

Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein

H. Seitz

31. August 2007

helmut@seitz-berlin.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag □
Umdruck 16/2313

Abkürzungsverzeichnis
Literaturhinweise

0. Die zentralen Ergebnisse

I. Einleitung, Aufgabenstellung und Übersicht

I.1 Einleitung

I.2 Aufgabenstellung

I.3 Übersicht

Anhang: Methodische Anmerkungen

II. Die demographische und ökonomische Ausgangssituation in Schleswig-Holstein

Zur demographischen Entwicklung

Ausländische Bevölkerung und Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Die regionale Dimension

Räumliche Mobilität der Bevölkerung in den Kreisen des Landes Schleswig-Holstein

Zur ökonomischen Entwicklung im Land

Zusammenfassende Schlussfolgerungen

III. Analyse der fiskalischen Strukturen in Schleswig-Holstein

III.1 Was kann sich das Land und seine Kommunen wirklich leisten?

Vergleichsbetrachtungen auf der Einnahmenseite

Vergleichsbetrachtungen auf der Ausgabenseite

Zusammenfassung der Befunde

Implikationen der Ergebnisse

III.2 Die fiskalischen Bedingungen in Schleswig-Holstein auf der Landes- und Gemeindeebene

III.2.1 Die Verschuldungsentwicklung auf der Landes und Gemeindeebene

III.2.2. Ausgaben- und Einnahmenentwicklung in der Aggregatbetrachtung

III.2.3 Projektion der Einnahmenentwicklung der kommunalen Ebene in Schleswig-Holstein bis zum Jahr 2020

III.2.4 Die Aufgaben- bzw. Ausgabenverteilung im Land Schleswig-Holstein zwischen den Ebenen und zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften

a) Messung der Aufgabenverteilung mit den Personalbeständen auf Basis der Personalbestandsstatistik

b) Messung der Aufgabenverteilung mit den Ausgaben

IV. Ökonomische und fiskalische Aspekte von Gebiets- und Verwaltungsreformen

IV.1 Die ökonomischen Integrationseffekte der Schaffung größerer kommunaler Gebietsstrukturen

IV.2 Kongruenz von Administrations-, Lebens- und Wirtschaftsraum

IV.3 Aufgabenübergang und Kreisstrukturen

IV.4 Die fiskalischen Effekte von Kreisstrukturreformen

Methodische Vorbemerkungen

Methodische Vorgehensweise

Schätzergebnisse

Schätzung der mit einer Kreisstrukturreform realisierbaren Ausgabenersparnisse

Vergleich unserer Ergebnisse mit der "Überschlägigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einer möglichen Kreisgebietsreform" des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein

(vorgelegt im April 2007)

IV.5 Die Kosten von Kreisreformen

IV.6 Konnexität und Überführung von Personal des Landes auf die kommunale Ebene

IV.7 Mehrbelastungsausgleiche bei Aufgabenübertragungen

IV.8 Abschließende Bemerkungen

V. Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie

V.1 Zum Zusammenhang zwischen der Größe der Kreise und der Beteiligung bei Wahlen zu den Kreistagen

V.2 Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007 aus empirischer Sicht

Die gegenwärtigen Größenstrukturen der Landkreise in der Bundesrepublik

Kreisgröße und bürgerschaftlich-demokratisches Engagement

Distanzevidenz

Veränderung der Distanzen zu den Kreissitzen bei der Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt

Kreisgröße und Mandatsdichte

V.3 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

VI. Ein Blick über die Grenzen: Die Verwaltungs- und Territorialreform im Nachbarland Dänemark zum 1.1. 2007

Gründe für die Reformprozesse in Dänemark

Territorialreformen und Diskussion um die "Demokratieeffekte"

Zur Simultanität von Funktional- und Territorialreformprozessen

Zusammenfassung und Bewertung des Reformprozesses in Dänemark

Verwendete Abkürzungen:

Ä/SG/VG	Gesamtheit der Ämter, Samtgemeinden und Verbandsgemeinden
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn. www.bbr.bund.de
BEZ	Bundesergänzungszuweisungen
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesfinanzministerium
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
c.p.	ceteris paribus (unter sonst gleichen Umständen)
EW	Einwohner
FA	Finanzausgleich (Länderfinanzausgleich einschließlich FehlbetragsBEZ)
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FehlBEZ	Fehlbetragsbundesergänzungszuweisungen
G	Gemeinde(-ebene)
G/Gv.	Gemeinden/Gemeindeverbände
HKL	Hochschulkliniken
JVA	Justizvollzugsanstalt
KaG	kreisangehörige Gemeinden
KaR	Kreisangehöriger Raum (LK + KaG + Ä/SG/VG)
KH	Krankenhäuser
KMK	Kultusministerkonferenz
KS	kreisfreie Städte
L	Landesebene
LFA	Länderfinanzausgleich
lfd.	laufend
LK	Landkreis
ÖRA	öffentlich-rechtliche Anstalten
PolBEZ	Bundesergänzungszuweisungen für die Kosten der politischen Führung kleiner Länder
SGB	Sozialgesetzbuch
VZÄ	Vollzeitäquivalente
ZaG	Zahlungen an die Gemeinden
ZvL	die von den Gemeinden empfangenen Zahlungen vom Land

Länderbezeichnungen

BB	Brandenburg
BE	Berlin
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
D	Deutschland insgesamt (Flächenländer plus Stadtstaaten, einschließlich Berlin)
FFW	finanzschwache Westflächenländer (SH, NI, RP und SL)
FWoNW	Durchschnitt der Westflächenländer (ohne Nordrhein-Westfalen)
FW-6	Westflächenländer ohne NW und ohne NI
FO	Flächenländer, Ost
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SFW	finanzstarke Westflächenländer (BY, HE, BW)
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

Literaturhinweise:

- Blankart, Ch. (2003), Öffentliche Finanzen in der Demokratie, Verlag Vahlen, 2003
- Greene, W. (2003), Econometrics.
- J. Hesse (2004a), Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland, Gutachten im Auftrag des saarländischen Innenministeriums, 2004.
- Hesse, J. (2004b), Regierungs- und Verwaltungsreformen im Ländervergleich, Der Landkreis, 4/2004, S. 306-314.
- E. Krönert (2007), Das Konnexitätsprinzip bei der Kommunalisierung von Landesaufgaben, Diplom-Arbeit, TU Dresden.
- Ragnitz, J. und S. Scharfe (2006), Fiskalische Einspareffekte einer Kreisstrukturreform in Sachsen-Anhalt, in: Wirtschaft im Wandel.
- Sarcinelli und Stopper (2004), Folgen des demographischen Wandels aus der Sicht kommunaler und regionaler Entscheidungsträger", Ergebnisbericht der Regionalstudie Landau, Studie im Auftrag der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz
- Schliesky, U., Untersuchung zu den e-Government-Aktivitäten der deutschen Landkreise, Deutscher Landkreistag, 2004
- Ragnitz, J. (2006), Konsolidierungspotentiale der Verwaltungsreform in MV, IWH, 2006.
- Seitz, H. (2004), Die Kosten der Kita-Versorgung: Eine Untersuchung zu den Kostenfolgen der Novellierung des KitaG im Land Brandenburg, Studie im Auftrag des MBJS, Potsdam.
- Seitz, H. (2006), Die finanzpolitische Situation in Thüringen: Eine Untersuchung vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen und der Rückführung der Osttransferleistungen. Verfügbar auf: www.fes-thueringen.de
- Seitz, H. (2005) "Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern", Studie im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2005.
- Seitz, H. (2007a), Ökonomische und fiskalische Effekte der Kreisstrukturreform in Sachsen, verfügbar auf: <http://www.tu-dresden.de/wwwlemp/publikation/>
- Seitz, H. (2007b), Stellungnahme zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zu den Finanzthemen am Freitag, dem 22. Juni 2007, der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Kommissionsdrucksache 023, 2007, verfügbar auf <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/drucksachen/index.html> sowie auf <http://www.tu-dresden.de/wwwlemp/publikation/>
- Seitz, H., O. Wintermann und T. Petersen (2006), Haushaltspolitische Lage und Perspektive des Landes Schleswig-Holstein, Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh.
- Steingrube, B. (2001), Landesweite Erhebung der Versorgungsbereiche frei wählbarer Güter und Dienstleistungen, Greifswald.
- Wohltmann, M. (2007), Finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen der Kreisfinanzen 2006/2007, in: Der Landkreis, April/Mai 2007, S. 2001 ff.

0. Die zentralen Ergebnisse

Während es üblich ist die zentralen Ergebnisse und Handlungsempfehlungen an das Ende einer Studie zu stellen gehen wir hier den umgekehrten Weg und stellen dieses an den Anfang, wozu wir 30 Kernpunkte aus der Studie herausgegriffen haben.

1) Bis zum Jahr 2030 muss Schleswig-Holstein mit einem Bevölkerungsrückgang von ca. 4% rechnen, wobei dieser Prozess durch eine erhebliche Veränderung der Altersstruktur begleitet wird. Die gesamte bildungsrelevante Bevölkerung wird bis 2030 einen Rückgang von über 20% erfahren, und das Erwerbspersonenpotential wird um ca. 8% sinken. Dramatisch ansteigen wird hingegen die Zahl und der Anteil älterer Menschen im Land. [siehe die Diskussion im Kontext von Abschnitt II.1]

2) Auf der Kreisebene wird die Bevölkerungsentwicklung sehr differenziert verlaufen. So gibt es auf der einen Seite Landkreise die bis 2020 mit einem Einwohnerverlust von über 5% rechnen müssen (Dithmarschen), während andere Landkreise, insbes. in Hamburg-Nähe, Bevölkerungszugewinnen von nahezu 8% erfahren werden. [siehe die Diskussion im Kontext der Tabelle II.1.3]

3) Die Bevölkerung des Landes darf nicht als "statische" Größe betrachtet werden, sondern unterliegt durch Wanderungsbewegungen einem ständigen Austausch. So wird die Bevölkerung der kreisfreien Städte rechnerisch alle 8,5 Jahre und die der Landkreise alle 11,5 Jahre ausgetauscht. Im Ländervergleich ist diese Bevölkerungsaustauschrate (Bevölkerungs-turnover) in Schleswig-Holstein sogar etwas höher als im Durchschnitt der anderen Westflächenländer. [siehe die Diskussion im Kontext der Tabelle II.1.4]

4) Die Auswertung der Ergebnisse der "Laufenden Bevölkerungsumfrage" des BBR zeigen, dass in Deutschland lediglich ein Anteil von 20% der Bevölkerung eine sehr enge Orts- bzw. Regionalgebundenheit hat. Aus diesen Gründen können die vielfach sehr emotional vorgetragene Argument der regionalen Identität oder der Heimatverbundenheit von keiner gewichtigen Bedeutung für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung sein, wenn es darum geht, Territorialstrukturen auf der Gemeinde- oder Kreisebene zu verändern. [siehe die Diskussion im Kontext der Abbildung II.1.8]

5) Weder das Land noch seine Kommunen darf sich beim Ausgabengebahren am Durchschnitt der Westflächenländer orientieren, sondern bestenfalls am Durchschnitt der anderen finanzschwachen Westflächenländer. So erreicht der Landeshaushalt in Relation zum Durchschnitt der Westflächenländer (ohne NW) ein Pro-Kopf-Einnahmenvolumen (nach Abzug einiger Korrekturposten) von ca. 92%, leistet sich aber ein Pro-Kopf-Ausgabenvolumen (ebenfalls nach Abzug einiger Korrekturposten) von ca. 100%. Auf der kommunalen Ebene bestimmen wir eine Einnahmenrelation von ca. 90%, während die Ausgabenrelation bei ca. 95% liegt. [siehe die Diskussion im Kontext der Abbildungen III.2.1 und III.2.2]

6) Festgestellt wurde auch eine Einnahmenasymmetrie in Schleswig-Holstein zu Ungunsten des Landeshaushalts, da sich die Landesebene im Vergleich zum Durchschnitt der finanzschwachen Länder weniger leisten kann als die kommunale Ebene in Schleswig-Holstein im Vergleich zur kommunalen Ebene im Durchschnitt der finanzschwachen Länder. Letzteres zeigt sich auch in der sehr asymmetrischen Verteilung der Schuldenlasten des Landes und der Gemeinden. [siehe die Diskussion im Kontext von Abschnitt III.2]

7) Während das Land - nach dem Saarland - die höchste Pro-Kopf-Verschuldung der Westflächenländer hat, ist die kommunale Ebene des Landes deutlich unterdurchschnittlich verschuldet (auch unter Einbeziehung der Kassenverstärkungskredite). Die Pro-Kopf-Schulden der Kommunen in Schleswig-Holstein liegen bei ca. 13,5% des Landeswertes, während in den Westvergleichsländern der Durchschnitt bei ca. 29% liegt. [siehe die Diskussion im Kontext der Tabelle III.2.3.1.1]

8) Auf der kommunalen Ebene des Landes ist die Schuldenlast sehr differenziert. Während die kreisfreien Städte des Landes deutlich höher verschuldet sind als die kreisfreien Städte in den Westvergleichsländern, erreichen die Landkreise nur eine Relation von 80% und die kreisangehörigen Gemeinden (einschl. der Ämter) nur eine Relation von ca. 70% der Pro-Kopf-Schuldenlast der Vergleichswerte in den Westvergleichsländern. [siehe die Diskussion im Kontext der Tabelle III.2.3.1.2]

9) Die Einnahmenprojektionen für den gesamten kommunalen Bereich lassen bis zum Jahr 2020 (im Vergleich zum Basisjahr 2006) einen Einnahmestieg auf der kommunalen Ebene zwischen 40% und 49% erwarten, wobei die Unterschiede zwischen den kommunalen Körperschaftsgruppen sehr gering sind. [siehe die Diskussion im Kontext von Abschnitt III.2.3]

10) Aufgezeigt wird, dass sich die Einnahmenstrukturen der kommunalen Körperschaftsgruppen in Schleswig-Holstein und den Westvergleichsländern nicht dramatisch unterscheiden. Auffällig ist lediglich die unterdurchschnittliche Steuerkraft der kreisfreien Städte des Landes und der hieraus resultierende höhere Anteil an Transferleistungen aus dem Landeshaushalt, sowie der Umstand, dass in den Westvergleichsländern die Landkreise relativ stärker durch Zuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden finanziert werden, wobei die Unterschiede aber nicht besonders groß sind. [siehe die Diskussion im Kontext der Tabelle III.2.3.3]

11) Der Personalbestand auf der Landesebene liegt ca. 11% und auf der Gemeindeebene ca. 5% über dem strukturell finanzierbaren Personalbestand. Beide Ebenen haben somit einen erheblichen Konsolidierungsbedarf beim Personal, so dass dieser Konsolidierungsdruck auch die Notwendigkeit unterstreicht umfassende Verwaltungsreformen durchzuführen, die zu signifikanten Einsparungen beim Personal beitragen. [siehe die Diskussion im Kontext der Tabellen III.2.4.1 und III.2.4.2]

12) Eine Analyse der an Hand der Beschäftigung gemessenen Aufgabenverteilung zwischen der Landes- und der Gemeindeebene zeigt, dass diese in Schleswig-Holstein und den

Westvergleichsländern über alle Aufgabenbereiche hinweg weitgehend identisch ist. Einen deutlich unterdurchschnittlichem Kommunalisierungsgrad in Schleswig-Holstein verzeichnen aber die Bereiche "Allgemeine Verwaltung", "Verkehr", "Wohnen, Stadtplanung und Vermessung" sowie der Bereich "Umwelt". Einen überdurchschnittlichen kommunalen Beschäftigungsanteil stellen wir in den Bereichen Kultur sowie Gesundheit/Freizeit fest, wobei letzteres auf die Gesundheitsbehörden zurückzuführen ist, da in Schleswig-Holstein die Gesundheitsämter vollständig kommunalisiert sind, was nicht in allen Ländern der Fall ist. [siehe die Diskussion im Kontext der Tabelle III.2.4.3]

13) Das zur "Kommunalisierung" vorgesehene Landespersonal beläuft sich auf ca. 2,2% des Gesamtpersonalbestands des Landes. Berücksichtigt man aber, dass große Bereiche der Landesaufgaben nicht kommunalisierbar sind, wie z.B. Justiz, Polizei, Schulen (Lehrer) und Hochschulen, und bezieht das zu kommunalisierende Personal auf die verbleibenden Bereiche, so ergibt sich ein Anteil des für eine Kommunalisierung vorgesehenen Landespersonal von nahezu 8%. Da davon auszugehen, dass die Aufgabenübertragung weitgehend auf die Landkreise und die kreisfreien Städte erfolgt, muss das zur Kommunalisierung vorgesehene Landespersonal auf das dort vorhandene Beschäftigungsvolumen bezogen werden. In diesem Fall ergibt sich ein Anstieg von ca. 2,4% des Personals in den Kernhaushalten der Städte bzw. von ca. 14% des Personals in den Kernhaushalten der Landkreise. [siehe die Diskussion im Kontext der Tabelle III.2.4.4]

14) Die Frage, ob die in Schleswig-Holstein vorgesehene Aufgabenübertragung an die Kommunen - gemessen an dem auf der Landesebene in diesen Bereichen beschäftigtem Personal - so umfangreich ist, dass die vom Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in einem Urteil im Juli 2007 vermuteten negativen Wirkungen auf den für originäre Selbstverwaltungsangelegenheiten verbleibenden Raum in Schleswig-Holstein eintreten könnten, ist definitiv zu verneinen. Grund hierfür ist, dass mit der Personalübertragung der relative Beschäftigtenbesatz in Schleswig-Holstein weder bei den kreisfreien Städten noch den Landkreisen die in anderen Westflächenländern geltenden Relationen wesentlich übersteigen würde. So liegt der Personalbesatz der Landkreise in Baden-Württemberg und in allen ostdeutschen Landkreisen schon heute deutlich über dem Wert, den die Landkreise in Schleswig-Holstein nach der Aufgaben- und damit auch Personalübertragung erreichen würden. [siehe die Diskussion im Kontext der Tabelle III.2.4.4]

15) Untersucht wurde auch der relative Beschäftigtenbesatz der einzelnen kommunalen Körperschaftsgruppen in Schleswig-Holstein. Hierbei zeigte sich, dass der Personalbesatz der kreisfreien Städten des Landes Schleswig-Holstein bei ca. 95% des Westvergleichswertes liegt. Die kreisangehörigen Gemeinden kommen auf einen Wert von ca. 85% und die Landkreise von ca. 88%. Ferner haben wir festgestellt, dass der Beschäftigungsanteil der Kreisverwaltungen an der Gesamtbeschäftigung in den Landkreisen in Schleswig-Holstein bei ca. 25,6% und in den Westvergleichsländern bei ca. 26,6% liegt, so dass man kaum von signifikanten Unterschieden sprechen kann. Allerdings ist die leicht unterdurchschnittlich Aufgabenwahrnehmung durch die Kreise (Kreisverwaltungen) in Schleswig-Holstein angesichts der Raum- und Siedlungsstruktur des Landes überraschend. Darüber hinaus ist auch feststellbar, dass die Ämterstruktur in Schleswig-Holstein ebenfalls auffällig ist. So sind die Ämter in Schleswig-Holstein im Ländervergleich recht klein und erreichen eine durchschnittliche Einwohnerzahl von ca. 8.100. In Rheinland-Pfalz haben die

Verbandsgemeinden durchschnittlich ca. 14.800 Einwohner und die Samtgemeinden in Niedersachsen ca. 11.000 Einwohner. Auffällig ist in Schleswig-Holstein auch der sehr hohe Anteil von amtsfreien Gemeinden, in denen über 50% der Einwohner der Landkreise leben; im Vergleich hierzu leben in Rheinland-Pfalz nur ca. 21% der Einwohner in verbandsfreien Städten bzw. Gemeinden. Die zahlreichen amtsfreien Gemeinden in Schleswig-Holstein haben eine Durchschnittsgröße von ca. 12.000 Einwohnern, während die verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz eine durchschnittliche Einwohnerzahl von nahezu 18.000 Einwohnern haben. Angesichts des Umstandes, dass die Kommunalstruktur in den Landkreisen des Landes Schleswig-Holstein immer noch als sehr kleinteilig zu betrachten ist, bestehen berechtigte Zweifel, ob die recht kleinen Ämter und die im Ländervergleich auch kleineren amtsfreien Gemeinden in der Lage wären weitere Verwaltungsaufgaben, insbesondere solche die zur Verlagerung von der Landesebene vorgesehen sind, zu übernehmen. Auch die große Anzahl von amtsfreien Gemeinden (in Schleswig-Holstein sind es fast 90, während das bevölkerungsreichere Rheinland-Pfalz weniger als 40 verbandsfreie Gemeinden hat, die auch wesentlich größer sind), die darüber hinaus auch noch recht klein sind, nährt diese Zweifel. [siehe die Diskussion im Kontext der Tabellen III.2.4.6 und III.2.4.8]

16) Auch die Analyse der Verteilung der Ausgaben auf die kommunalen Körperschaftsgruppen bestätigt, dass die relative Aufgabenverteilung innerhalb des kreisangehörigen Raums kaum von der in den Westvergleichsländern abweicht. [siehe die Diskussion im Kontext der Tabelle III.2.4.12]

17) Das Schaffen größerer Kreisstrukturen ist aus ökonomischer Sicht als ein Schritt zur administrativen-ökonomischen Integration einer Region zu sehen, wobei die Region nicht administrativ (Kreise, Planungsregionen) sondern ökonomisch (Liefer- und Bezugsverflechtungen der Unternehmen, Pendlerbewegungen der Arbeitnehmer, Schul- und Einkaufspendeln) abzugrenzen ist. [siehe die Diskussion im Kontext von Abschnitt IV.1]

18) Die Analyse der Pendlerverflechtungen im Land Schleswig-Holstein zeigt, dass es in erheblichem Umfang Austauschbeziehungen insbes. zwischen benachbarten Kreisen gibt, was insbes. für die kreisfreien Städte gilt. So werden ca. 33% der Arbeitsplätze in den kreisfreien Städten des Landes von Bürgern gehalten die in den angrenzenden Landkreisen wohnen, und umgekehrt pendeln ca. 22% der Beschäftigten mit einem Wohnsitz in einem Landkreis zum Arbeiten in einen unmittelbaren Nachbarkreis oder in die unmittelbar benachbarte kreisfreie Stadt. [siehe die Diskussion im Kontext der Tabellen IV.2.1 und IV.2.2]

19) Eine umfassende Kreisstrukturreform ist die grundlegende Voraussetzung dafür um überhaupt in signifikantem Umfang Aufgaben und Personal von der Landes- auf die Gemeindeebene zu übertragen. Umgekehrt aber gilt, dass auch bei der bisherigen Aufgabenverteilung eine Kreisstrukturreform bereits zu erheblichen Effizienzgewinnen und damit Kosteneinsparungen führen würde. [siehe die Diskussion im Kontext von Abschnitt IV.3]

20) Bei unseren Modellrechnungen werden die Einspareffekte von 4 Kreisstrukturreformmodellen quantifiziert:

Version A: Reformmodell I: 7 LK keine KS
 Reformmodell II: 4 LK keine KS

Version B: Reformmodell III: 7 LK und zwei KS (Kiel und Lübeck)
 Reformmodell IV4: 4 LK und zwei KS (Kiel und Lübeck)

Für die folgende Strukturdaten gelten:

	Durchschnittlicher Einwohnerzahl in Tsd.	Durchschnittliche Kreisfläche
gegenwärtige Struktur		
4 KS	152	115
11 LK	202	1.391
Version A		
7 LK (Reformmodell I) oder	403	2.251
4 LK (Reformmodell II)	706	3.940
Version B		
2 KS und	223	166
7 LK (Reformmodell III) oder	340	2.204
4 LK (Reformmodell IV)	594	3.858

KS = kreisfreie Städte - LK = Landkreise.

Für diese Reformmodelle haben wir folgendes Einsparvolumen bei den Ausgaben für Personal- und den laufenden Sachaufwand geschätzt:

Reformmodell I ~ 105 Mio. €
 Reformmodell II ~ 175 Mio. €
 Reformmodell III ~ 75 Mio. €
 Reformmodell IV ~ 135 Mio. €

Reformmodelle die unterhalb des hier skizzierten Reformmodells III bleiben, würden deutlich geringere Ersparnisse bringen, so dass berechtigte Zweifel an der Rentierlichkeit einer solchen Kreisstrukturreform aufkommen würden. Aus unserer Sicht ist den Varianten I und II der Vorzug vor den beiden anderen Varianten zu geben, da wir die Einkreisung der kreisfreien Städte für einen wesentlichen Faktor bei Kreisstrukturreformen halten. [siehe die Diskussion im Kontext von Abschnitt IV.4]

21) Mit einer Kreisstrukturreform würden unzweifelhaft Reformkosten entstehen die sicherlich auch keine peanuts darstellen. Diese Kosten sind aber nahezu vollständig nur vorübergehender Natur und würden - sofern Kreisstrukturreformen ausreichend weitreichend sind und auch konsequent umgesetzt werden - in einer mittelfristigen Perspektive von den permanent anfallenden Reformerrträgen überkompensiert. [siehe die Diskussion im Kontext von Abschnitt IV.5]

22) Unsere Überlegungen zur strategischen Vorgehensweise bei der Umsetzung von Funktionalreformen zeigen, dass es zur Devise "das Personal folgt den Ausgaben" keine ökonomische sinnvolle Variante gibt. Hierbei muss eine Effizienzrendite zum Ansatz kommen, wobei die Zielmarke von 20% als absolut realistisch und erreichbar zu betrachten ist. [siehe die Diskussion im Kontext von Abschnitt IV.6]

23) Bei der Bestimmung des Mehrbelastungsausgleichs ist es sinnvoll sich an den vom Sächsischen Verfassungsgerichtshof im Jahr 2000 formulierten Maßstäben zu orientieren. Darüber hinaus ist darauf zu achten, dass man sich bereits bei der Fixierung des Volumens der Ausgleichszahlungen auf einen inhaltlich klar fixierten Fortschreibemodus verständigt. [siehe die Diskussion im Kontext von Abschnitt IV.7]

24) Untersucht wurde die Frage, ob die Größe der Kreise (gemessen an der Einwohnerzahl und der Kreisfläche) einen Einfluss auf die Beteiligung der Bürger an Kreistagswahlen hat. Hierbei zeigt sich ein quantitativ geringer negativer Einfluss einer steigenden Einwohnerzahl auf die Wahlbeteiligung, während von der Kreisfläche keine Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung ausgeht. Nach unseren Modellrechnungen würde selbst die Verdopplung der Einwohnerzahl der Kreise im Land Schleswig-Holstein nur zu einem Rückgang der Wahlbeteiligung um ca. 0,7 Prozentpunkte führen, so dass dieser Effekt von vernachlässigbarer Größe ist. Demzufolge stehen Argumente, die gegen die Vergrößerung der Kreisstrukturen den Verlust an demokratischer Bürgerpartizipation - gemessen an der Wahlbeteiligung - vortragen auf keinen empirisch begründeten Säulen. [siehe die Diskussion und empirischen Resultate in V.1]

25) Bereits die heute in der Bundesrepublik vorhandenen Kreisstrukturen können in einer Vielzahl von Fällen kaum als "überschaubar" angesehen werden. Ein erheblicher Teil der Landkreise hat eine Flächenausdehnung von über 1.000 qkm, so dass ein Durchqueren der Landkreise auf Land- und Kreisstraßen Fahrtzeiten von mehr als 1 Stunde erforderlich machen würde. Im Zeitalter perfekter Kommunikation und Information ist eine physische Überschaubarkeit eines Kreisgebiets und auch Stadtgebiets kaum erforderlich, da alle relevanten Information für Kreistagsabgeordnete zur Verfügung stehen und kaum bzw. nur wenige (politische) Entscheidungsfälle vorstellbar sind, die es erforderlich machen, dass man sich zusätzlich ein "Bild vor Ort" macht, dessen Informationswert ohnehin recht bescheiden wäre. [siehe die Diskussion im Kontext der Abbildungen V.2.1 bis V.2.4]

26) Es gibt keinen empirisch begründbaren Zusammenhang zwischen der Größe der Kreise bzw. der Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz auf der einen Seite und der Bereitschaft sich um ein Kreistagsmandat zu bewerben auf der anderen Seite. Dies gilt selbst für die extrem flächenintensiven Kreise des Landes Brandenburg. Bürger die sich politisch engagieren wollen und die Bereitschaft für bürgerschaftlich-demokratisches Aktivwerden haben, verlieren diese Bereitschaft nicht, wenn die Zeitkosten pro Sitzungstermin um 20 oder 30 Minuten ansteigen. Bürgerschaftlich-demokratisches Engagement hat die zentrale Eigenschaft nicht ökonomisiert zu sein! [siehe die Diskussion im Kontext der Abbildungen V.2.5 bis V.2.13]

27) Eine Verdopplung der Kreisflächen führt nur zu einem weit unterdurchschnittlichen Anstieg der mittleren Fahrzeiten zwischen den Gemeinden und den Kreissitzen. [siehe die Diskussion im Kontext der Abbildung V.2.14]

28) Unsere Analysen zeigen, dass es auch economies of scale bei der politischen Repräsentanz gibt. In größeren Kreisen gibt es zwar eine größere Zahl von Sitzen in den Kreistagen, deren Relation zur Einwohnerzahl ist aber geringer als in kleineren Kreisen. So haben Kreise in der Einwohnerklasse von 100.000 Einwohner im Durchschnitt ca. 50 Sitze je 100.000 Einwohner, während in Kreisen mit mehr als 250.000 Einwohnern diese Quote auf ca. 20 bis 30 Sitze je 100.000 Einwohner sinkt. [siehe die Diskussion im Kontext der Abbildung V.2.15]

29) Eine vergleichende Betrachtung der bei der dänischen Verwaltungsreform diskutierten Problemfelder zeigt, dass diese absolut identisch waren mit den Diskussion in Schleswig-Holstein oder auch in anderen Bundesländern. Hierbei wurde - absolut im Einklang mit unseren Befunden - von der dänischen Reformkommission festgehalten:

- i) Die Größe der kommunalen Gebietskörperschaften (Kreise und Gemeinden) wird unmittelbar mit der Fähigkeit Economies of Scale ausbeuten zu können in Verbindung gebracht,
- ii) Funktionalreformen, d.h. die Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene, ohne zugehörige weit reichende Territorialreformen sind nicht tragfähig, aber umgekehrt erfordert effizientes verwalten bereits bei den gegenwärtigen Aufgabenverteilungsstrukturen größere kommunale Gebietskörperschaften,
- iii) von größeren kommunalen Gebietsstrukturen gehen keine negativen Effekte auf den demokratischen Prozess aus,
- iv) interkommunale Kooperationen werden im Interesse der Schaffung homogener Verwaltungsstrukturen als nachrangig zu institutionell geregelten homogenen landesweiten Strukturen betrachtet und
- v) gleichartige Aufgaben (wie z.B. Zuständigkeiten in der Jugendhilfe) sollten möglichst auf einer Ebene positioniert werden, um den Verwaltungsprozess für Bürger und Verwaltung einfach und transparent zu halten.

30) Wenn man Reformen durchführt, so darf man sich keinesfalls an den bisherigen "Standards" bzw. "Vergleichsmaßstäben" orientieren, da man mit Reformen neue Strukturen schaffen will. Kreisstrukturereformen die auf das schauen was in anderen Ländern gegenwärtig Standard ist, würden lediglich zu Replikationen der gegenwärtig andernorts vorhandene Strukturen führen und damit keinerlei Innovationsgehalt haben. In diesem Fall kann man den Reformprozess auch unterbleiben lassen!

I. Einleitung, Aufgabenstellung und Übersicht

In einem ersten Abschnitt wollen wir einleitend den Hintergrund der hier vorgelegten Studie aufzeigen. Anschließend skizzieren wir die dem Gutachten zu Grunde liegende Aufgabenstellung, an der sich die Ausführungen in den nachfolgenden Abschnitten orientieren. Im 3ten Unterabschnitt geben wir einen Überblick zu den in den einzelnen Kapiteln behandelten Fragestellungen.

I.1 Einleitung

In einer Vielzahl von Ländern finden gegenwärtig intensive Diskussionen um Verwaltungsreformen statt. Verwaltungsreformen können mannigfaltige Strukturen aufweisen und zielen darauf ab den öffentlichen Verwaltungsprozess auf der einen Seite effizienter und damit auch kostengünstiger, auf der anderen Seite aber auch bürgernäher zu gestalten. Abgesehen von Reformen innerhalb einzelner Verwaltungseinheiten beziehen sich Verwaltungsreformen in der Regel auf die Frage der (räumlichen) Strukturierung der Verwaltungseinheiten (z.B. in Form von Territorialreformen auf der Gemeinde- und Kreisebene oder der Veränderung der räumlichen Zuständigkeiten von z. B. unteren Landesbehörden) und/oder der Frage von Funktionalreformen, und damit der Veränderung der Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen, wobei insbes. die Aufgabenverteilung zwischen der Landes- und der Gemeindeebene im Vordergrund steht. Wie die jüngst in Angriff genommene "Föderalismusreform 2" zeigt, insbesondere der so genannten "Korb 2", der die Frage der möglichen Neuregelung von Verwaltungszuständigkeiten im Verhältnis von Bund und Ländern diskutiert, stellt sich auch im Bund-Länder-Verhältnis die Frage nach Funktionalreformen. Ferner gibt es auch auf der Länderebene ein Analogon zur Territorialreformdiskussion auf der kommunalen Ebene, nämlich die Diskussion um Länderneugliederungen.

Die Triebfedern von Verwaltungsreformprozessen sind vielschichtiger Herkunft. Auf der einen Seite sind es fiskalische Gründe, die es erforderlich machen öffentliche Verwaltung billiger und effizienter zu machen um die Ausgabenlasten der öffentlichen Haushalte und die Steuerlast der Bürger und Betriebe zu begrenzen. Hierbei muss im Land Schleswig-Holstein gerade die deutlich länderüberdurchschnittliche Verschuldung und die damit verbundenen zukünftigen Zins- und Tilgungslasten beachtet werden. Aber auch ökonomische Faktoren führen zu einem Druck in Richtung der Anpassung von Verwaltungsstrukturen. So wird der Standortwettbewerb zwischen Nationen und Regionen zunehmend intensiver und erfordert von den Verwaltungen ein schnelleres Handeln, so dass komplexe Verwaltungsprozesse mit geteilten Zuständigkeiten verschiedener Verwaltungseinheiten einer Ebene (z.B. die Zuständigkeit unterschiedlicher Landesbehörden die an verschiedene Ressorts angebonden sind) und mehr noch zwischen den Ebenen (z.B. die Zuständigkeiten von Landes- und Kommunalbehörden in artverwandeten Aufgabenfeldern) mit Effizienzkosten verbunden sind die zu Nachteilen im Wettbewerb um mobiles Sach- und Humankapital führen. Aber auch die Bürger verändern ihre Anforderungen an die Verwaltungen, so insbes. durch die steigende klein- und großräumige Mobilität, sowie die steigende Nachfrage nach e-Government-Leistungen. Darüber hinaus gibt es aber auch politisch-soziale Faktoren die zu einem Druck in Richtung von Verwaltungsreformen führen. So wird durch die zunehmende Kommunikations- und Informationsintensität auf Politik und Verwaltungen in steigendem Umfang peer pressure ausgeübt, d. h. das Handeln von Verwaltungen, insbes. wenn dieses defizitär ist oder als solches wahrgenommen wird, kommt wesentlich schneller in die öffentliche Diskussion als dies noch vor Jahren der Fall war. Letztendlich dürfen die technologischen Entwicklungen nicht unterschätzt werden, da von diesen ein Druck auf alle

öffentlichen Verwaltungen ausgeht, was analog den Entwicklungen bei den privaten Dienstleistern zu sehen ist. Dies gilt insbes. im Hinblick auf die Kommunikation zwischen Verwaltung bzw. Anbieter auf der einen Seite und Bürgern bzw. Kunden auf der anderen Seite. Diese Technologien führen zu einer zunehmenden Substitution des physischen Aufsuchens von Dienstleistern durch Internet und e-mail. Man denke nur im privaten Dienstleistungsbereich an das e-Banking oder im öffentlichen Verwaltungsbereich an die elektronische Steuererklärungen usw. Induziert haben die neuen Technologien und der steigende Konkurrenzdruck der privaten Unternehmen aber auch Verhaltensveränderungen. Während wir vor 20 Jahren noch in erheblichem Umfang "Behördengänge" selbst getätigt haben oder private Dienstleister (wie z.B. Banken, Versicherungen, usw.) physisch aufgesucht haben um offene Fragen zu klären oder Aktivitäten auszulösen, bedient man sich zunehmend den elektronischen Kommunikationsmedien sowie den Serviceangeboten Privater. So übernehmen zunehmend private Dienstleister die Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung (Steuerberater die Steuererklärung, Autohäuser das An- und Abmelden von Fahrzeugen, Architekten und Planungsbüros das Bearbeiten von Bauanträgen, usw.) und führen diese Aktivitäten in gebündelter Form für Betriebe und Haushalte durch. Diese technologischen und marktinduzierten Entwicklungen erzwingen Veränderungen in den Verwaltungsabläufen und schaffen auch neue Optionen zur Optimierung von Verwaltungsprozessen und den damit verbundenen back-office Aktivitäten.

In den ostdeutschen Ländern MV, ST und SN hat bereits ein Prozess der Umsetzung von Funktionalreformen (Aufgabenverlagerung von der Landes- auf die Gemeindeebene) in Verbindung mit Kreisgebietsreformen stattgefunden und im Jahr 2005 wurde in BW eine umfassende Funktionalreform rechtswirksam. Bei diesen Reformen stehen insbes. folgende Aspekte im Vordergrund:

- Das Schaffen von schlanken und effizienten Verwaltungsstrukturen auf der Landesebene und der kommunalen Ebene,
- die Optimierung der Kongruenz von Wirtschafts- und Administrationsräumen sowie
- die Sicherung und den Erhalt der finanzpolitischen Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften im Zuge der sich abzeichnenden demographischen Veränderungen.

Die unter dem ersten Punkt angesprochene Zielsetzung ist insbesondere darauf ausgerichtet, dass moderne Verwaltungsstrukturen und die Stärkung der kommunalen Eigenverantwortlichkeit nur in Verbindung mit Reformprozessen auf der Landes- und Gemeindeebene ermöglicht werden können. Das Abschaffen oder Ausdünnen von unteren Landesbehörden durch Aufgabenverlagerung nach unten ist nur möglich, wenn die kommunalen Gebietskörperschaften (insbes. die Kreise) eine hinreichende Leistungsfähigkeit haben und auch eine größere Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden erfordert hinreichend große und leistungsfähige Gemeinden. Somit sind solche Reformprozesse auch eng mit der Frage der Größe der kommunalen Verwaltungseinheiten verbunden, da nur in größeren Verwaltungsstrukturen ein hinreichendes Maß an Spezialisierung möglich ist und Economies of Scale und Economies of Scope ausgebeutet werden können. Mit dem zu letzt genannten Punkt ist auch eng der dritte Aspekt verbunden, bei dem es im Kern um die Sicherung der Finanzierbarkeit der regionalen Verwaltungseinheiten und der Infrastrukturversorgung im Raum geht. Bei dem zweiten Themenkreis geht es darum die räumlichen Verwaltungsstrukturen optimal an die Wirtschafts- und Lebensräume der Bürger anzupassen, da sich gerade hier auf Grund sinkender Mobilitätskosten und steigender Mobilitätsneigung in den letzten Jahrzehnten eine zunehmende Divergenz ergeben hat. Während die (Partei-)Politik nicht selten in kleinräumigen Strukturen denkt und handelt, ist der Bürger zunehmend mobiler geworden und zwar sowohl inter- und intraregional. Die kleinräumlichen

Verwaltungsstrukturen aus den 70er Jahren passen somit nicht mehr zu den größeren Bewegungsräumen der Menschen. Es ist natürlich klar, dass die räumlichen Verwaltungsstrukturen nicht perfekt den Mobilitätsräumen angepasst werden können; was aber gewährleistet sein muss, ist eine Optimierung der Deckungsgleichheit von Administrations- und Lebensraum.

Als Ausgangspunkt jeder Verwaltungsreform ist zunächst die Aufgabenlast kritisch zu hinterfragen, wobei es insbesondere um die Beantwortung folgender Fragen geht:

- Muss eine wahrgenommene Aufgabe überhaupt wahrgenommen werden, oder gibt es Gründe die für einen ersatzlosen Wegfall dieser Aufgaben sprechen, da z.B. kein Regelungsbedarf besteht?
- Kann eine wahrgenommene Aufgabe auch von Privaten erledigt werden, und wenn ja, erfordert dies eine regulierende und kontrollierende Begleitung durch die öffentliche Hand oder nicht?
- Kann eine wahrgenommene Aufgabe durch Dritte erledigt werden, und wenn ja, erfordert das eine regulierende und kontrollierende Begleitung durch die öffentliche Hand?
- Kann eine vom Land wahrgenommene Aufgabe auch auf die kommunale Ebene übertragen werden, und wenn ja, in welchem Umfang ist dann eine regulierende bzw. kontrollierende Aufsicht durch das Land überhaupt erforderlich und verlangt die Aufgabenübertragung eine Strukturreform auf der kommunalen Ebene (insbes. Größe der kommunalen Körperschaftsgruppe)?

Darüber muss in allen Aufgabenbereichen die Frage gestellt werden, ob und in welchem Umfang eine Entbürokratisierung erfolgen kann und zwar sowohl innerhalb der Verwaltung (z.B. durch die Straffung von Zuständigkeiten) als auch im Verhältnis Staat zu Privaten.

Im Mittelpunkt der sich gegenwärtig vollziehenden Verwaltungsreformprozesse in der Bundesrepublik stehen eindeutig Funktionalreformen in Verbindung mit Territorialreformen insbes. auf der Kreisebene, aber auch der Ebene der Gemeinden. Funktionalreformen können hierbei eine Veränderung der Aufgabenverteilung zwischen Land und der kommunalen Ebene oder innerhalb der kommunalen Gebietskörperschaften herbeiführen.

Vom Grundsatz her müssen Verwaltungsreformen zwei Bedingungen erfüllen:

- i) Die Reform muss für den Bürger (und die Betriebe) mit einer "Rendite" verbunden sein, die entweder in der Form einer Verbesserung des Angebots öffentlicher Güter und/oder der Reduktion der Steuer- und Abgabenlast anfällt, entsteht.
- ii) Darüber hinaus dürfen diese Reformprozesse nicht dazu führen, dass einzelne Ebenen zusätzliche finanziellen Lasten auf andere Ebenen abwälzen. Dies impliziert z.B., dass der kommunalen Ebene bei einer Aufgabenübertragung ein angemessener Belastungsausgleich gewährt werden muss, aber auch, dass der Belastungsausgleich für das Land seinerseits nicht zu einer Nettomehrbelastung führt. Im Gegenteil: Sinn und Zweck einer Funktionalreform ist es - neben dem Erreichen von mehr "Bürgernähe" und ein Weniger an Bürokratie - Effizienzvorteile zu erwirtschaften die letztendlich dazu führen müssen, dass entweder die Lasten der Bürger und Betriebe gesenkt werden und/oder die öffentliche Hand mehr Leistung bei gleichem "Steuerpreis" bieten kann. Ähnliche Kriterien gelten natürlich auch für Territorialreformen.

Die Landesregierung in Schleswig-Holstein hat einen ergebnisoffenen Prozess zur Reform der Verwaltung im Land insgesamt in Angriff genommen. Hierbei hat sich das Land einen durchaus als straff zu bezeichnenden Arbeitsauftrag erteilt dessen Ziel darin besteht, den

gesamten Verwaltungsreformprozess in dieser Legislaturperiode umzusetzen, so dass dieser bis zum Mai 2010 abgeschlossen ist. Im Zuge dieses Diskussions- und Entscheidungsfindungsprozesses wurden eine Reihe von Studien in Auftrag gegeben, in denen die ökonomischen, fiskalischen, verwaltungsorganisatorischen und juristischen Fragen einer Umstrukturierung der Verwaltung im Land insgesamt beleuchtet werden sollen. Die hier vorliegende Teilstudie zielt insbesondere auf die Analyse ökonomisch und fiskalischer Fragen ab, und kann damit nur einen Teilbereich des gesamten Fragenkatalogs bearbeiten, da verwaltungsorganisatorische und insbes. (verfassungs-)rechtliche Aspekte ausgeklammert bleiben.

I.2 Aufgabenstellung

Die uns im Rahmen dieser Studie gestellten Aufgaben lassen sich an Hand folgender Fragestellungen darstellen, wobei es in nicht unerheblichem Umfang Überschneidungen und Komplementaritäten auch mit parallel erstellten Studien gibt. Zu beachten ist ferner, dass der knappe Zeitrahmen es nicht möglich gemacht hat alle Teilaspekte in der gleicher Tiefe und Breite zu behandeln, so dass wir entsprechend unserer Einschätzung der Wichtigkeit Schwerpunkte setzen mussten. Die zentralen Ziele der hier vorliegenden Untersuchung ist die empirisch-analytische Betrachtung der folgenden Themenkomplexe:

- Darstellung der Ist-Situation der finanziellen und wirtschaftlichen Situation der Landes, der Kreise und der kreisfreien Städte mittels Benchmarking
- Die Prognose der kurz- mittel- und langfristigen finanziellen Entwicklung der Kreise und kreisfreien Städte in der derzeitigen Struktur
- Die grundsätzliche Beschreibung von Größeneffekten (Economies of Scale) und Verbundvorteilen (Economies of Scope) bei der Bildung neuer größerer Kreise und Diskussion von Grenzbereichen der Effekte. Dabei sind auch die Demokratiekosten aufzuzeigen.
- Die Beschreibung und volumenmäßige Einschätzung der durch die Bildung neuer Kreise entstehenden einmaligen und dauerhaften Kosten (Transaktionskosten).
- Die Abwägung und Bewertung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer möglichen Kreisgebietsreform auf Schleswig-Holstein insgesamt und auf regionaler Ebene in Bezug auf z.B. die Wirtschaft, den Arbeitsmarkt, die sozialen Strukturen.
- Die Betrachtung nicht monetärer Größen wie z.B. Einflussmöglichkeiten der Kreistage, Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Professionalität und Spezialisierungsgrad der Verwaltung, Bürgerfreundlichkeit. Hierzu gehört auch die Untersuchung der Frage, welche Auswirkungen eine Veränderung der Kreisgebiete auf die bürgerschaftlich-demokratische Partizipation hat, eine Frage, die vor dem Hintergrund des Urteils des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zur Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern am 26. 7. 2007 einen besonderen Stellenwert erhalten hat
- Das Herausarbeiten des Reformbedarfs auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte im Hinblick auf die demografische Entwicklung
- Die Darstellung der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Kreisgebietsreform auf die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion des Kreises unter anderem unter Berücksichtigung der Stadt-Umland-Beziehungen im kreisangehörigen Bereich.
- 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.

Es dürfte offenkundig sein, dass aus Gründen des sehr beengten zeitlichen Rahmens aber auch der Verfügbarkeit von Daten nicht alle Fragestellungen in gleichartiger Tiefe behandelt werden können. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des Umstandes, dass wir alle Untersuchungen betont empirisch anlegen.

I.3 Übersicht

Unsere Studie ist betont empirisch orientiert und präsentiert eine Vielzahl von Daten und Fakten die im Kontext des Verwaltungsreformprozesses eine wichtige Grundlage für die anstehenden Entscheidungen sind.

Hierzu werden in Kapitel II zunächst die demographischen Basisdaten des Landes beleuchtet und die sich abzeichnende demographische Entwicklung im Land skizziert. Einen besonderen Stellenwert hat hierbei die Analyse von Wanderungsprozessen bzw. der räumlichen Mobilität, da es uns darum geht aufzuzeigen, dass die Bevölkerung nicht "statisch" betrachtet werden kann, sondern zu zeigen, dass Verwaltung in einem hoch mobilen Umfeld agieren muss. Darüber hinaus behandeln wir in knapper Form die ökonomischen Disparitäten im Land.

Kapitel III beleuchtet die fiskalischen Grunddaten und Zusammenhänge. Hierzu wird zunächst die fiskalische Leistungsfähigkeit des Landes und seiner Kommunen ausführlich untersucht, da auf Basis dieser Informationen abgeleitet wird, was sich das Land tatsächlich leisten kann und was es sich leistet. Im Anschluss daran untersuchen wir die Verschuldungsentwicklung und die Verteilung der Schuldenlast innerhalb des Landes. Nach einer sehr knappen Analyse der aggregierten Einnahmen- und Ausgabenentwicklung präsentieren wir Modellrechnungen über die zu erwartenden Einnahmen des kommunalen Sektors im Land bis zum Jahr 2020. Abschließend machen wir eine ausführliche Bestandsaufnahme der Aufgabenverteilung im Land, die wir sowohl an Hand der Beschäftigung der öffentlichen Haushalte als auch der Ausgaben messen.

Das Kapitel IV beschäftigt sich mit den ökonomischen und fiskalischen Aspekten von Verwaltungsreformen. Hierzu werden zunächst die zentralen theoretischen Aspekte behandelt die für eine Schaffung größerer Verwaltungsräume sprechen. Im Anschluss daran wird die Frage untersucht, in welcher Beziehung Administrations- und Wirtschaftsräume im Land stehen, wobei als Maßstab hierfür die Pendlerstrukturen im Land untersucht werden. Grundlegende Erörterungen der Kommunalisierbarkeit von Aufgaben werden in einem dritten Unterabschnitt vorgenommen. Der vierte Unterabschnitt quantifiziert mit Hilfe ökonomischer Verfahren die fiskalischen Effekte von Kreisgebietsreformen in Schleswig-Holstein bei unterschiedlichen Reformmodellen. Eine Diskussion der Kosten von Kreisstrukturereformen erfolgt in Unterabschnitt IV.5. Die Frage der Ausgestaltung von Funktionalreformen, insbes. die Regelung des Personalübergangs wird im 6ten Unterabschnitt behandelt. Abschließend erfolgt eine Darstellung der Vorgehensweise bei der Bestimmung eines Mehrbelastungsausgleichs beim Übergang von Aufgaben von der Landesebene auf die kommunale Ebene.

Insbesondere vor dem Hintergrund des im Juli 2007 ergangenen Urteils des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern zur dortigen Verwaltungsreform wird in Kapitel V eine empirische Analyse des Zusammenhangs zwischen der Kreisgröße und dem "bürgerschaftlich-demokratischen" Engagement vorgenommen. Ausgewertet werden hierzu die Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen für die Gesamtheit der Westflächenländer sowie die

Kandidatenbeteiligung bei Kreistagswahlen in vier der westdeutschen Flächenländer. Darüber hinaus wird für zwei Länder - RP und BB - die Frage untersucht, ob es einen Zusammenhang gibt zwischen der Distanz von Wohnort und Kreissitz und der Bereitschaft der Bürger für ein Kreistagsmandat zu kandidieren. Mit diesen unseres Wissens nach für die Bundesrepublik erstmals durchgeführten empirischen Studien können wir aufzeigen, dass die Größe von Kreisen - sowohl gemessen an der Einwohnerzahl als auch der Flächenausdehnung - keinerlei statistisch signifikante Rückwirkungen auf bürgerschaftlich-demokratisches Engagement hat.

Hinweis zur Zitierweise des Urteils des Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vom 26.7.2007 zur Verwaltungsreform in MV

Das Urteil des Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vom 26.7.2007, Az: LVerfG 9/06, LVerfG 10/06, LVerfG 11/06, LVerfG 12/06, LVerfG 13/06 , LVerfG 14/06 , LVerfG 15/06, LVerfG 16/06 und LVerfG 17/06 wird im Text an mehreren Stellen aufgegriffen. Wir zitieren dieses im Folgenden einfach als "Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern" oder sogar einfach als "Urteil" und beziehen uns bei den Seitenangaben auf die in der Internet-Version vorliegenden PDF-Datei.

Das Nachbarland von Schleswig-Holstein, Dänemark, hat mit dem 1.1. 2007 eine weitgehende Verwaltungsreform implementiert, die insbesondere eine Veränderung der Territorialstrukturen der Gemeinden und Regionen implizierte. Wir haben daher in Kapitel VI diesen Reformprozess in Dänemark aufgearbeitet, wobei es nicht darum geht die dort konkret diskutierten Reformoptionen zu erläutern, sondern aufzuzeigen, dass die diskutierten grundlegenden Problembereiche thematisch völlig deckungsgleich sind mit den Diskussionen in der Bundesrepublik.

Eine abschließende zusammenfassende Betrachtung entfällt, da wir diese mit dem Kapitel 0 "Die zentralen Ergebnisse" an den Anfang der Studie gestellt haben.

Anhang: Methodische Anmerkungen

A. Abgrenzung der Vergleichsländergruppen

In der gesamten Studie werden die Daten des Landes Schleswig-Holstein mit den Daten des Durchschnitts der Westflächenländer verglichen, wobei das Land Nordrhein-Westfalen auf Grund seiner Spezifika (insbes. hoher Agglomerationscharakter, deutlich überdurchschnittlicher Dezentralisierungsgrad, besondere Größenstruktur der Städte und Gemeinden, usw.) unberücksichtigt bleibt. Diesen Vergleichsmaßstab bezeichnen wir als **FWoNW** (Westflächenländer ohne Nordrhein-Westfalen), wobei wir aber zur sprachlichen Vereinfachung auch vielfach nur von den Westvergleichsländern bzw. den Westflächenländern sprechen, ohne das Herausrechnen von NW explizit hervorzuheben. Man beachte, dass im so definierten Westflächenländerdurchschnitt auch der Wert des Landes Schleswig-Holstein einbezogen ist. Da aber der Bevölkerungsanteil von Schleswig-Holstein an der so definierten Westflächenländergesamtheit lediglich 9% beträgt, ist der Einfluss des Landes Schleswig-Holstein auf den Vergleichswert sehr gering und daher vernachlässigbar.

In einigen Fällen greifen wir auch auf die Vergleichsgruppe der finanzstarken Westflächenländer (**SFW**) zurück, die aus den Ländern BY, BW und HE bestehen. Auch hier bleibt NW unberücksichtigt! Komplementär wird auch die Gruppe der finanzschwachen Westflächenländer (**FFW**) gebildet, die aus den Ländern RP, NI, Schleswig-Holstein und SL bestehen. Bei der Analyse von Daten auf der Kreisebene müssen wir in einigen Fällen das Land NI ausklammern, da dort durch die Region Hannover eine Sonderkonstellation vorliegt, die die Einbeziehung des Landes NI in Vergleichsbetrachtungen als problematisch erscheinen lässt. In diesen Fällen verwenden wir als Vergleichsmaßstab die Gruppe der Westflächenländer ohne NW und ohne NI (**FW-6**).

Tabelle I.1: Einwohnerzahlen sowie die Verteilung der Einwohner in den Vergleichsländergruppen zum 30.6.2006

Bundesland	Einwohner	Anteil an FWoNW
Baden-Württemberg	10.740.337	23,7%
Bayern	12.478.468	27,6%
Hessen	6.077.299	13,4%
<i>Gruppe der einbezogenen finanzstarken Westflächenländer</i>	<i>29.296.104</i>	<i>64,8%</i>
Niedersachsen	7.996.942	17,7%
Rheinland-Pfalz	4.054.081	9,0%
Saarland	1.046.882	2,3%
Schleswig-Holstein	2.831.810	6,3%
<i>Gruppe der finanzschwachen Westflächenländer</i>	<i>15.929.715</i>	<i>35,2%</i>
FWoNW	45.225.819	100,0%
FWoNW ohne Niedersachsen (FW-6)	37.228.877	82,3%
nachrichtlich: Nordrhein-Westfalen	18.039.847	-

Quelle: Statistisches Bundesamt, Schnellmitteilung zum 30.6.2006.

Die **Tabelle I.1** zeigt die Einwohnerzahlen sowie die Verteilung der Einwohner in den von uns definierten Vergleichsländergruppen zum 30.6.2006. Die Ländergruppe FWoNW hat ca. 45,2 Mio. Einwohner, wovon ca. 6,3% auf das Land Schleswig-Holstein entfallen. Ca. 65% der Einwohner leben in den drei einbezogenen finanzstarken Ländern, während auf die finanzschwachen Länder ein Bevölkerungsanteil von ca. 35% entfällt. Dies impliziert, dass die Gruppe der FWoNW in Richtung der finanzstarken Flächenländer verzerrt ist, eine Verzerrung die sogar noch ansteigt, wenn - wie in einigen der Analysen erforderlich - das Land Niedersachsen aus der Betrachtung ausgeklammert wird.

B. Vergleichsrechnungen

Bei unseren Vergleichsrechnungen werden vielfach Ausgabenunterschiede zwischen Schleswig-Holstein und den Vergleichsländern unmittelbar auf die Einwohnerzahl des Landes Schleswig-Holstein hochgerechnet, um die Vergleichsbetrachtungen zu vereinfachen. Hierzu verwenden wir als Vergleichsmaßstab vielfach den FWoNW-Durchschnitt und berechnen hiermit folgende Relation:

$$\text{Mehr-/Minderausgaben in SH in Mio. Euro} = (\text{Pro-Kopf-Ausgaben in SH} - \text{Pro-Kopf-Ausgaben in den FWoNW}) * \text{Einwohnerzahl in SH in Mio.}$$

so dass man die Vergleichsrechnungen unmittelbar in Termini eines Mehr- oder Minderausgabenvolumens interpretieren kann. Liegen die Pro-Kopf-Ausgaben in Schleswig-Holstein über (unter) dem FWoNW-Durchschnitt, so tätigt das Land Mehrausgaben (Minderausgaben).

Anwendungsbeispiel:

Liegen z.B. die Pro-Kopf-Ausgaben in Schleswig-Holstein in einem bestimmten Bereich bei 70 Euro je Einwohner, während sich in den Vergleichsländern ein Betrag von 55 Euro ergibt, so berechnen sich Mehrausgaben von $(70 \text{ €EW} - 55 \text{ €EW}) * 2,83 \text{ Mio. EW} \sim 42 \text{ Mio. Euro}$.

Diese Hochrechnungsformel lässt sich natürlich auch auf Einnahmen, Personalbestände usw. anwenden.

C. Einwohnerzahlen

In der Studie werden - soweit nicht abweichend explizit vermerkt - Einwohnerdaten ausschließlich zum Stichtag 30.6. des jeweiligen Jahres verwendet, wobei diese Daten den so genannten "Schnellmitteilungen" des Statistischen Bundesamtes entnommen werden. Am aktuellen Rand sind diese Daten als vorläufig zu betrachten und werden in der Regel mit (erheblichem) zeitlichen Abstand auch noch revidiert. Einwohnerdaten auf der regionalen Ebene (Kreis- bzw. Gemeindeebene) beziehen sich auf den 31.12. des jeweiligen Jahres und sind der "Laufenden Raumbewertung" des BBR (INKAR-Datenbank) entnommen.

D. Datenquellen

Der Untersuchung liegt eine Vielzahl von Datenquellen zu Grunde, wobei die „Kerndatenbasis“ der Studie folgende drei Quellen sind:

- Die Kassenrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14, Reihe 2), die gegenwärtig bis zum Jahr 2006 vorliegt. Es ist darauf hinzuweisen, dass diese Daten nicht mit den Jahresabschlüssen der Länder bzw. Gemeinden übereinstimmen müssen, da die Kassenstatistik eine „schnelle“ Statistik ist und die so genannte „Auslaufperiode“ bei den Buchungen nicht berücksichtigt werden. Die Kassenstatistik liefert keine Informationen über die Ausgaben und Einnahmen nach Aufgabenbereichen, sondern lediglich eine Differenzierung der Ausgaben und Einnahmen nach Ebenen sowie nach Arten.
- Die Personalstandstatistik (Fachserie 14, Reihe 6), die gegenwärtig bis zum Jahr 2005 vorliegt.¹
- Angaben über die Ausgaben nach Aufgabenbereichen/Funktionen werden der Fachserie 14, Reihe 3.1 „Finanzen und Steuern: Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts“ entnommen.² Diese Statistik, die bis zum Jahr 2004 vorliegt, zitieren wir als Jahresrechnungsstatistik. Die Jahresrechnungsstatistik ist eine „langsame“ Statistik und wird erst mit einem zeitlichen Verzug von ca. drei Jahren publiziert. Es ist darauf hinzuweisen, dass die in dieser Statistik verwendete Abgrenzung der Aufgabenbereiche nicht mit der

¹ Wir verwenden allerdings Datentabellen (Sonderaufbereitungen des Statistischen Bundesamtes) die im Detailgrad über die in der Fachserie publizierten Tiefe hinausgeht.

² Wir verwenden bei der Jahresrechnungsstatistik allerdings Sonderaufbereitungen des Statistischen Bundesamtes die deutlich tiefer gegliedert sind als die publizierten Daten.

Abgrenzung der Ressorts in Schleswig-Holstein oder irgendeinem anderen Bundesland übereinstimmt. Daher ist im Einzelfall zu prüfen, in welches Ressort der jeweilige Aufgabenbereich schwerpunktmäßig fällt. Zu beachten ist ferner, dass diese Daten auf der Länderebene nicht unbedingt mit den Jahresabschlüssen der Länder übereinstimmen müssen, wobei Abweichungen in der Regel aber recht gering sind. Leider sind die Abgrenzung der Aufgabenbereiche in der Personalstandstatistik und der Jahresrechnungsstatistik nicht kompatibel.

- Daten auf der Kreisebene beruhen insbes. auf der Datenbank INKAR des BBR in Bonn sowie der CD-Rom "Statistik Regional" des Statistischen Bundesamtes.

E. Zentrale finanzwirtschaftliche Konzepte und Kennziffern

i) Anmerkungen zur Behandlung der Finanzausgleichszahlungen

Bei den Steuereinnahmen auf Landesebene bzw. auf der Ebene des konsolidierten Landes- und Gemeindehaushaltes werden die Steuereinnahmen (netto der LFA-Leistungen der Geberländer) um die bezogenen LFA-Leistungen sowie die FehlbetragsBEZ erweitert. Die so definierten Steuereinnahmen bezeichnen wir als **korrigiertes** bzw. **erweitertes Steueraufkommen**.

ii) Zentrale finanzwirtschaftliche Konzepte

Primärausgaben = bereinigte Ausgaben abzüglich Zinsausgaben
laufende Primärausgaben = laufende Ausgaben abzüglich Zinsausgaben
Ausgaben netto der Zahlungen an die kommunale Ebene = bereinigte Ausgaben des Landes minus Zahlungen des Landes an den kommunalen Sektor
Primäreinnahmen = Bereinigte Einnahmen minus Erlöse aus Vermögensverkäufen
Finanzierungssaldo = Bereinigte Ausgaben minus bereinigte Einnahmen
Primärsaldo = Primärausgaben minus bereinigte Einnahmen
struktureller Finanzierungssaldo = Bereinigte Ausgaben minus Primäreinnahmen
erweitertes Steueraufkommen = Steueraufkommen nach Umsatzsteuerverteilung – Zahlungen in den LFA + Zahlungen aus dem LFA + FehlbetragsBEZ

iii) Systematik der öffentlichen Ausgaben(-arten)

Personalausgaben
+ Unterhaltung von beweglichem Vermögen
+ Bewirtschaftung von Grundstücken
+ übriger laufender Sachaufwand
+ Zinsausgaben
+ Zahlungen an andere Bereiche (nicht investive Zahlungen)
+ Zahlungen an öffentlichen Bereich (nicht investive Zahlungen)
- Laufende Zahlungen von gleicher Ebene
= **Laufende Ausgaben**

Bausgaben
+ Erwerb von beweglichen und unbeweglichen Sachen
+ Erwerb von Beteiligungen
+ Zahlungen an andere Bereiche und öffentlichen Bereich mit investiver Natur
- Investive Zahlungen von gleicher Ebene
= **Ausgaben der Kapitalrechnung** (investive Ausgaben)

Bereinigte Ausgaben = Laufende Ausgaben + Ausgaben der Kapitalrechnung

iv) Systematik der öffentlichen Einnahmen(-arten)

Steuern und steuerähnliche Abgaben

- + Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit
- + Allgemeine Zuweisungen und Umlagen (ohne investive Zahlungen)
- + sonstige laufende Zuweisungen und Zuschüsse (ohne investive Zahlungen)
- + sonstige Einnahmen der laufenden Rechnung (Gebühren, usw.)
- Zahlungen von gleicher Ebene
- = **Einnahmen der laufenden Rechnung**

Veräußerung von Vermögen

- + Empfangene Vermögensübertragungen (insbesondere investive Zuweisungen)
- Zahlungen von gleicher Ebene
- = **Einnahmen der Kapitalrechnung**

Bereinigte Einnahmen = Laufende Einnahmen + Einnahmen der Kapitalrechnung

v) Zum Konzept des konsolidierten Landes- und Gemeindehaushalts

Die Ausgaben und Einnahmen der Landes- und Gemeindeebene dürfen nicht einfach addiert werden, wenn man Aussagen über die Gesamtausgaben und -einnahmen auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene machen möchte.

Die konsolidierten Ausgaben auf der Landes- und Gemeindeebene ergeben sich als = Ausgaben des Landes + Ausgaben der Gemeinden – Zahlungen des Landes an die Gemeinden – Zahlungen der Gemeinden an das Land. Werden alle Beträge korrekt verbucht, so ist diese Berechnung identisch mit folgendem Ergebnis:

Konsolidierte Ausgaben auf der Landes- und Gemeindeebene = Ausgaben des Landes + Ausgaben der Gemeinden – Einnahmen der Gemeinden aus Zahlungen des Landes – Einnahmen des Landes aus Zahlungen der Gemeinden. In analoger Weise sind auch die konsolidierten Einnahmen der Landes- und Gemeindeebene definiert.

II. Die demographische und ökonomische Ausgangssituation in Schleswig-Holstein

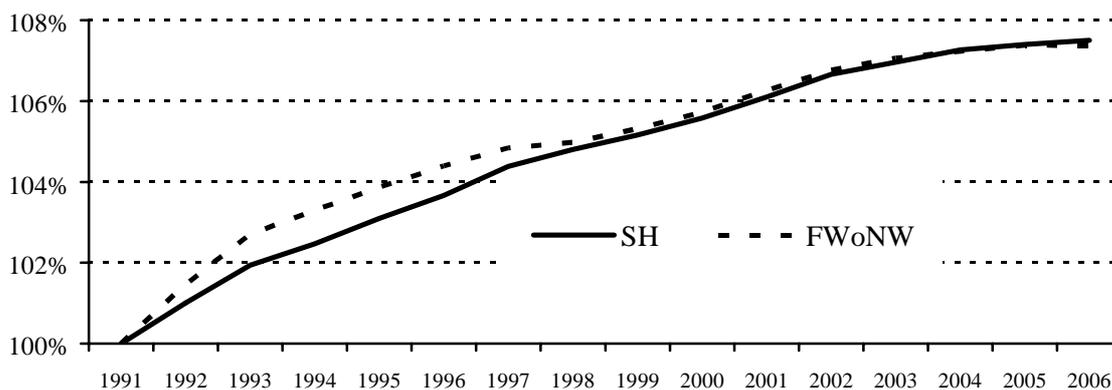
Das Kapitel II dokumentiert die grundlegenden demographischen und ökonomischen Grunddaten des Landes Schleswig-Holstein. Hierzu betrachten wir zunächst die demographischen Entwicklungstrends und beleuchten anschließend die wichtigsten ökonomischen Daten. Hierbei wird auch der regionalen Perspektive ausreichend Raum gewidmet.

Bevor wir eine Bestandsaufnahme der fiskalischen Entwicklungen in Schleswig-Holstein vornehmen, wollen wir in einem ersten Schritt die demographische und ökonomische Entwicklung in Schleswig-Holstein im Ländervergleich betrachten. Hierbei führen wir, soweit dies die Daten zulassen, auch eine nach Kreisen differenzierte Betrachtung durch.

Zur demographischen Entwicklung

Die **Abbildung II.1** zeigt die Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein in der jüngsten Vergangenheit. Diese hat sich kaum von der im FWoNW-Durchschnitt unterschieden. Der in den letzten Jahren zu verzeichnende leicht positive Entwicklungstrend bei der Bevölkerung wird aber nach allen vorliegenden Bevölkerungsprognosen durch eine zunächst stagnierende und ab dem Ende der nächsten Dekade zunehmend schneller werdende rückläufige Entwicklung abgelöst. So dokumentiert die **Abbildung II.2** die für Schleswig-Holstein sowie den FWoNW-Durchschnitt prognostizierte Einwohnerentwicklung von 2006 (Ist) bis zum Jahr 2030. Die hier dargestellten Projektionen beruhen auf dem Durchschnitt der Varianten W1 und W2 der 11ten Koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes. Nach dieser Projektionsrechnung muss Schleswig-Holstein bis zum Jahr 2030 mit einem nahezu stetigen Einwohnerrückgang von ca. 3,9% rechnen, während im FWoNW-Durchschnitt die Bevölkerungszahl nur um ca. 2,1% sinken wird.

