

14. Ausblick: Kreisgebietsreform erforderlich

Die Finanzlage des Landes und auch der Kommunen ist desolat. Die Schuldenbremse zwingt zu erheblichen Einschnitten. Alle öffentlich-rechtlichen Körperschaften und ihre Ausgliederungen müssen daher so kostengünstig wie möglich arbeiten.

Eine Kreisgebietsreform ist deshalb erforderlich: Würden Kreise und kreisfreie Städte zu größeren Einheiten zusammengefasst, ließen sich langfristig erhebliche Einsparungen realisieren.

14.1 Finanzlage desolat - alle müssen sparen

Die Frage nach den langfristigen Perspektiven der öffentlichen und damit auch der kommunalen Finanzen ist ein Thema, das allen anderen Einzelproblemstellungen in den unterschiedlichen Politikfeldern vorgelagert ist. Die Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008/2009 hat deutlich werden lassen, dass ein finanziell handlungsfähiger Staat erforderlich ist, um in Notfällen unser Wirtschaftssystem abzusichern. Darüber hinaus haben die Auswirkungen der Krise auch bewusst gemacht, dass Staaten an den Rand des Zusammenbruchs geraten können, wenn das Vertrauen in ihre finanzielle Stabilität nicht mehr gegeben ist. Geordnete Finanzen sind also kein Selbstzweck, sondern existenzielle Grundvoraussetzung für eine nachhaltige Zukunft.

Nicht zuletzt unter dem Eindruck der Krise haben sowohl der Bund als auch das Land Schleswig-Holstein eine „Schuldenbremse“ beschlossen und in den Verfassungen verankert. Ziel ist es, beim Bund grundsätzlich nur noch eine geringe und beim Land ab dem Jahr 2020 gar keine Nettokreditaufnahme mehr zuzulassen. Nach jahrzehntelangem „Leben auf Pump“ hat damit - zumindest formell - die Einsicht gegriffen, dass es auf Dauer nicht möglich ist, mehr Geld auszugeben als zur Verfügung steht, ohne im schlimmsten Fall den Kollaps des Wirtschaftssystems zu riskieren.

Von der rechtlichen Selbstverpflichtung zur tatsächlichen Umsetzung ist es allerdings ein weiter und schmerzvoller Weg. Immerhin betrug der Finanzierungssaldo des Landes Schleswig-Holstein im Haushaltsjahr 2010 1,3 Mrd. €, das heißt, 14 % der Gesamt-Nettoaussgaben des Landes von 9,3 Mrd. € waren nicht durch laufende Einnahmen gedeckt.

Auf die rein rechnerisch mit den erforderlichen Krediten bezahlten öffentlichen Leistungen zu verzichten, wird nicht leicht fallen, seien es notwendige (Ersatz-)Investitionen, Zuwendungen an Dritte oder auch Personal- und Sachausgaben. Denn mit den kreditfinanzierten Ausgaben hat sich

das Land in den vergangenen Jahren einen Standard geleistet, an den man sich als Bürger zwar gewöhnt hat - von dem man sich jetzt jedoch verabschieden muss.

Einen ersten Vorgeschmack auf die erforderlichen Maßnahmen und insbesondere auf die Reaktionen der Betroffenen boten die Vorschläge der Haushaltsstrukturkommission und der Entwurf des Landeshaushalts 2011/2012. Dabei sind noch weitere Konsolidierungsschritte erforderlich, um bis zum Jahr 2020 zusätzliche Einsparungen von jährlich 125 Mio. €, insgesamt also 1,25 Mrd. €, bewirken zu können. Welche weiteren konkreten Maßnahmen hierfür in Betracht kommen, ist zurzeit noch nicht absehbar. Fest steht aber, dass alle, die von Zahlungen des Landes profitieren, betroffen sein werden - und das sind auch die Kommunen. Denn die kommunalen Körperschaften sind Nutznießer diverser Förderprogramme zur Unterstützung sowohl kommunaler Investitionen als auch der allgemeinen kommunalen Aufgabenerfüllung. Und schließlich zählen selbst die Mittel des Kommunalen Finanzausgleichs zu den Leistungen des Landes.

Zwar gibt es die Pflicht des Landes, für die Kommunen eine den Aufgaben angemessene Finanzausstattung zu gewährleisten. Es wäre aber realitätsfern zu glauben, als kommunale Ebene käme man in den nächsten 9 Jahren „ungeschoren“ davon. Da die Einnahmen der Kommunen aus Steuern und Finanzausgleich ohnehin deutlich rückläufig sein werden, zeigt sich somit auch für die kommunalen Finanzen ein düsteres Bild (vgl. Nr. 3 dieses Kommunalberichts). Die Finanzprobleme werden nur gelöst, wenn alle öffentlich-rechtlichen Körperschaften und deren Ausgliederungen zum Abbau des strukturellen Defizits beitragen.

Damit sind nicht nur alle Leistungen der Landes- und Kommunalverwaltung auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen. Vielmehr müssen auch die kommunalen Verwaltungsstrukturen mit dem Ziel untersucht werden, kostengünstigere Verwaltungen zu schaffen.

14.2 **Kreisgebietsreform lässt deutliche Einsparungen erwarten**

Seit der Kreisgebietsreformdebatte der Jahre 2007/2008 haben sich wichtige Rahmenbedingungen geändert: Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise haben sich die finanziellen Perspektiven aller öffentlichen Haushalte erheblich verschlechtert. In Schleswig-Holstein wurde die „Schuldenbremse“ verfassungsrechtlich verankert. Daher sollte das Land das Projekt „Kreisgebietsreform“ jetzt angehen. Dies wäre ein wichtiger Baustein, damit das Land und die Kommunen in gemeinsamer Verantwortung für die Finanzen im Land die zukünftigen Herausforderungen bestehen.

Mit einer Kreisgebietsreform könnte die Verwaltungsqualität verbessert und ein erhebliches Einsparpotenzial erschlossen werden. Diese Beurteilung stützt der LRH auf folgende Erkenntnisse: Er hat Gutachten ausgewertet, die sich mit der Wirtschaftlichkeit einer Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein befassen. Darüber hinaus hat er eigene Betrachtungen angestellt sowie aktuelle Prüfungserkenntnisse aus der noch bis Mitte 2011 laufenden vergleichenden Prüfung aller 11 Kreise verwertet.

