

## Geleitwort

Moderne Verwaltung braucht moderne Strukturen. Aus diesem Grund hat die Landesregierung Schleswig-Holstein eine grundlegende Verwaltungsstrukturreform auf den Weg gebracht, um auf allen Verwaltungsebenen mehr Wirtschaftlichkeit, größere Effizienz und Bürgernähe in den Verwaltungen zu erreichen. Dieser Prozess macht „den Blick von außen“ – auch aus wissenschaftlicher Perspektive erforderlich. Als dessen Ergebnis werden unterschiedliche Lösungsmodelle skizziert und neue Wege aufgezeigt, um verbesserte Perspektiven für die Zukunft zu eröffnen.



Neben die Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich treten Überlegungen zur Verbesserung der Strukturen auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte. Das Land erteilt dem Verwaltungsvollzug auf kommunaler Ebene oder durch Dritte Vorrang und kann damit viele Landesbehörden auflösen.

Als wichtiges Element einer modernen Verwaltung treibt Schleswig-Holstein die Entwicklung von elektronischen Verwaltungsverfahren voran. Mit einem eGovernment-Gesetz wird die Landesregierung rechtliche Rahmen und Standards setzen, die das technische und organisatorische Miteinander der Verwaltungsebenen ermöglichen werden. Schleswig-Holstein wird den nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie erforderlichen „Einheitlichen Ansprechpartner“ frühzeitig einrichten und damit dem Land einen Standortvorteil sichern.

Wir werden unser Ziel, die Verwaltungsstrukturen unseres Landes zu reformieren, sie kostengünstiger zu machen und sie so aufzustellen, dass sie den Anforderungen der Zukunft gewachsen sind, konsequent verfolgen.

Die vorliegenden wissenschaftlichen Gutachten sind dafür eine hervorragende Entscheidungshilfe. Die Landesregierung dankt den Autoren für die fundierten Ausarbeitungen, die den Prozess der Verwaltungsstrukturreform in Schleswig-Holstein entscheidend voran gebracht haben.

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'Rainer Wiegand'. The signature is fluid and cursive.

Kiel, im Februar 2008

*Rainer Wiegand*

Finanzminister des Landes Schleswig-Holstein



# Inhaltsübersicht

## **Geleitwort**

*Finanzminister Rainer Wiegand* ..... V

## **Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein**

*Prof. Dr. Hans Peter Bull* ..... 1

## **Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Verwaltungsstruktur-, Funktional und Kreisgebietsreform**

*Rechtsanwalt Prof. Dr. Wolfgang Ewer* ..... 130

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

*Prof. Dr. Joachim Jens Hesse* ..... 319

## **Thesen zur Planung einer Kreisreform in Schleswig-Holstein**

*Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof* ..... 575

## **Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein**

*Prof. Dr. Helmut Seitz* ..... 585

## **Einschätzungen zu den Fragestellungen „Auswirkungen von E-Government auf die Aufgabenerledigung, insbesondere alternative Modelle der Aufgabenerledigung“ und „Auswirkungen der Aufgabenübertragungen auf die IT-Struktur“**

*Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein* ..... 767



# Inhaltsverzeichnis

## **Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig- Holstein**

*Prof. Dr. Hans Peter Bull*.....1

### **A. Die Ausgangspunkte und das Programm des Gutachtens ..... 4**

I. Die grundlegenden Beschlüsse der Landesregierung .....4

II. Die Grundlagen der rechtlichen Beurteilung .....6

1. Verfassungsrechtliche Vorschriften mit Relevanz für  
die Organisation der öffentlichen Verwaltung .....6

2. Landesgesetzliche Regelungen .....7

3. Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung ..... 11

4. Literatur..... 14

III. Zum Aufbau des Gutachtens ..... 15

### **B. Die Einwirkung von Verfassungsprinzipien und des europäischen Ge- meinschaftsrechts auf das Recht der Verwaltungsorganisation .....16**

I. Die Wirkungsweise von Rechtsprinzipien..... 16

II. Die Bindung an das Gemeinwohl..... 17

1. Gemeinwohlbindung aller staatlichen Gewalt..... 17

2. Kommunales versus staatliches Gemeinwohl?..... 17

III. Rechts- und Sozialstaatlichkeit, Verantwortung für die natürlichen  
Lebensbedingungen als Richtlinien angemessener Aufgabenerfüllung..... 19