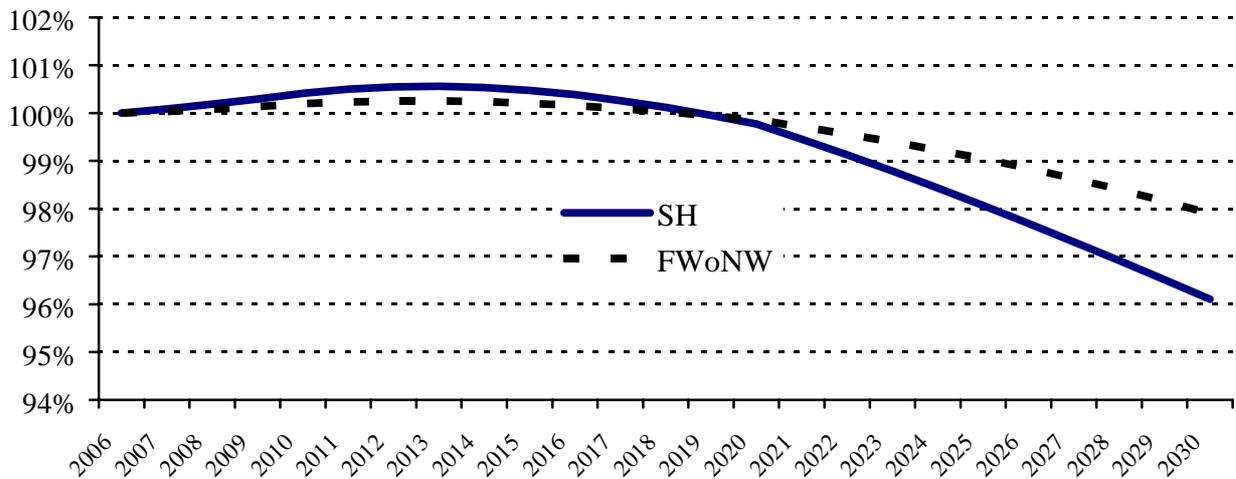
Abbildung II.1: Bevölkerungsentwicklung seit 1991 im Vergleich: Indexreihen: 1991 = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt (zum 30. 6.).

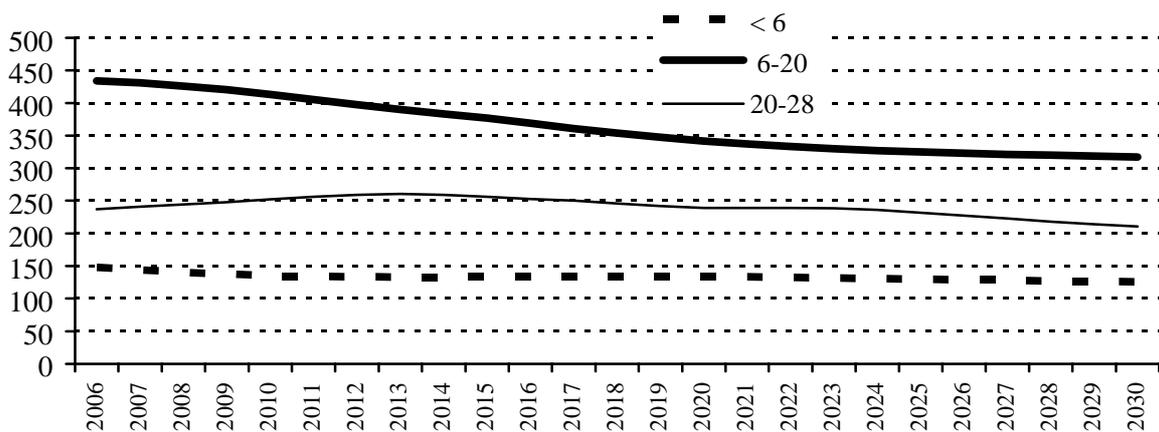
Die Kernursache für den erheblichen demographischen Wandel in Schleswig-Holstein und in Deutschland insgesamt ist der Umstand, dass die Geburtenrate ca. 30% unter dem "Bestandserhaltungsniveau" liegt, wobei letzteres in etwa bei 2,1 Geburten je Frau anzusetzen ist.

Abbildung II.2: Entwicklung der Bevölkerungszahl in Schleswig-Holstein sowie in den FWoNW von 2006 bis 2030¹: Normierung 2005 = 100



¹ Durchschnitt der Variante W1 und W2 der 11ten koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes. Daten zum 31.12. des jeweiligen Jahres.

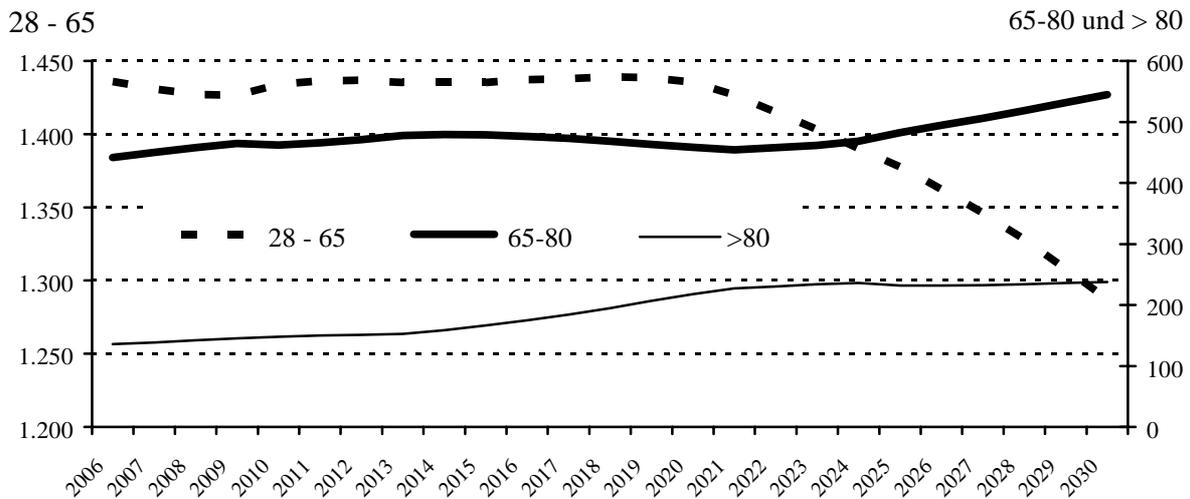
Abbildung II.3: Entwicklung der jüngeren Bevölkerung in Schleswig-Holstein von 2006 bis 2030 (in Tsd.)



Quelle: Durchschnitt der Variante W1 und W2 der 11ten koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes. Daten zum 31.12. des jeweiligen Jahres.

Während die Veränderung der Einwohnerzahl als nicht besondere bedeutsam einzuschätzen ist, wird es im Betrachtungszeitraum zu signifikanten Verschiebungen der Altersstruktur kommen, wobei dies sowohl für Schleswig-Holstein als auch die FWoNW gilt. So wird sich die Zahl der Einwohner im Alter bis zu 6 Jahren in den nächsten 25 Jahren um ca. 15% reduzieren, und die "schulrelevante" Bevölkerung (Altersklasse 6 bis unter 20) wird sogar um mehr als 27% schrumpfen, siehe **Abbildung II.3**. Die Entwicklung bei der Altersgruppe von 20 bis unter 28 Jahre ("hochschulrelevante" Bevölkerung) ist hingegen etwas differenzierter: Diese wird sich bis zum Anfang der nächsten Dekade um ca. 23.000 Personen erhöhen, in den Folgejahren kommt es aber zu einem erheblichen Rückgang, so dass bis zum Jahr 2030 diese Bevölkerungsgruppe um ca. 11% - im Vergleich zum 2006 - schrumpfen wird.

Abbildung II.4: Entwicklung der Bevölkerung im Alter von 28-65 sowie der älteren Bevölkerung (65-80 und >80 Jahren) in Schleswig-Holstein von 2005 bis 2030 (in Tsd.)



Quelle: Durchschnitt der Variante W1 und W2 der 11ten koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes. Daten zum 31.12. des jeweiligen Jahres.

Die Gruppe der 28-65jährigen, siehe **Abbildung II.4**, wird sich bis zum Ende der nächsten Dekade zahlenmäßig kaum verändern, aber zu Beginn der übernächsten Dekade einen erheblichen Rückgang erfahren und im Jahr 2030 bereits um 10% unter dem Wert des Jahres 2005 liegen. Diese Personengruppe stellt die Hauptgruppe des Erwerbspersonenpotentials dar, so dass von dieser Entwicklung - die allerdings in den anderen Westländern vergleichbar und in Ostdeutschland sogar noch dramatischer ist - auch negative Feedback-Effekte auf die Wirtschaftskraft ausgehen können. Allerdings wird es entscheidend darauf ankommen, welche Effekte von der Alterung auf die Produktivitätsentwicklung³ ausgehen, in welchem Volumen durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit und/oder Verkürzung der Ausbildungszeit das Erwerbspersonenpotential erhöht werden kann, und insbesondere in welchem Umfang es gelingen wird das effektiv genutzte Erwerbspersonenpotential durch Reduktion der Arbeitslosigkeit und Steigerung der Erwerbsbeteiligung - insbesondere bei Frauen - zu erhöhen.

Erheblich ansteigen wird die Zahl und der Anteil der älteren Bevölkerung. So wird sich die Zahl der Personen im Alter von 65 bis 80 Jahren bis 2030 um mehr als 23% erhöhen, und die Zahl der Einwohner 80+ wird sogar um nahezu 75% ansteigen. Während gegenwärtig in Schleswig-Holstein ca. 20,5% der Einwohner älter als 65 Jahre sind, wird diese Quote im Jahr 2030 bei nahezu 29% liegen.

Die **Tabellen II.1** und **II.2** fassen nochmals die wichtigsten Kerndaten der demographischen Entwicklung in Schleswig-Holstein zusammen. Ferner zeigt die **Abbildung II.5** die Entwicklung des Durchschnittsalters in Schleswig-Holstein im Vergleich zum FWoNW-Durchschnitt. Gegenwärtig liegt das Durchschnittsalter der Landesbevölkerung bei ca. 42,8 Jahren und damit ca. 0,7 Jahre über dem FWoNW-Durchschnitt. Bis 2030 wird sich dieses um weitere ca. 5,2 Jahre erhöhen, wobei die Westvergleichsländer einen ähnlichen Anstieg des Durchschnittsalters erfahren werden.

³ Wissenschaftliche Untersuchungen legen die Vermutung nahe, dass in den nächsten 30 Jahren die Effekte der Alterung (der Erwerbspersonen) auf die Produktivität eher gering sein werden.

Tabelle II.1: Altersstruktur der Bevölkerung in Schleswig-Holstein und im FWoNW-Durchschnitt: Anteil der Altersklassen an der Gesamtbevölkerung

	2006		2015		2030	
	SH	FWoNW	SH	FWoNW	SH	FWoNW
< 6	5,2%	5,3%	4,7%	4,9%	4,6%	4,8%
6 - 20	15,3%	15,3%	13,2%	13,4%	11,6%	12,1%
20 - 28	8,4%	9,3%	9,0%	9,6%	7,7%	7,7%
bildungsrelevante Bevölkerung ¹	23,7%	24,6%	22,2%	23,1%	19,4%	19,8%
28 - 65	50,7%	50,8%	50,4%	51,4%	47,3%	47,7%
65 - 80	15,6%	14,6%	16,8%	15,1%	20,0%	19,8%
> 80	4,8%	4,6%	5,8%	5,5%	8,7%	7,8%

¹ Altersklasse von 6 bis unter 28 Jahren.

Quelle: Durchschnitt der Variante W1 und W2 der 11ten koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes. Daten zum 31.12. des jeweiligen Jahres. Jahres.

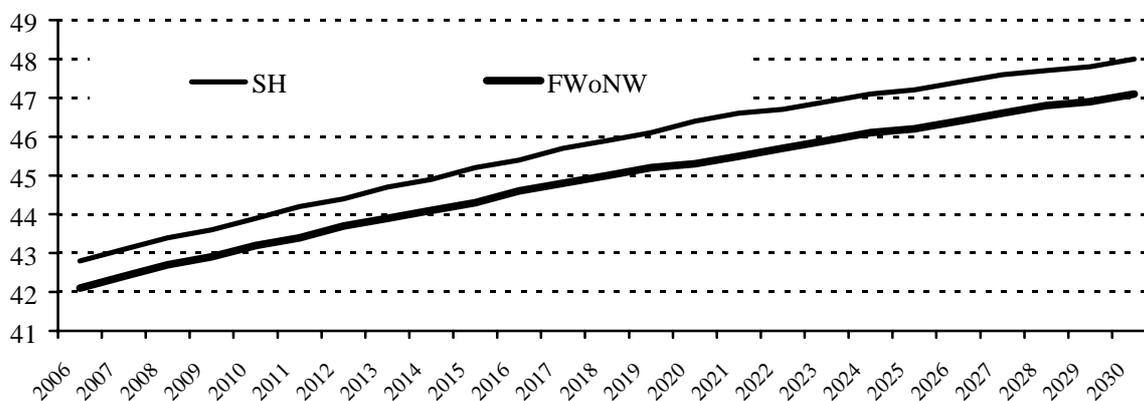
Tabelle II.2: Bevölkerungsentwicklung in Schleswig-Holstein und im FWoNW-Durchschnitt nach Altersklassen

	2006 - 2015		2006 - 2030	
	SH	FWoNW	SH	FWoNW
< 6	-10,1%	-7,5%	-15,1%	-11,8%
6 - 20	-13,3%	-13,2%	-27,0%	-22,6%
20 - 28	7,9%	3,1%	-11,2%	-18,7%
bildungsrelevante Bevölkerung ¹	-5,8%	-7,0%	-21,4%	-21,1%
28 - 65	0,0%	1,3%	-10,3%	-8,0%
65 - 80	8,4%	3,8%	23,3%	32,6%
> 80	22,7%	24,0%	75%	65,2%
insgesamt	0,5%	0,2%	-3,9%	-2,1%

¹ Altersklasse von 6 bis unter 28 Jahren.

Quelle: Durchschnitt der Variante W1 und W2 der 11ten koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes. Daten zum 31.12. des jeweiligen Jahres.

Abbildung II.5: Entwicklung des Durchschnittsalters der Bevölkerung in Schleswig-Holstein und in den Westvergleichsländern von 2005 bis 2030



Quelle: Durchschnitt der Variante W1 und W2 der 11ten koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes. Daten zum 31.12. des jeweiligen Jahres.

Zusammenfassend halten wir somit fest, dass die Veränderung der Altersstruktur in Schleswig-Holstein im Betrachtungszeitraum bis 2030 erheblich sein wird, diese Veränderung jedoch nicht signifikant von der Entwicklung im Durchschnitt der Westflächenländer abweicht.

- So wird sich der Anteil und die Zahl der Einwohner im Alter bis zu 6 Jahren deutlich reduzieren. Diese Bevölkerungsgruppe wird bis 2030 um ca. 15% sinken.
- Die "schulrelevante" Bevölkerung (6 - 20 Jahre) wird in den nächsten 10 Jahren um mehr als 13% zurückgehen, und bis zum Jahr 2030 ist ein Gesamtrückgang von ca. 27% zu erwarten.
- Bei der "hochschulrelevanten" Bevölkerung (20 - 28 Jahre) kommt es bis 2013 noch zu einem starken zahlenmäßigen Zuwachs um ca. 8%, aber in den Folgejahren bis 2030 wird diese Bevölkerungsgruppe einen erheblichen Rückgang erfahren und bis zum Jahr 2030 um ca. 11% gegenüber dem Jahr 2006 verlieren.
- Insgesamt wird die "bildungsrelevante Bevölkerung" (KMK-Terminologie) erhebliche Einbußen erfahren, was natürlich große Auswirkungen auf den Bildungsbereich haben wird, wobei sich diese Veränderungen vom Schulsystem durch die Hochschulen und die beruflichen Ausbildungssysteme bis hin zum Erwerbspersonenpotential ziehen werden.
- Einen erheblichen Anstieg, sowohl beim Anteil als auch der absoluten Zahl von Einwohnern, wird es bei der älteren Bevölkerung geben. Während gegenwärtig ca. 20,4% der Bevölkerung von Schleswig-Holstein älter als 65 Jahre ist, wird sich diese Quote bis 2030 auf nahezu 29% erhöhen.

Ausländische Bevölkerung und Bevölkerung mit Migrationshintergrund

Wir wollen noch einen anderen demographischen Aspekt betrachten, nämlich eine Analyse der ausländischen Bevölkerung vornehmen. Dieses ist vor dem Hintergrund der Diskussionen um Integrationsprobleme von Relevanz. Im Jahr 2005 betrug der Ausländeranteil in Schleswig-Holstein ca. 5,4% und im FW-Durchschnitt ca. 9,4%. Die **Abbildung II.6** zeigt, welchen Bevölkerungsanteil die ausländische Bevölkerung in der jeweiligen Altersklasse hat. Hierbei liegt bei der jüngeren Bevölkerung der Ausländeranteil deutlich über dem Durchschnittswert, und dies gilt sowohl für Schleswig-Holstein als auch den FW-Durchschnitt. Zu beachten ist, dass seit dem 1.1.2000 neu geborene Kinder ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit erwerben, wenn ein Elternteil mindestens 8 Jahre rechtmäßig seinen gewöhnlichen Wohnsitz in der Bundesrepublik hat, was dazu führt, dass bei den Altersjahrgängen bis zu 5 Jahren (nach dem 1.1.2000 geborene Kinder) die Ausländerquote deutlich geringer ist als bei den Kindern älterer Jahrgänge, so dass diese Statistik zunehmend weniger aussagefähig wird.

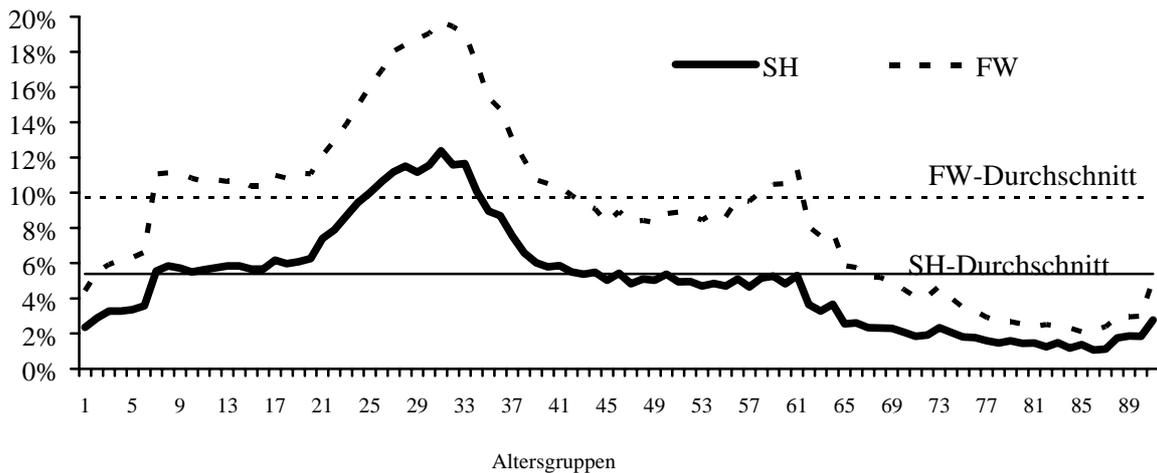
Da in vielen Bereichen Informationen über Migranten von großer Bedeutung sind, wie z.B. im Bildungsbereich, wurde vom Statistischen Bundesamt eine neue Statistik erarbeitet⁴ in der nicht mehr nur nach "Deutschen" und "Ausländern", sondern auch nach Personen ohne und mit Migrationshintergrund⁵ differenziert wird. Die für das Jahr 2005 für Gesamtdeutschland vorliegenden Daten, siehe **Abbildung II.7**, zeigen, dass der Anteil der Bevölkerung mit

⁴ Dies geht u. a. auch darauf zurück, dass auf der EU-Ebene eine EU-Rechtsgrundlage "Framework Legislation on Migration and Asylum Statistics" beraten wird, die bei Verabschiedung eine nach Staatsangehörigkeit und Geburtsland gegliederte Bevölkerungsstatistik verlangt, siehe hierzu Fachserie 1, Reihe 2.2.

⁵ Vereinfachend handelt es sich um Personen die im Ausland geboren wurden bzw. deren Eltern im Ausland geboren wurden.

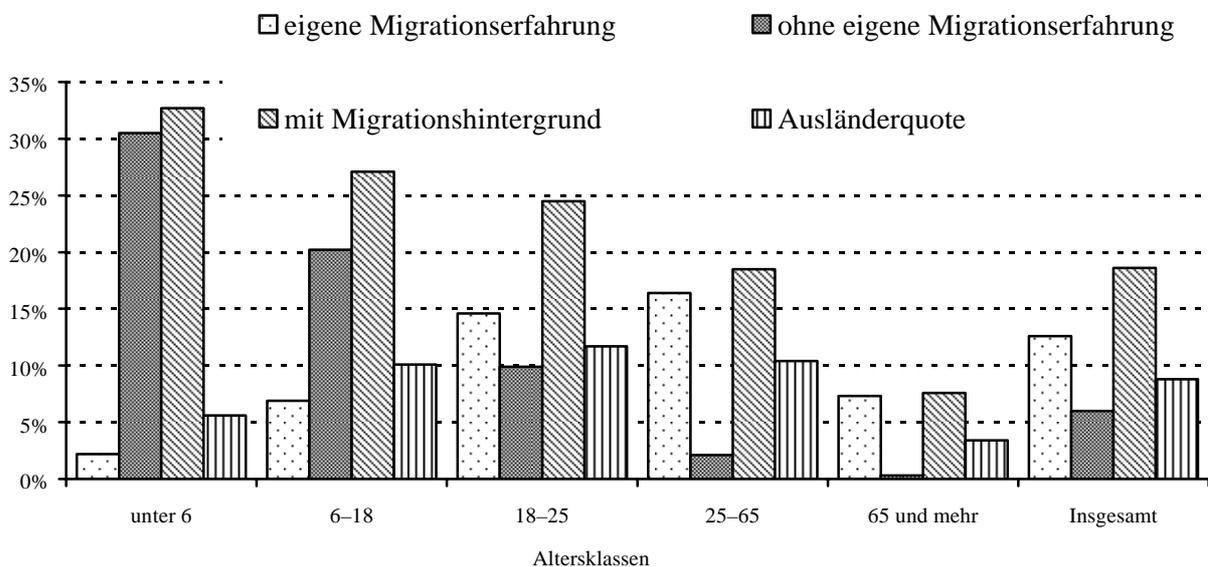
Migrationshintergrund ca. 18,6% beträgt, während die "Ausländerquote" nur bei ca. 8,8% liegt. In Schleswig-Holstein hat ca. 12,6% der Landesbevölkerung einen Migrationshintergrund, wobei dieser Anteil bei der Bevölkerung im Alter bis zu 6 Jahren bei ca. 22,5%, in der Altersklasse 6-18 Jahre bei ca. 18,9%, in der Altersklasse 18-25 bei ca. 17,1%, in der Altersklasse 25-65 bei ca. 12,3% und bei der Altersklasse 65+ bei ca. 4,9% liegt.

Abbildung II.6: Anteil der ausländischen Bevölkerung in den einzelnen Altersklassen im Jahr 2005



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung II.7: Ausländer- und Migrantenquote in Deutschland 2005



Quelle: Berechnet aus Daten des Mikrozensus 2005 des Statistischen Bundesamtes.

Diese Daten zeigen, dass sich das Land, wie die Bundesrepublik insgesamt, mit großem Nachdruck um eine aktive Integration der Menschen mit Migrationshintergrund in das Bildungssystem⁶, den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft insgesamt bemühen muss, da in 15 bis 20 Jahren ca. 20% der neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Alterkohorten einen

⁶ So haben bei den PISA-Tests insbesondere junge Menschen mit Migrationshintergrund deutlich unterdurchschnittlich abgeschnitten.

Migrationshintergrund haben wird. Da ab diesem Zeitpunkt auch ein deutlicher Rückgang des Erwerbspersonenpotentials einsetzen wird wäre es fatal, wenn ein signifikanter Teil der neue in den Arbeitsmarkt eindringenden Kohorten Defizite beim Humankapitel hätte.

Die regionale Dimension

Nunmehr wollen wir noch die demographische Entwicklung auf der Kreisebene in Schleswig-Holstein betrachten. Hierzu zeigt die **Tabelle II.3** sowohl die Bevölkerungsentwicklung in den Jahren von 1980 bis 2004, als auch die Bevölkerungsprognose des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein auf Basis der Daten des Jahres 2003, die bis zum Jahr 2020 reicht. Die für das Land insgesamt für 2020 prognostizierte Bevölkerungszahl weicht kaum von der ab, die sich im Durchschnitt der Variante W1 und W2 der aktuellen 11ten koordinierten Bevölkerungsprognose ergibt.

Tabelle II.3: Bevölkerungsprognose des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein für die Kreise in Schleswig-Holstein in den Jahren von 2003 bis 2020 (Berechnungsbasis: 2003)

	Wachstumsrate 1980 - 2004	2003	2020	%-Änderung 2003 - 2004
KS Flensburg	-2,4%	85.300	86.000	0,8%
KS Kiel	-6,7%	233.000	229.900	-1,3%
KS Lübeck	-4,0%	212.800	201.700	-5,2%
KS Neumünster	-2,0%	79.000	72.700	-8,0%
kreisfreie Städte insgesamt	-4,6%	610.100	590.300	-3,2%
Dithmarschen	5,3%	137.400	130.300	-5,2%
Herzogtum Lauenburg	19,3%	184.900	198.700	7,5%
Nordfriesland	3,1%	166.300	166.400	0,1%
Ostholstein	7,2%	205.100	199.500	-2,7%
Pinneberg	14,6%	296.900	305.100	2,8%
Plön	16,4%	135.000	134.900	-0,1%
Rendsburg-Eckernförde	11,3%	273.100	273.600	0,2%
Schleswig-Flensburg	10,0%	199.600	199.600	0,0%
Segeberg	21,8%	255.600	268.900	5,2%
Steinburg	6,1%	137.000	134.800	-1,6%
Stormarn	18,1%	222.000	226.200	1,9%
Landkreise insgesamt	12,5%	2.212.900	2.238.000	1,1%
Land SH insgesamt	8,3%	2.823.200	2.828.500	0,2%

Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein.

In den vergangenen 25 Jahren war die Einwohnerzahl in allen kreisfreien Städten des Landes rückläufig, was allerdings nahezu auf alle westdeutschen größeren Städte zutrifft und eine Folge der Suburbanisierungsprozesse ist. Die Landkreise konnten hingegen deutliche Bevölkerungszugewinne erzielen, wobei einige der Landkreise, insbesondere im Einzugsbereich von Hamburg, Bevölkerungszugewinne von ca. 20% erreichten. Für die Kreise im deutsch-dänischen Grenzraum (Flensburg, Nordfriesland und Schleswig-Flensburg) wird bis 2020 eine nahezu konstante Einwohnerzahl prognostiziert. Deutliche Bevölkerungszugewinne werden erwartet in den Kreisen die an Hamburg angrenzen (Pinneberg, Segeberg, Stormarn und Herzogtum Lauenburg). Deren Einwohnerzahl wird bis 2020 um ca. 4,1% steigen. Dies ist weitgehend ein "Spillover-Effekt" auf Grund der Nähe zu Hamburg. Die Bevölkerung in Hamburg wird in den Jahren von 2003 bis 2020 um ca. 5,1%

ansteigen, und selbst im Zeitraum von 2020 bis 2030 wird für Hamburg ein weiterer, wenn auch moderater, Bevölkerungsanstieg von ca. 1% erwartet. Alle anderen Kreisregionen des Landes Schleswig-Holstein werden hingegen Bevölkerungsverluste erleiden, die sich bis 2020 auf ca. 2,7% belaufen werden.

Es ist zu erwarten, dass nach dem Jahr 2020 die in der Tabelle II.3 aufgezeigte differenzierte Entwicklung verstärkt fortgesetzt wird. So muss das Land - wie oben bereits gezeigt wurde (siehe Abbildung II.2) - in den Jahren von 2020 bis 2030 mit einem Bevölkerungsrückgang von ca. 4% rechnen, wobei zu erwarten ist, dass die an Hamburg angrenzenden Kreise auf Grund der positiven Umlandeffekte eher eine stabile Bevölkerungsentwicklung erfahren werden, so dass die anderen Kreise mit einem überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang rechnen müssen.

Räumliche Mobilität der Bevölkerung in den Kreisen des Landes Schleswig-Holstein

In der **Tabelle II.4** untersuchen wir noch die räumliche Mobilität in Schleswig-Holstein. In der ersten Spalte ist die Zuzugsrate, definiert als

$$\text{Zuzugsrate} = \text{Zuzüge je 1.000 Einwohner}$$

und in der zweiten Spalte die Fortzugsrate, definiert als

$$\text{Fortzugsrate} = \text{Fortzüge je 1.000 Einwohner}$$

ausgewiesen. Darüber hinaus zeigen wir in der Spalte (3) das gesamte Wanderungsvolumen, das als Summe der Zu- und Fortzugsrate definiert ist. In den kreisfreien Städten des Landes liegt sowohl die Zuzugs- als auch die Fortzugsrate um ca. 50% höher als in den Landkreisen von Schleswig-Holstein und ferner sind diese beiden Mobilitätsraten auch größer als im Durchschnitt der westdeutschen kreisfreien Städte. Addiert man beide Quoten und berechnet das in Spalte (3) ausgewiesene Wanderungsvolumen, so ergibt sich ein jahresdurchschnittlicher "Bevölkerungsturnover" (berechnet auf Basis der Wanderungsdaten des Jahres 2004) von ca. 12,4%, d.h. rechnerisch wird in einem Jahr ca. 12,4% der Bevölkerung in den kreisfreien Städten des Landes ausgetauscht. Diese Quote liegt um ca. 1% höher als im Durchschnitt der westdeutschen kreisfreien Städte. Besonders hoch ist der Bevölkerungsaustausch in Flensburg aber auch in Kiel, während die Quote in Neumünster deutlich geringer ist ebenfalls an 10% heranreicht. Dies dürfte u. a. auf die Hochschulen in den beiden Städten Kiel und Flensburg zurückzuführen sein. In den Landkreisen ist das Wanderungsvolumen zwar geringer, aber regional noch stärker differenziert. Dieses reicht von ca. 6% der Bevölkerung im Landkreis Dithmarschen bis zu über 9% in Segeberg und Stormarn, die beide von einem erheblichen Bevölkerungsaustausch mit Hamburg betroffen sind.

In der Spalte (4) haben wir den "Bevölkerungsturnover" berechnet, den wir wie folgt definieren:

$$\text{Bevölkerungsturnover} = 100/(\text{Wanderungsvolumen}/10).$$

Dieser gibt an, nach welcher Anzahl von Jahren die Bevölkerung in einer Region durch Wanderungen rechnerisch ausgetauscht ist. Diese Angaben darf man natürlich nicht "at face value" nehmen, da es sich hier um einen rein rechnerischen Wert handelt und bestimmte

Personengruppen wesentlich mobiler sind als andere Personengruppen und damit innerhalb von Zeiträumen von wenigen Jahren sowohl Zuwanderer als auch Abwanderer sind. Hierzu gehören insbes. jüngere Menschen, sowie Personen mit einem überdurchschnittlichen Ausbildungsstand ("hochwertiges Humankapital"). So wird rechnerisch die Bevölkerung der vier kreisfreien Städte in weniger als 8 Jahren "ausgetauscht" und in den Landkreisen beträgt die Austauschzeit ca. 12 Jahre, wobei diese zwischen ca. 16 Jahren in Dithmarschen und ca. 11 Jahren (Stormarn, Segeberg, Ostholstein und Herzogtum Lauenburg) schwankt. Diese "Bevölkerungsaustauschrate" ist in Schleswig-Holstein sogar höher als im Durchschnitt der alten Länder. So kommen die westdeutschen Landkreise im Durchschnitt auf einen rechnerischen Bevölkerungsaustausch in einem Zeitraum von ca. 14,5 Jahren und die Gesamtheit der westdeutschen Kreisstädte auf ca. 9,8 Jahren. Wie haben auch untersucht, wie der Bevölkerungsturnover aussieht, wenn die Wanderungen mit dem Ausland unterdrückt werden. Sowohl in den kreisfreien Städten als auch den Landkreisen erhöht sich dadurch der Bevölkerungsturnover lediglich um ein Jahr, so dass der hohe Bevölkerungsaustausch nicht gravierend von Auslandswanderungen beeinflusst wird.

Diese Daten demonstrieren eindrucksvoll, dass man die Bevölkerung keinesfalls "statisch" betrachten darf, sondern dass diese einem permanenten Austauschprozess unterliegt, der sich in den letzten Dekaden auch erheblich erhöht hat. Dies impliziert natürlich auch einen zunehmend geringeren "Bindungsgrad" der Menschen an ihre Wohnortregion. Letztere Aussage wird auch gestützt durch Ergebnisse der "Laufenden Bevölkerungsumfrage" des BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn), siehe hierzu die **Abbildung II.8**. So stellte das BBR im Rahmen seiner "Laufenden Bevölkerungsumfrage" fest, dass es einen allgemeinen Trend zum Nachlassen lokaler Bindungen gibt. Hierbei nehmen die Veränderungen in den alten Ländern zwischen den Jahren von 1990 und 2003 sogar erhebliche Werte an. Ferner zeigen die Umfrageergebnisse, dass zwischenmenschliche Bindungen oder Bindungen an Haus und Wohnung um ein vielfaches bedeutsamer sind als Bindungen an die Gemeinde oder den Ort.

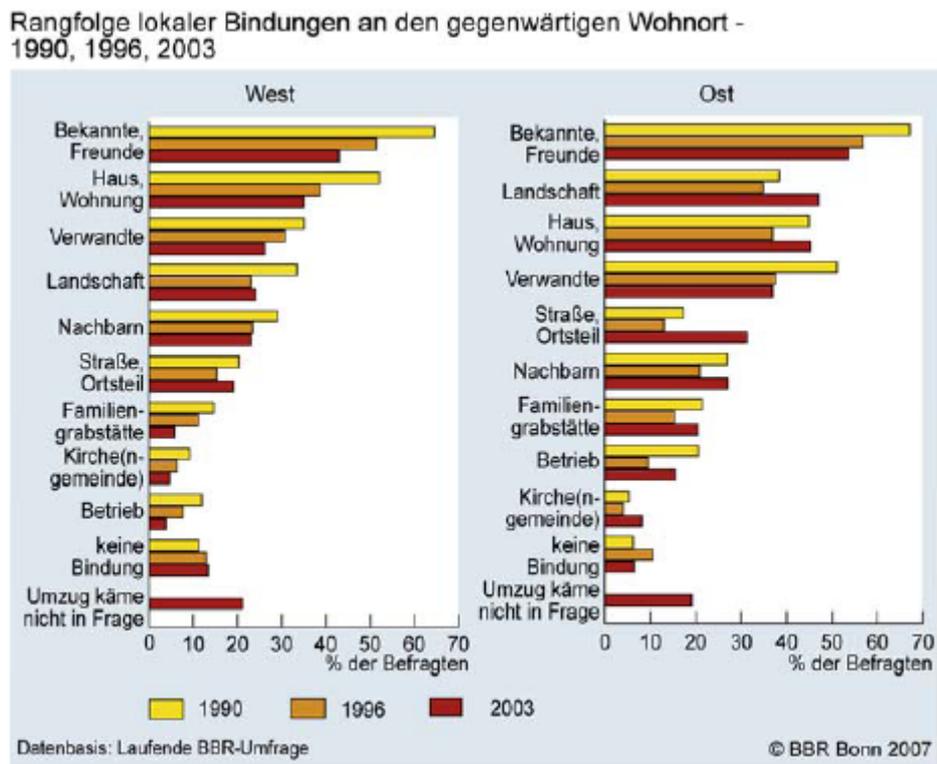
Diese Daten sowie die Umfrageergebnisse aus der laufenden Bevölkerungsumfrage des BBR verdeutlichen, dass das vielfach und nicht selten emotional vorgetragene Argument der regionalen Identität oder der Heimatverbundenheit von keiner gewichtigen Bedeutung für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung sein kann. In Ost und West schließen lediglich ca. 20% der Befragten in der Laufenden Bevölkerungsumfrage des BBR einen Umzug kategorisch aus und bringen damit einer erhebliche Verbundenheit mit dem Ort oder Region zum Ausdruck.

Der Wortlaut der zur Abbildung II.8 gestellten Frage in der laufenden Bevölkerungsumfrage des BBR:

Was würde Ihnen wohl am meisten fehlen, wenn Sie von hier, aus diesem Ort, wegziehen müssten. Oder würde Ihnen gar nichts fehlen? Ich lese Ihnen jetzt einige Dinge vor, die einem besonders fehlen können, wenn man wegzieht. Wie ist das bei Ihnen: Was von den genannten Dingen würden Ihnen am meisten fehlen?
(*Mehrfachnennungen*)

i) Mein Bekanntenkreis, mein Freundeskreis - ii) Verwandte, die hier leben - iii) Meine Nachbarn - iv) Mein Haus/meine Wohnung - v) Die Straße / der Ortsteil hier - vi) Die ganze Landschaft hier - vii) Mein Betrieb - viii) Die Kirchengemeinde, unsere Pfarrei - ix) Grabstätte von Familienangehörigen - x) Mir würde gar nichts fehlen - xi) Ich würde auf gar keinen Fall von hier wegziehen

Abbildung II.8: Zur "lokalen" Bindung der Bevölkerung: Ergebnisse aus der "Laufenden Bevölkerungsumfrage" des BBR



Quelle: Entnommen dem Indikatorblatt "Lokale Bindungen" der laufenden Bevölkerungsumfrage des BBR, http://www.bbr.bund.de/cln_007/nn_84016/DE/Raumbeobachtung/Komponenten/LaufendeBevoelkerungsumfrage/RaemlicheMobilitaet/LokaleBindungen/Indikatorenblatt.html

In Spalte (5) haben wir auch noch den Pendlersaldo, definiert als

$$\text{Pendlersaldo} = (\text{Einpendler} - \text{Auspendler}) \text{ je } 1000 \text{ sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort}$$

ausgewiesen.

In den kreisfreien Städten ist dieser immer positiv, da kreisfreie Städte in ihren Regionen auch Agglomerationszentren mit einer höheren Arbeitsplatzdichte als die Umlandregionen sind. Im Durchschnitt "exportieren" die kreisfreien Städte des Landes ca. 26% ihrer sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze. Die Landkreise hingegen sind typischer Weise Arbeitsplatzimporteure, wobei diese zwischen 5% (Nordfriesland) und über 50% (Herzogtum Lauenburg) ihrer Arbeitsplätze importieren. Diese "Importe" stammen zumeist aus den kreisfreien Städten und im Falle von Schleswig-Holstein insbesondere auch aus Hamburg.

Tabelle II.4: Wanderungen sowie Pendlerbewegungen im Jahr 2004 in den Kreisen des Landes Schleswig-Holstein

	Zuzugsrate	Fortzugsrate	Wanderungsvolumen	Turnover in Jahren	Pendlersaldo
	(1)	(2)	(3) = (1)+(2)	(4)	(5)
KS Flensburg	82,9	75,3	158,2	6,3	322
KS Kiel	65,5	62,8	128,3	7,8	300
KS Lübeck	55,1	55,4	110,5	9,0	217
KS Neumünster	48,1	50,2	98,3	10,2	207
kreisfreie Städte insgesamt	62,9	60,9	123,8	8,3	262
nachrichtlich: alle kreisfreien Städte in Westdeutschland	57,7	55,7	113,4	9,8	241
Dithmarschen	31,2	28,6	59,8	16,7	-144
Herzogtum Lauenburg	46,8	39,9	86,7	11,5	-523
Nordfriesland	38,2	35,5	73,7	13,6	-45
Ostholstein	46,1	40,2	86,3	11,6	-186
Pinneberg	44,5	38,5	83,0	12,0	-294
Plön	44,6	39,3	83,9	11,9	-720
Rendsburg-Eckernförde	40,8	39,1	79,9	12,5	-285
Schleswig-Flensburg	41,6	37,3	78,9	12,7	-333
Segeberg	46,5	44,1	90,6	11,0	-197
Steinburg	35,3	33,0	68,3	14,6	-254
Stormarn	51,9	42,7	94,6	10,6	-151
Landkreise insgesamt	42,5	38,0	80,5	12,6	-285
nachrichtlich: alle Landkreise in Westdeutschland	36,6	34,7	71,3	14,7	-256
Land insgesamt	47,9	44,1	92,1	11,5	-139
nachrichtlich Westflächenländer	42,7	40,8	83,5	13,4	-111

Quelle: BBR, INKAR 2006.

Zur ökonomischen Entwicklung im Land

Wir wollen nunmehr noch sehr knapp die ökonomische Entwicklung im Land vergleichend untersuchen. Hierzu zeigt die **Tabelle II.5** die Entwicklung des BIP, der Erwerbstätigen, der Bevölkerung, des Pro-Kopf-BIP sowie der Produktivität (BIP je Erwerbstätigem) in Schleswig-Holstein im Vergleich zu allen Westflächenländern. Bei der Entwicklung der Erwerbstätigkeit sowie dem BIP je Einwohner hat Schleswig-Holstein in den Jahren von 1991 bis 2006 die schwächste Entwicklung aller Westflächenländer erfahren. Beim Produktivitätswachstum belegt das Land den Platz 5 unter den 8 Westflächenländern. Lediglich beim Zuwachs der Einwohnerzahl schneidet Schleswig-Holstein überdurchschnittlich gut ab, was eine Folge des Suburbanisierungsdrucks in Hamburg ist. Das BIP je Einwohner liegt in Schleswig-Holstein, gemeinsam mit Rheinland-Pfalz, ca. 15% unter dem FW-Durchschnitt und auch das Steueraufkommen auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene (vor Umsatzsteuerverteilung auf der Landesebene) liegt ca. 15% unter dem FW-Vergleichswert.

Tabelle II.5: Ökonomische Grunddaten des Landes Schleswig-Holstein im Ländervergleich

	BIP	Erwerbs- tätige	Ein- wohner	BIP je Einwohner	BIP je Erwerbs- tätigem	BIP je Einwohner 2006	Steuer- aufkommen je EW 2006 ¹
SH (Rang)	137,3 (6)	102,8 (8)	107,4 (3)	127,8 (8)	133,6 (5)	24.670 (7)	1.951 (6)
	Indexziffern: 1991 = 100					Euro	
BW	145,3	106,5	108,5	134,0	136,5	31.388	2.515
BY	156,3	106,6	108,3	144,4	146,7	32.815	2.480
HE	144,3	104,1	104,9	137,7	138,7	33.614	2.880
NI	140,9	107,7	107,7	130,5	130,5	24.646	1.789
NW	136,0	105,5	103,5	131,3	128,9	27.811	2.323
RP	137,7	107,5	107,0	128,7	128,1	24.843	1.927
SL	135,5	106,1	97,4	139,1	127,8	26.759	1.713
FW	143,3	106,0	106,2	135,0	135,2	29.214	2.320

¹ Ohne Umsatzsteueraufkommen auf der Landesebene.

Quelle: Berechnet aus Angaben der VGR der Länder.

Insgesamt gesehen muss somit Schleswig-Holstein als strukturell wirtschaftsschwach eingeschätzt werden, wobei diese wirtschaftliche Schwäche aber durch die Nähe zu Hamburg in nicht unerheblichem Umfang kompensiert wird. Letzteres hat denn auch in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass das Land häufig eine "Grenzposition" im Länderfinanzausgleich eingenommen hat, d.h. ein Empfängerland mit sehr geringen Finanzausgleichszuweisungen bzw. sogar in einigen Jahren ein Geberland mit sehr geringen Ausgleichszahlungen gewesen ist.

Der Bevölkerungsdruck in Hamburg führt noch immer zu signifikanten Bevölkerungszugewinnen der Umlandkreise in Schleswig-Holstein und die starken Pendlerverflechtungen mit Hamburg führen zu einem Zufluss an Einkommen im Land.

In der **Tabelle II.6** betrachten wir die wirtschaftliche Entwicklung auf der Ebene der Kreise. Die kreisfreien Städte des Landes Schleswig-Holstein hatten in den Jahren von 1992 bis 2005 bei allen hier betrachteten Variablen eine deutlich unterdurchschnittliche Entwicklungsperformance, wobei in der Einzelbetrachtung lediglich Kiel beim BIP-Wachstum und dem Wachstum der Erwerbstätigen mit dem Durchschnitt der westdeutschen kreisfreien Städte mithalten konnte. Beim BIP je Einwohner hatten die Städte Kiel und Flensburg im Jahr Werte die um ca. 10% über dem Durchschnitt des Pro-Kopf-BIP in den westdeutschen kreisfreien Städten lagen, wobei dies aber insbesondere auch ein Verflechtungseffekt mit den Umlandkreisen ist. So hat der Umlandkreis zu Flensburg, Schleswig-Flensburg ein deutlich unterdurchschnittliches Pro-Kopf-BIP, das nur bei ca. 79% des Landkreisdurchschnitts in Schleswig-Holstein liegt, und auch die Umlandkreise von Kiel, Rendsburg-Eckernförde und Plön, erreichen gemeinsam nur ca. 88% des Schleswig-Holstein-Landkreisdurchschnitts.

Auf der Landkreisebene lag in den Jahren von 1992 bis 2005 das Bevölkerungswachstum über dem Durchschnitt in der Gesamtheit der westdeutschen Landkreise, wobei dies insbesondere durch die günstige Entwicklung im suburbanen Raum von Hamburg bedingt ist (Herzogtum Lauenburg, Stormarn, Segeberg und Pinneberg). Aber auch die Umlandkreise von Kiel (Plön und Rendsburg-Eckernförde) profitierten offenkundig erheblich von Suburbanisierungsbewegungen der Bevölkerung in Kiel.

Die Wachstumsdifferenziale zwischen den Landkreisen in Schleswig-Holstein sind erheblich. So streute in den Jahren von 1992 bis 2005 die Wachstumsrate des Pro-Kopf-BIP zwischen 3% im Landkreis Plön und über 30% in den Landkreisen Dithmarschen und Nordfriesland (hier insbes. ein Effekt durch die Mineralölindustrie) sowie Pinneberg.

Tabelle II.6: Ökonomische Entwicklung in den Kreisen des Landes Schleswig-Holstein in den Jahren von 1992 bis 2005

	Ein- wohner	Erwerbs- tätige	BIP	BIP je Einwohner	BIP je Erwerbs- tätigen	BIP je EW 2005
	Indexreihen: 1992 = 100					Euro
KS Flensburg	98,3	86,5	115,8	117,8	133,9	34.318
KS Kiel	94,2	95,4	116,9	124,1	122,5	35.618
KS Lübeck	97,8	95,2	113,7	116,2	119,4	27.122
KS Neumünster	96,1	90,3	107,4	111,7	118,9	28.294
kreisfreie Städte insgesamt	96,2	93,3	114,6	119,1	122,8	31.541
nachrichtlich: alle kreisfreien Städte	99,2	100,1	125,2	126,2	125,1	34.318
Dithmarschen	105,1	103,1	137,2	130,6	133,1	22.312
Herzogtum Lauenburg	114,0	104,8	134,6	118,0	128,3	18.092
Nordfriesland	108,0	99,4	145,3	134,5	146,1	24.610
Ostholstein	107,1	101,4	125,9	117,6	124,2	19.253
Pinneberg	108,9	108,3	142,5	130,8	131,6	26.634
Plön	110,5	104,1	143,0	129,4	137,4	14.912
Rendsburg-Eckernförde	109,1	105,4	143,3	131,4	135,9	21.785
Schleswig-Flensburg	109,7	98,9	125,3	114,2	126,7	17.448
Segeberg	113,5	105,6	117,1	103,2	110,9	22.827
Steinburg	104,4	97,0	117,8	112,8	121,4	24.056
Stormarn	111,0	116,7	137,8	124,2	118,0	27.892
Landkreise insgesamt	109,5	104,6	133,4	121,9	127,5	22.204
nachrichtlich: alle Landkreise in Westdeutschland	107,2	106,7	136,4	127,2	127,7	23.996
Land insgesamt	106,3	101,1	127,5	120,0	126,2	24.216
nachrichtlich Westflächenländer	104,9	104,2	131,8	125,7	126,5	28.397

Quelle: BBR, INKAR 2006.

Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die dargestellten Daten zur demographischen Entwicklung zeigen, dass die absehbaren Veränderungen der Altersstruktur in den nächsten 25 Jahren erheblich sein werden und eine Anpassung der Versorgung mit öffentlichen Gütern erforderlich machen wird, siehe hierzu Seitz und Kempkes (2007). Auf der Kreisebene wird es zu einer erheblich differenzierten Bevölkerungsentwicklung kommen, wobei erwartet wird, dass die Umlandkreise von Hamburg weiterhin deutliche Bevölkerungszugewinne erfahren werden, während die anderen Regionen des Landes überdurchschnittliche Bevölkerungsverluste erleiden werden. erfahren werden.

Aufgezeigt wurde ferner, dass in Schleswig-Holstein der Bevölkerungsturnover deutlich größer ist als in den anderen Westflächenländern, d.h. die Geschwindigkeit des Bevölkerungsaustausches ist überdurchschnittlich hoch, wobei zu vermuten ist, dass dies insbesondere auch ein "Hamburg-Effekt" ist. Da die interregionale Mobilität der Bevölkerung insgesamt in den letzten Dekaden zugenommen hat und mit Sicherheit auch in der nächsten Zukunft weiter ansteigen wird, ist hiermit auch ein relativer Rückgang des "Bindungsgrades" der Bevölkerung an die Wohnortregion verbunden, was auch die Daten der "Laufenden Bevölkerungsumfrage" des BBR bestätigen.

Die ökonomische Entwicklung im Land Schleswig-Holstein war seit Anfang der 90er Jahre deutlich schwächer als im Durchschnitt der Westflächenländer, wobei insbesondere die Entwicklung der Erwerbstätigkeit und des BIP sehr unbefriedigend war. Auf der Kreisebene stellen wir erheblich interregionale Disparitäten bei der Entwicklung der ökonomischen Variablen, wie z.B. beim Pro-Kopf-BIP, fest, wobei allerdings das Ausmaß der Disparitäten⁷ nicht von den auch in den anderen Westflächenländern gefundenen Werten abweicht.

⁷ Z. B. gemessen an Hand des Variationskoeffizienten.

III. Analyse der fiskalischen Strukturen in Schleswig-Holstein

Dieses Kapitel beleuchtet die fiskalischen Grunddaten und Zusammenhänge. Hierzu wird zunächst die fiskalische Leistungsfähigkeit des Landes und seiner Kommunen ausführlich untersucht. Im Anschluss daran analysieren wir die Verschuldungsentwicklung und die Verteilung der Schuldenlast innerhalb des Landes. Nach einer sehr knappen Analyse der aggregierten Einnahmen- und Ausgabenentwicklung präsentieren wir Modellrechnungen über die zu erwartenden Einnahmen des kommunalen Sektors im Land bis zum Jahr 2020. Abschließend machen wir eine ausführliche Bestandsaufnahme der Aufgabenverteilung im Land, die wir sowohl an Hand der Beschäftigung der öffentlichen Haushalte als auch der Ausgaben messen.

III.1 Was kann sich das Land und seine Kommunen wirklich leisten?

Wir wollen nunmehr in einem mehrstufigen Rechenverfahren die Frage beantworten, was sich Schleswig-Holstein in Relation zu den Vergleichsländern einnahmenseitig leisten kann und was man sich ausgabenseitig leistet. Aussagen hierüber sind für die Durchführung von Benchmarks von zentraler Bedeutung, da der Umstand, dass Schleswig-Holstein je Einwohner gerechnet mehr oder weniger ausgibt als eine Gruppe von Vergleichsländern, keine unmittelbare Bedeutung hat, so lange nicht die Frage geklärt ist, was sich das Land überhaupt in Relation zu den Vergleichsländern leisten kann.

Datenkorrektur in Schleswig-Holstein im Jahr 2005

Im Jahr 2005 werden in der Kassenstatistik auf der Landesebene in Schleswig-Holstein erhebliche Mehrausgaben bei den Zahlungen des Landes an die Gemeinden ausgewiesen, so dass sich für die Jahre 2004 bis 2006 folgende Ausgabenwerte ergeben:

2004: 1.821 Mio. Euro 2005: 2.310 Mio. Euro 2006: 2.175 Mio. Euro

Somit ist ein erheblicher Teil des Anstiegs von 2004 auf 2005 als "Einmaleffekt" zu betrachten. Führt man eine Durchschnittsbetrachtung für die Jahre 2004 und 2006 durch, so ergibt sich ein rechnerischer Einmaleffekt von ca. 310 Mio. Euro im Jahr 2005. Wir reduzieren daher die Ausgaben des Landes Schleswig-Holstein im Jahr 2005 um diesen Betrag und reduzieren auch in entsprechendem Umfang die Zahlungen des Landes an die Kommunen.

Auf der kommunalen Ebene finden wir einen spiegelbildlichen Effekt auf der Einnahmenseite, wobei der rechnerische Einmaleffekt aber nur bei ca. 230 Mio. Euro liegt. Hier zeigen sich Inkonsistenzen zwischen den Zahlungen des Landes an die Kommunen und den von den Kommunen empfangenen Zahlungen vom Land, die wir in der Tabelle III.1.2 auch darstellen. Wir korrigieren auf der Gemeindeebene die Einnahmen im Jahr 2005 um diesen geschätzten Einmaleffekt und reduzieren auch im gleichen Umfang die vom Land empfangenen Zahlungen der Gemeinden.

Diese Datenkorrekturen benötigen wir nur in der nachfolgenden Analyse dieses Abschnitts.

Um diese Frage zu beantworten untersuchen wir die Pro-Kopf-Einnahmen und Pro-Kopf-Ausgaben in Schleswig-Holstein in Relation zu den Werten der Vergleichsländer. Untersucht wird sowohl die Landes- (L) als auch die Gemeindeebene (G) und ferner betrachten wir auch die konsolidierte Landes- und Gemeindeebene (L&G). Darüber hinaus erweitern wir unser Vergleichsländerspektrum und betrachten neben den FWoNW auch die Gruppe der finanzstarken Länder (BW, HE und BY), die wir mit SFW abkürzen, und die Gruppe der

finanzschwachen Länder (NI, RP, SL und Schleswig-Holstein), die wir mit FFW abkürzen. Um zufällige Schwankungen auszugleichen werden alle Berechnungen in diesem Abschnitt auf Basis des Durchschnitts der Jahre 2005/6 unter Verwendung der Kassenstatistik durchgeführt. Von einer Durchschnittsbildung mit den Jahren vor 2005 haben wir auf Grund der Einführung der Hartz-IV-Gesetzgebung im Jahr 2005 bewusst Abstand genommen.

Vergleichsbetrachtungen auf der Einnahmenseite

Die Ergebnisse unserer Berechnungen für die Einnahmenseite weisen wir in der **Tabelle III.1.1** aus. Man beachte, dass die Vergleichsländergruppe FWoNW von den finanzstarken Ländern dominiert werden, da diese ca. 29 Mio. Einwohner haben, während in den SFW nur ca. 16 Mio. Einwohner leben. Dies impliziert, dass der Vergleichsmaßstab FWoNRW in Richtung der SFW verzerrt ist (siehe hierzu auch den methodischen Anhang zu Kapitel I, Abschnitt A).

Tabelle III.1.1: Einnahmenrelation im Durchschnitt der Jahre 2005/6 in Schleswig-Holstein im Vergleich zu den anderen Westflächenländern (FWoNW), den finanzstarken Westflächenländern (SFW) und den finanzschwachen Westflächenländern (FFW)¹

	SH im Vergleich zu	L	G	L&G
0. erweiterte Steuereinnahmen	FWoNW	100,0%	83,2%	95,1%
	SFW	99,7%	75,9%	92,4%
	FFW	100,5%	101,1%	100,7%
1. bereinigte Einnahmen (ohne LFA-Leistungen der Geberländer)	FWoNW	96,1%	91,9% (93,9%)	95,1%
	SFW	95,1%	87,0% (89,0%)	92,1%
	FFW	97,9%	102,5% (104,4%)	101,1%
2. korrigierte bereinigte Einnahmen	FWoNW	97,1%	90,0% (92,2%)	95,0%
	SFW	96,8%	85,8% (88,1%)	92,9%
	FFW	97,5%	98,9% 101,1%)	99,2%
3. korrigierte Primäreinnahmen	FWoNW	92,0%	89,9% (92,2%)	91,4%
	SFW	89,9%	85,3% (87,7%)	87,9%
	FFW	96,2%	99,5% (101,8%)	98,7%
4. korrigierte Nettoprimäreinnahmen (Version A)	FWoNW	78,3%	-	-
	SFW	75,0%	-	-
	FFW	85,2%	-	-
4. korrigierte Nettoprimäreinnahmen (Version B)	FWoNW	88,8%	-	-
	SFW	85,2%	-	-
	FFW	96,4%	-	-

¹ In Klammern: Angaben ohne die Korrekturen im obigen Info-Kasten.

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

0. Das erweiterte Steueraufkommen

Dieses definieren wir auf der Länderebene als

Steueraufkommen auf der Landesebene - Leistungen der Geberländer im LFA +
Zuweisungen der Nehmerländer aus dem LFA + PolBEZ + FehlBEZ

und auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene als:

Steueraufkommen auf der Landes- und Gemeindeebene - Leistungen der Geberländer im LFA + Zuweisungen der Nehmerländer aus dem LFA + PolBEZ + FehlBEZ.

Auf der Gemeindeebene gibt es keine Korrekturpositionen.

Da es abrechnungsbedingte Abweichungen zwischen den LFA-Abrechnungen des BMF und den Angaben der Kassenstatistik gibt, werden hier nur die LFA-Angaben der Kassenstatistik sowie die Angaben über die FehlBEZ⁸ aus der Kassenstatistik verwendet.

Die erweiterten Steuereinnahmen auf der Landesebene weichen kaum von den Werten der Vergleichsländergruppen ab, wobei dies insbesondere eine Folge des Länderfinanzausgleichs - nebst BEZ - ist. Auf der Gemeindeebene liegt das Aufkommen ca. 4% über dem Vergleichswert in den FFW, aber ca. 11% unter dem SFW-Vergleichswert und ca. 6% unter dem FWoNW-Vergleichswert. Betrachtet man die konsolidierte Landes- und Gemeindeebene, so gibt es nur geringe Unterschiede zwischen Schleswig-Holstein und den FFW, aber das Pro-Kopf-Steueraufkommen liegt nur bei ca. 95% des FWoNW-Aufkommens bzw. bei ca. 92,5% des Aufkommens in den SFW.

1. Die bereinigten Einnahmen

Die bereinigten Einnahmen messen wir auf der Landesebene sowie der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene netto der Zahlungen der Geberländer in den LFA, da diese Zahlungen dazu führen, dass ein Teil der Steuereinnahmen der Geberländer sozusagen nur "Durchlaufposten" darstellen.

Im Vergleich zum FWoNW-Durchschnitt waren die bereinigten Einnahmen im Durchschnitt der Jahre 2005/6 in Schleswig-Holstein auf der Landesebene ca. 4% geringer und im Vergleich zu den SFW lagen die Pro-Kopf-Einnahmen in Schleswig-Holstein sogar um ca. 5% niedriger. Aber auch im Vergleich zu den FFW ergaben sich Mindereinnahmen von ca. 2%. Auf der kommunalen Ebene lagen die Pro-Kopf-Einnahmen in Schleswig-Holstein ca. 8% unter dem Einnahmenvolumen der FWoNW-Kommunen und sogar 13% unter den Einnahmen der Kommunen in den finanzstarken Ländern. Im Vergleich zu den FFW-Kommunen liegen die Pro-Kopf-Einnahmen aber um ca. 2,5% höher. Wird die konsolidierte Landes- und Gemeindeebene betrachtet, so gibt es im Vergleich zu den finanzschwachen Ländern Mehreinnahmen von ca. 1%, aber ein Minderaufkommen von ca. 7% bzw. 5% im Vergleich zu den SFW bzw. den FWoNW.

2. Korrigierte bereinigte Einnahmen

Um die korrigierten bereinigten Einnahmen zu bestimmen setzen wir bei den bereinigten Einnahmen die Erlöse aus Vermögensverkäufen sowie die Gebühreneinnahmen ab. Letzteres deshalb, weil wir damit zumindest approximativ für das Führen von "Gebühreneinrichtungen" in den Haushalten kontrollieren können. Darüber hinaus werden die Hochschulen zunehmend als Globalhaushalte geführt, so dass die Gebühreneinnahmen der Hochschulen vielfach nicht mehr in den Landshaushalten erscheinen.

Entsprechend gilt für die korrigierten Einnahmen:

⁸ Diese werden nicht direkt in der Kassenstatistik ausgewiesen, lassen sich aber residual berechnen da die anderen BEZ betragsmäßig fixiert sind.

Korrigierte Einnahmen = bereinigte Einnahmen netto der Leistungen der Geberländer im LFA (nur L sowie L&G) - Vermögensverkäufe - Gebühreneinnahmen

Die Einnahmenrelationen bei den korrigierten bereinigten Einnahmen weichen nicht dramatisch von den Relationen ab die wir unter Verwendung der bereinigten Einnahmen bestimmt haben. Lediglich auf der Gemeindeebene ergeben sich etwas größere Unterschiede. Ursache hierfür ist, siehe **Tabelle III.1.2**, das höhere Gebührenaufkommen der Kommunen in Schleswig-Holstein. Letzteres ist wiederum ein Reflex auf den Umstand, dass in Schleswig-Holstein auf der kommunalen Ebene offenkundig in noch größerem Umfang als in den Vergleichsländern Gebühreneinrichtungen in den Haushalten geführt werden.

Tabelle III.1.2: Ausgewählte Ausgaben- und Einnahmenkomponenten je Einwohner auf der Landes- und Gemeindeebene in Schleswig-Holstein und den Vergleichsländergruppen auf Basis der jahresdurchschnittlichen Werte der Kassenstatistik 2005/6

	SH	FWoNW	SFW	FFW
Land				
Gebühreneinnahmen	66	60	71	39
Erlöse aus Vermögensverkäufen	10	45	53	31
Zinsausgaben	312	202	154	291
(erweitertes) Steueraufkommen	1.991	1.991	1.997	1.980
Zahlungen an Gemeinden ¹	738 (793)	606 (609)	591	636 (645)
Zahlungen an Zweckverbände	7	14	3	34
Finanzierungssaldo	-414	-143	-73	-271
Gemeinden				
Gebühreneinnahmen	212	184	197	160
Erlöse aus Vermögensverkäufen	69	85	100	59
Zinsausgaben	52	55	51	62
Steueraufkommen	673	808	887	665
Zahlungen vom Land ¹	548 (588)	577 (580)	562	606 (613)
Finanzierungssaldo	-34	14	44	-40

¹ In Klammern: Angaben ohne die Korrekturen im obigen Info-Kasten.

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes auf Basis der Kassenstatistik.

3. Korrigierte Primäreinnahmen

Um zu den korrigierten Primäreinnahmen zu kommen, werden von den korrigierten bereinigten Einnahmen die Zinsausgaben abgezogen. Hiermit wird berücksichtigt, dass ein Teil der bereinigten Einnahmen unmittelbar in den Schuldendienst gelenkt werden muss und daher zur Finanzierung von "Politikausgaben" nicht zur Verfügung steht. Hier könnte man als weitere Position auch die Pensionszahlungen in Abzug bringen, wovon wir allerdings absehen, da die Pro-Kopf-Ausgabenunterschiede bei den Pensionslasten zwischen den Ländern recht gering sind.

Die Korrektur um die Zinsausgaben führt auf der Landesebene zu einer erheblichen Reduktion der Einnahmenrelation des Landes, da das Land deutlich überdurchschnittlich verschuldet ist. Auf der Landesebene liegt nunmehr die Einnahmenrelation bei ca. 92% des FWoNW-Durchschnitts und bei knapp 90% des SFW-Vergleichswertes, und selbst im Vergleich zu den FFW reduziert sich die Einnahmenrelation auf ca. 96%. Auf der kommunalen Ebene ergeben sich hingegen nur geringe Veränderungen der Vergleichsrelationen, da die Pro-Kopf-Zinsausgaben der Schleswig-Holstein-Kommunen nur

geringfügig von denen in den Vergleichsländern abweichen. Eine weitere Analyse der Schulden- und Zinslasten erfolgt in Abschnitt III.2.

Deutliche Auswirkungen hat die Korrektur um die Zinsausgaben auch bei der Betrachtung der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene. Das Land insgesamt kann sich lediglich ein Politikausgabenvolumen von ca. 91,5% des FWoNW-Durchschnitts und ca. 99% des FFW-Vergleichswertes leisten. In Relation zu den finanzstarken Ländern liegt das Niveau sogar bei nur 88%.

Die Bedeutung dieses Ergebnisses für die weiteren Betrachtungen kann nicht stark genug betont werden. Mit dem Konzept der "korrigierten Primäreinnahmen" werden die Einmalerlöse aus Vermögensverkäufen neutralisiert und ferner werden näherungsweise die Gebührenhaushalte (insbes. im Bereich der "Kommunalen Gemeinschaftsdienste") aus der Betrachtung ausgeklammert, deren Ausgaben weitgehend vollständig durch die Einnahmen gedeckt werden. Der Abzug der Zinsausgaben korrigiert für die Lasten, die die Haushaltsgegenwart aus der Vergangenheit zu tragen hat. Somit zeigen wir mit dem Konzept der korrigierten Primäreinnahmen das auf, was sich das Land, die Kommunen und die konsolidierte Landes- und Gemeindeebene an Politikausgaben tatsächlich in Relation zu den Vergleichsländergruppen leisten können.

Hieraus ergeben sich sehr einfache und markante Benchmarkrelationen:

- Das Land darf sich maximal ein Pro-Kopf-Ausgabenniveau leisten das bei ca. 90% des Vergleichswertes der finanzstarken Länder BY, BW und HE liegt und selbst im Vergleich zur Gesamtheit der Westflächenländer (ohne NW) kann das Land nur ein Pro-Kopf-Ausgabenniveau von ca. 92% finanzieren. Die überproportionale Zinslast des Landes führt dazu, dass sich das Land noch nicht einmal das Ausgabenniveaus des Durchschnitts der finanzschwachen Länder leisten kann, sondern dieses um ca. 4% unterschreiten muss.
- Die kommunale Ebene in Schleswig-Holstein kann sich ein Ausgabenniveau leisten, das bei lediglich ca. 90% des FWoNW- und bei ca. 88% des SFW-Vergleichswertes liegt. Im Vergleich zu den Kommunen im Durchschnitt der finanzschwachen Länder gibt es hingegen kaum Unterschiede beim finanzierbaren Pro-Kopf-Ausgabenvolumen.
- Das Land insgesamt (Land und Gemeinden) kann sich nur Ausgaben leisten die bei ca. 91,5% des FWoNW-Durchschnitts und bei lediglich ca. 88% des Ausgabenniveaus der finanzstarken Länder liegen. Insbes. auf Grund der hohen Zinsausgabenlasten kann selbst der Vergleichswert der finanzschwachen Westflächenländer nicht vollständig erreicht werden, sondern muss diesen um ca. 1,3% unterbieten.

Hieraus folgt, dass sich keine der Ebenen bei seinem Ausgabengebaren am Durchschnitt der Westflächenländer orientieren darf, sondern bestenfalls am Durchschnitt der anderen finanzschwachen Westflächenländer. Bei all diesen Vergleichsbetrachtungen ist natürlich zu beachten, dass die Vergleichsländer im Durchschnitt der Jahre 2005/6 ebenfalls über ihre Verhältnisse gelebt haben, was sich in deren Finanzierungsdefizit zeigt. Dies werden wir noch weiter unten berücksichtigen.

4. Korrigierte Nettoprimäreinnahmen

Auf der Landesebene führen wir noch einen weiteren Rechenschritt durch und bestimmen die korrigierten Nettoprimäreinnahmen, in dem wir von den korrigierten Primäreinnahmen die

Zahlungen des Landes an den kommunalen Bereich absetzen. Hiermit wollen wir dem Umstand Rechnung tragen, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen der Länder zur Finanzierung der kommunalen Ebene aufgewendet werden muss. Diese Transferleistungen schmälern natürlich das den Ländern zur Erfüllung eigener Aufgaben zur Verfügung stehende Mittelvolumen.

Wie wir im Kontext der obigen Diskussion um die Finanzverflechtungen zwischen der Landes- und der Gemeindeebene bereits erläutert haben, gibt es gerade in Schleswig-Holstein ein eklatantes Missverhältnis zwischen den auf der Landesebene ausgewiesenen Zahlungen an die Gemeinden/Gv. und den von den Gemeinden/Gv. verbuchten Einnahmen aus Zahlungen vom Land. Da wir diese Diskrepanzen nicht vollständig aufklären können, führen wir diese Berechnungen in einer A- und einer B-Version durch:

- Bei der **A-Version** ziehen wir die Zahlungen des Landes an die Gemeinden/Gv. von den korrigierten Primäreinnahmen des Landes ab,
- während wir bei der **B-Version** die von den Gemeinden/Gv. verbuchten Einnahmen aus Zahlungen vom Land absetzen.

Bereits die Angaben in der Tabelle III.1.2 lassen die erheblichen Diskrepanzen erkennen. So beliefen sich die vom Land ausgewiesenen Zahlungen an die Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 2005/6 auf ca. 740 Euro je Einwohner, während die Gemeinden lediglich Einnahmen von ca. 540 Euro verbuchen. Bei den FWoNW, den SFW und den FFW sind die Diskrepanzen hingegen wesentlich geringer. Ferner ist auffällig, dass die vom Land ausgewiesenen Zahlungen deutlich höher liegen als in den Vergleichsländern, und dieser Abstand als unplausibel⁹ anzusehen ist. *Aus diesen Gründen beschränken wir unsere nachfolgende Interpretation auf die B-Variante.*

Die Nettoprimäreinnahmen in Schleswig-Holstein liegen auf der Landesebene sowohl in der Rechenvariante B und noch stärker in der Variante A (die wir allerdings für unplausibel halten) erheblich unter dem FWoNW- und dem SFW-Vergleichswert. Im Vergleich zu den FFW gibt es bei der Variante B kaum Unterschiede zu den Einnahmenrelationen bei den korrigierten Primäreinnahmen, während bei der Variante A ein erheblicher weiterer Rückgang zu verzeichnen ist.

