wirkt sich dies auf Angebots- wie Nachfragestrukturen negativ aus. Darüber hinaus dürfte gerade in diesen Regionen die Fähigkeit zu additiven und entwicklungspolitisch ausgerichteten Initiativen und Investitionsschwerpunkten noch stärker begrenzt sein. Insofern ist *eine sich an Verflechtungsbeziehungen, Entwicklungs- und Ausgleichspotenzialen orientierende Gebietskulisse auf der Kreisstufe zwar nicht als ursächlich für eine positive Wirtschaftsentwicklung, aber doch* mit hoher Sicherheit als *förderlich* im Sinne eines verstärkenden (oder eben auch dämpfenden) Faktors einzuschätzen.

## 5.2 Aufgabenanalyse

Die Analyse *des Aufgabenbestandes vor und nach der vom Land beschlossenen Funktionalreform* ermittelt unter Berücksichtigung endogener wie exogener Faktoren (Entwicklung des Geschäftsanfalls, interne und externe Schnittstellen, europarechtliche Vorgaben, Bündelungs- wie Dezentralisierungsmöglichkeiten durch e-Government) die *aufgabenbezogene Eignung der gegebenen Kreisstrukturen*. Erneut geht es dabei um die Frage, ob und in welchen Bereichen eine Maßstabsvergrößerung durch Kooperation und/oder Neugliederung die Funktionalität der kommunalen Einrichtungen auf der Kreisstufe wie auch das Verhältnis zur unmittelbaren Landesverwaltung und zu den kreisangehörigen Städten und Gemeinden verbessern könnte.

Den Ausgangspunkt dieser Aufgabenanalyse bildet eine *Bestandsaufnahme der kreislichen Zuständigkeiten*, wobei die Städte mit Blick auf ihre Doppelfunktion als Gemeinden mit Verbandsaufgaben in den Hintergrund treten. Dies schließt eine funktional-qualitative *Einschätzung von Aufgabenprofilen* hinsichtlich der Nachfrageentwicklung, Einzugsbereiche, Schnittstellen und kommunalen Selbstverwaltungspotentiale ein (Kap. 5.2.1). In einem weiteren Schritt werden die *Auswirkungen* (und potentiellen Konzentrationserfordernisse) der *geplanten Funktionalreform* bewertet und *Hinweise zu einer möglichen Ausweitung* formuliert (Kap. 5.2.2). Auf dieser Basis wählt der Gutachter *zwei charakteristische Aufgabenerledigungsprozesse* aus, um auch im Verlauf die zuvor für den heutigen und künftigen Bestand ermittelten Erfordernisse nachzuvollziehen – erneut mit Blick auf gegebene wie möglicherweise vergrößerte Trägerstrukturen (Kap. 5.2.3). Es folgen summarische Einschätzungen zur Verträglichkeit der Zuständigkeitsverteilung mit übergeordneten Rechtsvorschriften (insbesondere des Europarechts – Kap. 5.2.4) und zur Übertragung von Aufgaben auf die kreisangehörigen Kommunen (Ämter und Einheitsgemeinden – Kap. 5.2.5); eine Zusammenfassung beschließt das Kapitel (Kap. 5.2.6).

### 5.2.1 Aufgabenbestand und Aufgabenwahrnehmung auf der kommunalen Kreisstufe

Im Mittelpunkt der vorliegenden Analyse stehen die *Kreisaufgaben*, sofern sie (außerhalb der großen Städte) die Leistungskraft oder das räumlich-strukturelle Vermögen der kreisangehörigen Kommunen übersteigen und/oder den Gemeindeverbänden vom Staat zugewiesen wurden. Die Zuständigkeiten der kreisfreien Städte sind dabei nur insoweit von Interesse, als es sich um deckungsgleiche Kompetenzen handelt; ihre originären gemeindlichen Aufgaben bleiben im Rahmen dieser Untersuchung weitgehend unberührt. Deshalb konzentriert sich der Gutachter vor allem auf die Situation in den Kreisen und behandelt die *Städte separat*,

zumal hier eine Trennung zwischen Kreis- und Gemeindeaufgaben auf der Basis der dem Gutachter zugänglichen Informationen kaum möglich ist.<sup>1</sup>

Im Folgenden geht es zunächst um eine *übergreifende Funktionsbestimmung* und *Einschätzung des Profils kreislicher Verwaltung* im Spannungsfeld zwischen freiwilligen und weisungsabhängigen (einschließlich staatlicher) Aufgaben. Hieran schließen sich eine quantifizierte und qualitative Betrachtung anhand haushaltskompatibler Aufgabenbereiche sowie die Einschätzung des gegebenen und künftigen Nachfrageverhaltens, mithin der erwartbaren *Aufgabenentwicklung*, an. Auf dieser Basis sollen drei zentrale *Fragen* beantwortet werden:

- Ist der heutige Aufgabenbestand mit dem zuvor formulierten Institutionenverständnis der Gemeindeverbände (noch) kompatibel?
- In welchen Bereichen bedingt der materielle Aufgabengehalt eine Anpassung von Einzugsbereichen, wobei Optionen einer Dezentralisierung später (vgl. Kap. 5.2.5) und an dieser Stelle zunächst nur Konzentrationserfordernisse in den Blick genommen werden?
- Welche Auswirkungen hätten die angesprochene Kooperations- und/oder Neugliederungsvorstellungen auf den kommunalen Selbstverwaltungscharakter der Gemeindeverbände?

Konsequenzen, wie sie sich aus der geplanten Funktionalreform (Kap. 5.2.2), europarechtlichen Anforderungen ergeben (Kap. 5.2.4) und möglichen Kompetenzverlagerungen auf die Städte und Gemeinden ergeben, nehmen auf diese Befunde Bezug.

#### *Funktionsbestimmung der Gemeindeverbände im Rahmen der Kreisaufgaben*

Nach unstrittiger Rechtsauffassung sind die *Kreise* trotz fehlender eindeutiger Kompetenzzuweisung als Selbstverwaltungskörperschaften *verfassungsrechtlich geschützt*. Hieraus leitet sich das Erfordernis ab, dass sie auf der Basis ihrer Aufgaben und materiellen Ausstattung zur Ausübung von demokratisch legitimierter Selbstverwaltung und autonomer Gestaltung relevanter Lebensbereiche in einem Maße fähig sein müssen, das sie erkennbar von staatlichen Organen und bloßen Auftragnehmern unterscheidet. Zugleich unterliegt dieser Schutzbereich normativen, staatspraktischen und funktionalen *Schranken*, die das besondere Spannungsverhältnis kennzeichnen, in dem sich die Gemeindeverbände bewegen:

---

<sup>1</sup> Dieses Problem tritt erneut im Zusammenhang mit der Wirtschaftlichkeitsberechnung in Kap. 5.3 und 7.2 auf. Als „Kompromiss“ greift der Gutachter hierbei auf Durchschnittswerte der Kreise zurück, die über den Einwohnermaßstab auf die Städte hochgerechnet werden. Notwendige Unschärfen und die fehlende Berücksichtigung urbaner wie ländlicher Aufgabenschwerpunkte können aufgrund der geringen Zeit für die Gesamtuntersuchung sowie einer schwierigen Datenlage nur qualitativ angesprochen, jedoch nicht quantitativ ausgewiesen und entsprechend bewertet werden.



- Gleichsam „von unten“ wirkt ein *Subsidiaritätsanspruch*, der kreisliche Zuständigkeiten auf solche Felder konzentriert, die die Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden übersteigen und/oder der übergreifenden Koordination bedürfen. Dies bedingt jene Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen, die den materiellen Selbstverwaltungsgehalt der Kreise als Gemeindeverbände begründen. Sie verweisen ebenfalls auf ihre Überörtlichkeit und lassen somit (i. S. der im Rahmen dieser Untersuchung zu betrachtenden Neugliederungsoptionen) einen gewissen Spielraum bei der Ausgestaltung ihrer Territorialstrukturen, wenngleich eine auch individuelle Bezugnahme auf die gemeindliche Ebene möglich bleiben sollte und einer Regionalisierung des Verbandscharakters deshalb Grenzen gesetzt sind.
- Demgegenüber wirken „von oben“ *gesamtstaatliche Erfordernisse*, die die Kreise in den Gesamtzusammenhang verwaltungsföderaler Aufgabenerledigung integrieren und in Form mittelbarer Landesverwaltung sichtbar werden lassen. Nicht zuletzt im Interesse einer einfachen und transparenten Verwaltung, verbunden mit dem Anspruch, möglichst viele Zuständigkeiten an einer Stelle zu bündeln, rechtfertigt dies den beträchtlichen Teil weisungsabhängiger, übertragener und von direkter In-Dienstnahme betroffener Kompetenzen. Ihrem historischen Herkommen nach (als staatliche Repräsentanzen in der Fläche) und mit Blick auf die übergreifenden staatspolitischen Interessen ist die Verwaltungsgeographie der Kreisstufe deshalb weniger stabil und vor Ort verankert, als man dies für die Städte und Gemeinden faktisch zu berücksichtigen hat. Sie unterliegen vielmehr einer gewissen Variabilität, die den Kriterien des Selbstverwaltungscharakters, aber eben auch den übergeordneten Anforderungen entsprechen muss. Zusammenarbeit und Neugliederungen sind somit hinsichtlich adäquater Funktionsräume und mit Blick auf den Erhalt der Leistungsfähigkeit in pflichtigen, staatlichen und freiwilligen Angelegenheiten zulässig, ggf. sogar notwendig.

Beide Aspekte führen funktional wie normativ zu einer *gewissen Ortsferne*, halten die Kreise also gleichsam auf Distanz zur Ortsebene. Das angesprochene Spannungsverhältnis resultiert demgegenüber zum einen aus dem unveränderten Anspruch der Gemeinden, über einen ausreichend fernen, aber ebenso für sie erreichbaren und wirksamen Gemeindeverband zu verfügen, zum anderen aus den demokratischen Legitimations- und Teilhabeerfordernissen des Selbstverwaltungsprinzips. Letzteres verlangt nicht nur eine (unter modernen kommunikationstechnischen Bedingungen gleichwohl relativierte) serviceorientierte Ortsnähe, sondern vor allem die Möglichkeit, als Bürger an der Kreispolitik mitzuwirken, was sowohl die Wahl in Vertretungskörperschaften und eine hinreichend ortsbezogene Amts- und Mandatsausübung als auch den Nachvollzug als interessierte Öffentlichkeit beinhalten muss.

Das für den Modernisierungsprozess in Schleswig-Holstein materiell wie zeitlich hoch relevante Urteil des Verfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zur dortigen Kreisgebietsreform geht hierbei zwar nicht von exakt definierten, aber doch mit Blick auf benannte Größenordnungen (etwa im Fall des flächenmäßig größten deutschen Landkreises Uckermark) in etwa abschätzbaren Konstellationen und Mindeststandards aus. Dies stützt zunächst in vollem Umfang die Annahme einer

*Grenze für Neugliederungen*, um damit den demokratischen Selbstverwaltungscharakter zu schützen. Dieser Position schließt sich der Gutachter im Grundsatz an. Allerdings gibt er zu bedenken, dass sie – wie im Kommunalrecht und seitens der Interessenvertreter üblich – vorwiegend normativ-dogmatisch begründet ist. Damit aber kommt es zu einer systematischen *Unterschätzung der funktionalen Erfordernisse von und an Selbstverwaltung*, die letztlich ebenfalls erfüllt werden müssen, um formale Schranken und Bedingungen zu rechtfertigen. Diese Aspekte beziehen sich zum einen auf den materiellen Gehalt dessen, was selbstverwaltete Aufgabenerledigung ausmacht und vermag, zum anderen, auf einen weiter gefassten Begriff autonomer Gestaltung, der sich nicht in der Möglichkeit zur Wahrnehmung freiwilliger Angelegenheiten erschöpft, sondern auch die Kapazität zur ermessensbasierter Ausübung und Bündelung unterschiedlicher Ordnungs- und Hoheitsbelange einschließt. Daraus folgt, dass

- *kleinteilige und somit ortsnähere Strukturen dennoch gegen das Selbstverwaltungsprinzip verstoßen können*, sofern eine hinreichende Bedeutung der verantworteten Kompetenzen und die Fähigkeit zur Bildung materieller Schwerpunkte nicht (oder nicht mehr) gegeben ist, mithin der demokratischen Legitimation keine adäquaten Entscheidungssachen gegenüberstehen,<sup>2</sup> und
- *eine staatlichen Vollzugsansprüchen folgende Größe von Kreisstrukturen zusammen mit der Übertragung (weiterer) weisungsabhängiger und pflichtiger Aufgaben den Selbstverwaltungscharakter nicht grundsätzlich in Frage stellen muss*, sofern sich damit der kommunalen Gestaltung zugängliche Kompetenzen verbinden (etwa im Rahmen abwägungs- wie ermessensabhängiger Entscheidungen im Sonderordnungswesen oder im Sozialbereich).

Mit anderen Worten: *Vergrößerungen von Gebietsstrukturen* und die *In-Dienstnahme der Kreise können dazu beitragen, den Selbstverwaltungscharakter abzusichern*, sofern sie einem *ansonsten drohenden Funktions- und Leistungsverlust entgegenwirken*. Blickt man auf die in Kapitel 5.1 vorgetragenen Einschätzungen, steht aber genau dies in einer Reihe von Fällen zu befürchten und betrifft im Hinblick auf die Kreisaufgaben die Gemeindeverbände und kreisfreien Städte gleichermaßen. Im Mittelpunkt stehen erneut „klassische“ *Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen* (vgl. Kap. 5.1.2); hinzutritt angesichts ubiquitär begrenzter Ressourcen der öffentlichen Hände das Erfordernis, verteilungs- und entwicklungspolitische Ziele durch strategische *Ordnungspolitiken* zu ergänzen, also gerade jene

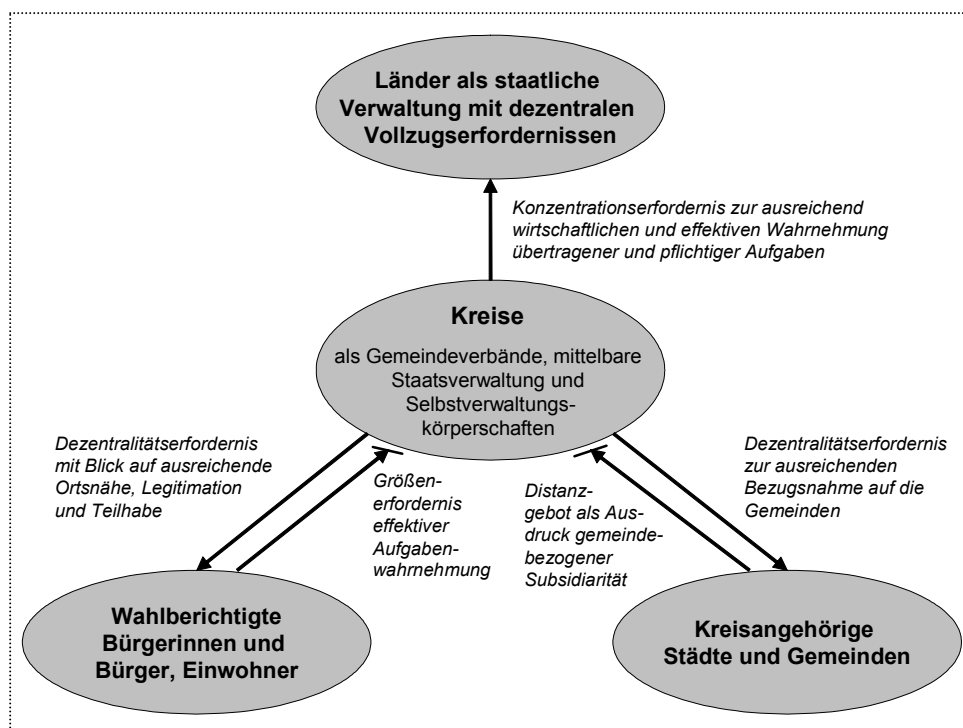
---

<sup>2</sup> Diese Einschränkung wird auch nicht dadurch widerlegt, dass die kommunale Seite entsprechende Defizite mit dem Verweis auf eine ungenügende Finanzausstattung durch die Länder als fremdverschuldet und somit nicht relevant kennzeichnet. Denn unbeschadet des Selbstverwaltungsrechts stellen Kommunen weiterhin mittelbare Staatsverwaltung dar und sind Teil des öffentlichen Finanzverbundes. Dort, wo ökonomisch nachweisbare Kosten der Kleinheit (vgl. Kap. 5.3) die Möglichkeiten des betreffenden Landes übersteigen, besteht folglich ein gesamtstaatlich legitimes Interesse, zu größeren Strukturen zu gelangen, zumal ein Festhalten am *Status quo* nicht nur die gesamte Gemeinschaft (aufgrund ihrer Verpflichtung zur angemessenen Finanzierung) überlasten, sondern zugleich den materiellen Gehalt ortsnahe Selbstverwaltung aushöhlen würde.

übertragenen (Sonder)Ordnungs- und Leistungsaufgaben im Ermessensrahmen zu nutzen, die sich für eine sozioökonomische wirksame Steuerung und Strukturpolitik als unverzichtbar erweisen.

Im Rahmen der nachfolgenden Analyse von Bestandsaufgaben und Kompetenzveränderungen begreift der Gutachter das *Selbstverwaltungsprinzip* deshalb nicht nur als normativ-systematische Beschränkung, sondern zugleich als Maßstab und Aufforderung, hinreichend leistungsfähige Gebietskörperschaften zu schaffen. Zur Abwehr staatlicher Begehrlichkeiten und den Ortsbezügen demokratischer Legitimation und gemeindlicher Ansprüche tritt demnach die funktional begründete Notwendigkeit, konstitutive Eigenverantwortung materiell wie kompetenziell abzusichern, was im Übrigen durch das Subsidiaritätsinteresse der Gemeinden zusätzlich gestützt wird; Abb. 5.2-A sucht dieses differenzierte Spannungsfeld der Selbstverwaltung auf der Kreisstufe zu veranschaulichen.

Abbildung 5.2-A: Ansprüche an die Aufgabenwahrnehmung auf der kommunalen Kreisstufe unter Berücksichtigung des institutionellen Charakters der Gemeindeverbände



Akzeptiert man somit die Existenz eines gleichsam *funktionalen Selbstverwaltungsprinzips*, das sich neben eigenen materiellen Verfügungsrechten auch aus der Ausübung von (übertragenen wie weisungsgebundenen) Entscheidungskompetenzen speist, ist die vom Auftraggeber gestellte Frage nach dem Verhältnis zwischen eigenen und übertragenen bzw. staatlichen Zuständigkeiten und In-Dienstnahmen

deutlich differenzierter zu betrachten. Leitendes Kriterium bei der Beurteilung dieses Komplexes ist demnach das *Ausmaß von Ermessensspielräumen*, die nicht nur im Rahmen der einzelnen Kompetenzzumessung relevant sind, sondern sich gerade i. S. einer Bündelung bei interdependenten Ordnungsbelangen über verschiedene Aufgabenbereiche aufaddieren – als Beispiel sei auf federführende Zuständigkeiten in komplexen Genehmigungs- und Zulassungsverfahren verwiesen. Deshalb *unterscheidet der Gutachter* im Folgenden

- zum einen zwischen weisungsabhängigen und eigenständig zu verantwortenden Kompetenzen,
- zum anderen zwischen solchen Funktionen, die (unbeschadet bestehender Weisungsstränge) für sich genommen und/oder in Verbindung mit anderen Aufgaben autonome Gestaltungsmöglichkeiten beinhalten.

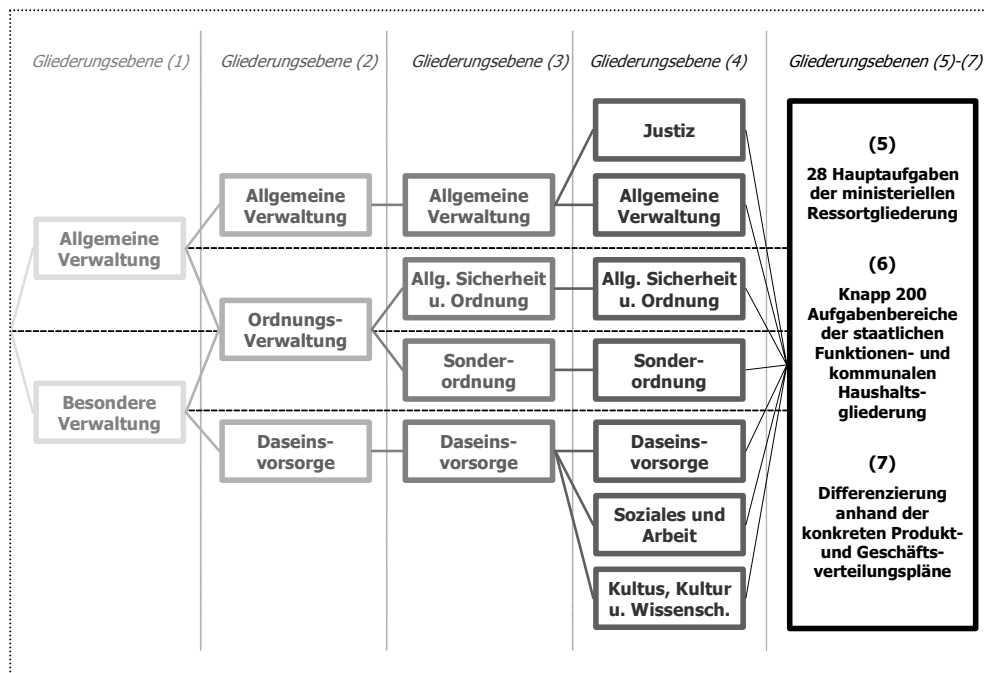
Klassische freiwillige Aufgaben bleiben dabei nach wie vor nicht unberücksichtigt, stellen aber nicht (mehr) den einzig relevanten Beurteilungsmaßstab dar und treten in Anbetracht des angesprochenen *Bündelungs- und Vernetzungsprinzips funktionaler Selbstverwaltung* sogar eher in den Hintergrund. Dies deckt sich mit den Analysen, die in Kap. 5.1 vorwiegend sozioökonomische Verflechtungen und entwicklungs- wie verteilungspolitische Potentiale in den Blick nahmen.

#### *Aufgabenbestand und Nachfrageentwicklung auf der kommunalen Kreisstufe*

Die hier vorgestellte Aufgabenanalyse steht im Mittelpunkt der Untersuchung zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Ihre methodische Ausgestaltung orientiert sich deshalb an der *Kompatibilität zur nachfolgenden Wirtschaftlichkeitsberechnung*. Betrachtet werden mit Blick darauf keine fachrechtlich festgelegten Einzelkompetenzen, sondern funktional zusammengehörige *Aufgabenblöcke*, die sich quantitativ wie fiskalisch auch über die verfügbaren Haushaltsdaten abbilden lassen. Anhand einer vom ISE entwickelten Aufgabensystematik (vgl. Abb. 5.2-B und Anlage III) gestattet dies unterschiedliche Aggregationsniveaus und die Übersetzung in ordnungs-, verteilungs- und entwicklungspolitisch aussagekräftige Funktionsbereiche des öffentlichen Handelns.

Im Folgenden gibt der Gutachter zunächst einen Überblick über das quantitative Gewicht der Kreisaufgaben in Schleswig-Holstein. Er stützt sich auf die kamerale Etatgliederung und verwendet die Daten der Haushaltspläne für das Jahr 2006. Dies gewährleistet Vergleiche und Bezugnahmen auf die vom Innenministerium vorgelegte Wirtschaftlichkeitsberechnung, wobei hier neben den reinen Verwaltungskosten auch die Ausgaben für Einrichtungen ausgewiesen werden. Um einen

Abbildung 5.2-B: ISE-Systematik staatlicher und kommunaler Aufgaben



möglichst umfassenden Überblick zu erhalten, berücksichtigt die Darstellung (Abb. 5.2-C) nicht nur die Personal- und Sachkosten, sondern alle Ausgaben, also einschließlich der Zuweisungen und Zuschüsse (zu den dadurch möglichen Unschärfen vgl. die Ausführungen in Kap. 5.3); für eine kreisscharfe Differenzierung und zur Situation in den kreisfreien Städten wird auf die Anlage (IV) verwiesen.

Abbildung 5.2-C: Aufgaben und Ausgabenanteile der Kreise in Schleswig-Holstein

Aufgaben-/Ausgabenbereiche			Anteil an Einzelplänen und Gesamtausgaben*	
EPL.	AB	Bezeichnung	in 1.000 EUR	in Prozent
<b>0</b>	<b>Allgemeine Verwaltung</b>		davon	
	00	Gemeindeorgane/Kreisorgane	6.907	8%
	01	Rechnungsprüfung	5.440	6%
	02	Hauptverwaltung	47.193	55%
	03	Finanzverwaltung	10.046	12%
	05	Besondere Dienststellen der allg. Verw.	1.620	2%
	06	Einrichtungen für die gesamte Verwaltung	12.986	15%

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Aufgaben-/Ausgabenbereiche			Anteil an Einzelplänen und Gesamtausgaben*	
EPL	AB	Bezeichnung	in 1.000 EUR	in Prozent
	08	Einrichtungen für Verwaltungsangehörige	2.312	3%
	<b>Insgesamt</b>		<b>86.503</b>	<b>100%</b>
		davon Verwaltung	86.503	100%
		davon Einrichtungen	---	---
	<b>Anteil des Einzelplans an allen Ausgaben (0-8)</b>		<b>86.503</b>	<b>6%</b>
<b>1</b>	<b>Öffentliche Sicherheit und Ordnung</b>		davon	
	11	Öffentliche Ordnung	50.834	59%
	13	Brandschutz	6.729	8%
	14	Katastrophenschutz	4.113	5%
	16	Rettungsdienst	25.087	29%
	17	Seemannsamt	---	---
	<b>Insgesamt</b>		<b>86.764</b>	<b>100%</b>
		davon Verwaltung	54.948	63%
		davon Einrichtungen	31.817	37%
	<b>Anteil des Einzelplans an allen Ausgaben (0-8)</b>		<b>86.764</b>	<b>6%</b>
<b>2</b>	<b>Schulverwaltung</b>		Davon	
	20	Schulverwaltung	5.745	5%
	21	Grund- und Hauptschulen	209	< 1%
	22	Realschulen	310	< 1%
	23	Gymnasien, Kollegs (ohne berufl. Gymn.)	16.584	14%
	24	Berufliche Schulen	33.139	27%
	27	Sonderschulen/Förderschulen	15.163	13%
	28	Gesamtschulen und dgl.	4.298	4%
	29	Übrige schulische Aufgaben <sup>3</sup>	45.747	38%
	<b>Insgesamt</b>		<b>121.195</b>	<b>100%</b>
		davon Verwaltung	5.745	5%
		davon Einrichtungen	115.450	95%
	<b>Anteil des Einzelplans an allen Ausgaben (0-8)</b>		<b>121.195</b>	<b>9%</b>
<b>3</b>	<b>Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege</b>		Davon	
	30	Verwaltung kultureller Angelegenheiten	2.912	14%

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

<sup>3</sup> Schülerbeförderung (UA 290), Fördermaßnahmen für Schüler (UA 293) und sonstige Maßnahmen (UA 295).

(Fortsetzung)

Aufgaben-/Ausgabenbereiche			Anteil an Einzelplänen und Gesamtausgaben*	
EPL.	AB	Bezeichnung	in 1.000 EUR	in Prozent
	31	Wissenschaft, Forschung	---	---
	32	Museen, Sammlungen, Ausstellungen	2.811	13%
	33	Theater und Musikpflege	4.095	19%
	34	Heimat- und sonstige Kunstpflege	306	1%
	35	Volksbildung	4.847	23%
	36	Naturschutz, Denkmalschutz, und -pflege	6.158	29%
	37	Kirchliche Angelegenheiten	8	< 1%
	<b>Insgesamt</b>		<b>21.137</b>	<b>100%</b>
		davon Verwaltung	9.070	43%
		davon Einrichtungen	12.067	57%
	<b>Anteil des Einzelplans an allen Ausgaben (0-8)</b>		<b>21.137</b>	<b>2%</b>
<b>4</b>	<b>Soziale Sicherung</b>		Davon	
	40	Verwaltung der sozialen Angelegenheiten	64.035	8%
	41	Sozialhilfe n. d. BSHG (bzw. SGB XII)	286.815	36%
	42	Durchführung Asylbewerberleistungsgesetz	27.866	3%
	43	Soz. Einrichtungen (ohne Einricht. d. JugH)	34.347	4%
	44	Kriegsopferfürsorge u. ähnl. Maßnahmen	2.665	< 1%
	45	Jugendhilfe nach dem KJHG	161.372	20%
	46	Einrichtungen der Jugendhilfe	91.589	11%
	47	Förderung and. Träger der Wohlfahrtspflege	3.092	< 1%
	48	Weitere soziale Bereiche	121.806	15%
	49	Sonst. soz. Angelegenheiten (u. a. SGB II)	2.878	< 1%
	<b>Insgesamt</b>		<b>796.465</b>	<b>100%</b>
		davon Verwaltung	347.213	44%
		davon Einrichtungen	449.252	56%
	<b>Anteil des Einzelplans an allen Ausgaben (0-8)</b>		<b>796.465</b>	<b>59%</b>
<b>5</b>	<b>Gesundheit, Sport, Erholung</b>		Davon	
	50	Gesundheitsverwaltung	23.889	61%
	51	Krankenhäuser	1.698	4%
	54	Sonst. Einricht./Maßn. d. Gesundheitspflg.	9.928	25%
	55	Förderung des Sports	2.771	7%
	56	Eigene Sportstätten	---	---

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Aufgaben-/Ausgabenbereiche			Anteil an Einzelplänen und Gesamtausgaben*	
EPL.	AB	Bezeichnung	in 1.000 EUR	in Prozent
	57	Öffentliche Bäder	---	---
	58	Park- und Gartenanlagen	---	---
	59	Sonstige Erholungseinrichtungen	1.062	3%
	<b>Insgesamt</b>		<b>39.347</b>	<b>100%</b>
		davon Verwaltung	26.660	68%
		davon Einrichtungen	12.687	32%
	<b>Anteil des Einzelplans an allen Ausgaben (0-8)</b>		<b>39.347</b>	<b>3%</b>
<b>6</b>	<b>Bau- und Wohnungswesen, Verkehr</b>		Davon	
	60	Bauverwaltung	18.917	33%
	61	Städteplanung, Vermessung, Bauordnung	18.376	32%
	62	Wohnungsbauförderung	291	1%
	63	Gemeindestraßen	1.073	2%
	65	Kreisstraßen	18.165	32%
	66	Bundes- und Landesstraßen	---	---
	67	Straßenbeleuchtung und Reinigung	---	---
	68	Parkeinrichtungen	---	---
	69	Wasserläufe, Wasserbau	350	1%
	<b>Insgesamt</b>		<b>57.172</b>	<b>100%</b>
		davon Verwaltung	37.584	66%
		davon Einrichtungen	19.588	34%
	<b>Anteil des Einzelplans an allen Ausgaben (0-8)</b>		<b>57.172</b>	<b>4%</b>
<b>7</b>	<b>Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung</b>		Davon	
	70	Abwasserbeseitigung	618	< 1%
	72	Abfallbeseitigung	104.394	74%
	73	Märkte	---	---
	74	Schlacht- und Viehhöfe, aber leer	---	---
	75	Bestattungswesen	6	< 1%
	76	Sonstige öffentliche Einrichtungen	---	---
	77	Hilfsbetriebe der Verwaltung	488	0%
	78	Förd. d. Land- u. Forstwirtschaft	22	< 1%

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)



(Fortsetzung)

Aufgaben-/Ausgabenbereiche			Anteil an Einzelplänen und Gesamtausgaben*	
EPL.	AB	Bezeichnung	in 1.000 EUR	in Prozent
	79	Fremdenverk., sonst. Förd. v. Wirt. u. Verk.	36.396	26%
	<b>Insgesamt</b>		<b>141.925</b>	<b>100%</b>
		davon Verwaltung	36.396	26%
		davon Einrichtungen	105.529	74%
	<b>Anteil des Einzelplans an allen Ausgaben (0-8)</b>		<b>141.925</b>	<b>10%</b>
<b>8</b>	<b>Wirtschaftliche Unternehmen, allg. Grd.-/So.Vm.</b>		Davon	
	80	Verwaltung der wirt. Unternehmen	166	4%
	81	Versorgungsunternehmen	369	10%
	82	Verkehrsunternehmen	< 1	< 1%
	83	Komb. Versorg.- u. Verkehrsunternehmen	---	---
	84	Unternehmen der Wirtschaftsförderung	9	< 1%
	85	Land- u. Forstwirtschaftliche Unternehmen	737	19%
	86	Kur- und Badebetriebe	---	---
	87	Sonstige wirtschaftliche Unternehmen	1.400	36%
	88	Allgemeines Grundvermögen	1.190	31%
	89	Allgemeines Sondervermögen	---	---
	<b>Insgesamt</b>		<b>3.870</b>	<b>100%</b>
		davon Verwaltung	---	---
		davon Einrichtungen	3.870	100%
	<b>Anteil des Einzelplans an allen Ausgaben (0-8)</b>		<b>3.870</b>	<b>&lt; 1%</b>
<b>0-8</b>	<b>Summe aller Einzelpläne</b>		<b>1.354.378</b>	<b>100%</b>
		davon Verwaltung	604.118	45%
		davon Einrichtungen	750.259	55%

Legende: \* = Summe aus Zuweisungen und Zuschüsse (Gr. 70-79), Sachkosten (Gr. 50-68, 84) und Personalkosten (Gr. 40-46); **xx** = Höchster Anteil am Einzelplan (+/- 1%); **xx** = Zweithöchster Anteil am Einzelplan (+/- 1%); **xx** = Dritthöchster Anteil am Einzelplan (+/- 1%); Quellen: Haushaltspläne der Kreise für das Jahr 2006, eigene Berechnungen.

In Abb. 5.2-C sind 26 *Aufgaben- und Ausgabenschwerpunkte* ausgewiesen. Sie dokumentierten trotz der finanziellen Schwierigkeiten der Kreise (vgl. Kap. 5.3) beträchtliche Spielräume der betreffenden Verwaltungen, sofern neben materiellen Selbstverwaltungsrechten auch funktionale Gestaltungsmöglichkeiten berücksichtigt werden. Nach Globalbereichen auf Einzelplanebene gegliedert stellt sich die Situation wie folgt dar:

- Mit einem Anteil von 6% verweist die *Allgemeine Verwaltung* auf den großen Umfang organisationsinterner Tätigkeiten (insbesondere Hauptverwaltung, AB 02; Einrichtungen für die gesamte Verwaltung, AB 06; Finanzverwaltung, AB 03); hinzutreten nach der ISE-Systematik die ebenfalls auf administrative Zielgruppen bezogenen Zuständigkeiten der Allgemeinen Bauverwaltung, die mit zusätzlichen gut 1-2 % der Gesamtausgaben im Einzelplan 6 (Bau- und Wohnungswesen, Verkehr) gebucht werden. Mit Ausnahme der (im quantitativen Vergleich allerdings vernachlässigbaren) Aufgaben der unteren Landesbehörden (UA 028), der Rechnungsprüfung (AB 01) und einzelner hoheitlicher Zuständigkeiten handelt es sich hierbei zwar einerseits um zwingend erforderliche Funktionen, die die Handlungsfähigkeit der eigenen Einrichtungen im freiwilligen wie im pflichtigen Kompetenzbereich sicherstellen, andererseits unterliegen sie der eigenen Organisationsgewalt im Rahmen der Gesetze, was sich nicht zuletzt in einer äußerst divergenten Verwaltungsgliederung vor Ort äußert (die Zusammenfassung entsprechender Serviceleistungen in einem internen Betrieb im Kreis Schleswig-Holstein als Beispiel). Insofern verweisen von vornherein 6 bis 7% des kreislichen Aufgabenvolumens auf ein eigenständiges Handlungsfeld, das sich unmittelbar aus den gebietskörperschaftlichen Selbstverwaltungsrechten ableitet.
- Weitere 6% der Aufgaben sind der *öffentlichen Sicherheit und Ordnung* zugewiesen. Insbesondere die im Abschnitt 11 enthaltenen allgemeinen und Sonderordnungsbereiche (knapp 60% des Einzelplans und gut 3,5 % des gesamten Haushaltsvolumens) verweisen dabei fast vollständig auf staatliche bzw. weisungsabhängige Zuständigkeiten, die den Kommunen vom Land übertragen wurden. In diesen Bereich fallen auch wesentliche Aufgaben, die im Rahmen der Funktionalreform für eine Delegation vorgesehen sind (vgl. Kap. 5.2.2). In Anbetracht der hier wirkenden Fachaufsicht schränken diese Kompetenzen die autonomen Handlungsmöglichkeiten ein, sofern man sie auf den ordnungsgemäßen Vollzug reduziert. Gleichwohl offenbaren sie beträchtliche Gestaltungsspielräume, sofern neben der Einzelaufgabe Vernetzungs- und Bündelungspotentiale Berücksichtigung finden (komplexe Verfahren mit mehreren verbundenen Genehmigungstatbeständen nach dem Naturschutz-, Wasser- und Bodenrecht als Beispiel); hinzutreten entsprechende Verknüpfungen mit der Bauordnung (UA 613), die etwa 1% der Gesamtausgaben ausmachen. Durch Pflichtigkeit und Rahmenvorgaben geprägt und deshalb weniger selbstverwaltungsrelevant sind indes die Aufgaben des Brand- und Katastrophenschutzes (AB 13 und 14), die etwa 37% des hier betrachteten Einzelplans ausmachen.
- Der Bereich der *Schulverwaltung* umfasst mit einem Haushaltsvolumen von etwa 8% ein wesentliches Aufgabenfeld der Daseinsvorsorge i. w. S. Schwerpunkte bilden Gymnasien, berufliche und Sonderschulen (AB 23, 24 und 27). Zwar bestehen auch hier aufgrund der materiellen Erfordernis und gesetzlichen Verpflichtung keine grundsätzlichen, im Vollzug der Schulträgerschaft jedoch zumindest ausstattungsbezogene Gestaltungsmöglichkeiten. Hinzutritt die im Fall einiger Kreise freiwillig übernommene Verantwortung für Gymnasien, was in nahezu klassischer Form der (autonomen) Ergänzungsfunktion der Gemeindeverbände entspricht. Im Hinblick auf die nur additiv gegebene Entscheidungsmöglichkeit, die Trägerschaft für zusätzliche Einrichtungen zu übernehmen, ansonsten aber die gesetzlich zugemessenen Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen zu müssen, bietet der Bereich der schulischen Zuständigkeiten wenig Raum für eigenständiges Handeln. Gleichwohl beinhalten die Planung und materielle Ausgestaltung der Trägerschaft von Schuleinrichtungen strategisch bedeutsame, in hohem Maße öffentlichkeitswirksame und im Vollzug

gestaltungsintensive Aufgaben, so dass auch diesem Kompetenzfeld ein wesentliches Selbstverwaltungspotential attestiert werden kann.

- Materiell mit nur 2% der Gesamtausgaben von nachgeordneter Bedeutung, verweist der *Kulturbereich* i. w. S. (Einzelplan 3 – Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege) auf einen Kernbereich der überörtlichen Selbstverwaltung, der sich mit der Trägerschaft von Einrichtungen verbindet, die die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Kommunen übersteigen. Nimmt man dabei die im Abschnitt 365 verbuchten Aufgaben des behördlichen Denkmalschutzes als weisungsabhängige Ordnungsfunktionen aus, handelt es sich insofern auch um eine strategische Kompetenz der Gemeindeverbände. Denn obgleich in den vergangenen Jahren von Kürzungspolitikern betroffen, machen diese Infrastruktur- und Dienstleistungen die Kreise als ortsprägende und regional verankerte Einrichtungen öffentlich sichtbar.
- Mit knapp 60% des kreislichen Aufgaben- und Ausgabenvolumens deckt der *Sozialbereich* den weitaus größten Etatanteil ab. Im Vordergrund stehen dabei Hilfen nach dem SGB XII (einschließlich Pflege- und Eingliederungsleistungen), die Jugendhilfe und sonstige Bereiche, wozu insbesondere die kommunalen Verpflichtungen im Rahmen des SGB II zählen (Einzelplan 4). Mit über 50% fallen in diesem Bereich auch Ausgaben für und Maßnahmen in Einrichtungen besonders stark ins Gewicht. Der Großteil der zugrunde liegenden Aufgaben ist gesetzlich definiert und den Kreisen verpflichtend zugewiesen, die Betroffenen können einen gesetzlichen Leistungsanspruch geltend machen. Insofern verfügen die Kommunen in diesem Kompetenzfeld grundsätzlich über einen deutlich verringerten Handlungsspielraum, sowohl was die materielle Ausgestaltung als auch die im Vollzug gegebenen Einflussmöglichkeiten anbetrifft. Dennoch sind auch hier Einschränkungen zu formulieren. So bietet insbesondere die Umsetzung der Jugendhilfe sowie die Ausstattung und Profilbildung von sozialen Einrichtungen erhebliche Ermessensspielräume. Hinzutritt die entsprechende Bedarfs- und Infrastrukturplanung. Trotz ihrer Pflichtigkeit und vergleichsweise hohen gesetzlichen Reglementierung sind diese Bereiche offen für eine strategische kommunale Steuerung zur Wahrnehmung eines umfassenden sozialen Daseinsvorsorgeauftrags. Die im Zuge von Hartz IV erneut deutlich gewordenen Schnittstellen und Kooperationserfordernisse dokumentieren dies in besonderer Weise (vgl. hierzu Kap. 5.3.2). Schließlich realisieren die Gemeindeverbände auf der Basis ihrer umfassenden Fürsorge- und Versorgungskompetenz einen kreisinternen Lastenausgleich, indem sie über die Kostenträgerschaft und ihre Zuschuss- wie Umlagefinanzierung Disparitäten zwischen einzelnen Gemeinden und Kreisregionen relativieren.
- Für den *Gesundheitsbereich* (mit Sport und Erholung – Einzelplan 5) gilt dem Grunde nach der gleiche Befund, wie er oben für die Sozial- und Jugendhilfearbeiten formuliert wurde. Bei einem Gesamtvolumen von etwa 3% aller Ausgaben besitzt dieses Kompetenzfeld allerdings ein deutlich geringeres Gewicht. Darüber hinaus schließt es freiwillige Aufgaben, insbesondere in der Sportförderung und bei der Unterhaltung sonstiger Erholungseinrichtungen, ein.
- Das *Bau-, Wohnungs- und Verkehrswesen* (Einzelplan 6) umfasst haushalterisch auch den eigenen Hochbau, der aber im Rahmen dieser Betrachtung weiter oben im Kontext der allgemeinen Verwaltung abgehandelt wurde. Insofern konzentriert sich die Einschätzung an dieser Stelle auf Planung und Bauordnung sowie den Bau und die Unterhaltung von kreiseigenen Straßen (und zwar unabhängig davon, ob sie durch Dritte mitverwaltet werden). Während die

Kreisstraßen zwar als Teil der Daseinsvorsorge zu verstehen und als Selbstverwaltungsaufgaben ausgewiesen sind, gewähren finanzielle Restriktionen hier nur Manövrierfähigkeiten, zumal die verfügbaren Ressourcen und Verfügungsrechte durch den Bestand weitgehend gebunden sind. Eine auch politisch relevantes Gestaltungspotential verbindet sich damit in der Regel nur sehr bedingt. Anders verhält es sich indes mit der innerhalb der Planungsabschnitte dominanten Bauaufsicht, die zwar als gesetzlich verpflichtende und weisungsabhängige Zuständigkeit ausgeführt wird, jedoch erhebliche Synergie- und Bündelungspotenziale mit anderen Sonderordnungsaufgaben ausweist; der Gutachter hat dies bereits angesprochen. Erneut führt das trotz der formalen Bindungen zu der Einschätzung, dass die Kommunen in diesem Bereich durchaus über ein gewisses Gestaltungspotenzial verfügen, was nicht zuletzt an organisatorischen Lösungen in einzelnen Kreisen deutlich wird, die etwa den behördlichen Naturschutz diesem Bereich zuordnen und zudem seine Ausgaben dort mit verbuchen.

- Der Komplex der *öffentlichen Einrichtungen* und der *Wirtschaftsförderung* (Einzelplan 7) umfasst 10% des Ausgabevolumens und wird dabei zu knapp drei Vierteln durch die operativen Aufgaben der Abfallwirtschaft geprägt. Ihrem Herkommen nach ist dieser Bereich als Teil der Daseinsvorsorge klassische Kommunalzuständigkeit, aufgrund der geltenden Gewährleistungspflicht und zahlreicher fachgesetzlicher Ausführungsvorschriften jedoch kaum disponibel und in hohem Maße vom extern verursachten Geschäftsanfall abhängig. Erneut bilden somit am ehesten die Planung dieser Aufgabe und die Ausgestaltung ihrer operativen Erledigung (über Fremdvergabe, in Eigenerbringung und/oder Kooperation) managementbezogene Gestaltungsspielräume; dies dokumentiert sich u. a. in den sehr unterschiedlichen Vollzugskonstellationen im Land. Demgegenüber stellt die Wirtschaftsförderung und Unterstützung des Fremdenverkehrs eine klassischerweise freiwillige und (in Ergänzung zu gemeindlichen Aktivitäten) auch typisch kreisliche Zuständigkeit dar, die in Anbetracht der hohen Bedeutung von Infrastruktur- und Marketingvoraussetzungen der Tourismuswirtschaft einer überörtlichen Koordination bedarf. Hinzu kommt die aufgrund begrenzter Mittel notwendige Vernetzung entsprechender Politiken mit einer investoren- und unternehmensfreundlichen Ansiedlungs- und Erweiterungspolitik. In diesem Zusammenhang gewinnen gleichsam komplementär der gesamte Sonderordnungsbereich und die den Kreisen hierin als untere Behörden zukommenden Kompetenzen zusätzlich an Bedeutung. Insofern stellen die gut 2,5 % ihrer Ausgaben, die die Gemeindeverbände in diesen Bereich investieren nicht nur an sich, sondern gerade in Verbindung mit anderen, eher formalen Zuständigkeiten eine wesentliche Basis des materiellen und funktionalen Selbstverwaltungsanspruchs dar.<sup>4</sup>

Fasst man diese Befunde der Bestandsanalyse zusammen, so dürften unverändert *10 bis 15% des Ausgabevolumens dem engeren Bereich kommunaler Selbstverwaltung* zuzurechnen sein, deren Aufgaben sich durch örtliche Gestaltungsoptionen und eigene Verfügungsrechte auszeichnen. Hinzukommen rund *70 bis 80%* (einschließlich der sozialen Daseinsvorsorge), die zwar durch gesetzliche Vorgaben, Pflichtaufträge und externe Leistungsansprüche gebunden sind, in der Planung,

---

<sup>4</sup> Der Einzelplan 8 mit weiteren wirtschaftlichen Unternehmen sowie Grund- und Sondervermögen findet hier keine weitere Berücksichtigung, da er weniger als ein Prozent der Gesamtausgaben ausmacht und regionalen Schwerpunkten und Sonderlösungen abhängig ist.

Vernetzung und gebündelten Durchführung jedoch weiterhin erhebliche und auch *kommunalpolitisch relevante Steuerungspotentiale* beinhalten. Desgleichen umfassen die rund 60%, die dem Sozialbereich i. w. S. zuzurechnen sind, jenes Ausgleichsvolumen, das eine wesentliche Existenzberechtigung der Kreisstufe ausmacht. Somit reduziert sich die Quote der *selbstverwaltungsfremden*, weil materiell kaum gestaltbaren *Zuständigkeiten* auf einen vergleichsweise geringen Anteil von *maximal 20%* der gegebenen Aufgaben. Akzeptiert man die im vorangegangenen Abschnitt getroffene Differenzierung und die Argumentation, dass sich gerade die überörtliche Selbstverwaltung nicht nur über Freiwilligkeit definieren darf, sondern Einfluss- und Steuerungspotenziale einbeziehen muss, stellen die *Kreise institutionell und vor allem materiell unverändert typische Kommunen* dar. Gelegentliche Kritiken, wie sie die Betroffenen vor allem selbst vorbringen, sind vor diesem Hintergrund wohl vor allem eingeübten Ressourcenkonflikten, weniger einer ernstlichen Gefährdung des Selbstverwaltungsprinzips geschuldet. Eine autonome Wahrnehmung von Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen scheint demnach mit Blick auf die gegebenen Kompetenzen möglich, freilich mit der Einschränkung, dass die Kreise auch über eine hierfür geeignete Struktur verfügen müssen, die es ihnen erlaubt, Bündelungs- und Vernetzungsleistungen (insbesondere bei komplexen Ordnungsaufgaben) wahrzunehmen; hierzu wurde in Kap. 5.1 eine Reihe von Aussagen getroffen und regional spezifiziert. Hinzuweisen bleibt schließlich darauf, dass sich diese Einschätzung im Rahmen der *kreisfreien Städte* nicht grundsätzlich anders darstellt, da hier gleichsam additiv die gemeindliche Selbstverwaltung hinzugerechnet werden muss. Eine grundsätzliche *Einschränkung* ist nur insoweit zu formulieren, als sich die Finanzlage der Städte deutlich problematischer darstellt als die der Gemeindeverbände und kreisangehörigen Kommunen. Dies wiederum ist (wie auch bei finanziell angespannten Kreishaushalten) aber nicht als Einschränkung des Gehalts kommunaler Selbstverwaltung zu verstehen, sondern bezieht sich auf die Mittelausstattung, um gegebene Kompetenzen, Verfügungsrechte und Funktionspotenziale auszuschöpfen. Hierfür soll das verfassungsrechtlich verankerte Konnexitätsprinzip Vorsorge treffen und sind nicht zuletzt konjunkturbedingte Einnahmeverhältnisse anzusprechen. Ob, in welcher Form und vor allem in welchem Umfang die materielle Basis durch organisationsökonomische Maßnahmen verbreitert werden kann, wird in Kap. 5.3 erörtert und für mögliche Reformmodelle in Kap. 7.2 überprüft.

Vor dem Hintergrund einer demnach *cum grano salis* funktionsfähigen Selbstverwaltung auf der Kreisstufe gilt es nun, mit Blick auf die angesprochenen Strukturerefordernisse (vgl. Kap. 5.1) jene *Aufgabenspezifika zu identifizieren*, die Aussagen über geeignete Funktionsräume materieller Kompetenzen zulassen. Der Gutachter stützt sich hierbei auf eine vom ISE entwickelte (funktionale) Aufgabensystematik,

deren Bestandteile und Ausprägungen in Anlage (III) dargestellt werden; im Einklang mit den weiter oben diskutierten Elementen effektiver Selbstverwaltung nimmt sie auf die folgenden *Parameter der Aufgabenwahrnehmung* Bezug:

- *Zielgruppen* (verwaltungsintern oder extern);
- *Funktion* (Vollzug, Querschnittsleistung oder Vollzug);
- *Leistungsart* (Dienst-, Transfer- oder Infrastrukturleistung);
- *Tätigkeit* (komplexe Einzelfalltätigkeit oder standardisiertes Massengeschäft);
- *Raumbezug* (Ortsbezug, Regionalbezug oder Ortsunabhängigkeit);
- *Ermessensspielraum* (gering, mittel oder hoch) sowie
- *strategische Relevanz* (gering, mittel oder hoch).

Der Gutachter hat auf der Gliederungsebene der kameralen Haushaltssystematik eine *vollständige Erfassung und Verortung* in den vorgenannten Kategorien vorgenommen und mit Erkenntnissen aus Untersuchungen in anderen Ländern sowie den Expertengesprächen vor Ort abgestimmt. Da eine induktive Aufgabenerfassung und -qualifizierung mit Blick auf die begrenzten Ressourcen und Zeiträume der vorliegenden Untersuchung ausschied, verbleiben aber auch hier Unschärfen, die sich nur durch eine detaillierte Personalbefragung und Tätigkeitserfassung vor Ort überwinden ließen; Ähnliches gilt (zuma! unter Einschluss von Ungenauigkeiten und differenten Buchungsroutinen) für die haushaltsmäßige Untersetzung der einzelnen Funktionsprofile. Der Gutachter beschränkt sich deshalb an dieser Stelle auf eine *summarische Darstellung im Rahmen der Einzelpläne*, ergänzt um signifikante Beispiele auf der Abschnittsebene, wobei jeweils Prozentbereiche zur Charakterisierung der Aufgabeneigenschaften herangezogen werden (vgl. Abb. 5.1-D).

Abbildung 5.2-D: Aufgaben- und Funktionsprofile auf der Kreisstufe

Ausgaben-/ Aufgabenbereich		Aufgabenmerkmal / Funktionsprofil		
EPl.	Bezeichnung	Parameter	Ausprägung in Prozent der Aufgaben/Ausgaben	Beispiele / Anmerkungen
0	Allgemeine Verwaltung	Zielgruppe	– 100% intern	– Personalverwaltung
		Funktion	– < 10% Leitungsfunktionen – ca. 90% Querschnittsfunktionen	– Gemeindeorgane – Haupt-/Finanzverwaltung
		Leistungsart	– > 90% Dienstleistungen – < 10% Transfer- und Infrastrukturleistungen	– Leitung – Einrichtungen für die Verw.

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Ausgaben-/ Aufgabenbereich		Aufgabenmerkmal / Funktionsprofil		
Epl.	Bezeichnung	Parameter	Ausprägung in Prozent der Aufgaben/Ausgaben	Beispiele / Anmerkungen
		Tätigkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 50-70% komplizierte Einzelfalltätigkeit</li> <li>- 30-50% standardisierte Massengeschäfte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rechtsamt, Organisation</li> <li>- Bezüge- und Finanzrechnung</li> </ul>
		Raumbezug	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10-20% Ortsbezug</li> <li>- 50-60% Regionalbezug</li> <li>- 20-40% Ortsunabhängigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeindeorgane</li> <li>- Finanzen, Recht</li> <li>- Bezügeabrechnung.</li> </ul>
		Ermessensspielraum	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 30-40% hoch</li> <li>- 30-40% mittel</li> <li>- 20-40% gering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisation</li> <li>- Finanzen</li> <li>- Personalrecht</li> </ul>
		Strategische Relevanz	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 60-70% hoch</li> <li>- 30-40% mittel</li> <li>- &lt; 10% gering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Finanzen</li> <li>- Rechtsamt (i. T.)</li> <li>- Vw.-Einrichtg.</li> </ul>
1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 100% extern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Brandschutz, ordnungsbehödl. Umweltschutz</li> </ul>
		Funktion	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 100% Vollzug</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lebensmittel-/ Veterinäraufsicht</li> </ul>
		Leistungsart	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 80-90% Dienstleistungen</li> <li>- 10-20% Infrastrukturleistungen</li> <li>- &lt;5% Transferleistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ordnungswesen</li> <li>- Brandschutz, Rettungswesen</li> <li>- gsond. Zuwendg.</li> </ul>
		Tätigkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 50-60% komplizierte Einzelfalltätigkeit</li> <li>- 40-50% standardisierte Massengeschäfte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sonderordnungsaufgaben</li> <li>- Personen- und Meldewesen</li> </ul>
		Raumbezug	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 50-60% Ortsbezug</li> <li>- 30-40% Regionalbezug</li> <li>- &lt;10% Ortsunabhängigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meldewesen</li> <li>- Sonderordnung</li> <li>- Planung, Koord.</li> </ul>
		Ermessensspielraum	<ul style="list-style-type: none"> <li>- &lt;&lt;10% hoch</li> <li>- 40-50% mittel</li> <li>- 50-60% gering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausnahmen</li> <li>- Gebündelte Ordnungsentscheidungen</li> <li>- Meldewesen</li> </ul>
		Strategische Relevanz	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 80-90% mittel oder hoch</li> <li>- 10-20% gering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bündlungsfähige Ord.belange</li> <li>- Standardisierte Pflichtaufgaben</li> </ul>
2	Schulen	Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- &gt;90% Extern</li> <li>- &lt;10% Intern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schulen</li> <li>- Schulaufsicht</li> </ul>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Ausgaben-/ Aufgabenbereich		Aufgabenmerkmal / Funktionsprofil		
Epl.	Bezeichnung	Parameter	Ausprägung in Prozent der Aufgaben/Ausgaben	Beispiele / Anmerkungen
		Funktion	<ul style="list-style-type: none"> <li>- &gt;90% Vollzug</li> <li>- &lt;10% Querschnittsfunktionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schulträgerschaft</li> <li>- Schulaufsicht</li> </ul>
		Leistungsart	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10-20% Dienstleistungen</li> <li>- 20-30% Transferleistungen</li> <li>- 50-70% Infrastrukturleistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leitung</li> <li>- Schülerbeförd.</li> <li>- Schuleinrichtungen</li> </ul>
		Tätigkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10-20% komplizierte Einzelfalltätigkeit</li> <li>- 80-90% standardisierte Massengeschäfte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schulaufsicht, Schulplanung</li> <li>- Erhaltungs- und Serviceleistg.</li> </ul>
		Raumbezug	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 30-40% Ortsbezug</li> <li>- 50-60% Regionalbezug</li> <li>- &lt;10% Ortsunabhängigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Allg. Schulen</li> <li>- Weiterführende u. Sonderschulen</li> <li>- Ausbildungsförd.</li> </ul>
		Ermessensspielraum	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 20-30% hoch</li> <li>- 70-80% mittel oder gering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Schulplanung</li> <li>- Ausstattung</li> </ul>
		Strategische Relevanz	- Überwiegend hoch mit Ausnahme von Randbereichen (Ausbildungsförderung als Beispiel)	
3	Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	Zielgruppe	- Überwiegend extern	- Museen, Volksbildung
		Funktion	<ul style="list-style-type: none"> <li>- &lt; 10% Querschnittsfunktionen</li> <li>- &gt;90% Vollzug</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kulturverwaltung</li> <li>- Volksbildung</li> </ul>
		Leistungsart	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 30-40% Dienstleistungen</li> <li>- 30-40% Transferleistungen</li> <li>- 30-40% Infrastrukturleistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Volksbildung</li> <li>- Zuwendungen</li> <li>- Bibliotheken, Museen</li> </ul>
		Tätigkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 50-60% komplizierte Einzelfalltätigkeit</li> <li>- 40-50% standardisierte Massengeschäfte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kulturplanung, Volksbildung</li> <li>- Erhaltungsmaßn., Serviceleistungen</li> </ul>
		Raumbezug	- Überwiegend Ortsbezug	- Örtliche Museen
		Ermessensspielraum	- Überwiegend hoch	- Zumeist freiwillige Aufgaben
		Strategische Relevanz	- Überwiegend hoch	- Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltg.
4	Soziale Sicherung	Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Überwiegend Extern</li> <li>- &lt;&lt;5% Intern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grundsicherung</li> <li>- Verwaltung, Aufsicht</li> </ul>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)



(Fortsetzung)

Ausgaben-/ Aufgabenbereich		Aufgabenmerkmal / Funktionsprofil		
Epl.	Bezeichnung	Parameter	Ausprägung in Prozent der Aufgaben/Ausgaben	Beispiele / Anmerkungen
		Funktion	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Überwiegend Vollzug</li> <li>- &lt;&lt;5% Querschnittsfunktionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grundsicherung</li> <li>- Verwaltung, Aufsicht</li> </ul>
		Leistungsart	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10-20% Dienstleistungen</li> <li>- 70-80% Transferleistungen</li> <li>- 10-20% Infrastrukturleistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Betreuung, Beratung</li> <li>- Zuwendungen, Subventionen</li> <li>- Unterhaltungsmaßnahmen</li> </ul>
		Tätigkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 10-30% komplizierte Einzelfalltätigkeit</li> <li>- 70-90% standardisierte Massengeschäfte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fallmanagement, Einzelbetreuung</li> <li>- Auszahlung, Verwaltung</li> </ul>
		Raumbezug	<ul style="list-style-type: none"> <li>- &gt;90% Ortsbezug</li> <li>- &gt;10% Regionalbezug oder Ortsunabhängigkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Freie Jugendhilfe</li> <li>- Planung, Koord., Fortbildung</li> </ul>
		Ermessensspielraum	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 30-40% mittel oder hoch</li> <li>- 60-70% gering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Freie Jugendhilfe</li> <li>- Gesetzlich gebundene Regelleistungen</li> </ul>
		Strategische Relevanz	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Überwiegend hoch mit Ausnahme von Randbereichen (Versicherungsamt und Lastenausgleich als Beispiele)</li> </ul>	
5	Gesundheit, Sport, Erholung	Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Überwiegend extern</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Öfftl. Gesundheitsdienst</li> </ul>
		Funktion	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Überwiegend Vollzug</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pflichtuntersuchungen</li> </ul>
		Leistungsart	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 70-80% Dienstleistungen</li> <li>- 20-30% Transfer- und Infrastrukturleistungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Untersuchungen</li> <li>- Zuwendungen, Subventionen, Krankenhäuser</li> </ul>
		Tätigkeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40-50% komplizierte Einzelfalltätigkeit</li> <li>- 50-60% standardisierte Massengeschäfte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Medizinische Maßnahmen</li> <li>- Erhaltungs- und Serviceleistg.</li> </ul>
		Raumbezug	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 40-50% Ortsbezug</li> <li>- 50-60% Regionalbezug</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publikumsbezogene Dienstlsg.</li> <li>- Übergreifende Einrichtungen und Ordnungsleistungen</li> </ul>
		Ermessensspielraum	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Überwiegend mittel oder gering mit Ausnahme von Fördermaßnahmen (etwa im Bereich des Sports)</li> </ul>	

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Ausgaben-/ Aufgabenbereich		Aufgabenmerkmal / Funktionsprofil		
Epl.	Bezeichnung	Parameter	Ausprägung in Prozent der Aufgaben/Ausgaben	Beispiele / Anmerkungen
		Strategische Relevanz	– Überwiegend hoch aufgrund gegebener Ermessensspielräume und freiwilliger Aufgabenanteile	
6	Bau- und Wohnungs- wesen, Verkehr	Zielgruppe	– 30-35% Intern – 60-70% Extern	– Eigener Hochbau – Bauaufsicht
		Funktion	– 30-35% Querschnittsfunktionen – 60-70% Vollzug	– Eigener Hochbau – Bauaufsicht
		Leistungsart	– 60-70% Dienstleistungen – 30-40% Infrastrukturleistungen	– Bauaufsicht – Kreisstraßen
		Tätigkeit	– 50-60% komplizierte Einzelfalltätigkeit – 40-50% standardisierte Massengeschäfte	– Bauaufsichtliche Genehmigungsbelange – Durchführung von einfacheren Verfahren, Erhaltungsmaßn.
		Raumbezug	– 50-60% Ortsbezug – 40-50% Regionalbezug	– Verkehrswesen, Publikumsbezug bei Bausachen – Wohnungsbauförderung, Straßenerhaltung
		Ermessensspielraum	– 60-80% hoch – 20-40% mittel oder gering	– Planung und ordnungsbehödl. Bündelung – Regelgenehmig. aufgrund gesetzl. Vorgaben
		Strategische Relevanz	– Überwiegend hoch aufgrund der unmittelbaren Publikumsinteressen	
7	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschafts- förderung	Zielgruppe	– Überwiegend Extern (mit Ausnahme von Hilfesbetrieben der Verwaltung)	– Unternehmen der Wirtschaftsförderung
		Funktion	– Überwiegend Vollzug	– Abfallbeseitigung
		Leistungsart	– 40-50% Dienstleistungen – 15-20% Transferleistungen – 30-50% Infrastrukturleistg.	– Förderberatung – Zuwendungen, Subventionen – Unterh.-maßn.
		Tätigkeit	– 20-30% komplizierte Einzelfalltätigkeit – 70-80% standardisierte Massengeschäfte	– Wirtschaftsförderung – Abfallbeseitigung

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Ausgaben-/ Aufgabenbereich		Aufgabenmerkmal / Funktionsprofil		
Epl.	Bezeichnung	Parameter	Ausprägung in Prozent der Aufgaben/Ausgaben	Beispiele / Anmerkungen
		Raumbezug	– 70-80% Ortsbezug – 20-30% Regionalbezug	– Abfallwirtschaft – Regionalmarke- ting, zentrale Entsorgungs- einrichtungen
		Ermessens- spielraum	– 30-40% mittel oder hoch – 60-70% gering	– Wirtschaftsförderung – Vollzug der Abfallbeseiti- gung
		Strategische Relevanz	– Überwiegend hoch mit Ausnahme von Randberei- chen (verwaltunginterne Hilfsbetriebe)	

Quellen: Haushaltspläne der Kreise für das Jahr 2006; Expertengespräche des ISE mit Vertretern aller Kreis- und Stadt-Verwaltungen; eigene Schätzungen und Berechnungen.

Die vorgenannten *Funktionsprofile und Aufgabenmerkmale stützen die summarische Bewertung des Selbstverwaltungsgehalts* (s. o.) und bilden die *Grundlage für nachfolgende Überlegungen zu einer verstärkten Konzentration*. Bevor im folgenden Abschnitt entsprechende Betrachtungen angestellt werden, gilt es den *Kompetenzbestand auf der Kreisstufe* noch einmal daraufhin zu *überprüfen, ob die absehbare Nachfrage- und Bedarfsentwicklungs substantielle Veränderungen erwarten lassen*, die wiederum auch den *Umfang und die Qualität der überörtlichen Selbstverwaltung beeinflussen* könnten. Hierzu ist zu sagen, dass in Anbetracht begrenzter Ressourcen und des gegebenen Zeitdrucks umfassende Studien ausscheiden und der Gutachter erneut aus dem Ländervergleich und den Kenntnissen aus anderen Untersuchungsprojekten heraus argumentieren muss. Die anschließenden Hinweise sind deshalb notwendiger Weise kursorischer Natur und bedürfen im Einzelfall der vertiefenden Analyse, wohingegen weiterhin Auswirkungen auf die Gestaltungs- und Handlungsmöglichkeiten der Gebietskörperschaften im Vordergrund stehen:

- Im Bereich der *Allgemeinen Verwaltung* mit vorwiegend internen Servicefunktionen ergeben sich Veränderungen vor allem mittelbar, sofern etwa die Gesamtnachfrage nach und die Komplexität der öffentlichen Leistungen sinken. Dies ist, wie die nachfolgenden Erörterungen zeigen, mutmaßlich nicht der Fall und deshalb als Option nicht weiter von Belang. Daneben ist gerade im Bereich der Finanz- und Organisationsverwaltung mit neuen Rahmenbedingungen zu rechnen, die sich u. a. aus der Umstellung auf eine doppische Haushaltsführung ergeben und sowohl in der klassischen Kämmerei als auch in der Rechnungsprüfung und Kommunalaufsicht an die Mitarbeiter entsprechende Anforderungen stellen. Hinzutritt eine zunehmende Ausdifferenzierung von unternehmerischen Ausgliederungen, die ein effektives Beteiligungsmanagement notwendig machen. Der Selbstverwaltungscharakter der kommunalen Einrichtungen wird

auch dadurch aber nicht in Frage gestellt, allenfalls das *Know how* zur sachgemäßen Steuerung künftig höheren kompetenziellen Standards entsprechen müssen.

- Im Bereich der *Ordnungsverwaltung* dürfte auch künftig mit einer keinesfalls sinkenden Komplexität der zugrunde liegenden Rechtsmaterien zu rechnen sein. Dies kann zwar den Vollzugsspielraum in einzelnen Bereichen einschränken, erhöht ihn aber zugleich bei vernetzten und bündelungsnotwendigen Angelegenheiten (etwa im Natur-, Bau- und Umweltschutzbereich). Dies verbindet sich erneut mit entsprechenden Anforderungen an die Qualifikation der betreffenden Mitarbeiter und führt demzufolge auch nicht zu einer weniger gestaltungsintensiven Tätigkeit im Rahmen der funktionalen Selbstverwaltung.
- Differenzierter ist die Situation im *Schul- und Bildungssektor* zu betrachten. Hier dürfte es ausweislich der demographischen Entwicklung (vgl. Kap. 5.1.3) zu einem erkennbaren Nachfragerückgang kommen, der im gemeindlichen Bereich und auf der Kreisstufe die Schließung und Zusammenlegung von Einrichtungen erforderlich machen wird. Zugleich steigt der Bedarf an qualitativen Bildungsangeboten, auch und gerade im Zusammenhang mit einer vernetzten sozialen Daseinsvorsorge (etwa im Zusammenhang mit dem Vollzug des SGB II und einer Stärkung seiner präventiven Handlungsansätze). Davon aber würden wiederum vor allem ermessensbasierte und gestaltungsintensive Komponenten der zugrunde liegenden Aufgaben profitieren, womit sich die kreiskommunale Verwaltung vor neue Herausforderungen, kaum jedoch vor einen materiellen Bedeutungsverlust gestellt sieht.
- *Kulturangelegenheiten* sind unverändert von der Finanz- und Bedarfslage abhängig. Hier wird es folglich zu einer ressourcenbasierten Entwicklung kommen, die sinkender Nachfrage mit differenzierten und altersgerechten Angeboten begegnen muss. Inwieweit der materielle Freiwilligkeitscharakter in Konkurrenz zu faktisch oder gesetzlich gebotenen Maßnahmen (Soziales, Bildung, Sonderordnung usw.) ausreichend Wirkungskraft entfaltet, hängt letztlich von örtlichen Prioritäten und dem finanziellen Verfügungsrahmen ab. Eine positive Entwicklung wird deshalb nicht zuletzt von der Fähigkeit abhängen, Investitionsschwerpunkte zum Erhalt und zur Erweiterung bestehender Einrichtungen zu bilden.
- Infolge der nicht zuletzt mit der Einführung des SGB II sichtbar gewordenen soziodemographischen Strukturprobleme der deutschen Gesellschaft werden *Sozialaufgaben* (einschließlich Jugend und Gesundheit) in den kommenden Jahren eher an Bedeutung gewinnen, als hinter den Erträgen einer zyklischen Konjunktur zurückzutreten. Damit verbinden viele Beobachter eine weitere Einengung kommunaler Handlungsmöglichkeiten, indem sie auf die hohen Leistungsansprüche und daraus resultierenden Etatbelastungen verweisen. Dem ist grundsätzlich zuzustimmen, allerdings auch nur insoweit, als die gleichfalls gegebenen Bündelungs- und Koordinationserfordernisse unberücksichtigt bleiben. So ist gerade im Bereich des SGB II erkennbar, dass ein nachhaltiger Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit nur über ein vernetztes und präventives Vorgehen im Rahmen einer weiter gefassten sozialen Daseinsvorsorge erfolgversprechend ist. Dabei sind eher mehr als weniger Investitionen notwendig, um den Zufluss in die Hilfesysteme zu begrenzen und stabilisierende Integrationsleistungen zu erbringen. Beide Anforderungen berühren klassische Aufträge der Kommunen und betreffen verschiedene ihrer angestammten Kompetenzen (Bildung, Jugend und Gesundheit als Beispiele). Deshalb geht auch hiervon keine Einschränkung, sondern vor allem eine funktionale und materielle

Anforderung aus, die ggf. Fragen nach der Leistungs- und Ausgleichsfähigkeit einzelner Einrichtungen aufwirft, weniger indes die Eignung der Kreise als zuständige Selbstverwaltungskörperschaften in Abrede stellt.

*Fasst man die vorgenannten Trends und Ansprüche an die öffentliche und i. e. S. kommunale Verwaltung zusammen, ist kein systematischer Bedeutungsverlust in gestaltungsrelevanten Funktionsbereichen erwartbar, wohl aber eine Komplexitätssteigerung.* Diese verbindet sich regelungsbedingt und angebots- wie nachfrage-seitig mit *Ausdifferenzierungsprozessen*, die die *materiellen und kompetenziellen Anforderungen an die Selbstverwaltung* erhöhen, nicht ihre Berechtigung in Frage stellen. Dabei werden bereits heute Entwicklungen erkennbar, die auf gegebene Strukturprobleme mit *Maßstabsvergrößerungen* zu reagieren suchen und nicht nur finanziellen Erwägungen, sondern vor allem auch *kapazitären und effektivitätsbezogenen Überlegungen* folgen. Hierauf wird im folgenden Abschnitt noch einmal differenzierter eingegangen, um auf dieser Basis mögliche Kooperations- und Neugliederungserfordernisse auch inhaltlich konkretisieren zu können.

#### *Gegebene und notwendige Einzugsbereiche der Kreisaufgaben*

Anhand der im vorangegangenen Abschnitt vorgestellten Analyse (vgl. Abb. 5.2-D) wurde deutlich, dass die Kreise über ein beträchtliches selbstverwaltungsrelevantes Aufgabenpotenzial verfügen. Zugleich dokumentierten die Funktionsprofile, dass eine Reihe von Zuständigkeiten Raumbezüge aufweist, die über die heutigen Gebietszuschnitte hinausweisen. Grundlage dieser Bewertungen boten der Ländervergleich sowie Intensivinterviews in den Kreisen und kreisfreien Städten. Hinzutreten Zusammenstellungen der gegebenen Kooperationszusammenhänge von Gemeindeverbänden und kreisfreie Städte (vgl. hierzu Anlage II). Sie weisen in der Summe wie auch regional daraufhin, inwieweit sich die Kommunen in bestimmten Aufgabenbereich aufgrund materieller Zwänge und/oder fachlicher Erwägungen zur Zusammenarbeit veranlasst sehen; Abb. 5.2-E fasst die Struktur und Häufigkeit der entsprechenden bilateralen Kooperationsbeziehungen für sechs globale Aufgabenbereiche zusammen.<sup>5</sup>

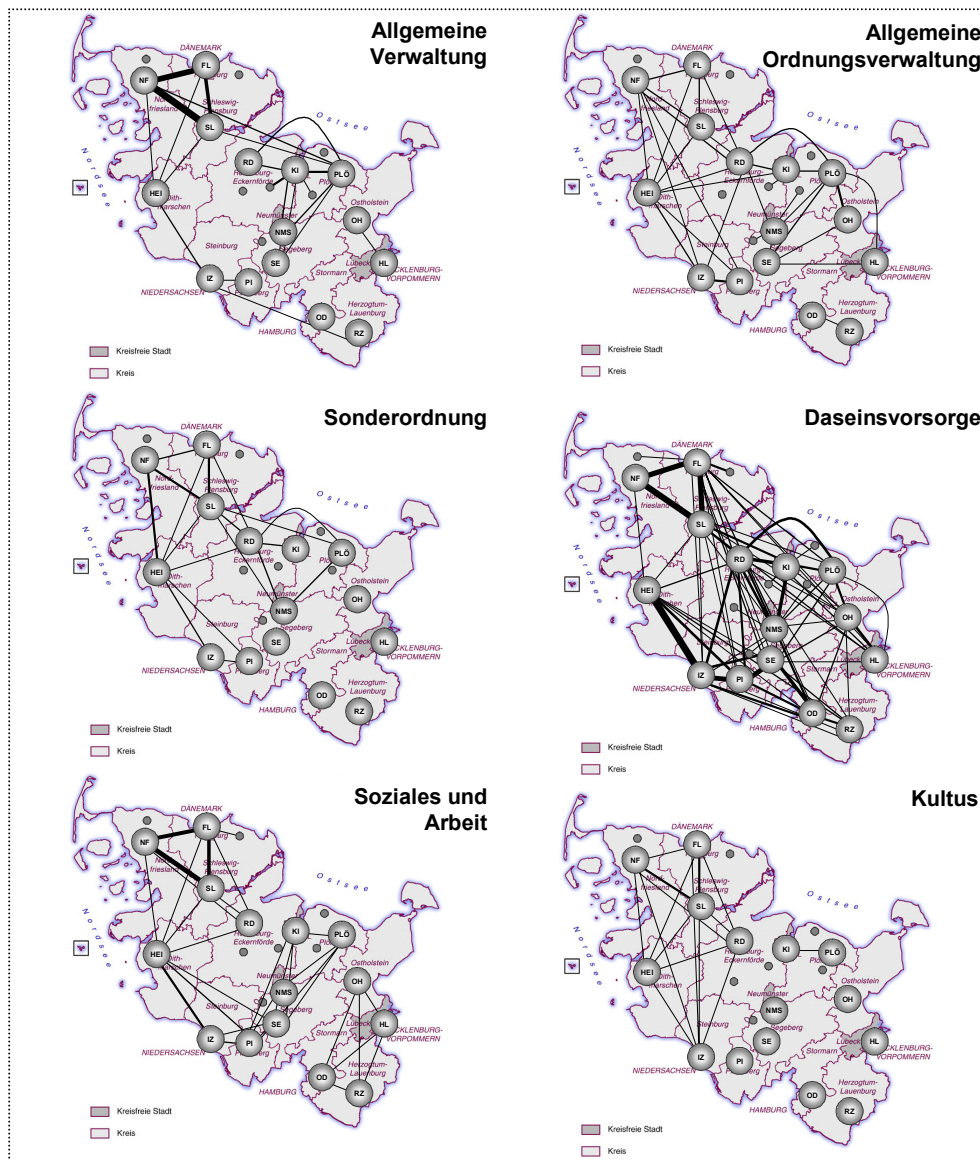
Erkennbar werden die in den Abb. 5.1-E und 5.1-G dokumentierten Kooperationsräume mit den benannten regionalen Schwerpunkten. Erneut weisen dabei der Landesteil Schleswig, die Region um Kiel, Dithmarschen und Steinburg sowie die Hamburger Randkreise die meisten und intensivsten Bezüge auf. Materiell ist das dichteste Netz von wechselseitigen Beziehungen im Bereich der Daseinsvorsorge, gefolgt von der allgemeinen Ordnungsverwaltung zu verzeichnen. Mit deutlichen Differenzen in der regionalen Abdeckung und Intensität folgen die allgemeine

---

<sup>5</sup> Vgl. hierzu die Struktur der zugrunde liegenden ISE-Aufgabensystematik in Abb. 5.2-B und Anlage II.