IV. Das Demokratiegebot..... 20

V. Vorgaben des europäischen Gemeinschaftsrechts..... 21

VI. Zwischenergebnis..... 23

### **C. Die Bedeutung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts für Änderungen der Verwaltungsorganisation ..... 24**

I. Vorverständnis und verfassungsrechtliche Ausgangspunkte ..... 24

1. Das Prinzip dezentraler Aufgabenansiedlung und der „Aufbau der  
Demokratie von unten nach oben“ ..... 24

2. „Wahrnehmung eigener Angelegenheiten“: Selbstverwaltung  
als Gegentyp zur Staatsverwaltung..... 26

3. Selbstverwaltung als Grundrecht? ..... 29

4. Die institutionelle Garantie der kommunalen Selbstverwaltung ..... 31

5. Die Unterschiede zwischen Gemeinden und Kreisen ..... 33

6. Die Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsprinzips..... 34

II. Aufgabengarantie und Aufgabenverlagerung..... 38

## Inhaltsverzeichnis

1. Einschlägige Verfassungsnormen und ihre Auslegung durch die Gerichte .....	38
2. Kritik der bisherigen Rechtsprechung .....	40
3. Weitere Ansatzpunkte einer Aufgabenordnung .....	43
a) Orts- und bürgernahe Aufgaben .....	45
b) Überörtliche und Kreisaufgaben .....	46
c) Aufgaben höherer Instanzen .....	48
III. Das Selbstverwaltungsrecht als Bestands- und Gebietsgarantie? .....	49
1. Subjektives Recht der einzelnen Gemeinde auf Fortbestand? .....	49
2. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen einer Gebietsreform und das Gebot der Abwägung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	50
3. Die abweichende Ansicht des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern .....	51
4. Die Regeln richtiger Abwägung .....	54
5. Systemgerechtigkeit, Folgerichtigkeit .....	55
IV. Der verfassungsrechtliche „Wesensgehalt“ von Gemeinde und Kreis: Welche Art von Kommunen muss es kraft Verfassungsrechts geben? .....	56
1. Der „verfassungsrechtliche Begriff“ von Gemeinde und Kreis .....	56
2. Insbesondere: Sind „Regionalkreise“ zulässig? .....	60
3. Die Rahmenbedingungen ehrenamtlicher Kreiskommunalpolitik als Prüfstein des Gebietszuschnitts .....	62
4. Nochmals: Die Unterschiede zwischen Kreisen und Gemeinden .....	66
5. Das Problem der Stadt-Umland-Beziehungen .....	66
V. Die Bedeutung des Selbstverwaltungsrechts für die innere Struktur der Kommunalverwaltung .....	68
VI. Zwischenergebnis .....	70
<b>D. Verfahrensrechtliche Anforderungen an Reformgesetzgebung .....</b>	<b>71</b>
I. Was schuldet der Gesetzgeber? .....	71
1. Allgemeine Aussagen der Gesetzgebungslehre und Besonderheiten von Neugliederungsgesetzen .....	71
2. Sachverhaltsermittlungs-, Darlegungs- und Begründungspflichten des Gesetzgebers .....	73
a) Sachverhaltsermittlungspflicht .....	73
b) „Defizitanalyse“ .....	74
c) Darlegungs- und Begründungspflichten .....	76
3. Folgen eventueller Vernachlässigung prozessualer Pflichten .....	76
II. Besteht eine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers zur Festlegung eines Reformkonzepts? .....	77
III. Die Pflicht zur Anhörung der Kommunen .....	79
IV. Die Lehre von der Mehrfachneugliederung .....	82
V. Zwischenergebnis .....	82