Am Beispiel des „Modells mittlerer Reichweite“ des Gutachters Prof. Hesse schätzt der LRH Einsparungen von langfristig 60 Mio. € jährlich als realistisch ein.

14.2.1 **Kreisgebietsreformdebatte 2006 - 2008: Die Unvollendete**

Im Koalitionsvertrag von CDU und SPD vom 16.04.2005 war zunächst eine Kreisgebietsreform ausgeschlossen worden. Nach einer Sitzung des Koalitionsausschusses im Oktober 2006 stand die Debatte hierüber quasi „über Nacht“ plötzlich im Fokus der Landes- und Kommunalpolitik. Im April 2007 beauftragte die Landesregierung Gutachter, die sich vor allem mit Fragen der rechtlichen Zulässigkeit und des prognostizierten Einsparvolumens einer Kreisgebietsreform auseinanderzusetzen hatten. Die entsprechenden Gutachten wurden im August 2007 vorgelegt. Aufgrund der zwischenzeitlich aufgetretenen Widerstände wurden sie jedoch nicht mehr ernsthaft ausgewertet. Im Dezember 2007 legte die Landesregierung in Leitlinien maximale Flächengrößen sowie Mindesteinwohnerzahlen zukünftiger Kreise fest. Danach war eine ergebnisoffene Diskussion nicht mehr möglich. Das Einsparpotenzial einer Kreisgebietsreform nach den Leitlinien wurde offenbar für nicht hoch genug gehalten. So einigte man sich schließlich auf Vorschlag des Landkreistages darauf, dass die Kreise als Ersatz für eine mögliche Fusionsrendite 15 Mio. € allein durch Kooperationen einsparen sollten. Hierüber wollte das Land seinerzeit mit den Kreisen eine Zielvereinbarung abschließen - eine solche liegt jedoch bis heute nicht vor.

14.2.2 **Gutachten prognostizieren hohes Einsparpotenzial**

Alle Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass bei der Fusion von Kreisen erhebliche Einsparpotenziale bestehen. Je nach Modell sollen zwischen 27 und 175 Mio. € eingespart werden können. In der Vorgehensweise der Gutachter hat der LRH zwar Schwachstellen festgestellt, die an dem grundsätzlich vorhandenen Einsparpotenzial jedoch nichts ändern.

Die Landesregierung hatte 2 Gutachten in Auftrag gegeben: bei Prof. Seitz, Dresden, und bei Prof. Hesse, Berlin.¹ Ein weiteres Gutachten haben später die beiden ehemals fusionswilligen Kreise Ostholstein und Plön bei Dr. Korthals² in Auftrag gegeben.

Bevor der LRH auf die Ergebnisse dieser 3 Gutachten eingeht, stellt er ausdrücklich fest: Es kann nicht darum gehen, mögliche Einsparungen eines bestimmten Modells einer Kreisgebietsreform auf 10 Mio. € bzw. von einzelnen Kreisfusionen auf 1 Mio. € genau zu prognostizieren. Vielmehr kann und soll lediglich geklärt werden: Darf überhaupt mit Einsparungen gerechnet werden? Wenn ja: Welche Größenordnung ist bei sachgerechter Umsetzung langfristig möglich?

- **Gutachten Prof. Seitz**

Prof. Seitz wendet die Regressionsanalyse an. Für die einzelnen Gebietskörperschaften wird der Zusammenhang zwischen der Größe nach Einwohnerzahl und Fläche und den Kosten der Administration analysiert. Prof. Seitz vergleicht dann die Kreise und kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein mit jenen der „finanzschwachen“ Flächenländer des Alt-Bundesgebiets ohne Nordrhein-Westfalen, da er in diesen Ländern einen geeigneten Vergleichsmaßstab sieht. Basis der Berechnungen bilden dabei die Ausgaben der in der Bundesrepublik existierenden Kreise. Als Ergebnis zeigt sich eine starke Korrelation der Ausgaben eines Kreises mit seiner Einwohnerzahl, jedoch keine mit der Flächengröße.

Um Einsparpotenziale zu ermitteln, stellt Prof. Seitz 4 Modelle gegenüber, die keine konkreten Kreiszuschnitte beinhalten. Die Modelle variieren in der Anzahl der verbleibenden Kreise und kreisfreien Städte nach der Reform. Es werden dabei die Pro-Kopf-Ausgaben je Einwohner nach den neuen Modellgrößen der Kreise angesetzt. Als Einsparpotenziale ermittelt er daraus 75 bis 175 Mio. € jährlich: 75 Mio. € für ein Modell mit 7 Kreisen und 2 kreisfreien Städten. 175 Mio. € für das weitreichendste Modell, bei dem nur noch 4 (Groß-)Kreise bestehen bleiben.

Die Mängel dieses Ansatzes für die Ermittlung von Einsparpotenzialen bei einer Kreisgebietsreform sind bei Prof. Hesse beschrieben. Angesichts der Komplexität einer Kreisverwaltung sowie der bestehenden Unterschiede in den Strukturen ist der Ansatz nur bedingt bzw. grob geeignet. Denn Kreis ist nicht gleich Kreis. Die Zahl der Einwohner

¹ „Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein“, Herausgeber: Landesregierung Schleswig-Holstein, 2008.

² Gutachten vom 07.03.2008.

einer Gebietskörperschaft ist zwar nicht die einzige und womöglich nicht einmal die wichtigste Einflussgröße auf die Ausgaben der jeweiligen Verwaltungseinheit. Aber: Sie ist ohne Zweifel eine maßgebliche Einflussgröße.

Der LRH hält den Ansatz deshalb sehr wohl für gerechtfertigt. Wichtig ist, dass die Analyse auf konkreten Daten real existierender Gebietskörperschaften basiert.

- **Gutachten Prof. Hesse**

Prof. Hesse analysiert Einsparpotenziale der einzelnen Aufgabenblöcke von Kreisverwaltungen. Hieraus leitet er das Gesamteinsparvolumen bei der Zusammenlegung zweier kleinerer Kreisverwaltungen zu einer größeren ab.