Verwaltung, Sonderordnung sowie Arbeit und Soziales. Dies korrespondiert mit den oben vorgetragenen Einschätzungen. Zugleich scheinen hier regional und in der Sache noch beträchtliche Konzentrationsmöglichkeiten ungenutzt. Orientiert man sich an dem in sich am stärksten verknüpften Raum Schleswig-Flensburg-Nordfriesland, spricht dies in nahezu allen bislang angesprochenen Bereichen zu- mindest für eine verstärkte Kooperation im örtlichen Nahbereich.

Abbildung 5.2-E: Interkommunale Kooperationsbeziehungen in sechs Aufgabenbe- reichen (ohne Darstellung landesweiter Kooperationen)



Differenziert man diese Betrachtung erneut nach haushaltskompatiblen Globalbe- reichen lassen sich dazu folgende Aussagen treffen:

- Der Kernbereich der eigenen Organisationsverwaltung und kommunalpolitischen Steuerungsprozesse ist an die Existenz einer Gebietskörperschaft gebunden. Mit Blick auf die demokratischen Legitimationserfordernisse der Selbstverwaltung sind hierbei (zumindest nach der Auffassung des kommunalen Verfassungsrechts) Grenzen der territorialen Ausdehnung und Bevölkerungsanzahl zu beachten. Insofern stellt sich hier weniger die Frage nach geeigneten Größenordnungen als vielmehr nach den institutionellen Konsequenzen, die eine Konzentration aufgrund funktionaler und fachlicher Erwägungen hätte. Wie bereits weiter oben erörtert kann eine Maßstabsvergrößerung dabei aber auch durchaus stabilisierend wirken, wenn sie zur Bündelung entscheidungs- und gestaltungsrelevanter Ressourcen und Entscheidungsgegenstände beiträgt.
- Darüber hinaus kommen grundsätzlich alle in Abb. 5.2-D als ortsbezogen charakterisierte Aufgaben zumindest im Nahbereich, also in Verbindung mit Nachbarkreisen für eine Kooperation (oder im Fall von Neugliederung als Argument für einen Zusammenschluss) in Betracht.<sup>6</sup> Erforderlich erschiene dies mit Blick auf die oben vorgetragenen Erwägungen vor allem aus finanziellen Gründen, wenn etwa nur dadurch eine ausreichende Verwaltungs- und Veranstaltungskraft erreicht wird. Dann könnten auch im Interesse der als Autonomiebesatz zu kennzeichnende Funktionen (vgl. dazu Kap. 6.1) Gemeinschaftsarbeit oder Neugliederungen angezeigt sein. Auf die dafür möglicherweise ursächlichen Strukturgegebenheiten wurde in Kap. 5.1 eingegangen; zur materiellen Situation der Kommunen verweist der Gutachter auf seine Ausführungen in Kap. 5.3. Als zwingend i. S. der Aufgabenerledigung ist eine Konzentration in diesem Bereich indes nicht zu bewerten, es folgt daraus also kein unmittelbarer Handlungsdruck zur Veränderung von Gebietszuschnitten aufgrund funktionaler Erwägungen.
- Auf der Basis eines funktionalen Selbstverwaltungsverständnisses ist eine weitere Einschränkung hinsichtlich der einzelnen Aufgabenprofile zu formulieren. So dürften vor allem solche Kompetenzen nicht als Beweggründe für eine territorial erweitere Wahrnehmung in Frage kommen, die den benannten Ortsbezug aufweisen, zudem eine hohe strategische Relevanz für die kommunale Eigenverantwortung besitzen und über entsprechend große Ermessensspielräume verfügen (Wirtschaftsförderung im Bereich der Bestandspflege und örtlichen Unternehmensansiedelung, Kulturpflege, Schulplanung im Hinblick auf die Kapazitäten im allgemeinen Schulwesen, Erholungseinrichtungen und Bauordnung als Beispiele).
- Anders verhält es sich mit solchen Zuständigkeiten, die in der vorangegangenen Aufstellung (Abb. 5.2-D) als regional gekennzeichnet wurden. Hier bedingen Zielgruppen und die funktionalen Charakteristika der zugrunde liegenden Tätigkeiten eine größerräumige Ausrichtung, zumindest aber eine hinreichende Bündelung von Fällen und externen Bezügen (etwa im Wasserschutz die Abdeckung möglichst großer Bereich dominanter Gewässer erster Ordnung). Hinzutritt das Erfordernis einer objektivitäts- und damit auch qualitätsfördernden Ortsferne, sofern lokalpolitische Interessenkonflikte einen ordnungsgemäßen und an übergeordneten Interessen der Allgemeinheit orientierten Vollzug beeinträchtigen können (Sonderordnungskompetenzen im Bereich der Bauauf-

---

<sup>6</sup> Beispiele: Haupt- und Organisationsamt, allgemeine Sicherheit und Ordnung, Personen- und Meldewesen, Straßen- und Verkehrsaufsicht, Einrichtung und Trägerschaft von Schulen, Kunst- und Kulturgebäude, Maßnahmen des Naturschutzes, Sozial-/Jugendhilfeaufgaben und -einrichtungen, Bauordnung und -planung sowie die operative Durchführung von Leistungen der Daseinsvorsorge (Abfallentsorgung als Beispiel).

sicht, vor allem aber bei Natur- und Umweltschutzbelangen als Beispiele). Schließlich sind Aufgaben anzusprechen, deren Ermessensspielräume und kommunalpolitische Relevanz weniger stark ausgeprägt sind, sich also i. S. technischer Funktionen für eine größerräumige Zusammenfassung eignen, um auf diese Weise aufkommensbasierte Professionalisierungs- und Effizienzeffekte realisieren zu können (Rechtsämter, Teilaufgaben der Kammereien und des Kassenwesens, Rechnungsprüfung, Beschaffungen, Vergabewesen, Rettungsleitstellen und Katastrophenschutz, spezifische Sozialaufgaben wie Adoptionsstellen und Ausbildungsförderung usw.).

- Die benannten Zusammenhänge und Erfordernisse nehmen in dem Maße zu, wie sich die entsprechenden Zuständigkeiten als ortsunabhängig erweisen, also überdurchschnittlich, weil auch funktional und qualitativ von Größen-, Verbund- und vor allem Spezialisierungsvorteilen profitieren, ohne die politische Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften zu beeinträchtigen (Bezüge-, Teile des Beschaffungswesens, komplexe immissionsschutzrechtliche und Planfeststellungsverfahren sowie fachliche Schwerpunkte im Bereich des Natur-, Wasser- und Bodenschutzes als Beispiele). Bestehende Kooperationen im Land (wie etwa die Zusammenfassung von koordinativen Aufgaben im Rahmen der beim Kreis Rendsburg-Eckernförde angesiedelten KOSOZ) dokumentieren den Bedarf an solchen Maßstabsvergrößerungen, die nicht die kommunale Zuständigkeit in Frage stellen, sondern einen Beitrag zu ihrer Funktionsfähigkeit leisten.

Fasst man die vorgetragenen Punkte zusammen, wird ersichtlich, dass die Gemeindeverbände (und mit ihnen die Städte im Bereich ihrer Kreisaufgaben) neben ihrem hinreichend selbstverwaltungsfähigen Aufgabenbestand eine Vielzahl an Zuständigkeiten aufweisen, die auch im Nahbereich einer Maßstabsvergrößerung zumindest nicht im Wege stehen (ggf. sogar von ihr finanziell profitieren würden). Hinzutreten Zuständigen – vor allem im Ordnungs- und Sonderordnungsbereich – die einen regionalen Bezug aufweisen, also über die heutige Struktur deutlich hinausweisen. Dies belegen nicht zuletzt die in Abb. 5.2-E dokumentierten Kooperationsbezüge, die weniger auf landesweite, als vielmehr auf größerräumig vernetzte Strukturen schließen lassen. Schließlich dürfte eine Reihe von Aufgaben auch für eine flächendeckende Zusammenarbeit in Betracht kommen. Da es sich hierbei meist um Teilfunktionen handelt (etwa einzelne komplexe Genehmigungsverfahren im technischen Umweltschutz, Vergabe-, Bezüge- und Beschaffungswesen), lassen sich die zugrunde liegenden Volumina indes nicht exakt abschätzen; hierzu wäre eine Detailanalyse und Befragung der örtlich zuständigen Einrichtungen, wofür auch hier die zeitlichen und materiellen Ressourcen im Rahmen des Untersuchungsauftrages nicht ausreichen.

Somit wäre – ausweislich der vorgenannten Analyseergebnisse (vgl. dazu auch Abb. 5.2-D und 5.2-E) – eine Maßstabsvergrößerung auf der kommunalen Kreisstufe aus funktionaler Sicht i. S. einer effektiveren Aufgabenerledigung sinnvoll. Argumente gäbe es dabei mit Blick auf die Optionen im Nah- und regionalen Bereich sowohl für Zusammenschlüsse in Pärchen- und Großkreiskonstellationen als



auch für alternative wie komplementäre Kooperationslösungen. Unverändert sind dem die institutionellen und demokratiepolitischen Erfordernisse der Selbstverwaltungsgarantie gegenüberzustellen, die verfassungsgemäß in vollem Umfang auf die Gemeindeverbände Anwendung finden. Interkommunale Zusammenarbeit, zumal auf freiwilliger Basis, bliebe von dieser Einschränkung unberührt, da dezentral legitimierte Kontrollstrukturen aufrecht erhalten würden. Insofern sind entsprechende Politiken in jedem Fall zu empfehlen; als Anwendungsbereiche kommen hierfür insbesondere die folgenden in Betracht (in Klammern jeweils Angabe der relevanten Einzugsbereich gemessen an der heutigen Kreisstruktur und Beispiele für einzelne Kompetenzen innerhalb der Globalaufgaben):

- *Massengeschäfte* und sonstige Aufgaben *ohne strategisch relevante Ermessensspielräume* im Bereich der *allgemeinen Verwaltung* (Einzugsbereiche: regional im Rahmen von bis zu sechs Kreisen/Städten und/oder landesweit; Beispiele: Bezügewesen, Vergabewesen, Beschaffung, Rechtsämter, EDV und IuK-Technik, Statistik, Druckereien und sonstige verwaltungsbezogene Einrichtungen);
- *Massengeschäfte* und sonstige Aufgaben *ohne strategisch relevante Ermessensspielräume* im Bereich der *eigenen Hochbauverwaltung* (Einzugsbereiche: vor allem im Nahbereich unter Einbezug von zwei zu drei Kreisen/Städten; Beispiele: Bauhöfe, Planungsabteilungen);
- Aufgaben der allgemeinen Sicherheit und Ordnung ohne strategisch relevante Ermessensspielräume, jedoch mit operativem Ortsbezug (Einzugsbereiche: vor allem im Nahbereich unter Einbezug von zwei bis vier Kreisen/Städten; Beispiele: Rettungsdienst, Brandschutz, Leitstellen);
- weitere Planungs- und Koordinationsaufgaben sowie Fortbildungsangelegenheiten im Bereich der allgemeinen Sicherheit und Ordnung (Einzugsbereiche: regional im Rahmen von bis zu sechs Kreisen/Städten und/oder landesweit; Beispiele: zentrale Einsatzkoordination bei Großschadenslagen, Beschaffung und Sicherstellung von gemeinsamen Vollzugsstandards);
- *Komplexe Einzelfalltätigkeiten und -genehmigungen* im Bereich der Sonderordnungsverwaltung (Einzugsbereiche: regional im Rahmen von bis zu sechs Kreisen/Städten und/oder landesweit; Beispiele: Gesundheits-, Wasser-, Boden- und Immissionsschutz, Durchführung von komplexen Umweltverträglichkeitsprüfungen und Planfeststellungsverfahren);
- Administrative- und Aufsichts Kompetenzen in der Schulverwaltung auch in strategisch relevanten Einzelfragen, ggf. auch Trägerschaft von Sonder-, Fach- und weiterführenden Schulen (Einzugsbereiche: vor allem im Nahbereich unter Einbezug von zwei bis drei Kreisen/Städten; Beispiele: Gemeinsames Schulamt und ggf. abgestimmte Schulbedarfsplanung);
- Technische und Infrastruktur- sowie Transferleistungen im Schulbereich ohne strategisch und ermessensrelevante Aufgaben (Einzugsbereiche: regional im Rahmen von bis zu sechs Kreisen/Städten und/oder landesweit; Beispiele: Beschaffung und Vergabewesen, Abstimmung gemeinsamer Standards, Ausbildungsförderung, gesonderte Einrichtungen wie Schullandheime);
- Einzelaufgaben in der Kulturverwaltung und Volksbildung zwecks des Erhalts von Einrichtungen mit übergeordneter Bedeutung und/oder zur Erzielung von

Verbund- und Skalenvorteilen (Einzugsbereiche: vor allem im Nahbereich unter Einbezug von zwei bis drei Kreisen/Städten; Beispiele: gemeinsame Angebote im Bereich der Volkshochschulen, Trägerschaft von Museen, Vorhaltung gemeinsamen Fachpersonals im musealen und denkmalschutzbezogenen Bereich);

- Übergreifende Verwaltungsaufgaben ohne Einzelfallbetreuung im Sozialbereich, Trägerschaft von spezialisierten Einrichtungen der Fürsorge und Jugendhilfe und Erbringung von Sonderleistungen für differenzierte Zielgruppen (Einzugsbereiche: vor allem im Nahbereich unter Einbezug von zwei bis drei Kreisen/Städten; Beispiele: Versorgungswesen, Versicherungs- und Ausgleichsämter, Ausländer- und Flüchtlingswesen, Verhandlungen mit anderen Kostenträgern, Mütter-/Familienheime, Einrichtungen zur längerfristigen stationären Intensiv-Betreuung, Bündelung von Fachpersonal für komplexe leistungsrechtliche Fragestellungen zur Wahrnehmung von *Backoffice*-Funktionen);
- weitere Planungs- und Koordinationsaufgaben sowie Fortbildungsangelegenheiten im Bereich der Sozialverwaltung (Einzugsbereiche: regional im Rahmen von bis zu sechs Kreisen/Städten und/oder landesweit; Beispiele: Anreicherung der Kompetenzen der bereits bei der Kreisverwaltung Rendsburg-Eckernförde angesiedelten KOSOZ);
- Trägerschaft von Einrichtungen des Gesundheitswesens zur Realisierung von Skalen- und Verbundvorteilen (Einzugsbereiche: vor allem im Nahbereich unter Einbezug von zwei bis vier Kreisen/Städten; Beispiel: gemeinsame Krankenhausgesellschaften);
- Durchführung von Trägeraufgaben im Bereich des kommunalen Straßenwesens (Einzugsbereiche: regional im Rahmen von bis zu sechs Kreisen/Städten und/oder landesweit; Beispiele: Planung, Bau und Unterhalt von Kreis- sowie im Auftrag auch von Gemeinde- und Landesstraßen – ergänzend bzw. im Abgleich mit Kapazitäten des Landes und bestehender Auftragsverhältnisse mit dem staatlichen Landesbetrieb);
- Durchführung von operativen Aufgaben der Abfall- und Tierkörperbeseitigung (Einzugsbereiche: regional im Rahmen von bis zu sechs Kreisen/Städten und/oder landesweit; Beispiele: Abfallverwertungs- und Beseitigungsanlagen, Müllabfuhr und Betrieb der dazu notwendigen Transportkapazitäten, Depo-nien);
- Maßnahmen und Trägerschaften der Wirtschaftsförderungen vor allem im Bereich der regionalen Vermarktung und Standortwerbung sowie zur größerräumigen und grenzüberschreitenden Vernetzung (Einzugsbereiche: vor allem im Nahbereich unter Einbezug von zwei bis vier Kreisen/Städten).

Jenseits der Realisierung der vorgenannten Konzentrationsmöglichkeiten über Kooperationen stellt sich die Frage, inwieweit der Zusammenschluss von ganzen Gebietskörperschaften den Selbstverwaltungscharakter der Kreise gefährden und die funktionalen Vorteile gebündelter Verbund- und Skalenvorteile relativieren könnte. Wesentlich erscheint dafür erneut der Bundesvergleich, da sich auch anhand detaillierter Betrachtungen Demokratiekosten empirisch-quantitativ schwerlich nachwei-

sen lassen.<sup>7</sup> Demnach sollten die zu konzедierenden Einschränkungen bei Ortsnähe und (effizienten) Teilhabemöglichkeiten zwar berücksichtigt werden, bleiben allerdings solange im vertretbaren Rahmen, als die entstehenden Kreisgrößen bestehende Maximalzuschnitt (gemessen an der Fläche der Kreis Uckermark mit über 3.000 km<sup>2</sup>) nicht überschreiten und möglichst auch nicht zur Gruppe absoluter Grenzfälle aufschließen (mit Blick auf die Bevölkerungszahl etwa die Region Hannover mit über einer Million Einwohner). Betrachtet man die Position der schleswig-holsteinischen Kreise im Verhältnis zur durchschnittlichen Struktur im gesamten Bundesgebiet, wird einerseits ihre durchaus beträchtliche Größe, andererseits aber auch ein verbleibendes Potenzial für erweiterte Gebietskulissen erkennbar. Nimmt man dabei für den Nahbereich eine Konzentration von zwei Kreisen und/oder einer kreisfreien Stadt an und definiert regionale Zusammenhänge als Kategorien von vier bis fünf Kreisen und Städten ergeben sich daraus jeweils Volumina von ca. 270.000 bis 560.000 Einwohnern und 2.000 bis 2.500 km<sup>2</sup> (Nahbereich) bzw. 450.000 bis 970.000 Einwohnern und 2.300 bis 4.700 km<sup>2</sup>. Diese lägen im ersten Fall erkennbar im höheren Bereich der beobachteten Kreisstrukturen (gemessen an der Annäherung an bzw. Übersteigerung der für die Gesamtheit der bundesdeutschen Kreise ermittelten Quartilswerte – vgl. Abb. 5.2-F), würden aber eben immer noch nicht das durchaus bekannte Maß gegebener Gebietskörperschaften übersteigen. Insofern scheinen Fusionen, die zu entsprechenden Dimensionen führen, um den beschriebenen funktionalen Aufgabenerfordernissen nicht nur im Rahmen einzelthematischer Kooperationen, sondern auch über verschiedene Kompetenzfelder hinweg gerecht zu werden, institutionell bzw. mit Blick auf die zu wahrende Selbstverwaltungsqualität vertretbar. Das heißt zugleich, dass die Vorteile jener Bündelungsprozesse als weiteres Argument bzw. Begründung für Gebietsreformen herangezogen werden können (neben den strukturellen Rahmenbedingungen und entwicklungspolitischen Potenzialen – Kap. 5.1 – und der finanziellen Leistungskraft – Kap. 5.3), solange sich die Veränderungen im o. g. Rahmen bewegen; hinzutreten – gleichsam als positiv verstärkende Gesichtspunkte – die durch Kapazitätszusammenführung ggf. eintretenden funktionalen Vorteile, die sich im Wesentlichen durch Verbund- und Skalenvorteile erklären, wie dies einleitend beschrieben wurde.

---

<sup>7</sup> Vgl. dazu die vom Gutachter Seitz durchgeführten Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen der Größe von Kreisen und der passiven Wahlbeteiligung (Kandidaten für Kreistagssitze).

Abbildung 5.2-F: Schleswig-holsteinische Kreise nach Bevölkerung und Fläche im Bundesvergleich (Stand 31.12.2006)

Bevölkerungsvergleich		Flächenvergleich	
Kommunen	Einwohner	Kommunen	Fläche in km <sup>2</sup>
<b>Median Dtl.</b>	135.017	Pinneberg	664,23
Plön	135.562	Stormarn	766,28
Steinburg	135.834	<b>Median Dtl.</b>	<b>953,67</b>
Dithmarschen,	136.829	<b>Durchschnitt Dtl.</b>	<b>1.054,56</b>
Nordfriesland	166.783	Steinburg	1.056,10
<b>Durchschnitt Dtl.</b>	<b>173.437</b>	Plön	1.083,10
Hzgt. Lauenburg	186.911	Hzgt. Lauenburg	1.262,90
<b>Schl.-F. (Median SH)</b>	<b>199.264</b>	<b>Oberes Quartil Dtl.</b>	<b>1.13,65</b>
<b>Oberes Quartil Dtl.</b>	201973	<b>Segebg. (Median SH)</b>	<b>1.344,40</b>
<b>Durchschnitt SH</b>	<b>202.100</b>	<b>Durchschnitt SH</b>	<b>1.394,44</b>
Ostholstein	205.952	Ostholstein	1.392,00
Stormarn	225.232	Dithmarschen	1.428,20
Segeberg	257.749	Schleswig-Flensb.	2.071,70
Rendsburg-Eck.	272.591	Nordfriesland	2.084,00
Pinneberg, Kreis	300.402	Rendsburg-Eck.	2.185,90
<b>Maximalwert (Dtl.)</b>	<b>643.411*</b>	<b>Maximalwert (Dtl.)</b>	<b>3.058,10</b>
	1128772**		

Legende: \* = Kreis Recklingshausen; \*\* = Region Hannover; Dtl. = Deutschland/bundesweiter Vergleich; SH = Mittel- und Quartilswerte für Schleswig-Holstein; Quellen: Statistisches Bundesamt/Genesis-Online-Datenbank.

Weitergehende Veränderungen und damit die Erreichung von Größekategorien, die die Dimension von Regionalkreisen abbilden, dürften mit Blick auf die strukturelle Ausgangssituation indes nur begrenzt aus der Aufgabenanalyse heraus begründbar sein. Hierfür spricht zunächst die potenzielle Überschreitung der im Bundesvergleich gegebenen (und somit in der Verwaltungspraxis im Hinblick auf demokratiapolitische Erfordernisse, „getestet“) Konstellationen. Darüber hinaus wären wesentliche Bündelungsvorteile auch bei kleinerräumigen Fusionen nicht nur für erkennbare Ortsbezüge, sondern in einem gewissen Umfang bereits auch für darüber hinaus weisende Zusammenhänge erwartbar. Hinzutreten komplementär mögliche Kooperationen für jene Kompetenzfelder, die (erst) auf der Ebene von vier bis sechs Einheiten der heutigen Kreisstufe optimale Einzugsbereiche erreichen. Diese „Kompromissvariante“ würde die institutionellen Schranken der Selbstverwaltung nicht berühren, dennoch den funktionalen Aufgabenerfordernissen besser gerecht werden und zumindest Teilen dennoch weitergehende Bedarf abdecken.

Damit freilich werden Groß- und Regionalkreise als Option nicht ausgeschlossen, erscheinen allerdings auf der Grundlage der hier vorgelegten Aufgabenanalyse nicht begründbar, wären also vor allem mit Blick auf entwicklungs- und fiskalpolitische Überlegungen zu rechtfertigen.

Im Ergebnis lässt sich somit für die Untersuchung des Kompetenzbestandes auf der Kreisstufe festhalten, dass

- die Gemeindeverbände (und in ihrem kreiskompetenziellen Zuständigkeitsbereich auch die kreisfreien Städte) in ihrer heutigen Gebietsstruktur materiell und funktional einen intakten Selbstverwaltungscharakter aufweisen,
- Optimierungspotenziale hierbei zumindest in funktionaler Hinsicht bestehen, sofern kooperative und/oder territoriale Konzentrationsprozesse Bündelungsvorteile in Aussicht stellen, mithin die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung zu erhöhen geeignet sind,
- die effektiven räumlichen Bezüge in einer Reihe von Aufgaben über die gegebenen Gebietskulisse z. T. deutlich hinausweisen und somit zumindest vermehrte Interkommunale Zusammenarbeit nahe legen,
- deshalb auch als Argumente für Territorialreformen im Nahbereich (also unter Einschluss von zwei Kreisen und/oder einer kreisfreien Stadt) dienen können, zumal die damit verbundenen Demokratiekosten im Bundesvergleich vertretbar erscheinen, sowie
- schließlich die Bildung von Groß- oder Regionalkreisen auf der Basis des gegebenen Kompetenzbestandes nur sehr eingeschränkt möglich ist, da alternative Lösungen (Kombination aus kleinerräumigen Neuordnungen und ergänzenden Kooperationen im regionalen und landesweiten Maßstab) deutlich geringere Belastungen für Ortsnähe und bürgerschaftliche Teilhabe erzeugen.

### 5.2.2 Aufgabenverlagerung im Rahmen der Funktionalreform

Den Betrachtungen zu den Auswirkungen der geplanten Funktionalreform legt der Gutachter die vom Auftraggeber übermittelten Tabellen zur Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene zugrunde, wobei vor allem stellenrelevante und mit Auflagen hinsichtlich der geforderten Einzugsbereiche versehene Vorschläge Berücksichtigung finden. Im Rahmen der Analyse sind hierbei vor allem *drei Fragestellungen* bedeutsam:

- *Inwieweit verändert sich der gebietskörperschaftliche Charakter* der kommunalen Kreisstufe durch die Übertragung der entsprechenden Zuständigkeiten im Hinblick auf den institutionellen Selbstverwaltungscharakter (bemessen am Anteil pflichtiger und weisungsabhängiger Aufgaben – vgl. dazu auch Kap. 5.2.1)?
- Sind für die kommunale Selbstverwaltung der Kreise und kreisfreien Städte daneben ggf. auch *sekundäre Selbstverwaltungsgewinne* infolge neuer ermessensbasierter Kompetenzen und aufgaben- wie fachübergreifender Bündelung zu erwarten?
- Ergibt sich aus den benannten Aufgaben (weiterer) *Handlungsdruck zur Maßstabsvergrößerung* der Gebietskulisse und welche Dimension hätten diese?

Zur Beantwortung hat der Gutachter auch für diese Aufgaben eine *Analyse ihrer Funktionsprofile* durchgeführt, deren Ergebnisse in Abb. 5.2-G dokumentiert sind. Er stützte sich dabei auf die Ergebnisse der in allen Kreisen und kreisfreien Städten sowie mit den kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung geführten *Expertengespräche*; hinzutraten die Erkenntnisse aus *ähnlich gelagerten Untersuchungen in anderen Flächenländern*, insbesondere in Baden-Württemberg, dem Saarland und in Niedersachsen, sowie die Aufgabenkritik, die das Finanzministerium Schleswig-Holstein vorgelegt hat. Zusammen genommen erlaubt dies eine plausibilitätsgestützte *qualitative Einordnung der einzelnen Zuständigkeiten*, wobei ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass eine erweiterte empirische Grundierung detaillierter Vor-Ort-Befragungen bedurft hätte, die aufgrund des gegebenen Zeit- und Ressourcenrahmens ausschieden. Auch fehlten für eine flankierende quantitative Untersuchung auf der Basis von Haushaltsdaten, wie sie im voranstehenden Kapitel für den Aufgabenbestand auf der Ebene der Einzelpläne und Abschnitte erläutert wurde, differenzierte Angaben zu Einzeltätigkeiten im Rahmen der von der Landesregierung aufgeführten Bereiche.<sup>1</sup> Nachfolgend unterscheidet der Gutachter *vier Funktionskategorien*:

- *Raumbezüge* (Ortsbezug/Nahbereich, Regionalbezug, landesweiter Bezug);

---

<sup>1</sup> Allerdings hätten auch hierfür differenzierte Geschäftsverteilungspläne vorliegen und Prozessanalysen erstellt werden müssen, die zum einen induktive Methoden (mit halbstandardisierten Mitarbeiterbefragungen), zum anderen eine entsprechende Materialbasis notwendig machen. Beides war als Voraussetzung nicht gegeben bzw. lag dem Gutachter nicht vor.

- *Schnittstellen* zu bereits bestehenden kommunalen Zuständigkeiten innerhalb eines Systematisierungsrasters von 28 Hauptaufgaben (vgl. dazu Anlage III) und Haushaltsabschnitten;
- Funktionale Verbindungen und *Bündelungsoptionen* in einem größeren Rahmen, bemessen an einer Einteilung in sechs Aufgabenfeldern (vgl. dazu Anlage III sowie Abb. 5.2-B: Allgemeine Verwaltung, Allgemeine Sicherheit und Ordnung, Sonderordnung, Daseinsvorsorge, Arbeit und Soziales, Kultus);
- Umfang der *Ermessensspielräume* je Zuständigkeit unter Berücksichtigung gesetzlicher Grundlagen, jedoch ohne Berücksichtigung von landesseitigen Aufsichtsrechten, da ihre Nutzung vom Steuerungsstil der Ministerien und politischen Prioritätensetzungen abhängt, die nicht prognostiziert werden können.

In den drei letzten Kategorien werden die entsprechenden Ausprägungen nach *Intensitätsstufen* („gering“, „mittel“ und „hoch“) unterschieden, denen erneut vergleichende Einschätzungen und Erfahrungswerte des Gutachters zugrunde liegen.

Abbildung 5.2-G: Funktionsprofile der für eine Verlagerung auf die Kommunen vorgesehenen Zuständigkeiten

Aufgaben		Raumbezug	Direkte Schnittstellen	Übergreifende Bündelung	Ermessensspielräume
Nr.	Bezeichnung				
---	Kulturförderung	Ortsbezug	Kultur und Kulturpflege, (Kulturverwaltung)	Kultus (i. w. S.), Daseinsvorsorge (Wirtschaft)	Mittel bis hoch (abhängig von Programmvorgaben)
131	Vermessungs- und Katasterverwaltg.	Regionalbezug, i. T. landesweit	Bauen, Wohnen, Städtebau (Bauaufsicht)	Sonderordnung (u. a. Regionalplanung nach Kommunalisierung)	Gering
298	Regionalplanung	Regionalbezug	Übergreifende Kreisplanungen (als bislang freiwillige Aufgabe)	Sonderordnung (insb. Bauordnung) Daseinsvorsorge (u. a. Wirtschaftsförderung, Straßenwesen, Fachplanungen)	Hoch
---	FNP-Genehmigung (sofern keine andere Regelung)	Ortsbezug (Kontakt zu den Gemeinden) Regionalbezug (Gewährleistung eines objektiven und fachkundigen Vollzugs)	Bauen, Wohnen, Städtebau (Bauaufsicht)	Sonderordnung (Regionalplanung nach Kommunalisierung, [Straßen-]Verkehr, Umwelt und Naturschutz)	Mittel
1341	Grundwasserentnahmen (Bewilligungen und Erlaubnisse)	Orts- und Regionalbezug	Umwelt- und Naturschutz (sonstige Aufgaben der unteren Wasserbehörden)	Sonderordnung (Bauordnung, komplexe Genehmigungsverfahren mit Querverbindungen zum Natur- und technischen Umweltschutz)	Mittel

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Aufgaben		Raumbezug	Direkte Schnittstellen	Übergreifende Bündelung	Ermessensspielräume
Nr.	Bezeichnung				
1384	Förderung der Maßnahmen der Wasser-/Bodenverbände und Gemeinden (technische Zuarbeit)	Ortsbezug	Umwelt- und Naturschutz (sonstige Aufgaben der unteren Wasserbehörden)	Sonderordnung, Daseinsvorsorge (Land- und Forstwirtschaft)	Gering
1424	Vollzugsaufgaben an Gewässern 1. Ordnung	Regionalbezug (mit Blick auf vergrößerte Einzugsbereiche solcher Gewäss.)	Umwelt- und Naturschutz (sonstige Aufgaben der unteren Wasserbehörden)	Sonderordnung (komplexe Genehmigungsverfahren mit Querverbindungen zum Natur- und technischen Umweltschutz)	Mittel
1428	Binnengewässer – Hochwasserschutz und Überschwemmungsgebiete (technische Zuarbeit)	Ortsbezug	Umwelt- und Naturschutz (sonstige Aufgaben der unteren Wasserbehörden)	---	Gering
1434	Anlagenbezogener Gewässerschutz an Gewässern 1. Ord. (Überwachungsaufgaben der StUÄ)	Regionalbezug	Umwelt- und Naturschutz (sonstige Aufgaben der unteren Wasserbehörden)	Sonderordnung (komplexe Genehmigungsverfahren mit Querverbindungen zum Natur- und technischen Umweltschutz)	Gering (überwiegend operative Vollzugstätigkeiten)
1438	Anlagenbezogener Gewässerschutz an Gewässern 1. Ord. (Erlaubnisverfahren)	Regionalbezug	Umwelt- und Naturschutz (sonstige Aufgaben der unteren Wasserbehörden)	Sonderordnung (komplexe Genehmigungsverfahren mit Querverbindungen zum Natur- und technischen Umweltschutz)	Gering bis mittel (abhängig von den gesetzlichen Vorgaben und der Fachaufsicht)
1449	Erhebung und Bewirtschaftung der Wasserabgaben (Festsetzung der Abwasserabgabe)	Orts- und Regionalbezug	Umwelt- und Naturschutz (sonstige Aufgaben der unteren Wasserbehörden)	---	Gering
1487	Forstbehörde, Durchführung des Landeswaldges.	Orts- und Regionalbezug	Forsten (Träger- und Bewirtschaftungsfunktion bei Kommunalwald)	Sonderordnung (Umwelt- und Naturschutz, Landschaftspflege)	Mittel
1575	Genehmigung/Überwachung von Ablagen u. Berücksichtigung v. Plang.* (nach dem BImSchG)	Regionalbezug	Umwelt- und Naturschutz (sonstige Aufgaben im technischen Umweltschutz)	Sonderordnung (komplexe Genehmigungsverfahren mit Querverbindungen z. Natur- und technischen Umweltschutz)	Mittel
1574, 1580, 1637	Abfallwirtschaft* (diverse ordnungsbehörl. und technische Vollzugsaufgaben)	Orts- und Regionalbezug	Daseinsvorsorge und Gemeinschaftsdienste (Abfallentsorgung)	Sonderordnung (Natur-, Wasser-, Boden- und sonst. technischer Umweltschutz)	Gering bis mittel (abhängig von den gesetzlichen Vorgaben und der Fachaufsicht)
1640	Zulassung und Überwachung von Deponien*				

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)



(Fortsetzung)

Aufgaben		Raumbezug	Direkte Schnittstellen	Übergreifende Bündelung	Ermessensspielräume
Nr.	Bezeichnung				
1645	Regionalentwicklg., ländliche Förderg.* (operative Zuwendungs-/ Förderaufgaben)	Orts- und Regionalbezug	Raumordnung und Landesentwicklung (nach Übertragung der Regionalplanung) Ländliche Entwicklung	Daseinsvorsorge (allgemeine Struktur- und Landesentwicklung sowie im Bereich der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen)	Gering bis mittel (aufgrund der ministeriellen Fachaufsicht)
1647	Flurneuordnung*	Orts- und Regionalbezug		Sonderordnung (Naturschutz, Bauaufsicht und sonstige Aufgaben)	
1647	Förderung des ldl. Wegebaus außerhalb der Flurneuordnung*	Orts- und Regionalbezug		Daseinsvorsorge (allgemeine Struktur- und Landesentwicklung sowie im Bereich der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen)	
	Entscheidung in Widerspruchsang. der Unterhaltssich.-behörden (bei kom. Verwaltungsakt)	Orts- und Regionalbezug	Allgemeine Verwaltung	Allgemeine Verwaltung	Gering bis mittel (förmliche Vollzugsangelegenheit)
1397	Angelegenheiten des Buchmacherwesens	Orts- und Regionalbezug	Wirtschaftsverwaltung (Gewerbeaufsicht und Wirtschaftsförderung bzw. Bestandspflege)	Sonderordnung (weitere gewerberelevante Genehmigungs- und Überwachungsangelegenheiten)	Mittel
	Aufgaben des umweltbezogenen Gesundheitsschutzes	Orts- und Regionalbezug	Natur- und Umweltschutz Gesundheit	Sonderordnung (weitere umwelt- und gesundheitsrelevante Genehmigungs- und Überwachungsangelegenheiten)	Mittel
	Aufgaben des überörtlichen Trägers der Sozial- und Jugendhilfe	Orts- und Regionalbezug	Soziales Jugend Familie Frauen	Soziales und Arbeit (einschließlich Jugend, Versorgung, Frauen und Familie)	Mittel
	Versorgungsverwaltung (unter Einschluss diverser Teilaufgaben im SchwB-, und Entschädig.wesen sowie unter Vorbehalt der mit HH geplanten Zusammenlegungen)	Regionalbezug	Soziales	Soziales und Arbeit (i. S. einer umfassenden sozialen Daseinsvorsorge)	Mittel
1111	Genehmigungen und Konzessionen n. d. Krankenhausrecht	Orts- und Regionalbezug	Gesundheit	Daseinsvorsorge	Gering-mittel (abhängig von den gesetzlichen Vorgaben)

**Legende:** \* = Anforderungen der Landesregierung: Kommunalisierung unter der Voraussetzung einer (kooperativen) Zusammenfassung an max. drei, ggf. sogar nur einem Standort, der Errichtung von *shared service center* i. S. der EU-Dienstleistungsrichtlinie und der Wahrnehmung einer EU-konformen Zahlstellenfunktion der Aufgaben mit EU-Finanzierung.

Mit Blick auf die dargestellten Aufgaben ist festzustellen, dass es sich hierbei *grundsätzlich* um *pflichtige*, in wesentlichen Teilen auch *weisungsabhängige Zuständigkeiten* im Rahmen mehr oder minder differenzierter gesetzlicher Vorgaben handelt. Insofern dürften diese einzeln betrachtet *eher* zu einer *Verminderung freigestaltender Selbstverwaltung auf der Kreisstufe* führen. Gleichwohl bleibt der Umfang dieser Kompetenzen – insbesondere nach Abzug der in Kap. 8.2 gesondert zu diskutierenden Katasterverwaltung – vergleichsweise überschaubar, so dass infolgedessen nicht von einem Funktionswandel oder einem wesentlich veränderten gebietskörperschaftlichen Charakter auszugehen ist. Dies bestätigt sich auch dann, wenn man die Aufgaben qualitativ und quantitativ unterschiedlich stark gewichtet.

Indes dürften die Zuständigkeiten im Bereich der *Sonderordnung* (etwa nach dem Wasser-, Abfall- und Gesundheitsrecht) sowie die Übertragung der *Regionalplanung* und der *Flurneuordnung* zu einer deutlichen *Ergänzung* und *materiellen Ausweitung funktionaler Vollzugsspielräume* beitragen. Dies ergibt sich aufgrund der bereits bei den Kreisen angesiedelten Kompetenzen über inhaltliche wie finanzielle Bündelungs- und Verbundvorteile; der Gutachter verweist hierzu auf die in Abb. 5.2-G jeweils kenntlich gemachten direkten und mittelbaren Schnittstellen zu anderen Kreisfunktionen. Somit können Städte und Gemeindeverbände künftig in noch stärkerem Maße als entscheidungsbefähigte und in Kontroll- wie Überwachungsangelegenheiten zuständige Einrichtungen auftreten, mithin gerade für Unternehmen eine einheitlichere Betreuung sicherstellen.

Ein *gesonderter Handlungsdruck zur Maßstabsvergrößerung* der gegebenen Gebietskulisse über den in den vorangegangenen Kapiteln diskutierten Umfang hinaus *besteht* mit Ausnahme der in Abb. 5.2-G entsprechend gekennzeichneten Aufgaben und der Katasterverwaltung (vgl. dazu Kap. 8.2) *nicht*. Nach Aussage der vom Gutachter interviewten Kommunalvertreter geht man bislang sogar davon aus, sämtliche für eine Übertragung vorgesehenen Kompetenzen ohne einen über die vom Land benannten Stellen hinausgehenden Mehrbedarf im Rahmen der vorhandenen Kapazitäten miterfüllen zu können. Sollte es dennoch, etwa bei immissionschutzrechtlichen Verfahren oder im Wasserbereich, zu regionalen und/oder landesweiten Kooperationen kommen, böten sich diese ohnehin, also bereits für den heutigen Kompetenzbestand der Kommunen an; hieraus wurde ebenfalls in Kap. 5.2.1 bereits hingewiesen. Insofern leiten sich *größenbezogene Anforderungen nicht* allein und vor allem nicht in hinreichendem Maße *aus der geplanten Funktionalreform* ab; vielmehr wäre diese mit Blick auf die oben dargestellten Bereiche auch ohne institutionelle oder territoriale Änderungen realisierbar.

Ergänzend verweist der Gutachter darauf, dass die seitens der Landesregierung geplante *Zentralisierung des Denkmalschutzes* dem Grunde nach der Funktionalre-

form und ihrem Konzept widerspricht. Zwar trifft es zu, dass unabhängig vom System der Unterschutzstellung wesentliche Funktionen bei einer entsprechenden Erfassung und zügigen Auskunftserteilung zentralisiert werden könnten, doch verbleiben nach wie vor wesentliche Genehmigungs- und Erlaubnistatbestände, die sich mit Ermessensspielräumen verbinden. Diese wiederum weisen enge Bezüge zur Bauaufsicht auf und sind organisatorisch (wie in einigen Kreisen auch haushalterisch) damit verknüpft. Zöge man nun den Denkmalschutz aus diesem Zusammenhang heraus, würde das die örtliche (Sonder-)Ordnungskompetenz der Städte und Gemeindeverbände schwächen und dürfte auch aus Sicht von Bauherren und Antragsstellern zu eher mehr Bürokratie und Aufwand führen; insofern verweist der Gutachter sinngemäß auf seine grundlegenden Ausführungen zur Neuordnung dieses Aufgabenbereichs im Rahmen seiner Untersuchung zur Aufgaben- und Organisationskritik im Saarland.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. *Hesse, J.J.*, a.a.O., 2007, 293ff.

### 5.2.3 Aufgaben- und Kapazitätsbetrachtung in zwei ausgewählten Aufgabenbereichen

Um die für den kreislichen Aufgabenbestand (vgl. Kap. 5.2.1) und seine Veränderung durch die geplante Funktionalreform (vgl. Kap. 5.2.2) getroffenen Aussagen zu veranschaulichen, sollen im Folgenden auftragsgemäß *zwei beispielhafte Aufgabenbereiche prozessbezogen analysiert* werden. Im Mittelpunkt steht dabei der Nachvollzug funktionaler Verbindungen zwischen unterschiedlichen Zuständigkeiten, die als Argument für eine Wahrnehmung durch die Kommunen und für ihre mit zunehmender Bündelung steigenden Gestaltungsmöglichkeiten dienen. Da eine rein verfahrensbezogene Ablaufbetrachtung hier nur in Teilen Auskunft geben kann bzw. einen kaum noch überschaubaren Komplexitätsgrad verursacht,<sup>1</sup> wählt der Gutachter das *Konzept funktionaler Aufgabenprofile*, in das neben ablaufbezogene auch Leistungs- und Tätigkeitscharakterisierungen eingehen, die die Variablen der Bestandsanalyse (vgl. Abb. 5.2-D) weiter ausdifferenzieren; die zugrunde liegende Systematik stützt sich auf Erkenntnisse der Untersuchungen in anderen Flächenländern, die das ISE in den vergangenen Jahren durchführte.<sup>2</sup>

Als wenn auch nicht repräsentative, so doch über die jeweiligen fachlichen Bezüge hinaus aussagekräftige Aufgabenbereiche wurden *zwei Kompetenzfelder* identifiziert, die zum einen jene besonders relevanten *Schnittstellen* zu kreisinternen wie externen Aufgabenträgern aufweisen, zum anderen von *herausgehobener materieller Bedeutung* sind. Es handelt sich dabei um

- die Durchführung der *Bauaufsicht* (vgl. Abb. 5.3-A) und
- die *flankierenden bzw. sozialintegrativen Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II* Nr. 2-4, also die Suchtberatung, die Schuldnerberatung und die psychosoziale Betreuung (vgl. Abb. 5.3-B).

Beide Komplexe werden im Hinblick auf *fünf Analysebereiche* aufgeschlüsselt:

- Abbildung des vollständigen Funktionsprofils (gemäß der Darstellung in Abb. 5.2-D), einschließlich differenzierter Zielgruppen- und Tätigkeitsbeschreibung;
- Angabe interner und externer Schnittstellen;
- Qualifizierung der Schnittstellen und ihrer Nutzung;
- Dokumentation funktional verwandter und/oder synergiefähiger Aufgaben (etwa mit Blick auf die Nutzung gemeinsamer Infrastrukturen oder personeller Kapazitäten) sowie

---

<sup>1</sup> Der Gutachter verweist in diesem Zusammenhang beispielhaft auf die durch den Kreis Dithmarschen (teilweise im Vergleich zum Kreis Segeberg) erstellten Ablaufdokumentationen, insbesondere im Bereich des Gewässerschutzes, die dem Gutachter überlassen wurden und im Materialverzeichnis ausgewiesen sind.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu insbesondere die hierzu grundlegenden Ausführungen bei *Hesse, J.J.*, a.a.O., 2007.

- Einschätzung des Umfangs jener Leistungsschritte, die von einem Kreis gegenwärtig sowie nach Abschluss der Funktionalreform in eigener Verantwortung verantwortet werden.

Abbildung 5.3-A: Funktionales Aufgabenprofil der Bauordnungsverwaltung

Variablen		Ausprägungen	
<b>Funktionsprofil</b>	Zielgruppen	Intern*	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Andere (im Verfahren federführende oder um Stellungnahmen ersuchende) Ämter, vorzugsweise im Sonderordnungsbereich (untere Naturschutz-, Wasser-, Immissionschutz- und Bodenbehörden, Denkmalschutz)</li> <li>– Nach Abschluss der Funktionalreform die für Regionalplanung zuständige Stelle (im Fall einer kooperativen Wahrnehmung externe Zielgruppe)</li> <li>– Träger öffentliche Belange (private Einrichtungen und natürliche Personen)</li> </ul>
		Extern**	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bauherren, Betroffene</li> <li>– Ämter und Gemeinden, sonstige Zweckverbände (als Planungs- und Vorhabenträger)</li> <li>– Staatliche Sonderbehörden</li> <li>– Vorgesetzte Bauaufsichtsbehörde</li> <li>– Obere Denkmalschutzbehörde</li> <li>– Träger öffentlicher Belange (öffentlich-rechtliche Aufgaben- und Verwaltungsträger)</li> </ul>
	Leistungs-/ Tätigkeitsart	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dienstleistungen</li> <li>– Überwiegend komplexere Einzelfalltätigkeiten, nur als Teil umfassenderer Arbeitsvorgänge standardisierbare Massengeschäfte</li> </ul>	
	Funktion/ Tätigkeitsbeschreibung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entscheidung und Vollzug Kern des behördlichen Handelns als Entscheidung und Durchsetzung von Ordnungsbelangen ebenso wie die Genehmigung von sachlichen Anträgen an die Verwaltung (gegenüber den Adressaten außerhalb der Verwaltung Prüf- und Kontrolltätigkeiten sowie Aufsicht gemäß der gesetzlichen Grundlagen); im Bereich der Bauaufsicht: Entgegennahme, Prüfung, Auskunftserteilung und Bescheidung von Plan-/Antragsunterlagen; Durchführung bzw. Betreuung von Widerspruchsverfahren; Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten</li> <li>– Mitwirkung Im Binnenverhältnis der öffentlichen Administration vorgeschriebene Hinzuziehung von Fachstellen oder Ressorts, deren Verantwortungsbereiche durch eine Angelegenheit berührt wird, die aber sachlich und/oder örtlich nicht für die Entscheidung wie auch den letztendlichen Vollzug zuständig sind (Benennungsregelungen und Mitzeichnungen als Beispiele); im Bereich der Bauaufsicht: Abgabe von Stellungnahmen und bauordnungsrechtlichen Einschätzungen</li> <li>– Dienstleistung Nicht materiell konsumierbare Leistungen, wie etwa die Erstellung von Urkunden und Ausweispapieren oder die Beratung in Genehmigungsfragen; im Bereich der Bauaufsicht: Beratung von Gemeinden und von privaten Bauherren im Zuge von Plan-, Antrags- und Genehmigungsverfahren sowie im Vorfeld dazu (zur Abklärung der beizubringenden Unterlagen und Genehmigungsaussichten eines Vorhabens)</li> </ul>	

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Variablen		Ausprägungen
	Raumbezug	– Überwiegend Ortsbezüge (inkl. des Abgleichs mit raumordnerischen Belangen i. R. der Landes-/Regionalplanung)
	Ermessensspielraum	– Mittel bis hoch (im Rahmen der bauordnungsrechtlichen Vorschriften)
	Strategische Bedeutung	– Hoch aufgrund der vielfältigen Publikumsbezüge, einer für private Adressaten materiell bedeutsamen Entscheidungsangelegenheit und der lokalpolitischen Relevanz
Schnittstellen	Intern	– Untere Sonderordnungsbehörden (vor allem Natur, Wasser, Boden, Immissionsschutz, Denkmalschutz) – Hauptverwaltung und Finanzen (im Rahmen der für den Vollzug benötigten verwaltungsinternen Leistungen)
	Extern	– Gemeinden als untere Bauaufsichtbehörden – Ämter und Gemeinden, sonstige Zweckverbände (als Planungs- und Vorhabenträger) – Staatliche Sonderbehörden – Vorgesetzte Bauaufsichtsbehörde – Obere Denkmalschutzbehörde – Träger öffentlicher Belange (öffentlich und privat) – Staatliche Vermessungs- und Katasterverwaltung (zzgl. anderer Anbieter von raum- und naturbezogenen sowie geodätischen Informationen/Daten)
	Nutzung	– Direkte Rücksprache und Auskunftserteilung im Einzelfall – Fallbezogene Zusammenarbeit im Rahmen der Amtshilfe – Amtsinterne Abstimmungsrunden und/oder Planungskonferenzen auf der Arbeitsebene – Abwägungs- und Erörterungstermine unter Einbezug externer Stellen und Zielgruppen – Erstellung von Ablauf-/Verfahrensplänen und Ablaufpapieren – EDV-Verfahren (elektronische Bauakte als Beispiel)
Synergiefähige Aufgaben	Intern	– Sonderordnung (vor allem Natur, Wasser, Boden, Immissionsschutz, Denkmalschutz) – Regionalplanung (nach erfolgter Übertragung im Rahmen der Funktionalreform) – Vermessungs- und Katasterverwaltung (im Fall einer Übertragung im Rahmen der Funktionalreform) – Wirtschaftsförderung i. w. S. (Ansiedlungsbetreuung)
	Extern	– Sonderordnung (vor allem Natur, Wasser, Boden, Immissionsschutz, Denkmalschutz) in Verantwortung von unteren, oberen und obersten Landesbehörden – Raumordnung und Landesplanung – Wirtschaftsförderung im übergeordneten regionalen Kontext

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Variablen	Ausprägungen
<b>Verantwortungsumfang</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="472 376 1145 436">– Umfassende Aufgabenerledigung bei Kernaufgaben (Genehmigungen, Bauvoranfragen usw.)</li> <li data-bbox="472 448 1145 533">– Bearbeitung der wesentlichen fachlichen Außenbezüge (Umwelt- und Naturschutz, Denkmalschutz) innerhalb der Kreis-/Stadtverwaltung</li> <li data-bbox="472 544 1145 607">– Mitwirkung bei anderen Verfahren und Genehmigungsbelegen als eine von mehreren zuständigen Stellen</li> </ul>

Legende: \* = Einrichtungen und Akteure innerhalb der eigenen Verwaltung; \*\* = Adressaten, privater Bereich sowie andere öffentliche Einrichtungen und Aufgabenträger.

Wie die Abbildung 5.3-A für die *Bauordnungsverwaltung* dokumentiert, stellen die hier angesiedelten Zuständigkeiten einen zusammengehörigen Aufgabenbereich dar, dessen maßgebliche fachliche Außenbezüge innerhalb der Kreisverwaltung bearbeitet werden können und deren Umfang infolge der Funktionalreform noch zunehmen dürfte (etwa durch die Übertragung von FNP-Genehmigungen, der Trägerschaft der Regionalplanung oder die für eine Delegation vorgesehenen Aufgaben im Bereich des Gewässerschutzes). Insbesondere durch die hierüber nutzbaren Schnittstellen und Querverbindungen dürften die Gestaltungs- und Ermessensspielräume auch bei einer Übernahme weiterer weisungsabhängiger Aufgaben nicht abnehmen, sondern eher profitieren.

Die in Abbildung 5.3-B dokumentierte Situation bei den *flankierenden Leistungen nach § 16 Abs. 2 Nr. 2-4 SGB II* betreffen sozialintegrative Aufgaben, die die Kommunen schon vor „Hartz IV“ selbst oder mit Hilfe Dritter wahrgenommen haben. Sie stehen dementsprechend weiterhin nicht nur den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach dem SGB II, sondern auch anderen Klientelgruppen offen (ALG I-Empfänger als Beispiel). Die nachstehende Übersicht stützt sich auf eine Sonderauswertung im Rahmen einer flächendeckenden Erhebung zur Aufgabenträgerschaft nach dem SGB II, die das ISE im Sommer 2007 durchgeführt hat; berücksichtigt wurden dabei die Angaben von neun der elf schleswig-holsteinischen Kreise bzw. ihrer operativen Vollzugseinheiten (Arbeitsgemeinschaften oder besondere Einrichtungen).

Abbildung 5.3-B: Funktionales Aufgabenprofil der flankierenden Leistungen nach § 16 Abs. 2 Nr. 2-4 SGB II

Variablen		Ausprägungen	
Funktionsprofil	Zielgruppen	Intern*	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ARGE, besondere Einrichtungen</li> <li>– Sozialamt</li> <li>– Jugendamt</li> <li>– Gesundheitsamt</li> <li>– Verselbständigte kommunale Einrichtungen zur Erbringung aktiver Hilfen (Fallmanagement/Vermittlung)</li> </ul>
		Extern**	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bundesagentur für Arbeit (örtliche Agenturen)</li> <li>– Ämter und Gemeinden</li> <li>– Sonstige Leistungsträger</li> <li>– Beauftragte Dritte, freie Träger</li> </ul>
	Leistungs-/ Tätigkeitsart	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dienstleistungen (als Teilbereich der aktivierenden Hilfen in Ergänzung zum Fallmanagement und als die Vermittlung flankierende Leistung)</li> </ul>	
	Raumbezug	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Überwiegend Ortsbezüge (aufgrund einer erforderlichen Klientelnähe – Personen mit in der Regel multiplen Vermittlungshemmnissen)</li> </ul>	
	Ermessensspielraum	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Hoch aufgrund einer vollständig freien Entscheidung über die Gewährung einer Hilfe, ihre inhaltliche und funktionale Ausgestaltung sowie ihren personellen und materiellen Umfang</li> </ul>	
	Strategische Bedeutung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Hoch aufgrund der vielfältigen Publikumsbezüge und strategischen Bedeutung für einen nachhaltigen Hilfeprozess im Rahmen der Gesamterledigung der aktivierenden Leistungen nach dem SGB II (Maßnahmen zur sozialen Stabilisierung der Hilfebedürftigen und ihrer Erwerbsfähigkeit)</li> </ul>	
Schnittstellen	Intern	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ARGE, besondere Einrichtungen</li> <li>– Sozialamt</li> <li>– Jugendamt</li> <li>– Gesundheitsamt</li> <li>– Verselbständigte kommunale Einrichtungen zur Erbringung aktiver Hilfen (Fallmanagement/Vermittlung)</li> </ul>	
	Extern	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Bundesagentur für Arbeit (örtliche Agenturen)</li> <li>– Ämter und Gemeinden</li> <li>– Sonstige Leistungsträger</li> <li>– Beauftragte Dritte, freie Träger (im Bereich der Schuldner- und Suchtberatung jeweils etwa 40% der Kreise, bei der psychosozialen Betreuung 30%)</li> </ul>	

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)



(Fortsetzung)

Variablen		Ausprägungen
	Nutzung (im Hinblick auf den gesamten Hilfeprozess)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Weiterleitung der Hilfebedürftigen an die zuständigen Einrichtungen mit Angaben zum Beratungsbedarf; daraufhin autonome Leistungserbringung parallel zur sonstigen Betreuung durch die ARGE (Praxis in 50% der Kreise/ ARGEen/besonderen Einrichtungen)</li> <li>– Weiterleitung der Hilfebedürftigen an die zuständigen Einrichtungen mit Angaben zum Betreuungsbedarf; Hinweise und Maßnahmen werden im Rahmen der sonstigen Betreuung durch die ARGE berücksichtigt und abgestimmt (Praxis in 40% der Kreise/ ARGEen/besonderen Einrichtungen)</li> <li>– Weiterleitung der Hilfebedürftigen an die zuständigen Einrichtungen mit Angaben zum Betreuungsbedarf; laufende Abstimmung mit und direkte Beteiligung an der Planung und Durchführung der sonstigen Betreuung durch die ARGE (etwa im Rahmen von Fallkonferenzen oder in Form gemeinsamer Termine mit den Hilfebedürftigen) – nur in Einzelfällen</li> </ul>
Synergiefähige Aufgaben	Intern	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sonderordnung (vor allem Natur, Wasser, Boden, Immissionsschutz, Denkmalschutz)</li> <li>– Regionalplanung (nach erfolgter Übertragung im Rahmen der Funktionalreform)</li> <li>– Vermessungs- und Katasterverwaltung (im Fall einer Übertragung im Rahmen der Funktionalreform)</li> </ul>
	Extern	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aufgaben der Agentur für Arbeit u. sonst. Leistungsträger</li> <li>– Projekte und Leistungen freier Träger der Jugendhilfe, der Wohlfahrtspflege und im Gesundheitswesen</li> </ul>
	Verantwortungsumfang	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aufgabenerledigung einer komplexen Teilleistung im Rahmen der Betreuung Hilfebedürftiger (vorwiegend im Rahmen des SGB II)</li> <li>– Bearbeitung der wesentlichen fachlichen und leistungsrechtlichen Außenbezüge innerhalb der Kreis-/Stadtverwaltung unter Einbeziehung der ARGE und der besonderen Einrichtungen</li> <li>– Notwendige Mitwirkung am Fallmanagement bei der Betreuung von Hilfebedürftigen mit multiplen Vermittlungshemmnissen</li> </ul>

Legende: \* = Einrichtungen und Akteure innerhalb der eigenen Verwaltung; \*\* = Adressaten, privater Bereich sowie andere öffentliche Einrichtungen und Aufgabenträger.

#### 5.2.4 Konsequenzen aus übergeordneten Rechtsvorschriften

Im Mittelpunkt der Auswirkungen übergeordneter Rechtsvorschriften steht gegenwärtig der Umgang mit den verwaltungsrelevanten Regelungen der sog. *EU-Dienstleistungsrichtlinie* (DLR). Hinzutreten die *Konsequenzen der Föderalismusreform I* und nach Abschluss der Verhandlungen auch die Maßnahmen im Rahmen der zweiten Stufe. Gleichwohl konzentriert sich der Gutachter an dieser Stelle gemäß Untersuchungsauftrag auf die europäische Dimension und verweist zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung auf einschlägige Arbeiten sowie die im Herbst anstehenden Beratungen, die explizit auch verwaltungsföderale Fragen einbeziehen.

Die Implikationen der Dienstleistungsrichtlinie sind vor allem dann von herausgehobener Bedeutung, wenn sie die *Aufgabenverteilung zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen* sowie vermittelt darüber die Aufbauorganisation der Landes- und Kommunalverwaltung betreffen. Hierzu gibt der Gutachter im Folgenden zunächst einen kurzen Überblick über die Zielstellung und Begrifflichkeiten der DLR. In einem zweiten Abschnitt fasst er kurz die Rechtswirkungen und die Anforderungen an die Administration der Mitgliedstaaten zusammen, bevor er den Handlungsbedarf konkretisiert. Abschließend werden die Konsequenzen im Rahmen der laufenden Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform charakterisiert, wobei erneut Zuständigkeits- und Strukturfragen erneut im Zentrum stehen.

##### *Zielstellung und Begrifflichkeiten der Dienstleistungsrichtlinie*

Die „Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt“ vom 12. Dezember 2006<sup>1</sup> ist Bestandteil der Lissabon-Strategie. Die so genannte Dienstleistungsrichtlinie soll die Realisierung der in Artikel 43 und 49 festgeschriebenen Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit durch den Abbau administrativer wie rechtlicher Hindernisse vereinfachen<sup>2</sup>. Der Begriff „*Dienstleistungen*“ umfasst nach Art. 49 EGV entgeltliche und grenzüberschreitende Tätigkeiten, die nicht in den Bereich der anderen Grundfreiheiten fallen. Dienstleistungen müssen demnach nicht mit einer Niederlassung verbunden sein. Der EuGH hat diesen Begriff insofern ausgeweitet, als die Leistung nicht unbedingt „von demjenigen bezahlt werden muss, dem sie zugute kommt“, Daseinsvor-

---

<sup>1</sup> *Europäisches Parlament / Europäischer Rat*: Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L 376, 27.12.2006, S. 36-68.

<sup>2</sup> *Schlichting, J.M.*: Der Richtlinienentwurf über Dienstleistungen im Binnenmarkt – sog. Dienstleistungsrichtlinie, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WF XII – 017/7, Berlin, 2005.

sorgeleistungen können somit in den Bereich der Richtlinie fallen.<sup>3</sup> In einem Bericht vom 20.06.2006 hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit den Anwendungsbereich abgegrenzt, ausgenommen sind u. a. das Arbeitsrecht, die soziale Sicherheit, konkrete Sozialdienstleistungen, hoheitliche Tätigkeiten, das Strafrecht sowie das Steuerwesen.<sup>4</sup>

Die *Entstehungsgeschichte* (Kommissionsentwurf vom 13.01.2004, Änderungskatalog des Parlaments vom 16.02.2006, geänderter Kommissionsentwurf vom 04.04.2006, Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 19.05.2006, Annahme durch das Parlament am 15.11.2006, Annahme des Rates am 12.12.2006) der Richtlinie war von zahlreichen Protesten begleitet, in deren Zentrum vor allem das ursprünglich vorgesehene „Herkunftslandsprinzip“ als Gefährdung von Sozialstandards kritisiert wurde. Die verwaltungswirksamen Elemente der DLR unterliegen zwar gleichfalls seit geraumer Zeit der Diskussion, erhielten aber bei weitem nicht jene öffentliche Aufmerksamkeit, wie sie sich auf die vor allem lohn- und arbeitsmarktpolitischen Fragen bezog. Dennoch konnte sich der Gutachter nicht zuletzt in den bei allen Kreisen und Städten geführten Expertengesprächen davon überzeugen, dass die Sensibilität für entsprechende Anforderungen deutlich gewachsen ist und vor allem die Verwirklichung des *Prinzips des einheitlichen Ansprechpartners als künftige Aufgabe* angenommen wird. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wartet man indes nach wie vor auf bundes-, vor allem aber landesseitige Maßgaben, die den Umgang mit jenen Funktionen und Verantwortlichkeiten klären, die entweder den eigenen Kompetenz- und/oder Einzugsbereich übersteigen.

#### *Rechtswirkungen und materielle Anforderungen an die Verwaltung*

Mit der Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union vom 27.12. 2006 verbleibt den Mitgliedstaaten ein Zeitraum von drei Jahren (bis zum 28.12. 2009), die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen. Bis diesem Zeitpunkt muss der Kommission nach Art. 39 (5) DLR<sup>5</sup> ein Bericht vorgelegt werden, in dem aufzuführen und einzeln zu begründen ist, welche Anforderungen gegenüber ausländischen Dienstleistern nach Art. 16 (1) weiterhin aufrecht erhalten werden sollen. Diese Überprüfung ist vierteilig, da sich die Richtlinie „durch den bereichsübergreifenden Ansatz auf eine Vielzahl von Verweisen auf ein [...] komplexes Gebiet bezieht“<sup>6</sup> und das deutsche Dienstleistungsrecht zudem äußerst heterogen und auf unterschiedliche rechtliche Bereiche verteilt ist.

<sup>3</sup> *Fahrenkrog, A./Hall, A.-M./Schäfer, G.*: Eckpunkte zu Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie mit Verwaltungsinformatik in Ländern und Kommunen, Stuttgart, 2006, S. 10.

<sup>4</sup> *Fahrenkrog, A./Hall, A.-M./Schäfer, G.*, a.a.O., S. 11.

<sup>5</sup> *Europäisches Parlament / Europäischer Rat*, a.a.O.

<sup>6</sup> *Schlichting, J.M.*, a.a.O., 3

Darüber hinaus enthält die Dienstleistungsrichtlinie eine Reihe detaillierter *Regelungen zum Verfahren und zur Organisation* der Verwaltung; hierzu zählen:

- harmonisierte europäische Formulare,
- Transparenz von Informationen über die Abwicklung,
- ein Informationsaustausch in den Mitgliedstaaten,
- die Einrichtung einheitlicher Ansprechpartner sowie
- der Einsatz elektronischer Verfahren unter zu berücksichtigenden Standards.

Von besonderer Bedeutung für die Verwaltungsorganisation und dabei die nachfolgend erläuterte Einrichtung einheitlicher Ansprechpartner und die verwaltungsinformativische Verwirklichung.

#### *Umsetzungs- und Änderungsbedarf im Rahmen der gegenwärtigen Verwaltungsorganisation*

Die einzurichtenden *Kontaktstellen* für Dienstleistungserbringer (sog. verwaltungsseitige *Einheitliche Ansprechpartner* – EA) haben nach Art. 6 DLR eine Verfahren und Formalitäten abwickelnde Funktion<sup>7</sup>; sie berühren indes „nicht die Verteilung von Aufgaben und Befugnissen zwischen Behörden innerhalb der nationalen Systeme“. Die Einheitlichen Ansprechpartner können sämtliche Verfahrensschritte abwickeln, es erfolgt keinerlei „Differenzierung zwischen Aufnahme und Ausübung“<sup>8</sup> der Tätigkeit (sog. „*Front Office*“-Funktion – der Dienstleister tritt mit den ausführenden Behörden nicht notwendiger Weise in Kontakt). Im Rahmen der in Art. 7 DLR geregelten umfangreichen Informationspflichten kommen den EA bei formalen Anfragen zudem „*Back Office*“-Aufgaben zu.<sup>9</sup> Die Erhebung von Gebühren ist dabei grundsätzlich zulässig, muss aber nach Art. 13 „angemessen“ sein. Eine Kompetenzerweiterung, die ebenso inländische Dienstleistungen einbezieht, also das Verwaltungsangebot für heimische Adressaten vergrößert, ist zwar in diesem Zusammenhang weder EU-rechtlich noch mit Blick auf das bundesdeutsche Verfassungs- und Verwaltungsrecht geboten, erschiene aber – vorbehaltlich einer entsprechenden politischen Entscheidung – wirtschaftlich sinnvoll.<sup>10</sup> So könnte von der nach außen hin vollzogenen *Bündelung dienstleistungsbezogener Serviceangebote* zum einen auch der deutsche Markt profitieren, zum anderen dürfte sich dies

---

<sup>7</sup> „alle Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme ihrer Dienstleistungstätigkeit erforderlich sind, insbesondere Erklärungen, Anmeldungen oder die Beantragung von Genehmigungen bei den zuständigen Stellen, einschließlich der Beantragung der Eintragung im Register, Berufsrollen oder Datenbanken oder bei Berufsorganisationen“

<sup>8</sup> Ziekow, J.: Gestaltungsoptionen und Anforderungen an „Einheitliche Ansprechpartner“ des Vorschlags einer EU-Dienstleistungsrichtlinie im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland, Speyer, 2006, hier 22

<sup>9</sup> Ziekow, J.: a.a.O., 36f.

<sup>10</sup> Fahrenkrog, A./Hall, A.-M./Schäfer, G.: a.a.O., 22

auch als binnenorganisatorisch praktikabler erweisen, da auf diese Weise keine getrennten Angebotsbereiche und Personalzuständigkeiten aufgebaut werden müssten. Schließlich wäre eine solche verallgemeinerte DLR-Umsetzung mit den wiederholt angesprochenen Kooperationslösungen vor allem im Bereich der Sonderordnungsaufgaben kompatibel, indem vor Ort (in den einzelnen Kreisen und Städten) auskunftsfähige und für die Belange des Klienten verantwortliche Zuständigkeiten verbleiben, während komplexere Genehmigungsangelegenheiten in einem Backoffice mehrerer Städte und Gemeindeverbände bearbeitet werden könnten.

„Einheitlich“ im Sinne der DLR bedeutet, dass der Dienstleister nur mit einer *einzigsten Stelle* in Kontakt tritt, es besteht kein Homogenitätsgebot bezüglich der Gliederungsebene oder Institution und keine Beschränkung der Zahl der EA pro Verwaltungsbezirk; eine Aufspaltung nach Zuständigkeiten ist indes unzulässig.<sup>11</sup> Mögliche Ansiedlungsebenen sind *Verwaltungsbehörden auf Landesebene* (zentrale Erreichbarkeit, hoher Vernetzungsaufwand) *oder Einrichtungen auf kommunaler Ebene* (bewährte Behördenkooperation und Bündelungsfunktion). Die betreffenden Aufgaben können ferner auf *eigenständige Institutionen und Dritte* übertragen werden; in Betracht kämen Kammern (bei Ergänzung der Aufgabenkataloge – Problem „nicht verkammerter“ Gruppen), öffentlich-private wie staatlich-kommunale Kooperationen (durch mandatierende Vereinbarung – Problem der Reichweite des Vergaberechts) oder zertifizierte Private (Notwendigkeit eines umfassenden Regulierungsrechts). Auch ein Kombinationsmodell, etwa auf der Basis einer geteilten Zuständigkeit von Kommunalverwaltung und Kammern wäre vorstellbar, würde aber die Gefahr personeller Überkapazitäten und zumindest haushalterisch wie personalwirtschaftlich relevanter Schnittstellen beinhalten.<sup>12</sup> Eine Ausführung lediglich durch den Bund erwiese sich als verfassungsrechtlich unzulässig. Die Umsetzung der DLR erfordert mithin keine Sonderformen der öffentlichen und i. e. S. kommunalen Verwaltung, sondern kann im Rahmen und unter Nutzung der bekannten Organisationsprinzipien verwirklicht und damit in die Strukturen und Verfahren der gegebenen Behörden und Einrichtungen integriert werden.

Organisatorisch und inhaltlich erfordert die Richtlinie von der zuständigen Stelle Informationsbereitstellungen, eine *one-stop-government*-Funktion sowie eine Vorgangsüberwachung; hierzu sind Zuständigkeiten und Strukturen zu klären. Sollen mehr als ein EA im Land eingerichtet werden, bedarf es eines Mindestmaßes an Koordination, um vergleichbare Vollzugsstandards zu gewährleisten. Zugleich sind übergeordnete Maßnahmen und Federführungsrechte festzulegen;<sup>13</sup> ggf. muss ein

---

<sup>11</sup> Ziekow, J., a.a.O., S. 57.

<sup>12</sup> Ziekow, J., a.a.O., S. 137.

<sup>13</sup> Fahrenkrog, A./Hall, A.-M./Schäfer, G., a.a.O., S. 26.

sog. Multikanalzugang (*call center*, Leitfäden, Portale) gewährt und koordiniert werden.<sup>14</sup> Schließlich regeln Artikel 28 bis 36 DLR die Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten; Vorschriften zur gegenseitigen Amtshilfe und Information verlangen dabei Kontaktstellen, die jedoch nicht zwingend mit den EA übereinzustimmen haben.<sup>15</sup>

Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie bedarf in jedem Fall einer kreisübergreifenden Funktion und Zuständigkeit auf Landesebene. Inwieweit dezentral wahrgenommene Tätigkeiten dabei als Weisungsaufgaben ausgestaltet sein müssen, wäre gesondert zu prüfen, als pflichtig erwiesen sie sich in jedem Fall. Im Interesse einer unbürokratischen und die Organisationshoheit der Städte und Gemeindeverbände möglichst wenig beeinträchtigenden Lösung sollten detaillierte gesetzliche Regelungen und Aufsichtskompetenzen ein *kooperatives Verfahren* vorgezogen werden, in dessen Rahmen Staat und Kommunen Kompetenzkataloge und Verfahren konsensual abzustimmen hätten. In diesem Kontext vorzusehende Gestaltungsspielräume würden nicht zuletzt dem Profil der EA entsprechen, die über einen vergleichsweise breiten Verwaltungsüberblick und eine hohe Verfahrenskompetenz verfügen müssen und denen im Interesse ihrer Adressaten eine entsprechende Flexibilität und Eigenverantwortung zuzuweisen wären.

Schließlich sollen nach der DLR Informationsbereitstellung und EA-Kontakt elektronisch durchführbar sein. Mit der verwaltungsinformatischen Umsetzung der benannten Anforderungen ist demnach die *zwingende Einrichtung entsprechender Portale* verbunden, die gestalterischen (Nutzerfreundlichkeit, Geschwindigkeit, Aktualität, Mehrsprachigkeit), technischen (Vernetzung, Verschlüsselungstechnik, Implementierung von *e-payment*) und datenbezogenen Sicherheitsstandards unterliegen.<sup>16</sup> Hier ist eine Einbindung in bereits vorhandene Portalsysteme synergetisch sinnvoll, womit sich eine Ausweitung der EA-Angebote auf Inländer als wirtschaftlich erweisen, mithin anbieten dürfte.

### *Konsequenzen für die laufende Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein*

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie beinhaltet für eine potenzielle Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein *wichtige, aber keineswegs zwingende Konsequenzen*, die ansonsten präferierte Lösungen grundlegend konditionieren. So sind die verwaltungsinformatischen Voraussetzungen vor allem ein *Entwicklungs- und Investitionserfordernis*, das *Land und Kommunen gemeinsam bewältigen* sollten. Dies ver-

---

<sup>14</sup> Ziekow, J., a.a.O., S. 41.

<sup>15</sup> Fahrenkrog, A./Hall, A.-M./Schäfer, G., a.a.O., S. 6.

<sup>16</sup> Ziekow, J., a.a.O., S. 187.

bindet sich mit der Empfehlung, die im folgenden Kapitel angesprochenen *e-government*-Aktivitäten *vertikal wie horizontal zu bündeln*. Organisatorische Konsequenzen verbinden sich für die übrige Verwaltung damit jedoch nicht.

Die Einrichtung *Einheitlicher Ansprechpartner* bedingt direkte, zumindest aber funktional wie informatorisch unbehinderte Zugänge zu den relevanten Behörden. Mit Blick auf die Bedarfe von in- und ausländischen Dienstleistern spricht dies für eine Ansiedlung an der Stelle, an der die meisten Bedarfe anfallen. Aufgrund der vollzugsorientierten Arbeitsteilung im deutschen (und schleswig-holsteinischen) Verwaltungsföderalismus kommen hierfür *am ehesten die Kommunen und i. e. S. die Kreise* in Betracht, da sie Kompetenzen und Ressourcen bündeln; denkbar wären zudem *kooperative Lösungen*, wonach mehrere Gemeindeverbände und kreisfreie Städte diese Funktion gemeinsam organisieren und anbieten. Zudem dürften sich die Standorte nicht beliebig zentralisieren lassen; stattdessen wären im Interesse der Kundenfreundlichkeit regionale Einrichtungen denkbar, zumal sich etwaige Adressaten bei ihren Anliegen regelmäßig auf örtliche Interessen beziehen dürften. *Handlungsdruck zur Erweiterung der Kreisstrukturen* folgt somit *auch daraus nicht*, allenfalls dann, wenn das Land die Verlagerung von Kompetenzen auf die Gemeindeverbände an eine Territorialvergrößerung knüpft. Ursächlich dafür sollten aber erneut nicht die EU-Dienstleistungsrichtlinie, sondern die Komplexität, der Geschäftsanfall und die Kosten einer Aufgabe sein.

Im Ergebnis spricht die *DLR* also *weder für noch gegen eine Strukturreform* i. e. S., *allerdings* für eine *größtmögliche Bündelung* von Aufgaben an einer Stelle, *vorzugsweise in den Kreisen und kreisfreien Städten*. Die organisatorische Umsetzung steht im *Front- wie Back Office*-Bereich kooperativen Lösungen offen und sollte sich dabei (wie in anderen Kompetenz- und Funktionsfeldern) vor allem an Maßstäben der Kundenfreundlichkeit, Vollzugsqualität und Wirtschaftlichkeit orientieren.

### 5.2.5 Optionen einer Aufgabenübertragung auf die kreisangehörigen Kommunen

Die *Aufgabenverlagerung auf kreisangehörige Städte und Gemeinden* (auf der Basis einer durch die laufende Strukturreform erhöhten Leistungs- und Verwaltungskraft der Hauptverwaltungsträger) stellt aus Sicht der beiden zuständigen kommunalen Spitzenverbände eine *Schlüsselfrage* für die positive wirtschaftliche und kommunale Gesamtentwicklung dar.<sup>1</sup> Die Verbandsvertreter berufen sich dabei auf einen politischen Grundkonsens zur Kompetenzverlagerung von den Kreisen auf den gemeindlichen Bereich und verweisen auf Modellversuche, insbesondere Regelungen im Kreis Segeberg.<sup>2</sup> Insofern gäbe es hier ein Entscheidungs-, jedoch kein Erkenntnisdefizit. Ohne diesen Schritt bleibt aus ihrer Sicht eine mögliche Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform unvollständig.

