



Universität Potsdam



Jens Tessmann

Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform

Rahmenbedingungen, Herausforderungen,
Reformstrategien und Personalintegration
als Schwerpunkt der Reformumsetzung

2., durchgesehene Auflage

KWI-Gutachten | 5

Jens Tessmann

Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform

Jens Tessmann

Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform

Rahmenbedingungen, Herausforderungen, Reformstrategien und
Personalintegration als Schwerpunkt der Reformumsetzung

2., durchgesehene Auflage

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.de> abrufbar.

Universitätsverlag Potsdam 2012

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam
Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: -2292
E-Mail: verlag@uni-potsdam.de

Die Schriftenreihe KWI-Gutachten wird herausgegeben vom
Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

Satz: Martin Anselm Meyerhoff, wissensatz.de
Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Zugl.: Potsdam, Univ., Diss., 2010

ISBN 978-3-86956-172-1

ISSN (print) 1439-8907
ISSN (online) 1866-5462

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam
URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2012/5814/>
URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-58145](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-58145)
<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-58145>

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	12
Vorwort	15
Einleitung	17
Gegenstand der Untersuchung	17
Wissensstand und Forschungsrelevanz	18
Bereiche und Aufbau der Untersuchung	20
Basisannahmen und Arbeitsthesen der Untersuchung	23
Methodik der Untersuchung	25
1 Ausgangsbedingungen	27
1.1 Kommunale Selbstverwaltung und Demokratie	27
1.1.1 Entstehung der Selbstverwaltungsidee im 19. Jahrhundert	27
1.1.2 Demokratisierung bis 1933 und „Gleichschaltung“ bis 1945	30
1.1.3 Fundament des sozialen Rechtsstaates der Bundesrepublik	32
1.1.4 Politisierung, Ökonomisierung und neue Beteiligungsformen	33
1.1.5 Deutsche Einheit und Europäisierung als Trendverstärker	35
1.1.6 Bürgerkommune und Governance als Entwicklungsperspektiven	38
1.2 Kreise als überörtliche Selbstverwaltungsinstanzen	42
1.2.1 Charakter und Positionierung im föderalen System	42
1.2.2 Rechtsstellung und Aufgabenbestand	46
1.2.3 Akteure der Kreisebene	49
1.2.4 Kreisgebiet und Regionalisierung	56
1.3 Zustand und Tendenzen der Raumentwicklung	63
1.3.1 Grundtendenzen	63

1.3.2	Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung	65
1.3.3	Siedlungs-, Verkehrs- und Naturraumentwicklung	76
1.3.4	Ressourcenverteilung und Kreisfinanzen	83
1.4	Herausforderungen für die Raumpolitik	90
1.4.1	Regionale Wachstumspolitik	90
1.4.2	Raumnutzung und Naturraumschutz	91
1.4.3	Infrastrukturpolitik als öffentliche Daseinsvorsorge	92
1.4.4	Finanzpolitik	94
1.5	Ergebnisse des ersten Kapitels	95
2	Kreisreformen zwischen Kooperation und Fusion	99
2.1	Begriffsdefinition, Charakter und Typologie	99
2.2	Kreiskooperation	106
2.2.1	Kooperationsarten	106
2.2.1.1	<i>Privat- Öffentliche Kooperation: Public-Private-Partnerships (PPP)</i>	106
2.2.1.2	<i>Öffentlich-Öffentliche Kooperationen: Public-Public-Cooperations (PPC)</i>	109
2.2.2	Rechtsgrundlagen	111
2.2.3	Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	114
2.2.3.1	<i>Kommunale Arbeitsgemeinschaften (nach GKG Bbg)</i>	114
2.2.3.2	<i>Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen (nach GKG Bbg)</i>	114
2.2.3.3	<i>Zweckverbände als Bundkörperschaften (nach GKG Bbg)</i>	115
2.2.3.4	<i>Regionalkonferenzen</i>	116
2.2.3.5	<i>Verwaltungsgemeinschaften</i>	117
2.2.3.6	<i>Gemeinsame Kommunalunternehmen als kommunale Anstalten des öffentlichen Rechtes (vor allem nach GkZ SH)</i>	119
2.2.4	Privatrechtliche Organisationsformen	121
2.2.5	Theoretische Bewertung der Kooperationsformen	125
2.2.6	Bestandsaufnahme der Kooperationspraxis	128

2.3	Kreisgebietsreform als Kreisfusion	135
2.3.1	Rechtsgrundlagen	135
2.3.1.1	<i>Leitbildbedeutung und „Entscheidungsstufensystem“</i>	137
2.3.1.2	<i>Anhörungsgebot</i>	138
2.3.1.3	<i>Abwägungsprozess und Entscheidungsfindung</i>	138
2.3.2	Organisationsgrundlagen	140
2.3.3	Reformmodelle und Fusionsoptionen im Vergleich	146
2.3.3.1	<i>Punktmodell</i>	147
2.3.3.2	<i>Paarmodell</i>	148
2.3.3.3	<i>Regionalmodell</i>	149
2.4	Reformoptionen als Wechselspiel von Kooperation und Fusion	161
2.5	Bewertungskriterien für Kreisgebietsreformen	164
2.5.1	Integrationskraft	166
2.5.1.1	<i>Demokratisch-bürgerschaftliche Beteiligung</i>	166
2.5.1.2	<i>Bürgernähe und Kreisidentität</i>	169
2.5.1.3	<i>Strukturkompatibilität</i>	173
2.5.2	Effektivität	174
2.5.2.1	<i>Administrationsfähigkeit</i>	174
2.5.2.2	<i>Kosteneffizienz</i>	177
2.5.2.3	<i>Leistungsfähigkeit</i>	179
2.5.3	Gewicht der Einzelmaßstäbe im Maßstabsverbund	181
2.6	Anwendung des Maßstabssystems auf die Reformoptionen	185
2.7	Ergebnisse des zweiten Kapitels	190

3	Reformumsetzung in Westmecklenburg	197
3.1	Einleitung zur Analyse des Reformbeispiels	197
3.2	Gebiets- und Funktionalreform in Mecklenburg-Vorpommern	198
3.2.1	Äußerer Verwaltungsaufbau – Entstehung und Bestand	198
3.2.2	Motive, Ziele und Strategien der Verwaltungsreform in M-V	201
3.2.2.1	<i>Reformverlauf bis Juli 2007</i>	201
3.2.2.2	<i>Reformverlauf bis Anfang Juli 2010</i>	208
3.3	Umsetzung der Kreisgebiets- und Funktionalreform	213
3.3.1	Personalintegration als Umsetzungsschwerpunkt	213
3.3.2	Reformumsetzung als Integrationsherausforderung	215
3.4	Steuerung des Reformprozesses in Westmecklenburg	223
3.4.1	Rahmenbedingungen	223
3.4.2	Organisation und Arbeitsweise	229
3.4.3	Ergebnisse und Perspektiven	234
3.5	Steuerungsoptionen zur Personalintegration	239
3.5.1	Grundlagen der Integrationssteuerung	239
3.5.2	Personalbedarfsplanung	241
3.5.3	Personalauswahl und Stellenbesetzung	247
3.5.4	Aktivierende Steuerung des Personalüberhanges	258
3.6	Mitarbeiterbeteiligung als Erfolgsfaktor	264
3.6.1	Integrierte Beteiligung als Basis der Fusionssteuerung	264
3.6.2	Steuerungsinstrumente nach Beteiligungsintensität	269
3.6.2.1	<i>Informationspolitik</i>	270
3.6.2.2	<i>Kommunikationspolitik</i>	272
3.6.2.3	<i>Kooperationspolitik</i>	275
3.6.3	Anwendung im Reformprozess	277
3.7	Ergebnisse des dritten Kapitels	280

4	Synthese der Untersuchungsergebnisse	285
	Quellenverzeichnis	290
	Gesetze, Verordnungen, Urteile, Tarifvertrag	321
	Praxisunterlagen, Pressemitteilungen und Meldungen	324
	Interviewmaterialien	325

Zum Autor

Jens Tessmann ist langjähriger wissenschaftlicher Projektmitarbeiter am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam und Lehrbeauftragter an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin. Seine Forschungs-, Tätigkeits- und Lehrschwerpunkte liegen in den Bereichen Innen-, Kommunal- und Regionalpolitik, Verwaltungsmodernisierung, eGovernment, Public Management sowie Personalmanagement und Mitarbeiterbeteiligung im öffentlichen Sektor.



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kreisgebietsgliederung Deutschlands, Stand 2005	58
Abbildung 2: Trend der Bevölkerungsentwicklung bis 2020	70
Abbildung 3: Trend der Entwicklung der Hochbetagten	71
Abbildung 4: Beschäftigungsentwicklung 1997–2003	74
Abbildung 5: Trend der Beschäftigungsentwicklung – mittelfristiger Trend	75
Abbildung 6: Wohnungsneubau 1999–2002	77
Abbildung 7: Trend der Siedlungsflächenentwicklung 2000–2020	78
Abbildung 8: Pendlerverflechtungen 2003	80
Abbildung 9: Trends der Raumentwicklung – Synthese	82
Abbildung 10: Haushaltsausgleich der deutschen Landkreise 2008	85
Abbildung 11: Sektoren der Gesellschaft	101
Abbildung 12: Übersicht Public Mergers&Acquisitions im Lebenszyklus	102
Abbildung 13: Kooperations- u. Fusionsformen nach Autonomiegrad	104
Abbildung 14: Kooperations- u. Fusionsformen nach funktionaler Ausrichtung	104
Abbildung 15: Kooperations- und Fusionsformen nach territorialer Ausrichtung	105
Abbildung 16: PPP-Koordinationsformen	107
Abbildung 17: Grundmodelle der interkommunalen Kooperation	113
Abbildung 18: Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	121
Abbildung 19: Privatrechtliche Organisationsformen	124
Abbildung 20: Idealtypen für Kreisgebietsreformen	147
Abbildung 21: Umsetzung der Kreisreformmodelle – Graphische Projektion	159
Abbildung 22: Beziehung von Kreisreformmodellen und Kreiskooperation	164
Abbildung 23: Planungsregionen Mecklenburg-Vorpommern	205
Abbildung 24: Verflechtungsbereiche der Oberzentren in M-V	205
Abbildung 25: Geplante Kreisstruktur gemäß Gesetzentwurf v. 10.02.2009	211
Abbildung 26: Fusions- und Integrationsprozess	216
Abbildung 27: Dimensionen der Systemdiagnose	217
Abbildung 28: Stakeholder der Fusionsbehörden	219
Abbildung 29: Beteiligte im Fusionsprozess in Westmecklenburg	222
Abbildung 30: Zeitstrahl der Kreisgebiets- und Funktionalreformumsetzung	223
Abbildung 31: Aufbaustab mit Projektorganisation	232
Abbildung 32: Verfahren zur Personalintegration	240
Abbildung 33: Bewertungsmatrix – Personalbestand	242
Abbildung 34: Beteiligungsinstrumente	269

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verwaltungsgliederung der Länder und Dimensionen ihrer Kreise	45
Tabelle 2: Planungsregionen in Deutschland	61
Tabelle 3: Entwicklung der Hebesätze der Kreisumlage 1997–2007	87
Tabelle 4: Kreisfinanzprognose 2007	89
Tabelle 5: Allgemeine Kategorisierung für Kooperationsformen	100
Tabelle 6: Bewertungskriterien für Kooperationsformen	125
Tabelle 7: Bewertungsskala für Kooperationsformen	126
Tabelle 8: Bewertung der Kooperationsformen	127
Tabelle 9: Beurteilungsskala der Kooperationsintensität	129
Tabelle 10: Rangfolge der Aufgaben nach Kooperationsintensität	129
Tabelle 11: Bewertungsskala für Aufgabenkooperation	131
Tabelle 12: Rangfolge der Aufgabenbereiche nach Bewertung	131
Tabelle 13: Differenz zw. Intensität u. Beurteilung der Kooperation	132
Tabelle 14: Verfassungsrechtliche Vorgaben für Gemeinwohlgründe	136
Tabelle 15: Übersicht der Kreisgebietsreformen in Deutschland	153
Tabelle 16: Bestandsänderung der Kreise von 2001 bis Juli 2010	154
Tabelle 17: Umsetzung der Kreisreformmodelle – Projektion	159
Tabelle 18: Einwohnerbandbreiten für Kreise nach Frido Wagener	179
Tabelle 19: Gewicht der Bewertungsmaßstäbe für Kreisgebietsreformen	184
Tabelle 20: Bewertungsmatrix für Kreisgebietsreform-Modelle	188
Tabelle 21: Legende für Bewertungsmatrix der Kreisgebietsreform-Modelle	189
Tabelle 22: Ursprünglich geplante Regionalkreise in M-V	204
Tabelle 23: Kreisstruktur laut Gesetzbeschluss vom Juli 2010	210
Tabelle 24: Zielvereinbarungen im Personalbereich	227

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AC	Assessment-Center
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AG	Aktiengesellschaft
AÖR	Anstalt des öffentlichen Rechtes
AÖR	Archiv für öffentliches Recht
AP	Associated Press
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
Bbg	Brandenburg
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Halbamtliche Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofes
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
BVerwGE	Bundesverwaltungsgerichtsentscheidung
BY	Bayern
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
DBB	Deutscher Beamtenbund
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
DÖV	Deutsche öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
e.V.	eingetragener Verein
Ed.	Edition
et al	und andere
etc.	et cetera
EU	Europäische Union

FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
ff.	fortfolgende
FkrG	Funktional- und Kreisgebietsreformgesetz
GemNeuGlGrG	Gemeindeneugliederungsgesetz Sachsen-Anhalt
GG	Grundgesetz
GKG	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
GkZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
H.	Heft
HBS	Hans-Böckler-Stiftung
Hrsg./Hg.	Herausgeber
HS	Hansestadt
http	Hypertext Transfer Protocol
i.V.m.	in Verbindung mit
IMAG	Interministerielle Arbeitsgruppe
IRS	Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung
IuK-Technik	Informations- und Kommunikationstechnik
IVD	Schriftenreihe der Stiftung Westfalen Initiative
Jg.	Jahrgang
Kfz	Kraftfahrzeug
KG	Kommanditgesellschaft
KGAA	Kommanditgesellschaft auf Aktien
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
km	Kilometer
KMU	Klein- und Mittelständische Unternehmen
KV	Kommunalverfassung
KWI	Kommunalwissenschaftliches Institut
LBG	Landesbeamtengesetz
LH	Landeshauptstadt
LK	Landkreis
LKGebNRG	Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung in Sachsen-Anhalt
LKrO	Landkreisordnung
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LOG	Landesorganisationsgesetz
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LVerfGE	Landesverfassungsgerichtsentscheidung
LWL	Ludwigslust
Mrd.	Milliarden
M-V	Mecklenburg-Vorpommern

NDR	Norddeutscher Rundfunk
NGO	Nichtregierungsorganisation
NPO	Nonprofitorganisation
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSDAP	Nationalsozialistische Partei Deutschlands
NSM	Neues Steuerungsmodell
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report
NWM	Nordwestmecklenburg
oHG	offene Handelsgesellschaft
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PCH	Parchim
PersVG M-V	Personalvertretungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
PKW	Personenkraftwagen
PPC	Public Public Cooperation
PPP	Public Private Partnership
PVS	Politische Vierteljahreszeitschrift
qkm/ km ²	Quadratkilometer
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsVerfG	Sächsisches Verfassungsgericht
SächsVwNG	Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SS	Schutzstaffel
ThürVerfGH	Thüringischer Verfassungsgerichtshof
TVöD	Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes
u.a.	unter anderem/und andere/anderes
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
Verl. Ges.	Verlagsgesellschaft
VM	Verwaltung und Management
VR	Verwaltungsrundschau
VS	Verlag für Sozialwissenschaften
VwModG	Verwaltungsmodernisierungsgesetz
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
www	World Wide Web
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
zw.	zwischen

Vorwort

Länger als mit jedem anderen Thema habe ich mich nun mehr als drei Jahre meines Lebens mit der Kreisebene in Deutschland und ihren Reformperspektiven beschäftigt. Viele Tage und vor allem Abende habe ich Literatur aus verschiedenen Wissensgebieten, Zeitabschnitten und zahlreiches Reformmaterial aus der Praxis analysiert. Im Ergebnis ist ein vielschichtiges Bild zum derzeitigen Stand der Kreisreformdebatte entstanden. Prägend waren aber nicht nur die intensive Lese-, Analyse- und Schreibphase, sondern auch die dynamischen Entwicklungen in der Reformpraxis, denn sie hatten direkten Einfluss auf den Fortgang dieser Arbeit.

Während des gesamten Arbeitsprozesses konnte ich auf die umfangreiche persönliche, fachliche und vor allem auch sachliche Unterstützung durch das Kommunalwissenschaftliche Institut (KWI) der Universität Potsdam im Park Babelsberg bauen. Mein herzlichster Dank gilt insofern allen derzeitigen und ehemaligen Kollegen dieser Einrichtung und besonders Dr. Christiane Büchner. Sie hat mich nicht nur während der Dissertationsphase, sondern schon von Anbeginn meines verwaltungswissenschaftlichen oder vielleicht besser kommunalwissenschaftlichen Studiums in Potsdam intensiv gefördert.

Herzlich dankbar bin ich auch für die besonders intensive und fundierte persönliche Betreuung durch meinen Doktorvater Herrn Prof. Dr. Jochen Franzke. Ohne sein Engagement wäre der Erfolg des Dissertationsprojektes nicht denkbar. Zu besonderem Dank verpflichtet bin ich auch Herrn Prof. Dr. Dieter Wagner für die Übernahme der Zweitbegutachtung und die sehr freundliche Einladung in sein Doktorandenkolloquium. Schließlich danke ich auch Herrn Prof. Dr. Werner Jann, der es mir ermöglichte an seinem Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation bei Herrn Prof. Franzke zu einem kommunalwissenschaftlichen Thema zu promovieren.

Ebenso danke ich dem derzeitigen KWI-Direktor Prof. Dr. Hartmut Bauer und vor allem den ehemaligen Direktoren den emeritierten Professoren Dr. Christoph Reichard und Dr. Michael Nierhaus für die Förderung meiner Arbeit. Da mein Promotionsvorhaben eng mit der Reformpraxis verbunden war, benötigte ich auch von dort viel Unterstützung. Ich bedanke mich herzlich bei Heinz Müller, dem ehemaligen Vorsitzenden des Sonderausschusses für Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern und beim Landrat des Landkreises Ludwigslust Rolf Christiansen sowie dem ehemaligen Koordinator für die Regionalkreisbildung in Westmecklenburg Gerhard Wesser.

Herzlich bedanke ich mich auch für die wirklich großzügige materielle und immaterielle langjährige Grund- und Graduiertenförderung durch die Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn. Ihr Stipendium bildete eine solide ökonomische Basis für mein Diplom- und Doktorstudium. Vielen Dank also an meine derzeitige Betreuerin bei der Stiftung Gerda Axer-Dämmer und besonders meinem ehemaligen Betreuer Adalbert Schlag. Abschließend bedanke ich mich besonders herzlich für den sozialen Rückhalt aus dem privaten Bereich von meiner Familie, den Freunden und Bekannten innerhalb und außerhalb der Universität.

Potsdam, Park Babelsberg im Juni 2010

Jens Tessmann

Einleitung

Gegenstand der Untersuchung

Für die Funktionsfähigkeit des deutschen Regierungssystems haben die Kreise traditionell eine zentrale staatsorganisatorische Bedeutung. Charakteristisch ist ihre Doppelrolle als Verband der Ortsgemeinden und Distrikt der unteren allgemeinen Staatsbehörde der Bundesländer. Dadurch soll die räumliche Konzentration und Beteiligung der vielfältigen divergierenden politisch-administrativen und zivilgesellschaftlichen Interessen in den Regionen gelingen. Eine nachhaltige Regionalentwicklung bei effektivem Ressourceneinsatz soll gefördert werden.

Umstrittene Erfolgsmaßparameter für die Funktionalität der Kreisebene sind ihre Trag- und Integrationsfähigkeit sowie ihr Raumbezug zu den sozioökonomischen Verflechtungen. Veränderungen der Systemumwelt beeinflussen regelmäßig diese Parameter. Somit geraten die Kreisgebieteinteilung sowie die Stellung des Kreises im Zuständigkeitsgefüge des Staates im Zeitverlauf unter Anpassungsdruck. Dessen Umfang ist abhängig von der sachlichen Ausprägung der Parameter und vor allem deren verwaltungspolitischer Bewertung.

Vor allem in Ostdeutschland, aber auch in vielen westdeutschen Regionen, haben negative Bevölkerungs-, Beschäftigungs-, Wirtschafts- und öffentliche Finanzentwicklung einen steigenden Reformdruck aufgebaut. Die Kreise stehen dort vor der Herausforderung ihre Organisationsstrukturen an den veränderten Bedarf und die Ressourcenausstattung anzupassen. Nur so können notwendige kreiskommunale öffentliche Infrastruktur- und Verwaltungsleistungen auch weiterhin zur Verfügung gestellt werden. Zentrale Reformstrategien sind die Modifikation der Kreisgebiets- und Zuständigkeitsverteilung sowie alternativ oder in Ergänzung dazu der Ausbau der regionalen Verwaltungs- und Dienstleistungskooperation.

Da die Kommunen und damit auch die Kreise ein Teil der Gliedstaaten sind, haben die Länder die Verantwortung durch Modifizierung von Aufgabenbestand, Finanzausstattung und Gebietsstruktur günstige Rahmenbedingungen für deren Handlungsfähigkeit zu schaffen. Dabei ist die Gestaltung der Kreisebene wiederum abhängig von der Aufgaben- und Organisationsstruktur sowie der Leistungsfähigkeit der Verwaltung innerhalb des Landes insgesamt. Veränderungen der Kreisebene sind deshalb oftmals in größere Modernisierungsvorhaben der Verwaltungsstruktur der Länder eingebettet. Aktuell geplante oder bereits durchgeführte Kreisreformen sind deshalb mit

Strukturreformen der Landesverwaltung verbunden. Zentraler Erfolgsfaktor für die Kreisgebiets- und Funktionalreformen ist die Umsetzung der Vorhaben und dabei vor allem die Personalintegration.

Wissensstand und Forschungsrelevanz

Die Debatte zum optimalen Gebietszuschnitt der Kreise in Deutschland ist so alt wie diese Verwaltungsebene selbst. Ebenso verhält es sich mit der Reformalternative Verwaltungskooperation. Den verschiedenen Kooperationsoptionen kam dabei zunächst der Vorrang zu. Erst wenn die Tragfähigkeits- und Koordinationsdefizite von komplexer und tiefgreifender Natur waren, wurde die Gebietseinteilung verändert bzw. die Kreisfreiheit der Städte überprüft. In Abhängigkeit von der Praxisrelevanz wurde die Reformthematik ebenso in der Fachwissenschaft in Abständen immer wieder behandelt. Die aufwendigsten Analysen wurden in den 1960er und 1970er Jahren im Zuge umfassender Gebiets- und Verwaltungsreformvorhaben in Westdeutschland durchgeführt. Es wurden verschiedene Organisationsalternativen entwickelt, Bewertungsmaßstäbe und Bewertungssysteme modelliert sowie entscheidungsrelevante Kennziffern gebildet.

Beschränkten sich die Überlegungen zur Gebietseinteilung davor auf raumwirtschaftliche Betrachtungen in der klassischen Volkswirtschaftslehre und kommunalrechtlichen Überlegungen, erschienen nun zahlreiche umfangreiche verwaltungswissenschaftliche Publikationen zum Thema. Besonders bedeutsam war damals die detaillierte wissenschaftliche Untersuchung von Frido Wagener aus dem Jahre 1969 „Neubau der Verwaltung“. Die Ergebnisse dieser Arbeit gelten seither als Orientierungsrahmen für die Festlegung der Kreis- und Gemeindeausdehnung. Im Anschluss an diese Reformen wurden zahlreiche Evaluationen vorgenommen, um die Auswirkungen auf Politik, Verwaltung und Bürger zu messen (verwiesen sei hier nur auf die umfangreiche Arbeit von Thieme und Prillwitz aus dem Jahr 1981 sowie auf die kompakte Arbeit von Seele aus den Jahren 1985 und 1990).

Mit Blick auf die zahlreichen Publikationen aus dieser Zeit galt danach das Thema bis zu Beginn der 1990er Jahre als abschließend behandelt. Erst infolge der Systemtransformation mit Einführung des bundesrepublikanischen Verwaltungssystems in Ostdeutschland gewann die Gebietsreformdebatte wieder neue Bedeutung. Wegen des Handlungsdrucks in dieser Zeit konnten jedoch keine detaillierten neuen Untersuchungen durchgeführt werden.

Unter Einbeziehung spezifischer Strukturbedingungen (z. B. geringere Besiedlungsdichte, Förderung von kommunalpolitischem Engagement etc.)

wurde weitestgehend auf die Erkenntnisse aus der alten Bundesrepublik zurückgegriffen. Neben diesen beitriffsbedingten Maßnahmen in Ostdeutschland wurde die Debatte auch anlässlich der ungelösten Abstimmungs- und Effizienzprobleme in den großen Ballungsräumen in Westdeutschland ab diesem Zeitpunkt wieder aufgegriffen.

Spätestens infolge der weiter abnehmenden öffentlichen Finanzmittel zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist der Konsolidierungsdruck auf die Verwaltungen aller Länder im gesamten Bundesgebiet wieder gewachsen. Insoweit gibt es derzeit zahlreiche Konzepte zur Verwaltungsstrukturreform mit unterschiedlichem Umsetzungsstand und Reichweite. Besonders umfassend sind jedoch die Reformvorhaben in Ostdeutschland. Dort zwingen die dramatische Finanzlage und die teilweise tiefgreifenden sozio-ökonomischen Strukturkrisen zum Handeln. Das Ausmaß der gegenwärtigen Jahrhundertkrise des internationalen Finanzsystems mit seinen Auswirkungen auf die Weltwirtschaft dürfte den Konsolidierungsdruck auf das Verwaltungssystem insgesamt in Deutschland noch einmal deutlich verschärfen. Eine verwaltungswissenschaftliche Aktualisierung/Überprüfung des Kenntnisstandes zur Thematik der Kreisgebiets- und Funktionalreformen sowie den Möglichkeiten der Verwaltungskooperation wurden bisher nur in Ansätzen vorgenommen.

Der überwiegende Teil der wissenschaftlichen Publikationen dazu bezieht sich auf die Analyse und Beurteilung des Reformvorhabens eines Bundeslandes. Detaillierte übergreifende und vergleichende Analysen sind selten. Es dominieren Reformgutachten aus der Perspektive der Rechtswissenschaft. Wirtschafts-, Verwaltungs- und Sozialwissenschaftliche Beiträge sind kaum vorhanden. Besonders dürftig ist der Kenntnisstand im Bereich der konkreten Umsetzung der Reformen. Auf diesem Gebiet existieren praktisch keine spezifischen Studien auf aktuellem Niveau.

Gleichwohl ist in der Wirtschaftswissenschaft und vor allem in der Praxis erwiesen, dass ohne eine fundierte Strategie zur Umsetzung- und Personalintegration auch das beste Reformvorhaben zum Scheitern verurteilt ist. Entsprechende Konzepte sollten deshalb integraler Bestandteil jedes Vorhabens zur Verwaltungsreform sein. Dazu kann die Wirtschafts- und Sozialwissenschaft einen wichtigen Beitrag leisten. Die Verbindung von Organisations- und Personalentwicklung als ganzheitliche Reformherausforderung schließt eine wichtige Lücke des Forschungsbereiches.

Diese Untersuchung soll neben der Aktualisierung des Kenntnisstandes Ansatzpunkte für eine mehrdimensionale und interdisziplinäre Betrachtung des Forschungsbereiches der Kreisgebiets- und Funktionalreformen liefern.

Bereiche und Aufbau der Untersuchung

Die Untersuchung dreht sich um drei aufeinander aufbauende Kapitel, die mit ihren Abschnitten zusammen die Untersuchungsgliederung bilden:

1. Aufarbeitung der Rahmenbedingungen der Kreisselbstverwaltung. Dazu werden der Entwicklungspfad der kommunalen Selbstverwaltung dargestellt, die Organisationscharakteristik der Kreisebene herausgearbeitet sowie die Perspektiven der Raumentwicklung und der daraus resultierenden Herausforderungen aufgezeigt.
2. Detailanalyse der theoretischen Organisationsoptionen für die Kreisebene und deren Bewertung auf Basis einer mehrdimensionalen Prüfsystematik. Zuordnung und Vergleich der Reformvorhaben in der Praxis und Einschätzung der Entwicklungsperspektive der Kreisgliederung im Besonderen sowie der Verwaltungsstruktur der Länder insgesamt.
3. Theoriegeleitete Fallstudie zur Integrationsstrategie für das Kreis- und Landespersonal im Zuge der verfassungsrechtlich gescheiterten Kreisgebiets- und Funktionalreform in Mecklenburg-Vorpommern im Fusionsobjekt Westmecklenburg. Analyseperspektive ist die Verbindung von Integrationsmanagement und Mitarbeiterbeteiligung.

Im Ergebnis der Untersuchung können somit aktuelle Aussagen über die Rahmenbedingungen der Kreisselbstverwaltung, die strategischen Reformationen im Spannungsfeld zwischen Kooperation und Gebietsreform, den Entwicklungsperspektiven der Kreis- und Verwaltungsgliederung sowie zu Umsetzungsoptionen von Behördenfusionen getroffen werden. Im ersten Kapitel wird der Kontext für die Kreisreformen herausgearbeitet. Entstehungszusammenhang und kommunalpolitisch relevante Entwicklungsabschnitte von Kreis und kommunaler Selbstverwaltung lassen die gegenwärtige Erscheinungsform der Kreisorganisation verständlich werden. Daran anknüpfend werden mit Blick auf den Modernisierungsdiskurs mögliche Perspektiven für die Leitbildentwicklung aufgezeigt.

Darauf aufbauend wird die staatsorganisatorische Bedeutung des Kreises im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland herausgearbeitet. Dazu wird neben der Darstellung der Rechtsstellung und des Aufgabenbestandes auch die aktuelle Akteurskonstellation beschrieben. Die Analyse der elementaren Beziehung der Kreisorganisation zum Kreisgebiet und des raumpolitischen Regionalisierungsdiskurses führt zum Kernbereich der gegenwärtigen Kreisgebietsreformdiskussion hin. Den Abschluss des ersten

Kapitels bildet die Darstellung und Bewertung der Tendenzen der Raumentwicklung mit ihren bestimmenden Einflussparametern. Daraus werden raumpolitische Kernherausforderungen für die Kreisorganisation als Gebietskörperschaft abgeleitet und damit die Basis für die Untersuchung der Reformperspektiven der Kreise im zweiten Kapitel gelegt.

Dort werden dann, nach Begriffsdefinition von Kooperation und Kreisgebietsreform als Kreisfusion, die relevanten Kooperationsformen und Kreisfusionsmodelle mit ihrer theoretischen und praktischen Bedeutung analysiert. Dadurch gelingt eine vergleichende aktuelle Systematisierung dieser beiden zentralen Reformoptionen. Durch Kategorisierung der Reformvorhaben der Praxis können Reformmodelle unterschieden und in ihrer Wirkung im Vergleich beurteilt werden. Aussagen über den Deutschlandtrend im Bereich Kreis- und Verwaltungsstrukturereform werden möglich.

In Erweiterung des gegenwärtigen Reformdiskurses werden Kooperation und Kreisfusion nicht nur als gegensätzliche Alternativprogramme gesehen, sondern als Wechselspiel betrachtet. Wirkungszusammenhänge werden offengelegt. Im Anschluss an diese Betrachtung erfolgt dann die Entwicklung von Bewertungskriterien für Kreisgebietsreformen. Orientierungsrahmen bilden dabei vor allem die Forschungs- und Reformergebnisse aus den 1960er und 1970er Jahren.

Die Modifikationen dieses Wissensbestandes aus den 1990er Jahren werden durch aktuelle Gutachten- und Reformstudienergebnisse sowie interdisziplinäre fachtheoretische Erkenntnisse, soweit es notwendig ist, erweitert. Das sich daraus ergebende mehrdimensionale Bewertungssystem wird als Abschluss des Untersuchungsbereiches auf die theoretischen Reformoptionen angewendet. Methodisch wird dabei auf das Verfahren der einfachen Nutzwertanalyse zurückgegriffen. Vorher werden jedoch die Bewertungsmaßstäbe zueinander ins Verhältnis gesetzt. Im Ergebnis dieses Verfahrens können Aussagen über das Verhältnis der Bewertungsmaßstäbe zueinander sowie im Maßstabssystem gemacht werden und schließlich ist der relative Nutzwert der Kreisgebietsreformmodelle bestimmbar.

Im letzten Kapitel wird der Fusions- und Integrationsprozesses anlässlich der im Mai 2006 durch das Landesparlament beschlossenen Kreisgebiets- und Funktionalreform in Mecklenburg-Vorpommern praxisbegleitend analysiert. Fallbeispiel ist die Vorbereitung der Regionalkreisbildung in Westmecklenburg im Zeitraum von Juni 2006 bis September 2007. Der Planungs- und Umsetzungsprozess der Reform kann dabei nur bis zu dessen vorzeitigem Abbruch analysiert werden. Das Reformende wurde durch die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Kreisgebietsreform im Juli 2007 bewirkt. Die Darstellung des gesamten Planungs- und Umsetzungsprozesses einschließlich dessen Endwertung ist deshalb nicht möglich. Aufgrund

des großen Fortschritts kann aber dennoch ein Großteil der Umsetzungsplanung untersucht werden.

Die Analyse beschränkt sich wegen der Komplexität des Fusionsprozesses nur auf ein Kreisfusionsobjekt von fünf in Mecklenburg-Vorpommern insgesamt. Der Fokus liegt dabei konkret auf dem zentralen Bereich der Personalintegration. Das macht eine qualitative Detailanalyse und Bewertung möglich. Trotz unterschiedlicher Randbedingungen von Kreisgebiets- und Funktionalreformen, können die Erkenntnisse aus dem Fallbeispiel gleichwohl aufgrund der strategischen Strukturgleichheit verallgemeinert werden. Auf einen differenzierten Vergleich mit Fusionsobjekten von Reformvorhaben in anderen Bundesländern wird aufgrund der Ungleichzeitigkeit der Vorhaben sowie des Analyseumfangs verzichtet.

Die Analyse des Planungsprozesses in Westmecklenburg zeichnet vor dem Hintergrund des spezifischen Reformkontextes die Organisation des Umsetzungsprozesses im Allgemeinen und der Personalintegration im Besonderen nach und bewertet ihn. Darauf aufbauend werden im Detail auf theoretischer Basis die Steuerungsoptionen für die Personalintegration sowie die Mitarbeiterbeteiligung bei hypothetischer Fortsetzung des Umsetzungsprozesses analysiert.

Im Ergebnis des dritten Kapitels können neue und aktuelle Aussagen über Herausforderungen, moderne Steuerungsoptionen und die Beteiligungschancen von Mitarbeitern im Prozess der Umsetzung (Personalintegration) von Kreisgebiets- und Funktionalreformen getroffen werden. Schließlich ist eine Bewertung der Planungen zur Reformumsetzung in Westmecklenburg bis zum verfassungsrechtlichen Scheitern des Reformvorhabens in Mecklenburg-Vorpommern möglich.

Basisannahmen und Arbeitsthese der Untersuchung

Die Grundlage der Untersuchung bilden kapitelspezifische Basisannahmen und daraus abgeleitete Arbeitsthese.

Für das erste Kapitel gelten die Basisannahmen:

Die Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltung hat sich seit dem 19. Jahrhundert in der Praxis aufgrund von verwaltungspolitischen Leitbildwandel und Änderung des gesellschaftlichen Kontextes grundlegend verändert. Auch der Raumbezug des Kreises als Gebietskörperschaft hat sich im Zuge der sozioökonomisch-, infrastrukturell- und technologisch induzierten Raumentwicklung gewandelt. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen und rechtstheoretischen Vorstellungen haben sich in ihrem Kern jedoch nur wenig geändert.

Daraus werden folgende Arbeitsthese abgeleitet:

Die ursprünglich „exklusivdemokratisch“ geprägte Selbstverwaltungs-idee ist stufenweise einer umfassenden Beteiligungsidee gewichen. Der Schwerpunkt der Aufgabenerledigung hat sich deutlich vom Ehrenamt hin zum Hauptamt verlagert. Beide Bereiche sind durch Professionalisierung, Ausdifferenzierung und Spezialisierung gekennzeichnet. Die Region als überörtlicher sozioökonomischer Verflechtungsraum gewinnt für die Kreisebene stärker an Bedeutung. Der Raumbezug ist tendenziell durch Ausdehnung der Aktivitäten gekennzeichnet.

Für das zweite Kapitel gelten die Basisannahmen:

Die Institution der Kreisselbstverwaltung als bewährtes integrierendes Element der Region ist auch in Zukunft wichtiger Funktionsbestandteil der äußeren Staatsorganisation. Aufgrund der Kontextänderung muss die Kreisebene jedoch im Verhältnis zu den anderen Gebietskörperschaften neu konfiguriert werden. Dabei sind administrative, wirtschaftliche, demokratische, kulturelle und vor allem raumstrukturelle Funktionszusammenhänge zu beachten. Die organisatorischen Konfigurationsoptionen bewegen sich zwischen Varianten der Verwaltungs-kooperation und der komplexen Behördenfusion.

Daraus ergeben sich folgende Arbeitsthese:

Aufgrund der veränderten Anforderungen an die Verwaltungsstruktur der Bundesländer gewinnt die Kreisebene als regionale Bündelungsinstanz an Bedeutung. Der Prozess der Aufgabendezentralisierung, Behördenintegration und kommunalen Ressourcenkonzentration (Gebietsausweitung) stärkt ihre Stellung als zentrale Mittlerinstanz zwischen Staatsverwaltung und Kommunalverwaltung. Reformdruck und Reformumfang sind abhängig

vom Strukturdefizit in der Region. In der Reformpraxis dominiert aufgrund der politischen Widerstände und des Integrationsaufwandes ein Kreisreformmodell mit mittlerer Reichweite. Die Potentiale der Verwaltungskooperation sind noch nicht voll ausgeschöpft. Zwischen Gebietszuschnitt und Kooperationsumfang besteht eine Wechselbeziehung.

Für das dritte Kapitel gelten die Basisannahmen:

Für den Reformerfolg im Sinne einer optimalen Reformwirkung war die Steuerung der Umsetzung bis zum verfassungsrechtlich erzwungenen Reformabbruch elementar. Sie war stark abhängig von den normativen Randbedingungen, der zunächst nur möglichen Verfassungswidrigkeit, den politisch-administrativen Widerständen der betroffenen Behörden und vom Umfang der Behördenfusion. Unvollständige Transformationen hätten nicht nur die Zielerreichung konterkariert, sondern die Ausgangsdefizite verstärkt.

Im Dienstleistungsbereich und besonders bei öffentlichen Verwaltungen ist die Ausprägung der Personalressourcen zentral für den Organisationserfolg. Wesentlicher Erfolgsfaktor einer gelungenen Kreisreform ist deshalb die Steuerung der Personalintegration. Das kann nur durch ein strukturiertes strategisches Integrationsmanagement und eine intensivere und potentialorientiertere Beteiligung der Beschäftigten am Reformprozess gelingen. Steuerungsstruktur und Steuerungsprozess der Umsetzung sind entsprechend zu gestalten.

Daraus ergeben sich folgende Arbeitsthesen:

Die Steuerung der Umsetzung der Kreisgebiets- und Funktionalreform in Westmecklenburg (Mecklenburg-Vorpommern) erforderte einen vergleichsweise großen Aufwand. Politisch-administrative Widerstände und normative Rahmenbedingungen entfalteten aufgrund des Reformumfangs der Kreisgebietsreform eine besonders große Bremswirkung.

Die Beschäftigungsinteressen der Kreismitarbeiter wurden über das gesetzlich geforderte Maß zu wenig in die Gesamtkonzeption der Reform einbezogen. Ein strukturiertes strategisches Fusions- und Integrationsmanagement war kaum vorhanden.

Die Umsetzung orientierte sich weitestgehend an den gesetzlichen Vorgaben und hatte daher einen bürokratischen sowie passiv-reaktiven Charakter. Die Beteiligung der Mitarbeiter am Reformprozess beschränkte sich auf den gesetzlich vorgegebenen Mindeststandard. Umfassendere und aktivierende Beteiligungsstrategien wurden nicht verwendet. Auch die Personalintegration war bürokratisch-passiv und nicht potentialorientiert.

Methodik der Untersuchung

Die analytische Vorgehensweise (Methodik) orientiert sich an der Verfügbarkeit von Informationen und dem Wissensstand zu den drei Kapiteln bis Anfang Juni 2009. Ende Juli 2010 erfolgte eine Aktualisierung der Daten zum Reformstand in der Praxis. Da sowohl der Informationszugang sowie der Wissensstand für die drei Kapitel unterschiedlich ausgeprägt sind, kommt ein Methodenmix zum Einsatz. Der Schwerpunkt liegt auf der Auswertung, Synthese und Wertung der Erkenntnisse der umfangreichen interdisziplinären Fachliteratur zum Untersuchungsgegenstand sowie von Sekundärdaten. Letztere stammen vom statistischen Bundesamt, von den statistischen Landesämtern, dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, den Innenministerien, Parlamenten und Landkreisen. Auf komplexe eigene empirische Datenerhebungen und -Analysen konnte weitestgehend verzichtet werden.

Gerade für das erste Kapitel liegen zahlreiche Publikationen zur Entwicklung der Selbstverwaltung und deren Modernisierungstendenzen sowie zum Charakter der Kreisebene vor (siehe Kapitel I). Zur Analyse der Herausforderungen für die Kreisebene konnte hervorragend auf die Daten der statistischen Ämter, den Bundesraumordnungsbericht sowie die Kreisfinanzanalyse des Deutschen Landkreistages zurückgegriffen werden. Die theoretische Wissensbasis für das zweite Kapitel bilden die Erkenntnisse der umfangreichen verwaltungs- und rechtswissenschaftlichen Analysen zu den Gebiets- und Funktionalreformen aus den 1960er-1970er und dem Zeitraum seit den 1990er Jahren. Sie werden ergänzt durch aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse zum Untersuchungsobjekt und dessen Teilen.

Dieses Wissen wird verbunden mit aktuellen Erkenntnissen über Kooperationen im Allgemeinen und über Kreiskooperationen im Besonderen. Zur Untersuchung des Reformstandes und der Reformperspektiven der Kreis- und Landesverwaltungsstruktur wird auf allgemein zugängliche Dokumente, Gutachten, Gesetze und Gerichtsurteile aus der Reformpraxis zurückgegriffen. Zur Einschätzung der Reformpraxis werden alle Reformvorhaben mit explizitem Kreisgebietsreformbezug seit dem 21. Jahrhundert herangezogen. Von ihnen wird angenommen, dass sie den gegenwärtigen Kreisreformdiskurs und dessen Perspektive prägen. Um die Entwicklungsperspektive des Kreises im Verwaltungssystem in Deutschland insgesamt zu bewerten, wurden zusätzlich auch die übrigen Verwaltungsstrukturreformen des genannten Zeitraums in die Wertung einbezogen.

Die Bewertungskriterien für die Kreisgebietsreformen werden normativ-theoretisch und auf der Basis von Erfahrungswerten entwickelt. Zur Analyse der Kreisgebietsreformoptionen wird die einfache Nutzwertanalyse

verwendet. Vor dem Hintergrund der Analyse der Entwicklungsperspektive der Kreise des ersten und zweiten Kapitels erfolgt die Umsetzungsanalyse der Personalintegration bei Kreisgebiets- und Funktionalreformen als Fallstudie. Sie bildet den Abschluss der Untersuchung und verbindet Kreisstrukturanalyse mit Umsetzungsstrategie.

Für dieses Kapitel liegen nur wenige allgemeine Publikationen aus den 1960er und 1970er Jahren vor. Die Untersuchung betritt hier also wissenschaftliches Neuland. Entsprechend wird in diesem Bereich auf Erkenntnisse aus der Privatwirtschaft zurückgegriffen und diese auf ihre Übertragbarkeit für den öffentlichen/kreiskommunalen Sektor geprüft. Daraufhin wird die Planung des Fusions- und Integrationsprozesses im Fusionsobjekt Westmecklenburg durch Analyse von Materialien aus der Praxis und ergänzend durch offene Interviews analysiert. Das Fallbeispiel wurde deshalb gewählt, weil zum Untersuchungszeitpunkt dort eine Kreisreformumsetzung begleitend analysiert werden konnte und weil es einen Feldzugang gab.

Weitere vergleichende Umsetzungsanalysen in anderen Reformobjekten konnten aufgrund von begrenztem Zeithorizont, Komplexität einer Begleitforschung sowie mangels Reformobjekten in anderen Bundesländern nicht einbezogen werden. An dieser Stelle bestehen für weitere Forschungsprojekte vielfältige Ansatzpunkte um die Erkenntnisse weiter auszubauen und zu verfeinern.

Aufgrund der Strukturähnlichkeit von Kreisgebiets- und Funktionalreformen zeigen die Erkenntnisse aus dem Fallbeispiel Westmecklenburg jedoch grundsätzliche strategische Handlungsoptionen auf. Die Feldanalyse der Umsetzungs- und Personalintegrationsplanung als Fallbeispiel rundet also die Analyse der Kreisreformperspektiven ab und erweitert den Kenntnisstand um eine wichtige Dimension.

1 Ausgangsbedingungen

1.1 Kommunale Selbstverwaltung und Demokratie

1.1.1 Entstehung der Selbstverwaltungsidee im 19. Jahrhundert

Im Verlauf ihrer 200jährigen Geschichte hat die kommunale Selbstverwaltung der Neuzeit sich umfassend gewandelt. Beteiligungschancen der Bevölkerung, Positionierung im politisch-administrativen System sowie die Anforderungen an ihre Steuerungs- und Leistungsfähigkeit sind deutlich gestiegen. Wesentlich für die Herausbildung und Fortentwicklung der kommunalen Selbstverwaltungsinstitutionen waren die jeweilige gesamtgesellschaftliche Situation und der Entwicklungsstand des Staatswesens.¹ Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten von Amerika und England waren die Staaten in Kontinentaleuropa noch in der Mitte des 18. Jahrhunderts feudalsystematische Ständegesellschaften. Für die leibeigenen Bauern und das aufstrebende Bürgertum gab es nur wenig Freiheit.

Wesentlich für die gesellschaftlichen Umwälzungen waren die Niederlagen der absolutistischen Königreiche und Fürstentümer gegen die selbstbewusste napoleonische Revolutionsarmee. Die rückständige obrigkeitlich-bürokratische, sozial und politisch tief gespaltene Ordnung im Europa des „Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation“ geriet so unter inneren Reformzwang.² Angeregt wurde die Reformdebatte in Deutschland durch die sozialphilosophischen Ideen der Aufklärungstheoretiker sowie dem *local self-government*-Konzept Englands.

Zum Beginn des 19. Jahrhunderts wurde vor allem im Königreich Preußen über eine Modernisierung der überkommenen politisch-administrativen Ordnung nachgedacht.³ Ziel war die Herstellung der sozialen und politischen inneren Einheit der Staaten des alten Europa sowie deren

1 Vgl. Deutscher Bundestag, 1993, Fragen an die deutsche Geschichte. Ideen, Kräfte, Entscheidungen von 1800 bis zur Gegenwart, 22 ff., von Saldern, Adelheid, 1998, Rückblicke. Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. In: Roth, Roland/Wollmann, Helmut, Kommunalpolitik, 23–25 und Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas, 2004, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Band 1: Text, 74–77.

2 Vgl. ebenda und Herzfeld, Hans, 1968, Berlin und die Provinz Brandenburg im 19. und 20. Jahrhundert. Veröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin, Band 25, 9 ff.

3 Vgl. ebenda und Böck, Kathrin, 2001, § 7 Kommunale Demokratie. In: Westphalen, Raban Graf von, Deutsches Regierungssystem, 166–168, Herzfeld, 1968, a. a. O., 202 ff. sowie Stein, Karl Freiherr vom und zum, 1986, Ausgewählte politische Briefe und Denkschriften. Hrsg. im Auftrag der Freiherr vom Stein Gesellschaft von Erich Botzenhart und Gunter Ipsen, 105 ff.

wirtschaftliche Konsolidierung. Dazu musste die Kluft zwischen Staat und Gesellschaft verringert und damit die Legitimität des politisch-administrativen Systems erhöht werden.⁴ Das sollte nach der liberal-konservativen Selbstverwaltungsidee des westfälischen Reichsfreiherrn Carl vom und zu Stein durch die Verwirklichung der freien Bürgergemeinde geschehen. Idealtypisch sollten demokratisch gewählte Vertreter der freien Bürgerschaft möglichst alle lokalen Angelegenheiten, die im nachbarschaftlichen Miteinander wurzeln, politisch und administrativ weitgehend selbst ehrenamtlich regeln. Die zentralstaatlichen Befugnisse sollten auf die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung beschränkt bleiben (Minimalstaatskonzept).⁵

Zur aktiven Bürgerschaft sollten allerdings nur männliche Einwohner mit einem gewissen Grundeigentum, Hausbesitz, Geld- oder Sachvermögen (z. B. wertvolle Möbel) zählen. Dadurch sollte gewährleistet sein, dass nur Bürger mit einer bestimmten festen Ortbindung und lebenspraktischen Geschäftskompetenzen an der Selbstverwaltung „ihrer“ Kommune verantwortungsvoll mitwirken. Neben dem Effekt der tieferen Interdependenz von Eigeninteresse und lokalem Allgemeinwohl bei diesen „Honoratioren“, erhoffte sich der Staatsreformer dadurch auch eine Entlastung der Staatsfinanzen durch Aktivierung von örtlich-privatem Kapital zur Finanzierung der kommunalen Aufgaben.⁶

Die Gefahr von Marginalisierung der Interessen der Besitzlosen sowie des Gemeinwohles wurden nicht gesehen. Im Gegenteil wurde idealtypisch ein solidarisches Pflichtgefühl bei den „Aktivbürgern“ für ihre örtlichen „Schutzverwandten“ angenommen.⁷ Nach seiner Reformidee sollte also das vermögende Bürgertum zusammen mit dem alten Feudaladel weitgehend frei von obrigkeitstaatlicher Bevormundung das Gemeinwesen der Städte und Landgemeinden autonom gestalten. Ausgeschlossen von der Beteiligung an der lokalpolitischen Gestaltung blieben also die Mehrzahl der geringvermögenden und besitzlosen Einwohner der Kommunen sowie die Frauen.⁸ Das Selbstverwaltungskonzept von Stein, Hardenberg und Gneist war also in seinen Anfängen eine liberal-konservativ ausgerichtete Einrichtung zur ehrenamtlichen Beteiligung einer kleinen vermögenden bürgerlichen

4 Vgl. ebenda.

5 Vgl. ebenda und ausführlich bei Schwab, Dieter, 1971, Die „Selbstverwaltungsidee“ des Freiherrn vom Stein und ihre geistigen Grundlagen, 112–118, 155–158. und Stein, 1986, a. a. O., 176–177.

6 Vgl. ebenda und Schwab, 1971, a. a. O., 132 ff. sowie Stein, 1986, a. a. O., 115 ff.

7 Vgl. Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars, 2006, Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung, 14–22.

8 Vgl. von Saldern, 1998, a. a. O., 25–28 und Bogumil, 2006, a. a. O.

Honoratioren-Elite an der Kommunalpolitik.⁹ Parteipolitisierung und Parlamentarismus wurden explizit abgelehnt und galten wegen der Gefahr des Autonomieverlustes als schädlich für das kommunale Gemeinwohl.

Das Industrieproletariat und das Kleinbürgertum als große Masse der Einwohnerschaft mit ihren wachsenden sozialpolitischen Interessen waren nicht beteiligt. Obwohl sich die bürgerlichen Honoratioren ab der Mitte des 19. Jahrhunderts tatsächlich umfangreich in die ehrenamtliche Selbstverwaltung einbrachten, wurden die stetig wachsenden Aufgaben der Industriestadt als Sozial- und Infrastrukturkommune nur unzureichend wahrgenommen.¹⁰ Die sich herausbildenden Arbeiterparteien und auch die bürgerlichen Parteien, versuchten deshalb eher nationalpolitisch Einfluss auszuüben. Selbst nach der Revolution von 1848/49 wurde der Bürgerstatus nur geringfügig verändert. Ganz im Gegenteil wurde durch Einführung des Zensus- und Dreiklassenwahlrechts der kommunalpolitische Ausschluss der besitzlosen Arbeiterklasse noch weiter zementiert. Das liberale Bildungsbürgertum wurde hingegen zusätzlich integriert.¹¹

Parallel zu den Städten und Landgemeinden wurden auch die Landkreise als traditionelle Mittlerinstanz zwischen Kommunen und Staatsprovinzen nach der Selbstverwaltungs-idee mit den Kreisordnungen von 1825/28 reformiert. Die adligen Rittergutsbesitzer der großen Landgüter dominierten aber weiterhin deutlich die Verwaltung des Kreises.¹² Sie bildeten nicht nur die große Mehrheit in der ständischen Kreisvertretung, sondern stellten lange Zeit ausschließlich den Landrat als Spitze der Kreisverwaltung.

In seiner Doppelfunktion als Verbandsvorsteher der Kreiskommunen sowie Landesbeamter wurde er auf Vorschlag des Kreistages vom König ernannt. Neben seinen Polizeiaufgaben sollte er sich idealtypisch um die Wohlfahrt der unteren Volksschichten (kleine Handwerker und Landleute) seines Kreises kümmern.¹³ In der Verwaltungspraxis standen jedoch die Interessen des Besitzbürgertums im Zentrum.

9 Vgl. Schwab, 1971, a. a. O., 155 ff. und von Unruh, Georg-Christoph, 1986, Demokratie und kommunale Selbstverwaltung – Betrachtungen über die Eigenart des Inhalts von Artikel 28 GG. In: DÖV, 39. Jahrgang, 6/1986, 218–219.

10 Vgl. von Saldern, 1998, a. a. O., 25–28.

11 Vgl. Hofmann, Wolfgang, 2007, § 5 Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung von 1848 bis 1918. In: Mann, Thomas/Püttner, Günter, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1, 88 ff.

12 Vgl. Menger, Christian-Friedrich, 1983, Entwicklung und Selbstverwaltung im Verfassungsstaat der Neuzeit. In: von Mutius, Albert, Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, 27.

13 Vgl. von Unruh, Georg Christoph, 1972, Der Kreis – Ursprung, Wesen und Wandlungen. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e. V., Der Kreis, Band 1, 28 ff.

Im Unterschied zu den Gemeinden galt für die Kreise kein Gegensatz von monarchisch-zentraler Staatsverwaltung und bürgerschaftlich-dezentraler Selbstverwaltung.¹⁴ Wegen ihrer engen rechtlichen Einbindung in das Verwaltungssystem der Länderebene waren sie fest mit der Staatsverwaltung verkoppelt.¹⁵ Der politische Autonomie- und Emanzipationsanspruch des ländlichen Bürgertums war bis zum Ende des 19. Jahrhunderts dort schwach ausgeprägt. Vorhandene Bestrebungen zur Verselbständigung der Verwaltung im ländlichen Raum gingen tendenziell von den adligen Großgrundbesitzern aus.¹⁶

1.1.2 Demokratisierung bis 1933 und „Gleichschaltung“ bis 1945

Die exklusiv-demokratische Selbstverwaltungsidee von Stein und Gneist wurde bis zum Ende des Kaiserreiches theoretisch fortentwickelt. Entscheidende praktische Veränderungen ergaben sich aber erst zu Beginn der Weimarer Republik.¹⁷ In Art. 127 der Weimarer Reichsverfassung wurde die kommunale Selbstverwaltung als Institutsgarantie und damit als eigenständige politische Ebene formal festgeschrieben. Für die demokratische Beteiligung und die Integration der Interessen der breiten Volksmassen hatte jedoch die Einführung der allgemeinen und gleichen Verhältniswahl durch Art. 17 der Reichsverfassung eine viel größere Bedeutung.¹⁸ Ebenso wie schon zuvor auf staatlicher Ebene konnten nun auch in den Kommunen Parteien die sozialen Interessen der „Arbeiterklasse“ und des Kleinbürgertums intensiv einbringen. In der kommunalpolitischen Praxis wurde aber von diesen Möglichkeiten wenig Gebrauch gemacht. Der Schwerpunkt der Parteiaktivitäten lag immer noch eindeutig auf der Staatsebene.

In der Kommunalpolitik dominierten Konsens und Kompromiss.¹⁹ Schon vor der kommunalpolitischen Integration aller Bevölkerungsschichten musste die ehrenamtliche Honoratioren-Verwaltung durch hauptamtliche Fachkräfte ergänzt bzw. abgelöst werden. Durch den rasch wachsenden Aufgabenbestand in den Bereichen Stadtplanung, Infrastruktur und Soziales

14 Vgl. Weber, Werner, 1967, Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 73 ff. und Bovenschulte, Andreas, 2000, Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung, 77–78.

15 Vgl. Hendl, Reinhard, 1984, Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft, 72 ff.

16 Vgl. Bovenschulte, 2000, a. a. O. und Hendl, ebenda, 73–77.

17 Vgl. Rudloff, Wilfried, 2007, § 6 Die kommunale Selbstverwaltung in der Weimarer Zeit. In: Mann, Thomas/Püttner, Günter, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1, 93 ff.

18 Vgl. ebenda und Bogumil, 2006, a. a. O., 23 ff. sowie Menger, 1983, a. a. O., 31 ff.

19 Vgl. ebenda.

entwickelten sich die Kommunen zu *den* wesentlichen Hoheitsträgern der öffentlichen Daseinsvorsorge des Industriezeitalters.²⁰

Das Wachstum der kommunalen Leistungsverwaltung und der Bürokratie veränderte auch den Charakter der Kreise.²¹ Zu Beginn des 20. Jahrhunderts begannen auch sie sich zu „echten“ Selbstverwaltungskörperschaften zu entwickeln. Die Reichsverfassung von 1919 bedeutete für die Kreise mehr noch als für die Gemeinden eine deutliche Demokratisierung ihrer inneren Strukturen. Die vormals indirekt gewählten Kreisvertretungen (Kreistage) wurden nun direkt gewählt.²² Im Verlaufe der Weimarer Republik gerieten die Kommunen durch Zentralisierung der normativen und finanzwirtschaftlichen Steuerung in immer stärkere Abhängigkeit des Reiches.²³

Schließlich wurden der weitere institutionelle Ausbau der dezentralen kommunalen Selbstverwaltung und die Demokratisierung der lokalen Politik ab 1933 systematisch durch den zentralistisch-totalitären Führungsanspruch der Nationalsozialisten vorerst beendet. Das vielfältige Kommunalverfassungsrecht wurde in diesem Sinne mit der Deutschen Gemeindeordnung (DGO) von 1935 vereinheitlicht. Für demokratisch legitimierte Vertretungskörperschaften mit eigenen Beschlussrechten gab es in diesem System keinen Platz mehr. Bis 1945 waren die Kommunen also ganz dem „Führer- und Gefolgschaftsprinzip“ unterworfen.

Die Kommunalverwaltung musste insofern den dirigistischen Anweisungen von örtlichen Repräsentanten der NSDAP, der SS und im Verlaufe des zweiten Weltkrieges auch der Wehrmacht sowie paramilitärischer Einheiten wie z. B. „Volkssturm“ uneingeschränkt Folge leisten.²⁴ Im Gegensatz zur autonomen Stellung der Kommunen nach der liberal-bürgerlichen Selbstverwaltungsidee waren sie nun ganz der Steuerung des Staates unterworfen. Finanziell jedoch profitierten die Kommunen. Die sozialen Lasten wurden infolge des Rückganges der Arbeitslosigkeit und des Wirtschaftswachstums geringer.

Diese Ausgabensenkungen in Verbindung mit der Übertragung der Einnahmen aus den Realsteuern führten zu einer deutlichen Stärkung der kommunalen Finanzausstattung. Im Gegenzug wurden die Kommunen umfangreich in die gesamtstaatliche Leistungserbringung einbezogen. Die Kommunen mussten den Staat bei seinen militärischen und ideologischen Zielen umfassend unterstützen.²⁵

20 Vgl. ebenda.

21 Vgl. Bovenschulte, 2000, a. a. O.

22 Vgl. Bovenschulte, 2000, a. a. O.

23 Vgl. Hesse, 2004, a. a. O., 74–75.

24 Vgl. von Saldern, 1998, a. a. O., 25, Böck, 2001, a. a. O., 167–168 und Hesse, 2004, a. a. O., 76.

25 Vgl. ebenda und Matzerath, 2007, a. a. O., 130–132.

1.1.3 Fundament des sozialen Rechtsstaates der Bundesrepublik

Nach dem zweiten Weltkrieg erlebte die kommunale Selbstverwaltung eine „glanzvolle Renaissance“. Die Kommunen wurden zu leistungsfähigen Zentren des Wiederaufbaus der Infrastruktur und der öffentlichen Ordnung. Für die Westalliierten bildeten die Kommunen die geeignete Basis zur Entwicklung eines freiheitlich demokratischen politischen Systems.²⁶ Sie förderten daher großzügig kommunalpolitisches Engagement und gewährten den Deutschen auf kommunaler Ebene weitreichende politische Gestaltungsfreiheiten. Dabei wurde auf das vorhandene Personal zurückgegriffen. Allein die nationalsozialistisch vorbelasteten Verwaltungsspitzen sind getauscht worden. Die Kommunen wurden so für die weitere Entwicklung des politischen Systems der jungen Bundesrepublik eine entscheidende „Bewährungsstätte“.²⁷

Parteipolitisierung und Parteienwettbewerb spielten allerdings bis zum Ende der 1960er Jahre eine geringe Rolle. Ausschlaggebend dafür waren die negativen Erfahrungen, die Konzentration auf die Sachzwänge des Wiederaufbaus sowie die Einführung des Rechtsstaates als bürokratisches Fundament von Demokratie und Freiheit.²⁸ Letzteres hatte in den 1950er und 1960er Jahren eine besondere Dominanz. Sollte doch durch das Rechtsstaatsprinzip Politik und Verwaltung fest an die freiheitlich demokratische Verfassungsordnung und vor allem an die Menschenrechte gebunden werden.²⁹ Die staatliche Willkür, der Terror und die ideologische Indoktrination aus der NS-Zeit sollten für die Zukunft unmöglich sein.

Zur Verwirklichung dieses Leitbildes wurde an alte bürokratische Wurzeln und an den bürgerlich-demokratischen Charakter der Selbstverwaltung aus der konstitutionellen Zeit angeknüpft. Art. 28 des Grundgesetzes der Bundesrepublik gewährleistet insoweit die institutionelle Autonomie der Selbstverwaltung für „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze“. Es gilt das allgemeine Wahlrecht.³⁰ Getragen wird das Verwaltungsprinzip von der konstitutionellen Vorstellung der örtlichen Verbundenheit, Überschaubarkeit und dem Unterschied zwischen Staats- und Kommunalaufgaben. Im Zentrum standen zunächst der Aufbau

26 Vgl. Groh, Christian, 2007, § 8 Neuanfänge der kommunalen Selbstverwaltung nach 1945. In: Mann, Thomas/Püttner, Günter, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1, 133 ff. und Bogumil, 2006, a. a. O., 29 ff.

27 Vgl. ebenda.

28 Vgl. Bogumil, 2006, a. a. O., 32–33.

29 Vgl. Jann, Werner, 2002, 12. Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governanve? In: König, Klaus, Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 287.

30 Vgl. ebenda und Bogumil, 2006, a. a. O., 29 ff. und Menger, 1983, 36–37.

fachbürokratischer Effizienz und verwaltungstechnischer kommunaler Leistungsfähigkeit.³¹

1.1.4 Politisierung, Ökonomisierung und neue Beteiligungsformen

Nachdem Ende der grundlegenden Wiederaufbauphase und dem Wirtschaftswunder entwickelte sich das politische System der Bundesrepublik zu einem komplexen sozialen Leistungs- und Interventionsstaat.³² Die Wohlfahrt sollte durch zentrale Steuerung und Verwaltungsebenen übergreifende Vernetzung deutlich gesteigert werden. Fortschreitende Politikverflechtung³³, Größenklassen- und Komplexitätssteigerung führten ab Mitte der 1960er Jahre zu Autonomieverlusten der Kommunen sowie zu Professionalisierung und Ausdifferenzierung der politischen Steuerung.³⁴

Ausschließlich lokal orientierte Wählergemeinschaften bekamen verstärkt Konkurrenz durch Parteien und deren Funktionäre. Die Kommunalpolitik wurde zunächst sozialpolitisch und ab den 1970er Jahren ökologiepolitisch beeinflusst.³⁵ Das demokratische Selbstbewusstsein der Bürger stieg an. Bürgerinitiativen und Selbsthilfegruppen verlangten mehr kommunalpolitische Mitspracherechte. Die wirtschaftspolitisch und bürokratisch orientierte „Sachzwanglogik“ der Selbstverwaltung wurde politisiert. Die Nutzung von Handlungsspielräumen, die Prüfung von Alternativen sowie der basisdemokratische Dialog wurden gefordert.³⁶ Beteiligungsinstrumente und -verfahren fanden Eingang in den administrativen Planungs- und Entscheidungsprozess.

Kommunalpolitik wurde konkurrenzdemokratischer und vielseitiger. Die traditionelle Dominanz der selbständigen Honoratioren wurde durch öffentlich Beschäftigte abgelöst. Trotz der Ausweitung der Beteiligungsoptionen blieb die Beteiligungswirkung gering.³⁷ Die herausragende Machtstellung der Fachverwaltung und vor allem des Verwaltungschefs bei der Politikformulierung wurde deshalb nur wenig eingeschränkt. Bei guter Zusammenarbeit mit den Fraktionsspitzen kann die Verwaltung die Kommunalpolitik absolut bestimmen. Beeinflusst wird die lokale Machtkonstellation durch die

31 Vgl. ebenda.

32 Vgl. Jann, 2002, a. a. O., 288–289.

33 Vgl. Scharpf, Fritz W., 1999, Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen? Was kann man ändern? In: Frankfurter Institut/Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Reform des Föderalismus: Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut/Stiftung Marktwirtschaft und Politik, 23–36.

34 Vgl. Hesse, 2004, a. a. O., 82 ff

35 Vgl. Bogumil, 2006, a. a. O., 35 ff.

36 Vgl. ebenda.

37 Vgl. ebenda.

Ausprägung der unterschiedlichen Kommunalverfassungssysteme und der örtlichen personalen Verhältnisse.³⁸ Zu einer substanziellen Ausweitung der kommunalpolitischen Handlungsspielräume kam es aufgrund der zunehmenden Finanzkrise des öffentlichen Sektors zum Ende der 1970er Jahre nicht mehr. Staat und Kommunen standen in den 1980er Jahren unter starkem Konsolidierungsdruck. Verwaltungspolitisches Leitbild war die „Verschlankung“ des öffentlichen Sektors. Aufgaben, Organisation und Personal standen auf dem Prüfstand. Die Verwaltung sollte effizienter und effektiver werden.³⁹

Zu diesem Zweck wurde die Einführung von privatwirtschaftlichen Steuerformen in die Verwaltung favorisiert. Das Wachstum der öffentlichen Eigenproduktion sowie bürokratische und hierarchische Detailsteuerung sollten zurückgedrängt werden. Dezentralisierung, Aufgabenintegration, Ergebnissteuerung über Produkte, Zielvereinbarungen, Personalmanagement, Kundenorientierung und die Finanzsteuerung nach dem Ressourcenverbrauch standen auf der Reformagenda.⁴⁰ Parallel dazu wurden vor allem viele eigenwirtschaftliche Aufgabenbereiche zumindest „äußerlich“ privatrechtlich organisiert. Die öffentliche Hand entledigte sich in wachsendem Umfang von ihrem Betriebs-, Grund- und Gebäudevermögen. Personalstellen wurden durch Teilzeitregelungen, Einstellungstop, Stellenobergrenzen und „Betriebsübergang“ reduziert.⁴¹

Aufgrund der faktischen hierarchischen Unterordnung der Kommunen unter die Regelungs- und Finanzhoheit der Staatsebenen war der Effizienz- und Reformdruck dort am größten. Unter dem Reformleitbild des Neuen Steuerungsmodells wurde vor allem die Organisations- und Finanzsteuerung reformiert. Kommunales Vermögen wurde in großem Umfang „privatisiert“.⁴² Auch das Verhältnis von Politik und Verwaltung sollte auf kommunaler Ebene neu geordnet werden. Beide Ebenen sollten sich auf ihre Kernfunktionen konzentrieren. Die Politik wurde auf den strategischen Bereich der Zielvorgabe und Zielkontrolle festgelegt.

Die Verwaltung wäre insoweit auf den operativen Bereich der Ausführung „beschränkt“ geblieben. Idealtypisch wäre die Verwaltung dabei in den Wettbewerb mit der Privat- und Gemeinwirtschaft eingetreten.⁴³ Dieses

38 Vgl. ebenda, 38 und Grauhan, Rolf-Richard, 1970, Politische Verwaltung. Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Großstädte, 335 ff.

39 Vgl. Jann, 2002, a. a. O., 289–290.

40 Vgl. Bogumil, Jörg, 2007, Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell, 23–35, Jann, 2005, Neues Steuerungsmodell, In: Blanke, Bernhard et al., Handbuch zur Verwaltungsreform, 77 ff und grundlegend KGSt-Bericht, 1993, Das Neue Steuerungsmodell, Bericht Nr. 5/1993.

41 Vgl. ebenda.

42 Vgl. ebenda.

43 Vgl. ebenda.

Reformziel scheiterte an der politisch-administrativen Realität der Politik- und Ebenenverflechtung. Stellt doch die Option der stabilen wechselseitigen (auch punktuell detaillierten) Einflussnahme einen wichtigen Erfolgsfaktor für die Sicherung des lokalen Machtgefüges dar. Die Reformvorstellungen dieses „Neuen Steuerungsmodells“ gingen insoweit am Charakter des politischen Systems in Deutschland vorbei und entsprachen nicht den realpolitischen Anforderungen.⁴⁴ Hinsichtlich der Optimierung der Binnensteuerung konnten nur partiell und vor allem im Bereich der Finanzsteuerung Veränderungen erzielt werden.

Mangelhaft blieb die Gestaltung einer modernen Personalsteuerung im Sinne eines „Human Resource Management“.⁴⁵ Die Vernetzung der modernen Steuerungsinstrumente hin zu einer integrierten Gesamtsteuerung konnte bisher in keiner Kommune erreicht werden. Auch haben die breit angelegten Ausgliederungen und Privatisierungen nicht zum prognostizierten Erfolg geführt. Bei durchaus vorhandener örtlicher und bereichsspezifischer Optimierung wird oftmals von demokratischen Steuerungsverlusten, zusätzlichen Haushaltsbelastungen und sozialer Verschlechterung des Angebotes ausgegangen.⁴⁶ Ökonomisierung, Entsolidarisierung und fortschreitende Fragmentierung werden bemängelt. Abhilfe soll eine Optimierung der Beteiligungssteuerung und partielle Reintegration von Aufgaben in den öffentlich-kommunalen Leistungsverbund bringen.

1.1.5 Deutsche Einheit und Europäisierung als Trendverstärker

Der Beitritt Ostdeutschlands zur Bundesrepublik 1989 beschleunigte die Entwicklungstendenzen in Westdeutschland Richtung Ökonomisierung und Ausweitung der Bürgerbeteiligung. Die Verschärfung des öffentlichen Finanzproblems infolge der hohen Beitrittskosten erhöhte den Reformdruck deutlich.⁴⁷ Der Reformansatz des Neuen Steuerungsmodells wurde nun in Westdeutschland unter erhöhtem Konsolidierungsdruck umgesetzt.

Für die Kommunen in Ostdeutschland führte der Beitritt zu einem kompletten Systemwechsel von der zentralistischen Kaderverwaltung zur komplexen rechtsstaatlich-bürokratischen Selbstverwaltung. Dazu musste nach der Schaffung der föderalen Struktur die Tragfähigkeit der kommunalen

44 Vgl. Bogumil, ebenda, 64–67 und Jann, ebenda, 80–83.

45 Vgl. Bogumil, ebenda, 61–63, Kuhlmann, Sabine, 2006, Öffentliche Beschäftigung und Personalmanagement, In: Kießler, Leo et al., Öffentlicher Dienst und Personalmanagement, 89 und Jann, Werner/Bogumil, Jörg, 2004, Statusreport Verwaltungsreform, 54–63.

46 Vgl. Wohlfahrt, Norbert/Zühlke, Werner, 2005, Ende der kommunalen Selbstverwaltung. Zur politischen Steuerung im Konzern Stadt, 37–76.

47 Vgl. Bogumil, 2006, a. a. O., 42–43.

Gebietskörperschaften durch Vergrößerung des Hoheitsgebietes erfolgen.⁴⁸ Ebenso stand eine Dezentralisierung der Landesverwaltung auf der Reformagenda.⁴⁹ Im Ergebnis wurde in Anlehnung an den Entwicklungsstand des Verwaltungssystems in Westdeutschland eine funktionsfähige Selbstverwaltungsstruktur gebildet. Erst ab Mitte der 1990er Jahre widmeten sich auch viele ostdeutsche Kommunen analog der westdeutschen Reformtendenz der NSM-Einführung und der Aufgabenprivatisierung.⁵⁰

Aufgrund der Wendezeittradition der direkten Bürgerbeteiligung im Rahmen der „Runden Tische“ wurden in die Kommunalverfassungen Bürgerbegehren und Bürgerbeteiligung eingebaut.⁵¹ Auch die Direktwahl der Verwaltungsspitze der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte wurde im Laufe der Zeit in den neuen Bundesländern eingeführt und werteten so den Demokratiegehalt der Selbstverwaltung auf. Parteipolitisierung der kommunalen Ebene war dagegen schwierig, da es keine repräsentative konkurrenzdemokratische Tradition gab.⁵² Die „neuen“ Parteien hatten es in Ostdeutschland schwer, genügend Kandidaten und aktive Mitglieder zu finden.

Der Organisationsgrad und die Professionalisierung der Kommunalpolitik blieben daher bis in die Gegenwart gering. Ratsbeschlüsse werden weitestgehend einstimmig gefasst.⁵³ Die Verwaltung und deren Spitze haben deshalb großen Einfluss.⁵⁴ Über den Umweg der neuen Bundesländer schafften es die direkten Beteiligungsformen sowie die Direktwahl der Verwaltungsspitzen von Baden-Württemberg ab 1995 auch in die übrigen westdeutschen Kommunalordnungen.⁵⁵

Großen Einfluss auf die kommunale Ebene Deutschlands hat auch der Prozess der europäischen Integration und damit die Fortentwicklung der europäischen Union. Mit der Verlagerung von bisher originären Regelungskompetenzen der Mitgliedstaaten auf die EU-Ebene, wirkt das EU-Recht in fortschreitendem Maße auf die nationalstaatliche Kommunalpolitik ein.⁵⁶ Das Ausmaß dieser europarechtlichen Vorgaben hat in den

48 Vgl. ebenda, 40–41 und Stüer, Bernhard/Landgraf, Beate, 1999, Gebietsreform in den neuen Bundesländern – Bilanz und Ausblick. In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen, Kommunale Selbstverwaltung: Beiträge zur Debatte, 234 ff.

49 Vgl. Miller, Manfred, 1999, Funktionalreform in den neuen Bundesländern. In: Dies, ebenda, 255 ff.
50 Vgl. ebenda.

51 Vgl. Bogumil, 2006, a. a. O., 39 ff.

52 Vgl. ebenda, 44 ff.

53 Vgl. ebenda.

54 Vgl. Newiger-Addy, Griet, 2002, Politik und Verwaltung in brandenburgischen Kommunen, 121–123.

55 Vgl. ebenda, 46–47.

56 Vgl. Seele, Günter, 2007, § 37 Die übergemeindliche Kommunalverwaltung in Europa. In: Mann, Thomas/Püttner, Günter, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1, 1045 ff.

letzten Jahrzehnten in beträchtlichem Umfang zugenommen. Es durchdringt auf allgemeiner und fachspezifischer Ebene im Prinzip bereits alle Politikbereiche.⁵⁷

Besondere Bedeutung hat das EU-Wettbewerbs- und Vergaberecht. Es enthält einen Liberalisierungsimperativ für kommunal-öffentliche Leistungen. Die traditionell örtlich-regionale und öffentliche Bindung der kommunalen Daseinsvorsorge gerät so zusätzlich unter Privatisierungsdruck.⁵⁸ Liefer- und Dienstleistungsverträge der Kommunen müssen ab einem bestimmten Wert europaweit ausgeschrieben werden. Die öffentlich-rechtliche Gewährträgerhaftung für das Sparkassenwesen wird durch ein gewöhnliches privatwirtschaftliches Eigentümerverhältnis abgelöst.⁵⁹

Das EU-Recht brachte aber auch eine Ausweitung der politischen Beteiligung von EU-Ausländern an den Kommunalwahlen der Wohnsitzkommune. So sind Unionsbürger grundsätzlich an ihrem ausländischen Wohnsitz innerhalb der EU aktiv und passiv wahlberechtigt. Darüber hinaus gehende sachliche Beteiligungsoptionen im Wege von z. B. Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden sind verfassungsrechtlich in Deutschland strittig.⁶⁰

Schließlich spielt die EU für die Kommunen im Bereich der öffentlichen Wirtschafts- und Infrastrukturförderung eine wachsende Rolle. Das Gewicht der EU-Regionalförderung ist gekoppelt an die endogenen Förderoptionen und den Förderbedarf der Regionalebene der Mitgliedsstaaten.⁶¹ Förderdominanz hat die EU vor allem bei den strukturschwachen Transformationsgebieten des ehemaligen Ostblocks. Insoweit erhalten auch die strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands erhebliche Fördermittel.

Die Raumeinteilung der EU-Förderpolitik in Regionen hat den Koordinations- und Abstimmungsdruck der Kreisebenen erhöht. Über den Ausschuss der Regionen können die Kommunen ihrerseits beratend Einfluss nehmen auf die kommunalrelevante EU-Politik. Die europarechtliche Anerkennung der Kommunalebene erfolgt durch die EU-Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Entsprechende Regelungen für die regional- bzw. übergemeindliche Ebene sind noch in der Diskussion.⁶² Da die europäische Integration stetig voranschreitet, ist davon auszugehen, dass der Einfluss der EU auf die Kommunen (genauso wie umgekehrt) in den nächsten Jahren weiter wachsen wird.

57 Vgl. ebenda.

58 Vgl. Ruffert, Matthias, 2007, § 38 Unions- und gemeinschaftsrechtliche Einwirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung. In: Mann, Thomas/Püttner, Günter, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1, 1087 ff.

59 Vgl. ebenda, 1097 ff.

60 Vgl. ebenda, 1087 ff.

61 Vgl. Seele, 2007, a. a. O., 1066–1067.

62 Vgl. ebenda, 1065–1066.

1.1.6 Bürgerkommune und Governance als Entwicklungsperspektiven

Bis zu Beginn des neuen Jahrtausends hatte die kommunale Selbstverwaltung sich rechtlich, strukturell und prozessual politisch und administrativ deutlich ausdifferenziert sowie professionalisiert. Der politische Gehalt hatte gegenüber den Anfängen im 19. Jahrhundert in der wechselvollen Geschichte des 20. Jahrhunderts zugenommen.⁶³ Das kommunale Leistungsspektrum wurde umfassend ausgeweitet. Grundprobleme wie die Einengung des Handlungsspielraumes durch staatliche Normen, massive Aufgabenzuweisung bei zunehmender finanzieller Abhängigkeit zeigten eine bemerkenswerte Kontinuität und hatten sich teilweise noch verschärft.⁶⁴ Finanzknappheit, hierarchische Abhängigkeit und Homogenitätsstreben im Regelungs- und Leistungsbereich hatten die Gestaltungsautonomie der Kommunen faktisch immer stärker eingeengt.

Der Gegensatz zwischen „echter“ kommunal-bürgerschaftlicher Selbstverwaltung und Staatssphäre wurde im Zeitverlauf zu Gunsten eines eng verflochtenen komplexen öffentlichen Leistungs- und Finanzverbundes aufgegeben. Die Kommunen bilden im dezentralen Staat die unterste Ausführungsebene und nehmen damit den weit überwiegenden Teil aller öffentlichen Aufgaben wahr.⁶⁵ Diese Entwicklung ist die logische Konsequenz aus Komplexitätssteigerung und Ausdifferenzierung hin zum Typus des Verbundföderalismus. Auf der Zentralstaatsebene werden die Ordnungs- und Leistungsstandards definiert.⁶⁶

Die Gliedstaaten konzentrieren sich auf die Steuerung der Ausführung. Den Kommunen als unterste Ebene in diesem System, fällt die Rolle eines „Vollzugsorgans“ zu. Der kommunale Einfluss „reduziert“ sich vielfach „nur“ noch auf das „Management“ des Leistungsprozesses.⁶⁷ Der Spielraum zur eigenverantwortlichen kommunalpolitischen Definition und Gestaltung von freiwilligen örtlichen Selbstverwaltungsangelegenheiten wurde immer weiter eingeengt. Verstärkt wurde diese Tendenz durch die zunehmende Finanzmittelknappheit der öffentlichen Hand insgesamt.

Kommunale Selbstverwaltung als zunehmend „operativer Bereich“ innerhalb der „öffentlichen Wertschöpfung“ hatte sich damit unmerklich, aber systematisch, an privatwirtschaftliche Dienstleistungsprozesse angenähert. Die „buschfeuerhafte“ Ausbreitung von an die Privatwirtschaft angelehnten

63 Vgl. Bogumil, 2006, a. a. O., 47 ff.

64 Vgl. Deutscher Landkreistag, 2006, Landkreise im Prozess der Verwaltungsreformen, 3 ff.

65 Vgl. Hesse, 2004, a. a. O., 81–97.

66 Vgl. ebenda und Sturm, Roland/Zimmermann-Steinhart, Petra, 2005, Föderalismus. Eine Einführung, 61 ff.

67 Vgl. ebenda.

Organisationsmethoden und Steuerungsinstrumenten nach dem Leitbild des NSM war dabei nur konsequent. Im Kern blieb aber die typisch hierarchisch-bürokratische Steuerungslogik durch die unveränderten äußeren administrativen Rahmenbedingungen erhalten. Neben den internen Eigenschaften der Akteure⁶⁸ haben das übergeordnete traditionelle öffentliche Dienstrecht, die detaillierte Fach- und vor allem Finanzsteuerung eine komplette Systemänderung behindert.