<b>E. Die relevanten Gemeinwohlaspekte: Konkretisierung des Gemeinwohlabotes im Hinblick auf die Verwaltungsorganisation.....</b>	<b>83</b>
I. Leistungsfähigkeit der Verwaltung im Interesse der Einwohner .....	84
1. Leistungssteigerung, Synergien, Spezialisierung .....	84
2. Erreichbarkeit der Verwaltung für die Einwohner.....	85
3. Planungsfähigkeit, raumordnerische Aspekte.....	86
4. „Konkordanz der Größenverhältnisse“.....	87
II. Wirtschaftlichkeit der Verwaltung .....	87
1. Allgemeine Bedeutung dieses Prinzips .....	87
2. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht als generelles Zentralisierungshindernis? .....	90
3. Finanzwirtschaftliche Auswirkungen von Gebietsänderungen .....	92
III. Beteiligung der Bürger und Bürgernähe.....	92
1. Repräsentation und Partizipation der Einwohner .....	92
2. Nähe und Distanz bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben .....	93
3. Mitbestimmung der Beschäftigten.....	94
IV. Identifikation und Akzeptanz als weitere Aspekte des „öffentlichen Wohls“? .....	94
1. Identifikation, Integration und Heimatgefühl .....	94
2. Akzeptanz durch die Einwohner .....	95
V. Das Verhältnis der verschiedenen Aspekte zueinander .....	97
<b>F. Verfassungsrechtliche Bewertung verschiedener Konzepte und Modelle von Verwaltungsreform .....</b>	<b>97</b>
I. Funktionalreform.....	97
1. Beurteilung der bisherigen Beschlüsse.....	97
2. Das Modell der drei Standorte .....	99
3. Umsetzung der Dienstleistungs-Richtlinie .....	100
4. Bedeutung der Informationstechnik .....	100
5. Besonderheiten der kreisfreien Städte.....	101
6. Interkommunale Funktionalreform (Vorschläge des Städteverbandes Schleswig-Holstein).....	102
II. Strukturreformen?.....	103
III. Gebietsreform .....	104
1. Beurteilung der „Allgemeinen Grundsätze“ des Innenministeriums ...	104
2. Die Kritik der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände .....	107
3. Insbesondere: Charakteränderung der Kreise durch Überlastung mit Landesaufgaben?.....	108
4. Einbeziehung der kreisfreien Städte.....	109
IV. Alternativen zu einer Kreisgebietsreform.....	110
1. Freiwillige Kooperation und Koordination der bestehenden Kreise?...	111
2. Pflicht-Verwaltungsgemeinschaften? .....	112
3. Aufgabe der Einräumigkeit und Einheitlichkeit der Verwaltung .....	113

4. Ersetzung der Kreise durch eine andere Form von Gemeindeverbänden? .....	113
5. Punktueller Territorialanpassungen .....	114
6. Folgen eines Reformverzichts .....	114
<b>G. Zusammenfassung .....</b>	<b>114</b>
I. Der verfassungsrechtliche Rahmen von Organisationsreformen und der Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers .....	114
II. Antworten auf die gestellten Fragen .....	118
<b>Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Verwaltungsstruktur-, Funktional und Kreisgebietsreform</b>	
<i>Rechtsanwalt Prof. Dr. Wolfgang Ewer</i> .....	130
<b>A. Einleitung: Verfassungsrechtliche Grundlagen der Kreise .....</b>	<b>130</b>
I. Kurzer historischer Überblick .....	130
1. Die Einführung der Kreise in Schleswig-Holstein und die Kreisordnung von 1888 .....	130
2. Die Entwicklung der Kreise und der Kreisordnung bis 1945 .....	134
3. Kreise und Kreisordnung von 1945 bis 1995 .....	136
4. Kreise und Kreisordnung seit 1996 .....	138
II. Heutige Stellung und Funktion der Kreise .....	139
1. Stellung und Funktion der Kreise im System des Verwaltungsaufbaus .....	139
2. Stellung und Funktion der Kreise im System der Verwaltungsaufgaben .....	140
3. Stellung und Funktion der Kreise im Grundgesetz .....	142
a) Natur der Selbstverwaltungsgarantie der Kreise .....	143
b) Institutionelle Rechtssubjektgarantie .....	147
c) Objektive Rechtsinstitutionsgarantie .....	150
d) Subjektive Rechtsstellungsgarantie .....	159
e) Gesetzesvorbehalt .....	159
f) Gewährleistungsgarantie des Bundes .....	162
g) Verpflichtungsadressaten .....	162
4. Stellung und Funktion der Kreise in der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein .....	163
III. Zur „Doppelrolle“ der Kreise und des Landrats als staatliche und kommunale Einrichtungen .....	164
1. Zum Wesen der Kreisaufgaben .....	165
a) Unterschiede zwischen Selbstverwaltungs- und Weisungsaufgaben .....	165
b) Gemeinsamkeiten von Selbstverwaltungs- und Weisungsaufgaben .....	167
2. Das Kreisgebiet als Bezirk der allgemeinen unteren Landesbehörde ....	169