Aus der Analyse der Daten in der Tabelle III.1.1 lassen sich wichtige Schlussfolgerungen ziehen:¹⁰ Auf der Landesebene kann sich Schleswig-Holstein wesentlich geringere Politikausgaben leisten als die zum Vergleich herangezogenen Ländergruppen, wobei der Abstand zu den anderen finanzschwachen Westflächenländern aber recht gering ist (~ 3,5%). Auch auf der kommunalen Ebene liegen die Einnahmenrelationen deutlich unter dem FWoNW- und noch deutlicher unter dem SFW-Vergleichswert, während im Vergleich zu den Kommunen im Durchschnitt der finanzschwachen Westflächenländer eine leichte Mehrausstattung feststellbar ist. Letzteres ist ein Hinweis auf eine asymmetrische Lastenverteilung zwischen der Landes- und Gemeindeebene *zu Ungunsten des Landes*. Diese Hypothese wird auch die im Ländervergleich erhebliche Ungleichverteilung der Schuldenlasten beider Ebenen gestützt, die wir weiter unten noch aufzeigen werden. Das Land insgesamt kann sich ebenfalls nicht am Durchschnitt der Westflächenländer (ohne NW)

⁹ Begründung: Wir haben festgestellt, dass die erheblichen Diskrepanzen zwischen den beiden Angaben weitgehend aus der Funktionskennziffer 0234 (Leistungen nach dem Bundessozialhilfe- und dem Asylbewerberleistungsgesetz) resultieren. Hier sind die vom Land ausgewiesenen Leistungen an die Kommunen in Schleswig-Holstein unplausibel hoch.

¹⁰ Im Hinblick auf die korrigierten Nettoprimäreinnahmen beziehen wir uns nur auf die Variante B.

orientieren und selbst im Vergleich zu den FFW sind geringe Abschläge bei den Ausgabenrelationen erforderlich.

Vergleicht man die Finanzkraft und Ausgaben zwischen den Ländern, so sollte man auf das Konzept der korrigierten Primäreinnahmenrelation und zwar sowohl auf der Landes-, der Gemeinde- als auch der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene zurückgreifen. Vergleicht man die Ausgabenentwicklung zwischen der Landes- und der Gemeindeebene innerhalb des Landes Schleswig-Holstein sollte man bei der Landesebene das Konzept der korrigierten Nettoprimäreinnahmen (Variante B) verwenden.

Aus der Tabelle III.1.1 lassen sich einfache Regeln für die Wahl von Benchmarks ableiten:

- Auf der Landesebene dürfen die Primärausgaben ca. 93% des FWoNW-, ca. 90% des SFW- und ca. 96% des FFW-Vergleichswertes nicht übersteigen.
- Auf der Gemeindeebene liegt der Benchmarkwert bei Ausgabenvergleichen bei ca. 92% des FWoNW-, ca. 88% des SFW- und ca. 101% des FFW-Vergleichswertes.
- Vergleicht man Ausgaben auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene, so sind die entsprechenden Benchmarkrelationen ca. 93,5% für die FWoNW, ca. 88% für die SFW und ca. 99% für den FFW-Vergleichswert.

Sofern in einzelnen Aufgabenbereichen die angegebenen Benchmarkrelationen überschritten werden, muss dies in anderen Bereichen durch eine noch geringere Ausgabenrelation gegenfinanziert werden.

Ein Interpretationsbeispiel

Wir wollen nunmehr noch mit Hilfe eines kleinen Beispiels aufzeigen, wie die Ergebnisse der Tabelle III.1.1 konkret bei Benchmarking-Prozeduren bzw. Vergleichsrechnungen verwendet werden müssen. Hierzu unterstellen wir, dass die Pro-Kopf-Primärausgaben im Aufgabenbereich X auf der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene in Schleswig-Holstein 100 Euro betragen, während wir in den FWoNW Ausgaben von 95 Euro, in den SFW von 110 Euro und den FFW von 100 Euro messen.

Damit lauten die finanzkraftkorrigierten Benchmarkvergleichsrechnungen:

- i) Schleswig-Holstein im Vergleich zu FWoNW:
 $(100 - 95 \cdot 91,5\%) \cdot 2,83 \sim 37$ Mio. Euro finanzkraftkorrigierte Mehrausgaben
- ii) Schleswig-Holstein im Vergleich zu SFW:
 $(100 - 110 \cdot 88\%) \cdot 2,83 \sim 9$ Mio. Euro finanzkraftkorrigierte Mehrausgaben
- iii) Schleswig-Holstein im Vergleich zu FFW:
 $(100 - 100 \cdot 99\%) \cdot 2,83 \sim 3$ Mio. Euro finanzkraftkorrigierte Mehrausgaben

Somit lassen sich mit Hilfe der Einnahmenrelationen einfache Benchmarkvergleiche durchführen die nicht auf einem "naiven" Pro-Kopf-Ausgabenvergleich beruhen, sondern die Unterschiede in der Finanzkraft berücksichtigen.

Vergleichsbetrachtungen auf der Ausgabenseite

Analoge Berechnungen haben wir auch auf der Ausgabenseite durchgeführt, wobei ebenfalls ein mehrstufiges Korrekturverfahren angewendet wird.

1. Die bereinigten Ausgaben

Die bereinigten Ausgaben messen wir auf der Landesebene sowie der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene netto der Zahlungen der Geberländer in den LFA.

Hier liegen die Ausgabenrelationen in Schleswig-Holstein auf der Landesebene und der konsolidierten Landes- und Gemeindeebene deutlich über 100%, so dass sich in Verbindung mit der oben aufgezeigten unterproportionalen Einnahmenausstattung der hohe Finanzierungssaldo des Landes erklärt. Auch auf der Gemeindeebene liegen die ausgabenseitigen Relationen durchgängig höher als die Einnahmenrelation.

Tabelle III.1.3: Ausgabenrelation im Durchschnitt der Jahre 2005/6 in Schleswig-Holstein im Vergleich zu den anderen Westflächenländern (FWoNW), den finanzstarken Westflächenländern (SFW) und den finanzschwachen Westflächenländern (FFW)¹

	SH im Vergleich zu	L	G	L&G
1. bereinigte Ausgaben (ohne LFA-Leistungen der Geberländer)	FWoNW	104,2% (106,1%)	96,2%	103,0%
	SFW	105,7% (107,7%)	92,5%	102,2%
	FFW	101,6% (103,1%)	103,9%	104,4%
2. korrigierte bereinigte Ausgaben	FWoNW	104,3% (106,2%)	95,0%	102,8%
	SFW	106,2% (108,3%)	91,9%	102,8%
	FFW	101,0% (102,6%)	101,4%	102,9%
3. korrigierte Primärausgaben	FWoNW	100,2% (102,3%)	95,0%	100,0%
	SFW	100,2% (102,4%)	91,6%	98,5%
	FFW	100,3% (102,1%)	102,1%	102,9%
4. korrigierte Nettoprimärausgaben (Variante A)	FWoNW	93,3%	-	-
	SFW	92,5%	-	-
	FFW	94,8%	-	-
4. korrigierte Nettoprimärausgaben (Variante B)	FWoNW	101,9% (102,6%)	-	-
	SFW	101,0% (101,7%)	-	-
	FFW	103,5% (104,1%)	-	-

¹ In Klammern: Angaben ohne die Korrekturen im obigen Info-Kasten.

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

2. Korrigierte bereinigte Ausgaben

Um die korrigierten bereinigten Ausgaben zu bestimmen setzen wir bei den Geberländern wieder die Zahlungen in den LFA ab. Ferner ziehen wir den Beteiligungserwerb sowie die Gebühreneinnahmen ab. Mit dem Abzug der Gebühreneinnahmen wollen wir wiederum approximativ die Gebührenhaushalte aus den Haushalten herausrechnen, und mit dem Abzug des Beteiligungserwerbs korrigieren wir um temporäre Ausgaben in der investiven Rechnung. Entsprechend gilt für die korrigierten Ausgaben:

$$\text{Korrigierte Ausgaben} = \text{bereinigte Ausgaben netto der Leistungen der Geberländer im LFA (nur L sowie L\&G)} - \text{Erwerb von Beteiligungen} - \text{Gebühreneinnahmen}$$

Da die Korrekturposten über die Länder nicht stark streuen, ergeben sich bei den korrigierten bereinigten Ausgaben nahezu die gleichen Befunde wie bei den bereinigten Ausgaben.

3. Korrigierte Primärausgaben

Um zu den korrigierten Primärausgaben zu kommen werden von den korrigierten bereinigten Ausgaben die Zinsausgaben abgezogen. Hiermit wird berücksichtigt, dass ein Teil der bereinigten Ausgaben in den Schuldendienst gelenkt werden muss und daher zur Finanzierung von "Politikausgaben" nicht zur Verfügung steht. Dieser Ausgabenvergleich ist besonders aussagekräftig, da hier Vergleichbarkeitsprobleme durch den Abzug des Beteiligungserwerbs und die Gebühreneinnahmen weitgehend ausgeklammert sind und ferner der Abzug der Zinsausgaben die bestehenden Altlasten ausklammert.

Die Korrektur um die Zinsausgaben führt zu einer Reduktion der Ausgabenrelationen auf der Landesebene, so dass die oben festgestellten Mehrausgaben in erheblichem Umfang auf die hohe Zinslast zurückzuführen sind. Hier ergeben sich durchgängig Ausgabenrelationen die bei ca. 100% liegen, die allerdings deutlich höher sind als die Einnahmenrelation und somit aufzeigen, dass das Land in signifikantem Umfang auch bei den Primärausgaben strukturell über seine Verhältnissen lebt. Auf der kommunalen Ebene liegen die Ausgabenrelationen im Vergleich zum FWoNW- und dem SFW-Durchschnitt zwar deutlich unter 100%, übersteigen aber die Einnahmenrelationen erheblich, so dass auch bei den Gemeinden ein struktureller Ausgabenüberhang feststellbar ist.

4. Korrigierte Nettoprimärausgaben

Auf der Landesebene führen wir analog zur Betrachtung auf der Einnahmenseite das Konzept der korrigierten Nettoprimärausgaben ein, in dem wir von den korrigierten Primärausgaben die Zahlungen des Landes an den kommunalen Bereich absetzen. Hiermit wollen wir wiederum dem Umstand Rechnung tragen, dass ein erheblicher Teil der Ausgaben der Länder zur Finanzierung der kommunalen Ebene aufgewendet werden muss, und damit das den Ländern zur Erfüllung eigener Aufgaben zur Verfügung stehende Mittelvolumen schmälern. Wegen der bereits oben behandelten Problematik der erheblichen Inkonsistenzen zwischen den Leistungen des Landes an die Kommunen und den von den Kommunen vom Land empfangenen Leistungen berechnen wir auch hier eine A- und B-Variante, wobei wir wiederum der B-Variante den Vorzug geben und uns bei der Interpretation auch nur auf dieses Konzept beziehen.

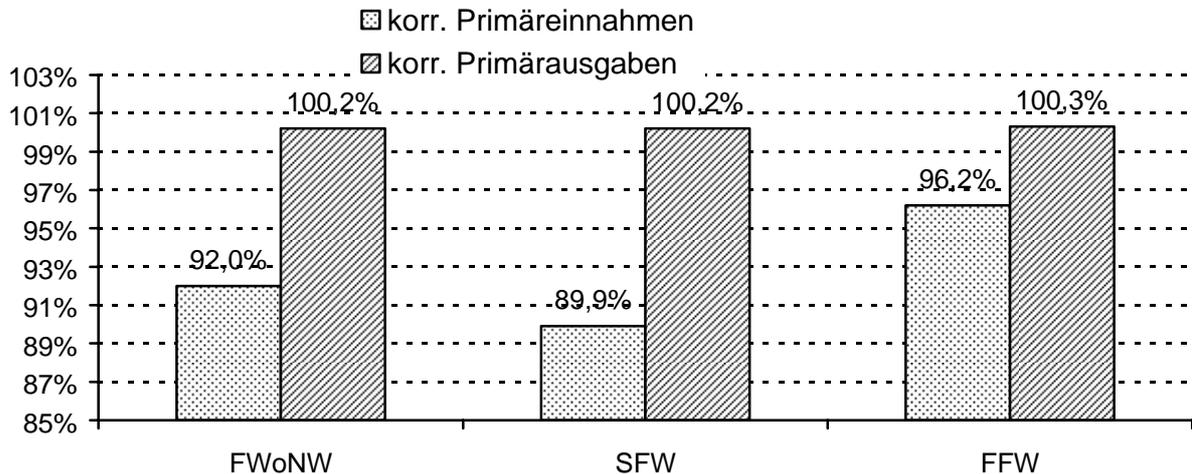
Auch hier bleiben die Aussagen erhalten, dass das Land in erheblichem Umfang über seine Verhältnisse lebt, wobei die Ausgabenrelationen bei den Nettoprimärausgaben wiederum durchgängig bei mehr als 100% liegen, während die Relationen bei den korrigierten Nettoprimäreinnahmen signifikant geringer als 100% sind.

Zusammenfassung der Befunde

In den **Abbildungen III.1.1** und **III.1.2** fassen wir unsere Berechnungsergebnisse nochmals zusammen, wobei wir lediglich auf das Konzept der korrigierten Primäreinnahmen bzw. der korrigierten Primärausgaben zurückgreifen, da wir diese Relationen für Benchmarkvergleiche zwischen Ländern als besonders aussagekräftig halten. Auf der Landesebene ergeben sich

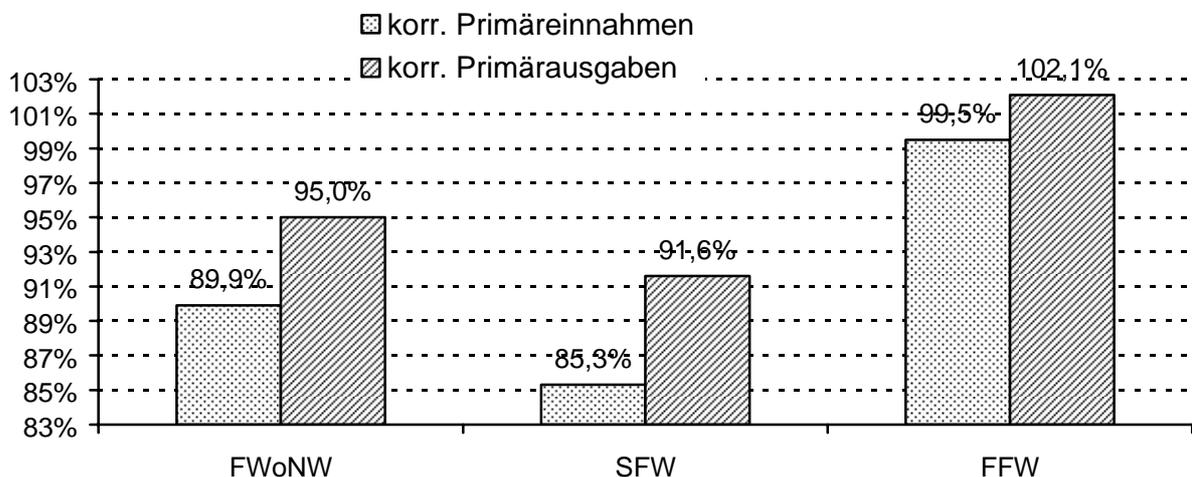
zwischen den Einnahmen- und Ausgabenrelationen Abstände von immerhin ca. 8% im Vergleich zu den FWoNW und von sogar 10% im Vergleich zu den SFW. Aber auch im Vergleich zu den FFW liegen die Ausgabenrelationen um ca. 4% über den Einnahmenrelationen.

Abbildung III.1.1: Korrigierte Primäreinnahmen und -ausgaben auf der Landesebene in Schleswig-Holstein in Relation zu den Vergleichsländergruppen im Durchschnitt der Jahre 2005/6 auf Basis der Daten der Kassenstatistik



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung III.1.2: Korrigierte Primäreinnahmen und -ausgaben auf der Ebene der Gemeinden/Gv. in Schleswig-Holstein in Relation zu den Vergleichsländergruppen im Durchschnitt der Jahre 2005/6 auf Basis der Daten der Kassenstatistik



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Das Land versucht somit bei den Ausgaben mit den Vergleichsländern Schritt zu halten, ohne sich das aber leisten zu können, so dass offenkundig insgesamt die "falschen" Orientierungswerte für die Höhe der Ausgaben herangezogen werden.¹¹ Im Klartext bedeutet dies, dass sich das Land eben nicht die Pro-Kopf-Ausgaben der Vergleichsländer im Bereich der Schulen, der Hochschulen, der Polizei usw. leisten kann, sondern deutlich geringere

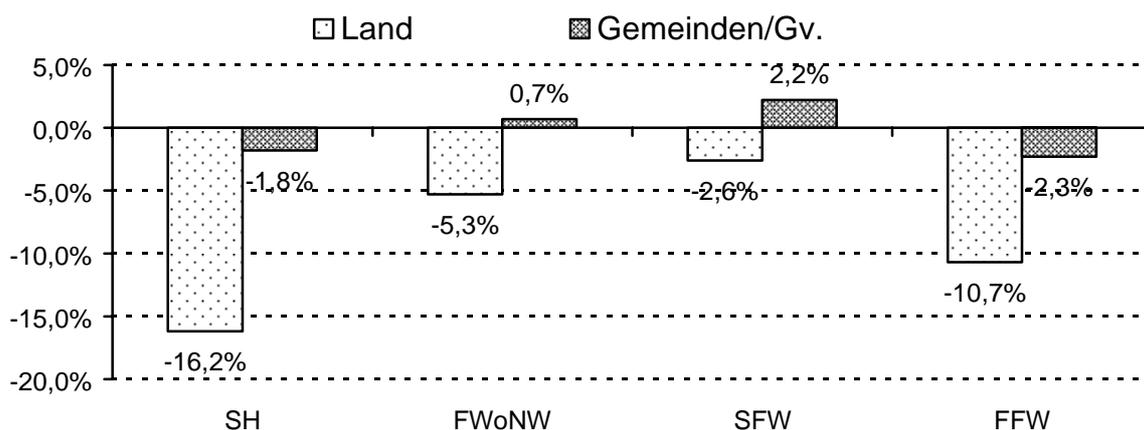
¹¹ Wie wir an anderer Stelle gezeigt haben, siehe Seitz (2007b) scheint dies für die finanzschwachen Länder generell zu gelten, d.h. diese Länder legen den falschen Orientierungsmaßstab an!

Ausgaben. Will das Land aber z.B. im Bereich der Schulen ein vergleichbares Pro-Kopf-Ausgabenvolumen aufrechterhalten, so muss dieses durch überdurchschnittlich geringere Pro-Kopf-Ausgaben in anderen Bereichen gegenfinanziert werden.

Auf der kommunalen Ebene sind die Differentiale zwischen den Einnahmen- und Ausgabenrelationen deutlich geringer und liegen in einer Größenordnung von ca. 6% im Vergleich zu den FWoNW, ca. 6% im Vergleich zu den SFW und ca. 2,5% im Vergleich zu den FFW.

Nachrichtlich dokumentieren wir in der **Abbildung III.1.3** noch die Finanzierungssalden im Durchschnitt der Jahre 2005/6 in % der Primärausgaben. Während auf der Gemeindeebene die Unterschiede zwischen den Vergleichsländern recht gering sind und auch die Finanzierungssalden nur in einem Streubereich von ca. +/-2% liegen, sind die Unterschiede auf der Länderebene wesentlich höher. Schleswig-Holstein hatte im Durchschnitt der beiden Jahre ein Finanzierungsdefizit von ca. 16% der Primärausgaben, während im FFW-Durchschnitt das Defizit bei "lediglich" ca. 11% lag. Die Westflächenländer insgesamt (ohne NW) kamen auf ein Defizit von ca. 5,3% und in den finanzstarken Länder betrug das Defizit sogar weniger als 3%.

Abbildung III.1.3: Finanzierungssaldo im Durchschnitt der Jahre 2005/6 in % der Primärausgaben



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Implikationen der Ergebnisse

Mit den Berechnungen in diesem Abschnitt haben wir uns Benchmark-Orientierungswerte für das Ausgabengebaren der öffentlichen Haushalte im Land Schleswig-Holstein abgeleitet. Hierbei ging es insbesondere darum, dass sich das Land und seine Kommunen bei seiner Ausgaben keinesfalls an Vergleichsdaten der anderen Westflächenländer orientieren darf. Bei dem von uns für besonders praxisrelevant erachteten Konzept der "korrigierten Primäreinnahmen" erreicht der Landeshaushalt eine Ausgabenpotential das nur bei ca. 92% des FWoNW-Durchschnitts liegt, während der Landeshaushalt sei Jahrzehnten ein Ausgabenniveau von 100% des FWoNW-Vergleichswertes, gemessen an den korrigierten Primärausgaben, aufrecht erhält. Auch auf der kommunalen Ebene stellen wir ein Missverhältnis zwischen der tatsächlichen Finanzkraft und dem tatsächlichen Ausgabengebaren fest, wobei die Differentiale aber nicht so groß sind wie auf der Landesebene.

Darüber hinaus identifizieren wir auch eine Einnahmenasymmetrie in Schleswig-Holstein zu Ungunsten des Landeshaushalts, da sich die Landesebene im Vergleich zum Durchschnitt der finanzschwachen Länder weniger leisten kann als die kommunale Ebene in Schleswig-Holstein im Vergleich zur kommunalen Ebene im Durchschnitt der finanzschwachen Länder.

Letztendlich zeigen alle hier durchgeführten Berechnungen, dass das Land insgesamt erhebliche strukturelle Anpassungsdefizite hat und einen grundlegenden "Philosophiewechsel" benötigt, den wir schon an anderer Stelle angemahnt haben, siehe Seitz, Wintermann und Petersen (2006). Dieser muss darin bestehen, dass sich das Land dauerhaft bei seinen Ausgaben an dem orientiert was an Einnahmen vorhanden ist und hierzu alle Optionen zur Effizienzsteigerung und Ausgabenabsenkung nutzt. Weitreichende Verwaltungsstrukturreformen die zu Einsparungen sowohl auf der Landes- als auch der Gemeindeebene können hierzu einen wesentlichen und wichtigen Beitrag leisten, sind aber alleine sicherlich nicht ausreichend.

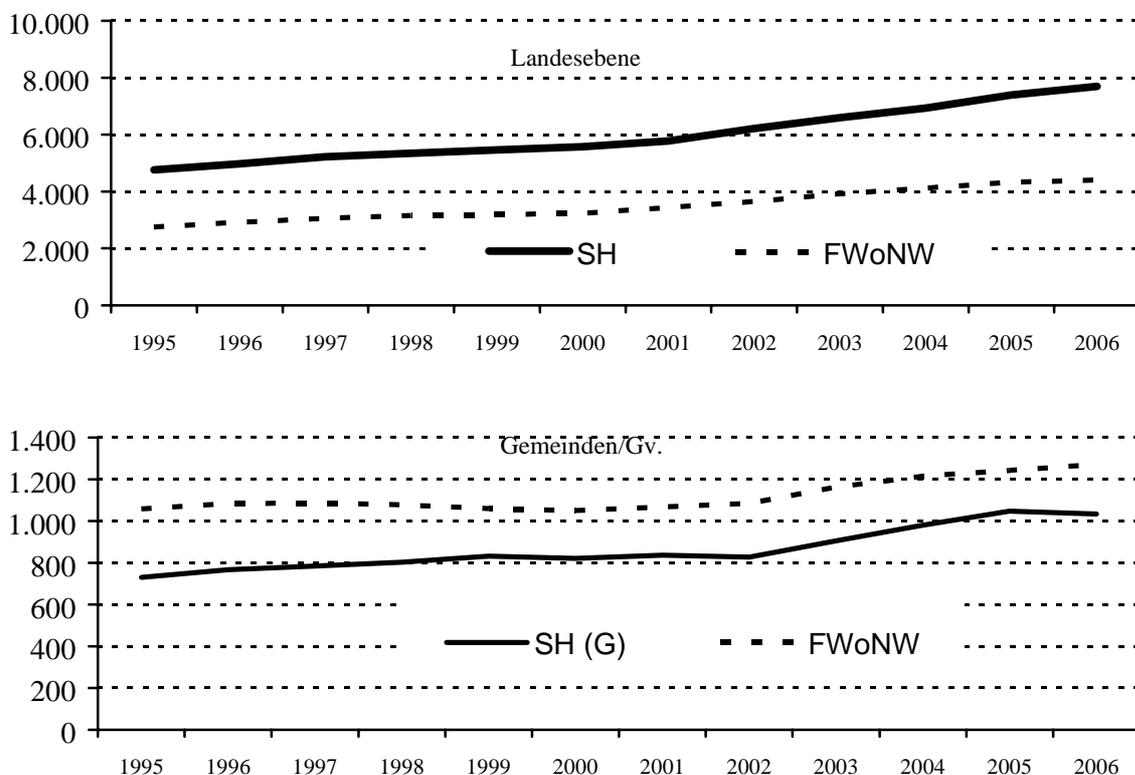
III.2 Die fiskalischen Bedingungen in Schleswig-Holstein auf der Landes- und Gemeindeebene

Wir wollen nunmehr noch die fiskalische Ausgangssituation in Schleswig-Holstein auf der Landes- und der Gemeindeebene untersuchen. Hierzu werden wir zunächst die Verschuldungssituation betrachten. Im Anschluss daran führen wir auf einem hohen Aggregationsniveau ein Vergleich der Einnahmen und Ausgaben auf der Landes- und der Gemeindeebene durch. Ein weiterer Unterabschnitt präsentiert eine Projektion der Einnahmenentwicklung der kommunalen Ebene bis zum Jahr 2020, wobei wir diese auch auf die Körperschaftsgruppen herunterbrechen. Besonders ausführlich und nach Körperschaftsgruppen differenziert untersuchen wir die Aufgabenverteilung im Land und zwar sowohl mit Beschäftigungs- als auch Ausgabendaten. In diesem Kontext wird auch die im Rahmen der im Land vorgesehenen Funktionalreform die quantitative Bedeutung der vorgesehenen Verlagerung von Landesaufgaben auf die kommunale Ebene untersucht.

III.2.1 Die Verschuldungsentwicklung auf der Landes und Gemeindeebene

Das Land Schleswig-Holstein, insbesondere die Landesebene, gehört zu den höchst verschuldeten Ländern in der Bundesrepublik. In den Westflächenländern ist nur das Saarland höher verschuldet. Wir wollen daher eingangs unserer Darstellung der fiskalischen Bedingungen im Land eine Bestandsaufnahme der Verschuldung im Ländervergleich vornehmen.

Abbildung III.2.1.1: Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung (Kreditmarktschulden + Kassenkredite) seit 1995 auf der Landes- und Gemeindeebene

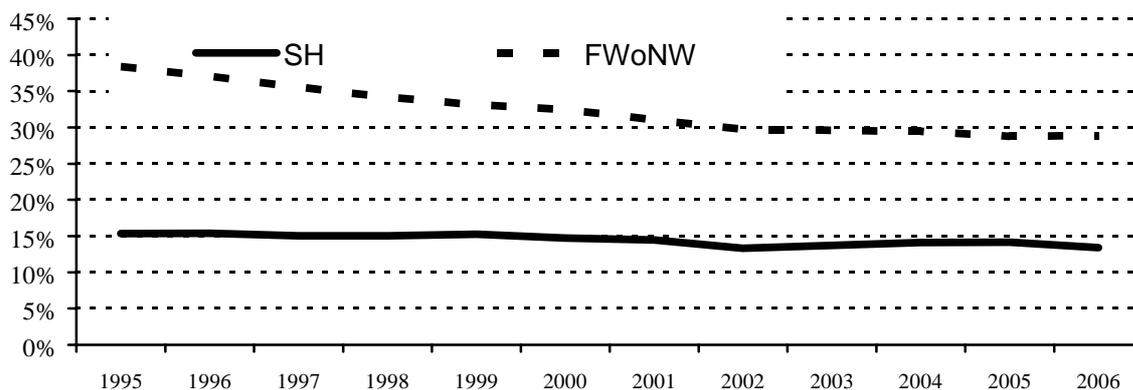


Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

In der **Abbildung III.2.1.1** vergleichen wir die Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung in Schleswig-Holstein mit der im FWoNW-Durchschnitt in den Jahren von 1995 bis 2006 auf der Landes- und der Gemeindeebene unter Einbeziehung der Kassenkredite.

Die Verschuldung der Landeshaushalte ist in allen Ländern wesentlich höher als die kommunale Verschuldung, aber in Schleswig-Holstein ist dieser Abstand besonders stark ausgeprägt. So lag Ende des Jahres 2006 die Verschuldung der Gemeinden/Gv. in Schleswig-Holstein bei ca. 15% und in den FWoNW bei ca. 30% der Pro-Kopf-Schulden auf der Landesebene, siehe **Abbildung III.2.1.2**. In der **Tabelle III.2.1.1** wird die Pro-Kopf-Verschuldung in jedem der einbezogenen Bundesländer ausgewiesen. Hier wird deutlich, dass auch im Einzellandvergleich die Verschuldung des kommunalen Sektors in Schleswig-Holstein in Relation zur Verschuldung auf der Landesebene signifikant geringer ist als in allen anderen Ländern und in Termini der absoluten Höhe der Pro-Kopf-Verschuldung auch. Nur in BW sind die Kommunen geringer verschuldet als in Schleswig-Holstein. Somit ist festzuhalten, dass die Kommunen des Landes Schleswig-Holstein eine deutlich geringere Schuldenlast zu tragen haben als die Kommunen in den Vergleichsländern, während die Landesebene nach dem Saarland die höchste Pro-Kopf-Verschuldung in den Westflächenländern verzeichnet. Dies dürfte auch ein Reflex auf die in III.1 aufgezeigte Asymmetrie bei der Einnahmenkraft sein.

Abbildung III.2.1.2: Verschuldung der kommunalen Ebene in % der Verschuldung der Landesebene (Kreditmarktschulden + Kassenkredite) seit 1995



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

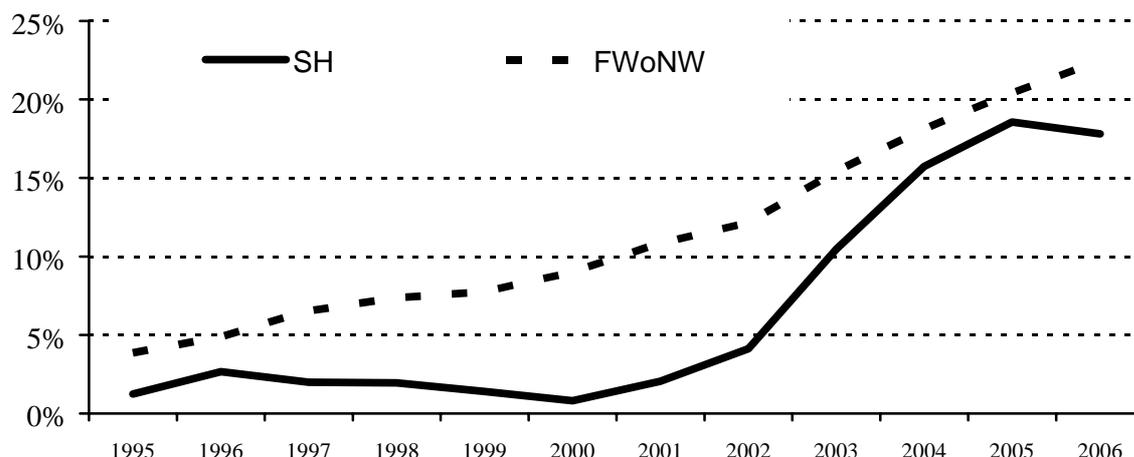
Tabelle III.2.1.1: Verschuldung in den Westflächenländern am 31.12.2006

	L	G	G in % von L
BW	3.820	625	16,4%
BY	1.849	1.195	64,6%
HE	4.942	1.825	36,9%
RP	6.248	1.935	31,0%
SL	8.437	1.928	22,9%
SH	7.690	1.033	13,4%
NI	6.098	1.500	24,6%
FWoNW	4.396	1.271	28,9%

Einschließlich Kassenkredite.

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung III.2.1.3: Kassenverstärkungskredite auf der kommunalen Ebene in % der Gesamtverschuldung (Kreditmarktschulden + Kassenkredite) seit 1995



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Während auf der Landesebene Kassen(verstärkungs)kredite keine große Rolle spielen, hat sich auf der kommunalen Ebene der Anteil der Verschuldung über Kassenkredite in den letzten Jahren erheblich erhöht. Sowohl in Schleswig-Holstein als auch in den FWO NRW belief sich das Volumen der Kassenkredite auf nahezu 20% der gesamten kommunalen Verschuldung und auch die Entwicklung dieser Quote verlief in den Jahren seit 1995 in Schleswig-Holstein und in den FWO NRW weitgehend synchrone, siehe **Abbildung III.2.1.3**.

Abschließend werfen wir noch einen Blick auf die Schulden des kommunalen Bereichs differenziert nach den Körperschaftsgruppen, siehe **Tabelle III.2.1.2**. Hierbei klammern wir das Land Niedersachsen beim Vergleich aus, da mit der Region Hannover eine Besonderheit vorliegt, und diese weder als kreisfreie Stadt noch als Landkreis einzuordnen ist. Wie aus der Tabelle deutlich wird, sind die kreisfreien Städte wesentlich höher verschuldet als der Durchschnitt der Gemeinden/Gv, wobei der absolute und relative Abstand in Schleswig-Holstein wesentlich stärker ausgeprägt ist als in den kreisfreien Städten in den FWO NRW (ohne NI). Die kreisangehörigen Gemeinden (einschl. Ä/SG/VG) sowie die Landkreise in Schleswig-Holstein tragen hingegen eine deutlich geringere Verschuldung als in den Vergleichsländern. Kaum Unterschiede gibt es beim Anteil der Verschuldung der Landkreise an der Verschuldung im kreisangehörigen Raum insgesamt. Dieser Anteil beträgt in Schleswig-Holstein ca. 37% bzw. ca. 34% in den FWO NRW (ohne NI).

Tabelle III.2.1.2: Verschuldung der kommunalen Ebene am 31.12.2006 nach Körperschaftsgruppen

	SH	FWoNW (ohne NI)	SH in % von FWO NRW (ohne NI)
kommunale Ebene insgesamt	1.033	1.222	84,5%
Kreisfreie Städte	2.122	1.882	112,8%
kreisangehörige Gemeinden, Ä/SG/VG	467	678	68,9%
Landkreise	270	342	78,9%
Bezirksverbände	0	10	-
nachrichtlich: Landkreise in % des kreisangehörigen Raums	36,6%	33,5%	-

Einschließlich Kassenkredite.

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

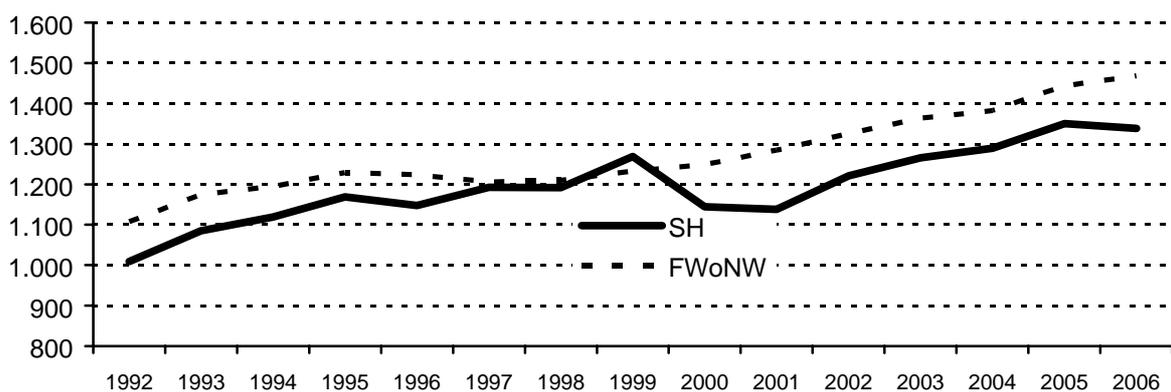
Insgesamt ist aus der Analyse der Verschuldung die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die Kommunen des Landes sowohl im Hinblick auf die absolute Höhe als auch die Relation im Vergleich zur Landesebene bei der Verschuldung eine deutlich unterdurchschnittliche Last tragen. Eine Ausnahme bilden lediglich die kreisfreien Städte des Landes, da diese im Ländervergleich überdurchschnittlich hoch verschuldet sind und auch innerhalb des Landes Schleswig-Holstein eine im Vergleich zum kreisangehörigen Raum höhere absolute und relative Schuldenlast tragen.

III.2.2. Ausgaben- und Einnahmenentwicklung in der Aggregatbetrachtung

Wie wollen nunmehr eine vergleichende Analyse der Ausgaben- und Einnahmenentwicklung auf der kommunalen Ebene im Land Schleswig-Holstein durchführen, wobei wir uns hier auf die Gesamtheit des kommunalen Sektors - ohne Zweckverbände - beschränken. Eine nach den kommunalen Körperschaftsgruppen - kreisfreie Städte, Landkreise, kreisangehörige Gemeinden und Ämter - führen wir im Unterabschnitt III.2.4 durch.

Die **Abbildung III.2.2.1** zeigt die Entwicklung der laufenden Ausgaben in Schleswig-Holstein sowie im FWoNW-Durchschnitt. Wie in unserer obigen Analyse setzten wir von den laufenden Ausgaben wiederum die Gebühreneinnahmen ab, um zumindest approximativ für Unterschiede im Führen von Gebühreneinrichtungen in den kommunalen Haushalten zu korrigieren. Im Durchschnitt der Jahre seit 1994 lagen die laufenden Pro-Kopf-Ausgaben bei ca. 94,5% des FWoNW-Vergleichswertes. Die starke Veränderung der laufenden Ausgaben in Schleswig-Holstein in den Jahren von 1999 bis 2001/2 sind insbes. auf die Personalausgaben zurückzuführen, wobei wir keine Ursachen für die erheblichen Schwankungen identifizieren konnten, so dass Datenerfassungsfehler nicht auszuschließen sind und diese Jahre daher bei der Betrachtung aus Vorsichtsgründen auszublenden wären.

Abbildung III.2.2.1: Laufende Ausgaben (netto der Gebühreneinnahmen) auf der kommunalen Ebene in Euro je Einwohner

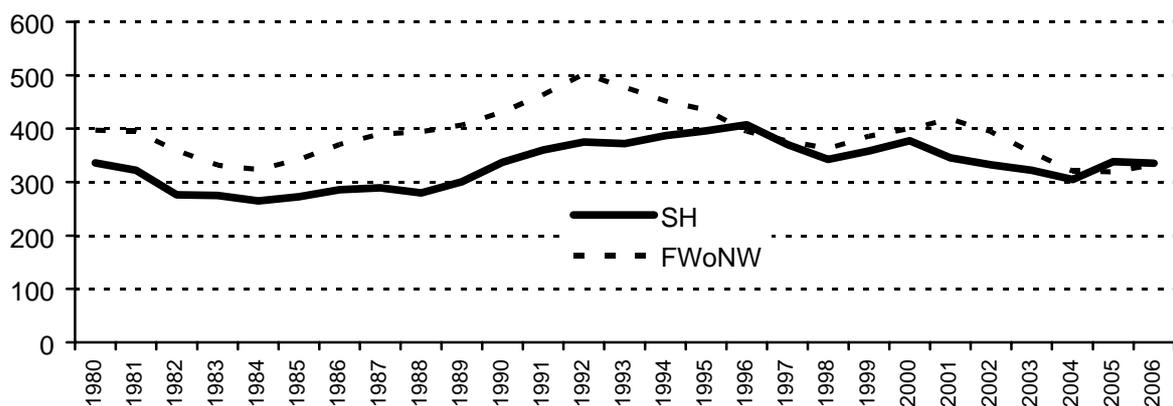


Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Die investiven Ausgaben - siehe **Abbildung III.2.2.2** - lagen in Schleswig-Holstein in den 80er Jahren bei ca. 80% des FWoNW-Vergleichswertes, während in den letzten Jahren ein Wert von ca. 93% erreicht wurde. Grund für diese angleichende Entwicklung ist der Umstand, dass die kommunalen Investitionsausgaben in den FWoNW seit Anfang der 90er Jahre stärker gesunken sind als in Schleswig-Holstein. Die investiven Ausgaben haben wir bewusst in einer Langfristbetrachtung dokumentiert um aufzuzeigen, dass sich das nominale

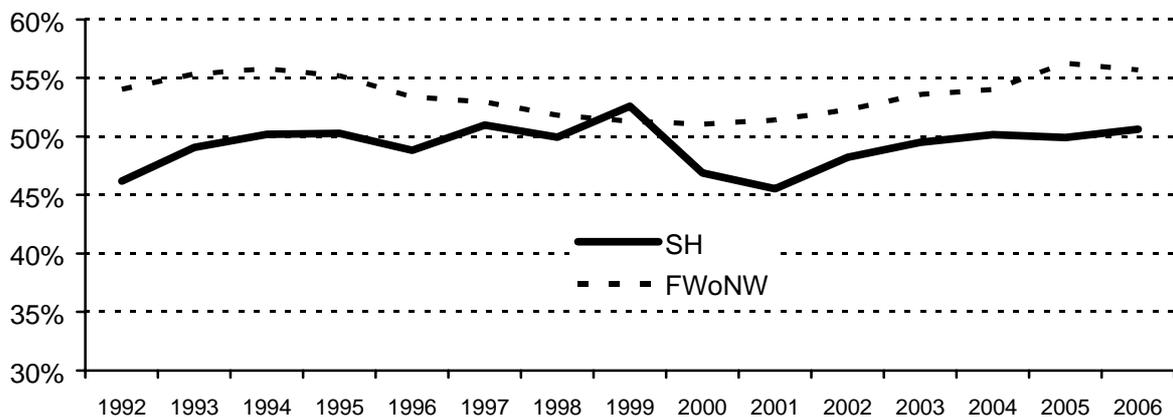
Investitionsvolumen in einem Zeitraum von mehr als 25 Jahren kaum verändert hat. Da sich das Preisniveau in diesen 25 Jahren nahezu verdoppelt hat, ergibt sich in den Jahren von 1980 bis 2006 eine Halbierung des realen kommunalen Investitionsvolumens. Allerdings ist zu bedenken, dass vielfache gerade investitionsintensive Einrichtungen im Bereich der Kommunalen Gemeinschaftsdienste in diesem Zeitraum zunehmend aus den kommunalen Haushalten ausgelagert wurden (Überführung in Zweckverbände, öffentliche Unternehmen oder Privatisierung), so dass sich der reale Rückgang der kommunalen Investitionsausgaben erheblich relativiert. Allerdings ist eine quantitative Abschätzung dieses Effektes kaum möglich.

Abbildung III.2.2.2: Investive Ausgaben auf der kommunalen Ebene in Euro je Einwohner



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

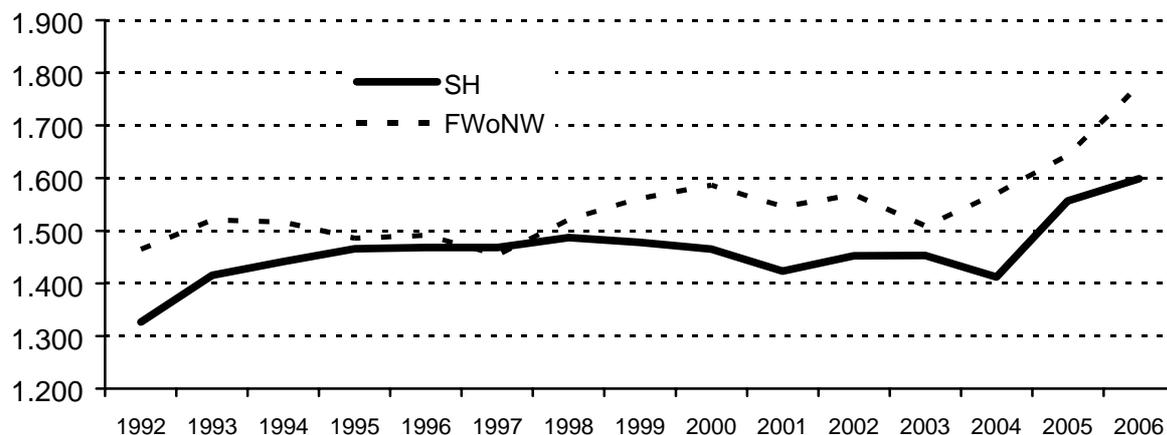
Abbildung III.2.2.3: Laufende Ausgaben der kommunalen Ebene (netto der Gebühreneinnahmen) in % der laufenden Ausgaben der Landesebene



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

In der **Abbildung III.2.2.3** untersuchen wir die Relationen zwischen den laufenden Ausgaben auf der Landes- und der Gemeindeebene um etwaige Hinweise für Asymmetrien zu erhalten. Im Großen und Ganzen schwankte diese Relation in Schleswig-Holstein um ca. 50%, wobei sich in den letzten Jahren ein leichter Anstieg zeigt. Ein ähnliches Phänomen ist aber auch in den Westvergleichsländern feststellbar. Dort liegt der Kommunalausgabenanteil auch um ca. 5% höher, was jedoch insbesondere darauf zurückzuführen ist, dass im FWoNW-Durchschnitt mehrheitlich finanzstarke Länder mit auch finanzstärkeren Kommunen enthalten sind.

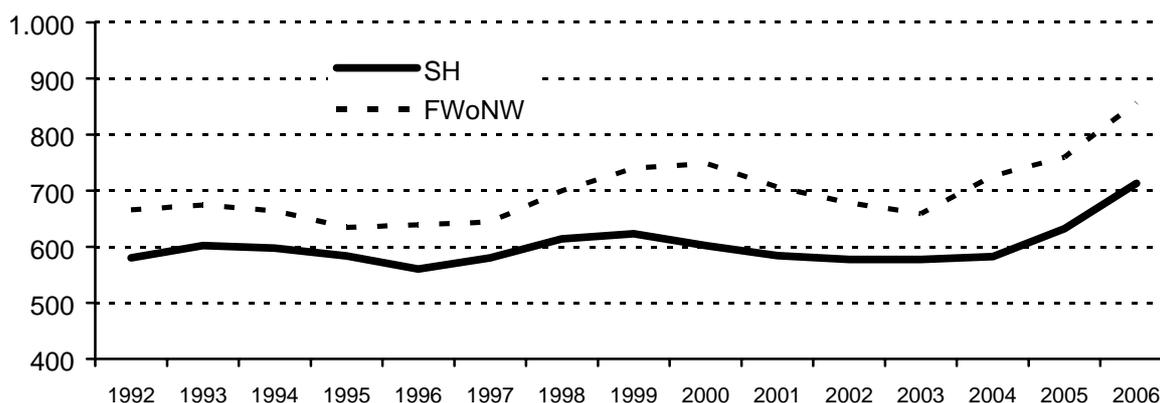
Abbildung III.2.2.4: Bereinigte Einnahmen (netto der Gebühreneinnahmen und der Vermögensverkäufe) auf der kommunalen Ebene in Euro je Einwohner



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Die bereinigten Einnahmen, siehe **Abbildung III.2.2.4**, haben wir ebenfalls netto der Gebühreneinnahmen berechnet und ferner wurden die hoch volatilen Einnahmen aus Vermögensverkäufen abgesetzt. Wie die **Abbildung III.2.2.4** zeigt, scheint sich in den letzten Jahren eine etwas größer werdende Lücke zwischen den so definierten Pro-Kopf-Einnahmen in Schleswig-Holstein und den Westvergleichsländern aufzutun, deren Ursache auf die Unterschiede im Steueraufkommen - siehe **Abbildung III.2.2.5** - zurückzuführen sind. Während in den Jahren von 1992 bis 1998 die Pro-Kopf-Steuererinnahmen in Schleswig-Holstein bei ca. 89% des FWoNW-Vergleichswertes lagen, erreichte diese Relationen in den Jahren von 1999 bis 2006 nur noch einen Wert von ca. 83%. Dies erklärt sich durch die in der **Tabelle II.6** aufgezeigte unterdurchschnittliche wirtschaftliche Entwicklung im Land Schleswig-Holstein im Vergleich zur Westflächenländergesamtheit.

Abbildung III.2.2.5: Steuereinnahmen auf der kommunalen Ebene in Euro je Einwohner



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes.

III.2.3 Projektion der Einnahmenentwicklung der kommunalen Ebene in Schleswig-Holstein bis zum Jahr 2020

Ausgehend von der Steuerschätzung vom Mai 2007 haben wir eine Projektion der Pro-Kopf-Einnahmenentwicklung der kommunalen Ebene für die Jahre von 2007 bis 2011 abgeleitet. In einem ersten Schritt zeigen wir die Projektion für die gesamte kommunale Ebene und in einem weiteren Schritt eine Disaggregation nach Körperschaftsgruppen.

Um die Projektion für den gesamten kommunalen Bereich durchzuführen haben wir die (um die Gebühreneinnahmen und die Vermögensverkäufe gekürzten) bereinigten Einnahmen (in der Abgrenzung der Abbildung III.2.2.4) in drei Komponenten zerlegt:

- a) Die Steuereinnahmen,
- b) die von der kommunalen Ebene empfangenen Zahlungen vom Land und
- c) die restlichen Einnahmen.

Die vom Land empfangenen Zahlungen schreiben wir im Zeitraum von 2007 bis 2011 mit der Schätzung für die Steuereinnahmen des Landes (nach Finanzausgleich) fort, wobei wir die Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzung aber pauschal um die noch ausstehenden Effekte der Unternehmenssteuerreform modifiziert haben. Für die Jahre von 2012 bis 2020 machen wir eine eigene Projektion der Entwicklung des Ländersteueraufkommens. Diese sieht im optimistischen Szenario eine jährliche Wachstumsrate von ca. 3% und im pessimistischen Szenario von ca. 2,2% vor. Unsere Fortschreibung der vom Land empfangenen Zahlungen mit der Wachstumsrate des Steueraufkommens auf der Landesebene (nach Finanzausgleich) beruht auf der impliziten Annahme, dass die gegenwärtige Verbundquote beibehalten wird und klammert somit die geplante Funktionalreform aus! Bei Durchführung der Funktionalreform erhöhen sich die vom Land empfangenen Zahlungen entsprechend um den Mehrbelastungsausgleich.

Die residual bestimmten restlichen Einnahmen haben sich in Schleswig-Holstein - wie in allen Ländern - in den vergangenen 10 Jahren nur wenig verändert. Für den Zeitraum von 1992 bis 2006 haben wir für diese Einnahmen eine jahresdurchschnittliche Wachstumsrate von ca. 0,8% berechnet die wir auch für den Projektionszeitraum unterstellen, wobei wir keine Unterscheidung zwischen optimistischem und pessimistischem Szenario machen.

Tabelle III.2.3.1: Annahmen über die Entwicklung des Kommunalsteueraufkommens in Schleswig-Holstein im Projektionszeitraum von 2007 bis 2011

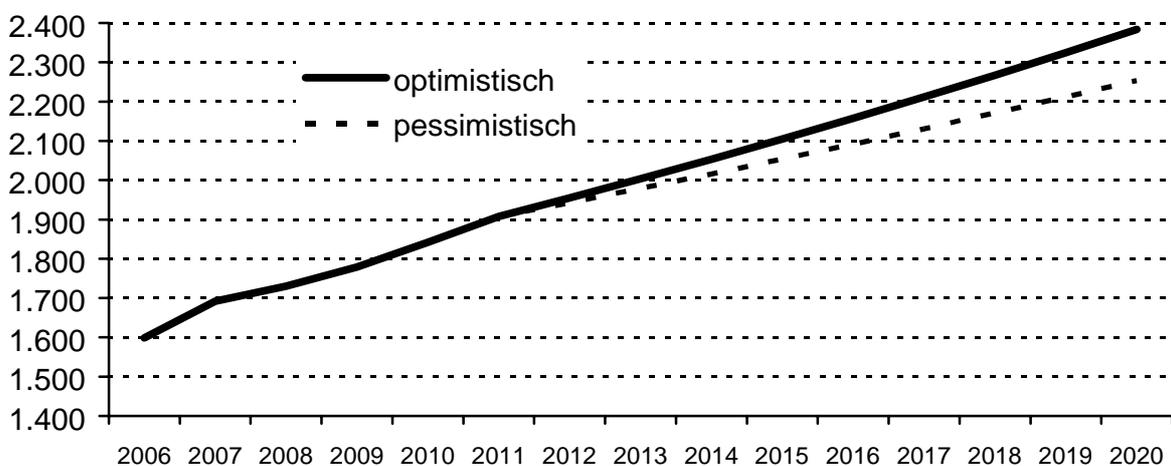
	2007-2011 (Steuerschätzung Mai 2007)	2012 - 2020	
		optimistisches Szenario	pessimistisches Szenario
jahresdurchschnittliche Wachstumsraten			
Gewerbsteuer	3,4%	2,9%	2,0%
Verbundsteuern	4,5%	3,1%	2,3%
Grundsteuer	1,0%	1,0%	1,0%
sonstige Steuern	im gesamten Zeitraum jährlich ca. 39 Mio. Euro		

Quelle: Berechnet aus Angaben der Steuerschätzung vom Mai 2007 sowie eigene Annahmen.

Die aus der Steuerschätzung vom Mai 2007 ableitbare Entwicklung des Kommunalsteueraufkommens in den Jahren von 2007 bis 2011 in Schleswig-Holstein kann der ersten Spalte der **Tabelle III.2.3.1** entnommen werden. Die von uns gesetzten Annahmen für die Jahre von 2012 bis 2020 sind in den beiden letzten Spalten dokumentiert. Im

optimistischen Szenario gehen wir bei der Gewerbesteuer von einem Wachstumsrate von 2,9% und den Verbundsteuern von 3,1% aus, so dass wir im Durchschnitt auch auf die für die Landesebene getroffene Annahme eines Steueraufkommenswachstum von 3% kommen. In der pessimistischen Variante wird für die Gewerbesteuer eine Wachstumsrate von 2% und die Verbundsteuern von 2,3% angenommen, so dass wir auch hier im Durchschnitt auf die für die Landesebene unterstellte Wachstumsrate von 2,2% kommen. Die Grundsteuer ist relativ konjunkturunabhängig und in den letzten Jahren um ca. 1% pro Jahr gewachsen, eine Annahme die wir auch für den gesamten Projektionszeitraum setzen. Die sonstigen Steuern (Hundesteuer usw.) haben wir - wie auch die Steuerschätzung vom Mai 2007 - im gesamten Zeitraum auf 39 Mio. Euro fixiert.

Abbildung III.2.3.1: Projektion der bereinigten Einnahmen (ohne Gebühreneinnahmen und Erlöse aus Vermögensverkäufen) auf der kommunalen Ebene in Schleswig-Holstein in Euro je Einwohner in den Jahren von 2006 bis 2020



Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes, der Steuerschätzung vom Mai 2007 und eigene Annahmen.

Die Ergebnisse unserer Projektionsrechnung zeigt die **Abbildung III.2.3.1**, wobei die Projektionen in den beiden Szenarien bis 2011 natürlich identisch sind, da in diesen Jahren auf die Steuerschätzung vom Mai 2007 zurückgegriffen wird. Die gegenwärtig sehr gute konjunkturelle Entwicklung lässt insbesondere für die nächsten Jahre erhebliche Mehreinnahmen erwarten. Bis zum Jahr 2011 können die Kommunen des Landes mit einem Einnahmenwachstum - gegenüber 2006 - um ca. 19,3% rechnen. In den Jahren von 2011 bis 2020 ergibt sich im optimistischen Szenario ein weiterer Einnahmewachstum von ca. 25% und im pessimistischen Szenario von ca.18%. Für den Gesamtzeitraum von 2006 bis 2020 berechnen wir einen Einnahmewachstum von ca. 41% im unteren und von ca. 49% im oberen Szenario.

In einem weiteren Schritt haben wir die Projektion unter Verwendung der gleichen Annahmenstrukturen auf die einzelnen Körperschaftsgruppen (kreisfreie Städte, Landkreise, kreisangehörige Gemeinden und Ämter) übertragen, wobei als zusätzliche Einnahmenkomponente die von den einzelnen Körperschaftsgruppen empfangenen Zahlungen von Gemeinden modelliert wird. Deren Entwicklung haben wir vereinfachend in der pessimistischen bzw. der optimistischen Variante mit der Einnahmewachstum der gesamten kommunalen Sektors in der pessimistischen bzw. optimistischen Variante, wie diese in der **Abbildung III.2.3.1** dargestellt sind, fortgeschrieben.

In der **Tabelle III.2.3.2** weisen wir die Resultate dieser Projektionsrechnung aus, wobei zu betonen ist, dass es sich hier um szenarische Projektionen und keinesfalls um ausgefeilte Prognosemodelle handelt. Darüber hinaus wird für das Basisjahr 2006 die Einnahmenstruktur aufgezeigt. Unterschiede in der Projektion der Einnahmenentwicklung können in dieser Modellrechnung letztendlich nur durch Unterschiede in der Einnahmenstruktur bedingt sein, da die Basisannahmen für alle Körperschaftsgruppen identisch sind.

Die kreisfreien Städten beziehen jeweils ca. 40% ihrer Einnahmen aus Steuern bzw. Zahlungen vom Land, wobei Letztere sowohl Leistungen aus dem kommunalen Finanzausgleich als auch Zahlungen "nach Maßgabe des Haushaltsplans"¹² (wie z.B. Fördermittel aus Fachressorts usw.) beinhalten. Weitere ca. 20% stellen sonstige Einnahmen dar, wie z.B. Erträge aus wirtschaftlicher Tätigkeit oder Anliegerbeiträge). Die kreisangehörigen Gemeinden beziehen ca. 60% ihrer Einnahmen aus Steuern und weitere nahezu 20% aus Zahlungen vom Land. Ca. 5% der Einnahmen resultieren aus Zahlungen von Gemeinden (Ausgleichszahlungen zwischen Gemeinden aber z.B. auch Zahlungen der Landkreise an die kreisangehörigen Gemeinden). Die Ämter und die Landkreise sind nahezu vollständig tranferabhängig und erzielen kaum nennenswerte Steuereinnahmen. Auch die sonstigen Einnahmen haben nur einen Anteil von weniger als 10% an den Gesamteinnahmen. Die Landkreise erhalten jeweils ca. 45% ihrer Einnahmen aus Zahlungen vom Land und aus Zahlungen von den kreisangehörigen Gemeinden, wobei hier der Hauptanteil auf die Kreisumlage entfällt. Die Ämter hingegen werden nahezu vollständig durch Zahlungen der amtsangehörigen Gemeinden finanziert.

Tabelle III.2.3.2: Projektion der Einnahmenentwicklung (netto der Gebühreneinnahmen sowie der Einnahmen aus Vermögensverkäufen) in Schleswig-Holstein nach Körperschaftsgruppen

	KS		KaG		LK		Ämter	
	opt.	pess.	opt.	pess.	opt.	pess.	opt.	pess.
Einnahmen ¹ 2006, Mio. €	1.337	1.337	2.524	2.524	1.451	1.451	222	222
Einnahmenstruktur ¹ 2006								
Grundsteuer	6,2%		9,8%		0%		0%	
Gewerbesteuer	20,2%		23,3%		0%		0%	
Verbundsteuern	11,8%		25,1%		0%		0%	
sonst. Steuern	0,4%		1,3%		0,1%		0%	
Steuern insgesamt	38,6%		59,5%		0,1%		0%	
Zahlungen vom Land	39,9%		19,4%		44,8%		6,3%	
Zahlungen von Gemeinden	1,8%		5,0%		45,9%		85,1%	
sonstige Einnahmen	19,6%		16,1%		9,3%		8,6%	
Einnahmen ¹ 2020, Mio. €	2.015	1.872	3.870	3.568	2.182	2.058	326	309
Einnahmenwachstumsrate								
2006-2011	18,1%	18,1%	19,0%	19,0%	19,1%	19,1%	18,2%	18,2%
2011-2020	27,6%	18,6%	28,8%	18,8%	26,3%	19,1%	24,0%	17,6%
2006-2020	50,7%	40,1%	53,3%	41,4%	50,4%	41,8%	46,5%	38,9%

¹ Einnahmen netto der Gebühreneinnahmen sowie der Erlöse aus Vermögensverkäufen.

Vergleicht man die Wachstumsrate der Einnahmen, so sind die Unterschiede zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften sehr gering und die geringen Unterschiede sollten keinesfalls überinterpretiert werden, da diese statistisch kaum signifikant sind. In der Tendenz haben die kreisangehörigen Gemeinden die höchste Einnahmenwachstumsrate zu erwarten, da

¹² Hierunter verstehen wir alle Zahlungen des Landes die an die Kommunen außerhalb des kommunalen Finanzausgleichs fließen.

bei diesen der Steueranteil deutlich überdurchschnittlich ist und die Steuereinnahmen stärker wachsen als die anderen Einnahmenkomponenten. Auf der anderen Seite verzeichnen die Ämter in unserer Modellrechnung eine unterdurchschnittliche Einnahmenwachstumsrate.

Es dürfte klar sein, dass diese einfachen Modellrechnungen auf der Annahme beruhen, dass sich die Zahlungsstrukturen im Modellzeitraum nicht verändern, d.h. insbesondere, dass die Verbundquote konstant bleibt und sich die Kreis- und Amtsumlagesätze nicht verändern. Würde es zu der geplanten Funktionalreform kommen, so würde sich im Umsetzungsjahr die Einnahmen der Kommunen um den Mehrbelastungsausgleich erhöhen.

Letztendlich sei darauf hingewiesen, dass es die von uns in Abschnitt III.1 aufgezeigten strukturellen Ausgabenüberhänge auf der kommunalen Ebene erforderlich machen, die in den nächsten Jahren zu erwartende recht erfreuliche Einnahmenentwicklung keinesfalls auf der Ausgabenseite "auszureizen", d.h., das Ausgabenwachstum muss deutlich unter dem Einnahmenwachstum gehalten werden, wobei für einen Zeitraum von 5 Jahren an ein Abschlag von ca. 0,75% bis 1% gedacht werden sollte. Dies gilt natürlich auch für die Landesebene, wobei dort der Abschlag sogar etwas höher und für einen längeren Zeitraum anzusetzen wäre!

Wir wollen die prognostische Analyse der Einnahmenentwicklung in Schleswig-Holstein noch dazu nutzen die Einnahmenstrukturen mit den FW-6 zu vergleichen, da sich dieses auf Grund der bereits in der Tabelle III.2.3.2 ausgewiesenen Informationen anbietet.

Tabelle III.2.3.3: Vergleich der Struktur der Einnahmen (netto der Gebühreneinnahmen sowie der Einnahmen aus Vermögensverkäufen) in Schleswig-Holstein sowie den FW-6 nach Körperschaftsgruppen

	SH	FW-6	SH	FW-6	SH	FW-6	SH	FW-6	FW-6
	KS		KaG		LK		Ämter		BV.
Steuern insgesamt	38,6%	54,5%	59,5%	60,2%	0,1%	0,1%	0%	0,3%	0%
Zahlungen v. Land	39,9%	25,1%	19,4%	22,1%	44,8%	42,2%	6,3%	20,4%	17,0%
Zahlungen von Gem.	1,8%	2,3%	5,0%	2,0%	45,9%	50,2%	85,1%	69,6%	65,6%
sonstige Einnahmen	19,6%	18,2%	16,1%	15,6%	9,3%	7,5%	8,6%	9,7%	17,5%

¹ KS = kreisfreie Städte; KaG = kreisangehörige Gemeinden; LK = Landkreise; BV = Bezirksverbände

Die Einnahmenstruktur der kreisangehörigen Gemeinden ist in Schleswig-Holstein und in den FW-6 nahezu identisch, siehe **Tabelle III.2.3.3**. Die kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein werden in wesentlich höherem Umfang aus Landesmitteln finanziert, was seine Ursache in dem deutlich geringeren Steueraufkommen der kreisfreien Städte des Landes hat. So erzielen die kreisfreien Städte im Jahr 2006 im FW-6-Durchschnitt Pro-Kopf-Steuereinnahmen von ca. 1.275 Euro während die kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein auf lediglich ca. 792 Euro kommen.¹³ In den Westvergleichsländern erhalten die Ämter in relativ höherem Umfang Zahlungen direkt vom Land als in Schleswig-Holstein. Dies ist aber ein reiner "Rheinland-Pfalz-Effekte", da in den anderen Westvergleichsländern die Ämter keine Bedeutung haben. In Rheinland-Pfalz ist aber zu beachten, dass die dortigen Verbandsgemeinden von wesentlich gewichtigerer Bedeutung sind als die Ämter in Schleswig-Holstein.

¹³ Interessanter Weise sind die Steueraufkommensdifferenziale der kreisangehörigen Gemeinden deutlich geringer. So lag das Pro-Kopf-Steueraufkommen der kreisangehörigen Gemeinden in Schleswig-Holstein im Jahr 2006 bei ca. 641 Euro und in den FW-6 bei ca. 713 Euro.

Für uns besonders interessant ist der Vergleich der Finanzierungsstruktur der Landkreise. In den FW-6 erhalten diese relativ gesehen weniger Mittel aus dem Landeshaushalt und kompensatorisch dafür höhere Leistungen von den kreisangehörigen Gemeinden. Dies ist auch nicht verwunderlich, da in Schleswig-Holstein - siehe die Tabelle 3 im Kreisfinanzbericht¹⁴ - die Kreisumlagesätze in den Westflächenländern am niedrigsten sind. ´

In diesem Kontext ist auch grundsätzlich anzumerken, dass der bei Ländervergleichen häufig im Mittelpunkt stehenden Höhe der "Kreisumlagesätze" vielfach eine unangemessene Bedeutung zugeschrieben wird. Es ist zwar richtig, dass es sich hier um eine wichtige "psychologische" Kennziffer handelt, aber hohe oder niedrige Kreisumlagehebesätze sagen nichts über die den kreisangehörigen Gemeinden tatsächlich entstehenden Kreisfinanzierungslasten aus. Entscheidend ist vielmehr die Mischung der Kreisumlagehebesätze und die den Kreisen aus der Verbundmasse des kommunalen Finanzausgleichs zufließenden Mittel vom Land: Erhalten die Kreise hohe (geringe) direkte Zuweisungen vom Land, so sinkt (steigt) c.p. das für die kreisangehörigen Gemeinden verbleibende Umverteilungsvolumen im Finanzausgleich und je geringer (höher) kann (bzw. muss) bei gegebener Aufgabenverteilung der Kreisumlagesatz sein.

Wir halten somit zusammenfassend fest:

- In den nächsten Jahren können die Kommunen (wie auch das Land) nach den derzeit geltenden Wachstumsaussichten mit einer sehr positiven Einnahmenentwicklung rechnen. Gegenwärtig gibt es keine Anzeichen dafür, dass der Aufschwung nur von kurzer Dauer ist, vielmehr sind die Zeichen in der Weltwirtschaft auf eine nachhaltige Erholung ausgerichtet. Allerdings müssen sich die öffentlichen Haushalte darauf einstellen, dass es auch in Zukunft zu erneuten Wachstums- und Steuereinbrüchen kommen wird, über deren Intensität und Timing man aber keinerlei belastungsfähige Aussagen machen kann. Aus diesen Gründen sollte die gegenwärtig positive Entwicklung auch mit Nachdruck dazu verwendet werden eine *Risikovorsorgepolitik* zu betreiben. Dies bedeutet insbesondere, dass die gegenwärtige gute Steuereinnahmenentwicklung keinesfalls in überzogener Art und Weise dazu verleiten darf neue nachhaltige laufende Ausgabenverpflichtungen einzugehen, da diese dann in Zukunft bei womöglich sinkenden Einnahmen weiterhin bedient werden oder wieder in schwierigen politischen Auseinandersetzungen abgebaut werden müssen.
- Unsere nach Körperschaftsgruppen differenzierten Einnahmenprojektionen lassen keine Verdachtsmomente aufkommen, dass sich die Einnahmen der kreisfreien Städte, Landkreise, kreisangehörigen Gemeinden und Ämtern wesentlich unterschiedlich entwickeln werden.
- Aufgezeigt haben wir ferner, dass sich die Einnahmenstrukturen der kommunalen Körperschaftsgruppen in Schleswig-Holstein und dem FW-6-Durchschnitt nicht dramatisch unterscheiden. Auffällig ist hier lediglich die unterdurchschnittliche Steuerkraft der kreisfreien Städte des Landes und der hieraus resultierende höhere Anteil an Transferleistungen aus dem Landeshaushalt sowie der Umstand, dass in den FW-6 die Landkreise relativ stärker durch Zuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden finanziert werden, wobei die Unterschiede aber nicht besonders groß sind.

¹⁴ M. Wohltmann (2007), Finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen der Kreisfinanzen 2006/2007, in: Der Landkreis, April/Mai 2007, S. 2001 ff.