Zunehmender Haushaltsdruck führte seit den 1990er Jahren zu umfassenden Aufgabenverlagerungen zur Privat- und Gemeinwirtschaft. Ehrenamtliche Helfer sollen verstärkt für die kommunale Leistungserbringung aktiviert werden. Das Leitbild der Dienstleistungskommune wurde abgelöst durch das Leitbild des aktivierenden Staates.⁶⁹ Das Verhältnis zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Politik soll neu geordnet werden. Ziel ist die Einbindung der Bürgerschaft in die Erbringung sowie in die Programmierung öffentlicher Leistungen.⁷⁰ Die bürgerschaftlichen Interessengruppen und Bürger werden als Partner von Politik und Verwaltung gesehen. Die Rolle des Weisungs- und Dienstleistungsempfängers wird um die Rolle des Mitwirkenden, Beteiligten und Initiierenden ergänzt. Die professionelle kommunale Fachbürokratie, die Kommunalwirtschaft und die Politik sollen den Bürger „aktivieren“ und zur Mitwirkung motivieren.⁷¹

Das kommunale Gemeinwesen wird in dieser Perspektive zur Angelegenheit *aller* Akteure in der Kommune – der Kreis der Beteiligten an der Selbstverwaltung wird weit über das Maß formeller Beteiligungsrechte maximal ausgeweitet. Der Bürger tritt aus dem Schatten seiner passiven Rolle heraus und bringt seine Kompetenzen, Ideen und Ressourcen in die Formung des „gemeinsamen“ Wohnumfeldes ein.⁷² Er übernimmt so partnerschaftlich zusammen mit der lokalen bzw. regionalen Politik und Verwaltung je nach seinen Möglichkeiten selbst Verantwortung für „seine“ Kommune. Politik und Verwaltung sind in dieser „neuen“ Partnerschaft für die Rahmenbedingungen zuständig. Sie schaffen die geeignete Basis für die bürgerschaftliche Beteiligung; fördern, initiieren und moderieren das

68 Vgl. Bogumil, 2007, a.a.O., 97 ff.

69 Vgl. Jann, 2002, a.a.O., 291.

70 Vgl. Vgl. Heinze, Rolf G. et al., 2005, Einführung: Der aktivierende Staat, In: Behrens, Fritz et al., Ausblicke auf den aktivierenden Staat, 9 ff. und Bürsch, Michael, 2005, Engagierte Bürger und aktivierender Staat, In: ebenda, 75 ff.

71 Vgl. Bogumil, Jörg et al., 2003, Leitbild Bürgerkommune, In: Ders. et al., Das Reformmodell Bürgerkommune, 22–29 und Blanke, Bernhard, 2001, Bürgerengagement und aktivierender Staat, In: Heinze, Rolf G./Olk, Thomas, Bürgerengagement in Deutschland, 93 ff.

72 Vgl. ebenda.

kommunale Kooperationsgefüge. Idealtypisches Ergebnis ist die Überwindung statischer Muster und die Herausbildung eines organischen und lebendigen Gemeinwesens.⁷³

Damit würde die kommunale Selbstverwaltung ein hohes Maß an Legitimität, Akzeptanz und Transparenz erreichen. Umfassende Integration und Beteiligung eröffnen für alle Bürger Entwicklungschancen. Individuelle, sozialräumliche und thematische Herausforderungen können partnerschaftlich überwunden werden. Sozioökonomische Konflikte sind entschärfbar und in Chancen verwandelbar.⁷⁴ Die vormalig „exklusive“ Demokratie könnte sich zur „kooperativen“ Demokratie fortentwickeln. Zentrale Steuerungskompetenz von Verwaltung und Politik ist insofern die Fähigkeit lokale und regionale Regelungs- und Leistungsnetzwerke zu fördern. Strategische Entwicklungspotentiale müssen erkannt, unterstützt und zusammengeführt werden.⁷⁵ Gründe für Entwicklungshemmnisse sind zu überwinden.

Die kommunikativen, organisatorischen, finanziellen und normativen Handlungsmuster des politisch-administrativen Kernbereichs des Gemeinwesens müssen angepasst werden. Bürokratische-, parteipolitische-, technische- und ökonomische Kompetenzen sind im Sinne des Leitbildes vom Aktivierungsstaat⁷⁶ durch Governance-Kompetenzen⁷⁷ zu ergänzen. Diese Vorstellungen von der „Beteiligungskommune“ treffen jedoch in vielen Regionen auf schwierige sozioökonomische und finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen, welche durch die derzeitige Weltwirtschafts- und Finanzkrise noch verstärkt werden dürften. Ressourcen und Kompetenzen sind dort bei allen Akteuren begrenzt.⁷⁸ Die Schaffung einer lebendigen Bürgerkommune benötigt deshalb eine weitaus größere Aktivierungsenergie. Gleichwohl dürfte der Nutzen größer sein. Können doch durch umfassende

73 Vgl. ebenda.

74 Vgl. Braun, Joachim, 2001, Bürgerengagement und kommunales Management. Engagementförderung in Kommunen durch Parallelstrukturen oder durch eine integrierte Agentur für Bürgerengagement? In: Heinze, Rolf G./Olk, Thomas, Bürgerengagement in Deutschland, 461 ff.

75 Vgl. Fürst, Dietrich, 2003, Regional Governance. In: Benz, Arthur, Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 45 ff. und Ders., 2007, Regional Governance. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Simonis, Georg, Handbuch Governance, 351 ff.

76 Vgl. Blanke, Bernhard/Platz, Stephan, 2005, Vom schlanken zum aktivierenden Staat. In: Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille, Ausblicke auf den aktivierenden Staat, 32 ff. und Langemeyer, Gerhard, 2005, Aktive, eigenständige Städte: Fundament des aktivierenden Staates. In: ebenda, 187 ff.

77 Vgl. Budäus, Dietrich, 2007, Vom New Public Management zur Governance. In: Wagner, Dieter/Lattemann, Christoph/Kupke, Sören/Lege, Alexander, Governance-Theorien oder Governance als Theorie? 15 ff.

78 Vgl. Holtkamp, Lars, 2006a, Partizipative Verwaltung – hohe Erwartungen, ernüchternde Ergebnisse. In: Bogumil, Jörg, 2006, Politik und Verwaltung, PVS, Sonderheft 37, 185 ff.

Kräftebündelung und lebendiges Miteinander „exklusive“ und zusätzliche Entwicklungspotentiale erschlossen werden.⁷⁹

Effektivität, Standort- und Wohnortattraktivität steigen. Leider geraten diese Ambitionen vielerorts in den Schatten der Haushaltskonsolidierung. Bürgerbeteiligung und ehrenamtliches Engagement dienen dann nur der ökonomischen Entlastung. Dadurch werden sozioökonomische Schwierigkeiten unter Umständen verschärft und vorhandene Entwicklungschancen bleiben ungenutzt.⁸⁰ In den Wachstumsregionen und Wachstumskommunen dagegen sind die Rahmenbedingungen für die Fortentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne der Bürgerkommune ungemein günstiger.⁸¹ Schon traditionell gibt es dort ein günstigeres Beteiligungsklima.

Bürger suchen aktiv nach Optionen ihre reichhaltigen Kompetenzen und Ressourcen in die Gestaltung des Gemeinwesens einzubringen. Aus der Erschließung von Beteiligungsoptionen ergibt sich Legitimität und Akzeptanz. Politik und Verwaltung haben deshalb ihren Vorteil in der kooperativen Kommunalpolitik erkannt. In Schrumpfungsräumen und Schrumpfungskommunen ist die Bürgerschaft oftmals allgemein demotiviert und verhält sich passiv. Politik und Verwaltung unterliegen deshalb – schon aus vermeintlichem Eigennutz – der Versuchung die traditionelle geschlossene „exklusive“ Machtkonstellation zu pflegen. Die Chancen der Fortentwicklung der Selbstverwaltung bleiben ungenutzt. Gleichwohl gibt es auch in strukturschwachen Gebieten „Leuchttürme“ der Beteiligung. Sie könnten den Nachbarkommunen als Beispiel dienen.

Insgesamt betrachtet – deutschlandweit – hat jedoch die Bürgerbeteiligung in der Form der kooperativen und direkten Demokratie deutlich zugenommen. Anfängen von Bürgerversammlungen über soziale Stadtteilarbeit, Bürgerforen, Bürgerhaushalt bis hin zur „aktivierenden“ Bürgerkommune verfügen die Bürger in der Gegenwart über vielfältige Beteiligungsoptionen sich in die Gestaltung der Kommune einzubringen.⁸² Kommunale Selbstverwaltung ist somit im Laufe ihrer 200-jährigen Tradition in Deutschland zu einem komplexen Kooperationsgefüge aus professioneller Fachverwaltung und Kommunalpolitik, privat- und gemeinwirtschaftlichen Partnern und der (potentiell) ganzen Bürgerschaft geworden.

Das Gegeneinander aus Staat und Politik, der sozialen Schichten der Ständegesellschaft des 19. Jahrhunderts sowie von Profession und Ehrenamt bis in die Gegenwart ist überwunden. Die Zukunft wird in der intelligenten lokalen und regionalen Verbindung und Aktivierung der Potentiale gesehen.

79 Vgl. Fürst, 2007, a. a. O., 353.

80 Vgl. Holtkamp, 2006b, a. a. O., 185 ff.

81 Vgl. Bogumil, 2003, a. a. O., 83 ff.

82 Vgl. Bogumil, 2006, a. a. O., 47 ff.

In der Ergänzung der sozioökonomischen Potentiale einerseits und der Integrationsfähigkeit von Interessen, Lebensstilen und Arbeitsformen andererseits besteht derzeit die Kernherausforderung für die kommunale Selbstverwaltung. Bundes- und Gliedstaaten müssen dazu der kommunalen Ebene mehr finanzielle, normative und inhaltliche Gestaltungsspielräume geben. An der Dezentralisierung von Aufgaben- und Finanzverantwortung führt zukünftig kein Weg vorbei. Der Staat muss sich dazu auf seine strategische Kernkompetenz der Kontextsteuerung zurückziehen.

1.2 Kreise als überörtliche Selbstverwaltungsinstanzen

1.2.1 Charakter und Positionierung im föderalen System

Innerhalb des föderalen Aufbaus Deutschlands sind die Kreise ein Teil der Staatsorganisation der Länder. Dort haben sie im internationalen Vergleich eine einzigartige Doppelfunktion.⁸³ Einerseits bilden sie die unterste Ebene der allgemeinen Staatsverwaltung. Andererseits schließen sie die Ortsebene in ihrer Funktion als überörtlicher Gemeindeverband nach oben hin ab. Die Kreise sind also grundsätzlich die zentrale Schnittstelle zwischen Staatsverwaltung und kommunaler Selbstverwaltung. Eine Ausnahme davon bilden die kreisfreien Städte.⁸⁴ Sie gehören nicht zu einer Kreisgebietskörperschaft und sind direkt dem Innenministerium des Landes unterstellt. Kreisfreie Städte übernehmen aufgrund ihrer Größe zusätzlich die Kreisfunktion. Konkret ist die Stellung der Kreise im Staatsaufbau der Länder in Abhängigkeit von Tradition, Fläche und Kommunalverfassung unterschiedlich.⁸⁵

In den großen Flächenländern wie z. B. Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg gibt es über den Kreisen allgemeine Mittelinstanzen und Sonderbehörden der Staatsverwaltung sowie höhere Kommunalverbände. Die Mittelinstanzen dienen dort der regionalen Bündelung der allgemeinen Staatsverwaltung.⁸⁶ Die Funktion von mittleren Sonderbehörden beschränkt sich auf der autonomen Wahrnehmung einer speziellen Fachaufgabe auf Regionsebene. Ebenso werden auch „Kreisaufgaben“ wie z. B. Kultur, Gesundheit und Pflegeeinrichtungen in einer kommunal verfassten überkreislichen

83 Vgl. von der Heide, Hans-Jürgen, 1998, Stellung und Funktion der Kreise. In: Roth, Roland/Wollmann, Helmut, Kommunalpolitik, 123 ff.

84 Vgl. Wagener, Frido, 1972a, Der Kreis im Gefüge der Verwaltungsorganisation, In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., Der Kreis, Band 1, 57–59.

85 Vgl. ebenda und Mecking, Christoph, 1995, Die Regionalebene in Deutschland. Begriff, Institutioneller Bestand, Perspektiven, 67 ff.

86 Vgl. ebenda.

Verbandsebene gebündelt. In den kleinen Bundesländern wie z. B. Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern gibt es keine Mittelinstanzen. Ministerial- und obere Landesverwaltung sowie die Kreise und kreisfreien Städte übernehmen diese Aufgaben.⁸⁷

Auch auf der unteren Staatsverwaltungsebene existieren neben den Kreisen und kreisfreien Städten andere separate Staatsbehörden des Bundes- und der Länder. Hervorzuheben sind Polizei- und Finanzbehörden sowie die Arbeits- und Wehrverwaltung. In Abhängigkeit von der Verwaltungsgliederung der Bundesländer sind das auch Schulaufsichts-, Kataster-, Gesundheits-, Umwelt- und Landwirtschaftsbehörden.⁸⁸ Neben diesen staatsorganisatorisch festgelegten Verwaltungs- und Verbandsebenen finden sich noch aufgabenbezogene Kooperationsformen auf Kreis- und Gemeindeebene.⁸⁹ Der Fragmentierungsgrad der Landes- und Kommunalverwaltung in Deutschland hat mit Blick auf Effektivität und Integrationskraft ein kritisches Ausmaß erreicht.

Kreise sind genauso wie Gemeinden trotz einheitlicher demokratischer Legitimationsgrundlage auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene „nur“ Verwaltungsträger. Sie verfügen nicht über legislative Kompetenzen.⁹⁰ Kreise sind rechtsfähige Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechtes und Gemeindeverband zugleich. Die Mitglieder des Kreises sind alle Einwohner des Kreisgebietes. Das Kreisgebiet besteht aus der Gesamtheit der kreisangehörigen Gemeinden und gemeindefreien Gebiete. Durch seinen Charakter als Gebietskörperschaft hat der Kreis eine direkte Leistungs- und Legitimationsbeziehung zu seinen Einwohnern.⁹¹

Als Verband der kreisangehörigen Gemeinden ist der Kreis verpflichtet, die gemeindlichen Interessen sorgfältig wahrzunehmen. Eine direkte Vertretung der Gemeinden in der Kreisvertretung ist nicht vorhanden. Die Idee des Gemeindeverbandes basiert auf dem Gedanken der „Solidargemeinschaft“ aller kreisangehörigen Gemeinden. Durch Definition von Unterstützungsleistungen sollen im Konsens zu starke Leistungsunterschiede zwischen den kreisangehörigen Gemeinden ausgeglichen werden. Ziel ist die Gewährleistung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ im Kreis.

Insofern schafft die Verbandsstruktur des Kreises eine geeignete organisatorische Plattform für einen sensiblen Interessenausgleich zwischen

87 Vgl. ebenda.

88 Vgl. ebenda.

89 Vgl. ebenda.

90 Vgl. ebenda.

91 Vgl. Gern, Alfons, 2003, Deutsches Kommunalrecht, 560 und Nierhaus, Michael, 2003a, Kommunalrecht für Brandenburg, 174 sowie Schmidt-Aßmann, 1996, Perspektiven der Selbstverwaltung der Landkreise. In: DVBl, 535.

den Gemeinden.⁹² Seine Doppelfunktion als Gemeindeverband und Bezirk der unteren Staatsverwaltung ermöglicht die Verwirklichung der Prinzipien von Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung. Es gelingt ein kreisgebietsbezogener effektiver Ausgleich zwischen den staatlichen Fach- und den Gemeindeverbandsinteressen.⁹³

Daraus resultieren verwaltungspraktische und verfahrensverkürzende Effekte. Sie haben zur steigenden Attraktivität der Kreisebene für Aufgabenverlagerungen geführt.⁹⁴ In den aktuellen Reformkonzepten der Länderverwaltungen spielt deswegen die Kreisstufe eine wichtige Rolle. Bislang fachlich und räumlich fragmentierte Behörden sollen auf dieser Ebene soweit wie möglich zusammengeführt werden. Die Bedeutung der Kreisstufe innerhalb der Staatsorganisation in Deutschland wird damit zunehmen. Insbesondere die Staats- aber auch die Gemeindeebene haben also ein großes Vertrauen in die historisch gewachsene Leistungs-, Integrations- und Konfliktlösungsfähigkeit der Kreisebene.⁹⁵

92 Vgl. Schmidt-Aßmann, ebenda, 535–536.

93 Vgl. Schmidt-Aßmann, 1996, a. a. O., 536–537.

94 Vgl. ebenda.

95 Vgl. ebenda.

Tabelle 1: Verwaltungsgliederung der Länder und Dimensionen ihrer Kreise

Bundesland	Gemeinden	kreisfreie Städte	Kreise	Einwohner	Fläche	Dichte
				Mittelwert der Kreisstufe		
Baden-Württemberg	1.110	9	35	250.726	986	254
Bayern	2.056	25	71	126.179	964	131
Brandenburg	420	4	14	155.030	2.054	75
Hessen	426	5	21	224.587	971	231
Mecklenburg-Vorpommern	849	6	12	99.311	1.888	53
Niedersachsen	1.024	8	38	189.036	1.200	158
Nordrhein-Westfalen	396	23	31	343.470	1.000	343
Rheinland-Pfalz	2.306	12	24	126.878	783	162
Saarland	52	0	6	175.413	428	410
Sachsen	510	3	10	297.587	1.757	169
Sachsen-Anhalt	1.039	3	11	178.244	1.806	99
Schleswig-Holstein	1.125	4	11	201.771	1.389	145
Thüringen	992	6	17	104.952	903	116
Gesamt	12.305	108	301	190.245	1.241	181

Quellen: Eigene Berechnungen und Statistisches Bundesamt, Stand: 31.12.2006; Statistisches Landesamt Sachsen, Stand: 30.06.2005 und aktuelle Angaben der Landkreistage und Innenministerien der Bundesländer, Stand: 18.09.2008.

1.2.2 Rechtsstellung und Aufgabenbestand

Ihre verfassungsrechtliche Garantie erhalten die Kreise bundesverfassungsrechtlich durch Art. 28 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz sowie durch analoge Regelungen der Landesverfassungen. Die Gemeindeverbände und damit die Landkreise haben danach das Recht auf kommunale Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze.

Dieser verfassungsrechtliche Schutz beinhaltet einerseits eine institutionelle Rechtssubjektsgarantie“ und andererseits eine objektive „Rechtsinstitutionsgarantie“.⁹⁶ Die „Rechtssubjektsgarantie“ sichert somit den institutionellen Bestand der Landkreise als kreiskommunale Körperschaft an sich, aber nur begrenzt individuell. Insofern sind Veränderungen des Kreisgebietes im Sinne einer Reduktion der Kreise verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig. Allerdings kann dies nur aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohls geschehen.⁹⁷ Durch die Forderung der Verfassung nach einer direkt vom Volk gewählten Kreisvertretung wird ein druckvoll der besondere Schutz der Landkreise als tragende Elemente der demokratischen föderalen Staatsorganisation der Bundesrepublik deutlich.

Die objektive „Rechtsinstitutionsgarantie“ garantiert den Landkreisen den verfassungsnotwendigen Aufgabenbestand und die Art der Aufgabenerfüllung. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz gewährt der kreiskommunalen Körperschaft insofern das Recht der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenkreises. Es gilt nicht die „Allzuständigkeit“ im Rahmen der Gesetze, sondern der Aufgabenbestand ist abhängig von den Kompetenzzuweisungen durch den jeweiligen Landesgesetzgeber. Gegenüber den Gemeinden als „originärer“ ist der Kreis also nur ein „derivativer“ (gesetzesabhängiger) Selbstverwaltungsträger.

Damit der Kreis als Institution erhalten bleibt und von einer lebendigen Selbstverwaltung gesprochen werden kann, bedarf es allerdings eines Mindestbestandes an kreiskommunalen Aufgaben^{98,99}. Der Landesgesetzgeber ist also verpflichtet bei der Modifizierung und Modernisierung der Aufgabenverteilung (Funktionalreformen) den typischen übergemeindlichen und kommunaldemokratischen Charakter des Kreises zu erhalten. Im

96 Vgl. Gern, 2003, a.a.O., 560–561 und Nierhaus, 2003a, a.a.O., 174–175 sowie Ipsen, Jörn, 2003, Die verfassungsrechtliche Stellung der Landkreise, 1 ff.

97 Vgl. Erbguth, Wilfried, 2004, Modellvorhaben Verwaltungsreform Mecklenburg – Vorpommern, 2.

98 BVerfGE 6, 19 (23); 83, 363 (383).

99 Vgl. auch Nierhaus, Michael, 2003b, VII. Das Selbstverwaltungsrecht der Kreise (Satz 2), 1059–1060 und Nierhaus, 2003a, a.a.O., 174–176 sowie Erbguth, 2004, 2. ebenso Gern, 2003, a.a.O., 561 und Rothe, Björn, 2004, Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, 93–94 und Tettinger, Peter J., 2000, III. Das Recht der Selbstverwaltung für die Gemeindeverbände, 738.

Gemeinde-Kreis-Verhältnis gilt bei der Aufgabenwahrnehmung grundsätzlich das Subsidiaritätsprinzip. Eine örtlich radizierte Aufgabe kann insoweit nur vom Kreis übernommen werden, wenn die Aufgabe aufgrund mangelnder Leistungsfähigkeit (Defizite in der Verwaltungskraft) unerledigt bleibt oder ein unverhältnismäßiger Kostenanstieg droht.¹⁰⁰

Ebenso besitzen nur die Gemeinden ein universelles Zugriffs- und Aufgabenerfindungsrecht auf gesetzlich nichtbesetzte Aufgabenfelder.¹⁰¹ Da eine trennscharfe Abgrenzung der Kreisaufgaben weder möglich noch zweckmäßig sein dürfte (Flexibilitätserfordernis), weisen die Landesverfassungen und Kreisordnungen den Kreisen ihre kreisintegralen Aufgaben nur durch Generalklausel zu.¹⁰² Das Land Brandenburg z. B. überantwortet den Kreisen nach § 1 Abs. 1 Satz 2, §§ 2,4 LKrO Bbg die überörtlichen, ergänzenden, ausgleichenden und fördernden Aufgaben. Zusätzlich müssen die Kreise Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung und (ausnahmsweise) staatliche Auftragsangelegenheiten erledigen.

Damit der Kreis diese Aufgaben ordnungsgemäß ausführen kann, hat er im Rahmen seiner Eigenverantwortlichkeit u. a. Satzungs-, Planungs-, Personal-, Organisations- und Finanzhoheit zur Wahrnehmung der Existenzaufgaben.¹⁰³ Wesensmerkmal der überörtlichen Aufgaben ist grundsätzlich ihr Bezug auf den Einzugsbereich mehrerer kreisangehöriger Gemeinden. Sie sind also nicht nur in einem Ort radiziert oder ihre Wahrnehmung übersteigt die Leistungsfähigkeit von einzelnen Gemeinden, Verwaltungsgemeinschaften (Ämtern) und interkommunalen Zusammenschlüssen.¹⁰⁴

Die einzelaufgabenbezogene Zusammenarbeit zwischen den Orten hat z. B. im Land Brandenburg Vorrang vor der Erledigung durch den Kreis. Die Bildung eines kreisähnlichen Verbandes durch Zusammenschluss aller kreisangehörigen Gemeinden ist jedoch nicht zulässig.¹⁰⁵ Beispiele für überörtliche Aufgaben sind Größere Museen, Verkehrsbetriebe für ein Kreisgebiet, Naturschutzgebiete, Naturparks, Kreisentwicklungsplanung, Immissionsschutz, Kreisstraßen und Abfallentsorgung.

100 Vgl. Henneke, Hans-Günter, 2002, Sind Gemeindeverbände dem aufgabenumverteilenden Gesetzgeber schutzlos ausgeliefert? 465–468.

101 Vgl. ebenda.

102 Nach BVerwGE 101, 99 ff. sind das insbesondere Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben.

103 Vgl. Nierhaus, 2003b, a. a. O., 1059, Nierhaus, 2003a, a. a. O., 177, Gern, 2003, a. a. O., 562 und Muth, Michael und Andere, 2005, Kommunalrecht in Brandenburg, LKrO-Kommentar zu § 2, 20.02., S. 3.

104 Siehe aktuell zur verwaltungspraktischen Schwierigkeit der Abgrenzung von örtlichem und überörtlichem Bezug der Aufgabenwahrnehmung des öffentlichen Personennahverkehrs Jarass, Hans, 2006, Aktivitäten kommunaler Unternehmen, 2 ff sowie den Verweis auf Thieme und Schmidt-Aßmann von Tettinger, 2000, a. a. O., 739.

105 Vgl. Nierhaus, 2003a, a. a. O., 178–179, Gern, 2003, a. a. O., 562 und Rothe, 2004, a. a. O., 94.

Neben diesen überörtlichen Aufgaben nimmt der Kreis auch Aufgaben in Ergänzung zur örtlichen kommunalen Selbstverwaltung wahr. Zu Gewährleistung einer gleichwertigen und kostengünstigen Versorgung im Kreisgebiet unterhält der Kreis vor allem öffentliche Einrichtungen, deren Einzugsbereich über das Gebiet einer einzelnen Gemeinde hinausgehen und die Leistungsfähigkeit der Ortsebene übersteigen. Dazu zählen Krankenhäuser, Spezialkliniken sowie Altenwohn- und Pflegeheime, Erwachsenenbildungsstätten (Volkshochschulen und Akademien), Jugendeinrichtungen, Hallenbäder und Sporthallen.¹⁰⁶

Im Sinne des Solidargedankens des Kreises als Verband von kreisangehörigen Gemeinden nimmt der Kreis darüber hinaus Ausgleichsaufgaben wahr. Zur Vermeidung von zu großen Niveauunterschieden innerhalb der Ortsstufe gewährt der Kreis den leistungsschwächeren Gemeinden sächliche, personelle und finanzielle Unterstützung. Eine vollständige Beseitigung der Unterschiede im Sinne einer Nivellierung soll allerdings vermieden werden. Generell gelten der Subsidiaritätsgedanke, die Möglichkeit der Zweckbindung sowie der Rahmenvorgaben für die Aufgabenerledigung. Ausgleichende Unterstützungsleistungen sind z. B. Vergabe von Finanzzuweisungen für den Bau und Unterhalt von Schulen, Feuerwehren, Kindergärten und Sportplätzen sowie den Ausbau von Gemeindestraßen und den Erhalt von Kulturdenkmälern. Ebenso gewährt der Kreis Beratungs- und Planungshilfen sowie Technische- und organisatorische Unterstützung.¹⁰⁷

Hinsichtlich der Aufgabenverteilung im Gemeinde-Kreis-Verhältnis besitzt der Kreis die Möglichkeit, mit Zustimmung, aber auch gegen den Willen einer einzelnen Gemeinde, örtliche Selbstverwaltungsaufgaben zu übernehmen (Kompetenz-Kompetenz).¹⁰⁸ Durch Zwang kann es z. B. gem. § 4 LKrO Bbg. auf Beschluss des Kreistages nur aus näher zu konkretisierenden Gründen des öffentlichen Wohles (z. B. Defizite wegen Leistungsschwäche) zum Aufgabenentzug kommen. Ebenso können nach dem gleichen Prinzip aufgrund von Leistungszuwachs Aufgaben auch wieder auf die gemeindliche Ebene zurückverlagert werden.

Ein Anspruch auf Rückübertragung besteht jedoch nicht.¹⁰⁹ Zusätzlich zum bisher genannten Aufgabenspektrum der freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben sowie der Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben

106 Vgl. ebenda sowie Muth, 2005, a. a. O., § 2, 20.02.

107 Vgl. Nierhaus, 2003a, a. a. O., 179–182, Rothe, 2004, a. a. O., 95 sowie Tettinger, 2000, a. a. O., 738–739 ebenso Ehlers, Dirk, 1997a, Die Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben der Kreise, 225 ff. im Detail und auch Muth, 2005, a. a. O., § 2, 20.02., 3–4.

108 Vgl. Nierhaus, 2003b, a. a. O., 1059 und Gern, 2003, a. a. O., 564 sowie Vogelsang, Klaus und Andere, 2005, Kommunale Selbstverwaltung, 61.

109 Vgl. Nierhaus, 2003a, a. a. O., 182–183.

der Kreise gibt es in Brandenburg z. B. noch die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung. Das Land kann gem. Art. 97 Abs. 3 i. V. m. § 3 Abs. 1, 2 LKrO Bbg. durch Gesetz die Kreise zur Erfüllung von Aufgaben der zuständigen Landesbehörden verpflichten.

Der Kreis unterliegt dabei einer begrenzten Weisungsbefugnis der Sonderbehörden und erhält vom Land zur Deckung der Kosten einen vollen Kostenausgleich für die Mehrbelastung. Beispiele¹¹⁰ für solche Aufgaben sind Gefahrenabwehr, Lebensmittelüberwachung, Denkmalschutz, Bau-, Jagd- und Fischereiaufsicht, Wasserschutz sowie das Vermessungs- und Katasterwesen sowie der Brandschutz.

Bei den staatlichen Auftragsangelegenheiten unterliegt der Kreis einem unbeschränkten Weisungsrecht durch die Fachaufsichtsbehörden. Im Wege der Organleihe nimmt der Landrat die Aufgaben der allgemeinen unteren staatlichen Verwaltungsbehörde wahr, gem. § 15 Abs. 1 LOG Bbg. i. V. m. § 70 Abs. 2 LKrO Bbg. unterliegt er dabei nicht den Weisungen des Kreistages, sondern nur der Dienst- und Fachaufsicht durch die obersten Staatsbehörden¹¹¹ (Doppelfunktion des Landrates als Leiter des Gemeindeverbandes und der unteren Staatsbehörde).¹¹² Im Rahmen dieser Funktion erledigt er die Kommunal-, Sonder- und Fachaufsicht über die kreisangehörigen Gemeinden, Ämter und Zweckverbände; die Aufsicht über die Fischerei- und Jagdgenossenschaften sowie die Stiftungsaufsicht vorbehaltlich der Übertragung durch das Land.¹¹³

1.2.3 Akteure der Kreisebene

Das politisch-administrative System der Kreisebene wird im Wesentlichen durch seine Hauptakteure getragen. Durch das Zusammenspiel ihrer Interessenartikulationen, Handlungen und Entscheidungen wird das Kreissystem erst mit Leben gefüllt. Strukturiert wird es neben der Verfügbarkeit von Ressourcen durch komplexe Staats- und kommunalrechtliche Kompetenz- und Verfahrensregeln.¹¹⁴ Aufgrund der föderal-staatlichen Tradition des deutschen Regierungssystems unterscheiden sich diese normativen Rahmenbedingungen trotz Annäherung in vielen Punkten teilweise erheblich.

110 Vgl. Muth, 2005, a. a. O., Kommentar zu § 3 GO Brdb, 10.03, 13.

111 insbesondere dem Innenministerium.

112 Vgl. Nierhaus, 2003a, a. a. O., 184, 188–189 und Gern, 2003, a. a. O., 578.

113 Vgl. Muth, 2005, a. a. O., LKrO-Kommentar zu § 69, 20.69, 1.

114 Vgl. Seele, Günter, 1990, Die Kreise in der Bundesrepublik Deutschland. Verfassung, Organisation und Aufgabenstellung einer Institution, 65 ff und Püttner, Günter, 1972, Die politische Funktion des Kreises als Selbstverwaltungskörperschaft und seine Organisation. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e. V., Der Kreis, Band 1, 145–146.

In Abhängigkeit von der Kreisordnung ist die formale Kräfte- und Machtkonstellation deshalb unterschiedlich.¹¹⁵ Hauptakteure sind der Kreistag und seine Ausschüsse, der Landrat und „seine“ Kreisverwaltung, die Kreiseinrichtungen, die Kreisvereine/-verbände, die Kreisbevölkerung und die kreisangehörigen Städte, Gemeinden und Ämter.¹¹⁶

Im Zentrum des Kreissystems stehen Kreistag, Landrat und die Kreisbürgerschaft. Letztere legitimiert durch demokratische Direktwahl für die Dauer von fünf Jahren¹¹⁷ den Kreistag als ihre Vertretungskörperschaft. Als zentrales politisches Repräsentativorgan des Kreises hat der Kreistag „parlamentsähnlichen“ Charakter. Gleichwohl ist der Kreistag immer noch staatsorganisatorisch das Hauptorgan einer Selbstverwaltungsinstitution ohne legislative Rechte.¹¹⁸ Seine ehrenamtlichen Mitglieder besitzen nicht den Status eines Parlamentsabgeordneten. Ihnen fehlen deshalb z. B. Immunität und Indemnität. Binnenstruktur und Arbeitsweise haben sich jedoch weitestgehend den staatlichen Volksvertretungen angenähert.¹¹⁹ Der Kreistag entscheidet über alle wesentlichen Angelegenheiten des Kreises, legt die Grundsätze der Verwaltung des Kreises fest, überwacht die Verwaltungstätigkeit, ist oberste Dienstbehörde und Vorgesetzter der Kreisverwaltungsspitze für den Bereich der Gemeindeverbandsangelegenheiten. Letzteres trifft nicht auf die Staatsbehördenfunktion des Landrates zu. Beim Vollzug dieser Aufgaben unterliegt der Landrat „nur“ den Weisungen der übergeordneten Landesbehörden.¹²⁰

Zur Einberufung, Festlegung der Tagesordnung, Leitung und Ordnung der Kreistagsitzungen gibt es einen Kreistagsvorsitzenden. In einigen Bundesländern wird er vom Kreistag gewählt. Ansonsten hat der Landrat den Vorsitz im Kreistag.¹²¹ Zur Entlastung und fachlichen Entscheidungsvorbereitung bildet der Kreistag ähnlich den Parlamenten ein Ausschusssystem. Zu unterscheiden sind fakultative (z. B. Bildungs- und Kulturausschuss) und (nicht in allen Bundesländern) obligatorische Ausschüsse (z. B. Finanzausschuss) sowie den Kreisausschuss. Die ersten beiden Ausschussarten haben beratenden, der Kreisschuss beschließenden Charakter.¹²² Die fakultativen Ausschüsse können zeitlich begrenzt werden.

115 Vgl. ebenda und Gern, 2003, a. a. O., 565 ff.

116 Vgl. Püttner, 1972, a. a. O., 137 ff. und Gern, ebenda.

117 Vgl. Aktuelle Fassung der Kreisordnungen der Bundesländer mit Stand 21.10.2008.

118 Vgl. Seele, 1990, a. a. O., 66 ff und Püttner, ebenda, 140–141.

119 Vgl. ebenda.

120 Vgl. Gern, 2003, a. a. O., 565 ff und Nierhaus, 2003a, a. a. O., 185–187.

121 Vgl. Seele, 1990, a. a. O., 71.

122 Vgl. Gern, a. a. O., 574 ff und Nierhaus, a. a. O., 184–187.

Eine historische Sonderstellung nimmt der Kreisausschuss ein. In der Zeit der Dominanz des Ehrenamtes in der Kreiselbstverwaltung nahm er umfangreiche Steuerungs- und Entscheidungskompetenzen für den Kreis wahr.¹²³ Damit war der Kreisausschuss ein vollwertiges drittes Kreisorgan. Durch Ausdifferenzierung, Professionalisierung und Aufgabenwachstum ist seine Zuständigkeit auf zentrale Koordinations-, Steuerungs- und Entscheidungsfunktionen beschränkt worden. Der Kreisausschuss stellt damit im Prinzip eine Analogie zum Hauptausschuss der Gemeindeebene dar.¹²⁴

Das Hauptverwaltungsorgan des Kreises ist der Landrat als Hauptverwaltungsbeamter. Dieser traditionelle Titel wurde erst im Dritten Reich einheitlich für ganz Deutschland verwendet. Eine Ausnahme bildeten zwischenzeitlich Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen mit der Bezeichnung Oberkreisdirektor.¹²⁵ Ursprünglich war der Landrat in Preußen Staatsbeamter und wurde vom Staat mit Zustimmung des Kreistages eingesetzt. Bis in die Gegenwart hinein wurden die Landräte dann vom Kreistag als kommunale Wahlbeamte auf Zeit gewählt.¹²⁶ Seit Mitte der 1990er Jahre wird der Landrat direkt gewählt. Seine Amtszeit beträgt zwischen 6–10 Jahre.

Als Leiter der kreiskommunalen sowie unteren staatlichen Verwaltungsbehörde nimmt er eine einzigartige Doppelfunktion im politischen System Deutschlands wahr.¹²⁷ Ihm obliegt die rechtliche Vertretung und Repräsentation des Landkreises. Als Verwaltungschef leitet er die Geschäfte der laufenden Verwaltung, arbeitet die Beschlussvorlagen für den Kreistag aus und vollzieht dessen Beschlüsse. Im Übrigen erledigt der Landrat die Pflichtaufgaben nach Weisung, die Auftragsangelegenheiten des Staates und nimmt die Aufgaben der allgemeinen unteren Staatsbehörde wahr.¹²⁸ Er kann die Beschlüsse des Kreistages beanstanden und hat ein Eilentscheidungsrecht bei dringenden Angelegenheiten.

Zur Erledigung dieser Kreisaufgaben verfügt der Landrat über einen umfangreichen ausdifferenzierten, professionellen hauptamtlichen Verwaltungsapparat, über zugeordnete Wirtschaftsbetriebe¹²⁹ und öffentliche Einrichtungen¹³⁰. In Abhängigkeit vom Organisationskonzept besteht die Aufbauorganisation aus Verwaltungsleitung, Dezernaten, Querschnitts- und Fachämtern sowie deren Sachgebieten oder aus Verwaltungsvorstand,

123 Vgl. Püttner, 1972, a. a. O., 141–144.

124 Vgl. Seele, 1990, a. a. O., 72 ff.

125 Vgl. ebenda, 77 ff und Püttner, 1972, a. a. O., 144 ff.

126 Vgl. Püttner, ebenda, 144–145.

127 Vgl. Seele, 1990, a. a. O., 77 ff.

128 Vgl. Gern, 2003, a. a. O., 567 ff und Nierhaus, 2003a, a. a. O., 187 ff.

129 Z. B. Abfallwirtschaftsbetrieb und ÖPNV-Betrieb.

130 Z. B. weiterführende Schulen, Sonderschulen und Volkshochschulen.

Steuerungs-, Fach- und Servicediensten.¹³¹ Da die Kreisorganisation seit dem 19. Jahrhundert an Umfang und Komplexität stetig zugenommen hat, ist grundsätzlich jeder Kreisaufgabenbereich organisatorisch mit Verwaltungs- oder Wirtschaftseinheiten detailliert ausdifferenziert. Beschränkte sich der hauptamtliche Organisationsapparat des Kreises ursprünglich auf wenige Generalisten so umfasst er gegenwärtig mehrere hundert Fachspezialisten des allgemeinen nichttechnischen und technischen Verwaltungsdienstes je Kreis. Auch die fachlichen Qualifikationen und deren Niveau haben analog zugenommen.¹³²

Im Zuge der inneren Demokratisierung der Verwaltungen und Betriebe können die Beschäftigten des Kreises über ihre Personalvertretungen formell in umfassender Weise auf die Steuerung der Organisations- und Personalentwicklung Einfluss nehmen.¹³³ Ziel ist die Vermeidung von Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen und Arbeitsverhältnisse vor allem im Einzelfall. Machtinstrument ist das gesetzliche Zustimmungserfordernis zahlreicher standardisierter Fallgruppen. Aufgrund dieser passiven Vetorechte kann die Verwaltungsleitung ihre Organisations- und Personalentscheidungen grundsätzlich nur im Konsens mit der Personalvertretung durchsetzen.¹³⁴ Die Personalvertretung ist in verschiedene Beschäftigtengruppen fragmentiert. Die Beschäftigtengruppen der Beamten, Angestellten und Arbeiter bilden gemeinsam den allgemeinen Personalrat. Daneben bestehen noch eine Jugend- und Auszubildendenvertretung, eine Schwerbehindertenvertretung und schließlich eine Gleichstellungsvertretung für die Interessen der weiblichen Beschäftigten.¹³⁵

Beeinflusst werden die Kreispolitik und deren operativer „Kreiskonzern“ durch die Kreisbürgerschaft und deren Vereine sowie Verbände. Fundament der demokratischen Beteiligung der Kreisbürger bilden die Wahlen zu den Kreistagen.¹³⁶ Gewählt werden die Kandidaten nach den allgemeinen Wahlgrundsätzen.

Sie repräsentieren kommunalrechtlich nicht einen bestimmten Wahlkreis, sondern den gesamten Kreis analog der Ortsebene.¹³⁷ Im Zentrum

131 Vgl. Seele, 1990, a. a. O., 112 ff.; KGSt, 1996, Erfahrungen der Kreise mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells, Materialien Nr. 1 sowie KGSt, 1993, Das Neue Steuerungsmodell, Bericht Nr. 5.

132 Vgl. Seele, ebenda und Mäding, Erhard, 1972, Innere Organisation der Kreisverwaltung, In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., Der Kreis, Band 1, 195–197.

133 Vgl. Palm, Hermann, 2005, Verwaltungsreform und Mitbestimmung, In: Blanke, Bernhard et al., Handbuch zur Verwaltungsreform, 297 ff.

134 Vgl. ebenda.

135 Vgl. ebenda.

136 Vgl. Seele, 1990, a. a. O., 66 ff und Püttner, 1972, a. a. O., 150 ff.

137 Vgl. ebenda.

der Kreispolitik soll die Wohlfahrt aller Gebietsteile des Kreises unabhängig von der örtlichen Zugehörigkeit des einzelnen Kreistagsabgeordneten stehen. Die Dominanz einzelner Gebietsteile in der Kreispolitik soll vermieden werden. Wahlvorschläge können von Einzelbewerbern, Wählergruppen und Parteien für das gesamte Kreisgebiet eingereicht werden.¹³⁸

Die zentrale Rolle in der Kreispolitik spielen verstärkt seit 1970 die Parteien. Sie nominieren auf ihrem Kreistagparteitag ihre Kandidaten für die Kreistagswahl und bestimmen auf ihrer Kreisverbandsebene die Ziele für die Kreispolitik. Im Zuge von Ausdifferenzierung und Spezialisierung des Kreistags bilden ihre Abgeordneten im Kreistag Fraktionsgemeinschaften.¹³⁹ Dadurch wurde der Trend zur Parlamentarisierung der Kreistagarbeit beschleunigt. Ebenso wie die Parteien versuchen auch andere Interessengruppen auf Kreisebene durch Bildung von Kreisverbänden und Kreisvereinen auf die Kreispolitik Einfluss zu nehmen. Das geschieht aber überwiegend mangels direkter politischer Verankerung auf informellem Wege in Gesprächsrunden mit Kreistagsmitgliedern, dem Landrat/Verwaltungsvorstand oder auch Verwaltungsmitarbeitern.¹⁴⁰

Für die Bürgerschaft wurden die formalen Einflussmöglichkeiten in zwei Wellen institutionell und verfahrenstechnisch deutlich ausgebaut. Ausgangspunkt bildeten die sozialen Bewegungen der 1970er Jahre in Westdeutschland und die Systemtransformation nach 1990 in Ostdeutschland.¹⁴¹ Die Bürgerschaft kann gegenwärtig flächendeckend direkt über Bürgerversammlungen, -antrag, -begehren und -entscheid auf die Kreispolitik Einfluss nehmen. Auch wurde die Direktwahl der Landräte in allen Bundesländern eingeführt.¹⁴² Ferner gibt es die Möglichkeit als sachkundiger Bürger beratend in den Arbeitsausschüssen des Kreistages oder indirekt über Beiräte mitzuwirken.¹⁴³ Ausländer haben in den meisten Bundesländern einen eigenen Ausländerbeirat. In Nordrhein-Westfalen besitzen sie sogar ab dem 18. Lebensjahr das aktive Wahlrecht.¹⁴⁴

Für den Kreis als Gemeindeverband spielen bei der Gestaltung der Kreispolitik die kreisangehörigen Gemeinden eine wichtige Rolle. Da der Kreis als eigenständige Gebietskörperschaft direktdemokratisch legitimiert ist, besit-

138 Vgl. ebenda.

139 Vgl. Seele, ebenda, 83 ff und Janning, Hermann, 1998, Kreispolitik und Kreisverwaltung. In: Wollmann, Helmut/Roth, Roland, Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, 76 ff.

140 Vgl. Bogumil/Holtkamp, 2006, a. a. O., 222–223 und Wagener, 1972a, a. a. O., 66–67.

141 Vgl. Bogumil/Holtkamp, 2006, a. a. O., 35–37, 44–47 und Wollmann, Helmut, 1998, Kommunalpolitik zu neuen (direkt-)demokratischen Ufern? In: Wollmann, Helmut/Roth, Roland, Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, 37 ff.

142 Vgl. Aktuelle Fassungen der Kreisordnungen der Bundesländer mit Stand 21.10.2008.

143 Vgl. Gern, 2003, a. a. O., 581 ff und Seele, 1990, a. a. O., 84–85.

144 Vgl. Gern, 2003, a. a. O., 360–362.

zen die Gemeinden keine direkten formalen Einflussmöglichkeiten auf die Kreispolitik. Bestrebungen sie über Bürgermeisterräte, Bürgermeisterräte oder Bürgermeisterbänke zu beteiligen, sind aus verfassungsrechtlichen Gründen gescheitert.¹⁴⁵ Die einzige Ausnahme bildet gegenwärtig der kommunalrechtlich als Kreis definierte Regionalverband Saarbrücken. Er verfügt neben der Regionalversammlung (Kreistag) über einen Kooperationsrat aus den Bürgermeistern und gewählten Vertretern der verbandsangehörigen Gemeinden sowie Vertretern der Fraktionen der Regionalversammlung.¹⁴⁶ Ihren Einfluss können die kreisangehörigen Gemeinden grundsätzlich also nur indirekt-informell ausüben. Das geschieht offiziell über Bürgermeisterkonferenzen oder Bürgermeisterrunden und inoffiziell über die Kreistagsabgeordneten des jeweiligen Ortes.

Der Kreistagsabgeordnete befindet sich also systembedingt partiell in einem Interessenkonflikt zwischen seinem allgemeinen kreisbezogenen Mandat und seiner Verwurzelung in der kreisangehörigen Heimatgemeinde.¹⁴⁷ Damit dieser Konflikt nicht dauerhaft zu Gunsten des Ortsbezugs aufgelöst wird, enthalten ein Teil der Kreisordnungen in den Bundesländern Unvereinbarkeitsregelungen (Inkompatibilitätsregelungen).¹⁴⁸ Insoweit sind neben den Beschäftigten der Kreisverwaltung selbst sowie den Mitarbeitern von deren Behördenaufsicht sowie deren Rechnungsprüfung die hauptamtlichen Bürgermeister der kreisangehörigen Ortsverwaltungen von der Ausübung eines Kreistagsmandates ausgeschlossen.¹⁴⁹ Demgegenüber ist eine Inkompatibilität zwischen Kreistags- und Gemeindevorstand nicht vorgesehen.

Regelmäßig kommt es deshalb zur sogenannten Kumulation politischer Ämter: Kreistags- und Gemeindevorstand sowie kommunalpolitische Leitungspositionen werden parallel ausgeübt und faktisch miteinander verbunden. Aufgrund der generellen Stabilität der politischen Mandatskonzentration kann der Einfluss der Gemeindeebene auf die Kreisebene indirekt als gut gesichert gelten.¹⁵⁰ Insgesamt betrachtet ist das Verhältnis der Hauptakteure auf Kreisebene von der Dominanz des Landrates und vor allem seines

145 Vgl. Püttner, 1972, a. a. O., 146–150.

146 Vgl. §§ 211–211a Kommunales Selbstverwaltungsgesetz des Saarlandes (KSVG) vom 27.06.1997 zuletzt geändert am 14.05.2008.

147 Vgl. Schulenburg, Klaus, 2001, Die Kommunalpolitik in den Kreisen Nordrhein-Westfalens: Eine empirische Bestandsaufnahme, 287 ff.

148 Vgl. Seele, 1990, a. a. O., 66–69 und Püttner, 1972, a. a. O., 146–150. Im Detail, aber die Kompatibilität befürwortend, Zerr, Michael, 2005, Bürgermeister im Kreistag. Empirische Untersuchung am Beispiel Baden-Württemberg.

149 Vgl. z. B. Kreisordnungen von Niedersachsen § 30a und Schleswig-Holstein § 26a; Stand: 21.10.2008.

150 Vgl. Schulenburg, 2001, a. a. O., 108 ff.

leistungsstarken Verwaltungsapparates geprägt.¹⁵¹ Bewirkt wurde diese Entwicklung vor allem durch wachsende Aufgabenkomplexität, Normierungsdichte, Standardisierung und staatliche Einbindung des Kreises.

Der Verwaltungsaufwand ist dadurch in quantitativer aber auch in qualitativer Hinsicht stetig gestiegen. Die Einflussosphäre für die traditionelle ehrenamtliche Steuerung der Kreiselbstverwaltung durch den Kreistag und den Kreisausschuss hat sich demgegenüber immer weiter reduziert.¹⁵² Lag der Schwerpunkt der Aufgabenerledigung noch im 19. Jahrhundert weitestgehend im ehrenamtlichen Bereich und bei wenigen hauptamtlichen Generalisten, so hat sich das Verhältnis bis in die Gegenwart hinein zu Gunsten der Fachspezialisten aus der Hauptamtsverwaltung verschoben.

Sie haben nicht nur die gesamte operative Aufgabenerledigung übernommen, sondern nehmen auch Einfluss auf die strategische kreispolitische Steuerung. Die Beschlussvorlagen und alternativen Entscheidungsoptionen werden im Prinzip von ihnen unter Einbeziehung der Eliten aus den Fachausschüssen des Kreistages vorbereitet.¹⁵³ Die Ausgliederung von öffentlichen Leistungen an privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisierte selbständige Aufgabenträger hat diesen Trend zum hauptamtlich dominierten Fachexpertentum noch verstärkt.

Zur Aufrechterhaltung seiner Agenda-Setting- und Kontrollfunktion hat sich auch der Kreistag durch Binnendifferenzierung, Professionalisierung, Spezialisierung und Ausweitung der Gremienarbeit angepasst.¹⁵⁴ Im Ergebnis hat sich der Kreistag weitestgehend faktisch in ein Kreisparlament verwandelt. Dem entspricht auch die selektive Sozialstruktur der Mandatsträger.

So wird die Kreistagarbeit schwerpunktmäßig durch höher Gebildete mit großem Zeitbudget ausgeübt (z. B. Lehrer, Beamte und besonders Rentner).¹⁵⁵ Im Verhältnis zu den übrigen Kreisakteuren hat der Landrat aus der Perspektive der Kreistagmitglieder eindeutig die größte Bedeutung. Wesentlich dafür ist seine Funktion als Leiter der Staatsverwaltung im Kreis und deren (wachsende) Dominanz im Aufgabengefüge des Kreises. Die Einführung der Direktwahl des Landrates hat im Vergleich zur Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters dagegen kaum eine Machtverschiebung bewirkt.¹⁵⁶

Der Einfluss der Kreisvereine und Kreisverbände ist generell dann umso größer, je besser er organisiert und mit Ressourcen ausgestattet ist. Es dominiert der Einfluss von Kreisorganisationen der Parteien, Wirtschafts-

151 Vgl. ebenda, 323 ff.

152 Vgl. Püttner, 1972, a. a. O., 139 ff.

153 Vgl. Janning, 1998, a. a. O., 76 ff.

154 Vgl. ebenda und Bogumil/Holtkamp, 2006, 220–225.

155 Vgl. Schulenburg, 2001, a. a. O., 65–86.

156 Vgl. ebenda, 246 ff.

und Wohlfahrtsverbände. Kleineren Gruppierungen gelingt es kaum auf Kreisebene überörtliche Sach- und Finanzinteressen durchzusetzen.¹⁵⁷ Direkte Bürgerbeteiligung in Form von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sowie moderne Elemente der kooperativen Demokratie scheinen für die Kreispolitik bisher keine große Rolle zu spielen. Die Kreispolitik berührt den Kreisbürger dafür zu selten direkt.¹⁵⁸

1.2.4 Kreisgebiet und Regionalisierung

Für den Kreis als gebietskörperschaftlich verfassten Verwaltungsträger bildet das Hoheitsgebiet die Ausgangsbasis und die räumliche Grenze sämtlicher Aktivitäten. Verwaltungsrechtlich gesehen kann bzw. muss der Kreis sowohl als Gemeindeverband wie auch als untere Staatsbehörde seine Aufgaben nur im Rahmen seiner überörtlichen Zuständigkeit und damit auf seinem Kreisgebiet ausüben. Der konkreten organisatorischen Gestaltung der verschiedenen Leistungsprozesse sind somit Grenzen gesetzt (z. B. dem Grad der Aufgabenverlagerung im Rahmen von Kreiskoperationen und Zusammenarbeit mit Privaten).¹⁵⁹

Das Kreisgebiet umfasst dabei alle kreisangehörigen Gemeindegebiete und die gemeindefreien Gebiete (soweit es sie noch gibt).¹⁶⁰ Das Stadtgebiet der kreisfreien Städte (auch mitunter Stadtkreise genannt) gehört nicht zum Hoheitsgebiet des Kreises. Generell ist jedes Kreisgebiet exakt von anderen Kreisgebieten umgeben. Eine Ausnahme bilden nur die Kreise, deren Gebietsgrenze gleichzeitig die Nationalstaatsgrenze bildet. Das deutsche Staatsgebiet ist somit lückenlos mit einem Kreisnetz überspannt.¹⁶¹

Innerhalb seines Gebietes hat der Kreis das Recht und die Pflicht Aufgaben des „eigenen und übertragenen Wirkungskreises“ wahrzunehmen. Bezugssubjekte des Aufgabenvollzuges und der Leistungserbringung sind insoweit alle Personen, die sich auf dem Kreisgebiet befinden. Insbesondere sind das die kreisangehörigen Einwohner und Bürger, die gegenüber dem Kreis besondere Rechte und Pflichten besitzen (genannt werden soll hier nur das aktive und passive Wahlrecht).

157 Vgl. ebenda, 252 ff.

158 Vgl. Franke-Polz, Tobias, 2005, Direkte Demokratie in Mecklenburg-Vorpommern. In: Koste, Andreas, Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung, 158; Schulenburg, ebenda, 185 ff und Janning, 1998, a. a. O., 81.

159 Vgl. Mäding, 1972, a. a. O., 191–193 und Nierhaus, 2003a, a. a. O., S. 174 ff. sowie Thieme, Werner, 1984, Verwaltungslehre, 172 ff.

160 Im engeren Sinne sind das alle vermessenen und beim staatlichen Katasteramt eingetragenen Flurstücke.

161 Vgl. Mäding, 1972, a. a. O., 191–193.

Die Kreisaktivitäten beziehen sich darüber hinaus aber auch auf Durchreisende und Gäste sowie auf privatwirtschaftliche Unternehmen (z. B. Wirtschaftsförderung).¹⁶² Die Bevölkerungs- und Unternehmenszahl, deren Struktur, Konzentration und Austauschbeziehungen auf dem Kreisgebiet bilden die wesentliche Grundlage für die Nachfrage nach überörtlichen Leistungen. Neben diesen direkten subjektbezogenen Tätigkeiten wurzeln im Kreisgebiet aber auch noch objektbezogene bzw. indirekt subjektbezogene Aktivitäten.

Konkret sind das alle Leistungen, die sich auf die natürliche Umwelt¹⁶³ im weitesten Sinne beziehen. Individuum¹⁶⁴, Kollektiv¹⁶⁵ und Umwelt mit ihren Interdependenzen bilden die Kreisstruktur, welche das Leistungsprogramm des Kreises wesentlich beeinflusst.¹⁶⁶ Diese Bezugselemente bestimmen auch die Ressourcenausstattung des Kreises ganz überwiegend. Öffentlich-rechtliche Abgaben, privatrechtliche Entgelte und vor allem Finanzmittelzuweisungen von Bund und Land bemessen sich nach den genannten Variablen. Wichtig ist insoweit die Erkenntnis, dass alle diese Faktoren auf das Kreisgebiet als relativ starren Bezugspunkt bezogen sind.

162 Vgl. ebenda.

163 Geographische, geologische, zoologische, botanische und topographische Strukturen.

164 Natürliche Personen: Einwohner, Bürger, Gäste und Durchreisende.

165 Juristische Personen: Private Unternehmen und öffentlich-rechtliche Organisationen.

166 Vgl. Mäding, 1972, a.a.O., 192–193 und allgemein zum Verwaltungsraum auch schon Peters, Hans, 1949, Lehrbuch der Verwaltung, 94–101.

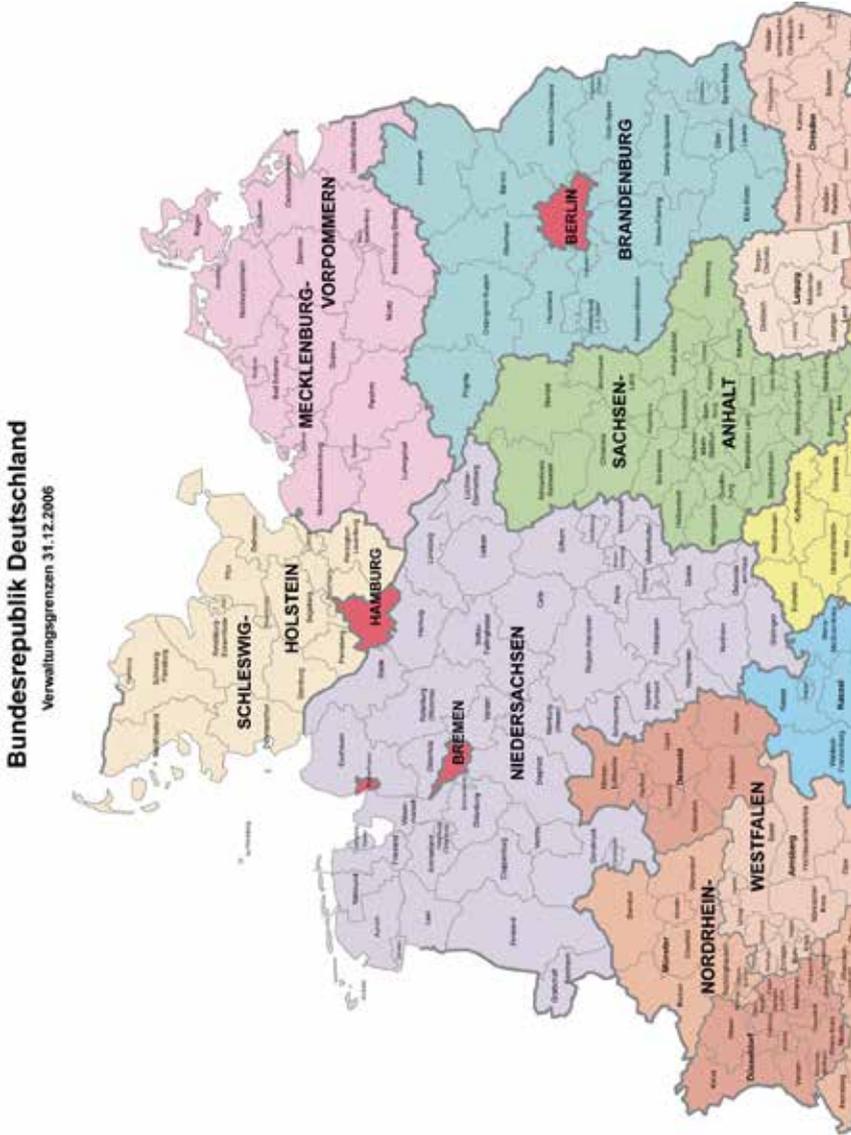
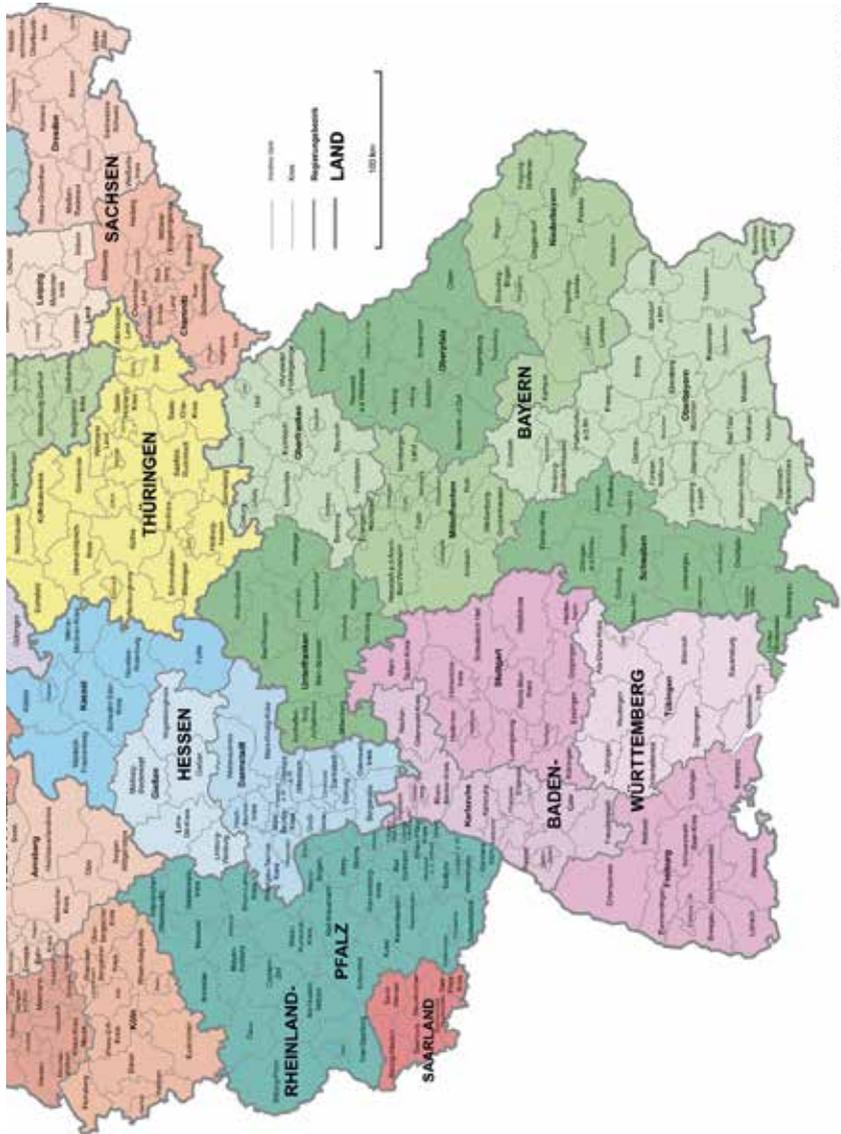


Abbildung 1: Kreisgebietsgliederung Deutschlands, Stand 2005
Quelle: Deutscher Landkreistag, 2006, a. a. O., Anhang.



Im Unterschied zu privaten Unternehmungen ist es dem Kreis als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft eben grundsätzlich nicht gestattet auf Bezugselemente in anderen Hoheitsgebieten zuzugreifen oder sich dieser zu entledigen.¹⁶⁷ Dieser Fakt hat für die Aufgabenprogrammierung sowie auf die Gestaltung des Leistungsprozesses ganz erheblichen Einfluss und schließt bestimmte Handlungsoptionen aus.¹⁶⁸ In der Literatur wird die Homogenität der Kreisleistungen durch die normative Standardisierung von Bundes- und Landesgesetzgeber mit Blick auf das Prinzip der verfassungsrechtlich gebotenen „Gewährleistung von gleichwertigen Lebensverhältnissen im Bundesgebiet“ betont.

Praktisch ergeben sich selbstverständlich aufgrund der empirisch nachweisbaren Heterogenität der Bezugsfaktoren teilweise erhebliche Abweichungen bei Kreisleistungen.¹⁶⁹ Der Kenntnis über die Strukturbedingungen des Kreises und damit der Strukturanalyse kommt also eine große Bedeutung zu. Die Kreise haben insofern ein erhebliches Interesse an der Raumforschung innerhalb des Kreisgebietes. Nur so ist eine problemorientierte, differenzierte und insoweit optimale Aufgabenerfüllung in einer dynamischen Umwelt zum Wohle der Bürger möglich. Seiner die unterschiedliche Leistungskraft der kreisangehörigen Gemeinden ausgleichenden und deren Leistungsprogramm erweiternden Funktionen als überörtlicher Gemeindeverband kann der Kreis so am Besten nachkommen.¹⁷⁰

Während das Kreisgebiet als juristische und vor allem politisch-administrative Kategorie relativ exakt definiert wurde, weist der Regionsbegriff eine diffuse Mehrdeutigkeit auf.¹⁷¹ Diese begriffliche Unschärfe hat seiner vielfältigen Verwendung durch die Politik und Wissenschaft keinen Abbruch getan. Je nach Perspektive der jeweiligen Fachdisziplin gilt der Regionsbegriff als zweckgebundene Raumabstraktion im Sinne eines Idealtypus. Die Klassifizierung von Regionen, „ihre Zentren und Grenzen, ihre innere Struktur und ihre hierarchische Anordnung“ sind also abhängig vom Erkenntnisinteresse.¹⁷²

Trotzdem haben sich multifunktionale Raumabgrenzungen zur Identifikation von geographischen Räumen besonders im Bereich der Raumordnung durchgesetzt. Die abstrahierende und generalisierende Regionsbildung führt so zur effektiven Komplexitätsreduktion in der Debatte. Inwieweit sich

167 Ausnahmen: z.B. Amtshilfe bei gebietskörperschaftsfremden Personen, Kreisk Kooperationen etc.

168 Für das „Kreismanagement“ gibt es also erheblich weniger Freiheitsgrade als für das „Privatmanagement“.

169 Verwiesen sei hier auf die unterschiedlichen Entwicklungen der Kreisstrukturen im Zuge der Ost-West Teilung und des Transformationsprozesses nach der Wiedervereinigung.

170 Vgl. Mäding, 1972, a.a.O., 193–194.

171 Vgl. Lautner, Gerd, 1999, Die Region als Rechtsbegriff und Betrachtungsgegenstand der Verwaltungswissenschaft, 409–411.

172 Vgl. Sinz, Manfred, 1995, Region, 805–806.

räumliche Abstraktionen zur Beschreibung von komplexen gesellschaftlichen Problemzusammenhängen eignen, bleibt dabei zunächst außen vor. Methodisch erfolgt die Regionsbildung entweder nach dem Ähnlichkeitsprinzip¹⁷³ oder nach dem Verflochtenheitsprinzip¹⁷⁴.

Für die Zwecke der Raumordnung und Landesplanung wurden Regionen auf deskriptiv-normative Art abgegrenzt. So sind im Zuge der Regionalplanung der Länder Gesetze geschaffen worden, die für Analyse und Planungszwecke Regionen nach funktionalen Kriterien unter Berücksichtigung der Verflechtungsbereiche der zentralen Orte ordnen. Daneben gelten auch Stadt-Umland-Verbände, freiwillige kommunale Zusammenschlüsse und grenzüberschreitende Kooperationsräume als Planungsregionen.¹⁷⁵

Tabelle 2: Planungsregionen in Deutschland

Planungs-Regionen	Land	Träger der Regionalplanung
1	Hamburg	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
1	Bremen	Behörde des Senators für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa
1	Saarland	Ministerium für Umwelt
1	Berlin	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung
3	Hessen	Regierungspräsidien
4	Mecklenburg-Vorpommern	Regionale Planungsverbände
4	Thüringen	Regionale Planungsgemeinschaften
5	Schleswig-Holstein	Planungsräume des Innenministeriums

173 Kategorisierung nach einem bestimmten gemeinsamen Merkmal (z.B. Industrieregion, ländliche Region oder auch Gemeinde, Kreis).

174 Kategorisierung nach Interaktionsbeziehungen bzw. funktionalen Zusammenhängen zwischen Systemelementen (z. B. Arbeitsmarktregion, zentralörtlicher Verflechtungsbereich).

175 Vgl. Sinz, 1995, a. a. O., 806–808.

5	Nordrhein-Westfalen	Bezirksregierungen
5	Rheinland-Pfalz	Planungsgemeinschaften
5	Brandenburg	Regionale Planungsgemeinschaften
5	Sachsen	Regionale Planungsverbände
5	Sachsen-Anhalt	Regionale Planungsgemeinschaften
12	Baden-Württemberg	Regionalverbände und Region Stuttgart
18	Bayern	Regionale Planungsgemeinschaften
34	Niedersachsen	Zweckverband Großraum Braunschweig, Region Hannover und die Landkreise
109	Summe der Planungsregionen in Deutschland	

Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2009, Träger der Regionalplanung, <http://www.bbr.bund.de> vom 16.02.2009.

Durch die zunehmende Verlagerung von Kompetenzen der Mitgliedstaaten auf die EU-Ebene, kommt der Bildung von Analyseregionen für europäische regionalpolitische Zwecke eine steigende Bedeutung zu.¹⁷⁶ Sie stehen bei der Strukturförderung der EU im regionalen Wettbewerb zueinander.

Die Raumkategorie Region bildet einen Gegenpol zum Bedeutungsverlust der klassischen Raumstrukturen.¹⁷⁷ Im Zentrum der Regionalisierungsdebatte steht die Förderung von territorial integrierten sowie sektorenübergreifenden Akteursnetzwerken. Sie sollen zur Stärkung der Innovations- und damit Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaftsstruktur im internationalen Standortwettbewerb führen. Ziel ist die Herausbildung von flexibel spezialisierten Produktionssystemen (Clusterbildung) und die Entstehung von leistungsfähigen „regionale[n] Netzwerknoden“. An diesen ökonomisch begründeten Bedeutungszuwachs der Regionalebene

176 Vgl. ebenda und auch Mecking, 1995, a.a.O., 56–57, genauso wie Stüer, Bernhard, 2004, Region und Regionalisierung, 6–7 und Benz, Arthur, 1999, Regionalisierung, Theorie-Praxis-Perspektiven, 31–36.

177 Vgl. Läßle, Dieter, 1998, Globalisierung – Regionalisierung, 61–69 und Benz, 1999, a. a. O., 26–36.

knüpft die fachwissenschaftliche Kontroverse mit ihrer Betonung der regionalen dezentralen Struktursteuerung- und Vernetzung an.¹⁷⁸

Seit Anfang der 1990er Jahre erkennen auch die Entscheidungsakteure aus Politik und Verwaltung wieder verstärkt das Potential von Innovationsstrategien zur Optimierung der regionalen Strukturen. Diese Regionalisierungstendenzen führen zur gezielten Steuerung von regionalen Netzwerken durch Installation von neuen heterogenen Kooperationsformen zwischen den regionalen Akteuren (Regional Governance).¹⁷⁹ Unter Moderation der Landesregierung bzw. Bezirksregierungen bildeten sich in fast allen Bundesländern Regionalkonferenzen, Regionalforen oder -verbände zur regionalpolitischen Konsensfindung heraus.¹⁸⁰ Eine Modernisierung der klassischen (insoweit kleinteiligen) Raumeinteilung zur Angleichung von Lebens-, Planungs- und Verwaltungsraum stehen deshalb im Zentrum der Reformpolitik der Bundesländer.¹⁸¹

1.3 Zustand und Tendenzen der Raumentwicklung

1.3.1 Grundtendenzen

Die Entwicklung des Raumes als geographisches Systemaggregat ist eingebettet, in die Komplexität der gesellschaftlichen und technischer Veränderungen. Zur Beschreibung des Entwicklungsstandes und der Entwicklungsperspektive des Territoriums der Bundesrepublik Deutschland müssen daher die für diesen Raumausschnitt dominierenden Entwicklungsdimensionen analysiert werden. Grundlage der räumlichen Veränderungen ist der technologische, ökonomische und mentale Strukturwandel.¹⁸² Die Verfügbarkeit, Verbreitung und der Entwicklungspfad von Technologien hat besonders in High-Tech-Gesellschaften einen entscheidenden Einfluss auf alle Lebensbereiche. Ging in den 1990er Jahren von der Informations- und Kommunikationstechnologie noch ein tief greifender Veränderungsschub aus, so hat sich der Wandel derzeit abgeschwächt. Als zentrale moderne Schlüsseltechnologien

178 Vgl. Hellmer, Friedhelm und Andere, 1999, Mythos Netzwerke. Regionale Innovationsprozesse zwischen Kontinuität und Wandel, 48–49 und auch Läßle, 1998, a. a. O., 69–79.

179 Vgl. Benz, Arthur, 2005, Verwaltung als Mehrebenensystem, 22.

180 Vgl. Hellmer, 1999, a. a. O., 50–51.

181 Vgl. Mecking, 1995, a. a. O., 34–39 und 336–337.

182 Vgl. Rosenfeld, Martin T. W./Kronthaler, Franz/Kawka, Rupert, 2006, Zukunft der Regionalentwicklung in Deutschland – welche Auswirkungen haben langfristige sektorale, technologische und gesellschaftliche Veränderungen? In: Gans, Paul/Schmitz-Veltin, Ansgar, Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. Teil 6. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, 17 ff.

gie ist sie aber weiterhin Voraussetzung für den technologischen Wandel insgesamt.¹⁸³

Der Einsatz der IuK-Technologien hat die Verfügbarkeit und den Austausch von akustischen, schriftlichen und Bildinformationen deutlich ausgeweitet und verändert. Transaktionskosten sind gesunken; der Zugang zu Informationen, Ressourcen, Waren und Dienstleistungen wurde verbessert. Produktions- und Kommunikationsprozesse konnten erheblich beschleunigt und optimiert werden.¹⁸⁴ Auf diese Weise hat diese Schlüsseltechnologie einen erheblichen Einfluss auf das Wirtschaftswachstum und die Organisation der Arbeit ausgeübt. Neue betriebliche Organisationsformen sowie die umfassende Vernetzung der nationalen Volkswirtschaften wurden befördert. Die Öffnung der Kapital- und Gütermärkte, die Privatisierung, Deregulierung sowie die Senkung der Transportkosten nach dem Ende des Kalten Krieges haben den weltwirtschaftlichen Integrationsprozess ebenso entscheidend beeinflusst.¹⁸⁵

Der Aktionsradius der Unternehmen wurde ausgeweitet und damit die internationale Standortkonkurrenz nach Faktorpreisen und Ressourcenverfügbarkeit intensiviert. Daraus resultierte in den letzten Jahren eine zunehmende internationale Funktionsteilung der Weltwirtschaft nach komparativen Vorteilen. Unternehmen und Regionen müssen sich auf ihre Kernkompetenzen und damit auf ihre spezifischen wirtschaftlichen Stärken konzentrieren.¹⁸⁶ Es bilden sich branchen- und spartenspezifische regionale Produktionscluster heraus. In diesem Prozess haben die traditionellen, auf die Nation bezogenen, Wirtschaftsstrukturen ihre Bedeutung verloren. Die weltwirtschaftliche Integration ist keine Integration der nationalen-, sondern primär der regionalen Strukturen.

Insoweit befinden sich nicht die Nationen, sondern die Regionen im internationalen Wettbewerb.¹⁸⁷ Das hat auf die Wirtschaftsstruktur in Deutschland erhebliche Auswirkungen. Auf der Basis bestehender regionaler Strukturvorteile und Produktionsnetzwerke konzentrieren sich noch stärker als bisher Arbeitskräfte, Kapital, Forschung, Technologie und kreatives Potential. Bestehende und schon international erfolgreiche (vernetzte) Ballungskerne und Agglomerationen profitieren von dieser wirtschaftlichen Entwicklung. Sie können tendenziell ihre Stärken weiterentwickeln und zusätzliche Potentiale erschließen.¹⁸⁸

183 Vgl. ebenda, 18–20.

184 Vgl. ebenda.

185 Vgl. ebenda, 20–23.

186 Vgl. ebenda.

187 Vgl. ebenda.

188 Vgl. ebenda, 25–30.

Begleitet werden diese technologischen und ökonomischen Veränderungen seit der Mitte der 1990er Jahre von einem Wandel hin zu postmodernen Lebenseinstellungen und Werten.¹⁸⁹ Demokratisierung, Gleichberechtigung, Umweltschutz und altruistische Ziele werden überlagert von Individualisierung, Hedonismus und gesteigener Leistungsbereitschaft. Für junge Erwachsene in Deutschland steht danach der persönliche Nutzen einer Tätigkeit im Vordergrund. Daraus resultiert eine gestiegene Nachfrage nach individuellen Dienstleistungen und Produkten sowie vielfältigen Freizeitangeboten.¹⁹⁰ In diesem Sinne gewinnen Regionen als Lebens- und Arbeitsraum an Bedeutung, die hohes Einkommen und die Erfüllung der individuellen Lebensqualität versprechen. Gleichwohl sind in Teilen der Gesellschaft Solidaritäts- und soziale Sicherheitswerte noch fest verankert.¹⁹¹

Das Wertgefüge wird dabei von der Einschätzung der wirtschaftlichen Situation beeinflusst. Unsicherheitsgefühle hemmen die räumliche Mobilität. Entwicklungsperspektiven in prosperierenden Regionen werden von diesen Bürgern daher weniger genutzt. Diese Grundtendenzen der Gesellschaft wirken sich sehr unterschiedlich auf die Teilräume in Deutschland aus.¹⁹²

1.3.2 Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung

Die raumwirtschaftlichen Disparitäten innerhalb der Bundesrepublik nehmen spätestens seit den 1990er Jahren drastisch zu. Von einer „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“ im Bundesgebiet entfernt sich die regionale Raumentwicklung immer stärker. Auch wenn das Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 1995 bis 2006 national stetig um ca. 20% gewachsen ist, haben davon die Regionen sehr ungleich profitiert.¹⁹³ Westdeutschland deutlich stärker als Ostdeutschland und dabei der Süden jeweils am stärksten. Von den drei Raumtypen verstädterter Raum, Agglomerationsraum und ländlicher Raum weisen die Agglomerationsräume in Westdeutschland das größte Wirtschaftswachstum deutschlandweit auf – dicht gefolgt von den verstädterten Räumen. In Ostdeutschland ist das Verhältnis umgekehrt. Die ländlichen (vor allem peripheren) Räume bilden das Schlusslicht der Wachstumsbilanz.¹⁹⁴

189 Vgl. ebenda.

190 Vgl. ebenda.

191 Vgl. ebenda.

192 Vgl. ebenda.

193 Vgl. Statistisches Bundesamt, 2007, Statistisches Jahrbuch, 623 und eigene Berechnungen.

194 Vgl. ebenda und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), 2005, Raumordnungsbericht, 41–52 und 85–90.

Im Prozess der zunehmenden internationalen Funktionsteilung der Wirtschaft geraten die Raumtypen allgemein und damit auch die ländlichen Räume in einen intensiven Wettbewerb um die besten Standortbedingungen. Aufgrund der geringen Produktivität (Bodenwert) der Agrarflächen in Deutschland sind die ländlichen Räume selbst im Bereich der Landwirtschaft nur noch eingeschränkt konkurrenzfähig. Chancen gibt es aber im Bereich der Freizeit- und Tourismusindustrie. Dort können die ländlichen Räume vom steigenden Erholungswert ihres Naturraumes profitieren. Dabei müssen sie jedoch Bezug nehmen auf den Trend zu individualisierten Dienstleistungen.¹⁹⁵ Erfolgreiche ländliche Freizeitregionen zeigen, dass Produktvielfalt und Produktintegration zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum führen können.¹⁹⁶

In den Sektoren industrielle High-Tech-Produktion, unternehmensbezogene Dienstleistungen, Finanzierung, Handel und Forschung/Entwicklung haben vor allem die Agglomerationsräume erhebliche Standortvorteile.¹⁹⁷ Dort konzentrieren sich schon traditionell Kapital, Betriebe, Forschungseinrichtungen und hoch qualifizierte Arbeitskräfte. Gut funktionierende sektorübergreifende Produktionsnetzwerke konnten sich etablieren und ihre Zusammenarbeit optimieren. Die Nähe zum verstädterten Raum bietet ein reichhaltiges Freizeit- und Kulturangebot.¹⁹⁸ Relative Offenheit und Toleranz fördern vielfältige Lebensweisen. Besonders die so genannten Metropol- bzw. Stadtregionen können ihren Bürgern ein breit gefächertes Lebens- und Kulturangebot machen. Gerade für leistungsstarke, gebildete junge Erwachsene und an Vielfalt interessierten Menschen können die Ballungszentren also ein optimales Lebens- und Arbeitsangebot machen.¹⁹⁹

Die räumliche Nähe im Netzwerk eines Produktionsclusters und zu einer Vielfalt von Freizeit-, Kultur- und Konsumangeboten spielt also immer noch eine dominante Rolle für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Regionen. Die rasante Expansion moderner Kommunikations-, Informations- und Transporttechnologien hat bisher nicht zu einer Relativierung sozioökonomischer räumlicher Ballungsvorteile geführt.²⁰⁰ Vielmehr zeigt sich in Deutschland genauso wie auf der Welt allgemein eine immer weiter zunehmende Verstärkung der Bedeutung der Ballungszentren. Das sozioökonomische Un-

195 Vgl. Rosenfeld u. a., 2006, a. a. O., 20–21.

196 Vgl. BBR, ebenda.

197 Vgl. Rosenfeld u. a., 2006, a. a. O., 17 ff.

198 Vgl. ebenda.

199 Vgl. Kleger, Heinz/Lomsky, André/Weigt, Franz, 2006, Schluss: Stadtregionen im Vergleich – Visionen, Realitäten und der politische Weg. In: Dies, Von der Agglomeration zur Stadtregion. Neue politische Denk- und Kooperationsräume, 399 ff.

200 Vgl. Rosenfeld u. a., 2006, a. a. O., 26–30.

gleichgewicht zwischen dem ländlichen Raum und den hoch verdichteten Agglomerationen hat in der Tendenz (Ausnahmen) zugenommen.

Von den Effizienzvorteilen dieser Technologien konnten also bisher die Ballungsräume stärker als die ländlichen Räume profitieren.²⁰¹ Die Ursachen können in den derzeit begrenzten Nutzungsmöglichkeiten des ländlichen Raumes (Wachstumsgrenzen), den allgemeinen Ballungsvorteilen sowie in den Lebenseinstellungen (Werten) der Menschen gesehen werden. Inwieweit sich aus den Ballungsnachteilen und damit den Raumvorteilen der Dispersionsräume auch ein solider allgemeiner Strukturvorteil erwachsen kann, bleibt abzuwarten. Emissionsprobleme, Siedlungs- und Freiraumknappheit sowie die Entwicklung von intelligenten spezifisch-ländlichen Nutzungsoptionen könnten zukünftig durchaus wieder zu steigender sozioökonomischer Attraktivität des ländlichen Raumes führen.

Im Moment erscheint die Raumstruktur der Bundesrepublik deutlich ungleich entwickelter als vor 1990 und 1980. Verschiedene Prognosen bestätigen diese Auseinanderentwicklung wenn auch mit Unterschieden bei der Bewertung der Intensität dieses Prozesses.²⁰² Für die Bundesrepublik mit ihrem Verfassungsanspruch von möglichst „gleichwertigen Lebensbedingungen“ im Bundesgebiet ergeben sich daraus sozial- und wirtschaftspolitisch enorme Steuerungsherausforderungen.²⁰³ Dem Staat stehen aus verfassungsrechtlichen, finanziellen und ökonomischen Gründen jedoch nur begrenzte Ausgleichs- und Förderinstrumente zur Strukturentwicklung zur Verfügung. Grundsätzlich steht er vor dem Dilemma der Stärkung der Wachstumsregionen im internationalen Wettbewerb der Leistungszentren versus Umverteilung zur Strukturförderung der schrumpfenden Regionen.²⁰⁴

Dabei konkurrieren die hohen nationalen Ausgleichs- und Förderstandards des vormals solidarischen Bundesstaates mit im internationalen Vergleich überwiegend deutlich niedrigeren Standards. Besonders extrem ist die Konkurrenz mit den neuen Wachstumsregionen in den aufsteigenden neuen Industrieländern Asiens. Staaten wie China haben sich mit Blick auf ihre ehrgeizigen nationalökonomischen Entwicklungsziele zur radikalen Konzentration der Ressourcen auf die Wachstumskerne (Urbanisierungseuphorie) entschieden.²⁰⁵ Das führt entgegen einer ausgleichend-solidarischen Raumordnungsidee zu einer sozioökonomischen und ökologischen

201 Vgl. ebenda.

202 Vgl. BBR, 2005, a. a. O., 85 ff. und Prognos, 2007, Zukunftsatlas 2007 – Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb.

