

19. Ausblick

19.1 Zusammenlegung von Verwaltungen im kreisangehörigen Bereich

In der Folge eines Sonderberichts des LRH aus dem Jahr 2003 zum Thema Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich haben die Landesregierung und die kommunale Ebene eine Verwaltungsstrukturreform zur Schaffung größerer Verwaltungseinheiten durchgeführt. Nunmehr betreuen die Verwaltungen der Ämter und amtsfreien Gemeinden mindestens 8.000 Einwohner (Ew). Deren Zahl ist durch die vereinbarten Zusammenschlüsse von ursprünglich 222 auf 146 gesunken.

Der LRH bewertet das **Gesamtergebnis positiv**, zumal die gezeigte Aufgeschlossenheit und das Engagement des kreisangehörigen Bereichs zur Neustrukturierung am Anfang dieses freiwilligen Prozesses so nicht zu erwarten waren. Wünschenswert wäre allerdings gewesen, wenn in größerem Umfang gemeinsame Verwaltungen mit den zentralen Orten und Städten vereinbart worden wären. Insoweit sind mittelfristig noch Verbesserungen erzielbar. Auch die Frage, bis zu welcher Größe eine amtsangehörige Gemeinde ehrenamtlich geleitet werden kann, ist noch grundsätzlich zu klären.

Die vom LRH prognostizierten und von kommunaler Seite teilweise bestrittenen Einsparungen von jährlich mind. 200.000 € je Zusammenlegung sind realistisch. Dies hat eine erste Evaluation eines Gutachters im Auftrag des Innenministeriums ergeben. Der Umfang des zu erzielenden Einsparpotenzials hängt dabei wesentlich vom Handeln der Entscheidungsträger auf kommunaler Ebene ab. Der LRH wird die Frage der Wirtschaftlichkeit dieser Fusionen und insbesondere die Höhe der Einsparungen zu gegebener Zeit eingehend prüfen.

19.2 Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform, Kreisgebietsreform

Im Koalitionsvertrag zwischen SPD und CDU vom 16.04.2005 ist eine Verwaltungs- und Funktionalreform vereinbart worden. Danach sollen die Verwaltungen des Landes auf allen Ebenen professioneller, bürgernäher und wirtschaftlicher gestaltet und hierfür geeignete schlankere Strukturen geschaffen werden. Eine Gebietsreform auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte wurde zu diesem Zeitpunkt ausgeschlossen.

Zur Umsetzung sollten in der Trägerschaft der Kreise und kreisfreien Städte 4 bis 5 sog. **Kommunale Verwaltungsregionen** (KVR) gebildet werden.¹ Dort sollten möglichst viele bisherige Landes- und Kreisaufgaben zur

¹ Im Koalitionsvertrag wurden diese noch als Dienstleistungszentren bezeichnet.

Erzielung von Synergien gebündelt werden. Nach mehrmonatigem Diskussionsprozess über den Zweck und die Ausgestaltung dieser KVR war das Ergebnis - gemessen an der eigenen Zielsetzung - mehr als dürftig. Von der Landesseite wurden immer weniger Aufgaben zur Übertragung auf die KVR vorgeschlagen. Die Kreise und kreisfreien Städte beabsichtigten überhaupt keine Aufgaben auf die Verwaltungsregionen zu übertragen. Die Diskussion war zudem belastet durch die Vermutung der kommunalen Seite, es würde verdeckt eine Konzeption von Großkreisen verfolgt. Das Modell der Verwaltungsregionen wurde ad acta gelegt.

Dies wurde insbesondere damit begründet, dass das Modell der KVR eine weitere Ebene zwischen Land und Kommunen bilden würde. Bemerkenswert ist hierbei, dass zu diesem Zeitpunkt nach dem Diskussionsstand innerhalb der Landesregierung der Aufgabenumfang der KVR als eher gering einzustufen war und auch eine Integration der Verwaltung in vorhandene Kreisverwaltungen ermöglicht werden sollte. Somit hatte die Behauptung, die KVR würden eine „weitere Ebene“ zwischen dem Land und den Kommunen bilden, keine Grundlage mehr.