III.2.4 Die Aufgaben- bzw. Ausgabenverteilung im Land Schleswig-Holstein zwischen den Ebenen und zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften

Bei der im Land vorgesehenen Verwaltungsreform geht es insbesondere auch um eine Veränderung bzw. Optimierung der Aufgabenverteilung zwischen der Landes- und der Gemeindeebene, sowie auf der kommunalen Ebene zwischen den kommunalen Körperschaftsgruppen. Wir wollen daher vergleichend die Aufgaben- bzw. Ausgabenverteilung im Land untersuchen. Hierbei ist zu beachten, dass streng genommen die Verteilung der *Aufgaben* zwischen den Ebenen zu untersuchen wäre. Eine solche Analyse wäre jedoch sehr schwierig zu erstellen, da hierzu zunächst ein vollständiger ländervergleichbarer Aufgabenkatalog zu erstellen wäre und im Anschluss daran zu ermitteln wäre, wie sich die Aufgabenwahrnehmung im Land Schleswig-Holstein von der in den anderen Ländern unterscheidet. Selbst wenn es gelänge eine solche Bestandsaufnahme zu erarbeiten, wäre diese von geringem Informationswert, da ein solcher Aufgabenvergleich nur dann hilfreich wäre, wenn es gelingen würde die bei der Aufgabenwahrnehmung notwendigen Kosten zu ermitteln um die Belastungen aus der Aufgabenwahrnehmung über alle Aufgaben hochzuaggrieren um zu einer Gesamteinschätzung der Aufgabenlastenverteilung zu kommen. Letzteres ist aber empirisch nicht möglich, so dass wir ersatzweise auf die tatsächlich anfallenden Ausgaben zurückgreifen müssen. Durch eine möglichst disaggregierte Betrachtung nach Funktionen kann zumindest ansatzweise aber auch ein Blick in die Aufgabenverteilung erfolgen.

Allerdings muss man anmerken, dass diese Ausgabenanalyse auch nicht ganz unproblematisch ist:

- Streng genommen müsste man mit den notwendigen Ausgaben rechnen, die aber kaum belastungsfähig zu ermitteln sind, so dass man ersatzweise auf die effektiv anfallenden Ausgaben rekurren muss. Letztere können aber z.B. auf Grund von Ineffizienzen bei der Aufgabenwahrnehmung, sowohl auf der Landes- als auch der Gemeindeebene, überhöht sein.
- Ferner ist zu beachten, dass die Aufgabenzuordnung zu den einzelnen Funktionskennziffern in der Statistik auf der kommunalen Ebene und auf der Landesebene nicht immer konsistent ist, so dass sich zuordnungsbedingte Fehler ergeben können. Letzteres kann man nur eindämmen, in dem man den Disaggregationsgrad bei der Betrachtung der Einzelfunktionen nicht zu tief gliedert.

Wir wollen im Nachfolgenden die Aufgabenverteilungsanalyse auf zwei Ebenen durchführen: Mit Hilfe der Personalbestände und mit Hilfe der Ausgaben. Insbesondere die Analyse der Personalbestände liefert hierbei als "Nebenprodukt" auch weitere Informationen über den Ressourceneinsatz auf der Landes- und Gemeindeebene, so dass wir diesen auch etwas ausführlicher betrachten wollen.

In unseren Auswertungen haben wir das Land Niedersachsen wiederum ausgeklammert, da die gewichtige Region Hannover weder als Landkreis noch als kreisfreie Stadt zu betrachten ist.¹⁵ Da wir im Nachfolgenden auch Analysen für die kommunalen Körperschaftsgruppen durchführen, würden daher von der Region Hannover Vergleichsverzerrungseffekte ausgehen, die wir vermeiden wollen.

¹⁵ In der Kommunalfinanzstatistik bzw. der kommunalen Kassenstatistik wird die Region Hannover wie ein Landkreis behandelt!

Bevor wir diese Daten näher betrachten seien aber nochmals unsere Erkenntnisse aus dem Abschnitt III.1 in Erinnerung gerufen, wobei wir als Referenzmaßstab auf die korrigierten Primäreinnahmen zurückgreifen. Die kommunale Ebene des Landes Schleswig-Holstein kann sich einnahmenseitig nur ca. 90% des FWoNW-, ca. 85% des SFW- bzw. ca. 99,5% des FFW-Durchschnitts leisten. Für den von uns hier verwendeten FW-6-Durchschnitt (FWoNW ohne NI) wäre somit ein Vergleichsmaßstab anzulegen, der noch unter dem FWoNW-Durchschnitt liegt und mit ca. 88% anzusetzen wäre. Letzteres gilt deshalb, da das von uns ausgeklammerte Niedersachsen ebenfalls finanzschwach ist. Daraus folgt, dass sich die kommunale Ebene lediglich ein Primärausgabenniveau leisten kann, das bei ca. 87% des Ausgabenniveaus des FW-6-Durchschnitts liegt.

a) Messung der Aufgabenverteilung mit den Personalbeständen auf Basis der Personalbestandsstatistik

Da wir bei den nachfolgenden Vergleichsbetrachtungen die Personalbestände in den einzelnen Aufgabenbereichen betrachten, wollen wir hier zunächst die hierbei verwendete Datenabgrenzung erläutern. Der Vergleich von Personalbeständen wird zunehmend problematischer, da mehr und mehr Personal außerhalb der Kernhaushalte geführt wird, wie z.B. im Bereich der Hochschulen, aber auch in einer großen Vielfalt von Landesbetrieben (Landesbetriebe für Statistik, Straßenwesen, Forstwirtschaft usw.). Dies gilt nicht nur für Schleswig-Holstein sondern für alle Länder. Aus diesen Gründen muss die Analyse von Personalbeständen mit sehr großer Vorsicht betrieben werden.

Hierbei ist zu bedenken, dass die Verlagerung von Personal in Landesbetriebe usw. zwar zum Rückgang des Personalbesatzes in den Kernhaushalten führt, aber durch die Zuweisungen und Zuschüsse an diese Einrichtungen verbleibt in der Regel ein erheblicher Teil der Ausgaben dieser Einrichtungen weiterhin im Kernhaushalt, wenn auch unter einer anderen Gruppierungsnummer (Zuweisungen und Zuschüsse statt Personalausgaben). Darüber hinaus wird hiervon in der Regel auch die Einnahmenseite betroffen, da z.B. Gebühreneinnahmen in den ausgelagerten Einrichtungen nicht mehr im Kernhaushalt verbucht werden.

Die nachfolgenden Berechnungen der Personalbestände beruhen auf der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes zum Stichtag 30.6. 2005 und berücksichtigen folgende Aspekte:

- **Voll- vs. Teilzeitbeschäftigung**

Ein Problem der Personalbestandsvergleiche resultiert aus dem Nebeneinander von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten. Aus diesen Gründen werden hier ausschließlich Angaben über „Vollzeitäquivalente“ (VZÄ) verwendet. Hierbei werden die Beschäftigten mit der „effektiven“ Arbeitszeit gewichtet. Zu beachten ist aber, dass selbst VZÄ nicht gänzlich mit den in Haushaltsplänen geführten Stellen vergleichbar sind, diesen aber, mit einer Abweichung von bis zu +/- 5%, relativ nahe kommen.

- **Kernhaushalte, Sonderrechnungen und öffentlich-rechtliche Anstalten**

Ein zunehmendes Problem der Personalstatistik (aber auch der Kassen- und Jahresrechnungsstatistik) sind die bereits erwähnten Auslagerungen von Einheiten aus den öffentlichen Haushalten. Daher ist es erforderlich, neben den in den eigentlichen Haushaltsplänen (Kernhaushalte) erfassten Personalstellen auch das Personal zu erfassen, das in ausgegliederten unselbständigen Einrichtungen („Sonderrechnungen“) sowie in „öffentlich-rechtlichen Anstalten“ unter Landesaufsicht (ÖRA) beschäftigt ist. Insbesondere Hochschulen

und Hochschulkliniken werden zunehmend außerhalb der Landeshaushalte geführt, so dass nur noch „Globalsummenzuweisungen“ an diese Einrichtungen in den Haushalten erscheinen. Auf kommunaler Ebene liegen auf Grund unterschiedlicher Trägerstrukturen (kommunale vs. freie Träger) bei den Kita-Einrichtungen sowie den kommunalen Gemeinschaftsdiensten erhebliche Vergleichbarkeitsprobleme vor, so dass diese aus den Berechnungen vollständig ausgeklammert werden müssen. Ausgeklammert werden ferner die Krankenhäuser, Theater (die zunehmend als Theaterbetriebe geführt werden) sowie die Hochbauverwaltung bzw. das im Bereich "Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen" geführte Personal. Allerdings führen wir zur Bestimmung der Personalbestände Alternativrechnungen durch, so dass die Effekte des Ausklammerns einzelner Bereiche nachvollziehbar sind.

- **Wirtschaftliche Unternehmen**

Problembehaftet sind ebenfalls die „wirtschaftlichen Unternehmen“, die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zum Unternehmenssektor zählen und daher in der Personalstatistik des öffentlichen Dienstes nicht erfasst werden. Diese Unternehmen sind finanzwirtschaftlich i.d.R. lediglich über Gewinnabführungen bzw. Verlustausgleichszahlungen mit den öffentlichen Haushalten verbunden. Über diese Einrichtungen und das dort geführte Personal gibt es nur unvollständige Informationen. Zu den wirtschaftlichen Unternehmen rechnen wir auch den Bereich der kommunalen Gemeinschaftsdienste.

- **Unterschiedliche Buchungspraktiken**

Wie auch bei den Ausgaben wird das in Ländern und Gemeinden geführte Personal nicht immer "korrekt" dem Funktionenplan zugeordnet. Hierbei muss es sich aus der Sicht des jeweiligen Landes nicht unbedingt um "Falschbuchungen" handeln, sondern die Unterschiede bei der Veranschlagungspraxis ergeben sich zum Teil auch aus nachvollziehbaren Gründen. Führen z.B. Untere Landesbehörden unterschiedliche Aufgabenbereiche unter einem Dach zusammen und ist das dort beschäftigte Personal auch im Sinne des Funktionenplans für verschiedene Aufgabenbereiche zuständig, so ist eine korrekte Zuordnung von Personal und Ausgaben oft kaum möglich bzw. nicht praktikabel. So können z.B. Aufgaben aus dem Bereich Land- und Forstwirtschaft, dem Umweltschutz usw. unter einem Dach zusammengefasst werden, so dass eine "Spitzabrechnung" der Ausgaben oder des Personaleinsatzes kaum praktikabel ist. Aus diesen Gründen ist daher insbesondere bei erheblich abweichenden Daten auch die Verbuchungspraxis in den einzelnen Ländern zu hinterfragen, was wir hier jedoch in einem nur höchst unvollständigen Umfang bewältigen können. Darüber hinaus beachten wir eine Besonderheit im Schulbereich. Die Referendare im Schuldienst werden in einigen Ländern nicht im Schulbereich sondern im Bereich "Lehrerfort- und -ausbildung" geführt, während nach dem Funktionenplan Referendare im Schuldienst bei den Schulen zu verbuchen sind.. Da das Ausbildungspersonal dieser Einrichtungen sehr gering ist, rechnen wir daher das in diesem Bereich geführte Personal vollständig zum Schulpersonal.

Alle diese Aspekte erschweren es zunehmend in transparenter Art und Weise die Entwicklung der Personalbestände in den öffentlichen Haushalten vergleichend zu betrachten. Dennoch kann man bei Benchmarking-Prozessen die Personalbestände natürlich nicht aus der Analyse ausklammern sondern muss diese Vergleichseinschränkungen bei der Dateninterpretation berücksichtigen. Darüber hinaus sind Angaben über die Personalbestände auch ein guter Indikator für die Aufgabenwahrnehmung, da öffentliche Aufgabenwahrnehmung in der Regel mit dem Einsatz von Personal verbunden ist und daher auch die Personalausgaben mit Abstand die wichtigste Ausgabenkomponente der Haushalte auf der Landes- und

Gemeindeebene sind.¹⁶ Letztendlich wollen wir noch darauf hinweisen, dass wir einer Messung der Aufgabenverteilung mit Hilfe von Personalbestandsdaten auch klar den Vorzug gegenüber einer Messung mit Hilfe von Personalausgaben geben. Dies gilt deshalb, da die Statistik auch das Personal in den ausgelagerten Einrichtungen erfasst, während die Personalausgaben dieser Einrichtungen kaum zu identifizieren sind.

Tabelle III.2.4.1: Personalbestand - gemessen in VZÄ je 100.000 Einwohner - auf der Landesebene nach der Personalstandstatistik

	SH 2005	FW-6 2005	SH in % FW-6
1. Allg. Verwaltung, darunter:	329,8	290,6	113%
- Hochbauverwaltung	37,1	18,0	206%
- Steuer- und Vermögensverwaltung	147,0	155,4	95%
- Grund- und Kapitalvermögen	0,0	3,1	0%
2. öffentliche Sicherheit	272,2	288,3	94%
- darunter: Polizei	269,4	284,5	95%
3. Justiz, darunter:	189,9	183,5	103%
- JVA´s	30,4	38,9	78%
4. Schule einschl. Lehrerfortbildung	828,2	837,5	99%
5. Unis/FH einschließlich Forschung	178,2	248,4	72%
6. Hochschulkliniken	246,0	197,0	125%
7. andere Bildungsbereiche	2,5	0,5	500%
8. Kultur, darunter:	4,9	20,4	24%
- Theater	0	9,5	0%
9. Soziales	18,4	19,3	95%
10. Gesundheit/Freizeit	0,4	7,4	-
11. Krankenhäuser	0,0	27,3	0%
12. Umwelt	19,4	6,6	294%
13. Wohnen, Stadtplanung/ Vermessung	23,0	23,4	98%
14. Forsten, Landwirtschaft	34,3	28,6	120%
15. Verkehr (insbes. Straßen)	54,4	48,1	113%
16. Wirtschaftliche Unternehmen (ohne Forst- und landwirtschaftliche Betriebe)	10,3	18,5	56%
17. Forst- und landwirtschaftliche Betriebe	9,9	28,1	35%
A.1 insgesamt	2.221,6	2.273,5	98%
A.2 insgesamt ohne Unis/FH´s/ Hochschulkliniken, Krankenhäuser	1797,4	1800,8	100%
A.3 Abgrenzung A.2 ohne wirtschaftliche Unternehmen und forst- und landwirtschaftliche Unternehmen	1777,2	1754,2	101%
A.4 Abgrenzung A.3 ohne Theater	1777,2	1744,7	102%
A.5. Abgrenzung A.3 ohne Hochbau, Grund- und Kapitalvermögen	1740,1	1723,6	101%

Quelle: Berechnet aus Daten der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes.

¹⁶ Letzteres gilt nicht für den Bund, da der Bundeshaushalt extrem stark transferlastig ist!

Tabelle III.2.4.2: Personalbestand - gemessen in VZÄ je 100.000 Einwohner - auf der Gemeindeebene¹ nach der Personalstandstatistik

	SH 2005	FW-6 2005	SH in % von FW-6
1. Verwaltung, darunter:	308,9	332,5	93%
- Hochbauverwaltung	64,3	53,8	120%
- Steuer- und Vermögensverwaltung	61,2	63,9	96%
- Grund- und Kapitalvermögen	1,1	3,5	31%
2. öffentliche Ordnung	125,8	102,5	123%
- darunter: Polizei (ruhender Verkehr)	0	1,4	0%
3. Schule	104,6	113,8	92%
4. andere Bildungsbereiche	4,9	5,5	89%
5. Kultur, darunter:	37,1	43,1	86%
- Theater	14,5	17,4	83%
6. Soziales	169,0	149,2	113%
7. Kitas	78,8	134,6	59%
7. Gesundheit/Freizeit	62,2	68,1	91%
8. Krankenhäuser	57,6	245,7	23%
9. Umwelt	4,9	8,3	59%
10. Wohnen, Stadtplanung/Vermessung	27,6	37,5	74%
11. Kommunale Gemeinschaftsdienste	141,0	185,8	76%
12. Forsten, Landwirtschaft	0,0	4,5	0%
13. Verkehr	32,9	35,7	92%
14. Wirtschaftliche Unternehmen (ohne forst- und landwirtschaftliche Unternehmen)	97,3	56,8	171%
15. Forst- und landwirtschaftliche Unternehmen	4,9	16,8	29%
16. andere Bereiche	3,0	2,7	111%
A.1 insgesamt	1.260,5	1.543,1	82%
A.2 insgesamt ohne Kitas, Krankenhäuser, wirtschaftliche Unternehmen, kommunale Gemeinschaftsdienste, Theater, forst- und landwirtschaftliche Unternehmen	866,4	886,1	98%
nachrichtlich: A.1 ohne Krankenhäuser	1202,9	1.297,4	93%

¹ Enthalten sind auch die Kommunalen Zweckverbände, auf die allerdings nur eine geringe Beschäftigung, insbes. im in A.2 ohnehin ausgeklammerten Bereich der kommunalen Gemeinschaftsdienste entfällt.

Quelle: Berechnet aus Daten der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes.

In der **Tabelle III.2.4.1** zeigen wir die Personalbestandsdaten auf der Landesebene in Schleswig-Holstein sowie die korrespondierenden Werte für den FW-6-Durchschnitt im Jahr 2005. Die analogen Angaben für die kommunale Ebene insgesamt sind in der **Tabelle III.2.4.2** enthalten. Für die Gesamtabrechnung bilden wir auf der Landesebene fünf Aggregate, die sich durch die Absetzung von "vergleichsproblematischen" Bereichen unterscheiden. Für weitgehend vergleichbar halten wir die Abgrenzungen in den Zeilen A.4¹⁷ und A.5, wobei sich beide Bereiche lediglich durch den Abzug des Personals in der "Hochbauverwaltung" und im Bereich "Grund- und Kapitalvermögen" unterscheiden. Da die Angaben in der Tabelle eine "Substitution" des Personals in beiden Bereichen nahe legen,

¹⁷ Die Theater nehmen wir heraus, da es hier offenkundig mehr und mehr Überführungen in den Bereich "wirtschaftliche Unternehmen" (insbes. auf der kommunalen Ebene) gibt!

sind die Personalbestandsdifferenziale, die wir zwischen Schleswig-Holstein und den FW-6-Durchschnitt messen, für beide Abgrenzungen auch sehr ähnlich. Bei der kommunalen Ebene weisen wir nur eine Korrektur in der Zeile A.2 der Tabelle III.2.4.2 aus, wobei wir hier die infolge von großen organisatorischen Unterschieden nicht vergleichbaren Bereiche Kitas, Krankenhäuser, wirtschaftliche Unternehmen, die kommunalen Gemeinschaftsdienste sowie die Theater ausklammern.

Auf der Landesebene messen wir einen Personalbestand von ca. 101% des FW-6-Vergleichswertes, während die finanzierbaren Personalbestandsrelationen bei ca. 90% liegen. Für die Gemeindeebene ergibt sich eine Personaleinsatzrelation von 93%, während die finanzierbare Relation bei ca. 88% liegt. Somit liegt der Personalbestand auf der Landesebene ca. 11% und auf der Gemeindeebene ca. 5% über dem strukturell finanzierbaren Personalbestand. Beide Ebenen haben somit einen erheblichen Konsolidierungsbedarf beim Personal, so dass dieser Konsolidierungsdruck auch die Notwendigkeit unterstreicht umfassende Verwaltungsreformen durchzuführen, die zu signifikanten Einsparungen beim Personal beitragen.

Im Zug der gegenwärtigen Diskussion um die Reform der Verwaltung im Land Schleswig-Holstein wurde im Rahmen einer "Aufgabenkritik" die Frage untersucht, welche Aufgaben vollständig entfallen könnten, und wie viel Personal dadurch eingespart werden könnte.¹⁸ Hierbei ergab sich jedoch eine sehr geringe und hier vernachlässigbare Größenordnung von ca. 60 Stellen, wobei auch noch eine Umsetzbarkeitsprüfung aussteht. Darüber hinaus wurde auch die Frage der Privatisierbarkeit der Aufgabenwahrnehmung geprüft, wobei bislang diesbezüglich eine Reihe von Vorschlägen aus den Ressorts kamen, die zu einem Personalabbau von ca. 360 Stellen führen würden.¹⁹ Eine Umsetzung dieser Planungen - Aufgabenverzicht und Privatisierung, würde einen Personalmrückgang von lediglich ca. 12 VZÄ je 100.000 Einwohner implizieren, so dass sich die Relationen in der Tabelle III.2.4.1 nicht wesentlich verändern würden. Beide Aktivitäten - Aufgabenverzicht und Aufgabenverlagerung auf Dritte (bzw. Privatisierung) - wären somit keinesfalls ausreichend den von uns hochgerechneten Personalüberhang in signifikantem Umfang zu reduzieren. Dies kann letztendlich nur durch "Ausdünnung" des Personalbesatzes bei der Wahrnehmung der Aufgaben im Land insgesamt erreicht werden

Bevor wir uns mit der in der aufgabenkritischen Analyse untersuchten Kommunalisierbarkeit von Aufgaben, und damit die Verlagerbarkeit von Landespersonal auf die kommunale Ebene, beschäftigen, wenden wir uns in der **Tabelle III.2.4.3** den für die Personalbestände berechneten Dezentralisierungsgrad in Schleswig-Holstein sowie dem FW-6-Durchschnitt zu. Dieser ist definiert als

$$\text{Dezentralisierungsgrad beim Personal} = \left(\frac{\text{Personalbestand auf der kommunalen Ebene}}{\text{Personalbestand auf der Landes- und Gemeindeebene}} \right) * 100$$

wobei der kommunale Bereich in seiner Gesamtheit betrachtet wird. Berücksichtigt werden natürlich nur die Bereiche, in denen die Gemeinden Aufgaben erfüllen, so dass die Bereiche Hochschulen, Justiz, Forschung und Hochschulkliniken ausgeklammert werden.

¹⁸ Siehe hierzu den sogenannten "Schlie-Bericht".

¹⁹ Einschließlich Intendanzpersonal.

Tabelle III.2.4.3: Dezentalisierungsgrad beim Personalbestand - gemessen in VZÄ - in Schleswig-Holstein sowie dem FW-6-Durchschnitt nach der Personalstandstatistik

	Dezentalisierungsgrad beim Personalbestand 2005	
	SH	FW-6
1.Allg. Verwaltung, darunter:	48%	53%
- Steuerverwaltung	29%	29%
2. öffentliche Ordnung (ohne Polizei), darunter	100,0%	100,0%
- Katastrophenschutz	90,6%	95,8%
4. Schule einschl. Lehrerfortbildung	11%	12%
7. andere Bildungsbereiche	66%	92%
8. Kultur, darunter:	88%	68%
- Theater	100%	56%
- Denkmalschutz	60,0%	37,3%
9. Soziales	90%	89%
10. Gesundheit/Freizeit, darunter:	99%	90%
- Gesundheitsbehörden	100,0%	64%
11. Krankenhäuser	100,0%	90%
12. Umwelt	20%	56%
13. Wohnen, Stadtplanung/ Vermessung	55%	62%
14. Forsten, Landwirtschaft	0%	14%
15. Verkehr (insbes. Straßen)	38%	43%
16. Wirtschaftliche Unternehmen (ohne forst- und landwirtschaftliche Unternehmen) ²	90%	75%
17. Forst- und landwirtschaftliche Unternehmen	33%	37%
A. insgesamt	36%	40%
B. Personalbestand in der jeweils engsten Abgrenzung	33%	34%

Quelle: Berechnet aus Daten der Personalstandstatistik des Statistischen Bundesamtes.

In der Gesamtbetrachtung - siehe die Zeile B der Tabelle III.2.4.3 unter Verwendung der Abgrenzung in der alle vergleichsproblematischen Bereiche herausgerechnet werden - gibt es zwischen Schleswig-Holstein und dem FW-6-Durchschnitt keinen großen Unterschiede im Dezentalisierungsgrad. In Schleswig-Holstein entfällt ca. 33% und in den FW-6 ca. 34% des Gesamtpersonalbestandes auf die kommunale Ebene. Auch in den einzelnen Aufgabenbereichen halten sich die Unterschiede, von wenigen Bereichen abgesehen, in doch recht engen Grenzen, wobei wir hier nur jene Bereiche betrachten, in denen überhaupt in signifikantem Umfang Personal eingesetzt wird.

- Deutlich unterdurchschnittliche Dezentalisierungsgrade in Schleswig-Holstein verzeichnen die Bereiche "Allgemeine Verwaltung", "Verkehr", "Wohnen, Stadtplanung und Vermessung" sowie der Bereich "Umwelt". Die geringen Dezentalisierungsgrade in den genannten Bereichen sind auch damit konsistent, dass die Landesebene in allen drei Bereichen einen überdurchschnittlichen und die Gemeindeebene einen unterdurchschnittlichen Personalbestand im Vergleich zu den FW-6 zu verzeichnet.
- Überdurchschnittliche Dezentalisierungsgrade stellen wir lediglich in den Bereichen Kultur sowie Gesundheit/Freizeit fest, wobei letzteres auf die Gesundheitsbehörden

zurückzuführen ist, da in Schleswig-Holstein die Gesundheitsämter vollständig kommunalisiert sind, was nicht in allen Ländern der Fall ist.

Abschließend wollen wir aufbauend auf dem so genannten "Schlie-Bericht" aufzeigen, welchen Effekt die Übertragung von Aufgaben, und damit das zugehörige Personal, auf die kommunale Ebene hätte. Diese Information dient auch als Referenzmaßstab für den relativen Umfang der vorgesehenen Aufgabenverlagerung. Hierzu zeigt die **Tabelle III.2.4.4** das auf der Landesebene beschäftigte Personal in den Aufgabenbereichen die nach Kabinettsbeschluss für eine Kommunalisierung geeignet bzw. vorgesehen sind. Unterschieden wird hierbei nach Fachpersonal und Intendanzpersonal. Der mit Abstand gewichtigste Bereich ist das Katasterwesen mit allein ca. 510 Stellen. Ferner ist der Bereich Landwirtschaft und Umwelt mit ca. 250 Stellen an diesem Kommunalisierungsprozess deutlich überdurchschnittlich beteiligt.

Ob und in welchem Umfang das Personal von der Landesebene tatsächlich auf die kommunale Ebene bei der Aufgabenübertragung übergehen soll bzw. muss an anderer Stelle behandelt werden. Hier nehmen wir zunächst die Daten "at face value". Würde man das gesamte Personal (Fach- und Intendanzpersonal) von ca. 1.090 Stellen bzw. VZÄ auf die kommunale Ebene übertragen, so würde der Dezentralisierungskoeffizient von ca. 33,2% (Zeile B in Tabelle III.2.4.3) auf ca. 34,7% ansteigen. Überträgt man nur das Fachpersonal, so dass die Intendanzaufgaben nach der Aufgabenübertragung vom bisher bereits auf kommunaler Ebene vorhandene Personal mit übernommen werden²⁰, so steigt der Dezentralisierungskoeffizient auf 34,6%. Das zu übertragende Fachpersonal würde auf der Gemeindeebene ca. 2,6% bzw. 3,8% der Personalbestände in der Abgrenzung A. bzw. B. der Tabelle III.2.4.2 entsprechen. Auf der Landesebene entspricht das kommunalisierbare Personalvolumen ca. 2,2% des Gesamtpersonalbestands in der Abgrenzung der Zeile A.5 der Tabelle III.2.4.1. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass große Bereiche der Landesaufgaben nicht kommunalisierbar sind, wie z.B. Justiz, Polizei²¹, Schulen (Lehrer²²) und Hochschulen. Rechnet man diese Bereiche heraus, so beläuft sich der Anteil des für eine Kommunalisierung vorgesehene Personal auf immerhin nahezu 8%!

Allerdings ist davon auszugehen, dass die Aufgabenübertragung weitgehend auf die Landkreise und die kreisfreien Städte erfolgt, so dass der Personalübergang auf die Beschäftigten der Landkreise und der kreisfreien Städte bezogen werden muss. Gehen wir davon aus, dass approximativ die Personalaufteilung entsprechend den Einwohneranteilen erfolgt, so wären von den ca. 970 Stellen für Fachpersonal ca. 210 auf die heutigen kreisfreien Städte bzw. ca. 760 auf die Landkreise zu übertragen. Dies würde ca. 2,4% des Personals in den Kernhaushalten der Städte des Landes, bzw. ca. 14% des Personals in den Kernhaushalten der Landkreise bedeuten.

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat in seinem Urteil vom Juli 2007 über die Verwaltungsreform in MV angemerkt

"Die kommunale Selbstverwaltung kann nicht nur durch den Entzug, sondern auch durch die Übertragung von Aufgaben gefährdet werden..... Ein mittelbare Beeinträchtigung kann sich ergeben, wenn durch die Übertragung staatlicher

²⁰ Dies würde natürlich auf der Landesebene die Erfordernis implizieren, das Intendanzpersonal entsprechend zu verringern!

²¹ In einigen Ländern (wie z.B. Rheinland-Pfalz) gibt es auch Polizei im kommunalen Bereich (insb. im Bereich der Überwachung des ruhenden Verkehrs).

²² Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass es in Bayern in erheblichem Umfang auch Lehrer im Kommunaldienst gibt, insbes. im Bereich der Grundschulen.

Aufgaben in den übertragenen Wirkungskreis oder auf den Landrat als untere staatliche Verwaltungsbehörde Verwaltungskapazitäten gebunden werden und der Raum für originäre Selbstverwaltungsangelegenheiten empfindlich geschmälert wird." (Seite 35).

Tabelle III.2.4.4: Abschätzung des aufgabennotwendigen Personals nach dem "Schlie-Bericht" in den Aufgabenbereichen die zur Kommunalisierung in Schleswig-Holstein vorgesehen sind (Stand April 2007)

Ressort und Aufgabenbeschreibung in Kurzfassung	Fachpersonal	Intendantpersonal
Staatskanzlei	~ 1	~ 0
- Kulturförderung	~ 1	~ 0
MBF	~ 0	~ 0
IM	~ 498	~ 15
- Vermessungs-/Katasterwesen	~ 496	~ 15
- andere	~ 2	~ 0
MLUR	~ 225	~ 32
- Grundwasser	~ 4	~ 0
- Binnengewässer	~ 12	~ 2
- Gewässerschutz	~ 9	~ 1
- Wasserabgabe	~ 1	~ 0
- Forsten	~ 10	~ 0
- Immissionsschutz	~ 88	~ 13
- Abfallwirtschaft	~ 1	~ 0
- Abfallbeseitigung	~ 3	~ 0
- Abfallwirtschaftsplanung	~ 3	1
- Abfallverwertung	~ 1	~ 0
- Deponieüberwachung	~ 3	~ 1
- Entwicklungskonzepte/Regionalplanung	~ 23	~ 4
- ländliche Neuordnung	~ 65	~ 10
- ländlicher Wegebau	~ 1	~ 0
FM	~ 1	~ 0
- Unterhaltsicherung (Vollstreckungsdienst)	~ 1	~ 0
MWV	~ 0	~ 0
MSGF	~ 245	~ 73
- umweltbez. Gesundheitsschutz	~ 6	~ 0
- Feststellung Behinderung	~ 141	~ 41
- Bundeselterngehalt	~ 54	~ 17
- soz. Entschädigungsrecht	~ 44	~ 15
- andere	~ 0	~ 0
Summe	~ 970	~ 121

Quelle: Finanz-/Innenministerium Land Schleswig-Holstein.

Es stellt sich somit die Frage, ob die in Schleswig-Holstein vorgesehene Aufgabenübertragung - gemessen an dem auf der Landesebene in diesen Bereichen beschäftigtem Personal - so umfangreich ist, dass die Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vermuteten negativen Wirkungen eintreten könnten. Hierzu ist anzumerken:

a) Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat keinen "Benchmarkschwellen" fixiert, ab dem die vom Verfassungsgericht vermutete (aber nicht nachgewiesene!) empfindliche Beeinträchtigung der Freiräume für die Wahrnehmung originärer Selbstverwaltungsaufgaben zu erwarten ist.

- b) Die kommunale Ebene selbst drängt auf die Übertragung von Landesaufgaben, so dass die Argumentation des Landesverfassungsgericht schon aus diesem Grund als problembehaftet zu sehen ist, da kein Bundesland der kommunalen Ebene Aufgaben aufdrängt.
- c) Der Umstand, dass der so gemessene Aufgabenbestand der Landkreise um ca. 14% ansteigen würde, kann mit Sicherheit nicht als eine übermäßige zusätzliche Aufgabenlast gesehen werden kann, die zu den vom Gericht vermuteten negativen Effekten führen könnte.

Insgesamt ist somit die im Rahmen der Funktionalreform in Schleswig-Holstein vorgesehene Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene keinesfalls als marginal zu bezeichnen, führt aber auf der anderen Seite auch nicht zu einer als übermässig zu bezeichnenden zusätzlichen Aufgabenlast auf der kommunalen Ebene, insbesondere der Kreisverwaltungsebene.

Letztere Behauptung lässt sich mit folgenden empirischen Fakten belegen: Gegenwärtig werden in den Kernhaushalten der Landkreise in Schleswig-Holstein ca. 2,47 VZÄ je 1.000 Einwohner beschäftigt, während der FW-6-Durchschnitt auf einen Wert von ca. 2,61 kommt. Mit der Übertragung des geschätzten Personalvolumens von ca. 760 VZÄ auf die Landkreise, würde dieser Beschäftigtenbesatz auf ca. 2,82 VZÄ je 1.000 Einwohner ansteigen und damit nur geringfügig über dem FW-6-Durchschnitt liegen. Im Vergleich hierzu liegt der Personalbesatz in den Landkreisen von BW mit ca. 3,08 VZÄ je 1.000 Einwohner noch höher, und in Sachsen wird sogar ein Wert von ca. 3,24 erreicht, der durch die in Sachsen bereits weitgehend umgesetzten Verwaltungsreform noch weiter ansteigt. Somit ist mit Sicherheit die empirisch nicht gestützte Vermutung des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern für den vorgesehenen Verwaltungsreformprozess in Schleswig-Holstein von keinerlei praktischer Relevanz. Letzteres gilt auch deshalb, da es in dem Reformprozess auch zu Aufgabenverlagerungen auf die kreisangehörigen Gemeinden kommt bzw. kommen kann, so dass die berechneten Personalübergangsquoten ohnehin einen oberen Grenzwert darstellt, der sich auch noch durch die Ausbeutung von Effizienzpotentialen reduziert.

Wir wollen noch ergänzend einen Vergleich mit dem Freistaat Sachsen im Hinblick auf das zu kommunalisierende Personal vornehmen. Hierzu zeigt die **Tabelle III.2.4.5** die zur Tabelle III.2.4.4 analogen Strukturdaten für Sachsen, das sich gegenwärtig in der "Endphase" des Verwaltungsreformprozesses befindet. Beim Vergleich der sächsischen Daten mit den Daten für Schleswig-Holstein ist zu beachten, dass die Volumina natürlich auch von der Einwohnerzahl abhängig sind und daher die Daten der beiden Länder nicht unmittelbar verglichen werden dürfen. So hat Sachsen ca. 4,2 Mio. Einwohner und Schleswig-Holstein ca. 2,8 Mio. Einwohner. Würde man das zu kommunalisierende Personal in Sachsen auf die Einwohnerzahl von Schleswig-Holstein herunterrechnen, so würde sich ein Kommunalisierungsvolumen von ca. 2.800 VZÄ ergeben. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass in Sachsen der Personaldezentralisierungskoeffizient um ca. 1 Prozent geringer ist als in Schleswig-Holstein.

'Tabelle III.2.4.5: Zu kommunalisierende Aufgabenbereiche bei der sächsischen Verwaltungsreform (Stand 2006)¹

Aufgabenkurzbeschreibung	Übertrag auf: ²	Personal in VZÄ
Umweltfachbereich/Umweltvollzug	LK, KS	~ 477
Denkmalschutz	LK, KS	~ 26
Gesundheitsfachberufe, Unabkömmlichkeitsstellung, Personenbeförderungsregeln im ÖPNV	LK, KS	~ 8
Heimaufsicht	KSV	~ 16
Vermessungsämter	LK, KS	~738
Aufgaben des Landesvermessungsamt	LK	~ 7
Schulpsychologische Beratung	LK, KS	~ 34
Stellungnahmen zu Schulnetzplänen	LK, KS	~ 4
Überwachung der gesetzlichen Schulpflicht	LK, KS	~ 4
Gewährung von Zuschüssen im Schulbereich	LK, KS	~ 4
Statistikaufgaben im Schulbereich	LK, KS	~ 4
Planung und Bau von Kreisstraßen	LK, KS	~41
Unterhaltung und Instandhaltung von	LK, KS	
- Kreisstraßen,		~ 444
- Landstraßen und		~ 774
- Bundesstraßen		~ 369
Vollzug des soz. Entschädigungsgesetzes	KSV	~ 136
Feststellung der Schwerbehinderteneigenschaft und Fachaufsicht des Integrationsamtes	LK, KS, KSV	~ 219
Hilfe für schwerbehinderte Menschen	KSV	~79
Vollzug des Landesblindengeldgesetzes	LK, KS, KSV	~ 22
Vollzug des Bundeserziehungsgeldgesetzes	KSV	~ 75
Vollzug des Landeserziehungsgeldgesetzes	KSV	~ 22
Vollzug der Förderrichtlinien im Sozialbereich	KSV	+/- 0
Vollzug SGB VIII und Landesjugendhilfegesetz	KSV	~ 57
Agrarstruktur, Landpacht und Grundstücksverkehr	LK, KS	~ 34
Berufsbildung im Bereich Land- und Forstwirtschaft	LK, KS	~ 30
Ländliche Entwicklung	LK, KS	~ 110
Flurneuordnung und Flurbereinigung	LK, KS	~ 267
Beratung und Betreuung von Privat- und Körperschaftswald	LK, KS	~ 174
Teile hoheitlicher Aufgaben im Bereich der Staatsforste	LK, KS	~ 193
insgesamt		~ 4.370

¹ Quelle: Erstellt nach Angaben der Tabelle 2 von E. Krönert (2007), Das Konnexitätsprinzip bei der Kommunalisierung von Landesaufgaben, Diplom-Arbeit, TU Dresden.

² KSV = Kommunaler Sozialverband

Vergleicht man die in Sachsen und in Schleswig-Holstein vorgesehene Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene, so stellt man (unter Beachtung der unterschiedlichen Größe der beiden Länder) fest:

- Die Kommunalisierung ist weitgehend von gleicher Intensität in den Bereichen Kataster- und Vermessungswesens und auch im Bereich "Soziales" scheinen die Verlagerungen weitgehend gleiche Sachverhalte zu betreffen.
- Weitere signifikante Unterschiede zwischen Sachsen und Schleswig-Holstein ergeben sich in den Aufgabenfeldern "Forsten" sowie "Flurbereinigung", wobei Letzteres in Sachsen aber auch noch durch ostspezifische Aufbau- und Nachholeffekte determiniert sein dürfte.

- Den mit Abstand deutlichsten Unterschied gibt es im Straßenbereich, auf den in Sachsen - wiederum hochgerechnet auf die Einwohnerzahl des Landes Schleswig-Holstein - allein ein Personalübertragungsvolumen von ca. 1.000 VZÄ entfällt. In Sachsen wird die Unterhaltung und Instandsetzung (insbes. auf Wund der kommunalen Ebene) von Kreis-, Landes- und Bundesstraßen weitgehend vollständig kommunalisiert. Planung und Bau im Straßenbereich bleiben hingegen auf der Landesebene. Hierbei ist aber zu berücksichtigen, dass in Sachsen das Land bislang auch für den Unterhalt und die Instandsetzung der Kreisstraßen zuständig war. In Schleswig-Holstein gibt es im Straßenbereich einen Landesbetrieb, während in Sachsen erst mit der Verwaltungsreform ein Staatsbetrieb für den Straßenbau gegründet werden soll, der dann die beim Land verbleibenden Aufgaben übernimmt.

Ob es in Schleswig-Holstein sinnvoll wäre Aufgaben aus dem Bereich Straßenunterhalt und -instandsetzung aus dem Landesbetrieb herauszunehmen und auf die kommunale Ebene zu übertragen ist fraglich und zumindest ohne intensive Wirtschaftlichkeitsprüfung kaum zu beantworten. Nach unserer Auffassung wäre dies aber zu erwägen, wenn die Kreisstrukturreform zu einer erheblichen Vergrößerung der Landkreise führen würde, wobei eher an 5 als an 7 Landkreise zu denken wäre.²³ Gerade in diesem Bereich sollten und müssen sich Verwaltungsräume - sei es auf der Landes- oder der Kommunalebene - an Mobilitätsräumen orientieren um eine Einheitlichkeit der Verfügbarkeit und des Zustands der Infrastrukturen zu gewährleisten.

In einem nächsten Schritt betrachten wir den mit den Beschäftigungsdaten gemessenen Dezentralisierungskoeffizienten im kommunalen Raum, wozu wir zunächst Ländervergleichsdaten und anschließend detaillierte Angaben für das Land Schleswig-Holstein heranziehen.

Die **Tabelle III.2.4.6** zeigt das am 30.6. 2005 beschäftigte Personal - gerechnet in VZÄ - in Schleswig-Holstein sowie den FW-6. Leider liegen diese Daten nur in einer sehr groben Aufbereitung nach Kernhaushalten, Sonderrechnungen mit kaufmännischer Buchhaltung sowie den darin enthaltenen Krankenhäusern vor. Aus diesen Gründen können wir nicht die gleichen Berechnungen wie in der Tabelle III.2.4.2 durchführen, da wir, mit Ausnahme der Krankenhäuser, nicht die "Abzugspositionen" in der Zeile A.2 der Tabelle III.2.4.2 bestimmen können. Ferner ergeben sich einige Abweichungen der in der Tabelle III.2.4.6 und III.2.4.2 ausgewiesenen Daten, deren Ursachen wir auf Grund fehlenden Datenmaterials nicht ergründen konnten. Allerdings sind diese Abweichungen gering.

Ein weiteres Problem stellen die Bezirksverbände dar. In Hessen, Bayern und Baden-Württemberg (sowie in sehr geringem Umfang in Rheinland-Pfalz) gibt es Bezirksverbände die insbesondere Aufgaben im Sozialbereich (überörtliche Sozialhilfe, Jugendhilfe usw.) für die Landkreise und kreisfreien Städte wahrnehmen. Diese finanzieren sich insbesondere durch Umlagen sowie durch Zahlungen der Länder (z.B. im Rahmen des FAG). Um eine Vergleichbarkeit der Daten mit Schleswig-Holstein herzustellen, haben wir im unteren Teil der Tabelle das geringe Personal der Bezirksverbände mit einem Einwohnerschlüssel auf die Landkreise und die kreisfreien Städte umgelegt. Auf diese Daten stützt sich denn auch unsere nachfolgende Dateninterpretation.

²³ So haben wir denn auch in unserer Studie für Mecklenburg-Vorpommern (siehe Seitz 2005) für eine Übertragung dieser Aufgaben auf die kommunale Ebene in der dort vorgesehenen "Großkreisstruktur" plädiert.

Tabelle III.2.4.6: Vollzeitäquivalente je 100.000 EW auf der kommunalen Ebene nach Körperschaftsgruppen im Jahr 2005: Kernhaushalte und Sonderrechnungen ohne Krankenhäuser

	SH	FW-6	SH in % FW-6
VZÄ je 100.000 EW (ohne Verteilung der Bezirksverbände)			
insgesamt	1.152	1.248	92,3%
KS	1.689	1.749	96,6%
KaG	643	755	85,2%
Ä/S/VG	246	417	59,0%
LK	257	277	92,6%
BV	0	20	0%
VZÄ je 100.000 EW (mit Verteilung der Bezirksverbände)			
insgesamt	1.152	1.248	92,3%
KS	1.689	1.772	95,3%
KaG	643	755	85,2%
Ä/S/VG	246	417	59,0%
KaR	748	803	72,9%
LK	257	292	88,0%
Dezentralisierungsgrad auf der Landkreisebene			
Beschäftigungsanteil der Kreisverwaltungen auf der Kreisebene	25,6%	26,5%	-
Beschäftigungsanteil der Ä/S/VG auf der Kreisebene	10,4%	4,4% RP: 36,5%	-

KS = kreisfreie Städte - KaG = kreisangehörige Gemeinden - Ä/S/VG = Ämter, Samtgemeinden und Verbandsgemeinden - LK = Landkreise - BV = Bezirksverbände - KaR = kreisangehöriger Raum (KaG+Ä/S/VG)
Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Man beachte, dass wir sowohl in der Tabelle III.2.4.2 - unter Ausklammerung der vergleichsproblematischen Bereiche - als auch in der Tabelle III.2.4.6 für die kommunale Ebene in Schleswig-Holstein insgesamt einen Personalbestand bestimmt haben, der bei ca. 93% des FW-6-Vergleichswertes liegt.

Nach den in der Tabelle III.2.4.6 ausgewiesenen Angaben, liegt der Personalbesatz in den kreisfreien Städten des Landes Schleswig-Holstein bei ca. 95% des FW-6-Vergleichswertes. Die kreisangehörigen Gemeinden kommen auf einen Wert von ca. 85% und die Landkreise von ca. 88%. Der extrem niedrige Wert von ca. 59% für die Ämter, Samtgemeinden und Verbandsgemeinden ergibt sich deshalb, da es in BW, BY, SL und HE eine solche kommunale Körperschaft nicht gibt, so dass sich der Vergleichswert der FW-6 de facto auf das Land Rheinland-Pfalz bezieht, in dem die Verbandsgemeinden eine recht hohe Bedeutung haben. Aussagekräftiger ist daher die Relation für die Körperschaftsgruppen auf der Ebene der Landkreise. So liegt der Beschäftigungsanteil der Kreisverwaltungen an der Gesamtbeschäftigung in den Landkreisen in Schleswig-Holstein bei ca. 25,6% und in den Westvergleichsländern bei ca. 26,6%, so dass man kaum von signifikanten Unterschieden sprechen kann. Erhebliche Unterschiede gibt es aber bei der Bedeutung der Ämter, Samtgemeinden und Verbandsgemeinde. Diese haben in Schleswig-Holstein einen Beschäftigungsanteil an der Beschäftigung auf der Landkreisebene insgesamt von ca. 10,4% und im FW-6-Durchschnitt von ca. 4,4%. Die liegt daran, dass es in BW, BY und HE diese Körperschaftsgruppe nicht gibt, während in RP der Beschäftigungsanteil bei ca. 36,5%.

Der etwas unterdurchschnittliche Beschäftigungsanteil der Kreisverwaltungen auf der Landkreisebene ist eigentlich überraschend, da dies ein Hinweis darauf ist, dass die Kreisverwaltungen in Schleswig-Holstein eine geringere relative Aufgabenwahrnehmung haben als dies in den FW-6 der Fall ist. Angesichts des Umstandes, dass es in Schleswig-Holstein - siehe **Tabelle III.2.4.7** - auf Grund der Raumstruktur des Landes eine Vielzahl von Klein- und Kleinstgemeinden gibt sollte man erwarten, dass in größerem Umfang Aufgaben von den Kreisen wahrgenommen werden. So leben in Schleswig-Holstein mehr als 25% der Einwohner in Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern, während in den FW-6 lediglich ca. 12% der Einwohner in Gemeinden mit weniger als 3.000 Einwohnern leben. Dies legt die begründete Vermutung nahe, dass die kreisangehörigen Gemeinden nur in einem sehr begrenzten Umfang in der Lage wären zusätzliche Aufgaben vom Land zu übernehmen, da Kleinverwaltungen nur eine begrenzte Aufgabenabsorptionsfähigkeit haben. Selbst größere kreisangehörige Städte gibt es in Schleswig-Holstein relativ wenig, da nur 2,5% der Bevölkerung in Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern leben. Weiter unten wird sogar noch deutlich, dass auch die Ämter in Schleswig-Holstein im Ländervergleich recht klein sind (gemessen an der Einwohnerzahl) und der Bevölkerungsanteil der amtsfreien Gemeinden recht groß ist.

Tabelle III.2.4.7: Verteilung der Bevölkerung auf die kreisfreien Städte sowie die kreisangehörigen Gemeinden insgesamt sowie nach Größenklassen im Jahr 2004

	SH		FW-6	
	durchschnittliche Einwohnerzahl	%-Anteil der Bevölkerung	durchschnittliche Einwohnerzahl	%-Anteil der Bevölkerung
kreisfreie Städte insgesamt	152.300	21,6%	153.100	22,7%
kreisangehörige Gemeinden insgesamt, darunter	1.980	78,4%	4.100	77,3%
> 100.000	0	0,0%	146.800	0,8%
50.000 - 100.000	71.600	2,5%	67.500	4,2%
20.000 - 50.000	28.500	15,1%	28.800	15,3%
10.000 - 20.000	14.500	15,9%	13.800	18,7%
5.000 - 10.000	7.000	12,8%	6.900	16,5%
3.000 - 5.000	3.700	5,6%	3.900	8,8%
1.000 - 3.000	1.600	14,8%	1.800	9,9%
< 1.000	460	11,7%	460	3,1%

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

In einem weiteren Schritt wollen wir etwas tiefer in die Beschäftigungsstrukturen im Land Schleswig-Holstein schauen. Hierzu konnten wir auf umfangreiches Datenmaterial des Statistischen Landesamtes für das Jahr 2005²⁴ zurückgreifen. Diese Daten umfassen das gesamte Personal der kommunalen Ebene einschließlich der nicht rechtsfähigen Einrichtungen und Eigenbetriebe die im Haushaltsplan geführt werden und bilden somit das Personal in den Kernhaushalten ab. Dies impliziert, dass das Personal in den Sonderrechnungen und damit insbes. die Krankenhäuser in diesen Zahlen nicht enthalten sind.

Allerdings werden die Beschäftigtendaten nur getrennt nach Voll- und Teilzeitbeschäftigten ausgewiesen, so dass wir keine unmittelbaren Angaben über VZÄ haben. Basierend auf Angaben der Personalstatistik haben wir berechnet, dass die Teilzeitbeschäftigten in

²⁴ Uns liegen auch die Angaben für 2006 vor, allerdings wollten wir im Hinblick auf die zeitliche Vergleichbarkeit mit den obigen Rechnungen zumindest im Hinblick auf das Referenzjahr konsistent bleiben.

Schleswig-Holstein auf der kommunalen Ebene im Durchschnitt auf ein Beschäftigungsvolumen von ca. 55% der Vollzeitbeschäftigten kommen, so dass wir folgende Schätzung für die Vollzeitäquivalente vornehmen

$$\text{Vollzeitäquivalente} = \text{Vollzeitbeschäftigte} + 0,55 \cdot \text{Teilzeitbeschäftigte}$$

Wie aus der **Tabelle III.2.4.8** hervorgeht, liegt der Teilzeitbeschäftigtenanteil in Schleswig-Holstein auf der kommunalen Ebene bei ca. 36%. Am geringsten ist dieser Anteil mit ca. 28% in den kreisfreien Städten und am höchsten mit ca. 55% in den amtsangehörigen Gemeinden.

Tabelle III.2.4.8: Anteil der Teilzeitbeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung nach kommunalen Körperschaftsgruppen in Schleswig-Holstein im Jahr 2005 (nur Kernhaushalte)

insgesamt	36,4%
kreisfreie Städte	28,4%
amtsangehörige Gemeinden	54,5%
Ämter	38,5%
amtsfreie Gemeinden	39,5%
Kreisverwaltungen	34,2%

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein.

Auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes gab es zum 30.6. 2005 in Schleswig-Holstein ca. 28.400 VZÄ in den Kernhaushalten²⁵, während wir mit unserer Schätzung auf einen Wert von ca. 27.600 kommen, so dass wir die durchschnittliche Arbeitszeit der Teilzeitbeschäftigten etwas unterschätzen.

Die Angaben über die Beschäftigten liegen uns für jede einzelne Gemeinde bzw. Stadt sowie die Amtsverwaltungen²⁶, die Kreisverwaltungen sowie die kreisfreien Städte vor, wobei allerdings lediglich ein Ausweis für die 9 Einzelpläne erfolgt, so dass wir keine Korrekturrechnungen (z.B. für Kitas und Krankenhäuser) durchführen können, und damit diese Daten mit den oben ausgewiesenen Zahlen nicht direkt vergleichbar sind. Bei dieser Analyse interessiert uns insbes. die Frage nach der an der Beschäftigung gemessenen Aufgabenverteilung innerhalb der Landkreise sowie der Aufgabenverteilung innerhalb der Landkreise nach Einzelplänen.

Zunächst zeigt die **Tabelle III.2.4.9** wie sich die Beschäftigung der einzelnen kommunalen Körperschaftsgruppen - gemessen in VZÄ - auf die Einzelpläne verteilt. In den kreisfreien Städten entfallen ca. 24% der Beschäftigten auf den EP 4, wobei hier auch die Kitas (Teilbereich 464) enthalten sind. An nächster Stelle folgt mit ca. 20% die allgemeine Verwaltung und mit ca. 17% der EP 1 (Öffentliche Ordnung). Darüber hinaus ist auch noch der EP 6 bedeutsam, wobei hier der größte Beschäftigungsanteil auf den Straßenbereich entfallen dürfte. In den amtsfreien Gemeinden entfällt ca. 1/4 der Beschäftigten auf den Bereich der allgemeinen Verwaltung und an nächster Stelle folgt mit ca. 19% der EP 4 (Soziales). Bei den amtsangehörigen Gemeinden ist der Beschäftigungsanteil der Allgemeinen Verwaltung mit ca. 13% deutlich unterdurchschnittlich, weil in diesem Bereich die Aufgaben weitgehend durch die Ämter wahrgenommen werden, die dann auch entsprechend in diesem Einzelplan ca. 54% ihrer Bediensteten beschäftigen. Bei den

²⁵ Weitere ca. 5.000 VZÄ werden in den Sonderrechnungen geführt, wovon ca. 880 VZÄ auf die Krankenhäuser entfallen, die aber lediglich auf der Ebene der Kreisverwaltungen vorhanden sind.

²⁶ Von den 117 Ämtern (Stand 2005) wird in 11 Fällen die Amtsgeschäftsführung von einer amtsangehörigen Gemeinde wahrgenommen, so dass für die Ämter keine eigenen Personalbestände nachgewiesen werden. Ferner gibt es 7 Ämter in den für die amtsangehörigen Gemeinden keine Beschäftigung nachgewiesen wird.

Kreisverwaltungen liegt der Aufgabenschwerpunkt in den Bereichen Soziales, der Öffentlichen Ordnung sowie der Allgemeinen Verwaltung. Insgesamt gesehen liegt die Beschäftigungsstruktur nach Einzelplänen der Kreisverwaltungen wesentlich näher an der der kreisfreien Städte als an der der kreisangehörigen Ämter und Gemeinden.

Tabelle III.2.4.9: Verteilung der Gesamtbeschäftigung (VZÄ) nach Einzelplänen (EP) in den kommunalen Körperschaftsgruppen in Schleswig-Holstein im Jahr 2005 (nur Kernhaushalte)

EP	KS	amtsfreie Gemeinden	amtsangehörige Gemeinden	Ämter	Ämter und amtsang. Gemeinden	Kreisverwaltungen	Landkreise insgesamt
0	20%	25%	13%	54%	35%	20%	26%
1	17%	7%	3%	12%	8%	21%	11%
2	4%	12%	11%	11%	11%	10%	11%
3	9%	5%	1%	1%	1%	3%	4%
4	24%	19%	28%	11%	19%	24%	21%
5	8%	4%	5%	2%	3%	7%	5%
6	12%	12%	20%	7%	13%	12%	12%
7	6%	15%	17%	3%	9%	2%	10%
8	0%	0%	2%	0%	1%	0%	1%
alle	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein.

Tabelle III.2.4.10: Anteil der im kreisangehörigen Raum auf die Kreisverwaltungen, Ämter, amtsfreien Gemeinden und amtsangehörigen Gemeinden entfallenden Beschäftigung in den Landkreisen in Schleswig-Holstein im Jahr 2005 (gemessen an den VZÄ) insgesamt sowie nach den Einzelplänen (nur Kernhaushalte)

		Beschäftigungsanteile in %			
		Kreisverwaltungen	amtsfreie Gemeinden	Ämter	amtsangehörige Gemeinden
Einzelpläne insgesamt		28%	50%	12%	10%
EP 0	Allgemeine Verwaltung	22%	48%	25%	5%
EP 1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	52%	32%	12%	3%
EP 2	Schulen	24%	54%	12%	10%
EP 3	Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	25%	69%	2%	4%
EP 4	Soziale Sicherung	33%	47%	7%	14%
EP 5	Gesundheit, Sport, Erholung	41%	44%	4%	11%
EP 6	Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	26%	50%	6%	17%
EP 7	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	5%	74%	4%	17%
EP 8	Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen	21%	35%	3%	41%

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein.

In der **Tabelle III.2.4.10** weisen wir aus, wie sich die Beschäftigung auf der Ebene der Landkreise auf die Einzelpläne verteilt, d.h. diese Daten geben an, welche kommunale Körperschaftsgruppe in den einzelnen Bereichen welche Beschäftigungsanteile hat. Hieraus

lassen sich Aussagen über die Aufgabenverteilung innerhalb der Landkreise ableiten, wobei allerdings die Differenzierung nur auf der Basis der Einzelpläne erfolgt und damit doch recht grob ist.

Über alle Einzelpläne hinweg entfällt der mit Abstand höchste Anteil von ca. 50% auf die amtsfreien Gemeinden, in denen auch ca. 57% der Einwohner der Landkreise wohnen. Auf die Kreisverwaltungen entfällt ein Anteil von ca. 28%, auf die Ämter ein Anteil von ca. 12% und die amtsangehörigen Gemeinden haben einen Anteil von ca. 10%. Diese Angaben sind kompatibel mit den in der Tabelle III.2.4.6 berechneten Daten. Auf der Ebene der Kreisverwaltungen sind insbesondere die Aufgaben im Bereich des EP 1 (Ordnungswesen) konzentriert, aber auch die Aufgaben im Bereich des EP 5, wozu insbesondere auch die Gesundheitsämter gehören. In diesem Bereich ist aber auch der Beschäftigungsanteil in den amtsfreien Gemeinden von vergleichbarer Bedeutung. Im Bereich der Schulen (EP 2) entfallen etwa 54% der Beschäftigten auf die amtsfreien Gemeinden, was auch in etwa deren Bevölkerungsanteil entspricht. Auf die Kreisverwaltungen sowie die amtsangehörigen Gemeinden einschließlich der Ämter entfällt jeweils die Hälfte des noch verbleibenden Personals in diesem Bereich.

Insgesamt ist festzuhalten, dass im Ländervergleich die relative Aufgabenwahrnehmung durch die Kreise (Kreisverwaltungen) in Schleswig-Holstein leicht unterdurchschnittlich ist, was angesichts der Raum- und Siedlungsstruktur des Landes eigentlich verwunderlich ist, da man unter diesen Bedingungen eher eine deutlich größere Aufgabenwahrnehmung durch die Kreise erwarten würde. So entfällt in Bayern, das ebenfalls durch eine Vielzahl von Kleingemeinden charakterisiert ist und eine dem Land Schleswig-Holstein vergleichbare Bevölkerungsdichte hat, auf der Kreisebene nahezu 29% der Beschäftigten auf die Kreisverwaltungen, während in Schleswig-Holstein der Anteil nur bei 25,6% liegt. Darüber hinaus ist auch feststellbar, dass die Ämterstruktur in Schleswig-Holstein ebenfalls auffällig ist. Aufschlussreich ist diesbezüglich ein Vergleich zwischen Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz, da beide Länder eine vergleichbare Bevölkerungsdichte haben (SH ~180 EW/qkm; RP ~ 200 EW/qkm). So sind die Ämter in Schleswig-Holstein im Ländervergleich recht klein und erreichen eine durchschnittliche Einwohnerzahl von ca. 8.100. In Rheinland-Pfalz haben die Verbandsgemeinden durchschnittlich ca. 14.800 Einwohner und die Samtgemeinden in Niedersachsen ca. 11.000 Einwohner. Auffällig ist in Schleswig-Holstein auch der sehr hohe Anteil von amtsfreien Gemeinden, in denen über 50% der Einwohner der Landkreise leben; im Vergleich hierzu leben in Rheinland-Pfalz nur ca. 21% der Einwohner in verbandsfreien Städten bzw. Gemeinden. Die zahlreichen amtsfreien Gemeinden in Schleswig-Holstein haben eine Durchschnittsgröße von nahezu 12.000 Einwohnern, während die verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz eine durchschnittliche Einwohnerzahl von nahezu 18.000 Einwohnern haben.

Angesichts des Umstandes, dass die Kommunalstruktur in den Landkreisen des Landes Schleswig-Holstein immer noch als sehr klein zu betrachten ist, bestehen berechtigte Zweifel, ob die recht kleinen Ämter und im die im Ländervergleich auch kleineren amtsfreien Gemeinden in der Lage wären weitere Verwaltungsaufgaben, insbesondere solche die zur Verlagerung von der Landesebene vorgesehen sind, zu übernehmen. Auch die große Anzahl von amtsfreien Gemeinden (in Schleswig-Holstein sind es fast 90, während das bevölkerungsreichere Rheinland-Pfalz weniger als 40 verbandsfreie Gemeinden hat, die auch wesentlich größer sind) nährt diese Zweifel.

b) Messung der Aufgabenverteilung mit den Ausgaben

Wir wollen noch die Aufgabenverteilung an Hand von Ausgabendaten untersuchen. Da allerdings die Ausgaben sehr hoch mit den Personalbeständen korrelieren, sind hier keine wesentlich abweichenden Aussagen zu erwarten.

Tabelle III.2.4.11: Anteil der auf die kommunale Ebene entfallenden Ausgaben an den bereinigten Ausgaben in der laufenden und investiven Rechnung im Land insgesamt im Durchschnitt der Jahre 2003/4 und 2005/6 auf Basis der Kassenstatistik

	laufende Ausgaben		investive Ausgaben	
	2003/4	2005/6	2003/4	2005/6
BW	45,4%	47,9%	63,6%	61,9%
BY	42,9%	42,7%	60,9%	62,6%
HE	44,5%	44,5%	63,7%	64,4%
NI	43,6%	44,9%	57,4%	62,3%
RP	42,3% ¹	43,4%	56,6%	52,0%
SL	37,0%	37,3%	35,3%	48,5%
SH	42,0%	41,8%	66,5%	69,2%
FWoNW	44,0% ¹	44,5%	60,9%	61,7%
nachrichtlich: NW	49,3%	50,1%	58,2%	56,4%

¹ In Rheinland-Pfalz wurde die Verbuchung der Regionalisierungsmittel verändert. Die hier ausgewiesene Zahl korrigiert um diesen Effekt!

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Zunächst zeigt die **Tabelle III.2.4.11** den auf die kommunale Ebene im Durchschnitt der Jahre 2003/4 und der Jahre 2005/6 entfallenden Anteil der laufenden und investiven Ausgaben in Schleswig-Holstein im Vergleich zu den Westflächenländern. Diese beiden 2-Jahres-Zeiträume haben wir absichtlich ausgewählt weil mit dem Jahr 2005 die "Hartz-IV-Reform" in Kraft getreten ist und ferner mit dem Jahr 2005 die Funktionalreform in Baden-Württemberg wirksam wurde. Für eine "Bewertung" des Aufgabenanteils der kommunalen Ebene sind die laufenden Ausgaben besser geeignet als die recht volatilen investiven Ausgaben, die wir hier auch nur nachrichtlich dokumentieren. In der Mehrzahl der Länder hat sich der Dezentralisierungsgrad in den beiden 2-Jahreszeiträumen kaum verändert, wobei lediglich Baden-Württemberg eine Ausnahme darstellt, was auf die dort eingeführte Funktionalreform zurückzuführen sein dürfte. Die Angaben belegen insgesamt eine weitgehende "Stabilität" der Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Ebene und zeigen, dass die Effekte der "Hartz-IV-Gesetzgebung" auf die kommunale Aufgabenlast auch nur gering sein können. Ferner zeigt sich, dass die Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Ebene sehr stark von der Ländergröße abhängig ist: Im kleinsten Bundesland, dem Saarland, liegt der Dezentralisierungsgrad mit ca. 37% deutlich unter dem FWoNW-Durchschnitt von ca. 44%, während auf der anderen Seite in NW, dem größten Land, ein Wert von 50% erreicht wird. Auch das Land Schleswig-Holstein, das nach dem Saarland kleinste Westflächenland, fügt sich mit einem Kommunalisierungsgrad von ca. 42% sehr gut in dieses Bild ein, so dass - unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Ländergröße - das Land keine Auffälligkeiten beim Dezentralisierungsgrad auf dieser Aggregationsebene zu verzeichnen hat.

In einem weiteren Schritt wollen wir die Aufgabenverteilung an Hand der Ausgaben innerhalb der kommunalen Strukturen vergleichend betrachten. Um bei unserer Datenanalyse möglichst am aktuellen Rand zu sein, haben wir vom Statistischen Bundesamt eine Sonderaufbereitung der Kassenstatistik der kommunalen Körperschaftsgruppen für die Jahre 2005 und 2006 für alle Flächenländer erstellen lassen. Hier werden die wichtigsten

Einnahmen- und Ausgabenpositionen erfasst, wobei diese Daten allerdings nicht nach Aufgabenbereichen bzw. Einzelplänen sondern nur für den kommunalen Bereich insgesamt zur Verfügung stehen. Erfasst werden in dieser Statistik die Körperschaftsgruppen:

- kreisfreie Städte (KS),
- Landkreise (LK),
- kreisangehörige Gemeinden (KaG),
- Ämter, Samtgemeinden und Verbandsgemeinden (Ä/S/V) sowie
- die Bezirksverbände.

Auch bei dieser Auswertungen haben wir das Land Niedersachsen ausgeklammert, da die gewichtige Region Hannover weder als Landkreis noch als kreisfreie Stadt zu betrachten ist.²⁷

Auf Grund der heterogenen Struktur der kommunalen Strukturen in den Ländern haben wir die kreisangehörigen Gemeinden und die Ämter/Samtgemeinden und Verbandsgemeinden zu einer Körperschaftsgruppe addiert. Darüber hinaus mussten wir uns wiederum mit der Behandlung der Bezirksverbände beschäftigen. In Hessen, Bayern und Baden-Württemberg (sowie in sehr geringem Umfang in Rheinland-Pfalz gibt es Bezirksverbände die insbesondere Aufgaben im Sozialbereich (überörtliche Sozialhilfe, Jugendhilfe usw.) für die Landkreise und kreisfreien Städte wahrnehmen. Diese finanzieren sich insbesondere durch Umlagen sowie durch Zahlungen der Länder (z.B. im Rahmen des FAG). Um eine Vergleichbarkeit der Daten mit Schleswig-Holstein herzustellen, haben wir die Ausgaben der Bezirksverbände mit einem Einwohnerschlüssel auf die Landkreise und die kreisfreien Städte umgelegt.

Hinweis zur Bestimmung der Ausgaben und Einnahmen der kommunalen Körperschaftsgruppen

In der Kassenstatistik werden die bereinigten Ausgaben sowie die Ausgaben der laufenden Rechnung und die Ausgaben der Kapitalrechnung der kommunalen Körperschaftsgruppen abzüglich der Zahlungen von Gemeinden ausgewiesen. Dies gilt auch für die analogen Einnahmenkomponenten. Dieses Verfahren hat den Vorteil, dass die Ausgaben (bzw. Einnahmen) der Körperschaftsgruppen aufaddiert werden können und die Summe zu den bereinigten Ausgaben (bzw. die bereinigten Einnahmen) des gesamten kommunalen Bereichs führen. Für eine vergleichend Länderbetrachtung ist diese Vorgehensweise aber nachteilig, da wir die tatsächlichen Ausgaben der kommunalen Körperschaftsgruppen betrachten wollen, und nicht die um die Zahlungen von anderen kommunalen Gebietskörperschaften bereinigten Ausgaben. Aus diesen Gründen machen wir das Verfahren des Statistischen Bundesamtes rückgängig und addieren zu den Gesamtausgaben (bzw. die Ausgaben der laufenden Rechnung bzw. der Kapitalrechnung) wiederum die von den Gemeinden empfangenen Zuweisungen. Bei den Bezirksverbänden, deren Ausgaben wir auf die kreisfreien Städte und Landkreise mit einem Einwohnerschlüssel aufteilen, wird diese Korrektur nicht durchgeführt, da in den Ausgaben der kreisfreien Städte bzw. Landkreise Zahlungen an die Bezirksverbände enthalten sind. Dadurch wird auch das notwendige Korrekturvolumen bei den Bezirksverbänden stark reduziert.

Bsp: Nach den Angaben der Kassenstatistik beliefen sich die Ausgaben der Landkreise in Schleswig-Holstein im Jahr 2006 - netto der von Gemeinden empfangen Zahlungen - auf 1.040 Mio. Euro. Die Landkreise haben von den Gemeinden Zahlungen im Gesamtvolumen von 665 Mio. Euro erhalten. Entsprechend betragen die tatsächlichen Ausgaben der Landkreise in Schleswig-Holstein 1.705 Mio. Euro (= 1.040 + 665).

In der **Tabelle III.2.4.12** haben wir die Pro-Kopf-Ausgaben der kommunalen Gebietskörperschaften im Durchschnitt der Jahre 2005/6 ausgewiesen, wobei in den FW-6 die Ausgaben der Bezirksverbände auf die kreisfreien Städte und die Landkreise umgelegt und

²⁷ In der Kommunalfinanzstatistik bzw. der kommunalen Kassenstatistik wird die Region Hannover wie ein Landkreis behandelt!

die kreisangehörigen Gemeinden und Ämter zu einer Körperschaftsgruppen zusammen gefasst wurden.