3. Verhältnis der eigenen Aufgaben zu den Aufgaben als untere Landesbehörde.....	173
IV. Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreise.....	175
1. Herleitung der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion .....	175
2. Generalklausel .....	178
3. Folgen der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion für die Größe eines Kreises .....	179
V. Kreise als „Schule der Demokratie“ .....	179
1. Schule der Demokratie .....	180
2. Interessenwahrnehmung der Gemeinden in den Kreisen .....	183
3. Legitimationskonkurrenz zwischen Kreisen und Land.....	186
<b>B. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Einwohnerzahl, Größe und Zuschnitt eines Kreises .....</b>	<b>188</b>
I. Zur Begrifflichkeit des „Regionalkreises“ .....	189
II. Verfassungsrechtliche Grenzen für die Größe von Kreisen .....	192
1. Zur Bestimmung der richtigen Kreisgröße .....	192
2. Zur Verfassungsmäßigkeit von Regionalkreisen .....	198
a) Zu den allgemeinen Anforderungen .....	198
b) Zur konkreten Situation in Schleswig-Holstein .....	202
3. Ergebnis .....	205
III. Zur Problematik der Dominanz einzelner Städte innerhalb eines Kreises .....	205
<b>C. Verfahrensrechtliche Anforderungen an eine Kreisgebietsreform sowie Fragen der inhaltlichen Begründung einer solchen.....</b>	<b>207</b>
I. Vorliegen einer Mehrfachneugliederung .....	208
1. Begriff und Voraussetzungen einer Mehrfachneugliederung.....	208
2. Situation in Schleswig-Holstein.....	211
II. Einzuhaltende allgemeine formelle Voraussetzungen .....	213
1. Ermittlung des Sachverhalts .....	213
2. Vornahme einer konkreten Defizitanalyse.....	214
3. Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften und Berücksichtigung der Ergebnisse .....	217
III. Einzuhaltende formelle Voraussetzungen speziell im Falle einer Mehrfachneugliederung .....	219
1. Ermittlung des Sachverhalts .....	221
2. Vornahme einer konkreten Defizitanalyse.....	223
3. Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften und Berücksichtigung der Ergebnisse .....	225
IV. Zusammenfassung.....	229
<b>D. Materielle Anforderungen an eine Kreisgebietsreform .....</b>	<b>231</b>
I. Grundsätzliches zur materiellen Rechtfertigung einer Kreisgebietsreform .....	232

II. Zu dem Begriff des öffentlichen Wohls als Ermächtigung und Grenze für den Gesetzgeber.....	234
1. Zur Abwägung der im Rahmen einer Kreisgebietsreform betroffenen Belange.....	236
a) Zu den abwägungsrelevanten Gesichtspunkten.....	237
b) Zu den möglichen Abwägungsfehlern.....	241
2. Zur Verhältnismäßigkeit einer Kreisgebietsreform.....	244
a) Zum legitimen Zweck einer Kreisgebietsreform.....	244
b) Zur Geeignetheit der Kreisgebietsreform.....	245
c) Zur Erforderlichkeit einer Kreisgebietsreform.....	246
d) Zur Angemessenheit einer Kreisgebietsreform.....	249
3. Zur Sach- und Systemgerechtigkeit der Kreisgebietsreform.....	254
4. Zu den besonderen Anforderungen bei einer sog. Mehrfachneugliederung.....	256
5. Zur gerichtlichen Kontrolldichte bei Gebietsänderungen.....	260
III. Zwischenergebnis.....	262
<b>E. Die Behandlung kreisfreier Städte im Rahmen einer Gebietsreform.....</b>	<b>263</b>
I. Einleitende Bemerkungen.....	263
II. Das Modell der Großen kreisangehörigen Stadt – Begriffsbestimmung und existierende Modelle in anderen Bundesländern.....	264
1. Modell „Große kreisangehörige Stadt“ in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen.....	264
2. Modell „Große Kreisstadt“ in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen.....	266
3. Modell „Große selbständige Stadt“ in Niedersachsen.....	266
4. Modell „Mittelstadt“ im Saarland.....	266
5. Modellversuch „Große Kreisangehörige Stadt“ Norderstedt.....	267
6. Gemeinsamkeiten der geltenden Modelle.....	267
III. Möglichkeiten der Einführung und Ausgestaltung des Status „Große kreisangehörige Stadt“ in Schleswig-Holstein bei Einkreisung bisher kreisfreier Städte.....	267
1. Rechtliche Voraussetzungen der Einkreisung einer kreisfreien Stadt - Besonderheiten der rechtlichen Behandlung kreisfreier Städte.....	268
2. Fragen der Systemgerechtigkeit.....	271
3. Einführung des Modells „Große kreisangehörige Stadt“ als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, insbesondere der Erforderlichkeit.....	274
a) Bürgernähe der Verwaltung.....	274
b) Stärkung der (Selbst-) Verwaltungskompetenzen der betroffenen Stadt.....	277
c) Finanzielle Beziehungen Großer kreisangehöriger Städte.....	281
d) Zusammenfassung.....	292
4. Andere im Rahmen der Erforderlichkeit zu betrachtende Modelle.....	293