Auch Prof. Hesse stellt 4 Modelle gegenüber, wobei er jeweils konkrete Fusionen zugrunde legt. Dabei favorisiert Prof. Hesse offenkundig das „Modell mittlerer Reichweite“ mit den konkreten Fusions-Konstellationen:

- Nordfriesland, Schleswig-Flensburg und Flensburg,
- Dithmarschen und Steinburg,
- Rendsburg-Eckernförde und Neumünster,
- Plön und Ostholstein,
- Herzogtum Lauenburg und Stormarn,
- Segeberg und Pinneberg.

Nicht betroffen in diesem Modell wären die kreisfreien Städte Kiel und Lübeck.

Das Einsparpotenzial bei diesem Modell bemisst er auf 27 bis 61 Mio. € jährlich. Die Einsparvolumina bei den anderen Fusionsmodellen beziffert er auf zwischen 30 und 64 Mio. €.

Der Ansatz von Prof. Hesse leidet darunter, dass seine unterstellten „pauschalierten Einsparpotenziale“ nicht ausreichend empirisch begründet werden (können). Gleichwohl ist auch dieser Ansatz nicht ohne Weiteres zu verwerfen. Denn Prof. Hesse hat jahrelange Erfahrungen bei der Begleitung und Bewertung von Gebietsreformen in anderen Bundesländern gesammelt. Zudem ist er bei der Ermittlung der „pauschalierten Einsparpotenziale“ je Einzelplan sehr differenziert vorgegangen und hat dabei auch qualitative Aspekte berücksichtigt.

- **Gutachten Dr. Korthals**

Die Vorgehensweise bei diesem Gutachten orientiert sich am stärksten an den Realitäten. Für einen fusionierten Kreis „Ostholstein-Plön“ wurde eine neue Aufbauorganisation konzipiert. Das Einsparpotenzial ergibt sich aus der Abweichung zwischen dem Stellenplan für die fusio-

nierte Verwaltung mit dem Ist-Zustand der beiden Kreise.

Die (Personal-)Einsparungen ergeben sich vor allem auf der Leitungsebene und nur in geringem Umfang bei den Sachbearbeitern. Um dennoch auch weitere denkbare Einsparungen bei den Sachbearbeitern berücksichtigen zu können, behilft sich das Gutachten mit einem zusätzlichen prozentualen Einsparfaktor von 3 %.

Das Einsparpotenzial bei einer Fusion der beiden Kreise bemisst das Gutachten mit 3,5 Mio. € (davon 2,6 Mio. € Personalkosten).

Wie weiter unten durch eigene Berechnungen des LRH gezeigt werden wird, ist dieser Wert als eher konservativ zu beurteilen. Bei Annahme eines Einsparfaktors von beispielsweise 5 oder gar 10 % auf der Sachbearbeiterebene würde sich das im Gutachten errechnete Einsparvolumen dieser einzelnen Kreisfusion auf 4,5 Mio. € (davon 3,3 Mio. € Personalkosten) bzw. sogar 6,2 Mio. € (davon 4,6 Mio. € Personalkosten) erhöhen.

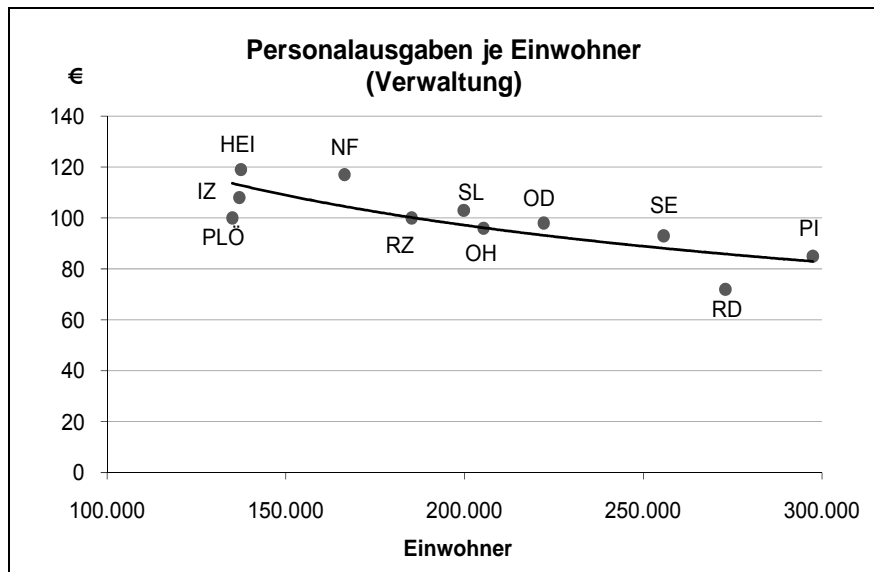
14.2.3 **Zusatzbetrachtungen des LRH bestätigen hohes Einsparpotenzial**

Mit den folgenden Überlegungen und Berechnungen steuert der LRH 2 weitere Betrachtungsweisen bei. Auch diese haben zum Ergebnis, dass bei der Durchführung einer Kreisgebietsreform langfristig erhebliche Einsparungen möglich sein sollten.

Der LRH hat in einer ersten Berechnung eine Vorgehensweise gewählt, die vom grundsätzlichen Ansatz her der von Prof. Seitz entspricht (Regressionsanalyse). Hierbei hat der LRH den Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl der schleswig-holsteinischen Kreise und der Höhe der Personalausgaben (Verwaltung) untersucht. Als Berechnungsgrundlage hat er die entsprechenden Daten aus 2004 angesetzt, also dem Jahr vor Inkrafttreten der Sozialrechtsreform. Ziel war es, auf diese Weise zumindest die hieraus zwischen den Kreisen später resultierenden Unterschiede auszublenken. Eine Hochrechnung der so berechneten Einsparvolumina auf 2010 ist nicht erforderlich. Denn dem LRH ist aus der Prüfung der Kreise bekannt, dass diese in den vergangenen Jahren durch Personalabbau in der Lage waren, die jährlichen Besoldungs- und Tarifsteigerungen etwa zu kompensieren.