Tabelle III.2.4.12: Pro-Kopf-Ausgaben auf der kommunalen Ebene im Durchschnitt der Jahre 2005/6

	KS		KaG + Ä/S/VG		LK	
	SH	FW-6	SH	FW-6	SH	FW-6
a.1 Personalausgaben	722	788	300	338	129	132
a.2 Laufender Sachaufwand	409	470	246	254	101	105
a.3 Zinsausgaben	126	91	26	32	12	14
a.4 Allgemeine Zuweisungen u. Umlagen	0	183	319	387	2	81
an Land	0	62	8	57	2	7
an Gemeinden u. Gemeindeverbände	0	120	311	323	0	74
a.5 Sonstige Zuweisungen u. Zuschüsse für laufende Zwecke	220	268	120	97	99	63
an öffentlichen Bereich	10	40	48	33	25	27
an andere Bereiche	210	227	73	64	74	36
a.6 Soziale Leistungen	643	608	8	9	352	347
a.6 sonstige laufende Ausgaben	40	44	84	23	57	47
a.7 Erstattungen an Bezirksverbände ¹	0	-87	0	0	0	-87
a. Ausgaben der laufenden Rechnung	2.159	2.346	1.102	1.140	752	702
b.1 Baumassnahmen	248	168	161	182	22	37
b.2 Erwerb von Grundstücken, beweglichen Sachen des Anlagevermögens	41	70	44	60	8	11
b.3 Zuweisungen u. Zuschüsse für Investitionen	77	51	32	20	35	12
an öffentlichen Bereich	12	8	22	7	19	6
an andere Bereiche	66	42	10	13	16	6
b. Ausgaben der Kapitalrechnung	424	369	256	282	66	65
c. Bereinigte Ausgaben insgesamt	2.582	2.715	1.359	1.421	818	766
<i>nachrichtlich: Primärausgaben (SH in % von FW-6)</i>	<i>2.456 (94%)</i>	<i>2.624</i>	<i>1.333 (96%)</i>	<i>1.389</i>	<i>806 (107%)</i>	<i>752</i>

¹ Diese Ausgaben müssen abgezogen werden um Doppelzählungen zu vermeiden, da mit diesen Leistungen der kreisfreien Städte und der Landkreise die Sozialausgaben der Bezirksverbände finanziert werden.

Quelle: Berechnet aus Angaben der Kassenstatistik (Sonderaufbereitung des Statistischen Bundesamtes).

Betrachten wir zunächst einmal die in der letzten Zeile ausgewiesenen Primärausgabenrelationen. So liegen die Primärausgaben der kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein zwar deutlich unter dem FW-6-Vergleichswert aber die Relation liegt bei ca. 94%, so dass die Primärausgaben im Vergleich zur Einnahmenkraft deutlich zu hoch sind. Bei den kreisangehörigen Gemeinden ergibt sich eine Relation von ca. 96%, was ebenfalls über unserer "Benchmarking-Zielgröße" liegt. Deutlich überdurchschnittlich ist die Ausgabenrelation der Landkreise, die bei ca. 107% des FW-6-Vergleichswertes liegt, wobei die Ursache eindeutig bei den laufenden Ausgaben liegt. Die Mehrausgaben sind nahezu ausschließlich auf die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse an andere Bereiche zurückzuführen, während die Unterschiede bei den Sozialausgaben recht gering sind. Mit den uns zur Verfügung stehenden Daten können wir aber die Ursachen für diese höheren Zahlungen der Landkreise an andere Bereiche nicht klären.

Die Pro-Kopf-Ausgaben in den kreisfreien Städten des Landes liegen um ca. 19% über den in den Landkreisen insgesamt anfallenden Ausgaben, während in den FW-6 der Abstand mit ca. 24% sogar noch größer ausfällt.

Auf Basis der Ausgabendaten ergibt sich für die Kreisverwaltungen in Schleswig-Holstein ein Ausgabenanteil auf der Landkreisebene von ca. 37,5% während der Vergleichswert im FW-6-Durchschnitt bei ca. 35% liegt. Bei den Personalausgaben in den Landkreisen entfallen in Schleswig-Holstein ca. 30% und in den FW-6 ca. 28% auf die Kreisverwaltungen und beim laufenden Sachaufwand ergibt sich in beiden Fällen eine Relation von 29%. Insgesamt sind die sich ergebenden Unterschiede aber als gering zu bezeichnen, da hierbei auch noch zu berücksichtigen ist, dass wir die Ausgaben der Bezirksverbände in den FW-6 auf die Stadtkreise und Kreisverwaltungen zerlegt haben, so dass von einer gewissen Fehlermarge auszugehen ist.

Wir kommen unter Verwendung der Beschäftigten- und der Ausgabendaten somit zu weitgehend vergleichbaren Resultaten bei der Analyse der Aufgabenverteilung innerhalb des kommunalen Raums. Die relative Aufgabenwahrnehmung der Landkreise weicht in Schleswig-Holstein kaum von der in den Westvergleichsländern ab. Während die Beschäftigtendaten in der Tendenz eher sogar eine etwas unterdurchschnittliche Aufgabenwahrnehmung der Kreisverwaltungen innerhalb der Landkreise nahe legen verhält es sich bei den Ausgaben gerade umgekehrt. Da die Abstände jeweils recht gering sind, kann man davon ausgehen, dass die relative Aufgabenwahrnehmung der Landkreise in Schleswig-Holstein weitgehend dem FW-6-Durchschnitt entspricht. Wie bereits oben angemerkt wurde, so u.a. auch verweisend auf die Daten für Bayern, ist dieses Ergebnis unter Beachtung der Siedlungsstruktur des Landes verwunderlich, da man eine höhere Aufgabenkonzentration bei den Landkreisen vermuten sollte.

IV. Ökonomische und fiskalische Aspekte von Gebiets- und Verwaltungsreformen²⁸

Die fiskalischen Effekte von Kreisstruktur- und Verwaltungsreformen dürfen nicht losgelöst von ökonomischen Aspekten gesehen werden. Aus diesen Gründen wollen wir die Wirkungen von Gebietsreformen kurz aus einer theoretisch-ökonomischen Perspektive betrachten. Allerdings ist festzuhalten, dass die ökonomischen Effekte kaum belastungsfähig monetär quantifizierbar sind, da die Prozesse sehr komplex sind und - was im Hinblick auf die empirische Evaluation noch viel wichtiger ist - Daten für eine saubere empirische Analyse fehlen. Dennoch müssen diese Effekte bei der Diskussion berücksichtigt werden, da diese als durchaus erheblich einzuschätzen sind. Hierbei ist zu beachten, dass "verwalten" nicht in einem ökonomiefreien Raum praktiziert werden kann, sondern dass sich "Verwaltung" an den ökonomischen Anforderungen der Menschen und Betriebe in den Regionen und im Land insgesamt auszurichten hat und nicht umgekehrt!

Kurzerläuterung wichtiger Begriffe bzw. Konzepte

Economies of Scale (Größenersparnisse): Diese liegen dann vor, wenn bestimmte Aktivitäten mit Fixkosten verbunden sind, so dass bei der Herstellung einer größeren Menge an Gütern die Stückkosten sinken.

Economies of Scope (Verbundeffekte): Diese liegen vor, wenn bei der Erledigung eines breiten Aufgabenspektrums auf gemeinsame Infrastrukturen usw. zurückgegriffen werden kann bzw. das Wissen und die Technik die bei der Erledigung bestimmter Aufgaben erforderlich sind, auch in anderen Aufgabenbereichen verwendet werden können. Die Verbundeffekte führen dann dazu, dass die einzelnen Aufgaben billiger und/oder qualitativ besser durchgeführt werden können.

(Interregionale) Spillover-Effekte ("Überschwappeffekte): Solche liegen dann vor, wenn öffentliche Güter- und Dienstleistungen die in einer bestimmten Region erbracht werden, auch von Bürgern in anderen (i.d.R. direkt benachbarten) Regionen genutzt werden können.

IV.1 Die ökonomischen Integrationseffekte der Schaffung größerer kommunaler Gebietsstrukturen

Das Schaffen größerer Kreisstrukturen ist aus ökonomischer Sicht als ein Schritt zur administrativen-ökonomischen Integration einer Region zu sehen, wobei die Region nicht administrativ (Kreise, Planungsregionen) sondern ökonomisch (Liefer- und Bezugsverflechtungen der Unternehmen, Pendlerbewegungen der Arbeitnehmer, Schul- und Einkaufspendeln) abzugrenzen ist. Die erheblichen ökonomischen und sozialen Veränderungen in den letzten Dekaden - angefangen von der Intensivierung des interregionalen und internationalen Standortwettbewerbs, über die Reduktion der realen Transport- und Kommunikationskosten bis hin zur steigenden Individualisierung und der zunehmenden Bedeutung von Humankapital - haben zu einem Anstieg der inter- und intraregionalen Mobilität geführt und die ökonomischen Handlungsräume der Betriebe und Menschen erheblich ausgeweitet.

Das "Kernproblem" des optimalen geographischen Zuschnitts von Gebietskörperschaften ist unter fiskalischen Aspekten²⁹ das Herbeiführen einer *institutionellen Kongruenz* von Entscheidungs- und Kostenträgern auf der einen Seite und dem Kreis der Nutznießer auf der

²⁸ Einige Passagen in diesem Abschnitt sind unserer Studie zu Mecklenburg-Vorpommern entnommen, siehe Seitz (2005a).

²⁹ Für eine kurze Darstellung der finanzwissenschaftlichen Diskussion sei auf Ch. Blankart (2003), Öffentliche Finanzen in der Demokratie, Verlag Vahlen, insbes. Kapitel 26 verwiesen.

anderen Seite. Hierbei spielen insbesondere **Spillover-Effekte** eine erhebliche Rolle, da öffentliche Güter und Dienstleistungen eine geographische Reichweite haben, die in vielen, wenn nicht sogar in der Mehrzahl der Fälle, administrative (Kreis-)Grenzen überschreiten und somit auch die Wohlfahrt der Bürger in anderen - insbesondere den benachbarten - Kreisen tangieren. Dies gilt insbesondere für kreisfreie Städte die in der Regel sehr eng mit dem Umland verflochten sind, was sich in intensiven Pendlerbewegungen aber auch der Arbeitsteilung zwischen Stadt- und Umland zeigt. So findet man großflächige Handelshäuser, Gewerbe- und Logistikbetriebe eher in den Verflechtungsräumen der Städte, während höherwertige Dienstleistungen und der Fachhandel eher in den Zentren angesiedelt sind.

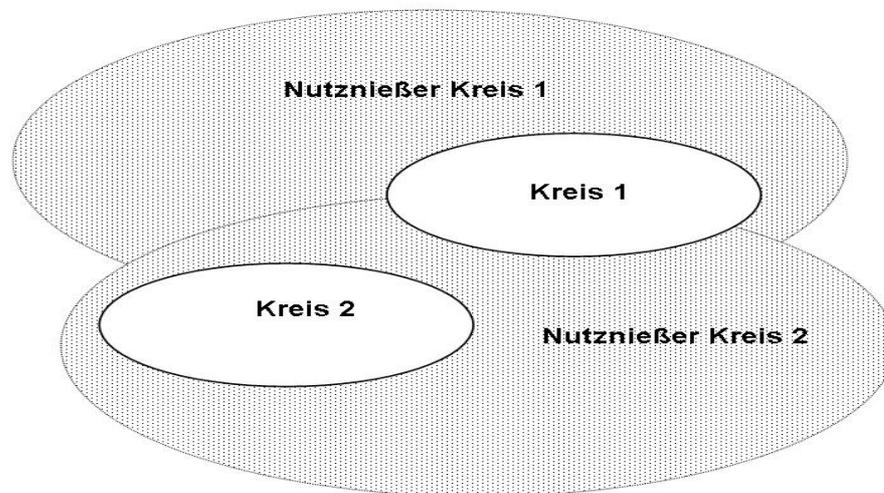
Die monetäre Kehrseite dieser Spillover-Effekte besteht darin, dass - sofern es sich nicht um Leistungen handelt die gegen kostendeckende Gebühren abgegeben werden - die Bürger anderer Kreise nicht direkt zur Finanzierung der Güter und Dienstleistungen herangezogen werden können, selbst wenn diese die überwiegenden Nutzer sind. Letzteres gilt insbesondere für das Verhältnis der kreisfreien Städte zu ihren Umlandregionen (Umlandkreise, -gemeinden). Bei größeren kreisangehörigen Städten gibt es diese Spillover-Effekte natürlich auch, aber die Kreisebene sorgt zumindest für einen "regionsinternen" Ausgleich der Finanzierung (Kreiszuschüsse z.B. für Kultureinrichtungen in größeren kreisangehörigen Städten und Gemeinden werden vom Kreis insgesamt aufgebracht³⁰). Die kommunalen Finanzausgleichssysteme versuchen zwar diesen Effekten durch z.B. Einwohnerwertungsansätze oder Nebenansätzen mit Bedarfsindikatoren (wie z.B. Schüleransätzen) Rechnung zu tragen, was sich z.B. in der besseren Finanzausstattung der zentralen Orte zeigt, aber im Interesse der Stärkung der Entscheidungskraft der Regionen können diese kleinräumigen Spillover-Effekte auch durch einen expliziten bzw. impliziten intraregionalen Finanzausgleich innerhalb der Region bewältigt werden. Gerade dies spricht dafür kreisfreie Städte in Landkreise zu integrieren, da Kreise eine Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion haben und zur optimalen Wahrnehmung dieser Funktion Kreise auch aus einer "gesunden" Mischung von ländlichen Räumen sowie größeren und kleineren Städten bestehen müssen.

Die **Abbildung IV.1.1** verdeutlicht das Problem der institutionellen Inkongruenz, wobei wir hier vereinfachend zwei Kreise dargestellt haben die öffentliche Leistungen erbringen, deren Wirkungen auf andere Kreise "überschwappen". Besonders markant sind diese Wirkungen bei größeren Städten, die höherwertige Infrastrukturen und Arbeitsplatzüberschüsse vorhalten, welche auch von Einwohnern anderer Regionen genutzt werden. Unter ökonomischen Aspekten entstehen dann zwei Probleme:

- Die Nutznießer in anderen Regionen werden bei der Entscheidung über das Angebot öffentlicher Güter nicht einbezogen, so dass deren Präferenzen und Bedürfnisse für die Entscheidungsregion auch keine Rolle spielen.
- Die Nutznießer der anderen Regionen werden nicht unmittelbar zur Finanzierung herangezogen, wobei diese Finanzierung nicht unbedingt in direkter Form vorliegen muss (der Kreis bzw. die Gemeinde, in dem/der die öffentliche Leistung erbracht wird, erhöht die Kreisumlage bzw. die Grund- oder Gewerbesteuerhebesätze), sondern auch in indirekter Form (z.B. werden die Kosten der Kultureinrichtungen in einer Stadt oder Region durch Einsparungen bei anderen öffentlichen Leistungen gegenfinanziert).

³⁰ Damit ist natürlich nicht das Problem der Nutzung dieser Einrichtungen durch "kreisfremde" Einwohner gelöst.

Abbildung IV.1.1: Institutionelle Inkongruenz zwischen dem Kreis der Entscheider und Kostenträger auf der einen Seite und dem Kreis der Nutznießer auf der anderen Seite



Quelle: In Anlehnung an Blankart (2003), Abbildung 26.4.

Infolge des Auseinanderklaffens der Entscheider- und Kostenträgergruppe auf der einen Seite und der Gruppe der gesamten Nutznießer auf der anderen Seite kommt es zu einer suboptimalen Versorgung mit öffentlichen Gütern, wobei es mehrere Optionen gibt, diesen Ineffizienzen entgegen zu wirken:

- Zwischen den Teilregionen kann man einen Finanzausgleich installieren, bei dem die Kosten und Erträge zwischen den Regionen verrechnet werden. In der Praxis ist dies sicherlich nur schwer realisierbar, da zwar die Kosten leicht quantifizierbar sind, nicht aber die Erträge.
- Übergeordnete Gebietskörperschaften (z.B. das Land) können durch (zweckgebundene) Zuweisungen an die Region, die das öffentliche Gut bereitstellt, diese zu einem optimalen Güterangebot anzureizen, bei dem die Nutzen-Spillover in die Nachbarregionen ausreichend berücksichtigt werden. Diese Zuweisungen müssen aber durch geringere Zuweisungen an die anderen Regionen gegenfinanziert werden, so dass dies letztendlich auf einen von einer zentralen Ebene organisierten impliziten interregionalen Finanzausgleich hinausläuft. Dies ist im Prinzip auch die Grundidee, die hinter der Berücksichtigung von Bedarfsansätzen und auch der Einwohnerveredlung im kommunalen Finanzausgleich steht.
- Eine andere Möglichkeit ist die der Kooperation zwischen den Regionen, wobei hier allerdings aufgrund der Vielfalt der öffentlichen Gütererstellung und der großen Unterschiede bei den räumlichen Spillover-Effekten hoch komplizierte Kooperations- und Vertragsnetzwerke entstehen müssten. Dies würde erhebliche Transaktionskosten und Intransparenzen induzieren.
- Eine weitere Option ist, dass man möglichst solche Regionen bzw. administrative Entscheidungsräume schafft, bei denen der Grad der Kongruenz zwischen den Entscheidern/Kostenträgern und den Nutznießern möglichst hoch ist, so dass man einen erheblichen Teil der Kosten und der Benefits innerhalb der Entscheidungsregion internalisieren würde. Ein Beispiel hierfür wären die school districts in den USA oder die Wasser- und Abwasserzweckverbände in der Bundesrepublik.

Im Hinblick auf freiwillige Kooperationen als Alternative zu institutionellen Kreisgebietsreformen hält Hesse (2004a, S. 338) fest, dass diese zwar - im Vergleich zu einer "von oben verordneten" Kreisstrukturreform - auf eine höhere Akzeptanz der Betroffenen treffen, dass solche Lösungsansätze aber zu uneinheitlichen und ungleichgewichtigen Verwaltungsstrukturen im Land führen. Hesse sieht daher in der Anpassung der Territorialstrukturen einen konsequenten Schritt, um die aufgabennotwendigen Kapazitäts- und Steuerungsgrößen zu schaffen. In einer Studie, die von der Landesregierung in Rheinland-Pfalz in Auftrag gegeben wurde, siehe Sarcinelli und Stopper (2004), wird festgehalten, dass das Wettbewerbsdenken und die gegenseitigen "Eifersüchteleien" zwischen Einzelpersonen und Kommunen erhebliche Kooperationshemmnisse darstellen (S. 94). Im Rahmen dieser Analyse wurden in Rheinland-Pfalz landesweit zahlreiche Interviews mit Entscheidern auf den verschiedensten Ebenen durchgeführt, wobei ein Großteil der Befragten die horizontalen Fusionen von Gemeinden/-verbänden (Zusammenlegung von Verbandsgemeinden, Landkreisen sowie Landkreisen und kreisfreien Städten) als ein besonders wirkungsvolles Instrument der Schaffung effizienter Verwaltungsstrukturen befürwortete.³¹ Darüber hinaus haben freiwillige interkommunale Kooperationen den Nachteil, dass diese vielfach durch "Zufallsfaktoren" bestimmt werden und auch in erheblichem Umfang durch den "human factor" ("Können die Verwaltungs- und Entscheidungsspitzen miteinander") beeinflusst werden, der sowohl stabilisiert als auch destabilisiert wirken kann, so dass die Gefahr destabiler Verwaltungsstrukturen besteht.

Es dürfte offenkundig sein, dass die räumliche Reichweite bzw. die Intensität der Spillover-Effekte der einzelnen öffentlichen Güter und Dienstleistungen höchst unterschiedlich ist. Das Problem besteht also darin, die Größe einer administrativen Einheit möglichst so zu wählen, dass es einen optimalen Ausgleich zwischen der "Nähe" zum Bürger und den Betrieben auf der einen Seite, sowie der Internalisierung der Spillover-Effekte und der Verteilung der Finanzierungslasten auf die Nutznießer der öffentlichen Güter auf der anderen Seite gibt. Unter dem Aspekt der integrierten ökonomischen Entwicklung sind größere Kreise vorteilhafter, während die oft zitierte Bürger- und Betriebsnähe eher für eine Kleinräumigkeit der Kreise spricht. Bei den Kreisen handelt es sich um kommunale Gebietskörperschaften und Kommunalverbände der kreisangehörigen Gemeinden, die ihre *ökonomische* "Daseinsberechtigung" aus der Realisierbarkeit von Economies of Scale und Economies of Scope sowie dem intraregionalen Ausgleich auf die Kreisebene ableiten. Aus diesen Gründen sollten Kreisgrenzen in der Tendenz wohl eher unter ökonomischen Aspekten bestimmt werden. Ähnlich äußert sich Hesse (2004a, S. 457) in seinem Gutachten zur Verwaltungsreform im Saarland. Er hält fest: "Anders als noch vor 20 Jahren ist dabei nicht so bedeutend, wie nah die Kreisverwaltung dem Bürger im Alltag ist (entsprechende Publikumsaufgaben können mittels moderner Technik weitgehend vor Ort in der Gemeinde erledigt werden); statt dessen sind im Kreismaßstab wirtschaftliche Betriebsgrößen zu schaffen, die eine Bündelung von komplexen, an spezifische Anspruchsgruppen gerichtete Dienstleistungen ermöglichen und eine überörtliche Steuerung in kommunaler Verantwortung erlauben."

Unter interregionalen Standortwettbewerbsgesichtspunkten und der in jüngster Zeit mehr und mehr in die öffentliche Diskussion geratenen Neuorientierung der Förderpolitik (Stichworte: Konzentration auf Wachstumsregionen, Clusterbildung usw.) wäre die Bildung größerer Kreise und insbesondere die Einkreisung kreisfreier Städte ebenfalls als vorteilhaft zu bewerten. Die knapper werdenden öffentlichen Mittel müssen im Interesse einer Optimierung

³¹ Wie problembehaftet kommunale Kooperationen sind, zeigen sogar einfache Beispiele aus dem Alltagsleben. So bemängelt der Deutsche Landkreistag in einer Studie zu den eGovernment-Aktivitäten der Landkreise, dass diesbezügliche Kooperationen bereits an den eigenen Kreisgrenzen enden, siehe hierzu U. Schliesky (2004).

der Effektivität auf die Regionen bzw. Teilgebiete von Regionen konzentriert werden, in denen sich mit diesen Mitteln die größten Wachstumseffekte erzielen lassen. Dies impliziert, dass man keinesfalls Ressourcen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Regionen im kleinräumigen Standortwettbewerb - zwischen kreisangehörigen Gemeinden oder zwischen kleinen Kreisen in unmittelbarer Nachbarschaft - versickern lassen darf. Vielmehr geht es darum Arbeitsplätze für Menschen in einer Region zu schaffen, wobei die Region nicht unter administrativen Gesichtspunkten (Kreise, kreisfreie Städte, Gemeinden usw.) gesehen werden darf, sondern unter dem Arbeitsmarktaspekt. Konsequenterweise sieht auch Hesse (2004a, insbes. S. 451 ff) in der Bildung größerer Kreise die Antwort auf die veränderten Anforderungen eines "entgrenzten" Standortwettbewerbs, der es erforderlich macht, Wirtschafts- und Strukturpolitik in hoch verflochtenen Räumen zu betreiben. Um dieses Ziel zu erreichen benötigt man einen räumlich ausreichenden Handlungsrahmen (konkret: Raumeinheiten, die eine hinreichende Größe haben). Weder Bürger noch Unternehmen denken unter *ökonomischen* Aspekten räumlich in Termini der Wohnort- bzw. Standortkreise, sondern in Termini der für sie relevanten Arbeitsmarktregion bzw. der Absatz- und Beschaffungsregionen.

IV.2 Kongruenz von Administrations-, Lebens- und Wirtschaftsraum

Um eine möglichst hohe Kongruenz von Administrations-, Lebens- und Wirtschaftsraum zu erreichen wäre es erforderlich die regionale Reichweite öffentlicher Güter zu untersuchen. Abgesehen davon, dass dies empirisch sehr schwierig ist und mit vielfältigen Datenproblemen verbunden ist, dürfte offenkundig sein, dass die regionale Spillover-Intensität der öffentlichen Güter und Dienstleistungen höchst unterschiedlich ist, so dass man im Grunde genommen für jedes (wichtige) öffentliche Gut einen eigenen Administrationsraum ableiten müsste, wobei sich diese Administrationsräume aber in erheblichem Umfang überlappen werden.

Da eine solche Vorgehensweise weder technisch noch administrativ möglich ist, benötigt man einfache empirische Konzepte zur Ableitung von Lebens- und Wirtschaftsräumen im kleinräumigen Bereich. Hierfür besonders geeignet ist eine Analyse der Pendlerverflechtungen, was deshalb von Bedeutung ist, da sich die direkte und indirekte Inanspruchnahme (lokaler) öffentlicher Leistungen sowohl am Wohn- als auch am Arbeitsort vollzieht. Aus anderen Untersuchungen wissen wir, dass auch das Einkaufspendlerverhalten, sowie das "Erlebnispendeln"³² sehr hoch mit dem Arbeitspendlerverhalten korreliert ist, d.h. die Arbeitsmarktregion von Pendlern deckt sich weitgehend auch mit der "Einkaufs-" und "Erlebnisweltregion". Die Studie von Steingrube (2001) für Mecklenburg-Vorpommern dokumentiert die hohe Korrelation von "Arbeits-" und "Lebensraumpendeln" in eindrucksvoller Art und Weise.

Besonders wichtig ist bei einer Analyse von Pendlerverflechtungen die Unterscheidung der Messung der Beschäftigten am Arbeitsort und der Beschäftigten am Wohnort, wobei die Beschäftigten an der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gemessen werden.³³

³² Natürlich ohne Reisetourismus, sondern lediglich bezogen auf den Besuch von Kultureinrichtungen, der Gastronomie, den "Sonntagsausflug" usw.

³³ Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass die Pendlerverflechtungen leider nur für die sozialversicherungspflichtig beschäftigten Personen berechnet werden können, und somit alle Personen die nicht der Sozialversicherungspflicht unterliegen - insbes. Selbständige und Beamte - nicht in diese Betrachtungen einbezogen sind. Insbes. im Verhältnis der kreisfreien Städte und der umliegenden Landkreise sollte man erwarten, dass dies zu einer Verzerrung der Schätzung der Pendlerverflechtungsintensität nach unten führt. Letzteres gilt deshalb, da Suburbanisierungsprozesse auch vom Einkommen getrieben werden und die

Die Beschäftigung am Arbeitsort gibt an, welche Zahl von Arbeitsplätzen in einem Kreis vorhanden ist, und zwar unabhängig davon, wo die Arbeitnehmer ihren Wohnort haben. Im Vergleich hierzu gibt die Zahl der Beschäftigten am Wohnort an, welche Anzahl von Kreisbewohnern beschäftigt ist, und zwar ohne Rücksicht darauf, wo sich ihr Arbeitsplatz befindet!

Am Beispiel des Kreises Segeberg soll der Informationsgehalt von "Pendlerverflechtungsdaten" erläutert werden, wobei sich alle nachfolgenden Angaben auf das Jahr 2005 (30. 6.) beziehen und gerundet sind:

- Im Kreis Segeberg gab es insgesamt 72.850 (sozialversicherungspflichtige) Arbeitsplätze, während auf der anderen Seite 87.975 Personen mit Wohnsitz im Kreis Segeberg einer Beschäftigung nachgingen. Dies impliziert, dass netto ca. 15.125 Personen aus dem Landkreis zum Arbeiten in andere Regionen in- und außerhalb von Schleswig-Holstein zur Arbeit pendelten. Von den 72.850 Arbeitsplätzen im Kreis Segeberg waren 42.310 von "Einheimischen" besetzt, weitere ca. 14.410 Arbeitsplätze wurden von Personen aus anderen Schleswig-Holstein-Kreisen und ca. 16.130 von Personen aus anderen Bundesländern (davon ca. 10.970 aus Hamburg) gehalten.
- Von den 87.965 Personen aus dem Landkreis, die einen sozialversicherungspflichtigen Job hatten, gingen 42.310 Personen ihrer Arbeit im eigenen Kreis nach, weitere 14.900 hatten eine Beschäftigung in einem anderen Kreis des Landes und 30.770 Personen arbeiteten außerhalb des Landes Schleswig-Holstein (davon 28.000 in Hamburg).

Beispiel für eine Pendleranalyse: Der Kreis Segeberg im Jahr 2005

Arbeitsplätze im Kreis Segeberg	72.850	Beschäftigte mit Wohnsitz Kreis Segeberg	87.970
davon besetzt durch:		davon arbeiten:	
Personen mit Wohnsitz Kreis Segeberg	42.300	im Kreis Segeberg	42.300
Personen aus anderen SH-Kreisen	14.410	in anderen SH-Kreisen	14.900
Personen aus anderen Bundesländern darunter: Personen aus Hamburg	16.130 10.970	in anderen Bundesländern darunter: in Hamburg	30.770 28.000

Quelle: Berechnet aus Angaben der Pendlerverflechtungsdaten des BBR.

Mit Hilfe von Pendlerverflechtungsmatrizen, aus denen man entnehmen kann welche Anzahl von Personen aus welchem Kreis in welchen Kreis (oder in welches Bundesland) zum Arbeiten pendeln, können wir die Frage der räumlichen Mobilität innerhalb des Landes untersuchen und mit den auf Basis der Pendlerverflechtungen abgegrenzten "**Arbeitsmarktregionen**" die Frage stellen, welches die optimale Regionalstruktur aus der Perspektive der Wohnort- und Arbeitsortwahl der Arbeitnehmer ist. Da sowohl die Wohn- als auch die Arbeitsortwahl von der regionalen Verteilung der Standorte der Unternehmen und Betriebe beeinflusst wird, wird mit dieser Betrachtung auch weitgehend die für die Unternehmen relevante Region abgebildet. Ferner haben wir bereits oben darauf hingewiesen, dass die Arbeitsmarktregionen auch sehr hoch mit den "privaten Bewegungsregionen" im Alltag (Einkaufen, Erlebnis, usw.) korrelieren, so dass diese auch die "relevanten Lebensräume" der Bevölkerung innerhalb des Landes Schleswig-Holstein abbilden.

Selbständigen und Beamten ein höheres Durchschnittseinkommen als die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten haben.

Tabelle IV.2.1: Analyse des Einpendlerverhaltens auf der Kreisebene in Schleswig-Holstein im Jahr 2005 gemessen an der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

Arbeitsortkreis	Eigenversorgungsquote I	Nachbarschaftsversorgungsquote I	Einpendlerquote	Quote der Einpendler aus SH	Regionalversorgungsquote I
Flensburg	48,7%	39,1%	51,3%	48,0%	87,8%
Kiel	51,1%	34,9%	48,9%	44,0%	86,0%
Lübeck	56,3%	24,4%	43,7%	28,8%	80,7%
Neumünster	51,1%	31,5%	48,9%	42,3%	82,6%
Durchschnitt der KS	51,8%	32,5%	48,2%	40,8%	84,3%
Dithmarschen	85,8%	9,3%	14,2%	10,7%	95,0%
Herzogtum Lauenburg	62,8%	6,4%	37,2%	8,2%	69,1%
Nordfriesland	86,3%	6,2%	13,7%	8,8%	92,5%
Ostholstein	75,4%	15,5%	24,6%	17,7%	90,9%
Pinneberg	63,4%	11,2%	36,6%	15,0%	74,6%
Plön	65,8%	23,7%	34,2%	31,1%	89,5%
Rendsburg-Eckernförde	68,4%	25,2%	31,6%	27,8%	93,6%
Schleswig-Flensburg	74,7%	20,0%	25,3%	21,8%	94,7%
Segeberg	58,1%	17,0%	41,9%	19,7%	75,1%
Steinburg	74,4%	17,5%	25,6%	20,1%	91,9%
Stormarn	46,0%	18,9%	54,0%	21,1%	64,9%
Durchschnitt der LK	69,2%	15,5%	30,8%	18,4%	84,7%

Quelle: Berechnet aus Angaben der Pendlerverflechtungsdaten des BBR.

In der **Tabelle IV.2.1** untersuchen wir das Auspendlerverhalten auf der Ebene der Kreise in Schleswig-Holstein im Jahr 2005:

- Die **Eigenversorgungsquote I** gibt an, welcher Anteil der Arbeitsplätze im Kreis von Einwohnern aus dem Kreis gehalten werden. So werden z.B. 86,3% der im Landkreis Nordfriesland vorhandenen Arbeitsplätze für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte von Einwohnern des Landkreises Nordfriesland besetzt.
- Die **Nachbarschaftsversorgungsquote I** gibt an, welcher Anteil der Arbeitsplätze im Kreis von Einwohnern gehalten werden, die in direkten Nachbarschaftskreisen wohnen. Nachbarschaft ist hier definiert als jene Kreise die eine gemeinsame Kreisgrenze mit dem betrachteten Arbeitsortkreis haben, wobei das Nachbarschaftskonzept auf Kreise im Land Schleswig-Holstein begrenzt wird. So werden z.B. im Kreis Ostholstein ca. 15,5% der vorhandenen Arbeitsplätze für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte von Einwohnern aus den unmittelbar angrenzenden Kreisen besetzt.
- Die **Einpendlerquote** (= 100% minus Eigenversorgungsquote I) gibt an, welcher Anteil der Arbeitsplätze im Kreis von Einwohnern aus anderen Kreisen innerhalb und außerhalb des Landes Schleswig-Holstein gehalten werden. So werden z.B. 54% der im Landkreis Stormarn vorhandenen Arbeitsplätze für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte von "Ortsfremden" besetzt.
- Die **Quote der Einpendler aus Schleswig-Holstein** gibt an, welcher Anteil der Arbeitsplätze im Kreis von Einwohnern aus anderen Kreisen des Landes Schleswig-Holstein gehalten werden. So werden z.B. 19,7% der im Landkreis Segeberg

vorhandenen Arbeitsplätze für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte von Einwohnern aus anderen Kreisen des Landes Schleswig-Holstein besetzt.

- In der letzten Spalte weisen wir die "**Regionalversorgungsquote I**" aus, die wir definieren als die Summe der Eigen- und Nachbarschaftsversorgungsquote. Vergleicht man die Regionalversorgungsquote mit der Eigenversorgungsquote, so erhält man einen Hinweis auf die relative Verflechtung des betrachteten Arbeitsortkreises mit den unmittelbaren Nachbarkreisen, was man als einen "Integrationsindikator" betrachten kann.

So liegt z.B. im Durchschnitt der kreisfreien Städte die Eigenversorgungsquote bei ca. 52% und die Regionalversorgungsquote I bei ca. 84%. Somit würden sich diese so definierten Regionen weitgehend vollständig mit Arbeitsplätzen selbst versorgen. Lediglich ca. 16% der Arbeitsplätze würden an "Regionsfremde" fallen, so dass hier eine weitgehende Deckungsgleichheit von Wohn- und Arbeitsort erreicht wird. Ein ähnliche Quote wird sogar in den Landkreisen erreicht, wobei hier allerdings der Eigenversorgungsanteil bei ca. 69% liegt und somit wesentlich größer ist als in Stadtkreisen.

Tabelle IV.2.2: Analyse des Auspendlerverhaltens auf der Kreisebene in Schleswig-Holstein im Jahr 2005 gemessen an der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

Arbeitsortkreis	Eigenversorgungsquote II	Nachbarschaftsversorgungsquote II	Auspendlerquote	Quote der Auspendler nach SH	Regionalversorgungsquote II
Flensburg	73,1%	16,7%	26,9%	23,6%	89,8%
Kiel	74,7%	14,0%	25,3%	19,6%	88,7%
Lübeck	73,8%	14,3%	26,2%	17,8%	88,1%
Neumünster	65,5%	16,2%	34,5%	26,4%	81,7%
Durchschnitt der KS	71,8%	15,3%	28,2%	21,8%	87,1%
Dithmarschen	75,4%	12,4%	24,6%	17,1%	87,8%
Herzogtum Lauenburg	41,4%	18,5%	58,6%	21,1%	59,9%
Nordfriesland	83,0%	6,1%	17,0%	13,7%	89,1%
Ostholstein	64,4%	25,3%	35,6%	29,1%	89,7%
Pinneberg	48,9%	6,1%	51,1%	8,3%	55,0%
Plön	38,5%	54,2%	61,5%	56,5%	92,6%
Rendsburg-Eckernförde	53,6%	37,1%	46,4%	41,2%	90,7%
Schleswig-Flensburg	56,4%	36,0%	43,6%	40,3%	92,4%
Segeberg	48,7%	12,6%	51,3%	15,9%	61,3%
Steinburg	58,4%	22,2%	41,6%	26,2%	80,6%
Stormarn	40,8%	9,2%	59,2%	10,8%	50,0%
Durchschnitt der LK	55,4%	21,8%	44,6%	25,5%	77,2%

Quelle: Berechnet aus Angaben der Pendlerverflechtungsdaten des BBR.

Das in der Tabelle IV.2.1 gezeichnete Bild ist aber unvollständig, da es lediglich den "Export" von Arbeitsplätzen der einzelnen Kreise dokumentiert. Daher wird in der **Tabelle IV.2.2** auch eine analoge Analyse für die Auspendlerstrukturen und damit den Import von Arbeitsplätzen dokumentiert. Die Tabelle IV.2.2 ist analog der Tabelle IV.2.1 zu interpretieren:

- Die **Eigenversorgungsquote II** gibt an, welcher Anteil der Beschäftigten im Wohnsitzkreis einen Arbeitsplätze im eigenen Kreis hält und damit zum Arbeiten nicht in eine andere Region pendeln muss.
- Die **Nachbarschaftsversorgungsquote II** gibt an, welcher Anteil der Beschäftigten im Wohnsitzkreis einen Arbeitsplätze in einem unmittelbaren Nachbarschaftskreis hält. Diese Pendler müssen i.d.R. wesentlich geringere Pendeldistanzen hinnehmen als Personen die einen Arbeitsplatz in anderen Regionen haben.
- Die **Auspendlerquote** (100% - Eigenversorgungsquote) gibt an, welcher Anteil der Beschäftigten im Wohnsitzkreis einer Arbeit in einem anderen Kreis - innerhalb oder außerhalb des Landes Schleswig-Holstein - nachgeht.
- Die **Quote der Auspendler nach Schleswig-Holstein** gibt an, welcher Anteil der Beschäftigten im Wohnsitzkreis einer Arbeit in einem anderen Kreis des Landes Schleswig-Holstein.
- Die **"Regionalversorgungsquote II"** ist definiert als die Summe der Eigen- und Nachbarschaftsversorgungsquote. Vergleicht man die Regionalversorgungsquote mit der Eigenversorgungsquote, so erhält man wiederum einen "Integrationsindikator" der allerdings auspendlerbezogen ist.

Verwendet man die Pendlerverflechtungen als einen Indikator für die interregionalen Spillover-Effekte der Versorgung mit öffentlichen Gütern, so wird eine erhebliche Inkongruenz von Administrations- und Bewegungsräumen in Schleswig-Holstein sichtbar: Nur ca. 52% der Arbeitsplätze in den kreisfreien Städten werden von der eigenen Bevölkerung gehalten, während weitere ca. 33% in die unmittelbaren Nachbarschaftskreise exportiert werden. So kommen alle "arbeitsplatzrelevanten" öffentlichen Leistungen der kreisfreien Städte zu nahezu 50% "Ortsfremden" zu Gute, wobei der größte Teil der Nutznießer in der unmittelbaren Nachbarschaft lebt. In den Landkreisen ist zwar der "Export" von öffentlichen Gütern wesentlich geringer, da nur ca. 30% der Arbeitsplätze von "Ortsfremden" gehalten werden, aber diese importieren hierfür in erheblichem Umfang direkt und indirekt öffentliche Leistungen aus den Nachbarregionen. So haben nur ca. 55% der Beschäftigten in den Landkreisen einen Arbeitsplatz im eigenen Kreis, während weitere ca. 22% ihr Einkommen in den Nachbarregionen erzielen. Somit klafft eine erhebliche Lücke zwischen dem Administrationsraum und dem Bewegungs- bzw. Wirtschaftsraum, die im Zuge einer Kreisstrukturreform deutlich geschlossen werden sollte.

In den kreisfreien Städten haben ca. 72% der Beschäftigten den Arbeitsplatz in der eigenen Stadt und weitere ca. 15% pendeln zum Arbeiten in die unmittelbaren Umlandkreise. Insgesamt ergibt sich somit ein "Integrationsindikator" von ca. 87%. In den Landkreisen ist hingegen die Eigenversorgung mit Arbeitsplätzen wesentlich geringer und liegt bei ca. 55%. Allerdings gehen ca. 22% der Beschäftigten einer Arbeit in einem unmittelbaren Nachbarkreis nach, so dass immerhin ca. 77% der Beschäftigten in der so definierten Region mit Arbeitsplätzen versorgt wird. Hieraus wird insbesondere die erhebliche ökonomische Verflechtung der kreisfreien Städte mit ihren Umlandregionen deutlich, so dass man entweder die kreisfreien Städte mit den Umlandkreisen zusammen führen (Einkreisung der kreisfreien Städte) oder die kreisfreien Städte durch Eingliederung der Gemeinden im Verflechtungsraum (Bildung von "Regionalstädten") vergrößern sollte.

Aus unserer Analyse der Pendlerbeziehungen ergibt sich eine weitere Schlussfolgerung, die allerdings seit langem bekannt ist und in anderer Form z.B. auch auf der Ebene von Bundesländern, insbes. in den Beziehungen zwischen Stadtstaaten und deren benachbarte Flächenländer auftritt: Das Problem der Inkongruenz entsteht in besonders extremer Art und Weise im Verhältnis von kreisfreien Städten und deren Umlandkreise. So exportieren die

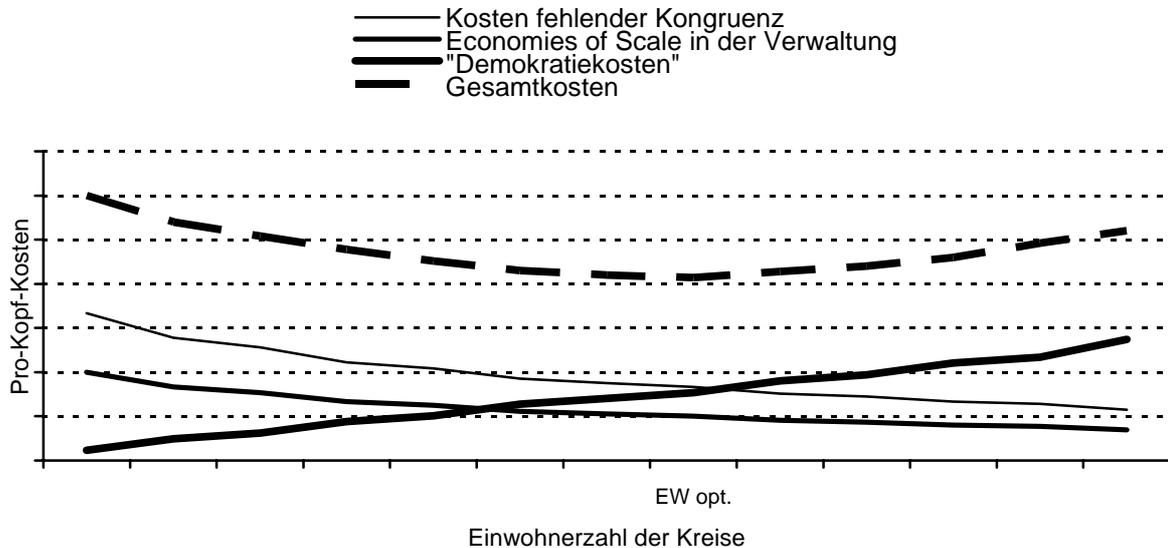
kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein ca. 50% ihrer Arbeitsplätze an andere Regionen, wobei allein ca. 60% des Arbeitsplatzexports allein auf die unmittelbar benachbarten Kreise entfallen. Letzteres impliziert dass man bei Kreisstrukturreformen insbesondere auch an eine Einkreisung der kreisfreien Städte denken muss - bzw. in einer alternativen Variante die kreisfreien Städte durch ein großzügiges Eingemeinden der Umlandgemeinden signifikant vergrößern muss. So wurden bei der Kreisreform in MV³⁴ sämtliche kreisfreien Städte "eingekreist" und damit der in der Bundesrepublik bislang weitestgehende Schritt gewagt. Die in Sachsen gerade in der Durchführung begriffene Kreisstrukturreform sieht die Reduktion der Zahl der kreisfreien Städte von 7 auf 3 vor, wobei sich die Größe der kreisfreien Städte von gegenwärtig ca. 220 Tsd. Einwohner auf ca. 410 Tsd. Einwohner erhöht. Keine der kreisfreien Städte des Landes Schleswig-Holstein erfüllt diese Bedingung und bis zum Jahr 2030 dürften die Städte Kiel und Lübeck die gegenwärtig jeweils mehr als 200.000 Einwohner haben selbst die Einwohnerzahl von 200.000 unterschreiten.

Wir wollen mit einer einfachen graphischen Darstellung das sich stellende Entscheidungsproblem erläutern. In der **Abbildung IV.2.1** haben wir unterstellt, dass mit zunehmender Größe der Kreise die Pro-Kopf-Kosten der fehlenden Kongruenz von Administrations- und Wirtschaftsraum sinken, was sicherlich auch plausibel ist. Unterstellt wird ferner - was wir weiter unten auch noch aufzeigen werden - dass es in der Administration Economies of Scale gibt, d.h. die Pro-Kopf-Kosten der Verwaltung sinken auf Grund von Fixkosten usw. mit steigender Einwohnerzahl. Es könnte hierbei durchaus sein, dass diese Kosten ab einer gewissen Einwohnerzahl auch wieder ansteigen (u-förmiger Kostenverlauf)³⁵, was aber hier nicht weiter stören soll, da wir nur Einwohnerzahlen betrachten bei denen es noch zu einem fallenden Verlauf der Pro-Kopf-Verwaltungskosten kommt. Eine steigende Einwohnerzahl kann aber zu steigenden "Demokratiekosten" (ebenfalls je Einwohner gerechnet) führen, so dass wir für diese einen in der Einwohnerzahl steigenden Verlauf unterstellen. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass die weiter unten vorgelegten Befunde nicht darauf hindeuten, dass mit steigender Größe der Kreise ein Verlust an bürgerschaftlich-demokratischer Partizipation einhergeht. Wir werden zwar aufzeigen, dass in größeren Kreisen die Beteiligung an Kreistagswahlen etwas geringer ist als in kleineren Kreisen, dieser Effekt aber mehr durch siedlungsstrukturelle Charakteristika (wie insbes. der Einwohnerdichte) und nicht der Kreisgröße (gemessen in Termini der Kreisfläche oder der Einwohnerzahl) zu erklären ist. Ferner legen wir weiter unten Evidenz dafür vor, dass es keinerlei empirische Anhaltspunkte dafür gibt, dass mit einer zunehmenden Kreisgröße das bürgerschaftlich-demokratische Engagement, gemessen an der Bereitschaft für ein Sitz in den Kreistagen zu kandidieren, kleiner ist als in größeren Kreisen. Wir wollen dennoch für unsere stilisierte Darstellung von einem Anstieg der "Demokratiekosten" bei steigender Kreisgröße ausgehen. Ferner haben wir in der Abbildung auch die sich aus der Addition dieser drei Kostenkomponenten ergebenden Gesamtkosten dargestellt.

³⁴ Angesichts der Diskussionslage in Mecklenburg-Vorpommern ist davon auszugehen, dass auch die im Lichte des Urteils des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom Juli 2007 revidierte Kreisstrukturreform dabei bleiben wird, alle kreisfreien Städte einzukreisen.

³⁵ Unsere weiter unten präsentierten ökonomischen Schätzungen lassen solche Verdachtsmomente aber ohnehin nicht erkennen!

Abbildung IV.2.1: Stilisierte Darstellung des Tradeoff zwischen Economies of Scale, den Kosten einer fehlenden Kongruenz zwischen Administrations- und Wirtschaftsräumen sowie den Demokratiekosten



Quelle: Eigene Abbildung.

In unserer stilisierten Darstellung existiert eine "optimale Einwohnerzahl" bei der die gesamten Pro-Kopf-Kosten in einer Kreisregion ein Minimum erreichen. Liegt die Einwohnerzahl der Region unterhalb des Optimalwertes, so lassen sich weitere Kostensenkungen im Bereich der Administration und der Reduktion der Kosten der fehlenden Kongruenz von Wirtschafts- und Administrationsraum erreichen deren Einspareffekte größer sind als der mit der Erhöhung der Einwohnerzahl verbundene Anstieg der Demokratiekosten, während links vom Optimalwert das Gegenteil der Fall ist.

Es dürfte offenkundig sein, dass die Bestimmung einer optimalen Einwohnerzahl in der Praxis kaum möglich ist, da die hier stilisiert dargestellten Kostenfunktionen empirisch nur schwer zu bestimmen sind. Es lassen sich lediglich empirisch begründete Ansatzpunkte für oder gegen die Vergrößerung von Kreisstrukturen aufzuführen. Insbesondere ist in der Mehrzahl der Fälle die präzise monetäre Quantifizierung der Effekte sehr schwierig wenn nicht sogar unmöglich. Hierzu gehören z.B. die in der Abbildung IV.2.1 dargestellten "Demokratiekosten", aber auch die mit einem Fehlen an Kongruenz von Administrations- und Wirtschafts- bzw. Lebensraum verbundenen Kosten. Ferner ist zu beachten, dass die in der Graphik dargestellten Kosten sowohl innerhalb als auch außerhalb der öffentlichen Haushalte auftreten können. So führt z.B. ein suboptimaler Zuschnitt von Kreisstrukturen zu Bürokratie- und Transaktionskosten bei Privaten, die ihrerseits wiederum zu einem ineffizienten Ressourceneinsatz und damit zu einem zu geringen Niveau wirtschaftlicher Aktivität führen. Hiervon können wiederum negative Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen ausgehen.

Aus diesen stilisierten Betrachtungen ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass man in erheblichem Umfang ein "Indizienverfahren" führen muss um die Vorteilhaftigkeit größerer und kleinerer Kreisstrukturen abzuwägen. Hierbei ist keinesfalls eine "Spitzabrechnung" der einzelnen Effekte möglich. Vielmehr geht es darum empirisch basierte Befunde darüber vorzulegen

- in welchem Umfang Spillover-Effekte in den gegenwärtigen Administrationsstrukturen anfallen, und wie Verwaltungsregionen, die noch die Eigenschaft der

"Überschaubarkeit" haben, geschnitten werden müssten um einen möglichst optimalen Internalisierungsgrad dieser Effekte zu erreichen,

- in welchem Umfang mit größeren Kreisstrukturen überhaupt in signifikantem Umfang Verwaltungskosten gespart werden können,
- wie sich "Demokratiekosten" in Abhängigkeit von der räumlichen Ausdehnung von Verwaltungsregionen entwickeln und
- welche Effekte eine Ausdehnung von Verwaltungsräumen auf die Bürgernähe der Verwaltung haben.

Genau dieser Struktur folgt den auch die hier vorliegende Untersuchung im Hinblick auf eine mögliche Kreisstrukturreform in Schleswig-Holstein. So bilden wir Spillover-Effekte und deren regionale Reichweite durch die bereits präsentierte Analyse der Pendlerstrukturen im Land ab. Die Schätzung der mit der Bildung größerer Kreisstrukturen verbundenen Ausgabensparnisse nehmen wir in Abschnitt IV.4 vor. Evidenz über mögliche Demokratiekosten präsentieren wir in Kapitel V. In Sachen Bürgernähe werden im Rahmen der Studie vielfältige Anmerkungen gemacht, wobei diese alle darauf hindeuten, dass dieser Aspekt für die Kreisebene von bestenfalls marginaler Natur ist.

Darüber hinaus könnte man noch den Aspekt der "regionalen Identität" betrachten und die Frage beleuchten, ob mit einer Veränderung von Kreisstrukturen überhaupt regionale Identitäten berührt werden. Angesichts des Umstandes, dass sich regionale Identitäten aber auf historisch-kulturell gewachsene Regionen beziehen und ferner - siehe die Darstellung im Kontext der Abbildung II.8 - starke regionale Bindungen der Bevölkerung nur sehr moderat ausgeprägt sind, dürfte eine Diskussion dieser Frage kaum ergiebig sein. Dies gilt schon deshalb, da die heutigen Kreisstrukturen ohnehin erst in den Jahren zwischen 1964 bis zum Ende der 70er Jahre geschaffen wurden. So gab es in Schleswig-Holstein im Jahr 1970 die erste Kreisstrukturreform, bei der z.B. aus den beiden Kreisen Norder- und Süderdithmarschen der heutige Landkreis Dithmarschen gebildet wurde.

IV.3 Aufgabenübergang und Kreisstrukturen

Es dürfte sich weitgehend von selbst verstehen, dass Funktionalreformen, wie diese z.B. mit der Aufgabenverlagerung entsprechend der Tabelle III.2.4.4 (auf Basis des Schlie-Berichts) beschrieben sind, nur schwer in den gegenwärtigen Territorialstrukturen umsetzbar sind. So macht es wenig Sinn Fachpersonal das bislang in einer nur begrenzten Zahl von Landeseinrichtungen, z.B. in den Bereichen Katasterwesen, Immissionsschutz, Regionalplanung usw. tätig war, auf eine Vielzahl von Kreisen zu verteilen. Dies gilt noch stärker für die Ebene der kreisangehörigen Gemeinden und Ämter, da diese auch im Bundeslandvergleich als klein zu betrachten sind. Ferner sind Aufgaben wie die Regionalplanung oder Aufgaben im Bereich der ländlichen Neuordnung nicht sinnvoll auf "Kleinregionen" wie die gegenwärtigen Landkreise in Schleswig-Holstein, übertragbar, da diesen Aufgaben deutlich größere "Regionskonzepte" zu Grunde liegen als die durch die heutigen Landkreise abgegrenzten Regionen.

Spezialisiertes Fachpersonal ist in der Regel auch nicht als "Einzelkämpfer" aktiv sondern in der Regel in Teams von Fachpersonal mit artverwandten Aufgaben, so dass es bestimmter "Mindestlosgrößen" bedarf, wenn man dieses Personal kommunalisieren will. Damit scheidet in vielen Bereichen die Gemeindeebene als Aufgabenträger aus, da es auch einer bestimmten Mindestfallzahl bedarf um Fachpersonal überhaupt effizient einzusetzen. Die gegenwärtige Kreisstruktur in Schleswig-Holstein mit 4 kreisfreien Städten, wovon auch noch 2

Einwohnerzahlen von deutlich unter 100.000 Einwohnern haben, sowie 11 Landkreisen, dürften kaum in der Lage sein mit ihrer regionalen Reichweite eine ausreichende Mindestfallzahl zu sichern, so dass eine professionelle Aufgabenerledigung mit Fachpersonal nicht effizient zu gewährleisten ist.

Aus diesen Gründen ist in der Regel eine umfassende Kreisstrukturreform die grundlegende Voraussetzung dafür um überhaupt in signifikantem Umfang Aufgaben und Personal von der Landes- auf die Gemeindeebene zu übertragen. Umgekehrt aber werden wir weiter unten aufzeigen, dass eine Kreisstrukturreform auch bei der bisherigen Aufgabenverteilung bereits zu erheblichen Effizienzgewinnen und damit Kosteneinsparungen führen würde.

IV.4. Die fiskalischen Effekte von Kreisstrukturreformen

Neben der Optimierung der Kongruenz von Administrations- und Wirtschaftsräumen sowie dem Ziel mit größeren Kreisen eine Stärkung der Kreise zu erreichen, so dass diese mehr Aufgaben übernehmen können, ist eine weitere Motivation für Kreisstrukturreformen darin zu sehen, dass hiermit die Erwartung sinkender Pro-Kopf-Ausgaben aufgrund der Realisierung von Skalenerträgen (economies of scope and scale) verbunden ist. Aus theoretischer Sicht gibt es sowohl Gründe für als auch gegen solche Kostenersparnisse, so dass letztendlich empirische Analysen notwendig sind um hier Klarheit zu schaffen. In den nachfolgenden Ausführungen werden zunächst die grundlegenden methodischen Probleme erläutert. Im Anschluss stellen wir unseren Schätzansatz zur Evaluation der möglichen Kosteneinsparungen durch eine Kreisstrukturreform vor und dokumentieren unsere hierfür erzielten Ergebnisse.

Methodische Vorbemerkungen

Die Quantifizierung der Effekte der Kreisstrukturreform steht vor drei zentralen Problemkreisen:

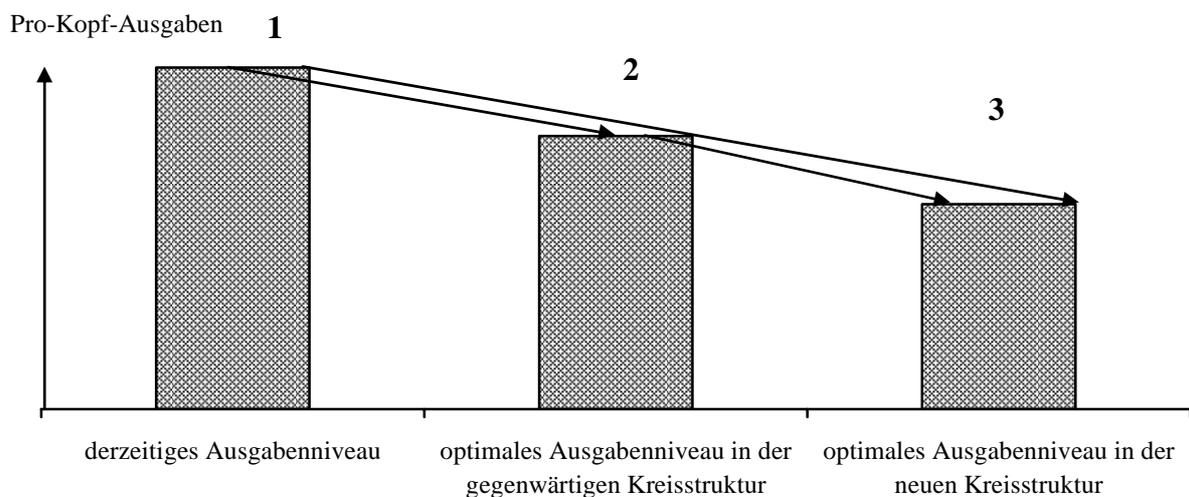
1. Die Datenbasis für Ländervergleiche auf der disaggregierten Kommunalebene ist recht defizitär und die Daten sind auch nur mit großer zeitlicher Verzögerung verfügbar (aktueller Datenstand: 2004).
2. Das zweite Problem ist methodischer Natur. Zu bestimmen ist, ob, und wenn ja in welchem Umfang, in größeren Kreisstrukturen signifikante Einsparmöglichkeiten erzielt werden können. Hierzu müssen die Ausgaben der gegenwärtigen Kreise mit einem geeigneten Referenzwert für die zukünftigen Kreise verglichen werden. Dieser Vergleichswert ist entweder durch ein "klassisches Benchmarking" - d.h. Vergleichsdaten aus anderen (westdeutschen) Kreisen - oder aus ökonometrischen Schätzungen abzuleiten.
3. Eine weitere Schwierigkeit resultiert daraus, dass die kommunale Ebene - wie auch die Landesebene - in der derzeit bestehenden Struktur sicherlich noch erhebliche Spar- bzw. Konsolidierungspotenziale hat. Dieses Optimierungspotenzial in der derzeitigen Kreisstruktur muss analytisch getrennt werden von den Sparpotentialen die sich zusätzlich aus einer Kreisstrukturreform erschließen lassen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die gegenwärtig bereits vorhandenen Spar- und Effizienzpotentiale u.U. gar nicht in der gegenwärtigen Struktur auszuschöpfen sind, da Beteiligte einer Veränderung von Organisationsstrukturen widersetzen. Mit der Bildung von neuen Kreisstrukturen müssen aber ohnehin neue Organisationsstrukturen geschaffen werden, so dass im Zuge dieses Prozesse auch die derzeitig vorhandenen Effizienzpotentiale mobilisiert werden können.

Die **Abbildung IV.4.1** verdeutlicht das schwierige methodische Problem: Gegenwärtig beobachten wir die Pro-Kopf-Ausgaben in der derzeitigen Kreisstruktur, wie diese durch die linke Säule dargestellt werden. Aus einem Benchmarking (oder mit Hilfe eines anderen Verfahrens) für die *gegenwärtigen* Kreise kommt man zu dem Ergebnis, dass die Ausgaben nur auf einem solchen Niveau liegen sollten, wie dies durch den mittleren Balken angezeigt wird. Somit zeigt die durch den Pfeil 1 dargestellte Ausgabensenkung das Konsolidierungspotenzial *in der gegenwärtigen Kreisstruktur*. Wenn mit der Bildung von größeren Kreisen economies of scale und damit Ausgabenersparnisse realisierbar sind, so liegen die optimalen Ausgaben in der Neukreisstruktur unterhalb des Wertes der in der gegenwärtigen Kreisstruktur realisierbar ist, was durch das geringere Ausgabenniveau der rechten Säule verdeutlicht wird. Die in der Abbildung IV.4.1 dargestellten Pfeile zeigen die möglichen Anpassungsoptionen. Eine Möglichkeit besteht darin, zunächst alle Optimierungspotenziale in den gegenwärtigen Kreisstrukturen zu mobilisieren (Pfeil 1) und anschließend diese erneut an die neuen Kreisstrukturen anzupassen (Pfeil 2). Alternativ kann der Prozess der Kreisstrukturreform und der Schaffung optimaler Ausgaben auch simultan erfolgen (Pfeil 3).

Aus diesen Überlegungen lassen sich die zentralen Anforderungen an eine empirische Analyse ableiten:

- a) Erforderlich ist es die vollständige Ausgangssituation zu erfassen (um die Höhe der linken Säule in der obigen Abbildung zu bestimmen). Hierbei sind auch die kreisfreien Städte zu berücksichtigen.
- b) In einem nächsten Schritt muss ein Benchmarkwert für die optimierten Ausgaben in der derzeitigen Kreisstruktur bestimmt werden (die mittlere Säule in der Abbildung IV.4.1).
- c) Erforderlich ist es darüber hinaus, das optimale Ausgabenvolumen in der neuen Kreisstruktur abzuleiten, um aus dem Vergleich der Kosten in der optimierten gegenwärtigen Kreisstruktur und den Kosten in der neuen Kreisstruktur die Benefits einer Kreisstrukturreform bestimmen zu können (Vergleich der mittleren und der rechten Säule in der Abbildung IV.4.1).

Abbildung IV.4.1: Stilisierte Darstellung der Schätzung der Effekte der Bildung von größeren Kreisen auf die kommunalen Ausgaben



Quelle: Seitz (2005).

Methodische Vorgehensweise

Um zu einer Schätzung für die mit einer Vergrößerung der Kreisstrukturen möglichen Kosteneinsparung zu kommen, stellen wir nunmehr einen hierfür geeigneten Schätzansatz vor, wobei es ausschließlich darum geht, den Ausgabenunterschied zwischen der mittleren und der rechten Säule in der Abbildung IV.4.1 zu bestimmen und so die Effekte einer Veränderung der Kreisstrukturen zu identifizieren und zu quantifizieren!

Der Ausgangspunkt der ökonometrischen Analyse ist eine Gleichung für die Abhängigkeit der Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise von diversen Einflussfaktoren:

$$(1) \quad \text{PKA} = f(\text{Einwohnerzahl, Fläche, andere Kontrollvariablen})$$

wobei PKA die Pro-Kopf-Ausgaben bezeichnet. In dieser Gleichung werden die Pro-Kopf-Ausgaben erklärt durch die Einwohnerzahl (EW), die Kreisfläche (FL) sowie weiterer Kontrollvariablen:

- die Arbeitslosenquote (ALQ),
- die Quote der Sozialhilfeempfänger (SOZ), gemessen als Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Gesamtbevölkerung,
- der Beschäftigtenbesatz³⁶ (BESCH), gemessen als Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung,
- die Bruttowertschöpfung je Einwohner (BWS),
- die Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden (GZAHL),
- die Anzahl der Gemeindeverbände (Ämter, Samtgemeinden, Verbandsgemeinden, usw.) (VZAHL), sowie
- die Pro-Kopf-Ausgaben der kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände (GEM).

Während wir mit der Einwohnerzahl und der Fläche die Größe der kommunalen Gebietskörperschaft erfassen, werden mit den anderen Variablen Kostenbelastungen gemessen, die aus der Arbeitslosigkeit, den sozialen Problemlagen oder der Wirtschaftsleistung der Regionen resultieren. Die Bruttowertschöpfung ist hoch korreliert mit dem regionalen Steueraufkommen und misst damit auch indirekt die Finanzkraft. Mit den Variablen VZAHL und GZAHL wollen wir für die unterkreisliche Struktur kontrollieren, wobei wir diese für das Jahr 2003 gemessen haben.³⁷ Mit den entsprechenden Pro-Kopf-Ausgaben der kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände wollen wir potentielle Substitutions- und/oder Komplementaritätseffekte bei der Aufgabenwahrnehmung und der Aufgabenverteilung zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Gemeinden abbilden.

Als weitere Kontrollvariable verwenden wir eine Reihe von "Dummy-Variablen", um für die Heterogenität der Landkreise zu kontrollieren. Dummy-Variablen (0-1-Variablen) nehmen den Wert 1 an, wenn die entsprechende Ausprägung in der Region zutrifft und den Wert 0 sonst. Als Dummy-Variablen haben wir folgende Indikatoren verwendet:

- Dummy-Variablen für die Bundesländer³⁸ (D_l),
- Dummy-Variablen für die einzelnen Jahre (D_t) und

³⁶ Wobei die Erwerbstätigen am Arbeitsort erfasst werden.

³⁷ In den westdeutschen Kreisen hat sich die unterkreisliche Struktur im Schätzzeitraum kaum verändert.

³⁸ So nimmt die Dummy-Variable für Hessen den Wert 1 an, wenn die Region (der Kreis) in Hessen liegt. In allen anderen Fällen ist der Wert dieser Variable 0.

- Dummy-Variablen für die Zugehörigkeit der Kreise zu den siedlungsstrukturellen Kreistypen des BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, (D_k).

Mit diesen Dummy-Variablen berücksichtigen wir Unterschiede in der Aufgabenverteilung zwischen kreisangehörigen Gemeinden und den Landkreisen in den einzelnen Bundesländern sowie andere Landesspezifika.³⁹ Die siedlungsstrukturellen Kreistypen bilden Unterschiede im Verdichtungsgrad der Kreise ab und die Dummy-Variablen für die einzelnen Jahre absorbieren Tarifänderungen, Veränderungen des allgemeinen Preisniveaus sowie einnahmenseitig induzierte Ausgabenanpassungen. Man beachte, dass die Vielzahl von Dummy-Variablen auch dazu beiträgt Unterschiede bei der Auslagerung von Aktivitäten aus den öffentlichen Haushalten zu absorbieren, wobei für diese Effekte allerdings nicht vollständig kontrolliert werden kann.

Neben den Pro-Kopf-Personalausgaben untersuchen wir auch die Pro-Kopf-Ausgaben für den laufenden Sachaufwand. Andere laufende Ausgaben stehen uns im Datensatz nicht zur Verfügung. Leider stehen auch keine Informationen über die Ausgaben nach Aufgabenbereichen (Einzelpläne) zur Verfügung. Dies ist sicherlich ein Nachteil, aber für die Gesamtheit der Kreise konnten wir keine differenzierte Kommunalfinanzdatenbank erstellen. Ohnehin ist davon auszugehen, dass die Zuordnung der Ausgaben zu den Einzelplänen zwischen den Kreisen nicht einheitlich ist, so dass wir bei Verwendung von tiefer disaggregiertem Datenmaterial mit erheblichen Zuordnungsfehlern konfrontiert wären. Ferner ist davon auszugehen, dass die Economies-of-Scale-Eigenschaften zwischen den Aufgabenbereichen unterschiedlich sind, so dass wir - um zu einer Gesamtschätzung zu kommen - abschließend die disaggregierten Schätzungen ohnehin wieder zu einer Gesamtschätzung aufaddieren müssten. Auf weitere Ausgabenvariablen - wie z.B. die Ausgaben im Verwaltungs- oder Vermögenshaushalt - haben wir bewusst verzichtet, da sich in diesen Daten auch Transferleistungen zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften usw. niederschlagen.

Die Schätzungen werden auf der Ebene der westdeutschen Landkreise (ohne Region Hannover) durchgeführt, wobei uns Daten für den Zeitraum von 1995 bis 2003 zur Verfügung stehen. Man beachte, dass die Daten der kreisfreien Städte nicht berücksichtigt werden, was bei unserem Evaluationsverfahren auch nicht erforderlich ist!

Konkret spezifizieren wir lineare Schätzgleichungen in der Form:

$$(2) \quad \ln(PKA_{i,t}) = \beta_{EW} \ln(EW_{i,t}) + \beta_{FL} \ln(FL_i) + \beta_{ALQ} ALQ_{i,t} + \beta_{SOZ} SOZ_{i,t} + \\ \beta_{BWS} \ln(BWS_{i,t}) + \beta_{GEM} \ln(GEM_{i,t}) + \beta_{VZ AHL} \ln(VZ AHL_i) + \\ \beta_{GZ AHL} \ln(GZ AHL_i) + \beta_{BESCH} BESCH_{i,t} + \sum \gamma_t D_t + \sum \gamma_l D_l + \sum \gamma_k D_k + \alpha + \alpha_i$$

wobei die Variablen PKA, EW, FL, BWS, GEM, VZ AHL und GZ AHL in log-Form in die Schätzung eingehen. Die Parameter der Gleichung (2) müssen mit ökonomischen Verfahren geschätzt werden. Bei den Parametern α_i handelt es sich um regionspezifische

³⁹ Durch die Berücksichtigung von Länderdummies wird auch für das Vorhandensein von Bezirksregierungen oder weiterer "fester" Länderspezifika" (so z.B. auch für die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommune) kontrolliert.

zufällige Effekte mit deren Hilfe wir für die unbeobachtbare Heterogenität der Regionen kontrollieren. Zur Anwendung kommt ein Panel-Schätzverfahren mit random-effects⁴⁰.