Gleichzeitig verkündete das Land einen ergebnisoffenen Neustart für die Verwaltungsreform und eröffnete die Option für eine **Kreisgebietsreform**. Der Freiwilligkeitsprozess sollte durch inhaltliche Vorgaben der Landesregierung strukturiert werden. Ein Gesamtkonzept sollte jedoch erst im Dialog mit den Kommunen entwickelt werden. Diese Vorgehensweise führte bei den Beteiligten zu unterschiedlichen und widersprüchlichen Vorstellungen zu Inhalt und Verfahren. Da zudem das Innenministerium die Aufgabe hatte, die Organisationsstruktur zu erarbeiten, und das Finanzministerium sich der Aufgabenkritik widmete, kam es zu getrennten und letztlich nicht abgestimmten Lösungsansätzen, die eine ganzheitliche Betrachtung unter Abwägung aller Aspekte deutlich erschwerte. Wesentliche Fragen der Funktional- und der innerkommunalen Reform sind bis zum heutigen Tag nicht geklärt.

Als **Zwischenfazit** ist festzuhalten, dass die Landesregierung **kein** eigenes und durchgeprüftes **Gesamtkonzept** hinsichtlich möglicher und sinnvoller gebietlicher Strukturen einerseits und einer darauf abgestimmten Aufgabenverteilung andererseits entworfen und an den Anfang einer Diskussion über die Verwaltungs- und Gebietsreform gestellt hat.¹ Bei allem Verständnis für einen ergebnisoffenen Dialog hat sich dies als nachteilig herausgestellt, da keine umfassende Beratung und Bewertung der Vorschläge im Kontext einer Gesamtkonzeption erfolgen konnte. Der LRH

¹ Die von der Landesregierung beauftragten Gutachter hatten lediglich den Auftrag, zu einzelnen Fragen (Einsparmöglichkeiten, rechtliche Rahmenbedingungen) Stellung zu nehmen.

weist darauf hin, dass es die ureigenste Aufgabe einer Landesregierung ist, derartige grundsätzliche Konzeptionen - durchaus auch unter Einschaltung von Gutachtern - zu erarbeiten. Dabei sind die Gesichtspunkte Wirtschaftlichkeit, Bürgernähe und Effektivität in ein bestmögliches Verhältnis zueinander zu bringen. Erst danach sollte der Dialog mit den Betroffenen beginnen.

19.3 **Leitlinien zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte**

Die von der Landesregierung nach Stellungnahme der kommunalen Landesverbände beschlossenen Leitlinien sehen folgende wesentliche Punkte vor:

- Die Kreise müssen eine Mindestgröße von 180.000 bis 200.000 Ew aufweisen. Diese Verpflichtung entfällt, wenn die Flächengröße mehr als 2.500 km² beträgt.
- Die Kreise und kreisfreien Städte, die diese Anforderungen nicht erfüllen, müssen in 2013 mit anderen Kreisen fusionieren.
- Die Fusionen können dadurch vermieden werden, dass bis Mai 2012 die geforderten Fusionsrenditen durch Kooperationen erreicht werden. Zumindest müssen verbindliche Kooperationsbeschlüsse der Gremien vorliegen, in deren Umsetzung die Renditen in absehbarer Zeit sicher erreicht werden.
- Die Landesregierung wird sich künftig im Wesentlichen auf ministerielle Aufgaben beschränken. Im Rahmen der Funktionalreform werden daher die Vollzugsaufgaben des Landes so weit wie möglich auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen.

Im Ergebnis sind nur noch die Kreise Plön, Steinburg, Dithmarschen sowie die kreisfreien Städte Flensburg und Neumünster direkt betroffen, da sie die Mindestgröße nicht erreichen. Einen noch offenen Fall stellt der Kreis Herzogtum Lauenburg mit seinen rd. 187.000 Ewn dar. Als mögliche Fusionspartner wären für Plön noch Ostholstein bzw. Segeberg und für die beiden Städte noch die Kreise Rendsburg-Eckernförde bzw. Segeberg und Schleswig-Flensburg berührt. Für den Kreis Herzogtum Lauenburg käme der Kreis Stormarn als Fusionspartner in Betracht.