203 Vgl. BBR, ebenda, 91–107.

204 Vgl. ebenda.

205 Vgl. Siry, Manfred, 2006, Die Megacity Chongqing. Chinesischer High Speed Urbanismus. In: Kleger, Heinz und Andere, Von der Agglomeration zur Städtereigion, 365 ff.

„Ausbeutung“ des ländlichen Raumes zu Gunsten der Agglomerationen.²⁰⁶ Um den raumordnungspolitischen Charakter des solidarischen Bundesstaates zu Gunsten der Lebensqualität möglichst aller Bürger zu bewahren, sind intelligente Entwicklungsprogramme notwendig.

Die zunehmende Konzentration des Wirtschaftswachstums in den deutschen Ballungszentren wirkt auch auf die übrigen Strukturparameter des Raumes ein. Bevölkerungs-, Beschäftigungs-, Siedlungs- und Freiraumentwicklung sowie die räumliche Verflechtung folgen aus regionaler Perspektive weitgehend dem ökonomischen Entwicklungstrend.²⁰⁷ Auf lokaler Ebene allerdings divergieren oftmals die Raumparameter voneinander und auch von ihrer regionalen Ausrichtung. So kann in einer Kommune mit starkem Wirtschaftswachstum trotzdem eine geringere Bevölkerungs-, Siedlungs- und Beschäftigungsentwicklung existieren. Ursache ist das traditionelle Auseinanderfallen von Wohn- und Arbeitsort sowie die neue Tendenz der Entkoppelung des Wirtschafts- vom Beschäftigungswachstum. Andererseits können Konzentration und Strukturwandel zum engen nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfungskommunen führen.²⁰⁸

Für die Raumentwicklung auf regionaler Ebene kommt es auf die positive Bilanz der unterschiedlichen lokalen Ausprägungen und Zusammenhänge an. Sofern die positiven Strukturentwicklungen im regionalen Verflechtungsraum überwiegen und sich gegenseitig potenzieren, relativieren sich lokale Schrumpfungstendenzen sehr schnell. Negative Auswirkungen vor Ort können dann durch das Wachstum der Nachbarorte sogar überkompensiert werden.²⁰⁹ Diese Entwicklung kann z. B. in Nordrhein-Westfalen und natürlich besonders in Bayern und Baden-Württemberg beobachtet werden. Trotz radikalem Strukturwandel, Unternehmensverlagerung und Arbeitsplatzabbau vor Ort gibt es in der regionalen Nachbarschaft hohe Wachstumsraten und Beschäftigungschancen. Weitaus negativere Auswirkungen können dagegen in Regionen mit ausschließlich schrumpfenden Orten festgestellt werden. Das betrifft weite Teile Ostdeutschlands und dort besonders die Peripherie.²¹⁰

Der großflächige Niedergang der ostdeutschen Industrie- und Agrarstrukturen im Zuge der Transformation zur Marktwirtschaft nach 1990 führte zu massiven Wachstumseinbrüchen. Anhaltende Beschäftigungslosigkeit breiter Bevölkerungsschichten (unabhängig vom Bildungsstand) war

206 Vgl. ebenda.

207 Vgl. BBR, 2005, a. a. O., 85 ff.

208 Vgl. ebenda.

209 Vgl. ebenda.

210 Vgl. ebenda.

die Folge. Erst in den letzten Jahren weisen einige Städte als so genannte „Hot Spots“ teilweise beachtliche Wachstumserfolge auf.²¹¹

Diese Erfolge reichen im interkommunalen Vergleich nicht nur an westdeutsche Wachstumsraten heran, sondern übertreffen auch die Raten vieler Westkommunen. Insgesamt betrachtet hat die Entwicklung jedoch zu einer großen Abwanderung der erwerbsfähigen Bevölkerung hin zu den westdeutschen Ballungszentren geführt.²¹²

Den Schwerpunkt bilden dabei junge, weibliche und qualifizierte Personen. Da die Abwanderung nicht durch entsprechende Zuwanderungen ausgeglichen wurde, weisen diese Räume eine folgenreiche negative Bevölkerungsentwicklung auf.²¹³ Die quantitativ und qualitativ negative Wanderungsbilanz führt zusätzlich zur starken Bevölkerungsabnahme auch zu einer negativen Bevölkerungs- und Sozialstruktur.²¹⁴ Der hohe Verlust von potentiellen Eltern junger und mittlerer Jahrgänge mit gutem Qualifikationsniveau und Verdienstaussichten führt zur räumlichen Konzentration von hilfebedürftigen Empfängern von Sozialleistungen.²¹⁵ Dazu zählen neben den gering qualifizierten jungen perspektivlosen Männern auch die älteren Dauererwerbslosen aller Bildungsschichten sowie die steigende Zahl der pflegebedürftigen Rentner.

Diese dauerhafte Konzentration von Hilfe- und Transferempfängern führt zur starken Betreuungsbelastung der Kommunen und der öffentlichen Haushalte. Die Kommunen und Regionen verfügen aber aufgrund des Wachstumsdefizits nicht über die nötigen endogenen Ressourcen, um diesen Aufwand zu kompensieren. Sie sind vielmehr auf umfangreiche Mittelzuweisungen von der EU-Ebene, vom Bundesstaat und aus dem Länderfinanzausgleich angewiesen.²¹⁶ Auf ein kompensatorisches Nebeneinander von starken und schwachen Kommunen oder auf ein Wachstumszentrum kann nur vereinzelt zurückgegriffen werden. Den Entwicklungskernen gelingt es bisher nur im unmittelbaren Umland Wachstum zu induzieren. Großflächige Ausstrahlungseffekte wie in Süddeutschland hin zu polyzentralen Wachstumsregionen sind noch nicht erkennbar.²¹⁷

211 Vgl. Prognos, 2007, a. a. O.

212 Vgl. BBR, 2005, a. a. O., 29 ff, 85 ff. und 107 ff.

213 Vgl. Birg, Herwig, 2005, Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa, 148 ff.

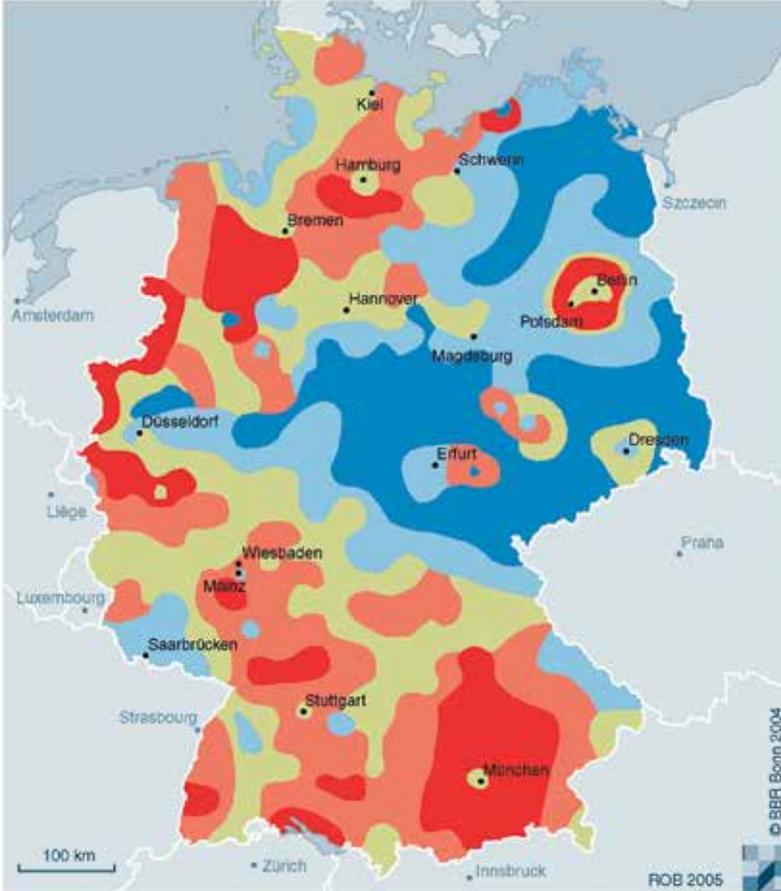
214 Vgl. Bertelsmann Stiftung, 2006, Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden, 13 ff.

215 Vgl. BBR, 2005, a. a. O., 29 ff.

216 Vgl. Müller, Walter, 2006, Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen. In: Gans, Paul/Schmitz-Veltin, Ansgar, Demographische Trends in Deutschland, 84 ff.

217 Vgl. BBR, 2005, a. a. O., 107 ff. und Prognos, 2006, a. a. O.

Trend der Bevölkerungsentwicklung bis 2020



Veränderung der Bevölkerungszahl zwischen 2002 und 2020

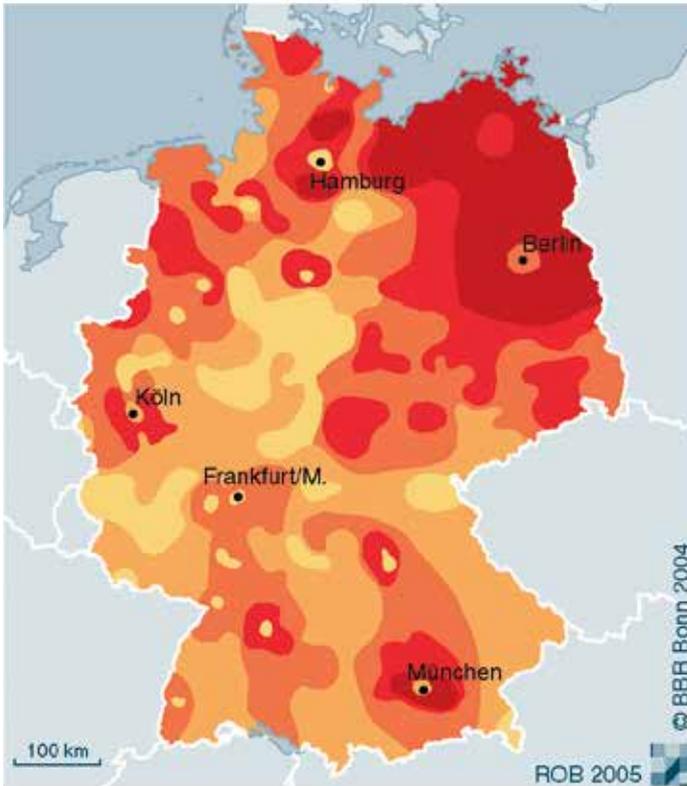
- stark abnehmend
- leicht abnehmend
- stabil
- leicht zunehmend
- stark zunehmend

Datengrundlage: BBR-Bevölkerungs-
prognose 2002-2020/Exp

Abbildung 2: Trend der Bevölkerungsentwicklung bis 2020

Quelle: BBR, 2005, Raumordnungsbericht 2005. Berichte Bd. 21, Bonn, 32.

Trend der Entwicklung der Hochbetagten



Zunahme der Zahl der über 75-jährigen zwischen 2002 und 2020



Datengrundlage: BBR-Bevölkerungsprognose 2002-2020/Exp

Abbildung 3: Trend der Entwicklung der Hochbetagten

Quelle: BBR, 2005, Raumordnungsbericht 2005. Berichte Bd. 21, Bonn, 38.

Obwohl die Wanderungsbewegung zu den westdeutschen Wachstumsregionen noch wahrnehmbar ist, hat sie sich doch gegenüber den 1990er Jahren abgeschwächt.²¹⁸ Ziel der ostdeutschen Wanderungsbewegungen sind verstärkt die binnenregionalen Entwicklungskerne²¹⁹ und vor allem ihr Umland geworden. Sie können von einem deutlichen Bevölkerungszuwachs von jungen, qualifizierten und leistungsfähigen Personen aus dem sehr strukturschwachen Umland, aber auch aus Westdeutschland profitieren.²²⁰ Entsprechend gering ist in diesem prosperierenden Stadtumland der Aufwand an Transfer- und Sozialleistungen. Die kommunalen Einnahmen sind demgegenüber aufgrund der hohen Verdienste dieser Bürger hoch. Daraus ergibt sich eine positive Kosten-Nutzenbilanz für die kommunalen Haushalte.²²¹ Auch im Westen gibt es strukturschwache Regionen mit ähnlich negativer demographischer Entwicklung durch Abwanderung in die Agglomerationsräume. Die Intensität ist aber nicht so groß wie bei der Ost-West-Wanderung.

Betroffen sind dort vor allem periphere ländliche Regionen an der ehemaligen Grenze zum Ostblock und Teile des Ruhrgebietes und des Saarlandes wegen der Stilllegung und Verlagerung der Montanindustrie.²²² Die Auswirkungen sind insgesamt aber nicht so gravierend wegen der relativen Nähe zu den wachstumsstarken Agglomerationsräumen. Konnten die ländlichen Räume als Rand- bzw. Zwischenräume der Agglomerationen noch bis in die 1990er Jahre hinein Zuwächse verbuchen, so hat sich das Wachstum in der Folgezeit zu Gunsten der Agglomerationen deutlich abgeschwächt.²²³

Einige westdeutsche ländliche Peripherieräume weisen aber auch hohe Wachstumsraten auf. Dort gelang es auf der Basis eines intelligenten Produktionsnetzwerkes, einer guten Verkehrsinfrastruktur verbunden mit günstigen Bodenpreisen eine tragfähige regionale Wirtschaftsstruktur zu bilden. Diese ländlichen Räume weisen daher auch eine positive demographische Entwicklung auf.²²⁴ Der überwiegende Teil der ländlichen westdeutschen Zwischenräume zeigt analog der ökonomischen Konzentrationsbewegung auf die Agglomeration hin noch eine stabile demographische Entwicklung.

Ein anhaltender Zentralisierungstrend könnte allerdings auch dort zu Abwanderung führen. Sofern die wirtschaftsräumliche Entwicklung an die Tendenz vor 1997 anknüpft, könnte es auch wieder durch Auslagerung aus

218 Vgl. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, 2006, Die demographische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig sind Deutschlands Regionen? 44–45.

219 Vgl. BBR, ebenda, 85 ff.

220 Vgl. BBR, ebenda, 35 ff. und Prognos, ebenda, 6.

221 Vgl. BBR, ebenda, 107 ff.

222 Vgl. ebenda, 35 ff. und 85 ff.

223 Vgl. ebenda, 42–44.

224 Vgl. ebenda, 86.

den Agglomerationsräumen zu weiterem Wachstum kommen.²²⁵ Derzeit gibt es allerdings keine Anzeichen dafür und der Trend weist eher in Richtung Verdichtung der bestehenden Agglomerationen und Optimierung der internationalen Ballungsraum-Kooperation. Auf nationaler Ebene gibt es einen generellen Trend zur stetigen Abnahme der Bevölkerung in Deutschland in Verbindung mit einem Strukturungleichgewicht hin zur Überalterung.²²⁶

Kann die Abnahme der Bevölkerung auch durchaus noch positiv beurteilt werden, so ergeben sich jedoch aus dem Ungleichgewicht der Altersstruktur große Probleme für das Gemeinwesen. So muss in Zukunft eine kleiner werdende Altersgruppe der jungen und mittleren Personen eine wachsende Gruppe der älteren und alten Personen versorgen.²²⁷ Zusammen mit einer weiteren Ausweitung der Bildungsphase von jungen Menschen entsteht ein großes Missverhältnis zwischen Erwerbstätigen und Transferempfängern. Ein allgemein schrumpfendes Netto-Einkommen für die Gesamtbevölkerung, Altersarmut und Versorgungsdefizite könnten zu enormen Spannungen zwischen den Generationen führen. Ausgleichend könnte eine Ausweitung der Produktivität und Beschäftigungsbeteiligung wirken.²²⁸

Raumwirtschaftlich problematisch wird sich die räumliche Konzentration und Segregation zwischen Transferempfängern und Beschäftigten auswirken. In den Agglomerationen konzentrieren sich die Beschäftigten und in den ländlichen peripheren (ostdeutschen) Regionen verbleiben die erwerbslosen älteren Transferempfänger.²²⁹ Die jungen Transferempfänger in Ausbildung konzentrieren sich auf die Stadtregionen (Oberzentren). Regionale sozioökonomische Isolation erschwert die endogenen Ausgleichs- und Entwicklungsperspektiven und verfestigt hohen exogenen interregionalen Transferbedarf. In Deutschland kann also von einer Tendenz der raumwirtschaftlichen Differenzierung in Transfer- und Wirtschaftsregionen gesprochen werden. Entwicklungsziel sollte eine ausgeglichene Transfer- und Leistungsbilanz sein.

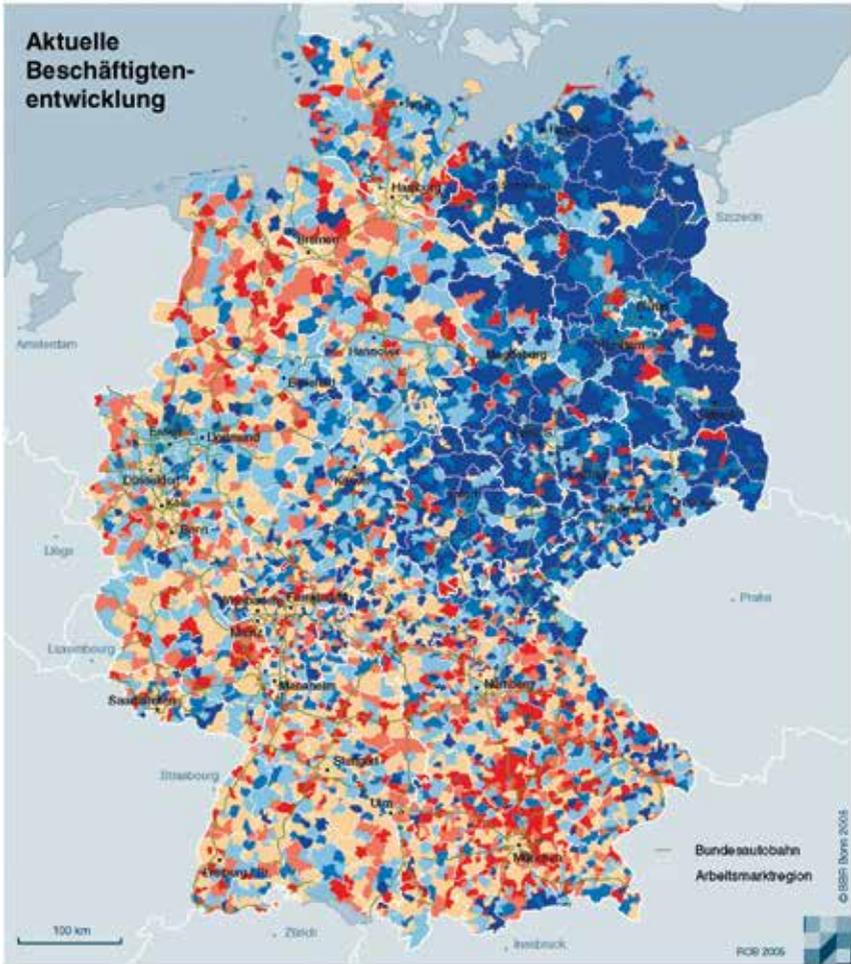
225 Vgl. ebenda, 42–44.

226 Vgl. Birg, 2005, a.a.O., 97 und Tutt, Cordula, 2007, Das große Schrumpfen. In: Barlösius, Eva/Schiek, Daniela, Demographisierung des Gesellschaftlichen, 43 ff sowie Kröhnert, Steffen/van Olst, Nienke/Klingholz, Reiner, 2004, Deutschland 2020. Die demographische Zukunft der Nation, 14–15.

227 Vgl. ebenda, 101 ff.

228 Vgl. ebenda, 170 ff. und Tutt, 2007, a. a. O., 43 ff.

229 Vgl. ebenda, 148 ff.



Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 1997 bis 2003 in %

- bis unter -15,0
- -15,0 bis unter -7,5
- -7,5 bis unter 0,0
- 0,0 bis unter 7,5
- 7,5 bis unter 15,0
- 15,0 und mehr

Quelle: BBR (2005): Raumordnungsbericht 2005. Berichte Bd. 21, Bonn, Seite 45

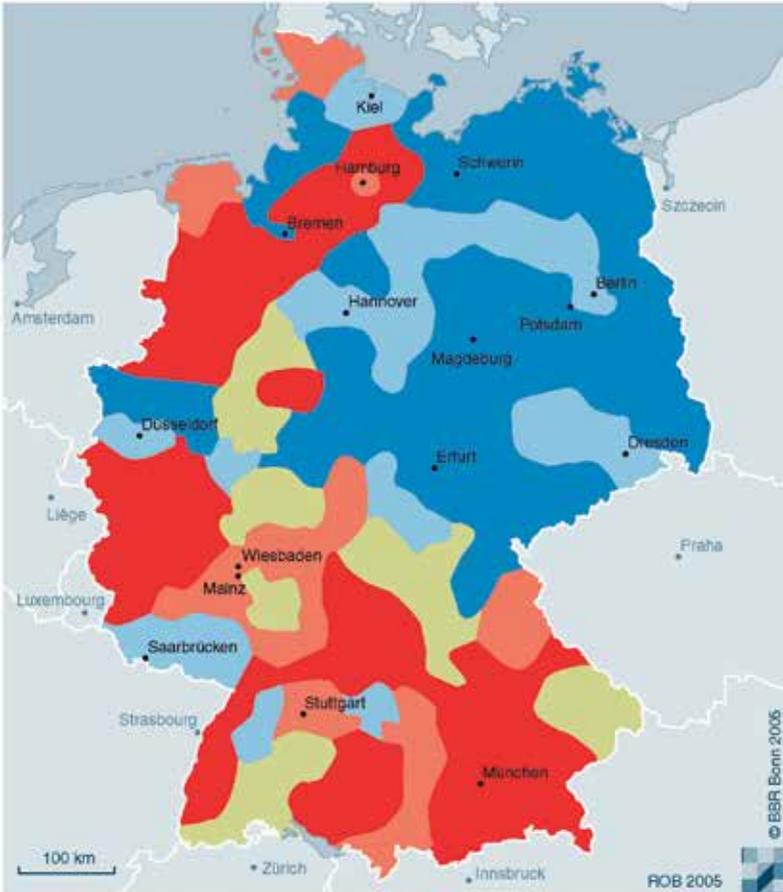
Verbandsgemeinden, Stand 31. 12. 2003

Quelle: Laufende Raumbeobachtung des BBR
 Datengrundlage: Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit

Anmerkung:
 Zur besseren Vergleichbarkeit werden die Daten auf der Ebene von Gemeinden und Gemeindeverbänden dargestellt (z.B. Ämter in Schleswig-Holstein, Samtgemeinden in Niedersachsen, Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz, Verwaltungsgemeinschaften in Baden-Württemberg). Hier wird die Beziehung Verbandsgemeinden verwendet.

Abbildung 4: Beschäftigungsentwicklung 1997–2003
 Quelle: BBR, 2005, Raumordnungsbericht 2005. Berichte Bd. 21, Bonn, 45.

Trend der Beschäftigtenentwicklung



Beschäftigtenentwicklung - mittelfristiger Trend (2010/2015)

- abnehmend
- eher abnehmend
- stagnierend
- eher zunehmend
- zunehmend

Quelle: Laufende Raumbewertung des BBR
 Datengrundlage: Beschäftigtenstatistik der
 Bundesagentur für Arbeit

Quelle: BBR (2005): Raumordnungsbericht 2005. Berichte Bd. 21, Bonn, Seite 46

Abbildung 5: Trend der Beschäftigtenentwicklung – mittelfristiger Trend

Quelle: BBR, 2005, Raumordnungsbericht 2005. Berichte Bd. 21, Bonn, 46.

1.3.3 Siedlungs-, Verkehrs- und Naturraumentwicklung

Entsprechend der regionalen ökonomischen, demographischen und Beschäftigungsperspektiven verteilen sich auch räumlich die Siedlungs- und Freiflächenentwicklung sowie die Wohnungsbautätigkeit. Der Schwerpunkt der Siedlungs- und Bautätigkeit liegt damit im Umland der Kernstädte in den Wachstumsregionen.²³⁰ Dort bauen die einkommensstarken Familien schwerpunktmäßig ihre Ein- und Zweifamilienhäuser. Begünstigend wirken das Angebot an preiswerten Bauflächen, die relative Nähe zur Natur und zu den Stadtzentren gleichzeitig. Ebenso benötigt eine wachsende Anzahl an leistungsfähigen Singles komfortable 1- und 2-Raumwohnungen.²³¹

Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie Verdichtungsgrad nehmen also in den Ballungsräumen kontinuierlich zu. Dagegen gibt es in den Schrumpfungsregionen einen Überhang an Wohnungen und Leerstandprobleme. Insgesamt betrachtet gab es lange Zeit in Westdeutschland einen stetigen Trend der Siedlungsflächenzunahme, welcher sich erst aktuell verlangsamt hat (Suburbanisierung).²³² Bei abnehmender Einwohnerzahl hat also die Wohn- und Verkehrsfläche und damit der Zersiedelungsgrad seit Beginn der Industrialisierung zugenommen. Das Angebot an Freiflächen hat deswegen – besonders in den Agglomerationen – fortwährend abgenommen. Gegenläufige Entwicklungen sind vor allem in den ländlichen Regionen Ostdeutschlands, in Teilgebieten der Kernstädte, in den ehemaligen Grenzregionen sowie in den altindustriellen Gebieten Westdeutschlands zu verzeichnen (Schrumpfsregionen).²³³

Das örtliche Auseinanderfallen von Wohn-, Arbeits- und Freizeitfunktionen zwingt die Bevölkerung zur räumlichen Bewegung zwischen den Orten innerhalb der Region und über Regionsgrenzen hinweg. Aus diesen räumlichen Interaktionen ergeben sich Pendelverflechtungsmuster.²³⁴ Innerhalb dieser Verflechtungen dominiert eindeutig die Pendeldistanz zwischen Wohn- und Arbeitsort. Ökonomisch-technologischer Wandel sowie der moderne Lebensstil haben dabei zu einer massiven Zunahme des Pendelverkehrs und der Verflechtungen geführt.

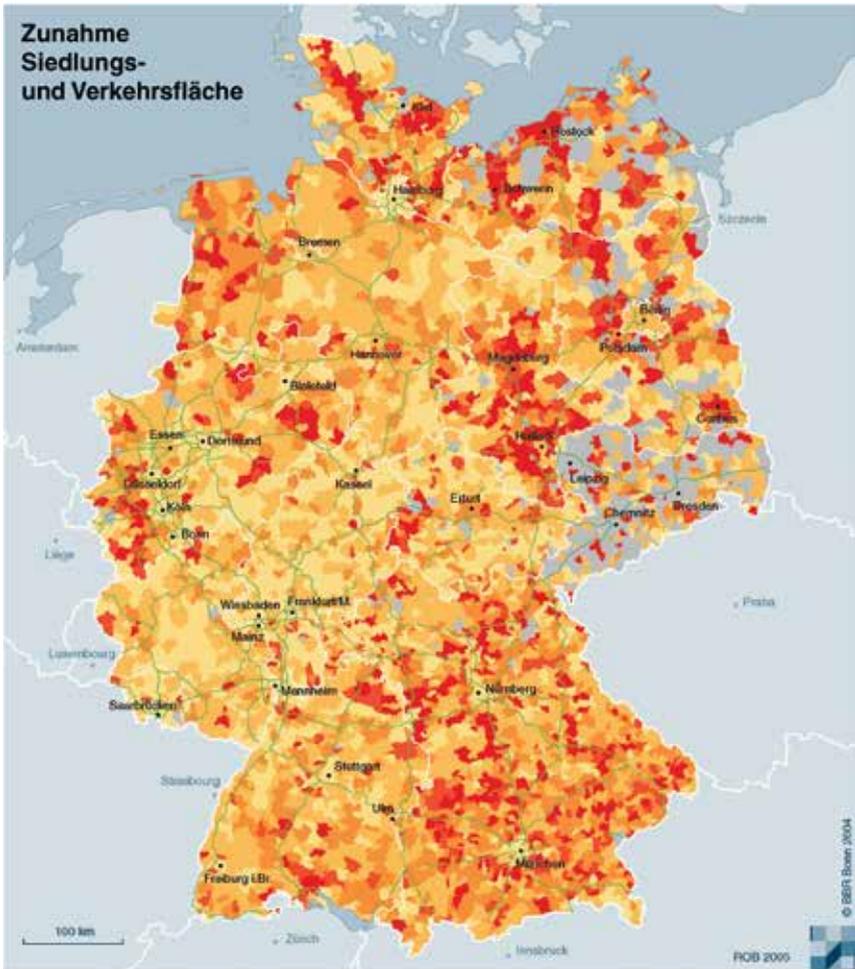
230 Vgl. ebenda, 85 ff.

231 Vgl. ebenda, 63 ff.

232 Vgl. ebenda, 53 ff.

233 Vgl. ebenda, 62.

234 Vgl. ebenda, 71 ff.



Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche 1996 bis 2000 in %

- bis unter 2,5
- 2,5 bis unter 5,0
- 5,0 bis unter 7,5
- 7,5 bis unter 10,0
- 10,0 und mehr
- keine Angabe
- Bundesautobahn

Quelle: BBR (2005): Raumordnungsbericht 2005. Berichte Bd. 21, Bonn, Seite 59

Verbandsgemeinden, Stand 01. 12. 2000

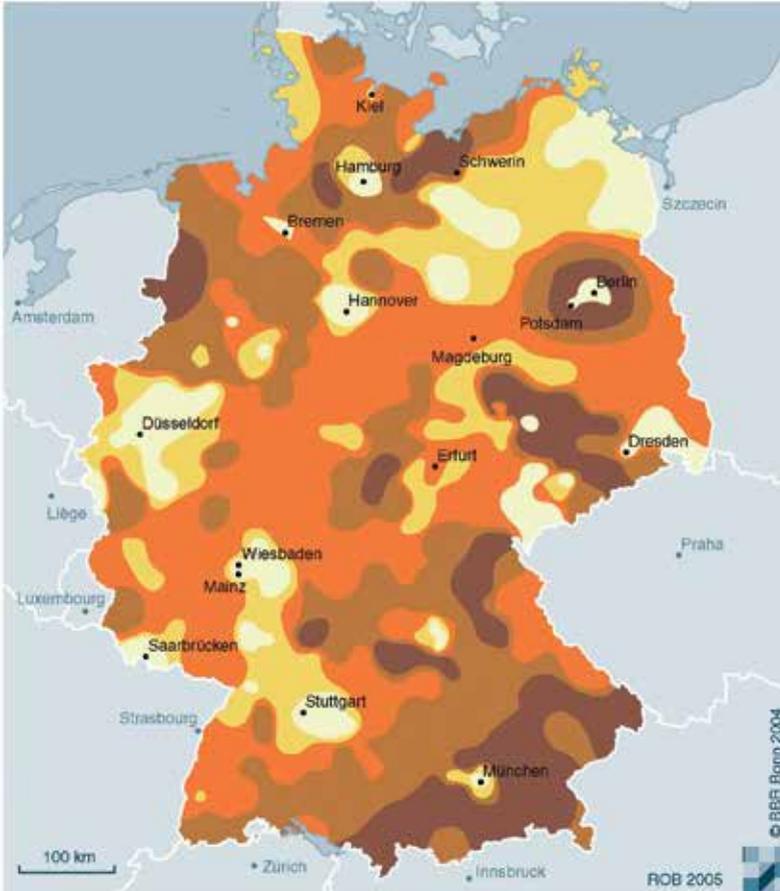
Quelle: Ländliche Raumbewertung des BBR
Datengrundlage: Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung
des Bundes und der Länder

Anmerkung: In einigen Gemeinden beeinflussen neben tatsächlichen
Nutzungsänderungen auch Gebietsreformen sowie Umwidmungen
und Neuzurechnungen im Rahmen des automatisierten
Liegenschaftskatasters den Zeitvergleich.
Zur besseren Vergleichbarkeit werden die Daten auf die Ebene von
Gemeinden und Gemeindeverbänden dargestellt (z.B. Ämter in
Schleswig-Holstein, Samtgemeinden in Niedersachsen, Verbands-
gemeinden in Rheinland-Pfalz, Verwaltungsgemeinschaften in
Baden-Württemberg). Hier wird die Bezeichnung Verbandsgemeinden
verwendet.

Abbildung 6: Wohnungsneubau 1999–2002

Quelle: BBR, 2005, Raumordnungsbericht 2005. Berichte Bd. 21, Bonn, 59.

Trend der Siedlungsflächenentwicklung



Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche zwischen 2000 und 2020



Quelle: SuV-Trendrechnung 2020
 Datengrundlage: Flächenerhebung nach
 Art der tatsächlichen Nutzung des
 Bundes und der Länder

Quelle: BBR (2005): Raumordnungsbericht 2005. Berichte Bd. 21, Bonn, Seite 57

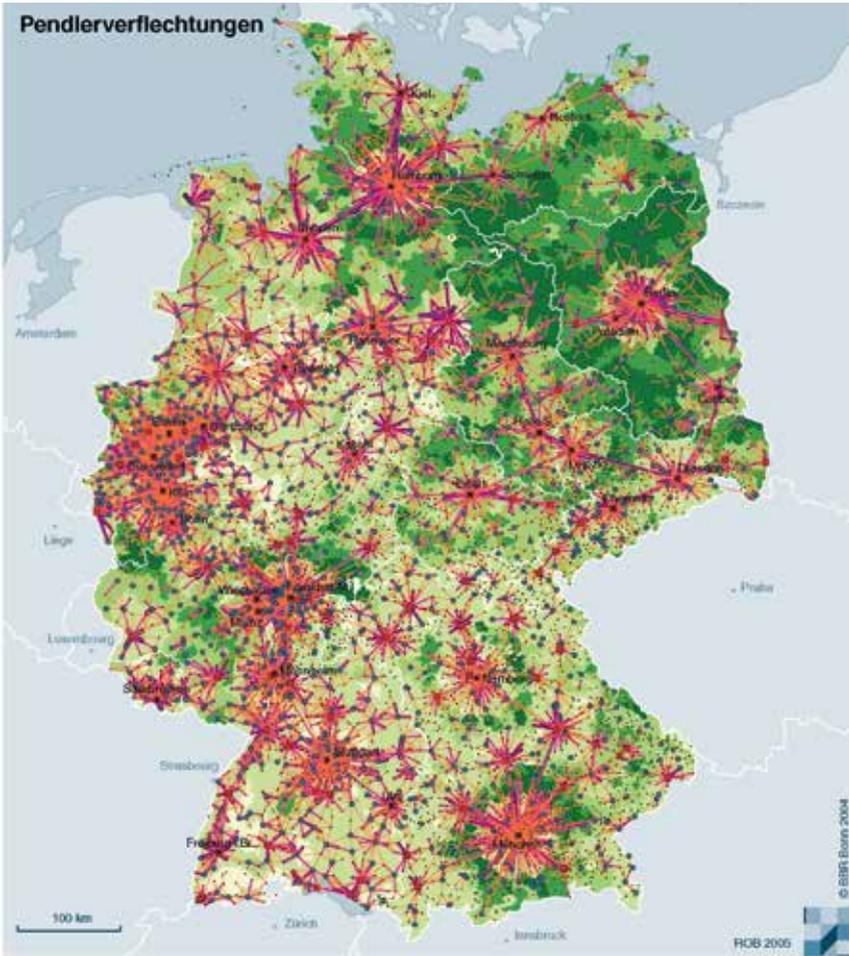
Abbildung 7: Trend der Siedlungsflächenentwicklung 2000–2020

Quelle: BBR, 2005, Raumordnungsbericht 2005. Berichte Bd. 21, Bonn, 57.

Pendelziele sind trotz ökonomischer Dekonzentrationschübe immer noch schwerpunktmäßig die großen monozentrischen Stadtregionen z. B. München, Hamburg, Stuttgart und Berlin. Aber auch kleinere Ober- und größere Mittelzentren sind Ziel der Berufspendler. Zwischen den Zentren bilden sich bandartige Strukturen und Ketten von Austauschbeziehungen heraus.²³⁵

Im Ergebnis hat sich eine radiale räumliche Verflechtung entlang der großen Verkehrsachsen (Autobahnen und Schienenstrecken) gebildet. Die Verkehrsinfrastruktur hat damit einen erheblichen Einfluss auf den Pendelverkehr und die Herausbildung von Verflechtungen. Der Ausbaugrad und die Qualität der Verkehrssysteme hat in Deutschland ein im internationalen Vergleich beachtliches Ausmaß erreicht. Das betrifft den linienhaften öffentlichen Personennahverkehr und besonders den flächenhaft-dezentralen Individualverkehr.

235 Vgl. ebenda, 80 ff.



Pendlerverflechtungen zwischen Gemeinden nach der Anzahl der Pendler 2003

- 200 bis unter 500
- 500 bis unter 1 000
- 1 000 bis unter 2 000
- 2 000 und mehr
- Oberzentrum
- Mittelzentrum
- sonstige Gemeinde

Anteil der Pendler mit mehr als 50 km Pendeldistanz an allen SV-Beschäftigten 2003 in %

- bis unter 5
- 5 bis unter 10
- 10 bis unter 15
- 15 bis unter 20
- 20 und mehr

Verbandsgemeinden, Stand 30. 6. 2003
 Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in der Bundesagentur für Arbeit
 Datengrundlage: Pendlerverflechtungsmatrix 2003

Anmerkung:

Zur besseren Vergleichbarkeit werden die Daten auf der Ebene von Gemeinden und Gemeindeverbänden dargestellt (z.B. Ämter in Schleswig-Holstein, Samtgemeinden in Niedersachsen, Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz, Verwaltungsgemeinschaften in Baden-Württemberg). Hier wird die Bezeichnung Verbandsgemeinden verwendet.

Abbildung 8: Pendlerverflechtungen 2003

Quelle: BBR, 2005, Raumordnungsbericht 2005. Berichte Bd. 21, Bonn, 81.

Für die Zunahme der Pendeloptionen und damit für die großflächige Verflechtung der Funktionsorte ist besonders der motorisierte Individualverkehr entscheidend.²³⁶ Sein Anteil am gesamten Verkehrsaufkommen liegt bei 38 bis 48%. Kennzeichen ist der Motorisierungsgrad der Bevölkerung gemessen an der Kfz-Verteilung. Beides unterliegt seit Jahrzehnten einem ungebremsten Wachstum. Dabei entfällt der größte Anteil auf die einkommensstarke Bevölkerung im suburbanen Raum der Umlandregionen der Wachstumskerne.²³⁷

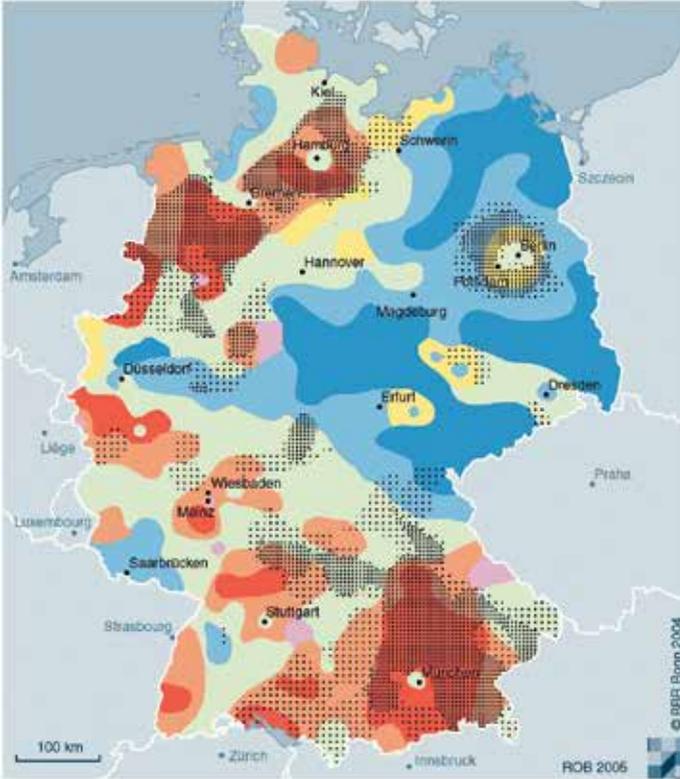
Damit schließt sich der Kreis zwischen Mobilität, Einkommen, Erwerbstätigkeit, Bildung, Familiengründung und Bautätigkeit als Erfolgswissenschaftszusammenhang für räumliche (regionale bzw. lokale) Wachstumschancen. Insgesamt betrachtet lassen die verschiedenen Entwicklungstrends trotz der zunehmenden Spannungen zwischen Wachstums- und Schrumpfungregionen viele solide positive Zukunftsoptionen der Raumstruktur erkennen. Es zeigt sich, dass in den Wachstumskernen Deutschlands ein im internationalen Vergleich großes Entwicklungspotential gebündelt und – wenn auch im Moment raumstrukturell stagnierend – auf das Umland ausstrahlungsfähig ist.

In Abhängigkeit vom geowirtschaftlichen Kontext und der Standortbilanz können in der Zukunft realistisch wieder Entwicklungsimpulse für den äußeren Raum ausgehen. Dabei liegt es in der Hand der Akteure der Wachstumsregionen extreme Zersiedlung, Emission und ökonomische Verdichtung zu vermeiden und die Investoren auf die strukturschwachen Regionen „zu verweisen“. Nur so können in den Kernstädten, Verdichtungsräumen sowie der Peripherie gleichermaßen langfristig vitale Lebens-, Wirtschafts- und Sozialstrukturen entstehen (Nachhaltigkeit). Durch Aktivierung des nationalräumlichen interregionalen Funktionszusammenhangs ergeben sich durchaus auch in der Globalisierung noch nationalregionale Nutzensteigerungen.

236 Vgl. ebenda, 74–78.

237 Vgl. ebenda, 73.

Trends der Raumentwicklung



Räume in denen die Entwicklung der Bevölkerung und der Beschäftigung geprägt ist durch

- starke Schrumpfung
- geringe Schrumpfung
- divergierende Trends (schrumpfende Bevölkerung, wachsende Beschäftigung)
- Stagnation
- divergierende Trends (wachsende Bevölkerung, schrumpfende Beschäftigung)
- geringes Wachstum
- starkes Wachstum

Siedlungsflächen- und Verkehrswachstum

- stark
- sehr stark

Quellen: Laufende Raumbeobachtung des BBR, SuV-Trendrechnung 2020, BBR-Bevölkerungsprognose 2002-2020/Exp, ITP-Intraplan Consult GmbH, Datengrundlagen: EVWP-Verkehrsprognose 2015, Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit, Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung des Bundes und der Länder

Abbildung 9: Trends der Raumentwicklung – Synthese
 Quelle: BBR, 2005, Raumordnungsbericht 2005. Berichte Bd. 21, Bonn, 85.

1.3.4 Ressourcenverteilung und Kreisfinanzen

Die Finanzentwicklung der Kreise und Regionen ist primär gekoppelt an die öffentlichen Einnahmen insgesamt; die Ausgestaltung des öffentlichen Finanzausgleichs- und Ergänzungssystems sowie die Entwicklung der regionalen und kreiskommunalen öffentlichen Aufgaben.²³⁸ Im Gegensatz zur staatlichen und örtlichen Ebene verfügen die Kreise kaum über eigene – direkte – Einnahmequellen. Ihre Finanzkraft ist mit ca. 90 %²³⁹ fast ausschließlich von staatlichen Zuweisungen und den Finanzbeiträgen der Kreisgemeinden (Kreisumlage) abhängig.²⁴⁰ Die Einnahmen aus Steuern, Gebühren, Entgelten und Wirtschaftstätigkeit sind dagegen minimal.

Bei den Finanzzuweisungen und der Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben sind die Kreise weitestgehend an das Land gebunden. Der Umfang an freiwilligen Kreisverbandsaufgaben ist gering.²⁴¹ Regionale Einnahmesituation und Aufgabenlast des Landes sind wesentlich abhängig vom regionalen Wirtschaftswachstum und der regionalen Raumentwicklung allgemein. Die Landeseinnahmen werden darüber hinaus noch von der Entwicklung und der Stellung im Finanzausgleich beeinflusst. Aufgrund des solidarischen öffentlichen Finanzausgleichs spielt also das nationale Wirtschafts- und öffentliche Aufgabenwachstum eine große Rolle.²⁴² Charakteristikum seit 1990 ist die spezifische Transferstellung von Ostdeutschland im Finanzausgleich. Aufgrund des hohen Nachholbedarfs an Infrastruktur-entwicklung und der Strukturschwäche fließt ein Großteil des öffentlichen Finanztransfers in die neuen Bundesländer.²⁴³

Finanzquelle des Transfers sind vor allem die süddeutschen Wachstumsregionen. Insgesamt betrachtet ist die Finanzsituation der öffentlichen Haushalte in Deutschland seit Jahren aufgrund des Missverhältnisses zwischen Staatseinnahmen und steigenden Staatsausgaben defizitär.²⁴⁴ Davon sind auch die Landkreise betroffen. 2004 konnten 138 von den 323 (ca. 43 %)

238 Vgl. Zeitel, Gerhard/Ganter, Ralph, 1976, Die Kreisfinanzen, ihre Struktur und Stellung im Finanzsystem – Reformprobleme. In: Der Kreis, Band 2, Verwaltungsorganisation und Finanzsystem der Kreise, 314ff.

239 Eigene Berechnungen auf der Basis von Wohltmann, Matthias, 2007, Kreisfinanzen 2007: Atempause im Westen – stagnierendes Defizit im Osten. In: Der Landkreis, Kreisfinanzen 2006/2007, 77. Jahrgang, April/Mai, 2007, 250.

240 Vgl. Kirchhof, Ferdinand, 1996, Das Finanzsystem der Landkreise – Grundstruktur, Entwicklungen, Leistungsfähigkeit. In: Schoch, Friedrich, Die Selbstverwaltung der Kreise in Deutschland, 68–73.

241 Vgl. ebenda.

242 Vgl. Zeitel/Ganter, 1976, a.a.O.

243 Vgl. Karrenberg, Hanns/Münstermann, Engelbert, 2007, Gemeindefinanzbericht 2007 im Detail. Aufschwung bei Gemeindesteuern – aber nicht für alle. In: der Städtetag, 5/2007, 44–45.

244 Vgl. ebenda und Deutscher Landkreistag, 2006, a. a. O., 3ff.

Landkreisen keinen Ausgleich mehr zwischen Einnahmen und Ausgaben herstellen. In den Folgejahren stieg das Finanzdefizit an.²⁴⁵ Daran konnte auch die positive Wirtschafts- und Einnahmeentwicklung 2006/2007 nichts ändern.

Bei stagnierendem Gesamtdefizit konnten 2007 131 der 313 Kreise (42 %) und 2008 121 Kreise (38,6 %) den Haushaltsausgleich nicht erreichen.²⁴⁶ Bei fast der Hälfte der Kreise ist die finanzpolitische Freiheit also auf Dauer infolge von Haushaltskonsolidierung und staatlicher Einflussnahme deutlich eingeeengt. Zur eigenständigen Gestaltung von kreiskommunalen Selbstverwaltungsaufgaben gibt es dort kaum Spielräume.²⁴⁷ Die betroffenen Kreise können so nur ihre kreiskommunalen Pflichtaufgaben und vor allem ihre Aufgaben als untere allgemeine Staatsverwaltung erfüllen. Dabei zeigen sich deutliche Disparitäten zwischen Nord- und Süddeutschland allgemein und speziell zwischen Ost- und Westdeutschland.

245 Vgl. ebenda.

246 Vgl. Wohltmann, Matthias, 2008, Entwicklung der Kreisfinanzen 2007/2008 – Die Landkreise im Zeichen der Doppik. In: Der Landkreis, 7/2008, 309–311.

247 Vgl. ebenda.

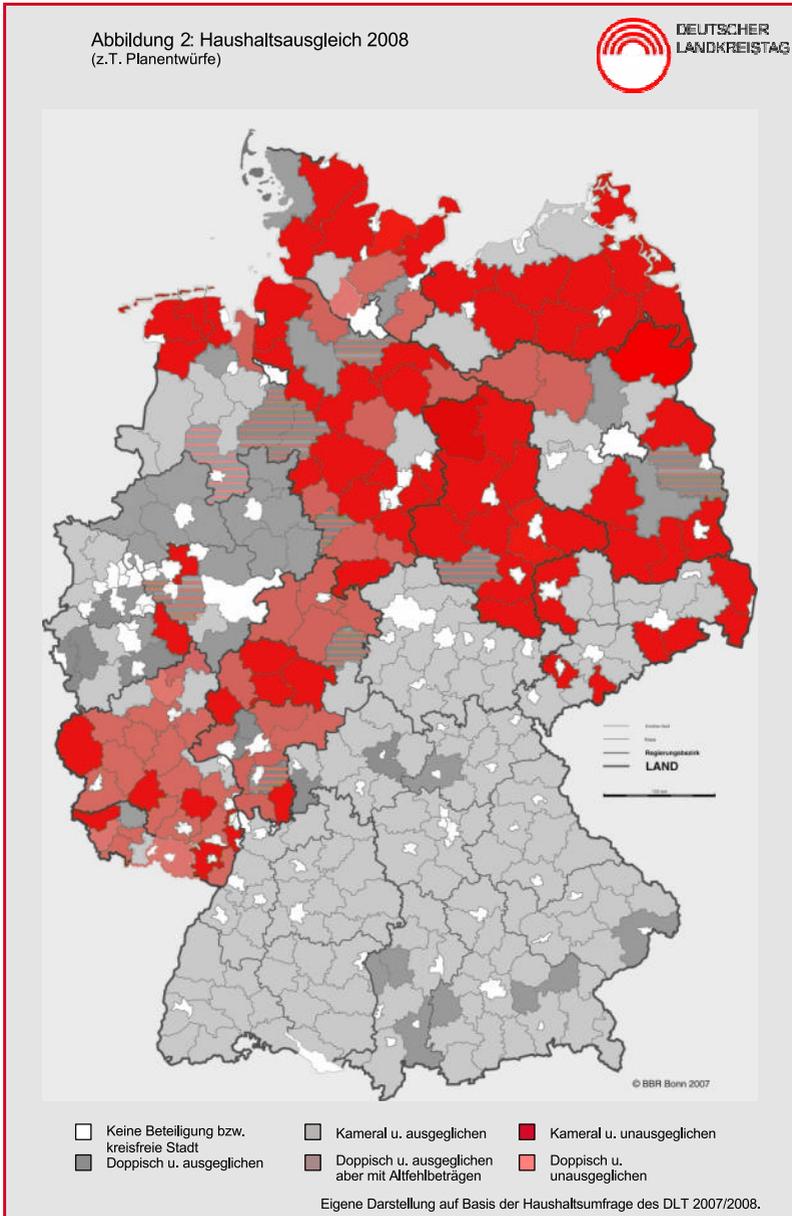


Abbildung 10: Haushaltsausgleich der deutschen Landkreise 2008

Quelle: Deutscher Landkreistag, 2008, <http://www.kreisnavigator.de/landkreistag/>, 11.11.2008.

Besonders defizitär entwickeln sich die öffentlichen Finanzen in den strukturschwachen peripheren ländlichen Räumen. So sind davon z. B. 2007 in Mecklenburg-Vorpommern 9 von 12, in Sachsen-Anhalt 20 von 21 und in Schleswig-Holstein 9 von 11 Kreisen betroffen.²⁴⁸ Demgegenüber schaffen in diesem Zeitraum alle Kreise in Baden-Württemberg (trotz enormen Aufgabewachstums infolge von Dezentralisierung!) und alle Kreise bis auf einen in Bayern den Haushaltsausgleich. Eine besondere Herausforderung stellt bei dauerhaftem Haushaltsdefizit die Aufsummierung der Haushaltsfehlbeträge über die Jahre dar. Sie engen zunehmend die aktuelle Haushaltswirtschaft ein.²⁴⁹

Durch Veräußerung von Kreisvermögen (z. B. Grundstücke und öffentliche Beteiligungen) und insbesondere Steuermehreinnahmen konnte in Westdeutschland die Defizitentwicklung vorübergehend gestoppt werden. In Ostdeutschland hingegen sind die Haushaltsdefizite – mit einzelnen Ausnahmen – gestiegen.²⁵⁰ Zur Finanzierung der laufenden Pflichtaufgaben muss immer stärker auf Kassenkredite zurückgegriffen werden. Sie summieren sich parallel zu den Haushaltsfehlbeträgen auf. Ihr fast exponentielles Wachstum ist äußerst besorgniserregend. Bis 2007 hat sich der gesamte Kassenkreditbestand der Kreise seit 1992 um mehr als das Sechsfache (!) von 0,3 Mrd. Euro auf 6,6 Mrd. Euro erhöht.²⁵¹

Die finanzielle und damit raumpolitische Handlungsfreiheit vieler Kreise reduziert sich daher auf Null. Stagnierten die Einnahmen der Kreise in der Vergangenheit, so erhöhten sie sich 2006/2007 aufgrund des nationalen Wirtschaftsaufschwungs und darauf beruhenden staatlichen Mehreinnahmen. Davon konnten vor allem die Kreise in den wachstumsstarken Regionen Deutschlands profitieren.²⁵² Sie konnten ihre Haushaltsdefizite verringern. Aber auch die strukturschwachen ostdeutschen Regionen konnten Mehreinnahmen durch höhere staatliche Transferbeträge verbuchen. Gleichwohl waren sie gezwungen den Finanzbeitrag der Kreisgemeinden (Kreisumlage) zu erhöhen.²⁵³ Beitragsbasis (Kreisumlagegrundlagen) der Kreisgemeinden und staatlicher Finanztransfer reichten nicht um die Ausgaben zu finanzieren. Die höchsten Anstiege von 1997 bis 2007 weisen die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern (19,6 %), Sachsen-Anhalt (14,9 %), Brandenburg (6,9 %) und Schleswig-Holstein (5,5 %) auf.²⁵⁴

248 Vgl. Wohltmann, 2007, a. a. O., 248.

249 Vgl. ebenda, 246–249.

250 Vgl. ebenda.

251 Vgl. ebenda.

252 Vgl. ebenda.

253 Vgl. ebenda, 270–272.

254 Vgl. ebenda und eigene Berechnungen.

Tabelle 3: Entwicklung der Hebesätze der Kreisumlage 1997–2007

Entwicklung der Hebesätze der Kreisumlage im Landesdurchschnitt			
	1997	2007	Differenz
Niedersachsen	51,58	51,84	0,26
Saarland	54,00	55,45	1,45
Nordrhein-Westfalen	45,48	48,15	2,67
Rheinland-Pfalz	34,58	37,97	3,39
Sachsen	23,01	27,02	4,01
Hessen	49,91	53,99	4,08
Bayern	43,2	47,85	4,65
Thüringen	31,02	35,71	4,69
Schleswig-Holstein	30,37	35,85	5,48
Brandenburg	37,7	44,6	6,9
Baden-Württemberg	27,91	35,44	7,53
Sachsen-Anhalt	29,62	44,51	14,89
Mecklenburg-Vorpommern	20,08	39,64	19,56

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Wohltmann, 2007, a. a. O..

Beeinflusst wird die Kreisumlage von der Höhe der Finanztransfers und vor allem vom Aufgabenvolumen der Kreise. Erhöhungen in Westdeutschland wurzeln insofern in der Aufgabendezentralisierung (Funktionalreformen) der letzten Jahre (z. B. Baden-Württemberg). Erhöhungen in Ostdeutschland sind dagegen auf sinkende Zuweisungen bei wachsenden Sozialausgaben zurückzuführen. Umfang der Aufgaben- und Finanzverantwortung sowie die Nachfrage nach Leistungen der Kreise sind also entscheidend für die Finanzsituation insgesamt.²⁵⁵ Aufgaben- und Finanzschwerpunkt der Kreise

255 Vgl. ebenda.

bilden bei den laufenden Ausgaben des Verwaltungshaushaltes mit deutlichem Abstand von anderen Aufgabenbereichen die sozialen Leistungen der Jugend- und Sozialfürsorge (2007: 40,6 % in West- und 45,5 % in Ostdeutschland). Zusammen mit den hohen Personalausgaben umfassen sie in Westdeutschland fast die Hälfte (2007: 47,6 %) und in Ostdeutschland weit über die Hälfte (2007: 62,1 %) der Gesamtausgaben des Verwaltungshaushaltes aus.²⁵⁶

Den Vermögenshaushalt (Investitionen) dominieren mit 90,9 % in Westdeutschland und 83 % in Ostdeutschland die Infrastrukturleistungen für den Bildungs- und Straßensektor.²⁵⁷ Eine große finanzielle Herausforderung für die strukturschwachen Kreise in den Schrumpfungsregionen stellt die anhaltend negative Entwicklung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Bevölkerungsstruktur dar. Das zunehmende Übergewicht älterer und pflegebedürftiger Menschen sowie geringqualifizierter Dauerarbeitsloser an der Bevölkerung erhöht die Sozialausgaben stetig.²⁵⁸

Die teilweise dramatisch abnehmende Bevölkerung insgesamt lässt die Infrastrukturkosten für die verbleibende Bevölkerung unangemessen ansteigen und bedroht damit die Tragfähigkeit. Ohne Finanztransfers aus dem Finanzausgleich mit den Wachstumsregionen bestehen aufgrund der geringen eigenen Einnahmen keine Deckungsmöglichkeiten. Mangelnde Entwicklungsperspektiven der Schrumpfungsregionen erschweren auf Dauer die interregionale und nationale Ausgleichssolidarität. Im Zuge von Zentralisierung und Dekonzentration der Jugend- und Sozialfürsorge wird auch die Finanzierung immer stärker kommunalisiert und regionalisiert.²⁵⁹ Ohne ausreichende Kompensationsmechanismen dürften zukünftig die Finanzierungsprobleme und damit auch die Aufgabenwahrnehmung in den Schrumpfungsregionen und -kommunen immer schwieriger werden.

256 Vgl. ebenda, 250 und eigene Berechnungen.

257 Vgl. ebenda, 286–288 und eigene Berechnungen.

258 Vgl. ebenda, 275–282 und weitere Nachweise in dieser Arbeit.

259 Vgl. ebenda und Deutscher Landkreistag, 2006, a. a. O., 3.

Tabelle 4: Kreisfinanzprognose 2007

Kreisfinanzprognose 2007 in Milliarden Euro

Einnahmen				
Verwaltungshaushalt	West	%	Ost	%
Steuern	0,03	0,08	0	0,00
Gebühren	2,36	6,65	0,76	8,79
Erwerbseinnahmen	0,55	1,55	0,11	1,27
Ersatz von sozialen Leistungen	0,97	2,73	0,22	2,54
Zahlungen von Verwaltungen	30,95	87,16	7,42	85,78
Kreisumlage	16,6	46,75	2,12	24,51
Zahlungen von Bund/Land	12,9	36,33	5,1	58,96
Sonstige Einnahmen	0,65	1,83	0,14	1,62
Insgesamt	35,51	100	8,65	100

Ausgaben				
Verwaltungshaushalt	West	%	Ost	%
Personalausgaben	5,84	17,0	1,88	21,5
Laufender Sachaufwand	4,92	14,3	1,37	15,6
Zinsen	0,72	2,1	0,15	1,7
Soziale Leistungen	13,95	40,6	3,99	45,5
Zahlungen öff-Bereich	6,75	19,7	0,9	10,3
Sonstige Ausgaben	2,17	6,3	0,47	5,4
Insgesamt	34,35	100,0	8,76	100,0

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnung nach Wohltmann, 2007, a. a. O.

1.4 Herausforderungen für die Raumpolitik

1.4.1 Regionale Wachstumspolitik

Aus den Entwicklungstendenzen der Raumstruktur²⁶⁰ ergeben sich vielfältige komplexe fachpolitische Anforderungen für die zukünftige Steuerung der Raumentwicklung. Leitbild der Raumordnungspolitik bildet das Konzept der Nachhaltigkeit der Strukturentwicklung. Schwerpunktbereiche der Steuerung sind daher Wachstumsförderung, Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge und der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Freiraumschutz und Landschaftsentwicklung).²⁶¹ Ganz im Sinne des früheren Verfassungsziels der „Schaffung gleicher Lebensbedingungen im gesamten Bundesgebiet“ hat sich die Raumpolitik bis in die 1990er Jahre hinein um einen umfassenden Strukturausgleich bemüht. Das zunehmende Finanzdefizit der öffentlichen Hand, der geökonomische Kontext sowie die enorme anhaltende Strukturschwäche Ostdeutschlands Erzwangen jedoch einen Politikwechsel.²⁶²

Seit dem konzentriert sich die Raumpolitik stärker auf die endogenen regionalen Wachstumspotentiale. Mit differenzierten Maßnahmen werden die Fördermittel auf die spezifischen regionalen Kompetenzfelder gebündelt. Branchenschwerpunkte, intersektorale Produktionsnetzwerke, Kooperation zwischen Wirtschaft und Wissenschaft sowie Innovationen stehen im Zentrum der Förderung. Dabei wird versucht, gezielt Lücken in den regionalen Wertschöpfungsketten zu überwinden und Unternehmen anzusiedeln.²⁶³

Ist in den Wachstumszentren das Defizit oft von relativ kleinteilig-spezifischer Natur, weisen die Schrumpfungsregionen allgemeine und grundsätzliche Schwächen auf. Fehlt es in den Wachstumskernen punktuell an geeigneten Gewerbeflächen, Verkehrsinfrastruktur oder Forschungseinrichtungen, so fehlen in den schwachen Regionen oftmals die Großunternehmen als Ausgangspunkt für ein regionales Netzwerk.²⁶⁴ Regionale Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik bilden dabei also eine untrennbare strategische Einheit. Entwicklungsbasis müssen die regionalen Kernkompetenzen und spezifischen Standortvorteile sein.²⁶⁵

Die peripheren ländlichen Naturräume sollten insofern konsequent ihre touristischen und landschaftlichen Potentiale vermarkten. Insgesamt be-

260 Vgl. Landkarten-Grafik des BBR, 2005, a. a. O., 85.

261 Vgl. BBR, 2005, a. a. O., 107–108.

262 Vgl. ebenda, 149 ff. und 163 ff.

263 Vgl. ebenda.

264 Vgl. ebenda.

265 Vgl. ebenda, 163 ff.

trachtet muss es zu einem fairen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Entwicklungsinteressen der Regionen in Deutschland kommen.²⁶⁶ Ausgangspunkt sollte das Entwicklungspotential und die Hilfsbedürftigkeit sein. Aufgrund der potentiellen Ausstrahlungseffekte und positiven intra- und interregionalen Impulse wird daher der Förderschwerpunkt der nationalen Raumpolitik mittelfristig noch auf den ostdeutschen Wachstumskernen liegen.

1.4.2 Raumnutzung und Naturraumschutz

Als Ergebnis von Konzentration und Verdichtung der Wirtschaft und der Bevölkerung in den westdeutschen Wachstumszentren ging dort der freie Naturraum schon seit Jahrzehnten spürbar zurück. Die Schaffung von immer neuen Wohn- und Produktionsflächen im nahen Umland der großen Stadtkerne führten zu Zersiedlung und Versiegelung der Landschaft. Umwelt-, Wohn-, Erholungs- und Lebensqualität wurden dadurch immer weiter eingeschränkt.²⁶⁷ Damit auch zukünftig noch genügend regionale Naturlandschaft und Erholungsraum vorhanden ist, muss durch eine geeignete Raumpolitik der Naturraum aktiv geschützt und gefördert werden. Schutz und Förderung des Naturraumes ist dabei kein Selbstzweck, sondern aktive Investition in die Lebens- und Standortqualität. Regionen, denen es gelingt ein gesundes Gleichgewicht zwischen Wachstum und den natürlichen Ressourcen herbeizuführen, werden zukünftig massiv als Wohn- und Firmensitz bevorzugt.²⁶⁸

In Ballungsräumen sollte also darauf geachtet werden, den Naturraumverbrauch so gering wie möglich zu halten und vor allem neue Flächen zu schaffen. Durch gezielte Umwandlung von Brach- oder Abrissflächen sowie Gebäudeüberhängen etc. kann stark bebauter und versiegelter Innenraum wieder durch Naturflächen aufgelockert werden.²⁶⁹ Die Schaffung von Grünflächen, Parkanlagen und Grünstreifen wird die Wohnortattraktivität steigern und kann die einkommensstarken jungen Familien in der Stadt halten. Extreme Stadt-Umland-Wanderungen sind so vermeidbar. Dazu muss auch die intensive Ausweisung von Bauflächen im Stadtumland genau überprüft werden.

Mit interkommunaler Kooperation ist die Raumnutzung deutlich optimierbar.²⁷⁰ Zur Auflockerung der Ballungsräume und Vermeidung von Ballungsnachteilen erscheint auch die großräumigere Dekonzentration der

266 Vgl. Rosenfeld u. a., 2006, a. a. O., 30–31.

267 Vgl. BBR, 2005, a. a. O., 167 ff.

268 Vgl. ebenda.

269 Vgl. ebenda, 173 ff.

270 Vgl. ebenda.

Wirtschaftsstruktur überregional in Deutschland wieder angebracht. Die Verlagerung von Produktionsstrukturen in strukturschwache Gebiete mit Wachstumspotentialen ist daher ganzheitlich und unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit betrachtet sinnvoll. So können rechtzeitig Wachstumsnachteile und Attraktivitätsverluste vermieden und Schrumpfungsprozesse gestoppt und umgekehrt werden. Die Regionen in Deutschland erlangen so durch effektive interregionale Vernetzung und Kooperation einen großen wechselseitigen internationalen Strukturvorteil. Werden diese Chancen nicht genutzt, können sich kurzfristige Ballungsvorteile in langfristige Wettbewerbsnachteile verwandeln.

1.4.3 Infrastrukturpolitik als öffentliche Daseinsvorsorge

Neben der Naturraumpolitik und der regionalen Wachstumspolitik ist die Gewährleistung der öffentlichen Daseins- und Wohnungsversorgung Kernbestandteil einer nachhaltigen Raumpolitik. In diesem Handlungsfeld geht es um die Schaffung der nötigen Infrastrukturbasis für den Bürger und die Unternehmen. Unterschieden werden Sach- und Humankapital- sowie Haushaltsinfrastruktur.²⁷¹ Die Sachkapital-Infrastruktur umfasst Verkehrs- und Kommunikationsnetze sowie technische Ver- und Entsorgungseinrichtungen. Zur Humankapital-Infrastruktur gehören Einrichtungen der schulischen und beruflichen Bildung, der Weiterbildung sowie des Wissenstransfers. Haushaltsinfrastruktur bezeichnet Einrichtungen der Sozial-, Kultur- und Freizeitinfrastruktur. Die Ausprägung dieser regionalen Infrastrukturbereiche bestimmt wesentlich die Attraktivität als Wohn- und Firmenstandort.²⁷²

Im Laufe der Geschichte ist die Infrastrukturausstattung, deren Qualität sowie die Anforderungen an sie mit dem Wandel der Gesellschaft deutlich gestiegen. Ebenso wie im Bereich Wirtschaftsstruktur war bis in die 1990er Jahre die Gleichheit bzw. der Ausgleich der Infrastrukturausstattung zentrales Ziel der Raumentwicklung. Im Zuge der demographischen und sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland wird derzeit die Reduzierung des Infrastrukturstandards auf einen Mindeststandard diskutiert.²⁷³

Diese Änderung der Strukturförderung hat natürlich besondere Auswirkungen auf die strukturschwachen Regionen und nimmt Bezug auf das Auseinanderfallen der Regionen in Wachstums- und Schrumpfungsregionen.²⁷⁴ Gibt es in den Wachstumsregionen einen steigenden Bedarf an Infrastruktur

271 Vgl. ebenda, 109.

272 Vgl. ebenda.

273 Vgl. ebenda, 135.

274 Vgl. ebenda, 85 und 109–111.

so nimmt der Bedarf in den Schrumpfsregionen ab. In den Wachstumsregionen müssen die Kapazitäten auf jeden Fall ausgeweitet und in den Schrumpfsregionen reduziert werden.

Der Transfer von öffentlichen Finanzmitteln in die strukturschwachen Gebiete führt dabei – in Abhängigkeit von der Transferhöhe – zur Reduktion von öffentlichen Investitionsoptionen in den Wachstumskernen. Da Infrastrukturausstattung nicht nur ein Anpassungsproblem, sondern auch Standortförderung und wechselseitige Solidaritätserwartung ist, gibt es keine idealen Lösungen.²⁷⁵ Grundsätzlich sind die Trends der Raumentwicklung primär ein Problem für die strukturschwachen Regionen (vor allem in Ostdeutschland). Die Herausforderung in diesen Gebieten besteht darin, trotz der sinkenden Nachfrage quantitativ und qualitativ ein angemessenes Infrastrukturniveau zu erhalten.²⁷⁶ Über die vorhandene Nachfrage hinaus müssen jedoch auch gezielt Infrastrukturanreize für eine Umkehr des Abwärtstrends und zur Wachstumsförderung gesetzt werden. Aufgrund der nicht vorhandenen privat- und gemeinwirtschaftlichen Angebote muss der Staat noch über das durchschnittliche Niveau hinaus Zusatzangebote vorhalten.

Der überwiegende Teil der Infrastruktureinrichtungen ist aber auf eine Mindestauslastung zu seiner Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit angewiesen. Wird diese Auslastung unterschritten ist der Betrieb im Extremfall unmöglich und die Kosten pro „Einheit“ übersteigen den Nutzwert deutlich. Dieses Phänomen wird mit dem Begriff der Tragfähigkeit umschrieben.²⁷⁷ Tragfähigkeitsdefizite gibt es z. B. im Bereich Ver- und Entsorgung, ÖPNV, Bildung und bei Gesundheits-, Kultur- und Sozialeinrichtungen.²⁷⁸ Diese Einrichtungen sind auf eine Mindestnachfragemenge funktionstechnisch und ökonomisch angewiesen. Diese wird in vielen strukturschwachen Regionen – besonders zukünftig – deutlich unterschritten. Zur Aufrechterhaltung eines bezahlbaren und qualitativ hochwertigen Angebotes müssen die Ressourcen (teilweise oder komplett) gebündelt und die Einzugsbereiche vergrößert werden.

Eine Obergrenze bildet dabei die Erreichbarkeit bzw. Verfügbarkeit des Angebotes.²⁷⁹ In hochdispersen Regionen mit weitverstreuten Siedlungen und geringer Bevölkerungszahl müssen daher Kompromissvarianten sowie alternative Angebotsformen gefunden werden. Im Bildungsbereich sind bei weiterführenden Schulen (Sekundarstufe II. und Berufsschule) Regional- schulen mit Internatslösung und Blockunterricht denkbar. Für die Grund-

275 Vgl. Müller, 2006, a. a. O., 98 ff.

276 Vgl. BBR, 2005, a. a. O., 135 ff.

277 Vgl. ebenda, 110.

278 Vgl. ebenda, 114–135.

279 Vgl. Grafik, ebenda, 125.

schule sowie die Sekundarstufe I. ist jahrgangübergreifender Unterricht sowie die Aufgabe des Klassenverbandes möglich.²⁸⁰ Im Bereich der ambulanten Gesundheitsversorgung könnten Allgemein- und Fachärzte sich zukünftig Geräte, Räume und Verwaltung in Gemeinschaftspraxen teilen. Trotz Spezialisierungsziel sollten Krankenhäuser eine gewisse allgemeine stationäre und auch ambulante Grundversorgung für die Fläche anbieten.²⁸¹

Im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs wird es wohl zu einer Reduktion der Anbieter kommen müssen. Ebenso ist eine Anpassung der Fahrzeuggröße, des Fahrplans (Taktzeiten, Haltepunkte, Fahrwege) geboten. Ergänzt werden kann das ÖPNV-Angebot durch die öffentliche Förderung von privaten Fahrdiensten auf PKW-Basis. Hier kann es zu interessanten öffentlich-privaten Partnerschaften kommen.²⁸² Zur Aufrechterhaltung vieler sozialer und kultureller Leistungen erscheint auch die Angebots- und Ressourcenbündelung sinnvoll.²⁸³ In verbundenen Dienstleistungs- und Kulturzentren können Personal, Ausrüstung, Betriebs- und Gebäudekosten „geteilt“ werden.

Auf diese Weise sind neben den wirtschaftlichen auch leistungsbezogene Synergien (Verbundwirkungen) erzielbar. Zur Erhöhung des Konzentrationsnutzens sollten diese Zentren interkommunal und intersektoral betrieben werden. Durch lokal-regionale Allianzen und Netzwerke sowie neue Organisations- und Produktionsformen können also auch bei disperser und abnehmender Nachfrage weiterhin akzeptable dezentrale Angebote in strukturschwachen (ländlichen) Räumen vorgehalten werden.

1.4.4 Finanzpolitik

Mit Blick auf die schwierige Finanzsituation der öffentlichen Hand sowie der Kreise insgesamt und den zunehmenden räumlichen Disparitäten bei der Finanzausstattung sind umfassende Reformen der Organisationsstrukturen und eine Optimierung der Aufgabenerledigung dringend geboten. Aufgaben, Aufgabenprofile einerseits sowie die Organisation der Aufgabenerledigung andererseits (Strukturen) müssen auf ihre Notwendigkeit, Effektivität und Effizienz hin überprüft werden. Organisationsziel sollte die Konzentration der Verwaltung auf ihre jeweiligen Kernkompetenzen sein. Danach sollte sich die Landesverwaltung primär auf die strategische Steuerung und die Kommunalverwaltung auf die operative Umsetzung der Aufgaben konzentrieren. Doppelzuständigkeiten, fachpolitische und räumliche Zersplitterung

280 Vgl. ebenda, 114–118.

281 Vgl. ebenda, 124.

282 Vgl. ebenda, 135.

283 Vgl. ebenda, 128.

sollte zukünftig vermieden werden. Aufsichtsfunktionen auf ein vernünftiges Maß beschränkt bleiben.

Parallel dazu müssen die staatlichen Ebenen ihre horizontalen und vertikalen Kooperationspotentiale ausnutzen und vorhandene Strukturen ausbauen. Öffentlich-öffentliche Kooperation kann dabei als Kern für die öffentlich-private Kooperation dienen. Durch umfassende Aktivierung von staatlichen, kommunalen, privat- und gemeinwirtschaftlichen Potentialen können Synergie- und Skaleneffekte ausgeschöpft werden. Demokratische Steuerungsaspekte und die Erreichbarkeit sind zu beachten.²⁸⁴ In peripheren ländlichen Räumen muss der Kontext für möglichst eigenverantwortliche alternative Leistungserbringung geschaffen werden. Aufgaben-, Leistungs- und Infrastrukturstandards sind an die regionale Situation anzupassen. Schrumpfungsherausforderungen sind rechtzeitig auch als Optimierungschance wahrzunehmen.

Unabhängig davon bedarf es einer dauerhaften Einigung zwischen den Wachstums- und Schrumpfsregionen über das strukturell notwendige Transfervolumen zum Ausgleich der ungleichen räumlichen Soziallasten. Dazu bedarf es der Akzeptanz der gemeinsamen gesamtgesellschaftlichen Verantwortung für die Folgen des sozioökonomischen Wandels in Deutschland. Sozialer und naturräumlicher Ausgleich muss als wichtiger Kulturfortschritt und Standortfaktor betrachtet werden.

Da das Finanzvolumen des Staates im Verhältnis zum privaten und zum Kapitaleinkommen sinkt, ist eine größere Einbeziehung von nichtstaatlichem Vermögen notwendig. Die öffentliche Förderung intersektoraler Netzwerke im Sinne von kooperativer Aufgaben- und vor allem Finanzverantwortung erscheint deshalb geboten (Aktivierungsstaat).

1.5 Ergebnisse des ersten Kapitels

Ausschlaggebend für die Entstehung und Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung im Laufe von 200 Jahren bis in die Gegenwart waren der gesellschaftliche Kontext und der Entwicklungsstand des Staatswesens. Der Gegensatz zwischen „echter“ kommunal-bürgerschaftlicher Selbstverwaltung und Staatssphäre wurde zu Gunsten eines eng verflochtenen komplexen öffentlichen Leistungs- und Finanzverbundes aufgegeben. Die Kommunen bilden im dezentralen Staat die unterste Ausführungsebene und nehmen damit den weit überwiegenden Teil aller öffentlichen Aufgaben wahr. Wachstum und Komplexitätssteigerung des politisch-administrativen

284 Vgl. Deutscher Landkreistag, ebenda.

Steuerungs- und Leistungsbedarfs führten zu organisatorischer Ausdifferenzierung, Spezialisierung und Professionalisierung der Kommunalverwaltung. Der Grad der politischen Beteiligungsoptionen hat sich personell, organisatorisch und instrumentell deutlich ausgeweitet. War der mögliche Kreis der politisch Beteiligten zu Beginn auf eine kleine Zahl von vermögenden und gebildeten örtlichen Honoratioren beschränkt so umfasst er derzeit die gesamte Bürgerschaft.

Der Schwerpunkt der Aufgabenerledigung wurde vom Ehrenamt auf das Hauptamt und vom Generalisten auf den Fachspezialisten verlagert. Die Steuerung der Kommunalpolitik ist insoweit stark durch die Hauptamtsverwaltung und die ehrenamtlichen Fachspezialisten der Vertretungskörperschaften geprägt. Das kommunal-öffentliche Gemeinwesen bildet in der Gegenwart ein komplexes Kooperationsgefüge aus professioneller Fachverwaltung und Kommunalpolitik sowie privat- und gemeinwirtschaftlichen Partnern. Die Zukunft wird in der intelligenten lokalen und regionalen Verbindung und „Aktivierung“ der Potentiale gesehen. In der Ergänzung der sozioökonomischen Potentiale und der Integration von Interessen, Lebensstilen und Arbeitsformen besteht derzeit die Kernherausforderung für die kommunale Selbstverwaltung.

Grundprobleme wie die Einengung des Handlungsspielraumes durch staatliche Normen, massive Aufgabenzuweisung bei zunehmender finanzieller Abhängigkeit zeigen eine bemerkenswerte Kontinuität und haben sich teilweise noch verschärft.

Von diesen Tendenzen ist auch der Kreis als Gemeindeverband und untere allgemeine Staatsbehörde betroffen. Er ist aber schon traditionell als Element der Staatsverwaltung durch eine stärkere Staatsnähe gekennzeichnet. Einen Gegensatz zwischen Staat und Kreisebene hat es deshalb nie gegeben. Sein Aufgabenbestand ist grundsätzlich abhängig von der Landesebene und deren Kompetenzzuweisung. Die Kreisebene wurde insoweit im Zeitverlauf in weit größerem Umfang in die „operative“ Erledigung der Staatsaufgaben einbezogen. Der Landrat als Leiter der Staatsbehörde bzw. dessen Organ und seine Fachspezialisten der „Staatsverwaltung“ sind deshalb im Verhältnis zur Kreispolitik (Kreistag) viel einflussreicher als die Hauptamtsverwaltung auf der Ortsebene. Die Dominanz der Staatsaufgaben zeigt sich spiegelbildlich in der Finanzsituation des Kreises. Seine Möglichkeiten „eigene“ kommunale Kreisverbandsaufgaben wahrzunehmen ist dramatisch gesunken. Die Abhängigkeit vom Staat ist gegenüber der Ortsebene also aus institutionellen und strukturellen Gründen weitaus größer.

Hinsichtlich des Raumbezuges wird über Anpassungsbedarf der Steuerung an die weiträumigeren sozioökonomischen Verflechtungsstrukturen auf Regionsniveau diskutiert. Ziel ist die Förderung von spezialisierten

sozioökonomischen Verbundsystemen zur Stärkung der regionalen Standortqualität im internationalen Wettbewerb. Die Region als überörtlicher Funktionsraum ist deshalb zunehmend Förderobjekt der EU, Bundes- und Landesstrukturpolitik. Der aktuelle verfassungsrechtliche Diskurs orientiert sich indirekt am überlieferten Raumbezug aus dem 19. Jahrhundert. Entwicklung und Perspektiven des Raumsystems haben sich in den letzten 200 Jahren grundsätzlich gewandelt. Auslöser sind die Grundtendenzen technologischer, ökonomischer und soziopsychologischer Veränderungen. Moderne Informations-, Kommunikations- und Verkehrssysteme haben zu einem exponentiellen Wachstum der Mobilität von Daten, Personen, Gütern und Dienstleistungen geführt.

Interregionale Austauschbeziehungen und deren Verdichtungsgrad haben auf nationaler und vor allem internationaler Ebene dramatisch zugenommen. Das hat weltweit zu einer verstärkten Konzentration der Wirtschafts- und Siedlungsstruktur in und vor allem rund um die großen städtischen Ballungskerne geführt.

Sie konnten im Gegensatz zum ländlich-peripheren Raum weitaus umfassender ihre ökonomischen Stärken weiterentwickeln und neue Potentiale erschließen. Die Ballungsräume profitierten darüber hinaus auch vom soziopsychologischen Wandel hin zur Individualisierung und Pluralisierung der Arbeits- und Lebensstile der Menschen. Durch die Angebotsvielfalt der Konsum-, Einkommens-, Kultur-, Wohn- und Arbeitsoptionen versprechen diese Räume maximale Bedürfnisbefriedigung.

Auf Basis dieser Perspektiven lässt sich eine Wanderungsbilanz von jungen, qualifizierten, erwerbsfähigen und weiblichen Bürgern aus den strukturschwachen ländlichen Räumen hin zu den verstädterten strukturstarke Räumen feststellen. Rentner, Ältere sowie Erwerbslose mit geringer Entwicklungsperspektive prägen die Bevölkerungsstruktur in den strukturschwachen Regionen. Diese anhaltende sozioökonomische Isolation hat zur Herausbildung von Schrumpfungsregionen als Transferempfänger und Wachstumsregionen als Transfergeber geführt. Diese Situation zeigt sich spiegelbildlich in der Finanzsituation der Kreise und deren Finanzdefizit-sowie Zuweisungsbedarf.

Aus diesem Entwicklungsstand der Raumentwicklung ergeben sich Herausforderungen der Kreise an ihre Wachstums-, Infrastruktur- und Raumnutzungspolitik. Im Zentrum der Wachstums- und Beschäftigungspolitik steht die Konzentration auf den spezifischen Standortvorteil des regionalen Wirtschafts- und Siedlungsverbundes. Periphere ländliche Regionen müssen ihre typischen touristisch-landschaftlichen Vorteile vermarkten. Wachstumsregionen müssen auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Natur- und Wirtschaftsraum achten. Langfristig erscheint ein interregionaler Ausgleich

in Deutschland sinnvoll. Die Dichotomie von Wachstums- und Schrumpungsregionen ist zu überwinden. Nur so können nachhaltig Standortqualitäten gesichert werden.

Im Bereich der Infrastrukturpolitik stehen die Schrumpungsregionen vor der Herausforderung die Mindestauslastung der öffentlichen Einrichtungen zu sichern und dabei einen Mindeststandard zu gewährleisten. Dazu müssen Ressourcen gebündelt und der Dienstleistungsstandard überprüft werden. Konzentration auf Kernkompetenzen, Abbau von Doppelzuständigkeiten und Überwindung von unnötiger fachlicher und räumlicher Zersplitterung sind wichtige Reformziele. Durch Förderung intersektoraler Netzwerke und kooperative Aufgaben- und Finanzverantwortungsteilung in der Region können zusätzliche Entwicklungspotentiale erschlossen werden.