Das auf den ersten Blick recht kompliziert erscheinende Verfahren wird verständlicher, wenn man sich auf die Interpretation der relevanten Parameter konzentriert. Da wir die Frage untersuchen wollen, ob die Pro-Kopf-Ausgaben der Kreise systematisch mit der Kreisgröße - gemessen an der Fläche und/oder der Einwohnerzahl - korrelieren, sind für uns lediglich die beiden Parameter β_{EW} und β_{FL} von Bedeutung. Die Parameter β_{EW} bzw. β_{FL} geben an, um welchen Prozentsatz sich die Pro-Kopf-Ausgaben verändern, wenn die Einwohnerzahl bzw. die Kreisfläche um ein Prozent ansteigt. Von Interesse sind ferner die Parameter für die unterkreislichen Strukturen, da sich die Frage stellt, in welchem Umfang die Ausgaben der Landkreise durch die unterkreislichen Strukturen beeinflusst werden. So könnte eine steigende Zahl von kreisangehörigen Gemeinden und/oder Gemeindeverbänden zu steigenden Kosten in den Landkreisen aufgrund erhöhter Kommunikationskosten usw. führen.⁴¹

Um zu einer konkreten Schätzung der Einspareffekte einer Veränderung der Kreisstrukturen in Schleswig-Holstein zu kommen gehen wir wie folgt vor:

- In einem ersten Schritt schätzen wir die Gleichung (2) für die westdeutschen Landkreise, wobei wir die Schätzungen sowohl für die Gesamtheit der westdeutschen Kreise als auch für das Teilsample der Kreise mit einer Einwohnerdichte von weniger als 300 Einwohnern je qkm durchführen. Letzteres deshalb, da es in Schleswig-Holstein nur einen Landkreis mit einer Einwohnerdichte von mehr als 300 EW/qkm gibt und wir daher die westdeutschen Landkreise mit einem hohen Agglomerationsgrad nicht als Vergleichsmaßstab heranziehen wollen.
- In einem zweiten Schritt vergleichen wir die Schätzungen aus dem Schritt 1 mit den Werten die sich bei der Umsetzung alternativer Reformmodelle ergeben würden und leiten hieraus Schätzungen der mit einer Kreisstrukturereform verbundenen Ausgabenveränderungen ab.

Schätzergebnisse

Die Schätzergebnisse für die zentralen Parameter werden in der **Tabelle IV.4.1** dokumentiert, wobei wir zwei Schätzungen für die Landkreise in Westdeutschland präsentieren: Eine Schätzung für das Subsample der Landkreise mit einer Einwohnerdichte von weniger als 300 Einwohnern je qkm und eine Schätzung für die Gesamtheit der Landkreise.

Wir wollen die auf den ersten Blick etwas kompliziert erscheinende Tabelle IV.4.1 in ihrer Struktur kurz erläutern und mit zwei Beispielen die Ergebnisinterpretation für den Leser zugänglich machen. In der ersten Spalte werden die hier interessierenden Parameter aus der Gleichung (2) angegeben. Die 2te Spalte zeigt die Schätzergebnisse für die westdeutschen Landkreise mit einer Einwohnerdichte von weniger als 300 Einwohner/qkm und Spalte (3) die zugehörigen "T-Werte" dieser Parameterschätzungen. Die T-Werte informieren über die statistische Signifikanz der Parameter, wobei als Faustregel gilt, dass dann von einem systematischen Einfluss der jeweiligen Variable auf die Pro-Kopf-Ausgaben gesprochen werden kann, wenn der T-Wert größer als 2,0 ist. Analog werden in der Spalte 4 bzw. 5 die Ergebnisse für die Gesamtheit der westdeutschen Kreise angegeben. N bezeichnet die Anzahl von Beobachtungen und R^2 ist das Bestimmtheitsmaß und gilt als ein Indikator für die Güte der Anpassung unserer Schätzgleichung an die Daten.

⁴⁰ Dieses Verfahren wird in jedem modernen Ökonometrie-Lehrbuch für Fortgeschrittene erklärt, siehe z.B. Greene (2003).

⁴¹ Ragnitz (2006) hat solche Effekte in einer Untersuchung für Mecklenburg-Vorpommern aufgezeigt.

Tabelle IV.4.1: Parameterschätzungen der Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise im Zeitraum von 1995 bis 2003 unter Verwendung eines random-effects Schätzers. Abhängige Variable sind die Pro-Kopf-Ausgaben auf der Landkreisebene

Personal	westdeutsche Landkreise mit einer Einwohnerdichte von <300 EW je qkm		alle westdeutschen Landkreise	
	Parameter	T-Wert	Parameter	T-Wert
β_{EW}	-0,5534	(10,0)	-0,5396	(12,6)
β_{FL}	0,0144	(0,3)	0,0166	(0,4)
β_{GZAHL}	0,0618	(2,2)	0,0539	(2,1)
β_{VZAHL}	0,1991	(3,8)	0,1887	(4,5)
β_{GEM}	0,0168	(0,4)	0,0161	(0,4)
N	1.705		2.098	
$R^2(\text{overall})$	0,74		0,75	

laufender Sachaufwand	westdeutsche Landkreise mit einer Einwohnerdichte von <300 EW je qkm		alle westdeutschen Landkreise	
	Parameter	T-Wert	Parameter	T-Wert
β_{EW}	-0,466.5	(3,7)	-0,3029	(3,1)
β_{FL}	-0,0015	(0,1)	-0,0675	(0,7)
β_{GZAHL}	0,1322	(1,9)	0,1428	(2,2)
β_{VZAHL}	0,1646	(1,3)	0,0399	(0,4)
β_{GEM}	0,0607	(1,0)	0,0608	(1,0)
N	1.705		2.098	
$R^2(\text{overall})$	0,40		0,43	

Hinweis: Wir dokumentieren nur die im Kontext unserer Studie wichtigen Parameter. Die Ergebnisse für die Dummyvariablen sowie die sonstigen Kontrollvariablen werden nicht dokumentiert.

Quelle: Eigene Schätzungen auf Basis von Daten aus der laufenden Raumbbeobachtung.

Interpretationsbeispiel 1: Der Parameter β_{EW} in der Personalausgabenschätzung für die Gesamtheit der westdeutschen Landkreise beträgt -0,5396, d.h. ein Anstieg der Einwohnerzahl um 1% führt zu einem Rückgang der Pro-Kopf-Personalausgaben um ca. 0,5%. Der T-Wert dieses Parameters ist 12,6 und damit wesentlich größer als 2, so dass dieser Parameter auch statistisch signifikant ist.

Interpretationsbeispiel 2: Der Parameter β_{FL} in der Personalausgabenschätzung für die westdeutschen Landkreise mit einer Einwohnerdichte von weniger als 300 EW/qkm beträgt 0,0144, d.h. ein Anstieg der Kreisfläche um 1% führt zu Anstieg der Pro-Kopf-Personalausgaben um ca. 0,014%. Der T-Wert dieses Parameters ist 0,3 und damit wesentlich geringer als 2, so dass dieser Parameter statistisch nicht signifikant ist. Daher gibt es auf Basis dieser Schätzung keine statistisch fundierten Hinweise darauf, dass mit einer Flächenausdehnung auch ein Anstieg der Pro-Kopf-Personalausgaben verbunden ist.

Als zentrale Befunde halten wir fest:

- In allen Schätzungen geht die Einwohnerzahl hochsignifikant negativ in die Schätzgleichungen ein, d.h. wir kommen zu dem Ergebnis, dass die Pro-Kopf-Ausgaben in größeren Landkreisen c.p. geringer sind als in kleinen Landkreisen. Dies entspricht unserer Vermutung in Richtung des Vorliegens von Economies of Scale.
- Die Flächenvariable ist in keiner Schätzung signifikant, d.h. eine Flächenausdehnung führt nach unseren Schätzungen nicht zu signifikanten Steigerungen bei den Pro-Kopf-Ausgaben.

- Die unterkreisliche Struktur hat nach unseren Schätzungen in der Mehrzahl der Fälle einen signifikanten Einfluss auf die Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise. Je mehr kreisangehörige Gemeinden bzw. Gemeindeverbände es gibt, desto höher sind die Pro-Kopf-Ausgaben. Allerdings sind die hiermit verbundenen Effekte nur von geringer quantitativer Bedeutung!⁴²
- Es gibt es keine systematischen und signifikanten Zusammenhängen zwischen den Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden/Gemeindeverbände.

In der **Abbildung IV.4.2** dokumentieren wir den Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und den Pro-Kopf-Ausgaben auf Basis der Schätzungen in der Tabelle IV.4.1. Hier zeigt sich ein deutlicher Rückgang der Pro-Kopf-Ausgaben mit einer steigenden Einwohnerzahl, wobei die Economies of Scale bei den Personalausgaben etwas stärker ausgeprägt sind als beim laufenden Sachaufwand.

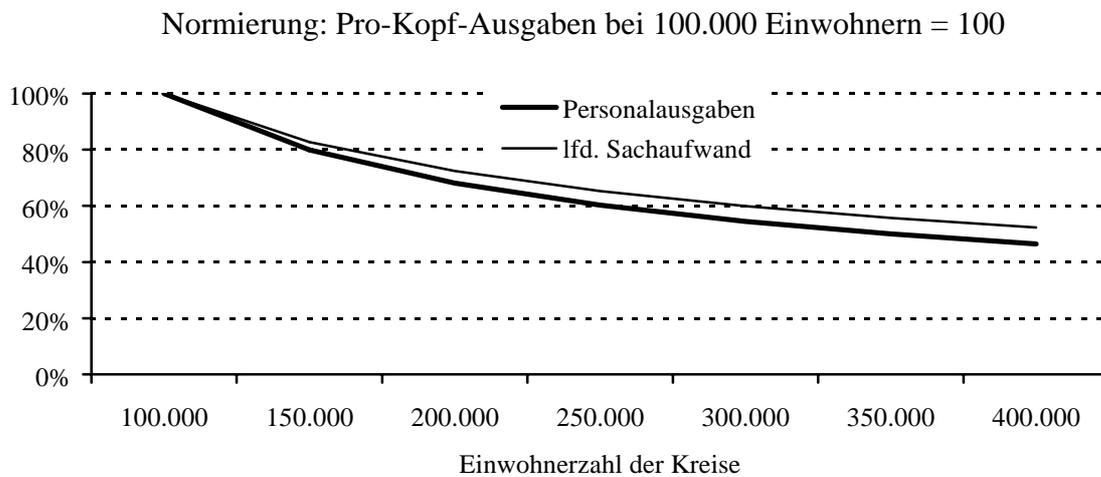
Nunmehr könnte sich die Frage ergeben, wie stabil die hier gefundenen Ergebnisse sind. Aus diesen Gründen haben wir auch Varianten mit Termen höherer Ordnung geschätzt haben. Letzteres bedeutet konkret, dass wir alternativ zu dem linearen Term $\beta_{EW} \ln(EW_{i,t})$ den Einwohnereinfluss auch in der Form:

$$\beta_{EW,1} \ln(EW_{i,t}) + \beta_{EW,2} \ln(EW_{i,t})^2 + \beta_{EW,3} \ln(EW_{i,t})^3 + \beta_{EW,4} \ln(EW_{i,t})^4$$

schätzen, um für nicht monotone Zusammenhänge zwischen der Einwohnerzahl und den Pro-Kopf-Ausgaben zu kontrollieren. So könnte es z.B. sein, dass die Pro-Kopf-Ausgaben in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl einen u-förmigen Verlauf haben (mit steigender Bevölkerungszahl sinken die Pro-Kopf-Ausgaben und ab einer bestimmten Einwohnerzahl kommt es wieder zu einem Anstieg der Personalausgaben) oder einen umgekehrt u-förmigen Verlauf (mit steigender Bevölkerungszahl steigen die Pro-Kopf-Ausgaben und ab einer bestimmten Einwohnerzahl sinken diese). In analoger Form gehen wir mit der Flächenvariable um, d.h. auch hier schätzen wir Terme mit einer höheren Ordnung. Bei den Schätzungen zeigte sich aber in allen Fällen ein streng monoton fallender Verlauf der Pro-Kopf-Ausgaben in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl, wobei die gefundenen Kurvenverläufe in allen Schätzungen sogar sehr ähnlich waren, so dass wir auf deren Dokumentation verzichten können. Bei der Flächenvariablen haben wir auch für Terme höherer Ordnung keine signifikanten Parameterschätzungen gefunden, so dass wir auch hier auf die Ergebnisdokumentation verzichten können.

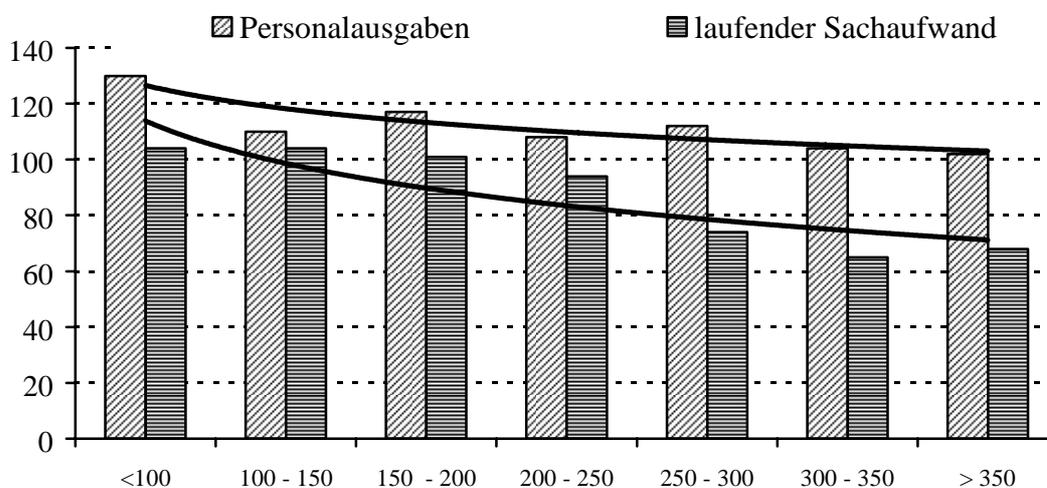
⁴² Der Landesrechnungshof von Mecklenburg-Vorpommern hat in einer Stellungnahme zum Verwaltungsreformgesetz in Mecklenburg-Vorpommern in einer Erklärung vom 2.9.2005 darauf hingewiesen, dass die Kosteneinsparungen bei Kreisstrukturereformen auch von der Ausgestaltung der unterkreislichen Struktur abhängig sein könnten. Hiermit war zugleich die Forderung verbunden, die Kreisstrukturereform mit einer Gemeindereform zu verbinden. Ragnitz (2006) hat diesbezüglich auch für Mecklenburg-Vorpommern empirische Befunde vorgelegt.

Abbildung IV.4.2: Die Abhängigkeit der Pro-Kopf-Ausgaben von der Bevölkerungsgröße auf der Landkreisebene in Westdeutschland auf Basis der ökonometrischen Schätzungen unter Verwendung der Landkreise mit einer Einwohnerdichte von weniger als 300 Einwohnern je qkm



Quelle: Eigene Schätzungen.

Abbildung IV.4.3: Durchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben in den westdeutschen Landkreisen im Jahr 2003 nach Einwohnergrößenklassen (in Tsd.) unter Verwendung der Landkreise mit einer Einwohnerdichte von weniger als 300 Einwohnern je qkm



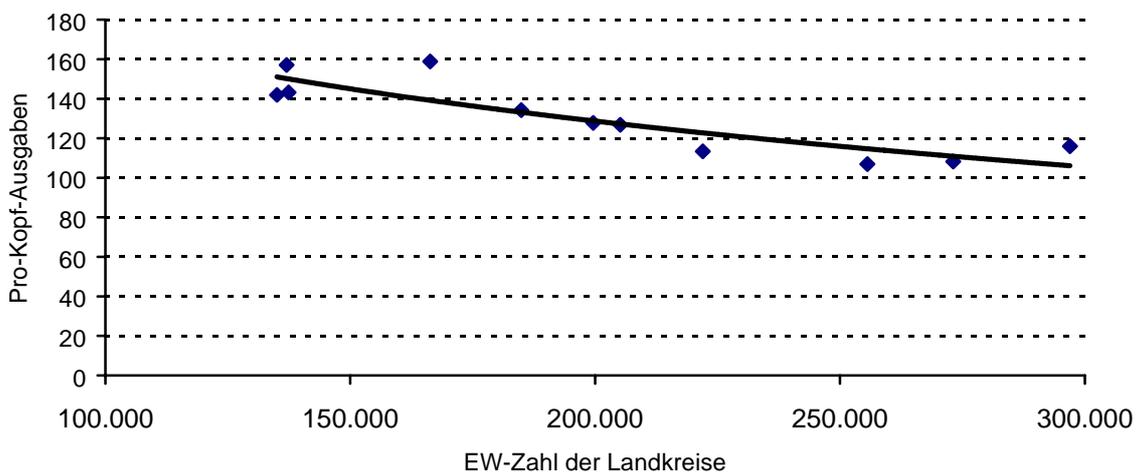
Quelle: Berechnet aus Angaben der laufenden Raumbeobachtung.

In der Tendenz sind die in der Abbildung IV.4.2 aufgezeigten Zusammenhänge sogar in einfachen deskriptiven Datenauswertungen erkennbar. So zeigt die **Abbildung IV.4.3** eine deskriptive Auswertung der Pro-Kopf-Aufwendungen für Personal und laufenden Sachaufwand in den westdeutschen Landkreisen nach Einwohnergrößenklassen. Selbst die einfachen deskriptiven Befunde zeigen, dass es einen deutlichen Trend in die Richtung gibt, dass in einwohnerstärkeren Kreisen die Pro-Kopf-Ausgaben für Personal und den laufenden Sachaufwand geringer sind als in den kleinen Kreisen. Allerdings werden die rein deskriptiven Befunde in dieser Abbildung überlagert von vielfältigen Faktoren, so dass die dargestellten Balken nicht den isolierten Effekt der Veränderung der Einwohnerzahl auf die Pro-Kopf-Ausgaben zeigen. So können die hier dargestellten Werte durch die Zugehörigkeit der Kreise zu einzelnen Bundesländern (Effekte einer unterschiedlichen Aufgabenverteilung

auf der kommunalen Ebene), der Siedlungsstruktur, der Fläche usw. beeinflusst werden. Bei der Darstellung in der Abbildung IV.4.2 auf Basis der ökonometrischen Schätzungen wird hingegen für diese vielfältigen Einflussfaktoren kontrolliert, so dass man den Größeneffekt - gemessen an der Einwohnerzahl - besser isolieren kann.

In der **Abbildung IV.4.4** zeigen wir den Zusammenhang zwischen den Pro-Kopf-Personalausgaben im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2004 für die Landkreise in Schleswig-Holstein. Auch hier finden wir bei den Personalausgaben einen negativen Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und dem Pro-Kopf-Personalaufwand. Für den laufenden Sachaufwand ist dieser Zusammenhang weniger stark ausgeprägt. Letzteres liegt insbesondere auch daran, dass zwei Landkreise (Schleswig-Flensburg und Segeberg) weit unterdurchschnittliche Aufwendungen für den laufenden Sachaufwand aufzuweisen haben, da in diesen beiden Kreisen nach Auskunft des Innenministerium Besonderheiten im Bereich der Abfallbeseitigung vorliegen. Aus diesen Gründen verzichten wir auch auf die Darstellung des laufenden Sachaufwands.

Abbildung IV.4.4: Personalausgaben in Euro je Einwohner für den Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2004 in den Landkreisen des Landes Schleswig-Holstein



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes (Statistik Regional).

Unsere Schätzungen deuten somit sehr stark darauf hin, dass insbesondere Kleinkreise strukturbedingt – durch mangelhafte Ausbeutung von Economies of Scale - einen erheblichen Kostennachteil haben, der sich letztendlich in einer höheren Verschuldung und/oder in einer schlechteren Versorgung der Bürger mit öffentlichen Leistungen reflektieren muss. Bis zum Jahr 2020 können zwar die Landkreise in Schleswig-Holstein mit einer weitgehend stabilen Bevölkerungszahl rechnen, nach dem Jahr 2020 muss das Land insgesamt und auch die Landkreise aber mit einem spürbaren Bevölkerungsrückgang rechnen, so dass die Kostennachteile aus der Kleinheit weiter ansteigen werden.

Schätzung der mit einer Kreisstrukturreform realisierbaren Ausgabensparnisse

Ausgehend von den Ergebnissen in der Tabelle IV.4.1 können wir nunmehr berechnen, welche Kostenkonsequenzen mit der Bildung größerer Kreise verbunden sind. Bei unseren Modellrechnungen abstrahieren wir bewusst von der Fixierung konkreter Kreiszuschnitte - dies ist Aufgabe der Politik und nicht die eines Gutachters - und entwickeln hierfür folgende

Grundgedanken: Im Hinblick auf die kreisfreien Städte im Land Schleswig-Holstein setzen wir zwei alternative Annahme: In einer ersten Version (**Version A**) gehen wir davon aus, dass alle kreisangehörigen Städte des Landes "eingekreist" werden, während in einer zweiten Variante (**Version B**) lediglich die beiden kleinen kreisfreien Städte Flensburg und Neumünster eingekreist werden. Daher müssen bei der 2ten Variante die beiden noch verbleibenden kreisfreien Städte Kiel und Lübeck aus der Schätzung ausgeklammert werden, da es hier keine Kreisreformeffekte geben kann.

In der **Tabelle IV.4.2** zeigen wir auf, welche durchschnittlichen Einwohnerzahlen und Kreisflächen sich in unseren Modellrechnungen ergeben, wobei wir bei den Versionen A und B nochmals zwischen 2 Kreismodellen unterscheiden, so dass es insgesamt 4 Reformmodelle gibt:

Version A: Reformmodell I: 7 LK keine KS
 Reformmodell II: 4 LK keine KS

Version B: Reformmodell III: 7 LK und zwei KS (Kiel und Lübeck)
 Reformmodell IV: 4 LK und zwei KS (Kiel und Lübeck)

Mit den von uns unterstellten Annahmen über alternative Kreisstrukturen würde Schleswig-Holstein in den Reformmodellen II und IV die größten Landkreise in Westdeutschland haben, siehe hierzu die **Abbildung IV.4.5**, in der die Größenverteilung der westdeutschen Landkreise gezeigt wird. In den Reformmodellen I und III würde man lediglich den oberen Rand der gegenwärtig in Westdeutschland vorliegenden Größenverteilung erreichen. Diese Aussagen gelten auch für die Fläche der hier modellierten Kreisstrukturen, siehe **Abbildung IV.4.6**.

Tabelle IV.4.2: Alternative Kreiszuschnitte in Schleswig-Holstein

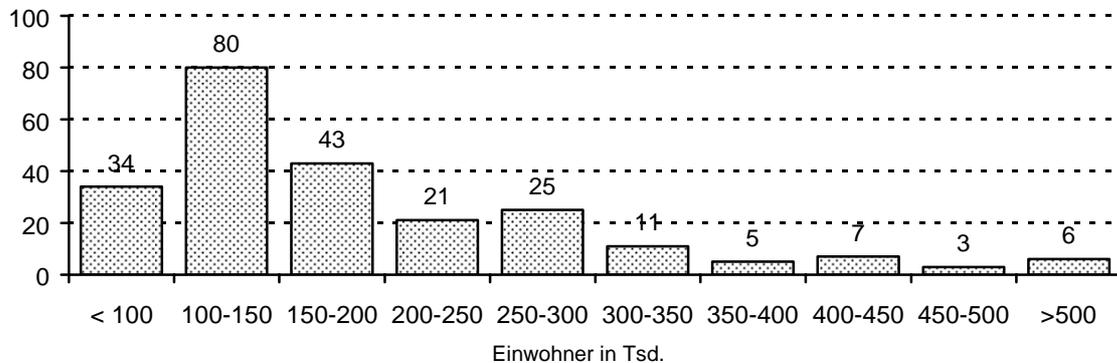
	Durchschnittlicher Einwohnerzahl in Tsd.	Durchschnittliche Kreisfläche
gegenwärtige Struktur 4 KS 11 LK	152 202	115 1.391
Version A 7 LK (Reformmodell I) oder 4 LK (Reformmodell II)	403 706	2.251 3.940
Version B 2 KS und 7 LK (Reformmodell III) oder 4 LK (Reformmodell IV)	223 340 594	166 2.204 3.858

KS = kreisfreie Städte - LK = Landkreise.

Allerdings darf man hieraus nicht die Schlussfolgerung ziehen, dass die unterstellten Kreisstrukturen nicht realistisch oder realisierbar erscheinen oder als zu groß einzuschätzen seien, nur weil man solche Größenstrukturen in Westdeutschland bislang nicht kennt. Es geht hier um einen zukunftsweisenden Reformschritt der mit den vorgegebenen Kreisstrukturen bricht, eine Entwicklung der sicherlich auch andere Länder in Westdeutschland in der nahen Zukunft folgen werden. Die gegenwärtigen Kreisstrukturen in den alten Ländern stammen aus den 70er Jahren und in den vergangenen drei Jahrzehnten haben sich die ökonomischen und siedlungsstrukturellen Raumstrukturen erheblich verändert. Man denke nur an die Suburbanisierungsprozesse der Bevölkerung und der Industrie und mehr noch an die gestiegene interregionale Mobilität von Jobs und Menschen. Auch die in SN und insbes. in

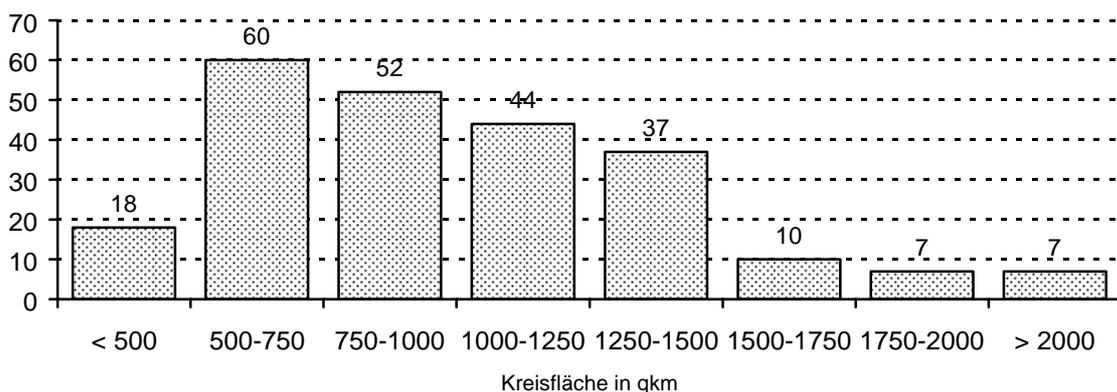
MV vorgesehenen neuen Kreisstrukturen brechen mit den in den alten Ländern überkommenen Kreisstrukturen.

Abbildung IV.4.5: Verteilung der westdeutschen Landkreise im Jahr 2005 nach der Einwohnerzahl im Jahr 2005



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Abbildung IV.4.6: Verteilung der westdeutschen Landkreise im Jahr 2005 nach der Kreisfläche im Jahr 2005



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Ausgehend von den Ergebnissen in der Tabelle IV.4.1 können wir nunmehr berechnen, welche Kostenkonsequenzen mit der Bildung größerer Kreise verbunden wären. Bei der Ableitung der potentiellen Kostenersparnisse leiten wir zunächst eine Schätzung des optimalen Ausgabenniveaus in Schleswig-Holstein ab, in dem wir in Gleichung (2) auf der rechten Seite die durchschnittlichen Werte für Schleswig-Holstein über alle Stadt- und Landkreise im Jahr 2003 einsetzen, so dass wir simultan Stadt- und Landkreise in unsere Berechnungen einbeziehen. In der Version B bleiben die Städte Kiel und Lübeck unberücksichtigt, da für diese keine Veränderung des Gebietszuschnitts unterstellt werden. Die einzige Problematik die hierbei auftritt ist der Umstand, dass der durchschnittliche Wert der Variable GEM als zu hoch angesetzt wird, da in die Durchschnittsbildung auch die Ausgaben der einzukreisenden kreisfreien Städte eingehen. Bei der von uns vorgeschlagenen Neukreisbildung mit der vollständigen (Version A) bzw. teilweisen (Version B) Einkreisung der kreisfreien Städte würden die neuen Landkreise aber einen Teil der Ausgabenlasten der bisherigen kreisfreien Städte tragen, so dass die durchschnittlichen Ausgaben der kreisangehörigen Städte und Gemeinden einschließlich der kreisfreien Städte im Vergleich zum Status Quo sinken würden. Da der Parameter β_{GEM} aber positiv (wenn auch insignifikant)

ist, führt unser Verfahren somit in der Tendenz eher zu einer Unterschätzung des Kosteneinsparpotentials. Die Dummy-Variablen für die siedlungsstrukturellen Raumtypen des BBR werden in Schleswig-Holstein mit den Durchschnittswerten angesetzt. Da sich unsere Evaluation auf das Jahr 2003 bezieht, wird nur die Jahresdummy für 2003 berücksichtigt.

Damit ergibt sich folgende Vorgehensweise bei der Evaluation der potentiellen Kosteneinsparungen aus einer Reform der Kreisstruktur, wobei alle Berechnungen auf Basis unserer ökonometrischen Schätzungen auf Basis der Daten des Jahres 2004 erfolgen:

Schritt 1: Schätzung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise in Schleswig-Holstein in der gegenwärtigen Struktur.

Schritt 2: Schätzung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise in Schleswig-Holstein, wenn alle kreisfreien Städte in Landkreise überführt werden.

Schritt 3: Schätzung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben, wenn nur die beiden kreisfreien Städte Neumünster und Flensburg in Landkreise überführt werden.

Schritt 4a: Schätzung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise in Schleswig-Holstein, wenn alle kreisfreien Städte in Landkreise überführt werden und die Zahl der Landkreise im Land auf 7 Landkreise reduziert wird. Vergleicht man die Pro-Kopf-Ausgaben in Schritt 2 und 4a und rechnet die Differenz mit der Einwohnerzahl hoch, erhält man die Ausgabenersparnisse beim Reformmodell I.

Schritt 4b: Schätzung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise in Schleswig-Holstein, wenn alle kreisfreien Städte in Landkreise überführt werden und die Zahl der Landkreise im Land auf 4 Landkreise reduziert wird. Vergleicht man die Pro-Kopf-Ausgaben in Schritt 2 und 4b und rechnet die Differenz mit der Einwohnerzahl hoch, erhält man die Ausgabenersparnisse beim Reformmodell II.

Schritt 5a: Schätzung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise in Schleswig-Holstein, wenn nur die beiden kleinen kreisfreien Städte in Landkreise überführt werden und die Zahl der Landkreise im Land auf 7 Landkreise reduziert wird. Vergleicht man die Pro-Kopf-Ausgaben in Schritt 3 und 5a und rechnet die Differenz mit der Einwohnerzahl hoch, erhält man die Ausgabenersparnisse beim Reformmodell III.

Schritt 5b: Schätzung der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise in Schleswig-Holstein, wenn nur die beiden kleinen kreisfreien Städte in Landkreise überführt werden und die Zahl der Landkreise im Land auf 4 Landkreise reduziert wird. Vergleicht man die Pro-Kopf-Ausgaben in Schritt 3 und 5b und rechnet die Differenz mit der Einwohnerzahl hoch, erhält man die Ausgabenersparnisse beim Reformmodell IV.

Alle Berechnungen über die Auswirkungen dieser alternativen Kreiszuschnitte haben wir unter Verwendung der Schätzungen der westdeutschen Landkreise mit einer Einwohnerdichte von weniger als 300 Einwohnern je qkm durchgeführt. Aus den oben genannten Gründen können wir die Berechnungen aber nur für die Personalausgaben und den laufenden Sachaufwand durchführen.

Tabelle IV.4.3: Schätzung der Ersparnisse bei den Personalausgaben und dem laufenden Sachaufwand in den alternativen Reformmodellen

	Personalausgabenersparnisse	Ersparnisse beim lfd. Sachaufwand	Gesamtersparnisse
Einsparungen in Mio. Euro (Basis: 2004)			
Reformmodell I	~ 70 Mio. Euro	~ 35 Mio. Euro	~ 105 Mio. Euro
Reformmodell II	~ 115 Mio. Euro	~ 60 Mio. Euro	~ 175 Mio. Euro
Reformmodell III	~ 50 Mio. Euro	~ 25 Mio. Euro	~ 75 Mio. Euro
Reformmodell IV	~ 90 Mio. Euro	~ 45 Mio. Euro	~ 135 Mio. Euro
Referenzmaßstab			
Reformmodell I und II	~ 310 Mio. Euro	~ 225 Mio. Euro	~ 535 Mio. Euro
Reformmodell III und IV	~ 370 Mio. Euro	~ 265 Mio. Euro	~ 635 Mio. Euro
Einsparungen in %			
Reformmodell I	~ 23%	~ 16%	~ 20%
Reformmodell II	~ 37%	~ 27%	~ 33%
Reformmodell III	~ 14%	~ 9%	~ 12%
Reformmodell IV	~ 24%	~ 17%	~ 21%
<i>nachrichtlich:</i>			
<i>Ausgaben der derzeitigen Landkreise im Jahr 2004</i>	<i>287 Mio. Euro</i>	<i>207 Mio. Euro</i>	<i>494 Mio. Euro</i>

Hinweis: Die Schätzungen wurden auf volle 5 Mio. Euro Beträge abgerundet

In der **Tabelle IV.4.3** dokumentieren wir die geschätzten Ersparnisse bei den Personalausgaben und dem laufenden Sachaufwand in den alternativen Reformmodellen. Wie auch auf Grund der Ergebnisse unserer ökonomischen Schätzungen zu erwarten war, sind die Ausgabenersparnisse beim Personal wesentlich höher als beim laufenden Sachaufwand. Die Ersparnisse reichen von einem Betrag von ca. 75 Mio. Euro im "konservativsten" Reformmodell (7 Landkreise und 2 kreisfreie Städte) bis zu 175 Mio. Euro im weitreichendsten Reformmodell (4 Landkreise, keine kreisfreie Städte). Man beachte, dass die Ausgabenersparnisse in der Reformvariante 3 bzw. 4 geringer sein müssen als in den Reformvarianten 1 bzw. 2, da die beiden kreisfreien Städte Kiel und Lübeck in den Reformmodellen 3 und 4 keine *reformbedingten* Ausgabenersparnisse erzielen.

Bei der Abschätzung des relativen Einspareffektes ist darauf zu achten, dass in den Reformmodellrechnungen auch Einsparungen in den derzeitigen kreisfreien Städte durch deren (Teil-)Einkreisung entstehen und somit die Sachausgaben und die Personalausgaben der Landkreise nicht der richtige Referenzmaßstab sind. Im Jahr 2004 hatten die Landkreise in Schleswig-Holstein Personalausgaben in Höhe von ca. 287 Mio. Euro und laufende Sachaufwendungen in Höhe von ca. 207 Mio. Euro. Um einen approximativen korrigierten Vergleichsmaßstab zu bestimmen müssen wir die Ausgaben der kreisfreien Städte fiktiv in "Landkreisausgaben" und "Ausgaben einer kreisangehörigen" Gemeinde zerlegen. Hierzu unterstellen wir vereinfachend, dass in den kreisfreien Städte die gleichen Pro-Kopf-"Landkreisausgaben" vorliegen wie in den derzeitigen Landkreisen. In der relativen Betrachtung erreichen wir Einsparpotentiale die zwischen ca. 30% und ca. 10% in den Reformmodellen 1 und 3 variieren.

Ergänzend ist anzumerken:

1) Bei unseren Berechnungen handelt es sich naturgemäß um Schätzungen und keinesfalls um "Spitzabrechnungen" der Erträge aus einem Kreisstrukturreformprozess, wobei diese

Schätzungen auf empirischen Befunden beruhen die auf der Gesamtheit der westdeutschen Landkreise beruhen, die eine Einwohnerdichte von weniger als 300 Einwohnern je qkm haben. In Schleswig-Holstein hat lediglich der Landkreis Pinneberg eine deutlich höhere Einwohnerdichte (~ 450 EW/qkm), während alle anderen Landkreise eine Einwohnerdichte von weniger als 300 EW/qkm haben. Allerdings sei darauf hingewiesen, dass sich unsere geschätzten Ersparnisse nur wenig ändern, wenn wir die Schätzungen für die Gesamtheit der westdeutschen Landkreise als Evaluationsgrundlage verwenden.

2) Eine Schätzung der Ausgabenersparnisse nur auf der Basis der Landkreise in Schleswig-Holstein halten wir für nicht belastungsfähig, da ökonomische Verfahren eine ausreichend große Datenbasis voraussetzen!

3) Die Schätzungen bilden durchschnittliche Werte ab, so dass eine Übertragung der Ergebnisse auf jeden einzelnen der Landkreise nicht angemessen ist.

Letztendlich ist darauf hinzuweisen, dass Reformmodelle die unterhalb, des hier skizzierten Reformmodells III bleiben, deutlich geringere Ersparnisse bringen würden, so dass berechtigte Zweifel an einer Rentierlichkeit einer solchen Kreisstrukturreform aufkommen würden. In einem solchen Fall würde sich mit einer sehr großen Wahrscheinlichkeit in der nächsten Dekade bereits erneut die Frage einer Kreisstrukturreform stellen. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die gegenwärtig in den ostdeutschen Ländern betriebenen Kreisstrukturreformen auch einen Druck auf die alten Länder ausüben werden und dort mit Sicherheit in dem einen oder anderen Land dann auch Reformen eingeleitet werden die an das innovative Reformvorhaben in Mecklenburg-Vorpommern heranreichen. Da es aber heute sehr schwierig sein dürfte "scheibchenweise" Kreisstrukturreformen durchzuführen, wie dies in den alten Ländern in den 60er und 70er Jahren zum Teil der Fall war, sollten heute halbherzige Reformschritte unterbleiben, um nicht die Chancen für weitergehende Reformen in der nächsten Dekade zu verbauen.

Im Hinblick auf unsere Reformpräferenzen würden wir den Varianten I und II den Vorzug vor den beiden anderen Varianten geben, da wir die Einkreisung der kreisfreien Städte für sehr wichtig halten. Die Gründe hierfür sind

- die kreisfreien Städte sind besonders intensiv über Pendlerflechtungen mit ihren Umlandkreisen verbunden,
- die Wirtschaftskraft und die Ausstrahlungskraft der kreisfreien Städte (was natürlich nichts mit der Eigenschaft der "Kreisfreiheit" zu tun hat sondern nur den Umstand reflektiert, dass die kreisfreien Städte in ihrem Regionsgefüge relativ groß sind) wäre ein wichtiger Beitrag dafür, dass Kreise mit eingekreisten kreisfreie Städte eine wirkliche Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion zwischen Stadt und Land wahrnehmen können,
- insbesondere in den engeren Verfechtungsräumen der kreisfreien Städte sind Fragen der integrierten Schul-, Verkehrs- und Infrastrukturversorgung von zentraler Bedeutung und tangieren auch die Bürger der Städte und der Umlandregionen,
- freiwillige Kooperationen zwischen Städten und ihrem Umland können kein perfektes Substitut für institutionell geschaffene Strukturen sein,
- keine der derzeitigen kreisfreien Städte des Landes Schleswig-Holstein hat eine Größe die dazu führen würde, dass eine so große dominante kreisangehörige Stadt entsteht, die den bislang in Deutschland bereits vorhandenen Rahmen sprengen würde (siehe hierzu die Tabelle IV.4.4),
- der Verzicht auf kreisfreie Städte würde die Option schaffen auch die kommunalen Finanzausgleichssysteme erheblich zu vereinfachen, wobei sogar daran zu denken wäre bestimmte Elemente des kommunalen Finanzausgleichs auf die Ebene der Neukreise zu verlagern, damit man auf der Regionalebene selbst - der jeweiligen

Struktur und dem Bedarf angepasst - eine Finanz- und Steuerausgleichspolitik betreiben kann.

Tabelle IV.4.4: Landkreise in Deutschland mit "dominanten" kreisangehörigen Städten (Bevölkerungsanteil von mehr als 40% der Kreisbevölkerung im Jahr 2002)

Stadt	Landkreis	Anteil an der größten Stadt an der Kreisbevölkerung im Jahr 2002 (Bevölkerungsanteil der zweitgrößten Stadt)
Reutlingen, Stadt	Reutlingen	40,0% (7,8%)
Weißenfels, Stadt	Weißenfels	40,3% (11,1%)
Lüneburg, Stadt	Lüneburg	40,8% (5,6%)
Wolfenbüttel, Stadt	Wolfenbüttel	43,0% (9,9%)
Köthen, Stadt	Köthen	43,1% (13,7%)
Nordhausen, Stadt	Nordhausen	46,3% (6,9%)
Göttingen, Stadt	Göttingen	46,7% (9,6%)
Schönebeck (Elbe), Stadt	Schönebeck	47,0% (15,8%)
Bernburg, Stadt	Bernburg	47,7% (6,8%)
Paderborn, Stadt	Paderborn	48,0% (10,0%)
Halberstadt, Stadt	Halberstadt	51,7% (11,6%)

Hinweis: Die Region Hannover wurde hier bewusst nicht aufgenommen.

Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Sofern man doch auf die Varianten zurückgreift, in denen man die beiden größeren kreisfreien Städte des Landes beibehält, sollte man eine signifikante Vergrößerung dieser Städte ("Regionalstadt") in Erwägung ziehen. Allerdings ist einzuräumen, dass hiermit eine ökonomische Schwächung der verbleibenden Landkreise verbunden wäre, so dass man hier vor einem erneuten Abwägungsproblem steht.

Vergleich unserer Ergebnisse mit der "Überschlägigen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung einer möglichen Kreisgebietsreform" des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein (vorgelegt im April 2007)

Wie auch unsere Studie konzentriert sich die Studie des Innenministerium auf die Kreisverwaltungen und geht von der gegenwärtigen Aufgabenverteilung aus. Während unser Ansatz eine ökonometrische Methode anwendet unter Rückgriff auf die Daten aller Landkreise in den alten Ländern über einen Zeitraum von mehreren Jahren, wird in der Untersuchung des Innenministeriums ausschließlich auf einen Ausgabenvergleich der Kreise innerhalb des Landes abgezielt. Hierbei zeigt die Untersuchung des Innenministeriums beachtliche und durch Aufgabenbelastungsunterschiede nicht erklärbare Differentiale beim Personalbesatz der Kreis(verwaltungen) auf und verwendet als Vergleichsindikator der Wirtschaftlichkeitsberechnung insbes. die Pro-Kopf-Personalausgaben.

Die Resultate zeigen eine klare Tendenz dahingehend, dass einwohnerstärkere Kreise geringere Pro-Kopf-Personalausgaben haben, wobei die Streubreite zwischen 80 und 130 Euro liegt! Diese Evidenz für Schleswig-Holstein ist absolut deckungsgleich mit den von uns für alle westdeutschen Kreise gefundenen Ergebnisse, siehe hierzu die Abbildung IV.4.3. Auch die in der Untersuchung des Innenministeriums festgehaltene Aussage, dass keine andere Variable wie die Steuerkraft der Kommunen, die Flächenausdehnung usw. eine so stabile Korrelation mit der Einwohnerzahl der Kreise aufweist, wie dies bei den Personalausgaben der Fall ist, deckt sich mit unseren ökonometrischen Schätzungen, wobei

wir diese Aussage noch auf den laufenden Sachaufwand ausdehnen können, da auch dieser konsistent je Einwohner gerechnet in größeren Kreisen geringer ist als in einwohnerschwächeren Kreisen. Letzteres zeigte sich allerdings in der Untersuchung des Innenministeriums nicht. Dies ist auch nicht besonders überraschend, da nach unseren ökonometrischen Schätzungen die Korrelationen zwischen der Einwohnerzahl und den Personalausgaben wesentlich höher sind als die Korrelationen zwischen der Einwohnerzahl und dem laufenden Sachaufwand. So liegt das Bestimmtheitsmaß (R^2) in der Personalausgabengleichung bei ca. 0,75 und in der Gleichung für den laufenden Sachaufwand bei nur ca. 0,40, siehe Tabelle IV.4.1. Auf Grund der geringen Beobachtungszahl von nur 11 Landkreisen hat das Verfahren des Innenministerium keine ausreichende "Auflösungsschärfe" um die Effekte beim laufenden Sachaufwand zu identifizieren. Unseren Schätzungen liegen hingegen ca. 2.000 Beobachtungen zu Grunde, so dass die Identifikation von bestehenden oder nicht bestehenden Zusammenhängen mit einer größeren Präzision möglich ist!

Auf Basis des sehr groben Verfahrens des Innenministeriums errechnet die Studie ein Einsparvolumen bei den Personalausgaben von ca. 51 Mio. Euro, das bei Verwendung eines sehr einfachen regressionsanalytischen Verfahren - allerdings mit einer sehr geringen Anzahl von Beobachtungen - auf ca. 65 Mio. Euro, und bei Einwohnerzahlen von ca. 500.000 Einwohner je Kreis auf ca. 78 Mio. Euro ansteigt. Pauschalisiert schätzt die Studie des Innenministerium noch Ersparnisse beim laufenden Sachaufwand von ca. 10 bis 14 Mio. Euro hinzu.

Da die vom Innenministerium in seiner Studie gefundenen Zusammenhänge - wie gezeigt - nicht dramatisch von unseren ökonometrischen Schätzungen abweichen, ist es auch nicht verwunderlich, dass unsere Ergebnisse und die des Innenministeriums auch zu vergleichbaren Schätzungen bei den Ausgabenersparnissen kommen. So schätzen wir - je nach Reformmodell - Personalausgabenersparnisse im Intervall von 50 bis 115 Mio. Euro und Einsparungen beim laufenden Sachaufwand in Höhe von ca. 25 bis 60 Mio. Euro. Der einzige markante Unterschied ist somit der, dass bei uns die Schätzung der Ersparnisse beim laufenden Sachaufwand deutlich größer ausfällt, als die pauschalisiert vorgenommene "konservative" Schätzung in der Untersuchung des Innenministeriums.

Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass die hier von uns aber auch dem Innenministerium vorgelegten Schätzungen auch völlig kompatibel sind mit dem in unserer Studie für Mecklenburg-Vorpommern verwendete "Benchmarking-Verfahren" (siehe Seitz 2005) sowie der Studie von Ragnitz und Scharfe (2006) für Sachsen-Anhalt.

Auch wenn statistische Untersuchungen niemals einen harten Beweis liefern können, wie dies in Naturwissenschaft und Technik möglich ist, so zeigen die empirischen Befunde unter Verwendung alternativer Verfahren und von unterschiedlichen Autoren doch alle in die gleiche Richtung: Mit Kreisstrukturereformen lassen sich erhebliche economies of scale ausbeuten die zu sinkenden Ausgabenlasten führen, und damit zur einer nachhaltigen Gesundung der öffentlichen Finanzen beitragen und/oder es der öffentlichen Hand möglich machen dem Bürger zu den gleichen Kosten mehr Leistung zu bieten.

IV.5 Die Kosten von Kreisreformen

Wir wollen abschließend noch kurz die Frage behandeln, welche Kosten mit Kreisgebietsreformen verbunden sind. Die Hauptursache für die Schwierigkeit, eine auch nur annähernd präzise Kostenabschätzung vorzulegen, resultiert aus dem Umstand, dass diese Kosten weitgehend von den Entscheidungen, dem "Anspruchsdenken" und dem (kostenbewußten) Verhalten der betroffenen Entscheidungsträger auf der kommunalen Ebene abhängig sind. Hierzu lassen sich eine ganze Reihe von Punkten auflisten:

- Werden die notwendigen Umstrukturierungen dazu genutzt, auch moderne Arbeitsorganisationen (wie z.B. Telearbeit) stärker zu berücksichtigen?
- Welche Anstrengungen werden tatsächlich unternommen, um bestehende und nicht mehr notwendige Infrastrukturen zügig und ertragsoptimal bzw. kostenminimal abzustoßen?
- Hat man den Anspruch zu Lasten der Steuerzahler moderne, schöne und teure Verwaltungsgebäuden zu errichten, oder bemüht man sich intensiv um die Nutzung vorhandener Infrastrukturen?
- Nutzt man die Reformen dazu konsequent Personal optimal einzusetzen um zu Personaleinsparungen zu kommen?

Die Reihe lässt sich beliebig fortsetzen und verdeutlicht, dass es bei den Kosten gerade im Hinblick auf die investiven Aufwendungen einen *erheblichen Gestaltungsspielraum* gibt. Diese Gestaltungsfähigkeit impliziert, dass man im Interesse der Bürger und Steuerzahler die im Zuge der Kreisstrukturreform durchgeführten Neuinvestitionen besonders kritisch prüfen muss (z.B. durch den Rechnungshof), um eine sparsame Mittelbewirtschaftung zu erreichen.

Grundsätzlich festzuhalten ist, dass weitgehend alle Reformkosten einmaliger bzw. temporärer Natur ist. Dies gilt z.B. für

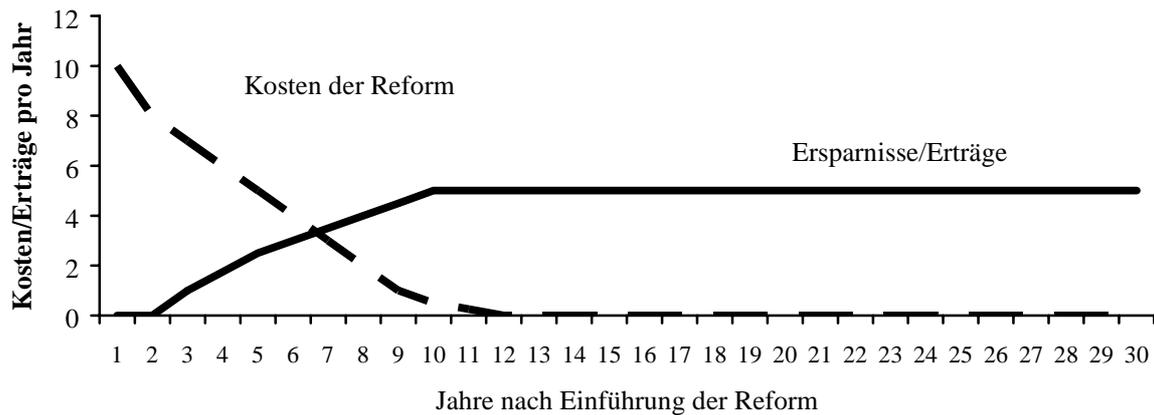
- Umstellungskosten im Bereich der EDV- und Kommunikationstechnik,
- die Umzugskosten der Verwaltungen,
- Modernisierungs-, Umbau- und Erweiterungsbaumaßnahmen,
- Aufwendungen aus der Auflösung bzw. Ablösung bestehender Miet- und Leasingverträge für Gebäude usw.,
- Aufwendungen für Trennungsgelder und Umzugskostenhilfen für Bedienstete,
- usw.

Permanente Mehrausgaben fallen hingegen in nur sehr geringem Umfang an, z.B. infolge der Mehraufwendungen für Sachaufwand und womöglich "*verlorene Arbeitszeit*" aus der Verlängerung der Fahrtwege im Außendienst der Neukreise, die wir für MV auf einen Bereich von 3 bis 4 Mio. Euro geschätzt haben, so dass eine analoge Rechnung für Schleswig-Holstein zu hiervon kaum abweichenden Beträgen führen würde. Diesen permanenten Mehrkosten stehen permanente Minderkosten im Bereich der *Politischen Führung* auf der Landkreisebene gegenüber.

Allerdings können die Kosten- und Ertragsaspekte nur in einer *Langfristperspektive* sinnvoll betrachtet werden. Hierzu zeigt die **Abbildung IV.5.1** in stilisierter Form - völlig losgelöst von der Situation im Land und unseren obigen Schätzungen - die Entwicklung der Kosten und Ersparnisse bzw. Erträge einer Verwaltungs-/Kreisgebietsreform. Hierbei verstehen wir die Ersparnisse bzw. Erträge netto etwaiger *permanenter Mehrausgaben* (z.B. höhere Aufwendungen für das Halten von Fahrzeugen und den mit längeren Anfahrtswegen verbundenen Mehrausgaben für Personal), die jedoch in unseren obigen ökonomischen Schätzungen bereits implizit enthalten sind. In diesem Beispiel haben wir bewußt sehr hohe

Initialkosten - z.B. für Investitionen in Infrastrukturen im Bereich der Gebäude oder der Kommunikationstechnologie, Abfindungen für Personal usw. - unterstellt, die aber im Laufe der Zeit rückläufig sind (neue Investitionen sind getätigt, Trennungsgeldansprüche oder Ansprüche aus Altverträgen z.B. bei gemieteten Projekten laufen aus, usw). Die Erträge bzw. Ersparnisse aus den Reformen treten erst nach zwei Perioden ein und dann auch nicht unmittelbar in vollem Umfang. In unserem Beispiel werden die Ersparnisse bzw. Erträge erst nach 10 Perioden in vollem Umfang realisiert und erst in der 7ten Periode übersteigen die Erträge erstmals die Kosten.

Abbildung IV.5.1: Stilisierte Darstellung der Kosten und Erträge aus Reformprojekten



Quelle: Eigene Darstellung.

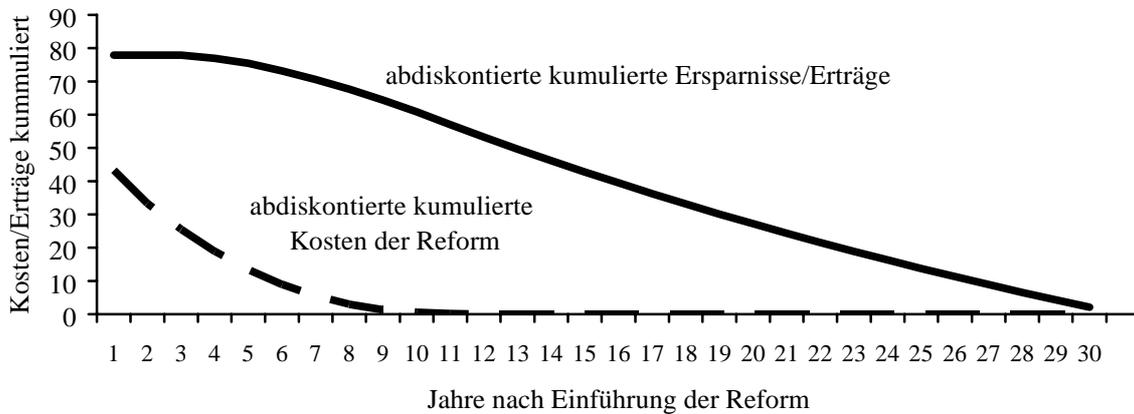
Das hier stilisiert dargestellte Szenarium ist völlig "normal" und gilt i. d. R. bei allen Strukturveränderungen oder Reformen, sei es in der Privatwirtschaft, in der öffentlichen Verwaltung oder den privaten Haushalten⁴³. Entscheidend ist der Umstand, dass die Kosten der Reform nur temporär⁴⁴ anfallen und die *abdiskontierten Kosten* der Reform innerhalb eines überschaubaren Zeitraumes geringer sind als die *abdiskontierten Erträge* bzw. Ersparnisse. Diesen Zusammenhang haben wir in der **Abbildung IV.5.2** veranschaulicht. Hier werden die Kosten und Erträge über einen Zeitraum von 30 Jahren - basierend auf unserem obigen stilisierten Zahlenbeispiel in der Abbildung IV.5.1 - abdiskontiert aufaddiert, wobei als Abzinsungsfaktor ein Wert von 3% unterstellt wird.

In unserem fiktiven Zahlenbeispiel entstehen über einen Zeitraum von 30 Perioden abdiskontiert auf die Gegenwart Erträge in Höhe von ca. 80 Geldeinheiten, denen abdiskontierte Kosten in Höhe von 40 Geldeinheiten gegenüberstehen, so dass sich die Reform über einen Zeitraum von 30 Jahren lohnt. In unserem Beispielfall wäre der "break-even point" nach 12 Perioden erreicht, d.h. nach 12 Perioden haben sich die Reformkosten in Form von zusätzlichen Erträgen bzw. Ersparnissen amortisiert.

⁴³ Man denke an die Durchführung von Maßnahmen zur Energieeinsparung, die sich ebenfalls erst nach mehreren Jahren amortisieren.

⁴⁴ Etwaige permanente Mehrkosten infolge der Reform haben wir von den Erträgen abgesetzt!

Abbildung IV.5.2: Stilisierte Darstellung der abdiskontierten kumulierten Kosten und Erträge aus Reformprojekten¹



¹ Erläuterung: Der Wert in der ersten Periode entspricht der Summe der abdiskontierten Kosten bzw. Erträge in den Perioden 1 bis 30. Der Wert in der 12ten Periode entspricht der Summe der abdiskontierten Kosten und Erträge in den Perioden 12 bis 30.

Aus diesen Überlegungen ist zu schlussfolgern, dass

- a) Reformprojekte, wie z.B. eine umfassende Kreisgebietsreform keine kurzfristig mobilisierbaren Einsparungen erbringen, sondern dass diese auf das langfristige Schaffen von kostenoptimalen Verwaltungsstrukturen ausgelegt sind und
- b) Reformumsetzungskosten, sofern diese nicht jedes vernünftige Maß überschreiten, letztendlich nicht von großer Entscheidungsrelevanz sind, da diese weitgehend nur temporärer Natur sind.

IV.6 Konnexität und Überführung von Personal des Landes auf die kommunale Ebene

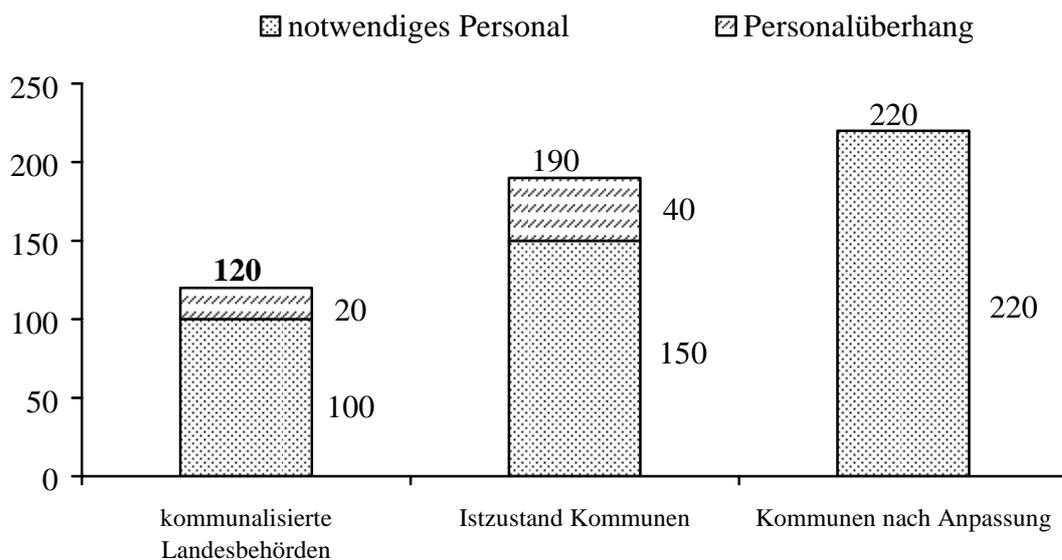
Ein zentrales Problem bei dem gesamten Verwaltungsmodernisierungsprojekt ist die Frage des Ausgleichs der kommunalen Ebene für die übernommenen Landesaufgaben. Wir wollen diese gewichtige Frage ausgehend von einem sehr einfachen Beispiel behandeln, wobei es uns darum geht, die "Verteilungskonflikte" offen zu legen und eine Konfliktlösungsstrategie abzuleiten. Hierbei wird sich zeigen, dass der bei der Verwaltungsreform (Funktionalreform) in Baden-Württemberg formulierte Grundsatz "Das Personal folgt den Aufgaben" unter Anreiz- und Effizienzaspekten optimal ist.

Als Ausgangspunkt unserer Überlegungen gehen wir von der in der **Abbildung IV.6.1** dargestellten (fiktiven) Situation aus, wobei wir alle Betrachtungen vereinfachend auf die Darstellung der Personalbestände konzentrieren, die wir in zwei Komponenten untergliedern:

- das aufgabennotwendige Personal und
- den in der gegenwärtigen Struktur vorhandenen Personalüberhang.

Das aufgabennotwendige Personal sei so bestimmt, dass dieses effizient ist, d.h. der tatsächlichen Aufgabenlast entspricht.

Abbildung IV.6.1: Fiktives Beispiel zur Analyse des konnexitätsbedingten Ausgleichs von Aufgabenlasten im Zuge einer Funktionalreform (Kommunalisierung von Landesaufgaben)



Quelle: Eigene Darstellung.

In dem hier skizzierten fiktiven Beispiel werden in den zu kommunalisierenden Teilbereichen der Landesbehörden insgesamt 120 Stellen geführt, von denen 100 aufgabennotwendig und 20 Stellen Personalüberhang sind. Man beachte, dass die Landesebene hier nur mit den Bereichen abgebildet wird, die zur Kommunalisierung anstehen! Auf der kommunalen Ebene werden gegenwärtig 150 aufgabennotwendige Stellen gehalten und weitere 40 Stellen sind Personalüberhang. Die rechte Säule zeigt die Situation nach der Funktionalreform und der Konsolidierung auf der kommunalen Ebene.⁴⁵ Das Land und die Kommunen haben ihren Personalüberhang abgebaut (das Land bzw. die Kommunen haben ihren derzeitigen Personalüberhang von 20 bzw. 40 Stellen abgebaut), und auf der Kommunalebene sind nunmehr nach der Kommunalisierung insgesamt 220 Stellen in den einzelnen

⁴⁵ Die Situation des Landes nach allen Anpassungen ist trivial. Hier ist der Personalbestand in diesen Aufgabenbereichen dann Null.

Aufgabenbereichen erforderlich. Die *zusätzlichen* Einsparungen an Personal im Land insgesamt im Zuge der Funktionalreform belaufen sich somit auf insgesamt 30 Stellen, wobei diese Einsparungen aus der Ausbeutung von Synergie- und Bündelungseffekten der Landesaufgaben und der Kommunalaufgaben resultieren. Dies entspricht der **gesamtgemeinschaftlichen Rendite der Funktionalreform**, die letztendlich dem Steuerzahler bzw. Bürger zufallen muss (z.B. in Form geringerer Schuldenlasten, einer geringeren Abgabenbelastung oder einer besseren Versorgung mit öffentlichen Leistungen), über deren Verteilung sich aber die beiden Ebenen - Land und kommunale Ebene - streiten werden.

Nunmehr gilt es die Frage zu klären, mit welchen Mechanismen man dafür sorgen kann, dass die für den Bürger optimale Lösung erreicht wird, wobei natürlich zu beachten ist, dass zumindest dem Land die tatsächlichen Effizienzpotentiale auf der kommunalen Ebene nicht bekannt sind, d.h. weder das Land noch ein Gutachter kann mit hinreichender Präzision das tatsächliche Effizienzpotential einer Funktionalreform bestimmen, sondern bestenfalls plausible Eckwerte für diese Potentiale abschätzen.

Aus dem hier dargestellten Beispiel ergeben sich drei "Extremfälle", die das "Lösungsspektrum" für die Verteilungskonflikte im Rahmen einer Funktionalreform abstecken. Hierbei beziehen wir uns im Hinblick auf "konnexitätsrelevante" Ausgleichszahlungen nur auf die Personalaufwendungen und vernachlässigen die Sachaufwendungen oder etwaige Einnahmen um die Sachdarstellung nicht zu verkomplizieren.

Fall 1: Eine erste Variante würde darin bestehen, dass die Kommunen ihren Personalüberhang überhaupt nicht abbauen, sondern diesen zur Wahrnehmung der übertragenen Landesaufgaben einsetzen. Vom Land übernommen werden lediglich 30 weitere Stellen aus den kommunalisierten Landesreinrichtungen. In diesem Fall müsste das Land Personal in Höhe von 90 Stellen abbauen (davon 20 "Altüberhänge"). Die kommunale Ebene hätte somit den eigenen Personalabbaubedarf "zu Lasten" des Landes bewältigt. In diesem Fall wird das Land aber auch nur bereit sein, einen Kostenausgleich für die 30 übernommenen Landesbediensteten zu gewähren, was natürlich für die Kommunen nicht akzeptabel wäre. Vielmehr werden die Kommunen - verweisend auf das Konnexitätsprinzip - Ausgleichsforderungen in Höhe eines Kostenäquivalents von 70 bis 100 Stellen verlangen, wovon ein Volumen von 30 für das übernommene Personal aufzuwenden ist, so dass netto dieser Aufwendungen bei den Kommunen monetäre Ressourcen zur Finanzierung von 40 bis 70 Stellen verbleiben. Würden die konnexitätsbedingten Zahlungen die "Effizienzrendite" vollständig berücksichtigen, d.h. die Kommunen würden Ausgleichszahlungen in Höhe von 70 fordern, könnten die Kommunen ihren derzeitigen Personalüberhang vollständig durch die Wahrnehmung der Landesaufgaben beseitigen und würden damit eine Konsolidierungspolitik zu Lasten der Landesebene betreiben. Bei Ausgleichszahlungen in Höhe von 100 könnten die Kommunen ihre Aufgabenwahrnehmung und damit auch ihre Personalbestände sogar noch ausweiten und würden damit zu Lasten des Landeshaushaltes (und damit natürlich der Bürger und Steuerzahler) erneut einen Personalüberhang halten. Diese Strategie würde dem gesamten Konsolidierungsprozess widersprechen und würde Konsolidierungslasten zwischen den Ebenen verschieben und zusätzlich auf der kommunalen Ebene Anreize zum dauerhaften Halten von Personalüberhängen schaffen. Aus diesen Gründen ist die Strategie eines Kostenausgleichs ohne Personalüberführung völlig ungeeignet.

Fall 2: Eine andere Variante würde darin bestehen, dass die Kommunen ihren eigenen Personalüberhang in Höhe von 40 Stellen abbauen und vom Land die tatsächlich zusätzlich aufgabennotwendigen 70 Stellen übernehmen. Dem Land würde dann noch ein

Personalüberhang von 50 Stellen zum Abbau verbleiben (einschließlich dem "Altpersonalüberhang" von 20 Stellen), d.h., das Land muss den "effizienzbedingten" Personalüberhang von 30 Stellen vollständig beseitigen. Den Kommunen würde in diesem Fall ein konnexitätsbedingter Ausgleich für 70 Stellen zustehen.

Fall 3: Allerdings stellt sich die Frage, ob die Kommunen nicht auch Anreize dazu haben, mehr als 70 Stellen vom Land zu übernehmen und auch eine entsprechend höhere Kompensation vom Land zu verlangen. Dies wäre in der Tat so, da die zusätzlichen Stellen bzw. Finanzmittel in die Finanzierung "regulärer" Aufgaben der Kommunen umgelenkt werden können. Im Extremfall könnten die Kommunen einen aufgabennotwendigen Bedarf von 100 Stellen geltend machen, was dem gegenwärtig auf der Landesebene eingesetzten Personal entspricht. Da aber nur 70 Stellen unter Beachtung der Effizienzgewinne aufgabennotwendig sind, können die Kommunen in diesem Fall zu Lasten des Landeshaushaltes - und damit natürlich auch der Bürger - einen dauerhaften Personalüberhang von 30 Stellen halten.

Der Fall 1 - Aufgabenübertragung und konnexitätsbedingte Ausgleichszahlungen ohne Übernahme von Landespersonal - scheidet als Option aufgrund der damit verbundenen Fehlanreize und der Verschiebung von Konsolidierungslasten unter ökonomischen Aspekten völlig aus. Damit verengt sich der Lösungsraum auf die von den Fällen 2 und 3 abgesteckte Spannweite. Im Fall 2 fällt die gesamte Rendite der Funktionalreform beim Land an, wobei das Land diese Rendite aber durch einen Personalabbau mobilisieren muss, d.h., das Land muss das verbliebene und von den Kommunen nicht benötigte Personal abbauen (30 Stellen). Allerdings haben wir aufgezeigt, dass die Kommunen keinen Anreiz haben, den tatsächlichen zusätzlichen Personalbedarf in Höhe von 70 Stellen zur Erledigung der vom Land übernommenen Aufgaben zu "melden", sondern einen Anreiz haben, mehr als das aufgabennotwendige Personal zu übernehmen. Damit bewegt man sich aber in Richtung von Fall 3, bei dem die gesamte Rendite bei den Kommunen anfällt, und dort die Finanzierung eines dauerhaften Personalüberhangs möglich macht. Selbstverständlich könnten die Kommunen auch einen Teil dieses Personalüberhangs abbauen und die dann gewonnenen freien Finanzierungsmittel anderweitig (Schuldenabbau, Finanzierung von Investitionen usw.) verwenden. Letzteres mag zwar auf den ersten Blick als attraktiv erscheinen, aber diese Maßnahmen erfolgen in vollem Umfang zu Lasten des Landeshaushaltes und reduzieren den Konsolidierungsdruck auf der kommunalen Ebene und können dort zu ineffizienten Ausgabenentscheidungen⁴⁶ führen.

Die höchsten konnexitätsbedingten Kosten entstehen für das Land beim Fall 3, wobei hier auch die Reformrendite vollständig bei den Kommunen verbleibt. Dieser Fall markiert für das Land ohnehin die "Oberkante" der zu tragenden Kosten, da jede Ausgleichsforderung, die über die 100 Stellen hinausgeht dazu führt, dass es für das Land billiger wäre, auf die Funktionalreform zu verzichten. Im Fall 2 fallen die geringsten konnexitätsbedingten Kosten an, die auch den tatsächlichen zusätzlichen Kosten auf der Kommunalebene entsprechen. Der Fall 2 markiert somit die untere Kostenkante für das Land, da in diesem Fall die Kommunen nur das tatsächlich aufgabennotwendige zusätzliche Personal des Landes übernehmen. Allerdings haben die Kommunen keinerlei Anreize, das tatsächlich notwendige Personal zu beziffern, sondern Anreize diese Zahl nach oben zu treiben, da sie in diesem Fall zumindest durch die Hintertür Finanzierungslasten auf die Landesebene abwälzen können.⁴⁷

⁴⁶ Z.B. eine Überversorgung mit Infrastruktureinrichtungen.