Der Vorteil dieser Vorgehensweise liegt darin, dass tatsächliche Kreisdaten ausschließlich aus Schleswig-Holstein Verwendung finden. Der Nachteil liegt dagegen in der geringen Zahl der zu analysierenden Objekte, den 11 Kreisen. Einzelne „Ausreißer“ nach oben wie unten können dabei den Verlauf der Trendlinie beeinflussen.

Für die Daten aus dem Jahr 2004 ergibt sich die folgende Grafik mit der aus den 11 Punkten abgeleiteten Trendlinie:



Mit dem o. a. Schaubild wird der statistische Zusammenhang der Personalausgaben je Einwohner (Ew) schleswig-holsteinischer Kreise in Abhängigkeit von ihrer Einwohnerzahl abgebildet. Die aus den Einzeldaten ermittelte Trendlinie zeigt den typischen Verlauf, der auf Größendegressions- und Verbundeffekte schließen lässt. Kann diese Trendlinie aber ohne Probleme deutlich über die in Schleswig-Holstein vorhandenen Kreis-Einwohnerzahlen hinaus verlängert werden, das heißt, ist sie auch bei Kreisfusionen gültig? Eine solche Annahme ist natürlich problematisch, da sich ein Fehler in der - aus nur 11 Daten ermittelten - Funktion zunehmend auswirkt, sobald die Trendlinie verlängert wird. Allerdings hat der LRH Daten aus Nordrhein-Westfalen auswerten können, wo es deutlich mehr und größere Kreise als in Schleswig-Holstein gibt. Auch hier ergab sich eine abfallende Kurve, die mit zunehmender Einwohnerzahl immer flacher verläuft - genau wie in der obigen Grafik. Ein Anstieg der Trendlinie im Bereich um 500 TEw war erkennbar nicht auszumachen und ist auch jenseits der 500 TEw-Grenze realistischerweise nicht zu erwarten.

Um überhaupt mögliche Einsparungen einer Kreisgebietsreform angeben zu können, muss eine Annahme zu den denkbaren einzelnen Kreisfusionen getroffen werden. Der LRH hat sich insoweit am „Modell mittlerer Reichweite“ von Prof. Hesse orientiert. Die auf Basis der Daten 2004 ermittelten Ergebnisse finden sich in folgender Tabelle:

Kreise	Einwohner 31.03.2004	Personal- ausgaben je Einwoh- ner €	"Neue" Personal- ausgaben €	"Alte" Personalaus- gaben €	Rech- nerische Einsparung €
NF	166.446			19.402.000	
SL	199.790			20.564.000	
Sum- men	366.236	74,70	27.357.829	39.966.000	12.608.171
PLÖ	135.055			13.528.000	
OH	205.321			19.654.000	
Sum- men	340.376	80,50	27.400.268	33.182.000	5.781.732
HEI	137.434			16.386.000	
IZ	136.991			14.779.000	
Sum- men	274.425	85,70	23.518.223	31.165.000	7.646.778
SE	255.689			23.777.000	
PI	297.440			25.421.000	
Sum- men	553.129	59,40	32.855.863	49.198.000	16.342.137
OD	222.175			21.753.000	
RZ	185.206			18.472.000	
Sum- men	407.381	71,00	28.924.051	40.225.000	11.300.949
Gesamt- summen			140.056.233	193.736.000	53.679.767

So ergibt sich ein mögliches Einsparpotenzial von 53,7 Mio. € allein bei den Personalausgaben der Verwaltung. Weitere Personaleinsparungen aus den Einrichtungen der Kreise sowie die mit einem geringeren Personalbestand ebenfalls verbundenen niedrigeren Sachausgaben sind dabei nicht berücksichtigt. Auch Einsparungen aus der Eingliederung von kreisfreien Städten, wie sie mehrere Modelle vorsehen, sind bei dieser Berechnung unberücksichtigt geblieben. Im Ergebnis ist das Einsparvolumen damit eher vorsichtig geschätzt, sodass bei Umsetzung einer Reform mit entsprechend höheren Einsparungen gerechnet werden kann.

Interessanterweise liegt das rechnerische Einsparpotenzial einer Zusammenlegung der Kreise Ostholstein und Plön bei Anwendung der Regressionsfunktion bei 5,8 Mio. €. Dieser Betrag liegt deutlich über dem Wert, der nach dem Gutachten von Dr. Korthals selbst bei Annahme eines Einsparpotenzials auf der Sachbearbeiterebene von 10 % prognostiziert würde (nur Personal: 4,6 Mio. €; vgl. Tz. 14.2.2).

In einem zweiten Schritt hat der LRH Vergleiche angestellt. Hierbei hat er die Daten größerer schleswig-holsteinischer Kreise mit den addierten Daten möglicher „Fusionspartner“ verglichen. Auch dieser Vergleich zeigt,

dass bei Kreisfusionen in Schleswig-Holstein aller Voraussicht nach erhebliche Einsparungen erzielt werden können.

So können beispielsweise aufgrund der Einwohnerzahl die Kreise Dithmarschen und Steinburg mit dem Kreis Rendsburg-Eckernförde und die Kreise Ostholstein und Plön mit dem Kreis Pinneberg in Beziehung gesetzt werden. Dabei ergeben sich - bezogen auf die Daten aus dem Jahr 2004 - folgende Ergebnisse:

Kreise	Personal- ausgaben (Verwaltung) T€	Einwohner	Personalausgaben je Einwohner (Verwaltung) €
HEI	16.386	137.434	119
IZ	14.779	136.991	108
HEI/IZ	31.165	274.425	114
RD	19.737	272.987	72
Differenz	11.428		41

In diesem Fall lässt sich das hypothetische Einsparpotenzial aufgrund der fast gleichgroßen Einwohnerzahlen des Kreises Rendsburg-Eckernförde und des möglichen Kreises „Dithmarschen/Steinburg“ direkt aus der Tabelle ablesen. Es beträgt 11,4 Mio. €. Dieser Wert ist relativ hoch und dürfte sich mit Besonderheiten des Kreises Rendsburg-Eckernförde erklären lassen, der in der Vergangenheit eine sparsame Personalpolitik betrieben hat. Die Berechnung in der Tabelle auf S. 102 prognostiziert deshalb lediglich ein hypothetisches Einsparpotenzial von 7,6 Mio. €.