Für das erste Kapitel haben sich insofern die Grundannahmen und Thesen hinsichtlich der Rahmenbedingungen und Kernherausforderungen für die Kreisorganisation als überörtliche Gebietskörperschaft bestätigt. Eine Vielzahl an Daten und Fakten zeigt ein differenziertes Bild des verwaltungspolitischen Entwicklungspfades, der Organisationscharakteristik und der Raumperspektiven sowie raumpolitischen Herausforderungen für die Kreisebene auf.

2 Kreisreformen zwischen Kooperation und Fusion

2.1 Begriffsdefinition, Charakter und Typologie

Die Begriffe Kooperation²⁸⁵ und Fusion (Merger) gehören zu den in Wissenschaft, Praxis und in den Medien²⁸⁶ häufig diskutierten gesellschaftlichen Phänomenen. Positive und negative Auswirkungen dieses Organisationswandels werden oftmals kontrovers und leidenschaftlich dargestellt. Die Befürworter betonen die Chancen der Synergien infolge von Bündelung und Koordination und die Gegner verweisen vor allem auf soziale Nachteile für die Mitarbeiter. War die Diskussion lange Zeit auf den privatwirtschaftlichen Sektor beschränkt, gewinnt die Debatte seit Mitte der 1990er Jahre auch für den öffentlichen Sektor immer größere Relevanz. Der wachsende Modernisierungsdruck zwingt die öffentliche Hand zunehmend Ressourcen bei einzelnen Aufgaben, Teilbereichen oder ganzen Behörden zu konzentrieren.²⁸⁷

Mit Blick auf die Raum- und Finanzentwicklung sowie auf das Aufgabewachstum durch Aufgabenverlagerung steht auch für die Kreisebene Strukturoptimierung auf der Agenda.²⁸⁸ Trotz der intensiven Debatte der beiden Strategien ist eine exakte Begriffsdefinition, inhaltliche Abgrenzung und vollständige Typologie nur in Ansätzen vorhanden. Oftmals verschwimmen Kooperation und Fusion miteinander; Kooperation bildet dann einen Teilbereich des Fusionsphänomens.²⁸⁹ Ebenso wird die Kooperation manchmal dem Netzwerkbegriff zu- bzw. untergeordnet.

In dieser Arbeit wird für das weitere Verständnis eine eindeutigere und damit vereinfachende Differenzierung bevorzugt. Kooperation meint nach allgemeinem betriebswirtschaftlichem Verständnis die Zusammenarbeit zwischen mehreren Unternehmen zur Erreichung gleicher oder zumindest

285 Vgl. Jansen, Stephan A., 1998, Mergers & Acquisitions. Unternehmensakquisitionen und -kooperationen. Eine strategische, organisatorische und kapitalmarkttheoretische Einführung, 89.

286 Vgl. Fusions- und Aquisitionsmeldungen auf der Homepage von Financial Times Deutschland: <http://www.ftd.de>. Am 10.07.2008 werden grob 7.150 Einträge zum Fusionsbegriff angezeigt!

287 Vgl. Jansen, Stephan A., 2004, Public Merger Management, In: Huber, Andreas et al., Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor, 19–21.

288 Vgl. Tessmann, Jens, 2007, Gebietsreformen. In größeren Kreisen denken. In: Der Gemeinderat, 8ff.

289 Vgl. Jansen, 2004, a. a. O., 19, Typologiegrafik.

von kompatiblen Zielen.²⁹⁰ Im Mittelpunkt steht die Stärkung der autonomen unternehmerischen Entscheidungsfreiheit und der Wettbewerbsfähigkeit durch Zusammenarbeit. Wirtschaftliche und rechtliche Selbständigkeit der Partner sowie Freiwilligkeit in Verbindung mit Kündbarkeit der Zusammenarbeit sind die wesentlichen Merkmale einer Kooperation.²⁹¹ Auch der Formalisierungsgrad und die an die Zielerreichung gekoppelte zeitliche Begrenzung haben Bedeutung für die partnerschaftliche Beziehung.

Abzugrenzen sind Kooperationen von Netzwerken. Letztere sind gekennzeichnet durch lose gekoppelte Beziehungen zwischen einer relativ großen Zahl von autonomen, interagierenden Akteuren (Vertreter öffentlicher, privater und gemeinnütziger Organisationen). Im Gegensatz dazu weisen Kooperationen keine losen Kopplungen²⁹² und Wechselseitigkeiten auf. Sie sind bei größerer formaler Geschlossenheit durch einen höheren Formalisierungsgrad gekennzeichnet. Die Interaktionskomplexität zwischen den Beteiligten ist Vergleich mit Netzwerken kleiner. Das betrifft vor allem dyadische (aus zwei Einheiten bestehende) Kooperationsbeziehungen.²⁹³ Die Vielzahl der Kooperationsformen lassen sich allgemein nach drei Hauptdimensionen kategorisieren:

Tabelle 5: Allgemeine Kategorisierung für Kooperationsformen

Bindungsintensität	Formalisierungsgrad	Dispositionsfreiheit
„Schärfe bzw. Strenge“	Vertragsabschluss	Zielausrichtung
Zeitliche Dauer	Zielsystem	Ressourceneinbringung
Leistungsspektrum	Rechtsstatus	Organisationsintensität

Quelle: Eigene Darstellung

290 Vgl. Jansen, 1998, a.a.O., 91, verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass oftmals auch Kooperationen zwischen Unternehmen deshalb eingegangen werden, um von den Kompetenzen und Ressourcen des Partners zu profitieren. In diesen Fällen liegt keine Zielgleichheit vor, aber eben eine Zielkompatibilität.

291 Vgl. Fontanari, Martin, 1996, Kooperationsprozesse in Theorie und Praxis, 34–38.

292 Lose Koppelungen dienen dem Erhalt der Autonomie bei gleichzeitiger Verhinderung von Abschottung. So sind Ressourcenaustausch und ein interaktiver reflexiver Lernprozess langfristig gewährleistet.

293 Vgl. Hellmer, 1999, a.a.O., 75.

Von der Aufwands- und Ertragsgegenüberstellung her gesehen, sind antagonistische von komplementären Kooperationen zu unterscheiden. Bei antagonistischen Kooperationen steht eher der Verteilungsaspekt im Mittelpunkt und nicht so sehr der gemeinsame Ertrag der Partnerschaft. Es handelt sich also um sogenannte Nullsummenspiele. Demgegenüber ist bei komplementären Kooperationen der gemeinsame Ertrag primäres Ziel der Verbindung. Das Kooperationsergebnis wird also als Positivsummenspiel bewertet.²⁹⁴ Zentral für die Konfiguration von kooperativen Organisationsstrukturen ist jedoch die Unterscheidung nach Zugehörigkeit der Partner zu gesellschaftlichen Sektoren:

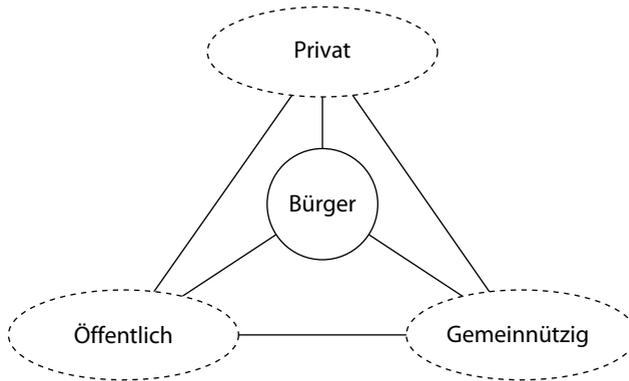


Abbildung 11: Sektoren der Gesellschaft

Quelle: Eigene Darstellung

Aus der Perspektive des aktivierenden und gewährleistenden Staatsverständnisses sollen die Kreise entlang von Branchen und Politikfeldern regionale Leistungsnetzwerke anregen und fördern. So könnten durch „intersektorale“ Kombination regionale Symbiosen und Innovationsringe entstehen. Ausgangspunkt für die Stellung im Kooperationsnetzwerk ist das Ressourcen- und Kompetenzpotential der Beteiligten und ihre Bindung an die Region.²⁹⁵

Der Begriff Fusion (Merger) wird vielfach in der Privatwirtschaft vom Begriff der Acquisition also der Übernahme und dem Erwerb von Unternehmensteilen abgegrenzt. Unterscheidungskriterium ist die rechtliche Selbständigkeit. Bleibt sie erhalten handelt es sich um eine Acquisition. Verlieren die beteiligten Unternehmen ihre rechtliche Selbständigkeit und ist die Grün-

294 Vgl. Hellmer, 1999, a.a.O., 63.

295 Vgl. Diller, Christian, 2002, Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland, 31–34, 269 und 331 ff.

derung eines neuen gemeinsamen Unternehmens notwendig, wird von einer Fusion gesprochen. Im angelsächsischen privatwirtschaftlichen Bereich wird demgegenüber jedoch eine breite Verwendung des Mergers&Acquisition-Begriffes vorgenommen. Im öffentlichen Sektor steht die Forschung zum Phänomen Fusion (Public Merger) noch am Anfang. Systematisierungen sind aufgrund des vielschichtigen Rechtsrahmens von öffentlichen Zusammenschlüssen schwierig. Ein erster betriebswirtschaftlicher Systematisierungsversuch wurde jedoch von Stephan A. Jansen vorgenommen.

MERGERS & ACQUISITIONS von öffentlichen Institutionen im Lebenszyklus

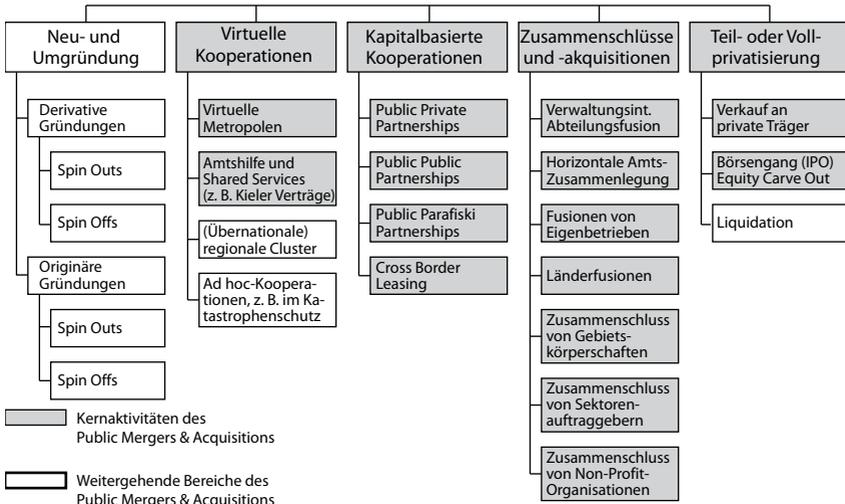


Abbildung 12: Übersicht Public Mergers&Acquisitions im Lebenszyklus
 Quelle: Jansen, Stephan A., 2004, Public Merger Management. In: Huber, Andreas et. al., Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor, 19.

Für die Analyse in dieser Arbeit gilt als zentrales Unterscheidungskriterium zwischen Kooperation und Fusion der Umfang des Verlustes der wirtschaftlichen und rechtlichen Selbstständigkeit der beteiligten Organisationen. Aus dieser Perspektive führt der Zusammenschluss von zwei oder mehreren Kreisverwaltungsträgern (Kreisgebietsreform) zum vollständigen (individuellen) Verlust der wirtschaftlichen und rechtlichen Selbständigkeit

der betroffenen Kreise und wird daher als Kreisfusion bezeichnet.²⁹⁶ Durch Verschmelzung aller Ressourcen und Kompetenzen der Ursprungskreise entsteht eine neue Kreisorganisation mit einem neuen politisch-administrativen Steuerungskern. Zielsystem, Akteurskonstellation und Ressourcengefüge sind neu zu konfigurieren. Verlieren hingegen nur Organisationsteile ihre wirtschaftliche und/oder rechtliche Selbständigkeit handelt es sich um eine Kooperation. Die Kernstruktur der beteiligten Partnerorganisationen bleibt erhalten.²⁹⁷

Bei Kreisfusionen wird der neue Kreis Rechtsnachfolger für alle Kompetenzen, Zuständigkeiten, sonstigen Rechte und selbstverständlich auch Verpflichtungen der Altkreise.²⁹⁸ Die Fusion von Gebietskörperschaften²⁹⁹ ist gekoppelt an die Zusammenführung von Kreisverwaltungsräumen (bzw. Kreisgebieten).³⁰⁰ Die Neuordnung der territorialen Kreisstruktur ist Ausgangspunkt für die Gestaltung eines einheitlichen Steuerungs- und Leistungsprozesses.³⁰¹ Der neue Kreis muss nach der Fusion unter Integration der bestehenden Kulturen, Erfahrungen, Strukturen³⁰² und Prozesse seine Binnenorganisation und sein Außenverhältnis neu arrangieren.³⁰³ Bei Kooperationen sind entsprechend der Art und Form der Kooperationsbeziehungen davon nur Teilbereiche betroffen. In Abhängigkeit vom Ordnungskriterium kann das Spektrum der Kooperations- und Fusionsformen unterschiedlich dargestellt werden. Zweckmäßig ist zunächst ausgehend von der kompletten Eigenfertigung aller Aufgaben und Leistungen beim Kreis die allgemeine Ordnung nach dem Grad der Selbständigkeit bzw. Konzentration:

296 Siehe dazu analog die betriebswirtschaftlichen Ausführungen zur Unternehmenskonzentration im privaten Sektor bei Jansen, 1998, a. a. O., 32–37 und Fontanari, 1996, a. a. O., 37–41.

297 Vgl. ebenda.

298 Im Überblick Gern, 2003, a. a. O., 148–150.

299 Vgl. Schmidt-Aßmann, 1996, a. a. O., 535.

300 Zweckmäßig erscheint aus dieser Perspektive auch die Zusammenlegung von vollständigen, daher ungeteilten, Altkreisen. Siehe dazu Pappermann, Ernst/Stollmann, Frank, 1993, Kreisgebietsreform in den neuen Bundesländern: Kriterien für den Zuschnitt des Kreisgebietes und die Bestimmung des Kreissitzes, 243.

301 Vgl. Seele, Günter, 1985a, Bestands-, Verfassungs- und Organisationsstrukturen der neuen Kreise. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. (Hrsg.): Der Kreis. Dritter Band, 45–81. und Stüer, Bernhard/Landgraf, Beate, 1998, Gebietsreform in den neuen Bundesländern – Bilanz und Ausblick, 209–248 und Schmidt-Eichstädt, Gerd, 2001, Gebiets- und Funktionalreform in den neuen Ländern. In: Derlien, Hans-Ulrich (Hrsg.), Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost- eine Evaluation, 77–89.

302 Vgl. Bleicher, Knut, 1992, Der Strategie-, Struktur- und Kulturfit. Strategische Allianzen als Erfolgsfaktor, 289–292.

303 Vgl. Huber, Andreas/Bergmann, Tobias, 2003, Public Merger. Fusionen im öffentlichen Sektor, 304–307.

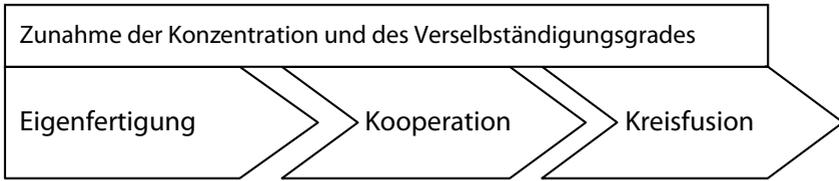


Abbildung 13: Kooperations- u. Fusionsformen nach Autonomiegrad
Quelle: Eigene Darstellung

Kooperationen und Fusionen lassen sich ebenso jeweils nach der funktionalen Richtung ordnen:

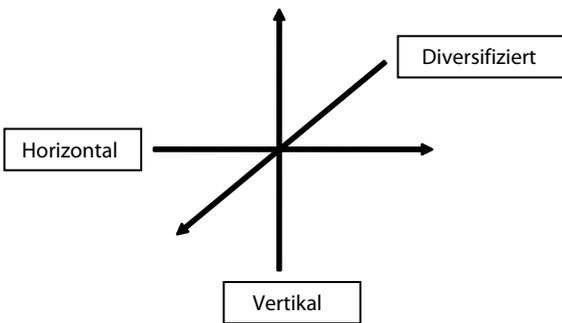


Abbildung 14: Kooperations- u. Fusionsformen nach funktionaler Ausrichtung
Quelle: Eigene Darstellung

Bei horizontalen Kooperationen arbeiten die beteiligten Partner auf derselben Wirtschafts- bzw. Produktionsstufe zusammen. Ziel ist die Verbindung komplementärer Produktionsprozesse. Bei vertikalen Kooperationen werden die komplementären Glieder der vor- und nachgelagerten Stufen der Wertschöpfungskette synergetisch miteinander kombiniert.

In diversifizierten Kooperationen wird unabhängig von der Zusammengehörigkeit der Leistungen miteinander kooperiert.³⁰⁴ Handelt es sich um einen Fusionsprozess dann verschmelzen die Produktionsstufen fest miteinander. Der Rechtsträger verliert seine Eigenständigkeit und geht in der aufnehmenden Organisation auf oder bildet mit dem Fusionspartner eine neue Organisation. Im letzten Fall verlieren beide Ursprungsorganisationen ihre rechtliche Selbständigkeit.³⁰⁵ Für den öffentlichen Sektor ist neben

304 Vgl. Fontanari, 1996, a. a. O., 45.

305 Vgl. Jansen, 2004, a. a. O., 18.

der funktionalen noch die territoriale Ausrichtung der Aufgabenerledigung wichtig. Kooperationen und Fusionen können daher in rechtlich beschränktem Umfang bezogen auf Behörden und deren Teile auch über gebietskörperschaftliche Grenzen hinweg stattfinden:³⁰⁶

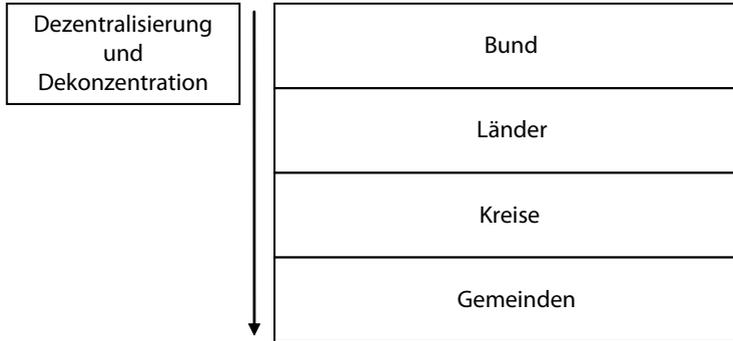


Abbildung 15: Kooperations- und Fusionsformen nach territorialer Ausrichtung
Quelle: Eigene Darstellung

Die verfassungsrechtlich garantierten vier Ebenen Bund, Länder, Kreise und Gemeinden müssen in ihrem Mindestbestand jedoch erhalten bleiben. In quantitativer Hinsicht muss es also mindestens einen Bund und zwei Länder sowie pro Land zwei Kreise und pro Kreis des Landes mindestens zwei Gemeinden geben. Diese Vorgaben ergeben sich in der Gesamtschau von Bundes- und Landesverfassung sowie aus den Kreisordnungen.

Charakteristisch für die Territorialorganisation der Bundesrepublik ist, dass die jeweils höhere gebietskörperschaftliche Ebene auf dem Territorium der untergeordneten Ebenen also über ihre Gebietsebene hinaus Behörden und zugeordnete öffentliche Unternehmen unterhält.³⁰⁷ Daraus ergibt sich schon traditionell ein hohes Konzentrations- und Abstimmungspotential in Form von Kooperation, aber auch Funktionsfusion (z. B. Integration von Sonderbehörden der Länder in die Kreise).

306 Vgl. Gern, 2003, a. a. O., 142.

307 Vgl. umfassend Becker, 1989, a. a. O., 204 ff.

2.2 Kreiskooperation

2.2.1 Kooperationsarten

2.2.1.1 *Privat-Öffentliche Kooperation: Public-Private-Partnerships (PPP)*

Wirtschaftlicher Strukturwandel, veränderte Marktverhältnisse und nicht zuletzt die Finanzknappheit der Kommunen führten auch in Deutschland bereits Ende der 1980er Jahre zu einem Organisationswandel bei der öffentlichen Aufgabenerledigung.³⁰⁸ Die in Deutschland traditionell vorherrschende strenge Dichotomie zwischen bürokratisch-hierarchisch organisierter staatlicher Aufgabenerledigung und ausschließlich marktwirtschaftlich organisierter Leistungserbringung wurde in Frage gestellt. Gleichzeitig kam seit dem der Prozess der öffentlichen Leistungserstellung auf den Prüfstand (Aufgabenkritik und Prozessoptimierung).³⁰⁹

Das öffentliche Leistungsangebot soll demnach tendenziell in den Bereichen reduziert werden, in denen nichtstaatliche Akteure in der Lage sind, die Leistungen genauso gut bzw. sogar besser zu erstellen oder in denen kein Bedarf mehr für eine Leistung aus staatlicher Hand besteht.³¹⁰ Ansatzweise wird diese Intention deutlich in den Regelungen über die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden (§ 100 Abs. 3 GO Bbg.). Insofern verändern sich Art und Umfang der Leistungserbringung gegenüber dem Bürger und somit auch die „Leistungstiefe öffentlicher Wertschöpfung“.

Zunehmend wird die Kommune deshalb als aktivierende Gewährleistungs- und Steuerungseinheit³¹¹ betrachtet. Der politisch-administrative Steuerungskern (Kreistag und Verwaltungsleitung) entscheidet über die Leistungsziele sowie die benötigten Finanzmittel und überwacht durch aktives Controlling die Zielerreichung und den Ressourcenverbrauch. Eine Vergabeabteilung erteilt die Leistungsaufträge an interne operative Basiseinheiten

308 Vgl. Klesspies, Mathias, 2002, Police Police Private Partnership. Recht öffentlicher Aufgabenwahrnehmung durch gemischtwirtschaftliche Unternehmen, 4–6 und Budäus, Dietrich/Grüning, Gernod, 1997, Public Private Partnership – Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie. In: Budäus, Dietrich/Eichhorn, Peter (Hrsg.), Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, 25–40.

309 Vgl. Naschold, Frieder, 1996, II. Leistungstiefenpolitik und öffentlicher Sektor. In: Naschold, Frieder und Andere, Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden, 17–37 und vertiefend Picot, Arnold, 1996, III. Leistungskette und V. Spezifität. In: Naschold, ebenda, 39–44.

310 Vgl. zu den Grenzen kommunaler Wirtschaftstätigkeit Scharpf, Christian, 2006, Von Ressourcennutzungen und Annextätigkeiten, 23 ff.

311 Abgestufte Verantwortungsdimensionen nach dem Prinzip des Auftraggeber- und Auftragnehmermodell.

oder an externe Anbieter und kontrolliert Effizienz und Effektivität.³¹² In der Praxis hat sich eine Vielzahl von institutionellen Arrangements im Spannungsfeld von „Markt“, „Hierarchie“ und „Netzwerk“ unter Integration von privaten Akteuren entwickelt.³¹³

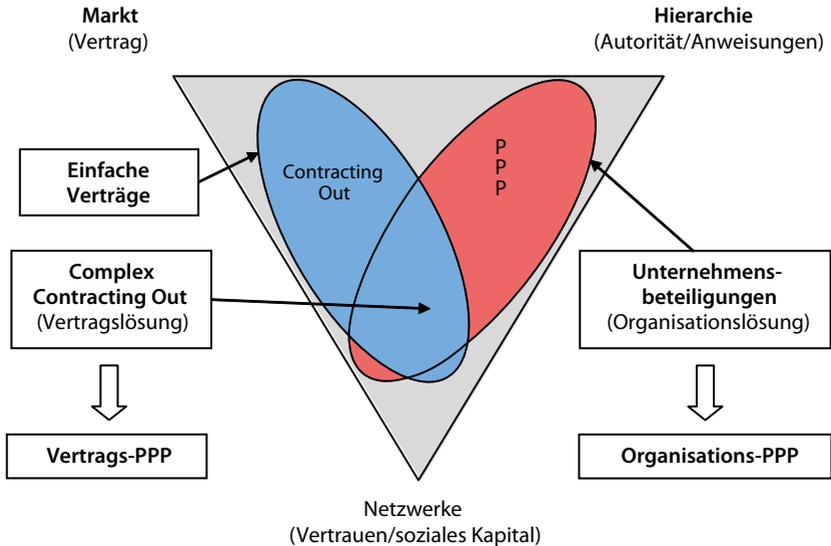


Abbildung 16: PPP-Koordinationsformen

Quelle: Eigene Darstellung nach Budäus, Dietrich, 2008, Vortragsfolien, 14. Fachtagung KWI

Wesentliches Ziel dieser Kombination von Privaten und öffentlichen Akteuren ist die Verbreiterung der Finanzbasis durch die Aktivierung privaten Kapitals und der *Know-How*-Transfer von branchenspezifischem Spezialwissen. Darüber hinaus sollen sich durch die Zusammenarbeit betriebswirtschaftliche Instrumente, Managementmethoden und neuartige Formen der Personalentwicklung in der öffentlichen Verwaltung und in den öffentlichen Unternehmen durchsetzen. Diese Mischformen stellen einen Kompromiss dar zwischen der teilweise energisch geführten Privatisierungsdebatte und dem

312 Vgl. Reichard, Christoph, 1998, Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. In: Budäus, Dietrich, Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, 122–123 und Reichard, Christoph, 1996, VII. Institutionelle Wahlmöglichkeiten. In: Naschold, a.a.O., 102–104.

313 Vgl. Schliesky, Utz, 2005, Pflicht zur Selbstverwaltung und Privatisierungsnotwendigkeit – Skizzen eines modernen Verwaltungskooperationsrechts, 480.

befürchteten Einflussverlust an kommunalen Steuerungsmöglichkeiten.³¹⁴ Allein anhand der Dimensionen „Formalisierungsgrad“ und „Zielkomplementarität“ lassen sich eine Vielzahl von PPP-Formen unterscheiden.³¹⁵

Daraus ergibt sich aber auch eine Abgrenzung gegenüber dem eher durch einen Zielkonflikt bestimmten Contracting Out (Privater erbringt öffentliche Leistungen, ist aber nur an der Einnahmemaximierung interessiert). PPP im engeren Sinne bedeutet eine formelle Kooperation mit einer vertraglich fixierten Zusammenarbeit zwischen Privaten und der öffentlichen Hand. Basis ist die komplementäre Zielausrichtung zur Realisierung von Synergiepotentialen. Gekennzeichnet sollten PPP durch strenge Prozessorientierung, den Erhalt identitätsstiftender Merkmale und die Verantwortung gegenüber dem anderen Vertragspartner sein. Im weiteren Sinne sind PPP demgegenüber lediglich informeller Natur und beinhalten keine Vertragsbindung.³¹⁶

Zwei PPP-Varianten sind seit Mitte der 1990er Jahre besonders aktuell:

1. *Kooperationsmodell*: Privater und Kommune gründen eine Objektgesellschaft und betreiben sie gemeinsam. Die Kommune verbürgt sich für den Kredit oder tritt ihre Gebührenforderung an die Bank ab (Forfaitierung).
2. *Betriebsführungsmodell*: Ist eine Erweiterung des Kooperationsmodells. Die Kommune bleibt jedoch Eigentümerin der Anlage und überträgt einem dritten Partner die Betriebsführung.

314 Vgl. Gerstlberger, 2000, Kooperation zwischen öffentlichem und privatem Sektor am Beispiel der Stadtregion Kassel, 18.

315 Häfner, Christof, 2005, Aspekte einer Normierung von Public Private Partnerships, PPP, 340 ff.; Reicherzer, Max, 2005, Die gesetzliche Verankerung von Public-Private-Partnership, 603 ff. und zur vergaberechtlichen Relevanz von PPP Zeiss, Christopher, 2005, Public Private Partnerships und gemischtwirtschaftliche Gesellschaften am Ende? 819 ff.

316 Vgl. Kleespies, 2002, a. a. O., 4–6 und Gerstlberger, 2000, a. a. O., 16–19 sowie detailliert Budäus, 1997, a. a. O., 48–55.

2.2.1.2 Öffentlich-Öffentliche Kooperationen: Public-Public-Cooperations (PPC)

Im Gegensatz zu den PPPs handelt es sich bei den PPCs um freiwillige³¹⁷ und nichthierarchische Kooperationen allein zwischen Verwaltungsträgern und ihren organisatorischen Untereinheiten zur partnerschaftlichen Verwirklichung von gemeinsamen bzw. zumindest kompatiblen Zielen.³¹⁸ Insofern erfasst die Definition alle Formen und Intensitätsstufen von interadministrativer Kooperation unter Ausschluss nichtöffentlicher Akteure. Die Zusammenfassung unterschiedlich strukturierter Ressourcen soll hier im Idealfall für beide Partner gleichermaßen zu einem Mehrwert aufgrund von Synergie- und Bündelungseffekten führen. Ebenso wie bei den formellen PPPs bleiben Identität und Verantwortung erhalten.

Es werden auf freiwilliger Basis partnerschaftliche Beziehungen aufgebaut, in der zunehmend wachsendes Vertrauen aufgebaut wird. Die Selbstbindung der Akteure in der Entscheidungs- und Verantwortungsgemeinschaft bildet langfristig den Ausgangspunkt für weiterführende Kooperationen in zeitlicher und räumlicher Hinsicht. Dabei sind inter(kreis)kommunale PPCs zunächst noch nicht streng formalisiert und es besteht daher keine direkte Bindungswirkung (z. B. informelle Gespräche und Arbeitskreise). Experimentelle Formen der Zusammenarbeit sind eine Vorstufe für weiterführende sowie verbindlichere Kooperationsformen. Bevorzugt werden insofern zunächst privatrechtliche Kooperationsformen gewählt.

Erst bei zunehmender Dauer und Aufgabenkomplexität wird auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungsformen zurückgegriffen.³¹⁹ Um Missverständnissen vorzubeugen, soll schon an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass sich die hier untersuchten PPCs keine generelle Alternative zu PPP oder sonstigen Kooperationen mit Dritten darstellen. Vielmehr sind sie als weitere Kooperationsmöglichkeit zur Leistungssteigerung und zur Gewährleistung einer qualitativ angemessenen Bedarfsdeckung zu verstehen.

Besonders für die ländlichen Räume hat diese Kooperationsart aus Mangel an nichtstaatlichen Kooperationspartnern eine große Bedeutung.³²⁰ PPC sind in diesem Sinne nicht isoliert zu betrachten, sondern ergänzen bzw. stärken das *Public Management* bei seiner Leistungstiefenoptimierung sowie

317 Partnerschaftliche Kooperation in diesem Sinne bedeutet Koordination der jeweiligen Interessen auf gleicher Ebene und schließt daher ein durch zwangsweise Unterordnung eines Partners geprägtes Subordinationsverhältnis aus.

318 Vgl. Schliesky, Utz, 2004, Organisationsrechtliche Rahmenbedingungen von Verwaltungskooperationen, 4.

319 Vgl. Gawron, Thomas/Jähne, Petra, 2000, Kooperation in der Region – Einführung und Problemstellung. In: Dies. (Hrsg), Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik, 11 ff.

320 Vgl. Weiß, Wolfgang, 2002, Jenseits der Verdichtung: Der Ländlichste Raum, 22–25.

der organisatorischen Gestaltung der öffentlichen Wertschöpfung. Durch die sinnvolle aufgabenbezogene Verbindung von Ressourcen können sich nicht nur im öffentlichen Sektor interne Produktionsprozesse verbessern, sondern auch neue Kooperationspotentiale mit nichtöffentlichen Akteuren erschlossen werden.

Insofern sind gut strukturierte PPCs eine Bereicherung der institutionellen Wahlmöglichkeiten und bilden einen wichtigen Knotenpunkt in regionalen interorganisatorischen Netzwerkstrukturen. Durch gezielte Vernetzung von Verwaltungsträgerkapazitäten kann in vielen Fällen ein funktionales Äquivalent zu Fusionen geschaffen werden. Dabei würden dezentrale, ortsnahe Entscheidungs-, Leistungs- und Kontrollstrukturen erhalten bleiben. Wesentliches Kriterium für die Wahl einer Kooperationslösung unter Verzicht auf die Körperschaftverschmelzung muss indes das vorhandene Kooperationspotential (relative Kongruenz von Ressourcenausstattung, politischen- und binnenorganisatorischen Strukturen sowie von Kooperationsfähigkeit der Akteure etc.) sein. Sofern Verwaltungsorganisationseinheiten in denselben Aufgabenbereichen eine defizitäre Ressourcenausstattung aufweisen, kann gerade nicht mehr von der gleichberechtigten, partnerschaftlichen Gestaltung einer kooperativen Lösung ausgegangen werden.

Das gleiche gilt bei Missverhältnissen zwischen dem jeweils vorgehaltenem öffentlichem Dienstleistungspotential³²¹ und dem tatsächlich vorhandenem Bedarf³²². Sofern beide Problemausprägungen aufeinandertreffen, müssen die Chancen für eine am Gemeinwohl orientierte Kooperationslösung besonders deutlich kritisch hinterfragt werden. Die Abwägungsentcheidung zwischen einer Fusion oder Kooperation von Verwaltungsträgern (z. B. Gebietskörperschaften) unterliegt einem ähnlichen Fragenkatalog wie diejenige pro oder kontra von PPP. Aus einer die gesamte Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors innerhalb einer Region beurteilenden Sichtweise, sind die Instrumente der Fusion und der Kooperation zwei sich im Grunde ergänzende Organisationsprinzipien. Beide müssen nach den jeweiligen Umfeldanforderungen des regionalen Systems eingesetzt werden, wobei beide organisatorischen Instrumente eigenen Leistungs- und Anforderungsgrenzen unterliegen.

Eine Kooperation erfordert ein bestimmtes Kooperationspotential genauso wie nach einer Fusion eine gewisse Mindestanzahl von vielfältig kooperierenden, aber eben auch konkurrierenden Organisationseinheiten bestehen bleiben müssen. Nur auf diese Weise kann es einen innovationsfördernden

321 Bereithaltung einer bestimmten „Faktorausstattung“ zur Erbringung eines auf der Basis von Erfahrungswerten und z.T. statistischen Erhebungen geschätzten Leistungsumfangs.

322 Die tatsächlich nachgefragten Leistungen in Abweichung vom geschätzten Leistungsvolumen.

Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften zum Nutzen der Bürger geben, wobei das bestimmende, finale Wettbewerbsmoment – das Ausscheiden aus dem Markt aufgrund eines eigenen Versagens – dem öffentlichen Recht fremd ist. Sofern verantwortliche Entscheidungsträger – aus welchen Motiven auch immer – den organisatorischen Mindestanforderungen im Bereich der Außenstruktur des regionalen *Public Sektors* nicht gerecht werden, sind (zumindest langfristig betrachtet) absehbare Konsequenzen bei der Bedarfsdeckung mit entsprechenden politischen Folgewirkungen unausweichlich.³²³ Im Vergleich zu Kooperationen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor begegnen interkommunale Kooperationspartner aufgrund ihrer Systemgleichheit einer geringeren Asymmetrie bei den Parametern Zielstruktur, Strategien, Ressourcen, Organisationsstruktur und -kultur sowie den Anreizstrukturen. Diese größere Kongruenz der genannten Kooperationsfaktoren sollte die Kooperation in einer PPC gegenüber einer PPP jedenfalls erleichtern.

Es kann natürlich auch enormes Konfliktpotential geben, sofern sich bei parteipolitisch entgegengesetzt ausgerichteten öffentlichen Kooperationspartnern wegen unterschiedlicher politischer Konzepte anderer Strategien und operative Lösungen herausgebildet haben. Aber vor allem an sozialen Komponenten wie Vertrauen, Motivation und Engagement sowie Sympathie bzw. Antipathie können PPCs sehr leicht scheitern. In diesem Punkt dürften sich PPCs jedoch kaum von PPPs oder Kooperationen allein zwischen privatwirtschaftlichen Unternehmen unterscheiden. Hingegen sind bei den Parametern Anreizmechanismus und Organisationskultur Hemmnisse wegen des im Wesentlichen gleichen Organisationstypus als gering einzustufen. Bei der Ressourcenausstattung kann es wiederum insbesondere auf dem Gebiet der Finanzen, aber auch bei der Anzahl und der Qualifikation des Personals, teilweise enorme Divergenzen geben.³²⁴

2.2.2 Rechtsgrundlagen

Grundsätzlich haben die Kreise aufgrund ihrer durch Art. 28 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. Satz 1 GG garantierten kommunalen Eigenverantwortlichkeit die Organisationshoheit bei der Gestaltung ihrer Aufgabenerledigung.³²⁵ Insofern können sie im Rahmen der darin eingeschlossenen positiven und negativen Kooperationshoheit über die Notwendigkeit sowie die organisationsrechtli-

323 Natürlich bei tendenziell gleichbleibenden Umwelтанforderungen. Entsprechende Veränderungen des Systemumfeldes haben Einfluss auf die Wirkung der Maßnahmen.

324 Vgl. Bleicher, 1992, a. a. O., 269 ff. und 291.

325 Vgl. BVerfGE 83, 363, 383.

che Ausgestaltung der inter(kreis)kommunalen Zusammenarbeit grundsätzlich frei entscheiden. Begrenzt wird diese kommunale Gestaltungsfreiheit der Kreiselbstverwaltung durch die Vorgaben der Bundes- und Landesgesetze.³²⁶

Dabei bestimmt der Charakter der Aufgabe wesentlich die Gestaltungsfreiheit. Bei Hoheitsaufgaben ist die Rechtsformwahl schon traditionell wesentlich eingeschränkter (Ausschluss des Privatrechts) als bei Aufgaben der sogenannten öffentlichen Daseinsvorsorge oder der Leistungsverwaltung.³²⁷ Generell können die Kreise aber aus dem Spektrum der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen die jeweils günstigste Variante zur Verfolgung des öffentlichen Zweckes wählen.³²⁸ Infolge von zunehmender Verantwortungsteilung und Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft (z. B. im Sinne von PPP) kommt es zu vielschichtigen Kombinationen von privatem sowie öffentlichem Organisationsrecht. Für die öffentlich-rechtlichen Rechtsformen bilden die Landesgesetze über die kommunale Gemeinschaftsarbeit den normativen Rahmen. Allgemein können dabei zur gemeinsamen Wahrnehmung von Einzelaufgaben drei Grundmodelle unterschieden werden:

- Abstimmungslösung
- Zuständigkeitsverlagerung und Mitnutzung
- Gemeinsame Aufgabenwahrnehmung durch Partnerorganisation

326 Vgl. Nierhaus, 2003, a. a. O., 167, Gern, 2003, a. a. O., 590ff., Rothe, 2004, a. a. O., 175–176. und Gebhardt, Ihno, 2007, Das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe und verfassungsrechtliche Maßstabsbildung für kommunale Gebietsreformen, staatliche Aufgabenverlagerungen und Ausgestaltungen des kommunalen Finanzausgleichs, 38–39.

327 Vgl. Frotscher, Werner, 1983, II. Rechtsformen öffentlicher Einrichtungen. In: II. Rechtsformen öffentlicher Einrichtungen. In: Püttner, Günter (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 3. Kommunale Aufgaben und Aufgabenerfüllung, 142 und Rothe, 2004, a. a. O., 176 sowie Schliesky, 2005, a. a. O., 483.

328 Vgl. Ehlers, Dirk, 1997b, Interkommunale Zusammenarbeit in Gesellschaftsform, 141–142 und Schliesky, 2005, a. a. O., 483–484. Nach Schmidt, Thorsten Ingo, 2005, Kommunale Kooperation. Der Zweckverband als Nukleus des öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts, 620, haben die öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen Vorrang. Privatrechtliche Formen hätten nur Ergänzungscharakter.

Grundmodelle der Kooperation

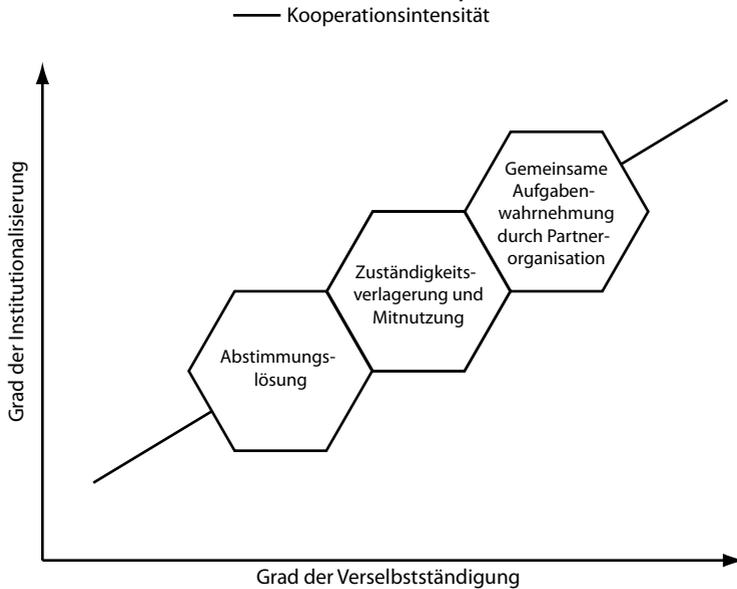


Abbildung 17: Grundmodelle der interkommunalen Kooperation

Quelle: Eigene Darstellung

Die interkommunale Abstimmung erfolgt in kommunalen Arbeitsgemeinschaften. Zuständigkeitsverlagerungen und Mitnutzung von Verwaltung oder öffentlichen Einrichtungen wird geregelt durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen. Die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung wird ermöglicht durch die Bildung von Zweckverbänden als neuen Körperschaften des öffentlichen Rechtes. Privatrechtliches Äquivalent zur öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ist die privatrechtliche Vereinbarung und zum Zweckverband die Kapitalgesellschaften GmbH und AG sowie der Verein.

Im Folgenden werden die rechtlich möglichen Organisationsformen für die Zusammenarbeit von Kreisen am Beispiel des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg (GKG Bbg) erläutert. Das Beispiel wurde aufgrund der Verfügbarkeit einer aktuellen und fundierten Studie zum Untersuchungsthema ausgewählt.³²⁹ Da die kooperationsrechtlichen Regeln der Länder für den Bereich der Grundmodelle der interkommun-

329 Vgl. Kommunalwissenschaftliches Institut (KWI) der Universität Potsdam, 2006, Zusammenarbeit von Landkreisen in Deutschland. Bestandsaufnahme, Gründe, Möglichkeiten und Grenzen kooperativer Aufgabenwahrnehmung in der Region, KWI-Projektberichte.

nalen Kooperation ähnlich sind, ist die Vergleichbarkeit der Untersuchungsergebnisse aus dem Fallbeispiel gegeben.

2.2.3 Öffentlich-rechtliche Organisationsformen

2.2.3.1 Kommunale Arbeitsgemeinschaften (nach GKG Bbg)

Gem. §§ 2 und 3 GKG Bbg können auf Basis eines koordinationsrechtlichen Verwaltungsvertrages im Sinne des § 54 Satz 2 VwVfG Bbg für den Zweck der Erörterung, Planung und Beschlussfassung von gemeinsamen Angelegenheiten kommunale Arbeitsgemeinschaften (ARGE) gebildet werden. Da sie über keine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, haben ihre Entscheidungen nur unverbindlichen Empfehlungscharakter für die Beteiligten.

Die Erfahrungen in der Verwaltungspraxis zeigen, dass die bestehenden Arbeitsgemeinschaften nicht besonders effektiv sind.³³⁰ Wegen mangelnder Selbstbindung der Mitglieder werden gemeinsame Lösungen oftmals nur unvollkommen umgesetzt. Für konfliktreiche Themenfelder ist diese Organisationsform deshalb kaum geeignet. Sofern eine solide Vertrauensbasis vorhanden ist, sind die ARGE jedoch durchaus zum Informationsaustausch sinnvoll. Zur Strukturierung der ARGE können ein Vorstand, Arbeitsausschuss sowie ein Geschäftsführer mit Geschäftsstelle als Organe eingerichtet werden.³³¹

2.2.3.2 Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen (nach GKG Bbg)

Mit Hilfe einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gem. § 23 Abs. 1 GKG Bbg können Kreise Zuständigkeiten für einzelne Aufgaben auf einen Nachbarkreis bzw. eine kreisfreie Stadt übertragen oder nur die Durchführung (Vollzug) der Aufgabe überantworten. Hinsichtlich der Verbindlichkeit und des Formalisierungsgrades ist die Vereinbarung zwischen der ARGE und dem Zweckverband angesiedelt. Die Entscheidungen und Tätigkeiten auf Basis dieser Rechtsform haben verbindliche Außenwirkung (Satzungsrecht etc.) und eignen sich deshalb besonders gut für die Wahrnehmung von einfachen und eher technischen Pflichtaufgaben (z. B. Müllverbrennung, Rettungsdienst).

Die gemeinsame Wahrnehmung der politischen Steuerung (z. B. Gemeinschaftskreistag) sowie vertikale Aufgabenverlagerungen (z. B. Abweichung

330 Vgl. Schink, Alexander, 1999, Organisationsmodelle für überörtliche Kooperation. In: Henneke, Hans-Günter (Hrsg.), Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet, 72.

331 Vgl. Nierhaus, 2003, a. a. O., 168 für Brandenburg und allgemein Gern, 2003, a. a. O., 594 sowie Rothe, 2004, a. a. O., 179.

von einer Funktionalreform) können, weil gesetzeswidrig, nicht vereinbart werden. Regelmäßig sind die Vereinbarungen freiwillig, aber ausnahmsweise kann die Aufsichtsbehörde gem. § 26 GKG Bbg aus Gründen des öffentlichen Wohles die betroffenen Kreise auch dazu zwingen.³³²

2.2.3.3 Zweckverbände als Bundkörperschaften (nach GKG Bbg)

Zur gemeinsamen Wahrnehmung von Einzelaufgaben oder auch Aufgabenbündeln können gem. §§ 4 ff. GKG Bbg Gemeinden und Gemeindeverbände (Kreise) einen Zweckverband gründen. Durch Aufgabenverlagerung von den Mitgliedern auf den Zweckverband entsteht gem. §§ 9 ff. GKG Bbg nach Gründungsbeschluss, Satzungsvereinbarung, Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde und entsprechender öffentlicher Bekanntmachung von Satzung und Genehmigung eine rechtlich selbständige (personale) Körperschaft des öffentlichen Rechtes.³³³ Dabei handelt es sich aber nach h. M. nicht um einen durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz GG geschützte Gemeindeverband mit Hoheitsrechten und Allzuständigkeit für Selbstverwaltungsaufgaben. Zu unterscheiden sind in Brandenburg Freiverbände, Pflichtverbände und gesetzliche Zweckverbände.

Die Aufsichtsbehörde kann aufgrund dringender Gründe des öffentlichen Wohles Kommunen zur Wahrnehmung von Pflichtaufgaben nach Einräumung einer Freiwilligkeitsphase durch Verfügung zu einem Pflichtverband zusammenschließen.³³⁴ Zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben, zu denen sie berechtigt, aber nicht verpflichtet sind, können Kommunen durch Gesetz zu einem gesetzlichen Verband zusammengeschlossen werden. Der Nachweis des Landesgesetzgebers von „dringenden Gründen des öffentlichen Wohles“ ist dabei in Brandenburg nicht erforderlich.³³⁵ Organe des Zweckverbandes sind die Verbandsversammlung als Vertretungskörperschaft der Mitgliedskommunen und der Verbandsvorstand mit Verbandsvorsteher zur Leitung der Verbandsverwaltung.

Die Verbandsversammlung als Beschluss- und Entscheidungsorgan bestimmt über alle wichtigen Angelegenheiten des Verbandes, insbesondere die Satzung und den Haushaltsplan. Sie wählt den Vorsteher und den Vorstand des Verbandes aus dem Kreis der Mitglieder. Der Vorsteher führt die Geschäfte der laufenden Verwaltung nach Maßgabe der Gesetze, der Satzung

332 Vgl. ebenda.

333 Dazu ausführlich Bovenschulte, Andreas, 1999, Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung, 407 ff, 417 ff. und Schmidt, 2005, a. a. O., 618 ff, 621 ff.

334 Vgl. Nierhaus, 2003, a. a. O., 169–171 und Gern, 2003, a. a. O., 595 ff. sowie Rothe, 2004, a. a. O., 178–179 und im Detail Schmidt, 2005, a. a. O., 621 ff.

335 Siehe ausführlich Nierhaus, 2003, a. a. O., 170 Rn. 768.

und der Verbandsbeschlüsse. Finanziert wird der Verband durch Gebühren, Beiträge und eine Umlage, deren Umlageschlüssel durch die Verbandsatzung festgelegt wird. Der Zweckverband unterliegt der allgemeinen Staats- und (je nach Aufgabe) der Fach- oder Sonderaufsicht.³³⁶

Da die Entscheidungsstrukturen des Zweckverbandes den Strukturen der Kommunen ähneln, gilt der Zweckverband traditionell als ideale Gemeinschaftseinrichtung zur interkommunalen Zusammenarbeit bei der Erledigung von Selbstverwaltungsaufgaben. Neben dem mittelbaren demokratischen Steuerungsvorteil ergeben sich noch weitere Vorteile aus der öffentlich-rechtlichen Verfasstheit als Körperschaft. Der Zweckverband hat Dienstherrenfähigkeit, Satzungs Gewalt und besitzt das Recht der Verwaltungsvollstreckung seiner ausstehenden Geldforderungen.

Ebenso wie bei privatrechtlich organisierter Kooperation z. B. in GmbH-Form ergeben sich durch Konzentration der Ressourcen und Zuständigkeiten Größen-, Auslastungs- und Koordinationsvorteile sowie allerdings auch Verselbständigungs Nachteile.³³⁷ Es sinkt tendenziell die demokratische Legitimation wegen Mittelbarkeit³³⁸ der Einflussnahme und Kontrollverlust über die Zweckmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung (Budgetierungs Nachteil). Jedoch ist die Bindung zwischen Verband und Trägerkommune tendenziell enger als bei privatrechtlichen äquivalenten Rechtsformen. Für die Kooperation mit Privaten ist der Zweckverband weniger geeignet, da das Gemeinwohlziel dominiert und der Vorstand nur aus den Reihen der kommunalen Mitglieder gewählt werden kann.³³⁹

2.2.3.4 Regionalkonferenzen

Das Modell der Regionalkonferenzen wurde zur Verbesserung der Konsensfindung bei regional bedeutsamen Projekten in Nordrhein-Westfalen entwickelt. Dabei sollen Strukturpolitik und Aktionsprogramme im Rahmen von regionalen Entwicklungskonzepten (Regionalplanung) so miteinander vernetzt werden, dass die Potenziale aller regionalen öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Gruppen optimal genutzt werden können. Der informelle Forumscharakter mit geringer Strukturierung des Entscheidungsprozesses

336 Vgl. Nierhaus, 2003, a. a. O., 171–172 und Schmidt, 2005, a. a. O., 628 ff. sowie Schink, 1999, a. a. O., 75–76.

337 Vgl. ebenda.

338 Vgl. Schmidt, 2005, a. a. O., 628 spricht von geographisch beschränkten Sprengelversammlungen, die der Information und Beratung dienen, aber ihre Entscheidungsbefugnisse selbst kaum ausüben können. Zur Steigerung der Arbeitsfähigkeit sollen deshalb Ausschüsse mit einer angemessenen Minderheitenrepräsentation gebildet werden. In Thüringen ist darüber hinaus zur Optimierung der Steuerung ein Verbraucherbeirat nach § 26a ThürGKG möglich.

339 Vgl. Schink, 1999, a. a. O., 77–78.

ohne rechtsverbindliche Außenwirkung ermöglicht dabei allen Beteiligten, relativ frei ihre Interessen zu artikulieren und zu flexiblen gemeinsamen Lösungen zu finden. Die Unverbindlichkeit der Konferenzen ist aber auch gleichzeitig ein großer Nachteil, denn mühsam ausgehandelte Kompromisse müssen nicht umgesetzt werden.

Unbequeme Entscheidungen werden durch Blockade, Nichtbeteiligung oder Nichtumsetzung vermieden. Für die Umsetzung einer konsistenten regionalen Entwicklung können also große Nachteile entstehen. Gleichwohl ist für eine effektive Strukturförderung in den Ländern die Bildung von regionalen Gremien unerlässlich. Die Landesregierung NRW hat deshalb ihre Fördermittelvergabe an die entsprechende regionale Konsensfindung gekoppelt. Demgegenüber gelten fest strukturierte regionale Einrichtungen wie z. B. der regionale Pflichtverband zur stabilen Koordination der Interessen als sinnvoller (siehe z. B. regionale Planungsverbände in Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern).³⁴⁰

2.2.3.5 Verwaltungsgemeinschaften

Zur Stärkung einer möglichst bürgernahen kommunalen Selbstverwaltung sowie als Alternative von Gemeindezusammenlegung und Eingemeindung haben die Bundesländer schon in der Vergangenheit unterschiedliche Varianten von gemeinschaftlicher Verwaltung und Mitnutzung von öffentlichen Einrichtungen geschaffen.

Diese Verwaltungsgemeinschaften unterscheiden sich vor allem nach ihrem rechtlichen Status (Institutionalisierungsgrad) und dem möglichen Beteiligtenkreis an öffentlichen Verwaltungsträgern.³⁴¹ Nach dem Rechtsstatus lassen sich die rheinland-pfälzischen Verbandsgemeinden und die niedersächsischen Samtgemeinden mit ihrer Qualifizierung als Gemeindeverbände im Sinne von Art. 28 Abs. 2 GG³⁴² von den weisungsgebundenen Verwaltungsgemeinschaften ohne eigene Rechtspersönlichkeit (z. B. Thüringen, Sachsen-Anhalt etc.) unterscheiden.³⁴³

Das brandenburgische, schleswig-holsteinische und mecklenburg-vorpommerische Amt als öffentlich-rechtliche Verbandskörperschaft von

340 Vgl. Schink, 1999, a. a. O., 92–93 und Rothe, 2004, a. a. O., 180.

341 Vgl. zur Vielfalt der Verwaltungsgemeinschaften in den Bundesländern ausführlich Gern, 2003, a. a. O., 603–627.

342 Aufgrund ihrer herausgehobenen verfassungsrechtlichen Stellung als Gebietskörperschaften mit Selbstverwaltungsrecht besitzen diese Verwaltungsgemeinschaften ebenso wie die Gemeinden und Kreise unmittelbar gewählte Vertretungsorgane sowie einen gesetzlichen Aufgabenbestand.

343 Vgl. ebenda, 614–616 im Vergleich zu 608–613.

kreisangehörigen Gemeinden mit Ähnlichkeit zum Zweckverband ist dazwischen anzusiedeln.³⁴⁴ Hinsichtlich des Beteiligtenkreises können rein interkommunale (horizontale) Verwaltungsgemeinschaften von benachbarten Gemeinden eines Kreises von „erweiterten“ Verwaltungsgemeinschaften zwischen allen kommunalen öffentlich-rechtlichen Aufgabenträgern unterschieden werden.³⁴⁵ Darüber hinaus gibt es noch höhere Kommunalverbände, die oberhalb der Kreise regionale Aufgaben wahrnehmen und dadurch Aufgabenübergang zur Landesebene verhindern.

Im Zuge der Optimierung der gesetzlichen Möglichkeiten der kommunalen Zusammenarbeit wurde in Schleswig-Holstein aktuell der Beteiligtenkreis der „erweiterten“ Verwaltungsgemeinschaft deutlich ausgedehnt (§ 19a Abs. 1 GkZ Schleswig-Holstein). Kommunen und deren Zusammenschlüsse können nun auch mit allen sonstigen öffentlich-rechtlichen Aufgabenträgern innerhalb des Bundeslandes eine Verwaltungsgemeinschaft bilden. Auf Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrages können Gemeinden, Ämter, Kreise, Zweckverbände und sonstige Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechtes sich der Verwaltung eines Vertragspartners bei der Erledigung ihrer Aufgaben bedienen.

Ebenso kann auf diesem Wege die Mitnutzung von öffentlichen Einrichtungen vereinbart werden. In ihren Rechten und Pflichten als Aufgabenträger werden die Beteiligten der Verwaltungsgemeinschaft nicht berührt. Die ausführende Verwaltung ist insofern an die fachlichen Weisungen der Trägerbehörden gebunden. Sie dient den Vertragspartnern lediglich als Erfüllungsgehilfe bei der Aufgabenerledigung. Das hat Auswirkungen auf etwaige vergabe- und haftungsrechtliche Bindungen. Die Aufgabenübertragung als Maßnahme der Staatsorganisation entbindet in jedem Fall – anders als bei einem öffentlichen Auftragsverhältnis – von entsprechenden Pflichten (z. B. Haftung bei Überschwemmung wegen Planungsfehler).³⁴⁶

344 Vgl. ebenda, 617 ff.; Nierhaus, 2000a, a.a.O., 152 ff.; Nierhaus, Michael/Gebhardt, Ihno, 2000, Kommunale Selbstverwaltung zur gesamten Hand: von der Samt- und Verbandsgemeinde zur Orts- und Amtsgemeinde? 31–33, 37–39 und 118 ff. sowie Meyer, Hubert, 2004, Zukunftsfähige Gemeinde- und Ämterstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern?, 241 ff.

345 Vgl. Arndt, Marcus, 2005, Rechtliche Ausgestaltung von Verwaltungskooperationen und -zusammenschlüssen, 183 und Schliesky, 2004, a.a.O., 5 sowie Rothe, 2004, a.a.O., 179 ebenso Gern, 2003, a.a.O., 603 ff.

346 Vgl. ebenda.

2.2.3.6 *Gemeinsame Kommunalunternehmen als kommunale Anstalten des öffentlichen Rechtes (vor allem nach GkZ SH)*

Neben den bisher genannten relativ neuen Organisationsformen für die öffentliche Zusammenarbeit dürfte von besonderem Interesse die Möglichkeit der Bildung von gemeinsamen Kommunalunternehmen sein.³⁴⁷ Zur Bündelung von Ressourcen, Gewährleistung der Mindestauslastung und Flexibilisierung der dezentralen Ergebnissteuerung bei komplexen Aufgaben wie z. B. Abfallwirtschaft ist diese Handlungsform eine komfortable öffentlich-rechtliche Alternative zum Privatrecht.

Das gemeinsame Kommunalunternehmen ist eine rechtlich selbständige (kommunale) Anstalt des öffentlichen Rechtes.³⁴⁸ Träger können Gemeinden, Kreise, Ämter oder Zweckverbände sein. Zu unterscheiden ist das gemeinsame Kommunalunternehmen von unselbständigen oder teilselbständigen Anstalten des öffentlichen Rechtes wie den schwerfällig strukturierten Eigenbetrieben³⁴⁹ sowie den einfachen Kommunalunternehmen^{350, 351}. Derzeit gibt es gemeinsame Kommunalunternehmen nur in Bayern³⁵² und Schleswig-Holstein.³⁵³

Gem. § 19 b ff. GkZ Schleswig-Holstein können unter dem Dach des gemeinsamen Kommunalunternehmens neben den kommunalen Gebietskörperschaften und Zweckverbänden auch ihre Regie- und Eigenbetriebe sowie ihre Eigengesellschaften (GmbH und AG) rechtlich unkompliziert eingebracht werden. Ein gemeinsames Kommunalunternehmen kann auch durch Verschmelzung von einfachen Kommunalunternehmen durch öffentlich-rechtlichen Vertrag entstehen. Ebenso können Zweckverbände und Kapitalgesellschaften (an denen keine Privaten beteiligt sind) nach Umwandlungsbeschluss und Vereinbarung einen entsprechenden Rechtsformwechsel durchführen. Wie schon traditionell bei selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten üblich, gewähren auch die Vorschriften des § 19 d GkZ Schleswig-

347 Vgl. Arndt, 2005, a. a. O., 183 und § 19 b ff. des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit, GkZ Schleswig-Holstein.

348 Vgl. im Überblick zu kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechtes Gern, 2003, a. a. O., 480 ff.

349 Siehe zu den gemeindlichen Eigenbetrieben und Anstalten ausführlich Bolsenkötter, Heinz und Andere, 2004, Gemeindliche Eigenbetriebe und Anstalten. Länderübergreifende Darstellung.

350 Diese können nur von einer Kommune getragen werden.

351 Vgl. Arndt, 2005, a. a. O., 183 und ausführlich zu Anstalten des öffentlichen Rechtes Püttner, Günter, 1998, Zur Leistungsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Anstalt als spezifische Organisationsform öffentlicher Aufgabenwahrnehmung. In: Budäus, Dietrich, Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, 223 ff.

352 Vgl. Lindl, Walter, 2005, Interkommunale Zusammenarbeit – mögliche Rechtsformen sowie deren Vor- und Nachteile. In: KommunalPraxis BY, 334 ff.

353 Vgl. Arndt, 2005, a. a. O., 183, Schliesky, 2004, a. a. O., 5, Gern, 2003, a. a. O., 483 ff., Püttner, 1998, a. a. O., 227 und Ehlers, 1997b, a. a. O., 141.

Holstein einen großen Freiraum bei der Organisation des gemeinsamen Kommunalunternehmens.

So regeln die Beteiligten in der Organisationsatzung des Unternehmens die konkrete innere Struktur, den Sitz, die Höhe der Stammeinlage, den räumlichen Wirkungsbereich, die hoheitlichen Befugnisse, das Satzungs- und Ordnungsrecht sowie die Sitz- und Stimmverteilung im Verwaltungsrat unter Beachtung der Vorgaben des Innenministeriums.³⁵⁴ Im Vergleich zu den kapitalgesellschaftlichen Organisationsäquivalenten des Privatrechts können die Kommunalunternehmen also viel flexibler und individueller ausgestaltet werden. Bei dieser modernen Kooperationsform des öffentlichen Rechtes sind hohe Organisationsflexibilität, Effizienz und spezifische hoheitliche Handlungsbefugnisse auf intelligente Weise miteinander verbunden.³⁵⁵

Für die (kreis)kommunale Selbstverwaltung wurde vom Landesgesetzgeber insoweit die einmalige Chance eröffnet, die Organisation der kooperativen Aufgabenerledigung effektiv zu optimieren und dabei die Nachteile der formellen Privatisierung zu vermeiden.³⁵⁶ Das Rechtsinstitut des gemeinsamen Kommunalunternehmens wird deshalb wesentlich zur Stabilisierung einer modernen Selbstverwaltung beitragen. Bei den Sparkassen, Landesbanken und Rundfunkanstalten kann die Organisationsform der Anstalt des öffentlichen Rechtes jedenfalls auf eine überwiegend positive Bilanz verweisen.³⁵⁷

354 Vgl. Arndt, 2005, a. a. O., 183–184 und § 19 b ff. GkZ Schleswig-Holstein.

355 Vgl. ebenda.

356 Vgl. Schliesky, 2005, a. a. O., 478 ff. und Ehlers, 1997b, a. a. O., 141 ff.

357 Vgl. Püttner, 1998, a. a. O., 227.

Öffentlich-rechtliche Organisationsformen

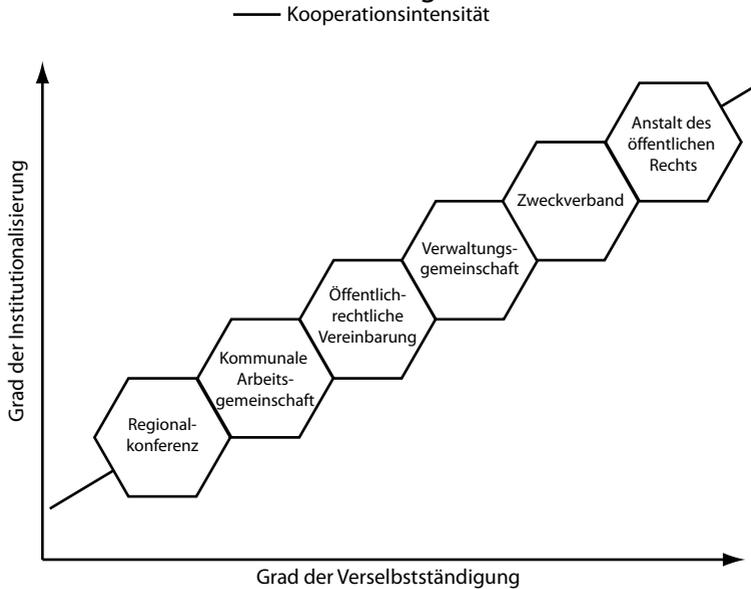


Abbildung 18: Öffentlich-rechtliche Organisationsformen

Quelle: Eigene Darstellung

2.2.4 Privatrechtliche Organisationsformen

Neben den bisher genannten öffentlich-rechtlichen Organisationsformen können die Kommunen zur Gestaltung der öffentlichen Zusammenarbeit auch auf privatrechtliche Formen zurückgreifen.³⁵⁸ Oft sollen dabei auch gerade private Unternehmen mit eingebunden werden. Ist die Kommune Alleingeschafterin so handelt es sich um eine Eigengesellschaft. Bei Mehrheits- und Minderheitenbeteiligungen wird eine solche Unternehmensverbindung Beteiligungsgesellschaft³⁵⁹ genannt.³⁶⁰ Wesentlich ist bei der Organisationsprivatisierung, dass die zentrale Verfolgung des öffentlichen Zweckes (der

358 Vgl. dazu im Überblick Gern, 2003, a. a. O., 485 ff.

359 Besteht die Gesellschaft aus privaten und öffentlichen Rechtssubjekten so wird von public-private-partnership oder einem gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen gesprochen.

360 Vgl. Gern, 2003, a. a. O., 486.

konkrete Gemeinwohlaufrag) durch die Einrichtung sichergestellt wird.³⁶¹ Die Gewinnerzielungsinteressen von privaten Anteilseignern und Gesellschaftern sollen diesem Kernziel eindeutig untergeordnet sein.

Ebenso muss eine zu starke Verselbständigung und Entkoppelung des kommunalen Unternehmens vom Selbstverwaltungsträger vermieden werden. Die Beziehungen zwischen Träger und selbstständigen Unternehmen müssen die strategische kommunalpolitische Steuerung der Wirtschaftstätigkeit ermöglichen (Ingerenzrechte), um so die demokratische Legitimation zu sichern.³⁶² Regelmäßig sollten entsprechende Organisationsentscheidungen auf ihre Nützlichkeit für das kommunale Gemeinwesen überprüft werden.³⁶³ Wegen des kommunalrechtlich gebotenen Grundsatzes der Haftungsbeschränkung scheiden Personengesellschaften wie die BGB-Gesellschaft und die oHG aus. Ebenso dürfen der nicht rechtsfähige Verein, die Genossenschaft mit unbeschränkter Nachschusspflicht sowie die Beteiligung als Komplementär an einer KG oder einer KGaA nicht gewählt werden. Genutzt werden können die Kapitalgesellschaften GmbH und AG sowie der rechtsfähige Verein. In der Verwaltungspraxis wird vor allem die GmbH und der Verein genutzt.³⁶⁴

Die kommunalrechtskonforme Errichtung und Steuerung von Aktiengesellschaften ist problematisch. Ebenso wird ihre Zweckmäßigkeit für die rein öffentliche Zusammenarbeit angezweifelt, da der Anteilseignerkreis und damit der Kapitalisierungsgrad begrenzt sind. Zum Schutz vor zu starker Verselbständigung der Leitungsorgane müsste jedenfalls konzernrechtlich³⁶⁵ ein Beherrschungsvertrag abgeschlossen werden. Problematisch ist dann aber das Haftungsrisiko.

Die Kommune muss sich von der unbeschränkten Haftung (Verlustausgleichspflicht, Nachschusspflicht etc.) befreien.³⁶⁶ Eine gesellschaftsrechtlich sinnvolle und auch in der Verwaltungspraxis häufig angewendete Hilfskon-

361 Vgl. Brosius-Gersdorf, Frauke, 2005, Wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden außerhalb ihres Gebiets. Gemeindeordnungsrecht und Verfassungsrecht in Harmonie oder Disharmonie? 396–399; Schwintowski, Hans-Peter, 2001, Corporate Governance im öffentlichen Unternehmen, 610; Gundlach, Ulf, 2000, Die Haftung der Gemeinden für ihre Eigengesellschaften, 59–60; Schink, 1999, a. a. O., 78 ff. und Ehlers, 1997b, a. a. O., 137 ff.

362 Vgl. zur demokratischen Legitimation von kommunaler Wirtschaftstätigkeit im Sinne von Art. 28 Abs. 1 Satz 1, 20 Abs. 2 GG Brosius-Gersdorf, 2005, a. a. O., 396–399, 422–428 und Gern, 2003, a. a. O., 488.

363 Vgl. Ehlers, 1997b, a. a. O., 139–140.

364 Vgl. ebenda und Gern, 2003, a. a. O., 485 sowie Rothe, 2004, a. a. O., 180–181.

365 Nach herrschender Rechtsprechung und Lehre gelten kommunale Gebietskörperschaften, die an Unternehmen des Privatrechts beteiligt sind, als Unternehmen im Sinne des aktienrechtlichen Konzernrechtes. Vgl. Kropff, Bruno/Semler, Johannes, 2006, 4. Die Beteiligung von Gebietskörperschaften im Konzernrecht. In: Dies., Münchner Kommentar zum Aktiengesetz, Rn 52–54.

366 Vgl. Ehlers, 1997b, a. a. O., 139–140.

struktion ist die Bildung einer Holding in der Rechtsform der GmbH als Bindeglied (Obergesellschaft) zwischen Kommune und nachgeordneten öffentlichen Unternehmen (Tochtergesellschaften). Die Tochtergesellschaften („beherrschte“ Unternehmen) werden dann über Beherrschungsverträge gemäß § 291 AktG an die Obergesellschaft gebunden („herrschendes“ Unternehmen), welche als Eigengesellschaft eine ausreichende demokratische Steuerung durch die Kommune in Verbindung mit einer auf das Stammkapital beschränkten Haftung ermöglicht.³⁶⁷ Sollte allerdings die Kommune bzw. ihre Holding-Gesellschaft den Einfluss in Folge dieser „Beherrschungsverhältnisse“ auf die Tochtergesellschaften missbräuchlich oder nicht verhältnismäßig hinsichtlich der Verfolgung der öffentlichen Interessen ausüben, so haftet die Holding-Gesellschaft bzw. die Kommune unbeschränkt (Verlustausgleich und Ausfallhaftung).³⁶⁸

Als Alternative zum Zweckverband wird vielfach die GmbH gewählt. Bei eingeschränkter Kontrollierbarkeit bietet sie tendenziell Flexibilitäts- und Effizienzvorteile. Jedoch bestehen im Normalfall bei der GmbH deutlich bessere Einwirkungsmöglichkeiten auf die Leitungsorgane als bei der AG.^{369, 370} Oftmals sind die Kommunen in diesen Unternehmen dann Mehrheits- oder Alleingesellschafter.

Sie verfügen daher über eine dauernde und umfassende Leitungsmacht – auch über die Tochtergesellschaften (qualifiziert faktischer GmbH-Konzern). Bei einer solchen Unternehmensverbindung kann die Haftung über die gesetzliche Haftungsgrenze hinausgehen, wenn die Konzernleitungsmacht in schädigender Weise – also unter Missachtung der Eigeninteressen der GmbH – ausgeübt wird.³⁷¹ Gemeinsam haben Zweckverband und GmbH die Versammlung der Mitglieder und ein geschäftsleitendes Organ sowie die Möglichkeit der organisatorischen Differenzierung.

Gegenüber der schwerfälligen Entscheidungsstruktur des Verbandes mit seinen Bindungen an die Vorgaben des öffentlichen Haushalts- und Dienstrechtes etc. ist die GmbH wesentlich selbständiger bei ihrer Leistungserbringung. Der Geschäftsführer der GmbH ist relativ frei von diesen Zwängen und

367 Vgl. Gern, 2003, a.a.O., 489–490 und Kropff, 2006, a.a.O., Rn 58–61.

368 Vgl. OLG Celle, 2000, Haftung der Gemeinde als Alleingesellschafterin einer GmbH, 757.; Gundlach, 2000, a.a.O., 62 zur Problematik im qualifizierten faktischen Konzern, z.B. Ein-Mann-Gesellschaft sowie kurz zur materiellen Unterkapitalisierung Schwintowski, 2001, a.a.O., 611. BGHZ 95, 300; BGHZ 95, 330; BGHZ 107, 7; BGHZ 115, 187; BGHZ 122, 123.

369 Die komplizierte organisationsrechtliche Konstruktion des Beherrschungsvertragsverhältnisses gemäß § 308 Abs 1 AktG und die Bildung einer Holding-Gesellschaft ist insofern nicht notwendig.

370 Vgl. Gern, 2003, a.a.O., 488; Schwintowski, 2001, a.a.O., 609–610.

371 Vgl. Gundlach, 2000, a.a.O., 60–62 und OLG Celle, 2000, a.a.O., 757.

hat es leichter Kredite zu erhalten.³⁷² Die Gesellschafterversammlung der Gesellschaft besteht in der Regel aus Mitgliedern der Vertretungskörperschaften und hat bei wichtigen Angelegenheiten Mitspracherechte. Diese beziehen sich z. B. auf die Gestaltung der Entgelte, der Gewinn- und Verlustrechnung sowie auf die Bestellung des Geschäftsführers. Als problematisch gelten die hohe Entkoppelungsgefahr vom Träger und der damit einhergehende geringe Einfluss der Kommunalpolitik auf die Wirtschaftstätigkeit der GmbH.

Leider können die objektiv gegebenen Vorteile in der Praxis oft nicht generiert werden. Die Organisationsprivatisierung bleibt dann zweischneidig. Eine regelmäßige kritische Überprüfung nach zentralen Bewertungsmaßstäben mit Alternativvergleichen erscheint deshalb dringend geboten.³⁷³

Privatrechtliche Organisationsformen

— Kooperationsintensität

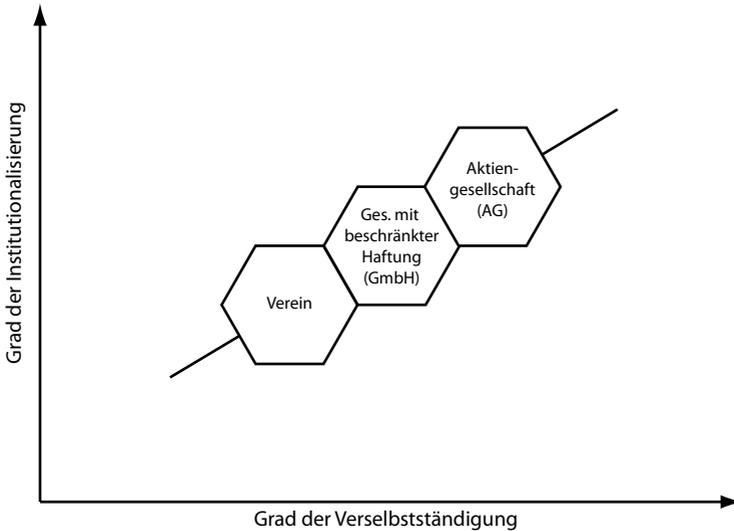


Abbildung 19: Privatrechtliche Organisationsformen

Quelle: Eigene Darstellung

372 Vgl. Ehlers, 1997b, a.a.O., 140–141 und Schink, 1999, a.a.O., 78–79 sowie Rothe, 2004, a.a.O., 180–181.

373 Vgl. ebenda und kritisch zur Organisationsprivatisierung Schliesky, 2005, a.a.O., 478ff. sowie Püttner, 1998, a.a.O., 223ff.

2.2.5 Theoretische Bewertung der Kooperationsformen

Zusammenfassend werden die Kooperationsformen vergleichend nach praktisch relevanten Kriterien bewertet. Dadurch sind allgemeine Vor- und Nachteile erkennbar. Rückschlüsse auf die Eignung von Kooperationsformen für bestimmte Einzelaufgaben sind allerdings nur bedingt möglich. Sie ist abhängig von spezifischen örtlichen Kontextbedingungen und vor allem vom Aufgabencharakter. Gleichwohl liefert die Bewertung einen generellen Überblick zu den theoretischen Merkmalsausprägungen der Kooperationsformen. Bewertungsbasis für die subjektive Benotung bilden die Erkenntnisse in dieser Arbeit.

Tabelle 6: Bewertungskriterien für Kooperationsformen

Bewertungskriterium	Bedeutungsinhalt
Demokratische Steuerbarkeit	Möglichkeit der Kreispolitik auf die Kooperationsorganisation Einfluss auszuüben: Zielvorgabe Zielmodifikation Ergebniskontrolle Sanktionsmöglichkeit
Entscheidungseffizienz	Möglichkeit schnell und dezentral Entscheidungen innerhalb der Kooperationsorganisation zu fällen.
Organisationsflexibilität	Organisatorische Anpassungsfähigkeit an Änderungen des Organisationsumfeldes
Kostensynergien	Realisierung von Kostensenkungen durch Ressourcenbündelung
Koordinierungsvorteile	Verbesserte Abstimmung von unterschiedlichen Interessen und Synchronisierung von kompatiblen Arbeitsprozessen in der Region
Finanzierungsvorteile	Optimierung der Finanzbeschaffung; Erschließung neuer Finanzquellen; bessere Ausschöpfung von Finanzquellen; Bündelungsvorteile
Verbindlichkeit der Ziele	Rechtsbindung der Kooperationspartner an Zielvereinbarungen der Kooperationsorganisation

Quelle: Eigene Darstellung

Für die Bewertung wird eine Schulnotenskala von 1 bis 5 zu Grunde gelegt:

Tabelle 7: Bewertungsskala für Kooperationsformen

1= sehr gut	4= ausreichend
2= gut	5= mangelhaft
3= befriedigend	

Quelle: Eigene Darstellung

Insgesamt zeigen die Mittelwerte aller Benotungen der Kooperationsformen ein gutes bis befriedigendes Bewertungsergebnis (siehe Tabelle 8). Die Stärken und Schwächen der Kooperationsformen gleichen sich also in der Gesamtbilanz aus. Interessanter ist deshalb bei welchen Kriterien die Kooperationsformen ihre Stärken und Schwächen haben und ob eine Tendenzregel erkennbar ist. Die Bewertungsmatrix lässt insoweit einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Benotungstendenz und dem Institutionalierungs-/Verselbständigungsgrad erkennen (Ausnahmen). Dessen Zunahme bewirkt in der Tendenz eine Verschlechterung der Benotung bei der Demokratischen Steuerbarkeit. Demgegenüber ist eine Verbesserung der Benotung bei der Entscheidungseffizienz, den Kostensynergien, den Koordinierungs- und Finanzierungsvorteilen sowie der Verbindlichkeit der Ziele zu verzeichnen.

Dieser Verlauf zeigt sich auch bei der Unterscheidung der Kooperationsformen nach Rechtsformen. Eine Ausnahme von dieser Tendenzregel bildet das Kriterium Organisationsflexibilität. In diesem Bereich ergibt sich ein differenzierteres Ergebnis. So verschlechtert sich die Benotung bei zunehmendem Institutionalierungsgrad von den Regionalkonferenzen bis zum Zweckverband. Hingegen verbessert sich die Benotung von den Anstalten des öffentlichen Rechtes bis hin zur Aktiengesellschaft. Eine einzelne Bewertungsausnahme bildet die Regionalkonferenz im Bereich Finanzierung. Bei dieser Kooperationsform ergeben sich aufgrund spezifischer Förderung durch den Staat trotz geringem Institutionalierungsgrad Finanzierungsvorteile.

Tabelle 8: Bewertung der Kooperationsformen

	Demokratische Steuerbarkeit	Entscheidungs-effizienz	Organisations-flexibilität	Kosten-synergien	Koordinierungs-vorteile	Finanzierungs-vorteile	Verbindlichkeit der Ziele	Mittelwert
Regionalk	1	5	1	4	3	2	5	3
KAG	1	4	2	4	3	4	5	3
ÖRV	2	1	3	3	3	3	2	2
VerwG	2	3	3	3	2	3	1	2
ZweckV	3	3	3	3	2	2	1	2
AöR	3	2	2	2	2	2	1	2
Verein	4	3	2	3	3	3	1	3
GmbH	4	2	2	2	2	2	1	2
AktienG	5	1	1	2	2	1	1	2

Quelle: Eigene Darstellung

Legende: Regionalk: Regionalkonferenz; KAG: Kommunale Arbeitsgemeinschaft; ÖRV: Öffentlich-rechtliche Vereinbarung;

VerwG: Verwaltungsgemeinschaft; ZweckV: Zweckverband; AöR: Anstalt des öffentlichen Rechtes; Verein: Verein; GmbH: Gesellschaft mit beschränkter Haftung; AktienG: Aktiengesellschaft

2.2.6 Bestandsaufnahme der Kooperationspraxis

Für die kommunale Selbstverwaltungspraxis hat interkommunale Zusammenarbeit seit deren Existenz eine wichtige Rolle gespielt.³⁷⁴ Trotzdem waren das Interesse und der Kenntnisstand über deren aktuelle Ausprägung noch bis zum Ende der 1990er Jahre relativ gering. Zunehmender struktureller und finanzieller Druck sowie verwaltungspolitischer Leitbildwandel rückten das Kooperationsthema jedoch in den Untersuchungsfokus.³⁷⁵ Charakteristisch für diese Studien ist, dass sie entweder eine spezifisch räumlich- punktuell isolierte Vergleichsperspektive haben oder einen Städte, Gemeinden, Kreise übergreifenden und daher allgemeinen Ansatz verfolgen.³⁷⁶ Eine ausschließlich auf die Kreisebene bezogene Analyse der Kooperationspraxis wurde bis jetzt nur vom Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam (KWI) durchgeführt.³⁷⁷

Mit einer schriftlichen Befragung wurden dazu im Zeitraum von 2004 bis 2005 Daten von 44 Landkreisen erhoben. Die KWI-Studie zeigt die Dominanz der Aufgabenerledigung in Eigenregie (siehe Tabelle 10). Kooperiert wird in der Tendenz überwiegend nur bei wenigen Aufgaben und für begrenzte Zeit. Die flächenbezogenen Infrastrukturaufgaben sowie die Leistungs- und Planungsverwaltung weisen die höchste Kooperationsintensität auf. Im Bereich der Eingriffsverwaltung (Ordnungsaufgaben) wird am wenigsten zusammengearbeitet. Die höchste Kooperationsintensität wurde bei der Wirtschaftsförderung, beim Rettungsdienst und bei der Abfallwirtschaft gemessen. Bestehende Erkenntnisse über den Einfluss der Mindestnachfrage und von Größenklasseneffekten für die Leistungsverwaltung sowie die Auswirkungen von Strukturproblemen auf die Infrastruktur- und Planungsaufgaben werden bestätigt.³⁷⁸

374 Vgl. Hesse, Joachim Jens/Götz, Alexander, 2006, Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern, 12–13.

375 Vgl. ebenda.

376 Vgl. ebenda, 39 ff und 220 ff.

377 Vgl. KWI, 2006, a. a. O., 51–53.

378 Vgl. ebenda, 75 ff.

Tabelle 9:³⁷⁹ Beurteilungsskala der Kooperationsintensität

1= keine Kooperation	
2= sehr geringe Kooperation	zeitweise bei wenigen Aufgaben
3= geringe Kooperation	dauerhaft bei wenigen Aufgaben
4= starke Kooperation	zeitweise bei vielen Aufgaben
5= sehr starke Kooperation	dauerhaft bei vielen Aufgaben

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 10:³⁸⁰ Rangfolge der Aufgaben nach Kooperationsintensität

Aufgabe	Mittelwert	Rang
Wirtschaftsförderung	3,45	1
Rettungsdienst	2,92	2
Abfallwirtschaft	2,67	3
Raumplanung	2,42	4
Freiraum- und Landschaftsplanung	2,38	5
Schulverwaltung	2,30	6
Soziales	2,17	7
Straßenverkehr	2,15	8
Lebensmittelüberwachung	2,14	9
Gewässerschutz	2,08	10
Sicherheit und Ordnung	2,00	11
Jugend	2,00	11
Umweltinformation	2,00	11
Mittelwert	1,95	
Kultur	1,91	12
Gesundheit	1,90	13
Lastenausgleich	1,86	14
Wasserstraßen u.	1,86	14

379 Vgl. ebenda, 53.

380 Vgl. ebenda, 54.

Aufgabe	Mittelwert	Rang
Bodenschutz	1,85	15
Recht	1,71	16
Wald- und Forstwirtschaft	1,70	17
Katasterwesen	1,67	18
Immissionsschutz	1,67	18
Wohngeldzahlung	1,45	19
Verkehrsflächen	1,45	19
Denkmalschutz	1,31	20
Bauaufsicht	1,25	21
Sport	1,18	22
Liegenschaften	1,18	22

Quelle: Eigene Darstellung

Bevorzugt werden bei der Wahl der Rechtsform für Kooperationen die Formen des öffentlichen Rechtes. Die Beliebtheit sinkt von der kommunalen Eigenverantwortung über die öffentlich-rechtliche Arbeitsgemeinschaft bis hin zum Zweckverband. Entscheidend für den Institutionalierungsgrad sind das Bindungsbedürfnis, der Verselbständigungsgrad und die Aufgabenkomplexität. Deshalb finden Rechtsformen wie der Zweckverband, die GmbH und der Verein vor allem bei Kooperationen in den Aufgabenbereichen Lebensmittelüberwachung/Veterinärwesen, Rettungsdienst, Wirtschaftsförderung, Abfallwirtschaft und Beschulung Verwendung. In Abhängigkeit vom Verhältnis der negativen und positiven Wirkungen wurden die bestehenden Kooperationen sehr unterschiedlich bewertet.