⁴⁷ Ausgeschlossen wären hier Lösungen, die dazu führen würden, dass nach der Kommunalisierung der aufgabennotwendige Personalaufwand auf über 100 Stellen ansteigt. Man findet zwar in der Tat gelegentlich eine solche Argumentation, die dies mit einer Verbesserung der Bürgernähe oder sonstigen artverwandten

Bevor wir die Lösungsmöglichkeiten weiter evaluieren sei noch auf die Perspektive des Steuerzahlers bzw. Bürgers eingegangen, in dessen Interesse - zumindest idealtypisch - diese Reformen natürlich durchzuführen sind. Der Bürger ist daran interessiert, dass die öffentliche Aufgabenwahrnehmung zu möglichst geringen Kosten erfolgt, d.h., die aus der Funktionalreform erzielbare Effizienzrendite (von in unserem Beispiel 30 Stellen) muss zur Rückführung der laufenden Ausgaben und der Nettoneuverschuldung eingesetzt werden. Dies ist aber nur dann möglich, wenn bei der Aufgabenverlagerung auf die kommunale Ebene wirklich nur das aufgabennotwendige Personal auf die Kommunen übergeht und die konnexitätsbedingten Ausgleichszahlungen des Landes auf die damit verbundene zusätzliche Ausgabenlast der Kommunen (ergänzt natürlich um den notwendigen Ausgleich von Sachausgaben netto der zusätzlichen Einnahmen) begrenzt wird. Angesichts der klaren Zielsetzung der gesamten Verwaltungsreform, nämlich überschüssige laufende Ausgaben und Personalüberhänge abzubauen, um eine tragfähige Finanzwirtschaft im Land zu implementieren, ist daher der Maßstab die Ausgabenersparnis und nicht die Umlenkung von Ersparnissen aus Verwaltungsreformen in anderweitige Verwendungen!

In diesem Kontext muss man auch auf die vereinzelt vorgetragene Forderung eingehen, dass der kommunalen Ebene die Einsparungen, die sich auf der Landesebene aus der Funktionalreform ergeben, zu "überlassen" sind. Auf unser Beispiel übertragen würde das bedeuten, dass dann, wenn die Kommunen z.B. 80 Stellen vom Land übernehmen, die Kommunen den Gegenwert der 20 dann beim Land zusätzlich abzubauenen Stellen als zusätzliche Finanzmittel einfordern. Eine solche Forderung ist aber völlig diametral zur gesamten Zielsetzung der Verwaltungsreform und wäre auch dem Bürger nicht zu vermitteln:

- Das Land muss die Kosten für das nicht kommunalisierte Personal bis zur vollständigen Freisetzung des Personals (ggf. einschließlich Abfindungszahlungen) tragen, so dass das Land in diesem Zeitraum doppelt belastet wird.
- Die Zielsetzung des gesamten Verwaltungsprojektes ist die Einsparung von Ausgaben. Wenn das Land dieses Sparvolumen durch zusätzliche Zahlungen an die Kommunen wiederum verausgabt, so wäre der Spareffekt Null und damit würde der fiskalische Effekt der gesamten Verwaltungsreform letztendlich nur aus einer Verlagerung von Ausgaben von der Landes- auf die Kommunalebene bestehen.
- Allerdings impliziert dies auch, dass das Land in der Pflicht ist, den Nachweis darüber zu führen, dass das Sparvolumen auch tatsächlich zu einer Rückführung der Ausgaben führt und nicht dazu, dass sich das Land zusätzliche Finanzierungsspielräume schafft.

Jegliche Forderungen, sowohl auf der Landes- als auch der Kommunalebene, in Richtung einer Umlenkung der frei gewordenen Ressourcen aus der Verwaltungsreform in andere Verwendungsrichtungen verletzen also das Ziel der Reduzierung der Ausgaben und dokumentieren eine mangelnde Wahrnehmung der Problemlage bzw. eine Konsolidierungsverweigerungshaltung deren Lasten letztendlich die Bürger tragen müssen.

Unser stilisiertes Beispiel ist ideal dafür geeignet, die Strategien im Rahmen von Verwaltungsmodernisierungen zu "bewerten". Die Länder gehen in der Regel von einer Situation aus, die in etwa unserem Fall 3 entspricht und verlangt den Kommunen eine Effizienzrendite ab, um eine Bewegung in Richtung der effizienten Aufgabenerfüllung auf der Kommunalebene zu erreichen. Der Nachteil dieser Lösungsvariante ist eindeutig darin zu sehen, dass den Kreisen die Realisierung der "Effizienzrendite" auferlegt wird. Die

Argumenten zu rechtfertigen versucht, aber diese Argumentation ist völlig falsch, da sie unvollständig ist! Sie ist deshalb unvollständig, da diese Argumentation offen legen muss, dass diese Bürgernähe auch etwas kostet und sie muss angeben, wer diese Kosten zu tragen hat.

Kommunalvertreter scheinen hingegen eher auf den Fall 1 zu setzen, d.h. die kommunale Ebene verlangt einen "vollen Kostenausgleich", will aber nur selektiv Personal vom Land übernehmen. Aus der Sicht der Bürger und damit des Landes insgesamt ist der Fall 2 optimal, wobei allerdings die volle Realisierung der Effizienzrendite verlangt, dass das Land auch wirklich das effizienzbedingt zusätzlich frei gewordene Personal abbaut und eine Rückführung der laufenden Ausgaben erreicht. Sofern dies nicht oder nicht in vollem Umfang geschieht, würde sich die gleiche Konstellation wie im Fall 3 ergeben mit dem Unterschied, dass nunmehr das Land und nicht die Kommunen die Effizienzrendite in anderweitige Verwendungen lenkt. Allerdings ist es offenkundig, dass der Handlungsdruck beim Land, das zusätzliche Effizienzpotentiale auch wirklich ausgabenmindernd zu realisieren (sprich die 30 nunmehr überflüssigen Stellen abzubauen), viel höher ist als auf der kommunalen Ebene. Dies liegt darin begründet, dass der kommunalen Ebene im Fall 3 der Personalüberhang dauerhaft durch konnexitätsbedingte Ausgleichszahlungen des Landes finanziert wird, während das Land diese Ineffizienzen durch eine c.p. höhere Nettoneuverschuldung finanzieren muss.

Dieses einfache aber die grundlegende Situation korrekt skizzierende Beispiel zeigt die Problemlage bei Funktionalreformen auf und hilft auch beim Nachdenken über Lösungsmöglichkeiten:

- Zunächst wird klar, dass die Rendite der Funktionalreform nur dann zu realisieren ist, wenn diese zu einem Personalabbau und zu Ersparnissen bei den sonstigen laufenden Ausgaben führt! Eine personalbestandsneutrale ausgabenparende Funktionalreform kann es nicht geben!
- Ein konnexitätsbedingter Lastenausgleich für die kommunale Ebene der - im Hinblick auf die Personalkosten - über das vom Land übernommene Personal hinausgeht, würde Konsolidierungslasten von der Kommunalebene auf die Landesebene verschieben und dort auf Dauer Ineffizienzen zementieren.
- Die vollständige Übertragung des aufgabennotwendigen Personals an die Kommunen würde der Kommunalebene die Realisierung der Rendite der Funktionalreform in Form eines zusätzlichen Personalabbaus aufbürden.
- In allen Fällen ist es notwendig und angemessen - über einen gewissen Zeitraum verteilt - eine Effizienzrendite in Abzug zu bringen, da sonst jegliche Anreize für eine effiziente Aufgabenerfüllung auf der Kommunalebene beseitigt werden.

Als Lösungsweg ergibt sich aus unserer Sicht daher eine Verständigung der beiden Ebenen über das vom Land auf die Kommunen zu übertragende Personal, wobei den Kommunen ein "Einspruchsrecht" einzuräumen ist, d.h. Personal, das die Kommunen nicht für die Aufgabenerfüllung für notwendig halten, soll auch nicht an die kommunale Ebene überführt werden. Im "Gegenzug" müssen natürlich die Kompensationsansprüche der Kommunen - im Hinblick auf die Personalaufwendungen - auf das tatsächlich übernommene Personal begrenzt werden. In diesem Fall trägt das Land die Verantwortung für den Abbau des nach der Kommunalisierung nicht mehr aufgabennotwendigen Personals. Allerdings müssen sich die Kommunen auch bei dieser Form der Aufgabenübertragung einen "Eigenanteil" anrechnen lassen, um Fehlanreize zur Übernahme überzogen hoher Personalbestände - und deren dauerhafte Finanzierung durch das Land - zu verhindern bzw. zu begrenzen. Hierbei handelt es sich natürlich ebenfalls um eine Art von "Effizienzrendite", die jedoch auf eine kleinere Ausgangsbasis angewendet wird, da die Kommunen weniger Personal übernehmen als vom Land als "aufgabennotwendig" eingeschätzt wird.

Im "Idealfall" würden beide Strategien

- Überführung des beim Land aufgabennotwendigen Personals und Abrechnung einer Effizienzrendite bzw.

- Übernahme des aus kommunaler Sicht notwendigen Personals und Abrechnung eines Eigenanteils

zu gleichen Ergebnissen führen mit dem einzigen Unterschied, dass im ersten Fall die kommunale Ebene die Verantwortung (und auch das Risiko) der Realisierung der Rendite der Funktionalreform trägt, während im zweiten Fall die Last weitgehend beim Land liegt.

Die Notwendigkeit des Ansatzes von Effizienzrenditen wird auch nachhaltig von Hesse (2004b) in einem Beitrag für die Hauszeitschrift des Deutschen Landkreistages unterstrichen. Hesse sieht in der Realisierung von ausgabensparenden Synergie- und Effizienzgewinnen das zentrale Ziel von Verwaltungsstrukturereformen und weist im Hinblick auf das Konnexitätsprinzip darauf hin, dass ein dauerhafter und vollständiger Ausgleich jeglicher Kosten, die sich aus neuen Aufgaben ergeben, unrealistisch und unsachgemäß ist. Es ist zwar unbestreitbar richtig, dass Kreise und Gemeinden einen Anspruch auf eine aufgabenadäquate Finanzausstattung haben, aber zugleich muss sich die kommunale Ebene an der Realisierung von Effizienzrenditen messen lassen (siehe hierzu Hesse [2004b], S. 310 insbes. Fußnote 11), da es sonst keine Anreize zur Durchführung von Funktionalreformen gibt. Im Klartext formuliert er denn auch: "Mehr Dezentralität muss mit weniger Geld möglich sein" (S. 311). Entsprechend wurde auch bei der im Jahr 2005 in Baden-Württemberg durchgeführten Verwaltungsreform (Funktionalreform) bei der Kommunalisierung von Landesaufgaben bei der Kostenübertragung eine Effizienzrendite von 20% im Verlaufe von fünf bis sieben Jahren angesetzt. Hierbei ist auch zu betonen, dass es keinen Konflikt gibt zwischen dem Konnexitätsprinzip und dem Ansatz einer Effizienzrendite, da letztere die Reduktion der aufgabennotwendigen Ausgaben reflektiert.

Wir können zusammenfassend auf der Basis der vorgetragenen Überlegungen folgende Grundsätze für die Aufgabenübertragung und die entsprechenden konnexitätsbedingten Ausgleichszahlungen formulieren:

- Keine Ausgleichszahlungen für Personal ohne Übernahme von Landespersonal. Dies würde Konsolidierungslasten zwischen den Ebenen verschieben und Fehlanreize bei den Kommunen zur Zementierung von (landesfinanzierten) Personalüberhängen schaffen. Dieses Analyseergebnis deckt sich mit dem zentralen Prinzip "Das vorhandene Personal folgt den Aufgaben" der Verwaltungsreform in Baden-Württemberg.
- Wird das gesamte vom Land als aufgabennotwendig eingeschätzte Personal an die Kommunen überführt, so ist der Ansatz einer Effizienzrendite erforderlich, um auf der kommunalen Ebene hinreichende Anreize dafür zu schaffen, die Synergie- und Bündelungseffekte auch tatsächlich zu realisieren.
- Auch dann wenn die Kommunen das Volumen des zu übernehmenden Personals "bestimmen" - wobei das Volumen natürlich durch das aufgabennotwendige Personal beim Land nach oben begrenzt ist - muss eine Effizienzrendite bzw. ein Eigenanteil bei der Fixierung der Ausgleichszahlungen in Abzug gebracht werden, um auch in diesem Fall keine Fehlanreize auf der kommunalen Ebene entstehen zu lassen.

IV.7 Mehrbelastungsausgleiche bei Aufgabenübertragungen

Kommt es zu einer Aufgabenübertragung vom Land auf den kommunalen Bereich, sind die Länder entsprechend dem Konnexitätsprinzip dazu verpflichtet einen angemessenen Belastungsausgleich zu gewähren um die auf kommunaler Ebene entstehenden zusätzlichen Ausgaben - bei effizienter Aufgabenerfüllung - zu decken ("Mehrbelastungsausgleich").

Ein Mehrbelastungsausgleich muss aber bestimmte Kriterien erfüllen:

- Er muss anreizkompatibel sein, so dass die lokale Ebene zur effizienten Ausgabenerfüllung angeregt wird. Hierzu gehört auch das Erheben angemessener Gebühren bzw. das Ausschöpfen von Einnahmepotentialen.
- Die Gewährung des Mehrbelastungsausgleichs muss transparent und möglichst einfach sein und damit auch in einer einfachen Form fortschreibungsfähig sein. Letzteres gilt sowohl für die Berücksichtigung der Lohn- und Preisentwicklung, aber auch für die Veränderung der Intensität der Nachfrage nach öffentlichen Leistungen.
- Der Ausgleich muss angemessen sein und zwar in dem Sinne, dass die zugewiesenen Mittel es auch der kommunalen Ebene möglich machen bei effizienter Aufgabenerfüllung ohne eigenen Aufwand die zusätzlich übertragene Aufgabenlast auch zu finanzieren.

Der Sächsische Verfassungsgerichtshof hat in einem im Jahr 2000 ergangenen Urteil zur konkreten Ausgestaltung des Mehrbelastungsausgleichs Stellung genommen (Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Vf. 53-II-97, Urteil vom 23. November 2000⁴⁸). Der Mehrbelastungsausgleich muss nach diesem (für Sachsen ergangene⁴⁹) Urteil vollständig (in dem noch weiter unten zu präzisierenden Sinne) und finanzkraftunabhängig erfolgen. Finanzkraftunabhängig ist hierbei darauf bezogen, dass der Mehrbelastungsausgleich sowohl die Finanzkraft des Zuweisungsempfängers als auch die des Zuweisungsgebers (das Land) nicht berücksichtigt. Letzteres würde implizieren, dass dann, wenn das Land z.B. auf Grund einer Einschränkung seiner Finanzkraft hierzu nicht in der Lage wäre, die Aufgabenlast entsprechend reduzieren müsste, so dass eine Absenkung der Leistungen an die Kommunen möglich ist.

Bei der Ausgestaltung des Mehrbelastungsausgleichs muss aber keine Einzelfallabrechnung für jeden einzelnen Selbstverwaltungsträger erfolgen und der Mehrbelastungsausgleich kann auf der Basis der bei der Aufgabenübertragung absehbaren Kosten erfolgen. Hierbei hat der Ausgleich so zu erfolgen, dass Ausgleichszahlungen in Höhe der bei wirtschaftlicher Verwaltungstätigkeit notwendigen anfallenden Kosten vorgenommen werden. Besonders zu betonen sind auch folgende Anmerkungen des Gerichts:

Bei der Durchführung des Mehrbelastungsausgleichs " .. ist es dem Gesetzgeber nicht verwehrt, pauschalisierende Ansätze oder einfach gehaltene Modellberechnungen zu Grund zu legen, bei denen die Wahrnehmung mehrerer übertragener Aufgaben zusammen gefasst wird; auch die Berücksichtigung eventueller Synergieeffekte bei den kommunalen Selbstverwaltungsträgern ist zulässig ..." (SächsVerfGH, 2000, S. 27/28)

Darüber hinaus wurde vom Sächsischen Verfassungsgerichtshof explizit festgehalten (S. 29) dass der Gesetzgeber auch die bei übertragenen Aufgaben entstehenden Einnahmen bzw.

⁴⁸ http://www.justiz.sachsen.de/esaver/satz.phtml?container=1997_053_II - Abgerufen am 16.8. 2007.

⁴⁹ Man sollte davon ausgehen, dass analoge Prinzipien auch für Schleswig-Holstein gelten.

Einnahmepotentiale berücksichtigen darf, so dass nur der sich ergebende Nettobetrag dem Mehrbelastungsausgleich unterliegt.

Basierend auf diesen Überlegungen und dem Urteil des SächsVerfGH würde folgende "Formel" für die Bestimmung des Mehrbelastungsausgleichs gelten:

	Nettomehrbelastungsausgleich =
abzgl.	a) notwendige Ausgaben bei der Aufgabenwahrnehmung auf der Landesebene
abzgl.	b) Einsparungen durch die Ausbeutung von Synergieeffekte bei der Übertragung der Aufgabe auf die kommunale Ebene
abzgl.	c) tatsächlich entstehende Einnahmen auf der kommunalen Ebene in den übertragenen Aufgabenfeldern
abzgl.	d) nicht genutzte Einnahmepotentiale auf der kommunalen Ebene in den übertragenen Aufgabenfeldern.

Man beachte, dass wir somit unmittelbar auf das Konzept des "Nettomehrbelastungsausgleichs" gehen, da die Einnahmepotentiale natürlich berücksichtigt werden müssen.

- Die unter a) anzusetzenden "aufgabennotwendigen Ausgaben" wären aus dem Landeshaushaltsplan abzuleiten, wobei das Land aber z.B. in den Aufgabenbereichen vorhandene Personal- und Ausgabenüberhänge absetzen muss.⁵⁰ Da Synergieeffekte auf der kommunalen Ebene insbes. im Intendantzbereich anfallen, sollte man das bei der Aufgabenwahrnehmung eingesetzte Personal nach "Aktivitäts-" und "Intendantzpersonal" trennen.
- Mit der Komponente b) ist der Ansatz einer "Effizienzrendite" gemeint. Die Übertragung von Aufgaben an kommunale Träger erfolgt entweder deshalb, da man mehr "Bürgernähe" erreichen will und/oder Effizienzvorteile ausbeuten will und damit Verwaltung billiger machen will. Die gesparten Ausgaben können entweder zur Absenkung des gesamten Ausgabenniveaus verwendet werden, oder in andere Bereiche umgelenkt werden, aus denen man sich eine höhere Rendite für die Entwicklung des Landes verspricht (z.B. Ausgaben für Bildung, Kitaversorgung usw. statt Ausgaben für Verwaltungspersonal). In der Praxis kamen bislang Abschläge für die Effizienzrendite in einem Streubereich von 15% bis 20% zur Anwendung, wobei diese aber in der Regel nicht uno actu angesetzt werden, sondern die Effizienzrendite wird erst nach einer Anpassungszeit von 5 bis 10 Jahren vollständig in Abzug gebracht. Damit ist es der kommunalen Ebene auch möglich bei einer zügigen und effizienten Umsetzung der Prozesse zusätzliche Mittel zu gewinnen.
- Mit dem Ansatz der tatsächlich auf der Gemeindeebene anfallenden Einnahmen (Komponente c) werden die zweckgebundenen Einnahmen mit den Ausgaben saldiert.
- Die nicht ausgenutzten Einnahmepotentiale bei der Komponente d) werden eigentlich erst dann relevant, wenn nach einer Prüfung des Mehrbelastungsausgleichs festgestellt wird, dass die kommunale Ebene die Einnahmenerzielungsmöglichkeiten nicht ausreichend bzw. vollständig ausnutzen. Hiermit soll verhindert werden, dass sich die kommunale Ebene insgesamt oder einzelne kommunale Verwaltungseinheiten zu Lasten des Landeshaushalts bei Bürgern und Betrieben politische Vorteile "erkauft".

Die praktische Durchführung der Berechnung einen (Netto-)Mehrbelastungsausgleichs ist relative einfach und muss hier nicht näher erläutert werden.⁵¹ Auch die Verteilung der Mittel

⁵⁰ Das "überschüssige" Personal darf natürlich - zumindest nicht ohne Ausgleich - nicht auf die kommunale Ebene überführt werden.

⁵¹ Die Arbeit von E. Krönert (2007) zeigt am Beispiel des Freistaates Sachsen die konkrete Umsetzung und Berechnung eines Mehrbelastungsausgleichs.

auf die einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften dürfte kein zentrales Problem darstellen, da man hierfür Indikatorvariablen benutzen kann die das Ausmaß der Aufgabenlast bei den einzelnen Verwaltungseinheiten reflektieren.

Streit- bzw. problembehaftet ist somit "nur" die Fixierung einer "Effizienzrendite" sowie die Frage der Fortschreibung des Nettomehrbelastungsausgleichs. Ohne extrem hohe Aufwendungen dürfte die empirische Ableitung einer Effizienzrendite kaum möglich sein, so dass letztendlich nur "Verhandlungslösungen" in Frage kommen, die wir bereits in Abschnitt IV.6 skizziert haben. Allerdings halten wir Größenordnungen im Bereich von 20% für absolut plausibel und realisierbar. Im Hinblick auf die Fortschreibung der Nettomehrbelastungsausgleichs wäre im Abstand von einigen Jahren unter Verwendung von Indikatoren, die die Preis- und Kostenentwicklung sowie die Fallzahlenentwicklung reflektieren, eine Prüfung der erforderlichen Volumina durchzuführen⁵², wobei man sich aber schon im Vorfeld zumindest über die einzubeziehenden Informationen verständigen sollte.

IV.8 Abschließende Bemerkungen

Unsere Berechnungen auf Basis von ökonometrischen Schätzungen zeigen, dass in Schleswig-Holstein mit einer grundlegenden Kreisstrukturreform erhebliche Einsparungen erzielt werden könnten, die je nach Reichweite der Reform in den von uns betrachteten Reformvarianten zwischen 75 Mio. Euro (2 kreisfreie Städte und 7 Landkreise) und 175 Mio. Euro (4 Landkreise und Einkreisung aller kreisfreien Städte) liegen würden. Kreisstrukturreformen die unterhalb der hier skizzierten Reformmodelle bleiben, wären mit deutlich geringeren Ersparnissen verbunden, so dass sich dann die Frage stellen würde, ob es dann überhaupt zu einer weitreichenden Funktionalreform kommen sollte, da wir beide Prozesse als komplementär betrachten.

⁵² Siehe z.B. die Studie von Seitz (2004) für die Kosten der Kitaversorgung im Land Brandenburg.

V. Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie

Eine Frage die häufig aufgeworfen wird ist die nach den Rückwirkungen einer Vergrößerung der Kreise auf die "Demokratiepartizipation" bzw. die "Bürgerbeteiligung" im demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess. Natürlich ist die Messung von "Demokratiepartizipation" bzw. "Bürgerbeteiligung" extrem schwierig, da diese von einem breiten Spektrum an Variablen bestimmt wird (Bereitschaft zum ehrenamtlichen Engagement, Wahlbeteiligung, Mitgliedschaften in Parteien und Vereinen, usw.).

Wir wollen diesen Fragen in zwei Teilschritten nachgehen: In einem ersten Teilschritt betrachten wir den Zusammenhang zwischen der Wahlbeteiligung und der Kreisgröße bei den Kreistagswahlen. Einen zweiten Teilschritt bildet eine Analyse des bürgerschaftlich-demokratischen Engagements der Bürger vor dem Hintergrund des Urteils des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern - verkündet am 26.7.2007 - zur Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Hier verwenden wir als Maßstab die Zahl der Bewerber bei Kreistagswahlen in Relation zur Zahl der zur Verfügung stehenden Mandate wobei wir auch für zwei Länder die Entfernungen zwischen Wohnort der Kreistagsbewerber und dem Kreissitz untersuchen. Letztere Frage wird unseres Wissens nach hier erstmals - zumindest für die Bundesrepublik - empirisch untersucht, wozu eine sehr arbeitsintensive Datenerhebung erforderlich war.

V.1 Zum Zusammenhang zwischen der Größe der Kreise und der Beteiligung bei Wahlen zu den Kreistagen

Für unsere empirische Untersuchung haben wir für jedes westdeutsche Bundesland die Wahlbeteiligung sowie die Anzahl der Wahlberechtigten an den letzten Kreistagswahlen⁵³ erfasst und wollen mit einem einfachen Regressionsmodell die Frage beantworten, ob es einen systematischen Zusammenhang zwischen der Größe der Kreise (gemessen an der Fläche bzw. der Einwohnerzahl) und der Wahlbeteiligung gibt.

Hierzu formulieren wir einfache Regressionsmodelle bei denen es um die "Erklärung" der Unterschiede bei der Wahlbeteiligung geht, wobei als Erklärungsvariablen die Größe der Kreise (gemessen an der Fläche bzw. der Einwohnerzahl), die Wahlberechtigtenquote, die Altersstruktur der Bevölkerung sowie verschiedene Kontrollvariablen verwendet werden. Die Regressionsmodelle spezifizieren wir in zwei Varianten:

In der Variante A:

$$WB_{j,i} = \text{Dummies} + \beta_1 F_{j,i} + \beta_2 WQ_{t,j,i} + \beta_3 E_{j,i} + a_1 * \text{Young} + a_2 \text{Old} + \text{Störterm}$$

werden nicht-transformierte Daten verwendet, während in der Variante B

$$WB_{j,i} = \text{Dummies} + \beta_1 \ln(F_{j,i}) + \beta_2 WQ_{t,j,i} + \beta_3 \ln(E_{j,i}) + a_1 * \text{Young} + a_2 \text{Old} + \text{Störterm}$$

die Flächenvariable und die Einwohnerzahlen in log-Form in die Regression eingehen.

⁵³ Konkret verwenden wir folgende Kreiswahlergebnisse: BY 2002, SH 2003, NW, RP, BW und SL 2004, NI und HE 2006.

Hierbei bezeichnen die einzelnen Variablen:

$WB_{t,j,i}$	Wahlbeteiligung bei den Kreistagswahlen im Land j im Kreis i im Jahr t
$F_{j,i}$	Fläche des Kreises in qkm
$E_{j,i}$	Einwohnerzahl in 1.000
$WQ_{t,j,i}$	Wahlberechtigtenquote (Zahl der Wahlberechtigten/Einwohner)
Young	Anteil der Bevölkerung im Alter von 18 bis 25 Jahren
Old	Anteil der Bevölkerung im Alter von 65+

und ferner verwenden wir folgende Dummy-Variablen:

KS	Dummy für kreisfreie Städte: Kreisfreie Stadt = 1; 0 sonst
L	Dummy für die Bundesländer
T	Dummy für das Wahljahr.

Durch die Berücksichtigung der Vielzahl von Dummies kontrollieren wir für Unterschiede beim Wahlzeitpunkt sowie für die Heterogenität der Bundesländer und damit auch für Unterschiede im Wahlrecht bzw. im Wahlverfahren (z.B. Direktwahl der Landräte usw.). Die Regressionen führen wir nur für die westdeutschen Kreise durch und hierbei rechnen wir drei verschiedene Modelle:

- i) für die Gesamtheit der westdeutschen Stadt- und Landkreise,
- ii) für die Gesamtheit der westdeutschen Stadtkreise und
- iii) für die Gesamtheit der westdeutschen Landkreise.

Bei den Modellschätzungen ii) und iii) entfällt natürlich die Dummy-Variable KS. In unserem Kontext von besonderer Relevanz sind natürlich die unter iii) erzielten Resultate für die Landkreise, so dass wir die anderen Ergebnisse nur als "nachrichtliche" Information betrachten.

Die Verwendung der Log-Transformation ist in der empirischen Forschung weit verbreitet, da diese einige Vorteile hat, wobei in unserem Kontext insbesondere auf den Vorteil hinzuweisen ist, dass mit einer Log-Transformation nicht-lineare Beziehungen zumindest approximativ linearisiert werden.

In der Variante A geben die zu schätzenden Parameter β_i an, wie sich die Wahlbeteiligung verändert, wenn die Kreisfläche um 1 qkm ansteigt (β_1), die Einwohnerzahl um 1.000 Personen ansteigt (β_2) bzw. sich die Wahlberechtigtenquote um 1 Prozentpunkt erhöht (β_3). In der Variante B haben die zu schätzenden Parameter β_1 und β_2 aber eine andere Interpretation: So gibt β_1 an, um welchen Prozentsatz die Wahlbeteiligung ansteigt, wenn sich die Kreisfläche um 1% erhöht bzw. die Einwohnerzahl um 1 Prozent steigt (β_2).

In der **Tabelle V.1.1** dokumentieren wir zunächst die deskriptiven Befunde für die zentralen Regressionsvariablen. Die Wahlbeteiligung bei den Kreiswahlen liegt in den kreisfreien Städten im Durchschnitt ca. 10% unter dem Vergleichswert in den Landkreisen. Die durchschnittlichen Einwohnerzahlen in den Stadt- und Landkreisen unterscheiden sich kaum und liegen bei ca. 190 Tsd. Einwohnern, und auch der Anteil der Wahlberechtigten an der Einwohnerzahl ist kaum unterschiedlich. Erhebliche Unterschiede gibt es natürlich bei der Fläche der Stadt- und Landkreise, wobei die Landkreise eine Flächenausdehnung haben die dem 8-fachen des Durchschnitts der kreisfreien Städte entspricht.

Tabelle V.1.1: Deskriptive Statistiken zu den aktuellsten Kreiswahlen (Kreistage in den Landkreisen, Stadtparlamente in den kreisfreien Städten) in den westdeutschen Ländern

	alle Kreise	kreisfreie Städte	Landkreise
Wahlbeteiligung	56,3%	49,4%	58,8%
Einwohnerzahl	192,5	194,6	191,7
Fläche	760	121	990
Wahlberechtigtenanteil	0,764	0,752	0,768
Young	8,0%	8,5%	7,8%
Old	18,7%	19,5%	18,4%

Quelle: Angaben der Statistischen Landesämter.

Tabelle V.1.2: Schätzergebnisse zum Zusammenhang zwischen der Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen (Kreistage in den Landkreisen, Stadtparlamente in den kreisfreien Städten), der Einwohnerzahl, der Kreisfläche und dem Anteil der Wahlberechtigten an der Einwohnerzahl in den Stadt- und Landkreisen in Westdeutschland

	Einwohnerzahl	Anteil der Wahlberechtigten	Fläche	R ²	N
Log-Variante					
alle Kreise West	- 3,193(6,2)	- 2,212 (0,3)	4,261 (8,7)	0,82	321
kreisfreie Städte West	- 2,087 (2,7)	5,641 (0,8)	5,641 (0,3)	0,57	85
Landkreise West	-4,444 (6,7)	- 2,199 (0,8)	3,519 (6,1)	0,82	236
Variante ohne Log-Transformation					
alle Kreise West	-0,0062 (3,2)	5,114 (0,6)	0,0029 (4,6)	0,79	321
kreisfreie Städte West	-0,0085 (2,4)	13,803 (0,7)	0,0271 (2,7)	0,56	85
Landkreise West	-0,0139 (4,5)	1,259 (0,1)	0,0031 (4,9)	0,80	236

Bei den Angaben in Klammern handelt es sich um T-Werte. R² bezeichnet das korrigierte Bestimmtheitsmaß und N die Anzahl der Beobachtungen (Kreise)

Quelle: Eigene Schätzungen.

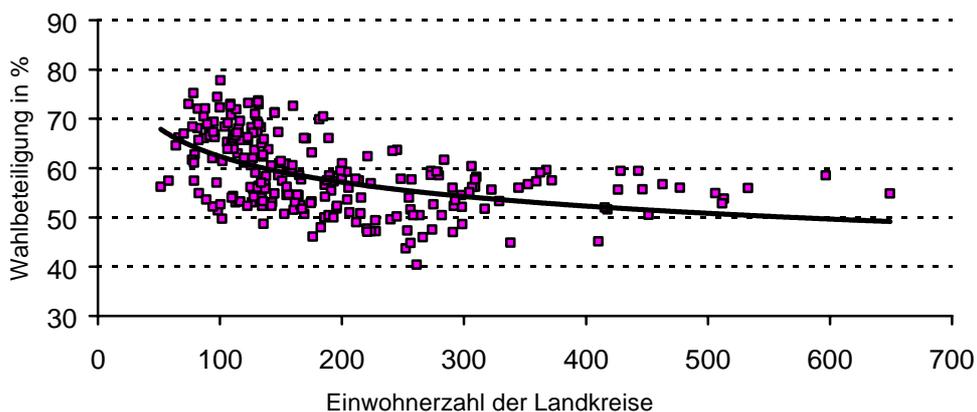
In der **Tabelle V.1.2** haben wir die Ergebnisse unserer Regressionsschätzungen ausgewiesen, wobei wir lediglich die hier interessierenden β -Parameter ausweisen. Dargestellt werden die geschätzten β -Parameter und die zugehörigen T-Statistiken der Parameter. Die geschätzten Koeffizienten der Dummy-Variablen werden nicht ausgewiesen, da die Dummies lediglich die Funktion von Kontrollvariablen haben. Die T-Werte informieren über die statistische Signifikanz der Parameter, wobei als Faustregel gilt, dass dann von einem systematischen Einfluss der jeweiligen Variable auf die zu erklärende Modellvariable (hier die Wahlbeteiligung) gesprochen werden kann, wenn der T-Wert größer als 2,0 ist. N bezeichnet die Anzahl von Beobachtungen und R² ist ein Indikator für die Güte der Anpassung unserer Schätzgleichung an die Daten. Das R² nimmt Werte zwischen 0 (keine Anpassung der Regressionsgerade an die Daten) und 1 (sehr gute Anpassung der Regressionsgerade an die Daten) an.

Interpretationsbeispiel 1: Der Parameter der Einwohnervariable in der Log-Version auf der Ebene der Landkreise beträgt -4,444 dies bedeutet, dass die Wahlbeteiligung um ca. 0,044% sinken würde (von durchschnittlich ca. 56,74% auf ca. 56,69%) wenn die Einwohnerzahl um 1% ansteigt Der T-Wert beträgt ca. 6,7, so dass die Wahrscheinlichkeit sehr hoch ist, dass in der Tat der Einfluss der Einwohnerzahl auf die Wahlbeteiligung negativ ist.

Interpretationsbeispiel 2: Der Parameter der Flächenvariable in der nicht Log-Transformierten Schätzung beträgt für die Gesamtheit der Kreise 0,0029. Dies impliziert, dass eine um 1% größere Kreisfläche statistisch mit einer um ca. 0,03% höheren Wahlbeteiligung verbunden ist. Auch der T-Wert dieses Parameters ist größer als 2, so dass von einer statistisch signifikanten positiven Korrelation der Kreisfläche und der Wahlbeteiligung gesprochen werden kann.

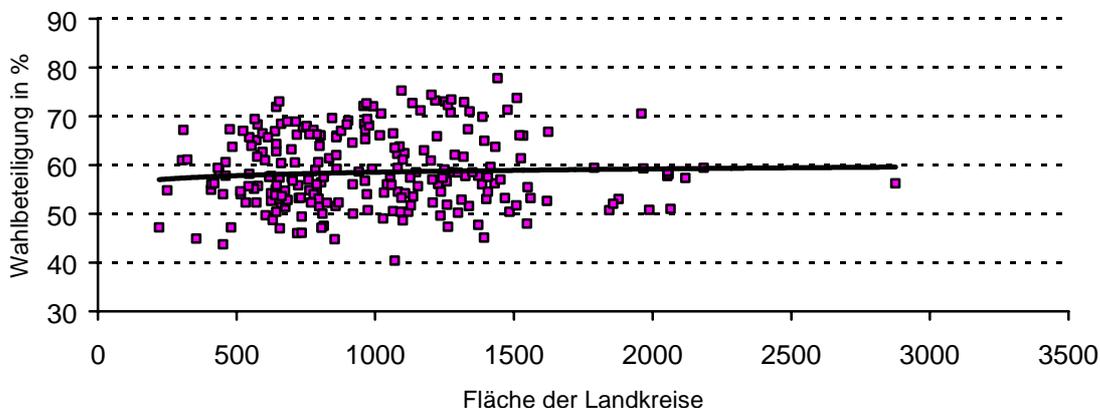
Nach unseren Regressionsschätzungen gibt es eine positive Korrelation zwischen der Kreisfläche und der Wahlbeteiligung und eine negative Korrelation zwischen der Zahl der Einwohner und der Wahlbeteiligung. Die Wahlberechtigtenquote hat durchgängig keinen signifikanten Einfluss auf die Wahlbeteiligung!⁵⁴

Abbildung V.1.1: Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und der Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen in den westdeutschen Landkreisen



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung V.1.2: Zusammenhang zwischen der Fläche der Landkreise und der Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen in den westdeutschen Landkreisen



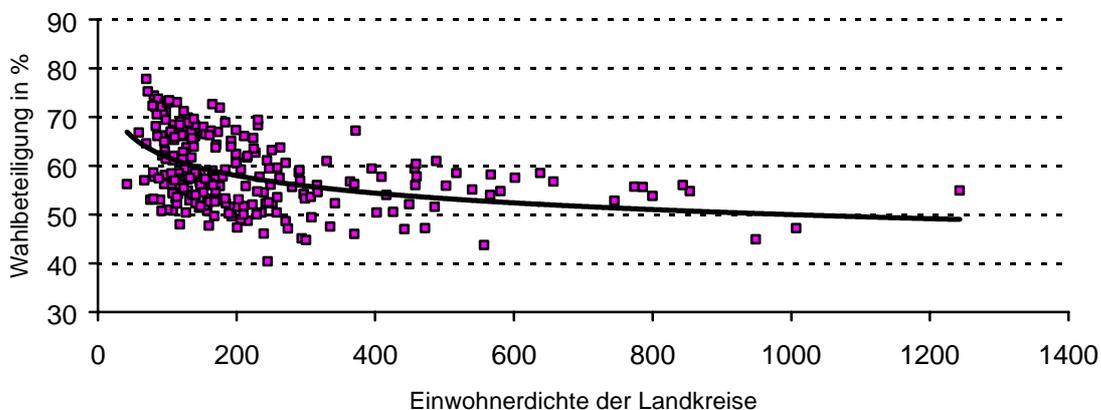
Quelle: Eigene Berechnungen.

Diese Zusammenhänge wollen wir auch nochmals mit den **Abbildungen V.1.1** und **V.1.2** darstellen. Was den Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl der Landkreise und der Wahlbeteiligung angeht, so zeigt die **Abbildung V.1.1**, dass der negative Zusammenhang auf die kleinen (bevölkerungsarmen) Landkreise mit einer Einwohnerzahl von bis zu ca. 150 Tsd. Einwohnern beschränkt zu sein scheint. Bei der Kreisfläche beobachten wir nur eine sehr gering ausgeprägte Tendenz in Richtung einer höheren Wahlbeteiligungen bei den flächenmäßig größeren Landkreisen.

⁵⁴ Die beiden in den Tabellen nicht dokumentierten Parameter der Altersstrukturvariablen sind in allen Schätzungen negativ, aber nur in den seltensten Fällen signifikant.

Diese Befunde und insbes. der Umstand, dass nur die bevölkerungsmäßig kleineren Kreise eine überdurchschnittliche Wahlbeteiligung haben, deuten darauf hin, dass die entscheidende Einflussvariable wohl eher die Siedlungsdichte und damit der "Charakter" der Kreise von Bedeutung ist als die Bevölkerungsgröße. So sind Regionen im eher ländlichen Raum deutlich dünner besiedelt und haben c.p. auch eine geringere Einwohnerzahl. Eine visuelle Bestätigung dieser Hypothese zeigt die **Abbildung V.1.3** in der wir den Zusammenhang zwischen der Einwohnerdichte und der Wahlbeteiligung auf der Ebene der Landkreise aufzeigen. Allerdings lassen sich die beiden Einflussfaktoren "Einwohnerzahl" und "Einwohnerdichte" kaum voneinander trennen, da beide Variablen sehr hoch miteinander korrelieren, da die Einwohnerzahl auch in die Bestimmung der Einwohnerdichte eingeht. Hier zeigt sich in der Tendenz eine höhere Wahlbeteiligung in den geringer besiedelten Kreisen.

Abbildung V.1.3: Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsdichte der Landkreise und der Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen in den westdeutschen Landkreisen



Quelle: Eigene Berechnungen.

Zur Kontrolle haben wir noch folgende Regression für die westdeutschen Landkreise geschätzt:

$$WB_{j,i} = \text{Dummies} + \beta_1 \ln(\text{Dichte}_{j,i}) + \beta_2 \text{WQ}_{t,j,i} + \beta_3 \ln(\text{Wahlberechtigte}_{j,i}) + \text{Altersstrukturvariablen} + \text{Störterm}$$

wobei "Dichte" die Bevölkerungsdichte und "Wahlberechtigte" die Zahl der Wahlberechtigten bezeichnet. Letztere Variable substituiert die Einwohnerzahl, da die Einwohnerzahl in die Definition der Bevölkerungsdichte eingeht. Diese Regression brachte folgendes Ergebnis (T-Werte in Klammern):

$$\beta_1 = -3,4714 (6,0) \quad \beta_2 = -0,398 (0,1) \quad \beta_3 = -1,015 (1,3) \quad R^2 = 0,82; N = 263$$

Hier ist nunmehr nur noch die Bevölkerungsdichte eine statistisch signifikante Einflussvariable, während die Quote der Wahlberechtigten und die Zahl der Wahlberechtigten - die als Ersatz für die Einwohnerzahl fungiert und somit die Größe der Kreise (gemessen an der Einwohnerzahl) misst - nicht mehr signifikant ist. Dieses Ergebnis ist eine weitere Unterstützung unserer Hypothese, dass offenkundig der Einfluss der Einwohnerzahl und der Kreisfläche auf die Wahlbeteiligung lediglich ein Reflex des Einflusses der Siedlungsstruktur ist. Demnach ist die Wahlbeteiligung in Regionen mit einer geringeren Bevölkerungsdichte höher als in dichter besiedelten Regionen.

Ausgehend von unseren Schätzungen in der Log-Variante in der Tabelle V.1.2 haben wir eine Modellrechnung durchgeführt um die Frage zu beantworten, wie sich die Wahlbeteiligung in den Landkreisen von Schleswig-Holstein verändern würde, wenn die Zahl der Landkreise (rechnerisch) halbiert wird, was rechnerisch zu einer Verdopplung der Einwohnerzahl und der Kreisflächen führt. Wie schon die Abbildung V.1.1 zeigt, gibt es bereits ab einer Einwohnerzahl von ca. 150 Tsd. keinen signifikanten Effekt der Einwohnerzahl auf die Wahlbeteiligung, was sich auch in unserer Modellrechnung bestätigt. Im Durchschnitt haben die Landkreise in Schleswig-Holstein eine Einwohnerzahl von ca. 195 Tsd. und eine Fläche von ca. 1.300 qkm. In unserer Modellrechnungen würde sich durch die Verdopplung der Kreisgrößen die Wahlbeteiligung um lediglich ca. 0,7 Prozentpunkte reduzieren. Dies entspricht einer vernachlässigbaren Größenordnung, so dass sich in der Praxis überhaupt keine nachweisbaren bzw. spürbaren Effekte auf die so gemessene "Demokratiebeteiligung" ergeben würde. Würden wir unsere alternative Regressionsschätzung unter Verwendung der Bevölkerungsdichte verwenden, wäre der Effekt sogar noch geringer!

Wir haben zur Kontrolle noch weitere Wahlergebnisse untersucht und zwar

- die Bundestagswahlen von 2005 sowie
- die jeweils aktuellsten Landtagswahlen in den Ländern.

Tabelle V.1.3: Schätzergebnisse zum Zusammenhang zwischen der Wahlbeteiligung bei Landtags- und Bundestagswahlen, der Einwohnerzahl, der Kreisfläche und dem Anteil der Wahlberechtigten an der Einwohnerzahl in den Stadt- und Landkreisen in Westdeutschland

	Einwohnerzahl	Anteil der Wahlberechtigten	Fläche	R ²	N
Log-Variante (Bundestagswahl 2005)					
alle Kreise West	1,147 (4,3)	16,063 (2,5)	-0,838 (2,6)	0,44	321
kreisfreie Städte West	0,993 (1,4)	21,056 (1,9)	-0,300 (0,3)	0,34	85
Landkreise West	1,292 (3,0)	4,883 (0,6)	-0,898 (2,3)	0,27	236
Log-Transformation (letzte Landtagswahl)					
alle Kreise West	0,749 (1,5)	10,037 (1,1)	-0,053 (0,1)	0,71	321
kreisfreie Städte West	1,024 (1,0)	23,048 (1,4)	0,203 (0,2)	0,60	85
Landkreise West	-0,136 (0,2)	-3,389 (0,5)	-0,0265 (0,5)	0,70	236

Bei den Angaben in Klammern handelt es sich um T-Werte. R² bezeichnet das korrigierte Bestimmtheitsmaß und N die Anzahl der Beobachtungen (Kreise)

Quelle: Eigene Schätzungen.

Für Landtags- und Bundestagswahlen erzielen wir völlig andere Ergebnisse als bei den Kreistagswahlen, siehe **Tabelle V.1.3**: Die Bevölkerungsgröße der Kreise erhöht in der Tendenz die Wahlbeteiligung, wobei die Parameter bei den Landtagswahlen aber nicht statistisch signifikant sind. Die Kreisfläche hat bei Bundestagswahlen einen eher dämpfenden Einfluss auf die Wahlbeteiligung, was darauf hindeutet dass die Wahlbeteiligung in den eher ländlichen Kreisen (und in der Regel damit auch flächenmäßig größeren Kreisen) geringer ist, wohingegen bei Landtagswahlen kein Flächeneffekt feststellbar ist. Während bei Kreistagswahlen von der Quote der Wahlberechtigten an der Gesamtbevölkerung kein Effekt auf die Wahlbeteiligung ausgeht, ist dieser bei Bundestagswahlen positiv aber nicht signifikant. Bei Landtagswahlen spielt diese Variable hingegen keine Rolle. Somit stellen wir bei Landtagswahlen überhaupt keine Einflüsse der Siedlungsstruktur auf das Wahlverhalten fest, während wir bei Bundestagswahlen in der Tendenz einen Agglomerationseffekt erzielen, was genau dem umgekehrten Effekt bei Kreistagswahlen entspricht.

Zusammenfassend können wir somit festhalten. Unsere ökonometrischen und graphischen Analysen zeigen, dass es einen signifikanten negativen Zusammenhang zwischen der Größe der (Land-)Kreise und der Wahlbeteiligung an Kreistagswahlen gibt. Letzteres verwenden wir als Surrogat zur Messung der "Demokratiebeteiligung" der Bürger. Hierbei zeigt sich aber, dass dieser negative Zusammenhang weitgehend nur durch die im Durchschnitt deutlich höhere Wahlbeteiligung in den kleinen (ländlichen) Landkreisen zu Stande kommt. Darüber hinaus finden wir einen wenn auch schwachen positiven Zusammenhang zwischen der Wahlbeteiligung und der Größe der Landkreise, gemessen an der Fläche. Da ländliche Kreise i.d.R. eine größere flächenmäßige Ausdehnung haben und auch weniger Einwohner haben als Landkreise mit einem größeren Agglomerationscharakter, ergibt sich hieraus die Schlussfolgerung, dass die wohl eher entscheidende Variable die Siedlungsstruktur bzw. Bevölkerungsdichte ist. Beide Befunde werden auch durch unsere weitergehenden Analysen bestätigt.

Unsere Modellrechnungen auf Basis unserer Regressionsstudien zeigen, dass selbst eine Verdopplung der Einwohnerzahl der Landkreise in Schleswig-Holstein infolge der Zusammenführung von Landkreisen nur mit vernachlässigbar geringen "Demokratiekosten" in Form einer geringeren Wahlbeteiligung an Kreistagswahlen verbunden wären. Demzufolge stehen Argumente die gegen die Zusammenführung von Kreisen in Schleswig-Holstein den Verlust an demokratischer Bürgerpartizipation - gemessen an der Wahlbeteiligung - vortragen auf keinen empirisch begründeten Säulen.

V.2 Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007 aus empirischer Sicht

Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat am 26. Juli 2007 ein viel beachtetes Urteil zur Kreisgebiets- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern verkündet und mit diesem Urteil den Verwaltungsreformprozess in Mecklenburg-Vorpommern als verfassungswidrig verworfen.

Hinweis: Das Urteil des Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vom 26.7.2007, Az: LVerfG 9/06, LVerfG 10/06, LVerfG 11/06, LVerfG 12/06, LVerfG 13/06 , LVerfG 14/06 , LVerfG 15/06, LVerfG 16/06 und LVerfG 17/06 zitieren wir im Folgenden einfach als "Urteil" und beziehen uns bei den Seitenangaben auf die in der Internet-Version vorliegenden PDF-Datei.

In einigen das Urteil bestimmenden Ausführungen geht das Gericht auf eine Vielzahl von Aspekten ein, die im Grunde genommen einer empirischen Beleuchtung zugänglich sind. Ein Kernelement ist hierbei die Auffassung des Gerichts (Urteil S. 34ff), dass es ein Spannungsverhältnis zwischen der Wirtschaftlichkeit der kommunalen Verwaltung (und damit auch der Größe der Kreise und dem Umfang⁵⁵ der auf die kommunale Ebene übertragenen Aufgaben) und der bürgerschaftlich-demokratischen kommunalen Selbstverwaltung gibt. So wird vom Gericht u.a. die These vertreten, dass ein Kreisgebiet "überschaubar" sein muss (Urteil S. 37), wobei es das Gericht aber völlig offen lässt dieses zu begründen und insbesondere einen Maßstab für die "Überschaubarkeit" zu benennen. Ferner hält das Gericht fest "Bei einer Kreisgebietsreform muss die kommunale Selbstverwaltung mit dem ihr von Verfassungen wegen zukommenden Gewicht einbezogen werden. Dabei müssen die beiden tragenden Komponenten - die Leistungsfähigkeit im Sinne rationeller Aufgabenerfüllung einerseits und die bürgerschaftlich-demokratische Dimension andererseits - in den Blick genommen werden." (S. 37)

Allerdings muss auch betont werden, dass das Gericht klar festhält: "Gebietsänderungen beeinträchtigen den verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts grundsätzlich nicht (S. 36)". Allerdings muss der Gesetzgeber hierbei auch klare Vorgaben, wie z.B. die Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften, beachten. Interessanter Weise hält das Landesverfassungsgericht auch fest, dass der Landesgesetzgeber, wenn er sich in Folge einer grundlegenden Änderung der allgemeinen Verhältnisse zu einer Gesamtreform (einschließlich einer Kreisgebietsreform) veranlasst sieht, keine Defizitanalyse dahingehend vornehmen muss, ob und in welchen Bereichen und in welchem Umfang die bestehenden Landkreise und kreisfreien Städte ihre gegenwärtigen Aufgaben nicht hinreichend erfüllen (S. 41). Dies impliziert dass es darauf ankommt den Änderungsbedarf herauszuarbeiten und im Zuge des Reformprozesses die kommunale Selbstverwaltung hinreichend zu beachten und ein Gleichgewicht zwischen rationeller Aufgabenerfüllung im reformierten System und möglichen Einbussen bei der bürgerschaftlich-demokratischen Dimension abzuwägen.

Das Gericht hält ferner fest, dass die Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern mit den fünf vorgesehenen Landkreise in "neue Dimensionen" (S. 42) vordringt, so dass Bedenken im Hinblick z.B. auf nicht mehr ausreichend mögliche ehrenamtliche Verwaltung nicht von der

⁵⁵ Das Gericht hält in seiner Entscheidung auch fest, dass die kommunale Selbstverwaltung auch dann gefährdet sein könne, wenn zu viele Aufgaben auf die Kommunen übertragen werden (Urteil S. 35), da dies Verwaltungskapazitäten binde und daher weniger Freiraum für die originäre Selbstverwaltungsangelegenheiten bestehen würde. Da die kommunale Ebene selbst vielfach die Übertragung von Aufgaben einfordert, ist dieses Argument kaum nachvollziehbar.

Hand zu weisen seien. Allerdings entzieht sich das Gericht der Entscheidungsfrage, ob diese Bedenken in der Tat zutreffend seien. Vielmehr wird vom Landesverfassungsgericht die Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern - einschl. der Kreisgebietsreform - als verfassungswidrig abgelehnt, da der Selbstverwaltung der Kreise angeblich nicht ausreichend Gewicht bei der Gesetzgebung zugefallen ist (S. 42). Entsprechend beschäftigt sich das Urteil auch ausführlich mit der Größe der Kreise (insbes. S. 50 - 52), wobei ein negativer Einfluss auf bürgerschaftlich-demokratisches Engagement und ein Defizit an Überschaubarkeit des Kreisgebietes vermutet, aber empirisch nicht belegt wird.

Wir wollen daher empirisch zwei Fragenkomplexe angehen und näher beleuchten:

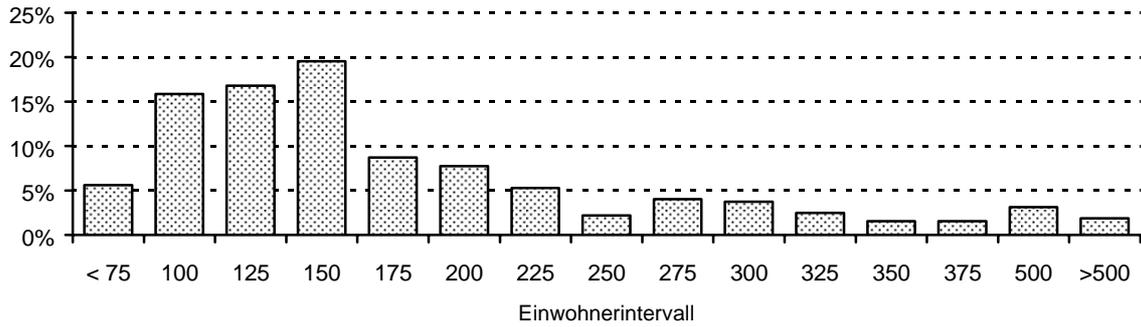
- die Frage der "Überschaubarkeit" der Kreisgebiete und
- die Frage, ob es zwischen der Größe der Kreise und Indikatoren des bürgerschaftlich-demokratischen Engagements überhaupt erkennbare systematische Zusammenhänge gibt.

Die gegenwärtigen Größenstrukturen der Landkreise in der Bundesrepublik

Wie die **Abbildung V.2.1** bzw. **V.2.2** an Hand der Größenverteilung der Landkreise gemessen an der Einwohnerzahl bzw. der Kreisfläche zeigt, sind die in der Realität vorhandenen Spreads bei der Größe der Landkreise extrem groß, so dass schon in den heute bestehenden Strukturen kaum von einer "Überschaubarkeit der Kreisgebiete" in dem Sinne gesprochen werden kann, dass sich ein einzelnes Mitglied des Kreistages ein "Vor-Ort-Bild" machen kann, wie es sich das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vorstellt. Dies gilt selbst für Kreise "mittlerer Größe". Ein erheblicher Teil der Landkreise hat eine Einwohnerzahl von mehr als 200 Tsd. Einwohnern und eine Flächenausdehnung von über 1.000 qkm, so dass ein Durchqueren der Landkreise auf Land- und Kreisstraßen Fahrtzeiten von mehr als 1 Stunde erforderlich machen würde. Auch das Straßennetz (ohne Bundesautobahnen und Gemeindestraßen) ist erheblich, siehe **Abbildung V.2.3**, und beträgt im Durchschnitt der Landkreise in Deutschland ca. 650 km. Ferner ist auch die Streuung in Sachen Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden, siehe **Abbildung V.2.4**, beachtlich. Diese Fakten dürften belegen, dass bereits die heute in der Bundesrepublik vorliegenden Kreisstrukturen in einer Vielzahl von Fällen kaum als "überschaubar" zu bezeichnen sind, und sich somit die Frage der Wichtigkeit dieses Aspekts stellt.

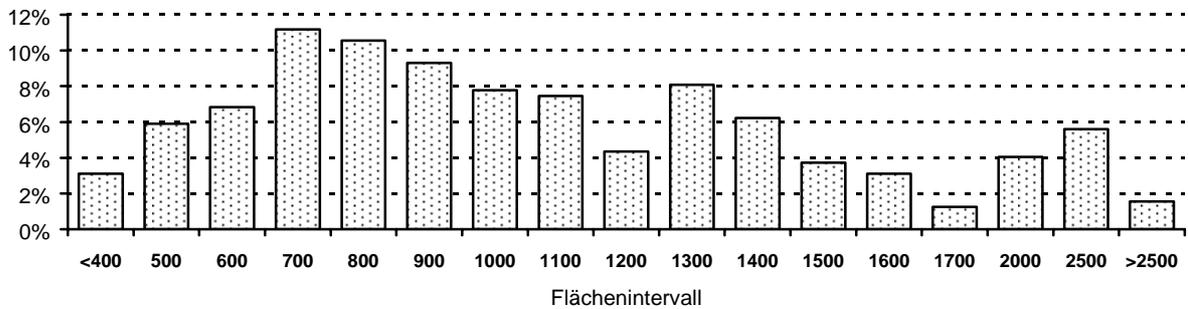
Im Zeitalter perfekter Kommunikation und Information ist eine physische Überschaubarkeit eines Kreisgebiets und auch Stadtgebiets kaum erforderlich, da alle relevanten Informationen für Kreistagsabgeordnete zur Verfügung stehen und kaum bzw. nur wenige (politische) Entscheidungsfälle vorstellbar sind, die es erforderlich machen, dass man sich zusätzlich ein "Bild vor Ort" macht, dessen Informationswert ohnehin recht bescheiden wäre. "On the spot experience" wird ohnehin auch von den politischen Repräsentanten aus den von etwaigen Entscheidungen betroffenen Gemeinden bzw. Regionen eingebracht.

Abbildung V.2.1: Größenverteilung der Landkreise in Deutschland gemessen an der Einwohnerzahl in Tsd. im Jahr 2005



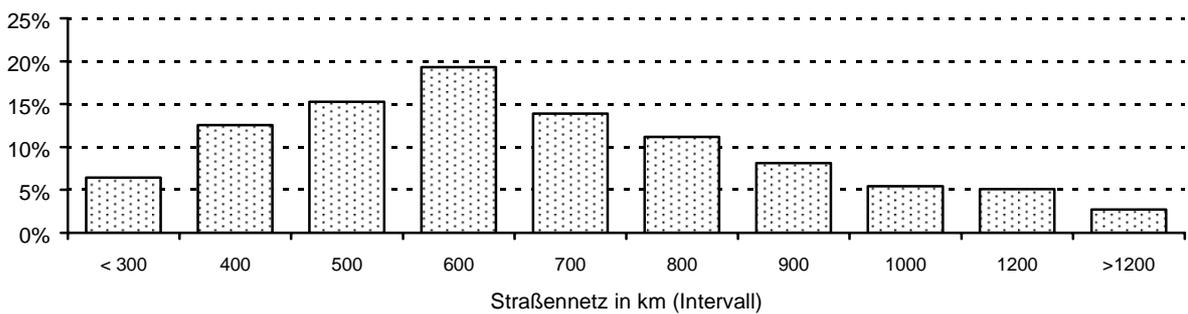
Quelle: Berechnet aus Angaben des BBR.

Abbildung V.2.2: Größenverteilung der Landkreise in Deutschland gemessen an der Kreisfläche im Jahr 2005



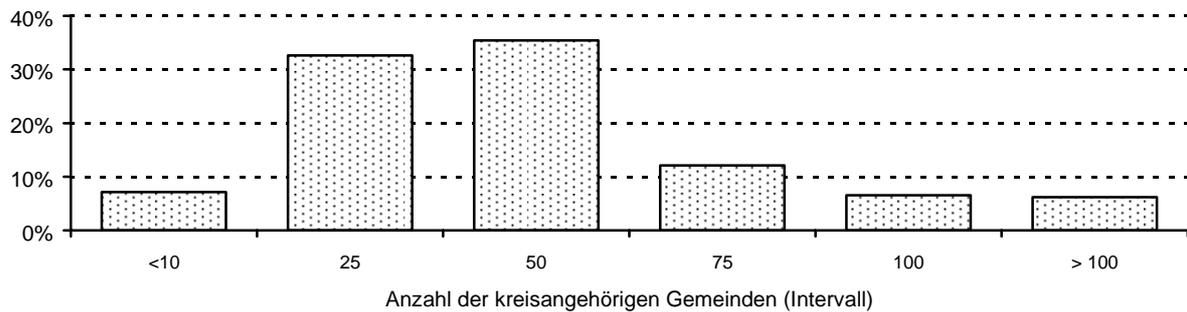
Quelle: Berechnet aus Angaben des BBR.

Abbildung V.2.3: Größenverteilung der Landkreise in Deutschland gemessen an der Streckenlänge des Straßennetzes (Bundesstraßen, Landstraßen und Kreisstraßen) im Jahr 2000



Quelle: Berechnet aus Angaben des BBR.

Abbildung V.2.4: Größenverteilung der Landkreise in Deutschland gemessen an der Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden im Jahr 2003



Quelle: Berechnet aus Angaben des BBR.

Kreisgröße und bürgerschaftlich-demokratisches Engagement

Wesentlich gewichtiger ist aber die These des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, dass größere Kreisgebiete mit einem Verlust an bürgerschaftlich-demokratischem Engagement einhergeht bzw. einhergehen könnte. In Abschnitt V.1 haben wir bereits die Frage des Zusammenhangs zwischen der Größe der Kreise und der Beteiligungen an Wahlen zu den Kreistagen untersucht. Hieraus kann man sicherlich keine Schlussfolgerungen über "bürgerschaftlich-demokratisches Engagement" ziehen. Aus diesen Gründen haben wir eine weitergehende Analyse durchgeführt und für die Länder Baden-Württemberg (BW), Schleswig-Holstein (SH), Bayern (BY) und Rheinland-Pfalz (RP) einen Datensatz über die jüngsten Kreiswahlergebnisse (BW: 2004 - BY: 2002 - SH: 2003 - RP: 2004) erstellt. In diesem Datensatz werden erfasst:

- a) die Anzahl der Kandidaten, die sich auf für ein Kreistagsmandat beworben haben und
- b) die Zahl der Sitze in den Kreistagen.

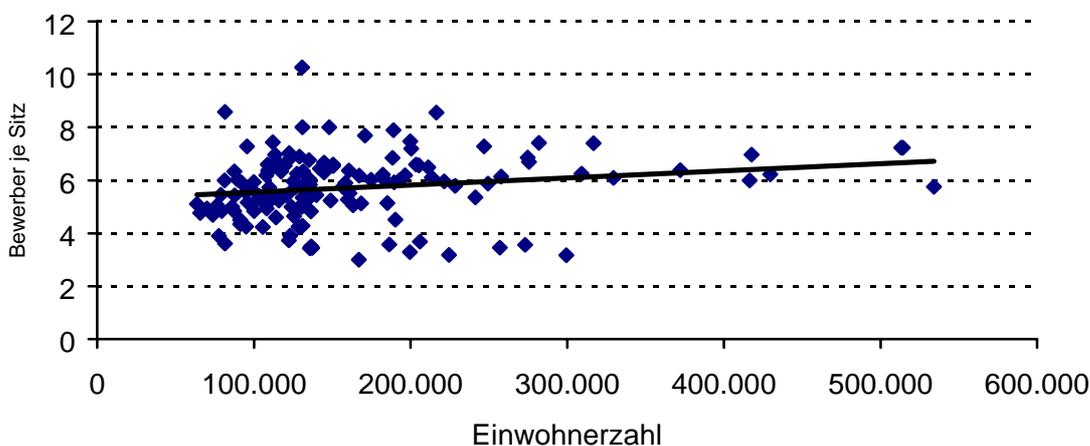
Darüber hinaus werten wir ergänzend auch Daten über die Kommunalwahlen im Jahr 2003 im Land Brandenburg (BB) aus, wobei dies vor dem Hintergrund, dass Brandenburg gemeinsam mit Mecklenburg-Vorpommern die mit Abstand geringste Siedlungsdichte hat und sich Brandenburg schon heute durch eine besonders große Flächenausdehnung der Landkreise auszeichnet, von besonderer Bedeutung ist.

Abgesehen von den "Aggregatdaten" auf der Kreisebene ist es uns gelungen für zwei Bundesländer - Rheinland-Pfalz und Brandenburg - in mühevoller Kleinarbeit Dateien zu erstellen, die es uns ermöglichen die Wohnsitze von Kreistagskandidaten mit einer Gemeindedatei zu verbinden, in der neben der Einwohnerzahl der Gemeinden auch die Koordinaten der Gemeinden enthalten ist, so dass wir in der Lage sind Luftlinienentfernungen zwischen den Kreissitzen und den Wohnorten der Kandidaten zu berechnen. Auch wenn wir nur Evidenz für zwei Länder vorlegen können, wobei wir in beiden Fällen mehrere Tausend Kreistagsbewerber haben, betrachten wir die gefundenen Resultate als hinreichend repräsentativ, da beide Länder Extreme darstellen: In Rheinland-Pfalz liegen "Kleinkreisstrukturen" vor, während Brandenburg die größten Landkreise in Deutschland hat. Allein die Erfassung der Daten über die Kandidaten bei den Kreistagswahlen und die Sitze in den Kreistagen für die hier ausgewählten Länder waren eine Sisyphos-Arbeit, da die amtliche Statistik solche Daten in der Regel nicht vorhält. Auch der Landkreistag, der eigentlich solche Daten aus eigenem Interesse erheben und in edv-lesbarer Form zur Verfügung stellen sollte, konnte uns auf Anfrage solche Daten nicht liefern.

Wir wollen mit diesen Daten der Frage nachgehen, ob es einen systematischen Zusammenhang zwischen der Größe der Kreise und dem demokratisch-bürgerschaftlichen Engagement gibt, wobei wir letzteres an der Zahl der Kandidaten bei den Wahlen zu den Kreistagen in Relation zur Anzahl der verfügbaren Kreissitze messen. Eine solche Analyse wurde nach unserem Wissen bislang noch nicht für die Bundesrepublik durchgeführt.

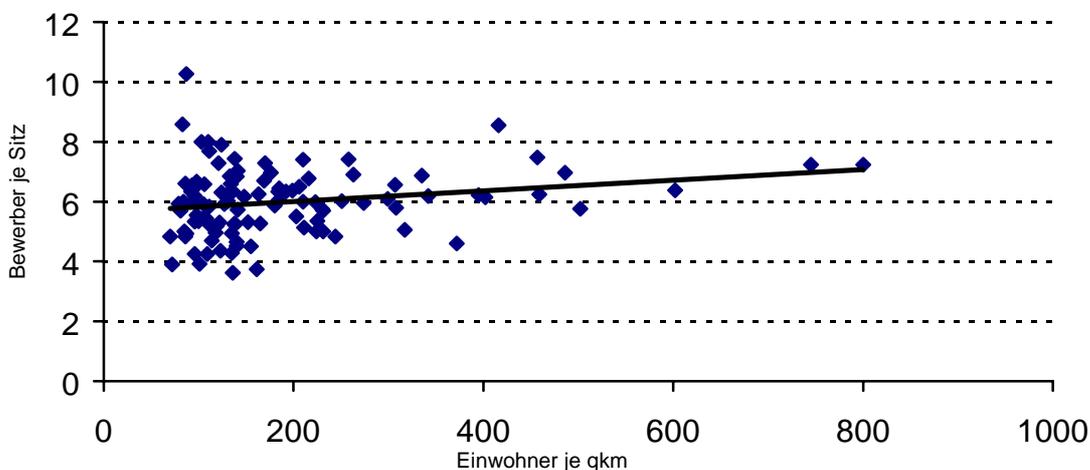
Als Indikator für das "bürgerschaftliche Engagement" verwenden wir die Zahl der Kandidaten bei der Wahl zu den Kreistagen in Relation zu den in den Kreistagen zu vergebenden Sitzen. Die **Abbildung V.2.5** zeigt, die Streuung dieser Relation in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl. Erkennbar ist, dass es offenkundig kaum irgendeine Systematik zwischen der Einwohnerzahl und der Bewerberdichte gibt! Dies gilt auch dann, wenn wir die Bevölkerungsdichte, siehe **Abbildung V.2.6**, heranziehen und auch für die Kreisfläche, siehe **Abbildung V.2.7**, lassen sich solche Zusammenhänge nicht erkennen!

Abbildung V.2.5: Anzahl der Kandidaten je Sitz im Kreistag bei den Kreistagswahlen in BW (2004), BY (2002), SH (2003) und RP (2004) in Abhängigkeit der Einwohnerzahl der Kreise



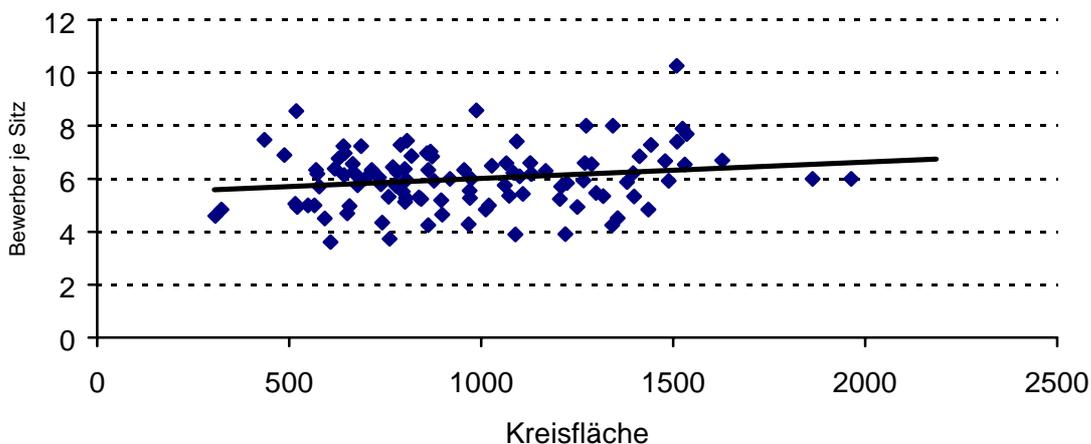
Quelle: Berechnet aus Angaben der Statistischen Ämter der genannten Länder.