Aus Sicht des *Städteverbandes* geht es vor allem um eine *Stärkung Zentraler Orte mittels größtmöglicher Bündelung von Aufgaben*. Eine solche Reform sieht man im Einklang mit § 22 des LVwG SH, wonach kreisangehörige Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern grundsätzlich Kreisaufgaben übertragen bekommen sollen, weil sie als Mittelstädte über eine hinreichende wirtschaftliche und Verwaltungskraft verfügen; diese Regelung soll möglichst auch für Verwaltungsgemeinschaften, in denen ein Amt oder eine Gemeinde die Verwaltung eines Zentralen Ortes in Anspruch nimmt und die zusammen die Einwohnergrenze von 20.000 überschreiten, sowie für Ämter mit über 30.000 Einwohnern gelten. Hinzutritt die Forderung nach kreisweiten Kooperationskonzepten, einschließlich des Aufbaus von Schwerpunktverwaltungen einzelner Kreise bzw. ihrer Zentralen Orte, um einen Aufgabenübergang von den Kreisen auf den kreisangehörigen Bereich zu gewährleisten, wobei Doppel- und Parallelzuständigkeiten vermieden werden sollen.

Der Schleswig-holsteinische *Gemeindetag* plädiert darüber hinaus für eine *erweiterte Kommunalverwaltungskooperation*, wodurch sowohl weitere Ämterzusammenschlüsse und (entgegen den Vorstellungen des Städteverbandes) starre Einwohnergrenzen überflüssig gemacht werden sollen. Gemeinsam ist beiden Verbänden die *Forderung nach flächendeckend einheitlicher Aufgabenübertragung bei entsprechender Aufstockung der Finanzzuweisungen* an die Gemeinden zu Lasten der Gemeindeverbände – auch und gerade aufgrund dort möglicher (Stellen-)Ein-

---

<sup>1</sup> *Städteverband Schleswig-Holstein*: Perspektiven für eine interkommunale Funktionalreform zur Stärkung der Leistungs- und Verwaltungskraft zentraler Orte, Heft 15, Kiel, 04/2007; *Schleswig-Holsteinscher Gemeindetag*: 10 Thesen des SHGT zur innerkommunalen Funktionalreform. Beschluss des Landesvorstandes vom 04. 07. 2007, Kiel 04. 07. 2007.

<sup>2</sup> Vgl. dazu insbesondere den öffentlich-rechtlichen Vertrag über die Übertragung von Aufgaben des Kreises Segeberg auf die Städte, amtsfreien Gemeinden und Ämter des Kreises Segeberg und von Zuständigkeiten des Landrates des Kreises Segeberg auf die Bürgermeister der Städte, amtsfreien Gemeinden und Amtsvorsteher der Ämter des Kreises Segeberg v. 29.10.1999 (ABl. SH S. 620); Sitzung des Kreises Segeberg über die Heranziehung der Stadt Norderstedt zu den Aufgaben der Sozialhilfe vom 12.12.2006.



sparungen. Diskutiert werden ferner im Rahmen beider Spitzenorganisationen *Formen und Voraussetzungen flexibler Delegation* auf der Basis von differenzierten Kreisumlagen, wohingegen beide die Optionen vertikaler Zusammenarbeit und operativer Mitverwaltung durch Kreisorgane sehr zurückhaltend beurteilen.<sup>3</sup>

Die *Kreise und der schleswig-holsteinische Landkreistag* treffen sowohl offiziell als auch im direkten Kontakt *wenig dezidierte Aussagen zur Aufgabenverlagerung* auf kreisangehörige Gemeinden. Man verweist hier auf Effizienzeinbußen (aufgrund differenzierter Kapazitäten bei selektiver Delegation) und mögliche Qualitätsdefizite (mit Blick auf zu eine große Ortsnähe – Bauaufsicht als Beispiel). Stattdessen werden Möglichkeiten einer *kreislichen Mitverwaltung* (anstelle von und für die Gemeinden und Ämter) sowie *grenzüberschreitende Kooperationsoptionen* angesprochen. Hierbei gibt es auch direkte Widersprüche zur Haltung der Städte und Gemeinden, sofern einzelne Gemeindeverbände eher eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung für Teilbereiche der Bauaufsicht anstreben, als diese im Fall einzelner Kompetenzen oder als gesamthafte Zuständigkeit auf die kreisangehörigen Kommunen zu verlagern. Obgleich man die Möglichkeit einer weiteren Dezentralisierung keineswegs verneint, scheint auf Kreisebene derzeit eine auch im Ländervergleich eher zurückhaltende Einschätzung entsprechender Optionen zu überwiegen.

Verlässt man die Ebene grundlegender Positionen und organisatorischer Erwägungen kommen entsprechend der in Kap. 5.1 vorgelegten *Aufgabenanalyse* (im Bestand) für eine Übertragung von Zuständigkeiten auf den kreisangehörigen Bereichen (vgl. Abb. 5.2-C) vor allem solche Zuständigkeiten in Betracht, die einen *Orts- und breiten Publikumsbezug* aufweisen und weitgehend unberührt von funktionalen Zusammenhängen *dezentral wahrgenommen* werden können. Derzeit werden hierfür im kommunalen Bereich vor allem die folgenden *Aufgaben* diskutiert:

- Teilzuständigkeiten der Unteren Naturschutzbehörden (derzeit nach dem Landesrecht nur eingeschränkt möglich);<sup>4</sup>
- Aufgaben der Unteren Denkmalschutzbehörde (derzeit unzulässig und mit Blick auf die vom Land verfolgte Linie einer Zentralisierung auch eher unwahrscheinlich);
- Trägerschaft der Jugendhilfe (nach Landesrecht möglich);

---

<sup>3</sup> Für die in diesem Bereich sehr zahl- und durchaus ertragreichen Möglichkeiten verweist der Gutachter auf seine Untersuchungen in Niedersachsen: *Hesse., J.J./Götz, A., a.a.O., 2006.*

<sup>4</sup> Gefordert wird in diesem Zusammenhang die Einrichtung einer örtlichen Naturschutzbehörde, zuständig insbesondere für Vorhaben nach Baugesetzbuch, die Genehmigung von Eingriffen in die Natur (einschließlich Veranstaltungen), naturschutzrechtliche Befreiungen, landschaftsprägende Einzelbäume, Errichtung von Biotopen, Genehmigung von Abgrabungen und Aufschüttungen sowie die Erlaubnis zur Nutzung von Gewässern.

- Durchführung der KfZ-Zulassungen (nach Landes- und Bundesrecht derzeit noch nicht im gewünschten Umfang möglich);<sup>5</sup>
- Zuständigkeit für die Untere Bauaufsicht (in Mittelstädten bereits praktiziert);
- Aufgaben der Verkehrsaufsicht und im Führerscheinwesen;<sup>6</sup>
- Prüfung eines Verzichts auf die bei den Kreisen liegenden Betriebserlaubnisse gegenüber den Gemeinden bei der Einrichtung von Kindertagesstätten;
- Schulplanungskompetenzen (Verlagerung oder Verzicht, da eine Steuerung aus Sicht der Gemeinden ohnehin über die Förderkompetenz in hinreichendem Maße erfolgt).

Die *Umsetzung der* vorgenannten *Delegationsmöglichkeiten* ist mit Blick auf die hier maßgeblichen funktionalen wie organisationsökonomischen Gesichtspunkte vor allem *dann zu befürworten, wenn*

- damit keine vollzugsrelevanten und/oder -notwendigen Aufgabenbeziehungen unterbrochen, also vertikale Zergliederungen von Erledigungsprozessen vermieden werden;
- die (bei flexibler oder differenzierter Delegation) auf der Kreisebene verbleibenden Zuständigkeiten weiterhin eine ökonomisch tragfähige Größenordnung bilden und
- die ggf. zum Einsatz kommende horizontale Kooperation nicht zu einer unverhältnismäßigen Komplexitätssteigerung und zu Steuerungsverlusten führt.

*Unter Zugrundelegung dieser Kriterien scheidet eine Reihe von Aufgaben grundsätzlich für eine flächendeckende bzw. gesetzlich vorgeschriebene Übertragung auf die Städte und Gemeinden aus;* hierzu zählen insbesondere:

- Sozial- und Jugendhilfeaufgaben, etwa nach § 16 Abs. 2 SGB II, bei der Gewährung von aktivierenden Leistungen und Trägerschaften (aufgrund des notwendiger Weise integrativen und gesamthaften Vollzugskonzept einer vernetzten und auch präventiv wirksamen sozialen Daseinsvorsorge) sowie
- komplexere Sonderordnungsaufgaben, die zum einen einer gewissen Ortsferne (und hierüber vermittelten Objektivität) bedürfen, zum anderen gerade bei verflochtenen Genehmigungsbelangen eine unmittelbare und zügige Abstimmung mit anderen Aufgaben erforderlich machen (Veterinär- und Lebensmittelaufsichtswesen, Natur-, Gewässer-, Boden- und technischer Umweltschutz als Beispiele).

In dieser Hinsicht sind auch die angesprochenen e-government-Potentiale nur insoweit von Bedeutung, als sie entweder die Dezentralisierung publikumsintensiver und standardisierter Massengeschäfte oder solche Zuständigkeiten betreffen, die

<sup>5</sup> U. a. in Form von Umschreibungen von KfZ nach Umzug ohne Halter- und Kennzeichenwechsel, Änderungen der Anschrift des Fahrzeughalters, vorübergehende Abmeldungen von KfZ und perspektivisch (da von einer Bundesrechtsänderung abhängig) Vornahme von Zulassungen.

<sup>6</sup> Einschließlich ergänzender Geschwindigkeitskontrollen, Überwachung des ruhenden Verkehrs und Verkehrssicherungsmaßnahmen in geschlossenen Ortschaften (etwa Tempo 30 Zonen, Fußgängerüberwege, Zebrastreifen, geschwindigkeitsdämpfende Maßnahmen).

eine funktionale Aufgliederung in *Front-* und *Backoffice*-Tätigkeiten gestatten. Mit Blick auf die o. g. Aufgaben, die insbesondere von den Spitzenverbänden der kreisangehörigen Kommunen angesprochen werden, ergeben sich daraus die nachstehenden *Schlussfolgerungen*:

- Einer Teilverlagerung von Aufgaben der Unteren Naturschutzbehörden ist grundsätzlich skeptisch zu begegnen, sofern es sich hierbei um Angelegenheiten handelt, die der Abstimmung mit anderen bauordnungs- oder umweltschutzrechtlichen Kompetenzen unterliegen; einer Übertragung müsste deshalb eine auch regional spezifizierte Untersuchung vorausgehen, wonach es sich im Einzelnen um weitgehend autonom zu vollziehende Kompetenzen handelt, die keiner weitergehenden Abstimmung mit den Verantwortlichkeiten anderer Behörden bedürfen.
- Die Aufgaben der Unteren Denkmalschutzbehörde sollten in engem Zusammenhang mit der Bauaufsicht wahrgenommen werden. Letztere wiederum weist häufig intensive Bezüge zu Ordnungsbelangen im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes auf. Ungeachtet der vom Land beabsichtigten, vom Gutachter jedoch kritisch gesehenen Zentralisierung des Denkmalschutzes sollten diese Kompetenzen möglichst nicht auseinandergerissen und deshalb weiterhin im Zuständigkeitsbereich der Kreise wahrgenommen werden, es sei denn, ein größerer Zentraler Ort würde entsprechende Aufgaben für das gesamte Kreisgebiet wahrnehmen (etwa infolge einer Einkreisung).
- Für die Trägerschaft der Jugendhilfe gilt die bereits angesprochene Notwendigkeit, mit den kreisangehörigen Kommunen vertrauensvoll zusammenzuwirken, nicht jedoch gegebene Funktions- und Leistungskontexte institutionell aufzugliedern; insofern erneuert der Gutachter hier sein Plädoyer für eine möglichst umfassende Kompetenzzuweisung zugunsten der Gemeindeverbände.
- Massengeschäfte wie die Durchführung der KfZ-Zulassungen und im Führerscheinwesen sollten vorbehaltlich notwendiger bundesgesetzlicher Änderungen auf die kreisangehörigen Verwaltungsträger übergehen, um damit einen wesentlichen Beitrag zur Orts- und Bürgernähe zu leisten; dabei sind Optionen einer e-government-gestützten Arbeitsteilung zwischen zentralen und örtlichen Service-Bereichen zu berücksichtigen.
- Eine Dezentralisierung scheint auch im Bereich der Straßen- und Verkehrsaufsicht denkbar, da sich hiermit regelmäßig ortsgebundene Ordnungsentscheidungen verbinden, die in das wirtschaftliche Alltagsleben von Bürgern, Unternehmen und sonstigen privaten Einrichtungen eingreifen, ohne dass im Vollzug eine permanente Rückkoppelung an weitere Kreiszuständigkeiten erforderlich würde.
- Der Verzicht auf die bislang von den Kreisen wahrgenommene Erlaubniskompetenz bezüglich der Inbetriebnahme von Kindertagesstätten sollte ebenfalls wohlwollend geprüft werden, zumal hiervon keine wesentlichen Steuerungsimpulse für den Vollzug der Gesamtaufgabe der Kinderbetreuung ausgehen dürften.
- Schließlich hält der Gutachter den von einigen Gesprächspartnern auf der kommunalen Ebene angesprochenen Verzicht auf ausdifferenzierte Schulplanungen der Kreise aus Entbürokratisierungsgründen zwar für durchaus bedenkenswert, verweist aber auf die nicht zuletzt im Hinblick auf den demographischen Wandel eher steigenden, denn rückläufigen Koordinationserfordernisse, um einen

wirtschaftlichen Betrieb der einzelnen Einrichtungen zu gewährleisten und erforderlichenfalls Umverteilungs- und Ausgleichsprozesse organisieren zu können.

Mit Blick auf den Zusammenhang zwischen einer interkommunalen (und im Verhältnis zum Land zu vollziehenden) Funktionalreform sowie der künftigen Kreisstruktur sieht der Gutachter weder positive noch negative Rückkoppelungen. So besteht kein Zwang, aufgrund zusätzlicher Kompetenzen der Kreisebene auch den Gemeinden neue Aufgaben zu übertragen, während andererseits eine sinnvolle Dezentralisierung nicht von der staatlich-kommunalen Arbeitsteilung abhängig gemacht werden sollte. Im Bereich der Verkehrsaufsicht oder der KfZ-Zulassung sprechen bereits heute funktionale Gründe für eine örtliche Durchführung, sofern dies die dort gegebenen Verwaltungskapazitäten auch im Einzelfall gestatten. Eine Beeinträchtigung der kreislichen Arbeitsfähigkeit ist hiervon nicht zu erwarten.

Insofern könnte es im Hinblick auf die hier im Mittelpunkt stehenden Fragen *lediglich bei einer vergrößerten Kreisstruktur* erforderlich werden, i. S. der Ortsnähe in solchen Bereichen *Zuständigkeiten auf die Städte, Ämter und Gemeinden zu verlagern*, in denen ansonsten eine für Publikum und Adressaten nachteilige Distanz zu den Verwaltungseinrichtungen eintritt. Dies ist unter Berücksichtigung der vorgenannten Grundsätze einer wirtschaftlichen und funktional gebündelten Aufgabewahrnehmung grundsätzlich denkbar (neben der Verkehrs- zum Beispiel in der Gewerbeaufsicht), wenngleich die Bestandsanalyse in Kap. 5.1 in weiten Teilen eher auf regionale Bezüge und selbst im Ortsbereich auf Kooperationspotenziale zwischen den Gemeindeverbänden verwies. Erneut resultiert daraus also kein Zwang zur Dezentralisierung - in Verfolgung einer Logik, nach der eine Übertragung von staatlichen Aufgaben auf die Kreise gleichsam automatisch zur Verlagerung von anderen Zuständigkeiten „nach unten“ führen müsste.

Für den Prozess der interkommunalen Funktionalreform sind somit weder Vor- noch Nachteile für die kreisliche Selbstverwaltung auszumachen; auch verbinden sich damit keine Aspekte, die eine Kreisgebietsreform konditionieren würden. Die Möglichkeit zur *Übertragung von Kompetenzen auf die Ämter und Gemeinden ist in erster Linie von deren Leistungsfähigkeit* (vorzugsweise für sich allein, erforderlichenfalls im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit) und der jeweils aufgabenbezogenen Schnittstelle zu anderen Zuständigkeiten *abhängig*.

Der Gutachter präferiert deshalb einen *flexiblen Prozess*, in dem wie etwa im Fall Segeberg *Delegationen ermöglicht* werden, wobei Kreis und Gemeinden nachweisen müssen, dass dies auf wirtschaftliche Weise und ohne Beeinträchtigung für die materielle Aufgabenerledigung erfolgen kann; einzubeziehen wären dann im begründeten Einzelfall durchaus auch solche Zuständigkeiten, die oben zunächst als nicht delegationsfähig bezeichnet wurden. Hinzutreten die von allen kommunalen

Spitzenverbänden angesprochenen *Formen vertikaler Kooperation*, wobei entweder der Gemeindeverband für die ihm angehörigen Kommunen oder eine von diesen für das gesamte Kreisgebiete (bzw. für zumindest Teile davon) tätig wird. Notwendiger Weise erfordern solche Formen gesonderte Kostenausgleiche bis hin zu einer differenzierten Kreisumlage.

### 5.2.6 Zusammenfassung

Im Ergebnis lässt sich die Aufgabenanalyse in den vorangegangenen Kapiteln wie folgt zusammenfassen:

- Die *Gemeindeverbände* (und in ihrem kreiskompetenziellen Zuständigkeitsbereich auch die kreisfreien Städte) weisen in ihrer heutigen Gebietsstruktur materiell und funktional eine *intakte Selbstverwaltung* auf. *Optimierungspotentiale* bestehen allerdings *in funktionaler Hinsicht* insofern, als kooperative und/oder territoriale Konzentrationsprozesse *Bündelungsvorteile* in Aussicht stellen. Dies ändert sich auch als Resultat der anstehenden Funktionalreform nicht. Dabei handelt es sich zwar primär um weisungsgebundene Zuständigkeiten, die aber in Kombination mit bestehenden Kompetenzen eher eine Stärkung als Schwächung des eigenständig zu gestaltenden Vollzugs nach sich ziehen. Dies gilt umso mehr im Fall von ermessensabhängigen Entscheidungen, so etwa im Bereich der Regionalplanung und Flurneuordnung.
- In einer *Reihe gegebener wie künftiger Aufgaben* (insbesondere mit Blick auf technische Funktionen der allgemeinen Verwaltung sowie Sonderordnungsaufgaben) weisen die nachweisbaren *räumlichen Bezüge über die bestehende Gebietskulisse* z. T. deutlich *hinaus* und legen zumindest vermehrte Interkommunale Zusammenarbeit nahe, können aber auch Argumente für Territorialreformen im Nahbereich (also unter Einschluss von zwei Kreisen und/oder einer kreisfreien Stadt) begründen, zumal die damit verbundenen Demokratiekosten im Bundesvergleich vertretbar erscheinen. Indes lässt sich die Bildung von Groß- oder Regionalkreisen auf der Basis des gegebenen Kompetenzbestandes nur sehr eingeschränkt rechtfertigen, da alternative Lösungen (Kombination aus kleinerräumigen Neuordnungen und ergänzender Zusammenarbeit im regionalen und landesweiten Maßstab) deutlich geringere Belastungen für Ortsnähe und bürgerschaftliche Teilhabe erzeugen.
- Demgegenüber beinhaltet die *EU-Dienstleistungsrichtlinie* für eine potenzielle Kreisgebietsreform *keine zwingenden Konsequenzen*. So sind ihre verwaltungsinformatischen Voraussetzungen vor allem ein Entwicklungs- und Investitionserfordernis, das Land und Kommunen gemeinsam bewältigen sollten. Die Einrichtung Einheitlicher Ansprechpartner bedingt direkte, zumindest aber funktional wie informatorisch unbehinderte Zugänge zu den relevanten Behörden. Mit Blick auf die Bedarfe von aus- und inländischen Dienstleistern spricht dies für eine Ansiedlung an der Stelle, an der die meisten Bedarfe anfallen. Aufgrund der vollzugsorientierten Arbeitsteilung im deutschen (und schleswig-holsteinischen) Verwaltungsföderalismus kommen hierfür am ehesten die Kommunen und i. e. S. die Kreise in Betracht. Handlungsdruck zur Erweiterung der Kreisstrukturen folgt aber auch daraus nicht, allenfalls dann, wenn das Land die Verlagerung von Kompetenzen auf die Gemeindeverbände an eine Territorialvergrößerung knüpft.
- Zuletzt bestehen aus Sicht des Gutachters *zwischen* einer interkommunalen wie im Verhältnis zum Land zu vollziehenden *Funktionalreform* und der künftigen *Kreisstruktur* gleichfalls *weder positive noch negative Rückkoppelungen*. Ein gewisser Druck zur Dezentralisierung von Aufgaben auf die kreisangehörigen Kommunen könnte lediglich daraus entstehen, dass aufgrund weitergehender Struktureingriffe (im Vergleich zum *Status Quo*) anderenfalls eine zu große Ortsferne einträte.

### 5.3 Finanz- und Wirtschaftlichkeitsanalyse (statistisch)

Im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftlichkeitsanalyse geht es zunächst darum, den *Bedarf an Konsolidierungsmaßnahmen gemessen an der gesamten Haushaltslage des Landes und seiner Kommunen* zu untersuchen (Kap. 5.3.1); hierbei verweist der Gutachter im Wesentlichen auf die im Rahmen der vereinbarten Komplementarität durch einen anderen Gutachter<sup>1</sup> durchgeführten Berechnungen. Es schließt sich eine Betrachtung möglicher und tatsächlich erwartbarer Einsparungen als Folge von Organisationsmaßnahmen auf der kommunalen Kreisstufe an (Kap. 5.3.2); erneut wird in diesem Kontext auf die oben benannte Untersuchung, daneben aber auch auf die Überlegungen des Innenministeriums in seiner im Frühjahr 2007 vorgelegten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung<sup>2</sup> Bezug genommen. Grundlegende eigene statistische Daten finden sich zu jedem der beiden benannten Kapitel im Anhang dieses Gutachtens. Im Ergebnis soll dieser Untersuchungsschritt darüber Aufschluss geben, ob und inwieweit eine Kreisgebietsreform (und/oder verstärkte Interkommunale Zusammenarbeit) vor dem Hintergrund der öffentlichen Finanzlage in Schleswig-Holstein erforderlich ist und in welchem Umfang sie zu einer Verbesserung der Ausgangssituation beitragen kann.

#### 5.3.1 Status quo und Perspektiven der öffentlichen Finanzen unter Einschluss der kommunalen Ebene (zusammenfassende Charakterisierung)

Aufgrund des gegebenen Aufgabenverbundes zwischen Staat und Kommunen sowie der damit verknüpften Finanzbeziehungen (ein wesentlicher Teil der Stadt- und Kreisausgaben bedarf der Dotation durch das Land), ist *der öffentliche Konsolidierungsbedarf* zunächst *gesamthaft für alle gebietskörperschaftlichen Ebenen* zu ermitteln. Seitz hat in seinen Betrachtungen, soweit sie dem Gutachter zum Zeitpunkt der Erstellung seines Untersuchungsberichtes vorlagen, nachgewiesen, dass das Land gegenwärtig allein wie unter Einschluss seiner Kommunen ein zu hohes Ausgabenniveau im Vergleich zu den westdeutschen Flächenländern hält und damit de facto über seine Verhältnisse lebt. Die Korrektur entsprechender Salden wird vor allem dort haushaltswirksam, wo aufgrund anderweitiger Prioritäten besonders starke Einschnitte vorgenommen werden müssen. Will das Land etwa an seinen Ausgaben für Forschung, Bildung- und Wirtschaftsförderausgaben festhalten, sind andere Etatposten i. T. deutlich abzusenken. Hiervon wären auch die Kommunen betroffen, zumindest insoweit, als sie für beanspruchte Mehrbedarfe keine zusätzlichen Mittel erwarten dürften, sondern diese Ressourcen insbesondere

---

<sup>1</sup> Zitat Seitz

<sup>2</sup> *Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein: Überschlägige Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einer möglichen Kreisgebietsreform*, Kiel, 2007.

durch interne Rationalisierung aufzubringen hätten. *Interkommunale Zusammenarbeit und Neugliederungen* bieten hierfür eine mutmaßlich *wesentliche Option*; dies ist im nachfolgenden Kapitel genauer zu erörtern.

Wendet man sich vor diesem Hintergrund der *finanziellen Situation auf der Kreisstufe* zu, so weisen – neben den besonders stark belasteten kreisfreien Städten – auch die Gemeindeverbände in den vergangenen Jahren *zunehmende Finanzierungsprobleme* auf (beginnend mit den 1990er Jahren). Erkennbar wird dies u. a. an der Entwicklung der (allgemeinen) Kreisumlagen, die sich über alle Gemeindeverbände hinweg (als gewogene Durchschnittssätze) von 31,3 im Jahr 2000 auf 35,1 (2006) erhöht haben (vgl. Anlage IV); hinzutritt eine erhebliche Schuldenlast und das Erfordernis zur Aufnahme von Kassenkrediten, um laufende Defizite ausgleichen zu können. Ohne diese Daten hier im Detail zu beleuchten, verdeutlicht die (differenziert im Anhang dokumentierte) Finanzlage der Kommunen, dass Konsolidierungsanstrengungen nicht nur aus Sicht des gesamten Landes, sondern auch (isoliert) für Gemeinden und Gemeindeverbände notwendig sind. Innerhalb des Schleswig-Holstein zur Verfügung stehenden Ressourcenrahmens ist demnach bei gegebenen Strukturen und Ausgabenniveaus eine auskömmliche Finanzierung der kommunalen Kreisstufe offenbar nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich. Dieser Befund könnte sich infolge der konjunkturell bedingt steigenden Steuereinnahmen mittelbar verbessern, lässt aber den Schulden- und ursächlichen Aufgabenbestand unberührt.

Insofern ist festzuhalten, dass die *landesweit wie kommunalbezogen feststellbare Unterfinanzierung veränderte Ausgabenprioritäten* und/oder *interne Rationalisierungen erforderlich macht*, um zu einer nachhaltigen Finanzpolitik fähig zu sein. Je größer dabei die Quote organisationsbedingter Einsparungen ist, desto weniger fallen materielle Kürzungen im Rahmen der konkreten Aufgbeerledigung und Leistungserbringung ins Gewicht. Hiervon würden Land wie Kommunen gleichermaßen profitieren, wobei i. S. einer „fairen“ Lastenverteilung und der verfassungsrechtlich gesicherten Konnexität zu beachten ist, dass den Kreisen, Städten und Gemeinden für die vielfältigen Auftrags- und Pflichtaufgaben eine angemessene Ausstattung und überdies ein Mindestvolumen zur Wahrnehmung freiwilliger Angelegenheiten zusteht. Sollte es demnach aufgrund einer Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform zu nennenswerten Kostenreduzierungen kommen, wäre den Kommunen hiervon ein wesentlicher Anteil zu belassen und nicht vollständig mit den bisherigen Dotationen des Landes zu verrechnen.



### 5.3.2 Vergleichende Betrachtung von Optimierungspotenzialen und Größeneffekten

Kreisgebietsreformen wie auch dem vorgelagerte oder parallel vollzogene Interkommunale Zusammenarbeit sind dem Vernehmen nach in hohem Maße dazu geeignet, die Kosten gegebener Organisationsstrukturen signifikant zu verbessern.

Natürgemäß bestehen allerdings sehr *unterschiedliche Einschätzungen dazu, wie hoch entsprechende Effekte ausfallen*. Im Folgenden sollen dazu, aufbauend auf den ersten Ergebnissen der Untersuchung von Seitz sowie der Überschlägigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch das Innenministerium vertiefende Betrachtungen angestellt werden, die auf der Basis verfügbarer Daten sowohl rechnungstechnische als auch strukturelle Unterschiede und Aufgabenspezifika einbezieht.

Die benannte *Untersuchung des Innenministeriums Schleswig-Holstein* nimmt ausdrücklich nur solche Bereiche der Kreisverwaltungen in den Blick, die laut Annahme weniger strukturbedingte Unterschiede aufweisen (etwa aufgrund besonderer naturräumlicher oder sozialer Lasten). Dies bietet die Grundlage für eine vergleichende, zunächst am (Stellen-)benchmark und daraufhin über ökonometrische Korrelationen (Methode der kleinsten Quadrate als Standardverfahren der Regressionsanalyse) ermittelte Einsparrechnung infolge größerer Kreiszuschnitte. Als Kosten werden danach nur die laut den gemeindehaushaltsrechtlichen Vorschriften in der Verwaltung anfallenden Personal- und Sachausgaben der Abschnitte 00 bis 08, 11, 14 (nur Verwaltungsdienststellen des Zivil- und Katastrophenschutzes), 17, 20, 30, 36, 40, 45, 48, 50, 55 (nur Verwaltung – Sportamt), 60, 61, 79 (nur Verwaltungsstellen für Wirtschafts- und Verkehrsförderung) und 91 (Zuführung zur Versorgungsrücklage) berücksichtigt, das Gleiche gilt für die parallel ermittelten Sachkosten; Datengrundlage bilden die Haushaltsplanzahlen für das Jahr 2006. Das Innenministerium gelangt daraufhin zu dem Ergebnis, dass *im Bereich der Personalausgaben hohe positive Korrelationen zwischen der Einwohnerzahl eines Kreises und einem günstigeren Kostenniveau* besteht. Hochgerechnet auf alternative Kreiszuschnitte führt das (weiterhin nur im Personalbereich) zu potenziellen Einsparungen von 58 Millionen Euro bei durchschnittlichen Größen von 400.000 Einwohnern (gleichbedeutend mit einer Reduktion von 11 auf fünf bis sechs Gemeindeverbände) und bis zu 78 Millionen Euro bei 500.000 Einwohnern (oder vier bis fünf Kreisen). Zusätzlich kalkuliert man mittels stellenbezogener Ausstattungsniveaus komplementäre Senkungen bei den Sachausgaben in Höhe von 10,3 Millionen Euro im ersten und 13,9 Millionen Euro im zweiten Fall.

Für vergleichbare Kostenarten legt auch Seitz eine ökonometrische Folgenabschätzung für die Entwicklung der Kreisfinanzen als Folge von Gebietsreformen vor. Der Vorteil dieser Vorgehensweise liegt in einer anspruchsvolleren mathematischen und statistischen Methode, einer größeren Datenbasis und Fallzahl (alle

westdeutschen Kreise), dem differenzierten Einbezug und Test struktureller Kontrollvariablen (Arbeitslosenquote, Quote der Sozialhilfeempfänger, Beschäftigtenbesatz, Bruttowertschöpfung je Einwohner, Anzahl kreisangehöriger Gemeinden und Gemeindeverbände sowie deren Ausgaben) sowie der Isolierung jener Kostensenkungen, die im Vergleich auch ohne Strukturreformen auf dem Weg interner Optimierung zu erreichen sein müssten. Nachteilig erscheint hier zwar die ältere Datenbasis, gleichwohl ist deren Güte höher zu bewerten, da Kassenstatistikzahlen der abgeschlossenen Haushaltsrechnungen herangezogen werden können, während das Innenministerium zunächst mit Planzahlen operiert. Gleichwohl hält der Gutachter beide Vorgehensweisen für vertretbar, da es im Fall von Einsparprognosen ohnehin nicht um exakte Vorgaben, sondern *zunächst nur* um *Orientierungswerte* handelt; Gleiches gilt für die Unterschiede zwischen einzelnen Jahren.

Der Gutachter gelangt zu dem Ergebnis, dass - betrachtet über alle westdeutschen Kreise - die Personalausgaben um ein halbes Prozent sinken, wenn sich im Gegenzug die Einwohnergröße um 1% erhöht; dieser Zusammenhang ist statistisch hochsignifikant und (in wenn auch abgeschwächtem und weniger deutlichem Maße) ebenso für die Sachkosten nachweisbar. Er rechnet dies unter Zugrundelegung einer differenzierten Abfolge von Analysen auf idealtypische Kreisgrößen hoch, wobei er im konservativsten Fall mit der Einkreisung Neumünsters und Flensburgs sowie der Zusammenlegung von derzeit elf zu sieben Kreisen Einsparungen in Höhe von 75 Millionen Euro (ca. 12% des Ausgangswertes) kalkuliert, mit der Bildung von vier (Groß-)Kreisen indes eine Kostenreduzierung um ein Drittel oder 175 Millionen Euro prognostiziert.

*Beide Berechnungsweisen sind nachvollziehbar* und profitieren in dem einen Fall von dem integrierten Ländervergleich. Trotz im Anschluss zu erörternder und i. T. auch direkt nachweisbarer Relativierungen wie Unsicherheiten können beide *Schätzungen* als Hinweis auf das „*maximal denkbare*“ *Einsparpotential* gesehen werden, welches zum einen bei einem idealen und ausgewogenen Kreiszuschnitt realisierbar sein könnte und zum anderen davon ausgehen muss, dass potenzielle Einsparungen in einem relevanten Zeitraum realisiert werden können, also das identifizierte Einsparpotenzial strukturellen Reformmaßnahmen auch tatsächlich zugänglich ist. Daneben ist die Pfadabhängigkeit potentiell wie real günstiger Kostenniveaus zu berücksichtigen; denn selbst bei (größerräumigen) Strukturen, die geringere Ausgaben pro Einwohner gestatten müssten, nimmt die Erreichung dieses Ziels mitunter erhebliche Zeit in Anspruch, um etwa vor Kündigungen geschütztes Personal über natürliche Fluktuation abzubauen und getätigte Investitionen haushalterisch abzuschreiben.

Bereits die *Annahmen einer idealtypisch gleichgewichtigen Gebietskulisse* und der zügigen *Realisierung von Einsparungen* sind indes *kaum realistisch* und müssen

daher jeweils *mit einem entsprechenden Abschlag versehen* werden. Der Gutachter sucht dem im weiteren Verlauf durch verschiedene, an den üblicherweise im Vollzug erzielbaren Einsparungen pro Jahr orientierten Quoten zu entsprechen (vgl. dazu Kap. 7.2 und Anlagen V und VI); hinzutreten Abschläge für fusionsunabhängige Rationalisierungsoptionen, strukturbedingte Sonderlasten und das im Vergleich zu fusionierenden Kreisen geringere Einsparpotenzial von kreisfreien Städten.<sup>3</sup>

Darüber hinaus ist jedoch auch *auf rechnerische und datenbezogene Probleme* hinzuweisen. Dabei konzentrieren sich die Betrachtungen des Gutachters auf den landesinternen Vergleich und somit vor allem die überschlägigen Berechnungen des Innenministeriums, zumal sie mit den Befunden von Seitz kompatibel sind (und dies aufgrund der ähnlichen Methoden und Kostenarten logischer Weise auch sein müssen). *Kritisch zu bewerten* sind demnach insbesondere *die folgenden Punkte*:

- strukturelle, auch historisch und kulturell bedingte Ausstattungsunterschiede der Gemeindeverbände;
- potenzielle Vernachlässigung von Einnahmen bei einer allein auf die Kosten abstellenden Betrachtungsweise (etwa bei der Erstattung von Auslagen für anstelle der Gemeinden oder des Landes übernommene Aufgaben);
- Ausklammerung der Einrichtungen eines Kreises oder einer Stadt als gleichfalls kostenintensive und ggf. größenabhängige Ausgabepositionen;
- Nichterfassung von Ausgaben, die über Zuwendungen und Zuschüsse an Dritte (etwa beauftragte freie Träger, private Geschäftsbesorger sowie ausgegliederte Einheiten im Rahmen des Defizitausgleichs bzw. der Finanzierung durch das Muttergemeinwesen) entstehen, während einzelne Kommunen in diesen selbst tätig werden und entsprechende Kosten auch bei Personal- und Sachkosten ausweisen;
- Unschärfen oder gänzlich falsche Bezugspunkte bei der alleinigen Bezugnahme auf den Einwohnerfaktor als Bemessungsgrundlage;
- Vernachlässigung von aufgabenspezifischen Unterschieden bei einer Betrachtung über alle Kompetenzfelder hinweg; Gefahr einer Einebnung von einnahme- wie ausgaberelevanten Unterschieden;
- gemessen am Gliederungs- und Gruppierungsplan „fehlerhafte“ oder zumindest abweichende Buchungsroutinen;

---

<sup>3</sup> Letzteres begründet sich vor allem damit, dass in den Städten Kreis- und Gemeindeaufgaben organisatorisch und im Vollzug regelmäßig nicht exakt getrennt werden. Zudem werden hier flächenbezogene Zuständigkeiten in geringerem oder zumindest anderem Maße wahrgenommen als in den Gemeindeverbänden, während Belange der Zentralen Orte einen höheren Stellenwert einnehmen. Und schließlich dürfte es sich gerade unter diesen Bedingungen aufgrund der oben benannten Strukturverhaftung als besonders schwierig erweisen, mögliche Einsparungen zeitnah umzusetzen.

- Doppel- und Fehlrechnungen aufgrund der über Haushaltsquerschnitte nicht ermittelbaren Querverbindungen mit dem Einzelplan 9 sowie mit Blick auf interne Verrechnungen.

Hinzu tritt die gänzliche Nichtberücksichtigung von Demokratiekosten.

Um die damit verbundenen Probleme und ihre beträchtlichen Konsequenzen zu dokumentieren, hat der Gutachter auf der Basis der auch vom Innenministerium verwandten Planzahlen für das Jahr 2006 eine Reihe vergleichender Betrachtungen angestellt (vgl. dazu die Einzeldaten und ihre Systematik in Anlage V). Hierbei wird deutlich, dass sich bei der Verwendung unterschiedlicher Kostenarten (Personal und Sachkosten *versus* Personal-/Sachkosten zzgl. Zuwendungen und Schüsse *versus* Einbezug von Einnahmen im Rahmen des Zuschussbedarfs) gänzlich andere Reihenfolgen ergeben, als dies bei einem bloßen Personalausgabenvergleich der Fall ist. In Abb. 5.3-A werden entsprechende Ranglisten dokumentiert, wobei die den Kreisen zugeordneten Nummern die Größenordnungen der Einwohnerzahlen wiedergeben (Pinneberg 1 – Plön 11) und die Position in der jeweiligen Spalte ein jeweils höheres oder niedrigeres Kostenniveau pro Einwohner (als die darunter oder darüber liegenden Fälle) kennzeichnet; erneut bezieht sich diese Betrachtung nur auf die Gemeindeverbände, da die kreisfreien Städten aufgrund ihrer Doppelfunktion nicht direkt mit der Situation in den Kreisen vergleichbar sind.

Abbildung 5.3-A: Unterschiedliche Kostenvergleiche für die Kreise je nach gewählter Bemessungsgrundlage (Kosten pro Einwohner)

Personalkosten		Sachkosten		Gesamtkosten*		Zuschussbedarf*	
1 Verwaltung	2 Verwaltung u. Einrichtg.	3 Verwaltung	4 Verwaltung u. Einrichtg.	5 Verwaltung	6 Verwaltung u. Einrichtg.	7 Verwaltung	8 Verwaltung u. Einrichtg.
RE (2)**	RE (2)**	IZ (10)**	SE (3)**	RE (2)**	SE (3)**	HEI (9)**	SE (3)**
PI (1)	SE (3)	RE (2)	OD (4)	OH (5)	RE (2)	SE (3)	HEI (9)
SE (3)	PI (1)	SE (3)	SL (6)	PLÖ (11)	PLÖ (11)	PLÖ (11)	PLÖ (11)
OD (4)	OD (4)	OD (4)	OH (5)	SE (3)	OH (5)	OH (5)	OD (4)
OH (5)	RZ (7)	OH (5)	PI (1)	IZ (10)	IZ (10)	OD (4)	OH (5)
RZ (7)	OH (5)	PLÖ (11)	RZ (7)	PI (1)	RZ (7)	IZ (10)	IZ (10)
IZ (10)	PLÖ (11)	NF (8)	IZ (10)	RZ (7)	SL (6)	RZ (7)	RE (2)
PLÖ (11)	SL (6)	HEI (9)	HEI (9)	NF (8)	HEI (9)	RE (2)	RZ (7)
NF (8)	IZ (10)	PI (1)	PLÖ (11)	HEI (9)	OD (4)	PI (1)	PI (1)
SL (6)	HEI (9)	RZ (7)	RE (2)	OD (4)	NF (8)	NF (8)	NF (8)
HEI (9)***	NF (8)***	SL (6)***	NF (8)***	SL (6)***	PI (1)***	SL (6)***	SL (6)***

**Legende:** \* Ohne Berücksichtigung der Zuweisungen und Zuschüssen des Abschnitts 48 (SGB II), da hierdurch ein überhöhtes Kostenniveau der beiden Optionskreise Schleswig-Flensburg und Nordfriesland entsteht; \*\* = Geringste Pro-Kopf-Ausgaben der Kreise; \*\*\* = Höchste Pro-Kopf-Ausgaben; (X) = Position des jeweiligen Kreise in der Rangfolge nach Einwohnern; **PI** = Kreis Pinneberg als

einwohnerstärkster Fall (Maximalwert der Einwohnerverteilung); **SL** = Kreis Schleswig-Flensburg als Median in der nach Einwohnern geordneten Verteilung; **PLÖ** = Kreis Plön als Minimalwert der Einwohnerverteilung.

Bereits die in Abb. 5.3-A dargestellten Schwankungen bei Größenreihungen, *benchmarks* und den jeweils schlechtesten Werten zeigen, dass die Buchungspraxis sowie vermutlich auch die Berücksichtigung interner Verrechnungen und Einnahmen die strikte Einwohnerabhängigkeit, wie sie die Berechnungen des Innenministeriums und von Seitz nahe legen, zumindest stark relativieren. Dies führt den Gutachter zu dem Schluss, dass *detailliertere Betrachtungen auf der Aufgabenebene* (vgl. dazu zusammenfassend Abb. 5.3-B) wie auch die *Kombination unterschiedlicher Bemessungsgrundlagen notwendig* sind, um innerhalb des maximal denkbaren Optimierungspotentials gleichsam von außen zu realistischen *Einsparvorstellungen* zu gelangen. Damit werden erneut nicht die sehr wahrscheinlichen Größeneffekte einer Struktur- und Gebietsreform in Abrede gestellt, wohl aber eine ausschließlich an Verwaltungskosten und Einwohnern ermittelte Reihenfolge.

Abbildung 5.3-B: Reihenfolge der Kreise bei den gesamten Personalkosten pro Einwohner nach Einzelplänen 1-8 (Verwaltung und Einrichtungen)

1 EP 0	2 EP 1	3 EP 2	4 EP 3	5 EP 4	6 EP 5	7 EP 6	8 EP 7	9 EP 8
RE (2)**	RZ (7)**	RZ (7)**	PI (1)**	PI (1)**	HEI (9)**	SE (3)**	OH (5)**	RZ (7)**
OD (4)	RE (2)	SE (3)	OD (4)	RZ (7) (7)	RE (2)	PI (1)	HEI (9)	NF (8)
SE (3)	IZ (10)	RE (2)	SE (3)	SE (3)	OD (4)	RE (2)	RE (2)	PLÖ (11)
OH (5)	SL (6)	OD (4)	RE (2)	OD (4)	RZ (7)	PLÖ (11)	OD (4)	SE (3)
PI (1)	SE (3)	OH (5)	HEI (9)	PLÖ (11)	PLÖ (11)	SL (6)	SL (6)	OD (4)
SL (6)	OH (5)	PI (1)	SL (6)	RE (2)	OH (5)	OD (4)	SE (3)	IZ (10)
PLÖ (11)	PLÖ (11)	IZ (10)	OH (5)	NF (8)	SE (3)	OH (5)	NF (8)	SL (6)
NF (8)	HEI (9)	PLÖ (11)	IZ (10)	IZ (10)	PI (1)	HEI (9)	PI (1)	PI (1)
IZ (10)	PI (1)	NF (8)	RZ (7)	OH (5)	NF (8)	NF (8)	RZ (7)	OH (5)
RZ (7)	OD (4)	SL (6)	NF (8)	HEI (9)	SL (6)	IZ (10)	IZ (10)	RE (2)
HEI (9)***	NF (8)***	HEI (9)***	PLÖ (11)***	SL (6)***	IZ (10)***	RZ (7)***	PLÖ (11)***	HEI (9)***

**Legende:** \* Ohne Berücksichtigung der Zuweisungen und Zuschüssen des Abschnitts 48 (SGB II), da hierdurch ein überhöhtes Kostenniveau der beiden Optionskreise Schleswig-Flensburg und Nordfriesland entsteht; \*\* = Geringste Pro-Kopf-Ausgaben der Kreise; \*\*\* = Höchste Pro-Kopf-Ausgaben; EP 0 = Allgemeine Verwaltung; 1 = Öffentliche Sicherheit und Ordnung; 2 = Schulen; 3 = Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege; (X) = Position des jeweiligen Kreise in der Rangfolge nach Einwohnern; **PI** = Kreis Pinneberg als einwohnerstärkster Fall (Maximalwert der Einwohnerverteilung); **SL** = Kreis Schleswig-Flensburg als Median in der nach Einwohnern geordneten Verteilung; **PLÖ** = Kreis Plön als Minimalwert der Einwohnerverteilung.

Der angesprochene Befund einer nur bedingt an Verwaltungskosten und der Einwohnerreihenfolge auszurichtenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erneuert sich

mit Blick auf eine *Differenzierung nach Einzelplänen*.<sup>4</sup> Der Gutachter möchte dies hier anhand von drei besonders eingängigen Fällen und ihrer Differenzen erläutern:

- Das vom Innenministerium über die Personalkosten als *benchmark* identifizierte *Rendsburg-Eckernförde* (vgl. dazu die Spalten 1 und 2 in Abb. 5.3-A) weist zwar auch über die verschiedenen Kostenarten und Aufgabenbereiche hinweg eine meist relativ gute Position aus (ebd. Und Abb. 5.3-B), doch lässt sich diese eben nicht durchgängig bestätigen. Sobald etwa mit dem Zuschussbedarf auch interne Verrechnungen und Einnahmen Berücksichtigung finden, fällt der benannte Kreis in Teilen deutlich zurück (vgl. Spalte 7 und 8, Abb. 5.3-A); Gleiches gilt für eine Differenzierung nach Aufgabenbereichen (Abb. 5.3-B).
- Auch belegt der, gemessen an seiner Einwohnerzahl, an sich im Mittelfeld anzusiedelnde Kreis *Schleswig-Flensburg* in den dokumentierten Kostenvergleichen häufiger einen eher schlechten Platz, was sich auch nach Herausrechnung der Zuwendungen und Zuschüsse sowie im Plan isolierbarer Personallasten aufgrund der zugelassenen kommunalen Trägerschaft nach dem SGB II (Option) nicht anders darstellt. Hierfür können tatsächlich schlechtere Kostenstrukturen verantwortlich sein, ebenso naheliegend erscheint aber die Annahme, dass im Rahmen des dominanten und im betrachteten Fall besonders schwer wiegenden Einzelplans 4 (Soziales) weitere Ausgaben enthalten sind, die sich mit der Option verbinden und nicht verlässlich isoliert werden können.
- Der Kreis *Pinneberg* indes müsste als einwohnerbezogener *benchmark* regelmäßig einen der besseren Plätze im Kostenvergleich einnehmen. Genau dies ist aber ausweislich der Abbildungen 5.3-A und 5.3-B nicht bzw. nur bei einer ausschließlich personalbezogenen Ausgabenbetrachtung der Fall. Ansonsten kommt es zu erheblichen Abweichungen von der erwarteten Spitzenposition, die im Einzelnen sicher gut begründet werden kann, in der Gesamtsicht aber umso weniger einen Beleg für eine strikt einwohnerabhängige Prognose bietet.
- Des Weiteren ist auf die der größenabhängigen Logik nach als besonders schwierig einzuschätzenden Fälle *Plön*, *Steinburg* und *Dithmarschen* zu verweisen. Zwar rangieren sie tatsächlich häufig unterhalb des Medians (als mittlere Kostenposition), zeigen aber ebenso deutliche Ausschläge nach oben, und zwar sowohl bei der (erweiterten) Gesamtkostenbetrachtung (Plön – Abb. 5.3-A) als auch im Rahmen des um Einnahmen ergänzten Zuschussbedarfs (Plön und Dithmarschen – Abb. 5.3-A).

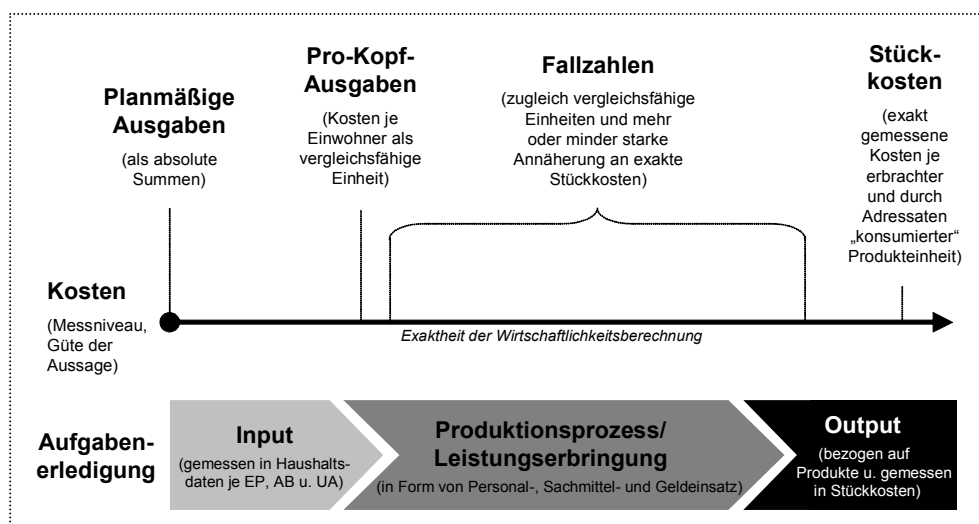
Insofern lassen sich einige Indizien für Zusammenhänge finden, die ein hohes Kostenniveau auf eine geringere Einwohnerzahl zurückführen, doch sind sie im Fall der schleswig-holsteinischen Kreise offenbar deutlich geringer ausgeprägt als man dies auf der Basis der Schätzungen des Innenministeriums und von Seitz erwarten

---

<sup>4</sup> Diese Betrachtungen wurden im Rahmen von einfachen Regressionsanalysen nachkontrolliert und ergaben (nicht nur aufgrund der geringen Fallzahl) keine eindeutigen und signifikanten Zusammenhänge zwischen Einwohnergröße und (geringerem) Ausgabenniveau. Hinzutreten die auf Abschnittsebene, also in über 80 Einzelaufgaben vorgenommenen Vergleichsbetrachtungen; auch sie führten aufgrund der unterschiedlichen Buchungsmethoden und Veranschlagungen sowie als Folge der der kameralen Haushaltssystematik geschuldeten Interferenzen zu keinen überzeugenden Ergebnissen. Interessanter Weise gilt dies sogar für den Abschnitt 00, in dem die Gemeindeorgane verbucht werden und wo man an sich einen starken Zusammenhang erwarten dürfte, da hier Verrechnungen und Zahlungen an Dritte eine geringere Rolle spielen sollten und sich der Umfang der gewählten Vertretungskörperschaften aufgrund kommunalverfassungsrechtlicher Vorgaben an der Einwohnergröße orientiert.

müsste. Die Gründe sieht der Gutachter erneut vor allem in *Strukturunterschieden*, wie sie auch in Kap. 5.1 deutlich wurden (so etwa im Fall Dithmarschens die überdurchschnittlich hohen Soziallasten). Hinzutreten die bereits angesprochene und nicht ohne Weiteres zu korrigierende Pfadabhängigkeit der jeweiligen Organisationsentwicklung sowie die dabei noch nicht berücksichtigte Möglichkeit, dass einzelne Kreise (etwa aufgrund ihrer Kleinheitsbedingten Probleme) zu einem früheren Zeitpunkt mehr eingespart haben als andere und nunmehr ein günstigeres Kostenniveau ausweisen können.<sup>5</sup>

Abbildung 5.3-C: Unterschiedliches Messniveau der im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen betrachteten Kostenarten



Die beschriebenen Zusammenhänge und Probleme wurden zuletzt *in einer Reihe von Einzelaufgaben* (Bauaufsicht, Jugendhilfe, Gewässerschutz und Soziales) auch mit Blick auf eine anstelle des Einwohnermaßstabs veränderten Bemessungsgrundlage *nachvollzogen* (Baugenehmigungen, Einwohner zwischen 6 und 21 Jahren, Länge der zu beaufsichtigenden Gewässer, SGB II-Quote); die hierfür erforderlichen Daten waren i. T. den Angaben des Statistischen Amtes Nord zu entnehmen,

<sup>5</sup> Dies gilt im Übrigen auch für den zweitgrößten Kreis, Rendsburg-Eckernförde, der nach eigenen Angaben wie auch bestätigt durch andere Kommunalvertreter traditionell eine sehr restriktive Haushaltswirtschaft betrieben hat. Seitz bezieht diese Möglichkeit bei seiner Berechnung richtiger Weise mit ein, indem er anhand strukturell vergleichbarer Kreise vor der Durchführung von Größenkorrelationen interne und damit fusionsunabhängige Optimierungspotenziale isoliert. Gleichwohl kann er auch damit nicht das Problem organisatorischer Pfadabhängigkeiten und die für weitergehende Einschnitte anzunehmende Langfristigkeit simulieren. Darüber hinaus weist er zutreffend darauf hin, dass selbst die so bezeichneten internen Rationalitätsreserven häufig erst dann in Angriff genommen werden können, wenn es im Zuge von Neugliederungen zu der nötigen binnenorganisatorischen Bewegung kommt. In der Praxis erklärt sich diese Vermutung häufig mit dem Umstand, dass potentiell mögliche Personaleinsparungen nur dann auch tatsächlich umgesetzt werden können, wenn bei den betreffenden Positionen (häufig in Leitungs- und Intendantenbereichen) Pensionierungen oder Renteneintritte unmittelbar bevorstehen; vgl. dazu die operationsbezogenen Untersuchungen bei Hesse, J.J./Götz, A., a.a.O., 2006.

wurden aber darüber hinaus in den Interviews auf Kreisebene mit den dort vorhandenen Informationsständen abgeglichen. Die dementsprechend vorgenommenen Untersuchungen waren hinsichtlich der Qualität und Einheitlichkeit der Daten somit ebenfalls mit Unsicherheiten behaftet. Sie können deshalb nur als Plausibilitätstest dienen und sollen mit Rücksicht auf die zugesicherte Vertraulichkeit nicht publiziert, sondern an dieser Stelle lediglich nachrichtlich referiert werden.<sup>6</sup>

Den Hintergrund dieser Analysen bildet die Überlegung, dass sich auch *öffentliche Dienst-, Transfer- und Infrastrukturleistungen an ihrem Ergebnis oder output bemessen* lassen. Allerdings liegen hierzu keine einheitlichen Daten auf der Basis einer durchgängigen und untereinander harmonisierten Kosten- und Leistungsrechnung mit dem Ausweis entsprechender Produkte vor. Deshalb beschränken sich Wirtschaftlichkeitsberechnungen häufig auf den unbefriedigenden Einwohnermaßstab, der als Konkretisierung und vergleichsfähige Standardisierung einer ansonsten nur in absoluten Zahlen möglichen Vollkostenrechnung dient. Dieser darf zwar in Ermangelung von Stückkosten je erbrachter Leistungseinheit sowie mit Blick auf den hohen Serviceanteil öffentlicher Tätigkeit und den personenbezogenen Körperschaftscharakter der Kommunen als vergleichsweise robust gelten, ist jedoch *von der Vollzugsrealität und den Produktionsprozessen nach wie vor relativ weit entfernt* (vgl. dazu Abb. 5.3-C). Mit den angesprochenen differenzierten *Fallzahlbetrachtungen* suchte der Gutachter in einem analytischen Zwischenschritt dieses Defizit abzubauen. Zwar bleiben Korrelationen aufgrund der kleinen Grundgesamtheit von elf Kreisen vergleichsweise wenig aussagekräftig, doch verwiesen die zwischen den Aufgabenbereichen sehr unterschiedlichen *Kostenrankings* erneut auf *strukturabhängige Sonderkonstellationen*. Diese ließen sich zwar über die von Seitz genutzte Methodik berücksichtigen, aber nachvollziehbarer Weise eben nicht mit einem Konkretisierungsgrad, der den örtlichen Gegebenheiten gerecht würde. Die (deshalb auch zu Recht als „überschlägig“ ausgewiesene) Untersuchung des Innenministeriums lässt entsprechende Faktoren vollständig unberücksichtigt, womit letztlich in beiden Fällen ergänzende Analysen notwendig werden.

Dies aufnehmend legt der Gutachter zunächst gleichfalls die *Haushaltsplanzahlen des Jahres 2006* zugrunde, um damit einen direkten Anschluss an die Berechnungen des Innenministeriums herstellen zu können. Daneben schied die Bezugnahme auf jüngere Werte aus dem Jahr 2007 aufgrund von Buchungsumstellungen und noch nicht vollständig vergleichbarer Daten (einzelner Kreise) aus; indes ergaben Stichproben keine grundlegenden Abweichungen, die eine andere Vorgehensweise hätten angezeigt erscheinen lassen. Im Rahmen seiner später für konkrete Reform-

---

<sup>6</sup> Freilich entlässt dies Land und Kommunen nicht aus der Pflicht, entsprechende Daten künftig für einen „erhärteten“ Kostenvergleich und dem nachfolgende Berechnungen bereit zu stellen; hierauf wird im Lauf der Untersuchung noch mehrfach hinzuweisen sein.



modelle vorgelegten Wirtschaftlichkeitsberechnung (Kap. 7.2) geht auch der Gutachter grundsätzlich von *positiven Größen- und Verbundeffekten* einer administrativen Aufgabenerledigung auf deren Kostenstruktur aus. Allerdings gewichtet er dies *zurückhaltender* und bezieht eine Reihe von Faktoren ein, die *die zu berechnenden Einsparsummen realistischer* machen, die *Schätzung mithin konservativer* ausgestalten. *Kernpunkte* des im Hinblick darauf entwickelten sowie in Kap. 7.2 und in Anlage VI detailliert erläuterten Verfahrens sind die folgenden:

- Einsparwirkungen aufgrund von Kooperationen und Neugliederungen ergeben sich nicht ausschließlich aus Größeneffekten gemessen an der erreichten Einwohnerzahl, sondern beziehen sich vor allem auf den Vorgang einer Fusion oder Zusammenarbeit an sich, also auf die Zusammenführung von unterschiedlichen Organisationseinheiten, während weiterhin denkbare, gleichsam linear abgeleitete Effizienzrenditen erst zu einem sehr viel späteren Zeitpunkt und damit langfristig realistisch erscheinen. Deshalb und mit Blick auf nicht eindeutige Korrelationen stützt sich der Gutachter im weiteren Verlauf auf aus dem Vergleich und auf der Basis von Plausibilitätserwägungen gewonnene Syngiemäße (in Prozent der Ausgangskosten – vgl. dazu auch die Erläuterungen in Anlage VI).<sup>7</sup>
- Um den zwischen den einzelnen Kostenarten bestehenden und ein Ergebnis möglicherweise verfälschenden Zusammenhängen gerecht zu werden, sollen später die Modelle unter Zugrundelegung verschiedener Betrachtungsweisen (Personal- und Sachkosten für Verwaltung und/oder Einrichtungen, Gesamtkosten inklusive Zuwendungen und Zuschüsse, Zuschussbedarf) ermittelt und damit die denkbaren Einsparpotenziale zusätzlich mit Korridoren versehen werden. Die Schätzung eines auf der Basis sog. Sockelkosten (insbesondere Ausgaben für Leitungs- und Intendantaufgaben) errechneten Grundbetrages grenzt diesen Bereich nach unten hin ab und gibt somit den wenigstens, gerade auch unter Größengesichtspunkten realisierbaren Betrag einer durch Strukturreformen erzielbaren Effizienzrendite an.
- Ferner werden in einem zweiten Rechnungslauf die auf Gesamkostenebene errechneten Einsparpotenziale aufgabenspezifisch nachvollzogen, wofür aufgrund erheblicher Mängel in der Vergleichbarkeit der Daten auf Abschnitts- und Unterabschnittsebene nur die Einzelpläne als Basis in Frage kommen; wie Abb. 5.3-B zeigte, führt aber bereits diese Betrachtung zu erheblichen Unterschieden, die insbesondere für die Bewertung thematischer Kooperationen an Bedeutung gewinnt, sich über die Einzelpläne hinweg bei der Schätzung von Gesamteinsparungen indes relativiert (vgl. dazu Kap. 7.2 und Anlage VI).
- Dem Umstand, dass die Kommunen in ihrer heutigen Form ggf. noch weitere Einsparungen durch interne Rationalisierungsmaßnahmen erzielen können oder aber einen bestimmten, auch durch Fusionen nicht veränderbaren strukturellen Kostenbesatz aufweisen, trägt der Gutachter dadurch Rechnung, dass er insgesamt und je nach Aufgabenbereich Abschläge vom gegebenen Ausgabeniveau gewährt, die nicht weiter in die fusions- oder kooperationsbedingte Rechnung einbezogen werden (ermittelt über einen jeweils hälftigen Abstand zum *benchmark*; vgl. auch dazu Anlage VI).

---

<sup>7</sup> Vgl. dazu auch die Ausführungen bei *Hesse, J.J.*, a.a.O., 2007 und *Hesse, J.J./Götz, A.*, a.a.O., 2006.

- Schließlich wurden für Gesamtausgaben und Aufgabenbetrachtungen (die sich aus den benannten methodischen Gründen auf Einzelpläne konzentrieren müssen) keine differenzierten Fallzahlen herangezogen, da diese entweder keinen wesentlichen Erkenntnisfortschritt erbracht hätten oder aber zu differenziert ausfallen, um die unterschiedlichen Leistungen und Produkte eines Einzelplans adäquat abbilden zu können. Insofern verweist der Gutachter auf die dadurch möglichen Verschiebungen im Kosten- wie Einsparranking und plädiert dafür, auf der Basis einer politischen Entscheidung zu möglichen Reformen eine differenzierte Kostenrechnung anzustellen, die dann auch von weitgehend vergleichbaren Daten ausgehen müsste. Mittel- und langfristig verbindet sich dies mit der *dringenden Empfehlung, eine flächendeckende und kommunal wie staatlich praktizierte Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen*, die es erlaubt, unterschiedliche Ausgangsvoraussetzungen und Kostenniveaus in ein Verhältnis zueinander zu setzen.

Fast man die *Ergebnisse* der Finanzanalyse zusammen, so wird erkennbar, dass die Ausgangslage von *Land und Kommunen* einen *erheblichen Konsolidierungsbedarf* aufweist und den über eine *organisatorische Konzentration der Kreisstrukturen*, also *vermehrte Kooperation* und *Neugliederungen*, entsprochen werden kann. Gleichwohl sind mit Blick auf die gegebenen Datenprobleme und eine reduzierte Eindeutigkeit des (insgesamt) zwar robusten, jedoch (im Einzelfall) sehr ungenauen, mithin undifferenzierten Einwohnermaßstabs *Einschränkungen zu formulieren*, die den Umfang der durch Strukturreformen erzielbaren Einsparbeträge betreffen. Aufgrund des gegebenen Zeitrahmens und zu berücksichtigender Informationsdefizite (insbesondere hinsichtlich fehlender KLR-Daten) bedingt dies zum einen bewusst konservativ gehaltene Schätzungen, zum anderen die *Angabe von Mindest- und Maximalrenditen*, die einen auch politisch relevanten *Spielraum für Effizienzvorgaben* eröffnen. Schließlich gilt es zu berücksichtigen, dass Messprobleme und die an dieser Stelle vor allem global zu beantwortende Frage nach insgesamt möglichen Kostensenkungen eine differenzierte Analyse zur Ausgangssituation einzelner Kreise verbieten.

Insofern lässt sich abschließend bejahen, dass Schleswig-Holstein *über eine Konzentration* seiner Verwaltungsgeographie auf der Kreisstufe zu *erheblichen Einsparungen* gelangen kann, die allerdings i. S. einer auch gerichtsfesten Reform der in Kap. 5.1 und 5.2 erläuterten entwicklungspolitischen und funktionalen Argumente bedürfen. Nur auf dieser Grundlage wird es letztlich möglich sein, eine nachhaltige und politisch durchsetzbare *Änderung des Status quo* vorzunehmen.

#### 5.4 Zusammenführung von Aufgaben- und Wirtschaftlichkeitsanalyse: Konsequenzen für die Verwaltungsorganisation von Kreisen und kreisfreien Städten

Die schrittweise Analyse der strukturellen (Kap. 5.1), funktionalen bzw. aufgabenbezogenen (Kap. 5.2.) und finanziellen Situation (Kap. 5.3) der schleswig-holsteinischen Verwaltung auf der kommunalen Kreisstufe diente dazu, die *Ausprägungen und den Umfang eines Neugliederungs- und/oder Kooperationserfordernisses* zu identifizieren. Im Ergebnis ergaben die Betrachtungen, dass ein finanziell erheblicher, funktional begründeter und strukturell sinnvoller Anpassungsbedarf in Form von Maßstabsvergrößerungen gegeben ist, mithin nicht nur der Aufruf zu vermehrter Zusammenarbeit, sondern zumindest eine landesseitige Kooperationsförderung und (mit Blick auf langfristig tragfähige Effekte) eine Kreisgebietsreform notwendig erscheinen. Die differenzierte Vorgehensweise zusammen mit der in den nachfolgenden Kapiteln vorzunehmenden Entwicklung unterschiedlicher Lösungsvarianten (Kap. 6) und ihrer systematischen Prüfung (Kap. 7) sucht dabei den gerade in der Verfahrensdimension besonderen Anforderungen gerecht zu werden, wie sie zuletzt das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in seiner Entscheidung zur dortigen Kreisgebietsreform formuliert hat.

##### *Strukturelle und entwicklungspolitische Reformerfordernisse*

Wendet man sich vor diesem Hintergrund zunächst den gegebenen Verflechtungen und entwicklungspolitischen Potentialen im landesinternen Vergleich zu, so werden beträchtliche *Inkongruenzen* der Verwaltungsgeographie sowie *Ausgleichsdefizite* und sehr unterschiedliche demographische Perspektiven der einzelnen Gebietskörperschaften deutlich, die einen nicht nur punktuellen, sondern auch strukturellen *Reorganisationsbedarf* erforderlich machen: für einzelne Aufgaben in Form von Kooperationen und darüber hinaus auf dem Weg von Neugliederungen (Einkreisungen und Zusammenschlüsse von Gemeindeverbänden). Im Einzelnen führt dies zu folgenden auch regional spezifizierten *Konsequenzen*:

- Besonders dringend erscheint dieser Neuordnungsbedarf im Fall der Stadt *Neumünster* und des Kreises *Plön* aufgrund einer zu geringen gesamtäumlichen Kongruenz, begrenzter sozioökonomischer und fiskalischer Ausgleichsfähigkeit sowie demographischer Defizite; hier wären Einkreisungs- und Fusionsperspektiven zu erwägen, sofern Kooperationen nicht zu tragfähigeren Strukturen beitragen sollten.
- Sowohl die Situation des Kreises *Schleswig-Flensburg* als auch der Stadt *Flensburg* legen die Perspektive einer Einkreisung nahe, um angesichts gegebener Verflechtungen zu einer größeren und vor allem wechselseitig ausgewogeneren Konstellation beizutragen.
- Des Weiteren leiden der *Dithmarschen* und in Verbindung damit der Kreis *Steinburg* aufgrund einer Randlage unter Strukturproblemen, die (in einem ersten Schritt) auf der Basis gemeinsamer Routinen und sozioökonomischer Be-

züge eine noch stärkere Verbindung zwischen beiden Kreisen als sinnvoll erscheinen lassen.

- Der Kreis *Ostholstein* kommt trotz für sich genommen nur durchschnittlicher Strukturdaten für eine Fusion mit *Plön* in Frage. Dies widerspricht zwar den erkennbaren Bezügen zwischen dem letztgenannten Kreis und dem Kieler Bereich, ist aber sowohl aus gesamtäumlichen als auch aus entwicklungspolitischen Gesichtspunkten einer anderweitigen Orientierung vorzuziehen.
- Der Kreis *Nordfriesland* steht aufgrund einer vergleichsweise autonomen Struktur mit erkennbaren Stärken bei der naturräumlichen Kohärenz und im Tourismusgewerbe zunächst nicht unmittelbar zu Disposition. Hier geht es darum, Kooperationsbezüge in Richtung Dithmarschen, vor allem aber Schleswig-Flensburg und der Stadt Flensburg zu intensivieren, mit der Option, in diesem Rahmen später zu einer umfassenden Neugliederung zu gelangen, was beträchtliche Vorteile sowohl in entwicklungs- wie verteilungspolitischer Hinsicht erbringen würde.
- Der Kreis *Rendsburg-Eckernförde* weist nicht zuletzt aufgrund seiner Größe einen verminderten Handlungsbedarf im Hinblick auf verwaltungsgeographische Veränderungen auf. Für ihn ergibt sich eine Neugliederungsperspektive zunächst nur aus der oben empfohlenen Einkreisung Neumünsters. Darüber hinaus sollten Kooperationen mit der Landeshauptstadt weiter forciert werden.
- Im *Hamburger Umland* sind zunächst keine erhöhten Defizite erkennbar, die eine Territorialreform aus strukturellen Gründen zwingend erforderlich machen würden. Einzig im Fall des Kreises Herzogtum Lauenburg spricht der Befund in einzelnen Kategorien für eine stärkere und ausweislich geplanter Kooperationen auch in Vorbereitung befindliche Zusammenarbeit mit Stormarn. Darüber hinaus leiten sich gesamtäumliche Kooperationsargumente für die Hamburgnahen Kreise vor allem aus der notwendigen Responsivität gegenüber der Metropolregion ab.
- Schließlich darf als Folge einer Kreisgebietsreform (in Teilen auch infolge verstärkter Kooperation) zwar durchaus mit positiven gesamtwirtschaftlichen Effekten gerechnet werden, doch dürften diese schwerlich quantifizierbar sein, zumal das Investitionsvolumen der kommunalen Tätigkeit auf dieser Stufe eher gering ist und sich schwergewichtig auf Transfer- und Infrastrukturleistungen bezieht. Im Mittelpunkt dürften stattdessen mittelbare Auswirkungen stehen, so etwa eine umfassend und fachlich gebündelte Betreuung von Adressaten in Ordnungsfragen.

#### *Funktionale und aufgabenbezogene Reformfordernisse*

Hinzutreten die im Rahmen der Aufgabenanalyse nicht mehr für einzelne Regionen, sondern für *Kompetenzfelder und Ansprüche an die Verwaltung* erkennbaren Reformfordernisse:

- So bestehen auf Seiten der Gemeindeverbände und kreisfreien Städte trotz intakter Selbstverwaltung und auch ungeachtet der geplanten Funktionalreform *Optimierungspotentiale in funktionaler Hinsicht*, sofern kooperative und/oder territoriale Konzentrationsprozesse Bündelungsvorteile in Aussicht stellen.
- Eine Reihe gegebener wie künftiger Aufgaben (insbesondere im Sonderordnungsbereich) weist über die bestehende Gebietskulisse z. T. deutlich hinaus.

Dies legt *Anpassungen im Nahbereich* nahe, rechtfertigt für sich genommen jedoch nicht die Bildung von Groß- oder Regionalkreisen, zumal diese zu deutlichen Belastungen für die Ortsnähe und die bürgerschaftliche Teilhabe (unter Einschluss des Ehrenamtes) führen würden.

- *Weitgehend unberührt* bleiben die gegebenen Territorialzuschnitte und Kapazitäten von Erfordernissen, wie sie sich aus der *EU-Dienstleistungsrichtlinie* („von oben“) und einer möglichen *interkommunalen Funktionalreform* („von unten“) ergeben. Ein gewisser Druck zur Dezentralisierung von Aufgaben auf die kreisangehörigen Kommunen könnte lediglich dann entstehen, wenn aufgrund weitergehender Struktureingriffe eine zu große Ortsferne droht.

#### *Fiskalische und organisationsökonomische Reformerfordernisse*

Die Finanzanalyse schließlich verdeutlichte ebenfalls einen erhöhten *Konsolidierungsbedarf von Land und Kommunen* und dokumentierte, dass Schleswig-Holstein *über eine Konzentration seiner Gebietsstruktur* auf der Kreisstufe zu mutmaßlich erheblichen *Einsparungen* gelangen kann, die jedoch im Interesse einer gerichtsfesten Reform auch von den in zuvor benannten entwicklungspolitischen und funktionalen Gesichtspunkten getragen sein sollte.

#### *Gesamteinschätzung der gegebenen Reformerfordernisse*

Unverändert gilt, dass Schleswig-Holstein im Vergleich der Flächenländer organisatorisch wie finanziell zwar keinen Spitzenplatz, aber eine mittlere Position einnimmt. Hinsichtlich seiner Kreisstrukturen (von Einzelfällen wie Plön, Neumünster, Dithmarschen und Steinburg abgesehen) besitzt es nachweislich sogar eine relativ großzügige Struktur (vgl. dazu Abb. 5.2-F). Insofern stehen die als Anlass für eine *Gebietsreform* herangezogenen *Argumente unter besonderem Begründungszwang*. Im Mittelpunkt dürfte und muss dabei weniger die Situation einzelner Kreise als vielmehr das Gesamtinteresse des Landes und (aller) seiner Kommunen stehen. Danach würde eine *Strukturanpassung und Maßstabsvergrößerung* zweifelsohne einen wichtigen *Beitrag zum gegebenen Konsolidierungsbedarf* leisten und bereits bei begrenzten Anpassungen im Nahbereich signifikantere Probleme, die sich mit Entwicklungshemmnissen und Verflechtungen verbinden, überwinden helfen.

Von besonderer Bedeutung erscheint dabei auch die *Sicherung der Zukunftsfähigkeit*, sofern man mit Blick auf die *Wettbewerbsposition des Landes* beachtet, dass derzeit im gesamten Bundesgebiet Territorialanpassungen diskutiert und auch nach dem Urteil in Schwerin relevant bleiben dürften. Hinzutreten die im direkt angrenzenden Ausland (insbesondere Dänemark) vollzogenen Modernisierungsschritte, in deren Folge erkennbar größere und leistungsfähigere Akteure mit den schleswig-holsteinischen Einheiten um Ansiedlungen wie Fördermöglichkeiten konkurrieren.

Lässt man das Wettbewerbsmoment stärker außer Acht, ergeben sich noch immer koordinative Vorteile, sofern grenzüberschreitende Partnerschaften größenbedingt mit weniger und sich vor allem auf gleicher Augenhöhe begegnenden Akteuren realisiert werden können.

In der Summe kommt der Gutachter deshalb zu dem Ergebnis, dass eine *Kreisgebietsreform*, zumindest aber eine deutlich intensivierte Interkommunale Zusammenarbeit aus *strukturellen, entwicklungspolitischen, funktionalen und finanziellen Erwägungen nicht nur sinnvoll* ist (und bereits damit im öffentlichen Interesse läge), *sondern auch faktisch notwendig* wird. Je früher und konsensualer dieser Weg beschritten wird, desto höher dürften die daraus resultierenden Vorteile ausfallen und umso stärker kann dabei auf örtliche Besonderheiten und lokale Ansprüche eingegangen werden.

## 6 Reformoptionen

Die Analyse struktureller (Kap. 5.1), funktionaler (Kap. 5.2) und finanzieller (Kap. 5.3) Anforderungen an die Organisationsentwicklung der schleswig-holsteinischen Kreisstufe lässt *in allen drei Dimensionen Optimierungspotenzial* erkennen. Diese Rationalitätsreserven stützen sich dem weiter gefassten Untersuchungsansatz und seinen Kriterien folgend (Kap. 3 und 4) auf *Effizienz- und Effektivitätserwägungen*, die erst in der Summe einen Eingriff in bestehende Verwaltungsstrukturen der kommunalen Ebene rechtfertigen können. Gleichwohl ist in diesem Zusammenhang die *Verhältnismäßigkeit von Mitteleinsatz und Ertrag etwaiger Reformen* zu beachten. Den wesentlichen Bezugspunkt bildet dabei die *Wahrung von Bürgernähe, Identität und demokratischer Teilhabe*, die als demokratische, örtliche und politische Integrationsfähigkeit kommunaler Gebietskörperschaften bezeichnet wird. Hierauf bezieht sich auch das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in seinem ablehnenden Urteil zur dortigen Kreisgebietsreform. Darin wird unter Berufung auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geltend gemacht, dass dem benannten Kriterium (insbesondere dem „demokratischem Gesichtspunkt der Teilnahme der örtlichen Bürgerschaft an der Erledigung ihrer öffentlichen Aufgaben“) nicht nur erhebliche, sondern *gegenüber reinen Wirtschaftlichkeitserwägungen sogar superiore Bedeutung* zukommt.<sup>1</sup> Obgleich diese strikte Auslegung unter funktionalen und staatspraktischen Gesichtspunkten durchaus diskussionswürdig erscheint, verbinden sich mit ihr doch gewichtige Implikationen. Dies gilt vor allem dann, wenn in Aussicht genommene Reorganisationsprozesse gesetzlich verfügte Territorialreformen einschließen und den Bestand gegebener Gebietskörperschaften berühren. Das dabei herangezogene öffentliche Wohl und die sich daraus ableitenden gesamtstaatlichen Interessen bedürfen deshalb einer *materiell wie im Verfahren überzeugenden Begründung*.