5. Zusammenfassung.....	297
6. Mögliches Modell einer Großen kreisangehörigen Stadt in Schleswig-Holstein .....	298
<b>F. Bundesstaatliche und europarechtliche Aspekte der Kreisgebietsreform .....</b>	<b>304</b>
I. Bundesstaatliche Aspekte – insbesondere Föderalismusreform.....	305
II. Europarechtliche Aspekte – insbesondere Dienstleistungsrichtlinie .....	308
<b>G. Abschlussbemerkung.....</b>	<b>313</b>
<b>Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein</b>	
<i>Prof. Dr. Joachim Jens Hesse.....</i>	<i>319</i>
<b>1 Einführung.....</b>	<b>321</b>
<b>2 Auftrag und Fragestellung .....</b>	<b>323</b>
<b>3 Methodische Grundlagen und Gang der Untersuchung.....</b>	<b>326</b>
<b>4 Definitiorische Grundlagen und Bewertungskriterien.....</b>	<b>331</b>
<b>5 Anforderungen an die Organisationsentwicklung der Kreise und kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein .....</b>	<b>333</b>
5.1 Verflechtungs- und Potenzialanalyse der Gebietsreform .....	334
5.1.1 Kongruenz von Verwaltungs-, Wirtschafts- und Lebensräumen.....	335
5.1.2 Sozioökonomische und fiskalische Ausgleichsfähigkeit .....	357
5.1.3 Demographische Entwicklungsfähigkeit.....	373
5.1.4 Stadt-Umland-Politiken.....	378
5.1.5 Zusammenfassung .....	382
5.2 Aufgabenanalyse .....	385
5.2.1 Aufgabenbestand und Aufgabenwahrnehmung auf der kommunalen Kreisstufe .....	386
5.2.2 Aufgabenverlagerung im Rahmen der Funktionalreform .....	419
5.2.3 Aufgaben- und Kapazitätsbetrachtung in zwei ausgewählten Aufgabenbereichen .....	425
5.2.4 Konsequenzen aus übergeordneten Rechtsvorschriften .....	431
5.2.5 Optionen einer Aufgabenübertragung auf die kreisangehörigen Kommunen .....	436
5.2.6 Zusammenfassung .....	442
5.3 Finanz- und Wirtschaftlichkeitsanalyse (statistisch).....	443