Freiwillige Fusionen sollen finanziell gefördert werden; Höhe und Modalitäten sollen spätestens mit der Vorlage eines Gesetzentwurfs konkretisiert werden. Noch offen ist, ob es die Fusionsprämien nur für die den Leitlinien

unterfallenden Kreise und kreisfreien Städte geben wird oder auch für diejenigen, die an und für sich nicht fusionieren müssen.

Zu den Leitlinien hat der LRH folgende Anmerkungen:

Im bundesweiten Vergleich liegen die schleswig-holsteinischen Kreise hinsichtlich der durchschnittlichen Flächengröße an dritter und hinsichtlich der durchschnittlichen Einwohnerzahl an vierter Stelle aller Flächenländer. Daher erscheint eine **Kreisgebietsreform** auf den ersten Blick nicht zwingend erforderlich. Gleichwohl ist unter Berücksichtigung der angespannten Finanzlage des Landes und der Kreise durch Fusionen eine nicht unwesentliche Steigerung der Wirtschaftlichkeit zu erzielen. Dies rechtfertigt eine Kreisgebietsreform, die sich hinsichtlich ihres Ausmaßes an den verfassungsmäßigen Grundsätzen zu orientieren hat. Wenn auch die möglichen Einsparpotenziale mittels pauschaler Berechnungen schwer zu belegen sind und daher die genaue Höhe zweifelhaft sein dürfte, liegt es doch auf der Hand, dass erhebliche Einsparungen generierbar sind. Diese dürften auch durchaus höher liegen als die sich aus dem Fusionsgutachten Plön-Ostholstein nach vorsichtiger Berechnung abzuleitenden Beträge.

Hinsichtlich der geplanten weitgehenden **Verlagerung der Vollzugsaufgaben** des Landes auf die Kreise und kreisfreien Städte ist der Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit nach den Programmvorschriften der §§ 22, 26 LVwG¹ zu beachten. Eine strikte Trennung zwischen ministeriellen Aufgaben auf Landesseite und Vollzugsaufgaben auf kommunaler Seite ergibt nicht per se eine effiziente Verwaltung. Dies gilt insbesondere für ein vergleichsweise kleines Land wie Schleswig-Holstein. So darf und muss das Land auch Vollzugsaufgaben weiterhin wahrnehmen können, wenn dies die wirtschaftlichste Lösung oder aus sonstigen Gründen zwingend erforderlich ist.

Zu der Frage der Wirtschaftlichkeit und Sinnhaftigkeit der funktionalreformerischen Überlegungen im Rahmen der Dritten Phase der Aufgabenkritik der Landesregierung hat der LRH u. a. zu folgenden wesentlichen Punkten Stellung genommen:²

- Die erforderliche weitere Verschlinkung der **Katasterverwaltung** ist effektiv nur unter einheitlicher Personal- und Organisationsverantwortung zu realisieren. Eine vorhergehende Kommunalisierung würde diesen Umorganisationsprozess erheblich behindern, wenn nicht gar verhindern. Der LRH spricht sich nämlich zum einen dafür aus, die Zahl der Katasterämter erheblich zu reduzieren und auf Landesebene zu kon-

¹ Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesverwaltungsgesetz - LVwG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 02.06.1992, GVOBl. Schl.-H. S. 243, 534, zuletzt geändert durch Art. 23 des Gesetzes vom 26.06.2008, GVOBl. Schl.-H. S. 292.

² Umdruck 16/2060.

zentrieren. Zum anderen sollte mittelfristig die Vermessungstätigkeit auf die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure übertragen werden. Dies entspricht auch dem Programmsatz der Landesregierung, wonach dem Verzicht von Aufgaben sowie der Übertragung auf Private Priorität vor einer Kommunalisierung eingeräumt wird. Durch diese Maßnahmen ließe sich mittelfristig Personal in nennenswertem Umfang einsparen.