Berücksichtigt man die auch in Schleswig-Holstein nicht auszuschließende Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzung<sup>2</sup>, ergeben sich wenigstens vier *Anforderungen an den Prozess und die argumentative Absicherung von Reorganisationsprozessen*:

---

<sup>1</sup> LVerfG MV 9-17/06, S. 34f.; BVerfG 82, S. 310, 313; 83, 363, 381f.; 107, 1, 11f.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu stellvertretend für viele: LVerfG LSA, Urteile vom 31.05.1994; ThüVerfGH 8/95, 9/95. Als Quintessenz der benannten Erörterungen und Verfahren unter Einschluss des jüngsten Urteils in Mecklenburg-Vorpommern (LVerfG MV, a.a.O.) kann festgehalten werden, dass die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung Eingriffe in den Bestand aus übergeordnetem Interesse zulässt und Klagen gegen konkreten Gebietsreformen daher bislang abgewiesen wurden. Dies heißt allerdings nicht, dass die angesprochenen Voraussetzungen nachrangig wären und die Zulässigkeit von Reformen daher automatisch gegeben sei. Hierbei ist ergänzend zu den vom Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern angesprochenen Aspekten (herausgehobene Bedeutung des Demokratieprinzips, voreingenommene Planung/Konzeptionierung der Reform sowie auch daraus resultierende Verfahrensmängel und Verletzungen des Abwägungsgebots) sowie mit Blick auf die sich in den letzten Jahrzehnten periodisch wiederholen-

- Die in Betracht gezogenen *Maßnahmen* (Einkreisungen, Kreisfusionen usw.) müssen stichhaltig begründet und im Ergebnis in erheblichem Umfang *dazu geeignet* sein, die zugrunde liegenden *Erfordernisse des öffentlichen Wohls* (s. Kap. 5.1-5.3) *zu erfüllen*.
- Dies impliziert, *ex ante unterschiedliche Handlungsansätze ergebnisoffen in Betracht zu ziehen und sorgfältig gegeneinander abzuwägen*, wobei auch solche *Alternativen* einzubeziehen sind, *die den* (besonders schwerwiegenden) *Bestand vorhandener kommunaler Gebietskörperschaften nicht in Frage stellen*.
- Ferner müssen die eine Reform veranlassende *Ausgangslage*, darauf bezogene *Maßnahmen* und ihre *Effekte in einem angemessenen Verhältnis zueinander* stehen, wobei dem *Erhalt der demokratischen, örtlichen und politischen Integrationsfähigkeit* besonderes Gewicht zukommt. Jenseits der (mit Hilfe von Alternativen) festzustellenden Notwendigkeit von Struktureingriffen verlangt dies, dass *jeder einzelne Schritt einen wesentlichen Beitrag* dazu leisten muss, die avisierten Ziele zu erreichen.<sup>3</sup>
- Schließlich sind die benannten Analyse- und Entscheidungsschritte in ein *geordnetes Verfahren* einzubetten, dessen *Ausgang nicht* über bestimmte Prämissen *von vornherein determiniert* sein darf.<sup>4</sup>

Während im vorliegenden Fall die Situationsanalyse in ausreichendem Maße zu begründen vermochte, dass eine Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein sinnvoll ist und erforderlich scheint, müssen die in Reaktion hierauf entwickelten *Reformoptionen* deshalb

- alle (oder doch zumindest möglichst viele) *denkbaren Handlungsalternativen* (Kap. 6.1) einschließen und
- *in Form konkreter Modelle* (Kap. 6.2) *auf ihre reformimmanenten Wirkungen hin überprüft* werden können (Kap. 7).<sup>5</sup>

---

den Reorganisationsprozesse festzustellen, dass sie allesamt zu einer Vergrößerung der Gebietskulisse geführt haben, kumulativ also eine erhebliche Dehnung jener inneren Selbstverwaltungsgrundsätze bewirkten, die einen Bezug zur örtlichen Gemeinschaft und bürgerschaftlichen Teilhabe erfordern. Aktuelle Veränderungen müssen daher (zusätzlich) den bereits erreichten Konzentrationsgrad berücksichtigen. Hinzutritt, dass der Charakter kommunaler Selbstverwaltung auch funktional gewahrt bleiben muss und damit die ihm zugrunde liegenden freiwilligen Aufgaben. Einer unbegrenzten Übertragung von Auftragsangelegenheiten bzw. weisungsabhängigen Pflichtaufgaben sind schon damit Schranken auferlegt wie auch (in der Folge) einer Territorialanpassung, die sich als Begründung allein auf die Herstellung ausreichender Verwaltungskapazitäten zur Erfüllung staatlicher Zuständigkeiten stützt. Neben dieser materiellen Betrachtung sind zudem (verwaltungs-)politische Erwägungen anzusprechen. Jenseits der rechtlichen Stichhaltigkeit verursachen Gebietsreformen regelmäßig erhebliche Widerstände, zu deren Überwindung jene „guten“ Gründe erforderlich sind, die einen Struktureingriff zugleich gerichtsfest machen. Ungeachtet dessen können selbst juristisch einwandfreie Maßnahmen das politische Klima und die Handlungsfähigkeit der politisch-administrativen Organe über Jahre hinweg beeinträchtigen und auf diese Weise direkte wie auch „versunkene“ Entscheidungskosten verursachen, die die Effizienz, vor allem aber die ebenso relevante Effektivität der neuen Organisationseinheiten mindern (etwa durch die Beibehaltung mehrerer Verwaltungssitze zur Befriedigung örtlicher Ansprüche oder in Form regionaler „Lagerbildungen“ in den neuen Vertretungskörperschaften).

<sup>3</sup> Partielle Gebietsreformen können von daher rechtlich, zumindest aber politisch wie funktional höchst fragwürdig sein, wenn sie im Ergebnis nur zu einer geringfügigen Verbesserung der Gesamtlage führen und/oder ihre Wirkung durch weniger einschneidende Maßnahmen beinahe ebenso gut erreichbar wäre.

<sup>4</sup> LVerfG MV 9-17/06, 44f.



*Diese Arbeitsschritte* bilden mithin einen wesentlichen *Teil des Reformprozesses*, erlauben sie im Ergebnis doch erst die Beurteilung der Frage, ob materiell sinnvolle *Reorganisationsmaßnahmen verfügbar, praktikabel und politisch durchsetzbar* sind, was wiederum ganz wesentlich deren rechtliche Zulässigkeit im Hinblick auf ihre Verhältnismäßigkeit bedingt. Quantitative Relationen und allgemeine Entwicklungsgrundsätze ohne konkrete Hinweise auf deren Umsetzung reichen hier nicht aus und können sich später als Hindernis für eine belastbare Entscheidungs- und Kompromissfindung herausstellen; entsprechende Expertisen bleiben deshalb notwendiger Weise unvollständig.

## 6.1 Handlungsansätze und Szenarien

Entsprechend der vorgenannten rechtlichen und politischen Bedingungen einer Strukturreform geht es im Folgenden darum, möglichst *gesamthaft die zur Verfügung stehenden Handlungsansätze* zu erfassen, daraus repräsentative *Szenarien* abzuleiten und diese zu praxistauglichen *Reformmodellen* für die einzelnen Regionen des Landes zu verdichten. Bei diesem Auswahl- und Entwicklungsprozess folgt der Gutachter einer *deduktiven Logik*, die jeden Entwicklungsschritt argumentativ und empirisch abzusichern sucht; dies gilt insbesondere für jene Abschnitte, die nach Abwägung konkreter Gestaltungsvarianten am Ende bestimmten Konstellationen den Vorzug geben (Kap.6.2).

Grundsätzlich sind im Hinblick auf den in Kap. 5 dokumentierten Reformbedarf *zwei Vorgehensweisen* denkbar:

- Die erste wählt den unter kommunalverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten vollständig *risikolosen Weg* einer *internen Optimierung* unter Wahrung gegebener Kreis- und Verwaltungsstrukturen.
- Die zweite Option besteht in jenen Ansätzen, die *Synergien* durch Größensparnisse (*economies of scale*) und Verbundvorteile (*economies of scope*) zu erreichen suchen, was jeweils im Einzelfall den Einbezug von wenigstens zwei Gebietskörperschaften erforderlich macht.

Obgleich sich mit Blick auf den interkommunalen Vergleich *beträchtliche Effizienzreserven auch ohne externe Bezüge* realisieren lassen müssten, werden diese hier und im Folgenden weitgehend ausgeklammert. Dafür spricht, dass die betreffenden Optimierungspotenziale mittels übergreifender *benchmarks* zwar einge-

---

<sup>5</sup> Die Bezugnahme auf konkrete Modelle, die aus Handlungsansätzen und Szenarien abgeleitet werden, entspricht nicht zuletzt jenen Anforderungen, die das mecklenburg-vorpommerische Verfassungsgericht formuliert hat und die einen Gesamtansatz für die Verwaltungs- und Reformpolitik eines Landes nahe legen (vgl. Kap. 1-4). Erneut rechtfertigt sich diese Interpretation der Fragestellung zum einen durch die Notwendigkeit, im politischen Prozess mit klaren Handlungsalternativen operieren zu können, zum anderen mit dem materiellen Erfordernis, eine beurteilungsfähige Entscheidungsbasis bereit zu stellen, die (jenseits quantitativer Bezüge) nur bei Vorlage realer und damit auch realisierbarer Konzepte tatsächlich gegeben ist.

grenzt werden können, sich aber *ohne vor-Ort-Betrachtungen nicht belastbar konkretisieren* lassen.<sup>6</sup> Zugleich werden potentielle Maßnahmen ohne äußeren Anlass häufig nur sehr zögerlich in Angriff genommen, da interne *Widerstände und Einigungskosten* innerhalb einer Gebietskörperschaft dies behindern. Deshalb dürfte ihre erfolgreiche Umsetzung von der Gleichzeitigkeit äußerer Reorganisationsprozesse entscheidend profitieren. Schließlich spricht gegen eine detaillierte Betrachtung im Rahmen dieser Untersuchung der Umstand, dass insbesondere die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen, der entwicklungspolitische Bedarf und in wesentlichen Teilen auch die Aufgabenanalyse eine Maßstabsvergrößerung der gegenwärtigen Verwaltungsstrukturen und -zuschnitte nahe legen. Interne Optimierungsansätze nicht gesondert zu analysieren, verstößt somit auch nicht gegen das Gebot einer Prüfung von Alternativen, da sich ihre Verwirklichung schwerlich von außen absichern ließe, intern eher zögerlich besritten würde und wesentliche Verflechtungs- und Entwicklungsbedarfe sowie aufgabenbezogene Anforderungen im Sinne der Fragestellung unberücksichtigt blieben.<sup>7</sup>

Aus den genannten Gründen konzentriert sich der Gutachter nachfolgend auf die Ausgestaltung so bezeichneter *Konzentrationsansätze*, worunter alle Lösungen zu verstehen sind, die auf eine *Zusammenfassung von Zuständigkeiten und Ressourcen* zielen und insgesamt wie im Einzelfall *mehr als eine bestehende Gebietskörperschaft der Kreisstufe* einbeziehen. Die rechtliche Relevanz und Empirie vorangegangener Gebiets- und Verwaltungsreformen legen dabei eine *Unterscheidung* danach nahe, ob

- die in Rede stehenden Konzentrationsmaßnahmen die *gegebenen Gebietsstrukturen*<sup>8</sup> in Frage stellen<sup>8</sup> und
- sie *freiwillig oder zwangsweise* (also auf dem Gesetzes- bzw. Verordnungsweg) erfolgen.

Abb. 6.1-A systematisiert die sich daraus ergebenden *Handlungsansätze*, wobei im Fall der gebietsstruktur-relevanten Maßnahmen noch einmal zwischen solchen Reformen unterschieden wird, die nicht nur die Gebietsstrukturen, sondern auch den Bestand vorhandener Gebietskörperschaften betreffen, und jenen, die diese im Kern weiterhin unberührt lassen.

---

<sup>6</sup> Als Beispiel für den Umfang und die ortsgebundenen Besonderheiten entsprechender Betrachtungen wird erneut auf die im Jahr 2004 vorgelegte Organisationsuntersuchung in der Stadt Neumünster verwiesen (*Prognos*, 2004).

<sup>7</sup> Der Gutachter betont, dass damit nicht das Erfordernis solcher Anstrengungen negiert wird, sondern lediglich im gegebenen Zusammenhang eine Reformstrategie, die sich nur hierauf stützt.

<sup>8</sup> An dieser Stelle ist zu betonen, dass die Überprüfung von Gebietsstrukturen nicht notwendiger Weise den Bestand einer Gebietskörperschaft in Frage stellt, da im Fall von Einkreisungen eine (vormals) kreisfreie Stadt zwar ihren bisherigen Aufgaben- und Rechtsstatus verliert, jedoch als Gemeinde bzw. Stadt erhalten bleibt und künftig als kreisangehörige Kommune geführt wird (in der Regel sogar mit einem gegenüber anderen Gemeinden erweiterten Aufgabenspektrum, so etwa im Bereich der Bauaufsicht); vgl. dazu auch die Systematisierung in Abb. 6.1-A.

Abbildung 6.1-A: Handlungsansätze zur Reorganisation der kommunalen Kreisstufe

	<b>Keine Änderung vorhandener Gebietsstrukturen</b>	<b>Änderung vorhandener Gebietsstrukturen</b>	
		<b>Keine Auflösung und/oder Neubildung bestehender Gebietskörperschaften</b>	<b>Auflösung und/oder Neubildung bestehender Gebietskörperschaften</b>
<b>Freiwillige Veränderung</b> (auf vertraglicher Grundlage)	<b>Interkommunale Zusammenarbeit zwischen Kreisen und/oder kreisfreien Städten</b> Nach dem GkZ – mit und ohne Landesförderung	<b>Freiwillige Einkreisungen kreisfreier Städte</b> Als Gebietsänderung von Kreisen nach §§ 14-16 KrO i. V. m. §§ 2 und 3 KrODVO als kommunale Initiative oder zustimmungsbedürftige Entscheidung des Innenministers nach § 15 Abs. 1 Satz 2 KrO – mit und ohne Landesförderung	<b>Freiwillige Fusion/Neubildung von Kreisen*</b> Nach §§ 14-16 KrO i. V. m. §§ 2 und 3 KrODVO als kommunale Initiative oder zustimmungsbedürftige Entscheidung des Innenministers nach § 15 Abs. 1 Satz 2 KrO – mit und ohne Landesförderung
		<b>Freiwillige Gebietsänderungen/-anpassungen von Kreisen</b> Nach §§ 14-16 KrO i. V. m. §§ 2 und 3 KrODVO als kommunale Initiative oder zustimmungsbedürftige Entscheidung des Innenministers nach § 15 Abs. 1 Satz 2 KrO – mit u. ohne Landesförderung  <b>Freiwillige Gebietsänderungen/-anpassungen kreisfreier Städte</b> Mit Zustimmung betroffener Nachbargemeinden und -kreise nach § 14-16 GO i. V. m. §§ 3-5 GODVO als kommunale Initiative oder zustimmungsbedürftige Entscheidung des Innenministers nach § 15 Abs. 2 GO – mit u. ohne Landesförderung	<b>Freiwilliger von der bisherigen Gebietskulisse abweichende(r) Neuzuschnitt/Neubildung von Kreisen*</b> Nach §§ 14-16 KrO i. V. m. §§ 2 und 3 KrODVO als kommunale Initiative oder zustimmungsbedürftige Entscheidung des Innenministers nach § 15 Abs. 1 Satz 2 KrO – mit und ohne Landesförderung
<b>Zwangsweise Veränderung</b> (per Gesetz oder Verordnung)	<b>Strukturierte/gesteuerte Kooperation zwischen Kreisen und/oder kreisfreien Städten</b> Auf einzelgesetzlicher Grundlage (etwa in Form von regionalen Kommunalverbänden und/oder Verwaltungsregionen)	<b>Einkreisungen kreisfreier Städte</b> Per Gesetz als Fusion/Neubildung von Kreisen nach § 15 Abs. 1 Satz 1 KrO	<b>Fusion/Neubildung von Kreisen*</b> Per Gesetz nach § 15 Abs. 1 Satz 1 KrO
		<b>Gebietsänderungen/-anpassungen kreisfreier Städte</b> Per Gesetz nach § 15 Abs. 1 GO (etwa durch Gebietsaustausch mit Umlandgemeinden)	<b>Von der bisherigen Gebietskulisse abweichende(r) Neuzuschnitt/Neubildung von Kreisen*</b> Per Gesetz nach § 15 Abs. 1 Satz 1 KrO

Kooperationsansätze
Neugliederungsansätze

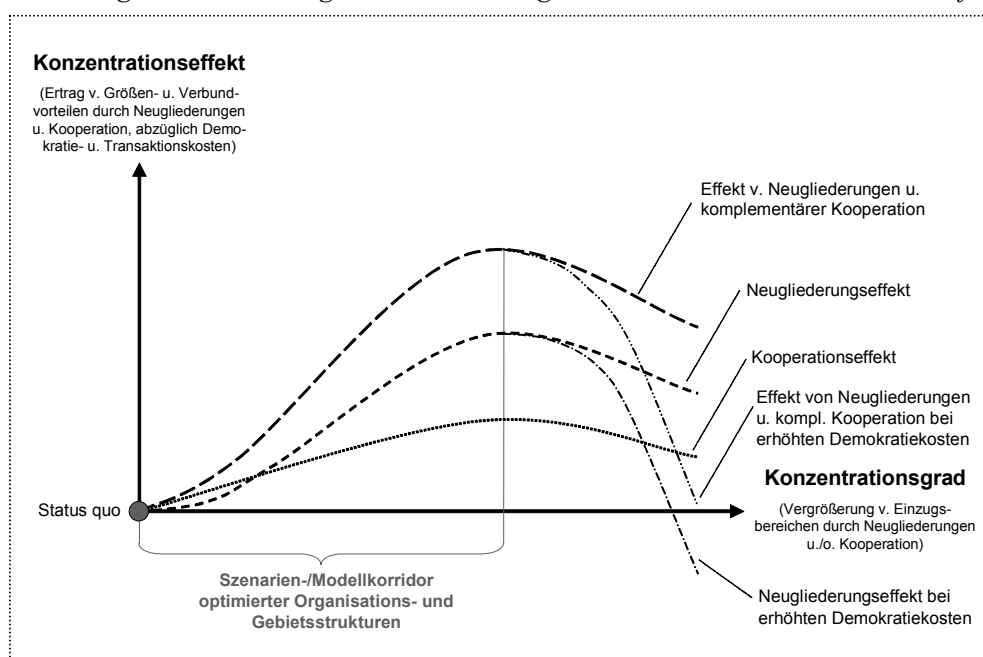
\* Ggf. unter Einschluss kreisfreier Städte

Die in Abb. 6.1-A ausgewiesenen Handlungsansätze sind nicht notwendiger Weise alternativ, sondern durchaus *komplementär anwendbar*, etwa mit Blick auf die Verbindung von Neugliederungen und Kooperationen. Trotz der unbestreitbaren Vorteilskonstellationen größerer Einheiten sind im Übrigen *Wirkungsgrenzen* zu beachten. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um (dauerhafte) Reformnachteile, insbesondere *Transaktions- und die bereits mehrfach angeführten Demokratiekosten*; im Fall von Gemeinschaftsarbeit kommen *Verzögerungen* und die *Zurückhaltung eines Autonomiebesatzes* hinzu, worauf weiter unten noch einmal gesondert eingegangen wird.<sup>9</sup> Im Ergebnis legen entsprechende Erfahrungen und Plausibilitätsbetrachtungen nahe, dass *Entwicklungs-, Verbund- und Größenvorteile* mit der Ausdehnung und Einwohneranzahl des gebietskörperschaftlichen Zusammenwirkens *nicht endlos anwachsen*, sondern ihr Ertrag ab einem gewissen Punkt wieder sinkt, da die angesprochenen Defizite in Abhängigkeit von der Komplexität, der Vielzahl und dem Umfang größerer Einheiten steigen; je nach Gewichtung (insbesondere der Demokratiekosten) kann dies trotz erheblicher Synergien auch in eine gegenüber dem Status quo letztlich negative Nutzenbilanz münden. Hieraus folgt, dass es für jeden Handlungsansatz wie auch für die Kombination unterschiedlicher

<sup>9</sup> Zur Reichweite und Wirkungsweise interkommunaler Kooperation vgl. Hesse, J.J./Götz, A., a.a.O., 2006.

Maßnahmen so etwas wie ein *Optimum* und davon abgeleitet einen *sinnvollen Reformkorridor* gibt, innerhalb dessen die *Konzentrationseffekte* von Reorganisationsprozessen *hinreichend groß* ausfallen, *Aufwand, Kosten und Ertrag in einem angemessen Verhältnis zueinander* stehen, mithin die *normativen, funktionalen und politischen Anforderungen an eine Verwaltungsstrukturreform* erfüllt werden. Abb. 6.1-B gibt die zugrunde liegende Zusammenhänge in stilisierter Form wieder; sie werden im Folgenden für die einzelnen Konzentrationsmöglichkeiten eingehender erörtert.

Abbildung 6.1-B: Handlungsansätze zur Reorganisation der kommunalen Kreisstufe



### Potenzial und Grenzen von Kooperationsansätzen

Wendet man sich vor diesem Hintergrund zunächst den in Abb. 6.1-A ausgewiesenen Kooperationsansätzen zu, so liegt deren Vorteil in ihrer *vielfältigen Anwendung*, sowohl was die Form und die Partnerwahl als auch den Inhalt der Gemeinschaftsarbeit betrifft. Geht man dabei vom „Normalfall“ aus, vollzieht sich dieses Zusammenwirken *auf freiwilliger Basis* und ist somit von der kommunalen Kooperationshoheit abgedeckt; normative Probleme entstehen insoweit nicht. Zugleich wird der *maximale Ertrag* dieser Strategie durch eine Reihe von Faktoren mehr oder minder *stark limitiert*; anzusprechen sind insbesondere die folgenden Aspekte:<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Der Gutachter verweist in diesem Zusammenhang auf seine detaillierten Untersuchungen dieser Fragestellung: Hesse, J.J., a.a.O., 2004d; ders., a.a.O., 2006d; Hesse, J.J./Götz, A., a.a.O., 2006.

- Ähnlich den Negativeffekten von Neugliederungen verursacht Interkommunale Zusammenarbeit *Steuerungs-, Kontroll- und auch Demokratiedefizite*, indem die direkte Verantwortung für und die Legimitation der Aufgabenerledigung durch Partner und/oder Verbandsstrukturen geschwächt wird. Hinzutreten eine *abnehmende Transparenz, Schnittstellen- und Verflechtungsprobleme*, vor allem wenn eine Kommune jeweils mit verschiedenen Gebietskörperschaften zusammenarbeitet (abgesehen davon, dass divergierende Partnerschaften etwaige Verbundvorteile, die über unterschiedliche Aufgaben hinweg mit einem identischen Kreis an Beteiligten möglich wären, gleichfalls reduzieren).
- Daneben verbindet sich Kooperation regelmäßig mit *Zeitverlusten*, da jedes Projekt einzeln, häufig in anderer institutioneller Form und zu unterschiedlichen Zeitpunkten realisiert wird. Auf diese Weise bleiben die Kommunen im Verlauf *unterhalb der maximal möglichen Synergien* bzw. realisieren diese *erst mit z. T. erheblicher Verzögerung*; zugleich konditionieren sie damit ihren weiteren Handlungsrahmen, indem etwa bereits existierende Vorhaben erneute Kooperationen mit bestimmten Partnern nahe legen (oder erschweren), selbst wenn diese unter organisationsökonomischen Gesichtspunkten suboptimal (oder vorzugswürdig) erscheinen. Im Ergebnis kommt es zu einer *Pfadabhängigkeit der Zusammenarbeit*, die einerseits zu *geringeren Erträgen*, andererseits zu *problematischen Verflechtungen* führen kann.
- Des Weiteren ist freiwillige Kooperation immer *vom Konsens der Beteiligten und deshalb von win-win-Konstellationen abhängig*. Erneut schränkt dies den Einsatzbereich ein bzw. erhöht die Transaktionskosten, da etwa gemeinsame Entwicklungsprojekte im beidseitigen Interesse liegen müssen und/oder aufwendige Ausgleichsprozesse nötig werden. *Längerfristige Zusammenarbeit*, die die Vorteile des einen Partners erst später durch Effekte für den anderen abzinst, gestaltet sich unter diesen Umständen als *außerordentlich schwierig*, zumal jedes neue Projekt von politisch-administrativen Entscheidungsprozessen abhängt und die *Anreize zur Nichtkooperation* für frühere Nutznießer steigen (Opportunitätskosten der Zusammenarbeit).
- Schließlich unterliegt Interkommunale Zusammenarbeit noch einer grundsätzlichen Beschränkung, die sich als *Autonomiebesatz* kennzeichnen lässt. Obwohl verstärkte Kooperation auf begrenzte Kapazitäten sowie Inkongruenzen und die *spillover*-Effekte gegebener Organisationsstrukturen verweist, werden beteiligte Gebietskörperschaften *wesentliche Funktionen dauerhaft nicht in gemeinsame Einrichtungen und Routinen einbringen*, und zwar umso weniger, je steuerungsrelevanter sie diese einschätzen (Finanzwesen, Bauleit- und Flächennutzungsplanung als Beispiele). Gerade dort also, wo etwa in Querschnitts- und Leitungsbereichen eine vollständige Fusion größtmögliche Synergien in Aussicht stellt (vgl. dazu die aufgabenspezifischen Betrachtungen in Kap. 5.2), dürfte Kooperation deshalb nicht oder nur eingeschränkt zum Einsatz kommen (es sei denn, die Beteiligten sehen diese bewusst als Vorstufe zu freiwilligen Zusammenschlüssen an).

Den beschriebenen Nachteilen der Interkommunalen Zusammenarbeit kann in Teilen durch eine *landesseitige Förderung* (insbesondere zur Verminderung von Zeitverlusten und Opportunitätskosten) und das *Setzen von Zwängen* begegnet werden.<sup>11</sup> Eine dementsprechend (vor-)strukturierte und gesteuerte Kooperation (bis

---

<sup>11</sup> Vgl. Hesse, J.J./Götz, A., a.a.O., 2006, 116ff.

hin zur Bildung gesetzlich verordneter Zweck- oder Verwaltungsverbände) bietet die Möglichkeit, *größere Einzugsbereiche sowie räumlich und inhaltlich geordnete Bezüge* zwischen den Kommunen herzustellen. Sie beinhaltet allerdings mehr oder minder schwere *Eingriffe in die örtliche Autonomie der Selbstverwaltung* und ruft deshalb regelmäßig Widerstände hervor, ganz zu schweigen davon, dass Kommunen darin häufig einen Vorboten nachfolgender Gebietsreformen erblicken und diesbezügliche Maßnahmen daher ebenso bekämpfen wie etwaige Territorialreformen. Hinzutritt die *inhaltliche Beschränkung hierarchisch verfügbarer Kooperation*, die sich über staatliche Zuständigkeiten hinaus nur in engen Grenzen auf Angelegenheiten der Selbstverwaltung erstrecken kann und freiwillige wie eigene Organisationsaufgaben regelmäßig ausnehmen muss. Jenseits ernst zu nehmender rechtlicher und funktionaler Bedenken belegt dies nicht zuletzt die *Auseinandersetzung um die sog. Dienstleistungszentren bzw. kommunalen Verwaltungsregionen* in Schleswig-Holstein.<sup>12</sup> Überlegungen, diesen Ansatz bei einer Nichteinigung über künftige Gebietszuschnitte wieder aufleben zu lassen, sollte daher mit Zurückhaltung begegnet werden, zumal derart verfestigte und pflichtig ausgestaltete Kooperationsstrukturen mit dem Ziel einer darüber hinaus gehenden Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis konfliktieren könnten, sofern die Kommunen ihren Autonomiebesatz in Abgrenzung zur neuen Verwaltungsebene dann bewusst weit definieren.

Um dennoch die oben angesprochene Defizite der Gemeinschaftsarbeit zu reduzieren bzw. ihren potenziellen Ertrag zu erhöhen, sollte sich das Land auf eine *intensive und gerichtete Förderung* einlassen. Neben materiellen Hilfen und institutionell-rechtlichen Erleichterung ginge es dabei auch um *territoriale Ordnungsvorstellungen*, die wiederum *nicht verpflichtend, sondern im Kontext von Anreizpolitiken* auszugestalten wären. Dies ließe sich mit dem Setzen negativer Referenzpunkte verbinden und würde eine strategisch gewollte Pfadabhängigkeit im Hinblick auf ggf. nachfolgende Territorialreformen befördern, ohne damit verstärkten Zwang auszuüben oder andere, „von unten“ getragene Lösungen auszuschließen.<sup>13</sup>

Im Ergebnis heißt dies, dass ein rein auf *Kooperation* setzendes Modell bestimmte materielle Bereiche von Konzentrationsmaßnahmen ausklammern muss und mit

---

<sup>12</sup> Aus funktionaler Sicht ist dabei insbesondere auf die im Rahmen von Verwaltungsregionen nur schwerlich zu realisierenden Synergien mit bereits bestehenden Kreisaufgaben hinzuweisen (insbesondere im Sonderordnungsbereich). Hinzutritt die Gefahr, dass mit den neuen Einheiten letztlich eine flächendeckende Dreistufigkeit im Land eingeführt wird.

<sup>13</sup> Sofern freilich der negative Referenzpunkt darin besteht, im Nachgang zur geforderten Zusammenarbeit nicht nur Zwangskooperationen, sondern ggf. auch Neugliederungen in einem bestimmten Umfang vorzunehmen, wird dies zwar den Druck auf die Kommunen erhöhen, jedoch auch den Widerstand gegen Gemeinschaftsarbeit und vor allem gegen den konstruierten Zusammenhang mit späteren Konzentrationsmaßnahmen, zumal Kooperationen aus den oben genannten Gründen absehbar nicht den gleichen wirtschaftlichen Ertrag erbringen, wie dies für entsprechend große Neugliederungen anzunehmen ist. Auf die Effekte freiwilliger Reformen im Rahmen von Konzentrationsprozessen wird weiter unten für den Komplex der Neugliederungen noch einmal differenziert eingegangen.

Blick auf institutionelle wie prozessbezogene Probleme *struktur-, ordnungs- und strategieabhängig* bleibt. Gelingt es indes, ausreichend lohnende Kooperationsmaterien zu identifizieren, sie konsensfähig zu machen und hierfür einen strategischen Ansatz zu wählen, der Transaktionskosten minimiert, sollte Interkommunale Zusammenarbeit deutlich *über den Effekt kleinteiliger Neugliederungen hinausreichen*. Dies spricht nicht (an sich) gegen Territorialreformen, sondern macht kenntlich, dass institutionelle Veränderungen ebenfalls einen gewissen Umfang erreichen müssen, um materiell gerechtfertigt zu sein, und Kooperationen dabei als zusätzlicher bzw. additiver Handlungsansatz verfügbar bleiben. Schließlich dürften die diskutierten positiven Effekte umso größer sein, je stärker sich das Land dazu bereit findet, entsprechende Initiativen fördernd zu begleiten.

#### *Potenzial und Grenzen von Neugliederungsansätzen*

Die im Folgenden zu diskutierenden Neugliederungsansätze greifen sämtlich in die bestehenden Gebietsstrukturen der kommunalen Kreisstufe ein, tun dies allerdings in unterschiedlicher Intensität und Form (Abb. 6.1-A). Differenziert man dabei zunächst erneut nach dem *Prinzip der Freiwilligkeit bzw. Pflichtigkeit* entsprechender Maßnahmen, dürften sich „*von unten*“ und *auf eigene Initiative* der Kommunen *hin zustande kommende Neugliederungen* als *normativ, politisch und funktional in hohem Maße unproblematisch* erweisen. Für eine unter diesen Umständen zugleich *erleichterte Zulässigkeit* größerräumiger Einheiten spricht zudem, dass die betroffenen Kommunen *durch ihre freiwillige Mitwirkung* das Vorliegen eines *hinreichenden öffentlichen Interesses* und die Beschreitung eines *ordnungsgemäßen Verfahrens* bekunden; der Gesetzgeber oder die genehmigende Kommunalaufsicht hätten somit lediglich die Funktionalität der neu geschaffenen Einheiten zu bewerten und könnten unter diesen Bedingungen auch jene Grenzfälle akzeptieren, in denen man die Verfassungsmäßigkeit deutlich vergrößerter Einheiten möglicherweise zu bezweifeln hätte.<sup>14</sup> Darüber hinaus dürfte die politisch-administrative *Durchsetzbarkeit* deutlich höher ausfallen, da Widerstände gegen das Projekt an sich vergleichsweise gering bleiben und lediglich interne Gegnerschaften (etwa des betroffenen Personals) zu überwinden sein dürften, womit wiederum auch das Risiko gerichtlicher Auseinandersetzungen und eines möglichen Scheiterns reduziert würde.

---

<sup>14</sup> Die Bildung der Region Hannover darf in diesem Zusammenhang durchaus als Beispiel gelten, zumal unter Zugrundelegung der aktuellen Rechtsprechung des mecklenburg-vorpommerischen Landesverfassungsgerichts eine dementsprechende gesetzlich-verpflichtende Neugliederung in hohem Maße strittig und problembehaftet geblieben wäre; insofern allerdings eignet sich die Region Hannover am ehesten als Vorbild für die mögliche Reichweite freiwilliger Prozesse und kann nicht (wie etwa vom Innenministerium Schleswig-Holstein) von vornherein als Referenzfall für eine hierarchisch durchgesetzte Reform herangezogen werden; vgl. dazu *Innenministerium Schleswig-Holstein*, a.a.O., 2007b, 28ff.

Der *Nachteil einer vollständig freiwilligen Neugliederung* liegt dagegen in der Unsicherheit und in der wohl auch quantitativen Beschränkung ihres Ertrags begründet. Dieses Defizit kann (wie im Rahmen von Gebietsreformen vor allem im kreisangehörigen Raum üblich) durch den *Einsatz einer konditionierten Freiwilligkeit* reduziert werden, indem man den betroffenen Kommunen eine gewisse Phase für eigenständig gestaltete Lösungen einräumt, bevor der Gesetzgeber tätig wird. Dies freilich setzt die notwendige Ernsthaftigkeit und Entschlossenheit voraus, nach Ablauf der Karenzzeit auch tatsächlich einzugreifen. Zugleich wird der im Rahmen der Freiwilligkeitsphase erzielte Effekt vor allem vom Umfang jener Maßnahmen abhängen, die ansonsten bzw. später zentral verfügt werden, wobei ein wesentlicher und *dezentral wirksamer Anreiz* darin besteht, *Strukturen nach eigenen Vorstellungen* auszugestalten und ggf. *nicht weitergehende Veränderungen* vollziehen zu müssen, wie sie später der Gesetzgeber zu veranlassen droht. Der *Ertrag* einer solchen konditioniert freiwilligen Reform fällt demnach aller Voraussicht nach *geringer* aus, als dies für eine von vornherein zentral verfügte Konzentration anzunehmen ist. Darüber hinaus tritt auch er erst *zeitversetzt* ein, nämlich nach Ablauf der Freiwilligkeits-, Evaluations- und nachfolgenden Gesetzesphase; damit entstehen (in Form entgangener Einsparungen) weitere Verluste, die vom ursprünglichen Ziel abzuziehen sind. In der Summe stellen diese Defizite den *Preis* dar, den ein Gemeinwesen *für die konfliktmindernde Freiwilligkeit* zu zahlen bereit ist. Er fällt umso geringer aus, je deutlicher von vornherein die Vorstellungen des Gesetzgebers und seine Entschlossenheit erkennbar werden, die Reform hierarchisch und vor allem in einem bestimmten Ausmaß durchzusetzen. Je weiter sich allerdings diese Projektion vom Status quo entfernt, desto stärker dürften sich *Widerstände* dagegen formieren, bis hin zu dem Punkt, wo der dezentral gesehene Nutzen einer Mitgestaltung und der normative Effekt einer erhöhten Zulässigkeit marginalisiert werden. Insofern bietet sich der Ansatz einer konditionierten Freiwilligkeit an, um *unter In-Kaufnahme relevanter Abstriche beim Umfang der Reform* ihre politische *Durchsetzbarkeit und rechtliche Zulässigkeit* zu erhöhen. Zugleich erfordert ein ausreichender Anreiz für die kommunale Mitwirkung ein erhebliches Maß an *dezentral möglicher Einflussnahme* und/oder die hierüber mögliche *Begrenzung der gewünschten Konzentration*. Mit anderen Worten: Soll Freiwilligkeit als Instrument genutzt werden, muss ihre Ergebnisrelevanz wesentlich sein und darf sie nicht etwa dazu dienen, ein unverhältnismäßig ausgestaltetes Reformvorhaben zu kaschieren.

Im Rahmen der konkreten *Ausgestaltung von Neugliederungen* ist zwischen solchen Reformen zu unterscheiden, die den Bestand von Gebietskörperschaften unberührt lassen, und jenen, die durch Fusion, Beitritt oder Neubildung bestehende kreiskommunale Einheiten auflösen. Hinzutreten die beiden Möglichkeiten, inner-



halb der gegebenen Gebietsstrukturen zu agieren oder vollständig neue Territorialzuschneide zu realisieren (vgl. dazu Abb. 6.1-C).

Abbildung 6.1-C: Differenzierung von Neugliederungsansätzen

	<b>Fusion</b> (innerhalb der gegebenen Gebietskulisse)	<b>Neuzuschnitt</b> (Veränderung der gegebenen Gebietskulisse)
<b>Erhalt gegebener Gebietskörperschaften</b>	Einkreisung kreisfreier Städte	Marginale Territorial- veränderungen (etwa durch Gebietsaus- tausch)
<b>Auflösung/Neubildung von Gebietskörperschaften</b>	Zusammenschluss von Einheiten der Kreisstufe (Kreise und kreisfreie Städte)	Auflösung und Neubil- dung von Einheiten der Kreisstufe innerhalb neuer Grenzen

Marginale Territorialveränderungen lässt der Gutachter weitgehend unbeachtet, da sie zu keinem der in Kap. 5 benannten Reformbedarfe einen wesentlichen Beitrag leisten und allenfalls zur Abrundung umfassender Reorganisationsprozesse im Nahbereich geeignet erscheinen. Somit verbleiben *Einkreisungen*, *Zusammenschlüsse* und *territoriale Neuzuschneide* als jene effektiven Handlungsalternativen, die hier und im Folgenden eingehender betrachtet werden sollen:

- Die *Eingliederung kreisfreier Städte* in die sie umgebenden oder an diese angrenzenden Gemeindeverbände bildet einen sowohl *strukturell und fiskalisch* als auch *normativ und politisch außerordentlich lohnenden Neugliederungsansatz*. Auf diese Weise werden typische Stadt-Umland-Probleme, insbesondere der *materielle Ausgleich zwischen Kernstadt und ländlichem Raum* verbessert, indem Soziallasten fortan gemeinsam getragen werden und der solcherart vergrößerte Kreis Zentrum und Peripherie gleichermaßen in seine *Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen* einbezieht. Der Erhalt der gebietskörperschaftlichen Einheit der vormals kreisfreien Stadt bei gleichzeitig eintretenden materiellen Vorteilen erhöht die *Zustimmungsfähigkeit im Zentralen Ort*. Verwaltungswirtschaftlich führt die Neugliederung zunächst mit Blick auf die *kreis kommunalen Aufgaben* zu Vorteilen (durch die gemeinsame Erledigung auf der neuen Kreisebene), wohingegen die städtischen Funktionen nur im Rahmen der üblichen Interkommunalen Zusammenarbeit und damit unabhängig von der Aufgabe des Status der Kreisfreiheit effizienter bearbeitet werden können. Begrenzt werden die Effekte der Einkreisung zum einen dadurch, dass es hierbei regelmäßig zum *Behalt von Kreisaufgaben in den Städten* kommt (die untere Bauaufsicht als Beispiel), zum anderen durch eine *mögliche Schlechterstellung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs*. Daneben beeinflusst die Größe des Zentralen Ortes (in Relation zum Umland) die *Funktionalität des neuen bzw. erweiterten (Alt-)Kreises* und infolgedessen auch seine *Akzeptanz im ländlichen Raum*. Erhält Ersterer ein Übergewicht, verschiebt dies die *kommun-*

*nalpolitischen Kräfteverhältnisse* und dürfte die Zustimmung der Umlandkommunen beträchtlich vermindern. Dieses Phänomen erklärt ganz wesentlich den Qualitätsunterschied zwischen den Beziehungen, die Neumünster und Flensburg zu ihren Nachbarkreisen unterhalten, sowie dem eher angespannten und wenig kooperativen Verhältnis, das Kiel bzw. Lübeck und ihre angrenzenden Kommunen pflegen. Daraus folgt, dass eine Eingliederung vor allem dann in Frage kommt, wenn die *künftige Kreisstruktur nicht einseitig durch den neuen Zentralort dominiert* wird, was ein Übergewicht der Umlandeinwohner bedingt, um auf diese Weise (etwa im Kreistag) auch Interessenkoalitionen gegen den Zentralen Ort zu ermöglichen (Sicherung der verwaltungspolitischen Stabilität). Zugleich müsste gewährleistet sein, dass der *Verlust des Kreisstatus durch organisationsbezogene Effizienzrenditen und im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs kompensiert* und nicht etwa einseitig durch das Umland getragen wird. Eine vor allem auch rechtliche Hürde dürfte bei Einkreisungen dann gegeben sein, wenn sie per Gesetz (und damit nicht mit Einwilligung aller Beteiligten, s. o.) und aufgrund der Größe des Zentralen Ortes in einem Umfang vollzogen würde, der den kreiskommunalen Charakter der neuen Gebietskörperschaft mit Blick auf ihre demokratische, örtliche und politische Integrationsfähigkeit gefährden würde. Erneut bietet hierfür die Bildung der Region Hannover einen analytisch wie praktisch wichtigen Beispielsfall. Bereits mit der neuartigen Bezeichnung haben die beteiligten Akteure selbst zu erkennen gegeben, dass sich die geschaffene Struktur vom herkömmlichen (Land-)Kreis unterscheidet und seinen wesentlichen Bezugspunkt in der zentralen Mitgliedsstadt findet. Legt man die Kriterien des mecklenburg-vorpommerischen Verfassungsgerichtsurteils zugrunde, scheint dieser Prozess und sein Ergebnis vor allem deshalb statthaft, weil der Verzicht auf einen klassischen Kreischarakter im Konsens zustande kam, was eine ausreichende (weil von den Beteiligten akzeptierte) Definition des öffentlichen Wohls und die Abwägung möglicher Gestaltungsalternativen voraussetzt.

- Die *Fusion* setzt den *Wegfall wenigstens einer bestehenden kreiskommunalen Gebietskörperschaft auf dem Wege des Zusammenschlusses oder des Beitritts* voraus. Dies führt zu wesentlich höheren konzentrationsbedingten Einspareffekten, da zwei (oder mehr) Verwaltungskörper mit vergleichbaren Zuständigkeiten vollständig zusammengeführt werden, verursacht aber zugleich mehr politisch-administrative Widerstände. Blickt man zunächst auf die Ergebnisse der ökonomischen Analyse (vgl. Kap. 5.3 und Abb. 6.1-B), wird ein kontinuierlich *positiver Zusammenhang zwischen Kreisgröße und Effizienzsteigerung* deutlich, der (im Extremfall) einen Kreisverzicht und die Übertragung der bislang dort wahrgenommenen Aufgaben auf einen landesweiten Erledigungsverband nahe legen könnte. Hiergegen sprechen freilich erneut die mehrfach diskutierten *demokratiepolitischen Erwägungen*, allerdings auch *funktionale Gesichtspunkte*, da ein solches Konstrukt nicht mehr zu einer von der Landespolitik unterscheidbaren Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion in der Lage wäre, die auf die Gemeinden vor Ort bezogen bleibt und in einem direkten Einfluss- und Wirkungszusammenhang mit diesen steht. Ferner dürfte ein solcher Verband auch deshalb ausscheiden, weil er zwar eine direkte Legitimation über eine unmittelbar gewählte Vertretungskörperschaft erhalten könnte, jedoch nicht die individuelle Mitwirkung an der Aufgabenerledigung zu gewährleisten in der Lage wäre, die wiederum ganz wesentlich den Charakter kommunaler Selbstverwaltung ausmacht. Der hierdurch definierte und verfassungsrechtlich geschützte Kreischarakter wäre nicht mehr gegeben. Während diese Analyse für die Bildung landesweiter Einheiten unstrittig sein dürfte, stellt sich die Frage, *welcher Konzentrationsgrad* im Rahmen von Kreis- bzw. selbstverwalteten

Kommunalstrukturen *zulässig* ist. Der vom Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern herangezogene Flächenindikator bietet hierfür sicherlich eine Orientierungshilfe, sofern man die materielle und praktische Teilhabefähigkeit betrachtet. Gleichwohl wird diese auch durch die an der Einwohnerzahl zu bemessende Größenordnung bedingt, da sie die Professionalisierung, parteipolitische Überlagerung und Interessenkonkurrenz innerhalb einer Körperschaft prägt. Im Vergleich mit anderen Kreisen und Großstädten in der Bundesrepublik werden aber genau dadurch demokratiemindernde Effekte deutlich relativiert. Deshalb bedarf es *weiterer Kriterien*, die sich auf funktionale Gesichtspunkte im Hinblick auf die verwaltungspolitische Stabilität und Kapazität neuer Gebietsstrukturen beziehen. So bestünde bei einer Gliederung in zwei oder nur wenige Kreise die Gefahr, dass das betreffende Land politisch geteilt und auch vertikal differenziert würde, sofern die Größe der neuen Gemeindeverbände unterkreisliche Kooperationszusammenhänge erforderlich machen. Zugleich dürfte sich eine Situation als schwierig erweisen, in der einzelne (Groß-)Kreise ein Übergewicht gegenüber anderen Einheiten erlangen würden, was deren Gewicht im Landesmaßstab und somit ihren Einfluss auf staatliches Handeln überproportional erhöhen müsste. Schließlich steht auch die administrative Kapazität von Regionaleinheiten in Frage, sofern sie (wie im Fall höherer Kommunalverbände üblich) eben nicht nur überörtliche Ergänzungsfunktionen, sondern auch den vollständigen Aufgabenbesatz kreiskommunaler Zuständigkeiten wahrnehmen. Hiermit entstünden Organisationseinheiten, die staatliche und kommunale Aufgaben bündeln, dabei das Volumen von Bezirksregierungen deutlich übersteigen und somit in noch deutlicherem Maße als diese zu einer Binnendifferenzierung und der Ausbildung von Fachbezügen neigen dürften. Die Folge wären eine reduzierte Koordinationsfähigkeit und die steigende Gefahr organisatorischen Wachstums und interner Spezialisierung. Im Ergebnis führt dies zu einer Reihe bedeutsamer *Einschränkungen von Neugliederungsansätzen*, die über Kreiszusammenschlüsse zu größeren Gebietsstrukturen gelangen sollen. Zunächst bedarf es einer hinreichend differenzierten Struktur, die in jedem Fall mehr als zwei Kreise umfassen muss, wobei diese jeweils keine Größe erreichen sollten, die aufgrund ihres regionalen Zuschnitts die Landeseinheit und -stabilität in Frage stellen. Damit verbindet sich das Erfordernis, dass gerade mit abnehmender Zahl die Kreise auch untereinander ausgewogen gestaltet sein müssen und nicht einer (oder wenige) andere Regionen im Landesmaßstab majorisieren können.<sup>15</sup> Schließlich müssen sie (wie auch das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hervorhebt) eine ausreichende Integrationsfähigkeit nach innen aufweisen, also ihren Selbstverwaltung und Teilhabe ermöglichenden Kreischarakter bewahren.

- Als dritter Neugliederungsansatz sind hier *Neuzuschnitte* anzusprechen, die *von der gegebenen Gebietskulisse abweichen*. Was das Ausmaß der dabei entstehenden (neuen) Kreisstrukturen anbetrifft gelten grundsätzlich die gleichen Grenzen, wie sie zuvor für Zusammenschlüsse und Einkreisungen formuliert wurden. In ihrem Fall geht es daher vor allem um die spezifischen Argumente für und gegen das Abweichen von hergebrachten Territorialbezügen. Entsprechende Szenarien wurden bislang bei fast allen Gebietsreformen auf der Kreisstufe diskutiert, jedoch bislang nie in vollem Umfang realisiert. Die *Gründe für*

---

<sup>15</sup> Als möglicher Maßstab für ein entsprechendes Gleichgewicht können die durch die neuen Gebietskörperschaften abgedeckten Landtagswahlkreise dienen. Sie prägen ganz wesentlich den Einfluss, den eine Region auf Landesebene entfalten kann. Die Optionen zur mehrheitlichen Koalitionsbildung gegenüber anderen Landesteilen gibt Aufschluss darüber, wie gleich- oder ungleichgewichtig die zugrunde liegenden Gebietszuschnitte ausgestaltet sind.

*solche Anpassungen* ergeben sich zunächst aus dem Umstand, dass administrative Strukturen zwar sozioökonomische Entwicklungszusammenhänge beeinflussen, jedoch nicht auf diese territorial reagieren können, sofern sie vor allem durch exogene Faktoren oder Maßstabsvergrößerungen bedingt sind. In diesem Fall kommt es zu den bereits mehrfach erörterten *spillover*-Effekten, die die Allokations- und Verwaltungseffizienz der Verwaltung zum Nachteil der Adressaten öffentlichen Handelns verringern. Darüber hinaus können Neuzuschnitte dazu beitragen, die im vorangegangenen Abschnitt angesprochenen Disparitäten bei einer großräumigen Neugliederung zu überwinden, indem die Teilung von (Alt-)Kreisen die Schaffung einer untereinander wie auch im Landesmaßstab ausgewogeneren Struktur ermöglicht. Schließlich beinhalten solche Anpassungen vor allem im Nahbereich erhebliches Potenzial, wenn es etwa darum geht, die Einkreisung von Oberzentren, die bislang an mehrere Gemeindeverbände angrenzen, im Sinne ihrer möglichst vollständigen Integration in kreiskommunale Ausgleichssysteme auch territorial einheitlich zu verorten. *Einzuwenden* ist indes, dass entsprechende Lösungen erhebliche *Transaktions- und Durchsetzungsprobleme* aufwerfen. So gestaltet sich in den benannten Fällen die Auseinandersetzung um Ressourcen und Personal deutlich schwieriger und konfliktanfälliger. Hinzutreten Folgeanpassungen, sofern etwa Planungsräume und übergeordnete Behördenstrukturen ebenfalls verändert und vor allem auch im privaten und gesellschaftlichen Bereich (Industrie- und Handelskammer, Verbände usw.) nachvollzogen werden müssen. Zudem existiert im Rahmen der schleswig-holsteinischen Landesentwicklung kein in sich geschlossenes und dominantes Leitbild, das eindeutige Zuschnitte solcher neuen Funktionsräume vorgäbe.<sup>16</sup> Nicht zuletzt mit Blick auf die aktuelle Diskussion erscheint daher ein *vollständiger Neuzuschnitt der Kreisstrukturen wenig realistisch*, da die dabei denkbaren Varianten beträchtlicher und naturgemäß sehr kontroverser Diskussion unterlägen. Hierdurch würde die politisch-administrative Durchsetzung einer etwaigen Neugliederung erschwert, zumindest jedoch deutlich verzögert. Berücksichtigt man die Grenzen des entwicklungspolitischen Einflusses kreiskommunaler Aufgabenerledigung stellt sich auch die *Frage der Wesentlichkeit*, die eine Neustrukturierung für sich beanspruchen müsste. Insofern hält es der Gutachter für nicht sinnvoll, bei einer etwaigen Territorialreform von der gegebenen Gebietskulisse in größerem Maße abzuweichen. Entsprechende Anpassungen im Nahbereich werden deshalb lediglich optional und damit neben einer Reform innerhalb der bestehenden Strukturen ausgewiesen.

### *Ableitung von Szenarien*

Fastet man die Potenziale und Grenzen der vorgenannten Handlungsansätze zusammen, so wird zum einen deutlich, dass *Konzentrations- und Kooperationsansätze miteinander verbunden werden* können, zum anderen, dass vor allem Neu-

---

<sup>16</sup> Als Beispiel sei hier auf den später erneut zu diskutierenden Fall des Kreises Plön verwiesen. Dessen Gebiet wird maßgeblich durch Wirtschafts- und Pendlerbeziehungen zur Landeshauptstadt geprägt, was u. a. den Einbezug in die K.E.R.N-Region und den gemeinsamen regionalen Planungsraum begründet. Zugleich bestehen mit Blick auf touristische Potenziale der Hohwachter Bucht Ähnlichkeiten zur entwicklungspolitischen Ausrichtung des Kreises Ostholstein wie auch eine Reihe administrativer Bezüge und Verflechtungen zu diesem (vor allem im interkommunalen Kooperationsbereich). Hinzutreten jene Chancen, die die nunmehr beschlossene Fehmarnbelt-Querung eröffnen. Sie betreffen den gesamten östlichen Landesteil und dessen künftige verkehrliche und wirtschaftliche Bezüge zum skandinavischen Bereich.

gliederungen dort eine Beschränkung finden, wo *Größeneffekte durch andere Faktoren*, insbesondere erhöhte Demokratiekosten, *überlagert* werden. Im Rahmen des damit sichtbaren Reformkorridors gilt es nun, *Szenarien* zu entwickeln, die sich später zu konkreten *Reformmodellen* verdichten lassen, um auf dieser Grundlage eine *Abwägung von Anforderungen und potenziellen Nachteilen einer Reorganisation* vorzunehmen. Die normativ wie funktional gegebene Notwendigkeit, mit Blick auf ihre Effekte zugleich wesentliche als auch verhältnismäßige Modernisierungsschritte zu formulieren und dabei ein Verfahren zu wählen, das den strengen Anforderungen an eine abgewogene Entscheidung genügt, spricht für ein *Kontinuum von Reformoptionen*, das in der Umsetzung eine *evolutionäre Organisationsentwicklung* zulässt, wobei über Freiwilligkeit und Reichweite der beabsichtigten Veränderungen Zulässigkeit und Durchsetzbarkeit reguliert werden. Somit muss die Szenariobildung

- im *Rahmen eines vom Ertrag her lohnenden Modellkorridors* angesiedelt werden, was jene Lösungen ausschließt, die aus funktionalen und/oder normativen Gründen zu erheblichen Nachteilen führen<sup>17</sup>;
- *ausreichend differente Konstellationen* ausweisen, die die jeweiligen Effekte überprüfungsfähig dokumentieren und eine sorgfältige Abwägung zwischen unterschiedlichen Handlungsansätzen zulassen, sowie
- möglichst *untereinander anschlussfähige bzw. hinreichend variable Optionen* beinhalten, um einerseits keine Vorfestlegungen zu treffen, die das Abwägungsgebot verletzen, und andererseits die Durchsetzbarkeit, Zulässigkeit und Kapazität von Handlungsansätzen zu erhöhen, die eine evolutionäre Reformstrategie wählen.

Dem folgend, geht der Gutachter zunächst von einer *Minimal- und Maximallösung* aus. Erstere beinhaltet mit Blick auf die geforderte ergebnisoffene Prüfung von Alternativen die (bloße) *Optimierung des Status quo*, die keiner Neugliederungen bedarf und zudem ohne größere staatliche Einflussnahme auskommt. Um dennoch auch hier Konzentrationswirkungen zu erzielen, sieht das Szenario verstärkte Interkommunale Zusammenarbeit vor, die durch Förder- und Anreizpolitiken des Landes begünstigt wird, wobei strukturierte bzw. geförderte Kooperation als Handlungsansatz aus den oben diskutierten Gründen ausgeschlossen wird, jedoch auf nachfolgende *Neugliederungsansätze als perspektivisch mögliche Erweiterung* der Reformpolitik Bezug genommen werden soll. Letzteres beinhaltet vor allem eine landesseitige Begleitung, die auf geordnete und strategisch ausgerichtete Formen der Gemeinschaftsarbeit achtet, damit gebildete Kooperationen zu einem späteren Zeitpunkt etwaigen Fusionen und Einkreisungen nicht widersprechen. Die dem

---

<sup>17</sup> In den Kategorien der stilisierten Zusammenhänge in Abb. 6.1-B heißt dies, dass eine Vergrößerung der einzelnen Kreiszuschnitte überhaupt nur bis zu dem Punkt hin möglich und sinnvoll scheint, ab dem weitere Effizienzvorteile durch Demokratie- und administrative wie organisatorische Transaktionskosten überkompensiert werden.

Land dabei zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten und Instrumente werden in Kap. 6.2.1 (unter Berücksichtigung des Entwicklungszusammenhangs mit den nachfolgend zu formulierenden Szenarien) detailliert beschrieben.

Das Maximalszenario hingegen sucht den *höchsten Effekt von Verbund- und Größenvorteilen* sowohl in fiskalischer als auch entwicklungspolitischer Hinsicht zu realisieren. Als Orientierung bieten sich dabei regionalplanerische Zusammenhänge und Dimensionen an, was eine *Gliederung in fünf oder* (zieht man die Vorstellungen der Landesregierung zur Bildung von kommunalen Verwaltungsregionen heran) *vier Einheiten* nahe legt. Hinzutritt die weiter oben begründete Zielvorstellung, alle vier kreisfreien *Oberzentren* in neue, jeweils ausreichend integrationsfähige und stabile *Kreise zu überführen*, was ebenfalls eine Strukturierung in wenigsten vier bis fünf Einheiten bedingt.<sup>18</sup> Beide Lösungen würden im Einzelnen zu Größenordnungen führen, die Bevölkerungs- und Flächenzahlen umfassen, welche im Bundesvergleich als überdurchschnittlich sowie i. S. der diskutierten normativen Anforderungen als Groß- oder Regionalkreise zu charakterisieren wären. Wiewohl dies auch auf der Grundlage des Urteils des mecklenburg-vorpommerischen Verfassungsgerichtsurteils nicht von vornherein als unzulässig, sondern „nur“ als in besonderem Maße begründungsbedürftig einzuschätzen ist, stellen *Regionalkreise* doch einen *Grenzfall* dar, dessen weitere Ausdehnung (etwa auf drei Kreise) normativ wie funktional kaum noch gangbar erscheint. Inwieweit indes bereits eine Vierer- oder Fünfer-Lösung den Anforderungen an kreiskommunale Strukturen widerspricht, wird ausführlich in Kap. 7 zu prüfen sein. Dennoch erscheint der Einbezug dieses Szenarios sinnvoll und notwendig, um in Anbetracht der dokumentierten Reformfordernisse (vgl. Kap. 5) dem Anspruch einer erheblichen Strukturverbesserung gerecht werden zu können und hiermit zugleich einen Referenzmaßstab für die Bewertung, Umsetzung und auch (spätere) Weiterentwicklung niederschwelligerer Lösungen aufzustellen.

---

<sup>18</sup> Wie die gegenwärtigen Regionalpläne und Überlegungen der Landesregierung zur Bildung von Verwaltungsregionen zeigen, führt dabei weniger die Zahl der kreisfreien Städte als vielmehr deren Lage und Verteilung im Land zu einer Vierer- oder Fünferstruktur. Demnach begründet Neumünster aufgrund seiner isoliert betrachteten geringen Agglomerationskraft, mit Blick auf die Bezüge zur Metropolregion Hamburg und zur Landeshauptstadt sowie hinsichtlich der geringen Distanz zwischen Kiel und dem Verdichtungsraum an der südlichen Landesgrenze kein Zentrum, das einen eigenständigen und (im Vergleich zu den im Umfeld gleichfalls erweiterten Kreisen) ausreichend großen Gebietszusammenhang (etwa in Form eines Kreises Mittelholstein) ermöglichen würde. Neben dem nördlichen Landesteil (bestehend aus Schleswig-Flensburg, Nordfriesland und der Stadt Flensburg), der östlichen Region (um Lübeck und entlang südlichen der Ostseeküste), wäre Neumünster folglich einer erweiterten Lösung unter Einbezug der Landeshauptstadt oder aber dem Hamburger Raum zuzuordnen. Hiermit wird zugleich deutlich, dass sich eine Vierer-Konstellation allein schon aus den übrigen Entwicklungszusammenhängen ableitet und allenfalls zu klären bliebe, ob dem eine Fünferstruktur (etwa mit Blick auf die südliche Nordseeküste und westliche Elbregion) vorzuziehen wäre.

Zwischen der Maximal- und Minimallösung gelangt der Gutachter zu zwei weiteren Szenarien, die als *punktueller Anpassung* und *Reform mittlerer Reichweite* bezeichnet werden. Beide beinhalten eine *Fortsetzung* jener im Rahmen der Optimierung des Status quo angelegten *Kooperationspolitiken*, soweit diese nicht durch die gleichzeitige Neugliederung aufgehoben bzw. überkompensiert werden. Gleichfalls käme es hier jeweils zu einer *Einkreisung* der beiden kleineren Oberzentren *Flensburg und Neumünster*, da diese im Hinblick auf die Größenordnungen der sie umgebenden Landkreise Schleswig-Flensburg und Rendsburg-Eckernförde (und/oder Segeberg) keine Instabilitäten erzeugen würden. Die Unterscheidung beider Szenarien orientiert sich indes an den unmittelbaren fiskalischen sowie den weiter gefassten entwicklungspolitischen Optionen einer Neugliederung. Eine punktuelle Anpassung würde sich demnach auf die besonders dringlichen Probleme der benannten beiden Oberzentren sowie auf die hinsichtlich ihrer Leistungskraft deutlich benachteiligten Kreise *Plön, Dithmarschen und Steinburg* beziehen. Hier käme es dann zu einem Zusammenschluss von Steinburg und Dithmarschen, was sowohl unter regionalplanerischen Gesichtspunkten und mit Blick auf gegebene Kooperationszusammenhänge als auch hinsichtlich der Ausgewogenheit mit anderen Landesteilen und deren Gebietsstrukturen gangbar erscheint. Im Fall von Flensburg wäre die Eingliederung in den umgebenden Landkreis ohnehin alternativlos, womit lediglich die Zuordnung von Neumünster (zu Rendsburg-Eckernförde oder Segeberg) und Plön (zu Rendsburg-Eckernförde oder Ost-Holstein) entschieden werden müsste; die hierbei zu beachtenden Implikationen werden eingehend in Kap. 6.2.2 diskutiert. Das *Resultat* bildet eine Zahl von *elf kreiskommunalen Einheiten*.

Das weitergehende Szenario der *Reform mittlerer Reichweite* sucht schließlich die Lösung der o. g. „Problemfälle“ mit einer *erweiterten Anpassung auch in den anderen Landesteilen* zu verbinden. Dahinter steht die Überlegung, *flächendeckend* die mit einer Neugliederung in Aussicht gestellten *Effizienzrenditen* zu erwirtschaften und zugleich *ausgewogene Kreisstrukturen im gesamten Land* zu bilden. Unter Beachtung der weiter oben aufgestellten Prämisse, dass großräumige Neuzuschneide ausscheiden und eine Reform sich in erster Linie an der gegebenen Gebietskulisse orientieren sollte, käme hierfür eine Tandem- oder „Pärchen“-Bildung in Betracht, wobei erneut die Verortung von Plön und Neumünster zu erörtern und vor allem die Struktur des Hamburger Umlands zu klären wären. Im *Ergebnis* würde dies zu einer Struktur mit *etwa sechs Gemeinverbänden und zwei großen kreisfreien Städten* (Kiel und Lübeck) führen, womit sich dieses Szenario immer noch deutlich von der Bildung vier bzw. fünf regionaler Großkreise unterscheiden, diese aber zu einem späteren Zeitpunkt nicht notwendiger Weise konterkarieren würde. Zugleich erzielte man *in wirtschaftlicher Hinsicht einen deutlicheren Fortschritt* gegenüber der Konstellation eines optimierten Status quo wie auch im Vergleich zu

punktuellen Anpassungen und dürfte damit nicht zuletzt *in entwicklungspolitischer Hinsicht zu verbesserten Handlungsmöglichkeiten* beitragen (etwa bezogen auf die Fähigkeit, im Hamburger Raum sowie im Verhältnis zu Dänemark und anderen skandinavischen Ländern mit weniger und stärkeren Partnern agieren zu können).

Mit den vier dargestellten Szenarien (Optimierter Status quo, punktuelle Anpassung, Reform mittlerer Reichweite und Bildung von Großkreisen) hat der Gutachter ein in sich *prüf- und abwägungsfähiges Lösungskontinuum* entwickelt, das nachfolgend weiter konkretisiert werden soll, um hierfür dann auch quantitative und qualitative Betrachtungen anstellen zu können. Wichtig ist dabei, dass die beschriebenen Konstellationen zwar *unterschiedliche Handlungsansätze* beinhalten, sich jedoch so ausgestalten lassen, dass sie *untereinander anschlussfähig* bleiben, was eine wesentliche Voraussetzung dafür bietet, in einem nachfolgenden Konzentrationsprozess effektive Freiwilligkeitsphasen vorzusehen und die darauf fußende Organisationsentwicklung rechtlich zulässig und vor allem konsensfähig zu gestalten.



## 6.2 Modellbildung

### 6.2.1 Optimierter Status quo

Das *erste Modell* eines optimierten Status quo konkretisiert das gleichnamige Szenario, das im vorangegangenen Kapitel (6.1) als *Minimallösung für die Bewältigung der gegebenen Konzentrationserfordernisse* (vgl. Kap. 5) formuliert wurde. Im Mittelpunkt steht eine kreisüberschreitende Interkommunale Zusammenarbeit, zu der interne Optimierungspotenziale hinzutreten, die sich i. T. allerdings erst in Verbindung mit Kooperationsprojekten realisieren lassen.<sup>1</sup> *Im Ländervergleich* können die Gemeindeverbände und kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein dabei durchaus auf *beträchtliche Erfahrungen verweisen*; dies gilt zum einen für den kreisüberschreitenden Bereich (die Bildung von gemeinsamen Rettungsleitstellen und Rettungsdiensten als Beispiel), zum anderen für die Gemeinschaftsarbeit und die Auftragsverwaltung mit dem kreisangehörigen Raum (so mit Blick auf die beinahe flächendeckenden und meist langjährigen Vereinbarungen über einer gemeinsamen Bezügeabrechnung).<sup>2</sup> Obgleich ein quantifizierter Vergleich zur Bemessung des Kooperationsniveaus aufgrund fehlender Daten ausscheidet, lassen vorliegende Fallstudien und punktuelle Querschnittsanalysen doch auf eine *erhöhte Intensität und ausgeprägte Bereitschaft zur Zusammenarbeit in Schleswig-Holstein* schließen.<sup>3</sup> Dabei ist hervorzuheben, dass die seitens des Landes angestoßene *Diskussion über eine Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform* diese *Initiativen offenbar spürbar befördert*, was dem Gutachter von fast allen interviewten Kommunalver-

---

<sup>1</sup> Dies gilt umso mehr, wenn man die zurückliegenden Konsolidierungspolitiken der Kommunen berücksichtigt. Infolge diverser Sparprogramme und einer im Bundestrend liegenden (Teil-)Privatisierung und Ausgliederung von Aufgaben lassen sich viele Optimierungspotenziale nicht mehr realisieren, auch wenn sie im quantitativen Vergleich auf der Markoebene denkbar erscheinen (vgl. Kap. 5.3). Sofern etwa vermeintliche Überausstattungen lediglich in Form rechnerischer Personalanteile bestehen, die zugrunde liegenden Fallzahlen auf größenunabhängige Strukturunterschiede verweisen oder bestimmte Sockelkosten in Form von technischer Infrastruktur, Overhead-Funktionen und vollzugsnotwendigen Mindestkapazitäten anfallen, bietet erst die kooperative und/oder strukturelle Vergrößerung der Organisation die Möglichkeit, durch Verbundvorteile und Arbeitsteilung entsprechende Effizienzreserven zu erschließen.

<sup>2</sup> Zum Bestand Interkommunaler Kooperation auf der schleswig-holsteinischen Kreisstufe verweist der Gutachter auf die in Anlage II nach Angaben der Kreise zusammengestellten Kooperationsübersichten.

<sup>3</sup> Als Referenzfall bietet sich insbesondere das in vielen seiner Regionen ähnliche Land Niedersachsen an, das der Gutachter hinsichtlich der verstärkten Förderung Interkommunaler Zusammenarbeit im Jahr 2006 im Auftrag der dortigen Landesregierung eingehend untersuchte (Hesse, J.J./Götz, A., a.a.O., 2006). Dabei wird u. a. ersichtlich, dass man in Schleswig-Holstein mit dem kreisangehörigen Raum intensiver kooperiert, als dies im südlichen Nachbarland der Fall ist (ebd., S. 39ff.). Einen Grund hierfür könnte die eher kleinteilige Struktur auf der Amts- und Gemeindeebene bilden, obgleich sich dies auch mit Blick auf andere Bundesländer nicht durchgehend belegen lässt (ebd., S. 35ff.). Demgegenüber spricht im Vergleich viel dafür, dass die Erwartung einer bevorstehenden Kreisgebietsreform die Kooperationsbereitschaft der schleswig-holsteinischen Städte und Kreise spürbar erhöht. Dies wird nicht zuletzt daran deutlich, dass sich in Niedersachsen die Umsetzung von gemeinsamen (zumeist „bunten“) Leitstellen sehr viel langwieriger zu gestalten scheint, da man dort seitens der Kreisstufe einer weitergehenden Territorialanpassung durch eine besondere Kooperationszurückhaltung entgegen zu treten sucht (eine Strategie, die dem Gutachter dort auch in verschiedenen anderen Bereichen begegnete; ebd.).

tretern bestätigt wurde; insofern dürfte bereits hierin ein wesentliches Verdienst der aktuellen Verwaltungspolitik liegen.

Im Folgenden wendet sich der Gutachter zunächst der politischen und funktionalen Rationalität *einer intensivierten Interkommunalen Zusammenarbeit* zu. Dabei werden zunächst *spezifische Aufgabenfelder* erfasst, die im vorgenannten Sinne rational, weil im Rahmen freiwilliger Gemeinschaftsarbeit sinnvoll umsetzbar erscheinen; dies beinhaltet auch Angaben zu den *unterschiedlichen Einzugsbereichen* der in Betracht kommenden Kooperationen. Hieran schließen sich jene *Maßnahmen und Instrumente* an, mittels derer die Kommunen selbst, vor allem aber das Land die *Gemeinschaftsarbeit umsetzen und fördern* können. Eine gesonderte Betrachtung entsprechender *Politiken im Stadt-Umland-Bereich* sowie die *Anschlussfähigkeit* einer erweiterten Kooperationsagenda *im Hinblick auf die nachfolgenden Reformmodelle* beschließen dieses (Teil-) Kapitel.

#### *Die Rationalität einer erweiterten Interkommunalen Zusammenarbeit*

Die *Intensivierung und Förderung Interkommunaler Zusammenarbeit unter der Bedingung der Freiwilligkeit* kann eine verstärkte Kooperation *nicht gesetzlich verfügen*. Sie muss stattdessen versuchen, die *Kooperationsbereitschaft der dezentralen Gebietskörperschaften durch geeignete Rahmenbedingungen zu erhöhen*. Hinzu tritt das *Engagement der Kommunen*, indem diese Anregungen und Sachzwänge produktiv aufnehmen, eigene Initiativen entfalten und den Prozess der Gemeinschaftsarbeit ergebnisorientiert gestalten. Eine *erhöhte Motivation zur Zusammenarbeit* ist indes vor allem dann gegeben, *wenn der in Aussicht gestellte Gewinn* (Personaleinsparungen, verbesserte Verwaltungsqualität und künftige Steuermehreinnahmen als Beispiele) *und die zu erwartenden politisch-administrativen Nachteile einer Nicht-Kooperation* (etwa in Form einer sonst befürchteten Gebietsreform) *zusammengenommen die Summe der unmittelbaren Kosten* (Aufwendungen für Planung und Anbahnung der Zusammenarbeit, Kontrollaufwand gegenüber Gemeinschaftseinrichtungen usw.), *des Autonomieverlusts und der politisch-administrativen Nachteile der Kooperation* (etwa durch eine damit verbundene Vorwegnahme von Gebietsreformen) *übersteigen*. *Maßnahmen*, die auf eine *Verstärkung der Gemeinschaftsarbeit* zielen, sollten deshalb

- den *materiellen Gewinn aus der Zusammenarbeit erhöhen* (etwa durch eine Förderung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs) *bzw. einen dauerhaften Vorteil stiften* (Personaleinsparungen, Vermeidung künftiger Kosten, Verbesserung des Vollzugs als Beispiele),
- die *Attraktivität begrenzter bzw. fortgesetzter Nicht-Kooperation verringern* (so durch die europa-, bundes- und landesrechtliche Besserstellung von Kooperation gegenüber einer Vergabe an Dritte, durch die In-Aussicht-Stellung gesetzlicher Strukturmaßnahmen oder die drohende Hochzoning von Aufgaben),

- die *unmittelbaren Kooperationskosten und rechtlichen Hindernisse senken* (insbesondere auf dem Wege organisations-, personal-, haushalts- und fachrechtlicher Deregulierung oder durch Projektförderungen und Managementhilfen im Kooperationsprozess),
- den *Autonomieverlust durch Kontrollroutinen der beauftragenden bzw. kooperierenden Gebietskörperschaften begrenzen* (in Form entsprechender vertraglicher Vereinbarungen oder durch die Bildung intermediärer Einrichtungen mit gleichberechtigter Vertretung der Trägerkommunen) sowie
- die *politisch-administrativen Kooperationsnachteile* (durch die Definition klarer Rahmenbedingungen und Konsequenzen einer gewünschten und vom Land geförderten Gemeinschaftsarbeit) verringern.

### *Kooperationsfähige Aufgabenfelder*

Unter diesen Bedingungen eignen sich bestimmte Aufgaben mehr als andere für eine Zusammenarbeit; dies gilt weiter unten auch für die Erörterung jener Möglichkeiten, die Land und Kommunen nutzen können, um Kooperationsanreize effektiv zu erhöhen. Abbildung 6.2-A hebt dabei solche *räumlichen und strategischen Aufgabeneigenschaften* hervor (zur Systematik vgl. Anlage III), die aus Sicht der Kreise und kreisfreien Städte für eine *besondere Kooperationsfähigkeit* sprechen dürften, da sie bei gegebenen Synergien *vergleichsweise geringe Nachteile* im Hinblick auf die kommunale Ortsnähe sowie für die gebietskörperschaftliche Gestaltungsfähigkeit und Eigenentwicklung erwarten lassen.

*Abbildung 6.2-A: Räumliche und strategische Kooperationsvorteile*

Raumbezug	Strategische Relevanz	Ermessensspielräume	Beispiele		
			Aufgaben	Begründung	
Ortsbezug	Hoch	Hoch	Soziale u. Jugendhilfeeinrichtungen Transferleistungen der Jugendhilfe und nach dem SGB II Schulträgerschaft	Immobilien Klientel Örtliche Versorgungsfunktion, Daseinsvorsorge Gewährleistungsansprüche an die Kommune Häufig örtlich relevante Gestaltungsmöglichkeiten	
		Mittel			
		Gering			
	Mittel	Hoch	Personen- und Meldewesen Straßen- und Verkehrsaufsicht	Lokale Nachfrage und örtliches Vollzugserfordernis Geringe Gestaltungs-, aber hohe Ordnungsrelevanz	
		Mittel			
		Gering			
	Regionalbezug	Hoch	Hoch	Wirtschaftsförderung	Gestaltungsanspruch und interregionaler Wettbewerb vs. Bündelungserfordernisse
			Mittel		
			Gering		
Mittel		Hoch	Sonderordnungsaufgaben (Umwelt usw.) Rettungsleitstellen Zentrale und Querschnittsaufgaben in	Lokalbezüge und vor-Ort-Präsenz bei Ordnungsaufgaben – zugleich Verbundvorteile von Kooperationen in spezialisierten Prozessen	
		Mittel			
		Gering			

*(Fortsetzung auf der nächsten Seite)*

(Fortsetzung)

Raumbezug	Strategische Relevanz	Ermessensspielräume	Beispiele	
			Aufgaben	Begründung
Ortsunabhängigkeit	Gering	Hoch	den Bereichen Kämmerei, Haupt-, Organisations- und Rechtsamt	Erhöhte Bedeutung für die Eigenentwicklung – zugleich Größen- und Verbundvorteilen bei verwaltungsinternen Querschnittsaufgaben
		Mittel		
		Gering		
	Mittel	Hoch	Bezügeabrechnung Adoptionsvermittlung Ausbildungsplatzvermittlung	Geringes Erfordernis einer vor-Ort-Präsenz Standardisierte Prozesse und Verfahren mit geringer lokal auszufüllender Gestaltungskompetenz
		Mittel		
		Gering		
Gering	Hoch		Reduzierte Bedeutung für die kommunale Eigenentwicklung	
	Mittel			
	Gering			

Jenseits übergeordneter Erwägungen, die unverändert auch in Kernbereichen der Selbstverwaltung Gemeinschaftsarbeit nahe legen können, *steigt* danach die *Kooperationsfähigkeit* (nachzuvollziehen an der Intensität der Grau-Schattierung) mit

- der *Ortsferne* bzw. mit den regionalen Bezügen oder einer weitgehenden Ortsunabhängigkeit der Aufgabenerledigung,
- *abnehmender strategischer Relevanz* i. S. der gebietskörperschaftlichen Eigenentwicklung, der Versorgungssicherheit und/oder eines dauerhaften Gewährleistungserfordernisses sowie
- *sinkenden Ermessensspielräumen*, sofern etwa strikte gesetzliche Vorgaben oder materielle Zwänge eine selbstbestimmte Aufgabenwahrnehmung erkennbar einschränken.