Abbildung V.2.6: Anzahl der Kandidaten je Sitz im Kreistag bei den Kreistagswahlen in BW (2004), BY (2002), SH (2003) und RP (2004) in Abhängigkeit der Einwohnerdichte der Kreise



Quelle: Berechnet aus Angaben der Statistischen Ämter der Länder Baden-Württemberg und Bayern.

Abbildung V.2.7: Anzahl der Kandidaten je Sitz im Kreistag bei den Kreistagswahlen in BW (2004), BY (2002), SH (2003) und RP (2004) in Abhängigkeit der Fläche der Kreise



Quelle: Berechnet aus Angaben der Statistischen Ämter der genannten Länder.

Tabelle V.2.1: Korrelationen zwischen der Zahl der Kreistagskandidaten je verfügbarem Sitz in den Kreistagen (K/S) sowie der Einwohnerzahl (EW), der Einwohnerdichte (Dichte) und der Fläche der Landkreise (Fläche) bei den letzten Wahlen zum Kreistag in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz

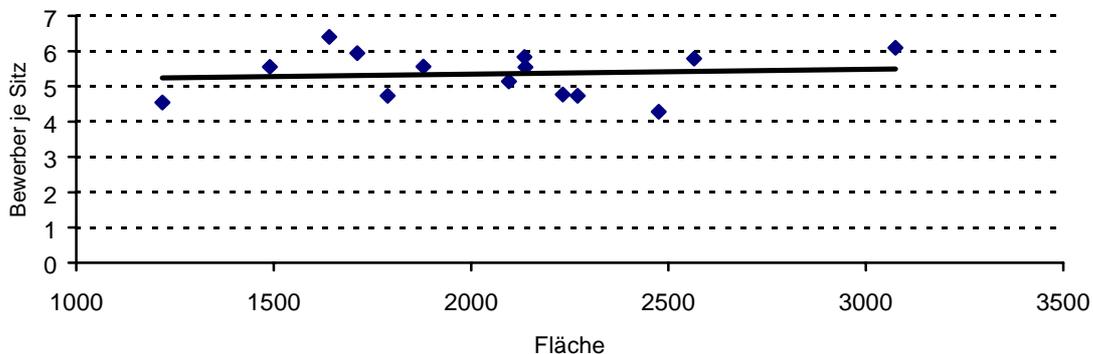
	BW	BY	SH	RP	insgesamt
Corr (K/S ; EW)	0,27	0,29*	-0,10	0,52*	0,19*
Corr(K/S; Dichte)	0,40*	+/- 0	-0,32	0,27	0,19*
Corr (K/S; Fläche)	-0,24	0,32*	0,02	-0,02	-0,05
nachrichtliche Angaben:					
Anzahl der Landkreise	35	71	11	24	141
Kandidaten je Sitz (K/S)	6,33	5,82	3,38	5,58	5,72
Sitze je 100.000 EW in den Kreistagen	26,0	48,9	24,7	34,9	36,0

* Signifikanz bei 5%

Quelle: Berechnet aus Angaben der Statistischen Ämter der Länder.

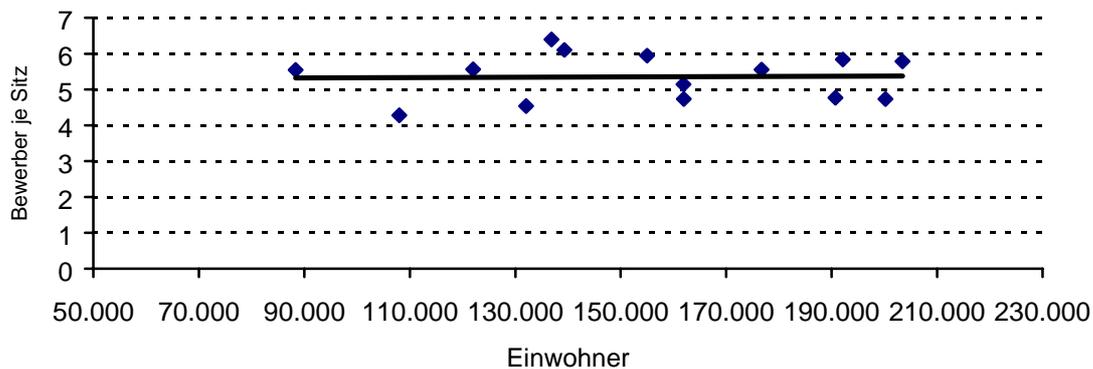
In der **Tabelle V.2.1** haben wir die Korrelationen zwischen der "Bewerberdichte" (Zahl der Kreistagskandidaten je Kreistagssitz) und den drei Variablen Einwohnerzahl, Kreisfläche und Einwohnerdichte für die vier Westflächenländer ausgewiesen. Die hierbei gefundenen Korrelationen sind in den wenigsten Fällen signifikant und in den Fällen, in denen wir signifikante Korrelationen finden deuten diese sogar in die umgekehrte Richtung wie vom Landesverfassungsgericht postuliert: In größeren Kreisen - gemessen an der Fläche bzw. der Einwohner - ist die Zahl der Kreistagsbewerber je verfügbarem Kreissitz größer als in kleineren Kreisen. Letzteres wird auch durch einfache Regressionsschätzungen bestätigt. Hierzu haben wir die Zahl der Kandidaten je verfügbarem Sitz in den Kreisen für die vier Bundesländer auf die Einwohnerzahl und die Kreisfläche regressiert, wobei jeweils eine Dummy-Variable für die Bundesländer berücksichtigt wurde. Die Einwohnerzahl hat einen signifikant positiven Effekt auf diese Relation, was eigentlich auch zu erwarten ist, da mit steigender Einwohnerzahl das Kandidatenpotential ansteigt. Von der Kreisfläche geht hingegen kein signifikanter Effekt auf die Relation der Zahl der Kandidaten je Kreissitz aus.

Abbildung V.2.8: Anzahl der Kandidaten je Sitz im Kreistag bei den Kreistagswahlen in Brandenburg im Jahr 2003 in Abhängigkeit von der Kreisfläche



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Landesamt Brandenburg

Abbildung V.2.9: Anzahl der Kandidaten je Sitz im Kreistag bei den Kreistagswahlen in Brandenburg im Jahr 2003 in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Landesamt Brandenburg.

Darüber hinaus haben wir noch eine Analyse der Kreiswahlen im Land Brandenburg im Jahr 2003 durchgeführt, wobei das Land Brandenburg flächenmäßig die größten Kreise in der Bundesrepublik aufzuweisen hat. Auch wenn es nur 14 Landkreise in Brandenburg gibt, sind die in den **Abbildungen V.2.8** und **V.2.9** dargestellten Zusammenhänge für die Zahl der Kandidaten je Kreistagssitz und der Kreisfläche bzw. der Einwohnerzahl der Kreise verblüffend: Es gibt auch hier keinen Zusammenhang zwischen der Relation der Kreistagskandidaten und der zur Verfügung stehenden Sitze der Kreistage und den beiden Größenvariablen. Man beachte, dass die Brandenburger Landkreise hierbei eine Flächenausdehnung von ca. 1.200 qkm bis hin zu ca. 3.100 qkm (Uckermark) haben. Hierbei hat sogar der mit über 3.000 qkm flächenmäßig größte Landkreis Deutschlands, der Landkreis Uckermark, eine Relation von Kreistagsbewerbern zu Kreistagsmandaten in Höhe von 6,1 und liegt damit in Brandenburg an zweiter Stelle hinter dem Landkreis Spree-Neiße mit ca. 1.650 qkm, der auf eine Relation von 6,4 kommt.

Distanzevidenz

Unsere obigen Betrachtungen basierten auf Daten auf der Ebene der Landkreise, wobei diese keinerlei Zusammenhänge zwischen der Größe der Kreise und der Bereitschaft zur

Kandidatur für die Kreisparlamente erkennen lassen. Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat die These aufgestellt, dass die Entfernungen zwischen Wohnort und Kreissitz ein wichtiger Einflussfaktor für die Bereitschaft zum bürgerschaftlich-demokratischen Engagement ist.

Für zwei Länder - Brandenburg und Rheinland-Pfalz - konnten wir mit Hilfe der Statistischen Landesämter Dateien über die Wohnorte der Kreistagskandidaten bei den letzten Kreiswahlen erstellen und diese mit einer Datei der Koordinaten der Wohnorte abmischen. Mit diesen Daten können wir nunmehr die Thesen des Landesverfassungsgerichts testen, wobei die beiden Länder auch ideal geeignet sind. Rheinland-Pfalz hat sehr kleine Landkreise während in Brandenburg die Landkreise - gemessen an der Kreisfläche - sehr groß sind. Von den 20 größten Landkreisen gehören allein 8 Landkreise dem Land Brandenburg an! So haben die Landkreise in Rheinland-Pfalz eine durchschnittliche Fläche von 780 qkm während die Landkreise in Brandenburg auf ca. 2.040 qkm kommen. Im Vergleich hierzu haben die Landkreise im Saarland (ohne den Stadtverband Saarbrücken) eine Gesamtfläche von ca. 2.150 qkm!

Als Maßstab für die regionale Verteilung des bürgerschaftlich-demokratischen Engagements verwenden wir einen Vergleich der Anteil der Einwohner und der Kreistagsbewerber in den Regionen in Abhängigkeit von der Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz. Vergleicht man die Verteilung der Einwohner und der Kreistagsbewerber in Abhängigkeit von der Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz, so kann man eine Aussage über die *relative Bewerberwahrscheinlichkeit* in Abhängigkeit der Distanz zum Kreissitz machen. Dies relative Bewerberwahrscheinlichkeit normieren wir auf 1,0, wenn die Bevölkerungs- und Kandidatenanteile identisch sind. Ist der Bewerberanteil größer (kleiner) als der Bevölkerungsanteil, so wäre in diesem Distanzintervall die relative Bewerberwahrscheinlichkeit größer (kleiner) als 1,0, so dass eine überdurchschnittliche (unterdurchschnittliche) Bewerbungsbereitschaft vorliegen würde.

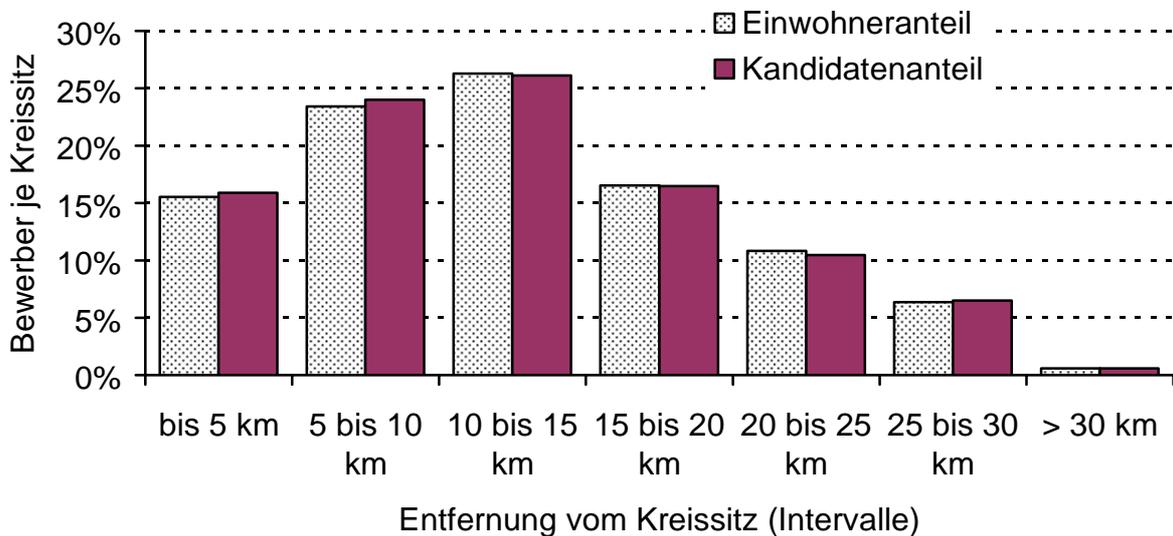
$$\text{relative Bewerberwahrscheinlichkeit} = \frac{\text{Anteil der Kandidaten in einem Entfernungsintervall von } x \text{ km zum Kreissitz}}{\text{Anteil der Bevölkerung in einem Entfernungsintervall von } x \text{ km zum Kreissitz}}$$

Die Ergebnisse unserer Berechnungen für Rheinland-Pfalz zeigt die **Abbildung V.2.10**. So leben z.B. in Rheinland-Pfalz ca. 11% der Einwohner in einer Entfernung von 20 bis 25 km vom Kreissitz, und auch der Anteil der Kreistagsbewerber an der Gesamtzahl der Kandidaten beträgt ebenfalls ca. 11%. Die Graphik zeigt beeindruckend, dass es keinen Unterschied bei der Verteilung der Einwohner- und Kandidatenzahl in Abhängigkeit der Entfernung des Wohnorts zum Kreissitz gibt. Auch wenn wir festhalten müssen, dass es in Rheinland-Pfalz keine "Großkreisstrukturen" gibt und damit Beobachtungen ab einer Distanz von ca. 30 km nur selten vorkommen, so lässt diese Abbildung erkennen, dass es keinen systematischen Zusammenhang zwischen der Bereitschaft für ein Kreistagsmandat zu kandidieren und der Entfernung des Wohnorts zum Kreissitz gibt.

Ergänzend haben wir noch die Relation der Kandidatenanteile und der Bevölkerungsanteile in Abhängigkeit von der Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz in der **Abbildung V.2.11** berechnet, die wir als die relative Bewerberwahrscheinlichkeit bezeichnen. Diese Werte schwanken zwischen 0,97 und 1,03 und sind damit von 1 nicht verschieden! Somit können wir festhalten, dass die Annahme, dass die Größe der Kreise keinen signifikanten Einfluss auf

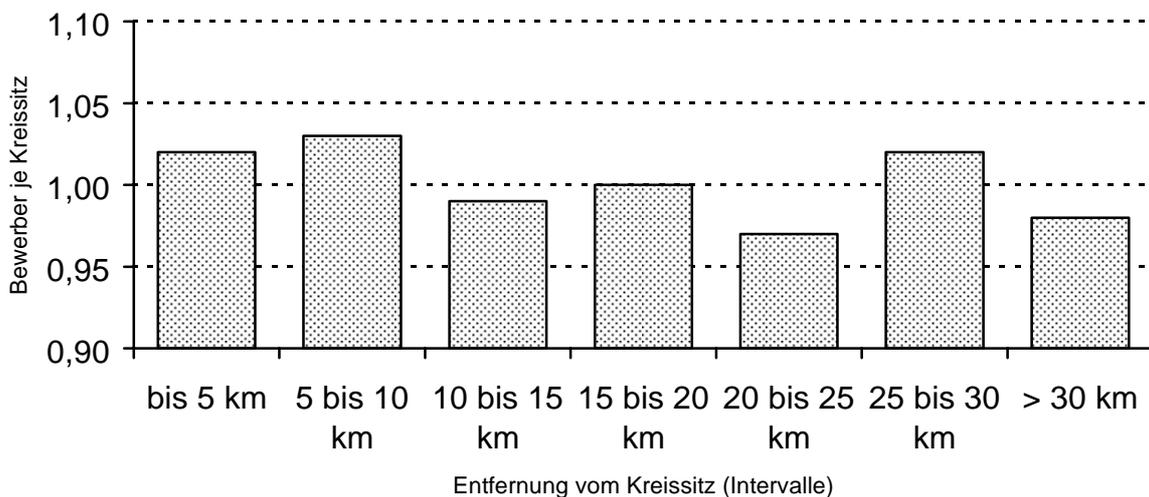
die Bereitschaft hat, sich für ein Kreistagsmandat zu bewerben. Die "Bewerbungswahrscheinlichkeit" ist somit distanzunabhängig.

Abbildung V.2.10: Anteil der Einwohner und Kreistagskandidaten an der Einwohnerzahl der Landkreise sowie der Gesamtzahl der Kreistagsbewerber bei den Kreistagswahlen in Rheinland-Pfalz im Jahr 2004 in Abhängigkeit von der Entfernung des Wohnorts der Kandidaten zum Kreissitz



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz sowie des BBR, Bonn.

Abbildung V.2.11: Kandidatenanteil in Relation zum Bevölkerungsanteil bei den Kreistagswahlen in Rheinland-Pfalz im Jahr 2004 in Abhängigkeit von der Entfernung des Wohnorts der Kandidaten zum Kreissitz

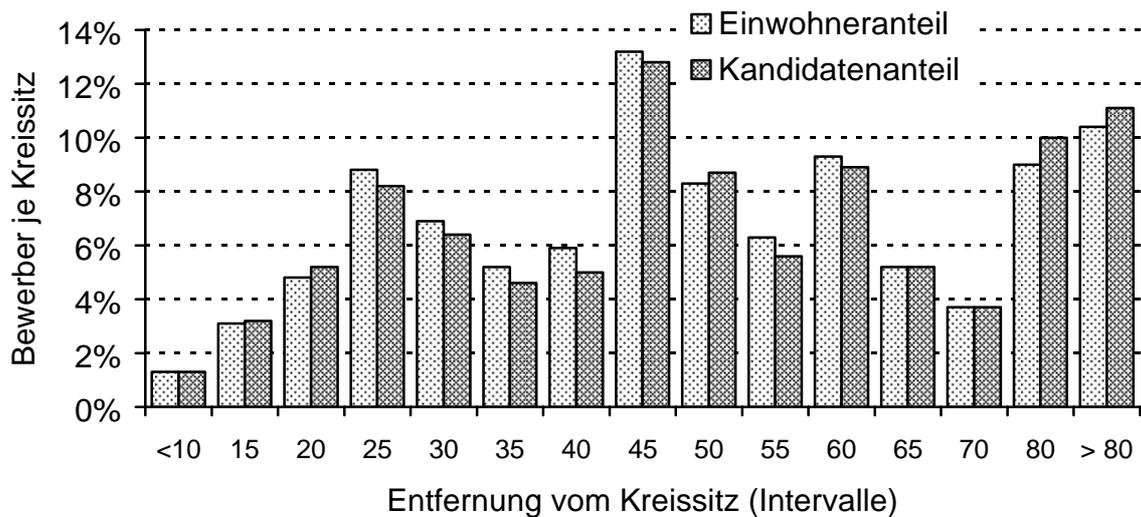


Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Landesamt Rheinland-Pfalz

Nummehr wollen wir uns mit den Ergebnissen für Brandenburg beschäftigen, die vor dem Hintergrund der dort bereits bestehenden sehr flächenintensiven Strukturen besonders interessant sind. Leider waren bei den Daten für das Land Brandenburg - auf Grund der Vielzahl von Gemeindereformen - nicht alle Wohnsitze der Kandidaten identifizierbar, so dass wir den Landkreis Prignitz vollständig ausklammern mussten, da dort ein erheblicher Anteil der Wohnsitze nicht eindeutig identifizierbar war. In den anderen 13 Landkreisen

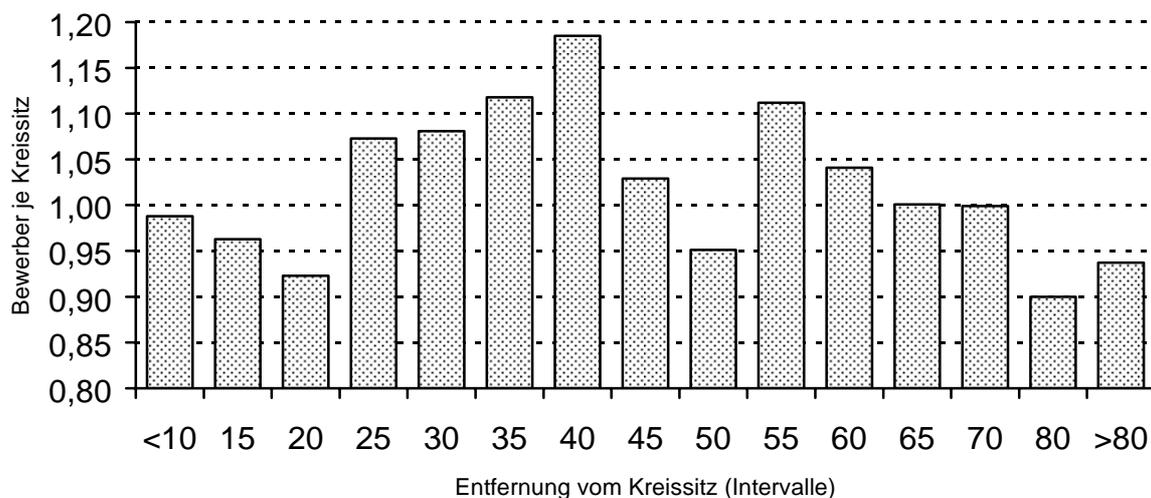
konnten wir ca. 6% der Bewerber nicht eindeutig einem Wohnort mit identifizierbaren Gemeindegemeindekoordinaten zuordnen, so dass wir diese Kreistagsbewerber aus der Berechnung ausklammern mussten. Damit verbleiben aber immerhin noch ca. 3.360 Kreistagsbewerber! Da die nicht identifizierbaren Bewerber alle außerhalb der Kreissitze wohnen, haben wir - um Verzerrungseffekte auszuklammern - nur die Entfernungsstrukturen für die Bewerber betrachten, die nicht am Kreissitz wohnen.

Abbildung V.2.12: Anteil der Einwohner und Kreistagskandidaten an der Einwohnerzahl der Landkreise sowie der Gesamtzahl der Kreistagsbewerber bei den Kreistagswahlen Brandenburg im Jahr 2003 in Abhängigkeit von der Entfernung des Wohnorts zum Kreissitz (ohne Landkreis Prignitz und ohne die Einwohner und Kandidaten am Kreissitz)



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Landesamt Brandenburg sowie des BBR, Bonn.

Abbildung V.2.13: Kandidatenanteil in Relation zum Bevölkerungsanteil bei den Kreistagswahlen in Brandenburg im Jahr 2003 in Abhängigkeit von der Entfernung des Wohnorts zum Kreissitz, ohne Landkreis Prignitz und ohne die Einwohner und Kandidaten am Kreissitz (relative Bewerberwahrscheinlichkeit)



Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Landesamt Brandenburg sowie des BBR.

Die **Abbildung V.2.12** vergleicht die Verteilung der Einwohner und der Kandidaten in den Landkreisen im Land Brandenburg (ohne den Landkreis Prignitz) im Jahr 2003, wobei die Einwohner und Kandidaten an den Kreissitzen aus den oben genannten Gründen unberücksichtigt bleiben.⁵⁶ Wie aus der Abbildung erkennbar ist, sind beide Verteilungen kaum verschieden, so dass schon diese Graphik zeigt, dass die diesbezüglichen Mutmaßungen des Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern keine empirische Stütze haben. Ferner zeigt die **Abbildung V.2.13** die relative Bewerberwahrscheinlichkeit in Brandenburg. Diese Abbildung entspricht strukturelle der für das Land Rheinland-Pfalz, wobei die Schwankungsbreite der relativen Bewerberwahrscheinlichkeiten allerdings größer ist, und von ca. 0,9 (70 bis unter 80 km) bis 1,18 (35 bis unter 40 km) reicht. Diese Befunde lassen nicht erkennen, dass mit größeren Kreisflächen eine signifikanter Rückgang des bürgerschaftlich-demokratischen Engagements auf der Kreisebene verbunden ist. Berücksichtigt man die statistische Streuung der Daten, so ist die Aussage zu treffen, dass es selbst in den Flächenkreisen des Landes Brandenburg keine Evidenz für einen negativen Zusammenhang zwischen der Entfernung der Gemeinden zum Kreissitz und der Bereitschaft der Gemeindeglieder, sich um ein Mandat im Kreistag zu bewerben, gibt.⁵⁷

Bei näherer Überlegung sind die hier vorgelegten Befunde auch plausibel: Eine Tätigkeit als Kreistagsabgeordneter ist mit einem sicherlich signifikanten Zeiteinsatz verbunden, wobei hierzu natürlich auch die Fahrtzeiten gehören. Selbst dann, wenn die zusätzlichen Anfahrtswege im Zuge einer Kreisstrukturreform um 20 km steigen würden, wären damit zusätzlich Fahrtzeiten von maximal 12 bis 15 Minuten (einfache Fahrt) bzw. 24 bis 30 Minuten pro Kreistagssitzung verbunden, so dass die Zeitzusatzkosten als gering einzuschätzen sind. Dies gilt noch mehr dann, wenn ÖPNV genutzt werden kann bzw. wenn mehrere Kreistagsabgeordnete gemeinsam anreisen, da dann die Fahrzeit für die Lektüre von Unterlagen und/oder Vorgespräche genutzt werden kann.

Im Grunde genommen sind die hier vorgelegten Resultate auch uneingeschränkt positiv zu bewerten: Bürger die sich politisch engagieren wollen und die Bereitschaft für bürgerschaftlich-demokratisches Aktivwerden haben, verlieren diese Bereitschaft nicht, wenn die Zeitkosten pro Sitzungstermin um 20 oder 30 Minuten ansteigen. Bürgerschaftlich-demokratisches Engagement hat die zentrale Eigenschaft nicht ökonomisiert zu sein!

Veränderung der Distanzen zu den Kreissitzen bei der Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt

In Sachsen-Anhalt wurde mit Wirkung 1. Juli 2007 die Zahl der Landkreise von 21 auf 11 reduziert. Der ehemalige Kreis Anhalt-Zerbst wurde auf zwei Landkreise aufgeteilt und ferner wurde die Stadt Roßlau mit Dessau zusammen gelegt. Das BBR hat für das Land Sachsen-Anhalt eine "Erreichbarkeitsanalyse" durchgeführt, bei der auf Basis des Erreichbarkeitsmodells des BBR die PKW-Fahrtzeiten zwischen den einzelnen Wohnorten und den neuen und alten Kreissitzen berechnet wurden.⁵⁸

Durch die Kreisreform hat sich die durchschnittliche Fläche der Landkreise in Sachsen-Anhalt von ca. 940 qkm auf ca. 1.810 qkm erhöht, und damit nahezu verdoppelt. Die

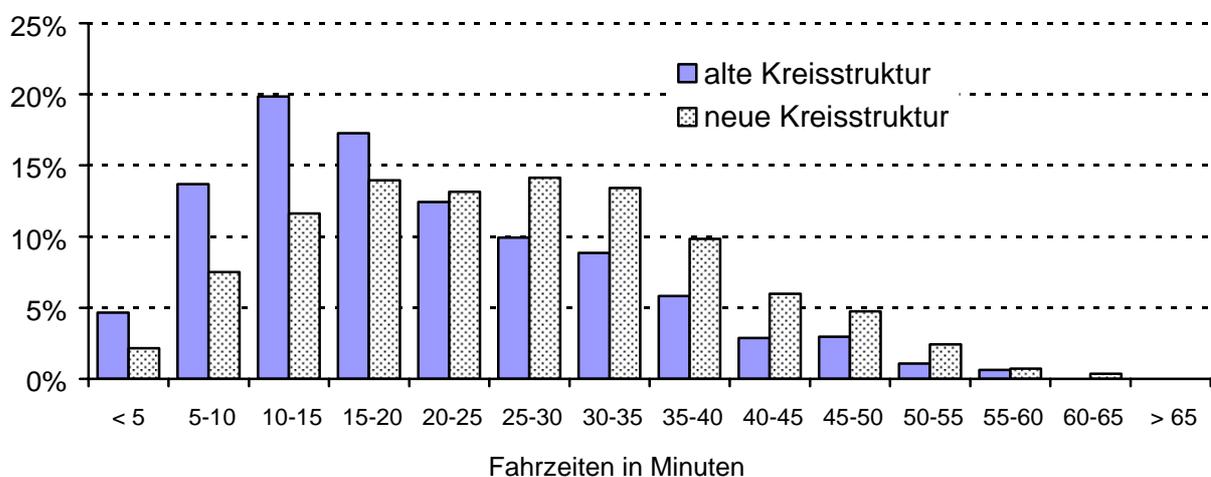
⁵⁶ An den Kreissitzen wohnen ca. 14% der Einwohner und ca. 15% der Kreistagsbewerber. Die relative Bewerberwahrscheinlichkeit beträgt 1,09 und ist somit sogar etwas geringer als im Entfernungsintervall von 30 bis 35 km!

⁵⁷ Es ist natürlich nicht ausgeschlossen, dass bei einem weiteren Distanzanstieg die Bereitschaft für eine Kreistagskandidatur sinkt. Aber hierauf spekulierend kann man kein Urteil seriös begründen!

⁵⁸ Wir danken Herrn Thomas Pütz (BBR, Bonn) für die freundliche Bereitstellung der Daten.

durchschnittliche Einwohnerzahl stieg von ca. 93.000 auf ca. 171.000 Einwohner an. In den alten Landkreisstrukturen betrug nach den Berechnungen des BBR die durchschnittliche PKW-Fahrtzeit zwischen den Gemeinden und den Kreissitzen ca. 21 Minuten die nunmehr in der neuen Kreisstruktur auf ca. 27 Minuten angestiegen ist. Die Maximalentfernungen in der alten Kreisstruktur betragen ca. 60 PKW-Minuten und in der neuen Kreisstruktur ca. 65 Minuten. Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass diese Berechnungen des BBR zeigen, dass die oft aufgemachte naive Rechnung "eine Verdopplung der Kreisgröße führt auch zu einer Verdopplung der durchschnittlichen Fahrzeiten zwischen den Gemeinden und den Kreissitzen" nicht gilt. Obgleich sich die Kreisflächen in Sachsen-Anhalt verdoppelt haben, haben sich die durchschnittlichen Fahrzeiten um ca. 20% und die Maximalfahrzeiten nur um 10% erhöht!

Abbildung V.2.14: Verteilung der Zahl der Gemeinden vor und nach der Kreisstrukturreform in Sachsen-Anhalt nach der PKW-Fahrtzeit zum Kreissitz



Quelle: Berechnungen des BBR, Bonn (Thomas Pütz) auf Basis des Erreichbarkeitsmodells des BBR.

Das BBR (Bonn) hat auf Basis des Erreichbarkeitsmodells des BBR die PKW-Fahrtzeiten zwischen den ca. 1.100 Gemeinden des Landes Sachsen-Anhalt und den Kreissitzen in der neuen und alten Kreisstruktur berechnet, deren Ergebnisse in der **Abbildung V.2.14** ausgewiesen werden. Wie bereits erwähnt wurde, ist die durchschnittliche Fahrtzeit in Folge der Kreisstrukturreform um lediglich ca. 6 Minuten angestiegen. Während in der alten Kreisstruktur die Verteilung der Fahrtzeiten linksschief war und damit die Einwohner in der Nähe zu den Kreissitzen "begünstigte", ergibt sich nunmehr eine fast symmetrische Verteilung der Fahrdistanzen. Letzteres ließe sich unter einem "Gerechtigkeitsaspekt" sogar positiv bewerten, da nunmehr weniger Gemeinden durch eine kreissitznahe Lage im Vergleich zu den anderen Gemeinden "begünstigt" werden.

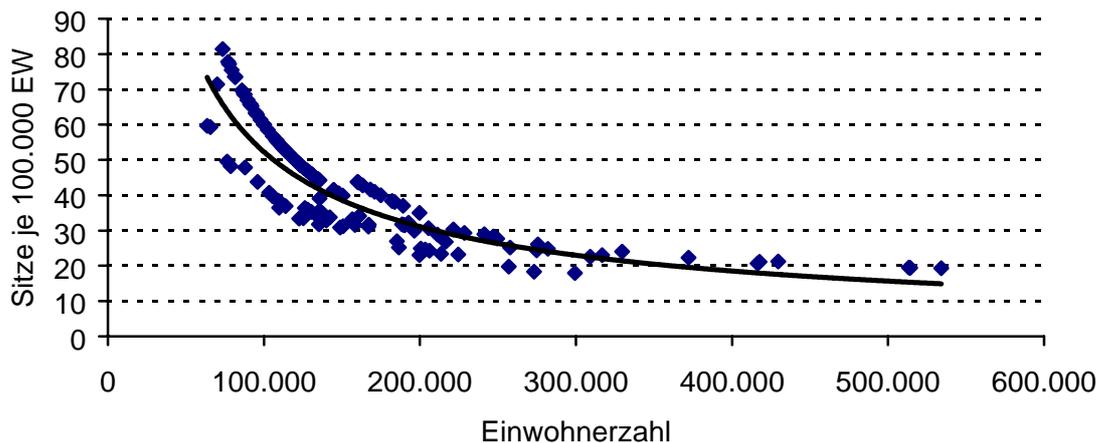
Somit muss auch die für Sachsen-Anhalt vorgelegte Evidenz als inkompatibel mit den Thesen des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern angesehen werden.

Kreisgröße und Mandatsdichte

Ergänzend zeigen wir in der **Abbildung V.2.15** die Abhängigkeit der Zahl der Sitze in den Kreistagen je 100.000 EW in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl der Kreise. Die Anzahl der Kreissitze ergibt sich in den einzelnen Ländern aus den einschlägigen landesgesetzlichen Vorschriften, korrigiert um z.B. Ausgleichsmandate usw. "Naturgemäß" gibt es hier eine

starke negative Korrelation, d.h. mit zunehmender Einwohnerzahl der Kreise geht die Zahl der Sitze in den Kreistagen je 100.000 Einwohner zurück. Wie die letzte Zeile der Tabelle V.2.1 zeigt, sind die Unterschiede zwischen den hier betrachteten vier Ländern auch erheblich. So führt die kleinräumige Kreisstruktur in Bayern zu einer sehr hohen Sitzrelation von ca. 49 Sitzen je 100.000 Einwohner, während in BW und Schleswig-Holstein diese Relation bei ca. 25 liegt. In Rheinland-Pfalz ergibt sich eine Quote von ca. 35 Sitzen je 100.000 Einwohnern.

Abbildung V.2.15: Anzahl der Sitz im Kreistag je 100.000 Einwohner in BW (2004), RP (2004), SH (2003) und BY (2002) in Abhängigkeit der Einwohnerzahl der Kreise



Quelle: Berechnet aus Angaben der Statistischen Landesämter.

V.3 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Welche Schlussfolgerungen können aus unseren Analysen im Hinblick auf die vom Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern vertretenen Thesen gezogen werden?

- Messen wir das bürgerschaftlich-demokratische Engagement an der Relation der Kreistagsbewerber zu den zur Verfügung stehenden Kreistagsmandaten, so stellen wir fest, dass die These eines negativen Einflusses der Kreisgröße auf diese Engagement empirisch nicht zu bestätigen ist.
- Die für das Land Rheinland-Pfalz und Brandenburg durchgeführten umfangreichen Berechnungen auf der Basis der Wohnsitze der Kreistagsbewerber lassen noch nicht einmal im Ansatz erkennen, dass es zwischen der Bereitschaft für einer Kreistagskandidatur und der Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz einen Zusammenhang gibt! Selbst an den Kreissitzen gibt es keinen "Ortsvorteil". Vielmehr ist die These aufzustellen, dass die regionale Verteilung der Bevölkerung weitgehend mit der regionalen Verteilung der Kreistagsbewerber identisch ist und damit keine regionale Differenzierung der "Bewerberwahrscheinlichkeit" zu erkennen ist.
- Unsere Analysen zeigen ferner, dass es auch economies of scale bei der politischen Repräsentanz gibt. In größeren Kreisen gibt es zwar eine größere Zahl von Sitzen in den Kreistagen, deren Relation zur Einwohnerzahl ist aber geringer als in kleineren Kreisen. Betrachtet man die Abbildung V.2.15, so haben Kreise in der Einwohnerklasse von 100.000 Einwohner im Durchschnitt ca. 50 Sitze je 100.000 Einwohner, während in Kreisen mit mehr als 250.000 Einwohnern diese Quote auf ca. 20 bis 30 Sitze je 100.000 Einwohner sinkt. Letzteres führt dazu, dass rechnerisch gesehen das "Bewerberpotential" je verfügbarem Sitz ansteigt, so dass es auch in

größeren Kreisgebilden keine Probleme der Gewinnung einer ausreichenden Bewerberzahl gibt, und dies gilt auch für kreissitzferne Gemeinden..

- Die Resultate für Sachsen-Anhalt zeigen, dass i) die durchschnittlichen Entfernungen zwischen den Gemeinden und den Kreissitzen nach der Verdopplung der Kreisflächen nur marginal ansteigen und ii) die Kreisstrukturreform in Sachsen-Anhalt sogar zu einer "gerechteren" Verteilung der PKW-Fahrzeiten zwischen den Gemeinden und den Kreissitzen geführt hat.
- Ferner zeigt die bereits gegenwärtig vorhandene und seit Jahrzehnten funktionierende "Koexistenz" von Kreisen mit extrem unterschiedlicher Größe, dass auch das Argument der "Überschaubarkeit" der Kreisgebiete kaum von empirischer Relevanz sein kann.

Die hier vorgelegte Evidenz dürfte dem vom Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern ohne empirische Basis intensiv genutzte Argument, größere Kreise würden sich negativ auf das bürgerschaftlich-demokratische Engagement auf der Kreisebene auswirken, vollständig die empirische Legitimation rauben. Besonders hervorzuheben sind die Resultate für Brandenburg, die selbst unter den dort vorliegenden großflächigen Kreisstrukturen keinen Zusammenhang zwischen der relativen Bewerberwahrscheinlichkeiten für Kreistagsmandate und der Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz erkennen lassen.

Abschließend haben wir für das Land Schleswig-Holstein "theoretische" Maximaldistanzen bei alternativen Kreisstrukturen für die Entfernung der Wohnorte zum Kreissitz berechnet. Hierzu haben wir vereinfachend kreisförmige Kreisstrukturen unterstellt und verwenden als Distanzindikatoren für die maximale Entfernung der Wohnsitze vom Kreissitz den Kreisdurchmesser. Bei der gegenwärtigen Kreisstruktur ergeben sich theoretische Maximalentfernungen (Luftlinie) in Höhe von ca. 37 km, die bei einer Zahl von 10 Landkreisen auf 45 km, bei 7 Kreisen auf ca. 54 km und bei 5 Kreisen auf ca. 63 km ansteigen. Im Land Brandenburg sind schon heute die analog berechneten theoretischen Maximalentfernungen wesentlich größer und da dort kein negativer Einfluss auf das bürgerschaftlich-demokratische Engagement besteht, dürften selbst weitgehend Kreisstrukturreformen in Schleswig-Holstein solche Effekte ebenfalls nicht erwarten lassen.

Damit ist aus empirischer Sicht zu schlussfolgern, dass die diesbezüglichen Argumente des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern selbst für weitgehende Kreisstrukturreformen in Schleswig-Holstein völlig irrelevant sind.

VI. Ein Blick über die Grenzen: Die Verwaltungs- und Territorialreform im Nachbarland Dänemark zum 1.1. 2007

Im Nachbarland Schleswig-Holsteins, Dänemark, wurde zum 1.1. 2007 eine sehr umfassende Verwaltungs- und Gebietsreform wirksam. Das Kernland von Dänemark (ohne Grönland) hat eine Fläche von ca. 43.100 qkm und ca. 5.450 Tsd. Einwohner. Die Einwohnerzahl bzw. die Fläche entspricht damit ca. dem doppelten bzw. dreifachen Wert des Landes Schleswig-Holstein.

Eingangs unserer "Vergleichsbetrachtung" mit Dänemark soll festgehalten werden, dass es uns hier nicht darum geht die dänischen Verwaltungsstrukturen als beispielhaft für Schleswig-Holstein anzuführen, da die Makrostrukturen der beiden Länder sehr unterschiedlich sind. Dies gilt insbesondere deshalb, da Dänemark ein kleines Land ist und keine eine den Bundesländern vergleichbare Ebene hat. Es geht uns hier ausschließlich darum zu verdeutlichen, dass in Dänemark sehr ähnliche grundsätzliche Fragen in der Reformdiskussion gestellt wurden und wir wollen aufzeigen, welche Antworten man hierauf in Dänemark gegeben hat.

Karte VI.1: Die 14 Ämter (Regionen) in Dänemark vom 1.1.1970 bis zum 31.12.2006



Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgliederung_D%C3%A4nemarks.

Während es vor der Reform in Dänemark 14 Regionen bzw. Ämter gab, wurde mit der Reform eine Verwaltungsgliederung in 5 Regionen wirksam (Region Nordjylland [Nord-Jütland] mit ca. 580 Tsd. EW, Region Midtjylland [Mittel-Jütland] mit ca. 1.230 Tsd. EW, Region Syddanmark [Süd-Jütland und Fünen] mit ca. 1.190 Tsd. EW, Region Sjælland [Seeland mit Mon, Lolland und Falster] mit ca. 820 Tsd. EW sowie die Region Hovedstaden [Kopenhagen⁵⁹ und Umland einschl. Bornholm] mit ca. 1.640 Tsd. EW), in denen es "Regionalparlamente" mit jeweils 41 gewählten Mitgliedern gibt. Die alten Regionen bzw. Ämter hatten zwischen ca. 220 Tsd. Einwohner und 660 Tsd. Einwohner. In der **Abbildung**

⁵⁹ Nur am Rande sei einmal darauf hingewiesen, dass die Territorialreform in Dänemark auch nicht vor der Hauptstadt Halt machte, während in Deutschland jede 20.000 Einwohner zählende kreisfreie Stadt ihre "Kreisfreiheit" als Ewigkeitsgarantie betrachtet und verbissen verteidigt.

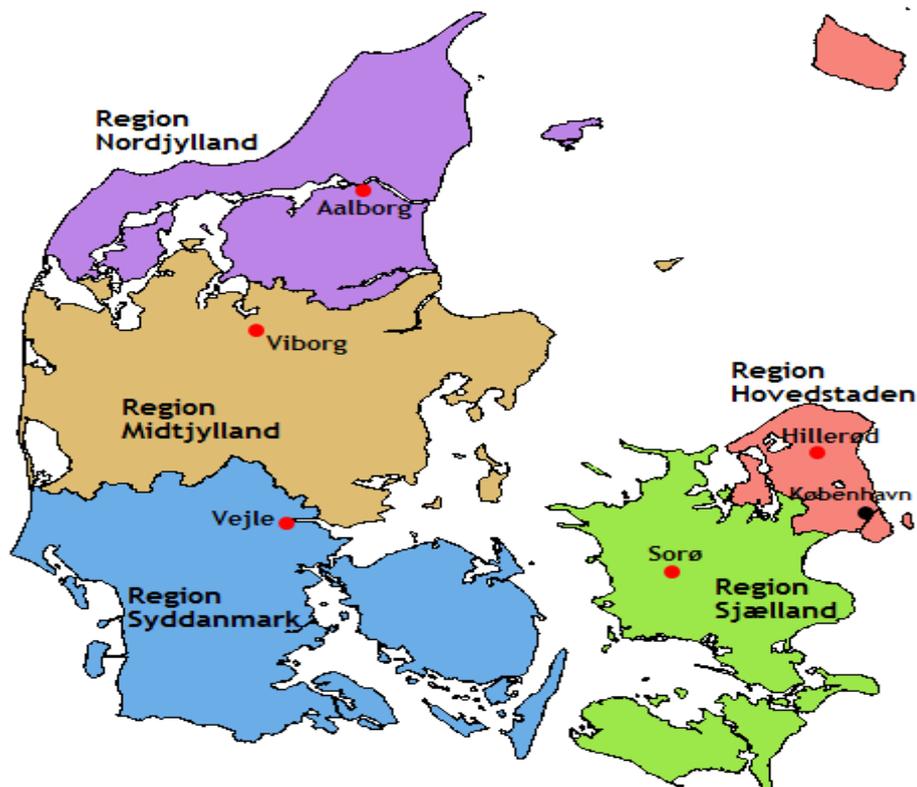
VI.1 bzw. VI.2 haben wir die Struktur der Ämter (Kreise) vor dem 1.1.2007 bzw. die neuen Regionen (seit dem 1.1.2007) in Dänemark dargestellt.

Tabelle VI.1: Legende zu Abbildung VI.1: Grunddaten der ehemaligen 14 Regionen (Ämter) in Dänemark

Bezeichnung (Ziffer in der Karte)	Verwaltungssitz	Geogr. Lage	Fläche (km ²)	Einwohner (2006)
Århus Amt (15)	Århus	Nordost-Jütland	4.561	661.370
Frederiksborgs Amt (4)	Hillerød	Nord-Seeland	1.347	378.686
Fyns Amt (8)	Odense	Fünen, Langeland	3.486	478.347
Københavns Amt (3)	Glostrup	Umland von Kopenhagen	526	618.529
Nordjyllands Amt (14)	Aalborg	Nord-Jütland	6.173	495.090
Ribe Amt (10)	Ribe	Südwest-Jütland	3.131	224.261
Ringkjøbing Amt (12)	Ringkjøbing	West-Jütland	4.853	275.065
Roskilde Amt (5)	Roskilde	Mittel-Seeland	891	241.523
Sønderjyllands Amt (9)	Aabenraa	Süd-Jütland, Rømø, Als	3.938	252.433
Storstrøms Amt (7)	Nykøbing	Süd-Seeland, Lolland, Falster, Møn	3.398	262.781
Vejle Amt (11)	Vejle	Südost-Jütland	2.997	360.921
Vestsjællands Amt (6)	Sorø	West-Seeland	2.984	307.207
Viborg Amt (13)	Viborg	Nordwest-Jütland	4.122	234.896
Folgende drei Gemeinden bildeten bis zum 31.12.2006 gleichzeitig einen eigenen Amtsbezirk				
Bornholms Regionskommune (16)	Rønne	Insel Bornholm	588	43.245
Frederiksbergs Kommune (2)	Frederiksberg	Stadtteil in Kopenhagen	8,77	91.855
Københavns Kommune (1)	København	Stadtgebiet von Kopenhagen	88,25	501.158

Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgliederung_D%C3%A4nemarks.

Karte VI.2: Dänemarks 5 Regionen seit dem 1.1.2007



Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungsgliederung_D%C3%A4nemarks.
Die Einwohnerzahlen der Regionen können dem Text entnommen werden.

Die beiden Karten mit den Regionalstrukturen in Dänemark vor und nach der Territorialreform der Ämter, Kreise bzw. Regionen verdeutlichen bereits optisch, dass die Territorialreform in Dänemark sehr weitgehend war, und sich nicht auf Marginalitäten begrenzte! Darüber hinaus wurde eine sehr weitgehende Gemeindereform wirksam. Nunmehr gibt es ca. 100 Gemeinden in Dänemark, während vor der Reform ca. 270 Gemeinden vorhanden waren.⁶⁰ Angesichts des Umstandes, dass Dänemark ein wirtschaftlich und auch sozialpolitisch erfolgreiches Land ist - das Pro-Kopf-BIP von Dänemark beträgt ca. 122% und das von Deutschland ca. 109% des EU-Durchschnitts - ist eine Orientierung an den mutigen Reformschritten in Dänemark sicherlich kein Fehler.

Die neu gebildeten Regionen haben ihre Aufgabenfelder insbesondere in den Bereichen Krankenhauswesen (einschl. niedergelassene Ärzte und psychiatrische Behandlung), der Regionalentwicklung (regionaler Entwicklungsplan, sekundäre Schulausbildung⁶¹, Wachstumsforum für regionale Wirtschaftsentwicklung und Beschäftigung), den regionalen Verkehrsgesellschaften, dem Umweltbereich (z.B. Bodenschutz) sowie den sozialen Institutionen (z.B. Sonderschulunterricht, spezialisierte soziale Einrichtungen). Mit der deutlichen Vergrößerung der Gemeinden wurden im Reformprozess auch Aufgaben der ehemaligen 14 Regionen auf die nunmehr wesentlich "schlagkräftigeren" Gemeinden übertragen, die nunmehr eine durchschnittlich Einwohnerzahl von ca. 56.000 haben, während die ehemaligen 270 Gemeinden im Durchschnitt auf lediglich ca. 20.000 Einwohner kamen.

Erwähnenswert ist ferner, dass es in Dänemark bereits zum 1.1.1970 eine sehr weitgehende Gebiets- und Strukturreform gab, wobei die Anzahl der Gemeinden von ca. 1.300 auf 270 und die Anzahl der Regionen bzw. Bezirke von 86 auf 14 reduziert wurde. Somit ist die Frage der Mehrfachneugliederung von Verwaltungsgebieten im Abstand von 30 bis 40 Jahren keine nur in Deutschland diskutierte Frage, sondern auch international ein Thema. Die Gründe hierfür liegen auch auf der Hand: Der internationale Wettbewerb führt nicht nur zu einem Kostendruck auf private Unternehmen, sondern auch auf den Staat als Anbieter öffentlicher Güter. Dies gilt insbesondere auch deshalb, da der Staat - bei weitgehend gleichem Anteil der Steuereinnahmen am BIP - vor immer neue Aufgaben gestellt wird, und damit bei der Aufgabenerledigung alle sich bietenden Effizienzvorteile ausbeuten muss, um der wachsenden Zahl von öffentlichen Aufgaben, aber auch dem erheblichen Handlungsdruck der z.B. aus der schon seit Jahrzehnten anhaltenden hohen Dauerarbeitslosigkeit resultiert, gerecht werden kann. Darüber hinaus darf man auch nicht die Entwicklungen im Bereich der Dienstleistungen und der EDV einschl. der modernen Kommunikationsmedien in ihrer Bedeutung unterschätzen. Während wir vor 25 Jahren viele Behördengänge - Anmeldung und Ummeldung von Autos, TÜV-Überwachung, Stellen von Bauanträgen, Abgabe von Steuererklärungen - uns selbst erledigt haben, bedienen wir uns heute spezialisierten Dienstleistern die uns diese Aufgaben ("vielfach im Preis nahezu mitenthalten") abnehmen.

⁶⁰ Allerdings muss man auch festhalten, dass die Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Ebene in Dänemark wesentlich breiter ist als in der Bundesrepublik, da es in Dänemark keine Bundesländer gibt sondern die "Landkreise" (Counties) die Funktion der zweiten Verwaltungsstufe im Land übernehmen. Zur Darstellung des "Kommunalsystems" in Dänemark siehe "Municipalities and Counties in Denmark: Tasks and Finance", Ministry of the Interior, Copenhagen, 2002, <http://www.im.dk>. Die neue Struktur findet man in: "The local government reform - in brief", Ministry of the Interior and Health, Copenhagen, 2006, <http://www.im.dk>. Beachtens- und lesenswert ist auch der Bericht der Kommission zur Verwaltungs- und Gebietsreform unter dem Titel "Recommendation of the Commission on Administrative Structure - Summary", January 2004, <http://www.im.dk>.

⁶¹ Die Grundschulen obliegen in Dänemark den Gemeinden. Zu beachten ist aber, dass die Lehrpläne landesweit von der Zentralregierung vorgeschrieben werden, so dass es trotz der Dezentralisierung im Schulbereich deutlich geringere interregionale Unterschiede im Schulsystem gibt als in der Bundesrepublik.

Darüber hinaus hat der stürmische Einzug der Datenverarbeitung in die Verwaltungen öffentlicher und privater Betriebe das Heben von Effizienzpotentialen ermöglicht, die sicherlich noch bei weitem gerade im öffentlichen Bereich noch nicht vollständig ausgeschöpft sind.

Es mag daher gelegentlich hilfreich sein über die Grenzen eines Bundeslandes und noch mehr über die Grenzen der Bundesrepublik hinwegzuschauen und sich mit dem Diskussionsprozess in Dänemark im Vorbereitungsprozess der sehr umfassenden Gebiets- und Territorialreform zu beschäftigen. Hierzu findet man auf der Homepage des Innenministeriums in Kopenhagen den Bericht der Verwaltungsreformkommission⁶²

"Recommendation of the Commission on Administrative Structure - Summary",
January 2004, <http://www.im.dk>

Hinweis: Die in den Ausführungen in diesem Abschnitt angegebenen Seitenzahlen (ohne weiteren Quellenbezug) beziehen sich auf dieses Dokument.

den wir unseren nachfolgenden Darstellungen zu Grunde legen. Zu beachten ist, dass - wie oben bereits erwähnt - bei der Reform in Dänemark Territorialanpassungen auf zwei Ebenen stattgefunden haben, der Gemeindeebene und der Regionsebene. Wir betrachten bei unserer Darstellung des Verwaltungsreformprozesses in Dänemark insbesondere die Anpassungen der Gebietszuschnitte der Regionen. Darüber hinaus blenden wir die umfangreiche Diskussion um die diskutierten alternativen Reformmodelle in Dänemark aus und konzentrieren uns auf die grundlegenden Problemfelder die im dänischen Reformprozess eine beachtliche Rolle gespielt haben und zeigen auf, dass diese weitgehend identisch sind mit den in der Bundesrepublik behandelten Problembereichen.

Gründe für die Reformprozesse in Dänemark

So werden dort eingangs des Berichts die zentralen Schwachstellen der Territorialstruktur in Dänemark - die wohlgerne schon vor der Reform deutlich fortschrittlicher waren als die überkommene Kleinkreisstruktur in der Bundesrepublik - aufgelistet, wobei wir insbesondere folgende Punkte erwähnen wollen (S. 14/15):

- Stadt-Umland-Probleme in der Hauptstadt Kopenhagen.
- Eine erhebliche Zahl von Gemeinden und Regionen wird als zu klein für eine effiziente Administration betrachtet, worunter insbes. die Professionalität des Verwaltungshandelns leidet.
- Für die zu kleinen Verwaltungseinheiten wird von nicht ausreichenden Planungsfähigkeiten und Planungskompetenzen sowie einer unzureichenden Größe bei der Einsetzung und Umsetzung von EDV-Lösungen gesprochen.
- Bemängelt werden auch überlappende Zuständigkeiten der lokalen Verwaltungen die zu mangelhafter Koordinierung führen so dass es zu "grey areas" ("Verwaltungsgrauzonen") gekommen ist.

Im Hinblick auf den zu letzt genannten Punkt wurde daher im dänischen Verwaltungsreformprozess auch darauf geachtet, dass es zu möglichst homogenen Verwaltungsstrukturen kommt, wobei "freiwillige Kooperationen" zwischen Gebietskörperschaften absolut nachrangig zu institutionell und gesetzlich fixierten einheitlichen

⁶² Mitglieder der Kommission waren Vertreter der Fachministerien in Kopenhagen sowie Vertreter der kommunalen Ebene (Gemeinden und Regionen) sowie ein Wissenschaftler.

Verwaltungsstrukturen gesehen wurden. Aus diesen Gründen wurden Kleingemeinden mit unter 20.000 Einwohnern auch nur in wenigen Ausnahmefällen genehmigt, und zwar auch nur dann, wenn es "legally binding co-operations" mit benachbarten Kommunen gab.

Darüber hinaus benennt der Bericht auch die wichtigsten Gründe für die Reformnotwendigkeiten (S. 16/17):

- Die demographischen Veränderungen,
- die zunehmende räumliche Mobilität der Bürger,
- die Ausbeutung aller Vorteile der neuen Kommunikationstechnologien im Verwaltungsbereich sowie
- die zunehmenden Ansprüche der Bürger an die Effizienz der öffentlichen Verwaltung sowie die Breite des öffentlichen Güterangebots.

Alle aufgeworfenen Aspekte lassen sich auch auf Schleswig-Holstein - und jedes andere Flächenland - übertragen, so dass sich eine Erörterung der Parallelitäten erübrigt.

Territorialreformen und Diskussion um die "Demokratieeffekte"

Interessanter Weise beschäftigte sich auch die dänische Verwaltungsreformkommission intensiv mit der Frage des Einflusses größerer Territorialstrukturen auf den demokratischen Partizipationsprozess. Hierbei zeigt der Bericht auf

"that a successful local democracy alone does not justify maintenance of the small municipalities as the local democracy in larger municipalities is as successful as that of the smaller ones" (S. 19).⁶³

Und ferner wird geschlussfolgert

"The main conclusion of the study is that large municipalities are no less democratic than small ones. Interest in local politics, affiliation with the municipality, knowledge about local government politics, the citizens's access to exert influence, and the perception of a good local government have nothing to do with the size of the municipality. Only when it comes to individual participation in elections, satisfaction with local services and political confidence, there is a small tendency to slightly less democracy in the group of municipalities of more than 50.000 inhabitants" (S 19/20).⁶⁴

Diese Analyseergebnisse decken sich in vollem Umfang mit unseren in Kapitel V gezeigten Befunden, d.h. Befürchtungen dass in Folge der Schaffung größerer Territorialstrukturen der demokratische Prozess leidet sind völlig unbegründet. Selbst die "Großkreise", wie diese in der vom Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern verworfenen Kreisstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern vorgesehen waren, sind völlig kompatibel mit den Regionalstrukturen in Dänemark, ohne dass dort Verdachtsmomente "demokratieabträglicher" Strukturen auszumachen sind.

⁶³ Eigene freie Übersetzung: ".. ein erfolgreicher demokratischer Prozess auf der lokalen Ebene macht das Aufrechterhalten kleiner kommunaler Gebietskörperschaften nicht erforderlich, da diese Prozesse in großen und kleinen Gebietskörperschaften gleichermaßen gut funktionieren."

⁶⁴ Eigene freie Übersetzung: "Die zentrale Schlussfolgerung der Kommission ist, dass große kommunale Gebietskörperschaften keinesfalls weniger demokratisch sind als kleine kommunale Gebietskörperschaften. Das Interesse der Bürger an lokaler Politik, die Bindung an die Gemeinde, die Kenntnisse über die Lokalpolitik, sowie die Einflussmöglichkeiten der Bürger auf die lokale Politik haben nichts mit der Größe der kommunalen Gebietskörperschaften zu tun. Nur dann, wenn man die Wahlbeteiligung der Bürger anschaut stellt man fest, dass in Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern ein leichter Rückgang der Wahlbeteiligung festzustellen ist."

Die Kommission leitet denn auch die Empfehlungen bzw. Aussagen ab, die absolut deckungsgleich mit unseren empirisch fundierten Aussagen auf Basis der Analysen in Kapitel V sind, nämlich dass Veränderungen der Territorialstrukturen "demokratie-robust" sind und gegenteilige Annahmen völlig wirklichkeitsfremd sind:

"Consequently, the assumption so far of a dilemma between sustainability and thus the municipalities' ability and autonomy to make political decisions on the one hand and democracy on the other hand does not hold true" (S. 20).⁶⁵ Und weiter "The Commission has, therefore no grounds to assess whether the political closeness perceived by the citizens will be affected by the size of the municipalities, including the geographical size" (S. 20).⁶⁶

Bei den Wahlen zu den neuen dänischen Regionalparlamenten im Jahr 2005 traten insgesamt 1.422 Kandidaten um die 205 Sitze (jedes Regionalparlament hat 41 Sitze) an⁶⁷, was einer Relation von 6,9 Kandidaten je Sitz entspricht. Bei den Kreistagswahlen in den vier westdeutschen Flächenländern BY, BW, RP und Schleswig-Holstein ergab sich eine Relation von 5,7. Da die dänischen Regionen wesentlich größer sind als die westdeutschen Landkreise, belegen auch diese Angaben, dass die Regionsgröße - weder gemessen in Einwohnerzahlen noch in der Flächenausdehnung - mit der Bereitschaft zum bürgerschaftlich-demokratischen Engagement korreliert ist, eine Aussage zu der sowohl die dänische Verwaltungsreformkommission gekommen ist, als auch unsere Analysen im Kapitel V.

Der Bericht kommt auch zum Ergebnis - und es bestehen keine Zweifel daran, dass eine vergleichbare Untersuchung diesen Befund auch für Deutschland bestätigen würde - dass in größeren Gemeinden das Engagement der Bürger in den politischen Parteien größer ist als in kleineren Gemeinden. Hierin reflektiert sich natürlich auch die "Ökonomisierung" der regionalen Organisationsstrukturen der politischen Parteien, da es bei knappen Ressourcen nicht lohnt eine "Parteistruktur" in Kleingemeinden aufzubauen und zu unterhalten, so dass die Parteien sich natürlich auch auf die größeren Gemeinden und Städte bei ihrer Parteiarbeit konzentrieren.

Zur Simultanität von Funktional- und Territorialreformprozessen

Wir haben mehrfach darauf hingewiesen, dass Funktionalreform- und Territorialreformen Hand in Hand gehen sollten, d.h. ohne eine umfassende Kreisgebietsstrukturreform ist eine Funktionalreform nicht sinnvoll. Umgekehrt aber zeigen unsere bereits bei der heutigen Aufgabenverteilung identifizierten Kostenvorteile aus einer Kreisgebietsreform, dass auch ohne Funktionalreform eine weit reichende Kreisstrukturreform im Land Schleswig-Holstein betrieben werden sollte.

Auch diese von uns abgeleitete Aussage bzw. Empfehlung findet sich deckungsgleich im dänischen Kommissionsbericht:

"Boundary changes and redistribution of task should be closely correlated. Changes in the existing sizes of municipalities and counties will make it possible to place more

⁶⁵ Eigene freie Übersetzung: "Hieraus folgt, dass die Annahme, dass es ein Dilemma zwischen der ökonomischen Effizienz und dem demokratischen Prozess gibt, nicht zutreffend ist."

⁶⁶ Eigene freie Übersetzung: "Die Kommission hat keinen Grund zur Annahme, dass die Einbindung der Bürger in den demokratischen politischen Entscheidungsprozess durch die Größe der kommunalen Gebietskörperschaft, und zwar sowohl gemessen an der Einwohnerzahl als auch der Flächenausdehnung hat."

⁶⁷ Siehe: Statistical Yearbook 2006, Population and Elections, Tabelle 54, verfügbar auf <http://www.denmark.de/en>

tasks in decentralised administrative units thereby concentrating more tasks with one authority. Municipal and regional administrative units that are larger than the current minimum size will be able to improve the quality and efficiency in their task performance and provide the basis for a wider range of options for the citizens" (S. 24).⁶⁸

Und ferner wird für Dänemark festgehalten

" ... that even with the current distribution of tasks, it will be necessary to increase the size of small municipalities and counties to ensure satisfactory professional sustainability in the performance of more specialised tasks. In addition, this will provide improved possibilities of utilising economies of scale also long term. It is also the assessment of the Commission that this can be accomplished without jeopardizing involvement of the citizens and democratic sustainability." (S. 23).⁶⁹

Ohne Zweifel gilt diese Feststellung im übertragenen Sinne auch für Deutschland, da unsere Kreisstrukturen durch Kleinräumigkeit gekennzeichnet sind, die es nicht möglich machen Economies of Scale konsequent auszunutzen, so dass auch ohne Funktionalreformen weitgehende Kreisstrukturereformen erforderlich sind. Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass das "Funktionalreformelement" bei der dänischen Reform nicht von großer Bedeutung war. Vielmehr stand eindeutig die Territorialreform und das Schaffen größerer effizienterer Verwaltungseinheiten im Vordergrund des Prozesses. Im Hinblick auf die Kriterien für den Zuschnitt von Regionen schlägt die dänische Kommission als besonders wichtiges Kriterium für den Regionalzuschnitt die Analyse von Pendlerverflechtungen (S. 33) vor, so dass sich auch hier eine Deckungsgleichheit mit unseren Empfehlungen ergibt.

Darüber hinaus sei auch festgehalten, dass es in Dänemark ebenfalls eine Diskussion um die Frage des Abwägens zwischen Reformertrag und Reformkosten gab. So hält - wie auch wir in unserer Studie - die dänische Reformkommission fest, dass mit einer grundlegenden Verwaltungs- und Territorialreform natürlich Reformkosten verbunden sind, diese aber nur transitorischer Natur sind, während die Reformerträge - bei gelungener Reform - permanent sind (S. 21).

Vorgeschlagen wurde von der dänischen Reformkommission eine Regionalgliederung in maximal 7 bis 8 Regionen und als unterer Rand wurde eine Zahl von 3 bis 4 Regionen vorgegeben. Am Ende des politischen Entscheidungsprozesses stand eine 5-Regionen-Struktur, so dass die Politik die Kommissionsempfehlungen sehr progressiv umgesetzt hat. Die Gemeindestrukturreform war ebenfalls weitgehender als von der Kommission und der Regierung ursprünglich vorgesehen wurde. Insgesamt wird der Verwaltungsreformprozess in Dänemark - auch dann wenn man Internetdarstellungen außerhalb des "Regierungsapparates" in die Bewertung einbezieht - als zügig und weitgehend problemlos charakterisiert. Dies lässt sich auch daran erkennen, dass man eine extrem weitgehende Reform implementiert hat, bei

⁶⁸ Eigene freie Übersetzung: "Die Veränderung der Territorialstrukturen sowie die Veränderung der Aufgabenverteilung sollte Hand in Hand gehen. Eine Vergrößerung der Gemeinde- und Regionalstrukturen ermöglicht es mehr Aufgaben nach unten zu verlagern und damit Aufgaben auch auf einer Ebene zu konzentrieren. Gemeinde- und Regionalverwaltungen die größer sind als die bisherigen Strukturen sind in der Lage mehr Qualität und Effizienz zu gewährleisten und damit auch die Basis für eine Verbesserung der Bürgerservices zu bieten."

⁶⁹ Eigene freie Übersetzung: "Selbst für die gegenwärtige Aufgabenverteilungsstruktur ist festzuhalten, dass die Größe der Gemeinden und Regionen erhöht werden muss, um eine professionelle Verwaltungsarbeit zu gewährleisten was insbesondere auf die Aufgabenbereiche zutrifft die den Einsatz von mehr spezialisiertem Personal erforderlich machen. Die Vergrößerung der Verwaltungsstrukturen verbessert die Bedingungen dafür economies of scale im Verwaltungsprozess zu realisieren. Die Kommission ist auch der Auffassung, dass damit keine Einschränkung in der politisch-demokratischen Partizipation der Bürger verbunden ist".

der die Zahl der kommunalen Gebietskörperschaften um 2/3 sowohl auf der Gemeinde- als auch der Regionsebene reduziert wurde. Angesichts des in Deutschland häufig anzutreffenden Reformunwillens und der nicht selten kleingeistigen Diskussionskultur gerade in Sachen Gemeindegebiets- und Kreisstrukturen kann daher der Prozess in Dänemark durchaus als Orientierungsmaßstab herangezogen werden.

Zusammenfassung und Bewertung des Reformprozesses in Dänemark

Zusammenfassend können wir somit festhalten, dass in den Diskussionsprozessen um die dänische Verwaltungsreform die gleichen Problemfelder aufgetan wurden wie bei der Diskussion in Schleswig-Holstein oder auch in anderen Bundesländern. So wurde von der dänischen Verwaltungsreformkommission festgehalten:

- Die Größe der kommunalen Gebietskörperschaften (Kreise und Gemeinden) wird unmittelbar mit der Fähigkeit Economies of Scale ausbeuten zu können in Verbindung gebracht,
- Funktionalreformen, d.h. die Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene, ohne zugehörige weit reichende Territorialreformen sind nicht tragfähig, aber umgekehrt erfordert effizientes Verwalten bereits bei den gegenwärtigen Aufgabenverteilungsstrukturen größere kommunale Gebietskörperschaften,
- von größeren kommunalen Gebietsstrukturen gehen keine negativen Effekte auf den demokratischen Prozess aus,
- interkommunale Kooperationen werden im Interesse der Schaffung homogener Verwaltungsstrukturen als nachrangig zu institutionell geregelten homogenen landesweiten Strukturen betrachtet und
- gleichartige Aufgaben (wie z.B. Zuständigkeiten in der Jugendhilfe) sollten möglichst auf einer Ebene positioniert werden, um den Verwaltungsprozess für Bürger und Verwaltung einfach und transparent zu halten.

Für die oft schwierige weil emotionsgeladene Diskussion in Deutschland um Territorialreformen sind die weit reichenden Reformen in Dänemark besonders beachtenswert. Es bestehen sicherlich keine Zweifel daran, dass die "Heimatbindung" der Menschen in Dänemark oder deren Identifikation mit historisch gewachsenen Regionen (die in der Regel nie mit Verwaltungsregionen gleichzusetzen sind) nicht anders gelagert ist als in der Bundesrepublik. Während in der Bundesrepublik diesbezügliche Argumente von einer Minderheit mit großem Elan in den Vordergrund getragen werden, zeigt das Ergebnis des Reformprozesses in Dänemark, dass die Bereitschaft zur Neugestaltung Oberhand gewonnen und behalten hat. Lediglich in zwei Fällen musste die Zentralregierung bei der Zusammenführung von Gemeinden "Zwang" ausüben bzw. die Entscheidungen von "oben" durchführen. So ist es denn auch bemerkenswert, dass auf der Homepage des LGDG (einer Art von "Interessenverband" der dänischen Kommunen - siehe <http://www.kl.dk>) der gesamte Reformprozess positiv und in seiner Umsetzung auch als weitgehend konfliktfrei dargestellt wird.

Dänemark hat sich gerade in den letzten 15 Jahren als ein extrem reformfreudiges und auch reformerfolgreiches Land gezeigt und es geschafft von der hohen Arbeitslosenquote von ca. 13% Anfang der 90er Jahre auf ca. 4,5% im Jahr 2006 zu kommen. Dies, und auch die hier dokumentierte Reformbereitschaft auf kommunaler Ebene zeigt, dass es Unterschiede in den Reformkulturen gibt und hierbei Deutschland mit seiner erst in den letzten Jahren etwas reduzierten Reformunwilligkeit im internationalen Vergleich nicht gut abschneidet.