Insgesamt konnten die Kooperationen eine Note von 2,68 (befriedigend bis gut) erzielen. Aufgaben mit geringer Kooperationsintensität und minimalem Institutionalierungsgrad konnten die besten Wertungen erzielen (z. B. die Eingriffsverwaltung). Umkehrt haben Aufgaben mit hoher Kooperationskomplexität und somit hohem Koordinationsaufwand eher schlechte Wertungen erhalten. Nur der Rettungsdienst als Aufgabe mit hoher Kooperationsintensität folgte nicht diesem negativen Trend und erzielte hohe Wertungen.³⁸¹

381 Vgl. ebenda.

Tabelle 11:³⁸² Bewertungsskala für Aufgabenkooperation

1= sehr gut	4= ausreichend
2= gut	5= mangelhaft
3= befriedigend	6= noch keine Erfahrung

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 12:³⁸³ Rangfolge der Aufgabenbereiche nach Bewertung

Aufgabe	Mittelwert	Rang
Rettungsdienst	1,75	1
Gesundheit	2,00	2
Lastenausgleich	2,00	2
Straßenverkehr	2,14	3
Gewässerschutz	2,38	4
Wirtschaftsförderung	2,38	4
Lebensmittelüberwachung	2,40	5
Schulverwaltung	2,43	6
Raumplanung	2,43	6
Denkmalschutz	2,50	7
Verkehrsflächen	2,50	7
Bodenschutz	2,50	7
Abfallwirtschaft	2,50	7
Freiraum- und Landschaftsplanung	2,50	7
Soziales	2,57	8
Kultur	2,67	9
Umweltinformation	2,67	9
Mittelwert	2,68	
Wohngeldzahlung	2,80	10
Wasserstraßen	2,80	10
Bauaufsicht	3,00	11
Immissionsschutz	3,00	11
Recht	3,14	12

382 Vgl. ebenda, 55.

383 Vgl. ebenda, 56.

Aufgabe	Mittelwert	Rang
Jugend	3,14	12
Sicherheit und Ordnung	3,17	13
Sport	3,25	14
Liegenschaften	3,40	15
Katasterwesen	3,50	16
Wald- und Forstwirtschaft	3,50	16

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 13:³⁸⁴ Differenz zw. Intensität u. Beurteilung der Kooperation

Aufgabe	Intensität		Beurteilung		Differenz
	Mittelwert	Rang	Mittelwert	Rang	
Abfallwirtschaft	2,67	3	2,50	7	-4
Sicherheit und Ordnung	2,00	11	3,17	14	-3
Wirtschaftsförderung	3,45	1	2,38	4	-3
Jugend	2,00	11	3,14	13	-2
Raumplanung	2,42	4	2,43	6	-2
Freiraum- u. Landschaftsplanung	2,38	5	2,50	7	-2
Soziales	2,17	7	2,57	8	-1
Schulverwaltung	2,30	6	2,43	6	0
Rettungsdienst,	2,92	2	1,75	1	1
Wald- und Forstwirtschaft	1,70	18	3,50	17	1
Katasterwesen	1,67	19	3,50	17	2
Umweltinformation	2,00	11	2,67	9	2
Mittelwert	1,95		2,68		
Recht	1,71	17	3,14	13	4
Lebensmittel- überwachung	2,14	9	2,40	5	4
Kultur	1,91	13	2,67	9	4

384 Vgl. ebenda, 58.

Aufgabe	Intensität		Beurteilung		Differenz
	Mittelwert	Rang	Mittelwert	Rang	
Wasserstraßen	1,86	15	2,80	11	4
Straßenverkehr	2,15	8	2,14	3	5
Gewässerschutz	2,08	10	2,38	4	6
Liegenschaften	1,18	23	3,40	16	7
Immissionsschutz	1,67	19	3,00	12	7
Sport	1,18	23	3,25	15	8
Wohngeldzahlung	1,45	20	2,80	11	9
Bodenschutz	1,85	16	2,50	7	9
Bauaufsicht	1,25	22	3,00	12	10
Gesundheit	1,90	14	2,00	2	12
Lastenausgleich	1,86	15	2,00	2	13
Verkehrsflächen	1,45	20	2,50	7	13
Denkmalschutz	1,31	21	2,50	7	14

Quelle: Eigene Darstellung

58% der Kreise erwarteten von einer Kooperation eine „hohe bis mittlere“ Steigerung des Leistungspotentials und die Hälfte der Kreise wünscht sich eine Ausweitung der partnerschaftlichen Beziehungen. 41% der Kreise hatten noch keine Überprüfung der Effektivität der Kooperationen vorgenommen. Bei bisherigen Messungen wurden vor allem positive Effekte bei der Wirtschaftlichkeit und Koordination nachgewiesen.

Es ergaben sich jedoch keine Verkürzungen der Bearbeitungszeit oder Verbesserungen des Angebotes. Für den Erfolg der Zusammenarbeit sind vor allem soziale Faktoren und die Raumstruktur des Kreises ausschlaggebend gewesen. Speziell die Ausdehnung des Kreises mit ihren Entfernungsdefiziten hatte dagegen negative Auswirkungen auf die Kooperationseffektivität.³⁸⁵

Die vertiefende Befragung in den ausgewählten Fachbereichen Schulverwaltung, Abfallwirtschaft, Rettungsdienst und Kreisstraßenreinigung bestätigte diese Ergebnisse zum Teil. So dominiert dort ebenso wie insgesamt bei den Kreisen die Aufgabenerledigung in Eigenregie. Die höchste Kooperationsintensität zeigt sich wieder bei der Leistungs- und Planungsverwal-

385 Vgl. ebenda, 75 ff.

tung und den Infrastrukturleistungen. Gering ausgeprägt ist die Kooperation dagegen bei den ordnungsrechtlichen Aufgaben (Hoheitsverwaltung). Entscheidend für die zusätzliche Einbindung von nichtöffentlichen Partnern sind neben dem Existenzaufwand vor allem die Ressourcenausstattung und die Kompetenz. Der Kreis bindet private und gemeinnützige Partner zur Entlastung, Ergebnisverbesserung und Interessenintegration in den Leistungsprozess ein.

Dies geschieht konkret bei Schülerangelegenheiten (Beförderung, Verkehrserziehung, Förderung, Betreuung und Schulveranstaltungen), bei der Abfallbeseitigung, beim Rettungsdienst sowie bei der Qualifizierung für den Rettungsdienst und Katastrophenschutz. Auch im Bereich der Kreisstraßenreinigung wird für vereinzelte Straßenabschnitte die Zusammenarbeit mit den Privaten gesucht (z. B. Winterdienst).³⁸⁶ Die Öffentlich-Öffentliche Kooperation vollzieht sich in den Auswahlfachbereichen überwiegend in öffentlich-rechtlichen Arbeitsgemeinschaften und Zweckverbänden. GmbH und privatrechtliche Leistungsverträge finden nur eine geringe Verwendung.

Bei der Kooperation mit nichtöffentlichen Partnern findet dies jedoch in Form von Leistungsverträgen, Vereinen oder in Gesellschaften mit beschränkter Haftung statt. Aktiengesellschaften und sonstige privatrechtliche Rechtsformen spielten keine Rolle. Ob damit das Kooperationspotential tatsächlich ausgeschöpft worden ist, konnte im Rahmen der KWI-Studie nicht nachgewiesen werden. Bei den Kooperationsmotiven in den Auswahlfachbereichen standen überwiegend Gemeinwohlziele im Vordergrund. Wirtschaftlichkeit und andere Aspekte waren eher nachrangig.

Gestaltungskriterien waren das Ausmaß des Rechts-, Ressourcen- und Kompetenzvorteils durch die Einbindung des Partners sowie der Flexibilitätsgewinn und die Vereinfachung von Arbeitsabläufen. Positive Wirkungen der Zusammenarbeit wurden bei der Wirtschaftlichkeit, bei der Ergebnisqualität und beim Leistungsangebot gemessen. Verbesserungen bei der Verkürzung der Bearbeitungszeit oder bei der Koordination konnten nicht nachgewiesen werden.³⁸⁷

Insgesamt zeigt die KWI-Studie, dass die bestehenden Kooperationen überwiegend positive Wirkungen hatten. Negative Folgen konnten nur vereinzelt nachgewiesen werden. Das Aufwand-Ertrags-Verhältnis der Kreis Kooperationen ist eindeutig positiv. Die Zusammenarbeit zwischen Kreisen, aber auch mit anderen öffentlichen und nichtöffentlichen Partnern, hat sich bisher gelohnt. Es konnten klare Verbesserungen bei der Bedarfsdeckung und bei der Leistungserbringung erzielt werden. Ein kritisches Spannungs-

386 Vgl. ebenda.

387 Vgl. ebenda.

verhältnis ergibt sich jedoch aus dem hohen Eigenfertigungsanteil und der defizitären Effektivitätsprüfung von bestehenden Kreisk Kooperationen. Durch intensivere Analysen der Leistungsprozesse sowie differenzierten Vergleich von Kooperationspartnern der Region und alternativen Organisationsformen könnte also weiteres Optimierungspotential erschlossen werden.³⁸⁸

2.3 Kreisgebietsreform als Kreisfusion

2.3.1 Rechtsgrundlagen

Im Anschluss an Art. 28 GG gilt ebenso wie für die Gemeinden die institutionelle, aber nur eingeschränkt individuelle, Bestandsgarantie auch für die Kreise.³⁸⁹ Die Rechtsgrundlagen für Gebietsänderungen auf Kreisebene befinden sich in den Landesverfassungen und Kreisordnungen der Bundesländer (z. B. § 97 Absatz 1 Satz 1 LV i. V. m. §§ 11 und 12 KV M-V). Diese Vorschriften ermöglichen die Auflösung, Neubildung und Grenzänderung von Landkreisen. Grundsätzlich werden freiwillige von Änderungen durch Zwang unterschieden.³⁹⁰

Freiwillig können sich Kreise demnach durch Verwaltungsvertrag und nach Mehrheitsbeschluss der Kreistage zusammenschließen oder ihr Kreisgebiet umstrukturieren. Der Gebietsänderungsvertrag bedarf der Genehmigung durch das Innenministerium. Sie wird erteilt sofern nicht Gründe des öffentlichen Wohles entgegenstehen.³⁹¹

Gebietsänderungen durch Zwang sind durch Landesgesetz möglich und können nur aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Wohles und nach Anhörung der betroffenen Landkreise durchgeführt werden.³⁹² Dem Neugliederungsgesetz geht oftmals eine Phase der Förderung freiwilliger Gebietsänderungen voraus. Der Begriff des öffentlichen Wohls ist ein generalklauselartiger unbestimmter Rechtsbegriff. Er bedarf unter Beachtung der verfassungsmäßigen Wertordnung der Konkretisierung durch den

388 Vgl. ebenda.

389 Vgl. Nierhaus, Michael, 2007, Art. 28 GG [Verfassungsmäßige Ordnung, kommunale Selbstverwaltung]. In: Sachs, Michael, Grundgesetz-Kommentar, 1012–1013. und Erbguth, 2004, a. a. O., 2 und Ipsen, 2003, a. a. O. und Pappermann/Stollmann, 1993, a. a. O., 241 und ausführlich Stern, Klaus, 1972, Die verfassungsrechtliche Garantie des Kreises. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e. V. (Hrsg.), Der Kreis. Ein Handbuch. Erster Band, 167–178.

390 Vgl. Gern, 2003, a. a. O., 146 ff.

391 Vgl. ebenda.

392 Vgl. Meyer, Hubert, 2005, Verfassungsrechtliche Aspekte einer Regionalkreisbildung im Flächenbundesland. In: LKV, 234 ff und Ders., 2007, Funktional- und Gebietsreformen in den Bundesländern – Chancen und Risiken für die kommunale Selbstverwaltung. In: DVBl., 82 ff.

Gesetzgeber.³⁹³ Es lassen sich allgemein folgende Gemeinwohlgründe aus der Verfassung beispielhaft ableiten:³⁹⁴

Tabelle 14: Verfassungsrechtliche Vorgaben für Gemeinwohlgründe

Verfassungsrechtliche Direktive	Abgeleitete Zielvorgabe
Demokratie und Gewaltenteilung	Stärkung Leistungs- u. Verwaltungskraft örtliche Verbundenheit der Einwohner und Bürgernähe
Gesamtstaatliche Einbindung der Kommunen	Ziele der Raumordnung u. Landesplanung
Sozialstaats- und Gleichheitsprinzip	Einheitliche Lebensbedingungen und sozialer Ausgleich
Allg. Haushaltsgrundsatz des Haushaltsrechts	Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Quelle: Eigene Darstellung

Diese Verfassungsprinzipien wie auch die daraus abgeleiteten Zielvorgaben überschneiden sich, stehen miteinander in Konkurrenz und ergänzen sich auch. Dabei ist der Gesetzgeber befugt, einzelnen politischen Zielen den Rang eines Grundes des öffentlichen Wohles zu geben.³⁹⁵

Verfassungsrechtliche Maßstäbe für gesetzliche kommunale Gebietsreformen sind durch die Verfassungsgerichte im Detail entwickelt worden. Anlass war die Bewertung der komplexen Gebiets- und Funktionalreformen in den 1970er Jahren in Westdeutschland und in den 1990er Jahren in Ostdeutschland nach der Systemtransformation sowie auch noch in den 2000er Jahren.³⁹⁶

393 Vgl. ThürVerfGH, 1997, Thüringer Neugliederungsgesetz, NVwZ-RR, 639 und BVerfGE, 1992, Rück-Neugliederungsgesetz, DVBL, 961 = Knemeyer, Franz-Ludwig, 1992, Kontrollsystems des BVerfG, LKV, 314.

394 Vgl. Gern, 2003, a. a. O., 142 ff.

395 Vgl. ThürVerfG, 1997, a. a. O., 641 und BVerfGE, 1992, a. a. O., 961 = Knemeyer, 1992, a. a. O., 314.

396 Im Überblick Erbguth, 2004, a. a. O., 2 und ausführlich zum verfassungsrechtlichen Maßstabssystem Stürer/Landgraf, 1998, a. a. O., 210–211.

1. Anhörungsgebot
2. Zutreffende und vollständige Sachverhaltsaufklärung
3. Nachvollziehbare Abwägung der Gemeinwohlgründe und Neugliederungsziele
4. Schaden-Nutzen-Analyse
5. Übermaß- und Willkürverbot (Verhältnismäßigkeit und Gleichbehandlung)

2.3.1.1 Leitbildbedeutung und „Entscheidungsstufensystem“

Um eine nachvollziehbare an sachlichen Gesichtspunkten orientierte Entscheidungsfindung zu gewährleisten, ist es zweckmäßig, Leitbilder zu entwickeln. Sie enthalten das Konzept des Neugliederungsplans und dienen als Richtlinie für den Gebietszuschnitt im Einzelfall. Ihre Erstellung und Anwendung hat besondere Bedeutung für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Vorhabens durch die Verfassungsgerichte. Im Rahmen der Rechtsprechung hat sich ein „dreigliedriges Entscheidungsstufensystem“ herausgebildet:³⁹⁷

1. Entscheidung für eine Durchführung der Gebietsreform.
2. Entwicklung von Leitlinien und Leitbildern
3. Anwendung der Leitbilder auf den konkreten Einzelfall

Auf den beiden ersten Stufen ist die gerichtliche Kontrollmöglichkeit noch relativ eingeschränkt. Der Gesetzgeber hat hier weitgehende politische Entscheidungsfreiheit. Im Bereich der dritten Stufe unterliegt die staatliche Organisationsmaßnahme einer intensiven verfassungsgerichtlichen Kontrolle.

Hier muss der Nachweis erbracht werden, dass die berechtigten Belange der betroffenen Kreise mit den durch das Leitbild konkretisierten Gemeinwohlgründen unter Beachtung der Gegebenheiten vor Ort abgewogen wurden.³⁹⁸ Der Gesetzgeber hat die Pflicht durch umfangreiche Informationsbeschaffung aus allen allgemein zugänglichen (zumutbaren) Quellen den Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln. Er darf sich dabei nicht allein auf den Informationsgehalt von Gesprächsrunden verlassen, sondern muss sich ein eigenes objektives Bild der Situation vor Ort machen³⁹⁹.

397 Vgl. Entscheidung des Landesverfassungsgerichtes (LVerfG) Mecklenburg-Vorpommern (M-V) zur Modernisierung der Verwaltung des Landes vom 26.07.2007, Urteilstext, S. 1–5 ff. (GVObI. M-V 2007, S. 44 ff, ThürVerfG, 1997, a. a. O., 639–640 und BVerfGE, 1992, a. a. O., 961 = Knemeyer, 1992, a. a. O., 314. = Gebhardt, 2006, a. a. O., 77–80.

398 Vgl. ebenda.

399 Vgl. SächsVerfG, 2000, Heuersdorfgesetz, DVBl, 1448; BbgVerfGH, 1998, Auflösung der Gemeinde Horno, LKV, 407.

2.3.1.2 *Anhörungsgebot*

Das Anhörungsgebot der betroffenen Gebietskörperschaft hat als Voraussetzung für einen rechtmäßigen Eingriff in den Gebietsbestand der Kreise erhebliche Bedeutung. Ziel ist die umfassende Informationsbeschaffung des Gesetzgebers sowie die Prüfung von Einwänden und alternativen Vorschlägen der Kreisebene. Die Anhörung ist ordnungsgemäß, wenn

1. der wesentliche Inhalt des Neugliederungsplans und die Begründung
2. rechtzeitig zur Kenntnis gelangt ist (eher großzügige Frist)⁴⁰⁰
3. sowie die Möglichkeit bestand eine Stellungnahme abzugeben.

Der Gesetzgeber muss bei seiner Entscheidungsfindung den Anhörungsinhalt nicht nur zur Kenntnis nehmen, sondern die Argumente bei der Abwägung auch berücksichtigen.⁴⁰¹ Nicht Teil der Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für einen Gebietseingriff nach Art. 28 GG ist die Anhörung der Bürger und der „Träger kommunaler Belange“ (z. B. Kreisgemeinden). Jedoch schreiben viele Länderverfassungen und vor allem viele Kommunalordnungen entsprechende Anhörungen vor. In Bundesländern mit entsprechenden Anhörungs- bzw. Zustimmungspflichten ist daher die Einholung der jeweiligen Stellungnahmen zwingend geboten. Ansonsten wird der Eingriff bei gerichtlicher Überprüfung als rechtswidrig angesehen.⁴⁰²

2.3.1.3 *Abwägungsprozess und Entscheidungsfindung*

Der Abwägungsprozess ist gekennzeichnet durch Gegenüberstellung und Gewichtung (Übereinstimmung mit den Leitlinien) der alternativen Gestaltungsoptionen. Für die Gebietsänderung müssen ausreichend Gemeinwohlgründe vorliegen. Die Maßnahme muss notwendig sowie geeignet sein und darf nicht hinsichtlich der Ziel – Mittel – Relation deutlich außer Verhältnis zum angestrebten Zweck stehen (Verhältnismäßigkeit).⁴⁰³

Im Übrigen muss der Gleichbehandlungsgrundsatz beachtet werden. Die Neugliederung ist aufgrund von sachlichen (am Leitbild ausgerichteten) und objektiv nachvollziehbaren Erwägungen vorzunehmen. Es dürfen keine willkürlichen Überlegungen und Differenzierungen die Entscheidung be-

400 Bei der Bemessung der Frist werden wiederum auch alle sonstigen Zeiträume der Kenntnisnahme berücksichtigt, z. B. Vorgespräche, Konsultationen, vgl. dazu u. a. Knemeyer, 1992, a. a. O., 314.

401 Vgl. LVerfGE M-V, 2007, a. a. O., 61; ThürVerfG, 1997, a. a. O., 640 und BVerfGE, 1992, a. a. O., 961 = Knemeyer, 1992, a. a. O., 314.

402 Vgl. LVerfGE M-V, ebenda; SächsVerfG, 2000, a. a. O., 1446 ff.; BbgVerfG, 1998, a. a. O., 407.

403 Vgl. LVerfGE M-V, ebenda, 36 ff.

einflusst haben. Abweichungen von den Leitlinien sind im Einzelfall nur zulässig, wenn die örtlichen Gegebenheiten nicht den Grundannahmen des Leitbildes entsprechen. Die Ungleichbehandlung ist ausreichend zu rechtfertigen.⁴⁰⁴

Sofern der Neugliederungsmaßnahme ein Leitbild zu Grunde liegt, unterliegen die darin enthaltenen Ziele, Wertungen und Prognosen der rechtlichen Kontrolle. Überprüft wird, ob die festgesetzten Richtlinien offensichtlich oder eindeutig widerlegbar sind bzw. im Widerspruch zu der Verfassung stehen. Offen bleibt im Einzelfall, wie weit der Gesetzgeber von den Vorgaben des Leitbildes abweichen darf. Maßgeblich sind jedenfalls die konkreten Verhältnisse vor Ort.⁴⁰⁵ Generell gilt aber die Modell- und Systemgerechtigkeit (als spezielle Ausprägung des Willkürverbotes) der Neugliederungsmaßnahme (Leitbildbindung).⁴⁰⁶ Den meisten Neugliederungsvorhaben lagen bzw. liegen entsprechende Leitbilder zu Grunde.⁴⁰⁷

Im Gegensatz zu Gemeinden, sind Kreise keine originären Selbstverwaltungsträger. Gemäß Art. 28 Absatz 2 GG ist das Selbstverwaltungsrecht der Kreise landesgesetzabhängig. Den Kreisen muss aber bei Eingriffen in die Aufgabenwahrnehmung ein Mindestbestand an kreiskommunalen Selbstverwaltungsangelegenheiten erhalten bleiben.⁴⁰⁸ Hinsichtlich des räumlichen Zuschnitts gelten Ober- und Untergrenzen als materiell-rechtliche Gründe des öffentlichen Wohles. Die Verbundenheit der Kreisbevölkerung sowie die Überschaubarkeit des Kreisgebietes sind die Obergrenze, die Leistungsfähigkeit die Untergrenze.⁴⁰⁹

Verfassungsrechtlich problematisch sind Mehrfach-Neugliederungen, denn sie unterliegen einem erhöhten Rechtfertigungszwang seitens des Landesgesetzgebers.⁴¹⁰ Dieser wurzelt in dem Vertrauensschutz, den die Bevölkerung in tiefgreifende staatliche Organisationsmaßnahmen haben kann. Eine grundlegende Veränderung der Ausgangsbedingungen sowie

404 Vgl. ThürVerfGH, 1997, a. a. O., 639 und BVerfGE, 1992, a. a. O., 961 = Knemeyer, 1992, a. a. O., 314 und Gern, 2003, a. a. O., 141.

405 Vgl. ebenda und BbgVerfG, 1998, a. a. O., 407.

406 Vgl. ausführlich Gebhardt, 2006, a. a. O., 72–77.

407 Vgl. Knemeyer, 1992, a. a. O., 313.

408 Vgl. Nierhaus, Michael, 2008, Einführung. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, 8 ff. Henneke, 2002, a. a. O., 465 ff.

409 Vgl. Stürer, Bernhard, 2008, Kommunale Selbstverwaltung durch bürgerschaftliche Mitwirkung und Aufwertung der Kreistage gestärkt. In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, 109–111 und Erguth, 2004, a. a. O., 2.

410 Vgl. Gebhardt, 2006, a. a. O., 89–96.

der zeitliche Abstand sind dafür ausschlaggebend.⁴¹¹ Gravierende Veränderungen der sozio-ökonomischen Struktur sowie der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand schließen grundsätzlich die Qualifizierung als Mehrfachneugliederung aus.⁴¹² Hinsichtlich der materiell-rechtlichen Gemeinwohlgründe wird traditionell auf die Erkenntnisse der Verwaltungswissenschaft zurückgegriffen. Dazu wurde im Zuge komplexer wissenschaftlicher Analysen eine Bewertungssystematik entwickelt.⁴¹³

2.3.2 Organisationsgrundlagen

Das politisch-administrative System der Bundesrepublik ist einerseits territorial (räumlich) und andererseits sektoral (aufgabenbezogen) gegliedert. Beim Prinzip der sektoralen Gliederung dominiert die spezialisierte Erfüllung der Einzelaufgabe im Verwaltungsraum (Aufgabenorganisationsprinzip).

Das Territorialprinzip betont die raumbezogene Ganzheitlichkeit der Erfüllung eines Bündels von Einzelaufgaben (Gebietsorganisationsprinzip). Durch staatsrechtlich festgelegte räumlich-vertikale Kompetenzabschichtung dominiert das Territorialprinzip.⁴¹⁴ Ziel ist die harmonische Ausbalancierung von spezieller und allgemeiner Aufgabenerfüllung in festgelegten demokratisch legitimierten Verantwortungsräumen. Die beiden Staatsebenen sowie die Gemeinde- und Kreisebene sind insofern als Gebietskörperschaften⁴¹⁵ definiert. Gemäß ihrer staatsorganisatorischen Funktion wurden die Kreise von der subnationalstaatlichen Ebene mit generalisierten Aufgabenbündeln ausgestattet.⁴¹⁶

Ausgelöst durch Veränderungen der sozio-ökonomischen Strukturen und des gesellschaftspolitischen Kontextes allgemein unterliegt die räumliche und sektorale Zuständigkeitsordnung der Kreise dem Wandel. Die Zuständigkeit für eine Aufgabe bzw. ein Aufgabenbündel ist dabei grundsätzlich von Machtpolitik und Effektivität abhängig.⁴¹⁷ Veränderungen

411 Vgl. Stüer, 2008, a. a. O., 108–109 und Meyer, Hubert, 2008, Was Neues aus dem Nordosten: Landesverfassungsgericht stärkt kommunale Selbstverwaltung. In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, 55.

412 Vgl. Clausen, Wolfgang, 1992, Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern. In: LKV, 111 ff.

413 Vgl. Erbguth, 2004, a. a. O., 5 und Pappermann/Stollmann, 1993, a. a. O., 240 ff.

414 Vgl. Wagener, Frido, 1977, Der Standort der Kommunalen Selbstverwaltung in der Funktionalreform, In: Krabs, Otto, ebenso, S. 59 ff.

415 Vgl. Nierhaus, 2003b, a. a. O., 1059–1060. und Nierhaus, 2003a, a. a. O., 174–176.

416 Vgl. Wollmann, Helmut, 2006a, Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich. Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene, In: Bogumil, Jörg et al., Auf dem Weg zu einer postmanagerialen Verwaltungsforschung, PVS, S. 1–4 und 13 ff.

417 Vgl. Wagener, 1977, a. a. O., 55 ff.

der Raumeinteilung der Kreise zielen auf Größenklassenvorteile.⁴¹⁸ Mit Ressourcenbündelung sollen Synergie- und Rationalisierungseffekte realisiert und damit die Tragfähigkeit zur wirkungsvollen Wahrnehmung der Aufgaben erhöht werden.⁴¹⁹

Eine Aufgabe wird dann im Wege der Funktionalreform⁴²⁰ auf die für ihre Erledigung tragfähigste und ihrem Entstehungszusammenhang adäquateste Ebene verlagert. Es gilt dabei das Subsidiaritätsprinzip.⁴²¹ Aufgrund des Machtungleichgewichtes zwischen den Gliedstaaten und „ihren“ Kommunen kommt es im Zeitverlauf fortwährend zur Zentralisierung der Aufgaben. Ziel von Zuständigkeitsreformen ist deshalb die Verlagerung von Aufgaben auf die Kommunen (Dezentralisierung).⁴²² Wobei der Grad der eigenständigen Aufgabenwahrnehmung entscheidend ist.

Im Ergebnis der Funktionalreformen behält sich das Land in unterschiedlicher Ausprägung trotz der formalen Dezentralisierung eine finanzielle und normative Steuerung der Aufgaben vor. Eine vollständige Kompetenzverlagerung auf die Gemeinde- und Kreisebene durch „echte“ Kommunalisierung findet nur selten statt.⁴²³

Die wesentlichen verwaltungswissenschaftlichen Grundlagen zu Kreisgebietsreformen, deren Gestaltungsoptionen und Bewertungskriterien wurden im Zuge der umfassenden Territorialreformen in den 1960er-1970er Jahren in Westdeutschland geschaffen.⁴²⁴ Ausgehend von quantitativen und qualitativen Daten wurden Unter- und Obergrenzen für die Ausdehnung von Kreisen ermittelt. Diese Spannweiten optimaler Betriebsgrößen wurden durch Anzahl und Verdichtungsgrad der Bevölkerung sowie die Kreisfläche ausgedrückt. Die Kennziffern waren ein Korrelat aus aufwendigen Berechnungen und Überlegungen einer Vielzahl von Variablen wie z. B. Wirtschaftlichkeit, Erreichbarkeit, Planbarkeit, Beteiligungsoptionen, Identität etc.⁴²⁵

Kritisiert wurde schon damals die einseitige Fokussierung auf technisch-ökonomische Effizienzkatégorien und die mangelnde Berücksichtigung von

418 Vgl. Miller, Manfred, 2005, Kriterien für den Zuschnitt von Landkreisen bzw. für die Festlegung des Kreissitzes im Rahmen von Verwaltungsreformen und Folgen des Kreissitzverlustes, In: LKV, 478 ff. und Huber, Andreas/Bergmann, Tobias, 2003, Public Merger, In: VM, 304 ff.

419 Vgl. Wagener, Frido, 1983, Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung, In: DÖV, 745 ff.

420 Vgl. Wollmann, Helmut, 2006b, Funktionalreform, In: Voigt, Rüdiger, Handwörterbuch zur Verwaltungsreform und Köstering, Heinz, 1983, V. Die Funktionalreform, In: Püttner, Günter, Handbuch für kommunale Wissenschaft und Praxis, 58 ff.

421 Vgl. Wollmann, 2006a, a. a. O., S. 1–4 und 13 ff.

422 Vgl. Wollmann, ebenda.

423 Vgl. Wollmann, ebenda; Wollmann, 2006b, a. a. O. und Wollmann, Helmut, 2006c, (Bessere) Steuerung und Koordination von kommunaler Politik und Verwaltung durch („echte“) Kommunalisierung? In: Bogumil, Jörg, Neues Steuerungsmodell. Praxis und Perspektiven.

424 Vgl. Miller, 2005, a. a. O., 478 ff und Erbguth, ebenda.

425 Vgl. Wagener, Frido, 1969, Neubau der Verwaltung, 4–6 und 312–313.

Beteiligungs-, Überschaubarkeits- und Identitätsaspekten.⁴²⁶ Kernergebnisse und Argumentationen aus dieser Zeit sind bis in die Gegenwart Grundlage der fachwissenschaftlichen Diskussion und der Planung von Vorhaben zur Gebietsreform. Für die umfangreichen Kreisgebiets- und Funktionalreformen in Ostdeutschland in Folge der Systemtransformation war dieser Wissensbestand strukturell prägend.⁴²⁷ Es erfolgte allenfalls eine Anpassung an die spezifischen örtlichen Gegebenheiten.⁴²⁸ Seit Beginn des 21. Jahrhunderts widmet sich die Reformpraxis ebenso wie die Fachwissenschaft wieder verstärkt der Kreisgebietsreformthematik.

Theoretische Grundlage bildet wieder die tradierte verwaltungswissenschaftliche Argumentationsstruktur.⁴²⁹ Aus der Perspektive des eGovernment wird neuerdings auf die Relativierung des Gebietszuschnitts durch elektronische Leistungsvernetzung und Prozessgestaltung verwiesen.⁴³⁰ Unabhängig von der Relevanz der Thematik gibt es bisher keine systematisierte Betrachtung zur Kreisgebieteinteilung. Gleichwohl ist die Reformpraxis schon aus verfassungsrechtlichen Gründen gezwungen, ausgehend vom Modernisierungsdruck, alternative Reformmodelle zu entwickeln.⁴³¹ Kernelement von Kreisgebietsreformen ist die Änderung des räumlichen Einzugsbereiches von Kreisen. Mit Ausnahme der Integration von bisher kreisfreien Gebieten wirkt sich dieser Vorgang immer auch auf den Verwaltungsraum anderer Gebietskörperschaften aus.⁴³² Eine Kreisgebietsreform bezieht sich mindestens auf die Verwaltungsräume von zwei Land- oder Stadtkreisen (bzw. kreisfreien Städten).

Maximal kann die gesamte Gebietsstruktur der Kreisebene betroffen sein. Aus praktischen und rechtlichen Gründen ist die Maximalversion der

426 Vgl. Schnur, Roman, 1971, *Regionalkreise?* 25 ff und Wagener, Frido, 1983, *Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung*. In: DÖV, 749 ff.

427 Vgl. Knemeyer, 1992, a. a. O., 177 ff und Pappermann/Stollmann, a. a. O., 240 ff.

428 Vgl. Bernet, Wolfgang, 1993, *Zu den Grundfragen der kommunalen Gemeindeverwaltungs- und Kreisgebietsreform in den neuen Ländern*. In: LKV, 393 ff; Hoppe, Werner/Stüer, Bernhard, 1992, *Die kommunale Gebietsreform in den östlichen Bundesländern*. In: DVBl. 641 ff sowie Henneke, Hans-Günter, 1994, *Kreisebene in der Bundesrepublik Deutschland nach der Gebietsreform in den neuen Ländern*. In: *der Landkreis*, 145 ff.

429 Vgl. Erbguth, 2004, a. a. O., 1 ff; Stüer, Bernhard, 2004, *Region und Regionalisierung*. In: LKV, 6 ff; Miller, 2005, a. a. O., 478 ff sowie Meyer, Hubert, 2006, *Regionalkreisbildung: Länder zu Landkreisen?* In: DÖV, 929 ff.

430 Vgl. Schuppan, Tino, 2006, *Strukturwandel der Verwaltung mit E-Government. Eine Untersuchung am Beispiel von Kreis und Gemeinde*, 173–176.

431 Vgl. Hesse, Joachim-Jens, 2004, *Regierungs- und Verwaltungsreformen im Ländervergleich*. In: *Der Landkreis*, 306 ff; Ruge, Kai, 2005, *Verwaltungsreformen in den Bundesländern*. In: *Der Landkreis*, 514 ff; *Landkreistag*, 2006, a. a. O. und KWI-Newsletter *Kommunale Gebietsreformen*, 2007, http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/publ/gebiet_newsletter_5.pdf.

432 Vgl. Pappermann/Stollmann, 1993, a. a. O., 240 ff.

Regelfall. Abweichungen davon ergeben sich nur aufgrund von besonderen punktuell-regionalen Herausforderungen z. B. komplexer Verflechtung (Bildung der Region Hannover) oder wegen Geringfügigkeit der Maßnahme (kleine Gebietsnivellierung durch Gebietstausch).⁴³³ Neben der Anzahl der betroffenen Kreise ist die räumliche Konzentrations- bzw. Dekonzentrationswirkung von zentraler Bedeutung. Also in welchem Umfang die Zahl der Land- und Stadtkreise infolge der Reform ab- oder zunimmt. So können zwar alle Kreise betroffen sein, aber deren Zahl aufgrund von ausgleichendem Gebietstausch konstant bleiben. Bei dieser Reformvariante handelt es sich also nur um eine Optimierung des Zuschnitts der vorhandenen Kreise (Ziele der Raumordnung und Raumplanung).

Der Konzentrationsgrad – also die Zahl der Kreise – kann nur durch die „Fusion“ und damit die Verschmelzung der Organisationsstruktur verändert werden. Dazu ist die Bildung eines neuen Kreises aus mindestens zwei benachbarten Kreisen nötig. Die Ursprungskreise verlieren dabei ihren Status als selbständige Rechts- und Wirtschaftssubjekte.⁴³⁴ Der neue Kreis besteht zunächst aus seinen Ursprungsteilen. Die neue Organisation entsteht erst durch einen längeren Konfigurationsprozess (Integrations- und Fusionsmanagement). Kreisfusionen können sich nur auf die Landkreise in der Region oder nur auf die Stadtkreise oder auf beide Kreisarten beziehen. Letztere Variante wird dabei bevorzugt.⁴³⁵ Isolierte Kreisfusionen bilden dabei die Ausnahme. In der Regel sind alle Kreisgebiete eines Bundeslandes von der Reform betroffen.⁴³⁶ Stadt- und Landkreise stehen bei der Gebieteinteilung in einem besonderen Konkurrenzverhältnis zueinander.

Handelt es sich doch bei den Stadtkreisen um mittelgroße und große Städte, die im oder am Rande des Landkreises liegen. Sie entziehen sich durch ihren Autonomiestatus dem großflächigen überörtlichen Koordinierungs-, Wirtschafts-, Planungs- und Finanzierungs-Verbundsystems.⁴³⁷ Diese Lage ist für die Funktionalität der Landkreise besonders schwierig, da die Großstädte oftmals die stärksten Wachstumszentren in der Fläche sind. Gekoppelt ist das Unabhängigkeitsprivileg für eine Stadt im Wesentlichen an deren Einwohnerzahl. Beim Überschreiten des Schwellenwertes kann die Kreisfreiheit beantragt werden. Massives Wachstum von Städten kann also

433 Vgl. Gern, 2003, a. a. O., 150 ff.

434 Vgl. ebenda, 142 ff.

435 Vgl. Seele, Günter, 1985b, Die neuen Kreise im Organisationsgefüge der Kreisstufe. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e. V. (Hrsg.), Der Kreis. Dritter Band. Strukturen und Perspektiven der neuen Kreise, 251 ff.

436 Vgl. Henneke, 1994, a. a. O., 145 ff.

437 Vgl. Seele, 1985b, a. a. O., 256 ff.

zu Gebiets- und Ressourcenverlust für den betroffenen Landkreis führen.⁴³⁸ Im Extremfall bleibt ein funktionsuntüchtiger Restkreis aus ausschließlich kleinen Landgemeinden und Kleinstädten zurück. Die Selbstverwaltung dieses Kreises wird unmöglich.⁴³⁹

Diese Situation findet sich in prosperierenden Regionen mit schnell wachsenden Städten. Anschauliches Beispiel dafür ist die Stadtentwicklung im Ruhrgebiet in den Zeiten der Industrialisierung.⁴⁴⁰ Umgekehrt führt der Einwohnerverlust der Städte in „Schrumpfungsregionen“ zur Überprüfung der Berechtigung des Stadtkreisstatus.⁴⁴¹ Ziel von Kreisgebietsreformen ist deshalb regelmäßig auch das Gebietsverhältnis zwischen Land- und Stadtkreisen. Dabei darf eine einzelne Großstadt nicht die Mehrheit der Einwohner im Kreis stellen, da ansonsten die politischen Interessen der übrigen Kommunen marginalisiert werden würden.⁴⁴² Idealtypisch sollte ein ausgewogenes Verhältnis zwischen kleinen, mittleren und großen Städten im Kreisverbund bestehen. Das ist aufgrund der dynamischen Veränderungen der Kreisstruktur aber kaum in einem Bundesland möglich.

Die Aufsichtsspanne zwischen dem Kreis und seinen Kreisgemeinden sollte nicht zu groß sein.⁴⁴³ Insofern ist bei Kreisgebietsreformen auch das Verhältnis von Kreis- zu Gemeinde-/Stadtgebiet zu beachten. Die Veränderung des Konzentrationsgrades der Landkreisebene hat deshalb immer auch Auswirkungen auf die Existenzberechtigung von Stadtkreisen und den Gebietsbestand der Ortsebene. Die Bemessung der Größenverhältnisse einer territorialen Ebene ist somit immer in Relation zu den anderen Raumebenen zu sehen.⁴⁴⁴

Werden also die Landkreise in einer Region bei gleichbleibender Stellung der Stadtkreise konzentriert verschiebt sich das Größenverhältnis in Richtung der Landkreise. Politische Ungleichgewichte durch eine Integration sind nicht mehr gegeben. Vielmehr geraten die bisher autonomen Stadtkreise unter Rechtfertigungsdruck wegen wachsender Leistungs-, Koordinierungs- und vor allem Verteilungsasymmetrien. Eine Integration vor allem der kleinen Stadtkreise wird unvermeidlich; besonders dann, wenn diese

438 Vgl. Wagener, Frido, 1976, „Übergewicht“ einer kreisangehörigen Stadt im Landkreis. In: AfK, 30–32.

439 Vgl. Becker, Erich, 1965, Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Neugliederung. Eine Erörterung von Problemen der Kommunalstruktur des Saarlandes unter dem Gesichtspunkt der Raumordnung, veranlasst vom Landkreis Saarbrücken. Gutachten, 112 ff.

440 Vgl. Schmidt, 1930, Großkreis, 297. In: Deutscher Verein für Wohnungsreform, Handwörterbuch des Wohnungswesens, 297 ff.

441 Vgl. Seele, 1985b, a. a. O., 256 ff und Henneke, 1994, a. a. O., 145 ff.

442 Vgl. Wagener, 1976, a. a. O., 32 ff.

443 Vgl. Pappermann/Stollmann, 1993, a. a. O., 242.

444 Vgl. Miller, 2005, a. a. O., 479 ff und Wagener, 1969, a. a. O., 62 und 507–508.

Städte „schrumpfen“ und Einwohner sowie Unternehmen ins Stadt-Umland abwandern.⁴⁴⁵

Ebenso gerät die Ortsebene der konzentrierten Kreisstufe zumindest partiell unter Anpassungsdruck. Zur Vermeidung von Steuerungsdefiziten im kommunalen Verbund ist auch sie in Teilen zu konzentrieren. Der Konzentrationsdruck ist dann wiederum am größten, wenn es sich um „Schrumpfungsorte“ handelt. Grundsätzlich hängen die kommunalen Gebietsreformen also theoretisch zusammen. Die Intensität des „Schrumpfungsprozesses“ erhöht den Druck.⁴⁴⁶ Dieser zeigt sich praktisch in den zunehmenden Finanz- und Haushaltsdefiziten sowie dem Anstieg der Kreisumlage. In der Reformpraxis ist die Umsetzung einer umfassenden kommunalen Gebietsreform jedoch aufgrund des politischen Widerstandes sehr schwierig.⁴⁴⁷

Eine Trennung der kommunalen Gebietsreformen in eine Kreisgebiets- und eine Gemeindegebietsreform ist deshalb ratsam. In der Reformvergangenheit wurden nur in den 1960er und 1970er Jahren die kommunalen Gebietsreformen mit großer Anstrengung relativ parallel zu einander durchgeführt.⁴⁴⁸

Gebietsreformen mit höchstem Konzentrationsgrad stehen einem entsprechend hohem Reformwiderstand gegenüber. Seine Überwindung ist aufgrund der vielschichtigen Vetooptionen im pluralistisch-demokratischen Entscheidungssystem der Bundesrepublik kaum möglich.⁴⁴⁹ Der Reformaufwand gemessen an Zeit, Geld und Personal ist im Vergleich zu Reformen mit geringerem Umfang und damit Wirkung weitaus höher.⁴⁵⁰ Sinnvoll ist deshalb die Planung von „ausgewogenen und maßvollen“ Gebietsreformen. Das Vorhaben muss sich an den regionalen Verhältnissen orientieren. Dabei ist bei der Konzeptionierung ein Gleichgewicht zwischen Bestandsinteressen und Fusionschancen anzustreben.⁴⁵¹

Schließlich ist zu bedenken, dass durch die Maßstabsvergrößerung- und den Kompetenzzuwachs der Kommunalebene auch die Struktur der

445 Vgl. Lange, Klaus, 1968, Die Organisation der Region, 304 ff. und Mecking, 1995, a. a. O., 340 ff.

446 Vgl. Seele, 1985a, a. a. O., 66 ff.

447 Vgl. Thieme, 1984, a. a. O., 3.

448 Vgl. Seele, 1985a, a. a. O., 64–66.

449 Vgl. Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk, 2008, Machtgewinn der Kommunen. In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, 20 ff.

450 Vgl. Stüer, 2008, a. a. O., 111 ff und Tessmann, Jens, 2008, Zur Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern im Spiegel der Rechtsprechung. In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, 121 ff.

451 Vgl. Ruge, 2005, a. a. O., 518 ff und Meyer, 2007, a. a. O., 84–85.

Landesverwaltung unter Druck gesetzt wird.⁴⁵² Die mittlere und untere Staatsverwaltung sowie die staatlichen Sonderbehörden können in ihrer Zahl und ihrem Umfang reduziert werden. Bei einer Maximalreform werden diese Behörden sogar weitestgehend funktionslos oder zumindest auf eine Minimalgröße beschränkt. Kreise und Gemeinden würden dann den größten Teil der operativen Staatsverwaltung übernehmen.⁴⁵³ Die Kreisebene würde in ihrer Bündelungs- und Mittlerfunktion zwischen Ort- und Staatsebene deutlich gestärkt. Übergeordnete staatliche Bündelungs- und Aufsichtsbehörden würden nur noch in großen Flächenländern benötigt. Dort würde sich ihr Funktionsumfang auf wenige Direktionsaufgaben beschränken. Die Komplexität der Mittelinstanzen könnte durch regionale Bündelung reduziert werden.⁴⁵⁴

2.3.3 Reformmodelle und Fusionsoptionen im Vergleich

Aufgrund des Umfanges der Herausforderungen für die Landes- und Kommunalebene stehen in den letzten Jahren kommunale Gebietsreformen wieder oben auf der verwaltungspolitischen Agenda.⁴⁵⁵ Betroffen sind die strukturschwachen Regionen vor allem in Ost-, aber auch in Westdeutschland. Gekoppelt sind diese Vorhaben an Strukturvereinfachungen der Landesverwaltung und komplexe Aufgabenübertragung auf die Kommunen. Die Landesverwaltung konzentriert sich zukünftig idealtypisch nur noch auf das „Kerngeschäft“ der Gesetzesarbeit und die Aufsicht. Die Aufgabenerledigung soll möglichst eigenständig durch die Kommunen erfolgen. Durch Zusammenlegung und Reduktion der Kommunen sollen Ressourcen gebündelt und unnötiger Arbeitsaufwand verringert werden. Im Fokus sind die Stärkung der politischen Steuerung und die Erhöhung der Wirksamkeit von kommunaler Selbstverwaltung.

Konzeption, Ausmaß, Zeitraum und Verlauf der Kommunalreformen sind unterschiedlich. Die strategische Richtung ist aber ähnlich. Ordnungs-idee der Reformen ist die Ausrichtung der Raumeinteilung an den zentralen Orten und deren Verflechtungen. Ziel ist bzw. war die Angleichung des zersplitterten politisch-administrativen Wirkungsbereiches mit der sozio-ökonomischen Struktur. Auf diese Weise soll Abstimmungsaufwand minimiert, Gestaltungsfähigkeit erhöht und die Tragfähigkeit der Struktur gewährleistet werden. In Abstraktion von diesen Reformkonzepten und den theoretischen

452 Vgl. Hesse, Joachim Jens, 2007a, Aufgabenkritik, Funktional- und Strukturreform in den Flächenländern. Das Beispiel Saarland, 460–461.

453 Vgl. Hesse, 2004, a. a. O., 313–314.

454 Vgl. ebenda, 310.

455 Vgl. ebenda und KWI-Newsletter, 2007, a. a. O.

Überlegungen ist das Punkt-, Paar- und Regionalmodell als Idealtypen von Kreisgebietsreformen zu unterscheiden (siehe Abbildung 20).⁴⁵⁶

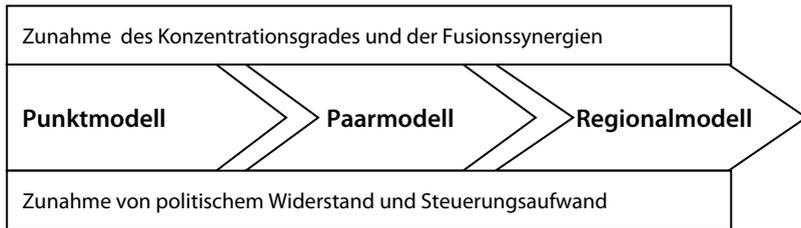


Abbildung 20: Idealtypen für Kreisgebietsreformen

Quelle: Eigene Darstellung

2.3.3.1 Punktmodell

Das Punktmodell beschreibt eine Reformvariante bei der nur wenige Kreise eines Bundeslandes betroffen sind. Ziel ist die Überwindung räumlich-punktuell begrenzter komplexer Strukturdefizite und Ungleichgewichte der Kreisstufe. Nur vereinzelt werden benachbarte Landkreise zusammengefasst oder Stadtkreise in Landkreise integriert. Die Einteilung von Kreisgebiet und Verwaltungsstruktur des Bundeslandes insgesamt ändert sich nur wenig.⁴⁵⁷ Staatliche Mittelinstanzen und Sonderbehörden stehen nur in der betroffenen Teilregion zu Disposition. Landesweit bleiben sie in ihrem Umfang und ihrer Zahl unberührt. Den Schwerpunkt bei diesem Reformmodell bilden die regional-isolierten Stadt-Umland-Verflechtungen der Großstädte.

Charakteristisch ist die territoriale Verbindung der Kernstadt mit ihren Umlandgemeinden unter Auflösung des bisherigen Umlandkreises zu einer Stadtregion.⁴⁵⁸ Diese neuen Gebietskörperschaften nehmen im Sinne eines Gemeindeverbandes überörtlich-regionale Aufgaben für die Stadtregion wahr.

456 Eigene Kategorisierung in Anlehnung an Hesse, Joachim Jens, 2007b, Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse, http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleVerwaltungsreform/KommunaleVerwaltungsreform__node.html__nnn=true, 16.07.08 und Franzke, Jochen, 2007, Politische Willensbildung in den Regionen Brandenburgs – Thesen – Entwurf, unveröffentlicht.

457 Vgl. Hesse, 2007b, a. a. O., 2.

458 Vgl. Priebes, Axel, 2002, Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtrationaler Organisationsstrukturen. In: DÖV, 144 ff.

Sie bilden gleichzeitig den Verwaltungsbezirk der unteren allgemeinen Staatsverwaltung und weisen die Funktionsmerkmale von Kreiskörperschaften auf.⁴⁵⁹ Entsprechend sind sie auch verfassungs- und kommunalrechtlich institutionell definiert. Diesen Kreisgebietsreformen bzw. Körperschaftsbildungen gehen oftmals komplexe kooperative Einrichtungen wie z. B. der Mehrfachzweckverband voraus.⁴⁶⁰

Auslöser der weiteren Institutionalisierung sind die zunehmenden Legitimations- und Steuerungsdefizite der Kooperationseinrichtung, aber auch die Aussicht auf einen zusätzlichen Synergievorteil. Politischer Widerstand und Steuerungsaufwand der Reform halten sich in engen Grenzen. Wegen der isolierten Betroffenheit wird es kaum gelingen umfassende überregionale Vetomacht zu organisieren und zu rechtfertigen.⁴⁶¹

Die Umsetzung der Reform kann zügig voranschreiten. Bei hohem Umsetzungserfolg und niedrigem Reformaufwand bleibt der Synergiegewinn örtlich-regional isoliert.⁴⁶² Punktuelle Eingriffe können zu Ungleichgewichten der Kreisstufe insgesamt führen (Vergrößerung der Homogenitätsspanne innerhalb des Bundeslandes). Sie müssen wegen des verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungs- und Symmetriegebotes besonders begründet werden.⁴⁶³ Wegen der geringen Eingriffsintensität wird es gegenüber anderen Gebietsreformvarianten jedoch kaum Probleme mit der Verhältnismäßigkeit geben.

2.3.3.2 Paarmodell

Das Paarmodell führt gegenüber dem Punktmodell zu einer merklich höheren Konzentration der Kreisstufe. Ziel ist die Optimierung der Kreisstruktur auf mittlerem Niveau. Innerhalb der Regionen eines Bundeslandes werden – soweit möglich – immer jeweils zwei benachbarte Landkreise mit komplementärem Profil zu einem Fusionspaar zusammengefasst.⁴⁶⁴ Dabei entstehen aus den Ausgangskreisen so genannte „Bindestrichkreise“ als Zielstruktur. Von dieser Reform „mittlerer Reichweite“ ist also die gesamte Landkreisstufe eines Bundeslandes betroffen. Diese Ausweitung des Landkreisterritoriums führt zu einer Erhöhung des Integrationsdruckes

459 Vgl. ebenda.

460 Vgl. ebenda und Jochum, Heike, 2005, Der „Stadtkreis“: Ein neues Modell zur Bewältigung interkommunaler Konflikte? In: DÖV, 632 ff.

461 Vgl. ausführlich Reuber, Paul, 1999, Raumbezogene politische Konflikte: geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen, 295 ff.

462 Vgl. Priebs, 2002, a. a. O., 144 ff.

463 Vgl. Lange, Klaus, 1996, Zur Problematik einer isolierten Regionalkreisbildung. In: DÖV, 684 ff.

464 Vgl. Hesse, 2007b, a. a. O., 2.

(Einkreisung) auf kleine „schrumpfende“ (Stadt-Umland-Abwanderung etc.) Stadtkreise und Ortsgemeinden des Landkreises.⁴⁶⁵ Regelmäßig kommt es deshalb im Zuge der Kreisgebietsreform nach dem Paarmodell zur Einkreisung von kleinen Stadtkreisen und zur Förderung von weiteren Zusammenschlüssen oder Kooperationen auf der Ortsstufe. „Große Stadtkreise“ und „einwohnerstarke Ortsgemeinden“ sind davon nicht betroffen. Im Ergebnis halbiert sich die Anzahl der Landkreise eines Landes. Die Zahl der Stadtkreise sinkt ebenfalls spürbar. Die staatliche Mittelinstanz und die Sonderbehörden können deutlich verschlankt und reduziert werden.⁴⁶⁶ Die Mehrzahl der Gebietsreformen der Vergangenheit entsprach weitestgehend diesem Idealtypus. Insofern galt und gilt das Paarmodell als Gebietsreformklassiker.⁴⁶⁷

Gegenüber der isolierten Punktkreisreform gibt es wegen der landesweit einheitlichen Durchführung des Eingriffes nach allgemeingültigen Maßstäben keine Rechtsprobleme mit dem Symmetrie- und Gleichheitsgebot der Verfassung. Bei „mittlerer Eingriffsintensität“ in den Kreisgebietsbestand gibt es auch kaum Probleme mit der Verhältnismäßigkeit des Vorhabens. Aufgrund des Konsenscharakters der Paarbildung als Reform „mittlerer Reichweite“ bewegt sich Widerstand und Steuerungsaufwand ebenfalls auf mittlerem Niveau.

Bei allgemein anerkannter Reformnotwendigkeit konzentriert sich das Vetopotential auf die Gestaltung der Reformparameter im Einzelnen.⁴⁶⁸ Der Widerstand kann sich aus Akzeptanzgründen nicht generell gegen das Vorhaben richten (Universalblockadehaltung). Die Umsetzung der Reform kann relativ zügig und prozessorientiert erfolgen. Die Fusionssynergien erreichen ein mittleres Niveau. Ergänzende Mechanismen zur Ausschöpfung verbleibender Struktur- und Synergiedefizite sind geboten.⁴⁶⁹

2.3.3.3 *Regionalmodell*

Die höchste Konzentrationsform der Kreisstufe ist das Regionalmodell. Bei dieser Reformoption werden alle Landkreise innerhalb der Landesregionen

465 Vgl. Seele, 1985b, a. a. O., 256 ff.

466 Vgl. Leimbach, Thomas, 2004, Das neue Landesverwaltungsamt in Sachsen-Anhalt. In: LKV, 484 ff

467 Vgl. Henneke, 1994, a. a. O., 145 ff; Seele, 1985a, a. a. O., 55; Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz – SächsVwNG vom 29.01.2008, SächsGVBl, Jg. 2008 Bl.-Nr. 3, 138 und Gesetz zur Kreisgebietsneuordnung in Sachsen-Anhalt (LKGebNRG) vom 11.11.2005, GVBl. LSA Nr. 60/2005, 692 ff. Henneke, 1994, a. a. O., 145 ff.

468 Vgl. z. B. Meyer, 2007, 83 ff und Deutscher Landkreistag, 2006, a. a. O., 7 ff.

469 Vgl. z. B. Lange, 1968, a. a. O., 167 ff und Oebbecke, Janbernd, 2007, § 29 Kommunale Gemeinschaftsarbeit. In: Mann, Thomas/Püttner, Günter, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band1, 844 ff.

fusioniert.⁴⁷⁰ Fusionsrahmen bilden also die nach den Prinzipien der Raumordnung und Landesplanung vorgenommene Einteilung des Landesgebietes in Planungsregionen. Die Bildung dieser Regionen orientiert sich an den so genannten „zentralörtlichen Verflechtungsbereichen“.⁴⁷¹ Dieses Raumbild geht von einem Verflechtungszusammenhang zwischen Zentrum und dazugehöriger Peripherie aus.

Dabei nimmt die Dichte, Zahl und Häufigkeit der Austauschbeziehungen (z. B. Pendlerbewegungen) von der Peripherie zum Zentrum hin zu. Das Zentrum bildet die „größte“ Stadt im Verflechtungsbereich, die Kernstadt als Oberzentrum. Mit absteigender hierarchischer Bedeutung für die Verflechtung befinden sich im Umkreis des Oberzentrums hin zur Peripherie Mittel- und Grundzentren. In dieser Perspektive erscheint es zweckmäßig eine Kongruenz zwischen Verflechtungsbereich und Kreisgebiet herzustellen. Das Gebiet der Region gilt als idealer Raum für die Kreisfunktionen und die zweistufige Kreis-Gemeinde-Leistungsvernetzung im eGovernment⁴⁷².

Die Konzentration der Kreisstufe erreicht so ein Synergiemaximum. Das Verhältnis zu den Stadtkreisen und der Ortstufe der Landkreise verschiebt sich deutlich zu Gunsten der Landkreise. Der Integrationsdruck nimmt zu und weitet sich auf die „größeren“ Stadtkreise und sogar die Kernstadt der Region aus.⁴⁷³ Letztere als größter Stadtkreis erscheint bei diesem Reformmodell als idealer Ort für den Kreissitz des Großlandkreises. Landkreise mit dieser Dimension führen die Bezeichnung Regionalkreis. Das nebeneinander von Stadt- und Landkreis verschwindet.⁴⁷⁴ Der Regionalkreis als Einheitskreis verbindet alle überörtlichen Interessen innerhalb der Region und qualifiziert sich wegen seines Gestaltungspotenzials als zentrale Bündelungsinstanz für übergemeindliche und mittlere/untere staatliche Aufgaben in der Fläche des Landes.⁴⁷⁵

Separate staatliche Mittelinstanzen (Regierungsbezirke) und Sonderbehörden sind generell nicht mehr nötig.⁴⁷⁶ Bei dieser Kreisgebietsreform handelt es sich nicht nur um eine simple Neueinteilung des Kreisgebietes,

470 Vgl. Hesse, 2007b, a. a. O., 2–3 und Seele, 1985b, a. a. O., 277 ff.

471 Vgl. Meyer, 2005, a. a. O., 236 ff; Stüer, 2004, a. a. O., 7 ff und Wickel, Martin, 2001, Zur rechtlichen Organisation von Regionen. In: DÖV, 847 ff und ausführlich Lange, 1968, a. a. O., 297 ff.

472 Vgl. Schuppan, 2006, 174.

473 Vgl. Meyer, 2006, a. a. O., 930 ff und Stüer, Bernhard, 1980, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, 123–124.

474 Vgl. ebenda.

475 Vgl. Bitter, Manfred, 2004, Strukturveränderung auf der mittleren staatlichen Verwaltungsebene der Länder. Der rheinland-pfälzische Weg der Verwaltungsmodernisierung, 55–58 und Lange, 1968, a. a. O., 297 ff.

476 Vgl. Lange, 1968, a. a. O., 292 ff.

sondern es verändert sich der Charakter der Kreisebene im Kern.⁴⁷⁷ Seine Eigenschaften begegnen nach dem traditionellen Rechtsverständnis von der Gestalt des Kreises großen Bedenken. Kritisiert wird der Mangel an Überschaubarkeit, Erreichbarkeit und die Defizite bei der bürgerschaftlich-demokratischen Steuerbarkeit. Befürchtet wird der Wandel von der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung hin zur Staatsverwaltung und damit zur Parlamentarisierung der Kreispolitik.

Das traditionelle Ehrenamt des Kreistagsabgeordneten würde zur Disposition gestellt werden.⁴⁷⁸ Neben diesen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Hürden bestehen wegen der Intensität und Bedeutung des Eingriffs maximale politische Widerstände. Von den Betroffenen und deren Verbandsvertretern wird Vetopotential gegen die Reform im Grundsatz aufgebaut.⁴⁷⁹ Um diesen Widerstand zu überwinden, werden enorme Steuerungsressourcen benötigt. Die Umsetzung ist sehr zeit- und ressourcenaufwendig. Sie wird blockiert von der Option der Verfassungswidrigkeit.⁴⁸⁰ Da jeder Fusionsregion landesweit exakt das gleiche Reformleitbild zu Grunde liegt, gibt es keine Probleme mit dem Gleichheits- und Symmetriegebot. Weitaus schwieriger ist es um die Verhältnismäßigkeit bestellt. Gilt doch die Kreisgebietsreform nach dem Regionalmodell als extremste Konzentrationsoption. Schon aus verfassungsrechtlicher Perspektive müssen sehr gewichtige Gemeinwohlgründe die Extremfusion rechtfertigen.

Weniger intensive Gliederungsalternativen müssen sich als nachteilig für die Zukunft der Selbstverwaltung erweisen. Zumindest muss es eine detaillierte Abwägung hinsichtlich der vermuteten Vor- und Nachteile der Alternativen geben.⁴⁸¹ Reformnachteile müssen durch solide Kompensationsmaßnahmen ausgeglichen werden. Aber auch dann bleibt immer noch die Kollision mit dem traditionellen Charakter der Kreiselbstverwaltung. Da die Zahl der – zumindest gefühlten – Reformverlierer besonders groß ist, wird der Widerstand selbst bei absolut plausibler Argumentation kaum weniger. Eine Änderung der verfassungsrechtlichen Konstellation könnte auf Bundesebene zusammen mit den Ländern das Vetopotential erheblich verringern.

477 Vgl. Deutscher Landkreistag, 2006, a. a. O., 9; Schmidt-Aßmann, 1996, a. a. O., 539–540; Siedentopf, Heinrich, 1975, Die Kreise vor einem neuen Leistungs- und Gestaltungsauftrag. In: DVBl, 13 ff und Schnur, 1971, a. a. O., 9 ff.

478 Vgl. ebenda; Stüer, 2008, a. a. O., 111 ff; Meyer, 2007, a. a. O., 85 ff; Ders., 2006, a. a. O., 933 ff und Ders., 2005, a. a. O., 233 ff.

479 Vgl. LVerfGE M-V, 2007, a. a. O.

480 Vgl. Bogumil/Ebinger, 2008, a. a. O., 13 ff und Tessmann, Jens, 2008, a. a. O., 121 ff.

481 Vgl. LVerfGE M-V, 2007, a. a. O., 37 ff.

Dazu müsste es aber einen parteiübergreifenden Mehrheitsbeschluss über ein „modernes“ Selbstverwaltungsverständnis der Kreise geben. Eine Verfassungsänderung von Art. 28 GG wäre nötig.⁴⁸² Aber auch das ist wegen der Eigeninteressen der „politischen Klasse“ eher unwahrscheinlich. Die Wahl des Regionalmodells ist also mit erheblichen Erfolgsrisiken und Ressourcenmehrbedarf belastet. Konkret würde die erfolgreiche Umsetzung der Reform eine erhebliche Konzentration der Kreisstufe bewirken. Da die Regionsräume in Deutschland im Durchschnitt drei Kreise umfassen, würde sich die Anzahl der Kreise um ca. 2/3 reduzieren.

Einwohnerzahl und Fläche dieser Regionalkreise würden sich gegenüber dem Ausgangsbestand ca. verdreifachen. Zusätzlich würde noch die Mehrzahl der Stadtkreise durch Integration/Einkreisung wegfallen. Ihnen würde gegebenenfalls ein Sonderstatus im kreisangehörigen Raum zugestanden werden. Nur die großen Metropolstädte wie Berlin, Hamburg, Bremen, München, Frankfurt-Main usw. wären weiterhin Stadtkreise und damit „kreisfrei“.⁴⁸³

Die Reformpraxis der Länder hat sich mit diesen Herausforderungen seit dem 21. Jahrhundert wieder intensiv auseinandergesetzt. Für jeden Idealtypus findet sich in diesem Zeitraum ein passendes Konzept bzw. zumindest ein Diskussionsentwurf gefunden werden. Einige Kreisgebietsreformen sind schon umgesetzt oder werden umgesetzt, andere sind zunächst gescheitert und wieder andere befinden sich gegenwärtig noch in der Planungs- und Diskussionsphase.⁴⁸⁴ Nachfolgend wurden alle Kreisgebietsreformvorhaben dieses Jahrhunderts erfasst und kategorisiert, da sie den aktuellen Entwicklungstrend zeigen.

482 Vgl. Dombert, Matthias, 2005, Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: juristisches Neuland oder verfassungsrechtlicher Irrweg? In: Der Landkreis, 531.

483 Vgl. Eigene Berechnungen in Anlehnung an den Idealtypus des Regionalmodells. Vgl. auch Hesse, 2004, a. a. O., 313–314.

484 Vgl. Ruge, 2005, a. a. O., 514 ff und KWI-Newsletter, 2007, a. a. O.

Tabelle 15: Übersicht der Kreisgebietsreformen in Deutschland

Bundesland	Reformmodell	Reformstand
Niedersachsen: Region Hannover ¹	Punktmodell	Abgeschlossen in 2001
Saarland: Regionalverband Saarbrücken ²	Punktmodell	Abgeschlossen in 2008
Nordrhein-Westfalen: Städteregion Aachen ³	Punktmodell	Abgeschlossen in 2009
Sachsen-Anhalt ⁴	Paarmodell	Abgeschlossen in 2007
Sachsen ⁵	Paarmodell	Abgeschlossen in 2008
Mecklenburg-Vorpommern ⁶	Regionalmodell	Gescheitert 2007
	Paarmodell	Umsetzung 2011
Schleswig-Holstein ⁷	Modellwahl offen	Diskussionsphase

1 Vgl. Priebs, 2002, a. a. O., 144 ff.

2 Vgl. Kommunalselfbstverwaltungsgesetz Saarland, Gesetz Nr. 788 vom 15.01.1964 in der Fassung vom 27.06.1997, Amtsblatt S. 692, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.05.2008, Amtsblatt S. 1346.

3 Vgl. Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen vom 26.02.2008, GV NRW, S. 162.

4 Vgl. Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung in Sachsen-Anhalt (LKGebNRG) vom 11.11.2005, a. a. O.

5 Vgl. Sächsisches Verwaltungsneuregelungsgesetz – SächsVwNG vom 29.01.2008, a. a. O.

6 Vgl. LVerfGE M-V, 2007, a. a. O. und Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern, 2010, Pressemitteilung Nr. 100 vom 07.07.2010.

7 Vgl. Innenministerium Schleswig-Holstein, 2008c, Reform der Kreisebene, http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleVerwaltungsreform/Kreisebene/kreisebene__node.html__nnn=true vom 17.07.2008.

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 16: Bestandsänderung der Kreise von 2001 bis Juli 2010

Reformbundesland	Anzahl der Landkreise		Konzentrationsgrad	
	Ausgangs- basis	Reform- ergebnis	Differenz	Prozent
Niedersachsen ¹	38	38	0	0
Nordrhein-Westfalen ²	31	31	0	0
Saarland ³	6	6	0	0
Sachsen-Anhalt	21	11	10	52
Sachsen	22	10	12	45
Meckl.-Vorpommern	12	6	6	50
Schleswig-Holstein ⁴	11	?	?	?
Summe Deutschland	323	295	28	9

1 Die Region hat im Sinne eines Regionalkreises den Rechtsstatus eines Kreises. Sie tritt an die Stelle des ehemaligen Kreises Hannover. Die Kreiszahl von Niedersachsen bleibt deshalb unverändert.

2 Der Regionalverband Saarbrücken hat ebenso den Rechtstatus eines Kreises und ersetzt den Stadtverband Saarbrücken. Die Kreiszahl des Saarlandes bleibt deshalb unverändert.

3 Die Städteregion Aachen hat auch den Rechtsstatus eines Kreises und tritt an die Stelle des Landkreises Aachen. Die Kreiszahl von Nordrhein-Westfalen bleibt deshalb unverändert.

4 Offener Reformplanungs- und Diskussionsprozess

Quelle: Eigene Darstellung

Der Reformverlauf und die derzeitigen Reformdiskussionen in den Bundesländern zeigen eine deutliche Tendenz in Richtung des Paarmodells. Reformen mit einer Tendenz zum Punkt- und Regionalmodell bleiben aufgrund des Verfassungsrahmens, des politischen Widerstandes und von Akzeptanzdefiziten die Ausnahme. Dabei hat das Regionalmodell – auch in historischer Dimension – die geringste Verwirklichungschance.⁴⁸⁵ Ebenso ist das Punktmodell bisher die Ausnahme. Seine Verwirklichung hängt von spezifischen gleichgerichteten Akteursinteressen in der Region ab. Diese Konstellation ist aber aufgrund der Seltenheit einer komplexen kommunal-staat-

485 Vgl. Stüer, 2008, a. a. O., 111 ff.

lichen machtpolitischen Interessenkongruenz sehr unwahrscheinlich.⁴⁸⁶ Als erfolgreiches Musterbeispiel für diesen Kreisgebietsreformtyp gilt die Bildung der Region Hannover im Jahre 2001. Aufgrund der komplexen Stadt-Umlandverflechtungen bildet die Landeshauptstadt Hannover dort zusammen mit ihren Umlandgemeinden einen isolierten Regionalkreis. Der frühere Umlandkreis Hannover wurde aufgelöst. Vorgängereinrichtung war der Stadtumlandverband Hannover.⁴⁸⁷

Verwandt mit diesem Reformbeispiel sind aktuell die Bildung des Regionalverbandes Saarbrücken im Saarland am 01.01.2008⁴⁸⁸ und der Städteregion Aachen in Nordrhein-Westfalen am 21.10.2009.⁴⁸⁹ Im Unterschied zu den beiden Regionalkreisen Hannover und Aachen brauchte bei der Bildung des Regionalverbandes Saarbrücken kein „echter“ Umlandkreis aufgelöst zu werden. Wohl aber geht der „kreisähnliche“ Stadt(umland)verband Saarbrücken im Regionalverband auf.

Inwieweit zur Lösung von teilregional begrenzten Strukturherausforderungen auch in anderen Teilregionen analoge isolierte Regionalkreise gebildet werden ist schwierig abzuschätzen. Aufgrund lokal-regionaler politischer Widerstände und verfassungsrechtlicher Bedenken wird dieser Kreisreformtyp wahrscheinlich auf einige wenige Stadtregionen beschränkt bleiben. Die Bildung der Region Hannover, des Regionalverbandes Saarbrücken und der Städteregion Aachen dürften deshalb singular bleiben.

Das zeigt auch das Scheitern eines dem Punktmodell ähnlichen Reformansatzes in Niedersachsen. Dort sollte der Landkreis Lüchow-Dannenberg nach Fusion seiner Samtgemeinden in eine kreisfreie Stadt (Stadtkreis) umgewandelt werden. Das Vorhaben scheiterte an verfassungsrechtlichen Bedenken in Verbindung mit der Klagedrohung von zwei betroffenen Samtgemeinden.⁴⁹⁰ Realistisch bleibt nach alledem nur das Paarmodell als Reformlösung mit mittlerer Reichweite der Konzentration (bzw. Reduktion).

Das Modell gilt bei allen Beteiligten als gerade noch hinnehmbare Gebietsreformoption im Spannungsfeld von Bestandsschutz der Ausgangskreise und Konzentrationsdruck.⁴⁹¹ Diese Kompromissvariante wird als moderates, angemessenes und vernünftiges Reformmodell intensiveren Reformen wie dem Regionalmodell direkt und indirekt gegenübergestellt. Auch die

486 Vgl. Priebs, 2002, a. a. O., 150 ff.

487 Vgl. ebenda.

488 Vgl. Kommunalselfbstverwaltungsgesetz Saarland, 2008, a. a. O.

489 Vgl. Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen, 2008, a. a. O.

490 Vgl. Norddeutscher Rundfunk (NDR), 2006, Auflösung des Landkreises Lüchow-Dannenberg gescheitert, http://www1.ndr.de/ndr_pages_std/0,2570,OID2331764_REF_SIX9,00.html, Meldung vom 23.02.2006.

491 Vgl. Deutscher Landkrestag, 2006, a. a. O., 7 ff.

aktuelle Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes Greifswald verweist indirekt auf diese Alternative.⁴⁹² Von den Verbandsvertretungen der Kreise wie auch Teilen der Fachwissenschaft wurde deshalb die Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt als beispielhaft gelobt.⁴⁹³

Neben zwei Kreisen die sogar unangetastet blieben, wurden zweimal drei Kreise und sechsmal jeweils aus zwei Kreisgebietsteilen (Paarbildung) bestehende neue Landkreise gebildet. Diesem Beispiel mit Wirkung im Jahre 2007 „folgte“ im Januar 2008 nun auch Sachsen. Dort wurden einmal drei und vier Landkreise, einmal ein Landkreis mit einem Stadtkreis sowie siebenmal jeweils zwei Landkreise mit gegebenenfalls einem Stadtkreis (Paarbildung) fusioniert.⁴⁹⁴ Die aktuelle Reformdiskussion in Schleswig-Holstein wird von diesem Erfolg und vor allem vom Scheitern der Regionalkreisbildung in Mecklenburg-Vorpommern beeinflusst werden. Alle drei Modelle werden derzeit noch abgewogen. Die weitere Reformdiskussion wird eher in Richtung Paarmodell tendieren.

Das Regionalmodell ist dort zukünftig wohl ausgeschlossen.⁴⁹⁵ In Mecklenburg-Vorpommern jedenfalls hat sich der Landtag mit seinem aktuellen Reformgesetz vom 07.07.2010 mit Blick auf die Vorgaben des Landesverfassungsgerichtes schon für das Paarmodell entschieden. Zukünftig sollen die derzeit 12 Landkreise und 6 kreisfreien Städte auf 6 Landkreise und 2 kreisfreie Städte reduziert werden.⁴⁹⁶ Das gescheiterte Regionalkreis Konzept sah die Reduktion auf 5 Landkreise bei kompletter Einkreisung der kreisfreien Städte vor.

Im übrigen Bundesgebiet gibt es bisher keine weiteren Bemühungen um eine Kreisgebietsreform. Allein im Land Brandenburg könnte es nach 2009 im Anschluss an die erfolgreiche Gemeindegebietsreform aus dem Jahre 2003 auch eine Kreisgebietsreform – vielleicht zum Teil in Anlehnung an das Regionalmodell – geben.⁴⁹⁷ Parallel zu den Kreisgebietsreformen werden in den betroffenen Bundesländern ebenfalls die Konzentration der Ortsgemeinden und deren Verwaltungsverbände forciert. Im Gegensatz zur Kreisebene sollen diese Kommunalreformen auf freiwilliger Basis durchgeführt werden. Die Länder belohnen diese Zusammenschlüsse mit umfangreichen Fördermitteln.

492 Vgl. LVVerfGE M-V, 2007, a. a. O., 58 ff und ebenso Nierhaus, 2008, a. a. O., 12.

493 Vgl. Meyer, 2007, a. a. O., 83 ff.

494 Vgl. Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung in Sachsen-Anhalt (LKGebNRG) vom 11.11.2005, a. a. O. und Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz – SächsVwNG vom 29.01.2008, a. a. O.

495 Vgl. Hesse, 2007b, a. a. O.

496 Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 2010, Beschlussprotokoll der 99. Sitzung vom 07.07.2010 und Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 2010, Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses zum Kreisstrukturgesetz vom 29.06.2010, Drucksache 5/3599.

497 Vgl. Meyer, 2007, a. a. O., 84 und KWI-Newsletter, 2007, a. a. O.

Der Umsetzungsstand ist in Abhängigkeit von den spezifischen Rahmenbedingungen unterschiedlich.⁴⁹⁸ Gemeinsam ist diesen Reformen, dass zur vollständigen Verwirklichung der Reformmaßstäbe (Leitbilder) zwangsweise Eingriffe per Gesetz nötig wären. Betroffen sind die Kommunen und Verwaltungsverbände, welche sich nicht freiwillig auf eine leitbildgerechte Fusionsvariante einigen können oder wollen.⁴⁹⁹

Da die Kommunalreformen mit Dezentralisierung/Kommunalisierung der Landesverwaltung verbunden sind, ergeben sich dort Veränderungen im Verwaltungsaufbau und im Konzentrationsgrad. Der Verwaltungsunterbau der Ministerialebene wird schlanker. Mittelinstanzen, untere und obere Landesbehörden sowie Sonderbehörden stehen bzw. standen zur Disposition.⁵⁰⁰ Zu unterscheiden sind die Reformkonzepte nach dem Stufenaufbau der Landesverwaltung.⁵⁰¹ Die zweistufigen Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein wollen die Zweistufigkeit konzentrieren.⁵⁰² Das Saarland ist seit Januar 2008 bereits auf diesem Weg. Zahl und Umfang der oberen, unteren und Sonderbehörden wurden/sollen durch Verlagerung der Aufgaben auf die Kreisebene verringert (werden).⁵⁰³

Die (tendenziell) dreistufigen Bundesländer wie Sachsen-Anhalt und Sachsen haben ihre Dreistufigkeit konzentriert. Durch Kommunalisierung und Konzentration der „nachgeordneten“ Landesverwaltung wurde die Mittelinstanz stark verdichtet und auf Direktionsaufgaben beschränkt. Sachsen hat seine Regierungspräsidien daraufhin in Regierungsdirektionen umgewandelt.⁵⁰⁴ Sachsen-Anhalt hat schon 2004 seine Regierungsbezirke ganz abgeschafft. Die verbliebenen Aufgaben wurden genau wie Thüringen in einer einzigen zentralen Mittelbehörde gebündelt.

498 Vgl. Innenministerium Schleswig-Holstein, 2008b, Reform der Gemeindeebene, http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunalesSport__node.html vom 09.10.2008; Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, 2008a, Ämter- und Gemeindestruktur, http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform/Verwaltungsreform_Mecklenburg_Vorpommern.613.html? vom 09.10.2008 und Gemeindeneugliederungsgesetz Sachsen-Anhalt (GemNeuglGrG), 2008, GVBl. LSA Nr. 3/2008, ausgegeben am 20.02.2008, 40 ff.

499 Vgl. Gemeindeneugliederungsgesetz Sachsen-Anhalt, 2008, a. a. O., 41.

500 Vgl. Ruge, 2005, a. a. O., 514 ff.

501 Vgl. Hesse, 2004, a. a. O., 306 ff.

502 Vgl. Innenministerium Schleswig-Holstein, 2008a, Leitlinien zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte, http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunalesSport__node.html vom 09.10.2008 und Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, 2008b, Strukturreform der oberen Landesbehörden, http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform/Verwaltungsreform_Mecklenburg_Vorpommern.613.html? vom 09.10.2008.

503 Vgl. ebenda.

504 Vgl. Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur räumlichen Gliederung der Direktionsbezirke, 2008, SächsGVBl. Nr. 11, 489 ff vom 30.07.2008.

Sie trägt die Bezeichnung Landesverwaltungsamt.⁵⁰⁵ Veränderungen für die Mittelinstanz ohne kommunale Gebietsreformen gab es auch in Niedersachsen. Dort wurden im Rahmen der Funktionalreform die 4 Regierungsbezirke abgeschafft und auf die Funktionalität von Regierungsvertretungen (Regierungsbüros) reduziert.⁵⁰⁶

Ähnliche Pläne werden in Nordrhein-Westfalen diskutiert. Die fünf Bezirksregierungen sollen zu drei Regionalverwaltungen verschmolzen werden.⁵⁰⁷ Von diesem Reformansatz unterscheidet sich Baden-Württemberg. In diesem Land hat die Verwaltungsstrukturreform trotz Kommunalisierung und Aufgabenwachstum der Kreise zu einer Vergrößerung der Regierungspräsidien geführt.⁵⁰⁸ Für Hessens Regierungsbezirke ergaben sich infolge der Kommunalisierung keine analogen Änderungen. Bayern geht gegenüber dem Kommunalisierungs- und Dezentralisierungstrend in der Bundesrepublik einen Sonderweg und bündelt viele Verwaltungsaufgaben in Sonderbehörden. Die Mittelinstanz bleibt weitestgehend unberührt.⁵⁰⁹

Insgesamt betrachtet hat die Kreisebene infolge der Territorial- und Funktionalreformen in Deutschland an Substanz und Gestaltungsfähigkeit deutlich gewonnen. Die Funktion als zentrale Mittler- und Bündelungsinstanz im Staatsaufbau der Bundesländer wurde gestärkt.⁵¹⁰ Die Kreise treten zunehmend an die Stelle der Mittelinstanzen, Sonderbehörden sowie unteren aber auch oberen Landesbehörden. Das Land beschränkt sich bei dreistufigem Verwaltungsaufbau im Bereich der mittleren Staatsverwaltung auf die Direktions- und Beratungsfunktion. Der operative Verwaltungsbereich wird durch die Kreise und deren Ortstufe übernommen. Dieser Trend dürfte sich in Zukunft fortsetzen. Umfang, Ausprägung und Funktionalität der oberen, mittleren und unteren Staatsverwaltung sind dabei stark abhängig vom Konzentrationsgrad und Kompetenzumfang der Kreis- und Gemeindeebene.