Wendet man sich vor diesem Hintergrund den *funktionalen Aufgabenprofilen* zu, lassen sich erneut Kooperationseignungen ableiten, die die vorgenannten räumlich-strategischen Erwägungen i. T. ergänzen. Für eine intensivierete kreisüberschreitende Zusammenarbeit kommen danach vor allem Zuständigkeiten in Betracht, die sich in der Tendenz durch die folgenden Merkmale auszeichnen:

- *Querschnittsfunktionen* mit *internen Zielgruppen* (gegenüber Vollzugsfunktionen, die sich an Adressaten außerhalb der öffentlichen Verwaltung richten; Beispiele: Rechnungsprüfung und Rechtsamt),
- *standardisierte Massengeschäfte für interne Zielgruppen* (gegenüber externen Leistungen; Beispiele: Bezügeabrechnung, Kassenwesen, Liegenschaftsverwaltung),
- *komplexere und einzelfallabhängige Dienstleistungen mit externen Zielgruppen* (gegenüber Transferleistungen und ortsbezogenen Massengeschäften; Beispiele: Genehmigungsverfahren im Umweltbereich, Veterinär- und Lebensmittelaufsicht) sowie
- *interne Infrastruktur- und Dienstleistungen* (gegenüber der Zur-Verfügung-Stellung von Einrichtungen für den Publikumsverkehr; Beispiele: Liegenschaftsmanagement, Druckereien).

Auf der Basis einer detaillierten *Aufgabenanalyse* (vgl. Anlage III), der Auswertung der *vor Ort geführten Interviews* und unter Berücksichtigung bereits bestehender Kooperationen (vgl. Anlage II) lassen sich nun Zuständigkeitsbereiche identifizieren, in denen ein verstärktes Zusammenwirken der Einrichtungen auf der kommunalen Kreisstufe realistisch erscheint und somit im Rahmen des hier entwickelten Szenarios auch besonders zu fördern wäre. Dabei orientiert sich der Gutachter erneut an *Ortsbezügen*, die zwischen Nachbarschafts- (im Regelfall zwei Kommunen), Regional- (zwei bis fünf Kommunen) und landesweiten Kooperationen (alle Kreise und kreisfreien Städte) unterscheiden.

#### *Handlungsansätze zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit*

Da die in Abb. 6.2-B genannten Projekte sämtlich unter dem *Vorbehalt der örtlichen Kooperationsbereitschaft* wie auch der im Einzelfall sinnvollen Realisierung stehen (etwa mit Blick auf die gegebenen Personalkegel der kooperierenden Einrichtungen), umreißt diese Aufstellung zunächst nur das *maximale Potenzial einer verstärkten Zusammenarbeit*. Berücksichtigt man die in Kap. 6.1 diskutierten Hemmnisse und kooperationspezifischen Nachteile, gewinnt in diesem Szenario deshalb die gezielte Förderung der Gemeinschaftsarbeit zentrale Bedeutung. Sie soll erneut dazu beitragen, *Vorteile* der Kooperation zu *erhöhen*, ihre *Defizite und vor allem ihre Opportunitätskosten* indes zu *begrenzen*. Damit entscheiden die entsprechenden Handlungsansätze letztlich über die Reichweite, den Erfolg und die Vertretbarkeit eines Reformkonzepts, das auf Struktureingriffe (zunächst) verzichten und den Status quo gleichsam evolutionär optimieren will. Hierzu wird im Folgenden eine Reihe von *Instrumenten und Strategien* vorgestellt, die sich auf Erfahrungen aus anderen Ländern und die in Schleswig-Holstein vorgefundene Ausgangslage stützen.<sup>4</sup> Hierbei unterscheidet der Gutachter zwischen

- Maßnahmen und Entscheidungen, die die *Kommunen i. S. eines operativen Eigenanteils verantworten und umsetzen* sollten, und
- Handlungsansätzen, mit denen *das Land die oben definierte Kooperationsbereitschaft erhöhen bzw. „von außen“ positiv zu beeinflussen* vermag.

Der *substantielle Beitrag der Kreise und kreisfreien Städte zur Intensivierung der Interkommunalen Zusammenarbeit* bezieht sich im Wesentlichen auf *prozessbezogenes Engagement*, also die *Gestaltung des Auftakts und die Wahrnehmung einer Initiatorenrolle*, die *Aufgabenfindung und Ausgestaltung einer realistischen Kooperationsagenda*, die *frühzeitige Festlegung einer längerfristig tragfähigen Organisation*, die *Kosten- und Nutzenverteilung* sowie die *operative Steuerung des Kooperationsprozesses*; das in diesen Bereichen erforderliche *Engagement* der

---

<sup>4</sup> Vgl. hierzu Hesse, J.J., a.a.O., 2004d und Hesse, J.J./Götz, A., a.a.O., 2006.

dezentralen Gebietskörperschaften ergibt sich unmittelbar *aus dem Freiwilligkeitsprinzip*, dem die Gemeinschaftsarbeit unterliegt. Gerade in Schleswig-Holstein ist hierbei zu berücksichtigen, dass sich eine erweiterte Gemeinschaftsarbeit vor dem *Hintergrund bereits erfolgreicher Kooperationsmodelle* vollzieht (vgl. Anlage II). Sie sollte daher möglichst an bestehende Projekte und Partnerschaften anknüpfen (Kosoz und regionale Leitstellen als Beispiele), um auf diese Weise zusätzliche Synergien zu erschließen (insbesondere durch nachholende Kooperation bei verwandten Aufgaben – etwa im Veterinär- und Lebensmittel- wie auch zusätzlich im Gesundheitsbereich) sowie den gegebenen Erfahrungshintergrund und seine Routinen zu nutzen.

Aus den gleichen Erwägungen sollte im Zuge umfassenderer Initiativen darauf geachtet werden, gegebene *Projekte sowohl räumlich als auch inhaltlich anzupassen*; dies gilt umso mehr, wenn es sich dabei um funktional verbundene Aufgaben handelt (Rettungsdienst und Rettungsleitstelle als erneute Beispiele). Im Hintergrund steht die in Kap. 6.1 angesprochene Gefahr, dass über eine Vielzahl punktueller Kooperationen mit unterschiedlicher Reichweite Steuerungsverluste und Transparenzprobleme entstehen, die nicht nur die weitere Organisationsentwicklung einzelner Gebietskörperschaften beeinträchtigen.

Daneben gilt es einem Dilemma vorzubeugen, infolge dessen häufig gerade bereits *stark engagierte Kommunen an der Realisierung weiterer Schritte scheitern* (selbst wenn geeignete Handlungsfelder zur Verfügung stehen). Den Grund hierfür bezeichnet der Gutachter als „*kooperative Sättigung*“. Demnach *reduziert sich der in einer Zusammenarbeit gesehene Vorteil in dem Maße, in dem sich die beteiligten Kommunen mit der Aufgabe zusätzlicher Kompetenzen dem Autonomiebesatz einer eigenständigen Selbstverwaltung nähern und diesen ggf. in Frage stellen*. Neben eher technischen Arrondierungen (wenn etwa neben einem gemeinsamen Personalwesen auch die Beschaffung von Bürogegenständen zusammengeführt werden soll) wird es dann *immer wieder „teurer“, eine ausreichende Legitimation für substantiellere Zusammenarbeit zu finden* und diese nach innen auch zu vertreten. Neben der hinreichenden Initiatorrolle und Unterstützung durch die politischen Leitungskräfte sollten hier strategischere Formen regionaler Partnerschaften angestrebt werden, etwa über wechselseitig bindende Vereinbarungen, wonach im Fall neuer Zuständigkeiten oder interner Reformmaßnahmen zuvor alle Optionen einer gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung zu prüfen sind.

Blickt man auf die „Dramaturgie“ einer schrittweise zu vertiefenden Kooperation, eignen sich zum *Einstieg zunächst kommunalpolitisch weniger relevante und eher unstrittige Aufgaben* (verwaltungsinterne/technische Sekundär- bzw. Folgeaufgaben als Beispiel). Hinzu treten *gemeinsame Entwicklungsprojekte*, die *win-win-Konstellationen* (etwa in Form gemeinsamer Gewerbegebiete im Stadt-Umland-

Bereich oder regionale Vermarktungsinitiativen) erkennen lassen. Im administrativen Bereich sollten sich die beteiligten Kommunen *gerade zu Beginn auf lohnende Organisationstätigkeiten und Massengeschäfte konzentrieren* (zum Beispiel im Rahmen einer gemeinsamen Personalsachbearbeitung). *In einem nächsten Schritt* wären dann *auch komplexere Ordnungsaufgaben* einzubeziehen. Dies bietet sich insbesondere dann an, wenn in den betreffenden Einheiten personelle Vakanzen bei Führungs- und Fachkräften anstehen. Blickt man auf das *Veterinärwesen* und die *Lebensmittelaufsicht* sowie den *öffentlichen Gesundheitsdienst*, verbinden sich damit meist *keine Aufgabenfelder*, die auf ein *besonderes kommunalpolitisches Interesse* stoßen. Auf der Kreisstufe stellen sie allerdings erhebliche Synergieeffekte durch die Einsparung von Leitungsstellen und eine spezialisierungsbedingte Qualitätssteigerung in Aussicht. Sie dürften sich damit in besonderem Maße als *Vorbilder für eine Gemeinschaftsarbeit in weiteren Ordnungsbereichen* eignen. Ähnliches gilt für den Einbezug *administrativer Kernbereiche* (Haushalt und Kasernenwesen als Beispiele). Erneut erweist sich hier eine frühzeitige Steuerung nachfolgender Kooperationsprozesse (etwa in Form von Rahmenvereinbarungen zum weiteren Vorgehen oder der von den Partnern bevorzugten Organisation) als hilfreich, um das weitere Verfahren zu konditionieren.

Die *Organisation von Gemeinschaftsarbeit* sollte indes *so ausgestaltet* sein, dass sie die erwarteten *Vorteile möglichst wenig beeinträchtigt* (etwa durch Regie- und Kontrollkosten), zugleich aber den Kommunen *ausreichend Einfluss auf die Aufgabenerledigung* bietet. Dies gilt *insbesondere für Fälle einer erstmaligen Zusammenarbeit*, in denen die Partner angemessene Interventionsmöglichkeiten benötigen, um die *politische Akzeptanz für eine Kooperation* zu gewährleisten. Hinzutreten (meist zu einem späteren Zeitpunkt) *anspruchsvollere Aufgaben mit einem höheren kommunalpolitischen Gestaltungspotential*. Hier legen die Akteure nicht nur mit Blick auf die politisch-administrative Durchsetzung, sondern auch materiell besonderen Wert darauf, dass sich die gemeinsam erledigten Zuständigkeiten nicht gänzlich ihrem Zugriff entziehen. *Für beide Konstellationen* bieten sich daher (in einem ersten Schritt) *intermediäre Organisationseinheiten* wie Zweckverbände oder Anstalten an, deren Aufsichtsgremien paritätisch besetzt werden. Im Fall von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen können Vertretungs- und Informationsverfahren eine ähnliche, in der politischen Wahrnehmung jedoch kaum äquivalente Wirkung entfalten. Die beschriebenen *Konstruktionen* erscheinen insbesondere dann *vertretbar*, wenn sie den *Einstieg in Kooperation* oder die *Anbahnung anspruchsvoller Vorhaben* erleichtern. *Mittel- und langfristig* sollten allerdings auch diese Modelle *zugunsten einer vertraglich fixierten Mit-/Auftragsverwaltung* überprüft werden, da diese regelmäßig *weniger Organisations- und operative Kontrollkosten* verursachen. Hinzutritt die *Vermeidung dauerhafter intermediärer Einrich-*

tungen, die – etwa im Fall von dienstherrenfähigen Zweckverbänden oder gemeinsamen kommunalen Anstalten – meist *materielle Eigeninteressen* entwickeln.

Im Anschluss an eine positive Entscheidung zur Aufnahme einer Gemeinschaftsarbeit entwickeln sich *Festlegungen zu einer für beide Seiten akzeptablen Kosten- und Nutzenverteilung* häufig *als Sollbruchstellen*. Insofern sollten entsprechende Regelungen frühzeitig getroffen werden. Zu vermeiden sind überkomplexe Vereinbarungen, da sie den Verhandlungsprozess unnötig verlängern und bereits nach wenigen Jahren einer Revision unterliegen können. Insofern bieten sich hier *eher pauschale Ausgleichssysteme* an, die nur bei einem hinreichenden Konsens durch dynamische Kostenerstattungen auf der Basis nachvollziehbarer Indikatoren (örtliche Fallzahlen, Einwohner, Zahl der Gewerbebetriebe usw.) ergänzt bzw. ersetzt werden sollten.

Der *Kooperationserfolg* ist zu zugleich *von einer zügigen und stringenten Prozesssteuerung abhängig*. Ausgehend von der Initiatorenrolle und Unterstützung der Hauptverwaltungsbeamten sowie einer frühzeitigen Einbindung der Vertretungskörperschaften und Personalgremien sollte hier *zwischen einer Arbeitsebene der Projektplanung und -umsetzung sowie einer dauerhaften Begleitung durch Leitungskräfte unterschieden* werden. Letzteres beinhaltet die regelmäßige Befassung von Steuerungsgremien mit der geplanten Kooperation, um so eine Rückkoppelung zu ermöglichen und „Umwegproduktionen“ zu vermeiden. Im Blick zu halten sind ferner *kommunalpolitische Termine* (etwa Kommunalwahlen), die selbst nach abgeschlossenen Verhandlungen Ratifizierungsprozesse verzögern können. Auch in diesem Zusammenhang erweist sich, dass (zunächst) mehrere auf engere Aufgabenbereiche konzentrierte Projekte größere Realisierungschancen aufweisen als zu umfassend angelegte Vorhaben.

Schließlich sollte den Kommunen daran gelegen sein, den *materiellen Ertrag* der Gemeinschaftsarbeit hinreichend *sichtbar zu machen*. In diesem Zusammenhang wäre die ab 2008 anstehende Umstellung auf dopische Haushalte zu nutzen, um (anders als in den gewachsenen kamerale Routinen) wieder zu einer größeren *Einheitlichkeit und besseren Vergleichbarkeit der Buchungspraxis* zurückzufinden. Die Installation eines permanenten *benchmarking* würde die dafür erforderliche Disziplin deutlich befördern und dürfte sich für Land wie Kommunen als wichtiges Informations- und Steuerungsinstrument erweisen.

Die vorangehenden Ausführungen mögen verdeutlichen, dass die zweifellos erheblichen *Einsparpotenziale* interkommunaler Kooperation (vgl. dazu auch Kap. 7.2) von einer entsprechenden *Dynamik vor Ort* abhängen. Obgleich sich der Gutachter in allen Kommunen der Kreisstufe von der notwendigen Offenheit und einem erhöhten Aktivitätsgrad überzeugen konnte, dürfte dies bei einem Verzicht auf Struk-



turreformen (und somit gleichsam auf sich allein gestellt) kaum ausreichen, um das in Abb. 6.2-B aufgezeigte Potential auch nur annähernd zu realisieren. Hinzutreten muss eine *aktive Kooperationspolitik* des Landes in Form

- *kooperationsfreundlicher Rahmenbedingungen*, vor allem zur Erleichterung des Vollzugs durch den *Abbau von rechtlichen Hürden* und die *Senkung regulationsbedingter Kooperationskosten*;
- *materieller Förderung von Zusammenarbeit*, um auch auf diese Weise den *Kooperationsaufwand zu senken* und/oder den (längerfristigen) *Nutzen aus der Gemeinschaftsarbeit zu erhöhen*; sowie
- einer *Anregung und strukturellen Bevorzugung interkommunaler Kooperation*, so dass sich Kommunen durch *Zusammenarbeit besser stellen* oder *negative Konsequenzen vermeiden* können.

Im Einzelnen sollte dies insbesondere die folgenden Maßnahmen umfassen:

- *Unterstützung kommunikativer und informatorischer Routinen* – möglichst in Zusammenarbeit mit den kommunalen Landesverbänden (Aufbau und Pflege einer Kooperationsdatenbank zu Projekt- und Organisationsbeispielen, Ausweis von *best practice*-Fällen und jeweiligen *champion*, Erstellung von Musterberechnungen zu erzielbaren Einsparungen, Ausarbeitung von Musterverträgen und Handreichungen, Begleitung und Unterstützung in Form von Mediations- und Moderationsleistungen);
- *kooperationsfreundliche Handhabung der Kommunalaufsicht* (zunächst im Rahmen verbindlicher, zügiger und zielorientierter Auskunft und Beratung, daneben aber auch im Rahmen exekutiver Funktionen – etwa bei der Berücksichtigung von Gemeinschaftsarbeit als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung);
- *Beseitigung rechtlicher Hürden* (Initiativen zum Abbau von Vergaberechtsbeschränkungen im übergeordneten, vorwiegend europäischen Rechtsrahmen; Befreiung vom Vergleichsgebot mit privaten Anbietern bei bislang von den Gebietskörperschaften selbst erledigten und nicht gegen Kostenerstattung für Dritte und Private wahrgenommenen Aufgaben; Begünstigung und ggf. auch verbindliche Vorgabe von Gemeinschaftsarbeit bei neuen Aufgaben; Schaffung grenzüberschreitender Kooperationsräume auf der Basis von Staatsverträgen mit benachbarten Bundesländern und Dänemark zur Festlegung und Anwendung einheitlicher kooperations-relevanter Rechtsvorschriften und Fördermaßnahmen; Prüfung personalrechtlicher Flexibilisierungen im Hinblick auf eine erleichterte Durchsetzung von Personalabordnungen);
- *Managementhilfen* im Zuge der Planung, Anbahnung und Startphase von Projekten Interkommunaler Zusammenarbeit (etwa in Form von viertel- und/oder halbjährlichen Abordnungen von Aufstiegsbeamten des Landes);
- *gezielte Projektförderungen, Berücksichtigung als Vorzugskriterium bei regulären Fördermaßnahmen* sowie *spezielle Kooperationsfonds für inhaltlich und organisatorisch besonders wünschenswerte Initiativen* (interkommunale IT-Lösungen und Stadt-Umland-Kooperationen als Beispiele);<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Einer Privilegierung Interkommunaler Zusammenarbeit im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs steht der Gutachter indes skeptisch gegenüber. Zum einen erweisen sich entsprechende Eingriffe in das gewachsene Dotationssystem als außerordentlich konfliktbeladen und in der

- *ordnungspolitische Anreize im Rahmen der Raumordnung und Landesplanung* (flexibilisierte Anwendung des zentralörtlichen Systems und seiner Folgeeregungen auf der Basis verbindlicher Gemeinschaftsarbeit und eines Nutzensausgleichs zugunsten betroffener Zentraler Orte – hierbei vertragliche Verpflichtung der begünstigten Gebietskörperschaften auf längerfristige Entwicklungsvorhaben sowie ein materielles und institutionelles Zusammenwirken; Prüfung der Einrichtung von Funktionsverbänden innerhalb des zentralörtlichen Systems zur gemeinsamen bzw. gebündelten Wahrnehmung von Aufgaben einer höheren Funktionsstufe; Experimentierklauseln zur Einführung von Versiege-lungsrechten als Funktions- und Entwicklungsausgleich für ländliche und Nicht-Zentrale Orte sowie als zusätzlicher Kooperationsanreiz);
- auf der Basis interkommunaler Kooperationslösungen *flexible Delegation wei-terer Aufgaben und Gestaltungsmöglichkeiten* über die im Rahmen der Funkti-onalreform vorgesehenen Zuständigkeiten hinaus (thematisch ungebundene Möglichkeit zur Übernahme bislang staatlicher Aufgaben bei Nachweis ausrei-chend großer Einzugsbereiche sowie einer gemeinsam durch Land und Kom-munen zu vereinnahmenden Effizienzrendite; gezielte Angebote zur Delegati-on von Zuständigkeiten auf die Kreisstufe unter der Voraussetzung einer ko-operativen Aufgabenwahrnehmung und Erzielung einer Effizienzrendite – etwa im Forstbereich, bei Straßenmeistereien, technischem Umweltschutz und der Gewerbeaufsicht);
- Ausweis *negativer Referenzpunkte*, verbunden mit Evaluationsphasen im Hin-blick auf die spätere Entscheidung über alternative Strukturmaßnahmen und Gebietsreformen;
- Zusammenfassung und *In-Kraft-Setzen der vorgenannten Maßnahmen im Rahmen eines Bündnisses für effiziente und effektive Verwaltung* mit den kommunalen Landesverbänden.

#### *Gesonderte Initiativen im Stadt-Umland-Bereich*

Die vorgenannten Handlungsansätze zur Förderung von interkommunaler Koope-ration gelten auch für die *Sondersituation von Stadt-Umland-Räumen*. Insbesonde-re der *raumordnerischen Unterstützung* eines längerfristigen Interessenausgleichs kommt dabei besondere Bedeutung zu, die die Funktionen der bislang eher ergeb-nislosen Stadt-Umland- und Einzelhandelskonzepte stärken dürfte. Hinzutritt die gezielte Förderung jener Lösungen, die sich in Gestalt von *Verwaltungsgemein-schaften nach § 19 GkZ SH* jetzt erstmals für Glücksburg in Form einer Auftrags-verwaltung durch die kreisfreie Stadt Flensburg materialisieren. Um die gegenwärtig auch im Umfeld von Neumünster diskutierten Ansätze zu befördern, sollten im GkZ Regelungen erwogen werden, die den beauftragenden Umlandgemeinden eine Mitbestimmung bei der Personalbesetzung zusichern. Ebenso wäre für die im vo-rangegangenen Abschnitt angesprochenen Managements- und Projektbeihilfen ein

---

Umsetzung häufig als sehr komplex (etwa mit Blick auf die Operationalisierung von entspre-chen den Fördertatbeständen), zum anderen bestünde durch solche Lösungen die Gefahr, dass große Kreise und Städte und bereits kooperierende Gebietskörperschaften gegenüber kleinen Einheiten und *late comern* systematisch benachteiligt werden.

Schwerpunkt in dem gezielten Fördern eben dieser Stadt-Umland-Initiativen vorzusehen. Dabei sollten verbindliche *Vertragsformen für den Interessenausgleich und die Mit- bzw. Gemeinschaftsverwaltung* stets Vorrang vor institutionell-organisatorischen Lösungen genießen.

Mit deutlicher *Zurückhaltung* wäre dementsprechend *überkreislichen Verbandsstrukturen* zu begegnen, da diese zur *Ausbildung neuer Verwaltungsebenen und institutioneller Eigeninteressen* tendieren, die dann Stadt-Umland-Konflikte überwälzen, nicht jedoch effizient abbauen.<sup>6</sup> Hinzukommt, dass entsprechende Erfahrungen in Schleswig-Holstein in öffentlich- wie privatrechtlicher Form von den handelnden Akteuren ebenfalls eher skeptisch beurteilt werden (Umlandverband Kiel, K.E.R.N.-Region). Hierfür ist sicherlich das vielfach durch wechselseitiges Misstrauen geprägte Verhältnis verantwortlich zu machen, darüber hinaus aber auch die begrenzte Größe der Zentralen Orte. Sieht man von den ohnehin kleineren Oberzentren Flensburg und Neumünster ab, in deren Umfeld sich die Situation entspannter darstellt, erreichen Kiel und Lübeck als die beiden bestimmenden Städte im Bundesvergleich eine nur mittlere Größe. Sind entsprechende Konstruktionen schon in anderen, deutlich einwohner- und wirtschaftsstärkeren Zusammenhängen sehr differenziert zu beurteilen (Verband Region Stuttgart als Beispiel), dürfte dies deshalb kaum eigenständige Verbandsstrukturen an der Förde oder im Umfeld der Hansestadt rechtfertigen, zumal im Rahmen der gegenwärtigen Diskussion Einkreisungen ebenfalls in Betracht gezogen werden, die sowohl unter fiskal- und verwaltungspolitischen als auch unter raumordnerischen Gesichtspunkten vorzugswürdig erscheinen.<sup>7</sup>

#### *Anschlussfähigkeit der Interkommunalen Zusammenarbeit an weitergehende Reformen*

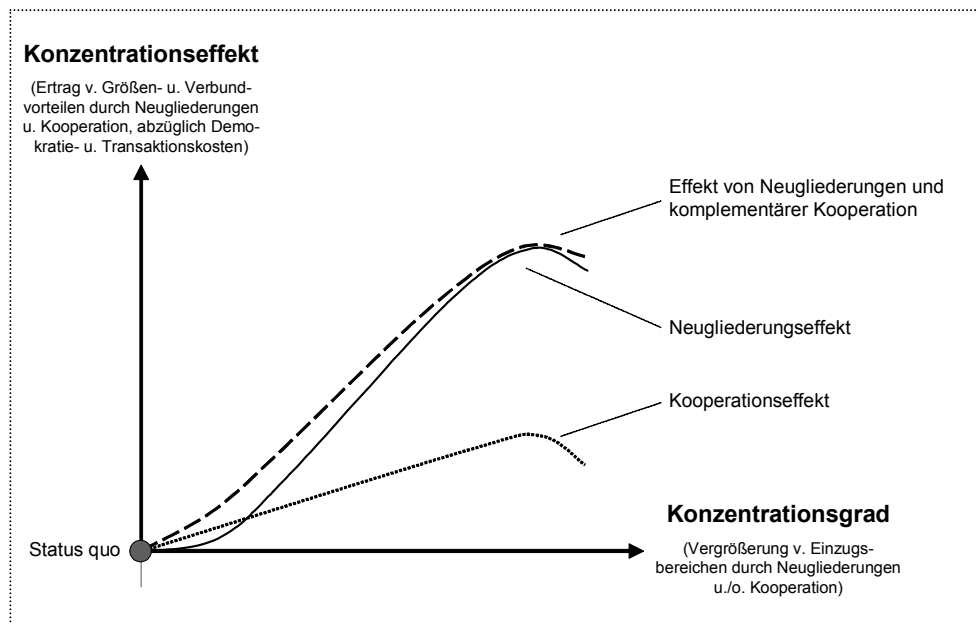
Wie bereits in Kap. 6.1 dargestellt, sollte nicht zuletzt aus reformtaktischen Erwägungen in Betracht gezogen werden, *eine Anschlussfähigkeit zwischen den denkbaren Szenarien* herzustellen, die der Landespolitik und dem Gesetzgeber eine *schrittweise Reform* ermöglicht. Hinzutritt die *Komplementarität des Kooperationsansatzes*. Danach sollten jene Vorschläge und Projekte, die über die im Rahmen der nachfolgenden Szenarien realisierten Neugliederungen hinausgehen (Kap. 6.2.2-6.2.4), in diesen gleichfalls verwirklicht werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass entgegen der stilisierten Darstellung in Abb. 6.1-B die daraus resultierenden zusätzlichen Erträge geringer ausfallen, da, etwa beim paarweisen Zusammenschluss von Kreisen (und kreisfreien Städten – vgl. Modell 3, Kap. 6.2.3), ein

<sup>6</sup> Vgl. hierzu Hesse, J.J., a.a.O., 2005f.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu Hesse, J.J., a.a.O., 2004d und 2005f.

Großteil der regionalen Kooperation (vgl. Abb. 6.2-B) bereits durch die betreffende Fusion bzw. Einkreisung erzielt wird; dieser mit dem Umfang paralleler Neugliederungen abnehmende Kooperationsnutzen findet sich in Abb. 6.2-C dokumentiert.

Abbildung 6.1-C: Abnehmender Ertrag eines komplementären Kooperationsansatzes



In diesem Zusammenhang stellt sich indes die Frage, inwieweit gerade bei größer-räumigen Neugliederungen (Modelle 3 und 4 – Kap. 6.2.3 und 6.2.4) zusätzliche Kooperationen überhaupt sinnvoll erscheinen oder vielmehr der Landesrechnungshof (LRH) mit seinem Einwand Recht behält, wonach auch eine *staatliche Zuständigkeit zu prüfen* sei, sofern die Kommunen auf sie delegierte Aufgaben wiederum selbst in größere kreisüberschreitende Einheiten überführen. Rein organisationsökonomisch erscheint die LRH-Position nachvollziehbar, zumal wenn die berechtigten Steuerungsinteressen des Landes in Betracht gezogen werden. Dem steht allerdings eine Reihe gewichtiger Argumente gegenüber, die im Ergebnis eine *Kommunalisierung* dennoch *sinnvoll*, aus normativer wie funktionaler Sicht sogar überlegen machen könnten. So muss es grundsätzlich den Kommunen anheim gestellt werden, welche Aufgaben sie in welcher Form und ggf. eben auch kooperativ wahrzunehmen beabsichtigen – dies ist *Ausfluss ihrer Organisations- und Kooperationshoheit*. Sofern man im Rahmen des hier dargestellten Szenarios ohnehin darum bemüht ist, die Gemeinschaftsarbeit zu fördern, erwiese es sich zugleich als wenig stringent und im schlechtesten Fall sogar als demotivierend, wollte man seitens des Landes einzelne Konstellationen ausschließen. Hinzutreten *funktionale Vorteile* aus Sicht der Kommunen. So bietet eine gemeinschaftliche Aufgabewahrnehmung auch für den einzelnen Partner immer noch mehr Einfluss- und Ges-

taltungsmöglichkeiten als eine staatliche Erledigung; zugleich bleibt die betreffende Zuständigkeit bei freiwilliger Kooperation über ein entsprechendes Kündigungsrecht rückholbar. Des Weiteren kann die verbandliche Kompetenz zu einer effektiveren Kostenkontrolle beitragen, indem die Arbeit der beauftragten Kommunen oder Organisationseinheiten mit Blick auf erforderliche Umlagelasten intensiver begleitet wird. Insbesondere im Fall einer Mit- und Auftrags erledigung durch einzelne Kreise oder Städte können zudem vertikale Synergien mit der Standortverwaltung geschöpft werden, die dann wiederum allen Partner zugute kommen. Schließlich bieten die benannten Strukturen den Vorteil, dass sie (etwa bei einer landesweiten Zusammenarbeit) den Aufbau von Vergleichs- und *benchmark*-Systemen zunächst in dem betreffenden Aufgabenfeld selbst, später aber ggf. auch in funktional verbundenen Bereichen gestatten. Blickt man auf die in Abb. 6.2-B dokumentierten Fälle einer möglichen landesweiten Gemeinschaftsarbeit, erschiene das gerade in ressourcen- (Soziales und Jugend) und ordnungsintensiven Bereichen (Umweltschutz) besonders lohnend. Insofern spricht sich der Gutachter in dem hier entwickelten Szenario wie in den folgenden Modellen dafür aus, die *Option einer überregionalen Kooperation* nicht als Hinderungsgrund für eine (auch über die gegenwärtig diskutierte Funktionalreform hinausreichende) Delegation von Zuständigkeiten anzusehen, sondern sie im Gegenteil als *strukturellen Vorteil und Beitrag zu einer zukunftsfähigen Organisationsentwicklung* von Staat und Kommunen zu begreifen und entsprechend zu fördern.

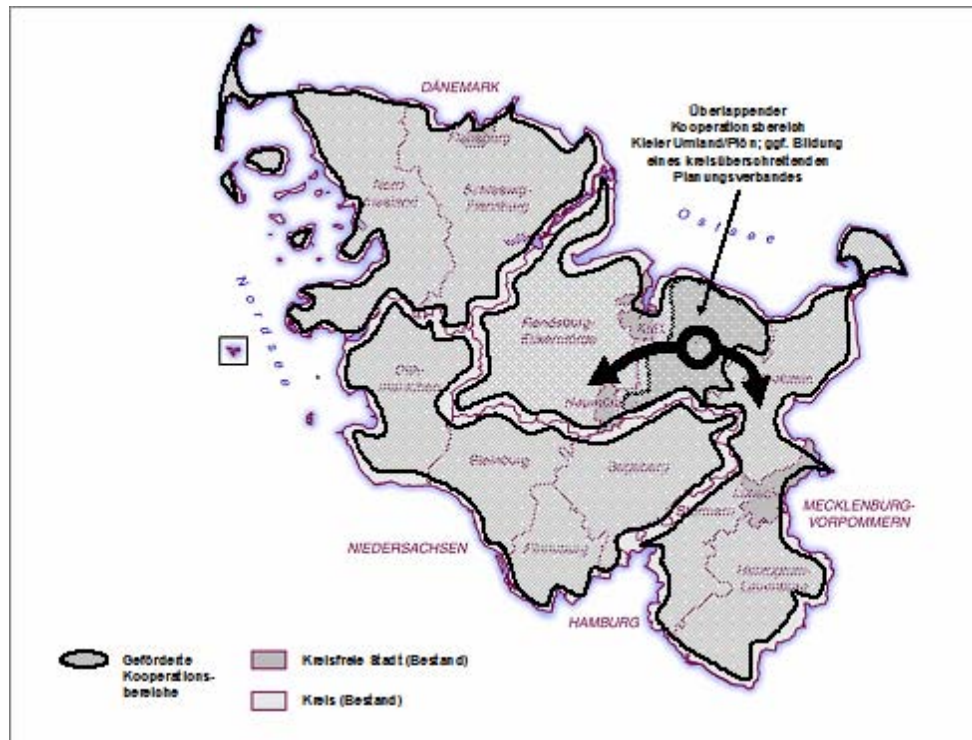
Ungeachtet dessen muss auch die kommunale Seite akzeptieren, dass über ihren im vorangegangenen Abschnitt geforderten Eigenanteil hinaus ein *berechtigtes und auch notwendiges (gesamt-)staatliches Interesse* daran besteht, sich bildende Kooperationsbezüge zu strukturieren bzw. eine mit übermäßigen Transaktionskosten behaftete Verflechtung zu vermeiden. Dies schließt die Förderung angestrebter Größenordnungen ein und sollte – ein weiteres zentrales Argument einer extensiven Kooperationsstrategie – auf die Bildung ökonomisch sinnvoller Nutzer- und Produzenten-Räume zur Verringerung von *spill over*-Effekten achten. Der Gutachter schlägt daher i. S. der empfohlenen Anschlussfähigkeit die *Bildung von Kooperationsbereichen/räumen* vor, die sich an den Ausmaßen der weitestgehenden Neugliederung in Form von Groß- bzw. Regionalkreisen orientieren sollte (vgl. Modell 4, Kap. 6.2.4). Sie wären im Grundsatz der *Idee der Verwaltungsregionen* nach § 3 Abs. 2 Satz 2 LOG Bbg *vergleichbar*, die allerdings dort der Gewährleistung der Einräumigkeit der unmittelbaren Landesverwaltung dienen und nicht auf kommunale Einrichtungen Anwendung finden.<sup>8</sup> Im Fall Schleswig-Holsteins ginge es

---

<sup>8</sup> „Der Grundsatz der Einräumigkeit der Verwaltung ist zu beachten. Die Zuständigkeitsbereiche der sonstigen unteren Landesbehörden sind, sofern keine fachlich überwiegenden Gründe entge-

demgegenüber vor allem um eine *Förderkulisse*, innerhalb derer die im vorange-

Abbildung 6.1-D: Kooperationsräume im Rahmen eines optimierten Status quo



gangenen Abschnitt dargestellten Förderinstrumente bevorzugt zur Anwendung kämen. Das Land würde damit vor allem solche Kooperationen unterstützen, die einer späteren, ggf. ebenfalls freiwilligen Neugliederung nicht im Wege stehen, sie sogar befördern bzw. über auf diese Weise gewonnene Routinen überhaupt erst anbahnen. Die betreffenden Zuschnitte sollten mit einem zunächst eher allgemein gehaltenen Hinweis auf deren *Förderwürdigkeit in das GkZ SH aufgenommen* werden, wobei die Bezugnahme hierauf seitens der diskutierten Instrumente zu erfolgen hätte, die in einzelnen Verwaltungsvorschriften und vor allem im Landesplanungsrecht zu verankern wären. Abb. 6.2-D veranschaulicht die sich daraus ableitende Raumstruktur der vorgeschlagenen Kooperationsbereiche, die auf die nachfolgenden Szenarien einer schrittweisen Neugliederung ausgerichtet und deshalb mit diesen wie auch mit den ihnen zugrunde liegenden Verflechtungsbeziehungen kompatibel ist (vgl. dazu Kap. 5.1 und 6.2.2-6.2.4).<sup>9</sup>

genstehen, den in der Anlage zu diesem Gesetz festgelegten Verwaltungsregionen anzupassen“ (§ 3 Abs. 2 Satz 2 LOG Bbg).

<sup>9</sup> Zu nennen sind zunächst die Zusammenfassung des Schleswiger Landesteils, die strukturell, ökonomisch und mit ihren Verflechtungsbeziehungen relativ unstrittig sein dürfte, sowie die Verbindung von Dithmarschen, Steinburg und Pinneberg, um auf diesem Wege eine Anbindung der strukturschwachen Südwest-Küste mit dem Hamburger Umland zu erreichen und dort (über die Anbindung von Segeberg) die Partnerkonstellation übersichtlicher zu gestalten. Im Oste korres-

Erneut ist darauf hinzuweisen, dass sich auch diese Strukturierung der Zusammenarbeit *ohne staatlichen Zwang* vollziehen würde, also die Organisations- und Kooperationshoheit im Kern unberührt bliebe. Dem hätte der Landesgesetzgeber nicht zuletzt dadurch Rechnung zu tragen, dass er beispielsweise im strittigen Fall Plöns überlappende Kooperationsbereiche vorzusehen hätte, die ggf. mit der Bildung eines kreisüberschreitenden oder in Teilbereichen deckungsgleichen Planungsraums zu verbinden wäre, sofern es zu einer regionalisierten Delegation der entsprechenden Kompetenzen (und nicht wie in Niedersachsen einer allein kreislichen Zuständigkeit) kommt. In diesem Zusammenhang befürwortet der Autor unverändert eine *möglichst reduzierte Organisationsform auf dem Wege der Mitverwaltung*, die die Mitwirkungsrechte der beteiligten Gebietskörperschaften in vollem Umfang wahrt; hierauf wird in Kap. 9 bei der Formulierung der Gesamtempfehlungen zurückzukommen sein.

#### *Zusammenfassung*

Im Ergebnis stellt sich das hier konkretisierte Modell eines optimierten Status quo keineswegs als weniger anspruchsvolles oder potentiell unertragreiches Konzept dar. Dies gilt zunächst materiell mit Blick auf die oben dokumentierten Anwendungsbereiche (Abb. 6.2-B). Darüber hinaus ergibt sich mit der funktionalen und auch räumlich-strukturellen Bezugnahme auf ggf. nachfolgende bzw. im Anschluss an einen Evaluationszeitraum in Aussicht genommene Neugliederungen ein notwendiger *Referenzpunkt*, der die allein auf Dotationen, Delegation und Flexibilisierung beruhenden Anreize erheblich verstärken und damit die *Handlungsbereitschaft der Akteure vor Ort stabilisieren* dürfte; dennoch bedürfte es hierzu nicht der im Land sehr kontrovers diskutierten und schließlich verworfenen kommunalen Verwaltungsregionen. Zugleich ermöglichte dieser Ansatz eine erhebliche *Konfliktminderung* im laufenden Reformprozess und gäbe über komplementäre *benchmarking*-Prozesse den Kommunen die Gelegenheit, die immer wieder vorgetragene These, es bestünden nachweisbare ökonomische Vorteile, ja sogar eine entsprechende Überlegenheit kleinräumigerer Gebietsstrukturen, auch empirisch zu belegen – immerhin könnten die in Kap. 5 diskutierten Unterschiede bei Relationen zwischen den zu verzeichnenden Ausgaben und differenzierten Bezugsgrößen teilweise darauf hindeuten. Schließlich betont der Gutachter nochmals die Notwendig-

---

pondiert dies mit der gemeinsamen Zuordnung von Stormarn und dem Herzogtum Lauenburg, die allerdings gemeinsam mit Ostholstein auch einen Bezugspunkt mit der Hansestadt Lübeck aufweisen. Der „gespaltenen“ Position von Plön wird schließlich durch die Einführung eines überlappenden Kooperationsbereichs Rechnung getragen, was zum einen der gezielten Förderung von Stadt-Umland-Beziehungen im Umfeld des östlichen Ufers der Kieler Förde dient, jedoch zum anderen die entwicklungspolitisch vielversprechende Verbindung zur neuen Verkehrsschiene nach Skandinavien über den Fehmarnbelt aufrecht erhält; vgl. hierzu im Einzelnen die Betrachtungen in Kap. 5.1.

keit, eine *extensive Nutzung Interkommunaler Zusammenarbeit* als ein *Gemeinschaftsprojekt von Land und Kommunen* zu begreifen und die entsprechenden Maßnahmen und Initiativen in einem *Bündnis für Kooperation und regionale Verantwortungspartnerschaften* zusammenzufassen. In Verbindung mit der seitens des Landes zuzusichernden Freiwilligkeit und Einflussmöglichkeiten auf spätere Strukturreformen würde dies eine kommunale *Selbstverpflichtung auf bestimmte Effizienzrenditen* rechtfertigen, die auf dem Wege der Kooperation zu erreichen und *durch Land wie Kommunen gleichermaßen zu realisieren* wären; als Beispiel wird in diesem Zusammenhang auf die außerordentlich erfolgreiche Vereinbarung einer entsprechenden Einsparvorgabe im Rahmen der Verwaltungs- und Funktionalreform in Baden-Württemberg zum 01.01.2005 verwiesen.



## 6.2.2 Punktuelle Anpassungen

Das *zweite Modell* der punktuellen Anpassungen ergänzt die in Kap. 6.2.1 beschriebene extensive Kooperationsstrategie durch erste strukturelle Maßnahmen, die insbesondere die kleineren Kreiskommunen Dithmarschen, Plön und Steinburg sowie Flensburg und Neumünster betreffen. Hierbei käme es unter *Fortführung der IKZ-Förderung* im Rahmen der beschriebenen Kooperationsbereiche zu einzelnen *Neugliederungen/Fusionen*, die erneut mit den größerräumigen Veränderungen der Modelle 3 und 4 (vgl. Kap. 6.2.3 und 6.2.4) im Einklang stehen und somit auch zu einem späteren Zeitpunkt in diese übergeleitet werden könnten. Im Folgenden werden zunächst die wesentlichen Gründe für etwaige Strukturanpassungen zusammengefasst, ihre konkrete Ausgestaltung diskutiert, modellnotwendige Ergänzungen in institutioneller und fiskalischer Hinsicht angesprochen sowie die Anschlussfähigkeit an die übrigen Modelle dargestellt.

### *Veranlassung und Raumbezug der Neugliederungen*

Besonderer Handlungsdruck, die gegebenen Gebietsstrukturen und Größenordnungen kommunaler Gebietskörperschaften zu verändern, bleibt von einer entsprechenden Güterabwägung abhängig. Wie die Betrachtungen in Kap. 5, aber auch die Expertisen anderer Autoren/Gutachter verdeutlichen, ist der *schleswig-holsteinischen Kreisstufe* unverändert eine auch im Bundesvergleich *nachweisbare Leistungskraft* zu attestieren. Mit Blick auf die bereits verschiedentlich angesprochene Sorgfalts- und Vertrauenspflicht gegenüber der kommunalen Ebene, wie sie zuletzt das Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern einforderte, bedarf es somit einer detaillierten, vor allem aber *mehrdimensionalen Begründung etwaiger Strukturreformen*. Dies gilt umso mehr, als eine rein *fiskalische Betrachtung* aller Voraussicht nach *nicht hinreichend* viele Argumente liefern dürfte, um *demokratiewie strukturpolitische Erwägungen* auszugleichen. Die im ersten Teil der Untersuchung vorgenommene Analyse bezog daher sozioökonomische sowie entwicklungs- und verwaltungspolitische Gesichtspunkte in die Analyse mit ein, sie werden im Folgenden (zunächst) summarisch berücksichtigt.

Wendet man sich zunächst der *materiellen Dimension des Verwaltungshandelns* zu, geht es indes auch bei einer eher fiskalisch orientierten Betrachtung nie allein um den Ausweis prospektiver *Effizienzrenditen*, sondern, wie in Kap. 4 verdeutlicht, zugleich um eine ressourcenschonende Erhöhung der *Effektivität* bzw. des *outputs* und *outcomes* der kommunalen Aufgabenerledigung. Diese Ziele korrespondieren zwar ebenfalls mit den gegebenen (oder nicht erreichten) Größenordnungen, beziehen sich aber weniger auf die „Stückkosten“ öffentlicher Tätigkeit. Stattdessen nehmen sie in zumindest gleichem Umfang die *Verwaltungs- und Veranstellungskraft* in den Blick, wodurch es im Zuge einer Gebietsreform letztlich zu

einer Reallokation öffentlicher Mittel kommen soll, indem bislang in die Administration fließende Ressourcen für die Veranstaltungs- und Verwaltungskraft genutzt werden können, um größere und in ihren Wirkungen signifikante Entwicklungswie Investitionsschwerpunkte bilden zu können. Folglich sollten Gebietsanpassungen – zumal unter den Voraussetzungen besserer Ausgangsbedingungen als etwa in den neuen Bundesländern – nicht nur einer gesamtstaatlich zu erwirtschaftenden Effizienzrendite, sondern zugleich einer funktionalen *Stärkung der finanziellen Handlungsfähigkeit der Gebietskörperschaften* dienen. Auch in fiskalischer Hinsicht geht es demnach um eine Differenzierung der Begründungsbasis von strukturell wirksamen Verwaltungspolitiken.

Die Situation der dabei in den Mittelpunkt rückenden *Kreise Dithmarschen, Plön und Steinburg* sowie der beiden (kleineren) kreisfreien *Städte Flensburg und Neumünster* rechtfertigt entsprechende Maßnahmen überhaupt erst auf der Grundlage dieser komplexen Analyse. So wäre es zum Beispiel kaum zu begründen, den Kreis Dithmarschen angesichts unbestreitbarer Erfolge im Rahmen interner Optimierungsprozesse und seiner im Vergleich akzeptablen Fallkosten (vgl. hierzu im Detail Kap. 5.3 und 7.2) allein auf der Grundlage des finanziellen Gesamtnutzens in Frage zu stellen; bei einer solchen Betrachtung dürfte der Reformsaldo aus Aufwand und Ertrag eher gering ausfallen und wäre (je nach Gewichtung) sogar negativ zu beurteilen.<sup>1</sup> Indes lässt die dennoch *schwierige Haushaltslage* aller fünf benannten Gebietskörperschaften erkennen, dass es ihnen weit weniger als größeren Kreisen und Städten wie etwa Kiel, Rendsburg oder Schleswig-Flensburg möglich ist, neben der pflichtgemäßen Erfüllung von Regelaufgaben freiwillige Funktionen zu übernehmen und darüber eigenständige Entwicklungsimpulse auszulösen. Auch verweisen die in Kap. 5.1 dokumentierten Kooperationsbeziehungen neben ihrer verwaltungspolitischen Förderungswürdigkeit auf die Grenzen, an die gerade die kleineren Kreise bereits heute stoßen.

Ergänzend dazu sprechen *verwaltungs- und entwicklungspolitische Erwägungen* für eine Strukturreform in den benannten Bereichen. Richtet man dabei den Fokus zunächst auf die beiden kreisfreien Städte *Flensburg und Neumünster*, wird dies unmittelbar an der geringeren Bevölkerungsstärke und einer (zumindest im Fall Neumünsters) begrenzten demographischen Entwicklungsfähigkeit deutlich. Zugleich leiden beide Kommunen unter den für kreisfreie Städte charakteristischen Nachteilen, die sich aus der Ausklammerung von gemeindeverbandlichen Ausgleichswirkungen ergeben (insbesondere bei den Transferausgaben); hinzutritt ein von umliegenden Kreisen regelmäßig unterbewertetes Entwicklungsinteresse im

---

<sup>1</sup> Auf diesen Zusammenhang nehmen die Ab. 6.1-B und 6.2-C Bezug, indem sie im (links verzeichneten) Bereich kleinräumiger Gebietsanpassungen von einem marginalen und interkommunalen Kooperationen gegenüber sogar nachrangigen Ertrag annehmen.

Rahmen der Siedlungsentwicklung und weiterer raumordnerischer Fragestellungen. Insofern erklären finanzielle Engpässe, Grenzen der Leistungsfähigkeit und die angesprochenen Entwicklungszusammenhänge, dass sowohl in Flensburg als auch in Neumünster *Einkreisungen durchaus konstruktiv diskutiert* werden und i. T. bereits Eingang in die öffentliche Diskussion gefunden haben. Ein Verlust der Kreisfreiheit, der gegebene Verflechtungsbeziehungen berücksichtigt und optimiert, dürfte sich von daher als konsensfähig erweisen, zumal davon die gebietskörperschaftliche Identität und kommunale Eigenständigkeit der beiden Städte unberührt bliebe.

Differenzierter stellt sich demgegenüber die Situation der drei angesprochenen *Kreise* dar, was durch die landsmannschaftliche und verwaltungshistorische Tradition dieser Gebietskörperschaften zusätzlich verstärkt wird.<sup>2</sup> Gleichwohl müssen auch hier *Fragen nach der ausreichenden entwicklungspolitischen Kapazität* gestellt werden. Beginnt man dabei mit *Plön*, weisen bereits die Pendlerbezüge intensive Verflechtungen mit Nachbarbereichen aus und verdeutlichen somit die Inkongruenz der Gebietsstrukturen mit den gegebenen Lebens- und Arbeitsräumen. Ähnliches – wenn auch in weniger starkem Maße – lässt sich für *Dithmarschen und Steinburg* feststellen (vgl. dazu Anlage II). Hier sprechen neben der Stärkung des finanz- und verwaltungspolitischen Potenzials vor allem strategische Orientierungen für eine Kapazitätsausweitung, insbesondere in Richtung des Hamburger Raums; der vor Ort formulierte Wunsch, an der Metropolregion zu partizipieren, dokumentiert dieses Erfordernis.

Schließlich gilt sowohl für die beiden Städte als auch für die benannten Kreise, dass sie aufgrund ihrer relativen Kleinheit im Landesmaßstab *über eine Einkreisung und Neugliederung zur gesamtstaatlichen Stabilität beitragen* würden. Dies wäre zum einen durch erhöhte Kapazitäten zur Übernahme staatlicher Aufgaben möglich, zum anderen würde es im Wettbewerb mit größer strukturierten Regionen die Fähigkeit zur Vertretung örtlicher Interessen befördern. Gerade mit Blick auf die größeren Nachbarkreise Rendsburg-Eckernförde, Segeberg, Pinneberg und Ostholstein trüge man so zum *institutionellen Gleichgewicht der kommunalen Kreisstufe und der dezentralen Verwaltung insgesamt* bei. Dass dies (wie auch im folgenden Szenario 3 – vgl. Kap. 6.2.3) nicht ebenso Kiel und Lübeck einschließen soll, rechtfertigt sich vor allem mit den mutmaßlich erheblichen Konflikten, die dabei im Verhältnis zu den betroffenen Umlandkreisen entstünden, und der erwart-

---

<sup>2</sup> Im Fall Dithmarschen spricht hierfür die naturräumliche und bevölkerungsmäßige Einheitlichkeit verbunden mit einer außergewöhnlich hohen Identifikation der Kreiskörperschaft innerhalb der Wohnbevölkerung; hinzutritt die Tradition des ältesten deutschen Landkreises. Plön und Steinburg verweisen ebenfalls auf eine beeindruckende Verwaltungsgeschichte, wobei politische Einflussmöglichkeiten den Kreis Plön bereits im Zuge der Gebietsreform in den 1970er Jahre vor einem Zusammenschluss mit Ostholstein bewahrten.

baren Dominanz, die beide Zentrale Orte gegenüber dem ländlichen Räumen entfalten würden.

### *Ausgestaltung veränderter Kreisstrukturen*

Wendet man sich vor diesem Hintergrund der Ausgestaltung veränderter Gebietsstrukturen zu, so gilt grundsätzlich weiterhin der in Kap. 6.1 diskutierte *Ausschluss von territorialen Neuzuschnitten*. Gleichwohl scheint es erforderlich (etwa mit Blick auf die in den Anlagen XX und YY dokumentierten Pendler- und Kooperationsverflechtungen) für Plön und Neumünster Abweichungen von der gegebenen Gebietskulisse zumindest in Betracht zu ziehen; im Fall Flensburgs (hier kommt ohnehin nur die Einkreisung nach Schleswig-Flensburg in Betracht) sowie bei Dithmarschen und Steinburg erübrigen sich entsprechende Überlegungen aufgrund der eindeutigen Bezüge und entwicklungspolitischen Orientierungen.

Beginnt man zunächst mit den beiden weniger strittigen Konstellationen, so kann die *Einkreisung Flensburgs* auch nach Auskunft der handelnden Akteure vor Ort als weitgehend konsensfähig eingeschätzt werden.<sup>3</sup> Kommt es hier zu einer Einigung auf Verwaltungsstandorte<sup>4</sup>, auf eine hinreichende Berücksichtigung von Kompensationsinteressen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sowie auf eine ggf. zentralörtlich ausgerichtete Arbeitsteilung bei der Wahrnehmung von Kreisaufgaben, dürften die notwendigen Entscheidungsprozesse und die Umsetzung ohne größere Komplikationen verlaufen.<sup>5</sup> Für die jeweils gebotene *Maßstabsvergrößerung der beiden Nachbarkreise Steinburg und Dithmarschen* kommen zwar theoretisch Verbindungen mit allen anliegenden Kommunen in Betracht, jedoch lassen sich diese Alternativen in Abwägung der Vor- und Nachteile letztlich

---

<sup>3</sup> So zeigte sich die Stadt Flensburg im Zuge der Diskussion zur Einführung von kommunalen Verwaltungsregionen zur weitergehenden Abgabe von Pflicht- und Weisungsaufgaben bereit. Positiv zu vermerken sind ferner gemeinsame Initiativen und Kooperationen, so etwa die Finanzierung einer Halle für Sport- und Groß-Veranstaltungen auf dem Campusgelände der Stadt mit Beteiligung des Kreises und seinen Umlandgemeinden.

<sup>4</sup> Hierzu verweist der Gutachter auf verwaltungshistorische Bezüge, wonach etwa die Stadt Flensburg bis zur Kreisgebietsreform in den 1970er Jahren zugleich den Sitz des Alt-Kreises Flensburg-Land beherbergte.

<sup>5</sup> Entsprechend der diesem Gutachten seitens der Landesregierung aufgegebenen Prämissen bleiben hierbei mögliche Eingemeinden unberücksichtigt. Diese wiederum lägen naturgemäß sowohl im Interesse von Flensburg als auch von Neumünster (Flensburg hat auf kooperativem Wege immerhin eine Mitverwaltung mit der Nachbarkommune Glücksburg realisieren können). Der Gutachter weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass die Eingliederung von Umlandgemeinden nicht nur mit Blick auf damit verbundene Konflikte, sondern auch aus funktionalen Gründen durchaus differenziert zu betrachten ist. Zwar verschaffen sie den zentralen Orten (zunächst) eine finanzielle und ordnungspolitische Entlastung, beseitigen aber selten gänzlich die Ungleichgewichte zwischen Peripherie und Zentrum. Insofern erscheint gerade die Einkreisung dazu geeignet, die materielle Ressourcenverteilung ausgewogener zu gestalten, während im unmittelbaren Nachbarschaftsverhältnis vor allem vertragliche Lösungen angezeigt erscheinen, um gegebene Disparitäten zu überwinden; auf die auch hierzu im vorangegangenen Kapitel formulierten Vorschläge im Rahmen der IKZ-Förderung wird verwiesen.

auf den *Zusammenschluss beider Kreise* reduzieren. So käme für Dithmarschen wie auch für Steinburg eine Fusion mit Rendsburg-Eckernförde schon deshalb nicht ernsthaft in Betracht, als der letztgenannte Kreis in seiner Struktur deutlich stärker zum Kieler und Neumünsteraner Raum hin orientiert ist, ein paarweise oder in einer Dreierkonstellation zusammengeschlossener Großkreis ein Übergewicht gegenüber anderen Einheiten erlangen würde und die Lage als West-Ost-Querriegel mögliche Ausgleichsbeziehungen entlang der verkehrlichen Nord-Süd-Verbindungen wie auch zum Hamburger Raum unterbrechen würde. *Dithmarschen* für sich genommen wiederum verbleibe dann noch eine Allianz mit Nordfriesland, wofür gemeinsame Bezüge aufgrund der Küstenlage und des Tourismus sprechen könnten. Gleichwohl scheidet auch diese Variante mit Blick auf die starke Verankerung des nördlichen Nachbarn im Landesteil Schleswig dem Grunde nach aus, wohingegen ein Anschluss an eine erweiterte Nordlösung (mit Schleswig-Flensburg und Neumünster – vgl. dazu die Modelle 3 und 4, Kap. 6.2.3 und 6.2.4) vertretbare Flächenmaße überschreiten und Dithmarschen innerhalb der neuen Gebietskörperschaft in eine Randposition brächte. Demnach bietet sich hier nur ein Zusammenschluss mit Steinburg an, zumal so eine Größenordnung erreicht würde, die sowohl im Hinblick auf Schleswig-Flensburg und Rendsburg-Eckernförde als auch gegenüber Segeberg und Pinneberg vertretbar erschiene. Insoweit sind in der Folge auch die Varianten für den Fall *Steinburg* begrenzt (für den sich ansonsten ein vorgezogener Zusammenschluss mit Pinneberg diskutieren ließe). Die unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten als sinnvoll erachtete Anbindung von Dithmarschen und Steinburg an den Hamburger Raum würde in dieser Konstellation zunächst über einen gemeinsamen *Kooperationsbereich mit Pinneberg und Segeberg* vollzogen (vgl. Abb. 6.2-D); dieser ließe sich langfristig – wie in Modell 4 angenommen – deutlich intensivieren und könnte ggf. sogar in die Bildung einer gemeinsamen Gebietskörperschaft münden.

Die Lage *Neumünsters* an der Schnittstelle von drei Kreisen (Rendsburg-Eckernförde, Segeberg und Plön) eröffnet dagegen mehrere Möglichkeiten. Zieht man dabei die Pendlerbeziehungen als einen von mehreren Indikatoren heran, wird erkennbar, dass sich hier vor allem die Frage nach einer Nord- (Richtung Kiel) oder Südorientierung (Richtung Hamburg) stellen dürfte, da die Eigenversorgung der Neumünsteraner Wohnbevölkerung mit einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Stadtgebiet von knapp 65% erkennbar niedriger ausfällt als in den übrigen kreisfreien Städten (vgl. dazu Anlage II), die Abhängigkeit von anderen Regionen in diesem Fall also insgesamt höher zu bewerten ist. Wendet man sich zunächst den Verflechtungen im Nahbereich zu, entfaltet Neumünster eine höhere Anziehungskraft auf Rendsburg-Eckernförde als auf die Kreise Plön oder Segeberg, weist aber zu Letzterem eine etwas höhere Zahl an Auspendlern auf; dies

spiegelt sich mit entsprechenden Werten in den unterschiedlichen Kongruenzmaßen wider, wonach eine Verbindung mit Segeberg zu einer etwas höheren Quote an Beschäftigten mit Wohnsitz in Neumünster oder Segeberg führen würde, die in dem betrachteten Raum eine sozialversicherungspflichtige Arbeit finden. Noch deutlicher werden diese Zusammenhänge, betrachtet man die diskutierten Verflechtungen auf der regionalen Ebene: So werden knapp 27% aller Neumünsteraner Arbeitsplätze von Einwohnern aus nördlich gelegenen Kreiskommunen gehalten (in Schleswig-Flensburg, Flensburg, Rendsburg-Eckernförde, Kiel, Plön, Ostholstein und Nordfriesland), nur etwa 12% stammen hingegen aus Pinneberg, Segeberg oder Stormarn. Indes finden 16,5% der Neumünsteraner Beschäftigten einen Arbeitsplatz im Süden (einschließlich Hamburg und Niedersachsen), etwas weniger, 15%, im Norden.<sup>6</sup> Somit spricht aus Sicht der Stadt Neumünster mindestens ebenso viel für eine Orientierung Richtung Hamburg, zumal man sich davon positive Effekte im Hinblick auf eine Partizipation an den von dort ausgehenden Entwicklungseffekten erhoffen könnte. Mit Blick auf die nördlich gelegenen Landesteile wäre hingegen eine entgegengesetzte Zuordnung vorzuziehen, zumal die Region Kiel, Rendsburg und Eckernförde ohnehin vor der Herausforderung steht, nicht gegen, aber in Ergänzung zu Hamburg ein hinreichend starkes Entwicklungspotential administrativ abzubilden. Aus diesem Grund tendiert auch der Gutachter im Interesse einer ausgewogenen Gesamtstruktur zu einer Orientierung Neumünsters in diese Richtung, wobei hervorzuheben wäre, dass Neumünster in der benannten Nordvariante einen deutlich höheren Anteil zur Kreisentwicklung beisteuern würde und somit auch entsprechend daran partizipieren müsste. Soweit dies abgesichert ist, spricht letztlich auch aus der Perspektive von Neumünster vieles für die *Verbindung mit Rendsburg-Eckernförde*, da der Stadt auf diesem Wege ein höheres Gewicht als in einem maßgeblich nach Süden hin orientierten Kreis Segeberg zukäme; zugleich ließe sich ein größerer Teil des unmittelbaren Umlandes in die gemeinsame Kreisstruktur integrieren.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Interessanter Weise ist der Regionalbezug nach Osten, der summarisch für Plön, Ostholstein, Segeberg, Stormarn, Lübeck, Herzogtum Lauenburg und Mecklenburg-Vorpommern gebildet wurde, für die Zahl der Aus- und Einpendler noch einmal etwas stärker ausgeprägt als in der oben betrachteten südlichen Perspektive. Allerdings ergibt sich dieser Effekt nicht zuletzt auch durch die parallele Berücksichtigung von Hamburg-Randkreisen in der Ost-Variante, was – würde man sie gänzlich in die südliche Ausrichtung einbeziehen – die entsprechende Orientierung noch einmal deutlich aufwerten würde (vgl. dazu im Einzelnen Anlage II).

<sup>7</sup> Aufgrund der gleichfalls bestehenden Bezüge zu den östlich im Kreis Plön gelegenen Ämtern und Gemeinden könnten auch hier (wie weiter unten im Rahmen einer möglichen Zuordnung des gesamten Nachbarkreises) Neuzuschneide zugunsten von Rendsburg-Eckernförde diskutiert werden, allerdings erscheinen die dadurch erzielbaren Vorteile bei der Bildung kongruenter Räume in der Summe vernachlässigbar, so dass dies letztlich einer politischen Entscheidung vorzubehalten wäre und vor allem keine grundsätzlich andere Lösung für die Verortung der Stadt Neumünster zur Folge hätte.

Am kontroversesten dürfte sich die *Verortung des Kreises Plön* darstellen, insbesondere wenn man neben den im Fall Neumünsters intensiver betrachteten Pendlerbeziehungen andere Faktoren ebenso stark gewichtet. Erstere sprechen im Nahwie im Regionalbereich für sich genommen zunächst für die Zuordnung Plöns zu Kiel, was mit Blick auf die unmittelbare Randlage auch Stadt-Umland-Erfordernissen entspräche und sich nicht zuletzt in dem bestehenden gemeinsamen Planungsraum widerspiegelt (vgl. dazu die Pendlerströme und -quoten in der Anlage II). Dem allerdings stehen auch im Urteil der vom Gutachter befragten Kommunalvertreter diverse entwicklungs- und verwaltungspolitische Bezüge nach Osten entgegen, selbst wenn diese bei einer isolierten Betrachtung von Pendlerströmen zunächst nicht ersichtlich sind.<sup>8</sup> So weisen Plön und Ostholstein große Ähnlichkeiten hinsichtlich ihrer naturräumlichen Strukturen (Küstenlage, holsteinische Schweiz) und bei den damit verbundenen touristischen Potentialen auf. Hinzutreten administrative Kooperationsbezüge, die Plön (neben den Einzelprojekten mit Kiel) zu seinen südlichen und östlichen Nachbarn unterhält. Ebenfalls Beachtung verdienen die unterschiedlichen entwicklungspolitischen Möglichkeiten, die eine Orientierung nach Osten begründen. Insbesondere als Folge der kürzlich ergangenen Entscheidung zur Fehmarnbelt-Querung stellt sich die Frage, ob durch eine Verbindung mit Ostholstein die über Verwaltungsentscheidungen zu gestaltenden Faktoren der Regional- und Strukturentwicklung nicht deutlich stärker i. S. der Gesamtregion und des Kreises Plön beeinflusst werden könnten. Entsprechende Überlegungen scheinen nicht nur im administrativen Bereich, sondern auch bei EU-Förderpolitiken in der Vergangenheit Anlass für eine verstärkte Zusammenarbeit mit Ostholstein geboten zu haben. Schließlich bleibt zu beachten, dass die Angliederung von Plön an Rendsburg-Eckernförde zusammen mit der oben diskutierten Variante einer Einkreisung Neumünsters ein erhebliches Ungleichgewicht in der Mitte des Landes erzeugen würde, während die östlich gelegenen Gebietskörperschaften (vor allem Ostholstein) trotz ihrer künftigen Entwicklungspotentiale im Verhältnis dazu geschwächt würden. Insofern tendiert der Gutachter in dieser Frage zu einer *vermeintlich unorthodoxen Lösung, die Plön mit Ostholstein zusammenfasst und für die Bezüge zu Kiel eine gesonderte Lösung sucht*.

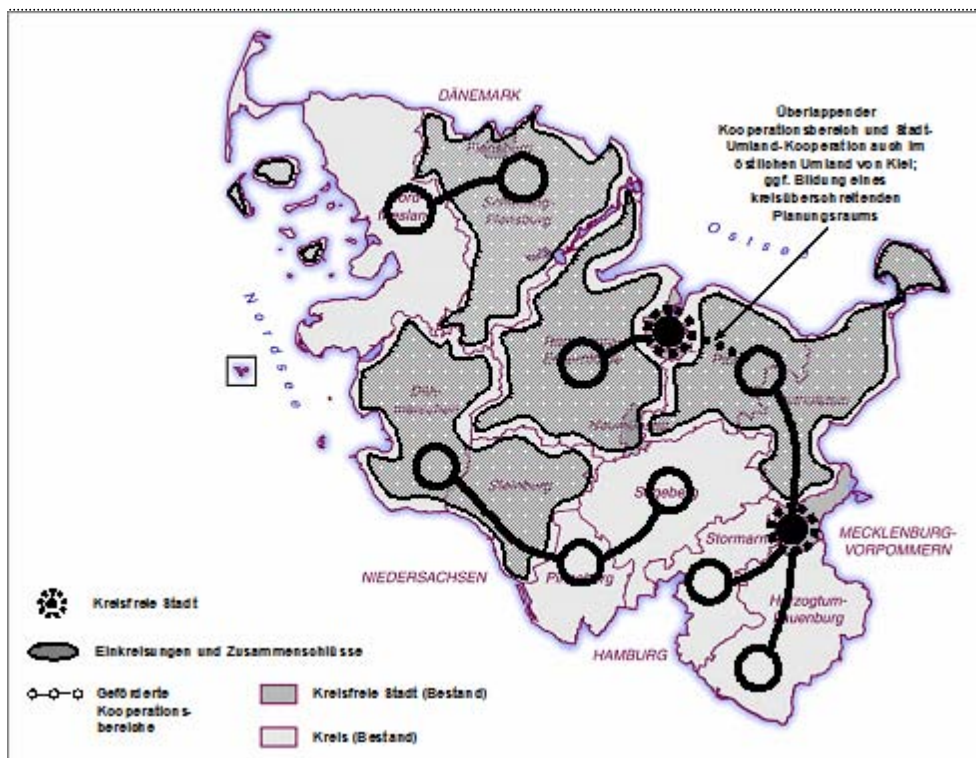
Diese ergänzenden Handlungsansätze könnten zunächst in einer *Teilung Plöns* bestehen. Dabei würden zumindest die sich östlich unmittelbar an Kiel und Neumünster anschließenden Ämter und Gemeinden dem Kreis Rendsburg-Eckernförde zugeschlagen, um auf diese Weise den Pendlerbezügen im Nahbereich zu entspre-

---

<sup>8</sup> Die entsprechenden Quoten für die östlich gelegenen Regionen Ostholstein, Segeberg, Stormarn, Herzogtum Lauenburg, Lübeck und Mecklenburg-Vorpommern betragen zusammen genommen weniger als 10% (Auspendler in diese Richtung); ähnliches gilt für die im Anhang zusammengefassten Niveauebenen.

chen und zugleich parallele Stadt-Umland-Verflechtungen innerhalb eines Gemeindeverbandes bearbeiten zu können. Für den solcherart erweiterten Kreis könnte dann auch ein (im Osten etwas verkleinerter) Planungsraum aufrechterhalten werden. Der Vorzug dieser Variante läge in der Verbindung unterschiedlicher Zusammenhänge und einem entsprechenden Interessensausgleich, während man im Osten dennoch einen stärkeren und an den wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten Richtung Dänemark und Skandinavien partizipationsfähigen Kreis erhielte. Gleichwohl nimmt der Gutachter auch von dieser Option Abstand, da er die Umsetzungsprobleme einer solchen Kreisteilung für relativ hoch und die gleichfalls verfolgte Stärkung Ostholsteins mit Blick auf andere Kreise und nachfolgende Szenarien (vgl. Kap. 6.2.3 und 6.2.4) für zu gering hält.

Abbildung 6.2-E: Neugliederungen und Kooperationsbereiche im Rahmen punktueller Anpassungen der bestehenden Gebietsstruktur



Eine weitere, wenn auch ungewöhnliche Variante bestünde darin, die in Kap. 6.2.1 bereits angesprochene *Überlappung der Kooperationsbereiche auch in der Regionalplanung fortzusetzen*, wonach ein neuer Kreis Plön-Ostholstein nicht nur in die östliche Planungsregion (zusammen mit Lübeck, Stormarn und Herzogtum Lauenburg) eingebunden bliebe, sondern zudem (für das ehemalige Gebiet des Kreises Plön bzw. für Teile davon) an einem gemeinsamen Planungsraum mit Kiel partizipieren würde. Damit wäre sicher gestellt, dass sich die Kreispolitik der neuen Gebietskörperschaft mit den Belangen beider Entwicklungs- und Verflechtungsper-



spektiven dauerhaft befassen und im Rahmen ihrer Möglichkeiten auch einen Ausgleich zwischen beiden herbeiführen müsste. Sofern dies im Rahmen der bereits mehrfach angesprochenen IKZ-Förderung mit einer Intensivierung der Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich kombiniert würde, könnte eine solche Lösung eine Brücke zwischen beiden entwicklungspolitischen Ansprüchen schlagen.

Die somit vorgeschlagenen Neugliederungsvarianten (Einkreisung von Flensburg nach Schleswig-Flensburg und von Neumünster nach Rendsburg-Eckernförde sowie die Zusammenlegung von Dithmarschen und Steinburg sowie von Plön und Ostholstein) finden sich in der Abb. 6.2-E dargestellt, wobei erneut auch die in Kap. 6.2.1 entwickelten Kooperationsbereiche eingezeichnet wurden.

#### *Institutionelle und fiskalische Absicherung der vorgeschlagenen Neugliederungen*

Zur institutionellen und fiskalischen Absicherung der oben vorgestellten Neugliederungsvarianten gilt es, den *künftigen Status vormals kreisfreier Städte* sowie die *Ausbalancierung möglicher finanzieller Nachteile* zu klären. Ersteres wird in der Regel über die Verleihung eines *Sonderstatus als große kreisangehörige Stadt* (analog zu Norderstedt) realisiert, womit sich die Übernahme von Kreisaufgaben verbindet. Eine ähnliche Verfahrensweise bietet sich grundsätzlich für Flensburg und Neumünster an, allerdings *limitiert* dies auch die durch die Zusammenlegung erzielbaren *Effizienzrenditen* (sieht man einmal von der für städtische Belange besonders wichtigen und kaum zur Disposition gestellten Zuständigkeit für die Bauaufsicht ab). Insofern stellt sich die Frage, inwieweit *andere Konstruktionen* eine besondere Rolle des Zentralen Ortes befördern und ihn zugleich zum Kreisgebiet stärker in Bezug setzen. Hierzu verweist der Gutachter auf die *Vorstufen des sog. Stadtkreismodells*, im Zuge dessen es zu einer *arbeitsteiligen Kompetenzstruktur* käme, bei der eine Stadt für den Gesamtkreis Aufgaben übernimmt und im Gegenzug nicht an anderen kreiskommunalen Kompetenzen festhält.<sup>9</sup> Damit wäre gewährleistet, dass neben den sozioökonomischen Ausgleichseffekten auch jene administrativen Verbund-, Größen- und Spezialisierungsvorteile erzielt werden könnten, die eine Einkreisung aus wirtschaftlichen Erwägungen angezeigt erscheinen lassen. Als *Aufgaben für eine städtische Zuständigkeit* böten sich solche an,

- deren Geschäftsanfall eine *Häufung bzw. eine besondere Bedeutung im Zentralen Ort* aufweist,

---

<sup>9</sup> Vgl. hierzu die Darstellungen bei Hesse, J.J., a.a.O., 2004d; der Gutachter weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass er damit nur jene Bestandteile des Stadtkreis-Modells anspricht, die sich auf eine komplementäre Arbeitsteilung zwischen zentralem Ort und dem Gemeindeverband beziehen, nicht indes die vor allem unter kommunalverfassungsrechtlichen Gesichtspunkten strittige Frage der Bildung einer verschmolzenen Organstruktur des (künftigen) Kreises und der Kreisstadt.

- die *für die kreisliche Eigenentwicklung* vor allem aus Sicht der anderen kreisangehörigen Gemeinden eine *nachgeordnete strategische Bedeutung* besitzen,
- bei deren Vollzug die Stadt über einen *geringeren Ermessensspielraum* verfügt und
- die *nicht* (wie in Kap. 6.2.1 beschrieben) bevorzugt *in eine überkreisliche Kooperation* einzubringen sind.

Mit einer entsprechenden *Arbeitsteilung* wäre sichergestellt, dass ein Großteil der potenziell zusammenlegbaren Kreisaufgaben tatsächlich in größeren Einheiten (entweder durch den Gemeindeverband oder den Zentralen Ort) wirtschaftlicher wahrgenommen werden kann; bei den später anzustellenden Berechnungen (vgl. Kap. 7.2) geht der Gutachter deshalb davon aus, dass nach Abzug eines noch genauer zu definierenden Eigenanteils, den sich die betreffenden Städte vorbehalten dürften, alle übrigen Kreisfunktionen arbeitsteilig und somit rechnerisch auf der Kreisebene und unter Berücksichtigung eines aufgabenspezifischen Einspareffektes wahrgenommen werden.

Schließlich wäre seitens des Landes sicher zu stellen, dass die Einkreisung und der damit verbundene finanzausgleichsrelevante Einnahmenverlust weder zu einer Schlechterstellung der kreisfreien Stadt (hier saldiert mit den Vorteilen aus einem kreisweiten Soziallastenausgleich) noch des übrigen Kreisgebiets führen. Dies ist über entsprechende Vorwegentnahmen oder größenbezogene Zuweisungen ohne Weiteres regelbar, wobei eine „gerechte“ Allokation der öffentlichen Finanzmittel auch mit Blick auf größere, bereits heute kreisangehörige Städte zu beachten ist; hierauf geht der Gutachter detailliert in Kap. 8.2 ein.

#### *Anschlussfähigkeit der punktuellen Anpassungen an weitergehende Reformen*

Auch das hier dargestellte *Modell* sollte der Anforderung genügen, dass es *weitergehende Reformen* zu einem späteren Zeitpunkt *nicht ausschließt* (vgl. Kap. 6.2.3 und 6.2.4) und die in Kap. 6.2.1 beschriebenen *Kooperationsansätze* gleichfalls *realisiert*. Diese Maßgabe bestimmt die Struktur der oben diskutierten und letztlich empfohlenen Neugliederungen ebenso wie die Beibehaltung der sog. Kooperationsbereiche, die der entsprechenden Landesförderung einen territorialen Rahmen geben. Insofern wäre zumindest an den regionalen und landesweiten Formen der Zusammenarbeit festzuhalten (vgl. Abb. 6.2-B); hinzutreten Kooperationen im Nahbereich zwischen jenen Kreisen und Städten, die in diesem Szenario nicht von Strukturveränderungen betroffen sind.