Kreise	Personal- ausgaben (Verwaltung) T€	Einwohner	Personalausgaben je Einwohner (Verwaltung) €
PLÖ	13.528	135.055	100
OH	19.654	205.321	96
PLÖ/OH	33.182	340.376	97
PI	25.421	297.440	85
Differenz	7.761		12

Im Gegensatz zum ersten Beispiel muss bei dieser Gegenüberstellung berücksichtigt werden, dass der mögliche Kreis „Plön/Ostholstein“ größer wäre als der Referenzkreis Pinneberg. Unterstellt man zunächst, dass der „neue“ Kreis zukünftig Personalausgaben je Einwohner von 85 € erreichen könnte, so ergibt sich als hypothetisches Einsparpotenzial ein Wert von 4,25 Mio. €. Da der „neue“ Kreis jedoch größer wäre, können zusätzliche Größendegressionseffekte erwartet werden. In der Tabelle auf Seite 102

wurde aus diesem Grund auch mit einem Wert für die Personalausgaben je Einwohner von 80,5 € gerechnet, wodurch sich als hypothetisches Einsparpotenzial der dort genannte Wert von 5,8 Mio. € ergab.

Auch diese Betrachtung ergibt, dass es - trotz aller Unterschiede der Kreise und damit prognostischer Ungenauigkeiten - aufgrund von Größen-degressions- und Verbundeffekten voraussichtlich zu deutlichen Einsparungen bei der Zusammenlegung kommen wird.

Mit aller Vorsicht sollte aus den zusätzlichen Betrachtungen des LRH lediglich der Schluss gezogen werden, dass die Gutachter nicht völlig falsch liegen. Vielmehr konnten mit den angewendeten Verfahren und den daraus entwickelten Ergebnissen - trotz aller Probleme - offenbar schlüssige Einsparpotenziale abgeleitet werden.

14.2.4 **Mecklenburg-Vorpommern sieht ebenfalls erhebliche Einsparpotenziale**

Mit Beschluss vom 07.07.2010 hat der Landtag Mecklenburg-Vorpommerns eine Kreisgebietsreform beschlossen. Erwartet werden hierdurch Einsparungen von mindestens 40 bis 50 Mio. € jährlich.

Mit der Reform ändert sich die kommunale Gebietsstruktur in Mecklenburg-Vorpommern von derzeit 12 Kreisen und 6 kreisfreien Städten auf zukünftig 6 Kreise und 2 kreisfreie Städte. Mögliche Einsparungen wurden u. a. von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) errechnet: Die „Renditebetrachtung“ der KGSt vom März 2010 kommt zu dem Ergebnis, dass mit einer (Brutto-)Fusionsrendite von 93 Mio. € gerechnet werden kann, davon 61 Mio. € als Einsparungen bei den Personalausgaben. Die einmaligen fusionsbedingten Kosten werden mit 8,2 Mio. € geschätzt. Die KGSt geht davon aus, dass die „eigentliche“ Fusionsrendite von 84,5 Mio. € jährlich erstmalig in vollem Umfang am Ende eines 10-jährigen Übergangszeitraums, das heißt, im Jahr 2020, realisiert werden kann.

Die Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern geht auf ihrer Internetseite lediglich davon aus, dass *„die vom Landtag beschlossene Reduzierung der Anzahl der Landkreise und kreisfreien Städte [...] nach konservativen Berechnungen zu jährlichen Einsparungen von 40 bis 50 Mio. € führen“* wird. Gleichwohl hat der Landtag die Entscheidung für eine Kreisgebietsreform getroffen.

Für Mecklenburg-Vorpommern ist es der zweite Anlauf für eine Kreisgebietsreform, nachdem das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vor-

pommern mit Beschluss vom 24.07.2007 die Verfassungswidrigkeit des ersten Versuchs festgestellt hatte. Mittlerweile haben 5 Kreise und 3 kreisfreie Städte erneut Klage gegen die Kreisgebietsreform beim Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern eingereicht.

14.3 **Kreisgebietsreform mit Augenmaß auch rechtlich möglich**

Eine sachgerecht vorbereitete Kreisgebietsreform mit Augenmaß dürfte auch in Schleswig-Holstein verfassungsrechtlich ohne Weiteres zulässig sein. Auch die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass dem Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der meisten Landesverfassungsgerichte hinsichtlich der Ziele einer Kreisgebietsreform, der Gewichtung der verschiedenen Belange und der Prognose der künftigen Entwicklung ein erheblicher Spielraum zusteht. Voraussetzung ist, dass bestimmte Verfahrensschritte eingehalten und umfangreiche Detailanalysen vorgenommen werden.

Das oben genannte Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern wirft allerdings die Frage nach der Zulässigkeit der bei solchen Strukturveränderungen entstehenden Größenordnungen auf (Stichwort: Demokratische Teilhabe). Denn bei Kreisgebietsreformen werden üblicherweise Kreise in ihren bisherigen Grenzen zusammengelegt, um bestehende Strukturen nicht zu zerschlagen. Die dabei entstehenden neuen Kreise haben dementsprechend mehr Einwohner und eine größere Fläche als die zuvor existierenden.

Legt man beispielhaft wiederum das „Modell mittlerer Reichweite“ von Prof. Hesse zugrunde, so zeigt ein Vergleich mit einer Aufstellung des Deutschen Landkreistages von Anfang 2010 Folgendes:

- Der sich nach dem Modell ergebende „neue“ einwohnerstärkste Kreis „Segeberg/Pinneberg“ mit seinen rd. 550 TEW würde der fünftgrößte Kreis der Bundesrepublik sein (einschl. zweier Verwaltungsregionen). Er würde insoweit nicht aus dem Rahmen fallen.
- Der „neue“ Kreis „Nordfriesland/Schleswig-Flensburg/Stadt Flensburg“ mit seiner Fläche von 4.176 m² wäre allerdings mit Abstand der größte der gesamten Bundesrepublik. Er fiel damit auf.