5.3.1	Status quo und Perspektiven der öffentlichen Finanzen unter Einschluss der kommunalen Ebene zusammenfassende Charakterisierung).....	444
5.3.2	Vergleichende Betrachtung von Optimierungspotenzialen und Größeneffekten.....	445
5.4	Zusammenführung von Aufgaben- und Wirtschaftlichkeitsanalyse: Konsequenzen für die Verwaltungsorganisation von Kreisen und kreisfreien Städten.....	455
5.4.1	Strukturelle und entwicklungspolitische Reformfordernisse .....	456
5.4.2	Funktionale und aufgabenbezogene Reformfordernisse.....	457
5.4.3	Fiskalische und organisationsökonomische Reform- erfordernisse .....	458
5.4.4	Gesamteinschätzung der gegebenen Reformfordernisse .....	458
<b>6</b>	<b>Reformoptionen.....</b>	<b>459</b>
6.1	Handlungsansätze und Szenarien .....	461
6.1.1	Potential und Grenzen von Kooperationsansätzen.....	465
6.1.2	Potential und Grenzen von Neugliederungsansätzen .....	468
6.1.3	Ableitung von Szenarien.....	474
6.2	Modellbildung.....	478
6.2.1	Optimierter Status quo .....	478
6.2.2	Punktuelle Anpassungen .....	493
6.2.3	Gebietsreform mittlerer Reichweite .....	503
6.2.4	Bildung von Großkreisen .....	509
<b>7</b>	<b>Vergleichende Modellbewertung .....</b>	<b>512</b>
7.1	Funktionale Leistungsfähigkeit .....	513
7.2	Wirtschaftlichkeit .....	517
7.2.1	Vorgehensweise im Rahmen der Wirtschaftlichkeits- berechnung.....	518
7.2.2	Einsparbeträge in den verschieden Kosten- und Berechnungsvarianten.....	522
7.3	Entwicklungspolitische und sozioökonomische Auswirkungen .....	524
7.4	Ebenenübergreifende Funktionalität und verwaltungspolitische Stabilität .....	532
7.5	Demokratische, örtliche und politische Integrationsfähigkeit.....	535
7.6	Politisch-administrative Durchsetzbarkeit .....	540
<b>8</b>	<b>Ergänzende Fragestellungen .....</b>	<b>543</b>
8.1	Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich.....	543
8.2	Exkurs: Überprüfung der Vermessungs- und Katasterverwaltung.....	546
8.2.1	Rahmenbedingungen der Aufgabenerledigung in der Vermessungs- und Katasterverwaltung.....	546
8.2.2	Organisation der Aufgabenerledigung im Vergleich der Flächenländer.....	549

8.2.3	Handlungsoptionen.....	552
8.2.4	Zusammenfassung .....	553
<b>9</b>	<b>Empfehlungen: Kooperative Struktur- und Funktionalreform .....</b>	<b>554</b>
9.1	Erfordernis einer Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform.....	555
9.2	Konzept einer kooperativen Struktur- und Funktionalreform .....	558
9.3	Maßnahmen und Prozessgestaltung .....	561
9.4	Einmalige Kostenwirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen .....	565
<b>10</b>	<b>Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse .....</b>	<b>568</b>
<b>Thesen zur Planung einer Kreisreform in Schleswig-Holstein</b>		
	<i>Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof</i> .....	575
<b>A.</b>	<b>Strukturen und Aufgaben.....</b>	<b>575</b>
<b>B.</b>	<b>Finanzen.....</b>	<b>578</b>
<b>Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein</b>		
	<i>Prof. Dr. Helmut Seitz</i> .....	585
<b>O.</b>	<b>Die zentralen Ergebnisse .....</b>	<b>585</b>
<b>I.</b>	<b>Einleitung, Aufgabenstellung und Übersicht .....</b>	<b>592</b>
I.1	Einleitung.....	592
I.2	Aufgabenstellung .....	596
I.3	Übersicht .....	597
	<b>Anhang: Methodische Anmerkungen .....</b>	<b>599</b>
A.	Abgrenzung der Vergleichsländergruppen.....	599
B.	Vergleichsrechnungen.....	600
C.	Einwohnerzahlen.....	601
D.	Datenquellen .....	601
E.	Zentrale finanzwirtschaftliche Konzepte und Kennziffern .....	602
<b>II.</b>	<b>Die demographische und ökonomische Ausgangssituation in Schleswig-Holstein .....</b>	<b>604</b>
	Zur demographischen Entwicklung .....	604
	Ausländische Bevölkerung und Bevölkerung mit Migrationshintergrund .....	610
	Die regionale Dimension.....	612