### *Zusammenfassung*

Im Vergleich zu den weitergehenden Strukturansätzen, die in den folgenden Abschnitten dokumentiert werden, zeichnet sich das hier vorgestellte Modell durch eine moderate Neugliederung aus, die jedoch *Minima des in Kap. 5 diskutierten strukturellen Modernisierungsbedarfs* erfüllt. Wie die Analyse in Kap. 7 zeigen wird, geht es dabei jeweils nicht nur um finanzielle, sondern vor allem auch um verwaltungs- und entwicklungspolitische Erwägungen, die die kreisliche Selbstverwaltung stärken sollen und deshalb über die rein kooperativen Handlungsmöglichkeiten hinausweisen müssen. Im Ertrag dürfte das Modell also einem optimierten Status quo überlegen sein und dabei vor allem auch entwicklungspolitische Erfordernisse stärker berücksichtigen. Außerdem würden die vorgeschlagenen Zuordnungen von Plön und Neumünster (verbunden mit einer Anpassung der Planungsregionen) die Strukturpolitik der Kreise und des Landes positiv beeinflussen, indem der Kieler Raum gestärkt, zugleich aber mit der Fusion von Plön und Ostholstein ein stärkeres Gewicht auf die in den kommenden Jahren erweiterte Direktverbindung mit Skandinavien gelegt würde. Schließlich erhielte das Land auf der Kreisstufe eine insgesamt ausgeglichene Struktur, was sowohl der Delegation von Aufgaben, vor allem jedoch der Veranstaltungs-, Verwaltungs- und Entwicklungskraft der Kommunen zugute käme. Als möglicher Einstieg in eine künftig vorwiegend freiwillige Organisationsentwicklung der Gemeindeverbände böte das Modell überdies die Möglichkeit, nachfolgende Struktureingriffe gleichsam zu erproben und fortan im Konsens als kooperative Gebietsreform zu vollziehen – hierauf kommt der Gutachter bei der Formulierungen seiner Empfehlungen in Kap. 9 zurück.

### 6.2.3 Gebietsreform mittlerer Reichweite

Im *dritten Modell* einer Gebietsreform mittlerer Reichweite werden erneut die in Kap. 6.2.1 beschriebenen *Kooperationsansätze aufgenommen und fortgeführt*, daneben aber auch für jene *Regionen, in denen es im Zuge punktueller Anpassungen zu keiner Konzentration* kam (vgl. Kap. 6.2.2), *vergrößerte Gebietsstrukturen* vorgesehen (einschließlich der im Vorgängerszenario vorgeschlagenen Reformen).<sup>1</sup> In den Mittelpunkt treten damit die Kreise *Nordfriesland, Pinneberg, Segeberg, Stormarn* und *Herzogtum Lauenburg*, während *Rendsburg-Eckernförde* sowie *Kiel und Lübeck* mit Ausnahme ihrer Einbindung in die in Kap. 6.2.1 beschriebenen Kooperationsbereiche *unberührt* bleiben. Dies begründet sich im Fall von Rendsburg-Eckernförde zunächst mit der nach der Einkreisung Neumünsters erreichten Größenordnung, die bei jeder weiteren Neugliederung zu einem Ungleichgewicht mit anderen Teilräumen führen würde; darüber hinaus bestehen aufgrund der im Osten vorgenommenen Fusion von Ostholstein und Plön, der im Norden vorzugswürdigen Verbindung zwischen Nordfriesland und Schleswig-Flensburg sowie des im Südwesten bereits vollzogenen Zusammenschlusses von Steinburg und Dithmarschen für eine weitere Fusion nur sehr begrenzte Möglichkeiten. Zudem behalten die beiden Städte Kiel und Lübeck in diesem Modell unverändert ihre Kreisfreiheit, da gegebene Konflikte und die bei einer Eingliederung entstehenden Größenordnungen die notwendige Äquivalenz der Gebietsstrukturen nach wie vor in Frage stellen würden. Im Folgenden werden erneut die Gründe für etwaige Strukturanpassungen nachvollzogen, die neuen Gebietsstrukturen abgeleitet sowie die Anschlussfähigkeit an die übrigen Modelle festgestellt.

#### *Veranlassung und Raumbezug der Neugliederungen*

Mit Blick auf die *Finanzdaten* der im Weiteren betrachteten fünf Kreise wird erkennbar, dass *mehr noch als im Rahmen punktueller Anpassungen* (vgl. Kap. 6.2.2) eine *Neugliederung* nicht oder zumindest *nicht allein durch fiskalische Erwägungen begründet* werden kann.<sup>2</sup> Hierfür sind die aufgabenspezifischen *Kostenbenchmarks* zu *wenig aussagekräftig* (vgl. Kap. 5.3) und erweisen sich die gegebenen Größenordnungen im Ländervergleich als zu wenig unterdurchschnittlich. Stattdessen geht es zum einen um die Erwirtschaftung von *Effizienzrenditen*, um diese zielgerichteter *in die kommunale und regionale Entwicklung (re-)investieren* zu können, zum anderen um die *Herstellung größerer und gleichgewichtiger Einhei-*

---

<sup>1</sup> Der Gutachter weist darauf hin, dass aufgrund der angestrebten Anschlussfähigkeit der vier Modelle die sie begründenden Passagen jeweils komplementär zu lesen sind, sich also nachfolgende Szenarien auch auf die Argumente und Analyse ihrer „Vorgänger“ stützen.

<sup>2</sup> Vgl. dazu auch jeweils die Ausführungen und Begründungen in den vorangehenden Kap. 6.2.1 und 6.2.2.

ten, die die Kapazitäten der dezentralen und staatlichen *Strukturpolitik stärken* und überdies einen *größerräumigen Lastenausgleich gewährleisten*.

Im Fall von *Nordfriesland* beziehen sich diese Erfordernisse zunächst auf die (nach der Fusion von Dithmarschen und Steinburg sowie von Plön und Ostholstein festzustellende) Position als *nunmehr kleinster Landkreis* und auf die *regionalen Größennachteile* sowohl *gegenüber Schleswig-Flensburg* (einschließlich der Stadt Flensburg) als auch *gegenüber Rendsburg-Eckernförde und Dithmarschen-Steinburg*. Hinzutreten die *Folgen des demographischen Wandels*, das eher *mäßige Einnahmepotential* mit einer damit korrespondierenden Haushaltslage sowie die Möglichkeit, *mit prospektiven Partnern mehr Entwicklungskräfte* auch und gerade im Vergleich mit den dänischen Gebietskörperschaften im angrenzenden Jütland zu *bündeln*.

*Differenzierter* stellt sich demgegenüber die *Situation der vier übrigen Kreise* dar, die sämtlich zum Hamburger Umland zählen und infolgedessen bereits heute das *größte Entwicklungspotenzial* bzw. die *besten Einnahme- und Demographieerwartungen* besitzen. Hier ist es im Einzelnen besonders schwer zu rechtfertigen, allein mit Blick auf eine finanzielle Besserstellung die gebietskörperschaftliche Struktur zu verändern; dies gilt ausweislich seiner Haushaltslage ebenso für den darunter kleinsten Kreis Herzogtum Lauenburg. Umso mehr rücken *strukturpolitische und notwendiger Weise auch längerfristige Erwägungen* in den Mittelpunkt der Analyse. Diese beziehen sich zum einen auf die *regionalen Gegebenheiten* und die Möglichkeit, in der vorhandenen Struktur wünschenswerte Entwicklungsimpulse zu setzen, zum anderen auf die *Lage und Beschaffenheit im Gesamtkontext der schleswig-holsteinischen Kreisstufe*.

Blickt man dabei zunächst auf die besondere Situation in der (nördlichen) Metropolregion, so bestätigten alle interviewten Kreis- und Gemeinde- bzw. Amtsvertreter, dass *Gewicht und Einflussmöglichkeiten der betroffenen Kommunen* in dem Maße steigen, in dem sie gemeinsam und mit möglichst wenigen entscheidungskompetenten Akteuren gegenüber Hamburg auftreten können; damit korrespondiert in der Praxis die vollständige *Integration der betrachteten Kreise in die Metropolregion*. Insofern wäre jede Verringerung der Kreisanzahl für die *Durchsetzungsfähigkeit schleswig-holsteinischer Umlandinteressen* ein „Gewinn“ und ließe sich der *institutionelle und personelle Aufwand* zur Mitwirkung in den maßgeblichen Gremien und Zusammenhängen *entsprechend reduzieren*. Des Weiteren könnten *strukturwirksame Investitionen und Entscheidungen* im Bereich der Daseinsvorsorge *gebündelt* und auf die besonderen Erfordernisse der Randlage zu Hamburg abgestimmt werden. Im Idealfall sprächen diese Erwägungen für die *Bildung eines einheitlichen Kragenkreises* um Hamburg herum, zumindest aber für die *deutliche Verringerung der Zahl* der räumlich angeschlossenen Gemeindeverbände. Als die-

*sen Neugliederungsansatz begrenzend* erweisen sich indes *endogene wie exogene Ansprüche*. So sähe sich ein lang gezogener Randkreis nach innen vor erhebliche Probleme gestellt, was seine Ost-West-Ausdehnung, innere Kohärenz und die Erreichbarkeit der Zentralen Orte und Einrichtungen betrifft. Von außen betrachtet ergäben sich vor allem strukturpolitische Einwände, da die über die Kreiseinheiten angestrebten *Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen* auf den ohnehin besonders *strukturstarken „Muskel“ um Hamburg herum konzentriert, andere Landesteile* hiervon indes *abgeschnitten* würden. Insofern bedarf es bei der im nächsten Abschnitt zu diskutierenden Neugliederung einer *differenzierten Abwägung* zwischen den Vorteilen einer möglichst vollständigen Kapazitätsbündelung gegenüber Hamburg und den Ansprüchen an eine endogen wie exogen nachhaltige Strukturentwicklung innerhalb gegebener und künftigen Kreisräume.

Auch *im größeren Landeszusammenhang* werden Gründe für eine Neugliederung des Hamburger Umlands erkennbar. Sie speisen sich zunächst aus der bereits verschiedentlich angesprochenen *Kohärenz und Äquivalenz der Zahl und Struktur von Gebietskörperschaften*. Dies gilt umso mehr, wenn es auch in anderen Regionen zu Neugliederungen und einer Verringerung der kreispolitischen Akteure kommt. Um in dieser Konstellation weiterhin seine Interessen adäquat und vor allem ausreichend wirkungsstark artikulieren zu können, empfiehlt sich eine *Anpassung an anderenorts erreichte Standards*. Erneut dürfte dies im direkten Hamburger Umland weniger eine *Folge* der gegebenen Einwohnerzahlen als vielmehr *der räumlich-institutionellen Struktur* sein. Trotz der jeweils hohen Bevölkerungsstände würden nahezu alle anderen Landesteile bei entsprechenden Zusammenschlüssen *größere und heterogenere Regionen* repräsentieren, die im landesinternen Wettbewerb *einzelnen Kreisen im Metropolbereich überlegen* sein könnten, zumal mit Blick auf die dort notwendigen Entscheidungsprozesse und Einigungskosten. Im Sinne einer mehrdimensional zu optimierenden landespolitischen Stabilität erschiene also *auch im Hamburger Umland eine Neugliederung sinnvoll*, um die sich mit dem eigenen sozioökonomischen Potenzial verbindende Bedeutung auch zur Geltung bringen zu können.

#### *Ausgestaltung veränderter Kreisstrukturen*

Die vor diesem Hintergrund zu diskutierenden Neugliederungsvarianten sind erneut als *Ergänzung zu den im Szenario punktueller Anpassungen vorgesehenen Reformen* konzipiert. Für Nordfriesland kommt dabei unter Zugrundelegung der gegebenen Verflechtungen (Pendlerströme, Kooperationsbeziehungen; vgl. dazu Anlage II), der angestrebten Kongruenz von Lebens- und Arbeitsräumen (ebd.), eines regional optimierten Strukturausgleichs (vgl. Anlage II) und der externen Entwicklungseinflüsse (insbesondere im Hinblick auf das Verhältnis zu den däni-

schen Nachbarregionen)) *ausschließlich eine Verbindung mit Schleswig-Flensburg* (und der Stadt Flensburg) in Frage; dies bestätigten dem Gutachter alle im betreffenden Raum befragten Kommunalvertreter.

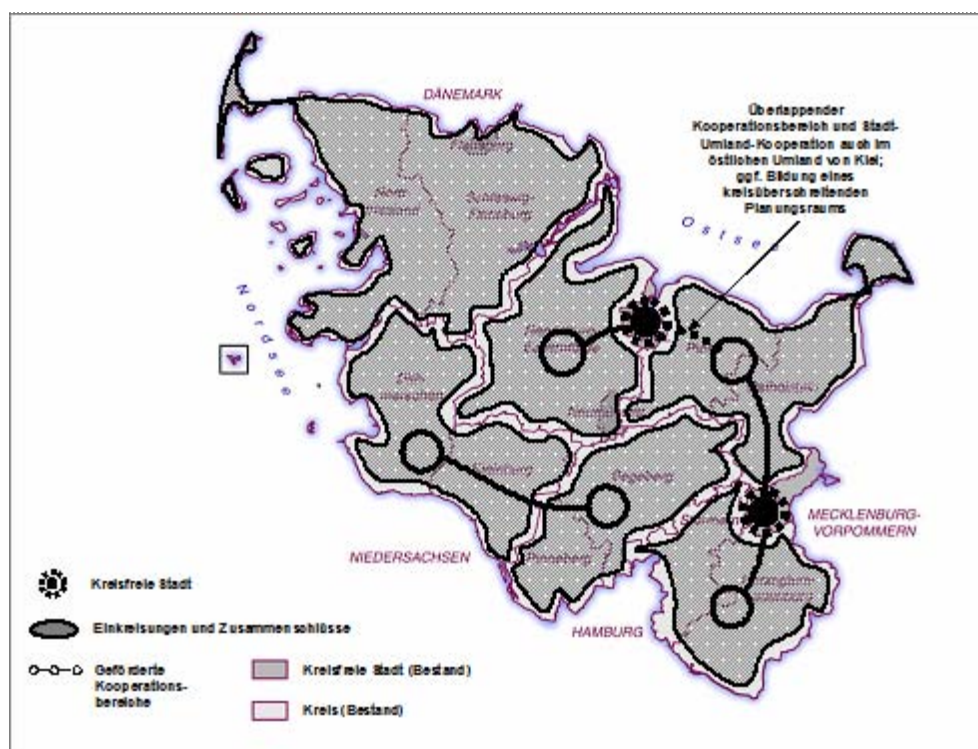
*Veränderungen im Hamburger Umland* sind indes *in sehr unterschiedlicher Form* denkbar. Entsprechende Szenarien orientieren sich an dem weiter oben diskutierten *Zielkonflikt zwischen einer möglichst umfänglichen Stärkung der nördlichen Metropolregion* einerseits *und der Gewährleistung von Transmissionswirkungen* in den strukturschwächeren Norden des Landes andererseits. Im Rahmen der hierzu geforderten Güterabwägung gelangt der Gutachter dabei zu den folgenden Vorschlägen:

- Unter der Prämisse, dass im hiesigen Modell weiterhin von einer Einkreisung Lübecks abgesehen werden soll, kommt *für den Kreis Herzogtum Lauenburg* nur die *Zusammenlegung mit Stormarn* in Betracht. Hierfür sprechen (neben der dominanten Orientierung in Richtung Hamburg) auch die im Nachbarschaftsverhältnis stärksten Ein- wie Auspendlerströme zwischen beiden Kreisen (vgl. Anlage II). Aus entwicklungspolitischer Sicht entspräche man damit außerdem der Stärkung der Umland-Kreise gegenüber Hamburg, wobei die Beibehaltung eines gemeinsamen Kooperationsbereichs mit Lübeck und Ostholstein-Plön (vgl. Kap. 6.2.1) gewisse Transmissionswirkungen zum nordöstlichen Landesteil in jenen Aufgabenfelder gewährleisten würde, für die eine Zusammenarbeit vorgesehen ist. Eine *Erweiterung der Neugliederung nach Westen*, also um Segeberg und sogar Pinneberg, wird hingegen *als weniger sinnvoll beurteilt*, da auf diese Weise das Hamburger Umland zu stark auf sich selbst beschränkt und die neue Struktur auch in sich erhebliche Distanzprobleme aufweisen würde.<sup>3</sup> Im vierten Modell der Bildung von Großkreisen kommt es aus den gleichen Gründen zum Zusammenschluss mit Lübeck und Ostholstein-Plön im Rahmen des identischen Kooperationsbereichs, womit dann auch die Stadt Lübeck zusammen mit ihrem Umland in einer einheitlichen Kreiskommune aufgehen würde.
- *Im Fall Stormarns* zieht die oben beschriebene Situation des südöstlichen Nachbarkreises in diesem und im folgenden Szenario *die gleichen Konsequenzen* nach sich. Einzig die intensiveren Beziehungen zum Ostteil von Segeberg könnten hier für eine (zusätzliche) *Arrondierung des (neuen) Kreises Lauenburg-Stormarn* sprechen, was im nächsten Punkt für den betroffenen westlichen Nachbarn gesondert diskutiert wird.
- Der *Kreis Segeberg* weist jenseits seiner ebenfalls dominanten Bezüge zu Hamburg auf der regionalen Ebene nahezu *gleichstarke Verflechtungen nach Norden, Osten und Westen* auf; einzig die Anziehungskraft auf die Kreise Pinneberg, Steinburg und Dithmarschen fällt etwas höher aus. Ebenso wie seine geographische Lage und Struktur bedingt dies an und für sich eine *Aufteilung des Kreises* zwischen seinen westlichen und nördlichen wie östlichen Nachbarn. Zugleich verweist dieser Befund aber auch auf den Umstand, dass am ehesten Segeberg in seinem heutigen Zuschnitt *Transmissionswirkungen* vor allem *nach Norden und Osten* zu entfalten in der Lage sein müsste. Insofern stellt sich die Frage, ob selbst unter Berücksichtigung örtlicher Strukturähn-

<sup>3</sup> Auf (Teil-)Neuzuschnitte wird weiter unten bei der Diskussion des Falls Segeberg eingegangen.

lichkeiten und Ausgleichsmöglichkeiten eine Aufteilung des Gemeindeverbandes sinnvoll erscheint. Hinzutreten die in Kap. 6.2.1 beschriebenen *grundsätzlichen Bedenken gegen eine Veränderung der gegebenen Gebietskulisse*. Folgt man diesen Einwänden, erschiene ein *Zusammenschluss am ehesten mit dem Kreis Pinneberg sinnvoll*, um über den gleichfalls bestehenden Kooperationsbereich mit dem (neuen) Kreis Dithmarschen-Steinburg entsprechende Ausgleichswirkungen vor allem nach Westen zu transportieren. Ähnlich der Diskussion zu den Fällen Plön und Neumünster bzw. deren Neuzuschnitt muss eine *Entscheidung* hierzu letztlich dem *politischen Entscheidungsprozess* vorbehalten bleiben, weshalb sich der Gutachter an dieser Stelle auf den Ausweis der im Rahmen der bestehenden Strukturen erkennbaren Vorzugsvariante beschränkt.<sup>4</sup>

Abbildung 6.2-F: Neugliederungen und Kooperationsbereiche im Rahmen einer Gebietsreform mittlerer Reichweite



- Die *Verortung Pinnebergs* schließlich resultiert zum einen aus den Vorschlägen für die drei vorgenannten Hamburger Umlandkreise, zum anderen aus der in diesem Modell gleichfalls vollzogenen Fusion von Dithmarschen und Steinburg. Demnach wäre im Rahmen einer Reform mittlerer Reichweite darauf zu

<sup>4</sup> Hinzuzufügen ist, dass eine Aufgliederung Segebergs, nähme man sie entlang von Zentren- und vor allem Pendlerbeziehungen vor zu einem umfassenderen Neuzuschnitt auch an der Hamburger Stadtgrenze gelangen sollte. Demnach wären die Bereiche Kaltenkirchen und Bad Bramstedt (beide mit Umland) sowie Norderstedt, Ellerau, Kisdorf und Itzstedt in jedem Fall dem Kreis Pinneberg zuzuordnen; hinzukäme ggf. (aus dem Kreis Stormarn) die Gemeinde Tangstedt. Der östliche Teil von Segeberg würde dagegen dem Kreis Stormarn bzw. Lauenburg-Stormarn zugeschlagen, wobei zu klären bliebe, inwieweit die im Norden (zwischen Bad Bramstedt und Neumünster) gelegenen Gemeinden eher in den Kreis Rendsburg-Eckernförde eingegliedert werden sollten, um auch von Süden her das Umland der Stadt Neumünster vollständig zu erfassen.



achten, dass die entstehende Struktur *keine Überdehnung der Kreiszuschnitte* erzeugt und ferner die *Zahl der Einheiten an der Hamburger Grenze unter Wahrung von Transmissionswirkungen reduziert* wird. Dies spricht erkennbar für eine *Fusion mit Segeberg*, die im direkten Verhältnis der beiden Kreise zueinander auch durch Pendler- und Kooperationsbeziehungen gestützt wird (vorbehaltlich der oben angesprochenen Möglichkeit einer Teilung des Nachbarkreises, wodurch Pinneberg „nur“ eine Arrondierung erfahren würde, die jedoch unverändert tragfähige Größenordnungen nach sich ziehen dürfte).

Abb. 6.2-F veranschaulicht die sich aus den diskutierten Zuordnungen ergebende *neue Territorialstruktur der Kreisebene innerhalb der aktuellen Gebietskulisse*, die anstelle von derzeit elf Gemeindeverbänden und vier kreisfreien Städten aus sechs Kreisen sowie Kiel und Lübeck als eigenständigen Zentralen Orten bestünde. Hinzutreten die bereits in den vorangegangenen Modellen vorgesehenen vier Kooperationsbereiche sowie die institutionelle und fiskalische Absicherung bezüglich der eingekreisten Städte (vgl. Kap. 6.2.2).

#### *Anschlussfähigkeit der mittleren Gebietsreform an weitergehende Strukturmaßnahmen*

Wie bereits seine beiden Vorgänger erweist sich das beschriebene Modell der mittleren Gebietsreform als *anschlussfähig für weitere Modernisierungsschritte* und zwar unabhängig davon, ob es im Fall Segebergs zu einem partiellen oder vollständigen Neuzuschnitt der bestehenden Gebietskulisse kommt. Die entsprechenden Anpassungen wären sowohl im Bereich der übergeordneten Kooperationsbereiche als auch mit Blick auf die im Folgemodell kongruent zu bildenden Groß- bzw. Regionalkreise ohne negative Konsequenzen für die Gesamtstruktur nachzuvollziehen.

#### *Zusammenfassung*

In der Summe dürfte dieses Modell (Tandem- oder „Pärchen“-Lösung) zu einer *ausgewogenen Kreisstruktur* führen, die lediglich im westlichen Randbereich, *im Fall vom Dithmarschen-Steinburg*, eine zwar räumlich ausreichend große, aber gemessen an der Bevölkerungszahl und dem Entwicklungspotential (erneut) *benachteiligte Konstellation* schaffen würde. Diese Problematik lässt sich indes kaum vermeiden, da andere Partner im vorliegenden Szenario ausscheiden und ansonsten den Hamburger Umland-Erfordernissen nicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen würde. Insofern bliebe hier erneut nur die *Möglichkeit einer* (vorgezogenen) *Fusion mit Pinneberg* und, i. S. eines Ausgleichs mit dem östlichen Landesteil, die *Aufteilung Segebergs*, die vom Gutachter allerdings mit Verweis auf die benannten Argumente (und die politische Beschlusslage) gegen territoriale Neuzuschnitte zurückgestellt wird.

Besondere *Vorteile* erbringt das Modell, wie ausgeführt, *für die Hamburger Umland-Situation*. Hier käme es zunächst zu einer *Konzentration der Handlungsmöglichkeiten* in Gestalt von zwei strukturell vergleichbaren Gemeindeverbänden, die die schleswig-holsteinischen Interessen wirksam zur Geltung bringen dürften. Zugleich ließe das Modell genügend Raum, um über die benannten Kooperationsbereiche (Richtung Westen und Nordosten) eine *Anbindung entfernter Landesteile* zu ermöglichen – im ersten Schritt mittels Interkommunaler Zusammenarbeit, später ggf. durch die Zusammenlegung zu Groß- bzw. Regionalkreisen.

#### 6.2.4 Gebietsreform mittlerer Reichweite

Das *letzte und zugleich weitestgehende* der hier vorgestellten Modelle umfasst die Bildung von Groß- bzw. Regionalkreisen. Ihr Merkmal ist, dass sie in Fläche, Einwohnerzahl und Verhältnis zur Landesgröße *vergleichbare Strukturen anderer Bundesländer deutlich übersteigen*. Damit steht diese Variante nach dem bereits mehrfach angesprochenen Urteil des Verfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zur dortigen Gebietsreform unter *besonderem Begründungszwang*. Gleichwohl scheidet sie deshalb nicht von vornherein aus. Vielmehr muss sie sich gegenüber denkbaren Alternativen (vgl. dazu die Modelle 1 bis 3 – Kap. 6.2.1-6.2.3) *mit Blick auf die normativen und funktionalen Anforderungen als überlegen* erweisen. Dies könnte hinsichtlich einer primär fiskalischen Analyse zwar der Fall sein, da bei der Bildung von vier bis fünf etwa gleichgroßen Kreisen *weitgehende Verbund- und Größenvorteile* wahrscheinlich sind bzw. die Grundlage für deren Realisierung geschaffen würde. Erneut könnte sich die Argumentation für eine solche Lösung allerdings *nicht allein auf finanzielle Erwägungen* stützen (zumal selbst hier „Sättigungseffekte“ zu erwarten sind), sondern müsste ebenso, ggf. sogar *primär verwaltungs- und entwicklungspolitische Gesichtspunkte* mit einbeziehen.

Als *Anhaltspunkte für die konkrete Ausgestaltung* von Regionaleinheiten dienen i. S. der geforderten Anschlussfähigkeit zunächst die *vorgestellten Modelle*, zumal sie jeweils auf der Basis lokaler und regionaler Verflechtungsbeziehungen entwickelt wurden. Hinzutreten *größerräumige Zusammenhänge*, die mit Blick auf bisherige Planungsräume, exogene Anforderungen, Entwicklungsachsen und institutionelle Aspekte einzubeziehen sind. Hinzutrate die *Einkreisung der* in allen bislang skizzierten Modellen unberührten *Städte Kiel und Hamburg*, wobei analog zu den Maßgaben für die Fälle Flensburg und Neumünster (vgl. hierzu Kap. 6.2.1) auf eine *möglichst vollständige Integration im Rahmen neuer Gemeindeverbände* zu achten wäre. Diese Maßgaben lassen sich wie folgt zusammenfassen und sind bei der konkreten Ausgestaltung neuer Kreisstrukturen zu berücksichtigen:

- *Kiel und Lübeck* werden *eingekreist*, wobei ihre Stadtgrenzen möglichst nicht mit den (neuen) Kreisgrenzen übereinstimmen sollten; die regionalen Zuschnitte müssen ferner dazu beitragen, die *Position und Entwicklungsmöglichkeiten beider Oberzentren* in Ergänzung zur Metropolregion Hamburg zu *verbessern*.
- Die *Umlandkreise* sollen *gegenüber Hamburg gestärkt*, jedoch *nicht der gesamte Raum in einer einheitlichen Gebietskörperschaft* zusammengefasst werden.
- Die Gebietsstruktur im Süden Schleswig-Holsteins muss die Entfaltung von *Transmissions- und Ausgleichswirkungen in den nördlichen Landesteil befördern*, sie zumindest aber nicht beeinträchtigen.
- *Bestehende Verflechtungsbeziehungen* sollen im Rahmen einer Neugliederung gewahrt, die *Kongruenz von Lebens- und Arbeitsräumen* optimiert und bestehende *Kooperationsbezüge* berücksichtigt werden.

Unter Zugrundelegung der in den Vorgänger-Modellen geschaffenen Strukturen und ihrer Analysebasis sowie mit Blick auf die geographischen Gegebenheiten kommt für die Landeshauptstadt Kiel demnach entweder

- eine *Verbindung mit Rendsburg-Eckernförde* (einschließlich Neumünsters) mit ergänzenden planungsräumlicher Beziehungen zu Plön-Ostholstein,
- umgekehrt die *Zusammenlegung mit dem letztgenannten Kreis* und die spiegelbildliche institutionelle Anbindung an Rendsburg-Eckernförde oder aber
- die *gesamthafte Fusion mit beiden Kreisen* und infolgedessen die Bildung eines erweiterten Nordost-Verbandes in Betracht.<sup>1</sup>

Die dritte *Option eines Nordost-Kreises scheidet* dabei bereits unter Größenaspekten aus, da dieser *mehr als ein Drittel der Landesbevölkerung* umfassen und die *mit Abstand größte Gebietseinheit* bilden würde. Zudem entstünde hier *im Fall Lübecks eine erneute Grenzsituation*, die möglichst vermieden werden sollte. Da die in Kap. 6.2.2 vorgetragenen Argumente für die Zuordnung Plöns zu Ostholstein unter den Bedingungen einer deutlich vergrößerten Kreiskulisse unverändert gelten, wird man sich folglich zwischen den ersten beiden Varianten einer *Fusion mit Plön-Ostholstein oder mit Rendsburg-Eckernförde* (und Neumünster) zu entscheiden haben. Dabei sprechen die in der Anlage II dokumentierten Verflechtungsbeziehungen und Ausgleichsniveaus erkennbar für die *westliche Erweiterung und für den Erhalt eines überlappenden Planungsraums mit Plön-Ostholstein*.<sup>2</sup>

Im Osten und Südosten des Landes läge dann eine *umfassende Einkreisung Lübecks* nahe. Hierzu bedürfte es der *Zusammenfassung mit Plön-Ostholstein sowie mit Lauenburg-Stormarn*. Damit entspräche man den im vorangegangenen Kapitel diskutierten Anforderungen an eine möglichst *konzentrierte Struktur im Hamburger Umland*, den gegebenen *Verkehrsachsen* und den virulenten *Stadt-Umland-Beziehungen Lübecks* gleichermaßen. *Problematisch* erscheint an dieser Lösung allerdings die erhebliche *Größe* gemessen an Fläche und vor allem Bevölkerung. Gleichwohl erscheint sie vertretbar, wenn man auch *im Westen zu vergleichbaren Konstellationen* gelangt und dabei die *nach Norden ohnehin abnehmenden Bevölkerungspotenziale* berücksichtigt.

Für die verbleibenden Landesteile kämen daraufhin lediglich die *Anbindung von Dithmarschen-Steinburg an den Landesteil Schleswig* oder aber die *Zusammenfassung mit Pinneberg und Segeberg* (bzw. Teilen von diesem) in Betracht. Die ge-

---

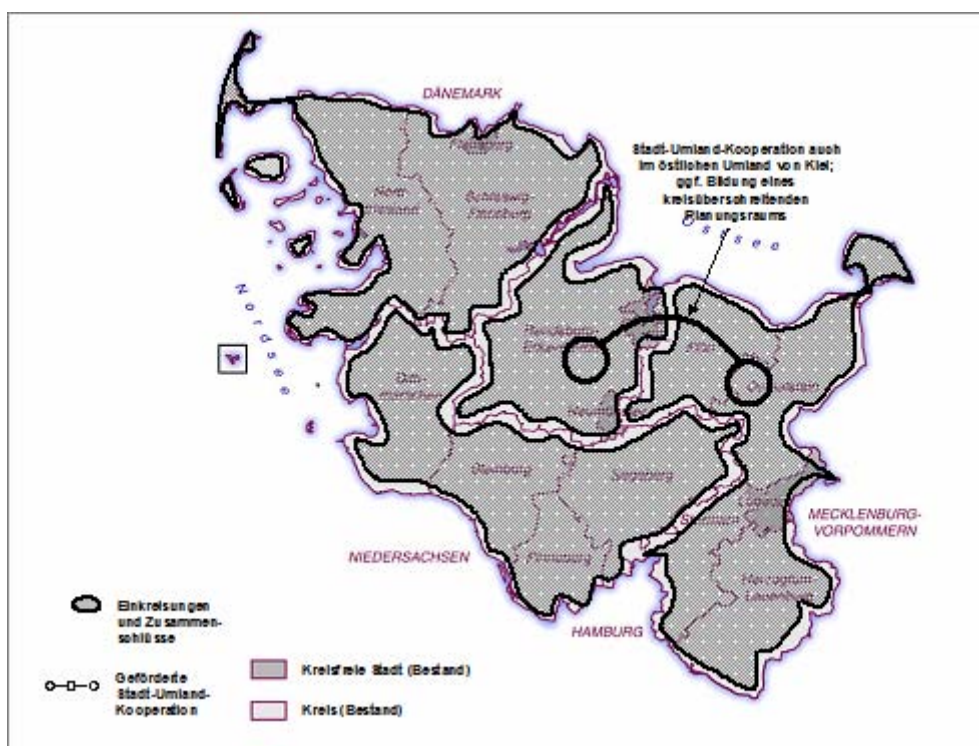
<sup>1</sup> Andere Varianten wie zum Beispiel die Fusion mit Rendsburg-Eckernförde sowie mit Segeberg und Pinneberg scheidet dagegen aufgrund weniger eindeutiger Verflechtungsbeziehungen und der dann gefährdeten Gesamtstatik der Verwaltungsorganisation aus (etwa mit Blick auf das dann „partnerlose“ Steinburg-Dithmarschen).

<sup>2</sup> Dies gilt umso mehr, wenn es auf der Basis entsprechender politischer Entscheidungen zu einer Teilung Plöns und der auch östlichen Einfassung der Landeshauptstadt in einen erweiterten Kreiszuschnitt von Rendsburg-Eckernförde käme (vgl. dazu die Diskussion in Kap. 6.2.2).

waltige Flächenausdehnung wie auch die gegebenen Verflechtungen Richtung Süden lassen hier eine Entscheidung für die *südliche Variante* vergleichsweise unstrittig erscheinen, womit zumindest in Einwohnerzahlen ein *adäquates Gegengewicht zum östlichen Großkreis*, bestehend aus Plön-Ostholstein, Lübeck und Lauenburg-Stormarn, geschaffen würde. In der Konsequenz bliebe es demnach auch bei der *Zusammenfassung von Nordfriesland, Schleswig-Flensburg und Flensburg* als dem dann kleinsten Kreis.

Abb. 6.2-G bildet die sich daraus ergebenden neuen Gebietsstrukturen ab, wobei erneut auf *mögliche Anpassungen in den Grenzbereichen* von Rendsburg-Eckernförde nach Süden und Osten (gegenüber Segeberg und Plön), von Kiel und Rendsburg-Eckernförde nach Osten (gegenüber Plön) sowie von Pinneberg und Segeberg nach Westen (gegenüber Stormarn) hinzuweisen ist (vgl. dazu die Kap. 6.2.2 und 6.2.3).

Abbildung 6.2-G: Bildung von Großkreisen



Ungeachtet der erheblichen *Unsicherheit hinsichtlich der Realisierbarkeit* der in Kap. 5.3 *diskutierten Einsparpotenziale* (vgl. auch Kap. 7.2) und der *demokratiepolitischen Bedenken gegen eine solche Großlösung* (vgl. Kap. 7.5) erscheint die dargestellte Struktur mit Blick auf die notwendigen Transmissions- und Ausgleichswirkungen vom Hamburger Umland nach Norden und die Zuordnung der Landeshauptstadt auch *unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten sinnvoll*.

Andere Varianten, wie etwa der im Zuge der Bildung von Kommunalen Verwaltungsregionen vorgesehene Zuschnitt (Dithmarschen-Steinburg-Pinneberg, Rendsburg-Eckernförde-Kiel-Neumünster-Plön-Segeberg sowie Ostholstein-Lübeck-Stormarn-Lauenburg) würden zwar möglicherweise die angestrebten Nord-Süd-Bezüge noch verstärken, ließen sich aber in der hier favorisierten Konstellation (zumindest hinsichtlich ihrer materiellen Komponente) über den kommunalen Finanzausgleich adäquat kompensieren. Im Hamburger Umland als dem entwicklungspolitischen Zentrum des Landes hätte eine solche alternative Lösung indes eine Fortsetzung der im voranstehenden Kapitel kritisierten Verwerfungen zur Folge (insbesondere im Verflechtungsbereich zwischen Pinneberg, Segeberg und Stormarn). Des Weiteren gibt der Gutachter zu bedenken, dass gerade in einer größerräumigen Perspektive die *Zuordnung Plöns zu Ostholstein unverändert strittig* erscheinen könnte. Hierzu verweist er erneut auf die in Kap. 6.2.2 dargelegte Argumentation, hält es aber unverändert für möglich, über eine Teilung eine Arrondierung zugunsten der Kieler Umlandkonstellation herzustellen. Von einer eher „konservativen“, weil allein auf Pendlerbeziehungen aufbauenden Beurteilung, die Plön vollständig an Kiel und Rendsburg-Eckernförde anschließen würde, rät er weiterhin ab, da der nordöstliche Landesteil in der hier empfohlenen Form mit Blick auf seine touristischen Potentiale und die neuen Perspektiven nach Vollendung der Fehmarnbelt-Querung breiter aufgestellt würde. Schließlich bleibt zu ergänzen, dass die mit der Funktionalreform für eine Kommunalisierung vorgesehene *Regionalplanung problemlos in die Trägerschaft der neuen Kreise* übergehen könnte und hierfür lediglich im Raum Kiel-Plön eine überlappende Konstruktion gewählt werden müsste (es sei denn, es käme zu der angesprochenen Grenzverschiebung nach Osten). Die regionalen Einheiten würden ebenfalls die zuvor in deckungsgleichen Kooperationsbereichen wahrgenommenen Aufgaben als Regelzuständigkeiten übernehmen und lediglich die landesweit organisierte Zusammenarbeit in interkommunaler Rechtsform weiterführen.

begnügen. Gleichwohl lassen sich die getroffenen Einschätzungen angesichts der bereits vorgetragenen Erörterungen hinreichen belegen. Im Ergebnis gelangt der Gutachter für einzelne Kriterien wie auch in der Zusammenfassung zu einer *relationalen Einschätzung*, die eine Reihenfolge der *Modelleignung* i. S. der Fragestellung (funktionale Leistungsfähigkeit) dokumentiert. Als *Analysedimensionen* verwendet er dabei:

- Bildung ausreichender, mithin aufgabenadäquater *Größenordnungen*;
- *Gleichgewichtigkeit und Einheit* der Verwaltung zwecks Bündelungs- und Aufnahmefähigkeit im Hinblick auf gegebene und künftige Aufgaben;
- *Steuerungs- und Kontrollfähigkeit* gegenüber den zugewiesenen Kompetenzen insbesondere seitens der gewählten Vertretungskörperschaften;
- *Auswirkungen* auf den materiellen und funktionalen Gehalt der Selbstverwaltung, gemessen an der autonomen Gestaltungsfähigkeit der Kommunen sowie
- *Konsequenzen* für die Arbeitsweise, interne Qualität und mitarbeiterbezogene Motivation der Verwaltungsorganisation.<sup>2</sup>

Abb. 7-A fasst die Ergebnisse dieser qualitativen Modellbewertung zusammen, wobei links (zweite Spalte) der Status quo stichwortartig gekennzeichnet wird. Auf die damit deutlich werdenden Handlungserfordernisse und Ausgangsbedingungen beziehen sich in den einzelnen Dimensionen die Einschätzungen der vier Modelle, wobei der Wert [0] unveränderte Gegebenheiten, [+1] eine wahrnehmbare und [+2] deutliche Verbesserung sowie [-1] eine zumindest potenzielle Verschlechterung kennzeichnen. Im Anschluss geht der Gutachter kurz auf die besondere Situation in ehemaligen kreisfreien Städten ein.

Abbildung 7-A: Funktionale Leistungsfähigkeit der Reformmodelle

Bewertungsdimensionen	Status quo	Modell 1 (Status quo mit IKZ)	Modell 2* (9 Kreise, 2 krfr. Städte)	Modell 3* (6 Kreise, 2 krfr. Städte)	Modell 4* (4 Großkreise, 0 krfr. Städte)
Ausreichende Größenordnungen	<i>Erweiterungsbedarfe im Nahbereich und regionalen Kontext</i>	+1 **	+1 **	+2 **	+2 **
Gleichgewicht, Einheit der Verw.	<i>Erhebliche Größen- u. Leistungsunterschiede</i>	0 ***	+2 ****	+1 ****	+1 ****
Steuerungs- und Kontrollfähigkeit	<i>Keine grundlegenden Defizite mit Ausnahme bestehender IKZ</i>	0/-1 ***	+1 *****	+1 *****	0 *****
Erhalt der Selbstverwaltung	<i>Funktionale Optimierungsmöglichkeiten</i>	0 *****	+1 *****	+1 *****	0 *****

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

<sup>2</sup> Die Auswirkungen auf die funktionsinterne Verwaltungsqualität und Mitarbeitermotivation wurde als gleichgewichtiger Indikator aufgenommen, um der entsprechenden Fragestellung der Landesregierung zu folgen.

(Fortsetzung)

Bewertungsdimensionen	Status quo	Modell 1 (Status quo mit IKZ)	Modell 2* (9 Kreise, 2 krfr. Städte)	Modell 3* (6 Kreise, 2 krfr. Städte)	Modell 4* (4 Großkreise, 0 krfr. Städte)
Verwaltungsqual. und Mitarbeiter	<i>Differenzen aufgrund unterschiedlicher Größe/Leistungskraft</i>	<b>0</b> *****	<b>+1</b> *****	<b>+2</b> *****	<b>+1</b> *****
<b>Gesamtbewertung</b>	<b>Erkennbarer Konzentrationsbedarf</b>	<b>1/0</b>	<b>+6</b>	<b>+7</b>	<b>+4</b>

**Legende:** \* = Einschließlich komplementärer Interkommunaler Zusammenarbeit; \*\* = In den Modellen 1 und 2 vergleichbare Größeneffekte, da im Wesentlichen über Kooperation für jeden Aufgabebereich realisierbar – in den Modellen 3 und 4 dagegen höhere Identität zwischen gebietskörperschaftlichem Einzugsbereich und den territorialen Erfordernissen einzelner Zuständigkeiten (abnehmender Bedarf an komplementärer Kooperation); \*\*\* = Im Modell 1 keine höhere, Transparenz und Einheitlichkeit aufgrund variabler Kooperationslösungen (innerhalb und außerhalb der geförderten Kooperationsbereiche) sowie potenzielle Steuerungsverluste aufgrund der Zunahme indirekter Legitimation und entsprechend verminderter Kontrollfähigkeit bei Auftrags- und Mitverwaltung oder der Bildung überkreislicher Einheiten; \*\*\*\* = Im Modell 2 eine ausgeglichene Konstellation als in den Modellen 3 und 4 aufgrund der dort gegebenen Größenunterschiede zwischen den neuen Kreisen (berechnet auf der Grundlage von Standardabweichung und Mittelwert der Einwohner für jedes Modell: [STABW] / [MITTELWERT] = Messwert; \*\*\*\*\* = gegenüber den Modellen 2 und 3 im Modell 5 keine notwendige Verbesserung der Steuerungs- und Kontrollfähigkeit aufgrund eines deutlich größeren Verwaltungsapparates und erweiterter Leitungs- und Legitimationsspannen; \*\*\*\*\* = In den Modellen 2 und 3 (auf der Basis einer hinreichend gegebenen Selbstverwaltungsfähigkeit im Status quo) Steigerung der autonomen Gestaltungsfähigkeit aufgrund von funktionalen Bündelungs- und finanziell wirksamen Synergieeffekten – demgegenüber keine Verbesserung oder ausgeglichene Bilanz bei Interkommunaler Zusammenarbeit im Modell 1 (hinsichtlich der mit anderen Gebietskörperschaften geteilten Verantwortung) und bei der Bildung von Großkreisen im Modell 4 (aufgrund potenziell zunehmender demokratiepolitischer Kosten sowie der Steigerung interner Widersprüche und Interessengegensätze als Hindernis für einen hinreichend effektiven entwicklungs- und verteilungspolitischen Konsens); \*\*\*\*\* = Im Modell 1 keine grundsätzlich verbesserte funktionsinterne Verwaltungsqualität und Mitarbeitermotivation aufgrund steigender Intransparenz, Steuerungsverluste und Ausdifferenzierung der Verwaltungsorganisation – in den Modellen 2 und 4, vor allem aber im Modell 3 mehr individuelle Personalentwicklungsmöglichkeiten aufgrund vergrößerter Einheiten (Reduzierung in Modell 4 gegenüber Modell 3 mit Blick auf die größere Anonymität sowie steigende Spezialisierung und Binnendifferenzierung einer Großorganisation); [0] = Unveränderte Situation im Vergleich zum Status quo; [+1] = Wahrnehmbare Verbesserung; [+2] = Deutliche Verbesserung; [-1] = Zumindest potenzielle Verschlechterung.

Im *Ergebnis der Modellbewertung* hinsichtlich ihrer funktionalen und aufgabenbezogenen Leistungsfähigkeit dürfte das *Modell 3* (einer mittleren Gebietsreform) selbst dann am besten abschneiden, wenn man die hier vor allem darstellungsbedingt gleichgewichteten Indikatoren unterschiedlich stark einbeziehen würde. Seine „Stärken“ liegen in nach wie vor überschaubaren, aber deutlich integrationsfähigeren Größenordnungen, die ein reduziertes Maß an komplexitätssteigernder und verflechtungswirksamer Kooperation erforderlich machen und wesentliche Konzentrationserfordernisse in den neuen Kreiszuschnitten abdecken – mit Ausnahme der kreisfreien Städte Lübeck und Kiel.<sup>3</sup> Das „zweitbeste“ Modell sieht der Gutachter in der Vornahme punktueller Anpassungen (*Modell 2*), da hier ebenfalls, wenn

<sup>3</sup> Hierzu verweist der Gutachter auf die in allen Modellen empfohlene Intensivierung der Interkommunalen Zusammenarbeit im Rahmen geförderter Kooperationsbereiche - unter besonderer Berücksichtigung von Stadt-Umland-Konstellationen.



## 7 Vergleichende Modellbewertung

Im vorliegenden Kapitel werden *die entwickelten vier Modelle systematisch untereinander und mit dem Status quo verglichen* sowie im Hinblick auf die in Kap. 5 formulierten Erfordernisse *bewertet*;<sup>1</sup> für ergänzende Ausführungen, Modellrechnungen und Datengrundlagen wird jeweils auf den Anhang verwiesen. Im Einzelnen handelt es sich um die folgenden Betrachtungen:

- In Kap. 7.1 wird die *funktionale und aufgabenbezogene Leistungsfähigkeit* der Modelle untersucht, wobei die erreichten Größenordnungen, die Gleichgewichtigkeit und Einheit der Verwaltung, Steuerungs-, Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen neuer Strukturen, die Motivation der Verwaltung, die Selbstverwaltungskapazitäten und die besondere Situation in (ehemals) kreisfreien Städten zu betrachten sind.
- Nach der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung in Kap. 7.2 folgen die *entwicklungspolitischen und sozioökonomischen Auswirkungen* einer etwaigen Reform (Kap. 7.3), erneut (wie bereits in Kap. 5) gegliedert nach Verflechtungen, Ausgleichskraft und demographischen Potenzialen.
- Kap. 7.4 wendet sich der *ebenenübergreifenden Funktionalität und landespolitischen Stabilität* zu und versucht die Folgen für eine reibungslose vertikale und horizontale Interaktion der Gebietskörperschaften zu erfassen.
- Die *demokratische, örtliche und politische Integrationsfähigkeit* der Modelle steht im Mittelpunkt von Kapitel 7.5. Gestützt auf vorliegende Untersuchungen sollen hier vor allem größenbedingte Implikationen im Hinblick auf die Demokratiekosten erörtert werden. Berücksichtigung findet dabei das besondere Gewicht, das diesem Aspekt seitens der Rechtsprechung zugewiesen wird - ohne es allerdings zu verabsolutieren.
- Schließlich erörtert der Gutachter aus seiner, auch in zahlreichen Interviews gewonnenen Sicht die *politisch-administrative Durchsetzbarkeit* der Reformmodelle (Kap. 7.6), wobei er zwischen ihrer Konsensfähigkeit und der Intensität und Wirkungsmacht etwaiger lokaler wie überörtlicher Widerstände unterscheidet.
- Eine *zusammenfassende*, die vorgenannten Einzelbereiche integrierende *Einschätzung* beschließt die Untersuchung (Kap. 7.7).

### 7.1 Funktionale Leistungsfähigkeit

Die Untersuchung der funktionalen Leistungsfähigkeit fasst die *Erkenntnisse der Aufgabenanalyse* zusammen und *bezieht sie auf die einzelnen Modelle* (zzgl. des Status quo – vgl. Kap. 5.2). Mangels hinreichend aussagekräftiger und breiter Indikatoren muss sich dieser Schritt mit einer *vorwiegend qualitativen Betrachtung*

---

<sup>1</sup> Die Bezugnahme auf den Status quo vollzieht auch in diesem Schritt die gegebenen Reformfordernisse noch einmal nach und verdeutlicht damit die Relevanz und Wirksamkeit etwaiger Veränderungen im Hinblick die Ausgangssituation (Kap. 5).

auch (in zumindest graduell) geringerem Maße in allen Analysedimensionen Verbesserungen gegenüber dem *Status quo* zu erzielen sind. *Modell 4*, die Bildung von Regionalkreisen, weist gleichfalls eine positive Bilanz aus, allerdings kommen hier größenbedingte Einschränkungen zum Tragen, die sich auf die innere verteilungs- und entwicklungspolitische Entscheidungsfähigkeit, potenziell überdehnte Leitungs- und Kontrollspannen und weniger gleichgewichtige Territorialstrukturen beziehen. Schließlich lässt auch die bloße *Optimierung des Status quo* eine effektive Situationsverbesserung vor allem im Hinblick auf adäquatere Funktions- und Vollzugsräume erwarten, allerdings dürfte die Bewertung nach weiteren funktionalen Kriterien (institutionelles Gleichgewicht, Selbstverwaltungsfähigkeit usw.) im Vergleich zum Status quo unverändert bleiben, ggf. sogar negativ ausfallen (Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten als Beispiel); dies erklärt die insgesamt eher zurückhaltende Beurteilung.

Zur Lage der im Zuge einzelner Modelle *eingekreisten Städte* ist hinzuzufügen, dass die Integration in vergrößerte Gemeindeverbände vor allem den Zentralen Orten eine Reihe von Vorteilen bringt (vgl. dazu Kap. 6.1 und 6.2). Diese äußern sich für sie primär in der Ausgleichs- wie Entwicklungsbilanz und (bei unveränderter Dotation im Rahmen des Finanzausgleichs) in einer monetären Entlastung. Kompetenziell verlieren die Städte dagegen in dem Maße, wie sie Zuständigkeiten an die Gemeindeverbandsebene abgeben, um die differenziert dargestellten Einsparungen zu erzielen. Entgegenzuwirken wäre dem entweder durch eine erweiterte Anwendung gestufter Aufgabenmodelle (zugunsten dann großer kreisangehöriger Städte; Neumünster und Flensburg in den Modell 2 bis 4) oder durch eine Aufgabenteilung zwischen Kreis und Zentralem Ort. Ersteres käme für die betreffende Stadt einer optimalen Konstellation gleich, da nur für die Kommunalpolitik weniger relevante Zuständigkeiten (etwa Massengeschäfte der allgemeinen Verwaltung oder komplexe Sonderordnungsbelange) abgegeben werden könnten, während die gestaltungsintensiven Bereiche vor Ort verblieben; als nachteilig erwiesen sich demgegenüber die verminderten Effizienzrenditen. Letzterem ließe sich allerdings dadurch begegnen, dass Kreis und Stadt bestimmte kreisweite Aufgaben „austauschen“, dem Zentralen Ort also im Rahmen einer Auftragsverwaltung (vertikale Kooperation) kreisweite Kompetenzen zur Erledigung überantwortet werden (Brand- und Katastrophenschutz, bestimmte Sozialaufgaben als Beispiele). Hierdurch erhielte die Stadt eine herausgehobene Position, würde zudem funktionale Bezüge zu ihrem Umland aufbauen, jedoch ebenso zu einer wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung im neuen Kreis beitragen.

## 7.2 Wirtschaftlichkeit

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der vier Modelle erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren zur Berechnung jährlich anfallender Einsparbeträge, das *die in Kap. 5.3.2 formulierten Hinweise und Einschränkungen* zu berücksichtigen sucht (eingeschränkte Aussagekraft einer nur auf Verwaltungskosten bezogenen Einsparrechnung, potenzielle Vernachlässigung von internen Verrechnungen und Einnahmen, Einbezug von Strukturfaktoren und fusionsunabhängigen Einsparpotenzialen).

Dabei ist zunächst zwischen *Reformerträgen* aufgrund von Größen- bzw. Skalen-, Verbund- und Spezialisierungsvorteilen und *Reformkosten* materieller wie immaterieller Art zu unterscheiden. Die direkt und mittelbar finanzwirksamen *Mehrausgaben* setzen sich *aus einmaligen* (Umzüge, Infrastrukturumbau und -anpassungen usw.) *und dauerhaften Aufwendungen* zusammen, die sich wiederum in *interne*, die Verwaltung und ihre Mitarbeiter betreffende *Lasten* (Fahrtkosten, Steuerungsverluste usw.) *und externe Kosten* auf Seiten von Bürgern, Unternehmen und Anspruchsgruppen ausdifferenzieren lassen (etwa Fahrtzeiten/-kosten, Transparenzverluste). *Immaterielle Kosten* verbinden sich demgegenüber insbesondere mit den in Kapitel 7.5 diskutierten *demokratiepolitischen Aspekten*; hinzutreten *politisch-administrative Widerstände*, die eine Reform verzögern können und/oder zu Investitionen innerhalb der alten Strukturen führen, deren Mittel später fehlen bzw. zusätzliche Kostenbelastungen auch für die neuen Gebietskörperschaften darstellen. Beides lässt sich kaum quantifizieren, sollte aber bei der Bewertung der weiter unten ausgewiesenen Reformerträge berücksichtigt und zumindest in Form einer verspätet eintretenden Effizienzrendite in Ansatz gebracht werden. Wie in den Anlagen detailliert beschrieben wird, geht der Gutachter davon aus, dass es *zu Beginn der Reform* sogar zu einem *negativen Saldo von Erträgen* und reformbedingten Belastungen kommen kann, sich diese *Kosten aber schrittweise reduzieren* und dauerhaft durch *stabile und ggf. sogar anwachsende Einsparwirkungen* überkompensiert werden. Stellt man zudem in Rechnung, dass die Abwehr einer Veränderung des *Status quo* mit Opportunitätskosten in Höhe der anderenfalls langfristig erzielbaren Einsparungen zu belegen ist, verstärkt sich nochmals der Handlungsdruck hin zu einer umfassenden Reform. Demzufolge hält es der Gutachter (und dies allenfalls in einem mittleren Zeitraum von bis zu fünf Jahren) für angebracht, die errechneten Kostenreduzierungen um 20 bis 50% abzusenken, um damit etwaige Reformkosten einzukalkulieren. Einen dauerhaft relevanten Betrag vermutet er hier indes weiterhin nicht; auf die betreffenden Ausführungen in den Anlagen wird verwiesen. Insofern wendet er sich im Folgenden *ausschließlich* den zu kalkulierenden *Einsparerträgen* zu.

Nachfolgend erläutert der Gutachter zunächst die *Vorgehensweise* im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (Kap. 7.2.1); weitere Detailhinweise und Datenmo-

difikationen, insbesondere im Hinblick auf die Option nach dem SGB II in den beiden Kreisen Nordfriesland und Schleswig-Flensburg, werden in den Anlagen detailliert dokumentiert. Daraufhin stellt der Gutachter die errechneten *Einsparungen* vor, die sich auf unterschiedliche Kostengrundlagen beziehen (Kap. 7.2.2 – Verwaltung, Verwaltung und Einrichtungen, Gesamtkosten einschließlich Zuwendungen und Zuschüsse, Zuschussbedarf sowie aufgabendifferenzierte Verwaltungs- und Einrichtungs Ausgaben).

Erneut ist zu betonen, dass mit Ausnahme eines reduzierten Sockelkostenbeitrags<sup>1</sup> alle Betrachtungen zu *Einsparpotenzialen* führen, also keinen Anspruch auf exakte Realisierung erheben könne. Gleichwohl dürften die vorgesehenen Absenkungen der verwandten Bemessungsgrundlagen ausreichend Gewähr dafür bieten, dass die Prognosen des Gutachters so konservativ ausgestaltet sind, dass sie im Ergebnis immer noch zu einer grundsätzlich realisierbaren Einsparsumme führen.

### 7.2.1 Vorgehensweise im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsberechnung

#### *Datengrundlage*

Die Datengrundlage der nachstehenden Rechnungsergebnisse besteht aus den *Haushaltsplandaten der Kreise und kreisfreien Städte im Jahr 2006*.<sup>2</sup> Aufgrund der für die Gesamtkosten- und Einzelplanebene nicht verfügbaren *Fallzahlen*, die konkreter oder produktnäher als der *Einwohnermaßstab* sind (vgl. dazu Abb. 5.3-C), greift der Gutachter weiterhin auf Letzteren als Bemessungsgrundlage zurück (Stand: 13.12.2005).<sup>3</sup> Im Fall der *kreisfreien Städte* wird das Problem der haushalterisch nicht möglichen Differenzierung zwischen Gemeinde- und Kreisaufgaben dadurch kompensiert, dass für *Gemeindeverbände* je nach betrachteter Kostenart arithmetische Mittelwerte gebildet und auf die Bevölkerung der Zentralen Orte hochgerechnet werden, wobei dieser Betrag anhand des Verhältnisses der städtischen Einwohnerzahl zum Durchschnitt aller 15 kreiskommunalen Körperschaften

---

<sup>1</sup> Hier gehen nur die realistischer Weise zu erwartenden Einsparungen im Abschnitt 00 (Gemeindeorgane – gemessen am *benchmark*), die Leitungskosten auf Dezernenten- und Ämterebene sowie (konservativ gerechnet) zwei und (im optimistischeren Szenario) fünf Prozent aller in der Verwaltung anfallenden Personalkosten ein. Letztere berücksichtigen den Umstand, dass jeder Kreis und jede Stadt ein Mindestmaß an Stellen vorhalten muss, um ungeachtet des tatsächlichen Geschäftsanfalls eine Aufgabe überhaupt wahrnehmen zu können. Diese Sockelkosten wiederum müssten in dem Maße einzusparen sein, wie es infolge konkreter Neugliederungsmodelle zu einer Reduktion von Verwaltungseinheiten kommt.

<sup>2</sup> Auf diese Weise wird die Anschlussfähigkeit zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Innenministeriums hergestellt (vgl. dazu Kap. 5.3.2), die sich gleichfalls auf Daten aus dem Jahr 2006 stützt. Darüber hinaus scheidet eine Bezugnahme auf das Jahr 2007 auch deshalb aus, weil der Kreis Pinneberg nur noch doppisch bucht und für 2006 zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung noch keine Jahresrechnung aufgestellt hat.

<sup>3</sup> Der Einwohnerwert zum Jahresende 2005 dürfte in etwa der Zahl entsprechen, die zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung absehbar war; auch das Innenministerium arbeitet in seiner Untersuchung mit Daten aus diesem Jahr.

noch einmal eine Gewichtung erfährt, die vor allem die höheren Einsparpotenziale in den beiden größeren kreisfreien Städten Lübeck und Kiel berücksichtigen soll, während die Einkreisungen von Flensburg und Neumünster entsprechend weniger stark in die Berechnungen eingehen.

#### *Reformmaßnahmen: Kooperation, Neugliederungen und Einkreisungen*

Im Rahmen der nachfolgenden Betrachtungen sind *drei unterschiedliche Reformmaßnahmen* zu unterscheiden, die jeweils auch eine *besondere Rechnungslegung* erforderlich machen:

- *Neugliederungen* kalkuliert der Gutachter als vollständige Fusionen, also durch Addition des heutigen Kostenniveaus, wobei Abschläge (für strukturelle Sonderlasten und interne Modernisierungsoptionen) in Ansatz gebracht werden, bevor auf dieses Kostenniveau Einsparquoten bezogen werden, die in Differenz zur (bereinigten) Ausgangslage den Ausweis konkreter Summen erlauben.
- Für den Bereich der *Einkreisungen* wurde die Vorgehensweise bereits im voranstehenden Abschnitt im Zusammenhang mit der verwandten Datenlage erläutert – auf die entsprechenden Ausführungen wird verwiesen; die hierbei durchgeführte Hochrechnung auf der Basis der Kreiszahlen erfolgte jeweils erst nach Berücksichtigung der Strukturlasten und Rationalisierungsreserven.
- Die *Erträge der Interkommunalen Zusammenarbeit* wurden auf der Basis der in Kap. 5.2 dokumentierten Aufgabenanalyse geschätzt. Um Unschärfen zu vermeiden, wählt der Gutachter das Niveau der 9 Einzelpläne (EP 0-8), da sich auf diese Weise die der kameralen Haushaltssystematik und unterschiedlichen Buchungsroutinen geschuldeten Interferenzen geringer auswirken. Des Weiteren wird zwischen örtlichen Kooperationen im Nahbereich sowie regionaler und landesweiter Gemeinschaftsarbeit unterschieden. Als Einzugsbereiche zieht der Gutachter die Territorialzuschnitte der Modelle 3 (Nahbereich) und 4 (Regionalbezug unter Einschluss flächendeckender Zusammenarbeit) heran. Auf dieser Basis lassen sich unterschiedliche Kooperationsniveaus isoliert wie auch in Ergänzung zu den drei Fusionsmodellen 2-3 abschätzen; hinzutritt der in bestimmten Einzugsbereichen mögliche Vergleich zwischen einer rein kooperativen Aufgabenwahrnehmung oder auch strukturwirksamen Veränderung (Fusion/Einkreisung). Die bereits in den einzelnen Teilräumen bestehende Zusammenarbeit ist in diesem Zusammenhang nachrichtlich zu erwähnen (vgl. dazu auch die Darstellung in Kap. 5.2.1), kann allerdings mit Blick auf die verfügbare Datenlage nicht im Detail quantifiziert und vorher in Abzug gebracht werden.

#### *Kalkulation der maßnahmenbezogenen Einsparwirkungen*

Für die Quantifizierung möglicher Einsparwirkungen kommen aufgrund der in Kap. 5.3.2 erläuterten Bedenken gegen eine ausschließlich größenabhängige und auf Verwaltungsausgaben (Personal- und Sachkosten) konzentrierte Betrachtung sowie mit Blick auf die geringe Fallzahl und Unschärfen bei den Haushaltsdaten *regressionsgestützte Analysen nicht in Betracht*. Der Gutachter greift deshalb auf *pauschalisierte Einsparquoten* zurück, die auf der Basis der Einzelpläne mit Hilfe

der Aufgabenanalyse (vgl. Kap. 5.2.1) ermittelt wurden. Hierbei erhalten die Einrichtungen geringere Werte, da in ihrem Fall unterstellt wird, dass sie stärker als reine Verwaltungsleistungen von Strukturbedingungen und der konkreten Nachfrage abhängen, fusions- und kooperationsbedingte Einsparungen sich also auf Querschnitts- und Intendanzbereiche beschränken dürften; die entsprechenden Quoten für beide Kategorien in den Einzelplänen 0-8 lauten:

- **EP 0 – Allgemeine Verwaltung:** 20% (Verwaltung – ohne Abschnitt 00; keine Einrichtungen);
- **EP 1 – Öffentliche Sicherheit und Ordnung:** 15% (Verwaltung), 10% (Einrichtungen);
- **EP 2 – Schulen:** 15% (Verwaltung), 5% (Einrichtungen);
- **EP 3 – Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege:** 15% (Verwaltung), 5% (Einrichtungen);
- **EP 4 – Soziales:** 5% (Verwaltung), 5% (Einrichtungen);
- **EP 5 – Gesundheit, Sport, Erholung:** 15% (Verwaltung), 5% (Einrichtungen);
- **EP 6 – Bau- und Wohnungswesen, Verkehr:** 15% (Verwaltung), 5% (Einrichtungen);
- **EP 7 – Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung:** 15% (Verwaltung), 10% (Einrichtungen) sowie
- **EP 8 – Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen:** 10% (Verwaltung), 5% (Einrichtungen).

Für die gleichfalls durchgeführten Rechnungen auf *Gesamtkostenebene* wurden diese *bereichsspezifischen Quoten entsprechend der Volumina der Einzelpläne zu übergeifenden Quoten zusammengefasst*, die 9,4% für Verwaltungskosten und 5,5% in Einrichtungen betragen (zur Begründung der aufgabenspezifischen Einsparquoten wird auf die Anlagen verwiesen).

Um darüber hinaus die mehrfach angesprochenen *internen Optimierungspotenziale* zu berücksichtigen, wurden die in die Einsparkalkulation einbezogenen Ausgaben nochmals reduziert. Dabei orientierte sich der Gutachter an einer *pro Einwohner gemessenen Kostenreihenfolge* und reduzierte die einzelnen Werte um die Hälfte ihres Abstandes zum *benchmark*.<sup>4</sup> Hierdurch reduzierte sich in keinem Fall die Reihenfolge der ermittelten Kosten, sondern wurden lediglich die gegebenen Differenzen eingegeben. In der Konsequenz führt dies zu einer weiteren Absenkung des

---

<sup>4</sup> Zuvor wurden die auf der Basis eines Organisationsvergleichs mit Hilfe von KGSt-Werten kalkulierten Personal- und personalbezogenen Sachausgaben (für eine Dezernentenposition jeweils zwei Stellen – Leitung zzgl. Sekretariat; für Amtsleitungen jeweils eine Stelle) abgezogen. Diese ermittelte der Gutachter im Zuge einer separaten Sockelkostenbetrachtung und brachte sie später in Abzug; das Gleiche gilt für die potenziellen Einsparungen im Einzelplan 00, die sich am Benchmark der Gesamtkosten (Kreis Pinneberg) orientiert.

in Ansatz gebrachten Einsparpotenzials und folgt damit dem Prinzip einer möglichst konservativen, damit allerdings auch robusten Schätzung.

### *Kostenbasis und Varianten der Einsparrechnung*

Die in Kapitel 5.3.2 vorgetragenen Einwände gegen eine Schätzung, die allein auf Verwaltungs- sowie Personal- und Sachkosten abstellt, führen im Rahmen der hier dokumentierten Untersuchung zu einer *Berechnung unterschiedlicher Varianten*, die sich wiederum auf *differierende Ausgaben* stützen:

- Im Interesse der (näherungsweise) Anschlussfähigkeit an die Untersuchung des Innenministeriums werden zunächst die *Personal- und Sachkosten im Verwaltungsbereich* zugrunde gelegt.
- Eine Erweiterung erfährt diese Betrachtung um die *Zuwendungen und Zuschüsse*, wobei die dem gegenüberstehenden Verrechnungen und Einnahmen zunächst unberücksichtigt bleiben; auf diese Weise wird der im Verwaltungsbereich maximal ausgewiesene Kostenumfang erfasst.
- Die *Berücksichtigung der Einnahmen* verweist (erneut nur im Verwaltungsbereich) auf die *beträchtlichen Unterschiede*, die sich mit binnenorganisatorischen Austauschprozessen und materiellen Transfer- und Auftragsbeziehungen zu anderen Gebietskörperschaften verbinden (etwa aufgrund von Mitverwaltung als Interkommunale Zusammenarbeit).
- Eine neuerliche Erweiterung der Kostenbasis beinhaltet der *Einbezug der Personal- und Sachkosten für Verwaltung und Einrichtungen*, wobei Zuwendungen und Zuschüsse zunächst unberücksichtigt bleiben. Hiermit trägt der Gutachter dem Umstand Rechnung, dass trotz ihrer Strukturabhängigkeit auch die besonderen, vorwiegend ausführend tätigen Einheiten im kommunalen Organisationsbestand innerhalb von Effizienzrechnungen berücksichtigt werden sollten, da sie zum einen innerhalb der Kernverwaltung Querschnittsaufgaben auslösen (und deshalb nicht von den betreffenden Einrichtungen getrennt werden können), zum anderen bei Intendanzaufgaben auch Synergiepotenziale aufweisen können.
- Die *rechnerische Gesamtkostenbetrachtung* (ohne Ausgleich von Verrechnungen und Einnahmen) erweitert erneut das Kostenvolumen, in diesem Fall für *Verwaltung und Einrichtung*, um einen (absolut) maximales Einsparvolumen angeben zu können.
- Relativiert wird diese Perspektive durch die *Gegenüberstellung von Einnahmen*, wodurch zumindest im Rahmen der (nicht nach Einzelplänen differenzierten) Gesamtkostenrechnung eine angemessenere Einnahmen- und Ausgabendarstellung erzielt wird.<sup>5</sup>
- Zuletzt bezieht der Gutachter eine *aufgabenbezogene Perspektive*, indem er die möglichen Einsparpotenziale über die oben genannten Quoten je Einzelplan

---

<sup>5</sup> Bereits bei einer entsprechenden Differenzierung auf der Ebene von Einzelplänen kommt es hier zu erheblichen Schwankungen, i. T. sogar positiven Ausgaben (bzw. Einnahmen), was auf etatinterne Verrechnungen und Austauschbeziehungen zurückzuführen sein dürfte. Deshalb greift der Gutachter bei der aufgabenspezifischen Betrachtung nur auf Personal- und Sachkosten zurück und lässt Zuwendungen und Zuschüsse außen vor.

ableitet; zugrunde liegen hier dann die *Personal- und Sachkosten für Verwaltung und/oder Einrichtungen*.

Um auch die auf dieser differenzierten Basis verbleibenden Unsicherheiten zu reduzieren, ging den verschiedenen Gesamtkosten- und einzelplanbasierten Schätzungen schließlich der *Ausweis von Sockelkosten und die Berechnung eines hierauf bezogenen grundlegenden Einsparwertes* voraus, von dem der Gutachter annimmt, dass er in jedem Fall zu realisieren sein müsste. Er stützt sich auf die im *benchmark* (Kreis Pinneberg) gegebenen *Kosten für die Gemeindeorgane* (Abschnitt 00), die über einen Organisationsvergleich ermittelten *Leitungskosten* (Zahl der Dezernenten/Fachbereichsleitungen mit Sekretariaten sowie Amtsleitungen als Stellenumfang multipliziert mit 50.000 Euro)<sup>6</sup> sowie einen *Abschlag* von zwei bis fünf Prozent im Bereich des in der Verwaltung tätigen Personals einschließlich ihres Sachkostenbedarfs (Stellenanzahl multipliziert mit 46.000 Euro).<sup>7</sup>

### 7.2.2 Einsparbeträge in den verschiedenen Kosten- und Berechnungsvarianten

Beginnt man bei der Ermittlung der Einsparbeträge mit dem konservativsten Modell der auf Basis von Sockelkosten ermittelten Werte, so variieren die dabei für ausgesprochen realistisch gehaltenen *jährlichen Kostenreduzierungen der drei Neugliederungsmodelle* allein im Verwaltungsbereich zwischen

- drei bis sechs Millionen Euro im Modell 2 (punktuelle Anpassungen – vgl. Kap. 6.2.2),
- acht bis 12 Millionen Euro im Modell 3 (Gebietsreform mittlerer Reichweite – vgl. Kap. 6.2.3) sowie
- 13 und 19 Millionen Euro im Modell 4 (Bildung von Großkreisen – vgl. Kap. 6.2.4);

zu den maßnahmenbezogenen Differenzierungen wird erneut auf den Anhang verwiesen. Die dagegen auf der Grundlage einer *erweiterten Kostenbasis* (s. o.) geschätzten *Einsparpotenziale* finden sich für die einzelnen Modelle in der nachfolgenden Übersicht dargestellt; die Werte wurden auf ganze Millionenbeträge gerundet, der Gutachter weist zudem darauf hin, dass bei Schätzungen dieser Art immer

<sup>6</sup> Die in diesem Zusammenhang anzusetzenden Abschläge (e) errechnen sich im Bereich der Leitungsstrukturen durch die Reduzierung der gesamten Status quo-Ausstattung (g) der an der Neugliederung beteiligten Kommunen (n) bis auf eine Leitungs-Garnitur für die neue Kommune in ihrer fusionierten Struktur:  $e = g / n \times (n - 1)$ ; um hierbei schließlich auch mit der Größe ansteigende Leitungsspannen und entsprechende Mehrkosten zu berücksichtigen gingen nur jeweils 75% der leitungsbezogenen Kostenbasis in die benannte Rechnung ein.

<sup>7</sup> Für die Berücksichtigung der Erträge, die durch Einkreisung freier Städte zu erzielen sind, wurden diese erneut auf der Basis der Kreis-Durchschnittswerte geschätzt, wobei die Ausgaben des Einzelplans 00 und für die Leitungsgarnituren (Dezernenten und Amtsleitungen) ausgespart blieben, da die Städte auch nach einer Kreiseingliederung eigenständige Verwaltung erhalten.



eine etwa zehnpromtente Varianz nach oben wie nach unten einkalkuliert werden muss.

*Ermittlung der jährlichen Einsparpotenziale auf der Basis unterschiedlicher Kostenarten in Millionen Euro*

<b>Berechnungsgrundlage</b>	<b>Modell 1</b> (Optimierung des Status Quo)	<b>Modell 2</b> (punktuelle Anpassungen)	<b>Modell 3</b> (Kreisgebietsreform mittlerer Reichweite)	<b>Modell 4</b> (Bildung von Großkreisen)
Verwaltung (Personal- und Sachkosten)		16 Mio.* (4-5%)**	33 Mio.* (8-9%)**	42 Mio.* (10-11%)**
Verwaltung (Gesamtkosten mit Zuwendungen und Zuschüssen)		24 Mio.* (3-4%)**	50 Mio.* (8-9%)**	63 Mio.* (10-11%)**
Verwaltung (Zuschussbedarf)		13 Mio.* (3-4%)**	27 Mio.* (8-9%)**	36 Mio.* (10-11%)**
Verwaltung u. Einrichtungen (Personal- und Sachkosten)		24 Mio.* (1-2%)**	46 Mio.* (2-3%)**	59 Mio.* (3-4%)**
Verwaltung u. Einrichtungen (Gesamtkosten mit Zuwendungen und Zuschüssen)		43 Mio.* (1-2%)**	88 Mio.* (3-4%)**	110 Mio.* (4-5%)**
Verwaltung und Einrichtungen (Zuschussbedarf)		22 Mio.* (1-2%)**	44 Mio.* (3-4%)**	56 Mio.* (4-5%)**
Verwaltung und Einrichtungen – Basis: EP 0-8 (Personal- und Sachkosten)	30 Mio.	26 Mio.* (zzgl. 20 Mio. durch ergänzende IKZ)	51 Mio.* (zzgl. 10 Mio. durch ergänzende IKZ)	62 Mio.* (zzgl. 1-2 Mio. durch ergänzende IKZ)

**Legende:** \* = Im Modell 2 ist jeweils ein zusätzlicher Ertrag von bis zu 20 Millionen Euro aus ergänzender Kooperation zu veranschlagen, der im Nahbereich dort erzielt werden kann, wo es zu keiner Neugliederung kommt, und darüber hinaus auch regionale und landesweite Möglichkeiten der Zusammenarbeit abdeckt; im Modell 3 betrifft das einen zusätzlichen Einsparwert von 10 Mio. (im Hinblick auf regionale und landesweite Zusammenarbeit) sowie im Modell 4 immerhin noch einen Betrag von ein bis zwei Millionen Euro für verbleibende landesweite Formen der Gemeinschaftsarbeit; \*\* = Anteile am Kostenvolumen der Ausgangskonstellation vor einer Neugliederung.

In der Summe lassen sich die Wirkungen wie folgt zusammenfassen:

- Im Modell 1 mit der *Optimierung des Status quo* (ausschließlich über Interkommunale Zusammenarbeit) ist bei konsequenter Ausschöpfung aller örtlichen, regionalen und landesweit denkbaren Kooperationsmöglichkeiten von einem *Einsparvolumen in Höhe von 30 Millionen Euro pro Jahr* auszugehen.
- Im Modell 2 (punktuelle Anpassungen) wären bei konservativer Schätzung wenigstens 13 Millionen Euro, im optimistischeren Fall bis zu 26 Millionen Euro aufgrund von Neugliederungsmaßnahmen einzusparen, zu dem ein Vo-

lumen von etwa 20 Millionen Euro für ergänzende Kooperationen zu addieren ist, womit sich das entsprechende *Gesamtvolumen der jährlichen Kostensenkungen auf 33 bis 46 Millionen Euro* beläuft.

- Im Modell 3 (*mittlere Reform*) liegt der Einsparkorridor für Fusionen und Einkreisungen zwischen 27 und 51 Millionen Euro; der zusätzliche Ertrag aus komplementärer Zusammenarbeit im regionalen und landesweiten Zusammenhang beträgt 10 Millionen Euro, wodurch sich in der Summe eine *jährliche Kostensenkung von 37 bis 61 Millionen Euro* errechnet.
- Im Modell 4 (*Bildung von Großkreisen*) erreichen die entsprechenden *Einsparwerte zwischen 36 und 62 Millionen Euro* (mit ergänzender landesweiter Kooperation 38 bis 64 Millionen Euro).