505 Vgl. Leimbach, 2004, a. a. O., 484 ff und Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt, 2008, Organigramm Landesverwaltungsamt, Stand: 26.07.2008.

506 Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Integration, 2004, Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. Einrichtung von Regierungsvertretungen, <http://www.mi.niedersachsen.de/cda/pages/printpage.jsp?C=5040991&N=13789&L=20&D=0&I=522#> vom 09.10.2008.

507 Vgl. Innenministerium Nordrhein-Westfalen, 2007, Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Zweiter Zwischenbericht zur Verwaltungsstrukturreform, Bürokratieabbau und Binnenmodernisierung, http://www.im.nrw.de/imshop/shopdocs/zweiter_zwischenbericht_2_web.pdf vom 09.10.2008, 6 ff.

508 Vgl. Ruge, 2005, a. a. O., 514 und Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk, 2005, Die große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW, 36 ff.

509 Vgl. Ruge, ebenda.

510 Vgl. ebenda, 518 und Deutscher Landkreistag, 2006, a. a. O., 1.

Würden die drei Musterreformschlösungen für Kreisgebietsreformen jeweils flächendeckend auf das gesamte Kreisgebiet der Bundesrepublik Deutschland angewendet werden hätte das sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die Bedeutung der Kreise. Ihre Anzahl würde sich mit Bezug zum Ausgangsbestand vom Frühjahr 2009 beim Regionalmodell auf ein Drittel, beim Paarmodell auf die Hälfte und beim Punktmodell mit der Annahme von zwei Kreisfusionen je Land (abzüglich der drei Stadtstaaten) um 9 % reduzieren (siehe Tabelle 17 und Abbildung 21):⁵¹¹

Tabelle 17: Umsetzung der Kreisreformmodelle – Projektion

	Anzahl der Kreise	Konzentrationsgrad	
		Zahlenbruch	Prozentzahl
Ausgangsbestand	301	1	100
Punktmodell (2 je Land)	275	-	91
Paarmodell	151	½	50
Regionalmodell	100	1/3	33

Quelle: Eigene Darstellung

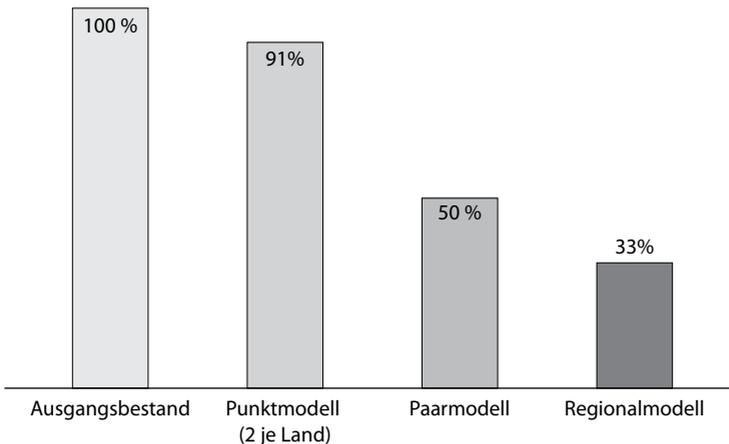


Abbildung 21: Umsetzung der Kreisreformmodelle – Graphische Projektion

Quelle: Eigene Darstellung

511 Eigene Berechnungen in Anlehnung an die in dieser Arbeit definierten Idealtypen für Kreisgebietsreformen.

In Abhängigkeit vom Konzentrationsgrad (Ressourcenpotential und Einwohnerzahl) und vom Zuständigkeitswachstum würde sich die Machtstellung der Kreise im Regierungssystem erheblich verändern. Sie müssten durch ihre Monopolstellung im Bereich der regional-operativen Gestaltungskompetenz weitaus stärker Einfluss auf die Gesetzgebung bekommen als bisher. Die kommunale Ebene würde also insgesamt stärker als autonome dritte staatliche Ebene wahrgenommen werden. Dazu wäre allerdings eine Dezentralisierung in Form der so genannten „echten“ Kommunalisierung nötig.⁵¹² Durch die Stärkung des Kreises als Doppelbehörde würde die kommunale Ebene besser in den Staatsaufbau integriert werden als bisher. Die Stellung der Länder würde sich dabei tendenziell auf die landesregionale politische Gestaltung beschränken. Sie würde daher an Macht bzw. Einfluss zunächst verlieren. Der Einflussverlust müsste durch eine Optimierung des Gestaltungspotentials bei den landeseigenen Politikfeldern kompensiert werden.

Die Kernkompetenz würde bei der strategischen Steuerung liegen. Letztendlich würde sich aber auch der Druck auf die weitere Konsolidierung der Landesebene erhöhen. Eine Neueinteilung und Konzentration der Landesebene müsste diskutiert werden.⁵¹³ Wahrscheinlich würde sich auch dieser Reformprozess am Konsenscharakter des Paarmodells orientieren. Die Landesebene würde sich dann abzüglich der Stadtstaaten auf wahrscheinlich sieben Länder reduzieren. Wobei der Zuschnitt allerdings aufgrund der historisch-kulturellen Gegebenheiten noch weitaus schwieriger als auf Kreisebene sein würde.⁵¹⁴ Insgesamt betrachtet bewirken die Kommunal- und Verwaltungsstrukturreformen in Deutschland auf lange Sicht also eine deutliche Stärkung des Gebietsorganisationsmodells. Das bewährte Mischsystem aus Gebiets- und Aufgabenorganisation wird durch Reduktion der fachlichen Fragmentierung des Verwaltungssystems ausbalanciert. Demgegenüber verweisen die Entwicklungen im Bereich der elektronischen Leistungsvernetzung und Prozessgestaltung in eine andere Richtung. Die interorganisatorische Arbeitsteilung in Front- und Back-Office-Architektur sowie Shared Service Centern stärkt die Aufgabenorganisation.⁵¹⁵

512 Vgl. Deutscher Landkreistag, 2006, a. a. O., 7.

513 Vgl. Erbguth, Wilfried, 2007, Art. 29 GG [Neugliederung des Bundesgebietes]. In: Sachs, Michael, Grundgesetz-Kommentar, 1038–1039.

514 Vgl. siehe dazu die Neugliederungsvorschläge für die alte Bundesrepublik. Es wurden Varianten einer 5er und einer 6er Gliederung diskutiert. Bundesministerium des Innern, 1973, Neugliederung des Bundesgebietes. Kurzfassung des Berichtes der Sachverständigenkommission zur Neugliederung des Bundesgebietes, 97 ff.

515 Vgl. Schuppan, Tino, 2008, Gebietsreform im E-Government-Zeitalter. Potenziale und Erfahrungen auf kommunaler Ebene, 76–77.

2.4 Reformoptionen als Wechselspiel von Kooperation und Fusion

Die Grundlage für die Wahl der Optimierungsstrategie wurzelt im Verhältnis von spezifischen Gestaltungspotentialen, Bedingungen und Herausforderungen für die Kreise in der jeweiligen Region. Eine universell gültige Idealooption kann deshalb nicht vorgegeben werden.⁵¹⁶ Wesentliches sachlich-rationales Kriterium ist das Ausmaß des vorhandenen und prognostizierten regionalen Koordinations- und Bündelungsbedarfes. Dieser ist in Schrumpfungsregionen tendenziell größer als in Wachstumsregionen.⁵¹⁷ Während in den schwachen Regionen ganze Aufgabenbereiche nicht mehr isoliert in Eigenfertigung erledigt werden können, bleibt die regionale Zusammenarbeit in wachsenden Regionen auf den regionalen Koordinationsbedarf bei Einzelaufgaben beschränkt. Somit bewegen sich auch die Optimierungsstrategien zwischen regionaler punktueller Kooperation bei Einzelaufgaben und Totalfusion von Kreisen.⁵¹⁸ Dem Ausbau der Aufgabenkooperation als weniger intensiver Eingriff in den Gebietsbestand kommt dabei zunächst Vorrang gegenüber Kreisfusionen zu.⁵¹⁹

Kreisfusionen gelten als letztes Mittel zur Vermeidung von Funktionsdefiziten. Das Kooperationspotential sollte zunächst ausgeschöpft werden. Dabei kommt der elektronischen Leistungsvernetzung und Prozessorganisation durch eGovernment eine wichtige Rolle zu.⁵²⁰ Die Grenze der Kreiskooperation ist derzeit erreicht, wenn sich der Schwerpunkt der Aufgabenerledigung auf den kooperativen Bereich verschiebt und damit die Kreisorganisationen ausgehöhlt werden. Kooperative Arrangements dürfen also aus verfassungsrechtlich-demokratischer Perspektive nur ergänzenden Charakter haben. Sie dürfen nicht den Kern der Aufgabenerledigung bilden.⁵²¹ Der Zusammenhang von direkter politischer und administrativer Verantwortung muss im Grundsatz gesichert sein. Sobald also ersichtlich ist, dass in einer Region die demokratische Steuerbarkeit und Legitimationsgrenze überschritten werden

516 Vgl. Erbguth, 2004, a. a. O., 5; Miller, 2005, a. a. O., 478 ff und Benz, Arthur, 2002, 9. Die territoriale Dimension von Verwaltung. In: König, Klaus, Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, 213–214.

517 Vgl. BBR, 2005, a. a. O., 85 ff.

518 Vgl. Hesse, 2007b, a. a. O.

519 Vgl. Nierhaus, 2008, a. a. O., 12 und Kirchhof, Ferdinand, 2007, Thesen zur Planung einer Kreisreform in Schleswig-Holstein, <http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleVerwaltungsreform/Gutachten/DownloadLinks/kirchhof;templateId=raw;property=publicationFile.pdf> vom 18.07.2008, 3.

520 Vgl. Schuppan, 2006, 173–177.

521 Vgl. Oebbbecke, 2007, a. a. O., 847, Mecking, 1995, a. a. O., 221 ff, 340 ff; Stüer, 1980, a. a. O., 124 ff und Lange, 1968, a. a. O., 292 ff.

könnte, sind Kreisgebietsreformen zu prüfen.⁵²² Die Kreisgebietsreform stellt bei komplexem Koordinations- und Bündelungsdruck die solidere Lösung dar. Auf diese Weise können administrative und betriebswirtschaftliche Synergievorteile mit einer Optimierung der politischen Steuerung verbunden werden. Die Schwächung und Aushöhlung der Steuerungsfunktion durch übermäßige Fragmentierung und Verselbständigung⁵²³ wird wirksam entgegengetreten. Die Kreisselbstverwaltung wird also stabilisiert und in ihren Kernbereichen gestärkt.

Durch diese territoriale Integration wird die Grundlage für die weitere Handlungsfähigkeit der Kreise wieder hergestellt.⁵²⁴ Damit steigt letztlich die Fähigkeit zur effektiven Steuerung von regional-aktivierenden Kooperationsbeziehungen an. Die Vermeidung von „übermäßiger Desintegration“ sichert also gleichsam die Option für zukünftige intersektorale Kooperationsprojekte und fördert das Kooperationspotential. Intensität des Gebieteingriffes, Reduktion des Kooperationsumfangs und Stärkung der Kooperationsfähigkeit stehen im Zusammenhang. In Abhängigkeit vom Fusionsmodell wird der Kooperationsbedarf begrenzt und bis zu einem gewissen Grad die Kooperationsfähigkeit ausgebaut.⁵²⁵

Die Begrenzungs- und Substitutionswirkung steigt vom Punkt- hin zum Regionalmodell an. Ist ergänzend zur Kreisgebietsreform beim Punkt- und Paarmodell ein moderater Ausbau der Kooperationsstrukturen zwischen den Kreisen in der Region nötig, so bedarf es dessen bei der Regionalkreisbildung kaum noch.⁵²⁶ Der Kooperationsbedarf „reduziert sich“ beim Punkt- und Regionalmodell auf die Kooperation zwischen den Regionen. Schwierigkeiten bereiten bei flexibel-freiwilliger Herausbildung von Kooperationsstrukturen oftmals die Beschränkung der Kooperation auf die Kreisgebiete mit komplementären Macht- und Ressourcenstrukturen.⁵²⁷ Besonders die strukturschwachen Kreisgebiete werden isoliert und finden keinen Partner. Ungleichgewichte bei der Strukturentwicklung werden nicht abgebaut, sondern vertieft sich. Diese Gefahr besteht besonders bei extrem

522 Vgl. ebenda.

523 Vgl. Bull, Hans Peter, 2007, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein. Gutachten, <http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleVerwaltungsreform/Gutachten/DownloadLinks/bull,templateId=raw,property=publicationFile.pdf> vom 18.07.2008, 127 ff.

524 Vgl. Mecking, 1995, a. a. O., 214–216.

525 Vgl. ebenda und Lange, 1968, a. a. O., 292 ff.

526 Vgl. Hesse, 2007b, a. a. O.

527 Vgl. Scharpf, Fritz, 2000, Interaktionsformen Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, 248–249; Diller, 2002, a. a. O., 35 ff und Fürst, Dietrich, 2006, Regional Governance – Ein Überblick. In: Kleinfeld, Ralf/Plamper, Harald/Huber, Andreas, Regional Governance, Band 1, 51–56.

ungleichgewichtiger Ausgangssituation und bei der Wahl des Punktmodells mit seiner regional-isolierten Wirkung.⁵²⁸

Hauptziel von Kooperations- und Gebietsreformstrategien muss die Stärkung der Kreis selbstverwaltung innerhalb des jeweiligen Bundeslandes insgesamt sein.⁵²⁹ Dabei kommt es auf den Umfang des Koordinations- und Bündelungsbedarfes an. Aufgrund der Wechselwirkung der beiden Reformationen kann durch günstige Kombination die Reformwirkung gegenüber Einzelstrategien erhöht werden.

Damit rückt als Gebietsreformmodell die Paarbildung wiederum in den Mittelpunkt.⁵³⁰ Dieses Modell erlaubt die Nivellierung von größeren Strukturungleichgewichten bei gleichzeitiger Stärkung der Kooperationsfähigkeit. Das Synergiepotential reicht so durch mittlere Kombination aus Fusion und Kooperation an die Wirkung des Regionalmodells heran. Vermeidet aber die potentielle Blockadehaltung und die fachlichen Bedenken gegen extreme Fusionsvariante.

Wesentliches Entscheidungskriterium bleibt das Ausmaß der Akzeptanz des Organisationswandels bei allen betroffenen Beteiligten aus Politik, Verwaltung und vor allem bei den Bürgern.⁵³¹ Denn ohne die engagierte Mitwirkung dieser Kernakteursgruppen ist die Bildung einer aktivierenden und lebendigen Kreisebene nicht möglich. Ein intelligenter Strategiemix aus mehreren Reformelementen gewährleistet einen guten Kompromiss zwischen notwendigem Synergiegewinn und Eigeninteressen der Akteure.

528 Vgl. Lange, 1996, a. a. O., 684 ff.

529 Vgl. Bull, 2007, a. a. O., 124 und Erbguth, 2004, a. a. O., 1 ff.

530 Vgl. Nierhaus, 2008, a. a. O., 12.

531 Vgl. Hansen, Carsten, Regional Governance außerhalb von Verdichtungsräumen. In: Kleinfeld, Ralf/Plamper, Harald/Huber, Andreas, Regional Governance, Band 1, 231 ff; Pappermann/Stollmann, 1993, a. a. O., 243 und Scharpf, 2000, a. a. O., 255–259 sowie Thieme, Werner/Prillwitz, Günther, 1981, Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, 61–66.

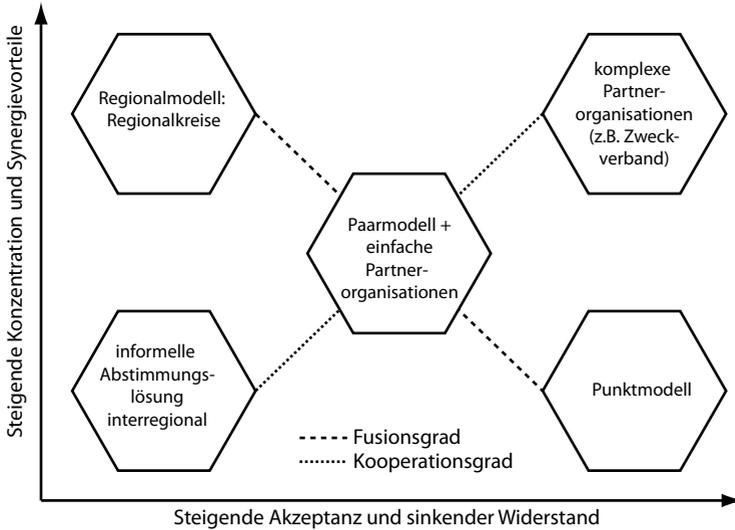


Abbildung 22: Beziehung von Kreisreformmodellen und Kreiskooperation
Quelle: Eigene Darstellung

2.5 Bewertungskriterien für Kreisgebietsreformen

Die Beurteilung von Verwaltungsstruktur- und Kreisgebietsreformen gehört zu den komplexesten Herausforderungen des politischen Systems. Eine fundierte Analyse, Diskussion, Abwägung, Entscheidung und Evaluation von Reformvorhaben ist nur auf der Basis eines differenzierten Maßstabssystems möglich. Anwendung, Wertung und Gewichtung der einzelnen Prüfmaßstäbe sind das Ergebnis politischer Entscheidung.⁵³² Begrenzt wird der politische Entscheidungsspielraum von verfassungsrechtlichen Vorgaben.⁵³³ Maßstäbe und Maßstabssysteme ebenso wie die Reformmodelle werden von der Wissenschaft ausgearbeitet. Der Bestand von Analyserastern ist somit im Zusammenspiel von Wissenschaft und Reformpraxis entstanden.⁵³⁴

Besonders große Wirkung auf den Reformdiskurs bis in die Gegenwart hat die umfassende Untersuchung von Frido Wagener „Neubau der Ver-

532 Vgl. Wagener, 1969, a. a. O., 270 ff und Seele, 1985a, 45 ff.

533 Vgl. Nierhaus, 2008, a. a. O., 7 ff; Stüer/Landgraf, 1998, a. a. O., 210 ff und Pappermann/Stollmann, 1993, a. a. O., 240 ff.

534 Vgl. Laux, Eberhard, 1998, Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen. In: Roth, Roland/Wollmann, Helmut, Kommunalpolitik, 168 ff und Wagener, 1983, a. a. O., 745 ff.

waltung“ von 1969.⁵³⁵ Prüfschema sowie Bewertungsvorgaben dieser Analyse prägen den Reformdiskurs. Nachfolgenden Analysen gelingt nur eine punktuelle Ergänzung. Ein aktuelles ganzheitliches verwaltungswissenschaftliches Maßstabssystem ist derzeit nicht vorhanden.⁵³⁶ Für den objektiven Reformdiskurs in der Gegenwart bilden also Wageners Erkenntnisse weiterhin einen wesentlichen Ausgangspunkt. Für die Analyse in dieser Arbeit wird das Maßstabssystem geringfügig modifiziert und erweitert. Das Prüfraster bewegt sich dabei zwischen den beiden Hauptmaßstäben Effektivität und Integrationskraft.⁵³⁷ Sie sind jeweils Aggregate von Untermaßstäben. Generell wird zwischen ihnen ein Spannungsverhältnis vermutet.⁵³⁸ Die Überdehnung des Spannungsverhältnisses durch maximale Ausschöpfung der Hauptmaßstäbe hemmt den Reformprozess und verhindert die Umsetzung.⁵³⁹ Das politische System muss darüber hinaus langfristig mit Akzeptanzverlust rechnen.

Beide Hauptmaßstäbe beschreiben die Qualität der Staats- und Kommunalorganisation jedes politisch-administrativen Systems. Mit der Effektivität wird bestimmt, ob die Organisation das Potential besitzt, die politischen Zielvorgaben zu erreichen und die Nachfrage nach öffentlichen Leistungen zu befriedigen. Zentral ist also die Wirksamkeit der Organisationsstruktur.⁵⁴⁰ Das Wirkungspotential wiederum ergibt sich aus der Verfügbarkeit von Ressourcen, der Kosteneffizienz des Leistungsprozesses und der Steuerbarkeit bzw. Koordinierbarkeit der Government- sowie Governance-Strukturen.⁵⁴¹ Es werden also die Untermaßstäbe Leistungsfähigkeit, Kosteneffizienz und Administrationsfähigkeit unterschieden. Demgegenüber erfasst der Hauptmaßstab Integrationskraft die demokratische Legitimität sowie die Bindungswirkung innerhalb der vielfältig gegliederten Staats- und Kommunalorganisation.

Das Integrationspotential wird getragen von den Partizipationsmöglichkeiten und dem Zusammengehörigkeitsgefühl der Bürger und deren Zugriffsoptionen auf öffentliche Leistungen sowie der Kompatibilität von

535 Vgl. Bull, Hans Peter, 2008b, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein. In: Landesregierung Schleswig-Holstein, Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, 57; Miller, 2005, a. a. O., 478 ff und Wagener, 1969, a. a. O.

536 Vgl. Hesse, 2007b, a. a. O., 512 ff.

537 Vgl. Wagener, 1969, a. a. O., 307 ff und Wagener, Frido, 1972b, Kreisneugliederung an der Rheinachse. Kreis Kempen-Krefeld. Gutachten, 130 ff.

538 Vgl. Deutscher Landkreistag, 2006, a. a. O., 7 ff.

539 Vgl. Tessmann, 2008, a. a. O., 121 ff.

540 Vgl. Wagener, 1969, a. a. O., 307 ff.

541 Vgl. ebenda.

Verwaltungs- und Lebensraum.⁵⁴² Untermaßstäbe sind demnach Partizipation, Identität und Bürgerorientierung sowie Strukturkompatibilität. Idee dieses ganzheitlichen Maßstabssystems ist eine mehrdimensionale und ausgewogene Organisationsentscheidung.⁵⁴³ Zielkonflikte und Zielharmonien sollen gleichermaßen aufgezeigt und ins Verhältnis zueinander gesetzt werden. Erkenntnisinteresse dieser differenzierten Bewertungssystematik kann nicht die ideale, sondern „nur“ die möglichst sachlich und damit objektiv plausibelste Lösung sein.

2.5.1 Integrationskraft

2.5.1.1 *Demokratisch-bürgerschaftliche Beteiligung*

Zentraler Maßstab für die Integrationskraft der Kreisebene sind die politisch-demokratischen Partizipationsoptionen der Kreisbürger. Ausgehend von den normativen Vorgaben des Verfassungs- und Kommunalrechtes sind zunächst die zwei traditionellen Formen der repräsentativen und direkten Beteiligung unterscheidbar. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der repräsentativen Beteiligung.⁵⁴⁴ Sie bildet die Legitimationsgrundlage für das politisch-administrative System Deutschlands in allen seinen Gliederungen und damit auch für die Kreise als überörtliche Selbstverwaltungskörperschaften.⁵⁴⁵ Die direkten Beteiligungsoptionen durch Bürgerbegehren, Bürgerentscheid und Einwohnerantrag ergänzen und erweitern diese Legitimationsbasis; dürfen sie aber nicht grundsätzlich ersetzen. Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG müssen in den Kreisen Vertretungskörperschaften als demokratische Repräsentativorgane der Bürgerschaft vorhanden sein. Sie müssen aus allgemeinen, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgehen.⁵⁴⁶

Unabhängig von diesen formalen Vorgaben sind die Beteiligungsanforderungen und damit die Legitimitätsansprüche – zumindest im verwaltungspolitischen Diskurs – in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Die kommunale Demokratie soll über formale Beteiligung hinaus mit einer Vielzahl von

542 Vgl. ebenda.

543 Vgl. ebenda.

544 Vgl. Püttner, Günter, 1972, a. a. O., 137 ff und Püttner, Günter, 2007, § 19 Zum Verhältnis von Demokratie und Selbstverwaltung. In: Mann, Thomas/Püttner, Günter, Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1, 381 ff.

545 Vgl. von Unruh, 1986, a. a. O., 219 ff; Schmidt-Aßmann, 1996, a. a. O., 534 und Maurer, 1995, a. a. O., 1045 ff.

546 Vgl. Bull, Hans Peter, 2008a, Kommunale Selbstverwaltung heute – Idee, Ideologie und Wirklichkeit. In: DVBl, 8 ff und Frotscher, Werner, 1983, Selbstverwaltung und Demokratie. In: von Mutius, Albert, Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh, 144 ff.

informellen, thematisch und zeitlich begrenzten Optionen den Bürger aktiv in die politische Steuerung und Produktion von kommunal-öffentlichen Gütern einbeziehen. Die klassische kommunale Demokratie soll zu einer kooperativen Demokratie fortentwickelt werden.⁵⁴⁷

Strukturiert nach Aufgabe und Sozialraum soll ein lokales und regionales Politiknetzwerk aus Bürgerforen, Beiräten, Planungszellen etc. entstehen, welches von der Verwaltung moderiert wird. Die Kommunalpolitik konzentriert sich in diesem Modell auf die allgemeinpolitische strategische Steuerung und das „politische Routinegeschäft“. ⁵⁴⁸ Ebenso wie die direkten formellen Beteiligungsformen können auch die informell-kooperativen Beteiligungsformen die repräsentative Kreispolitik nicht ersetzen. Sie können als Erweiterung die demokratische Basis des Gemeinwesens verbreitern und damit wiederum die Legitimität erhöhen.

Für die Gewährleistung der demokratisch-politischen Legitimation des Kreises bleibt also die Vertretungskörperschaft zentral.⁵⁴⁹ Damit die repräsentativ-demokratische Steuerungsfunktion erfüllt und als solche gelten kann, müssen bestimmte Bedingungen vorhanden sein. Es sollte insofern eine genügende Anzahl an potentiellen Mandatsträgern mit hinreichender Qualifikation und Engagement auf dem Kreisgebiet geben.⁵⁵⁰ Die Wahlen zu den Kreistagen sollten eine Auswahl unter mehreren Alternativen Personen, Gruppierungen und Parteien ermöglichen. Wahlen ohne Auswahl unterhöhlen auf Dauer die Legitimität und führen zu Akzeptanzverlusten. Abnehmende Wahlbeteiligung und Wohlfahrtsminimierung wegen Konzentration auf die Eigeninteressen zerstören die kommunale Demokratie.⁵⁵¹ In der theoretischen, politischen und verfassungsrechtlichen Reformdebatte wird traditionell von einem negativen Zusammenhang zwischen Kreisgröße und Mandatsträgerpotential ausgegangen.

Im Anschluss an das aus dem 19. Jahrhundert stammende Selbstverwaltungsleitbild wird deshalb von den Kritikern von Kreisgebietsreformen bis in

547 Vgl. Holtmann, Lars/Bogumil, Jörg/Kießler, Leo, 2006b, Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement, 103 ff und Zimmer, Annette, 2007, Vom Ehrenamt zum Bürgerschaftlichen Engagement. Einführung in den Stand der Debatte. In: Schwalb, Lilian/Walk, Heike, Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe? 95 ff.

548 Vgl. ebenda.

549 Vgl. Bull, 2008a, a. a. O., 8.

550 Vgl. Hesse, 2004, a. a. O., 129, Landtag Brandenburg, 2002, Gesetzentwurf der Landesregierung zur landesweiten Gebietsreform. Begründung, Drucksache 3/5021, 74–76 und Frotscher, 1983, a. a. O., 133.

551 Vgl. ebenda.

die Gegenwart die Überschaubarkeit des Kreises gefordert.⁵⁵² Sie sehen darin eine wesentliche Bedingung zur Gewährleistung demokratisch-bürgerschaftlicher Beteiligung. Aktuelle sozialwissenschaftliche Untersuchungen zeigen allerdings, dass es keinen signifikanten empirischen Zusammenhang zwischen der Kreisgröße und demokratischer Beteiligung gibt. Aktive und passive Wahlbeteiligung an Wahlen zum Kreistag sind unabhängig von Fläche und Einwohnerzahl von Kreisen und Regionen.⁵⁵³

Allein ein positiver rechnerischer Zusammenhang zwischen Kandidatenpotential pro Kreistagssitz und Kreisgröße sind nachweisbar. Dieser ergibt sich aus Bündelungseffekten durch Größenvorteil. Im Ergebnis ergeben sich also weder größere negative noch positive Auswirkungen von Kreisgebietsreformen auf die demokratische Beteiligung an der repräsentativen Demokratie auf Kreisebene.⁵⁵⁴

Über den Zusammenhang zwischen der Bereitschaft zur aktiven Nutzung von formellen direktdemokratischen und informellen kooperativ-demokratischen Beteiligungsformen und der Kreisgröße gibt es bisher keine Studien.⁵⁵⁵ Wahrscheinlich gibt es aber analog den Ergebnissen für die repräsentative Beteiligung ebenfalls oder vielmehr erst recht keinen signifikanten Zusammenhang. Diese Vermutung wird durch den tendenziell geringeren individuellen Aufwand für Engagement infolge der punktuellen Begrenzung von direkten und kooperativen Beteiligungsformen bestärkt.

Mandatsträgerpotential und bürgerschaftlich-demokratisches Engagement sind also auf Kreisebene demnach von anderen Faktoren abhängig. Die komplexe Demokratietheorie von Scharpf verweist insofern auf einen Zusammenhang zwischen Beteiligungspotential (Input-Legitimität) und Gestaltungspotential (Output-Legitimität) von politischen Institutionen.⁵⁵⁶ Die Verfügbarkeit von Gestaltungsressourcen (Haushaltsmitteln) und rechtlichen Entscheidungskompetenzen beeinflusst dabei ganz wesentlich das Bürgerengagement und damit die Gesamtlegitimität des Kreises.

552 Vgl. Meyer, 2008, a. a. O., 60 ff und Dombert, Matthias, 2008, Auf dem Weg zu bürgerschaftlich-demokratischer Mitwirkung – Parlamentarische Strukturen für den Kreistag? In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, 33 ff sowie Schnur, 1971, a. a. O., 25 ff.

553 Vgl. Seitz, Helmut, 2008a, Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern im Lichte sozialwissenschaftlicher empirischer Evidenz. In: Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, 83 ff.

554 Vgl. ebenda.

555 Vgl. zu den Empiriedefiziten im Allgemeinen Hesse, Joachim Jens, 2008, Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Gutachten. Langfassung. In: Landesregierung Schleswig-Holstein, Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, 536 ff.

556 Vgl. Scharpf, 2000, a. a. O., 255 ff.

Die sich zuspitzende Haushalts- und Finanzkrise in den strukturschwachen Regionen Deutschlands engt somit nicht nur das Gestaltungspotential ein, sondern wird sich vor allem auf lange Sicht negativ auf die bürgerschaftliche Beteiligung auswirken.⁵⁵⁷ Demokratische Legitimität benötigt darüber hinaus eine transparente Zuordnung von politischer Verantwortung zu Verantwortungsträgern. Politikentscheidungen und Ergebnisse müssen nachvollziehbar, überprüfbar und damit gerichtlich sowie vor allem durch demokratische Wahl sanktionierbar sein. Eine unübersichtliche Zersplitterung der Entscheidungs- und Leistungsprozesse des Kreises ist zu vermeiden.⁵⁵⁸ Doppelzuständigkeiten und Entkoppelung von kooperativen, verselbständigten Strukturen müssen abgebaut und eingedämmt werden. Kreistag und Kreisverwaltung (Landrat) müssen maßgeblich die Steuerungs- und Leistungsprozesse der Kreisinstitution beeinflussen können.⁵⁵⁹

2.5.1.2 Bürgernähe und Kreisidentität

Kern der Bürgernähe ist traditionell die Erreichbarkeit der Kreisverwaltung für die mündliche Verhandlung. Maßgeblich sind deshalb die Lage des Kreissitzes und die maximale Distanz zur entferntesten kreisangehörigen Ortsgemeinde. Der Kreissitz sollte möglichst zentral im Kreisgebiet liegen, so dass er von allen Kreisortsgemeinden aus gleich gut erreichbar ist. Die Distanz Kreissitz-Kreisortsgemeinde hängt wiederum wesentlich von der Ausdehnung des Kreises ab. Als maximale Obergrenze gilt eine Fläche von 2.500 qkm.⁵⁶⁰ Durch Bildung von Außen- bzw. Nebenstellen oder Fachkompetenzzentren der Kreisverwaltung für die Teilräume des Kreises (Dekonzentration der Kreisbehörde) kann die Flächenausdehnung kompensiert werden. Der Kreiseinwohner als Adressat von Verwaltungshandeln sollte innerhalb eines Tages seine Verwaltungsangelegenheit erledigen können (Reisezeit plus Verhandlungszeit).⁵⁶¹

Erreichbarkeitskriterien sind die verkehrstechnisch-infrastrukturelle Erschließung des Kreisgebietes, der Motorisierungsgrad und die Konzentration der Bevölkerung im Kreisgebiet und die Verwaltungs-

557 Vgl. Bogumil, Jörg et al, 2003, a. a. O., 89 ff; Hesse, 2008, a. a. O., 444–445 und Seitz, Helmut, 2008b, Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. In: Landesregierung Schleswig-Holstein, Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein, 635 ff.

558 Vgl. Schliesky, 2004, a. a. O., 7–8; Sommer, Gerlinde, 2001, § 4 Verantwortung als demokratisches Staatsprinzip. In: Westphalen, Raban Graf von, Deutsches Regierungssystem, 99–120; Thieme/Prillwitz, 1981, a. a. O., 48.

559 Vgl. ebenda.

560 Vgl. Pappermann/Stollmann, 1993, a. a. O., 241 ff.

561 Vgl. Thieme, 1984, a. a. O., 176–177.

frequenz (Besuchshäufigkeit der Kreisverwaltung).⁵⁶² Hinsichtlich der verkehrstechnisch-infrastrukturellen Erschließung kommt es auf den Ausbaugrad und die Qualität des Straßen- und öffentlichen Nahverkehrsnetzes an.⁵⁶³ Der Motorisierungsgrad der Bevölkerung beschreibt die private Verfügbarkeit von Kraftfahrzeugen und Krafträdern. Die Nutzung von Individualverkehr und ÖPNV sind wiederum abhängig von den Treibstoff- und Fahrpreisen. Verdichtung und Qualität des Verkehrsnetzes haben seit den 1950er Jahren in Westdeutschland und in Ostdeutschland nach 1990 in beachtlichem Ausmaß in allen Regionen zugenommen.⁵⁶⁴ Deutschland verfügt über eines der modernsten Verkehrsnetze der Welt. Ebenso hat sich auch der Motorisierungsgrad der Bevölkerung entwickelt. In kaum einem Land der Welt gibt es mehr Fahrzeuge pro Einwohner.⁵⁶⁵ Bremsend wirken allerdings die in letzter Zeit steigenden Treibstoff- und Fahrpreise.

Die Mobilitätskosten sind gestiegen.⁵⁶⁶ Galt dieser Trend schon bei den Verwaltungsreformen der 1960er Jahren in der Bundesrepublik als Rechtfertigung für die Relativierung von Entfernungen, so gilt er in der Gegenwart, bei einer Potenzierung der Mobilitätsoptionen um ein Vielfaches, umso mehr.⁵⁶⁷ Für die Bevölkerungskonzentration ist die Verteilung der Kreisortsgemeinden rund um den Kreissitz von Bedeutung. Befindet sich ein Großteil der Bevölkerung an der äußeren Grenze zum Kreisgebiet, ist die maximale Kreisausdehnung bedenklicher. Demgegenüber sinkt die Bedeutung der Kreisfläche mit steigender Konzentration der Bevölkerung um den Kreissitz.⁵⁶⁸ Die Ausprägung der Beziehungen zwischen der Konzentration der Bevölkerung und der Lage des Kreissitzes sind also vielfältig. Grundsätzlich sind stärker und schwächer konzentrierte Kreisgebiete zu unterscheiden.

Bei der Ausdehnung des Kreisgebietes in schwächer konzentrierten Gebieten ist es verhältnismäßig, wenn bei zu erwartender nachhaltiger Optimierung der Kreisebene insgesamt den berechtigten Interessen einer Bevölkerungsminderheit an der Peripherie nicht nachgekommen wird. Die

562 Vgl. Pappermann/Stollmann, 1993, a. a. O., 242 und 244.

563 Vgl. Wagener, 1983, a. a. O., 746–747.

564 Vgl. ebenda und BBR, 2005, a. a. O., 71–90.

565 Vgl. World Bank, 2002, World Development Indicators CD ROM via NationMaster, <http://www.nationmaster.com> vom 19.08.2008 und Kraftfahrzeugbundesamt, 2008, Fahrzeugbestand am 1. Januar 2008. Pressemitteilung, <http://www.kba.de> vom 19.08.2008.

566 Vgl. Financial Times Deutschland, 2008, „Börse zählt, Kunde zahlt“, <http://www.ftd.de> vom 19.08.2008.

567 Vgl. Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 1968, Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise des Landes Nordrhein-Westfalen. Gutachten der Expertenkommission, Abschnitt B, 93–94.

568 Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 2005, Gesetzentwurf der Landesregierung zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Begründung, 236–237.

nachhaltige Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung hat gegenüber der kurzfristigen Homogenität des öffentlichen Leistungsangebotes innerhalb eines Landes eine nachrangige Bedeutung.⁵⁶⁹

Die Verwaltungsfrequenz wird von der Intensität der Kreis-Einwohner-Beziehung geprägt. Dabei spielen die modernen organisatorischen und technischen Möglichkeiten der Leistungsprozessgestaltung durch eGovernment eine erhebliche Rolle.⁵⁷⁰ Viele Informations-, Kommunikations- und Transaktionsvorgänge zwischen Verwaltung und Bürger können auf elektronischem Wege ortsunabhängig über Internet, Festnetz- oder Mobiltelefon abgewickelt werden.⁵⁷¹ Ein Aufsuchen der Verwaltung ist somit bei vielen Leistungsprozessen bzw. dessen Teilen nicht mehr erforderlich. Die räumliche Distanz zwischen dem Kreisverwaltungsstandort und dem Wohnort des Bürgers wird dadurch relativiert.

Diese Wirkung des eGovernment wird zusätzlich durch die organisatorische Aufspaltung in direkt bürgerbezogene und bürgerferne Leistungsprozesse verstärkt. Prozessteile mit direktem Bürgerkontakt werden dezentral auf Ortsebene in Bürgercentern (Front Office) gebündelt.⁵⁷² Prozessteile ohne Bürgerkontaktbedarf wie die fachliche Detailarbeit und prozessübergreifende Servicedienste werden dagegen in den Kreisverwaltungen als überörtlichen Kompetenzcenter zentral zusammengeführt (Back Office).⁵⁷³ Auf der Basis von Digitalisierung und Vernetzung der Leistungsprozesse können so also innovativ Kosteneffizienz und professionelle Spezialisierung mit einem Höchstmaß an individuellem Bürgerservice verbunden werden. Nach einer Studie aus dem Jahre 2007 verfügen bereits 80 % der Kreise über eine eGovernment-Strategie in die auch Gemeinden und andere Kreise einbezogen worden sind. Bei 38,1 % der Kreise sind bereits gemeinsame vernetzte Leistungsstrukturen in Form von Portallösungen und Bürgercentern auf Ortsebene vorhanden.⁵⁷⁴

Für die Integrationswirkung des Kreises ist neben der Bürgernähe als äußere Verbundenheit auch die innere Verbundenheit also die gemeinsame Identität der Bevölkerung maßgeblich. Dieses Gemeinschaftsbewusstsein wird beschrieben als emotionales Zugehörigkeitsgefühl des Einzelnen zu einer siedlungsräumlich abgrenzbaren sozialen Gruppe.⁵⁷⁵ Gekennzeichnet ist

569 Vgl. Erbguth, 2004, a. a. O., 5. Kritisch dazu Stern, 1972, a. a. O., 170 ff.

570 Vgl. Erbguth, 2004, a. a. O., 2–4.

571 Vgl. Schuppan, 2008, a. a. O., 66 und von Lucke, Jörn, 2003, Regieren und Verwalten im Informationszeitalter, 33 ff.

572 Vgl. Schuppan, 2006, a. a. O., 44–47.

573 Vgl. Schuppan, 2008, a. a. O., 67 ff und Lenk, Klaus/Klee, Gudrun, 2000, Multifunktionale Servicedienste. Ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter.

574 Vgl. Schuppan, ebenda, 74–76.

575 Vgl. Wagener, 1969, a. a. O., 320 ff.

dieses Bewusstsein durch gemeinsame Werte, Traditionen⁵⁷⁶, Abstammungen, Gebräuche, Interessen, Sprache und natürlich durch das räumliche Umfeld mit seiner spezifischen (einzigartigen) Struktur. So kann sich ein unverwechselbarer kollektiver Erfahrungshorizont herausbilden, auf dessen Basis sich zusammenhängende und teilhomogene politische Entscheidungsmuster herausbilden.⁵⁷⁷ Identitätsdefizite bewirken eine Destabilisierung des politischen Systems.

Die Herausbildung eines räumlichen Gemeinschaftsbewusstseins ist von einer Vielzahl von Faktoren abhängig.⁵⁷⁸ Die Strukturen und Abläufe des politisch-administrativen Systems sowie seiner Steuerungsimpulse sind nur eine unter vielen Variablen. Jedoch kommt dem öffentlichen Sektor aufgrund seiner Größe und der Menge seiner Teilsystemleistungen nach wie vor eine zentrale Rolle für die Entwicklung territorialer Strukturen zu.⁵⁷⁹ Diese Bedeutung wird umso größer je geringer die Zahl und die Entwicklungsimpulse von privat- und gemeinwirtschaftlichen Akteuren in einer Region sind. In strukturschwachen Räumen spielt der öffentliche Sektor deshalb schon traditionell eine größere Rolle als in Wachstumsregionen.

Der allgemeine gesellschaftliche Wandel mit seinem Zuwachs an Flexibilität, Mobilität und informations- und kommunikationstechnischer Vernetzung hat zu einer Orientierung auf großräumigere Strukturen geführt. Die sozialräumliche Geschlossenheit vieler vor allem ländlich geprägter Regionen in Deutschland wurde im Verlaufe des 20. Jahrhunderts überwunden.⁵⁸⁰ Alltägliche Pendel- und Austauschbeziehungen vollziehen sich von ihrem Umfang und ihrer Dichte her in Relation zur vorindustriellen Vergangenheit in größeren Räumen.⁵⁸¹ Konzentrierten sich früher alle sozialen Aktivitäten in einem Ort oder dessen näherem Umland, so führten Bedarfssteigerung und Angebotsdifferenzierung begünstigt durch Mobilitäts- und Kommunikationstechnik zur räumlichen weit umgreifenden Dekonzentration der Sozialraumfunktionen auf Regionsniveau.⁵⁸²

Die Kreise mit ihrem traditionellen Gebietszuschnitt sind bisher bewusst hinter dieser Entwicklung zurückgeblieben. Eine Kreisausdehnung auf Regionsebene unter Integration bisher kreisfreier großer Städte wird mit Verweis

576 Vgl. Pappermann/Stollmann, 1993, a.a.O., 243.

577 Vgl. Mecking, 1995, a.a.O., 296–298 i.V.m. 313 ff.

578 Vgl. Bernreuther, Angelus/Maier, Jörg (Hrsg.), 2005, Soziokultur als Einflussfaktor der Regionalentwicklung, Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung, Heft 242, 64 ff.

579 Vgl. Diller, 2002, a.a.O., 368 ff.

580 Vgl. Mecking, 1995, a.a.O., 298 ff und Scheuner, Ulrich, 1974, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), 15 ff.

581 Wagener, Frido, 1983, a.a.O., 745 ff. und Mecking, 1995, a.a.O., 320–323 und 330–333.

582 Vgl. Mecking, 1995, a.a.O., 298–321 und aktuell Erbguth, 2004, a.a.O., 2–5.

auf die Überschaubarkeit abgelehnt.⁵⁸³ Der Kreis tritt der Kreisbevölkerung im Gegensatz zur Wohnortverwaltung als ergänzender und ausgleichender überörtlicher Verwaltungsträger gegenüber. Viele Kreisverfassungen sprechen deshalb auch nicht von Kreisbürgern, sondern „nur“ von Kreiseinwohnern. Erfahrungswerte zeigen, dass der direkte Bürgerkontakt mit der Kreisverwaltung im Durchschnitt relativ gering ist.⁵⁸⁴

Letztendlich ist das Gemeinschaftsbewusstsein in einem Gebiet keine statische Größe. Es ist vielmehr von einer Häufung von integrierenden Ereignissen abhängig, die zu emotionalen Bindungen führen können. Zentral ist also das überörtliche Gestaltungspotential (Ressourcen und Kompetenzen) des Kreises hinsichtlich der sozialräumlichen Funktionszusammenhänge.⁵⁸⁵ Der Zuschnitt eines Kreisgebietes sollte deshalb entsprechend konfiguriert werden.

2.5.1.3 Strukturkompatibilität

Strukturkompatibilität hat zum Ziel die Integrationswirkung der Territorialorganisation durch weitreichende Angleichung der politisch-administrativen Gliederung an die sozial- und naturräumlichen Verflechtungsbeziehungen zu gewährleisten.⁵⁸⁶ Koordinationsdefizite durch wechselseitige negative Einwirkungen infolge von nichtabgestimmtem einseitigem Handeln⁵⁸⁷ und Nichteinigung sind zu vermeiden. Zu starker Fragmentierung der Zuständigkeiten in einem regionalen Verflechtungsraum muss deshalb entgegen gewirkt werden. Für die Entwicklung von leistungsfähigen regionalen Netzwerken sollte die öffentliche Hand auf Kreisebene als einheitlicher starker Partner in der Verflechtungsregion integrierend wirken können.⁵⁸⁸

Transparente Bündelung von Fördermittel- und Genehmigungsverfahren sind ein wichtiger Aspekt bei der Standortentscheidung von Unternehmen. Durch kurze Entscheidungswege und klare Zusagen können Entwicklungspotentiale zum Wohle der Region besser genutzt werden. Eine straffe Verwaltungsgliederung durch Strukturkompatibilität erhöht also die Gestaltungsfähigkeit.⁵⁸⁹ Ebenso ermöglicht die Orientierung der Kreiseinteilung an den zentralörtlichen Beziehungen eine bessere Kombination aus

583 Vgl. Schmidt-Aßmann, 1996, a. a. O., 539 ff und Bull, 2008b, a. a. O., 60–62.

584 Vgl. Mecking, 1995, a. a. O., 330–333 und Erbguth, 2004, a. a. O., 3.

585 Vgl. Bernreuther/Maier, 2005, a. a. O., 60 ff und Erbguth, 2004, a. a. O., 4 ff.

586 Vgl. Lange, 1968, a. a. O., 307–311 und Wagener, 1969, a. a. O., Übersicht auf 320 und konkret auf 324–325, sowie Pappermann/Stollmann, 1993, a. a. O., 242 und Erbguth, 2004, a. a. O., 4–5.

587 Vgl. Scharpf, 2000, a. a. O., 167–195.

588 Vgl. Kujath, Hans-Joachim, 1998, Regionen im globalen Kontext, 30–34 und Scharpf, 1999, a. a. O., 52–58, 148–152 sowie kurz Mecking, 1995, a. a. O., 355.

589 Vgl. Mecking, 1995, ebenda und Bitter, 2003, a. a. O., 56–57.

wirtschaftsstarken und wirtschaftsschwachen Gemeinden. Die Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion der Kreisebene wird gestärkt. Gemischtwirtschaftliche Strukturen erlauben es sektorale Wirtschaftsschwankungen zu kompensieren. Verkehrs- und Entwicklungsachsen laufen mitten durch den Kreis und liegen nicht am Rand des Kreisgebietes.⁵⁹⁰

Letztlich muss der Gebietszuschnitt des Kreises auch den naturräumlichen Gegebenheiten Rechnung tragen.⁵⁹¹ Wichtig sind insofern Wasserläufe, Bergrücken, Seen etc. und andere topographische Eigenschaften des Verwaltungsgebietes. Entsprechende Umweltstrukturen induzieren bestimmte Steuerungs- und Leistungsprozesse, die sonst nicht notwendig sind (z. B. Hochwasserschutz an Nord- und Ostsee sowie an den Flüssen Rhein,⁵⁹² Elbe und Oder; Bergwacht in den Alpen). Im Übrigen kann natürlich auch das Vorhandensein von Bodenschätzen, ausgeprägter Vegetation und Tierwelt sowie See- und Flusslandschaften entscheidend zur sozio-ökonomischen Entwicklung des Kreises beitragen.

2.5.2 Effektivität

2.5.2.1 *Administrationsfähigkeit*

Grundsätzlich bezeichnet der Untermaßstab Administrationsfähigkeit das Potential der Verwaltung zur Koordination des arbeitsteiligen Leistungsprozesses.⁵⁹³ Zweck der Koordination ist die Abstimmung der Arbeitsergebnisse zur Erreichung der politisch-administrativen Ziele und gesetzlichen Vorgaben. Maßgebend für das Koordinationspotential ist die Verwirklichung der Prinzipien Subsidiarität, Einheit, Einräumigkeit, (Äußere) Aufsichts- und Kontrollspanne sowie Erreichbarkeit der Kreisorte für die Kreisverwaltung.

Das Subsidiaritätsprinzip beinhaltet zwei wesentliche Organisationsprinzipien. Zum einen soll die übergeordnete Gemeinschaft erst dann tätig werden, wenn die untergeordnete Gemeinschaft aufgrund ihrer geringen Leistungsfähigkeit nicht mehr in der Lage ist, in ihrem kleinen Wirkungskreis die Aufgaben wahrzunehmen. Die nächsthöhere Ebene wird also nur ergänzend tätig. Andererseits gilt das Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“. Die übergeordnete Gemeinschaft soll durch angemessene Kompetenz- und Mittelausstattung sowie Organisationsvorgaben die niedrigere Organisationseinheit

590 Vgl. Pappermann/Stollmann, 1993, a.a.O., 242–243.

591 Vgl. Pappermann/Stollmann, 1993, a.a.O., 243 ff.

592 Vgl. Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 1968, a.a.O., 86–87.

593 Vgl. Picot, Arnold, 1997, Organisation: Eine ökonomische Perspektive, 5–9 und Schreyögg, Georg, 2003, Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung, 113 ff.

zur eigenständigen Aufgabenwahrnehmung befähigen.⁵⁹⁴ Einheit der Verwaltung umfasst Zielformulierung, Wirkungskontrolle und Zurechenbarkeit von Ergebnisverantwortung zu bestimmten Verwaltungsträgern. Dabei kommt der fachlichen und besonders der territorialen Bindung politischer Steuerbarkeit und Leistungserbringung eine entscheidende Bedeutung zu.⁵⁹⁵

Die zweite Dimension des Prinzips der Einheit der Verwaltung zielt auf den Bedarf des Bürgers nach fachlich abgestimmten und daher ganzheitlichen Produkten. Zusammengehörige sozio-ökonomische Strukturen sind organisatorisch formal zu einer Verwaltungseinheit zu verbinden.⁵⁹⁶ Gradmesser sind die Häufigkeit und der Umfang des Koordinationsaufwandes. Ist der Abstimmungsaufwand größer als der Autonomievorteil sollten die Verwaltungseinheiten zusammengefasst werden. Doppelzuständigkeiten sind darüber hinaus generell zu vermeiden.

In enger Verbindung mit dem Prinzip der Einheit der Verwaltung steht das Prinzip der Einräumigkeit der Verwaltung. Es zielt auf den Gebietszuschnitt von Sonderbehörden. Nach Möglichkeit sollten die Verwaltungsbezirke dieser Behörden deckungsgleich sein mit dem Verwaltungsraum der Kreise. Wegen zu geringer Aufgabenlast und räumlich-punktueller Tätigkeitsschwerpunkt ist das allerdings nicht immer zweckmäßig. Insoweit sollten dann ganze Kreise zu einem Verwaltungsbezirk zusammengefasst und Teilung vermieden werden.⁵⁹⁷

Auch diese Forderung wurzelt in der Überlegung der einheitlichen, raumbezogenen intersektoralen Tätigkeit von Verwaltungsbehörden in der unteren regionalen Ebene. Das Spezialwissen der einzelnen Fachgebiete ist zweckmäßig miteinander zu verbinden und negative externe Effekte infolge von Funktionsverengung zu vermeiden.⁵⁹⁸ Im Mittelpunkt steht die Optimierung des regionalen Wohlfahrtseffektes durch Nutzung von fachgebietsübergreifenden Synergien.

Die (Äußere) Aufsichts- und Kontrollspanne bezeichnet das Verhältnis zwischen dem Kreis als untere, allgemeine und staatliche Rechts- und Fachaufsichtsbehörde zu den Kreisortsgemeinden. Im Zuge der Gebietsreformen der 1960–70er Jahre in Westdeutschland und der 1990er Jahren in Ostdeutschland wurden zweckmäßige Ober- und Untergrenzen festgelegt. Sie orientieren sich an verwaltungspraktischen Erfahrungswerten. Eine theoretische Quantifizierung war wegen der Vielzahl an Einflussvariablen bisher nicht möglich.

594 Vgl. Mecking, 1995, a. a. O., 283–288.

595 Vgl. Bryde, Brun-Otto, 1987, Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem, 1058–1060 und auch Müller, 1994, a. a. O., 534.

596 Vgl. Bryde, 1987, a. a. O., 1058–1060 und auch Müller, 1994, a. a. O., 534.

597 Vgl. Thieme, 1984, a. a. O., 180.

598 Vgl. Schmidt-Aßmann, 1996, a. a. O., 536–537.

Frido Wagener schlägt für die Rechtsaufsicht 3–20, Alfons Gern allgemein 7–50 und Pappermann/Stollmann 7–20 untergeordnete Verwaltungseinheiten vor.⁵⁹⁹ Ein Kreis in Schleswig-Holstein beaufsichtigt derzeit 13–27, in Baden-Württemberg 9–54 und in Mecklenburg-Vorpommern im Durchschnitt 23 Verwaltungseinheiten. Flächenländern mit geringer Bevölkerungsdichte wird jedoch eine größere Zahl von Aufsichtseinheiten zugestanden. Entscheidend für die Zahl der zu beaufsichtigenden Einheiten ist neben der Konzentration der Kreisebene auch die Konzentration der Ortsebene. Die Aufsichtsintensität wird dabei generell vom Spezialisierungs- und Professionalisierungsgrad der Ortsverwaltung beeinflusst. Dieser wiederum wurzelt in der Leistungsfähigkeit also der Größenklasse der Orte.

Zwerggemeinden bewirken demnach tendenziell eine größere Aufsichtsintensität als Mittel- und Großgemeinden. Die Erreichbarkeit der Kreisortsgemeinden für die Verwaltung zielt auf die Möglichkeit qualitativ hochwertige Entscheidungen im Spannungsfeld zwischen Allgemeinwohl und Partikularinteressen zu treffen. Die Verwaltung muss insofern sich ausreichend Kenntnisse über die Sachlage vor Ort im Kreisgebiet verschaffen können. Es gelten deshalb Obergrenzen für die zumutbare Entfernung zwischen Kreissitz bzw. dessen Außenstellen und den Kreisortsgemeinden.⁶⁰⁰ Nach Frido Wagener sollte diese Distanz nicht mehr als 25 km betragen bzw. ½ Autostunde.⁶⁰¹

Dieser Richtwert von Frido Wagener wird in großen Flächenkreisen schon jetzt überschritten. Pragmatisch gesehen dürfte es bis 50 km keine Defizite geben. Kompensatorisch wirken ein ausgebautes Straßennetz, die Zentralität des Kreissitzes und moderne Kraftfahrzeuge. Sofern die publikumsintensiven Aufgaben der Kreisverwaltung in mittlerer Distanz um den Kreissitz dezentriert wurden verändert sich der Bewertungsmaßstab. Die Verteilung der Kreisverwaltung im Kreisgebiet beeinflusst also neben der geographischen Lage des Kreissitzes die Beurteilung der Erreichbarkeit im Zuge einer Kreisgebietsreform. Im Idealfall der Dekonzentration würde die Flächenausweitung sogar positive Auswirkungen auf die Erreichbarkeit haben. Dabei spielen die organisatorisch-technischen Potentiale des eGovernment (Prozessaufspaltung, Digitalisierung und Vernetzung) eine wesentliche Rolle.⁶⁰² Deren effektiver Einsatz ist wiederum von ausreichenden Steuerungskapazitäten abhängig.

599 Vgl. Gern, 2003, a. a. O., 157; Pappermann/Stollmann, 1993, a. a. O., 242 und Wagener, 1969, a. a. O., 322–323.

600 Vgl. Thieme, a. a. O., 177.

601 Vgl. Wagener, 1969, a. a. O., 322–323.

602 Vgl. Schuppan, 2008, a. a. O., 44–47.

2.5.2.2 Kosteneffizienz

Der Maßstab bezeichnet das Verhältnis zwischen Leistungsmenge (Output) und leistungsbezogenem Ressourcenverbrauch (Input).⁶⁰³ Die Leistungen sollen mit möglichst geringem Ressourceneinsatz (Kosten) erbracht werden. Rationalisierungsziel ist also die möglichst kostengünstige Gestaltung des Leistungsprozesses. Die Gesamtkosten setzen sich aus Produktions-, Transaktions- und Remanenzkosten zusammen. Produktionskosten umfassen Personal-, Sach-, Gebäude-, Ausstattungs-, Beschaffungs- und Finanzierungskosten. Transaktionskosten erfassen Bürokratie-, Kooperations- und Marktnutzungskosten.⁶⁰⁴ Bürokratiekosten beziehen sich auf die hierarchische Steuerung und Kontrolle der verwaltungsinternen Leistungsprozesse. Kooperations- und Marktnutzungskosten entstehen bei Auslagerung von Leistungen durch Anbahnung, Vereinbarung, Koordination und Kontrolle der Tauschaktivitäten.⁶⁰⁵

Eine Verringerung der Fertigungstiefe und Auslagerung von Leistungen bewirkt tendenziell eine Erhöhung der Transaktionskosten.⁶⁰⁶ Besonders bei Kreisfusionen sind daneben die Remanenzkosten zu beachten. Sie bezeichnen den Umsetzungs- und Umstellungsaufwand des Organisationswandels. Es sind weiterhin anfallende Produktionskosten der vormals getrennten Eigenfertigung (z. B. langfristige Mietverträge) und/oder Integrationskosten (Fusionsaufwand).⁶⁰⁷ Die Summe der Kostenarten darf gegenüber dem Status quo nicht zu einer Verschlechterung, sondern zu einer Verbesserung der Effizienz führen.⁶⁰⁸ Für die Betriebskosten ist die nachgefragte Leistungsmenge wichtig. Sie ist abhängig von den politischen Zielvorhaben, den Qualitätsstandards und vor allem vom Bedarf der Nachfrager.⁶⁰⁹ Durch Anstieg der Leistungsmenge wird eine günstigere Verteilung der Fixkosten pro Leistungseinheit bewirkt (Skalen- bzw. Größenklasseneffekt).⁶¹⁰ Das betrifft besonders Einrichtungen wo Raumkörper eine entscheidende Rolle spielen wie z. B. die Müllverbrennung und Kläranlagen.

Mit wachsendem Volumen steigen die Leistungsfähigkeit in der dritten, die Oberfläche der Anlage und damit die Baukosten nur in der zweiten

603 Vgl. Williamson, Oliver E., 1996, Transaktionskostenökonomik, 27–40; Budäus, Dietrich, 1996, VI. Wirtschaftlichkeit, 81–99 sowie Reichard, 1998, a. a. O., 146–149.

604 Vgl. ausführlich bei Williamson, a. a. O., 27–40 und Budäus, 1996, a. a. O., 81–99 sowie Reichard, 1998, a. a. O., 146–149.

605 Vgl. Williamson, 1996, a. a. O., 27–40.

606 Vgl. ebenda.

607 Vgl. Müller, Hans-Erich, 1997, Outsourcing Management, 35–36.

608 Vgl. Williamson, a. a. O., 27–40; Budäus, 1996, a. a. O., 81–99 sowie Reichard, 1998, a. a. O., 146–149.

609 Vgl. ebenda.

610 Vgl. Huber/Bergmann, 2003, a. a. O., 304–307.

Potenz an. Viele aufwendige technische Anlagen mit einem hohen Qualitätsstandard benötigen eine bestimmte Mindestproduktionsmenge. Im Einzugsgebiet⁶¹¹ muss es also ein entsprechendes Nachfragepotential geben.⁶¹² Gleiches gilt für die Mindestfallzahl von Dienstleistungen mit einem hohen Spezialisierungsgrad.⁶¹³ Dabei geht es um die Spezialisierungsoption und Leerlaufvermeidung.

Durch Nutzung von Kostensynergien können die Betriebskosten und damit der Finanzierungsbedarf sowie die Nutzungsentgelte gesenkt werden.⁶¹⁴ Bei Flächen- und Linienaufgaben wie z. B. bei Straßen und Wasserläufen sind größere Einsatzgebiete von Vorteil, da sich die Rüst- und Wegekosten reduzieren.⁶¹⁵ Skalenerträge entstehen auch durch die Internalisierung von externen Effekten. Die Auswirkungen einer einseitigen Handlung wie z. B. der Bau eines Krankenhauses oder der Bau einer Mülldeponie können durch Abstimmungsvorteile optimiert werden.⁶¹⁶ Neben den Skaleneffekten sind auch Kostenvorteile durch gemeinsame Nutzung von Produktionsfaktoren im größeren Betriebsverbund möglich.⁶¹⁷

Bei Kreisen wurzeln die Nachfrage und damit die Realisierung von Skaleneffekten und Verbundvorteilen in der sozio-ökonomischen Struktur des Kreisgebietes. Maßgebend ist deshalb der Bedarf von Einwohnern und Unternehmen des Kreises. Frido Wagener formulierte dazu in seiner Untersuchung optimale Einwohnerzahlen. Er unterschied dabei nach Räumen mit durchschnittlicher, unterdurchschnittlicher sowie mit überdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte. Bei unterdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte wurde ein Abschlag und bei überdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte ein Zuschlag von 25 % vorgenommen. Das ergab für eine Auswahl von 24 repräsentativen Kreislaufgebieten gewichtet nach der jeweiligen Bedeutung für die Gesamtverwaltung und der mittleren Zukunftsperspektive folgende Einwohnerzahlen:⁶¹⁸

611 Siehe z. B. die Auslastungsnotwendigkeit von ständig besetzten Leitstellen. Die konkrete Nachfrage bleibt hier bis zur Kapazitätsgrenze ohne Einfluss auf den Personalbedarf.

612 Vgl. Oebbecke, Janbernd, 1999, Überlegungen zur Größe von Verwaltungseinheiten. In: Henneke, Hans-Günter (Hrsg.), Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet, 50–52.

613 z. B. Amtsapotheker, Amtsarzt, Lebensmittelüberwachung und Veterinärwesen.

614 Vgl. Schink, 1999, a. a. O., 61 bis 66.

615 Vgl. Oebbecke, 1999, a. a. O., 51–52.

616 Vgl. ebenda.

617 Vgl. Bergmann/Huber, 2003, a. a. O., 304–307.

618 Vgl. Wagener, 1972b, a. a. O., 150 in Anlehnung an Wagener, 1969, a. a. O., 473–479.

Tabelle 18: Einwohnerbandbreiten für Kreise nach Frido Wagener

Raumkategorie	Bevölkerungsdichte Einwohner pro qkm	Optimale Bandbreite Einwohnerzahl in 1.000
Durchschnittskreis	200 – 300	170 – 380
Unterdurchschnittskreis	< 200	130 – 280
Überdurchschnittskreis	> 300	210 – 480

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Wagener, 1969, a. a. O., 473–479.

Diverse andere Gutachter hielten wegen der teilweise enorm niedrigen Bevölkerungsdichte eine noch geringere Einwohnerbandbreite von 80.000 bis 120.000 für zweckmäßig.⁶¹⁹ Wagener hat darauf hingewiesen, dass die einzelne Aufgabe in Abhängigkeit örtlicher Parameter oftmals abweichende Einwohnerzahlen notwendig macht. Aus diesem Grund legte er Spannweiten als durchschnittliche Richtwerte fest. Die Vorgaben enthalten also einen Untersuchungsimperativ für die Reformer von Verwaltungsstrukturen.⁶²⁰ Der gesellschaftlich-technische Wandel und die Explosion von Leistungsstandards bestätigen dabei eher die großräumigen Effizienz-Vorgaben von Wagener. Mit Blick auf das Vernetzungspotential des eGovernment ist dabei die kreis- und gemeindeübergreifende gemeinsame Nutzung von Ressourcen und Modulen im Wege der interkommunalen Kooperation einzubeziehen.⁶²¹

2.5.2.3 Leistungsfähigkeit

Dieser Maßstab⁶²² erfasst die Ressourcenausstattung des Kreises (traditionell als Verwaltungskraft bezeichnet).⁶²³ Als Ressourcen werden die Produktionsfaktoren Personal-, Finanz- und Sachmittel (Anlage-⁶²⁴ und Umlaufvermögen⁶²⁵) unterschieden. In der Kreisverwaltung als Dienstleistungsbetrieb kommt dem Faktor Personalausstattung eine herausgehobene Bedeutung

619 Vgl. Pappermann/Stollmann, 1993, a. a. O., 241–242.

620 Vgl. Wagener, 1969, a. a. O., 328 ff.

621 Vgl. Schuppan, 2006, a. a. O., 173–176 sowie Schuppan, 2008, a. a. O., 77.

622 Siehe dazu auch das Kriterienraster von Wagener, 1969, a. a. O., 312–313.

623 Vgl. Seele, 1985a, a. a. O., 61–62.

624 Dazu zählen alle Vermögensgüter, die über mehrere Perioden genutzt werden können wie z. B. Gebäude, Grundstücke und technische Anlagen.

625 Dazu zählen alle Vermögensgüter, die kurzfristig umgeschlagen werden wie z. B. Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe sowie Erzeugnisse und Waren. Valens Kompendium der BWL, 1984, 204–205.

zu.⁶²⁶ Die Verbesserung der Personalausstattung ist somit eines der wesentlichen Ziele von Kreisgebietsreformen.⁶²⁷ Zwischen Personal und Sachmitteln bestehen vielfältige Wechselwirkungen und Synergien. Durch optimale Kombination der beiden Faktoren kann die Effektivität wesentlich gesteigert werden.⁶²⁸

Die Anforderungen an die Informationsverarbeitungs- und Entscheidungsfähigkeit des Personals steigen dabei stetig. Ursache dafür ist der allgemeine gesellschaftlich-technologische Wandel. Die Sachmittel umfassen vor allem das Verwaltungsgebäude und die technischen Hilfsmittel.⁶²⁹ Für die Rationalisierung der Verwaltung ist besonders der Einsatz von eGovernment wesentlich. Dadurch können Kapazitäten der Leistungserstellung durch interne Prozessoptimierung sowie organisationsübergreifende elektronische Leistungsvernetzung freigesetzt werden. Demgegenüber sind allerdings zur Wahrnehmung der Steuerungs- und Gewährleistungsverantwortung in diesen Netzwerken zusätzliche Managementressourcen neu einzuplanen.⁶³⁰

Bei der Ressourcenausstattung mit Finanzmitteln geht es um die Gewährleistung einer bedarfsgerechten Regulierung und Leistungserbringung für die Kreiseinwohner. Indikator ist das Haushaltsvolumen klassisch-kameralistisch differenziert nach Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungs- und Vermögenshaushaltes. Die Höhe der Finanzmittel bestimmt nicht nur Umfang und Qualität von Personal- und Sachmittelausstattung, sondern auch die Möglichkeit Investitionen zu tätigen, Investitionsförderung zu betreiben und Zuweisungen und Zuschüsse zu gewähren.⁶³¹

Als zentrale Ausprägung der Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion ist die finanzielle Unterstützung von leistungsschwachen Kreisgemeinden und freie Träger eine wesentliche Aufgabe des Kreises. Steigende Betriebskosten reduzieren dabei seine finanziellen Fördermöglichkeiten. Das wiederum hat Relevanz für die Teilfinanzierung des Kreises aus der Verbandsumlage (Kreisumlage).⁶³² Eine weitere Dimension der Leistungsfähigkeit ist schließlich die interne und externe Planungsfähigkeit.

Binnenorganisatorisch muss der Kreis über einen ausreichend großen und qualifizierten Planungsapparat (Verwaltungskraft) verfügen. Im Außenverhältnis bezieht sich die Planungsfähigkeit auf das Kreisgebiet als Planungsraum. Als Kreisgebiet sollte insoweit ein zusammenhängender

626 Vgl. Püttner, Günter, 1989, 4. Teil Ressourcen und Mittel der Verwaltung., 161–163.

627 Vgl. ebenda und Thieme/Prillwitz, 1981, a. a. O., 45–47 genauso wie Thieme, 1984, a. a. O., 176.

628 Vgl. Mäding, 1972, a. a. O., 194–198.

629 Vgl. ebenda und Thieme/Prillwitz, a. a. O., 45–47 genauso wie Thieme, 1984, a. a. O., 176.

630 Vgl. Schuppan, 2006, a. a. O., 173–176.

631 Vgl. ebenda und Seele, 1985a, a. a. O., 62–63.

632 Vgl. ebenda.

Wirtschafts-, Siedlungs- und Naturraum von ausreichender Ausdehnung definiert werden. Kommunale Gebietsgrenzen der Ortsebene sind nicht zu zerschneiden. Die regionale Koordinierung der Raumnutzung muss zur Erfüllung der überörtlichen Planungs- und Entwicklungsaufgaben möglich sein.⁶³³

2.5.3 Gewicht der Einzelmaßstäbe im Maßstabsverbund

Zur möglichst differenzierten Bewertung von Fusionsmodellen bedarf es der Bewertung der Einzelmaßstäbe im Verhältnis zueinander als Prüfsystem. Dabei ist es zweckmäßig den Maßstäben jeweils einen Verhältniswert in Beziehung zum Prüfsystem zuzuordnen (Maßstabsgewicht).⁶³⁴ Auf diese Weise gewinnt die Prüfung Struktur und Transparenz. Der Bewertungsprozess gewinnt an Übersichtlichkeit, Plausibilität und kann jederzeit nachvollzogen werden. Voraussetzung dafür ist die Begründung des Verhältniswertes.⁶³⁵ Die Zuordnung des Wertes bleibt jedoch eine subjektive Einschätzung der Bedeutung des Maßstabes und der Ausprägung seiner Indikatoren. Einen rational-abstrakten Begründungszusammenhang gibt es nicht. Allerdings ist die Bewertung an das Maßstabssystem und dessen Grundlagen gebunden. Durch Strukturierung und Differenzierung entsteht eine Bewertungslogik. Die Bewertung gewinnt also durch Systematisierung Rationalität und Objektivität.⁶³⁶

Grundsätzlich werden bei der Gewichtung der Maßstäbe zwei Stufen unterschieden. Auf der ersten Stufe werden den Maßstäben auf der Basis ihrer Grundlagen und unter Berücksichtigung des Maßstabsverbundes normative Verhältniswerte zugeordnet (Maßstabsgewichte). Danach werden die Doppelleffekte, Zielbeziehungen bzw. Wechselwirkungen der Maßstäbe gewertet.⁶³⁷ Insoweit müssen von den Verhältniswerten der Basisgewichtung eines Maßstabes Abschläge zu Gunsten des Maßstabes gemacht werden, dessen Verwirklichung zu eben seiner Verwirklichung beiträgt. Dadurch verändert sich die Gewichtung der Maßstäbe im Systemverbund. Diese Korrektur der Basisgewichtung durch Wertung der Maßstabsbeziehungen präzisiert das Prüfsystem und befördert seine Plausibilität.⁶³⁸

Unabhängig vom aktuellen verfassungsrechtlichen Diskurs gilt für die beiden Hauptmaßstäbe Effektivität und Integrationskraft als Basisgewichtung

633 Vgl. Pappermann/Stollmann, 1993, a. a. O., 241–242, und Thieme/Prillwitz, 1981, a. a. O., 46.

634 Vgl. Wagener, 1969, a. a. O., 505 ff und Wagner, 1972, a. a. O., 148 ff.

635 Vgl. ebenda.

636 Vgl. ebenda.

637 Vgl. ebenda.

638 Vgl. ebenda.

eine Gleichverteilung von jeweils 50 %.⁶³⁹ An der Integrationskraft der Kreisebene hat die Demokratische Beteiligung mit 25 % den mit Abstand höchsten Anteil. Demokratische Legitimität mit ihrer Input und Output-Dimension sichert auf entscheidende Weise die staatliche Integrität und Stabilität eines Gemeinwesens.

Darauf folgt mit einigem Abstand die Strukturkompatibilität als Kern der territorialen Integrität des Gemeinwesens mit 15 %. Geringe Bedeutung kommt aufgrund des gesellschaftlich-technischen Wandels und modernen Organisationsoptionen mit 10 % dem Maßstab Bürgernähe und Identität zu. Den höchsten Anteil an der Effektivität der Kreisorganisation hat die Leistungsfähigkeit also das Ressourcen- und Gestaltungspotential mit 20 %. Darauf folgen in geringem Abstand auf gleichem Niveau die Maßstäbe der Administrationsfähigkeit und Kosteneffizienz mit jeweils 15 %. Beide Maßstäbe zusammen bilden das Rückgrat der Effektivität mit zusammen 30 %.

Die Leistungsfähigkeit ist insoweit der Motor (Antrieb) dieses Hauptmaßstabes. Sie macht Administrationsfähigkeit und Kosteneffizienz überhaupt erst möglich. Ohne beide Dimensionen läuft jedoch die Leistungsfähigkeit auf Dauer ins Leere und wird gehemmt. Ausgehend von dieser Basisgewichtung erfolgt die Wertung der Wechselwirkungen unter Einbeziehung der Maßstabsgrundlagen. In Relation der Hauptmaßstäbe ergibt sich insoweit eine Bedeutungsverschiebung, da ein Teil der Maßstabsgrundlagen der Integrationskraft eindeutig in ihrer Verwirklichungsoption von der Effektivität abhängen. Das betrifft besonders die Demokratische Beteiligung, Demokratieinfrastruktur und Gestaltungspotential hängen erheblich mit der Leistungsfähigkeit des Kreises zusammen. Beide Maßstabsgrundlagen beeinflussen erheblich den Maßstab insgesamt.

Ein deutlicher Abschlag in Höhe von 15 % zu Gunsten der Leistungsfähigkeit und zu geringem Teil der Kosteneffizienz (Tragfähigkeit) ist also vorzunehmen. Ebenso ist ein Abschlag von 5 % (Hälfte des Maßstabes) der Bürgernähe und Identität den vermittelnden Maßstäben Leistungsfähigkeit und Kosteneffizienz zuzuordnen. Von dem Gestaltungspotential und der Tragfähigkeit hängen erheblich die Infrastruktur und die organisatorischen Optionen für die positive Beeinflussung der Bürgernähe ab. Identitätsfördernde Ereignisse müssen finanzierbar, organisierbar und tragfähig sein, sonst leidet aller Wahrscheinlichkeit nach die Identität mit Blick auf die modernen sozioökonomischen und soziokulturellen Rahmenbedingungen.

Im Bereich der Effektivität muss nur bei der Administrationsfähigkeit ein geringer Abschlag vorgenommen werden. Die Organisationsstruktur der Verwaltung ist zum Teil an die Verwirklichung des Integrationsmaßstabes

639 Vgl. Wagener, 1969, a. a. O., 320 ff und Grafik.

Strukturkompatibilität gebunden. Kongruenz von Kreisgebiet und sozio-ökonomischer Verflechtung begünstigen die Administrationsfähigkeit des Kreisgebietes.

Im Ergebnis der Bilanzierung dieser Korrekturen der Basisgewichte nimmt die Bedeutung der Verwirklichung des Effektivitätsmaßstabes auf 65% gegenüber dem Basiswert von 50% um 15% zu. Daraus folgt eine Abnahme der Bedeutung der Verwirklichung des Integrationsmaßstabes von der Basis 50% um 15% auf nunmehr 35%. Das Gewicht des Bewertungssystems verschiebt sich zu Gunsten der Effektivität. Dieses Ergebnis ist allgemein betrachtet nicht neu. Schon Wagener kam 1969 bei seiner Untersuchung im Kern zu diesem Schluss.⁶⁴⁰ Aufgrund der Zunahme der Abhängigkeit der Integrations- von den Effektivitätsmaßstäben hat der Umfang der Basisgewichtkorrekturen bei gleichbleibender normativer Basisgewichtung zugenommen.⁶⁴¹ Zentraler Auslöser ist der gesellschaftlich-technische, kulturell-ökonomische und der verwaltungspolitische Leitbildwandel. Insofern wurden Wagens Zukunftsprognosen weit übertroffen.

640 Vgl. ebenda, 522–526.

641 Vgl. Wagener, 1983, a. a. O.

Tabelle 19: Gewicht der Bewertungsmaßstäbe für Kreisgebietsreformen

Bewertungsmaßstab	Basisgewicht in %	Korrekturwert in %	Maßstabsgewicht in %
Integrationskraft			
Demokratische Beteiligung	25	-15	10
Bürgernähe und Identität	10	-5	5
Strukturkompatibilität	15	5	20
Gesamt	50	-15	35
Effektivität			
Administrationsfähigkeit	15	-5	10
Kosteneffizienz	15	5	20
Leistungsfähigkeit	20	15	35
Gesamt	50	15	65
Integrationskraft	50	-15	35
Effektivität	50	15	65
Wertsumme (Grundwert)	100	0	100
Gewichtsdifferenz			30

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Wagener, 1969, a. a. O., 505 ff.

2.6 Anwendung des Maßstabssystems auf die Reformoptionen

Die Anwendung der Prüfsystematik auf die Reformmodelle erfolgt im Rahmen einer Bewertungsmatrix.⁶⁴² Dabei werden zunächst jedem Reformmodell je Bewertungsmaßstab entlang der Skala von 1 (= sehr gut) bis 5 (= ungenügend) eine Note zugeordnet. Die Notenvergabe erfolgt auf der Basis subjektiver Einschätzung der Wirkungen des Reformmodells auf die Maßstabsgrundlagen. Diese Benotung wird jeweils mit dem Maßstabsgewicht multipliziert und es ergibt sich eine gewichtete Note je Bewertungsmaßstab. Durch Bilanzierung dieser Notenwerte unterschieden nach Benotung und gewichteter Benotung ergeben sich für jedes Reformmodell zwei Benotungswerte:

1. Mittelwert der Maßstabsnoten je Reformmodell
2. Gesamtsumme der gewichteten Maßstabsnoten je Reformmodell

Mit Hilfe dieser Notenbilanz in Verbindung mit den Tendenzen der Maßstabsnoten können im Anschluss die Auswirkungen der Reformmodelle im Vergleich differenziert begutachtet werden. Die Kernwirkung der Reformoptionen ist die Zunahme der Konzentration der Kreisgebietsebene vom Punkt- hin zum Regionalmodell. Parallel dazu nimmt ihre Kongruenz mit den sozioökonomischen/soziokulturellen sowie den Verwaltungsräumen der unteren Staatsverwaltung zu. Diese Kernwirkung führt zu entsprechenden Auswirkungen auf die Maßstabsgrundlagen der Bewertungskategorien. Für die Notenzuordnung wurden konservative Wirkungsprognosen zu Grunde gelegt.

Die Benotung im Bereich der Integrationskraft geht deshalb für die Maßstäbe der Demokratischen Beteiligung und der Bürgernähe/Identität bei einer guten Einschätzung der Ausgangssituation abstrakt von einer Verschlechterung aus. Das Regionalmodell hat demnach nur noch eine genügende Beteiligung und Identität. Faktoren, die diese konservativen Befürchtungen relativieren würden, werden weitestgehend ausgeblendet. „Extrembenotungen“ dieser beiden Integrationsmaßstäbe unterbleiben ebenfalls, da entsprechende Wirkungen unrealistisch sind.

Eine umgekehrte Benotung der Ausgangssituation und der Auswirkungen der Reformmodelle wird im Bereich Strukturkompatibilität vorgenommen. Generell anerkannt ist insoweit, dass die bestehenden

642 Vgl. Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern, 2008, Matrix zur Unterstützung der Auswahl eines Kreismodells, http://www.regierungmv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/im/Themen/Kommunale_Themen/Verwaltungsreform_/index.jsp?&downloads=1 vom 03.09.2008.

Verwaltungsstrukturen deutlich inkompatibel mit den Verflechtungszusammenhängen sind. Die Ausgleichs- und Ergänzungsfähigkeit ist in vielen Regionen geschwächt. Die derzeitige Struktur erreicht deshalb nur die Note „genügend“. Da mit dem Regionalmodell eine ideale regionale Strukturkompatibilität hergestellt werden würde, erhält diese Reformoption die Spitzenwertung „sehr gut“. Punkt- und Paarmodell liegen mit ihrer Benotung dazwischen. Dieser Bewertungstrend setzt sich beim Hauptmaßstab Effektivität fort. Auch hier erreicht die Ausgangssituation aufgrund ihrer Defizite nur „genügende“ Benotungen für die Maßstäbe Administrationsfähigkeit, Kosteneffizienz und Leistungsfähigkeit.

Die Effektivitätswirkung des Regionalmodells ist insoweit idealtypisch maximal positiv und wird deshalb mit „sehr gut“ bewertet. Nur diesem Modell gelingt die optimale Ausschöpfung der möglichen Koordinations-, Kosteneffizienz- und Potentialsynergien. Punkt- und Paarmodell bleiben darunter und erreichen „befriedigende“ und „gute“ Benotungen. Die Gesamtbilanz aus Integrations- und Effektivitätsmaßstäben bestätigt bei den Mittelwerten der Maßstabsnoten und auch bei der Summe der gewichteten Maßstabsnoten den Benotungstrend der Effektivitätsmaßstäbe in abgeschwächter Form. Der Ausgangsbestand der Kreisebene wird mit „genügend“ bis „befriedigend“ und das Regionalmodell mit „gut“ bis „sehr gut“ bewertet. Beim Punktmodell ergeben sich nur geringfügige Verbesserungen mit Blick auf den Ausgangsbestand.

Es kann nur „befriedigende“ Benotungen erreichen. Demgegenüber liegt das Paarmodell mit seinen „guten“ Maßstabsnoten in der Nähe der Benotung des Regionalmodells. Die Gewichtungen der Maßstabsnoten führen zu einer stärkeren Differenzierung der Modellwertung. Der Ausgangsbestand erscheint mit einer „genügenden“ Wertung (3,7) defizitärer und das Regionalmodell mit Abstand positiver mit einer Tendenz zu „sehr gut“ (1,5). Das Paarmodell schneidet „gut“ und das Punktmodell gleichbleibend „befriedigend“ ab. Die Einbeziehung der Bedeutung des Einzelmaßstabes im Prüfungssystem in Verbindung mit „relativierenden“ Faktoren wie z. B. gesellschaftlich-technischer Wandel und das Gewicht des Gestaltungspotentials der Kreisdemokratie führen zu einer deutlich positiveren Wertung der Reformreichweite. Die optimale Reformwirkung des Regionalmodells im Vergleich zu den Modellen mit geringerer Reformreichweite wird also herausgearbeitet und betont.