Räumliche Mobilität der Bevölkerung in den Kreisen des Landes Schleswig-Holstein .....	614
Zur ökonomischen Entwicklung im Land .....	618
Zusammenfassende Schlussfolgerungen .....	621
<b>III. Analyse der fiskalischen Strukturen in Schleswig- Holstein.....</b>	<b>621</b>
III.1 Was kann sich das Land und seine Kommunen wirklich leisten? .....	622
Vergleichsbetrachtungen auf der Einnahmenseite .....	623
Vergleichsbetrachtungen auf der Ausgabenseite .....	630
Zusammenfassung der Befunde .....	632
Implikationen der Ergebnisse .....	634
III.2 Die fiskalischen Bedingungen in Schleswig-Holstein auf der Landes- und Gemeindeebene.....	635
III.2.1 Die Verschuldungsentwicklung auf der Landes- und Gemeindeebene.	635
III.2.2 Ausgaben- und Einnahmenentwicklung in der Aggregatbetrachtung ...	639
III.2.3 Projektion der Einnahmenentwicklung der kommunalen Ebene in Schleswig-Holstein bis zum Jahr 2020 .....	643
III.2.4 Die Aufgaben- bzw. Ausgabenverteilung im Land Schleswig-Holstein zwischen den Ebenen und zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften .....	649
a) Messung der Aufgabenverteilung mit den Personalbeständen auf Basis der Personalbestandsstatistik .....	651
b) Messung der Aufgabenverteilung mit den Ausgaben .....	671
<b>IV. Ökonomische und fiskalische Aspekte von Gebiets- und Verwaltungsreformen .....</b>	<b>677</b>
IV.1 Die ökonomischen Integrationseffekte der Schaffung größerer kommunaler Gebietsstrukturen.....	677
IV.2 Kongruenz von Administrations-, Lebens- und Wirtschaftsraum .....	682
IV.3 Aufgabenübergang und Kreisstrukturen.....	691
IV.4 Die fiskalischen Effekte von Kreisstrukturreformen .....	692
Methodische Vorbemerkungen .....	693
Methodische Vorgehensweise.....	694
Schätzergebnisse.....	698
Schätzung der mit einer Kreisstrukturreform realisierbaren Ausgabenersparnisse.....	703
Vergleich unserer Ergebnisse mit der "Überschlägigen Wirtschaftlich- keitsuntersuchung einer möglichen Kreisgebiets-reform" des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein .....	711
IV.5 Die Kosten von Kreisreformen.....	712
IV.6 Konnexität und Überführung von Personal des Landes auf die kommunale Ebene .....	716
IV.7 Mehrbelastungsausgleiche bei Aufgabenübertragungen.....	723
IV.8 Abschließende Bemerkungen .....	726

<b>V. Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie .....</b>	<b>726</b>
V.1 Zum Zusammenhang zwischen der Größe der Kreise und der Beteiligung bei Wahlen zu den Kreistagen.....	727
V.2 Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 26. Juli 2007 aus empirischer Sicht.....	735
Die gegenwärtigen Größenstrukturen der Landkreise in der Bundesrepublik .....	736
Kreisgröße und bürgerschaftlich-demokratisches Engagement.....	738
Evidenz für das Land Brandenburg .....	742
Distanzevidenz.....	743
Veränderung der Distanzen zu den Kreissitzen bei der Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt .....	748
Kreisgröße und Mandatsdichte .....	749
V.3 Zusammenfassende Schlussfolgerungen .....	750
 <b>VI. Ein Blick über die Grenzen: Die Verwaltungs- und Territorial- reform im Nachbarland Dänemark zum 1.1. 2007 .....</b>	<b>752</b>
Gründe für die Reformprozesse in Dänemark .....	756
Territorialreformen und Diskussion um die "Demokratieeffekte" .....	757
Zur Simultanität von Funktional- und Territorialreformprozessen.....	759
Zusammenfassung und Bewertung des Reformprozesses in Dänemark .....	761
 <b>Einschätzungen zu den Fragestellungen „Auswirkungen von E-Government auf die Aufgabenerledigung, insbe- sondere alternative Modelle der Aufgabenerledigung“ und „Auswirkungen der Aufgabenübertragungen auf die IT- Struktur“</b>	
<i>Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein.....</i>	<i>767</i>
 <b>Auftrag und Ergebnis .....</b>	<b>769</b>
 <b>A. Einschätzungen zur Fragestellung „Auswirkungen von E-Go- vernment auf die Aufgabenerledigung, insbesondere alternative Modelle der Aufgabenerledigung“ .....</b>	<b>772</b>
O. Zusammenfassung (Management-Summary) - Teil A.....	772
I. <u>1. Einschätzung:</u> Das wissensbasierte Prozessmodell Öffentliche Verwaltung sollte das Bürokratiemodell als Ordnungsrahmen der öffentlichen Verwaltung ablösen. ....	774
1. Externe Entwicklungen, die das Verwaltungshandeln beeinflussen.....	774
2. Interne Entwicklungen, die das Verwaltungshandeln beeinflussen.....	778
II. <u>2. Einschätzung:</u> E-Government wird zur Pflichtaufgabe bei der Umsetzung der EU-Dienstleistungsrichtlinie in Schleswig-Holstein.....	785