### 7.3 Entwicklungspolitische und sozioökonomische Auswirkungen

Die *vergleichende Bewertung der entwicklungspolitischen und sozioökonomischen Auswirkungen* nimmt auf die in Kap. 5.1 vorgestellten Analysen Bezug. Hierbei stützt sich die Untersuchung vorwiegend auf die quantifizierten Indikatoren und vergleicht in den einzelnen Analysedimensionen die Effekte der vier Reformmodelle. Hierzu zählen folgende *Untersuchungsbereiche*:

- Die Erhöhung (oder Verminderung) der *Kongruenz von Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensräumen* kennzeichnet die Fähigkeit der Kommunen, in einer veränderten Gebietskulisse einem möglichst großen Teil ihrer Bevölkerung einen vollständigen Arbeits- und Versorgungsraum zu bieten, ohne dass *spill-over*-Effekte zu Überschneidungen und (als Lösungsansatz) zu vertikalen wie horizontalen Verflechtungen führen, in deren Folge weitere Ausgleichserfordernisse und Ineffizienzen ausgelöst werden können. Die hierfür herangezogenen Indikatoren sind Pendlerströme (gemessen an der sog. Eigenversorgungsquote – vgl. Kap. 5.1.1, Erster Abschnitt), die Abdeckung von Arbeitsmarktregionen (vgl. Kap. 5.1.1, Zweiter Abschnitt), Naturräume (vgl. Kap. 5.1.1, Dritter Abschnitt) und grenzüberschreitende Bezüge (vgl. Kap. 5.1.1, Fünfter Abschnitt).
- Die *sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit* nimmt mögliche Disparitäten auf und untersucht die im Landesmaßstab erkennbare Gleich- oder Ungleichverteilung spezifischer Lasten und Versorgungsniveaus als Folge der Reformmodelle, konzentriert sich also im Wesentlichen auf die Voraussetzungen einer hinreichenden (qualitativen) Leistungsfähigkeit der Kommunen; die zugrunde liegenden Indikatoren sind die SGB II-Quote (vgl. Kap. 5.1.2, Erster Abschnitt), die sog. zentralörtliche Versorgung (vgl. Kap. 5.1.2, Zweiter Abschnitt) sowie die Steuereinnahmen der Kommunen (vgl. Kap. 5.1.2, Dritter Abschnitt).
- Die *Analyse der demographischen Entwicklungsfähigkeit* bemisst die gesamthafte Bevölkerungsentwicklung wie auch ihre Ausdifferenzierung in bestimmte aufgabenrelevante Altersgruppen (vgl. Kap. 5.1.3), wobei im Hinblick auf die einzelnen Modelle geprüft wird, inwieweit sie dazu geeignet sind, einen Ausgleich von künftigen Gegebenheiten zu bewirken.

Im Rahmen der zusammenfassenden Bewertung geht der Gutachter auf die Auswirkungen der Modelle und einer Gebietsreform auf die wirtschaftliche Entwicklung ein.

#### *Kongruenz von Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensräumen*

Kriterium einer erhöhten verwaltungsgeographischen Kongruenz mit den zugrunde liegenden ökonomischen Faktoren und Raumzusammenhängen ist die *Verminderung von Schnittstellen* bzw. eine *erhöhte Deckungsgleichheit mit relevanten Funktions- und Lebensbereichen*, was sich an einer erhöhten Pendlereigenversorgung (Anteil derjenigen Personen, die in einer Kommune leben und dort Arbeit finden), einer größeren Abdeckung relevanter Arbeitsmarktregionen, einer verringerten administrativen Zerschneidung von Naturräumen und einer besseren Korrespon-

denz mit externen bzw. grenzüberschreitenden Bezügen bemisst. Abb. 7-B fasst die Befunde zusammen, wobei der Wert [0] eine unveränderte Situation zum Status quo, [+1] eine leichte, [+2] eine deutliche und [+3] eine weitgehende Verbesserung und nahezu optimale Verwaltungskongruenz anzeigt; die detaillierten Daten sind der Anlage II zu entnehmen.

Abbildung 7-B: Verwaltungsgeographische Kongruenz der Reformmodelle

Bewertungsdimensionen	Status quo	Modell 1 (Status quo mit IKZ)	Modell 2* (9 Kreise, 2 krfr. Städte)	Modell 3* (6 Kreise, 2 krfr. Städte)	Modell 4* (4 Großkreise, 0 krfr. Städte)
Pendlerversorgungsquote	<i>Problembereiche HH-Umland, Plön, Schl.-Fl. u. Rendsburg-Eck.</i>	0	+1	+2	+3
Arbeitsmarkt-abdeckung	<i>Problembereiche Flensburg, Plön, Neumünster, Dith.-Steinbg.</i>	0	+1	+2	+3
Zerschneidung von Naturräumen	<i>Problembereiche Westküste, Elbe, Förderbereich und Ostküste</i>	0	+1	+2	+3
Korrespondenz mit ext. Bezügen	<i>Problembereiche HH-Umland, Dänemark, Ost-Bezüge</i>	+1 (Integration über Koop.-Bereiche)	+1 (Ost-Bezüge PLÖ-OH)	+3 (Ost-Bezüge HH-Umland PLÖ-OH, Dän.)	+3 (nur geringfügig bessere Ost-Kongruenz)
<b>Gesamtbewertung</b>	<b>Erkennbarer Konzentrationsbedarf</b>	<b>+1</b>	<b>+5</b>	<b>+9</b>	<b>+12</b>

**Legende:** \* = Einschließlich komplementärer Interkommunaler Zusammenarbeit; [0] = Unveränderte Situation im Vergleich zum Status quo; [+1] = Leichte Verbesserung; [+2] = Deutliche Verbesserung; [+3] = Weitgehende Verbesserung.

Betrachtet man dabei zunächst die Pendlereigenversorgungsquote, so wird sichtbar, dass Modell 1 (IKZ ohne Neugliederungen) erwartungsgemäß keine Veränderungen im Vergleich zum Status quo erbringt, allerdings bereits das Modell 2 in den Bereichen Schleswig-Flensburg (mit der Stadt Flensburg, Steinburg (mit Dithmarschen), im Kreis Rendsburg-Eckernförde (mit der Stadt Neumünster) und in der Region Plön-Ostholstein entweder zu einer ausgeglichenen oder sogar positiven Bilanz führt. Im Modell 3 verstärkt sich dieser Trend noch einmal deutlich, da hier auch in der Region Pinneberg-Segeberg eine kongruentere Entwicklung und im Fall von Stormarn und Lauenburg immerhin eine geringfügige Verbesserung eintritt. Schließlich ist mit dem am weitestgehenden Modell 4 eine flächendeckend ausgewogene bzw. relativ kongruente Struktur zu verzeichnen, was sich nicht zuletzt aus der Einkreisung der beiden großen Städte Lübeck und Kiel erklärt.

Die Übereinstimmung der administrativen Grenzen mit der Gliederung der Arbeitsmarktregionen zeigt ebenfalls schon im Modell 2 erste positive Effekte, die sich allerdings auf die Räume Schleswig-Flensburg und Dithmarschen-Steinburg

konzentrieren, im Bereich Neumünster-Rendsburg hingegen nur geringe Verbesserungen erbringen. Deutlichere Fortschritte sind demgegenüber im Rahmen des Modells 3 zu verzeichnen, wo trotz der Hamburg-Nähe auch Pinneberg und Segeberg sowie Lauenburg und Stormarn eine größere Regionsabdeckung realisieren. Die weitestgehende Arbeitsmarktintegration wird mit dem Übergang zu Modell 4 erzielt, wo beinahe flächendeckend ein landesintern mögliches Optimum realisiert wird; einzige Ausnahme bildet hier (wie allerdings auch in den anderen Modellen) die administrative Zuordnung von Plön, die in den Modellen von vornherein eine administrative Inkongruenz in Kauf genommen wird.

Auch die naturräumliche Zerschneidung wird mit fortschreitender Gebietsanpassung reduziert. Im Modell 2 betrifft das bereits die Elbküste (durch die Zusammenlegung von Steinburg und Dithmarschen) und die Hohwachter Buch (Plön-Ostholstein). Dieser Trend verstetigt sich unter Einbezug der großen übergreifenden Landschaftsteile in den Modellen 3 und 4, wobei insbesondere eine vollständige Abdeckung der ostholsteinischen Küste, des Elbverlaufs und der Unterelbeniederung erreicht wird. Administrative Zergliederungen (in wenn auch geringerer Intensität) bestehen dagegen weiterhin für die Westküste und die Marsch sowie für den Fördeabschnitt.

Schließlich erhöht sich mit größerräumigen Verwaltungszuschnitten auch die Anschlussfähigkeit an und Korrespondenz der gegebenen Gebietsstruktur mit grenzüberschreitenden Bezügen. Dabei können erste positive Effekte bereits für Modell 1 auf der Basis der vorgeschlagenen Kooperationsbereiche angenommen werden, da es hier (beispielsweise im Hamburger Umland und im Landesteil Schleswig) zu einer noch besseren Abstimmung und Interessenkoordination kommen könnte. Im zweiten Modell erhöht sich dies geringfügig (etwa durch die Maßnahmen im Raum Plön-Ostholstein gegenüber den dänischen Inseln und dem Ostseeraum), im Zuge der Modelle 3 und 4 hingegen deutlich, indem sowohl der Landesteil Schleswig, als auch die Ostküste eine einheitliche administrative Gestalt erhalten; hinzutritt nicht nur eine kooperative, sondern auch organisatorische Bündelung durch die Reduktion der Hamburger Randkreise von zwei auf vier.

Zusammengenommen erweist sich erwartungsgemäß das Modell 4 gegenüber allen anderen Konstellationen aufgrund seiner großflächigen Kreisstrukturen als überlegen. Gleichwohl sind jeweils geringfügigeren Änderungen und dem Status quo gegenüber in den Modellen 2 und 3 ebenfalls deutliche Fortschritte zu verzeichnen, was einerseits deren verwaltungsgeographische Eignung unterstreicht und andererseits darauf verweist, dass sich bereits mit kleineren Neugliederungen beträchtliche Integrationsvorteile realisieren lassen.

*Sozioökonomischen und fiskalischen Ausgleichsfähigkeit*

Die Ausgleichsfähigkeit als wesentliche, auch normativ begründete Eigenschaft der Gemeindeverbände zielt auf eine Verminderung negativer wie positiver Unterschiede in der Leistungskraft und strukturellen Ausstattung der Gebietskörperschaften. Reformmodelle werden infolge dessen in dem Maße positiv bewertet, wie sie zu einer weniger differentiellen Verteilung von Soziallasten, zentralörtlichen Versorgungsniveaus und der Steuerkraft beitragen. Abb. 7-C bilanziert auch für diesen Bereich die entsprechenden Reformeffekte, wobei erneut der Wert [0] eine unveränderte Situation zum Status quo, [+1] eine leichte, [+2] eine deutliche und [+3] eine weitgehende Verbesserung und nahezu optimale Verwaltungskongruenz anzeigt; die detaillierten Daten sind der Anlage (II) zu entnehmen.

*Abbildung 7-C: Steigerung der sozioökonomischen und fiskalischen Ausgleichsfähigkeit im Rahmen der Reformmodelle*

<b>Bewertungsdimensionen</b>	<b>Status quo</b>	<b>Modell 1</b> (Status quo mit IKZ)	<b>Modell 2*</b> (9 Kreise, 2 krfr. Städte)	<b>Modell 3*</b> (6 Kreise, 2 krfr. Städte)	<b>Modell 4*</b> (4 Großkreise, 0 krfr. Städte)
SGB II-Quote	<i>Problembereiche Städte, Dithmarschen sowie PI, IZ, OH, RZ</i>	<b>0</b>	<b>+1</b>	<b>+1</b>	<b>+3</b>
Zentralörtliche Versorgung	<i>Problembereiche NF, SL, RE, OH, IZ, PLÖ</i>	<b>0</b>	<b>+1</b>	<b>+2</b>	<b>+3</b>
Einkommensteuereinnahmen	<i>Problembereiche Städte, PLÖ, IZ, OH, SL, HEI, NF</i>	<b>0</b>	<b>+1</b>	<b>+1</b>	<b>+3</b>
Gewerbesteuereinnahmen	<i>Problembereiche NMS, RZ, PLÖ, OH, RE, SL</i>	<b>0</b>	<b>+1</b>	<b>+2</b>	<b>+3</b>
<b>Gesamtbewertung</b>	<b>Erkennbarer Konzentrationsbedarf</b>	<b>0</b>	<b>+4</b>	<b>+6</b>	<b>+12</b>

Legende: \* = Einschließlich komplementärer Interkommunaler Zusammenarbeit; [0] = Unveränderte Situation im Vergleich zum Status quo; [+1] = Leichte Verbesserung; [+2] = Deutliche Verbesserung; [+3] = Weitgehende Verbesserung.

Als Indikator für die Gleichverteilung von Soziallasten nutzt der Gutachter die SGB II-Quote als Anteil der Leistungsbezieher gemessen an der Gesamtbevölkerung bis 65 Jahren. Hier zeigt sich, dass im Rahmen der Modelle 2 bis 4 ein ansteigender Nivellierungseffekt eintritt, der sich infolge der Einkreisung aller Städte im letzten Szenario am stärksten auswirkt; dieser wurde deshalb auch mit einem größeren Ausgleichswert ausgewiesen, während der Unterschied zwischen dem zweiten und dritten Modell nur marginal ins Gewicht fällt. Im Bereich der zentralörtlichen Versorgung, also der Quote der Kreiseinwohner, die in einem Zentralen Ort leben, wird das Gesamtniveau der Ausstattung mit Einrichtungen und Angeboten von übergeordneter Bedeutung gemessen. Über die Modelle hinweg ist hier wie-

derum eine kontinuierlich ansteigende Ausgleichswirkung zu beobachten, die erneut vor allem von der Einkreisung größerer Städte profitiert. Schließlich ist auch für die Steuerverteilung ein positiver größenabhängiger Ausgleichszusammenhang zu verzeichnen, wobei die Modelle 2 und 3 bei der Einkommenssteuer nur geringfügige Unterschiede aufweisen, Modell 4 hingegen in allen Kategorien erneut die stärksten Effekte erzielt.

Fasst man auch diese Beobachtungen zusammen, profitieren die Ausgleichsfähigkeit und Leistungskraft der Gebietskörperschaft erkennbar von ihrer Größe, wobei die Unterschiede zwischen den Modellen 2 und 3 weniger stark ins Gewicht fallen, wie dies zuvor für das Kriterium der Entwicklungsfähigkeit und Kongruenz zu verzeichnen war. Daraus folgt, dass bereits mit der Vornahme punktueller Anpassungen erhebliche Auswirkungen erzielt werden können, die sich dann in vollem Umfang erst wieder in der weitestgehenden Konstellation von Großkreisen einstellen.

#### *Demographische Modellbilanz*

Die Bevölkerungsentwicklung bildet den letzten Indikator zur Einschätzung der Entwicklungspotenziale und Ausgleichsfähigkeit der im Rahmen der Modelle vorgeschlagenen Neugliederungen. Ohne Konsequenzen bleibt dabei Modell 1, da es lediglich Kooperationen und keine gesamthaften Zusammenschlüsse vorsieht, wenngleich zu konzedieren ist, dass sich auch hier positive Effekte erzielen ließen, sofern die jeweilige Zusammenarbeit solidarische Ausgleichssysteme beinhalten sollte. Dies allerdings ist mit Blick auf den geforderten Freiwilligkeitscharakter und den dabei dominanten Eigeninteressen kaum anzunehmen, so dass sich entsprechende Konsequenzen auf die Disposition geteilter Effizienzrenditen reduzieren dürften. Bei den weitergehenden Modellen 2, 3 und 4 dokumentiert die in der Ab-lage (II) dargestellte Entwicklung erneut eine zunehmende Nivellierung, ohne diese freilich gänzlich über Neuzuschnitte im Rahmen einer veränderten Gebietskulisse ausgleichen zu können. Dabei fällt der Unterschied zwischen dem Status quo (einschließlich Modell 1) und Modell 2 wesentlich höher aus (bzw. die Einebnung größer) als zwischen Letzterem und dem nächsten Szenario (Reform mittlerer Reichweite); beide Modelle wären daher in etwa gleich zu bewerten, wohingegen sich für die Bildung von Großkreisen erneut der stärkste Effekt nachweisen lassen.

#### *Zusammenfassung unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Effekte einer Kreisgebietsreform*

Die entwicklungspolitischen und sozioökonomischen Effekte der in Kap. 6 entwickelten Reformmodelle sind in unterschiedlichem Maße dazu geeignet, die

Leistungs- und Ausgleichsfähigkeit der kommunalen Kreisstufe in Schleswig-Holstein zu verbessern. Erkennbar wurde in den untersuchten Dimensionen, dass dies in besonderem Maße für das Modell 4, also die Bildung von Großkreisen gilt, da hier eine größtmögliche Integration unterschiedlicher Lebens- und Funktionsräume erfolgt. Die punktuellen Anpassungen und eine Gebietsreform mittlerer Reichweite führen zu abgestuften Ergebnissen, wobei die Differenz nicht so stark ausfällt wie etwa bei der Finanzbewertung; Abb. 7-D dokumentiert die zusammengefassten Effekte, wobei die Bewertungen für einzelnen Indikatoren aggregiert und ebenfalls in eine überschlägige Kategorisierung von [+1] bis [+3] überführt wurden.

Abbildung 7-D: Sozioökonomische und entwicklungspolitische Effekte unterschiedlicher Reformmodelle

Bewertungsdimensionen	Status quo	Modell 1 (Status quo mit IKZ)	Modell 2* (9 Kreise, 2 krfr. Städte)	Modell 3* (6 Kreise, 2 krfr. Städte)	Modell 4* (4 Großkreise, 0 krfr. Städte)
Verwaltungsgeogr. Kongruenz	<i>Problembereiche kleineren Kreise, kreisfreie Städte und ländliche Räume</i>	0/+1	+1	+2	+3
Ausgleichsfähigkeit		0	+1/+2	+2	+3
Demographiebilanz		0	+2	+2	+3
<b>Gesamtbewertung</b>	<i>Erkennbarer Konzentrationsbedarf</i>	0/+1	+4/+5	+6	+9

Legende: \* = Einschließlich komplementärer Interkommunaler Zusammenarbeit; [0] = Unveränderte Situation im Vergleich zum Status quo; [+1] = Leichte Verbesserung; [+2] = Deutliche Verbesserung; [+3] = Weitgehende Verbesserung.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass den in Kap. 5.1 detailliert beschriebenen Anforderungen am ehesten durch eine Erweiterung der gegebenen Gebietskulisse entsprochen werden kann, wohingegen eine auf bloße Zusammenarbeit setzende Strategie (Modell 1) kaum Vorteile erbringt, da hier keine materiellen Ausgleichssysteme und gemeinsame Trägerverantwortungen realisiert werden können. Bemerkenswert ist dabei die im Modellvergleich relativ positive Kennzeichnung des Modells 1 einer nur punktuellen Anpassung. Dies spricht zum einen für die darin gewählten Zuschnitte, zum anderen für das Erfordernis, in den problematischeren Fällen Plön, Dithmarschen, Steinburg, Flensburg und Neumünster zeitnah zu einer integrativen Lösung zu gelangen, die über eine intensiviertere Kooperation hinausgeht.

Die erkennbaren Fortschritte, die im weiteren Verlauf durch eine Gebietsreform mittlerer Reichweite und zuletzt die Bildung von Groß- bzw. Regionalkreisen rea-



lisiert werden könnten, werden dadurch nicht relativiert, verweisen aber auf die in den folgenden Kapiteln erörterten Aspekte der landespolitischen Stabilität (Kap. 7.4), der Ortsnähe und demokratischen Teilhabe (Kap. 7.5) sowie der politisch-administrativen Durchsetzung (Kap. 7.6). Nur wenn auch hier erkennbare Vorteile oder vertretbare Hindernisse bestehen, rechtfertigen die in Kap. 7.2 beschriebenen fiskalischen Effekte ein umfassenderes Revirement der Gebietskulisse.

Zuletzt sind im Zusammenhang der hier betrachteten Variablen die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer Gebietsreform zu erörtern. Dabei gilt zunächst, dass trotz der in verschiedenen Bereichen angesprochenen Effekte (etwa der Anschlussfähigkeit an grenzüberschreitende Bezüge) über administrative Strukturen nur indirekt auf das Wirtschaftsleben Einfluss genommen werden kann. Vor allem erscheint es außerordentlich schwierig, entsprechende Effekte zu bemessen. So entfalten die schleswig-holsteinischen Kommunen der Kreisstufe zwar durchaus ein beträchtliches Nachfragevolumen, doch dürfte dies bei Investitions- und Sachmitteln geringer als das der Städte und Gemeinden ausfallen und ist auch ihre Fähigkeit zur Bildung von Investitionsschwerpunkten sehr begrenzt. Unverändert spricht dies nicht gegen, sondern für die in den Modellen angelegte Bündelung und verweist in ökonomischer Hinsicht eher auf mittelbare Wirkungszusammenhänge. Dies betrifft etwa die Ausgleichfähigkeit und gleichmäßige Zur-Verfügung-Stellung von zentralörtlichen Kapazitäten, da auf diesem Wege zum Beispiel infrastrukturelle und bildungspolitische Kapazitäten bereit gestellt und verteilt werden.

Darüber hinaus gewinnen die in Kap. 7.1 diskutierten Vollzugskapazitäten an Bedeutung. So erweist es sich im Zuge von Wirtschaftsansiedlungen, Erweiterungsinvestitionen und Bestandspflege als wesentlich, zügige, gebündelte wie unbürokratische Entscheidungen treffen zu können, die die ökonomische Entwicklung stabilisieren, i. T. auch befördern können. Dies alles spricht grundsätzlich für größere Kreiszuschnitte, wird in seinen Effekten aber allenfalls mittelbar wirksam und ist dementsprechend nur sehr bedingt als Argument für eine Kreisgebietsreform heranzuziehen. Hinzukommt, dass Impulse der aktiven Wirtschaftsförderung vom Engagement persönlich tätiger Amtsträger abhängen und sich damit erneut nicht exakt ermitteln lassen. Sie sind in kleinen wie in größeren Verwaltungsstrukturen denkbar und hängen letztlich vom Funktionsverständnis, der inhaltlichen Ausrichtung und Flexibilität der verantwortlichen Stellen ab.

Bejaht man auf dieser Grundlage die zwar begrenzten, aber dennoch tendenziell positiven ökonomischen Konsequenzen einer Kreisgebietsreform, stellt sich die Frage, inwieweit ein solcher Schritt die gesamtwirtschaftlichen Effekte auch negativ beeinflussen könnte. Dies ist gleichfalls nicht exakt oder sogar quantitativ-empirisch messbar, sondern allenfalls über Plausibilitätserwägungen abzuleiten. So

könnten etwa der Umstellungsaufwand und daraus resultierende Funktionsdefizite der kreislichen Verwaltungen zu einer Beeinträchtigung relevanter Kapazitäten führen. Wie im Fall der materiellen Reformkosten (vgl. Kap. 7.2) sollten solche Auswirkungen indes temporär begrenzt bleiben und sich somit im Zeitverlauf relativieren. Auch wären den Nachteilen einer größeren, potenziell bürokratischer agierenden Verwaltung die Vorteile einer umfassend zuständigen und auch im erweiterten Raumzusammenhang tätigen Organisation entgegenzuhalten. Dementsprechend können negative Effekte einer Kreisgebietsreform zwar nicht gänzlich ausgeschlossen werden, jedoch dürften sich direkt nachweisbare Konsequenzen ebenso wie ihre Vorteile als sehr begrenzt erweisen und überdies schwerlich zu belegen sein.

In der Summe wird man also die Auswirkungen der Kreisgebietsreform als positiv kennzeichnen und vor allem auf indirekte Wirkungszusammenhänge (kompetente Vollzugskapazitäten, ausgleichs- und leistungsfähige Raumbezüge usw.) konzentrieren müssen. Dabei scheinen die Vorteile größerer Einheiten zu überwiegen, was aber nicht so weit geht, dass sich hieraus wesentliche Gründe gegen den Status quo ableiten lassen. Vielmehr wird man davon ausgehen können, dass jegliche Konzentration der Verwaltungsorganisation, sei es über Zusammenarbeit oder Fusionen, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung unterstützt, sofern sie in vertretbaren Zeiträumen realisiert wird und die Handlungsfähigkeit der (neuen) Gebietskörperschaften nicht beeinträchtigt. Hieraus würden sich dann allerdings erneut eher konfliktärmere Reformoptionen geringer oder mittlerer Reichweite begründen lassen als die Umsetzung umfassender Modernisierungsansätze, die mit dem Vollzug auch die Arbeitsfähigkeit der Gebietskörperschaften negativ beeinflussen.

#### 7.4 Ebenenübergreifende Funktionalität und verwaltungspolitische Stabilität

Eine weitere, stärker auf das politisch-administrative Handeln selbst bezogene Kategorie bildet das strukturabhängige Zusammenspiel der unterschiedlichen gebietskörperschaftlichen und administrativen Ebenen. Im Verhältnis zum Land gewinnt hier der aufgrund der kreislichen Kapazitäten gebotene Bestand an Sonderbehörden Bedeutung. Große und leistungsfähige Gemeindeverbände beschränken die Notwendigkeit überörtlicher Staatsverwaltung, reduzieren somit die Zahl erforderlicher Aufsichtsbeziehungen und gewährleisten eine vertikal wie horizontal einheitliche Verwaltung. Die auf diese Weise erzielbare Vereinfachung schlägt sich in einem sparsameren administrativen Handeln, erweiterten Steuerungsmöglichkeiten und nicht zuletzt in Entbürokratisierungseffekten nieder. Daneben ist auch die politisch-administrative Statik und Stabilität eines Landes zu beachten. Ausgehend von der Tatsache, dass sich räumliche und sachliche Zuständigkeiten zu Machtpotenzialen aufaddieren, sind sie entsprechend „auszutariieren“. Seitens des Staates und im Hinblick auf dessen Steuerungsimperativ ist dabei von Bedeutung, dass eine ausreichende Zahl von nachgeordneten Gebietskörperschaften mit entsprechender Leistungskraft ein ausbalanciertes Kräftesystem gewährleistet. Anderenfalls drohen Zielkonflikte, landesinterne Parallelstrukturen und parteipolitisch wie strukturell bedingte Blockaden. Insofern ist als Mindestmaß dezentraler Differenzierung von wenigstens zwei Einheiten auf einer jeweils nachgeordneten Ebene auszugehen, besser freilich noch von dreien, da so Blockadefahren vermindert werden und formale wie informale Mehrheitsentscheidungen möglich bleiben.<sup>1</sup>

Die Frage der Funktionalität und Stabilität lässt sich demnach mit Blick auf die Zahl der in vertikal (zumeist hierarchisch) und horizontal (eher mehrheitsbasiert und koordinativ) ausgerichteten Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure operationalisieren. Nehmen die politisch-administrativen Einheiten und Verantwortlichkeiten zu, erhöht das die Transaktions- und Einigungskosten, Zeitverzögerungen und ggf. suboptimale Kompromisse drohen. Zugleich birgt eine sehr geringe Zahl von großen, mithin „mächtigen“ Einrichtungen die Gefahr, dass der innere Zusammenhalt eines Gemeinwesens in Frage gestellt wird und bei ausgeglichenem Kräfteverhältnis zwischen diesen stets nur ein Konsens auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner möglich ist. Hinzutritt die Option einer virtuellen Spaltung von Ländern in Landesteile, sofern diese jeweils einen ausreichend großen und potenten Bereich repräsentieren – dies stellte im Übrigen im Rahmen der Modellentwicklung ein wesentliches Argument gegen die seitens der Interviewpartner des Gutachters verschiedentlich angesprochene Option einer Kragenkreislösung im Hamburger Umland,

---

<sup>1</sup> An der Möglichkeit zur Ausbildung leistungs- und politisch interaktionsfähiger Verwaltungseinheiten lässt sich denn auch die Funktionalität gegebener Landesgrößen ablesen.

da hierdurch nicht nur der an Einwohnern, sondern auch ökonomisch stärkste Teil Schleswig-Holsteins administrativ abgetrennt würde.

Ziel einer ebenenübergreifend und organisationspolitisch stabilen Verwaltungsarchitektur sollte somit die für vertikale Komplexität und Verflechtung verantwortliche Zahl der behördlichen Einheiten reduzieren und auf der hier im Mittelpunkt stehenden Kreisstufe jenes Optimum anstreben, das Umfang und Stärke politisch-administrativer Akteure und ihr Verhältnisses zueinander austariert, mithin ohne größere Blockadegefahren zügige sowie ausreichend repräsentative ordnungs-, entwicklungs- und verteilungspolitische Entscheidungsprozesse gewährleistet; Abb. 7-E bewertet die entsprechende Modellbilanz in drei Dimensionen:

- der vertikalen Vereinfachung der Aufbauorganisation von unmittelbarer- und mittelbarer Landesverwaltung, wie sie infolge der Kreis- und Funktionalreform erwartbar und auch darüber hinausgehend möglich wäre;
- dem horizontalen Gleichgewicht der entstehenden Kreisverbände mit Blick auf ihre angemessene Repräsentanz der Fläche und einzelner Landesteile, ohne zu einer Aufgliederung des Landes und der Dominanz bestimmter Regionen zu führen, sowie
- der kreisinternen Stabilität und Entscheidungsfähigkeit, wobei auch hier eine zu weitgehende Integration unterschiedlicher (Teil-)Räume und Interessenkonstellationen vergleichbare Effekte auslösen wie eine geringe Zahl großer Gemeindeverbände für das gesamte Land.

Abbildung 7-E: Ebenenübergreifende Funktionalität und verwaltungspolitische Stabilität der Reformmodelle

Bewertungsdimensionen	Status quo	Modell 1* (Status quo mit IKZ)	Modell 2** (9 Kreise, 2 krfr. Städte)	Modell 3** (6 Kreise, 2 krfr. Städte)	Modell 4** (4 Großkreise, 0 krfr. Städte)
Vertikale Vereinfachung	<i>Problembereiche nachgeordnete Fachverwaltungen, zweistufige Kommunalverwalt. im krs.ang. Raum***</i>	-1 ****	0 ****	+1 ****	+2 ****
Horizontales Gleichgewicht	<i>Größen- u. Repräsentanzunterschiede (Ew./LTW/BTW)</i>	0 *****	+2 *****	+1 *****	+0 *****
Kreisinterne Stabilität	<i>Vergleichsweise stabile Strukturen mit Unterschieden im Bestand</i>	0 *****	+1 *****	0 *****	-1 *****
<b>Gesamtbewertung</b>	<i>Bedingter Konzentrationsbedarf</i>	-1	+3	+2	+1

Legende: \* = Modell 1 im Rahmen dieser Betrachtung weitgehend identisch mit dem Status quo; \*\* = Einschließlich komplementärer Interkommunaler Zusammenarbeit; \*\*\* = Hier wird es infolge der Funktional- und übrigen Verwaltungsreform bereits zu einer deutlichen Vereinfachung im Bereich der unmittelbaren Landesverwaltung kommen, die ohnehin im Vergleich bereits heute eine eher reduzierte Struktur aufweist; Ähnliches gilt im kreisangehörigen Raum nach Abschluss der Ämterreform, wobei hier nach wie vor auf die erheblichen Defizite der gegebenen Zweistufigkeit zu verweisen ist (vgl. dazu Hesse, J.J., a.a.O., 2000a); \*\*\*\* = Ausgehend vom Status quo (nach Abschluss der Funktionalreform) keine institutionelle Vereinfachung, sondern eher neue Komplexität und Verflechtung durch sich überlappende Kooperationsbeziehungen im Modell 1; demgegenüber eher ausgegli-

chene Bilanz aufgrund punktueller Anpassungen (Modell 2 – weiterhin beträchtliche IKZ-Erfordernisse) sowie größenabhängige Voraussetzungen für eine weitergehende Delegations- und Rationalisierungsmaßnahmen im Rahmen der Modelle 3 (Reform mittlerer Reichweite) und 4 (Großkreise); \*\*\*\*\* = Im Modell 2 deutliche Steigerung des horizontalen Gleichgewichts (gemessen an der Standardabweichung der neuen Kreisgrößen, der Zuordnung von Bundestagswahlkreisen und der erwartbaren Verteilung von Landtagswahlkreisen); in den Modellen 3 und 4 gesamthaft konzentrierte Strukturen, jedoch mit nach oben hin ansteigender Heterogenität den neuen Gemeindeverbände; \*\*\*\*\* = Im Modell 2 Stärkung und Funktionsstabilisierung kleinerer Kreise unter Einschluss der kleineren kreisfreien Städte, dagegen keine die internen Entscheidungsprozesse befördernde Wirkung einer Reform mittlerer Reichweite (aufgrund deutlicher Größenzunahme und Binnendifferenzierung) und sich negativ verstärkende Effekte im Modell 4.

Da mit den vorgenannten Kategorien auf Analysedimensionen angesprochen werden, in denen die Neugliederungsvorschläge zu Verbesserungen wie auch Verschlechterungen des Status quo führen können, wählt der Gutachter analog zur Vorgehensweise in Kap. 7.1 eine Skala, die auch negative Beträge ausweist. Demnach kennzeichnet der Wert [0] unveränderte Gegebenheiten, [+1] eine wahrnehmbare und [+2] deutliche Verbesserung sowie [-1] eine zumindest potenzielle Verschlechterung.

Fasst man die Betrachtungen zur ebenübergreifenden Funktionalität und landespolitischen Stabilität zusammen, so dürften alle Neugliederungsmodelle (mit Ausnahme einer reinen Kooperationsoption – Modell 1) mit zunehmender Größe der daraus resultierenden Kreiszuschnitt zu einer Vereinfachung der gesamten Verwaltungsorganisation beitragen (insbesondere mit Blick auf die Aufnahmefähigkeit bislang staatlich ausgeführter Tätigkeiten). Dennoch ergibt sich in der (hier gleichgewichteten) Bilanz über alle drei Indikatoren, also unter Einschluss horizontaler Ausgewogenheit und interner Stabilität, eine umgekehrte Reihenfolge in der Modellbewertung. Verantwortlich ist dafür zunächst das im Modell 2 hohe Gleichgewicht, wovon eine Reform mittlerer Reichweite und die Bildung von Regionalkreisen wieder erkennbar abweichen und damit heute gegebene Disparitäten auf anderem Niveau fortschreiben. Noch stärker zeigt sich dieser Effekt bei der mit der Größe abnehmenden Stabilität kreisinterner Entscheidungskapazitäten. Hier kommt gegenüber dem Status quo sowie den Modellen 1 und 2 negativ zum Tragen, dass Gemeindeverbände mit deutlich über 200 Gemeinden und (nach heutigem Stand) über 30 Ämtern durch eine beträchtliche Ausdifferenzierung kreisangehöriger Interessen gekennzeichnet sein dürften, die im Extremfall die mit der Fusion beabsichtigte Bildung von größeren Investitionsschwerpunkten dadurch relativiert, dass den unterschiedlichen Ansprüchen mit einer Gleichverteilung verfügbarer Mittel begegnet werden muss. Insofern wäre aus Sicht der hier betrachteten Funktionalität und Stabilität das Modell 2 mit punktuellen Anpassungen einer weitergehenden Reform, zumindest aber der Bildung von Regionalkreisen vorzuziehen. Dies gilt erneut umso mehr, als sich die schleswig-holsteinische Ausgangslage bereits heute gegenüber dem Mittel der bundesdeutschen Kreisstrukturen als relativ groß dimen-

sioniert erweist (vgl. Abb. 5.2-F, Kap. 5.2.1), aus dem Vergleich heraus also weniger Reformerfordernisse abzuleiten sind als in anderen Ländern.

## 7.5 Demokratische, örtliche und politische Integrationsfähigkeit

Die *demokratische, örtliche und politische Integrationsfähigkeit vereint* die wesentlichen, regelmäßig *gegen eine Gebietsreform vorgebrachten Argumente*. Demnach soll Verwaltung in größtmöglicher *Nähe zum Bürger* erfolgen. Dies verbindet sich mit Forderungen nach einer maximalen *Entfernung von Behörden* zu peripheren Wohnorten eines administrativen Bezirks; für die Kreisgebietsreformen sah man in diesem Kontext bislang eine Distanz von 30 bis 50 Kilometern als noch zumutbar an. Hinzu tritt das Erfordernis, *kulturell-historische und identitätsstiftende Zusammenhänge* möglichst zu erhalten, sie also durch Neuordnungen nicht zu beeinträchtigen. Schließlich sollen die Größe des territorialen Verantwortungsbereichs und die damit einhergehende Vielfalt unterschiedlicher Interessen im Rahmen eines einheitlichen Vollzugs und einer konsistenten Steuerung zu bewältigen sein. Mit anderen Worten: *Kommunale Politik muss auch in größeren Einheiten erfahrbar bleiben, somit Möglichkeiten zur Sanktion bieten und im Rahmen von Wahlgängen auch erneut legitimierbar sein*.

Sucht man dies zu systematisieren, kennzeichnen die betrachteten Kategorien jenen *normativen Gehalt kommunaler Selbstverwaltung*, der institutionell eine für jeden Bürger leistbare Teilhabe an den politisch-administrativen Prozessen gewährleistet, räumlich und personell eine hinreichende Zugänglichkeit öffentlicher Leistungen bietet (Ortsnähe) und funktional wie strukturell zu einer Abbildung der im Einzugsbereich gegebenen Interessen und Identitäten fähig ist. Diese Anforderungen sind nicht zuletzt nach dem *Urteil des Verfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern* außerordentlich hoch zu bewerten und wurden in dem benannten Streitfall im Ergebnis (ergänzend zu Verfahrensmängeln) als ursächlich für die Ablehnung einer weitergehenden Kreisgebietsreform befunden. Insofern kommt ihnen auch im schleswig-holsteinischen Kontext Bedeutung zu, zumal die Analyse der Ausgangssituation (vgl. Kap. 5) und im Rahmen der vorangegangenen Modellbewertungen (vgl. Kap. 7.1-7.4) das im Vergleich durchaus stabile Niveau der Kreisstrukturen sowie Änderungsbedarf zunächst und vor allem in regionalen Einzelbereichen kenntlich gemacht hat. Zwar *ändert dies erneut nichts an der in Kap. 5 dokumentierten Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit einer organisatorischen Konzentration, begründet aber* in der hier betrachteten und in erster Linie normativ geprägten Dimension *anspruchsvolle Maßstäbe*, die parallel zu den funktionalen Erfordernissen Berücksichtigung finden müssen.

Indes geben sowohl der Urteilsspruch in Mecklenburg-Vorpommern als auch dogmatische wie empirisch-quantitative Betrachtungen letztlich *wenig Aufschluss* darüber, *an welchen Indikatoren und Merkmalen sich Gestaltungsspielräume und Grenzen einer auf Synergien bedachten Organisationspolitik ausrichten sollten*. Dem Grunde nach dominieren normative Ansprüche, wie sie beispielhaft die Ver-

fassungsgerichtsbarkeit formuliert, die allerdings nicht empirisch untersetzt werden und sich auch nicht verlässlich nachweisen lassen. Eine Aufstellung von einwohner- wie flächenbezogenen Größenmaßstäben und Mindestanforderungen fehlt von daher bislang vollständig und erlaubt somit auch keine eindeutige Bewertung des *Status quo* und möglicher Reformen.<sup>1</sup>

Insofern stellen sich die Situation und die verfügbaren Kriterien *unter empirischen wie staatspraktischen Gesichtspunkten* als außerordentlich *unbefriedigend* dar, wengleich die denkbare Ablehnung jeglicher Größengrenzen aufgrund des hohen Gutes demokratischer Teilhabe ebenso wenig überzeugt. Insofern kann eine Beurteilung der hier aufgeworfenen Fragen *nur vergleichend* und *auf der Ebene von Tendenzaussagen* erfolgen, zumal eine breitere empirische Grundierung vor-Ort-Gespräche und Befragungen von Bürgern wie Amts- und Mandatsträgern erforderlich machen würde, wofür im Rahmen dieser Untersuchung zeitliche und materielle Ressourcen fehlen.

Im *Ergebnis* formuliert der Gutachter deshalb *plausibilitätsgestützte Einschätzungen*, die mit Blick auf die einzelnen Modelle *relationale Bewertungen* zueinander wie auch zum Status quo beinhalten. Dabei berücksichtigt er den bereits in Kap. 5.2 angesprochenen Effekt *funktionaler und materieller Selbstverwaltungsfähigkeit*, wonach dezentrale Gebietskörperschaften durch eine Maßstabsvergrößerung einen größeren und somit ebenso demokratisch werthaltigeren Entscheidungsumfang erhalten, mithin die gewählten Vertreter auf dieser Grundlage ggf. überhaupt erst (wieder) in die Lage versetzt werden, über legitimationsbedürftige Maßnahmen und Ressourcenverteilungen zu befinden; dies gilt erneut vor allem für jene Fälle, in denen erkennbare Inkongruenzen (vgl. Kap. 5.1.1 und 7.1) und fehlende Ausgleichs- und Entwicklungsmöglichkeiten (vgl. Kap. 5.1.2 und 7.3) entsprechende Handlungsmöglichkeiten derzeit eher begrenzen denn stützen. Schließlich scheint die Frage gerechtfertigt, ob die häufig geäußerten Einwände, die sich auf die Wahrung lokaler Identitäten stützen, notwendiger Weise mit dem Erhalt von Kreisstrukturen zusammenhängen; so verweisen Stiftungslösungen und besondere Körperschaften des öffentlichen Rechts (etwa der Landesverband Lippe als Nachfolger des ehemaligen Reichslandes vor 1945) durchaus auf alternative Lösungen, ohne damit großräumigen Verwaltungsstrukturen Schranken aufzuerlegen. Wichtiger

---

<sup>1</sup> Als solche sind auch die vom Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern formulierten Verweise auf die bislang größten Kreisstrukturen nicht anzuerkennen. Sie beinhalten mehr oder minder vage und im Kern eher triviale Einschätzungen, wonach die Größe eines Kreises verlängerte Fahrtzeiten, größere Ortsdistanzen und eine basisfremde Professionalisierung der Kommunalpolitik bewirken. Dies ist zwar schon aus Plausibilitätsgründen kaum zu bestreiten, lässt sich in seinen negativen Effekten aber kaum nachweisen und lässt kaum die Formulierung entsprechender Standards zu (vgl. dazu LVerfG, a.a.O., S. 33 und 42).



und auch beurteilungsfähiger erschiene es demgegenüber, ob gegebene Bezüge durch administrative Grenzen zerschnitten werden.

Nachfolgend betrachtet der Gutachter die vorgeschlagenen Modelle in insgesamt *fünf Dimensionen*, die dann wieder additiv zu einer gesamthaften Modellbewertung zusammengefasst werden:

- *Ortsnähe*, gemessen an der Flächenausdehnung der künftigen Kreis- und Organisationsstrukturen, wobei jedem der vorgeschlagenen Kreiszuschnitte eine mehr oder minder negative Bilanz attestiert wird, sobald er das Ausmaß des gegenwärtig größten schleswig-holsteinischen Gemeindeverbandes überschreitet (Rendsburg-Eckernförde mit 2.186 km<sup>2</sup>);
- *unmittelbar, weil durch direkte Wahl legitimierte Verwaltungskontrolle*, gemessen an dem Grad direkter (positiv)<sup>2</sup> oder vermittelter Repräsentanz (negativ)<sup>3</sup> und der Zunahme der an dem Urnengang zu beteiligenden Bürgerinnen und Bürger (Letzteres erneut in dem Maße negativ, wie die Einwohnerschaft des neuen Kreises die bislang größte Gebietskörperschaft Pinneberg mit 300.402 Einwohnern übersteigt – Stand 31.12.2006);
- *demokratische Teilhabemöglichkeiten an und Responsivität der Kreispolitik für bzw. gegenüber der Bürgerschaft*, gemessen sowohl an der räumlichen Erstreckung als auch der Zahl der Einwohnerschaft des künftigen Gemeindeverbandes;
- *Bündelungsfähigkeit von Ressourcen und Kompetenzen* im Bereich weisungsfreier, zumindest aber ermessensbasierter und strategisch relevanter Aufgaben, qualitativ ermittelt unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Aufgabenanalyse in den Kap. 5.2.1 und 5.2.2, sowie
- die *Identität wie Abdeckung gegebener kultureller und landsmannschaftlicher Bezüge*, wobei bewusst nicht verwaltungshistorische Traditionen, sondern vor allem heimatliche Aspekte der Orts- und Kulturpflege Vorrang genießen.

Da es sich hierbei im Wesentlichen um eine Prüfung möglicherweise negativer Effekte handelt, indizieren Werte von [-2] und [-1] erhebliche oder zumindest wahrnehmbare Verschlechterungen der Integrationsfähigkeit gegenüber dem Status quo, [0] hingegen eine ausgeglichene Bilanz sowie [+1] und [+2] entsprechende Verbesserungen, was sich angesichts der generellen Einwände (vgl. dazu erneut beispielhaft das LVerfG MV) vor allem aus einer Zunahme der materiellen und funktionalen Selbstverwaltungskapazitäten begründen lassen müsste.

---

<sup>2</sup> Keine oder nur begrenzte Aufgabenwahrnehmung durch nachgeordnete Staatsorgane oder in Kooperationsstrukturen erforderlich.

<sup>3</sup> Größte Entfernung der ausführenden Verwaltung zu direkt legitimierten Vertretungskörperschaften aufgrund von Zusammenarbeit und Sonderbehörden.

Abbildung 7-F: Demokratische, örtliche und politische Integrationsfähigkeit der Reformmodelle

Bewertungsdimensionen	Status quo	Modell 1 (Status quo mit IKZ)	Modell 2* (9 Kreise, 2 krfr. Städte)	Modell 3* (6 Kreise, 2 krfr. Städte)	Modell 4* (4 Großkreise, 0 krfr. Städte)
Ortsnähe und Erreichbarkeit	<i>Aufgrund vergleichsweise großer Strukturen bereits heute eher lange Wege</i>	0/-1 **	-1 **	-1/-2 **	-2 **
Legitimierte Verwaltungskontrolle	<i>Mit Ausnahme bestehender IKZ und staatlicher Sonderbehörden stabile Kontrollfähigkeit.</i>	-1 ***	+1 ***	0/+1 ***	0/-1 ***
Teilhabe und Responsivität	<i>Unterschiede aufgrund der i. T. heterogenen Kreisstrukturen</i>	0 ****	0 ****	-1 ****	-2 ****
Bündelung relev. Entscheidungen	<i>Steigerung infolge der Funktionalreform unter dem Vorbehalt finanzieller Restriktionen</i>	0/+1 *****	+1 *****	+1/+2 *****	+2 *****
Identitätswahrung	<i>Gegenwärtig Zerschneidung größerer Zusammenhänge (Landesteil Schleswig)</i>	0 *****	-1 *****	-1/-2 *****	-2 *****
<b>Gesamtbewertung</b>	<b><i>Konzentrationsbedarf vor allem im Hinblick auf eine Steigerung der Bündelungsfähigkeit und der vermittelten Kontrolle von IKZ u. Sonderbehörden</i></b>	-1	0	-2	-4/-5

**Legende:** \* = Einschließlich komplementärer Interkommunaler Zusammenarbeit; \*\* = Im Modell 1 potenzielle Verschlechterung der Ortsbezüge im Rahmen von Kooperationen bei Aufgaben mit Publikumsverkehr; Werte für die Modelle 2 bis 4 aufgrund der Einwohner-Bilanz; \*\*\* = Negative Kontrollmöglichkeiten im Modell 1 aufgrund der Zunahme mittelbarer Repräsentanz im Rahmen von Mitverwaltung oder intermediärer Einrichtungen (Zweckverbände u. ä. m.); Positive Effekte im Modell 2 aufgrund der nicht vollzogenen Überschreitung bisheriger Größenordnungen und der damit möglichen Stärkung der direkt legitimierten Verwaltungskapazitäten; im Modell 3 eingeschränkt positive Bilanz (trotz deutlich zunehmender Bevölkerungszahlen) aufgrund der flächendeckenden Erhöhung der Verwaltungskraft als Voraussetzung für weitere Aufgabenübertragen – im Modell 4 ein aus den gleichen Gründen nur schwach negativer Befund; \*\*\*\* = Werte für die Modelle 1 bis 4 aufgrund der Einwohner- und Flächen-Bilanz; \*\*\*\*\* = Beginnend mit Modell 1 (Vorteile aufgrund der zumindest in Kooperation gebündelten Aufgaben und daraus verfügbaren Effizienzrenditen) kontinuierliche Anstieg aufgrund höherer Einspareffekte, Verwaltungskapazitäten und Möglichkeiten zur Bildung von Investitionsschwerpunkten; \*\*\*\*\* = In den Modellen 2 und 3 „Verluste“ mit Blick auf die örtliche Sondersituation des Kreises Dithmarschen, bei mittlerer Gebietsreform und in Modell 4 jedoch auch Zusammenführung von Bezügen (etwa im Landesteil Schleswig sowie im Hinblick auf die Hamburger Randkreise); [0] = Unveränderte Situation im Vergleich zum Status quo; [+1] = Wahrnehmbare Verbesserung; [+2] = Deutliche Verbesserung; [-1] = Verschlechterung; [-2] = deutliche Verschlechterung.

Fasst man die qualitative Analyse zusammen, so wird selbst bei konzidierten Unschärfen und unterschiedlichen Bewertungsgewichten erkennbar, dass *Gebietsreformen* im schleswig-holsteinischen Kontext bei differenzierter Betrachtung *nicht notwendiger Weise* zu „Verlusten“ im Bereich der demokratischen, örtlichen und politischen Integrationsfähigkeit führen müssen. Vielmehr können sie sich in begrenztem Umfang (so im Modell 2) als gleichwertig oder sogar sinnvoller als der

Status quo erweisen, stellt man sie den erwartbaren Effekten einer deutlich intensivierte und notwendiger Weise komplexitätssteigernden Interkommunalen Zusammenarbeit gegenüber. Nach seiner Einschätzung gelangt der Gutachter deshalb zu einer *ausgeglichenen Demokratiebilanz im Fall punktueller Anpassungen* (Modell 2) und hält negative Konsequenzen im Modell 1, vor allem jedoch in Modell 4 für erwartbar. Anzusprechen ist bei dieser Bewertungsweise auch das (noch) vergleichsweise gute Abschneiden der Reform mittlerer Reichweite (Modell 3). Zu bestreiten ist hier zwar unverändert nicht die (potenziell) beträchtliche Reduzierung von Ortsnähe, Teilhabemöglichkeiten und Identitätsbezügen, allerdings erscheinen diese Effekte hinnehmbar, vergleicht man dies mit den ansonsten meist positiven Auswirkungen in anderen Bewertungsdimensionen.

Im *Ergebnis* lässt sich somit festhalten, dass die *Durchführung einer Gebietsreform* auch im Lichte der als besonders schwerwiegend zu charakterisierenden normativen Maßstäbe der kommunalen Selbstverwaltung *möglich und im Hinblick auf die in Kap. 5 dokumentierten entwicklungspolitischen, funktionalen und finanziellen Erfordernisse (bzw. Vorteile) auch notwendig* erscheint. Dies gilt, abgesehen von Konzentrationsprozessen, die weithin problemlos über Kooperationen realisiert werden können, in jedem Fall für punktuelle Anpassungen, die die im Verhältnis zum Landesdurchschnitt am stärksten defizitäre Strukturen betreffen (Plön, Neumünster, Flensburg, Dithmarschen und Steinburg). Schließlich dürfte sich bei ausreichend stichhaltiger materieller Begründung auch eine Reform mittlerer Reichweite rechtfertigen lassen, womit einzig die Bildung von Großkreisen nach wie vor mit erhöhten Unsicherheiten behaftet bliebe.

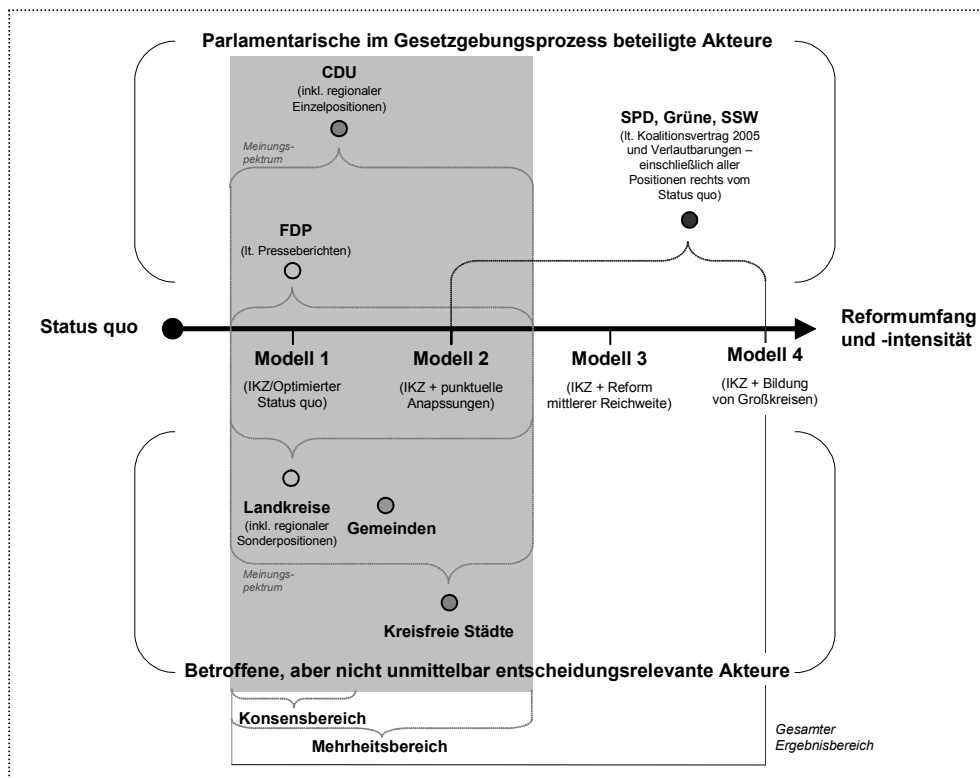
### 7.6 Politisch-administrative Durchsetzbarkeit

Als letztes Kriterium der Modellbewertung betrachtet der Gutachter in diesem Kapitel die *politisch-administrative Durchsetzbarkeit möglicher Organisations- und Gebietsreformen*. Hierbei stehen im Wesentlichen *zwei Faktoren* im Mittelpunkt, die sich mit der Annahme verbinden, dass entsprechende Veränderungen in der Regel auch gesetzlicher Maßnahmen und somit einer parlamentarischen Mehrheit im Landtag bedürfen:

- die *(mehrheitsnotwendige) Unterstützung in der beschließenden Vertretungskörperschaft* (hier des Landtags) sowie
- das *Votum für oder aber die Widerstände gegen eine Strukturreform seitens parlamentarischer und/oder betroffener* (jedoch nicht entscheidungsbefugter) *Akteure* (insbesondere die Kommunen und ihre Personal).

Beide Faktoren sind für das Gelingen einer Reform wesentlich, wenngleich von einer faktischen Unmöglichkeit nur für den Fall auszugehen ist, dass eine gesetzesabhängige Reformmaßnahme absehbar keine Chance auf eine parlamentarische Notwendigkeit besitzt; ihre politische Relevanz wäre demzufolge weitgehend marginalisiert. Indes steigt davon ausgehend die Durchsetzbarkeit in dem Maße an, wie sie seitens entscheidungsnotwendiger Mehrheiten (bis hin zum Konsens) und/oder betroffener (aber nicht entscheidungsbefugter) Akteure getragen wird.

Abbildung 7-H: Entscheidungssituation im Rahmen einer Kreisgebietsform



Quellen: Dokumentenanalyse und Intensivinterviews sowie eigene Zusammenstellungen.

Um zu einer diesbezüglichen Einschätzung zu gelangen, hat der Gutachter ihm vorliegende Unterlagen und Positionsbestimmungen ausgewertet und insbesondere auf der kommunalen Ebene mit Vertretern aller Kreise und Städte Intensivgespräche auch mit den Hauptverwaltungsbeamten und Repräsentanten der Vertretungskörperschaften geführt. Die Ergebnisse wurden in einer *entscheidungstheoretischen Situationsanalyse* zusammengeführt, die in Abbildung 7-H dokumentiert ist.<sup>1</sup>

In der Waagrechten finden sich ausgehend vom Status quo (links) die vier Reformmodelle ihrem Intensitätsgrad und Umfang nach von links nach rechts dargestellt. Oberhalb dieser Achse wurden die entscheidungsnotwendigen Akteure vermerkt, wobei nicht zwischen Landesregierung, Ministerien und den sie tragenden Parteien unterschieden, sondern lediglich die als Fraktionen im Landtag vertretenen Gruppierungen eingetragen wurden. Im unteren Bereich finden sich die betroffenen, jedoch nicht in formalen Verfahren mit Veto- oder Mehrheitsoptionen ausgestatteten Einheiten, hier beschränkt auf die Gruppen der Kreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden. Ferner wurde für beide Kategorien dem Umstand Rechnung getragen, dass es sich jeweils um Akteursgruppen handelt, denen nicht eindeutige Standpunkte zugeordnet werden können, sondern die mehr oder minder große Meinungsspektren repräsentieren, was durch entsprechende Spannen angezeigt wird, während die größeren Punkte die innerhalb dieser Gruppen vermuteten Mehrheitspositionen anzeigen. Der Gesamtbereich möglicher Ergebnisse des bevorstehenden Reformprozesses wird dabei durch die Extrempositionen (hier Kreise und SPD) begrenzt. Die hellgrau unterlegte Zone verweist auf mehrheits- und der dunkelgrau schraffierte Bereich auf konsensfähige Reformoptionen, wobei erstere zumindest eine parlamentarische Mehrheit erwarten dürfte, während letztere auch bei den betroffenen Akteuren auf Zustimmung stoßen würde.

Hieran wird zunächst deutlich, dass der *Status quo* (nicht zuletzt als Folge der von der Landesregierung eröffneten Diskussion) *inzwischen kaum noch* als *unveränderlich* gelten dürfte, vielmehr nahezu alle Akteure einen gewissen Veränderungsbedarf i. S. einer Maßstabsvergrößerung durch Kooperationen und/oder Neugliederungen anerkennen. Damit sollte sich Modell 1, getragen von einer deutlichen Ausweitung Interkommunaler Zusammenarbeit, als nahezu konsensfähig und des-

---

<sup>1</sup> Dabei handelt es sich um die Methodik einer Spatialanalyse, die von räumlich darstellbaren Akteurspräferenzen ausgeht, wobei in absoluten (und damit ungewichteten) Entfernungen zu den individuellen Idealvorstellungen einzelner Akteure die Akzeptanz oder Ablehnung einer Position gemessen wird. Den Referenzmaßstab für die Zustimmungsfähigkeit bildet in der Regel die Distanz zwischen der in Frage stehenden Entscheidungsalternative und der (idealen) Akteursposition, verglichen mit der Entfernung der (idealen) Akteurspräferenz zum *Status quo*. Sofern sich die zustimmungsfähigen Bereiche der mehrheitsnotwendigen Akteure überlappen, kennzeichnet diese Zone die politisch möglichen Veränderungen; vgl. dazu *Hinich, M.J./Munger, M.C.: Analytical Politics*, Cambridge, 1997; *Shepsle, K.A./Bonchek, M.S.: Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*, New York, 1997; *Tesebelis, G.: Veto Players. How Political Institutions work*, Princeton, 2002.

halb in hohem Maße durchsetzbar erweisen. Zumindest eine *Mehrheitskonstellation erscheint für Modell 2 der punktuellen Anpassungen denkbar*, wobei sich dies zunächst nur auf den parlamentarischen Raum beziehen dürfte. Hinzutreten weitergehende Optionen allenfalls in Teilräumen, sofern dort bereits eigenständige Überlegungen zu erweiterten Kooperationen oder freiwilligen Fusionen angestellt wurden (vgl. dazu entsprechende Diskussionen im Raum Plön und Ostholstein sowie in Segeberg und im Landesteil Schleswig). *Weder konsens- noch mehrheitsfähig erscheint nach derzeitigem Stand hingegen die (vollständige) Umsetzung der Modelle 3 und 4*, da sie bereits im Landtag die erforderliche Stimmenanzahl verfehlen dürften – von den beträchtlichen Widerständen der kommunalen Ebene ganz zu schweigen. Schließlich ist auch für das als durchsetzbar bewertete Modell 2 darauf hinzuweisen, das hier mit in Teilen erheblicher Gegenwehr zu rechnen sein wird, insbesondere was die Kreise Dithmarschen und Steinburg anbetrifft. Diese Situation durch Kompensationsangebote und Konzessionen hinsichtlich des Reformprozesses zu vermindern und letztlich zu überwinden, hängt vom politischen Gestaltungswillen der beteiligten Akteure ab, sollte aber vor dem Hintergrund der dokumentierten Reformfordernisse (vgl. Kap. 5) als Minimalkategorie zu realisieren sein.

Abbildung 7-I: Politisch-administrative Durchsetzbarkeit der Reformmodelle

Bewertungsdimensionen	Status quo	Modell 1 (Status quo mit IKZ)	Modell 2* (9 Kreise, 2 krfr. Städte)	Modell 3* (6 Kreise, 2 krfr. Städte)	Modell 4* (4 Großkreise, 0 krfr. Städte)
Legislative Akteure	<i>Anerkennung, i. T. auch deutliche Favorisierung von Reformbedarf</i>	+2	+2	0/-1	-1/-2
Betroffene kommunale Akteure	<i>Zumindest erhöhte Kooperationsbereitschaft, i. T. auch freiwilliges Neugliederungseingagement erkennbar</i>	+2	-1	-1/-2	-2
<b>Gesamtbewertung</b>	<b><i>Konzentrationsbedarf vor allem im Hinblick auf eine Steigerung der Bündelungsfähigkeit und der vermittelten Kontrolle von IKZ u. Sonderbehörden</i></b>	+4	+1	-2	-3/-4

Legende: \* = Einschließlich komplementärer Interkommunaler Zusammenarbeit; [0] = Unveränderte Situation im Vergleich zum Status quo; [+1] = erhöhte Durchsetzbarkeit; [+2] = maximale Realisierungschancen aufgrund konsens- und mehrheitsfähiger Konstellationen; [-1] = geringe Durchsetzungsaussichten; [-2] = nahezu ausgeschlossene Realisierung.

In Abb. 7-I werden die *sich daraus für die einzelnen Modelle ableitenden Perspektiven* noch einmal zusammengefasst dargestellt und zwischen legislativen (oben) und betroffenen kommunalen Akteuren (unten) unterschieden. Dabei verweist der

Wert [0] entweder auf den Status quo oder eine vergleichbare Alternative, eine positive Ausprägung auf eine sogar in höherem Maße durchsetzbare Position, weil sie entweder im Landtag mehrheits- [+1] oder konsensfähig ist [+2] (ggf. sogar unter Einschluss der betroffenen Akteuren). Demgegenüber kennzeichnen negative Konstellationen weder mehrheits- noch konsensfähige Lösungen, die folglich derzeit nicht realistisch erscheinen bzw. erst nach einer längeren Diskussions- und Verhandlungsphase Aussicht auf Erfolg hätten (einschließlich der dazu in der Regel notwendigen Ausgleichs- und Koppelgeschäfte).

## 7.7 Zusammenfassung

Die an dieser Stelle vorzunehmende *Gesamteinschätzung der diskutierten Modelle* unterscheidet entsprechend des in Kap. 4 definierten Gewichts der Reformmaßstäbe und der herausgehobenen Bedeutung erwartbarer Einsparungen (vgl. dazu auch die grundlegenden Ausführungen in Kap. 5.3) *drei Kategorien*:

- Die *Bewertung der finanziellen Erträge* als (positive) Reformargumente erfolgt gemäß dem in Kap. 7.2 ermittelten Verhältnis zueinander, wobei die Erträge des Modells 1 (erweiterte Interkommunale Zusammenarbeit) mit [+1] ausgewiesen werden. Dieses Kriterium ist das bedeutendste, da es mehr als alle anderen Faktoren eine hinlängliche Notwendigkeit organisatorischer Veränderungen begründet.
- Darüber hinaus sind als zweite Kategorie die *funktionalen* (vgl. Kap. 7.1), *struktur-* (vgl. Kap. 7.3) und *institutionenpolitischen Gesichtspunkte* (vgl. Kap. 7.4 und 7.5) anzusprechen, *die vermehrte Kooperation und/oder Neugliederungen als sinnvoll erscheinen lassen*, um die Handlungs- und Entwicklungsfähigkeit der Gebietskörperschaften zu erhöhen, mithin als verstärkende Faktoren wirken; ihre in den vorangegangenen Kapiteln ermittelten Bewertungsstufen werden entsprechend der finanziellen Ertragsvolumina skaliert (s. o.).
- Schließlich ist selbst bei einer fachlichen und materiellen Vorzugswürdigkeit bestimmter Varianten deren *politisch-administrative Durchsetzbarkeit* zu berücksichtigen. Nach Einschätzung des Gutachters kommen als Ergebnis und Empfehlung nur solche Varianten in Betracht, die zumindest die Chance auf eine Mehrheit im Parlament aufweisen. Alle anderen Lösungen wären zwar unter Inkaufnahme eines längeren Diskussionsprozesses und etwaiger Ausgleichs- und Koppelgeschäfte nicht von vornherein auszuschließen, dürften aber erhebliche Widerstände erzeugen und auch dadurch die Nutzenbilanz aufgrund zusätzlicher Reformkosten weiter verschlechtern.

Abb. 7-J dokumentiert die *zusammengefassten Ergebnisse der Modellanalyse*, wobei mit Ausnahme der politisch-administrativen Durchsetzbarkeit alle Einzelbetrachtungen im Rahmen der gleichfalls skalierten Einsparerträge gehalten werden.

Abbildung 7-J: Gesamtbewertung der Reformmodelle

Bewertungsdimensionen	Status quo	Modell 1 (Status quo mit IKZ)	Modell 2* (9 Kreise, 2 krfr. Städte)	Modell 3* (6 Kreise, 2 krfr. Städte)	Modell 4* (4 Großkreise, 0 krfr. Städte)
<b>Wirtschaftlichkt./ Effizienzrendite</b>	<i>Landes- wie kommunalseitig erheblicher Konsolidierungsbedarf</i>	+1	+2	+4	+5
Funktionale Leistungsfähigkeit	<i>Erkennbarer Konzentrationsbedarf</i>	0/+1	+4	+5	+3
Sozioökonom./ entwicklungs polit. Potenziale	<i>Erkennbarer Konzentrationsbedarf</i>	0/+1	0/+1	+3	+5

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)



(Fortsetzung)

Bewertungsdimensionen	Status quo	Modell 1 (Status quo mit IKZ)	Modell 2* (9 Kreise, 2 krfr. Städte)	Modell 3* (6 Kreise, 2 krfr. Städte)	Modell 4* (4 Großkreise, 0 krfr. Städte)
Institutionelle Funktionalität und Stabilität	<i>Bedingter Konzentrationsbedarf</i>	0/-1	+2/+3	+1/+2	0/+1
Demokratische, örtliche und politische Integrationsfähigkeit	<i>Konzentrationsbedarf vor allem im Hinblick auf eine Steigerung der Bündelungsfähigkeit und der vermittelten Kontrolle von IKZ u. Sonderbehörden</i>	-1	0	-2	-4/-5
Funktionale, entwicklungs u. institutionenpolitische Gesichtspunkte	<i>Konzentrationsbedarf</i>	0/-1	+4	+5	+2/+3
Gesamtbewertung	<i>Anerkennung von Reformfordernissen, begrenzte Handlungsbereitschaft</i>	+4	+1	-2	-3/-4

Legende: \* = Einschließlich komplementärer Interkommunaler Zusammenarbeit; [0] = Unveränderte Situation im Vergleich zum Status quo; [+x] = Verbesserung; [-x] = Zumindest potenzielle Verschlechterung.

In der Gesamtbilanz schneidet erwartungsgemäß *Modell 4*, also die Bildung von Großkreisen, am besten ab, da man sich hiervon selbst bei konservativer Rechnung (vgl. Kap. 7.2) die höchsten Einspareffekte erwarten darf. Es folgen zunächst *Modell 3* (mit knappem Abstand) sowie die Modelle 2 und 1 (mit jeweils höherer Distanz zum *benchmark*). Bezieht man als zusätzliche und verstärkende Faktoren funktionale, entwicklungs- und institutionenpolitische Kriterien heran, verändert sich dieses Bild (je nach Gewichtung und politischer Prioritätensetzung) indes deutlich. So würde sich die *Gesamtbilanz des Modells 3 deutlich verbessern*, da hier vor allem weniger demokratie- und institutionenpolitische Nachteile i. S. kommunaler Selbstverwaltungsgrundsätze zu verzeichnen wären, während *Modell 4* demgegenüber erkennbar zurückfiel. Hinzutritt eine gleichfalls *erhebliche Nutzensteigerung im Bereich des Modells 2* mit seinen punktuellen Anpassungen in den Teilräumen Plön-Ostholstein, Steinburg-Dithmarschen, Neumünster und Flensburg, die sich insbesondere einer erhöhten Leistungsfähigkeit, institutioneller Funktionalität und Stabilität verdanken (jeweils gegenüber dem *Status quo*). Einzig das *Modell 1* kann weiterhin nur auf begrenzte Erträge verweisen, insbesondere da Umfang und Intensität einer letztlich dem Freiwilligkeitsgrundsatz verpflichteten Interkommunalen Zusammenarbeit ohne externen Druck nicht verlässlich abgeschätzt werden können.

Die auf der Basis einer Gesamtbetrachtung (und unter Berücksichtigung von Aufgabenbezügen) zu treffende Einschätzung müsste somit *Modell 3 in der Form einer Gebietsreform mittlerer Reichweite und mit dem Resultat von sechs (gegenüber heute elf) Gemeindeverbänden sowie zwei (anstatt von vier) kreisfreien Städten den Vorzug geben*. Dieses Resultat befände sich im Einklang mit den in Kapitel 5 dargestellten Modernisierungserfordernissen, ohne dabei grundlegende Einwände (insbesondere i. S. demokratiepolitischer Mindeststandards) wesentlich zu beeinträchtigen. Sein materieller Ertrag würde zumindest mittelfristig effektive Einsparungen zwischen 37 und 61 Millionen Euro in Aussicht stellen.

Ein hiervon zugunsten einer umfassenden *Regionalkreisbildung* abweichendes Votum ließe sich demgegenüber *nur bei einer anderen oder nachrangigen Bewertung funktionaler, entwicklungs- und institutionenpolitischer Kriterien* bzw. auf der Basis einer eindeutigen Prioritätensetzung i. S. eines maximalen materiellen Reformertages *rechtfertigen*. Auch wäre in diesem Fall die Frage der Durchsetzbarkeit zu beantworten, die der Gutachter trotz konzederter Vorteile dieses Szenarios als sehr gering einschätzt. Obgleich für externe Sachverständige gemeinhin ungewöhnlich, aus der Sicht eines praxisnahen Wissenschaftlers dagegen umso selbstverständlicher, wird deshalb *deutlich gegen Großkreise* plädiert, zumal neben den oben dokumentierten Nachteilen (bzw. geringeren Vorteilen im Vergleich zu Modell 3) spätestens mit einem Scheitern einer solch ehrgeizigen Reform erhebliche Kosten in Form verzögerter oder entgangener Effizienzrenditen in Ansatz zu bringen wären. Hinzutritt selbst bei einer konfliktreichen, aber letztlich erfolgreichen Umsetzung von Modell 4 die Gefahr, dass im Vorfeld die kommunalen Ebene Gegenmaßnahmen und klientel- wie ortsbezogene Investitions- und Entscheidungsverteilungen trifft, was die Gesamtbilanz zumindest temporär belasten würde. Nach wie vor spricht dies auch bei abweichender Bewertung zugrunde liegender Kriterien deutlich gegen die Regionalkreisbildung.

Somit verbleibt *unter Berücksichtigung der jeweiligen politisch-administrativen Realisierungschancen die Frage, ob sich die Verwaltungspolitik des Landes an Modell 2 oder 3 orientieren sollte*. Dies ist für den Gutachter erneut nur mit Verweis auf die ihm zugänglichen Informationen und eine Reihe von Expertengesprächen einschätzbar. Gleichwohl tendiert er *im Hinblick auf die relevanten Akteurspräferenzen* (vgl. Kap. 7.6, Abb. 7-H) *sowie mit Blick auf möglichst zu reduzierende Widerstände und daraus potenziell wachsende Reformkosten letztlich zu einem Votum zugunsten von Modell 2*. Dabei ist zu betonen, dass die Vorzugswürdigkeit einer mittleren Gebietsreform unverändert gegeben ist und bei veränderter Mehrheitslage auch umgesetzt werden sollte. Dennoch gilt dies eben nur solange, wie hierdurch ein landespolitischer Grundkonsens, das staatlich-kommunale Verhältnis und die Reformdauer nicht in unverhältnismäßiger Weise beeinträchtigt werden.

## 8 Ergänzende Fragestellungen

### 8.1 Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich

Die geltenden Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich sind im Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz – FAG SH) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Februar 1999 niedergelegt. Danach gewährt das Land den Kreisen, Gemeinden und Ämtern zur Deckung ihres Finanzbedarfs allgemeine Zuweisungen. Die Finanzausgleichsmasse wird jedes Haushaltsjahr nach dem Landeshaushaltsplan festgesetzt (§ 5 Abs.2) und gem. § 6 korrigiert, sobald sich für den Empfänger Veränderungen ergeben. An allgemeinen Zuweisungen erhält jede Gemeinde den Betrag, den ihre Steuerkraftmesszahl (§ 10) hinter ihrer Ausgangsmesszahl (§ 9) zurückbleibt; für die Kreise errechnen sich die Dotationen nach der Finanzkraftmesszahl (§ 14) und der Ausgangsmesszahl (§ 13). In §§ 17-25 werden zudem einzelne Zweckzuweisungen geregelt. Darüber hinaus gilt, dass, wenn die sonstigen Einnahmen eines Kreises den Bedarf nicht decken, eine Kreisumlage (§ 28) zu erheben ist, die sich als Grundlage auf die geltenden Steuerkraftzahlen (§ 10), Schlüsselzuweisungen (§ 8) abzüglich der Finanzausgleichsumlage (§ 30) stützt.

Als *Konsequenz aus* den im Rahmen der vorliegenden Untersuchung diskutierten *Reformoptionen* stellen sich vor diesem Hintergrund *zwei Fragen*:

- Wie werden die angestrebten Effizienzrenditen verteilt, d. h. in welchem Maße soll das Land dazu berechtigt sein, allgemeine und Zweckzuweisungen nach dem Vollzug der Reform (und Amortisierung etwaiger Transformationskosten) abzusenken?
- Welche kreis- bzw. stadtspezifischen Wirkungen treten auf und müssen ggf. in einer Neufassung des Finanzausgleichs berücksichtigt werden?

Wendet man sich zunächst der vertikalen Finanzverteilung zwischen Land und Kreisstufe zu, so sollten von vornherein konnexitätsbedingte Erstattungen aufgrund der Funktionalreform auch rechnerisch von strukturellen Einsparwirkungen und damit verbundenen FAG-Anpassungen getrennt und separat behandelt werden. Anderenfalls drohen wenig fruchtbare, den weiteren Modernisierungsprozess aber umso mehr behindernde Auseinandersetzungen, die mit Blick auf das geltende Konnexitätsprinzip ohnehin überflüssig sein sollten.<sup>1</sup>

Darüber hinaus hätte das Land in Absprache mit den Kommunen zu klären, inwieweit Reformkosten in Ansatz gebracht werden sollen, d. h. einmalige Zuschüsse

---

<sup>1</sup> Zu den negativen und vor allem äußerst konfliktreichen Konsequenzen aus einer Vermischung von organisatorisch, aufgabenbezogen und finanzpolitisch unterschiedlichen Angelegenheiten verweist der Gutachter auf die anhaltenden Auseinandersetzungen um die institutionelle und fiskalische Ausgestaltung der SGB II-Trägerschaft,

(etwa in Form „Hochzeitsprämien“ – vgl. Kap. 9) und Umstellungsförderungen zu gewähren sind (Gemeindereformen und die Neuordnung der Kreisstufe in Sachsen als Beispiele) oder aber den Städten und Gemeindeverbänden oberhalb eines begrenzten FAG-wirksamen Anteils (zugunsten des Landes) ein höherer Selbstbehalt i. S. einer Interessenquote zustünde (so etwa die Regelung im Zuge der Verwaltungsreform in Baden-Württemberg zum 01.01.2005).