Eine differenzierte Betrachtung der Prüfmaßstäbe einschließlich ihrer Grundlagen und der Auswirkungen der drei idealtypischen Kreisgebietsreform-Modelle bestätigt eher Reformstrategien mit höherem Konzentrationsgrad. Die konservative, undifferenzierte und damit simplifizierende Bewertungsperspektive lässt mittlere bzw. moderate Kreisgebietsreformen

als sinnvoller erscheinen. Das Paarmodell gewinnt in diesem Sinne besonders unter Einbeziehung der politischen Durchsetzbarkeit (Widerstände und Umsetzungsaufwand) an Attraktivität. Die Aufwand-Nutzenbilanz erscheint günstiger. Die sachlich-rationale und damit differenzierte Wertung verweist auf die Optimierungschancen weitreichender Reforminitiativen. Der Aufwand für die Überwindung der politischen Reformwiderstände erscheint angebracht.

Die Nachhaltigkeit also die langfristige Perspektive steht im Mittelpunkt. Moderate, konservative Reformvarianten mit mittleren Reichweiten weisen demgegenüber Nachhaltigkeitsdefizite auf. Der Reformaufwand ist dafür kurzfristig geringer. Auf lange Sicht allerdings ist er bedeutend größer, da der moderate Reformweg eben weniger nachhaltig ist. Die Perspektive einer erneuten Kreisgebietsreform ist auf gewisse Weise schon enthalten. Werden also fiktiv-theoretisch das entgangene Optimierungspotential und der absehbare Reformaufwand der Zukunft bilanziert, erscheint die zunächst attraktive konservative Aufwand-Nutzenbilanz in einem deutlich schlechteren Licht. Die Vorteile der Einbeziehung von differenzierten Erkenntnissen und der Ausschöpfung des Machbaren werden so sichtbar. Der Wert des Nutzens der sachlich-rationalen Vernunft für die nachhaltige Sicherung des Gemeinwohls auf der Kreisebene wird damit eindrucksvoll bestätigt.

Tabelle 20: Bewertungsmatrix für Kreisgebietsreform-Modelle

Bewertungsmaßstäbe	Ausgangsbestand		Punktmodell		Paarmodell		Regionalmodell		
	Gewicht	Note	GNote	Note	Note	GNote	Note	GNote	
Integrationskraft									
Demokratische Beteiligung	10	2	0,2	2	0,2	3	0,3	4	0,4
Bürgernähe und Identität	5	2	0,1	2	0,1	3	0,2	4	0,2
Strukturkompatibilität	20	4	0,8	3	0,6	2	0,4	1	0,2
Effektivität									
Administrationsfähigkeit	10	4	0,4	3	0,3	2	0,2	1	0,1
Kosteneffizienz	20	4	0,8	3	0,6	2	0,4	1	0,2
Leistungsfähigkeit	35	4	1,4	3	1,1	2	0,7	1	0,4
Summe	100		3,7		2,9		2,2		1,5
Mittelwert		3,3		2,7		2,3		2,0	
Notendifferenz je Modell			-0,4		-0,2		0,2		0,6
Notendifferenz zw. Modellen				0,7	0,9	0,3	0,7	0,3	0,7

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 21: Legende für Bewertungsmatrix der Kreisgebietsreform-Modelle

Gewicht	Bedeutung des Maßstabs im Maßstabssystem in Prozent (Notengewicht)				
Note	Bewertung der Auswirkungen der Reformoptionen auf den Maßstab als Maßstabsnote				
Notenskala	sehr gut	gut	befriedigend	genügend	ungenügend
	1	2	3	4	5
GNote	Gewichtete Maßstabsnote als Ergebnis der Multiplikation von Notengewicht und Maßstabsnote				
Summe	Grundwert für Prozentanteile der Maßstäbe im Maßstabssystem				
Mittelwert	Gesamtnote der gewichteten Maßstabsnoten einer Reformoption				
Mittelwert	Arithmetisches Mittel der Maßstabsnoten (Durchschnitt)				
Notendifferenz je Modell	Differenz zwischen Mittelwert der Noten und Summe der gewichteter Noten je Reformmodell				
Notendifferenz zw. Modellen	Differenz zwischen den Notenbilanzen der Reformmodelle				

Quelle: Eigene Darstellung

2.7 Ergebnisse des zweiten Kapitels

Die Organisationsvarianten Kooperation und Fusion werden in Theorie, Praxis und den Medien häufig diskutiert. Die Debatte hat ihren Schwerpunkt im Bereich der Privatwirtschaft. Seit Mitte der 1990er Jahre steigt ihre Bedeutung auch für den öffentlichen Sektor. Systematisierungen beider Phänomene im Verhältnis zueinander sind nur in Ansätzen vorhanden. Für die Kreisebene spielt die Debatte im Zuge der sich verschärfenden Finanz- und Strukturdefizite vor allem in den „Schrumpfungregionen“ ab dem 21. Jahrhundert eine große Rolle. Wesentliches Unterscheidungskriterium ist der Grad der wirtschaftlichen und rechtlichen Selbständigkeit der Ausgangs- bzw. Mutterorganisationen.

Der Verselbständigungsgrad bezieht sich bei Kooperationen nur auf Einzelaufgaben oder Aufgabengruppen und kann zeitlich begrenzt sein. Bei Kreisfusionen verliert mindestens eine Ausgangsorganisation dagegen komplett ihre Selbständigkeit und geht im neuen Kreisgebilde auf. Kooperationen im öffentlichen Sektor können allgemein also nach dem Verselbständigungsgrad, der funktionalen sowie der territorialen Ausrichtung geordnet werden. Die Arten der Kooperation können nach der Zugehörigkeit der Partner zu gesellschaftlichen Sektoren nach Privat-öffentlichen oder rein öffentlichen-öffentlichen Kooperationen unterschieden werden. Zentrale Rechtsgrundlage für Kooperationen und Kreisfusionen ist Art. 28 Grundgesetz.

Er garantiert den Kreisen ihre institutionelle Existenz, einen typischen Mindestaufgabenbestand und die Eigenverantwortlichkeit bei der Kreisorganisation. Kreisfusionen durch Änderung von Kreisgrenzen sind nach differenzierter Prüfung und Abwägung von Gemeinwohlgründen mit dem Einzelbestandsinteresse möglich. Veränderungen des Aufgabenbestandes dürfen die Funktionscharakteristik des Kreises nicht in Frage stellen. Der Schwerpunkt der Aufgabenerledigung darf nicht auf kooperative Einrichtungen verschoben werden (äußerste Kooperationsgrenze). Für die Aufgabenkooperation stehen Kooperationsformen des öffentlichen- und privaten Rechtes zur Verfügung. Deren Institutionalisierungsgrad ist abhängig vom Ausmaß der Verselbständigung.

Nach dessen Zunahme sind im öffentlichen Recht Regionalkonferenzen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Verwaltungsgemeinschaften, Zweckverbände und gemeinsame Kommunalunternehmen in Form der Anstalt zu unterscheiden. Inwieweit die Kooperationsformen für die Organisation von Einzelaufgaben geeignet sind, ergibt sich aus ihren Organisationsmerkmalen. Beurteilungskriterien sind die demokratische Steuerbarkeit, Entscheidungseffizienz, Organisationsflexibilität, Kostensynergien, Koordinierungsvorteile, Finanzierungsvorteile sowie

die Verbindlichkeit der Ziele. Allgemein sinken die demokratische Steuerbarkeit und die Organisationsflexibilität bei zunehmendem Institutionalisierungsgrad (von Ausnahmen abgesehen). Für die übrigen Beurteilungsmerkmale ergeben sich Verbesserungen.

Privatrechtliche bieten gegenüber öffentlich-rechtlichen Organisationsformen tendenziell Flexibilitäts-, Finanzierungs- und Effizienzvorteile. Demokratische Steuerbarkeit und Kontrollierbarkeit sind jedoch eingeschränkt. Das gemeinsame Kommunalunternehmen bietet demgegenüber als relativ „moderne“ öffentlich-rechtliche Organisationsform eine Verbindung der Vorteile des öffentlichen und des privaten Rechtes bei entsprechender Minimierung der Nachteile. Die Bestandsaufnahme der Kooperationspraxis zeigte, dass das Aufwand-Ertragsverhältnis der Kreiskooperationen positiv ist. Die höchste Kooperationsintensität zeigten die flächenbezogenen Infrastrukturaufgaben sowie die Leistungs- und Planungsverwaltung. Insgesamt dominiert aber noch die Eigenfertigung. Die Effektivitätsprüfung der Kooperationen ist defizitär. Das vermutete Kooperationspotential ist noch nicht vollständig ausgeschöpft.

Organisationsgrundlage für Kreisfusionen ist die Flächenausdehnung der Kreisebene eines Bundeslandes und ihre Kompetenz- bzw. Aufgabenausstattung. Beide Elemente sind aufgrund der Staatsgliederung Verhältnisgrößen. Insoweit führt deren Änderung für eine Gliederungsebene im Prinzip auch zum Neujustierungsbedarf der über- und untergeordneten sowie der daneben gelegenen Behörden.

Eine Kreisgebiets- und Funktionalreform hat insofern Auswirkungen auf den Status der Kreisfreiheit von Städten, die Raumeinteilung der Ortsebene sowie die Existenzberechtigung von separaten staatlichen Fachbehörden oder allgemeinen Mittelinstanzen. Die Ausprägung der Territorial- und Aufgabenorganisation unterliegt neben dem Anpassungsdruck aus dem Verwaltungsumfeld den Macht- und Karriereinteressen des politisch-administrativen Personals sowie den entsprechenden Kräfte- bzw. Vetokonstellationen. In den letzten Jahren stehen kommunale Gebietsreformen, Strukturvereinfachung der Landesverwaltung und komplexe Aufgabenverlagerung wieder auf der deutschen Reformagenda. Betroffen sind vor allem die strukturschwachen Regionen.

Durch Synthese von theoretischen Überlegungen und Praxisreformen sind die drei Kreisgebietsreformtypen Punkt-, Paar- und Regionalmodell unterscheidbar. Die Konzentration und die Betroffenheit der Kreisebene eines Landes nehmen vom Punkt- zum Regionalmodell zu. Entsprechend steigen der Synergie- und Koordinationsvorteil gegenüber dem Ausgangszustand. Parallel dazu nehmen aber auch der politische Widerstand, die verfassungsrechtlichen Hemmnisse sowie der Umsetzungsaufwand zu.

Von Kreisreformen nach dem Punktmodell sind nur wenige Kreise in einer Teilregion betroffen. Anwendung findet dieses Reformmodell zur Lösung der Stadt-Umland-Verflechtungen der Großstädte. Dort werden die Umlandgemeinden und die Kernstadt zu einem Regionalverband mit Kreischarakter zusammengeschlossen. Der Umlandkreis fällt dann weg. Beim Paar- und Regionalmodell handelt es sich um flächendeckende Kreisreformen.

Gilt das Paarmodell als mittlere Variante bei der im Durchschnitt zwei Kreise und eine bisher kreisfreie Stadt betroffen sind, so sind vom Regionalmodell alle Kreise und kreisfreien Städte einer Region betroffen. Das Regionalmodell ist die Maximalvariante und das Paarmodell gilt als „moderate“ Variante. Beim Regionalmodell werden der Mangel an Übersichtbarkeit/Erreichbarkeit und die Defizite bei der bürgerschaftlich-demokratischen Steuerbarkeit allgemein und traditionell kritisiert. Als Konsensmodell zwischen Reformvorteil und politischem/verfassungsrechtlichem Widerstand ist das Paarmodell deshalb der Gebietsreformklassiker mit höchster Umsetzungschance.

Für das Punktmodell stehen im Beobachtungszeitraum seit dem Jahr 2000 die Reformen der Großstadtreionen Hannover, Saarbrücken und Aachen. Das Paarmodell repräsentieren die Reformen in Sachsen und Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und vor allem Mecklenburg-Vorpommern wollten den Weg des Regionalmodells beschreiten. Seit dem verfassungsrechtlichen Scheitern der bereits weit fortgeschrittenen Umsetzung in Mecklenburg-Vorpommern gilt das Regionalmodell jedoch in beiden Ländern als nicht durchsetzbar. Der weitere Reformdiskurs bewegt sich im Prinzip in Richtung des Paarmodells. Die höhere Akzeptanz muss mit Synergie- und Dezentralisierungsnachteilen bezahlt werden. Das Ausmaß der Kreisgebiets- und Funktionalreformen steht mit der Kreiskooperation in einem Wechselverhältnis. Einerseits macht die Kreisfusion externe Aufgabenkooperation durch Strukturintegration überflüssig.

Andererseits stärkt sie das Kooperationspotential durch Ausbau der Steuerungs- und Ressourcenkapazitäten der Kreise als „Muttergesellschaften“. Beide Effekte steigen vom Punkt- bis zum Regionalmodell an. Die Notwendigkeit von Kreisgebietsreformen ist abhängig vom regionalen Koordinations- und Bündelungsbedarf. Eine übermäßige Desintegration durch Aufgabenkooperation muss vermieden werden. Kreisfusionen wirken insoweit begrenzend und sichern die Kooperationsfähigkeit für die Zukunft. Um großen Reformbedarf zu befriedigen und gleichzeitig den Reformwiderstand zu begrenzen, erscheint eine Kombination aus Ausweitung der Kreiskooperation und mittlerer Kreisgebietsreform (Paarmodell) als sinnvoll. Auf diese Weise gelingt ein Kompromiss zwischen Optimierungsbedarf und Eigeninteressen der Betroffenen.

Deutschlandweit hat die Kreisebene infolge der Territorial- und Funktionalreformen an Substanz und Gestaltungsfähigkeit deutlich gewonnen. Die Funktion als zentrale Mittler- und Bündelungsinstanz im Staatsaufbau der Bundesländer wurde gestärkt. Die Kreise treten zunehmend an die Stelle der Mittelinstanzen, Sonderbehörden sowie unteren aber auch oberen Landesbehörden. Das Land beschränkt sich bei dreistufigem Verwaltungsaufbau im Bereich der mittleren Staatsverwaltung auf die Direktions- und Beratungsfunktion. Der operative Verwaltungsbereich wird durch die Kreise und deren Ortstufe übernommen. Die Landesebene beschränkt sich auf ihre strategische Kernkompetenz der Normierungstätigkeit.

Dieser Trend dürfte sich in Zukunft fortsetzen. In Abhängigkeit von der Ausgangsgliederung der Landesverwaltung wird die Zweistufigkeit oder Dreistufigkeit konzentriert. Für die Bewertung der Varianten von Kreisgebietsreformen ist die Prüfsystematik von Frido Wagener aus dem Jahre 1969 mit Modifikationen/Aktualisierungen weiterhin richtungsweisend. Hauptdimensionen des Maßstabssystems in dieser Arbeit bilden deshalb Effektivität zur Wirksamkeit sowie Integrationskraft zur Bindung und Legitimität der Kreisebene innerhalb der gegliederten Staatsorganisation. Die Effektivität setzt sich zusammen aus den Maßstäben Leistungsfähigkeit, Kosteneffizienz und Administrationsfähigkeit. Integrationskraft beinhaltet Partizipation, Identität, Bürgerorientierung und Strukturkompatibilität.

Zentral für die Integrationskraft sind die demokratischen Partizipationsoptionen. Sie setzen sich zusammen aus repräsentativen, direkten und kooperativen Elementen. Grundlage der demokratischen Legitimation des Kreises bildet aber die Repräsentativdemokratie. Deren Funktionsbedingung ist das Mandatsträgerpotential.

Zwischen dessen Ausmaß und der Ausdehnung des Kreises besteht kein empirischer Zusammenhang. Wesentlich sind vielmehr die Verfügbarkeit von Ressourcen und Entscheidungsmöglichkeiten. Wichtig für die Legitimität der Kreispolitik ist eine übersichtliche und eindeutige Zuordnung von Verantwortung. Eine organisatorische Zersplitterung des Kreissystems ist deshalb zu vermeiden.

Die Bürgernähe wird geprägt durch die Distanz zwischen Kreisverwaltung und Ortsgemeinden sowie deren Verteilung im Kreisgebiet. Relativierend wirken die niedrige Verwaltungsfrequenz, die Dekonzentrationsoption der Kreisverwaltung sowie vor allem die umfassenden „modernen“ Verkehr- und kommunikationstechnischen Möglichkeiten. Identität des Kreises bezieht sich auf das Gemeinschaftsbewusstsein der Menschen des Sozialraumes Kreis. Sie fällt gegenüber der Orts- und Staatsebene deutlich geringer ins Gewicht. Im Übrigen ist Identität keine statische Größe, sondern vielmehr von der Häufung von integrierenden Ereignissen abhängig. Das

Gestaltungspotential der Kreisebene spielt dabei eine wichtige Rolle. Strukturkompatibilität zielt auf die Kongruenz von Kreisgebiet mit den sozioökonomischen Verflechtungszusammenhängen.

Koordinations-, Planungs- sowie Ausgleichs- und Ergänzungsfähigkeit werden dadurch positiv beeinflusst. Die Administrationsfähigkeit als Dimension der Effektivität umfasst die Prinzipien Subsidiarität, Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung, Aufsichts- und Kontrollspanne sowie die Erreichbarkeit der Kreiseorte für die Kreisverwaltung. Die Verwaltungsglieder sollten danach organisatorisch und ressourcentechnisch in die Lage versetzt werden Aufgaben soweit wie möglich auf unterster Ebene zu erledigen. Fachlich-territoriale Ganzheitlichkeit der Aufgabenerledigung ist zu gewährleisten. Für die optimale Ausübung der Aufsichts- und Kontrollfunktion ist ein günstiges Verhältnis zwischen Kreisen und Ortsgemeinden anzustreben. Hinsichtlich der Erreichbarkeit gelten die Aussagen zur Bürgernähe als Teilmaßstab der Integrationskraft analog.

Kosteneffizienz zielt auf die Minimierung der Produktions-, Transaktions- und Remanenzkosten des Leistungsprozesses. Für die Produktionskosten ist die Leistungsmenge wesentlich. Sie sollte durch nachfragerelevante Ausdehnung des Kreisgebietes oder durch Aufgabenkooperation der Mindestauslastung angepasst werden. Um den Transaktions- und damit den Steuerungsaufwand der Leistungsprozesse gering zu halten, sollte der Verselbständigungsgrad der Kreisorganisation nicht maximiert werden.

Zu große Komplexität des Organisationswandels ist ebenso nach Möglichkeit zu vermeiden, da dadurch der Umsetzungsaufwand in Form der Remanenzkosten steigt. In Jedem Fall muss der Umsetzungsaufwand in einem günstigen Verhältnis zur Reformwirkung stehen.

Die Leistungsfähigkeit als dritte Dimension der Effektivität ist abhängig von der Ausstattung mit Personal-, Sach- und Finanzressourcen sowie der Planungsfähigkeit. Neben den äußeren Rahmenbedingungen sind dafür wiederum die Kreisausdehnung und Kreisstruktur entscheidend. Dabei sollte eine ausgewogene Kombination von strukturschwachen und strukturstarken Ortsgemeinden vorgenommen werden. Durch Angleichung von Kreis- und regionalem Verflechtungsraum wird die Planungsfähigkeit positiv beeinflusst. Der Koordinationsaufwand wird geringer.

Zur Präzisierung der Aussagekraft des Maßstabssystems ist eine Gewichtung der Maßstäbe im Verhältnis ihrer Bedeutung im Verbund sinnvoll. Darüber hinaus sollte eine Korrektur dieser Gewichtungsfaktoren analog der gegenseitigen Einwirkungen und Wechselbeziehungen vorgenommen werden. Ausgangspunkt ist eine Gleichverteilung der Gewichtung zwischen den Hauptmaßstäben von 50 %. Diese verschiebt sich nach der Wertkorrektur um 15 % zu Gunsten der Effektivität. Ihr Gewicht im Maßstabsverbund

beträgt dadurch 65 %. Das Maßstabsgewicht der Integrationskraft reduziert sich somit auf 35 %. Auslöser für diese Bedeutungsverschiebung ist der komplexe Wandel des Verwaltungsumfeldes.

Die Anwendung des gewichteten Maßstabssystems auf die drei idealtypischen Kreisgebietsreform-Modelle verweist auf den Optimierungsvorteil von großräumigeren Reformstrategien. Das Regionalmodell erzielt geringfügig bessere Wertungen. Der Ausgangszustand und das Punktmodell haben die größten Defizite bzw. den geringsten Nutzwert. Bei der einfachen Wertung – ohne Maßstabsgewicht und Einbeziehung von Wechselbeziehungen zwischen den Maßstäben – erscheint das Paarmodell unter Einbeziehung der Vorteile bei der politischen Durchsetzbarkeit und dem Umsetzungsaufwand als beste Reformvariante. Durch Kombination von mittlerer Kreisgebietsreform und einer modernen Kooperationsstrategie kann kurz- bis mittelfristig eine optimale Reformwirkung erzielt werden. Werden die Reformmodelle unter der Perspektive der Nachhaltigkeit und damit des langfristigen Nutzwertes betrachtet, zeigen sich die Defizite des Paarmodells gegenüber dem Regionalmodell. Bei steigendem Reformdruck wäre eine erneute Kreisgebietsreform nötig. Der Reformaufwand wäre also insgesamt deutlich komplexer.

Im Ergebnis dieses Kapitels haben sich dessen Grundannahmen und Arbeitsthesen bestätigt und wurden darüber hinaus präzisiert und umfangreich begründet.

3 Reformumsetzung in Westmecklenburg

3.1 Einleitung zur Analyse des Reformbeispiels

Unabhängig von den Rahmenbedingungen und der konkreten Ausprägung des Reformkonzeptes gilt dessen Umsetzung als zentrales Nadelöhr für den Reform Erfolg. Reformkonzeption und Umsetzung sind also gewissermaßen zwei Seiten der gleichen Medaille und somit untrennbar miteinander verbunden. Die Geschichte der Verwaltungsreformen zeigt, dass es an Reformkonzeptionen nicht mangelt. Allein die Umsetzung gestaltet sich oftmals viel komplizierter und schwieriger.⁶⁴³ Letztlich fallen die Reformergebnisse sehr bescheiden. Somit kommt also der Planung und Steuerung der Reformumsetzung eine große Bedeutung zu. Eine Schlüsselrolle in diesem Prozess spielen die Mitarbeiter⁶⁴⁴ als mit Abstand wesentlicher „Produktionsfaktor“ der öffentlichen Verwaltung. Von ihrem Verhalten im Verwaltungsalltag hängt Erfolg und Misserfolg der Reformidee ab.

In diesem Kapitel wird deshalb am Fallbeispiel der 2006 in Mecklenburg-Vorpommern beschlossenen Kreisgebiets- und Funktionalreform deren Umsetzung in der Reformregion Westmecklenburg bis zum vorzeitigen Abbruch analysiert. Geprägt wurde Planung und Steuerung der Reformumsetzung durch die mögliche Verfassungswidrigkeit der Kreisgebietsreform als Kernbaustein des Vorhabens. Vor dem Hintergrund der Rahmenbedingungen in Mecklenburg-Vorpommern und vor allem in Westmecklenburg wird der Umsetzungsverlauf verfolgt und auf Basis der Erkenntnisse zum Integrationsmanagement bei Fusionen bewertet. Betrachtet wird die schon weit fortgeschrittene Umsetzungsplanung im Zeitraum von Mai 2006 bis September 2007. Die Arbeiten sind aufgrund der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Kreisgebietsreform ab Juli 2007 ausgelaufen.

Zur für September 2009 angestrebten Regionalkreisbildung wird es deshalb nicht mehr kommen. Unabhängig davon erlaubt die Detailanalyse dieses Fallbeispiels wichtige neue Erkenntnisse zur Reformumsetzung und Personalintegration bei Kreisgebiets- und Funktionalreformen im Allgemeinen. Es können neue und aktuelle Aussagen über Herausforderungen, moderne

643 Vgl. Fiedler, Jobst, 2005, Erfahrungen, Bewertungen und Perspektiven der Verwaltungsreform. In: Blanke, Bernhard et al., Handbuch zur Verwaltungsreform, 492.

644 Vgl. Röber, Manfred, 2005, Wandel der Verwaltung zwischen Erneuerungselan und Reformmüdigkeit. In: Blanke, Bernhard et al., Handbuch zur Verwaltungsreform, 477 ff.

Steuerungsoptionen sowie Beteiligungschancen von Mitarbeitern in diesen Reformprozessen getroffen werden. Aufgrund des Untersuchungscharakters als zeitlich begrenzte Begleitforschung bleibt die Umsetzungsanalyse auf das zum Untersuchungszeitpunkt aktuell „verfügbare“ Reformbeispiel in Mecklenburg-Vorpommern beschränkt.

Die Untersuchungsergebnisse dieses Kapitels können für weitere Studien und Reformvorhaben als Ausgangsbasis dienen. Das gilt besonders für die Reformperspektive in Mecklenburg-Vorpommern. Dort wird mit Blick auf die Notwendigkeit seit Februar 2009 erneut eine Kreisgebietsreform geplant. Auf Basis von Anhörungsergebnis und Beschlussempfehlung des Innenausschusses hat der Landtag am 07.07.2010 das neue Kreisstrukturreformgesetz mehrheitlich mit Wirkung für September 2011 beschlossen.⁶⁴⁵ Nun starten den Umsetzungsplanungen erneut. Auf die bestehenden Erfahrungen und Ergebnisse kann also gewinnbringend zurückgegriffen werden. Der Umsetzungsaufwand wird sich so reduzieren.

3.2 Gebiets- und Funktionalreform in Mecklenburg-Vorpommern

3.2.1 Äußerer Verwaltungsaufbau – Entstehung und Bestand

Am 03.10.1990 wurde aus den früheren DDR-Staatsbezirken Rostock, Neubrandenburg und Schwerin das Land Mecklenburg-Vorpommern (M-V) gebildet. Damals entschied sich die Landespolitik gegen die Bildung einer staatlichen Mittelinstanz. Insofern weist das Land M-V einen weitgehend zweistufigen Verwaltungsaufbau seiner Behördenorganisation auf.⁶⁴⁶ Die obere regionale Ebene des Landes bilden die Ministerien und die ihnen untergeordneten Landeszentralbehörden. Als unmittelbare Landessonderverwaltung treten sie zwischen die Ministerien und die unteren Landesbehörden.⁶⁴⁷

Die Landkreise bilden die untere regionale Ebene des Landes.⁶⁴⁸ Sie schließen die kommunale Selbstverwaltung der Ortsstufe nach oben und die Staatsverwaltung nach unten hin ab.⁶⁴⁹ Zu Beginn hatte das Land eine aus der DDR stammende sehr kleinteilige Kreis- und Gemeindestruktur. Sie bestand aus 1.117 kreisangehörigen Städten und Gemeinden in 31 Landkrei-

645 Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 2010a und 2010b, a. a. O.

646 Vgl. Mecking, 1995, a. a. O., 209–210.

647 Siehe detaillierter zu dieser Klassifizierung Mecking, 1995, a. a. O., 82 ff.

648 Siehe dazu die Landkarten zu den Altkreisen im Jahre 1990 und zu den aktuellen Kreisgrenzen.

649 Vgl. Mecking, 1995, a. a. O., 87 ff.

sen sowie sechs kreisfreien Städten. 90 % der Gemeinden hatten weniger als 2.500 Einwohner und 50 % weniger als 500 Einwohner. Die Landkreise umfassten im Durchschnitt 40.000 Einwohner und ein Teil lag sogar unter 20.000 Einwohnern.⁶⁵⁰

Diese kommunale Verwaltungsorganisation war Ergebnis der zentralen planwirtschaftlichen Lenkungserfordernisse in der DDR.⁶⁵¹ Für eine effiziente und effektive Erfüllung der Kreisfunktionen nach den Systemanforderungen der BRD war diese Verwaltungsstruktur nicht geeignet.⁶⁵² Zur Förderung der jungen Selbstverwaltung in den Gemeinden entschied sich der Landtag damals zunächst gegen kommunale Strukturformen. Durch Zusammenfassung mehrerer Verwaltungen von benachbarten Gemeinden wurde die Leistungsfähigkeit des Verwaltungsapparates der kleinteiligen Ortsebene trotzdem wesentlich verbessert. Sie wurden nach dem westdeutschen Vorbild in Schleswig-Holstein Ämter genannt.⁶⁵³

Gleichzeitig blieb aber die dezentrale kommunalpolitische Entscheidungsstruktur für den örtlichen Versorgungsbereich in den vielen „Kleinstgemeinden“ erhalten. Die Amtsverwaltungen sind demnach die „Schreibstuben“ für die politisch weiterhin selbständigen Gemeinden des kommunalen Verwaltungsverbundes.⁶⁵⁴ Zentrales Koordinierungsgremium des Amtes ist der Amtsausschuss. Aufgrund ihrer Amtsstellung gehören ihm die Bürgermeister der amtsangehörigen Gemeinden an. Größere Gemeinden des Verwaltungsverbundes entsenden weitere Mitglieder. Die Leitung der hauptamtlichen Verwaltung wird vom ehrenamtlichen Amtsvorsteher ausgeübt. Ein leitender Verwaltungsbeamter unterstützt dabei den Amtsvorsteher maßgeblich bei der Geschäftsführung des Amtes.⁶⁵⁵

Zum Aufgabenkernbestand des Amtes gehören das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen, die Erhebung und Veranlagung von Gemeindeabgaben und die Beratung der Gemeinden. Die Gemeinden können darüber hinaus dem Amt nach eigenem Ermessen Selbstverwaltungsaufgaben übertragen. Im Übrigen wurden die Ämter zum Träger der gesamten Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises. Mit dem Beschluss der Kommu-

650 Vgl. Landtag M-V, 2002, Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen, 37 und de Maizière, Thomas, 1998, Verwaltungsstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern, 54–55.

651 Vgl. Barm, Werner, 1985, Die Kreise in der DDR, In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. (Hrsg.): Der Kreis. Dritter Band. Strukturen und Perspektiven der neuen Kreise, 439 ff.

652 Vgl. Clausen, Wolfgang, 1992, Kreisgebietsreform in Mecklenburg – Vorpommern, In: LKV, 111–112 genauso wie de Maizière, a. a. O., 54–55.

653 Die Einführung des Amtsverwaltungsmodells erfolgte im Anschluss an die guten Erfahrungen mit diesem Organisationsmodell im ähnlich strukturierten Schleswig-Holstein.

654 Vgl. Landtag M-V, a. a. O., 37.

655 Vgl. Meyer, 2004, a. a. O., 242.

nalverfassung⁶⁵⁶ im Jahre 1994 wurde die Regeleinwohnerzahl für ein Amt zunächst auf 5.000 und die Mindesteinwohnerzahl für amtsfreie Gemeinden auf 2.500 festgelegt. Schon im Jahre 1997 allerdings wurden diese Zahlen durch Novellierung der Kommunalverfassung nach oben korrigiert. Die Regeleinwohnerzahl von Ämtern lag ab diesem Zeitpunkt bei 6.000 und die Mindesteinwohnerzahl für amtsfreie Gemeinden bei 3.000.⁶⁵⁷

Außerdem wurde der Aktionsradius der Ämter auf alle Angelegenheiten der laufenden Verwaltung der amtsangehörigen Gemeinden ausgeweitet. Auf der Basis dieser normativen Rahmenvorgaben wurden dann durch drei Landesverordnungen gem. § 125 KV M-V bis 1997 122 Ämter mit 1.019 amtsangehörigen Gemeinden gebildet. Von den insgesamt 1.073 kreisangehörigen Gemeinden waren damit nur noch 54 Gemeinden amtsfrei.⁶⁵⁸ Im Anschluss an diese Gemeindeverwaltungsreform erfolgte 1994 eine Kreisgebietsreform zur Reduktion und Konzentration der relativ leistungsschwachen Landkreise. Von den bestehenden 31 Landkreisen verblieben durch Fusion benachbarter Landkreise nur noch 12 mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 100.000.

In der Region Westmecklenburg entstanden die vergrößerten Landkreise Ludwigslust und Parchim sowie der neue Landkreis Nordwestmecklenburg.⁶⁵⁹ Gebildet wurde der Kreis Ludwigslust aus dem ehemaligen Kreis Hagenow und Ludwigslust sowie den Ämtern Rastow und Strahlendorf des ehemaligen Kreises Schwerin-Land. Damit wurde er mit 2.517 km² zum größten Kreis in M-V und zum viertgrößten in Deutschland.

Ihm gehören vier amtsfreie Städte, 85 amtsangehörige Gemeinden und Städte sowie neun Ämter an.⁶⁶⁰ Der Kreis Parchim umfasst die ehemaligen Kreise Parchim und Lübz sowie die Teile der ehemaligen Kreise Sternberg und Schwerin-Land. Zu seinem Kreisgebiet von 2.233 km² gehören drei amtsfreie und 91 amtsangehörige Gemeinden sowie neun Ämter.⁶⁶¹ Der

656 Mit dem Beschluss der Kommunalverfassung hat der Landesgesetzgeber M-V im Gegensatz zu anderen Bundesländern die Gemeinde-, Amts- und Landkreisordnung in einem Gesetz übersichtlich zusammengefasst.

657 Vgl. Landtag M-V, 2002, a. a. O., 37 und Meyer, Hubert, 2003, Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern. Arbeit und Ergebnisse der Enquete-Kommission, In: LKV, 12.

658 Vgl. Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern, 2003, Informationen vom 22.09.2003, S. 1 ff.

659 Zur Koordinierung von Regionalplanung und Regionalmanagement haben diese Kreise den Regionalen Planungsverband Westmecklenburg e.V. gebildet. Das Verbandsgebiet ist deckungsgleich mit dem Zuständigkeitsgebiet des Amtes für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg. Bei dieser Behörde wurde sogar die Geschäftsstelle des Verbandes angesiedelt. Vgl. <http://www.westmecklenburg-schwerin.de> vom 21.09.2007.

660 Vgl. Vorbericht zum Haushaltsplan 2006 (Anlage zur Haushaltssatzung) des Landkreises Ludwigslust.

661 Vgl. die Darstellung der Kreisgeschichte auf <http://www.nordwestmecklenburg.de> vom 21.09.2007.

2.073 km² große Kreis Nordwestmecklenburg besteht aus den Kreisen Grevesmühlen, Wismar und Gadebusch sowie den Ämtern Warin, Lübstorf/Alt Meteln und der Gemeinde Brüsewitz.⁶⁶²

Im Ergebnis dieser Verwaltungsstrukturereformen konnte die Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene mit Blick auf die Leistungsanforderungen erheblich gesteigert werden.⁶⁶³ Eine Einkreisung der relativ kleinen und einwohnerschwachen sechs kreisfreien Städte des Landes unterblieb damals.⁶⁶⁴ Auf die so gestärkte kommunale Selbstverwaltungsstufe übertrug das Funktionalreformgesetz vom 05.05.1994 viele Aufgaben der staatlichen Sonderbehörden. Insofern wurden kleinere staatliche Sonderbehörden⁶⁶⁵ überflüssig. Im Ergebnis führte diese Maßnahme mit Blick auf die damaligen Handlungsgrundlagen zu einer Optimierung des gesamten administrativen Leistungsprozesses im Lande.⁶⁶⁶

3.2.2 Motive, Ziele und Strategien der Verwaltungsreform in M-V

3.2.2.1 Reformverlauf bis Juli 2007

Entgegen der optimistischen Prognosen nach der Deutschen Einheit, hat sich die sozio-ökonomische Situation in M-V nicht auf durchschnittlichem „Westniveau“ stabilisieren können. Fehlende Zukunftsperspektiven führen vor allem im Osten des Landes seit dem zur negativsten demographischen Entwicklung im Bundesvergleich. Sinkende und veränderte Nachfrage nach öffentlichen Gütern sowie abnehmende öffentliche Finanzausstattung sind die Folge.

Die Landespolitik arbeitet deshalb seit Beginn des 21. Jahrhunderts offensiv an der weiteren Konsolidierung und Modernisierung der Strukturen von Politik und Verwaltung.⁶⁶⁷ Im Ergebnis verfolgte die Landespolitik einen umfassenden, ganzheitlichen und integrierten Strukturreformansatz.⁶⁶⁸ Durch Kombination von kommunaler Gebietsreform und Funktionalreform sowie einer Vielzahl von unterstützenden Reformelementen sollte eine maximale Reformwirkung erzielt werden. Geplant war eine Vergrößerung des

662 Vgl. den Text „Wissenswertes über den Landkreis“ auf <http://www.kreis-pch.de> vom 21.09.2007.

663 Vgl. Landtag M-V, 2002, a. a. O., 37 und de Maizière, 1998, a. a. O., 56–57.

664 Vgl. Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VwModG M-V). Beschluss der Landesregierung vom 02.11.2004. Entwurfsfassung für die Anhörung der kommunalen Körperschaften und Verbände, 98. Das Vergleichsland Schleswig-Holstein gewährt demgegenüber nur relativ großen Städten die Kreisfreiheit.

665 Sie wurden im Zuge der Gründung des Bundeslandes geschaffen, um die Defizite in der Leistungsfähigkeit im kommunalen Bereich auszugleichen.

666 Vgl. de Maizière, 1998, a. a. O., 57–58.

667 Vgl. VwModG M-V, 2004, a. a. O., 104 ff. und Landesregierung M-V, 2003, a. a. O., 8–12.

668 Vgl. ebenda und „Eckpunktepapier“, 2003, a. a. O., 12, und IMAG-Bericht, 2003, a. a. O., 4.

Gebietszuschnittes von Kreis- und Ortsebene durch kommunale Gebietsreform. Ziel war die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Ressourcenbündelung, Rationalisierung⁶⁶⁹ und Erhöhung des Steuerungspotentials⁶⁷⁰. Auf Ortsebene galt dabei für die Gemeinden und zunächst auch für die Ämter das Prinzip des freiwilligen Zusammenschlusses nach Vereinbarung. Nach Ablauf der Freiwilligkeitsphase konnten Ämter durch Verordnung oder Verwaltungsentscheidung des Innenministeriums neu geordnet werden. Die Kreise sollten dagegen auf Grund eines Reformgesetzes zusammengeschlossen werden.

Im Zuge dieser Maßnahmen sollte sich die Zahl von leistungsschwachen zu Gunsten von ressourcenstarken Selbstverwaltungseinheiten deutlich reduzieren. Durch Zusammenführung von Amtsverwaltung und Gemeindeverwaltung am Ort sollen so zukünftig unrentable Doppelstrukturen abgebaut und Koordinationsvorteile erreicht werden. Zur Förderung von freiwilligen Zusammenschlüssen kommunaler Einheiten der Ortstufe und von Amtsverwaltungen gewährte das Land als Anreiz bis 31.12.2004 eine Fusionsprämie in Abhängigkeit nach der Art des Zusammenschlusses.⁶⁷¹ Zur Umsetzung dieser Gebietsreformziele hat der Landesgesetzgeber die Regelgrößen für Gemeinden und Ämter angehoben. Danach sollen zukünftig Gemeinden eine Größe von 500 und Ämter eine Größe von 6.000 Einwohnern nicht unterschreiten⁶⁷². Regulär sollen Ämter 8.000 Einwohner haben und maximal 10 Gemeinden verwalten. Selbständig können nur Gemeinden mit über 5.000 Einwohnern bleiben.

Ausnahmen davon bilden Gebiete, die aufgrund ihrer geographischen Lage oder ihrer ausgeprägten Bedeutung für den Fremdenverkehr eine besondere Bedeutung haben (z. B. Insel Hiddensee, Ostseeheilbad Zingst). Diese Gemeinden können amtsfrei bleiben, wenn sie mindestens über 1.000 Einwohner verfügen.⁶⁷³ Zur Verwirklichung dieser Maßzahlen kann das Innenministerium gem. § 125 VI. KV M-V die betroffenen Amtsverwaltungen zwangsweise fusionieren, Gemeinden einem Amt zuordnen und über die Amtsfreiheit einer Gemeinde generell entscheiden.⁶⁷⁴ Durch freiwillige Fu-

669 Nutzung von Größenökonomie-Effekten (Skaleneffekte) und Mittelkonzentrationsvorteilen etc.

670 Erhöhung der Chancen zur Gewinnung von potentiellen Mandatsträgern für die kommunalen Vertretungskörperschaften.

671 Siehe dazu die Landesverordnung über die Gewährung von Zuweisungen bei der Auflösung von Gemeinden und der Neubildung von Ämtern und Verwaltungsgemeinschaften vom 20.04.2000 (GVOBl. M-V S. 195.).

672 Siehe dazu § 1 III. Kommunalverfassung (KV) M-V.

673 Siehe zu diesen Maßzahlen und Änderungen ausführlich Meyer, 2004, a. a. O., 242–243.

674 Siehe dazu auch unmittelbar den Gesetzestext von § 125 VI. KV M-V.

sionen auf der Ortstufe haben sich bis zum 31.12.2004 die amtsfreien Gemeinden auf 34 und die Ämter auf 79 reduziert.⁶⁷⁵

Zwangsfusionen von Gemeinden unter 500 Einwohnern⁶⁷⁶ und eine Zwangseingemeindung von Umlandgemeinden großer Städte⁶⁷⁷ sollte es nicht geben. Auf Kreisebene war dagegen eine radikale zwangsweise Gebietsreform geplant. Die 12 bestehenden Kreise sollten durch Fusion per Gesetz zukünftig nur noch 5 so genannte Regionalkreise bilden und die 6 kreisfreien Städte einschließen.⁶⁷⁸ Zunächst allerdings sah das Reformkonzept den Zusammenschluss der Kreise innerhalb der bestehenden vier Planungsregionen vor. Dadurch sollten idealtypische Kreise mit regional einheitlichen Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollräumen entstehen. Wegen der zu langgestreckten Nord-Süd Ausdehnung von 168 km wurde der östlichste Regionalkreis Vorpommern jedoch zweigeteilt. Insofern gliederte sich der Landesteil Vorpommern in einen Regionalkreis Nordvorpommern und Südvorpommern.⁶⁷⁹

675 Vgl. Informationen des Innenministeriums M-V zum Fusionsverlauf vom 28.12.2004.

676 Gilt im Sinne des „Eckpunktepapiers“ der Landesregierung als integraler Bestandteil der Reform, 18.

677 Ist bisher kein Bestandteil des Reformkonzeptes und entsprechender Maßnahmen, VwModG M-V, 2004, a. a. O., 107 ff.

678 Vgl. VwModG M-V, 2004, a. a. O., 111 ff. in Umsetzung des „Eckpunktepapiers“, 2003, a. a. O., 17.

679 Vgl. VwModG M-V, 2004, a. a. O., 125–127.

Tabelle 22: Ursprünglich geplante Regionalkreise in M-V

Geplante Regionalkreise	Altkreise / kreisfreie Städte	Kreissitz	Einwohner- zahl	Fläche in qkm
Westmecklen- burg	LK Ludwigslust, LK Nordwestmecklenburg, LK Parchim, LH Schwerin, HS Wismar	Schwerin	500.217	6.997
Mecklen- burgische Seenplatte	LK Demmin, LK Mecklen- burg-Strelitz, LK Müritz, LK Uecker-Randow, Neubrandenburg	Neu- brandenburg	313.320	5.809
Mittleres Mecklenburg	LK Bad Doberan, LK Güstrow, HS Rostock	Rostock	426.499	3.601
Nordvorpom- mern	Insel Rügen, LK Nord- vorpommern, HS Stralsund	Stralsund	247.148	3.182
Südvorpom- mern	LK Ostvorpommern, HS Greifswald	Anklam	245.042	3.584

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Anlage 29 ff. zum 1. Entwurf VwModG M-V.
Abkürzungen: LK=Landkreis; LH=Landeshauptstadt; HS=Hansestadt.

Planungsregionen M-V



Abbildung 23: Planungsregionen Mecklenburg-Vorpommern

Quelle: Oberste Landesplanungsbehörde M-V 2004

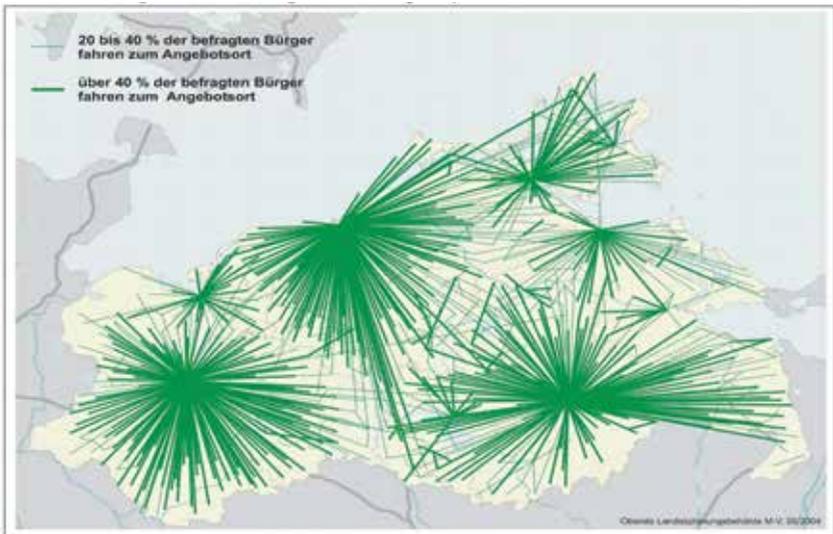


Abbildung 24: Verflechtungsbereiche der Oberzentren in M-V

Quelle: Oberste Landesplanungsbehörde M-V 06/2004

Für den Neuzuschnitt der Kreise bildeten die sozio-ökonomischen Verflechtungsräume der Oberzentren Schwerin, Neubrandenburg, Rostock und Stralsund und Anklam die raumordnerische Grundlage. Besonders wegen ihrer Leistungsfähigkeit, aber auch wegen ihrer zentralen Lage (Erreichbarkeit) sollten sie zukünftig Kreissitz sein.⁶⁸⁰ Mit einer Einwohnerzahl von 245.042 in Südvorpommern bis 500.217 in Westmecklenburg hätten die fünf neuen Regionalkreise zukünftig zu den einwohnerstärksten Kreisen in ganz Deutschland gehört. Derzeit haben 30 von 324 Kreisen (also 9,26 %) mehr als 300.000 Einwohner.⁶⁸¹ Demgegenüber hätten die neuen Kreise bundesweit mit 3.182 qkm in Nordvorpommern bis 6.997 qkm in Westmecklenburg die größte Flächenausdehnung gehabt. Nur der bisher flächengrößte Kreis Uckermark mit 3.058 qkm in Brandenburg reicht an diese Ausdehnung heran.⁶⁸²

Sonst haben nur Regierungspräsidien in Ländern mit dreistufigem Verwaltungsaufbau bei bedeutend kleineren Kreisen ähnliche Flächenausmaße. Allerdings ist auch die Bevölkerungsdichte mit 54 bis 118 Einwohnern pro qkm die geringste in Deutschland. Drastische Maßnahmen mit Blick auf die abnehmenden Ressourcen erschienen deshalb dem Landesgesetzgeber in M-V als gerechtfertigt. Selbst die Insel Rügen sollte trotz langer Selbstverwaltungstradition und inselspezifischen Besonderheiten ihre administrative Eigenständigkeit verlieren. Zur kommunalpolitischen Kompensation war jedoch ein beschließender Sonderausschuss innerhalb des Kreistages von Nordvorpommern-Rügen vorgesehen.⁶⁸³

Auch mit der Einkreisung der kreisfreien Städte durch die neuen Regionalkreise und deren Integration in einen regionalen Planungs- und Verwaltungsverbund sollte den dramatischen Auswirkungen der Umfeldänderungen gegen gesteuert werden. Ausgangspunkt war die Überlegung, dass die Probleme der komplexen Verflechtungen der großen Städte mit ihrem Umland besser durch einen gemeinsamen Verwaltungsträger gelöst werden können. Planungs- und Finanzierungsprobleme in diesem Bereich sollten so deutlich entspannt werden. Der Verlust der Kreisfreiheit⁶⁸⁴ wurde gegenüber möglichen Zwangseingemeindungen in die Kernstädte als weniger starker Eingriff in deren Selbstverwaltungsrecht qualifiziert.⁶⁸⁵

680 Vgl. VwModG M-V, 2004, a. a. O., 126–127.

681 Größter Landkreis in Deutschland ist der Kreis Recklinghausen mit 651.397 Einwohnern.

682 Vgl. VwModG M-V, 2004, a. a. O., S. 136–137.

683 Vgl. ebenda.

684 Der Statusverlust beinhaltet die Zahlung der Kreisumlage und den Verlust von Schlüsselzuweisungen.

685 Vgl. VwModG M-V, 2004, a. a. O., 127–131.

Im Übrigen sollten die ehemaligen kreisfreien Städte aufgrund ihrer Verwaltungsstärke analog der Konstruktion in westdeutschen Flächenländern eine entsprechende Aufgabenprivilegierung erhalten. Insoweit hätten sie auch weiterhin bestimmte Kreisaufgaben aus den Bereichen Abfallrecht, Baurecht, Denkmalschutz, Immissionsschutz, Jagdrecht, Naturschutz, Straßenverkehrsrecht und Waffenrecht wahrgenommen. Ebenso sollten sie örtlicher Träger der Sozialhilfe und auf Antrag der öffentlichen Jugendhilfe sein. Dazu hätten sie kommunalrechtlich den Status einer großen kreisangehörigen Stadt erhalten.⁶⁸⁶ Die kommunale Gebietsreform mit ihrer radialen Kreisfusion war die Basis für die Überprüfung und Neuordnung der Aufgabenerledigung des öffentlichen Sektors im Land (Funktionalreform⁶⁸⁷).

Im Rahmen der Funktionalreform wurde geprüft welche Aufgaben noch von der öffentlichen Hand wahrgenommen werden sollen und wo sie am zweckmäßigsten erledigt werden können. Dazu wurden zunächst 1.500 Landesverwaltungsaufgaben mit 1.730 gebundenen Stellen und einem Volumen von 577 Mio. Euro ressortübergreifend durch eine IMAG ausgewählt.⁶⁸⁸ Die Optimierung der Behördenstruktur war dabei wesentliches Reformziel. Durch Aufgabenbündelung in größeren Einheiten sollten Kosteneinsparungen erreicht, Spezialisierung ermöglicht und Doppelzuständigkeiten beseitigt werden. Eine weitgehende Dezentralisierung und Kommunalisierung nicht-privatisierbarer Aufgabenbereiche wurde angestrebt. Im Rahmen der Funktionalreform I. war zunächst eine Verlagerung von vakanten Aufgaben auf die gestärkten Kreise geplant.⁶⁸⁹ Es galten die Prinzipien von Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung. Den Abschluss sollte die Aufgabenneuordnung zwischen Kreis- und Gemeindeebene – Funktionalreform II. – bilden.⁶⁹⁰

Parallel dazu erfolgte durch Definition des Aufgabentyps (Eigener- oder übertragener Wirkungskreis) der Kommunalisierungsgrad der Aufgabe. Ziel war dabei unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips den eigenen Wirkungskreis der Kommunen und damit die kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Insgesamt sollte die geplante Zuständigkeitsneuordnung innerhalb der kommunalen Ebene zu einer an der Leistungsfähigkeit orientierten differenzierten Aufgabenzuordnung führen. Das Kriterium der „Verwaltungsgröße“ spielte insoweit eine entscheidende Rolle. Insbesondere wäre es bei den großen kreisangehörigen Städten zu einer Aufgabenprivilegierung gekommen.⁶⁹¹

686 Vgl. ebenda.

687 Vgl. Stürer, 1980, a. a. O., 18–29.

688 Vgl. Vgl. VwModG M-V, 2004, a. a. O., 110–112. und Innenministerium M-V, 2003b, a. a. O., 13–22.

689 Vgl. ebenda.

690 Vgl. ebenda.

691 Vgl. ebenda.

Zur Förderung der Wirkung der verbundenen Gebiets- und Funktionalreform hätte es flankierende Maßnahmen gegeben. Insoweit sind die geplante Einrichtung von Bürgercentern, die Deregulierung und das eGovernment besonders hervorzuheben. Die Bürgercenter auf Ortsgemeinde- bzw. Amtsverwaltungsebene hätten im Sinne eines Front Offices als zentrale Anlaufstelle (One Stop Agency) für alle Verwaltungsleistungen des Landes gedient. Dadurch sollte dem Ziel größtmöglicher Bürgernähe von Verwaltungsleistungen Rechnung getragen werden.

Darüber hinaus sollte es langfristig möglich sein auf alle Verwaltungsleistungen auch über das Internet zuzugreifen („digitaler Front Office“).⁶⁹² Zu diesem Zweck sollte ein alle Verwaltungsebenen des Landes umfassendes Corporate Network⁶⁹³ als gemeinsames Online-Portal installiert werden. Insgesamt betrachtet hätten diese Maßnahmen geholfen bestehende und reformbedingte Defizite bei der Bürgerorientierung von Verwaltungsleistungen zu minimieren. Generell erhofften sich die Reformakteure weitere positive Effekte auf die Beschleunigung und Vereinfachung von Verwaltungsabläufen durch Deregulierungsmaßnahmen. Durch eine Erforderlichkeits- und Zweckmäßigkeitprüfung der bestehenden Rechtsvorschriften und zukünftiger Normsetzungen sollten Verfahrensabläufe wesentlich entlastet werden.⁶⁹⁴

3.2.2.2 Reformverlauf bis Anfang Juli 2010

Beendet wurde die weitreichende Kreisgebiets- und Funktionalreform vom Mai 2006 im Sommer 2007 durch die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Kreisgebietsreform. Dadurch wurde die fortgeschrittene Umsetzungsplanung der Kreisgebietsreform mit dem Ziel der Regionalkreisbildung und weitreichenden Dezentralisierung der Landesverwaltung radikal gestoppt.⁶⁹⁵ Gescheitert war die Kreisgebietsreform wegen mangelhafter Einbeziehung von „moderateren“ Kreisgebietsreformoptionen in den Abwägungsprozess und zu geringer Gewichtung der bürgerschaftlich-demokratischen Selbstverwaltungskomponente. Kritisiert wurde die einseitige Fokussierung auf Wirtschaftlichkeits- und Raumordnungsmaßstäbe und damit die vorschnelle Festlegung auf das Regionalkreiskonzept als alternativloses Leitbild.⁶⁹⁶

Aufgrund der engen Verbindung zwischen Funktional- und Kreisgebietsreform wurden auch weite Teile der geplanten Aufgabenneuordnung für

692 Vgl. ebenda.

693 Siehe dazu Rößler, Jochen, 2003, Protokolle der Interviews vom 11.12.2003 und vom 12.03.2004.

694 Vgl. VwModG M-V, 2004, a. a. O., 110–112 und „Eckpunktepapier“, 2003, a. a. O., 13–22.

695 Vgl. LVerfGE M-V, 2007, a. a. O.

696 Vgl. ebenda.

ungültig erklärt. Die Notwendigkeit einer Verwaltungsreform wurde jedoch grundsätzlich anerkannt. Mit Blick auf diese Ereignisse war die Landespolitik daraufhin zur entsprechenden Überarbeitung des Reformkonzeptes gezwungen.⁶⁹⁷

Schon Ende November 2007 einigte sich die Landesregierung auf ein neues Reformleitbild als Grundlage für den weiteren Planungs-, Abwägungs- und Einigungsprozess. Darin wurden grundlegende Prinzipien für die Gestaltung der zukünftigen Kreisgebietsstruktur festgelegt. Die Fläche der Kreise sollte 4.000 qkm nicht überschreiten und die Einwohnerzahl von 175.000 sollte möglichst nicht unterschritten werden. Für die kleinen kreisfreien Städte sollte weiterhin die Einkreisung in Betracht kommen. Die großen Städte Rostock und Schwerin hätten weiterhin aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit kreisfrei bleiben können.⁶⁹⁸ Auf der Grundlage dieses Leitbildes erfolgte nun eine differenzierte Prüfung einer Vielzahl von denkbaren Reformalternativen. Im Ergebnis einigte sich die Landespolitik im Februar 2009 in ihrem Gesetzentwurf schließlich darauf, dass aus den bisher 12 Kreisen und 6 kreisfreien Städten 6 Kreise gebildet werden sollen. Nur Rostock und Schwerin sollen zukünftig noch kreisfrei bleiben. Die kleinen kreisfreien Städte verlieren ihre Kreisfreiheit, erhalten aber, wie schon im ersten Reformanlauf 2006 geplant, den Sonderstatus der großen kreisangehörigen Stadt.⁶⁹⁹ Am 07.07.2010 hat der Landtag diesen Gesetzentwurf unter Einbeziehung geringfügiger Änderungen als Ergebnis der Beratungen und Anhörungen des Innenausschusses mehrheitlich beschlossen.⁷⁰⁰

697 Vgl. AP-Meldung vom 26.07.2007, 17.28 Uhr; Pressemitteilungen des Innenministeriums M-V Nr. 90, 91 und 96 aus dem Jahre 2007 und Pressemitteilung des Landrates Rolf Christiansen vom 26.07.2007.

698 Vgl. Pressemeldung des Innenministeriums M-V Nr. 163 vom 27.11.2007.

699 Vgl. Landesregierung M-V, 2009, Gesetzentwurf zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 10.02.2009, 70 ff.

700 Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 2010a und 2010b, a. a. O.

Tabelle 23: Kreisstruktur laut Gesetzbeschluss vom Juli 2010

Neue Kreise	Altkreise / kreisfreie Städte	Kreissitz	Einw. 2007	Einw. 2020	Fläche in qkm
Nordwest- mecklenburg	LK Nordwest- mecklenburg, HS Wismar	Wismar	163.689	158.375	2.118
Südwest- mecklenburg	LK Ludwigslust, LK Parchim	Parchim	226.058	201.901	4.751
Mecklen- burgische Seenplatte	Teile des LK Demmin, LK Mecklenburg- Strelitz, LK Müritzt, Neubrandenburg	Neubran- denburg	262.198	221.387	5.028
Mittleres Mecklenburg	LK Bad Doberan, LK Güstrow	Güstrow	221.439	198.446	3.421
Nordvor- pommern	Insel Rügen, LK Nordvorpom- mern, HS Stralsund	Stralsund	237.191	214.408	3.190
Südvor- pommern	LK Ostvorpom- mern, LK Uecker- Randow, Teile des LK Demmin, HS Greifswald	Greifswald	272.839	250.051	4.369

Quelle: Eigene Darstellung nach Landesregierung M-V, 2009 und Landtag M-V, 2010a und 2010b.

Abkürzungen: LK=Landkreis; HS=Hansestadt.

Künftige Struktur der Landkreise und kreisfreien Städte nach diesem Gesetzentwurf

Anlage 15



Abbildung 25: Geplante Kreisstruktur gemäß Gesetzentwurf v. 10.02.2009
Quelle: Landesregierung M-V, 2009, a. a. O., Anlage 15 zum Gesetzentwurf.

Mit der geplanten neuen Kreisstruktur wäre die Einwohnerzielgröße durchgängig auch mit Blick auf die Einwohnerentwicklung bis 2020 erreichbar. Kompromisse wären jedoch bei der Fläche der drei südlichen Kreise notwendig. Dort würde die Flächenobergrenze von 4.000 qkm überschritten werden. Die Landesregierung rechtfertigt diese Entscheidung mit Verweis auf die Zuordnungswünsche von Ämtern und Gemeinden sowie den Vorteilen des Zusammenschlusses von ungeteilten Altkreisen.⁷⁰¹

Belastungen bei der Ausübung des kreispolitischen Ehrenamtes infolge der Flächenvergrößerung der Kreise werden nur in geringem Ausmaß gesehen. Aktuelle empirische Studien hätten im Übrigen keinen Zusammenhang zwischen Kreisgröße und ehrenamtlichem Engagement festgestellt. Stattdessen wird eher von einer Stärkung der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung ausgegangen.⁷⁰² Ausschlaggebend dafür wären die Ausweitung von Ressourcen- und Kompetenzspielräumen sowie das gestiegene Kandidatentpotential für die Kreisvertretungen als Folge der Kreisreform.

701 Vgl. Landesregierung M-V, 2009, Gesetzentwurf vom 10.02.2009, ebenda.

702 Vgl. ebenda.

Mögliche Defizite könnten sehr gut durch Unterstützung der Kreispolitik wie z. B. der Einführung von hauptamtlichen Assistenzkraften und Fahrdiensten kompensiert werden. Verwiesen wird auch auf die derzeitige Praxis der regionalen Arbeitsteilung bei Verbänden, Parteien und den Kreisvertretungen.⁷⁰³ Im Vergleich zum gescheiterten Regionalkreiskonzept fallen die Zunahme der Einwohnerzahlen und die Ausdehnung der Flächen jedoch deutlich geringer aus. Das neue Reformvorhaben ist daher ein Kompromiss zwischen maximal möglichem Konzentrationsgrad, den Reformnotwendigkeiten sowie den spezifischen örtlichen Gegebenheiten in Mecklenburg-Vorpommern.⁷⁰⁴ Der Zustimmungsgrad zu diesem neuen Reformkonzept scheint dadurch weit größer zu sein.

Damit kann die Kreisgebietsreform gegenüber dem damals stark umstrittenen Reformvorhaben vom Mai 2006 in eine weitaus erfolversprechendere Umsetzungsphase eintreten. Parallel zur Planung der Kreisgebietsreform wurden ebenso erneut an der Funktionalreform also Dezentralisierung von Landesverwaltungsaufgaben und dem kommunalen Finanzausgleichsgesetz gearbeitet.⁷⁰⁵

Kreisgebiets- und Funktionalreform wurden aufgrund der negativen Erfahrungen aus dem gescheiterten Reformverbund beider Reformbausteine im neuen Reformanlauf gesetzlich getrennt. Schwerpunkte der Aufgabenverlagerung werden laut Aufgabenzuordnungsgesetz vom 07.07.2010 die Bereiche Arbeitsschutz, technische Sicherheit, Immissionsschutz, Abfallwirtschaft, Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz sowie Aufgaben des überörtlichen Trägers der Jugendhilfe sein.⁷⁰⁶ Dezentralisierter Aufgabenumfang und damit verbundene Stellenzahl werden aber im Vergleich zur gescheiterten Kreisgebiets- und Funktionalreform sehr bescheiden ausfallen. Gegenüber den früher geplanten 1.730 sollen nun nur noch ca. 174 bisherige Landesbeschäftigte auf die Kreise verlagert werden.⁷⁰⁷

Das neue kommunale Finanzausgleichsgesetz vom November 2009 fördert die Fusion von Gemeinden unter 500 Einwohnern. Entsprechend kleinere Einheiten werden zukünftig einen Zuweisungsabschlag hinnehmen müssen. Damit wird also im Prinzip ihr mangelndes freiwilliges und leitbildgerechtes Fusionsengagement negativ sanktioniert. Eine Kostenumlage zu Lasten der Umlandgemeinden und zu Gunsten der größeren Kernstädte wie z. B.

703 Vgl. ebenda.

704 Vgl. ebenda.

705 Vgl. Pressemitteilung der Landesregierung M-V Nr. 114/2009 vom 12.05.2009.

706 Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 2010a, a.a.O. und Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 2010c, Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses zum Aufgabenzuordnungsgesetz vom 30.06.2010, Drucksache 5/3600.

707 Vgl. Pressemitteilung der Landesregierung M-V Nr. 114/2009 vom 12.05.2009.

Schwerin und Rostock soll die Stadt-Umlandproblematik lösen. Das Missverhältnis zwischen stetiger Abwanderung von einkommensstarken Familien aus den Kernstädten in ihre Umlandgemeinden bei gleichzeitiger Weiternutzung der großstädtischen Infrastruktur soll damit ausgeglichen werden.⁷⁰⁸

Die weitere Untersuchung des Fallbeispiels in diesem Kapitel konzentriert sich aufgrund der Offenheit des zweiten Reformanlaufes zum Zeitpunkt der Ausarbeitung dieser Untersuchung auf die letztlich gescheiterte Umsetzung der Kreisgebiets- und Funktionalreform vom Mai 2006 bis September 2007.

3.3 Umsetzung der Kreisgebiets- und Funktionalreform

3.3.1 Personalintegration als Umsetzungsschwerpunkt

Personalübergang und die Personalzusammenführung bei Kreisgebiets- und Funktionalreformen sind gekoppelt an den Umfang der Zuständigkeitsverlagerung und die Veränderung des Kreisgebietes. Die Größenordnung der Verwaltungsreform und des Reformobjektes bestimmt dabei den Aufwand der Personalintegration und das Rationalisierungspotential.⁷⁰⁹ Entscheidend für die Funktionalreform ist insofern, ob ganze Aufgabenbereiche, oder nur Teilaufgaben sowie einzelne kleine Zuständigkeiten übertragen werden. In Abhängigkeit davon werden ganze Behörden, Behördenteile, einzelne Personen oder auch keine Ressourcen verlagert.

Im letzten Fall müssen die Kommunen die zusätzlichen Aufgaben mit ihrem vorhandenen Arbeitspotential bewältigen. Allgemein gilt immer der Grundsatz *Personal folgt Aufgabe* usw. Im Dezentralisierungsfokus befindet sich aktuell die gesamte operative Landesverwaltung. Die Landesebene soll sich auf die normative Steuerung als ihr strategisches Kerngeschäft konzentrieren. In diesem Sinne sollen vor allem die unteren Landesbehörden und die Sonderbehörden in die Kreisebene soweit zweckmäßig integriert werden. Dieser Prozess ist eingebettet in eine umfassende Überprüfung der Notwendigkeit von Aufgaben (Aufgabenkritik).

Gegenwärtig und in den letzten Jahren haben in diesem Sinne viele Bundesländer in West- und Ostdeutschland zahlreiche Zuständigkeiten auf die Kreisebene verlagert. Der Umfang ist dabei allerdings sehr unterschiedlich. Eine aktuelle Umfrage des Deutschen Landkreistages beweist, dass es

708 Vgl. §§ 12 und 24 Finanzausgleichsgesetz (FAG) M-V vom 10.11.2009, GVOBl M-V 2009, 606.

709 Siehe dazu als Beispiel die Aufgabenverlagerungen in Baden-Württemberg (abgeschlossen) und Mecklenburg-Vorpommern (Planung) im Vergleich (ohne die Kreisgebietsreform): 12.000 zu 1.750 (weniger als 1/6).

quantitativ und qualitativ bei der autonomen Steuerung der Aufgaben noch erhebliche Spielräume gibt.⁷¹⁰ Die Dezentralisierungsambitionen sind derzeit deutlich umfassender als in der Vergangenheit. Somit ist auch die Personalverschiebung umfangreicher und stellt größere Anforderungen an die Personalintegration.⁷¹¹ Die Spitzenposition bei der Dezentralisierung nimmt Baden-Württemberg ein.

Dort wurden im Jahre 2005 12.000 Landes-Bedienstete auf die Kreise verlagert.⁷¹² Im Untersuchungsobjekt M-V sollten dagegen nur 1.730 Stellen verschoben werden.⁷¹³ In Niedersachsen wurden sogar nur 185 Stellen im Zuge der Verwaltungsstrukturreform übertragen.⁷¹⁴ Reformumfang und Steuerungsaufwand von Kreisfusionen sind weitestgehend abhängig von der Zahl der beteiligten Kreise, deren Kreisstruktur und Ressourcenausstattung.⁷¹⁵ Grad und Kontext der Konzentration sind also ausschlaggebend. Mit einer Halbierung der Kreiseinheiten war der Konsolidierungsaufwand für den Personalkörper bei zurückliegenden Kreisfusionen in Deutschland erheblich groß.⁷¹⁶ Dieser Aufwand übersteigt quantitativ und qualitativ eindeutig den Dezentralisierungsaufwand.

Im Untersuchungsobjekt M-V sollten von der Fusion landesweit 4.617 Stellen in der Kernverwaltung der Kreise erfasst werden.⁷¹⁷ Da die betroffenen Kreise einen vergleichbaren Aufgabenumfang haben,⁷¹⁸ wäre es in Abhängigkeit vom Arbeitsaufwand sowie den Verdichtungs- und Spezialisierungseffekten zu erheblichen Personalüberhängen gekommen.⁷¹⁹

Die Ausdehnung der Kreise auf Regionsniveau hätte gegenüber kleinteiligeren Reformmodellen demnach zu einem größeren Fusionsaufwand geführt. Allerdings hätten natürlich auch Folgeaufwendungen für notwendige Kooperationen eingerechnet werden müssen.

710 Vgl. Deutscher Landkreistag, 2006, a. a. O., 5–7.

711 Vergleichende Studien zum Thema Funktionalreform und Personalverschiebung liegen nach Kenntnis des Autors derzeit noch nicht vor.

712 Vgl. Ruge, Kai, 2006, Aufsatzmanuskript des DLT zu den Verwaltungsreformen und Wirkungen auf den Kreis, 4.

713 Vgl. Innenministerium M-V, 2003a, Abschlussbericht der interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) Funktionalreform zum Stand der Vorbereitungen, 4–6.

714 Bogumil, Jörg, 2006, Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen, 44 ff.

715 Vgl. Huber/Bergmann, 2003, a. a. O., In: VM, 304 ff.

716 Vgl. zur Dimension der Kreisfusionen der 60er und 70er Jahre in Westdeutschland Seele, 1985a, a. a. O., 45 ff. und zu den Kreisfusionen in den 90er Jahren in Ostdeutschland Henneke, Hans-Günter, 1994, Kreisebene in der Bundesrepublik Deutschland nach der Gebietsreform in den neuen Ländern, In: LKV, 145 ff.

717 Vgl. Innenministerium M-V, 2003b, Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung, A5–4.

718 Vgl. DLT, 2006, a. a. O., 4–7.

719 Vgl. Reinholdt, Torsten, 1994, Der lange, schwierige Weg des Zusammenwachsens. Wie die Landkreise Anklam, Greifswald und Wolgast zu einem Großkreis werden, In: der Landkreis, 157–158.

3.3.2 Reformumsetzung als Integrationsherausforderung

Für die Landesverwaltung und die Kreise in M-V hätte die umfassende Verwaltungsreform eine fundamentale Änderung des Organisationsgefüges dargestellt. Neben Teilaufgaben der einzelnen Landesressorts wären ganze Landesbehörden in die Kreise integriert und diese wiederum durch Zusammenschluss konzentriert worden.

Bisher in den Ressortverbund des Ministeriums hierarchisch-bürokratisch und wirtschaftlich eingeordnete Behördenteile hätten dann den Bedingungen des Aufgabenverbundes des Kreises unterlegen. Eigenständige Behörden des Landes sollten ihre fachlich-organisatorische Selbständigkeit verlieren und – in Abhängigkeit vom Kommunalisierungsgrad – den Weisungen des Landrates (Ganzheitlichkeit) unterliegen. Gleichzeitig sollten mehr als die Hälfte der Kreise ihre politische, organisatorische und wirtschaftliche Selbständigkeit verlieren. Sie hätten mit den Nachbarkreisen und den zugeordneten Landesbehörden in der Region eine gemeinsame neue Organisation gebildet.

Dieser vollständige (individuelle) Verlust der wirtschaftlichen und rechtlichen Selbständigkeit von Behörden wird in Abgrenzung zur Kooperation als Fusion (Merger) beschrieben.⁷²⁰ Da gleichartige, sich ergänzende und aufeinander aufbauende Leistungen verbunden werden sollten, wäre die Fusion insgesamt nicht nur einem Fusionstyp zuzuordnen gewesen. Es wäre zu einer alle Typen umfassenden komplexen Fusion von Leistungen, Leistungsgruppen und Leistungsstufen gekommen.⁷²¹ Wegen der Entscheidung der Landespolitik durch Gesetz „von oben“ konnte im Gegensatz zur freiwilligen unternehmerischen „PEER-TO-PEER“ Fusion“ von einer „TOP-DOWN“ Fusion gesprochen werden.

Entsprechend anspruchsvoll war die Herausforderungen an Planung und Steuerung der Fusion (Fusions- und Integrationsmanagement).⁷²² Für eine erfolgreiche und wirkungsvolle Transformation wäre ein strategisches Fusionsmanagement unterteilt in Pre-Merger, Merger und Post-Merger sinnvoll

720 Vgl. Jansen, 1998, a. a. O., 32–37, Fontanari, 1996, a. a. O., 37–41, Naschold, 1996, a. a. O., 17–37 und Reichard, 1996, a. a. O., 101–125.

721 Vgl. Huber, Andreas, 2006, Standards für Public Merger, Präsentation am 26.04.2006 auf dem 9. Deutschen Verwaltungskongress – Effizienter Staat, PowerPoint-Folie 13–17, Jansen, 2004, a. a. O., 25 ff. und Plamper, Harald, 2004, Politische Voraussetzungen einer Fusion, In: Huber, Andreas et al., Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor, 41 ff.

722 Vgl. ebenda.

gewesen.⁷²³ In der Pre-Merger-Phase hätte zuerst – nach einem Alternativenvergleich mit Kosten-Nutzen-Gegenüberstellung – eine Vision über die Fusionsziele formuliert werden sollen.⁷²⁴

Die Merger-Phase bestand aus der Erstellung einer Konzeption (Umsetzungsplanung: Feinzielformulierung und Strategiewahl) und der konkreten Durchführung der Fusion (Umgestaltung der Organisation, Anreizsysteme und technische Anpassung). Zum Abschluss der Transformation hätte es einer Post-Merger-Phase zur Verankerung und Nachbetreuung der Fusion im Rahmen eines umfassenden Integrationsmanagements bedurft.⁷²⁵ Grundsätzlich entsprach der Verlauf der Reform in M-V im Sinne eines Fusions- und Integrationsprozesses diesem Schema:⁷²⁶

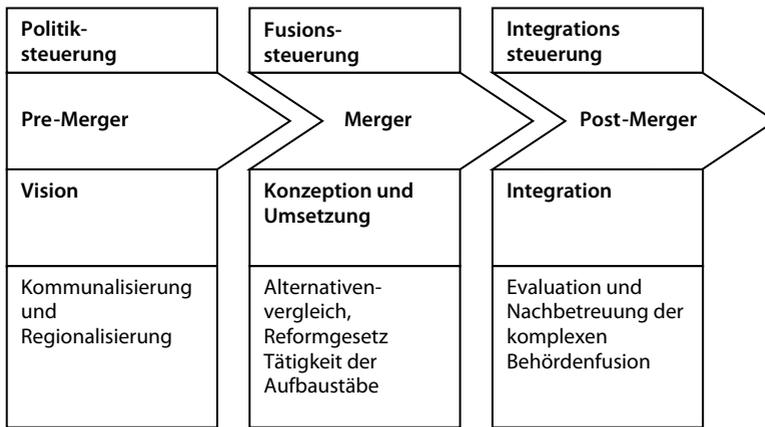


Abbildung 26: Fusions- und Integrationsprozess
Quelle: Eigene Darstellung

723 Vgl. Will, Oliver, 2005, Integrationsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, Dimensionen und Durchführung von Integrationsprozessen, Positionspapier der Führungsakademie Baden-Württemberg, 9ff, Jansen, 2004, a. a. O., 26 ff. und Picot, Gerhard, 2002, Handbuch Mergers & Acquisitions.

724 Vgl. ebenda und Huber/Bergmann, 2003, a. a. O., 304–307, Plamper, Harald, 2003, Impulsvortrag, In: PLS Ramboll Management, Public Merger. Fusionen im öffentlichen Sektor, 58–65.

725 Vgl. ebenda.

726 Eigene Darstellung nach Analyse des Materials von Landesregierung und Landespolitik M-V.

1. Kommunalisierung und Regionalkreismodell als Reformvision
 - 1.1. Reforminitiative infolge der Demographie- und Finanzentwicklung
 - 1.2. Grobprüfung von Verwaltungskooperation und geringerem Fusionsgrad
2. Reformgesetz (Fusionskonzept) über Gebiets- und Funktionalreform
 - 2.1. Regierungsvorlage und Parlamentsbeschluss
 - 2.2. Umsetzung des Gesetzes durch Aufbaustäbe

Als neue „Einheitsbehörde“ wäre der Regionalkreis Nachfolger für alle Kompetenzen, Zuständigkeiten, sonstigen Rechte und Verpflichtungen der Ausgangsbehörden geworden.⁷²⁷ Die Verschmelzung der Behörden war gekoppelt an die Zusammenführung der Verwaltungsräume (örtliche Zuständigkeitsgebiete).⁷²⁸ Diese Neuordnung wäre Ausgangspunkt für die Gestaltung eines einheitlichen Steuerungs- und Leistungsprozesses gewesen.⁷²⁹ Im Verlauf des Fusionsprozesses hätten die bestehenden Zielsysteme, Strukturen⁷³⁰, Prozesse, Kulturen und das Außenverhältnis geprüft (Systemdiagnose) und neu konfiguriert werden sollen.⁷³¹

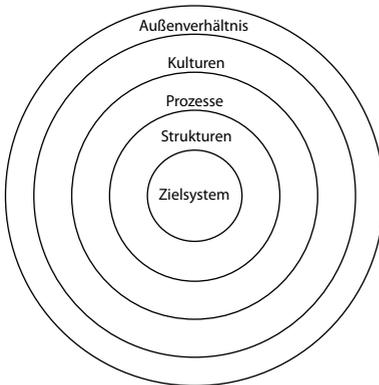


Abbildung 27: Dimensionen der Systemdiagnose

Quelle: Eigene Darstellung

727 Im Überblick Gern, 2003, a. a. O., 148–150.

728 Siehe zum Kreis als Gebietskörperschaft Gern, 2003, a. a. O., 560.

729 Siehe zur Gebietsreform der 1960–70er Jahre in den alten Bundesländern Seele, 1985a, a. a. O., 45–81 und für die Gebietsreform in den neuen Bundesländern zu Beginn der 1990er Jahre Stüer, Bernhard und Landgraf, Beate, 1998, Gebietsreform in den neuen Bundesländern, In: LKV, 209–248.

730 Vgl. Bleicher, Knut, 1992, Der Strategie-, Struktur- und Kulturfitt Strategischer Allianzen als Erfolgsfaktor, 289–292.

731 Vgl. Will, 2005, a. a. O., 7 ff. und Huber/Bergmann, 2003, a. a. O., 304–307.

1. Zielsystem⁷³²
 - 1.1. Ziele der Verwaltungsreform allgemein
 - 1.2. Kreis- und regionalpolitische Ziele pro Politikfeld
 - 1.3. Verwaltungsziele der Geschäftsbereiche sowie Fach- und Service-dienste
2. Strukturen⁷³³
 - 2.1. Aufbauorganisation (z. B. Organigramme, Geschäftsverteilungspläne)
 - 2.2. Personalstrukturen (z. B. Stellenbewertungen)
 - 2.3. Standorte, Gebäude, Räume und deren Ausstattung
 - 2.4. Informations- und Kommunikationsstruktur
3. Prozesse⁷³⁴
 - 3.1. Verfahren und Abläufe der Organisationsteile
 - 3.2. Verteilung, Verfahren, Vereinbarungen zum Personal
 - 3.3. Zuständigkeit, Verfahren und Regelungen zur Finanzbewirtschaftung
 - 3.4. Controlling und Berichtswesen
4. Kulturen⁷³⁵
 - 4.1. Werthaltungen (Leitbilder)
 - 4.2. Rituale und Routinen
 - 4.3. Symbole und Sprache
 - 4.4. Geschichten und Mythen
 - 4.5. Rollenverhalten von Führungskräften
 - 4.6. Macht- und Kontrollmechanismen
5. Außenverhältnis⁷³⁶
 - 5.1. Gesetzesvorgaben und Vertragsbeziehungen
 - 5.2. Politikfeld- und Raumentwicklung
 - 5.3. Governance-Struktur (Kooperationspartner)
 - 5.4. Bürger- und Unternehmensinteressen
 - 5.5. Technologischer Wandel

732 Eigene Darstellung in Anlehnung an Oliver Will, ebenda.

733 Ebenso.

734 Ebenso.

735 Ebenso.

736 Eigene Darstellung.

Darüber hinaus wäre ein kooperatives „Changemanagement“⁷³⁷ zum Ausgleich der divergierenden Interessen der verschiedenen internen und externen Anspruchsgruppen („Stakeholder“) der neuen Organisation für den Fusionserfolg entscheidend gewesen. Zu diesem Zweck hätte es im Anschluss an die Systemdiagnose einer „Stakeholder-Analyse“ bedurft.⁷³⁸ Diese Analyse hätte Komplexität, Anspruchsrichtung, Betroffenheit, Macht- und Einfluss sowie mögliche kritische Rückkoppelungen der Anspruchsgruppen verdeutlichen sollen.⁷³⁹

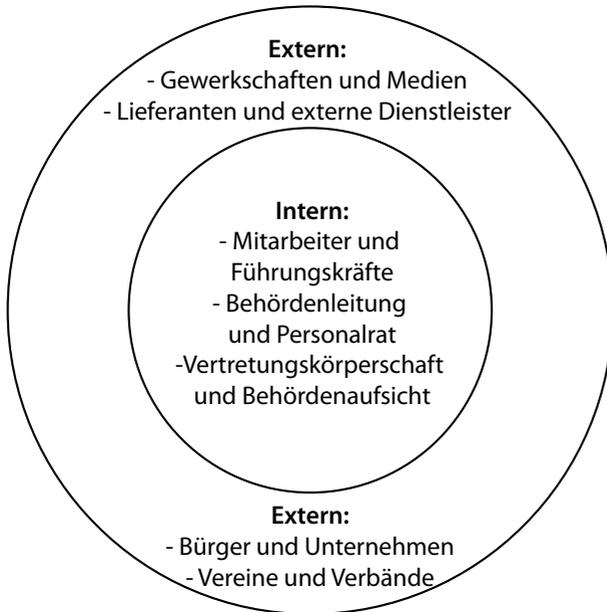


Abbildung 28: Stakeholder der Fusionsbehörden

Quelle: Eigene Darstellung

Die Charakteristik der Verwaltungssysteme und des „Stakeholder-Gefüges“ der Fusionsbehörden wäre einerseits sehr unterschiedlich und andererseits aber auch ähnlich gewesen. Landesbehörden sind grundsätzlich fachlich-ministeriell geprägt. Kreise haben dagegen eine ganzheitlich-kommunal-staatliche Ausrichtung.⁷⁴⁰

737 Vgl. Schridde, Henning, 2005, Verwaltungskultur, Change Management und lernende Organisation, In: Blanke, Bernhard et al., Handbuch für Verwaltungsreform, 216–225.

738 Vgl. Will, 2005, a. a. O., 16 ff.

739 Eigene Darstellung in Anlehnung an Oliver Will, ebenda.

740 Vgl. Bogumil/Ebinger, 2005, a. a. O., 42 ff.

Diese Divergenz wurzelt in der politisch-demokratischen Verantwortung. Der Landrat führt seine Legitimation letztlich auf das Kreisvolk und deren allgemeinpolitisches Mandat zurück. Der Leiter einer fachlich eindimensionalen Landesbehörde unterliegt grundsätzlich hingegen der Ressortverantwortung seines Ministers in der Regierung.⁷⁴¹ Entsprechend dieser Prägung unterscheiden sich die Systemdimensionen und die „Stakeholderstruktur“ der Ressortorganisation erheblich von der einheitlich-ganzheitlichen Kreisorganisation.