Mittlerweile hat jedoch Mecklenburg-Vorpommern seine Kreisgebietsreform beschlossen. Dadurch werden „auf einen Schlag“ die 5 flächenmäßig größten Kreise der Bundesrepublik entstehen. Lediglich der „Kreis Nordfriesland/Schleswig-Flensburg/Stadt Flensburg“ würde dann eine vergleichbare Größenordnung aufweisen und somit auch im Rahmen liegen.

14.4 Kooperation oder Fusion

Mit Kooperationen zwischen Verwaltungen kann niemals auch nur annähernd so viel gespart werden wie bei einer Fusion. Der Hauptgrund liegt in der praktischen Umsetzbarkeit von Kooperationen bzw. der dafür erforderlichen Vorgehensweise:

- Es werden im Regelfall längst nicht alle Aufgabenfelder in Kooperationsüberlegungen einbezogen. Vielmehr handelt es sich regelmäßig lediglich um diejenigen Aufgabenfelder, in denen sich Einsparungen in einer bestimmten Größenordnung wahrscheinlich erreichen lassen.
- Viele Kooperationen haben vor allem das Ziel einer Leistungsverbesserung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, nicht so sehr die Erschließung von Einsparpotenzialen.
- Im Verhältnis zum gesamten Aufgabenbestand der Kreise sind die Aufgabenbereiche, in denen sich eine Kooperation anbietet, als gering einzuschätzen.

Eine Fusion von Verwaltungen dagegen zwingt zu einer Neuorganisation quer durch alle Aufgabenbereiche. Hierdurch besteht in der Praxis regelmäßig hohe Wahrscheinlichkeit, im Laufe der Zeit auch in Bereichen zu sparen, die für Kooperationen erst gar nicht weiter betrachtet werden. Eingespарт wird beispielsweise dadurch, dass die kostengünstigere Aufgabenerfüllung einer der Verwaltungen nach der Fusion auch für das Gebiet des ehemals anderen Kreises übernommen wird.

Theoretisch denkbar ist, dass sich durch eine Kooperation in den von den konkreten Stelleneinsparungen betroffenen Bereichen vergleichbare Einsparungen ergeben wie bei einer Fusion (z. B. über die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften nach dem Gesetz über kommunale Zusammenarbeit). Völlig unrealistisch ist dagegen die Annahme, die vorweg nicht genau zu lokalisierenden „kleinen“ Einsparpotenziale quer durch alle Aufgabenbereiche könnten auch bei einer Kooperation mobilisiert werden - quasi automatisch. Hauptgrund: Bei einer Kooperation bleiben nach wie vor eigenständige Kreisverwaltungen an unterschiedlichen Standorten bestehen. Deshalb arbeiten die nicht von einer Kooperation betroffenen Organisationseinheiten nach aller Erfahrung so weiter wie bisher. Damit sind Größendegressions- und Verbundeffekte im Falle des „Kooperationsmodells“ in weiten Teilen der Verwaltung so gut wie ausgeschlossen. Schließlich ist es bei umfassenden Kooperationen in kommunalpolitisch bedeutsamen Aufgabenbereichen möglich, dass erhöhter Abstimmungsaufwand ausgelöst wird.

14.5 **Fazit**

Das Land sollte das Projekt „Kreisgebietsreform“ angehen. Mit einer solchen Reform würde die Verwaltungsqualität gesteigert und es könnten erhebliche Einsparungen erzielt werden. Dies wäre ein wichtiger Baustein, damit Land und Kommunen in gemeinsamer Verantwortung für die Finanzen im Land die zukünftigen Herausforderungen bestehen.

14.6 **Stellungnahmen**

Der **Schleswig-Holsteinische Landkreistag (LKT)** hat sehr ausführlich zu dem vorliegenden Beitrag Stellung genommen. Er zeigt sich verwundert, dass der LRH zu diesem Zeitpunkt Einfluss auf den politischen Willensbildungsprozess im Land zu nehmen versucht, obwohl er vom gegenwärtigen Benchmarkprozess der Kreise, dessen Ergebnisse noch ausstünden, Kenntnis habe. Im Ergebnis wird der Beitrag für entbehrlich gehalten, da er keine neuen Erkenntnisse liefere. Im Einzelnen richtet sich die Kritik des LKT auf folgende Kernpunkte:

- **Mangelhafte Datenlage**

Der LKT führt aus, dass der LRH auf Gutachten der Landesregierung zurückgreife, die aufgrund mangelnder Faktenlage weder die Landesregierung noch große Teile des Parlaments und auch nicht die kommunalen Landesverbände hätten überzeugen können. Er nimmt Bezug auf das Gutachten von Prof. Hesse sowie Ausführungen des Gutachters an anderer Stelle, wonach angesichts der Datenlage keine eindeutigen Aussagen über Einsparpotenziale bei den Kreisen infolge einer Kreisgebietsreform gemacht werden könnten. Desweiteren weist er darauf hin, dass sich die zur Verfügung stehenden Gutachten nicht mit Wirtschaftlichkeit und wirtschaftlicher Aufgabenwahrnehmung befassen hätten. Die hierfür erforderliche Einbeziehung von Leistungsdaten sei nicht erfolgt. Insofern seien Schlussfolgerungen, Einsparungen in Millionenhöhe seien erzielbar, ohne Realitätsbezug und damit wertlos. Bedauerlich sei überdies, dass der LRH die durch eine Gebietsreform verursachten außerordentlichen Anpassungskosten unberücksichtigt gelassen habe.

Der LKT weist vielmehr darauf hin, dass mit der Landesregierung ein abgestimmter Diskussions- und Überprüfungsprozess verabredet worden sei. Dieser verfolge das Ziel aufzuklären, ob und wenn ja auf welchem Weg und in welchen Aufgabenfeldern tatsächlich Einsparungen bei den Kreisen erzielt werden könnten. Der LKT bedauere, dass der LRH diesen gutachterlich vorgeschlagenen und von der Landesregierung aufgegriffenen Prozess unerwähnt lasse. Es stelle sich die Frage,

warum der LRH ohne Not diesen sensiblen Prozess durch Ignorieren des verabredeten Weges störe.