- Das Finanzministerium hat vorgeschlagen, die **Vollzugsaufgaben** in den Bereichen Abfallwirtschaft, Immissionsschutz, Flurneuordnung und Dorfentwicklung unter bestimmten Voraussetzungen zu kommunalisieren. Der LRH hält insbesondere in den Bereichen Abfallwirtschaft und Immissionsschutz eine Aufteilung auf die Kreise und kreisfreien Städte sowie das Land für möglich. Die Kreise und kreisfreien Städte würden die Zuständigkeit für die Standardverfahren erhalten. Für Aufgaben komplexer Art und von großer Bedeutung, die Expertenwissen erfordern, wäre das Land verantwortlich. Nunmehr hat das Land die Weichen gestellt für eine Überführung des Landesamtes für Natur und Umwelt, der Ämter für ländliche Räume und der Staatlichen Umweltämter in ein neues Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume zum 01.01.2009. Die neue Struktur soll den Weg offenhalten für eine spätere Verlagerung einzelner Zuständigkeiten auf die kommunale Ebene. Ob die Kommunalisierung nach dieser Zentralisierung noch sinnvoll und wirtschaftlich ist und welche einzelnen Aufgaben unter welchen Bedingungen verlagert werden können, bleibt abzuwarten. Bisher sind lediglich die wasserrechtlichen Vollzugsaufgaben auf die Kreise und kreisfreien Städte übertragen worden.
- Beim **Denkmalschutz** schlägt der LRH statt der Kommunalisierung die Zentralisierung beim Land unter Wegfall einer Behördenebene vor. Dies kann dazu beitragen, die Verwaltungsaufgaben wirtschaftlicher und sparsamer zu erfüllen. Hierfür spricht zum einen, dass die Fachaufgabe auf der Ebene der Kreise bisher mit einem vielfach sehr kleinen Personalbestand wahrgenommen wird. Zum anderen findet bei schwierigen und kontroversen Fragestellungen oftmals eine Doppelbefassung der unteren und oberen Denkmalschutzbehörde statt. Auch die schwierige Haushaltslage der Hansestadt Lübeck spricht dafür, dass das Land der Stadt die Übernahme der Aufgaben der oberen Denkmalschutzbehörde anbietet.

Ein Schwerpunkt des noch ausstehenden Gesamtkonzepts soll auch die **innerkommunale Funktionalreform** sein, also die Aufgabenübertragung von den Kreisen auf die Gemeinden und Ämter, einschl. der Einführung der neuen Sonderstatusform einer Großen kreisangehörigen Stadt. In diesem Zusammenhang gibt der LRH zu bedenken, dass eine Verlagerung die Anforderungen an eine ausreichende Fachlichkeit, finanzielle Leis-

tungsfähigkeit, Effizienz sowie Bürgernähe in einem ausgewogenen Maß zu berücksichtigen hat. Erfolgt die Verlagerung auf eine kommunale Ebene, die die Aufgabe im Regelfall nur im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit ordnungsgemäß und wirtschaftlich erfüllen kann, ist dies nicht nur nach der Organisationslehre problematisch. Vieles spricht dafür, dass die Aufgabe dann auf der nächst höheren Bündelungsebene richtiger und besser angesiedelt ist. Als Beispiel mag die immer wieder erwogene **Verlagerung** der gesamten **unteren Bauaufsicht** von den Kreisen auf die gemeindlichen (Amts-)Verwaltungen dienen. Die Funktion der Bauaufsichtsbehörde hat starke Bezüge und Verflechtungen zu anderen vorhandenen Aufgabenstellungen der Kreise, insbesondere Bauleitplanung, Naturschutz, Wasserwirtschaft, Immissionsschutz und nicht zuletzt Wirtschaftsförderung. Hier würde eine Verlagerung zu mehr und nicht weniger Schnittstellen und Abstimmungsbedarf führen und damit der auch aus Wirtschaftlichkeitsgründen beabsichtigten Bündelfunktion der Kreise zuwiderlaufen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Verwaltungen im kreisangehörigen Bereich - auch nach der Reform - eine sehr unterschiedliche Größe aufweisen. Eine Verlagerung der Bauaufsicht auf die gemeindliche Ebene würde eine Vervielfachung der Zahl der Bauaufsichtsbehörden mit gravierenden Folgen für die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung bedeuten. Eine solche Änderung ist auch deswegen nicht nachvollziehbar, weil in den letzten Jahren die Genehmigungspflicht für Bauvorhaben durch Änderungen der Landesbauordnung erheblich reduziert worden ist.