Letzteres hätte den Vorteil, dass gerade in niederschweligen Modellen (vgl. Kap. 6.2.1 und 6.2.2) der Anreiz für komplementäre Kooperationen und/oder freiwillige Neugliederungen deutlich erhöht würde. Als nachteilig könnte sich demgegenüber erweisen, dass der Aufgabenbestand der Kreisstufe auch nach dieser Reform nicht statisch bleiben, sondern sich nicht zuletzt infolge europäischer Vorgaben und als Resultat der Föderalismusreform weiter verändern dürfte; ein nicht unwahrscheinliches Organisations-Revirement im Bereich von „Hartz IV“ dürfte hinzukommen. Insofern scheint es verständlich, wenn die Kommunen auf eine Kombination aus beiden Ansätzen dringen, um vor allem in der ersten Zeit nach einer Reform bei Umstellungsinvestitionen und im Einzelfall verspätet eintretender Einsparwirkungen entlastet zu werden. Der Gutachter plädiert daher für eine *Kombination aus beiden Handlungsansätzen*, da dies möglichen Härtefällen Rechnung trägt, künftige Konflikte über die Differenzierung zwischen reformbedingten Plafond-Absenkungen und bloßen Kürzungspolitiken zuungunsten der Kommunen entschärfen dürfte, zugleich aber kenntlich macht, dass das Ausmaß der aufgabenseitigen wie territorialen Konzentration auch den Städten und Gemeindeverbänden selbst (bzw. ihren umlagepflichtigen Mitgliedern) zugute kommt.

Hinsichtlich der vom Land zu beanspruchenden und der den Kommunen zu belastenden *Effizienzquote* wäre in Abhängigkeit von der vorgenannten Kombination zu entscheiden. Der Gutachter empfiehlt dabei, pro Jahr nicht mehr als 5 Prozent der Gesamtkosten vor der Reform in die Rechnung einzubeziehen, da dieser Betrag auch bei akzeptierten Effizienzreserven die (durchschnittlich) absolute Obergrenze dessen darstellen dürfte, was aufgrund personeller und struktureller Gegebenheiten zumindest kurz- und mittelfristig erzielbar ist. Daneben sollte den Kommunen i. S. der angesprochenen Anreizwirkung im Rahmen eines schrittweise angelegten Modernisierungsprozesses ein wesentlicher Anteil an den zu erwartenden Renditen verbleiben und deutlich über den im Zuge normaler binnenorganisatorischer Maßnahmen erwartbaren Erträgen von einem bis eineinhalb Prozent liegen. Bezogen auf die in Kap. 7.2 ausgewiesenen Einsparpotenziale wäre also im Ergebnis sinnvoller Weise eine in etwa hälftige Verteilung zwischen Land und Kommunen vorzusehen.

Der zweite finanzausgleichsrelevante Komplex betrifft jene *Städte, die infolge der Reform die Eigenschaft der Kreisfreiheit verlieren*. Während hiervon Gemeinde-

schlüsselzuweisungen und ein aufgrund der zentralörtlichen Einstufung oder anderweitiger Faktoren gewährter Sonderstatus unberührt bleiben, drohen Nachteile vor allem mit Blick auf den Verlust der Kreisschlüsselzuweisungen und die fortan gegebene Kreisumlagepflicht, die wiederum von den an den Gemeindeverband abgegebenen Zuständigkeiten abhängt (ungeachtet der ggf. an dessen Stelle für das gesamte Kreisgebiet wahrgenommenen Aufgaben). In der Summe würde sich dies aller Voraussicht nach zu einem finanziellen Nachteil aufaddieren, sofern der neue Gemeindeverband nicht in dem Maße zusätzliche Mittel für die territorial erweiterten Kreisaufgaben erhält, wie sie die vormals kreisfreie Stadt einbüßt, und letztere für die Kreisumlage durch Kostensenkungen im Bereich operativer Tätigkeiten und über einen im Sozialbereich stattfindenden Lastenausgleich entschädigt wird. Modellrechnungen im Fall der Stadt Neumünster gelangten hierfür ausgehend von einer dort dazu durchgeführten Untersuchung zu einem für die Stadt negativen Saldo.<sup>2</sup> Insofern scheint es *angemessen*,

- für den Finanzausgleich zumindest *übergangsweise Sonderregelungen* in Form gesonderter Zuweisungen vorzusehen,
- zugleich den *Status großer kreisangehöriger Städte* entsprechend zu *berücksichtigen* und schließlich
- innerhalb der Kreise zu einer *differenzierten Kreisumlage* überzugehen, die eine Balance zwischen zentralörtlichen Vor- und Nachteilen herstellt.

*Dauerhaft* sollte es allerdings darum gehen, Sonderregelungen überflüssig zu machen und die Finanzausstattung von Kreisen, Städten und Gemeinden allein über konnexitätsbedingte Zuweisungen bzw. Erstattungen zu gewährleisten und den Finanzausgleich ansonsten mittels globaler Budgets abhängig von der Finanzkraft, zentralörtlichen Ausstattung und Einwohnerzahl zu steuern.

---

<sup>2</sup> *Kommunalberatung Braker/Dehn: Auswirkungen der Aufgabe der Kreisfreiheit durch die Stadt Neumünster, Kiel, 2006, S. 19.*

## 8.2 Exkurs: Überprüfung der Vermessungs- und Katasterverwaltung

Als *gesonderte Fragestellung* wurde der Gutachter mit einer *vergleichenden Expertise zur Reorganisation der Vermessungs- und Katasterverwaltung* unter Berücksichtigung der künftigen Kommunalorganisation im Land beauftragt. Hierzu sollen im Folgenden zunächst die gegenwärtigen *Rahmenbedingungen* der Aufgabenerledigungen dargestellt, die *Organisationsstrukturen in den anderen Flächenländern* betrachtet und daraufhin mögliche *Handlungsoptionen für Schleswig-Holstein* erörtert werden. Eine Zusammenfassung mit einer Empfehlung zur Reform des untersuchten Verwaltungszweiges beschließt das Kapitel.

### *Rahmenbedingungen der Aufgabenerledigung in der Vermessungs- und Katasterverwaltung*

In den zurückliegenden Jahren setzte die Landesregierung keine funktionalen Reformen im Bereich der Katasterverwaltung um, sondern legte zunächst in mehreren Schritten (1999, 2002, 2005) Katasterämter zusammen. Derzeit bestehen acht Katasterämter mit 511 Bediensteten (lt. Aufstellung der Landesregierung zur Vorbereitung der Funktionalreform), deren Zuständigkeiten mit den Grenzen der Kreise und kreisfreien Städte übereinstimmen (also in der Regel ein Katasteramt für zwei Kreise).<sup>3</sup> Hinzutritt das Landesvermessungsamt als fachtechnische Behörde, dem in erster Linie das Datenmanagement und infrastrukturelle Serviceleistungen obliegen.

*Organisatorisch* ist die Katasterverwaltung durch eine Reihe von *erheblichen Strukturunterschieden* gekennzeichnet:

- So weist das größte Amt in Kiel beinahe doppelt so viele Mitarbeiter wie die kleinste Einrichtung in Meldorf auf; mit Blick auf die zu verantwortenden Flurstücke beträgt die Differenz sogar rund 160 Prozent;
- die einzelnen Katasterämter sind i. T. nicht dazu in der Lage, alle Aufgaben selbst zu erledigen (etwa mit Blick auf den Abbau von Rückständen bei den Flurbereinigungsschlussvermessungen); zwar weist das Innenministerium darauf hin, dass von 1999 bis 2004 rund 30 Prozent der Rückstände abgebaut wurden, sich dies jedoch nur mittels amtsübergreifender Hilfen realisieren ließ, wohingegen die eigentlich zuständigen Ämter diese Leistung nicht hätten erbringen können;
- die organisatorische Differenzierung wurde durch drei Außenstellen in Niebüll, Eutin und Schleswig verstärkt.

Darüber hinaus ist die Personalsituation im Vermessungs- und Katasterwesen durch die Folgen einer über Jahre hinweg restriktiven Personalpolitik geprägt. Einstellungsstopps, schrittweiser Abbau und natürliche Fluktuation haben zu einer tendenziellen Überalterung gerade im Bereich der technischen Berufe geführt; daneben sind in

---

<sup>3</sup> *Landesrechnungshof Schleswig-Holstein: Bemerkungen 2005, Kiel 2005, S. 116.*

dieser Verwaltung anteilig viele Teilzeitkräfte und Mitarbeiter mit mittlerer und geringerer Tarifierung bzw. Besoldung tätig, was Mobilitätsprobleme und Entwicklungsgrenzen bedingt.

Abbildung 8-A: Aufgabenerledigung in der Vermessungs- und Katasterverwaltung

	Anzahl	Kostendeckung in %
Zerlegung und Sonderung	917	111
Grenzherstellung	258	93
langgestr. Anlage (KM)	64,69	224
Gebäudeeinmessung	5384	109
Techn. und Sonstige Messung	76	60
Planunterlagen	250	100
<b>Summe eigene Vermessungen</b>	<b>9531</b>	<b>116</b>
beig. Zerlegung	3016	88
beig. Grenzherstellung	855	39
beig. Langgestr. Anlage	42,01	68
beig. Gebäudeeinmessung	8036	99
beig. Techn. Messung	791	94
<b>Summe beig. Vermessungen</b>	<b>13477</b>	<b>88</b>

Legende: \*) Die überproportional hohe Kostendeckung bei den langgestreckten Anlagen ist durch den gleichzeitigen Abschluss mehrerer langjähriger Aufträge im Jahr 2005 zu erklären. Die durchschnittliche Kostendeckung beträgt für dieses Produkt 112 %. Die Kostendeckung der Produktgruppe 'Eigene Vermessungen' liegt damit bereinigt bei 108 %; Quelle: *Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein: Stand der Kosten- und Leistungsrechnung in der Vermessungs- und Katasterverwaltung des Landes Schleswig-Holstein, Kiel, Mai 2006, S. 18.*

Entsprechend landespolitisch getroffener Vorgaben kam es in der Vergangenheit zu einer umfangreichen *Privatisierung der ausführenden Tätigkeiten* im Bereich der Katasterverwaltung, die in den wesentlichen Bereichen (mit Ausnahme lang gestreckter Anlagen) deutlich über 50% liegt (vgl. dazu Abb. 8-A). Insbesondere seitens des *Finanzministeriums* wird dabei eine *weiterhin zu forcierende Fremdvergabe* gefordert, um auf diese Weise ordnungspolitische und fiskalische Entlastungswirkungen zu erzielen. Dem wird mit Verweis auf gegebene Versorgungs- und Kostendeckungsgrade *entgegengehalten*, dass das Land bei einer vollständigen Ausgliederung kostenpflichtiger Messungen weiterhin für gebührenfreie Tätigkeiten, die nach Gesetz vorgeschrieben sind, zuständig bliebe, auf dem gegenüberstehende Einnahmen indes zu verzichten hätte. Hinzutritt das Problem, dass Öffentlich bestellte Vermessungsingenieure (ÖbVI) nach Einschätzung der Vermessungs- und Katasterverwaltung kleinere Maßnahmen (etwa die Einmessung einer Garage in entlegenen ländlichen Räumen oder Maßnahmen auf den Nordseeinseln) aufgrund hoher Fahrtkosten und geringer Erträge eher meiden würden und in diesen Fällen dann ebenfalls die öffentliche Hand als gewährleistungspflichtig tätig wer-

den müsse. Eine *erweiterte Privatisierung* hätte demnach *ggf. gravierende Folgen für die Versorgungssicherheit*, zumindest aber für die Durchsetzung vorgeschriebener Einmessungen. Des Weiteren muss die öffentliche Hand im Rahmen der Rechtsetzung, der Bestellung Dritter, der Datenerfassung und der Vollzugskontrolle ohnehin Kapazitäten vorhalten bzw. zumindest die Durchführung auch dieser hoheitlichen Restkompetenzen gewährleisten. Schließlich wird darauf hingewiesen, dass das Liegenschaftskataster in seiner gegenwärtigen Form 130 Jahre Bestand hat und seitdem kein flächendeckendes Revirement, sondern lediglich in Einzelbereichen Erneuerungen und Nachmessungen stattfanden; insofern stellt auch eine künftige Erneuerung und Vervollständigung im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung raumbezogener wie geodätischer Informationen eine öffentlich zu gewährleistende Aufgabe dar, die im Rahmen weiterer Überlegungen zu berücksichtigen ist.

Nach Einschätzung der befragten *Kommunalvertreter* weist die Katasterverwaltung derzeit keine besonderen Bezüge zu anderen Zuständigkeiten der Kreis- und Stadtbehörden auf; lediglich die Stadt Kiel verfügt über eine eigene Vermessungseinrichtung, die wiederum vor allem in eigenen Bau- und Grundstücksangelegenheiten tätig wird. Das *Angebot des Landes*, der Situation in einer Reihe von anderen Ländern zu folgen und die entsprechenden Zuständigkeiten auf die Gemeindeverbände und kreisfreien Städte zu übertragen, wurde deshalb bislang eher *ablehnend behandelt*; auch entsprechende Verweise auf die positiven Erfahrungen in den anderen Ländern sowie auf die funktionalen Zusammenhänge mit den Bau- sowie den (gleichfalls für eine Dezentralisierung vorgesehenen) Flurbereinigungs- und Regionalplanungsaufgaben werden von den Kommunen nicht als hinreichend überzeugend wahrgenommen. Vielmehr geht man davon aus, dass es im Fall einer Kommunalisierung zwangsläufig zu einer Re-Zentralisierung auf dem Wege von Kooperationen kommen müsste; dies gilt umso mehr, wenn zusätzlich die Funktionen des Landesvermessungsamtes als übergeordnete Einrichtung übertragen würden. Zudem befürchtet man die Verlagerung von überdimensionierten Personallasten hinsichtlich der Mitarbeiterstruktur sowie Pensionsverpflichtungen.

Auch die *Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure* stehen einer Kommunalisierung ablehnend gegenüber. Sie verweisen auf die Erfahrungen aus anderen Ländern, in denen eine Übernahme durch die Kreise und Städte das private Geschäftsvolumen deutlich reduziert habe, da die Kommunen zwecks Kostendeckung ihr Engagement ausgeweitet hätten (Baden-Württemberg als Beispiel). Gefordert wird deshalb eine vollständige Privatisierung der kostenpflichtigen Vermessungen, verbunden mit dem Angebot, für verbleibendes Personal eine Auffangkonstruktion zu bilden.

Im *Ergebnis* ist die Situation der Vermessungs- und Katasterverwaltung durch eine *ergebnisoffene Haltung des Landes* sowohl gegenüber weiteren Privatisierungen



als auch mit Blick auf eine vollständige Kommunalisierung gekennzeichnet. Die Kreise und Städte stehen einer Übertragung indes skeptisch bis ablehnend gegenüber, ebenso die gegenwärtig bei der Bewältigung des Geschäftsanfalls dominierenden Vermessungsingenieure. Materiell sind bei der Entwicklung von Lösungsordnungspolitische Gesichtspunkte (Stützung eines privaten Gewerbes, Sicherstellung von erforderlichen Einmessungen, gesamtwirtschaftliche Kostenreduzierung sowie Zur-Verfügung-Stellung der für Grundstücksverkehr, Bau- und sonstige Ansiedlungsmaßnahmen notwendigen Daten), fiskalische Erwägungen (Gegenfinanzierung kostenfreier Messungen und zentraler Leistungen) und die Versorgungssicherheit (insbesondere in ländlichen Räumen und bei kleinteiligen Maßnahmen) miteinander in Einklang zu bringen.

#### *Organisation der Aufgabenerledigung im Vergleich der Flächenländer*

Um sich ein Bild über gegebene Handlungsoptionen zu verschaffen, sollen zunächst die in anderen Flächenländern gewählten Konstruktionen dargestellt und im Hinblick auf Ähnlichkeiten mit dem schleswig-holsteinischen Fall überprüft werden. Gegenwärtig stellt sich die *Situation im Ländervergleich* wie folgt dar:

- **Baden-Württemberg:** Das Landesvermessungsamt ist ein *staatlicher* Landesbetrieb nach § 26 LHO und führt die Fachaufsicht über die unteren Vermessungsbehörden, die bei den 35 Landratsämtern und 9 Stadtkreisen angesiedelt sind.
- **Bayern:** Dem Landesamt für Vermessung und Geoinformation obliegt die Aufsicht über die 51 gleichfalls *staatlichen* Vermessungsämter.
- **Brandenburg:** Die Aufgaben der Vermessungs- und Katasterverwaltung sind im Vermessungs- und Liegenschaftsgesetz des Landes Brandenburg festgelegt und werden durch die Kataster- und Vermessungsämter der 14 Landkreise und der vier kreisfreien Städte sowie den Landesbetrieb für Landesvermessung und Geobasisinformation durchgeführt. Die Katasterverwaltung ist somit *kommunalisiert*, die Fachaufsicht fällt in die Zuständigkeit des Innenministeriums.
- **Hessen:** Die Hessische Verwaltung für Bodenmanagement und Geoinformation gliedert sich in das Hessische Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation und die sieben *staatlichen* nachgeordneten Bodenmanagementbehörden mit fünf Außenstellen, die jeweils für mehrere Landkreise zuständig sind. Bei vier Bodenmanagementbehörden wird die Durchführung im Rahmen von *ÖPP-Projekten* organisiert, so dass von einer *halb privaten* und *halb staatlichen* Aufgabenverteilung gesprochen werden kann.
- **Mecklenburg-Vorpommern:** Das Landesamt für Innere Verwaltung unterliegt der Aufsicht des Innenministeriums; die dem Amt nachgeordneten 13 Kataster- und Vermessungsämter sind auf *kommunaler Ebene* bei den Landkreisen und kreisfreien Städten angesiedelt.
- **Niedersachsen:** Die Katasterämter sind auf *kommunaler Ebene* als örtliche Dezernate der Behörden für Geoinformation, Landesentwicklung und Liegenschaften organisiert.

- **Nordrhein-Westfalen:** Die Katasterämter sind bei den 54 Landkreisen und kreisfreien Städte auf *kommunaler Ebene* angesiedelt; die Aufsicht obliegt den Bezirksregierungen.
- **Rheinland-Pfalz:** Das Landesamt für Vermessung und Geobasisinformation nimmt als obere Vermessungs- und Katasterbehörde Aufgaben der Aufsichtsbehörde über die 20 Vermessungs- und Katasterämter in den Landkreisen wahr; oberste Vermessungs- und Katasterbehörde ist das Ministerium für Inneres und Sport.
- **Saarland:** Das Saarland nimmt die Aufgaben *staatlicherseits* durch das Landesamt für Kataster-, Vermessungs- und Kartenwesen und seine Außenstellen wahr.
- **Sachsen-Anhalt:** Das Landesamt für Vermessung und Geoinformation erledigt die Aufgaben mit seinen vier Regionalbereichen in *staatlicher* Verantwortung.
- **Sachsen:** In Sachsen gibt es sowohl 12 *staatliche* als auch 3 *städtische* Vermessungsämter, wobei hier das Landesvermessungsamt Sachsen die Dienst- und Fachaufsicht bzw. nur die Fachaufsicht durchführt.
- **Schleswig-Holstein:** Hier bestehen acht Katasterämter als untere *staatliche* Landesbehörden, welche dem Innenministerium unterstellt sind; hinzutritt das Landesvermessungsamt.
- **Thüringen:** In Thüringen obliegt dem Landesamt für Vermessung und Geoinformation die Aufsicht über acht *staatliche* regionale Katasterbereiche.

Unterscheidet man die benannten Fälle nach rein staatlichen, kommunalisierten, teilweise privatisierten und staatlich-kommunalen Varianten ergibt sich die in Abb. 8-B dokumentierte Verteilung.

Abbildung 8-B: Vermessungs- und Katasterverwaltung im Ländervergleich

Land	Staatlich	Kommunal	ÖPP (staatlich-privat)	Staatlich-kommunal
BW		✗		
Bay	✗			
Bbg		✗		
He			✗	
MV		✗		
Nds		✗		
NRW		✗		
RIP		✗		
Saar	✗			
LSA	✗			
Sachs				✗
SH	✗			
Thü	✗			

In der *Summe* lässt sich festhalten, dass es derzeit im Kontext der Flächenländer *keinen eindeutigen Trend* hin zu einer eher staatlichen oder kommunalen Organisationsform gibt. Ein *erhöhter Privatisierungsanteil* bis hin zur gemeinsamen staatlich-privaten Aufgabenwahrnehmung gilt *in allen Ländern als Zielvorgabe* bzw. Grundsatz, wobei bislang *nirgendwo eine vollständige Fremdvergabe* umgesetzt wurde. Auch sind keine Zusammenhänge zwischen größeren oder kleineren bzw. finanzstärkeren oder schwächeren Ländern und der gewählten Organisation zu beobachten und dementsprechend auf den schleswig-holsteinischen Fall übertragbar. Insofern scheint *jede Variante* unter Zugrundelegung der landesspezifischen Anforderungen (etwa mit Blick auf die Versorgungssicherheit in entlegenen Gebieten) *gangbar*; einzig mit der vollständigen bzw. weitgehenden Fremdvergabe würde das Land auch im Vergleich Neuland beschreiten. Eine zentrale Einrichtung für datentechnische und infrastrukturelle Angelegenheiten des Vermessungswesens bliebe davon unberührt (sie ist ebenfalls in allen Ländern vorhanden).

#### *Handlungsoptionen*

Blickt man vor diesem Hintergrund auf die verfügbaren Handlungsoptionen so lassen sich nach der in Abb. 8-B *vier Varianten* unterscheiden:

- Optimierung der Aufbauorganisation als weiterhin *staatliche Verwaltung* mit einem ggf. zu erhöhenden Privatisierungsanteil;
- Übertragung der Katasterverwaltung auf die *kommunale Kreisstufe* (mit dort zu treffenden Entscheidungen über den Privatisierungsumfang), wobei zentrale Dienstleistungen beim staatlichen Landesvermessungsamt verbleiben und von diesem eingekauft werden;
- *Arbeitsteilung* zwischen Staat und Kommunen auf dem Wege flexibler Delegation, also die Möglichkeit, die Aufgaben für den eigenen Kreis oder die eigene Stadt auf Antrag und bei Nachweis einer ausreichenden Leistungskraft zu übernehmen;
- Weitestgehende *Privatisierung* gebührenpflichtiger Einmessungen, ggf. ergänzt um unterzuverteilende Deputate bezüglich der Abdeckung entlegener Räume und zur Erbringung gebührenfreier Einmessungen (erstattet durch das Land).

Für die *erste Option* spricht die im Rahmen einer einheitlichen Trägerschaft am flexibelsten und zügigsten umsetzbare interne Rationalisierung, zumal die Alternative einer Übertragung auf vier kommunale Verwaltungsregionen derzeit nicht mehr besteht und eine Großkreisbildung mit vergleichbarer Dimensionierung nach Einschätzung des Gutachters weder ratsam noch tatsächlich zu erwarten ist. In diesem Fall erschienen jene beiden Lösungen sinnvoll, die der *Landesrechnungshof* bereits in seiner 2005 vorgelegten Untersuchung formulierte (Zusammenlegung der

derzeit acht zu vier Katasterämtern oder Fusion mit dem Landesvermessungsamt und Führung als drei bis vier Außenstellen).<sup>4</sup>

Die *vollständige Kommunalisierung* erscheint unverändert sinnvoll, wenn man die potenziellen Synergien zu gegebenen (Bauaufsicht usw.) und künftig möglichen Aufgaben (Planung und Flurbereinigung) berücksichtigt. Gleichwohl spricht die Territorialstruktur der Kreisebene mit zunächst wohl deutlich mehr als acht Einheiten allenfalls für eine kooperative Aufgabenwahrnehmung, die damit ähnliche Synergien wie im Fall einer landeseigenen Straffung erbringen könnte (s. o.). Dies wiederum würde allerdings kreisinterne Schnittstellen und Verbundvorteile eher schmälern, womit die eigentlichen Vorteile dieses Modells kaum noch relevant wären. Schließlich ist auf die ablehnende Haltung der Kommunen selbst zu verweisen, so dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt von einer solchen Lösung eher Abstand zu nehmen wäre.

Eine zumindest hypothetisch denkbare *Arbeitsteilung zwischen Land und Kommunen* auf dem Wege flexibler Delegation stößt erneut auf vor allem kapazitäre und wirtschaftliche Bedenken, da hieraus eine weitere Ausdifferenzierung des Personal- und Organisationsbestandes resultieren dürfte. Auch dieses Szenario hält der Gutachter deshalb für nicht weiter verfolgenswert, es sei denn, im direkten Kontakt zwischen Staat und einzelnen potenziell interessierten Kommunen käme es zu einer für beide Seiten tragfähigen Lösung.

Schließlich verbleibt die *vollständige Privatisierung* als weitestgehender Reformschritt. Anzuführen sind hierfür der instrumentelle Charakter der operativen Aufgabendurchführung und die bereits bestehenden privatwirtschaftlichen Kapazitäten, die eine ordnungsgemäß mögliche Erledigung belegen. Insofern eignet sich gerade dieser Bereich grundsätzlich für eine sehr umfassende Fremdvergabe. Gleichwohl ist auch hier zu berücksichtigen, dass der Staat unverändert eine Gewährleistungspflicht besitzt, die sich auf die Sicherstellung notwendiger Einmessungen, die Verfügbarkeit entsprechender Daten und Informationen sowie Aufsichts- und Kontrollbelange bezieht. Insofern wird sich eine 100-prozentige Privatisierung kaum realisieren lassen, womit zugleich eine überwiegende Fremdvergabe im operativen Bereich zu beträchtlichen Kostenbelastungen auf Seiten der öffentlichen Hand führen dürfte. Ohne entsprechende Gebühreneinnahmen würde sich der Zuschussbedarf weiter erhöhen, während sich etwaige Rückflüsse auf Einnahmen des Landesvermessungsamtes beschränkten.

---

<sup>4</sup> Landesrechnungshof Schleswig-Holstein: Bemerkungen 2005, Kiel 2005, S. 116.

### *Zusammenfassung*

Unter Zugrundelegung der oben dargestellten Situation in Schleswig-Holstein und den anderen Flächenländern gelangt der Gutachter zu folgender *Einschätzung und Empfehlung*:

- Die Landesvermessungs-, vor allem aber die Katasterverwaltung bedarf einer weiteren *Konzentration durch Standortzusammenfassungen* in der Fläche und im Hinblick auf eine eindeutige Funktionsbestimmung im Verhältnis zwischen öffentlicher wie privater Leistungserbringung und staatlicher Gewährleistungspflicht.
- Eine *Kommunalisierung* wie auch eine *flexibilisierte Delegation scheiden* (mit Ausnahme einzelner leistungsfähiger Kommunen) aufgrund der skeptischen Position der Gemeindeverbände und einer nicht hinreichend konzentrierten Kreisstruktur *aus*. Die Alternative einer kooperativen Aufgabenwahrnehmung überzeugt nicht, da sie die Realisierung der an sich wesentlichen fachlichen Synergien eher behindert; ohnehin erscheint eine hinreichend wirtschaftliche Struktur überhaupt nur dann realisierbar, wenn sich die Kommunen zur Zusammenarbeit im Rahmen der in Kap. 6.2.1 vorgeschlagenen vier Kooperationsbereiche bereit fänden.
- Eine *rein private Aufgabenerledigung* *verkennt* indes die angesprochenen *Gewährleistungs- und Kontrollpflichten* der öffentlichen Hand, die mehr noch als ein Geschäftszuwachs auf Seiten der ÖbVI gesamtwirtschaftliche Bedeutung besitzen (etwa i. S. der garantierten Zur-Verfügung-Stellung von Informationen für die Ansiedlung von Unternehmen und im Grundstücksverkehr); hinzutreten potenzielle *fiskalische Belastungen*, sofern dadurch jene Kostendeckung verloren geht, die bislang über pflichtige Gebühren erwirtschaftet wurde.
- Somit plädiert der Gutachter in der Zusammenschau für einen *Behalt der Katasterverwaltung in staatlicher Trägerschaft*. Organisatorisch sollte es übereinstimmend mit den Vorschlägen des Landesrechnungshofes zu einer *Reduzierung auf drei, maximal vier Standorte* kommen, die nicht mehr als eigene Unterbehörden, sondern als Außenstellen eines landesweit agierenden Vermessungs- und Katasterbetriebes geführt würden; als Rechtsform käme dafür eine Organisation nach § 26 LHO oder aber eine Anstalt des öffentlichen bzw. eine Gesellschaft des privaten Rechts in Betracht. Den Kommunen sollte es allenfalls in einem bestimmten Zeitraum gestattet sein, die Kataster-Kompetenzen für ihren Bereich und damit auch die Entscheidungskompetenz hinsichtlich des Privatisierungsgrades zu übernehmen.
- Nach Abschluss der benannten internen Konzentration hätte das *Land* zu *entscheiden, inwieweit es aus ordnungspolitischen Erwägungen eine weitgehende oder sogar vollständige Privatisierung der Katasterverwaltung anstrebt*, wobei zu prüfen wäre, Kostensteigerungen aufgrund entgangener Gebühreneinnahmen dadurch zu kompensieren, dass (sofern rechtlich zulässig) den öffentlich bestellten Ingenieuren Versorgungs- und Leistungsdeputate zugewiesen werden, die sich auf entlegene Räume und auch gebührenfreie Tätigkeiten beziehen.
- Unabhängig von der Frage einer umfassenden oder teilweisen Privatisierung böte das oben vorgeschlagene *Modell eines vertikal integrierten Landesbetriebes* die Möglichkeit, den *Anteil von Fremdvergaben anfallsbezogen zu steuern* und seine Steigerung durch interne Rationalisierungspotenziale zumindest

teilweise auszugleichen. Hinzuträte bei einem (späteren) *ÖPP-Modell* der Vorteil einer unternehmensartigen und beteiligungsfähigen Organisationsstruktur.

## 9 Empfehlungen: Kooperative Struktur- und Funktionalreform

Die nachfolgend dokumentierten Empfehlungen der Untersuchung beziehen sich auf den Kern der *Fragestellung, ob und wenn ja in welcher Form eine Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform* in Schleswig-Holstein durchgeführt werden sollte. Dabei ergaben die Betrachtungen im voranstehenden Kap. 8, dass von den dort erörterten Themen kein Änderungsbedarf für die Modellbewertung in Kap. 7 ausgeht, sie also auch weiterhin separat behandelt werden können; auf die hierzu in Kap. 8 formulierten Ergebnisse und Vorschläge wird insoweit verwiesen.

Gemäß der Entscheidung, die Beantwortung der Fragen des Auftraggebers in einem *Gesamtansatz* zusammenzufassen (vgl. Kap. 3), formuliert der Gutachter in diesem abschließenden Kapitel eine Reihe grundlegender Ausführungen zum *Erfordernis der Reform* sowie zu ihrer *materiellen und verfahrenstechnischen Dimension* (Kap. 9.1), bevor das vorgeschlagene *Konzept* (Kap. 9.2) prozedural und inhaltlich erläutert wird (Kap. 9.3). Abschließend beziffert der Gutachter *einmalige (Reform-)Kosten*, die das Land für die Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen aufzuwenden hat (Kap. 9.4).

### 9.1. Erfordernis einer Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform

Eine auf *Konzentration von Zuständigkeit und Organisationsstrukturen* sowie auf die *Bündelung und Vereinfachung von Verfahren* zielende Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform erscheint für Schleswig-Holstein auf der Basis der vorgelegten Untersuchungsergebnisse nicht nur außerordentlich *sinnvoll*, sondern in der Summe auch *materiell geboten*.<sup>1</sup> Dieser Befund kann sich allerdings, wie die differenzierten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in Kap. 5.3 und 7.2 zeigten, *nicht allein auf mögliche Effizienzrenditen* einer Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten *stützen*, sondern sollte auf einer *erweiterten Abwägung* beruhen. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der *funktionalen Optimierung der*

---

<sup>1</sup> Der Gutachter weist darauf hin, dass nicht zuletzt im Lichte des Verfassungsgerichtsurteils zur Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern die Begründung des als argumentative Basis dienenden öffentlichen Wohls stichhaltig sein muss und zwar umso mehr, je umfassender und einschneidender die beabsichtigten Struktureingriffe ausfallen sollen. Daraus folgt, dass einem materiellen Erfordernis i. S. eines Reformzwangs mehr Bedeutung zukommt als der bloßen Feststellung, dass eine Veränderung des Status quo sinnvoll ist, sofern man sich hiervon eine Optimierung von Zukunftschancen erhofft. Obgleich das benannte Urteil eine Reformbegründung, die sich auf keine materiellen Zwänge stützt, nicht von vornherein verwirft, verweisen doch die erhöhten Maßgaben für den Abwägungsprozess auf die notwendige Erheblichkeit der Argumente. Insofern hält es der Gutachter für geboten, im Zusammenhang mit Strukturveränderungen zunächst nur solche Gesichtspunkte als ausreichend zu qualifizieren, die tatsächlich ein effektives Erfordernis darstellen, wohingegen längerfristige Optimierungspotenziale aufgrund der Unsicherheit künftig wesentlicher Bewertungsmaßstäbe zumindest eine größere Offenheit für unterschiedliche Lösungsalternativen bedingen und erst in Verbindung mit materiell ausreichenden Reformfordernissen (gleichsam kumulativ) weitergehende Struktureingriffe rechtfertigen.

*Aufgabenwahrnehmung* (Kap. 5.2) und der *Steigerung der entwicklungspolitischen Kapazitäten* zu (Kap. 5.1).<sup>2</sup> Jenseits der politischen Notwendigkeit, einschneidende Veränderungen bestehender Verwaltungsstrukturen überzeugend und detailliert zu begründen, wird damit auch einem normativen Desiderat entsprochen, wonach der vorangehende Abwägungsprozess *neben dem Einbezug und der vorbehaltlosen Prüfung verschiedener Szenarien auch inhaltlich mehrere Aspekte berücksichtigen* sollte. Die hierzu vorgelegten Analysen und ihre Konsequenzen bewertet der Gutachter im Einzelnen wie folgt:

- Die Finanzlage von Land und Kommunen macht *weitere Konsolidierungsanstrengungen unumgänglich* (vgl. Kap. 5.3.1); sie lassen sich durch eine *Konzentration im Bereich der kommunalen Organisation* erheblich befördern (vgl. Kap. 5.3.2 und 7.2). Hieraus leitet sich schlüssig ein *materielles Erfordernis von Strukturreformen* ab, das über einen angenommenen Zusatznutzen i. S. künftiger Handlungs- und Entwicklungsmöglichkeiten hinausgeht.
- Gleichwohl erweisen sich die *schleswig-holsteinischen Kreise* im Vergleich *keineswegs als so kleinteilig und/oder überausgestattet*, dass sie einen entsprechenden finanziellen Beitrag *ausschließlich über eine weitergehende Gebietsveränderung* erbringen könnten (vgl. dazu Kap. 7.2). So stellen bereits *komplementäre Kooperationsansätze* (vgl. Kap. 6.2.1) und punktuelle Anpassungen (6.2.2) erhebliche Effizienzrenditen in Aussicht, *ohne* damit gleichfalls zu berücksichtigende materielle und immaterielle *Kosten wesentlich zu erhöhen*. Deshalb lässt sich dem finanziellen *Reformerfordernis in unterschiedlicher Weise begegnen*, weshalb eine Territorialreform *zusätzlicher Argumente* bedarf.
- Diese Beweggründe leiten sich im Wesentlichen aus der *funktionalen und entwicklungspolitischen Bewertung des Status quo* ab (vgl. Kap. 5.1 und 5.2). Sie verweisen gerade im Vergleich mit anderen Regionen innerhalb und außerhalb der Bundesrepublik auf ein *dynamisches Umfeld*, das die Kooperations- und *Wettbewerbsfähigkeit* der schleswig-holsteinischen Kommunen *nachhaltig beeinflusst*. Hinzutreten Faktoren wie der *demographische Wandel und sozioökonomischen Veränderungsprozesse*, die schon in der Binnensicht Anpassungen, etwa im Infrastrukturbereich, unvermeidlich machen. Verhält man sich mit Blick darauf trotzdem zunächst passiv, dürfte der Handlungsdruck weiter zunehmen und dürften in *der Zukunft aufgrund komparativer Nachteile erhebliche Belastungen* zu erwarten sein.
- Die Maßstabsvergrößerung der institutionellen Handlungsgrundlagen als zentraler Reformansatz sucht den *zunehmend entgrenzten Wirtschafts-, Arbeits- und Lebensräumen* zu entsprechen. Mit einem verstärkten Wettbewerb verbinden sich dabei *erweiterte Kooperations- und Koordinationsbemühungen*, die

---

<sup>2</sup> Hinzutritt im Zuge dessen auch ein demokratiepolitisches Argument der Maßstabsvergrößerung. Sofern diese nämlich zu einer Verbesserung der Finanzlage und Handlungsfähigkeit beiträgt, können mögliche Defizite im Bereich der demokratischen Teilhabe und Bürgernähe (zumindest teilweise) dadurch kompensiert werden, dass die jeweilige Vertretungskörperschaft einer vergrößerten (oder durch Kooperation wirtschaftlicher agierenden) Kommune nunmehr über weitere finanzielle Spielräume verfügt, um ermessensabhängige und/oder freiwillige Aufgaben in größerem Umfang als bislang wahrzunehmen. Damit wiederum steigt der materielle Gehalt demokratisch legitimierter Repräsentation, indem gewählte Vertreter auch tatsächlich relevante Entscheidungen treffen können.



wiederum auf *ausreichend starke und gleichwertige Partner* angewiesen sind. Gerade mit Blick auf europäische Rahmenbedingungen kann sich die Struktur der deutschen Gebietskörperschaften deshalb *nicht mehr nur an landesinternen oder bundesweiten Vergleichsmaßstäben orientieren*.

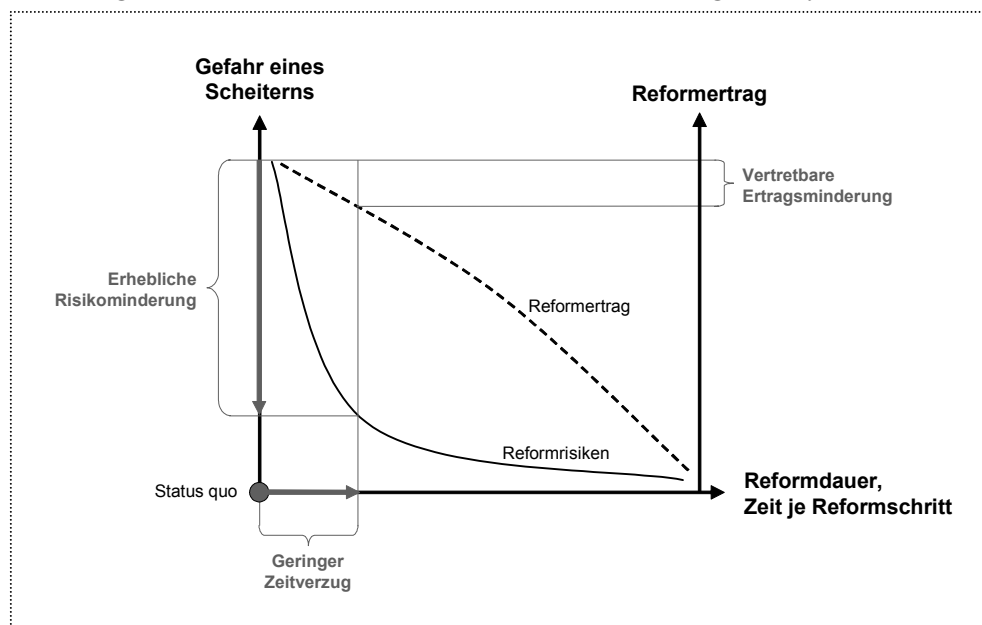
- Umso mehr sollte auch den Kommunen daran gelegen sein, angesichts knapper Ressourcen und eines stärker werdenden interregionalen Wettbewerbs *entwicklungsnotwendige Kompetenzen und Ressourcen zu bündeln*. Auf der Kreisstufe betrifft dies insbesondere die Fähigkeit, *Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen* in einem sachlich wie räumlich relevanten Rahmen effektiv wahrzunehmen und *Investitionsschwerpunkte* zu bilden. Blickt man dabei zunächst auf verwaltpolitische Aufgabenstellungen, erscheinen *kooperative Lösungen hinreichend, häufig sogar* - aufgrund des geringeren Reformaufwands und der individuell gestaltbaren Vollzugsräume - *überlegen*. Bezieht man indes auch *materielle und entwicklungspolitische Komponenten* mit ein (etwa Wirtschaftsförderung, Planung und Entwicklung, Arbeit und soziale Integration), erweist sich Interkommunale Zusammenarbeit als limitierter Ansatz und werden einheitliche gebietskörperschaftliche Kontexte notwendig, will man höhere Kommunalverbände o. ä. vermeiden. Hinzutritt die in Kap. 6.2.1 ausführliche dargelegte Problematik, nach der Kooperation an *systematische Grenzen* stößt, die sowohl ihren Gegenstand als auch (unter Berücksichtigung des so bezeichneten Autonomiebesatzes) die Summe möglicher Effizienzreserven betreffen.

Folglich erscheint eine *Maßstabsvergrößerung der kommunalen Kreisstufe finanziell geboten* und das *Instrument einer mehr oder minder weitgehenden Kreisgebietsreform bereits heute sinnvoll sowie mittel- und langfristig unumgänglich*, um gegebene Probleme und künftige Herausforderungen in einem dynamischen Umfeld bewältigen zu können. Diese Einschätzung berücksichtigt die derzeit noch vergleichsweise stabile Ausgangslage der meisten Städte und Gemeindeverbände, die dem Land und seinen Kommunen grundsätzlich *mehr Zeit als anderen Regionen* lässt, seine Organisationsstrukturen zukunftsfest zu gestalten. So könnte es sich durchaus als ausreichend erweisen, *zunächst vor allem über Kooperationen* jenen unmittelbaren Zwängen zu begegnen, die sich aus der allgemeinen Haushaltssituation ergeben, um sie *zu einem späteren Zeitpunkt über weitere Strukturreformen abzusichern*. Ungeachtet dessen hat Schleswig-Holstein auch bereits heute die Möglichkeit, durch zügiges Handeln *früher als seine „Wettbewerber“ territoriale Voraussetzungen für eine sparsame und entwicklungspolitisch effektive Aufgabenerledigung* seiner öffentlichen Einrichtungen zu *schaffen*, was dann (neben der Gemeinschaftsarbeit) Neugliederungen einschließen könnte.

Die *Abwägung zwischen diesen verwaltpolitischen Alternativen*, also dem zügigen Vollzug umfassender und der schrittweisen Realisierung einzelner Reformen, wird dabei wesentlich von der Einschätzung ihrer *politisch-administrativen Durchsetzbarkeit* abhängen (vgl. Kap. 7.6). Hieraus leitet sich eine *Rationalität des Reformprozesses* ab, die den materiellen Gehalt der als sinnvoll und notwendig erachteten Maßnahmen mit der *zeitlichen und taktischen Gestaltung des Modernisierungsprozesses* verknüpft. Auf diese Weise soll der notwendige (weil finanziell

erforderliche) und gewünschte (weil zudem sinnvolle) Ertrag maximiert, die aus den politisch-administrativen Lasten resultierenden Gefahren eines Scheiterns dagegen minimiert werden. Abb. 9-A veranschaulicht diesen Zusammenhang und seinen *gegenläufigen Optimierungsprozess* (als einer Risikominimierung und Nutzenmaximierung) in stilisierter Form, indem er den Ertrag mit einer Zeitschiene versieht. So ist davon auszugehen, dass *bereits* eine *größere Variabilität im Verfahren* (etwa durch Freiwilligkeitsphasen) *Widerstände und Risiken* erheblich *reduziert* (durchgezogene unteren Kurve), während der *mögliche Ertrag* (obere gestrichelte Kurve) nicht ebenso stark und schnell sinkt; Letzteres ist mutmaßlich erst dann der Fall, wenn eine Reform dauerhaft vertagt wird, unterdessen erhebliche Nachteile eintreten und im Fall von kommunalen Gebietsreformen die dezentralen Körperschaften Maßnahmen ergreifen, die den Abschluss des Prozesses (etwa durch Investitionen in Verwaltungseinrichtungen u. ä. m.) verzögern.

Abbildung 9-A: Verhältnis zwischen Dauer, Risiko und Ertrag von Reformen



Folglich erscheint es unter den Bedingungen der schleswig-holsteinischen Ausgangslage empfehlenswert, gerade auch die im Vor- und Umfeld der aktuellen Diskussion entstandenen *Irritationen durch eine zeitliche Streckung des Reformprozesses abzubauen*. Damit nähme man zwar *Abstriche beim Modernisierungsertrag* in Kauf, würde aber die *Risiken eines vollständigen Scheiterns* und *dauerhafte Dysfunktionalitäten spürbar verringern* und könnte bei einer entsprechenden Verfahrensgestaltung zugleich dafür sorgen, dass die gebotene *Abwägung durch einen kommunal mitzugestaltenden Gestaltungsspielraum noch zusätzlich gestützt* wird. In Anbetracht der finanziell und verwaltungs- wie entwicklungspolitisch gebotenen

Modernisierung, ihres jedoch mit Blick auf die gegebenen Alternativen (insbesondere in Form von Interkommunaler Kooperation) verminderten zeitlichen Handlungsdrucks, plädiert der Gutachter deshalb für das *Konzept einer kooperativen Struktur- und Funktionalreform*, die eine gleichsam *evolutionäre Organisationsentwicklung* ermöglicht, die im folgenden Abschnitt eingehender erläutert wird.

## 9.2 Konzept einer kooperativen Struktur- und Funktionalreform

Als Ergebnis der Gesamtanalyse ist erneut darauf hinzuweisen, dass die im Land geführte *Diskussion um eine Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform* die *Handlungsbereitschaft aller Beteiligten bereits spürbar erhöht* hat. Dies wird nicht zuletzt an den aktuellen *Bemühungen* der Kreise und Städte *um* eine den Namen verdienende *Koordination und Kooperation* deutlich. Interpretiert man diese Initiativen nicht nur als Abwehrstrategien, sondern anerkennt zugleich ihre positiven *Ansatzpunkte für eine großräumige Konzentration und Optimierung der öffentlichen Verwaltungskapazitäten*, bietet sich für die hier in Rede stehende Reform ein Konzept an, das einerseits den *offenbar produktiven Druck der Landespolitik* aufrecht erhält, andererseits aber die *dezentrale Dynamik* nutzt und für einen gemeinsam gestalteten Modernisierungsprozess fruchtbar macht.

Entsprechend der dargestellten Reformlogik bedingt eine solche Herangehensweise eine *höhere Flexibilität und Variabilität bei der Zielsetzung und Zielerreichung*. Damit erteilt der Gutachter übergeordneten Strukturvorstellungen i. S. eines Organisationsleitbildes keine Absage; wie der Analyse in Kap. 7 zu entnehmen ist, plädiert er selbst für die *mittelfristige Realisierung einer Gebietsreform mittlerer Reichweite*, deren Ergebnis aus sechs Kreisen und zwei kreisfreien Städten sowie komplementärer Gemeinschaftsarbeit auf der regionalen Ebene und im Landesmaßstab bestehen sollte. Dennoch hält er die *zügige Umsetzung des Szenarios* vor dem Hintergrund einer differenzierten Einschätzung der Kostensituation der kreiskommunalen Verwaltung *für nicht so zwingend*, dass man es umgehend und unter Inkaufnahme erheblicher Reformrisiken durchsetzen müsste. Vielmehr sprechen etwaige *Widerstände, erhöhte Reformkosten* und möglicherweise erst *zeitversetzt eintretende Effizienzrenditen* bei vollständigen Fusionen sowie der *Erhalt eines konstruktiven Klimas in den staatlich-kommunalen Beziehungen* für einen *pragmatischeren Ansatz*, zumal in der Zwischenzeit zu vollziehende Kooperationen auch kurzfristig Effizienzvorteile in Aussicht stellen und so organisiert werden können (vgl. Kap. 6.1 – Grundsatz der Anschlussfähigkeit – und Kap. 6.2.1 – Bildung von regionalen Kooperationsbereichen), dass sie spätere Neugliederungen nicht konterkarieren.

Ungeachtet dessen ist weiterhin davon auszugehen, dass der eingangs angesprochene *Druck seitens des Landes auch künftig erforderlich* bleibt, sich zumindest aber förderlich auf freiwillige Kooperationen und Neugliederungen auswirken dürfte. In den Kategorien des in Abb. 9-A dargestellten Zusammenhangs würde ein *Verzicht auf diese aktive Verwaltungspolitik des Landes* mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer *dauerhaften Verlangsamung sinnvoller wie notwendiger Maßnahmen* führen, die allein aufgrund entgangener Reformerträge zu *erheblichen Nachteilen* führt. Ferner sind die benannten Gefahren eines Scheiterns und/oder dauerhafter Verwerfungen im staatlich-kommunalen Verhältnis zu berücksichtigen, sofern eine Reform mit erheblichen Ausmaßen hierarchisch verfügt werden soll. Hinzutreten die ebenfalls *langfristig wirkenden Defizite einer unvollkommenen Modernisierung*, sollte es im Zuge der notwendigen Gesetzgebung zu Kompromissen kommen, die zwar eine Veränderung des Status quo erlauben, ihr jedoch derart enge Grenzen setzen, dass der Ertrag langfristig unterhalb des Erwartungshorizonts einer umfassenderen Reform verbleibt. Da in solchen Konstellationen zu befürchten steht, dass eine Korrektur entsprechender Maßnahmen erst im Zuge üblicher verwaltungspolitischer Zyklen, also nach etwa 20 Jahren stattfindet, erscheint die hier favorisierte *Variante einer Organisationsentwicklung in mehreren Schritten über einen überschaubaren Zeitraum hinweg auch unter Effizienz- und Ertragsgesichtspunkten besser geeignet*, um *dauerhaft tragfähige Verwaltungsstrukturen* zu erreichen. Hierfür spricht schließlich ebenso das erheblich reduzierte Prozessrisiko, sollte gegen einzelne Maßnahmen vor dem Verfassungsgericht geklagt werden, während im Verlauf sukzessiver Reformen vor Ort Routinen und Erfahrungen entstehen können, die die Bereitschaft zu freiwilliger Neugliederung erhöhen, ohne dass das Land hierfür einen gesonderten Aufwand zu veranschlagen hätte.

Das hier vorgeschlagene Konzept einer kooperativen Strukturreform nimmt die vorgenannten Erwägungen auf. Im Mittelpunkt stehen dabei *vier Handlungsansätze*, die in einem *Zeitraum von bis zu fünf Jahren* zu realisieren sind:

- Die angestrebten Organisationsreformen sollen in einem möglichst *konsensualen Verfahren auf Landesebene* und in *Abstimmung mit der kommunalen Seite* verwirklicht werden. Hierfür wählen die handelnden Akteure gemeinsam eine Strategie, die *allen Beteiligten einen relevanten Einfluss auf den Verlauf und die Ergebnisse des Modernisierungsprozesses* einräumt. Aus Sicht der Kommunen geht es dabei vor allem um die Gewährung einer *konditionierten Freiwilligkeit*, wonach sie in einem definierten Zeitraum zwischen Kooperationen und Neugliederungen wählen können, um gesetzte Ziele zu erreichen, wobei sie *durch das Land materiell, regulativ und personell unterstützt* werden.
- Als programmatische Grundlage verständigen sich Land und Kommunen auf ein *Organisations- und Prozessleitbild*, das die Erfordernis einer *Konzentration von Verwaltungskapazitäten* anerkennt, neben den vorgenannten Grundsätzen der *konditionierten Freiwilligkeit* auch *institutionelle und territoriale Leitvorstellungen* formuliert sowie einen *klaren Zeitkorridor* ausweist, innerhalb des-

sen die beabsichtigen Maßnahmen zu erfolgen haben. Hierbei muss beachtet werden, dass die *Veränderungen innerhalb des definierten Zielrahmens* verbleiben, also einzelne Reformen nicht zu einem späteren Zeitpunkt weitergehende Schritte konterkarieren.

- Neben den entwicklungs- und verwaltungspolitischen Zielen müssen sich die Beteiligten auf eine *finanzielle Messlatte der erhofften Reformträge* verständigen. Dies setzt die auch vertraglich bekundete Bereitschaft voraus, die *Konsolidierung der öffentlichen Finanzen als Gemeinschaftsaufgabe* zu betrachten und hierzu strukturelle Maßnahmen zu ergreifen. Das Volumen der somit definierten Effizienzrenditen sollte sich mittel- und langfristig *im Rahmen des für Modell 3 ermittelten Einsparmöglichkeiten* bewegen (vgl. Kap. 7.2), wobei Reformkosten, Mittel zur Förderung von Kooperation und freiwilligen Neugliederungen sowie die möglicherweise erforderliche Streckung von Kostensenkungen in Rechnung zu stellen sind.
- Innerhalb des Organisations- und Prozessleitbildes sind *Sollbruchstellen* zu definieren, die allen Akteuren – insbesondere jedoch der kommunalen Seite – den gegebenen *Handlungsdruck vermitteln* und vorab einen Zeitpunkt festlegen, zu dem die bis dahin erreichten Ergebnisse evaluiert und *weiterhin notwendige Reformen* formuliert werden. Sollten hierbei beträchtliche Abweichungen von den gesetzten Zielen erkennbar werden, ist das Land berechtigt und i. S. der in Kap. 5 ausgewiesenen Erfordernisse auch gehalten, *gesetzliche Maßnahmen* zu ergreifen. Diese können die vollständige Realisierung der im Modell 3 dargestellten Reform mittlerer Reichweite beinhalten, erforderlichenfalls aber auch davon nach unten wie nach oben abweichen.

### 9.3 Maßnahmen und Prozessgestaltung

Das Konzept der kooperativen Strukturreform sieht die *materiellen Reformmaßnahmen* und ihre zeitliche Anordnung als Einheit. Entsprechend der darin vorgesehenen *Abfolge von*

- *Konsensbildung und Entscheidungsfindung,*
- *Auftakt und Rahmensetzung,*
- *Freiwilligkeitsphase und Vollzug,*
- *Evaluation und Abschluss*

bringt der Gutachter seine Vorschläge in eine *zeitliche Chronologie*, die eine gewisse Pfadabhängigkeit bedingt. Die zugleich gegebene *Variabilität*, verbunden mit einem erheblichen *Ergebniseinfluss der kommunalen Seite*, erlaubt allerdings zu jedem Zeitpunkt die *Beschleunigung des Prozesses* wie auch die *Abänderung seiner Ziele* oder eine *vorzeitige Beendigung*. Dabei bilden insbesondere die künftigen Landtagswahlen gleichsam *natürliche Sollbruchstellen*, die um die vorgesehenen *Evaluation* in der ersten Hälfte der kommenden Legislaturperiode ergänzt wird; Abb. 9-B dokumentiert die entsprechenden Reformschritte.

Abbildung 9-B: Maßnahmen der kooperativen Struktur- und Funktionalreform

Nr.	Beschreibung	Zeitraum
<i>Konsensbildung und Entscheidungsfindung (bis Frühjahr/Sommer 2008)</i>		
M-1	<p><b>Abwägungsprozess und Programmentwicklung</b></p> <p>Auswertung der gutachterlichen Expertisen; Einigung innerhalb der Großen Koalition und Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden; Zusammenfassung in einem Organisations- und Prozessleitbild mit Festlegungen zum Zeitplan für die nächsten Jahre, von Kommunikations- und Entscheidungsverfahren sowie zu konkreten Neugliederungen bis zum Ende dieser Legislaturperiode auf der Basis des Modells 2 (punktuelle Anpassungen; vgl. Kap. 6.2.2)</p>	III/2007
M-2	<p><b>Bündnis für Kooperation und regionale Verantwortungspartnerschaft</b></p> <p>Auf der Basis des Organisations- und Prozessleitbilds Abschluss einer staatlich-kommunalen Vereinbarung zur Intensivierung und Förderung Interkommunaler Zusammenarbeit auf der Kreisstufe (Bündnis für Kooperation und regionale Verantwortungspartnerschaft): Selbstverpflichtung der Städte und Kreise zu entsprechenden Eigeninitiativen, Darstellung der vom Land zu ergreifenden Unterstützungsmaßnahmen (vgl. Kap. 6.2.1) und Evaluation der Ergebnisse bis Mitte/Ende 2011</p>	III/2007-I/2008
M-3	<p><b>Konsolidierungspakt</b></p> <p>Unbeschadet der geltenden Konnexität im Zuge von Funktionalreformen, der Gewährung von Übergangshilfen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und der Einrichtung eines Kooperationsfonds (M-7) Abschluss einer Vereinbarung zwischen Landesregierung und kommunalen Spitzenverbänden über gemeinsame Konsolidierungsanstrengungen mit dem Ziel einer Absenkung der Zuweisungen an die Kommunen ohne Schwächung ihrer Finanzkraft (Basis: Effizienzrendite als Folge von IKZ und freiwilligen Strukturmaßnahmen bis 2011, vergleichbar den Einsparungen bei einer Reform mittlerer Reichweite [Modell 3, vgl. Kap. 7.2]; Umfang: Teilabzug der real erwirtschafteten Einsparungen unter Berücksichtigung eines kommunalem Selbstbehalts)</p>	Bis II/2008
<i>Auftakt und Rahmensetzung (bis Sommer 2008)</i>		
M-4	<p><b>Gesetzgebung und Implementierung von Maßnahmen zur IKZ-Förderung</b></p> <p>Gesamthafte Ausarbeitung von Vorschriften- und Gesetzesentwürfen zur rechtlichen, instrumentellen und materiellen Unterstützung im Rahmen des GkZ und in Form von Einzelvorschriften einschließlich der kooperationsfreundlichen Deregulierung im Organisations-, Personal-, Fach- und Planungsrecht (vgl. Kap. 6.2.1)</p>	Bis II/2008
M-5	<p><b>Schaffung von Kooperationsbereichen/räumen 1. und 2. Ordnung</b></p> <p>Ausweis von vier <i>Kooperationsbereichen 1. Ordnung</i> als Rahmen für eine bevorzugte IKZ-Förderung (vgl. folgende Maßnahmen):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>[I] FI-SL-NF,</li> <li>[II] HEI-IZ-PI-SE</li> <li>[III] RD-NMS-KI</li> <li>[IV] PLÖ-OH-HL-OD-RZ</li> </ul>	Bis II/2008

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Nr.	Beschreibung	Zeitraum
	<p>Daneben drei überlappende <i>Kooperationsbereiche 2. Ordnung</i> zur Berücksichtigung komplementärer Verflechtungsbeziehungen:</p> <p>[I-II] NF-HEI-IZ (Nordseekooperation, Tourismus, Wattenmeer)</p> <p>[III-IV] RD-NMS-KI-PLÖ (Abbildung kreisüberschreitender Pendler- und Stadt-Umland-Beziehungen – ggf. erweitert um den Landkreis Segeberg und die dort bestehenden Verflechtungen im südlichen Umland von Neumünster)</p> <p>[II-IV] PI-SE-OD-RZ (Koordination und Abstimmung im direkten Hamburger Umland – im Bedarfsfall erweitert um die weiteren schleswig-holsteinischen Mitglieder der Metropolregion)</p>	
M-6	<p><b>Anpassung der Regionalplanungsräume</b></p> <p>Parallel zur Kommunalisierung der Regionalplanung Zuschnitt neuer Planungsräume deckungsgleich mit den Kooperationsbereichen 1. Ordnung mit Ausnahme des Kreises Plön (bis zur Fusion mit Ostholstein Mitglied im Planungsraum RD-NMS-KI-PLÖ [Zentrum] und Beisitzer-Funktion im Planungsraum OH-HL-OD-RZ [Ost], danach Mitgliedschaft des Kreises Plön-Ostholstein für den Bereich Plön im Regionalplanungsraum Zentrum, für die anderen Bereichen im Raum Ost)</p> <p>Ausgestaltung der interkommunalen Trägerschaft der Regionalplanung möglichst in Form der operativen Mitverwaltung durch einen Kreis (Geschäftsstellenfunktion) und Zuordnung von entscheidungsbefugten Planungsräten; nur soweit gesetzlich nicht anders zulässig: Errichtung von Planungsverbänden</p>	Bis II/2008
M-7	<p><b>Einrichtung eines Kooperationsfonds</b></p> <p>Festlegung eines Förderplafonds für die Jahre 2008-2010 zur gezielten Unterstützung von Interkommunaler Zusammenarbeit im Rahmen der Kooperationsbereiche und auf der Basis einer Vorrangliste effektiver Projekte (vgl. dazu Kap. 6.2.1 und Abb. 6.2-B)</p>	Bis II/2008 (Geltungsdauer: II/2008 bis II/2010)
M-8	<p><b>Einrichtung einer Managementhilfe</b></p> <p>Angebot zur zeitweisen Abordnung von staatlichen Aufstiegsbeamten und zur Anstellung vorgesehenen Mitarbeitern des höheren Dienstes an Kommunen als Unterstützung bei der Anbahnung, Projektierung und Umsetzung von IKZ-Vorhaben (Regeldauer drei bis zwölf Monate)</p>	Bis II/2008 (Geltungsdauer: II/2008 bis II/2010)
M-9	<p><b>Deregulierungen im Personal-, Organisations- und Fachrecht</b></p> <p>Detaillierte Prüfung von kooperationsfreundlichen Deregulierungen im Landesrecht; Beispiel: Ermöglichung einer Mitbestimmung bei der Personalauswahl und Dienstaufsicht durch mitverwaltete Kommunen im Rahmen von erweiterten Verwaltungsgemeinschaften nach § 19 GkZ (Flensburg-Glücksburg als Beispiel)</p>	Bis II/2008 (Geltungsdauer: ab II/2008)
M-10	<p><b>Übergang zur flexiblen Delegation (Fortsetzung der Funktionalreform)</b></p> <p>Ermöglichung der örtlichen Delegation von Landeszuständigkeiten auf Antrag bei Nachweis einer insbesondere durch Interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen der Kooperationsbereiche (oder landesweit organisierter Gemeinschaftsarbeit) sichergestellten Rentabilität; Zusicherung der Konnexität im Rahmen der tatsächlich anfallenden Kosten bei zumindest ausgeglichener Gesamtkostenbilanz</p>	Bis II/2008 (Geltungsdauer: ab II/2008)

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)

(Fortsetzung)

Nr.	Beschreibung	Zeitraum
M-11	<p><b>Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs</b></p> <p>Aufnahme besonderer, einwohnerbezogener Fördertatbestände zur finanziellen Unterstützung von freiwilligen Fusionen („Hochzeitsprämien“ als einmalige verlorene Zuschüsse an die neuen Gebietskörperschaften, bezogen auf den Grad der Neugliederung und die erzielte Größenordnung gemessen in Einwohnern – längstens für die bis Ende 2010 durch die betroffenen Gebietskörperschaften einvernehmlich beschlossenen Neugliederungen); daneben zunächst Aufrechterhaltung des Sonderstatus ehemals kreisfreier Städte inklusive der entsprechenden Zuweisungen nach ihrer Einkreisung</p>	<p>Bis II/2008 (Geltungsdauer: ab II/2008)</p>
M-12	<p><b>Kommunales benchmark-System</b></p> <p>Auf der Basis der doppelten Haushalte Aufbau eines landesweiten Vergleichssystem für die Produkterstellung und -kosten (Einbezug je nach Zeitpunkt des Wechsels vom kameralen zum doppelten Haushalt); dabei Einbezug der Kreise und kreisfreien Städte</p>	<p>Ab II/2008</p>
M-13	<p><b>Interkommunale Funktionalreform</b></p> <p>Verlagerung von einzelnen Aufgaben auf die Städte, Gemeinden und Ämter im kreisangehörigen Raum (vgl. dazu Kap. 5.2.5 und 8.2)</p>	<p>Bis II/2008 (Geltungsdauer: ab II/2008)</p>
M-14	<p><b>Einrichtung von regionalen Landesstiftungen</b></p> <p>Im Zuge freiwilliger Neugliederungen Förderung zur Bildung von regionalen Stiftungen mit einem Fokus auf ehemalige Kreise (etwa als Landesstiftung Dithmarschen zur örtlichen Kultur- und Brauchtumspflege)</p>	<p>I/2008-IV/2010</p>

*Freiwilligkeitsphase und Vollzug (bis Ende 2010)*

M-15	<p><b>„Kleine Freiwilligkeitsphase“ zur Realisierung punktueller Anpassungen</b></p> <p>Verhandlungen zwischen Schleswig-Flensburg und Flensburg, Rendsburg-Eckernförde und Neumünster, Plön und Ostholstein sowie Dithmarschen und Steinburg über Zusammenschlüsse bzw. Einkreisungen (bei Abschluss bis IV/2008 Vereinnahmung der im kommunalen Finanzausgleich vorgesehenen „Hochzeitsprämien“ – vgl. M-11)</p> <p>Mögliche Alternative: Vereinbarung institutioneller Kooperation als erweiterte Mitverwaltung auch in Kernbereichen der Organisations- und Hoheitsverwaltung auf der Grundlage einer vergleichenden Wirtschaftlichkeitsberechnung – Verpflichtung zu äquivalenten Effizienzrenditen im Vergleich mit den im Modell 2 (punktueller Anpassungen; vgl. Kap. 7.2) ausgewiesenen Einsparmöglichkeiten; Verzicht auf „Hochzeitsprämien“</p>	<p>I-IV/2008</p>
M-16	<p><b>Evaluation und ggf. gesetzliche Maßnahmen (Sollbruchstelle 1)</b></p> <p>Bewertung der erzielten Vereinbarungen und freiwillig vollzogenen Maßnahmen; Prüfung gesetzlicher Strukturreformen: Fusion von Dithmarschen und Steinburg sowie von Plön und Ostholstein; daneben Einkreisung von Neumünster (nach Rendsburg-Eckernförde) und Flensburg (nach Schleswig-Flensburg); Entscheidung über etwaige Neuzuschüsse im Bereich des Landkreises Plön (Angliederung des östlichen Umlands von Kiel und Neumünster an Rendsburg-Eckernförde)</p>	<p>I-IV/2009</p>

(Fortsetzung auf der nächsten Seite)



(Fortsetzung)

Nr.	Beschreibung	Zeitraum
	Abschluss des entsprechenden Gesetzgebungsverfahrens bis spätestens IV/2009, In-Kraft-Treten der Neugliederung möglichst zum 01.01.2010 (mit Übergangsfristen für die zusammengelegten Kreistage sowie die amtierenden Landräte und Dezernenten)	
M-17	<p><b>„Große Freiwilligkeitsphase“ zur Realisierung von Gebietsreformen mittlerer Reichweite</b></p> <p>Verhandlungen zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten über Zusammenschlüsse, die über die in M-14 und M-15 genannten Maßnahmen hinausgehen (bei Abschluss bis IV/2010 Vereinnahmung der im kommunalen Finanzausgleich vorgesehenen „Hochzeitsprämien“ – vgl. M-11)</p> <p>Mögliche Alternative: Intensive Nutzung der Förderinstrumente Interkommunaler Zusammenarbeit (M-4 bis M-10) zur Vereinbarung institutioneller Kooperation als erweiterte Mitverwaltung auch in Kernbereichen der Organisations- und Hoheitsverwaltung auf der Grundlage vergleichender Wirtschaftlichkeitsberechnung – Verpflichtung zu äquivalenten Effizienzrenditen im Vergleich mit den im Modell 3 (mittlere Gebietsreform; vgl. Kap. 7.2) ausgewiesenen Einsparmöglichkeiten; Verzicht auf „Hochzeitsprämien“)</p>	I/2008-IV/2010

*Evaluation und Abschluss (bis Ende 2012)*

M-18	<p><b>Evaluation und ggf. gesetzliche Maßnahmen (Sollbruchstelle 2)</b></p> <p>Bewertung der erzielten Vereinbarungen und freiwillig vollzogenen Maßnahmen; Prüfung gesetzlicher Strukturreformen auf der Basis von Modell 3 (vgl. Kap. 6.2.3)</p> <p>Abschluss des entsprechenden Gesetzgebungsverfahrens bis spätestens IV/2012, In-Kraft-Treten der Neugliederung möglichst noch in 2012, spätestens jedoch I/2013 (zusammen mit der übernächsten Kommunalwahl; daneben Übergangsfristen für amtierende Landräte und Dezernenten)</p>	I/2011-IV/2012
M-19	<p><b>Prüfung einer Fortsetzung/Anpassung der materiellen Fördermaßnahmen im Bereich IKZ</b></p> <p>Bewertung der Maßnahmen M-4 bis M-10 und Prüfung einer weiteren Geltungsdauer oder inhaltlichen wie finanziellen Anpassung; dabei insbesondere Berücksichtigung regionaler und landesweiter Kooperationen</p>	I/2011
M-20	<p><b>Evaluation und Bewertung der im kreisangehörigen Raum vollzogenen Fusionen im Bereich der Ämter- und Gemeindestrukturen</b></p>	I-II/2011

#### 9.4 Einmalige Kostenwirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen

Der Gutachter weist darauf hin, dass sich mit dem hier entwickelten Modernisierungskonzept erweiterte *Reformkosten* verbinden, die vor allem *aus der IKZ- und Neugliederungsförderung* resultieren. Hinzukommt ein weiterer, aber nur schwer kalkulierbarer Aufwand für die durch eine zeitliche Streckung möglicherweise verloren gehenden Effizienzrenditen (vgl. Abb. 9-A). Letzteres ist kaum einschätzbar, da im gleichen Zeitraum mittels Fördermaßnahmen und Sollbruchstellen das

Kooperationsniveau deutlich angehoben werden soll, um einen wesentlichen Teil der bei vollständigen Neugliederungen möglichen Einsparungen zu realisieren. Ferner ist anzunehmen, dass Projekte der Gemeinschaftsarbeit am ehesten dort angestoßen werden, wo sie etwa aufgrund der örtlichen Personalsituation bereits kurz- und mittelfristig zu Kostenerleichterungen führen; sofern sie sich im Rahmen jener Kooperationsbereiche bewegen, die die Strukturentwicklung insgesamt lenken sollen, nehmen sie insoweit später mögliche Fusionen in Teilbereichen vorweg. Demgegenüber können bei vorgezogenen Zusammenschlüssen zwar *potenziell größere Effizienzrenditen* (insbesondere in Querschnittsbereichen beim Autonomiebesatz) erzielt werden, allerdings lehrt die Erfahrung aus der Verwaltungspraxis, dass es sich dabei über alle Bereiche hinweg betrachtet zunächst nur um rechnerische Größen handelt, die allenfalls mit jährlichen Quoten zwischen zwei und fünf Prozent real in Ansatz gebracht werden können; höhere Effizienzrenditen, stellen sich erst über einen längeren Zeitraum ein. Deshalb dürften sich die durch den gewährten Zeitaufschub entstehenden Einbußen in Grenzen halten, insbesondere wenn der durch Sollbruchstellen und Förderung entstehende Kooperationsdruck die Kommunen in diesem Bereich zu deutlich mehr Aktivitäten veranlasst.

Die oben gleichfalls angesprochenen Aufwendungen für die Förderung freiwilliger Kooperationen und Neugliederungen begründen *einmalige Kosten für die Dauer der „kleinen“ (M-15) und „großen“ Freiwilligkeitsphasen (M-17)*, da es sich hier jeweils um verlorene Zuschüsse handeln würde. Die Ausstattung beider Instrumente ist von der Finanzlage des Landes einerseits und ihrer angestrebten Attraktionswirkung andererseits abhängig zu machen. Blickt man dabei zunächst auf die *IKZ-Förderung*, so sollte diese vor allem dazu dienen, die Organisation und Durchführung der zugrunde liegenden Projekte zu unterstützen. Rechnet man im Rahmen durchschnittlicher Vorhaben mit einem Personalaufwand von bis zu einer Vollzeitstelle bei jedem Kooperationspartner für die Dauer von sechs bis zwölf Monaten (einschließlich Planung und Vollzug), sollte eine entsprechende Regelförderung diese Kosten anteilig, also etwa im Umfang von einem Drittel bis zur Hälfte abdecken, woraus sich ein Zuwendungsumfang von 10.000 bis 40.000 Euro pro Vorhaben ergäbe. Da die Intensivierung der Zusammenarbeit ein landesweites Projekt darstellt und über zwei bis drei Jahre gefördert werden soll, kalkuliert der Gutachter hierfür in Anbetracht der in Kap. 6.2.1 aufgelisteten Kooperationsmöglichkeiten innerhalb der vorgeschlagenen (besonders förderwürdigen) Kooperationsbereiche mit einem *Gesamtvolumen* von wenigstens *1,5 bis maximal 4 Millionen Euro*. Hinzukämen ggf. weitere Zuschüsse, um spezifische Anfangsinvestitionen, etwa bei der Ausstattung mit neuer Infrastruktur, zu erleichtern. Auch hier sollte es aber nicht um vollständige Erstattungen, sondern um reduzierte Förderanteile gehen, die ein Viertel oder ein Drittel der zu tätigen Ausgaben nicht übersteigen.

Die gleichfalls empfohlenen *Managementhilfen* bezögen sich wie die direkten Förderungen auf eine Unterstützung bei der Anbahnung und Umsetzung von IKZ-Projekten; die hierauf verwendete Arbeitszeit von Landesbeschäftigten wäre ebenfalls in Ansatz zu bringen, wobei von Einsätzen mit einer Dauer von drei bis sechs und (je nach Umfang der Kooperation) maximal zwölf Monaten ausgegangen wird. Die Kosten beliefen sich demnach auf ca. 10.000 bis 40.000 Euro je Fall. Der Verfügbarkeit entsprechenden Personals, in der Regel Aufstiegsbeamte und Anwärter des höheren Dienstes, würde den Umfang dieses Programms zusätzlich konditionieren. Der Gutachter nimmt für die Phase bis Ende 2010 ein (zumindest rechnerisches) *Volumen von 1 bis 1,5 Millionen Euro* an (Personal- und Nebenkosten).

Für die *gesamte materielle IKZ-Förderung* ist demnach für den Zeitraum von 2008 bis 2010 zunächst ein Betrag in Höhe von mindestens 2,5 und maximal 6 Millionen Euro anzusetzen; hinzukämen ggf. jene Mittel, die als weitere Infrastrukturzuschüsse für besonders aufwendige Kooperationsvorhaben gewährt würden.

Die *Förderung freiwilliger Neugliederungen in Form von Kreiszusammenschlüssen und Einkreisungen* kreisfreier Städte dient demgegenüber in erster Linie als Anreizwirkung, um im Rahmen des zwar ergebnisoffenen, aber in seinem Ergebnis an den geforderten Effizienzrenditen gemessenen Reformprozesses eine größere Dynamik zu erzeugen. Hierbei ist das Land aufgerufen, in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden möglichst zügig in einem *Organisations- und Prozessleitbild* jene regionalen Bezüge festzulegen (vgl. Abb. 9-B, M-1), die etwaigen Gebietsveränderungen einen Rahmen geben und hierauf weitere Maßnahmen, etwa beim Neuzuschnitt von Planungsbereichen (ebd., M-6), anpassen. Der zur Verfügung gestellte Plafond zur Unterstützung freiwilliger Neugliederungen hängt insofern von der Bereitschaft der Kreise und Städte ab, anstelle der Interkommunalen Zusammenarbeit sofort den nächsten Schritt einer vollständigen Fusion zu gehen. Eine konkrete Vorgabe für die Summe der dafür zur Verfügung zu stellenden Mittel scheidet aus, da er aufgrund seiner erwartbaren Höhe maßgeblich in die politisch zu bestimmenden Haushaltsprioritäten eingreift. Es bleibt daher in diesem Zusammenhang lediglich darauf hinzuweisen, dass die Höhe der maximal erzielbaren Zuschüsse nicht unwesentlich die Reformbereitschaft der Städte und Kreise beeinflussen dürfte und sich ein größerer Aufwand hinsichtlich der erwartbaren Beschleunigung des Modernisierungsprozesses und seiner mittel- und langfristigen Effizienzrenditen als lohnend erweisen dürfte.

Schließlich sollte das Land nach Abschluss einer Freiwilligkeitsphase und weiterhin erforderlichen gesetzlichen Maßnahmen erwägen, *für einen bestimmten Übergangszeitraum Strukturbeihilfen* zu gewähren, die längerfristige Kostenbelastungen (etwa aufgrund von Umzügen oder Neubauten) abfedern. Auch hierbei gilt, dass sich diese zusätzlichen Ausgaben im Rahmen der erwartbaren Effizienzrenditen

bewegen müssen und vor allem nur für eine begrenzte Spanne von etwa fünf Jahren gewährt werden sollten.

In der Summe würde also auch auf die hier dargestellten *Aufwendungen* zutreffen, was zuvor (vgl. Kap. 7.2) für die fallbezogenen Reformkosten angenommen wurde: Sie sind *vorübergehend signifikant*, können in den ersten Jahren auch zu einem negativen Ertragssaldo führen, werden aber *im Zeitablauf durch konstant erwirtschaftete und ggf. sogar steigende Renditen marginalisiert bzw. langfristig überkompensiert*. Im Interesse einer möglichst zügigen und reibungslosen Umsetzung der Reformen, ihrer Akzeptanz sowie der Funktionsfähigkeit der neuen Gebietskörperschaften erscheint dieser Aufwand gerechtfertigt, mithin als eine sinnvolle Investition in dauerhaft funktionsfähige Verwaltungsstrukturen.

## **Anhang**

- (I) Methodik, definitorische Grundlagen**
- (II) Verflechtungsanalysen, sozioökonomische Daten**
- (III) Aufgabenbestand und Aufgabendifferenzierung**
- (IV) Finanzlage der Kreise und kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein**
- (V) Haushaltsdaten der schleswig-holsteinischen Kreise für das Jahr 2006**
- (VI) Vorgehensweise und Berechnungsgrundlagen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung**
- (VII) Materialverzeichnis**