- Fehlerhafter Maßstab zur Bestimmung der Wirtschaftlichkeit
Ausführlicher geht der LKT auch auf den vom LRH verwendeten „*reduzierten Effizienzmaßstab der Personalausgaben je Einwohner*“ ein. Dieser Vereinfachung sei entschieden zu widersprechen. Exemplarisch sei auf die regional völlig unterschiedlichen Personalausgaben infolge der kreisspezifischen Belastungen z. B. durch Arbeitslosigkeit und andere soziale Belastungsindikatoren zu verweisen. Die Annahme, durch eine Fusion der Kreise würde sich der Personalaufwand beispielsweise für Sozial- und Jugendhilfe reduzieren, laufe an der Wirklichkeit vorbei.

Mit Blick auf die grafische Darstellung unter Tz. 14.2.3 vertritt der LKT die Auffassung, dass der dargestellte Verlauf der Funktion vor allem durch den vom LRH gewählten Maßstab determiniert sei. Bei der Wahl eines anderen Maßstabs würde deutlich werden, dass eine Parabel entstehe, die belege, dass die Personalausgaben ab einer gewissen Größe anstiegen. Auch der vorgenommene Vergleich der Kreise Plön und Ostholstein mit dem Kreis Pinneberg überzeuge den LKT mit Blick auf die strukturellen Unterschiede dieser Kreise nicht. Insofern komme man an der Tatsache nicht vorbei, dass es eben nicht so sei, wie der LRH schätze oder vermute, dass größere Verwaltungseinheiten immer auch billigere Verwaltungseinheiten seien.

- Verfassungswidrigkeit einer Kreisgebietsreform
Der LKT weist darauf hin, dass die These des LRH, eine bestimmte Kreisgebietsreform sei „*ohne Weiteres zulässig*“, keine Rechtfertigung in den vorgelegten Gutachten der Professoren Kirchhoff und Ewer fände. Eine Kreisgebietsreform, die nahezu zu einer Halbierung der bestehenden Gebietskörperschaften führen würde, könne wohl nicht als Kreisgebietsreform mit Augenmaß bewertet werden. Bei der Frage der Zulässigkeit erheblicher Strukturveränderungen und der dabei entstehenden Größenordnungen habe sich der LRH nicht mit den wesentlichen Aussagen des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern auseinandergesetzt. Dieses habe deutlich und unter Hinweis auf das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass bei der Zuschneidung des Kreisgebiets dem Gesichtspunkt der bürgerschaftlich-demokratischen Mitwirkung ein Übergewicht gegenüber rein fiskalökonomischen Kriterien zukomme. Der LKT problematisiert in diesem Zusammenhang im Einzelnen die Auswirkungen eines Kreises „Nordfriesland/Schleswig-Flensburg/Stadt Flensburg auf die demokratische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger.“

Der Hinweis des LRH auf die aktuelle Situation in Mecklenburg-Vorpommern sei ebenfalls wenig überzeugend. Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern werde auch diese Kreisgebietsreform ebenso wie die erste für nichtig erklären.

- Fusion statt Kooperation

Der LKT stellt die These des LRH infrage, mit Kooperationen zwischen Verwaltungen könne man „*niemals auch nur annäherungsweise*“ so viel sparen wie bei einer Fusion. Hierzu verweist er zunächst auf eine Veröffentlichung von Prof. Hesse, in der dieser die Auffassung vertrete, dass Kooperationen durchaus in der Lage seien, vergleichbare Einsparungen zu liefern. Der LRH ignoriere bei seiner Darstellung zudem die unbestreitbaren Effizienzpotenziale kooperierender Kreise. Im Rahmen ihres umfassenden Kooperationsprojekts hätten z. B. die Kreise Dithmarschen und Steinburg die fusionsbegründende These des LRH von den Größendegressions- und Verbundeffekten „großer“ Kreise eindrucksvoll widerlegen können. Auf der Grundlage einer belastbaren Aufgaben- und Prozessanalyse würde in jenen Aufgabenfeldern konsequent kooperiert, bei denen Größendegressions- bzw. Verbundeffekte erzielbar waren. Auch stimme die Annahme des LRH, im Rahmen von Kooperationen würden regelmäßig nur „*diejenigen Aufgabenfelder einbezogen, in denen sich Einsparungen in einer bestimmten Größenordnung wahrscheinlich erreichen lassen*“, nicht mit den konkreten Ergebnissen des Kooperationsprozesses der Kreise Steinburg und Dithmarschen überein. Beispielhaft könne auf die Kleinstrenditen in den Bereichen Kriegsopferfürsorge, Unterhaltssicherung, Fachaufsicht Wohngeld sowie das laufende Projekt in der Adoptionsvermittlung verwiesen werden. Insgesamt übersehe der LRH die tatsächlichen Potenziale zur Effizienzsteigerung kommunalen Verwaltungshandelns.

Im Ergebnis sei es nicht überzeugend, in der Debatte um Kreisfusionen allein die Personalkosten und nicht die Gesamthaushalte in den Blick zu nehmen. Bevor verfassungsrechtlich nicht bedenkenfreie Kreisfusionen in Erwägung gezogen würden, müsse das erhebliche Potenzial eines bereits begonnenen landesweiten Benchmarking der Kreise sowie einer grundlegenden Aufgabenkritik genutzt werden.

Der **LRH** weist zu der vom LKT geäußerten Kritik auf Folgendes hin:

- Seit den Absprachen am Ende der Kreisgebietsreformdebatte 2007 haben sich weitere Änderungen bei wichtigen Rahmenbedingungen ergeben. Neben der Wirtschaftskrise mit ihren nachwirkenden finanziellen Folgen ist vor allem die Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung zu nennen. Dies ist Anlass genug, um das Thema erneut auf die Tagesordnung zu setzen. Die haushaltspolitischen Herausforde-

rungen können nur bewältigt werden, wenn in allen Bereichen auch Veränderungen in den Strukturen vorgenommen werden. Im Übrigen hat der LRH schon in seinem Kommunalbericht 2008 dargelegt, warum das Verfahren und die Begründung für das Ende der damals beabsichtigten Kreisgebietsreform nicht überzeugt.¹

- Die Probleme der Ableitung von Fusionsrenditen angesichts der strukturellen Unterschiede der Kreise sind dem LRH bewusst. Für eine verfassungsfeste Entscheidung zu einer Kreisgebietsreform kommen Landesregierung und Landtag allerdings nicht an einer Prognose der finanziellen Auswirkungen vorbei. Immerhin handelt es sich hierbei um eines der wichtigsten Abwägungskriterien. Die vom LKT eingeforderten „eindeutigen Aussagen“ über konkrete Auswirkungen zukünftiger Ereignisse sind im Falle von Strukturentscheidungen leider nicht möglich.