III.3. <u>Einschätzung</u> : Die Informations- und Kommunikationstechnologien und E-Government erfordern ein wissensbasiertes Prozessmodell Öffentlichen Verwaltung .....	787
1. Die Informations- und Kommunikationstechnologien als gesamtwirtschaftliche Innovationstreiber für Wirtschaft und Verwaltung .....	787
2. E-Government: Konzepte und Definitionen .....	790
3. E-Government-Strategien der EU, des Bundes und des Landes Schleswig-Holstein.....	792
a) E-Government-Aktionsplan der EU-Kommission .....	792
b) Regierungsprogramm - Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen .....	792
c) E-Government 2.0 – Das Programm der Bundesregierung.....	793
d) Deutschland-Online .....	794
4. Eckpunkte der E-Government-Strategie des Landes Schleswig-Holstein.....	794
IV.4. <u>Einschätzung</u> : Die Informations- und Kommunikationstechnologien und E-Government ermöglichen als Schlüsselfaktoren ein wissensbasiertes Prozessmodell Öffentliche Verwaltung .....	801
1. Kundenorientierung .....	801
2. Prozessorientierung .....	803
3. Wissensorientierung.....	808
4. Mitarbeiterorientierung .....	811
5. Leistungs-, Ergebnis- und Wirkungsorientierung.....	812
6. Technikorientierung .....	818
V. <u>5. Einschätzung</u> : Das Prozessmodell Öffentliche Verwaltung ermöglicht neue Organisationslösungen für die öffentliche Leistungserbringung.....	819
1. Front-Back-Office-Lösungen - Strukturierung nach dem Kriterium der Kunden- und Serviceorientierung: .....	820
2. Konzept der Shared Services - Strukturierung nach Führungs-, Kern- und Unterstützungsprozessen:.....	821
3. Konzept der kooperativen Organisationslösungen - Strukturierung nach fachlichen Teilprozessen: .....	822
VI <u>6. Einschätzung</u> : Das Prozessmodell Öffentliche Verwaltung ermöglicht die wirtschaftliche, effektive und prozessorientierte Einbindung externer Partner in die öffentlichen Leistungserbringung .....	822
<b>B. Einschätzungen zu „Auswirkungen der Aufgabenübertragungen auf die IT-Struktur“.....</b>	<b>823</b>
O. Zusammenfassung (Management-Summary) - Teil B.....	823
I. Ausgangslage .....	825
II. Rechtliche Rahmenbedingungen .....	826
1. Vergaberecht.....	826
2. Erfahrungen aus Baden-Württemberg zur IT-Migration.....	829
III. Anforderungen zur Aufgabenübertragung im Einzelnen .....	830



## Inhaltsverzeichnis

1. Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenübertragung darf nicht gefährdet werden .....	830
2. Die Verfügbarkeit erforderlicher Daten muss gesichert sein.....	832
3. Die Qualität der Daten muss gesichert bleiben.....	833
4. Meldepflichten des Landes müssen gesichert sein.....	835
5. Datenschutz und -sicherheit müssen gewährleistet sein .....	835
6. Interessenwahrung bei der Vertretung in Gremien zu Mehrländerkooperationen und Abstimmungen auf Bundesebene.....	836
IV. Wirtschaftlichkeit verschiedener Alternativen für die Aufgabenübertragung .....	837
1. <u>Variante A</u> : Basisinfrastruktur und Fachverfahren bleiben unverändert.....	838
2. <u>Variante B</u> : Basisinfrastruktur einheitlich, Fachverfahren dezentral .....	840
3. <u>Variante C</u> : Basisinfrastruktur dezentral, Fachverfahren einheitlich .....	841
4. <u>Variante D</u> : Aufgabenerledigung vollständig dezentral.....	842
V. Fazit Teil B .....	843