Grundlage des Koalitionsbeschlusses und der darauf basierenden Leitlinien ist, dass die Fusionsverpflichtung entfällt, wenn die geforderten **Fusionsrenditen** auch über **interkommunale Kooperationen** erreicht werden. Die Annahme, dass mit Kooperationen genauso viel eingespart werden könne wie durch eine Fusion der betreffenden Körperschaften, ist mehr als fraglich. Dagegen sprechen die bisherigen Erfahrungen mit interkommunalen Kooperationen sowie die entsprechenden Einschätzungen und Berechnungen verschiedener Gutachter. Zu berücksichtigen ist auch, dass nur bei einigen Kreisen ein entsprechender Fusionsdruck gegeben ist und daher nicht unbedingt auf die Kooperationsbereitschaft der nicht fusionsverpflichteten Kreise gesetzt werden kann. Problematisch ist auch die Anrechnung landesweiter Kooperationen aller oder vieler Kreise auf die Fusionsrendite. Dies betrifft sowohl die grundsätzliche Frage, ob sie überhaupt anrechenbar sind, als auch die Frage, wie die Anrechnung konkret erfolgen soll. Diese landesweiten Kooperationen werden i. d. R. vereinbart, weil sie per se für alle sinnvoll sind. Sie würden daher auch unabhängig von einer möglichen Fusionsverpflichtung eingegangen werden. Daher sind sie nicht ursächlich auf die jeweilige Fusionsnotwendigkeit zurückzuführen. Insgesamt ist es sehr wahrscheinlich, dass es einen Streit über

den Nachweis der Effizienzrenditen geben wird, zumal auch Prognosen zugelassen sind, denen mehr oder weniger realistische Annahmen zugrunde liegen könnten.

19.4 **Fazit**

Aufgrund der fehlenden Gesamtkonzeption und des bisherigen Verlaufs des ergebnisoffenen Prozesses ist zu befürchten, dass bei der geplanten Reform nur ein Produkt der politischen Kompromisse und damit des kleinsten gemeinsamen Nenners geschaffen wird. Wenn man weiter das Konzept eines Kreisgebietsreformgesetzes verfolgt, würde dies wegen der hohen Hürden bei der Mehrfachneugliederung dann auf viele Jahre weitere sinnvolle Änderungen in den Kreisstrukturen durch den Landesgesetzgeber mit hoher Wahrscheinlichkeit verhindern.

Daher regt der LRH an, sich auf ein Fördergesetz für freiwillige Fusionen von Kreisen und kreisfreien Städten zu beschränken. Dieses Fördergesetz sollte folgende Eckpunkte enthalten:

- Freiwilligkeitsphase bis 2012,
- „Hochzeitsprämie“ mit deutlicher Anreizwirkung für alle Kreise und kreisfreien Städte, unabhängig davon, ob sie nach den Leitlinien fusionsverpflichtet sind,
- Festlegung eines konzeptionellen Rahmens, um eine geordnete Entwicklung zu gewährleisten und als Voraussetzung für eine Förderung.

Diese Lösung hat folgende Vorteile:

Man würde de facto nichts anderes bewirken als das, was unter den derzeitigen politischen Konstellationen ohnehin nur möglich und beabsichtigt erscheint.

Der Landesgesetzgeber würde sich wegen der Problematik der Mehrfachneugliederung nicht in die Gefahr der Handlungsunfähigkeit begeben. Das Land könnte im Jahr 2013 - wie ohnehin beabsichtigt - das Ergebnis der freiwilligen Fusionen und Kooperationen betrachten und ggf. weitere Maßnahmen ergreifen.

Das Land würde sich nicht in einen absehbaren, lang andauernden Streit mit den Kreisen über mögliche Fusionsrenditen und die erzielten oder erzielbaren Kooperationsrenditen begeben.

Kiel, den 07. August 2008

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

Dr. Aloys Altmann

Aike Dopp

Dr. Ulrich Eggeling

Dr. Gaby Schäfer

Claus Asmussen