Für eine differenzierte Analyse möglicher wirtschaftlicher Auswirkungen einer Gebietsänderung muss zwischen der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung, kooperationsbedingten Effizienzvorteilen und Größendegressionseffekten unterschieden werden. Dies gilt auch dann, wenn - wie bei den angewendeten Prognoseverfahren - das mögliche Einsparpotenzial einer Gebietsreform über alle Effekte gemeinsam abgeschätzt wird.

Das Ziel, die kommunalen Aufgaben in jeder einzelnen Gebietskörperschaft möglichst wirtschaftlich zu erfüllen, kann gut durch den von den Kreisen begonnenen Benchmarkprozess unterstützt werden. Dieses Projekt der Kreise wird deshalb vom LRH auch unterstützt.

Darüber hinaus ist es möglich, zusätzliche Einsparungen durch geeignete Kooperationen zu generieren. Dies gelingt beispielsweise dadurch, dass eine für die Aufgabenwahrnehmung erforderliche Infrastruktur gemeinsam genutzt wird, wie dies z. B. bei den Rettungsleitstellen der Fall ist.

Schließlich gibt es aber auch die Größendegressionseffekte, die ausschließlich von der Größe einer Organisationseinheit abhängig sind und sich in der Praxis nur zum Teil durch Kooperationen erschließen lassen. Solche Effekte sind in der Organisationslehre unbestritten und werden in der Praxis bestätigt. Beispielsweise konnte dies bei der Bestandsaufnahme des LRH im Rahmen der Querschnittsprüfung „Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich“² für die Ämter in Schleswig-Holstein belegt werden. Auch hat der LRH für die nur Teile des Landes betreffende Kreisgebietsreform der 70er-Jahre seinerzeit festgestellt, dass 400 Stellen erwirtschaftet wer-

¹ Kommunalbericht 2008 des LRH, Nr. 19.

² Sonderbericht des LRH vom 28.11.2003.

den konnten.¹

Leider dürfte es angesichts der auch vom LKT angesprochenen Datenlage unmöglich sein, die einzelnen o. g. Effekte getrennt voneinander zu schätzen. Im Ergebnis spricht sich der LRH deshalb für das umfassende Modell einer Gebietsreform aus, weil hierdurch „in einem Schritt“ die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung durch Lernen vom Fusionspartner verbessert, kooperationsbedingte Vorteile genutzt und schließlich Größendegressionseffekte erzielt werden können. Dabei liegt es in der Natur einer Fusion, dass die damit erforderlich werdenden organisatorischen Veränderungen die o. g. Effekte auslösen werden. Dagegen sind die praktischen Erfahrungen mit Benchmarkprozessen und Kooperationen nach den Erkenntnissen des LRH häufig ernüchternd.

Gleichwohl können unabhängig von etwaigen Fusionen weitere Wirtschaftlichkeitsvorteile durch den Benchmarkprozess aller 11 Kreise sowie durch Regional-Kooperationen in geeigneten Aufgabenfeldern generiert werden. Der LRH ermuntert die Kreise ausdrücklich, ihre Bemühungen in diesen Bereichen fortzusetzen. Der Umstand, dass diese zusätzlichen Möglichkeiten bestehen, eignet sich jedoch nicht als Argument gegen die Zweckmäßigkeit einer Kreisgebietsreform.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** hat sich einer Bewertung des Beitrags enthalten, da dieser vorrangig die Kreise betrifft. Gleichwohl weist er mit Bezug auf die Feststellungen im ersten Leitsatz darauf hin, dass damit grundsätzliche politische und organisationsrechtliche Fragen aufgeworfen würden. Diese müssten von der Landesregierung und dem Landtag beantwortet werden.

Unter anderem werden vom Städteverband folgende Fragen formuliert:

- Gibt es in Schleswig-Holstein kommunale, landespolitische und gesellschaftliche Bereitschaft für eine weitere Verwaltungsstrukturreform?
- Bedarf es zur Umsetzung der Ziele der Haushaltskonsolidierung, die alle staatlichen Ebenen betrifft, auch des Neubaus der Verwaltung im kommunalen Bereich und ist das Land zur Einhaltung seiner eigenen Haushaltskonsolidierungsziele auf sogenannte Effizienzrenditen der Kommunen angewiesen?
- Bedürfen die Entwicklungen im Bereich e-Government, des Europarechts und der Verwaltungsmodernisierung einer Anpassung der Verwaltungsstrukturen?
- Ist es der richtige Zeitpunkt auf der politischen Agenda für eine durchgreifende weitere Verwaltungsstrukturreform?
- Welche Aufgaben soll welche kommunale Verwaltungsebene erfüllen?

¹ Bemerkungen 1972 des LRH, Nr. 17, S. 55 ff., Bemerkungen 1976 des LRH, Nr. 20, S. 112 ff.

- Sollen die Verwaltungsebenen mit den Gebietskörperschaften übereinstimmen?

Der **LRH** weist auf seine Ausführungen unter Tz. 14.3 hin. Danach ergibt sich bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen, dass Landesregierung und Landtag gezwungen sind, zur Vorbereitung einer etwaigen Verwaltungsstrukturreform bestimmte Verfahrensschritte einzuhalten und umfangreiche Detailanalysen vorzunehmen. Hierbei wären u. a. die vom Städteverband angesprochenen politischen und organisationsrechtlichen Fragen zu analysieren und im Gesamtkontext zu beantworten.

Kiel, den 7. Februar 2011

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Aloys Altmann

Aike Dopp

Dr. Ulrich Eggeling

Dr. Gaby Schäfer

Claus Asmussen