Wegen der Eingliederung in die Kreisstufe hätten die Landesbehörden ihre eigene fachorganisatorische Struktur aufgeben und sich an das einheitliche Organisationsmodell des jeweiligen Regionalkreises anpassen müssen.⁷⁴² Die Kreise wiederum hätten den neuen Behördenstrang in ihre Organisation eingefügt und wären noch „ganzheitlicher“ geworden.⁷⁴³ Die Systeme und „Stakeholder“ auf Kreisebene hätten dagegen viele Gemeinsamkeiten aufgewiesen. Konstitutionell hätten Legitimationsbasis, Aufgabenkatalog und kommunalrechtlich-wirtschaftliche Stellung gewirkt.

Jeder Ausgangskreis für sich wies natürlich bezüglich seiner Gebietsstruktur, der Organisations-, Personal- und Finanzentwicklung und seiner gebietsbezogenen „Stakeholder“ Unterschiede auf. Unter Beachtung der Kräfteverhältnisse musste hier ein neuer System- und „Stakeholder“ – Kompromiss für den gemeinsamen Regionalkreis gefunden werden. Die Interessen der einzugliedernden Behörden und deren Teile vom Land hätten dabei gebührend Beachtung finden müssen. Aufgrund der fusionspolitischen Stoßrichtung (Kommunalisierung) hatten allerdings die Interessen der Kreisstufe ein deutliches Übergewicht. Die Fusion wäre letztlich eindeutig durch die Kreise und innerhalb der Kreisstufe durch die strukturell Stärkeren (Ressourcen- und Kompetenzvorteile) dominiert worden.

Im Sinne einer effektiven gemeinsamen Regionalorganisation hätte es aber einen fairen Interessenausgleich zwischen „schwachen“ und „starken“ Ausgangsbehörden sowie deren „Stakeholdern“ geben müssen. Basierend auf der Bewertung der System- und „Stakeholder“ – Diagnose und den politischen Aushandlungsprozessen hätte dann der Integrationsprozess strukturiert werden sollen.⁷⁴⁴

741 Vgl. Hesse, Joachim J./Ellwein, Thomas, 2004, Das Regierungssystem der BRD, Band 1: Text, 269 ff.

742 Vgl. zur Reformsituation in Baden-Württemberg Bogumil/Ebinger, 2005, a. a. O., 42 ff.

743 Ebenda.

744 Vgl. Eigene Darstellung in Anlehnung an Oliver Will, 2005, a. a. O.

1. Rollendefinition
2. Bewertung der „System- und Stakeholderdiagnose“
3. Einrichtung einer Steuerungsgruppe
 - 3.1. Planung und Gliederung des Fusionsverlaufes
 - 3.2. Festlegung von Verantwortlichkeiten und von Berichtswegen
 - 3.3. Definition von Erfolgsmaßstäben und Fusionscontrolling
4. Bildung von Arbeitsgruppen zu den Systemdimensionen
5. Schaffung einer „Resonanzgruppe“ zur Spiegelung der Ergebnisse
6. Planung und Durchführung von Begleitmaßnahmen (z. B. Coaching)

Für den Erfolg des Fusionsprozesses wäre eine alle Fusionsdimensionen verbindende Kommunikationsstrategie von großer Bedeutung gewesen.⁷⁴⁵ So hätten die Ziele und der Verlauf der Fusion sowie die neuen Strukturen und Prozesse strukturiert vermittelt werden können. Missverständnisse, Gerüchte und Ängste wären vermieden worden. Die Angleichung der Werthaltungen sowie die Organisationsbindung wären hingegen förderbar gewesen. Durch Einbeziehung des Mitarbeiterwissens und die Förderung von Befürwortern als Promotoren hätte darüber hinaus die Effektivität des Fusionsprozess gesteigert werden können.⁷⁴⁶ Zukünftige Abläufe und Ergebnisse der Zielorganisation wären dadurch sogar über die Reform- bzw. Fusionsziele hinaus optimierbar gewesen. Inhalte und Formen der Kommunikationsstrategie hätten sich dabei an den Reformzielen, dem Fusionsprozess und den Interessen der Stakeholder orientieren sollen. Folgende Elemente wären denkbar gewesen:⁷⁴⁷

1. Regelmäßige Sitzungen der Steuerungsgruppe
2. Tagung der Behördenleiter zum Ablauf der Fusion
3. Infomessen für Mitarbeiter und mittlere Führungskräfte
4. Mitarbeiterbefragungen und Servicestelle „Integration“
5. Reform-Newsletter und Online-Forum
6. „Farewell“-Veranstaltungen zur Verabschiedung der alten Organisation
7. Mitarbeiterversammlung („Kick-off“) zur Begrüßung der neuen Organisation
8. Bilanzveranstaltung am Ende des ersten Reformjahres

Am Ende des Fusionsprozesses wäre im günstigsten Fall durch gestuftes Ineinander-Übergehen („Multiplikation statt Addition der Einheiten“) eine

745 Vgl. Will, 2005, a. a. O., 18 ff.

746 Ebenda.

747 Eigene Darstellung in Anlehnung an Oliver Will, 2005, a. a. O., 21 ff.

neue Behördenorganisation mit eigener Identität entstanden.⁷⁴⁸ Die weitere Existenz von Teilen der Ausgangsbehörden im Regionalkreis durch simple horizontale Aneinanderreihung hätte vermieden werden sollen. Spätestens das Post-Merger-Management hätte daher durch seine integrierende Wirkung Strukturdefizite beseitigen müssen. Ziel der Fusion wäre die möglichst nahtlose Verzahnung der Ausgangsbehörden und die Herausbildung einer neuen Organisationskultur gewesen.⁷⁴⁹

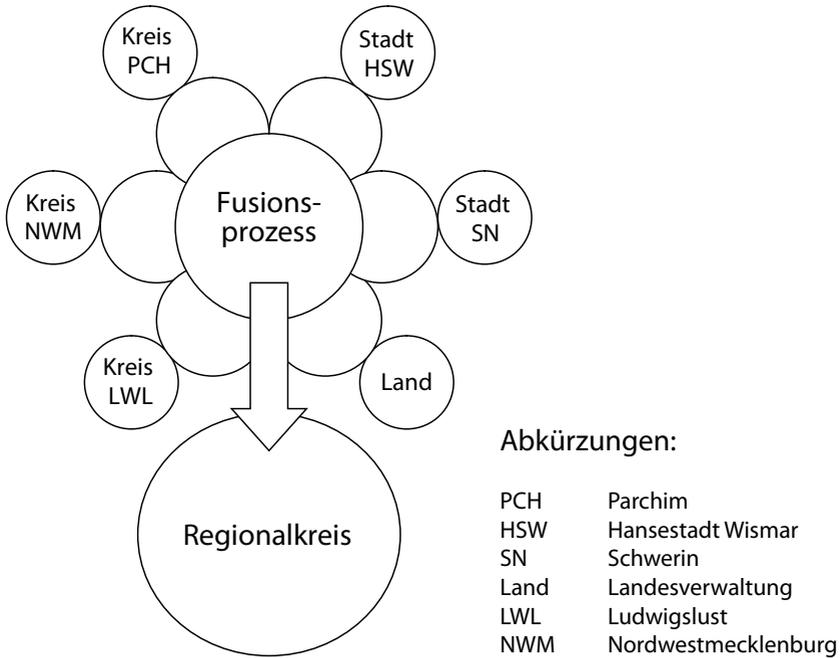


Abbildung 29: Beteiligte im Fusionsprozess in Westmecklenburg

Quelle: Eigene Darstellung

748 Vgl. Huber/Bergmann, 2003, a. a. O., 304 ff.

749 Vgl. ebenda.

3.4 Steuerung des Reformprozesses in Westmecklenburg

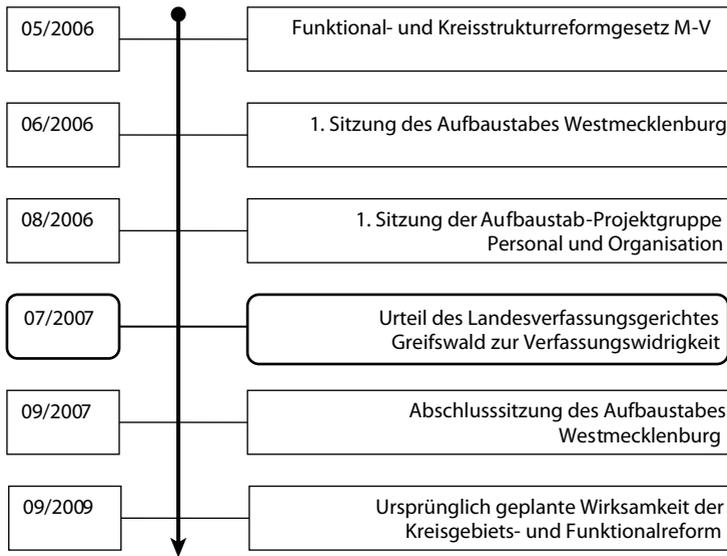


Abbildung 30: Zeitstrahl der Kreisgebiets- und Funktionalreformumsetzung
Quelle: Eigene Darstellung

3.4.1 Rahmenbedingungen

Basis für die Planung und Steuerung der Behördenintegration in der Region Westmecklenburg war das Funktional- und Kreisstrukturreformgesetz M-V (FKrG M-V) vom 23.05.2006.⁷⁵⁰ Neben den Kernregelungen zur neuen Kreisstruktur und zur Aufgabenverlagerung enthielt es zentrale Vorgaben zum Integrationsablauf.⁷⁵¹ Zur Steuerung der Integration mussten die Ausgangskreise des Regionalkreises einen Aufbaustab bilden und diesen umfassend unterstützen. Das Steuerungsgremium bestand aus den Landräten und deren Stellvertretern. Das Land war berechtigt, mit einem Vertreter beratend teilzunehmen.⁷⁵² Der Aufbaustab war mit umfassenden Kompetenzen zur Steuerung der Integration ausgestattet.

750 Vgl. FKrG M-V, GVObI. M-V 2006, S. 194.

751 Vgl. §§ 79 ff. FKrG M-V, a. a. O.

752 Vgl. ebenda § 79 Abs. 1.

Mit seiner Tätigkeit nahm er zentrale Leitungsaufgaben für die Ausgangskreise und die Konstituierung des neuen Kreises wahr. Die Ausgangskreise wurden faktisch mit der Bildung des Aufbaustabes in ihrer Autonomie zur Steuerung des Verwaltungsbetriebes eingeschränkt. Vorgaben der Verwaltungsleitung mussten wegen ihrer möglichen Auswirkungen auf den gemeinsamen Regionalkreis mit dem Aufbaustab abgestimmt⁷⁵³ werden. Nicht abgestimmtes Vorgehen stellte einen Verstoß gegen das Reformgesetz dar.

Der Aufbaustab war umgekehrt verpflichtet Entscheidungen zu verhindern, die – nach seiner Einschätzung – eine negative Auswirkung auf den neuen Kreis gehabt hätten.⁷⁵⁴ Er half Entscheidungen in den Ausgangskreisen im Sinne des Regionalkreises zu beeinflussen.⁷⁵⁵ Das Reformgesetz nannte sogar konkret eine Reihe von fusionsrelevanten Themenbereichen bei denen die Ausgangskreise der Zustimmung des Aufbaustabes bedurft hätten.⁷⁵⁶

1. Planungen zum Personalübergang und zur Eingliederung von Beschäftigten
2. Organisatorisch-technische und finanzielle Fusionsvorbereitung
3. Ausnutzung von Möglichkeiten der Verwaltungskooperation (Synergien)
4. Angleichung von Kreisrecht und Raumplanung (besonders Investitionsplanung)

Bei seiner Tätigkeit musste der Aufbaustab die Lebenssituation der Beschäftigten und Aspekte der Gleichstellung (gender mainstreaming) beachten. Über seine Arbeit musste er die Organe der beteiligten Körperschaften regelmäßig und dem Innenministerium vierteljährlich – ab 01.01.2008 monatlich – Bericht erstatten. Seine Arbeitszeit hätte mit der Bildung des Regionalkreises im September 2009 geendet. Die Arbeitskosten des Steuerungsgremiums wären durch ein Sondervermögen Verwaltungsmodernisierung beim Land gedeckt worden.⁷⁵⁷

Über die Vorgaben zur Organisation der Integrationssteuerung hinaus enthielt das Reformgesetz noch weitere Regelungen für den Verlauf des Integrationsprozesses:⁷⁵⁸

753 Vgl. ebenda § 79 Abs. 2–4.

754 Vgl. ebenda § 79 Abs. 4.

755 Vgl. ebenda § 79 Abs. 2 Nr. 2.

756 Vgl. ebenda § 79 Abs. 4 Satz 2.

757 Vgl. ebenda § 79 Abs. 5–9.

758 Vgl. ebenda § 80 ff.

1. Landräte, Beigeordnete und Gleichstellungsbeauftragte
2. Wahl der Kreistage und Landräte im Jahr 2009
3. Übergang und Wahl der Vertretungen des Personals und der Behinderten
4. Kreisrecht, Rechtsnachfolge allgemein und Grundvermögen
5. Vorläufige Regelungen zur inneren Organisation sowie zur Haushaltsplanung und Rechnungslegung im Jahr 2009
6. Pflicht zur Personalübernahme und Kündigungsschutz
7. Sparkassen, Verwaltungsverfahren und Zentrale Anlaufstellen auf der Ortsstufe
8. Erstattung von Mehraufwendungen infolge der Funktionalreform

Entscheidend für die Steuerung der Personalintegration wirkten davon die Regelungen zur Personalübernahme⁷⁵⁹, zum Kündigungsschutz⁷⁶⁰ und zur Kostenerstattung⁷⁶¹. Die neuen Kreise waren insoweit verpflichtet, das mit den Landesaufgaben verbundene Personal vom Land zu übernehmen⁷⁶². Betriebsbedingte Kündigungen aufgrund der Umstrukturierung waren für die Arbeitnehmer bis zum 30.06.2012 ausgeschlossen. Auf lange Sicht waren also durchaus reformbedingte Kündigungen möglich. Beschäftigte und Verwaltungsleitung hätten sich also schon während des Übergangszeitraumes mit der langfristigen Bedarfsplanung und Personalentwicklung in der neuen Struktur auseinandersetzen sollen.

Zum Ausgleich der zusätzlichen Personal- und Sachkosten gewährte das Land Finanzaufweisungen. Diese wären aber über einen Zeitraum von 10 Jahren um eine Effizienzrendite von 0,5 % gekürzt worden. Jährlich abgezogen worden wäre ebenso ein „Demographieabschlag“ von 0,7%.⁷⁶³ Damit gewährte das Land M-V den Kreisen einen dauerhaften und umfassenden Mehrbelastungsausgleich.

Im Gegensatz dazu müssen die Kreise in Baden-Württemberg z. B. infolge der Kommunalisierung stufenweise nach sieben Jahren eine jährliche Effizienzrendite von 20 % erwirtschaften.⁷⁶⁴ Die Finanzierung der Personal- und Sachkosten für die ehemaligen Landesaufgaben war in M-V gesichert. Für die Landes-Beschäftigten gab es also gegenüber den Beschäftigten der Ausgangskreise zunächst einen höheren Bestandsschutz für das Arbeitsverhältnis.

759 Vgl. ebenda § 88.

760 Vgl. ebenda § 91.

761 Vgl. ebenda § 98.

762 Schulräte bleiben Landespersonal.

763 Vgl. ebenda § 98 Abs. 5.

764 Vgl. Trumpp, Eberhard, 2006, Kommunalisierung in Baden-Württemberg, In: Oebbecke, Janbernd et al., Zwischen Kooperation und Verwaltungsreform, 102.

Zur vertiefenden Regulierung des Überganges von Landespersonal hatte der Gesetzgeber sogar ein besonderes Personalübergangsgesetz M-V (PersÜG M-V) beschlossen.⁷⁶⁵ Dort wurden konkrete Vorgaben zur Verfahrensweise bei Bedarfsermittlung, Benennung und Zuordnung für den Übergang gemacht. Die Bedarfsermittlung wurde durch eine Personalüberleitungsstelle⁷⁶⁶ beim zentralen Personalmanagement im Finanzministerium durchgeführt. Auf Basis der Ergebnisse der Aufgabenkritik hätte diese Dienststelle die Stellenzahl, Aufgabenbeschreibung und Wertigkeit bestimmt. Ausgangspunkt bildete die bisherige Aufgabenerledigung beim Land.

Im Rahmen des Verfahrens sollte auf die Wünsche der Kreise eingegangen werden. Die Überleitung wäre durch einen Aufgabenverteilungsplan und nach Anhörung des Aufbaustabes durch Verwaltungsakt erfolgt. Sofern durch die Kreise eine geringere Stellenzahl gewünscht worden wäre, hätten innerhalb von zwei Wochen nach Neubildung hierzu vertragliche Regelungen getroffen werden müssen.

Die Benennung⁷⁶⁷ des Überleitungspersonals wäre auf Basis der Bedarfsberechnung erfolgt. Bisherige Dienstposten hätten dazu bis zum 30.09.2008 ihre Beschäftigten in Übergangs- oder Bestandspersonal untergliedern müssen. Resultierende Übergangsdaten mussten der Überleitungsstelle bis zum 31.10.2008 übermittelt werden. Mit Hilfe dieser Daten wäre dann der Zuordnungsplan⁷⁶⁸ mit den Angaben zur Tätigkeit und dem Personal erstellt worden. Der Aufbaustab konnte in die Personalakten Einsicht nehmen und einzelne Personen mit schriftlicher Begründung aus schwerwiegenden persönlichen Gründen ablehnen. Parallel zur Bekanntgabe des Zuordnungsplans wären die betroffenen Beschäftigten informiert worden.

Zum Stellentausch hätte es eine Stellenbörse gegeben. Im Einvernehmen mit den Beschäftigten konnten bei Einigung zwischen Land und Kreis Abweichungen vom Zuordnungsplan vereinbart werden. Ebenso gab es Regelungen zur Behandlung von Beamten und Arbeitnehmern sowie zur Gewährung von Umzugskosten und Trennungsgeld.⁷⁶⁹ Für die Überleitung der Beamten galten die §§ 128 ff. des Beamtenrechtsrahmengesetzes. Im Einvernehmen zwischen den Dienstherrn konnten sie versetzt werden. Im Streitfall wären sie zum Kreis abgeordnet worden. Die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer wären nach § 6 des Gesetzes wie im Zuordnungsplan festgelegt zum 01.10.2009 zum Kreis übergegangen.

765 Vgl. PersÜG M-V, GVOBl. M-V 2006, S. 275.

766 Vgl. ebenda § 2.

767 Vgl. ebenda § 3.

768 Vgl. ebenda § 4.

769 Vgl. ebenda §§ 5–7.

Zur Erstattung von Kosten als Folge von Dienstortwechsel wurde auf das Landesumzugkostengesetz und die Trennungsgeldverordnung verwiesen. Auch zur Beteiligung der Personalräte, Interessenvertretungen und zur Einrichtung einer Schlichtungsstelle gab es Normen.⁷⁷⁰ Die Personalräte und Interessenvertretungen des Landes und des Kreises waren über die Überleitungsmaßnahmen zu informieren. Insoweit war ihnen der betreffende Teil des Zuordnungsplanes zu übermitteln.

Zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Land und Aufbaustab über den Personalübergang wäre eine Schlichtungsstelle beim Justizministerium eingerichtet worden. Streitgegenstände konnten Stellenzahl, vorläufige Zuordnung, Ablehnung einzelner Beschäftigter und Änderungen des Zuordnungsplanes sein. Diese Stelle hätte sich um einvernehmliche Lösungen bemüht. Wäre das nicht möglich sein, hätte es eine schriftliche Empfehlung (daher: kein Urteil) an die Beteiligten gegeben. Ergänzt wurden diese Überleitungsbestimmungen noch durch eine „Zielvereinbarung zur Beteiligung bei der Gestaltung personeller und struktureller Maßnahmen in der Landesverwaltung“ vom 5.10.2005. Beteiligte waren die Landesregierung M-V, der DGB-Nord, der Deutsche Beamtenbund und die Tarifunion Landesverbund M-V. Die Beteiligten einigten sich in dieser Vereinbarung auf:⁷⁷¹

Tabelle 24: Zielvereinbarungen im Personalbereich

Verbund von Aufgabe und Personal (Sicherung von Fachwissen)
Entkoppelung des Verbundes nur aus sozialen Gründen (Erreichbarkeit)
keine Überleitung von Personalüberhängen
intensiven Meinungs austausch und Einigung über Auswahlkriterien
freiwilliger Austausch zwischen Überhang und Kernbereich (Bestand)
hohes Maß von Sozialverträglichkeit der Maßnahmen.

Quelle: Eigene Darstellung

Mit Blick auf das Reformgesetz, das Überleitungsgesetz und diese Zielvereinbarung waren die Eckpunkte für die Integration des Landespersonals weitgehend abgesteckt. Für die Überleitungsteile von Landesbehörden und

770 Vgl. ebenda §§8–10.

771 Vgl. die Auflistung der Themen in §4 der Zielvereinbarung.

deren Personal war also im Grunde nur noch ihre organisatorische Einbindung in den inneren Aufbau der Kreise und ihre weitere berufliche Entwicklungsperspektive (Bestandsschutz) unklar. Für die Personalintegration der Kreisbeschäftigten hingegen wurden mit Ausnahme des mittelfristigen Kündigungsschutzes kaum konkrete Vorgaben gemacht.

Der Aufbaustab konnte hier auf Basis der allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen zur Umbildung von Körperschaften (Behörden) bzw. zum Betriebsübergang⁷⁷² eigene Steuerungsmechanismen entwickeln.⁷⁷³ Er konnte hier auf allgemeine Erfahrungen aus zurückliegenden Reformen und auf Erkenntnisse der Wissenschaft zurückgreifen. Die Entscheidungen im Steuerungsgremium wären zur Erhöhung der Akzeptanz einvernehmlich getroffen worden (Mehrheits- oder Einstimmigkeitsprinzip). Die Chance dieses Autonomievorteils bestand darin, dass regional unterschiedliche und für die Systemmerkmale passende Regelungen hätten gefunden werden können.

Demgegenüber wäre ein ungleich größerer Steuerungs- und Einigungsaufwand entstanden. Ungleichbehandlungen, Fehlentwicklungen und Einigungsdefizite bei der Integration im Verhältnis der Regionen untereinander hätten verstärkt auftreten können. In der Vergangenheit in M-V und aktuell z. B. in Schleswig-Holstein⁷⁷⁴ wurden einheitliche Regelungen für das gesamte Integrationsverfahren vorgegeben. Für die Arbeitnehmer wurde ein entsprechender Tarifvertrag zur Verwaltungsreform zwischen den Spitzenvertretern der Arbeitnehmer und Arbeitgeber ausgehandelt. Auf diese Weise gilt landesweit ein eindeutiger Handlungsstandard. Regionale Besonderheiten und individuelle Wünsche sind jedoch schwerer zu berücksichtigen.

Insgesamt betrachtet eröffnete der Reformprozess vor allem aus der Perspektive der zukünftigen Regionalkreise große Chancen.⁷⁷⁵ Das Ressourcengefüge (besonders Organisation und Personal) und deren Steuerung hätten umfassend optimiert werden können. Durch die Behördenneubildung (komplexe Fusion) waren die Strukturen und Prozesse tief

772 §§ 128 ff. Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.03.1999 (BGBl. I S. 654), zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 05.12.2006 (BGBl. I S. 2748); §§ 30 ff. des Landesbeamtengesetzes (LBG) zur Versetzung und Abordnung usw. (GVOBl. M-V 1998, S. 708) sowie entsprechende Regelungen des Tarifvertrages der Arbeitnehmer (TVöD vom 13.09.2005) i.V.m. § 613a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) sind für den Vorgang einschlägig.

773 Die Anwendbarkeit der privatrechtlichen Regelungen zum Betriebsübergang im Sinne des § 613a BGB für die Umbildung von öffentlich-rechtlichen Körperschaften sind allerdings in der Literatur umstritten. Vgl. verneinend dazu Litschen, Kai, 2006, Verwaltungsstrukturreform und Arbeitsrecht, In: Die Gemeinde SH 4/2006, 105 Nr.1.

774 Vgl. Litschen, 2006, a. a. O., 105 ff.

775 Vgl. Loff, Jens, 2004, Die Region Hannover. Ein Kurzporträt, In: Huber, Andreas et al., Public Merger, 365 ff.

greifender veränderbar als durch isolierte Einzelmaßnahmen und Reformen der Binnenstrukturen.⁷⁷⁶

Das gesamte System steht bei einer Fusion zur Disposition.⁷⁷⁷ Mit der Neubildung wäre eine neue Behörde geschaffen worden. Vorteile von Systemmerkmalen der Ausgangsbehörden konnten verbunden und Nachteile ausgeglichen bzw. beseitigt werden.⁷⁷⁸ Im Idealfall wäre ein Quantensprung beim Leistungs- und Steuerungspotential möglich gewesen. Mit einer Behördenneubildung hätten suboptimale Entwicklungspfade verlassen werden können.⁷⁷⁹

Stark ausgebremst und behindert wurde der gesamte Umsetzungsprozess jedoch durch die Unsicherheit der Beteiligten über die Verfassungsmäßigkeit der Reform. 11 Landräte (von 12) und 24 Abgeordnete des Landtages (ehemalige CDU-Opposition) hatten gegen die Kernregelungen zur Kreisgebietsreform geklagt.⁷⁸⁰ Das Landesverfassungsgericht prüfte die Vereinbarkeit der Reform mit der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung des Art. 72 Abs. 1 Satz 2 der Landesverfassung. Unabhängig vom Ausgang der Reform musste aber das Reformgesetz umgesetzt werden. Die Klagegegner verhielten sich dem entsprechend abwartend und verzögerten den Reformprozess. Aber auch die Befürworter konnten keine substantziellen strategischen Entscheidungen zur Steuerung der Fusion treffen.

3.4.2 Organisation und Arbeitsweise

Gemäß §§79 ff. des FKrG M-V trugen die Ausgangskreise und die bisher kreisfreien Städte die Hauptverantwortung für Planung, Vorbereitung und Organisation der Regionalkreisbildung. Ihre Vertreter im Aufbaustab bestimmten Ziele, Strategien, Maßnahmen und den Verlauf der Fusionsumsetzung. Das Land hätte lediglich einen Zuordnungsplan für die übergehenden Aufgaben und das damit verbundene Personal erstellt. Erste Aufgabe für das Fusionsmanagement auf Kreisebene war die Konstituierung und innere Organisation der Aufbaustäbe. Dieser erste Schritt als „Kick off“ war jedoch aufgrund der massiven Reformgegnerschaft und des unentschiedenen

776 Vgl. Huber, Andreas, 2004, „Public Due Diligence“ – Von der Machbarkeitsstudie zur Entscheidungsfindung. Realistische Fusionserwartungen, realisierbare Synergiepotenziale, Machbarkeitsstudien und die Schlüsse daraus, In: ebenda, 87.

777 Vgl. Fiedler, Jobst/Sponheuer, Birgit, 2004, Public Merger erfolgreich managen. Erfolgsfaktoren und Lehren aus Integrationsprozessen im privaten Sektor, In: ebenda, 102 und Huber/Bergmann, 2003, a. a. O., 304 ff.

778 Vgl. ebenda.

779 Vgl. Huber, 2004, a. a. O., 87.

780 Vgl. LVerfGE M-V, 2007, a. a. O.

Rechtsstreites schwierig.⁷⁸¹ Gründung und innere Organisation der Mehrzahl der Aufbaustäbe verzögerte sich deshalb erheblich.

Die Planungsarbeiten zur Vorbereitung der Reformumsetzung gingen nur sehr schleppend voran und wurden durch die Beteiligten vorsätzlich ausgebremst.⁷⁸² Erst nach Ermahnungen durch das Innenministerium als Rechtsaufsichtsbehörde und den Verweis auf die Rechtskräftigkeit des Reformgesetzes nahmen schließlich alle Aufbaustäbe ihre Arbeit auf. Der Aufbaustab für den Regionalkreis Westmecklenburg war demgegenüber Vorreiter.⁷⁸³ Landrat Rolf Christiansen (Kreis Ludwigslust) als Befürworter der Reform gelang es die übrigen Beteiligten in der Region zur aktiven Mitarbeit zu bewegen. Anfang Juni 2006 fand die konstituierende Sitzung des Aufbaustabes statt.⁷⁸⁴

Mitglieder des Aufbaustabes sind die Landräte der Ausgangskreise Ludwigslust, Parchim, Nordwestmecklenburg (NWM), der Oberbürgermeister der Stadt Schwerin sowie die Bürgermeisterin der Stadt Wismar (5 Beteiligte). Gewählt wurde der Landrat des Kreises NWM, Erhard Bräuning, als Vorsitzender und als Stellvertreter der Oberbürgermeister von Schwerin, Norbert Clausen.⁷⁸⁵ Auf dieser ersten Sitzung wurde eine Geschäftsordnung zur Regelung der inneren Organisation und Arbeitsweise beschlossen.⁷⁸⁶

Grundsätzlich stand die Arbeit unter dem Vorbehalt des Verfassungsurteils zur Rechtmäßigkeit der Reform. Es wurden namentlich für jeden Beteiligten Stellvertreter benannt (Beigeordnete).⁷⁸⁷ Der Aufbaustab tagte grundsätzlich einmal im Monat nichtöffentlich unter Leitung des Vorsitzenden.⁷⁸⁸ Neben den „geborenen“ Mitgliedern und deren Stellvertretern kraft ihrer Organstellung (Stimmrecht) konnten darüber hinaus noch „erkerene“ Mitglieder teilnehmen.

Das waren Vertreter des Landes, der Personalvertretung und ein Mitglied der Arbeitsgemeinschaft für die Interessen von Schwerbehinderten (Rederecht zur Beratung).⁷⁸⁹ Auf Beschlussfassung des Aufbaustabes konnten zu speziellen Themen weitere Personen hinzugezogen werden. Die Sitzungen fanden im Wechsel bei den beteiligten Körperschaften statt. Beschlussfähigkeit wurde nur durch Anwesenheit aller Stimmberechtigten erreicht.

781 Vgl. Müller um 14.00 Uhr sowie Wesser um 11.00 Uhr im Gespräch am 10.01.2007.

782 Vgl. ebenda.

783 Vgl. ebenda.

784 Vgl. Stadt Schwerin, 2006, Pressemitteilung vom 16.06.2006.

785 Vgl. ebenda.

786 Vgl. Aufbaustab Westmecklenburg, 2006a, Geschäftsordnung vom 15.06.2006.

787 Vgl. ebenda.

788 Vgl. ebenda, § 3.

789 Vgl. ebenda.

Die Beratungsergebnisse waren zu protokollieren.⁷⁹⁰ Das Steuerungsgremium verpflichtete sich zum einvernehmlichen Handeln.⁷⁹¹ Beschlüsse zur Kreisneubildung mussten einstimmig gefasst werden. Ansonsten galt die einfache Mehrheit. Zur Konkretisierung der Einstimmigkeitsregel und Vermeidung von Streitfällen über die Gültigkeit von Beschlüssen wurde ein Themenkatalog festgeschrieben. Dieser Themenkatalog umfasste im Grunde alle im Reformgesetz genannten Entscheidungs- und Steuerungskompetenzen zur Reformumsetzung:⁷⁹²

1. Übergang und Zusammenführung des Personals (Personalintegration)
2. Strategien zur organisatorisch-technischen und finanziellen Fusion
3. Auseinandersetzung über das Grundvermögen
4. Angleichung von Raumplanung und Kreisrecht
5. Eckpunkte zur kommunalen Kooperation
6. Bestimmung eines Übergangslandrates und dessen Stellvertreter

Zur Koordination der Arbeit des Aufbaustabes wurde eine Geschäftsstelle geschaffen.⁷⁹³ Diese war an die Körperschaft des Vorsitzenden angekoppelt. Der Personalbedarf wurde angemessen von den beteiligten Körperschaften getragen. Für die fundierte Bearbeitung der verschiedenen Fusionsthemen wurden der Geschäftsstelle Projektgruppen zugeordnet:⁷⁹⁴

1. Finanzen, Recht, Informationstechnik,
2. Personal und Organisation,
3. Koordination der politischen Gremien (auch Bürgerengagement) und
4. für die einzelnen Fachaufgaben z. B. Fachdienste Jugend und Soziales.

790 Vgl. ebenda.

791 Vgl. ebenda § 3a.

792 Vgl. ebenda § 3 Abs. 2.

793 Vgl. ebenda § 4.

794 Vgl. ebenda § 4 Abs. 4.

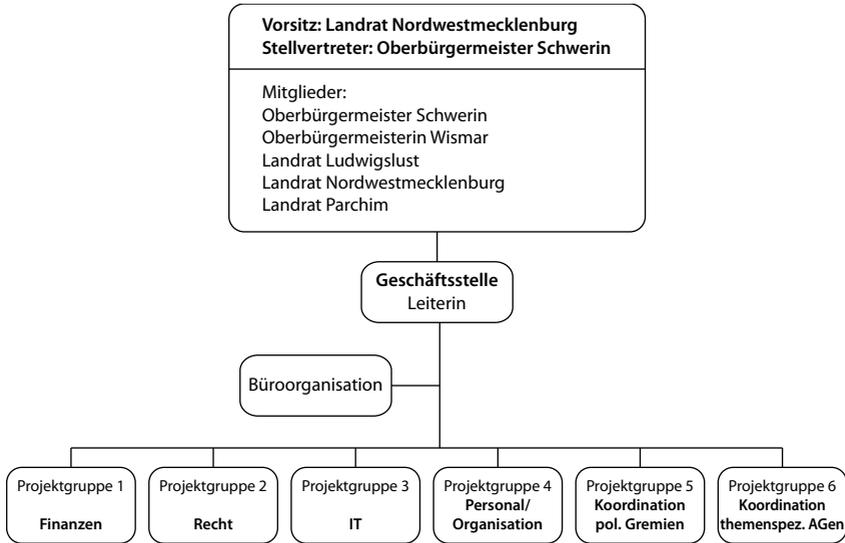


Abbildung 31: Aufbaustab mit Projektorganisation

Quelle: Eigene Darstellung

Getragen wurden die Projektgruppen gemeinsam von den fünf Körperschaften.⁷⁹⁵ Jedes Mitglied des Aufbaustabes entsendete pro Projektgruppe einen Mitarbeiter und übernahm mindestens für eine Gruppe die Leitung. Der Projektleiter wurde von der Projektgruppe bestimmt, vom Aufbaustab legitimiert und vom Vorsitzenden bestellt.⁷⁹⁶ Soweit der Arbeitsumfang es notwendig machte, konnten für jede Projektgruppe auf Beschluss des Aufbaustabes Unterarbeitsgruppen gebildet werden.

Zur Organisation und Arbeitsweise der Projektarbeit hatte der Aufbaustab eine Verfahrensordnung beschlossen.⁷⁹⁷ Dieser Kontext ermöglichte der Fusionsorganisation die Funktionen der zentralen Entscheidung und Lenkung, Arbeitskoordination und flexible Themenbearbeitung zu erfüllen. Damit wurde eine effektive Rahmenstruktur für die Steuerung des weiteren Fusions- und Integrationsprozesses zur Bildung des Regionalkreises geschaffen.⁷⁹⁸

Diese Vorgehensweise entsprach weitgehend den „Ratschlägen“ der Fusionswissenschaftler und den Erfahrungen in der Fusionspraxis. Trotzdem

⁷⁹⁵ Vgl. ebenda.

⁷⁹⁶ Vgl. ebenda.

⁷⁹⁷ Vgl. ebenda § 4 Abs. 5.

⁷⁹⁸ Vgl. Will, 2005, a. a. O., 7 ff. und Loff, 2004, a. a. O., 365 ff.

gab es Verbesserungsbedarf. Im Sinne einer integrierten und ganzheitlichen Fusionssteuerung hätte die Projektorganisation für die Querschnittsfunktionen noch um die Projektgruppen

1. Kommunikation des Reformprozesses
2. Geschäftsziele, Strategische Steuerung und Leitbild
3. Beschaffung, Beteiligungs- und Gebäudemanagement
4. „Resonanz“ zur internen Reflektion der Vorschläge

erweitert werden sollen.⁷⁹⁹ Es bestand die Gefahr, dass diese wichtigen Aufgaben innerhalb der übrigen Projektgruppen bzw. im Bereich der zentralen Fusionssteuerung untergehen hätten können. Ohne eine reformwertorientierte Kommunikationsstrategie konnten Missverständnisse, Informationsdefizite und Verlustängste bei den Mitarbeitern entstehen.⁸⁰⁰ Die Meinungsbildung der Mitarbeiter wurde erschwert und konnte zu negativen Einstellungen führen. Defizite bei der Einigung auf gemeinsame neue Geschäftsziele, eine Steuerungsstrategie und ein Leitbild konnte zu Führungs- und Identitätsdefiziten führen.⁸⁰¹ Die Vorbereitung der Zusammenführung der Beschaffungs-, Beteiligungs- und Gebäudeverwaltung wäre eigentlich ein Kernbestandteil der Umsetzungsplanung gewesen.

Analyse- und Steuerungsdefizite hätten Synergieverluste bewirken können. Durch Bildung einer Resonanzgruppe wäre die Spiegelung der Projektarbeit und auch der zentralen Lenkung (Aufbaustab) unabhängiger von funktionalen Eigeninteressen möglich gewesen.⁸⁰² So wäre „Betriebsblindheit“ vermieden worden. In dieser „Resonanzgruppe“ hätte auch externer wissenschaftlicher Sachverstand vertreten sein können. Ein Fusionsexperte aus der Wissenschaft hätte auch mit seinen Kenntnissen die Steuerungstätigkeit des Aufbaustabes beratend begleiten können.⁸⁰³ Im Übrigen war das Einstimmigkeitsprinzip bei den Kernthemen zur Fusion nicht zweckmäßig. Einigungsaufwand, Nichteinigung und Minimalkonsens konnten den Fusionsprozess unnötig verlangsamen und seine Ergebnisse beeinträchtigen.

Beachtet werden musste dabei, dass aus Effektivitätsgründen auch die Projektgruppen und deren Untergliederungen ebenfalls einstimmig abstimmen hätten müssen. Die qualifizierte Mehrheit (50 % der Stimmen plus 1 Stimme der Mitglieder) wäre für die meisten Fusionsthemen effektiver gewesen. Unzweckmäßig wirkte auch die mangelhafte Beteiligung des Landes

799 Vgl. ebenda.

800 Vgl. ebenda.

801 Vgl. ebenda.

802 Vgl. ebenda.

803 Vgl. ebenda.

bei der Fusionssteuerung mit Blick auf den Integrationsbedarf infolge der Kommunalisierung. So hätten Vertreter des Landes in die Entscheidungs- und Arbeitsstruktur des Fusionsprozesses aktiv einbezogen werden sollen.

Es hätte sich eben nicht nur um eine horizontale Zusammenlegung gleich aufgebauter Behörden, sondern um eine komplexe Behördenneubildung gehandelt. Der mangelnde Einfluss auf die organisatorisch-technische Gestaltung der Fusion stand im deutlichen Widerspruch zum Personalstatus dieser Beschäftigten. Es wäre demnach zu befürchten gewesen, dass diese Mitarbeiter innerhalb der neuen Organisation ein „Eigenleben“ geführt hätten. Parallelstrukturen hätten die neue „Einheit der Verwaltung beim Kreis“ behindern können. Integrationsdefizite wären die Folge gewesen.

3.4.3 Ergebnisse und Perspektiven

Der Aufbaustab Westmecklenburg und seine Projektgruppen hatten mit Blick auf die Randbedingungen für die Fusionstätigkeit schon viele gute Ergebnisse vorzuweisen. Die Projektgruppe 4 – Personal und Organisation – hatte z. B. schon einen Vorschlag zur Grobstruktur des Behördenaufbaus gemacht.⁸⁰⁴ Wegen der überwiegend positiven Erfahrungen mit dem Neuen Steuerungsmodell (vor allem beim Landkreis Ludwigslust⁸⁰⁵) diente das Konzept der dezentralen Führung- und Organisation als Vorbild. Insoweit wurde der Rahmen für eine Konzernstruktur des neuen Regionalkreises vorgegeben.⁸⁰⁶ Die Führungsspitze der neuen Kreisverwaltung hätte ein Verwaltungsvorstand gebildet. Dieser Vorstand wäre aus dem Landrat und den Beigeordneten gebildet worden. Zur direkten Führungsunterstützung hätten Stabsstellen gebildet werden können. Dem Vorstand wäre eine Geschäftsstelle zur Koordination und Vorbereitung der Leitungsaktivitäten zugeordnet gewesen.

Sie hätte die Funktion einer Schnittstelle zwischen den Verwaltungsdiensten, dem Kreistag und der Öffentlichkeit erfüllt. Die zentralen Steuerungsfunktionen wären von den Steuerungsdiensten Finanzen, Organisation und Personal, Controlling und Informationstechnik wahrgenommen worden. Zur Bearbeitung der Fachaufgaben hätten einzelne Fachdienste wie z. B. Jugend, Soziales und Schule gebildet werden können. Zur Unterstützung

804 Vgl. Aufbaustab Westmecklenburg, 2006c, Vorschlag zur Grobstruktur der Behördenorganisation des Regionalkreises vom 15.09.2006.

805 Vgl. Landkreis Ludwigslust, 2001, Bericht zur Einführung einer neuen Aufbauorganisation mit dezentraler Ressourcenverantwortung beim Landkreis Ludwigslust und Landkreis Ludwigslust, 2000, Bericht über erste Erfahrungen mit der Verwaltungsstrukturreform und dem Neuen Steuerungsmodell mit dem Projektnamen „Landratsamt 2000“.

806 Vgl. Projektgruppe Organisation und Personal, 2006, Protokoll der ersten Sitzung vom 28.06.2006.

der Steuerungs- und Fachdienste wären Servicedienste wie z. B. Bürgerbüro, Kasse, Recht eingerichtet worden. Diese am NSM⁸⁰⁷ orientierte dezentrale Konzernstruktur setzt auf flache Hierarchien und Ausweitung der Verantwortung bei den Arbeitseinheiten und einzelnen Mitarbeitern. Charakteristisch für dieses Organisationsmodell ist:

1. Steuerung über Zielvorgaben, Produktgliederung und Ergebnisse
2. Anreicherung und Verdichtung der Arbeit
3. Verbindung von Fach- und Ressourcenverantwortung
4. Vergrößerung der Leitungsspanne und der Organisationseinheiten
5. Anwendung ganzheitlicher Finanz- und Produktsteuerung (Doppik, Controlling).
6. Moderne Personalsteuerung (Leistung, Flexibilität, Potentialentwicklung)

Durch diese Konfiguration soll die klassische mechanisch, kleinteilige Behördenorganisation überwunden werden. Diese erscheint mit ihrer detaillierten Regulierungs- und Leitungsdichte, ihrer Atomisierung der Arbeit und der Input-Orientierung nicht mehr den Anforderungen zu entsprechen.⁸⁰⁸ Umweltkomplexität, Potentiale, Kompetenzen und Bedürfnisse von Mitarbeitern und Führungskräften haben sich im Laufe des 20. Jahrhunderts deutlich gewandelt.⁸⁰⁹ Die etablierten, vorhandenen Strukturen, Prozesse und Kulturen der traditionellen Behördenlandschaft wurden nur langsam nach dem Reformmodell NSM angepasst. In Ostdeutschland und speziell Westmecklenburg wurde allerdings schon kurz nach der Behördenbildung ab 1996 versucht, eine moderne Steuerung durchzusetzen.⁸¹⁰

Der Landkreis Ludwigslust gilt dabei mit seinem Reformmodell Landratsamt 2000 auch bundesweit als Vorreiter einer neuen Behördenkultur.⁸¹¹ Auch bei der Stärkung der interkommunalen Kooperation ist der Landkreis Ludwigslust zentraler Impulsgeber. In Anwendung des Steuerungsprinzips „Wer kann welche Leistung am besten erfüllen?“ wurde versucht, das

807 Vgl. Jann, 2005, a. a. O., 74 ff. und KGSt.-Bericht, 1993, a. a. O.

808 Vgl. ebenda.

809 Vgl. Korintenberg, 1997, a. a. O.

810 Vgl. Lutz, Stefan/Wegrich, Kai, 1996, Transformation und Modernisierung der Kommunalverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern. Zum Aufbau „von oben“ zur Reform „von unten“? In: Eisen, Andreas/Wollmann, Helmut, Institutionenbildung in Ostdeutschland. Zwischen externer Steuerung und Eigendynamik, S. 263 ff.

811 Vgl. Wegrich, Kai, 1998, Zur Entwicklungslogik kommunaler Reformpolitik in Ostdeutschland – Diskutiert am Beispiel von vier Stadt- und Kreisverwaltungen, In: Grunow, Dieter/Wollmann, Helmut, Lokale Verwaltungsreform in Aktion: Fortschritte und Fallstricke, S. 291 ff.

Kooperationspotential in definierten Aufgabenfeldern auszuschöpfen.⁸¹² So sollten die Verwaltungsleistungen durch Stärkung der regionalen und örtlichen Zusammenhänge optimiert und eine mögliche Strukturreform gefördert werden. Kooperationsziele waren:

1. Bürger- und Kundennähe
2. Erzielung von Synergieeffekten
3. Qualitätsverbesserung.

Folgende Aufgaben werden daraufhin in Kooperation erledigt:⁸¹³

1. Kataster- und Vermessung (Projekt GeoLUST)
2. Straßenverkehrszulassung
3. Veterinär- und Lebensmittelüberwachung
4. Integrierte Leitstelle für Rettungsdienst, Feuerwehr und Gefahrenabwehr
5. Kasse und Vollstreckung
6. Bürgerbüro und ÖPNV
7. Gesundheits- und Einwohnermeldewesen
8. e-Government (Media@komm-Transfer)

Mit der Behördenneubildung wollten die beteiligten Körperschaften diesen erfolgreichen Entwicklungspfad in der Region fortsetzen⁸¹⁴ und eine einheitliche moderne Kreisbehörde konfigurieren. Die Projektgruppe hatte mit Blick auf die Rahmenbedingungen und Datenlage ihre Planungsarbeit strukturiert:⁸¹⁵

1. Erarbeitung eines gemeinsamen Konzeptes zur Personalentwicklung
2. Vorbereitung der Einführung des Neuen Steuerungsmodells
3. Durchführung der Personalauswahl zur Stellenbesetzung der Führungskräfte
4. Verdichtung der Kooperation bei Beteiligungen, Eigenbetriebe usw.
5. Abgestimmte Verfahrensweise zur Besetzung von freien Stellen bis 2009
6. Abgestimmte Einführung der Leistungsvergütung nach TVöD

812 Vgl. Landkreis Ludwigslust, 2004, Beschlussvorlage für den Verwaltungsvorstand zur kommunalen Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften. Ziele, Rahmenbedingungen und Organisation.

813 Vgl. Landkreis Ludwigslust, 2005, Bericht der Verwaltung an den Kreistag zur Kooperation des Landkreises Ludwigslust mit den Gebietskörperschaften in Westmecklenburg und den Kommunen, Ämtern und amtsfreien Gemeinden im Landkreis – Stand Oktober 2005.

814 Vgl. Projektgruppe Organisation und Personal, 2006, Protokoll der ersten Sitzung, a. a. O.

815 Vgl. ebenda.

Ein gemeinsames Konzept zur Personalentwicklung hätte die Projektgruppe erst im Jahr 2008 vorlegen können. Vorher mussten die Personaldaten und die Zuordnungspläne vom Land und den kreisfreien Städten vorgelegt werden.⁸¹⁶ Mit dem Entwurf zur dezentralen Konzernorganisation wurde schon ein erster Baustein zur Einführung des NSM vorgelegt. Da im Zuge der Fusion ein Teil der Stellen künftig weggefallen wären, hatte die Projektgruppe sich rechtzeitig mit dem Personalabbau beschäftigt.⁸¹⁷ Um zukünftig Überalterung der Belegschaft zu vermeiden und Nachwuchsmangel vorzubeugen, wurden verschiedene Varianten der Altersteilzeit geprüft. Die Projektgruppe hatte sich für das betriebswirtschaftlich optimale Modell der Altersteilzeit im Blockmodell (Laufzeit 8 Jahre) entschieden.⁸¹⁸

Hinsichtlich der Besetzung von Führungspositionen bis 2009 sollte von den Möglichkeiten der Stellenbesetzung auf Zeit (§ 32 TVöD) Gebrauch gemacht werden. Außerdem sollte es bis zur Neubildung gemeinsame Führungen geben. Es hätte also bei frei werdenden Stellen eine behördenübergreifende Personalunion auf Zeit gegeben.⁸¹⁹ Höhergruppierungen und Beförderungen sollten in der Übergangszeit bei Führungskräften durch eine Stellenzulage vermieden werden. Die Stellenbesetzung auf Probe bot sich nur im Tarifbereich wirklich an, da nicht auf Dauer besetzt werden sollte.⁸²⁰ Gem. § 28 LBG M-V muss bei Bewährung des Beamten, die Führungsposition auf Dauer übertragen werden. Bis zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Kreisgebietsreform im Juli 2007 hatte die Projektgruppe am Verfahren zur Stellenbesetzung und weiteren Verdichtung der interkommunalen Kooperation gearbeitet.⁸²¹

Am 11.09.2007 fand die letzte Sitzung des Aufbaustabes statt.⁸²² Die Mitglieder einigten sich auf die Fortsetzung der Bemühungen zur Verwaltungskooperation. Durch konstruktives Zusammenwirken sollen negative Auswirkungen durch Reformstau vermieden werden. Die Reformbefürworter des Kreises Ludwigslust beurteilen die zwangsweise Beendigung der Fusionsarbeit als Rückschritt und verpasste Chance. Aus ihrer Perspektive können durch Kooperationen im Vergleich zur Fusion nur suboptimale Verbesserungen für einzelne Aufgaben erreicht werden. Eine umfassende Optimierung der Steuerungs- und Leistungsstruktur wäre nur durch die Regionalkreisbildung mit dezentraler Konzernorganisation möglich gewesen.⁸²³

816 Vgl. ebenda.

817 Vgl. ebenda.

818 Vgl. ebenda. und Aufbaustab Westmecklenburg, 2006d, Beschlussvorlagen für die Sitzungen vom 24.11.2006.

819 Vgl. ebenda.

820 Vgl. ebenda.

821 Vgl. ebenda.

822 Vgl. Wesser, a. a. O.

823 Vgl. ebenda.

Insoweit kann das neue Kreisstrukturmodell nur bedingt den Interessen der betroffenen Ausgangskreise in Westmecklenburg gerecht werden. Eine Ausrichtung der Kreisverwaltung an den sozioökonomischen Verflechtungen der Region Westmecklenburg ist nach dem Urteil des Verfassungsgerichtes nicht mehr vorgesehen. Die Region soll zukünftig aus dem bisherigen Kreis Nordwestmecklenburg einschließlich der bisher kleinen kreisfreien Stadt Wismar und einem neu zu bildenden Kreis Südwestmecklenburg bestehen.⁸²⁴ Der Fusionsprozess würde damit im Wesentlichen auf die Altkreise Ludwigslust und Parchim sowie die Integration von Wismar in den Kreis Nordwestmecklenburg beschränkt bleiben. Die Einkreisung der Landeshauptstadt Schwerin und ihre Integration in einen Umlandkreis sind nicht mehr geplant.⁸²⁵ Insoweit würde in Westmecklenburg eine klassische Gebietsreform nach dem Paarmodell durchgeführt werden (siehe dazu Kapitel 2 dieser Arbeit).

Effektivitätssteigerungen wie bei Realisierung des Regionalkreismodells können somit nur teilweise erreicht werden. Im Gegenzug bleiben aber auch mögliche negative Auswirkungen im Zuge von Distanzsteigerung für die politische Beteiligung und für die Verwaltung in engen Grenzen. Ebenso fällt der Fusions- und Integrationsaufwand wahrscheinlich deutlich geringer aus. Entlastend wirkt dabei der Umstand, dass der Dezentralisierungsumfang gegenüber der früher geplanten großen Variante einer Funktionalreform auf wenige Aufgaben und Dienststellen reduziert wurde.⁸²⁶

Insgesamt betrachtet werden die Reformakteure in der Region jedoch von den Erfahrungen aus dem fortgeschrittenen Planungsprozess des Vorgängervorhabens stark profitieren. Planung- und Koordination können somit zügiger voranschreiten.

824 Vgl. Landesregierung, 2009, Gesetzentwurf vom 10.02.2009, a. a. O., 105 ff.

825 Vgl. ebenda.

826 Vgl. Pressemitteilung der Landesregierung M-V Nr. 114/2009 vom 12.05.2009.

3.5 Steuerungsoptionen zur Personalintegration

3.5.1 Grundlagen der Integrationssteuerung

Zentrale Herausforderung für die Fusions- und Integrationssteuerung war die Integration des Personals⁸²⁷ der Ausgangsbehörden in den Regionalkreis. Steuerungsziel war die Bildung eines gemeinsamen Personalkörpers. Dazu musste das vorhandene Ausgangspersonal den Arbeitsstellen der neuen Kreisorganisation zugeordnet werden. Volumen und Komplexität der Personalintegration wären dabei weit über das Maß der alltäglichen sowie der durch Binnenreform und allgemeinem Personalabbau induzierten Steuerungsanforderungen hinaus gegangen. Die Neubildung der Kreisorganisation wäre mit der Auflösung der bestehenden Organisationsstrukturen und Arbeitsbedingungen einher gegangen. Alle Dimensionen der Personalsteuerung waren deshalb relevant. Das Organisations- und Personalmanagement war also mit einem außergewöhnlichen Steuerungsaufwand konfrontiert.

Dieser Steuerungsaufwand hätte nur durch eine sorgfältige, integrierte und mitarbeiterorientierte Steuerungssystematik erfolgreich bewältigt werden können. Die Fusionsleitung hätte die Mitarbeiter in die Erarbeitung der Konzepte, Strategien und Verfahren zur Gestaltung der Personalintegration einbeziehen sollen.⁸²⁸ Prozesse hätten so vereinfacht und beschleunigt werden können. Konflikte wären vermeidbar und Entwicklungsmöglichkeiten erkennbar gewesen. Insgesamt hätte dieses Vorgehen die Akzeptanz und damit den Zusammenhalt sowie die Bindung zur neuen Behördenorganisation gefördert. So wäre aus dem Integrationsprozess heraus eine dienstleistungs- und bürgerorientierte Vertrauenskultur entstanden. Basis der Integrationssteuerung hätte eine fundierte Personalplanung durch Analyse von Personalbestand und Personalbedarf sein sollen.⁸²⁹ Anhand dessen wäre durch Prüfung des Leistungs- und Entwicklungspotentials das Personalauswahlverfahren möglich gewesen.

Es hätte geprüft werden können, welche Beschäftigten ihre bisherige Arbeit weiterhin ausüben sollen. Bewerber, die nicht analog ihrer bisherigen Stelle hätten eingesetzt werden können, wären in einen Pool für Personalüberhang gelangt.

827 Vgl. Mayerhofer, Helene, 2003, Personalpolitische Aufgaben im Rahmen von Fusionen, Handbuch Fusionsmanagement, 7 ff. und Jäger, Michael, 2004, Personalabbau – persönliche Katastrophe oder fusionsbedingte Notwendigkeit? In: Huber, Andreas et al., a.a.O., 226 ff.

828 Vgl. Fiedler, 2004, a.a.O., 117.

829 Vgl. Mayerhofer, 2003, a.a.O., 22 ff. und die Ausführungen zur Mitarbeiterbeteiligung in dieser Arbeit.

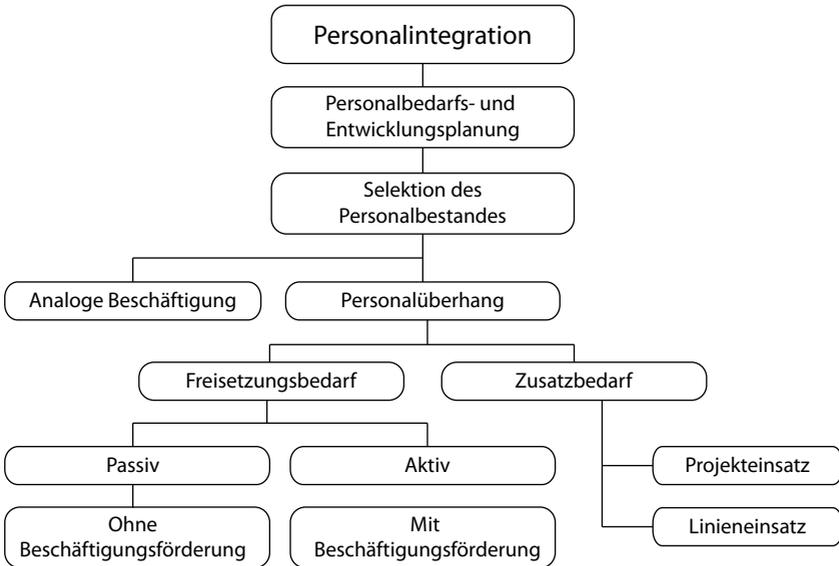


Abbildung 32: Verfahren zur Personalintegration

Quelle: Eigene Darstellung

Diese Beschäftigten hätten zukünftig operativ für kurzfristige Arbeitsspitzen oder Zukunftsprojekte eingesetzt werden können. Darüber hinaus wäre durch aktivierende Überhangsteuerung die Suche nach Beschäftigungsoptionen verwaltungsintern oder extern möglich gewesen.⁸³⁰ Diese Beschäftigtengruppe hätte aktiv durch Übergangsgeld, Qualifizierung, Arbeitszeitflexibilisierung und Vermittlungsinitiativen unterstützt werden können. „Harte“ und „passive“ Trennungsinstrumente wie Auflösungsvertrag und Abfindung sowie betriebsbedingte Kündigung nach Ablauf der gesetzlichen Kündigungsfrist wären die Ausnahme gewesen. Die Integrationssteuerung hätte einen integrierenden und aktivierenden Charakter haben sollen.

Zusammen mit dem Mitarbeiter hätten seine Einsatz- und Entwicklungspotentiale analysiert und bewertet werden können. Durch integriertes Personalmanagement hätte die Option bestanden durch Potentialanalyse und Personalentwicklung die Beschäftigungschancen auszuweiten. Dadurch wären für den Beschäftigten UND für die Verwaltung zusätzliche, neue und höherwertige Beschäftigungsmöglichkeiten erschließbar gewesen. Ein so qualifizierter und geförderter Mitarbeiter hätte dann auch außerhalb der Verwaltung mit Hilfe „seines“ Personalmanagers die Karriere fortsetzen

830 Vgl. Jäger, 2004, a. a. O., 226 ff.

können. Arbeitszufriedenheit und die Bereitschaft zur Veränderung hätten so die effektive Gestaltung der Verwaltung befördert.

3.5.2 Personalbedarfsplanung

Die Personalplanung umfasst die Feststellung des kurz-, mittel- und langfristig benötigten Personalbedarfs.⁸³¹ Der Personalbedarf wird quantitativ nach Anzahl und qualitativ nach Anforderungsprofilen bestimmt. Basis der Bedarfsplanung ist die Analyse und Bewertung des Personalbestandes.⁸³² Dazu wird zunächst die vorhandene Belegschaft nach Alter, Geschlecht, Beschäftigungszeit sowie Kenntnis- und Fähigkeitenpotentialen kategorisiert. Durch Auswertung der Personalstatistik wird dann die vorhandene und zukünftig gewünschte Zahl an Mitarbeitern pro Personalkategorie bestimmt.⁸³³ Vor dem Hintergrund der strategischen Neuausrichtung einer Verwaltung bietet sich die Bewertung des Personals mit Hilfe einer Portfolioanalyse an. Der Personalbestand wird bei dieser Analyse grob in einer Vier-Felder-Matrix nach den Bewertungsdimensionen Entwicklungspotential und Leistungsverhalten eingeschätzt. Dadurch entstehen vier Bestandskategorien:⁸³⁴

1. „?“-Mitarbeiter, deren zukünftige Entwicklung ungewiss ist.⁸³⁵
2. Stars-Mitarbeiter“ mit hohem Leistungs- und Innovationspotential.
3. „Routine-Mitarbeiter“ (Kernbelegschaft) mit guten Leistungen, aber geringer Innovationsbereitschaft (geringe Bereitschaft zur Weiterentwicklung).
4. „Problem-Mitarbeiter“ mit schlechten Leistungen und geringem Potential.⁸³⁶

831 Vgl. Hopp, Helmut/Göbel, Astrid, 2004, Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisation und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen, 278 ff.

832 Vgl. Mayerhofer, 2003, a. a. O., 26 ff.

833 Vgl. ebenda.

834 Vgl. ebenda, 27–28.

835 Eigene Berechnung zum Vergleich mit den übrigen Prozent-Angaben.

836 Ebenso.

Leistungverhalten	80% Routine- Mitarbeiter	15% Stars- Mitarbeiter
	2,5% Problem- Mitarbeiter	2,5% ?-Mitarbeiter
	Entwicklungspotenzial	

Abbildung 33: Bewertungsmatrix – Personalbestand

Quelle: Eigene Darstellung nach Meyerhofer 2003

Zentrales Anliegen der Personalplanung im Fusionsprozess wäre die Vermeidung der Abwanderung von Spitzenkräften und Schlüsselarbeitskräften (Merger-Syndrom) gewesen.⁸³⁷ Diese hätten speziell in den Fusionsprozess eingebunden und gefördert werden sollen. Für den Erfolg des Vorhabens insgesamt war die Überzeugung der Kernbelegschaft von den Entwicklungschancen des Vorhabens wichtig. Der Umgang mit „Problem-Mitarbeitern“ wäre aufgrund des Kündigungsschutzes besonders schwierig gewesen. Von ihnen hätte sich die Behörde eigentlich trennen müssen und versuchen sollen behördenexterne Entwicklungsoptionen zu finden. Im Anschluss an die Bestandsanalyse und Bewertung wäre die eigentliche Bedarfsplanung für die neue Behörde erfolgt. Grundsätzlich wären die beiden Planungsstrategien Aufgaben- und Kostenorientierung denkbar gewesen.⁸³⁸

Bei der Aufgabenorientierung erfolgt die Ableitung des Personalbedarfes aus der Bewertung der Arbeitslast der Aufgaben (Induktiv).⁸³⁹ Mit dieser Strategie wird versucht den Bedarf anhand des Arbeitsaufwandes und dessen Entwicklung zu berechnen bzw. zu schätzen. Sie ist je nach Analyse-Verfahren sehr aufwendig, bewirkt aber durch die Produktionsperspektive ein nachhaltigeres Wirtschaften. Die kostenorientierte Planungsstrategie wird aus der Finanzplanung abgeleitet (Deduktiv).⁸⁴⁰ Im Mittelpunkt steht die Re-

837 Vgl. ebenda, 29.

838 Vgl. ebenda, 29 ff.

839 Vgl. ebenda.

840 Vgl. ebenda, 33 ff.

duktion von Personalkosten bei gleicher oder sogar gesteigerter Leistung. Strategieziel ist die Realisierung von Kosten- und Leistungssynergien in den Organisationseinheiten in betriebswirtschaftlichem Sinne.

Verwaltungsreformen nur eindimensional kosten- oder aufgabenorientiert zu betrachten erscheint allerdings im Sinne von Wirkungsorientierung der Verwaltung nicht sinnvoll zu sein. Beide Ziele sind zumindest gleichwertig. Insofern sollte der Personalbedarf durch eine hybride Strategie bestimmt werden. Zur Bemessung des aufgabenorientierten Personalbedarfes werden allgemein zwei Kategorien von Verfahren unterschieden: Analytische und Summarisch-empirische Verfahren:⁸⁴¹

I. Analytische Verfahren

- I.1. Berechnung (z. B. Rosenkranz-Formel)
- I.2. Schlüsselzahlenmethode
- I.3. Richtwertmethode

2. Summarisch-empirische Verfahren

- 2.1. Empirische Schlüsselzahlen
- 2.2. Konzeptionelle Schlüsselzahlen
- 2.3. Behördenvergleiche

Durch analytische Verfahren wird versucht das Arbeitsvolumen und die benötigte Arbeitszeit exakt zu messen.⁸⁴² Diese Verfahren setzen allerdings Standardisierung, geringe Arbeitstiefe und hohe Häufigkeit voraus. Zur Vermeidung von zeitaufwendigen Messungen und Berechnungen kann auf eigene Schlüsselzahlen früherer Bemessungen oder auf Richtwerte der KGSt zurückgegriffen werden. Viele Aufgaben in der Verwaltung eignen sich indes nicht für diese detaillierte Aufgabenanalyse.⁸⁴³ Zur Bestimmung ihres Personalbedarfes werden langjährige Erfahrungswerte, politische Zielsetzung oder Behördenrelationen genutzt. Im Ergebnis der Festlegung des Verhältnisses zwischen Arbeitslast und Personal in Zeiteinheiten (Vollzeit- oder Teilzeitäquivalente) kann das aktuell benötigte Personalvolumen bestimmt werden. Diese Zahl wird als Brutto-Personalbedarf bezeichnet.⁸⁴⁴

Mit der Ermittlung des aktuell benötigten Brutto-Personalbedarfes ist die strategische Personalplanung aber noch nicht abgeschlossen. Zur Gewährleistung der dauerhaften Arbeitsfähigkeit der Verwaltung müssen Änderungen des Brutto-Personalbedarfes eingeplant werden. Planziel ist die

841 Vgl. Hopp/Göbel, 2004, a. a. O.

842 Vgl. ebenda.

843 Vgl. ebenda.

844 Vgl. ebenda.

Bestimmung des Ersatz- und des Neubedarfes an Personal (Netto-Bedarf).⁸⁴⁵ Der Ersatzbedarf ergibt sich durch Saldierung der Abgangs- und Zugangszahlen. Folgende Abgangsgründe sind maßgeblich:

1. Altersgrenze, Dienstunfähigkeit und Sterbefall
2. Beurlaubung, Teilzeitbeschäftigung und Kündigung
3. Versetzungsabgang und Aufstieg in eine höhere Laufbahn

Folgende Zugangsgründe können unterschieden werden:

1. Abschluss der Ausbildung und Neueinstellung
2. Aufstieg aus einer niedrigeren Laufbahn
3. Versetzungszugang und Ende der Beurlaubung

Neubedarf ergibt sich aus der Aufgabenentwicklung, der organisatorisch-technischen Veränderung und dem Produktivitätswandel. Zur kurzfristigen Planung ist nur der Netto-Personalbedarf (Änderung im Bestand) maßgeblich. Für die langfristige Planung müssen auch Änderungen beim Brutto-Personalbedarf einbezogen werden.⁸⁴⁶

Neben der Ermittlung des quantitativen Personalbedarfes ist auch die Bestimmung des qualitativen Personalbedarfes wichtig. Auf Basis der Ist-Qualifikation werden Änderungen in der Qualifikationsstruktur infolge von Fluktuation, Fortbildung oder Job-Rotation analysiert. Daraus ergibt sich der kurzfristige qualitative Bedarf.⁸⁴⁷ Der mittel- und langfristige Bedarf wird durch Analyse von Aufgabenwandel, technischer Innovationen und durch Änderungen der Verwaltungssteuerung ermittelt. Durch Saldierung der Soll und Ist-Qualifikation wird der Qualifikationsbedarf bestimmt.

Dieser wird durch Personalbeschaffung und durch Personalentwicklung gedeckt.⁸⁴⁸ Ausgangspunkt für die Bestimmung des aufgabenbezogenen quantitativen und qualitativen Personalbedarfes sind Arbeitsumfang und Arbeitsanforderungen. Beides ergibt sich endogen aus Regulierungs- und Leistungsgesetzen und den Zielvorgaben der Kreispolitik sowie exogen aus der Regulierungs- und Leistungsnachfrage aus dem Kreisgebiet.⁸⁴⁹ Die Ausprägung des Aufgabenkataloges basiert also aus der Wechselwirkung zwischen Steuerungssubjekt (Politik und Verwaltung) und Steuerungsobjekt (Kreisgebiet).

⁸⁴⁵ Vgl. ebenda, 285 ff.

⁸⁴⁶ Vgl. ebenda.

⁸⁴⁷ Vgl. ebenda, 288 f.

⁸⁴⁸ Vgl. ebenda.

⁸⁴⁹ Vgl. von der Heide, 1998, a. a. O., 123 ff und Mäding, 1972, a. a. O., 200 ff.

Veränderungen im Bereich der politisch-administrativen Steuerung können also die Arbeitslast verringern. Dabei kommt es auf die Entwicklung der Aufgaben- bzw. Politikfelder sowie deren Zuständigkeitsverteilung an. Ebenso ist auch die Organisation der Aufgabenerledigung maßgeblich. Die größte Wirkung auf die Arbeitslast hat jedoch die Entwicklung der Kreisstruktur. Sie kann quantitativ an der Zahl der Kreisbevölkerung, der Unternehmen und der Touristen festgemacht werden. Deren Siedlungs-, Wirtschafts-, Sozial-, Kultur-, Kommunikations- und Mobilitätsaktivitäten (qualitative Kreisstruktur) sind letztlich Gegenstand der Verwaltungstätigkeit und damit Gradmesser der Arbeitslast. Durch Analyse der Kreisstrukturdaten kann somit die nachfrageinduzierte Arbeitslast bestimmt werden.

Die Angebotsseite wird abgesehen von allgemeinen Tendenzen konkret von der äußeren und inneren Verwaltungsreform berührt. Zusammenführung der Kreisgebiete sowie Dezentralisierung der Landesverwaltung führen im Ergebnis aufgrund von Synergie- und Rationalisierungseffekten partiell zur Verringerung der Arbeitslast. Die Anwendung einer modernen Konzernsteuerung im Sinne des NSM wirkt ebenfalls entlastend.

Auf der Nachfrageseite lässt sich mit Blick auf die aktuellen Daten des Statistischen Landesamtes Mecklenburg-Vorpommern sagen,⁸⁵⁰ dass die negativen Struktureffekte in Westmecklenburg weitaus geringer ausfallen als im Osten des Landes. Trotzdem ist in allen Strukturbereichen angefangen von der Bevölkerung über die Siedlungstätigkeit bis hin zur wirtschaftlichen Entwicklung seit Beginn der 1990er Jahre insgesamt ein stetiger Rückgang zu verzeichnen. Diese Entwicklung wirkt sich natürlich auf die Arbeitslast in der Verwaltung aus. Sie nimmt mit abnehmender Bevölkerungs- und sonstiger Strukturndynamik ab.

Im Übrigen muss sich die Verwaltung auch auf den Aufgabenwandel durch Dominanz der Älteren in der Region einstellen. Die Anforderungen an den Gesundheits- und Pflegebereich werden wachsen. Die Infrastruktur muss altengerecht umgestaltet werden. Auch der Austausch zwischen Verwaltung und Bürger verändert sich. Tendenziell benötigen alte Menschen im Umgang mit der Verwaltung mehr Betreuung und Unterstützung als Jüngere. Andererseits wird die Nachfrage in den Bereichen Bauen, Wirtschaft, Arbeit, Bildung und Verkehr altersbedingt zurückgehen. Trotzdem muss sich die Verwaltung in diesen Bereichen auf eine niedrige aber altersgerechte Nachfrage einstellen. Die Dynamik insgesamt ist aber geringer.

Die Personalbedarfsplanung für den neuen Kreis hätte diese partiellen Verringerungen und Veränderungen der Arbeitslast bedenken müssen. Auf Basis dieser Überlegungen wäre eine umfassende Analyse des vorhandenen

850 Vgl. <http://www.statistik-mv.de/berichte/> vom 23.11.2007 (unterschiedlicher Datenstand).

Personalbestandes der Ausgangsbehörden möglich gewesen. Aufgrund der Ähnlichkeit des Aufgabenbestandes waren auch die Personalstrukturen der Ausgangskreise ähnlich. Anzahl der Beschäftigten, Qualifikations- und Beschäftigtenstruktur sowie Arbeitsbedingungen waren vergleichbar. Abweichungen ergaben sich nur aus spezifischen kreispolitischen Zielsetzungen und dem Grad der Anwendung moderner Personal- und Organisationssteuerung. Zusätzlich zu ihrem bisherigen Aufgabenbestand hätte die Kreisebene operative Behördenteile des Landes übernommen. Diese haben sich durch ihre ministerielle und klassisch-bürokratische Prägung von der Kreisverwaltung unterschieden.

Mit der Integration von Landesbehörden hat die Kreisebene in M-V jedoch schon Erfahrungen aus den 1990er Jahren. Damals haben die Kreise z. B. die Kataster- und Vermessungsämter als untere Landesbehörde übernommen. Ihre Integration war problemlos. Ein Charakteristikum von Fusions- und Integrationsprozessen ist die Reduzierung von Intendanzpersonal. Führungsfunktionen in der klassischen Hierarchie sowie in der Querschnittsverwaltung (Steuerung und Service) fallen weg.⁸⁵¹ In diesen Funktionen können bei großen Intendanzapparaten hohe Synergien realisiert werden. Da Kreisverwaltungen z. B. gegenüber ihren kleinen kreisangehörigen Kommunen über entsprechend große Apparate verfügen, hätte es dort durch Zusammenführung der Verwaltungseinheiten Einsparpotentiale gegeben. Bei diesen Funktionen gibt es eine gewisse Unabhängigkeit vom Umfang der Aufgabe.

Ergänzt durch Arbeitsverdichtung und Spezialisierung fällt der Personalbedarf geringer aus.⁸⁵² Andererseits gibt es Aufgaben bei denen es eine direkte Beziehung zwischen Aufgabenumfang und Personalbedarf gibt. Dazu zählen vor allem personengebundene Dienstleistungen mit Beratungs- und Betreuungsbedarf in Verbindung mit direktem Bürgerkontakt. Hinsichtlich der Kostenorientierung der Personalbedarfsplanung gab es nur geringe Vorgaben durch den Landesgesetzgeber. Damit unterschied sich die Verwaltungsreform in M-V von der Reform in Baden-Württemberg. Dort hat der Gesetzgeber für die Personalkosten eine allgemeine Rationalisierungskennziffer vorgegeben.

Sie muss durch die Kreise im Rahmen der Organisations- und Personalsteuerung erfüllt werden. Aber auch auf Ebene der beteiligten Ausgangsbehörden ist keine Rationalisierungsvorgabe vereinbart bzw. beschlossen

851 Vgl. Mayerhofer, 2003, a. a. O., 34 ff. und Marr, Rainer/Steiner, Karin, 2003, Personalabbau in Deutschen Unternehmen, 69f.

852 Vgl. Kommunalberatung Dehn, 2007, Leitfaden für Kommunen zur Ermittlung von Einsparungen durch umgesetzte Verwaltungszusammenschlüsse einschließlich einer Untersuchung von Praxisfällen, 24 ff.

worden. Insofern dominierte in Westmecklenburg eindeutig die aufgabenorientierte Bedarfs- und Entwicklungsplanung. Einspareffekte waren nur ein Randthema. Die Effektivität der Aufgabenerledigung der Regionalkreisbehörde und damit ihrer Personalsteuerung standen im Zentrum der Bemühungen im Fusions- und Integrationsprozess.

3.5.3 Personalauswahl und Stellenbesetzung

Ausgehend von der Feststellung des Personalbedarfes der neuen Kreisbehörde wäre die Personalauswahl erfolgt.⁸⁵³ Aufgrund der Kreisneubildung musste der gesamte Brutto-Personalbedarf gedeckt werden. Gemäß Vorgaben des Dienst- und Reformrechtes wären mit dem Zeitpunkt der Wirksamkeit der Behördenfusion zunächst alle Beschäftigten der Ausgangskreise übergegangen. Ebenso hätten auch die von der Kommunalisierung betroffenen Landesbeschäftigten zum Kreis übergehen müssen. Im Gegensatz zum Angestelltenverhältnis existieren/existierten für das Beamtenverhältnis exakte allgemeine rechtliche Vorgaben für Verschmelzung und Integration von Behörden und speziell für den Personalübergang – Funktionalreform – in M-V.⁸⁵⁴

1. Zuordnungsverfahren auf Landesebene und Übernahmepflicht der Kreise
2. Anspruch auf gleichwertiges Amt
3. Ansonsten Versetzung in ein anderes Amt (Herabstufung oder Heraufstufung)
4. Begrenzung der reformbedingten Herabstufung auf eine Amtstufe
5. Anspruch auf Versorgungsbezüge bei Versetzung in den einstweiligen Ruhestand

Die Arbeitsverhältnisse der Angestellten aus den Ausgangskreisen wären aufgrund der allgemeinen Bestimmung des Reformgesetzes zu den neuen Kreisen gewechselt.⁸⁵⁵ Eine analoge Regelung wurde im Personalübergangsgesetz zur Regelung der Überleitung des Landespersonals getroffen.⁸⁵⁶ Der Regionalkreis hätte die Rechtsposition des Arbeitsgebers der Ausgangskreise und der Ausgangsbehörden des Landes übernommen. Die arbeitsrechtlichen Bestimmungen zum Betriebsübergang gemäß § 613a BGB wären in

853 Vgl. Mayerhofer, 2003, a. a. O., 36 ff.

854 Vgl. FKrG M-V, a. a. O., PersÜG M-V, a. a. O., Beamtenrechtsrahmengesetz, a. a. O., und Landesbeamtenengesetz M-V, a. a. O.

855 Vgl. FKrG M-V, a. a. O., § 81.

856 Vgl. PersÜG M-V, a. a. O., §§ 1 und 5.

diesem Fall nicht anwendbar gewesen. Es hätte sich nämlich nicht um einen rechtsgeschäftlichen, sondern um einen gesetzlichen Personalübergang gehandelt.⁸⁵⁷

Zum Schutz der Angestellten vor reformbedingter Entlassung wurde ein gesetzlicher Schutz vor betriebsbedingter Kündigung von drei Jahren festgeschrieben. In diesem Zeitraum wären allerdings auf Basis des § 4 TVöD die Zuweisung einer anderen Beschäftigung durch Versetzung (dauerhaft) oder Abordnung (begrenzt) aus innerbetrieblichen Gründen möglich gewesen. Auch konnte aus diesem Grund die Auslagerung der Beschäftigten auf einen Dritten bei gleichen Konditionen erfolgen.

Weiterführende detailliertere Regelungen zur Gestaltung der Personalintegration bzw. der Personalauswahl etc. der Angestellten im Sinne eines Reform-Tarifvertrages wie z. B. in Schleswig-Holstein wurden nicht entwickelt.⁸⁵⁸ Arbeitnehmer- und Arbeitgeber hätten also vor Ort jeweils eigene Vereinbarungen treffen müssen. Letztlich mussten sich also die Angestellten intensiver als die Beamten um die Gestaltung ihres Arbeitsverhältnisses bemühen. Mittelfristig war nämlich bei Personalüberhang die betriebsbedingte Kündigung nach drei Jahren doch eine Konsolidierungsoption. Für die Personalauswahl und Stellenbesetzung war also das Rekrutierungsfeld zunächst der Personalbestand der Ausgangsbehörden.

Der externe Arbeitsmarkt wäre nur relevant gewesen, soweit der Bedarf nicht aus dem internen Bestand und dessen Fortentwicklungsoptionen hätte gedeckt werden können. Eine radikale Optimierung des Personalgefüges durch eine gleichberechtigte Einbeziehung des externen Arbeitsmarktes wäre durch den Vorrang der Internen zunächst nicht möglich gewesen. Aufgrund von Synergieeffekten und Neukonfiguration der Aufgabenstruktur hätten also in Relation zum Ausgangsbestand weniger Planstellen zur Verfügung gestanden. In einigen Arbeitsbereichen wären also Personalüberschüsse entstanden, die durch Personalentwicklung und letztlich auch durch Freisetzung hätten abgebaut werden müssen.⁸⁵⁹ Damit der Auswahl- und Zuordnungsprozess von der Belegschaft akzeptiert worden wäre und Konflikte sowie Motivationsverluste hätten vermieden werden können, musste ein gemessen an den Stakeholderinteressen gerechtes (faires) Verfahren Anwendung gefunden werden.⁸⁶⁰ Erfahrungswerte aus der Privatwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung zeigen, dass es dafür allgemeingültige Erfolgsfaktoren gibt:

857 Vgl. Litschen, 2006, a. a. O., 105.

858 Vgl. ebenda.

859 Vgl. Jäger, 2004, a. a. O., 226 ff.

860 Vgl. Mayerhofer, 2003, a. a. O., 36 ff.

1. Transparenz und Nachvollziehbarkeit
2. Anwendung von eindeutigen Verhaltenskriterien
3. Mehraugenprinzip und angemessene Beurteilungsspanne
4. Leistungs- und Fähigkeitsprofil gewichtet mit Sozialprofil
5. Chancengleichheit der Ausgangsbelegschaften
6. Vorrang der Schlüsselarbeitskräfte
7. Teilnahmerecht am Auswahlverfahren für alle Bewerber
8. Berücksichtigung von individuellen Beschäftigungswünschen
9. Auswahlentscheidung durch den neuen Vorgesetzten

Kern dieser Erfolgsfaktoren ist die Förderung von Objektivität und Plausibilität durch Ausbalancierung von persönlichen, sozialen und Leistungsmerkmalen. In der Privatwirtschaft dominiert dabei eindeutig die Leistungsfähigkeit gegenüber den anderen Faktoren.⁸⁶¹ Demgegenüber kommt den sozialen Merkmalen wie z. B. Alter, Betriebszugehörigkeit, Familienstand und Behinderungsgrad in der öffentlichen Verwaltung eine weitaus größere Rolle zu.⁸⁶²

Oftmals sind sie ausschlaggebend für die Auswahlentscheidung. Nur bei besonderen Anforderungen an die Befähigung treten soziale Kriterien zurück. Bei radikaler Auslegung ist diese Auswahlpraxis aber weder effektiv noch sozial gerecht. Besser ist es, wenn das Fähigkeitsprofil mit dem Sozialprofil gewichtet wird: Bevorzugung des Sozialprofils bei gleicher Eignung. Dieser Entscheidungsmaßstab betont die Chancengerechtigkeit stärker.

Insoweit hätten durch die Personalauswahl primär aus dem Ausgangsbestand die fähigsten Beschäftigten bestimmt werden müssen. Auswahlziel wäre es gewesen, passend zu den Anforderungsprofilen der Arbeitsstellen das im Vergleich beste Personal zu finden und dabei soziale Belange einzubeziehen. Aufgrund der Masse an zu besetzenden Stellen bei komplexen Behördenfusionen hätte ein rationelles Verfahren gefunden werden müssen. Das Zeitvolumen bildete dabei die zentrale Randbedingung.⁸⁶³ Die Auswahl hätte deshalb zeitlich, hierarchisch und nach Arbeitsbereichen aufgeteilt werden (Kaskadenverfahren) sollen. Gestaffelt nach Hierarchieebenen wären somit in geeigneten zeitlichen Abständen Auswahlverfahren für die jeweiligen Stellen parallel in den Arbeitsbereichen durchgeführt worden.

Die Verfahrenshoheit hätte dabei von der jeweils höheren Ebene kaskadenartig ausgeübt (Auswahl durch direkten Vorgesetzten) werden können.⁸⁶⁴

861 Vgl. ebenda.

862 Vgl. Heinrich, Peter, 1998, Vom Umgang mit dem Überhang. Projektbericht, Heft 64, Beiträge aus dem FB 1 der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege, 19 ff.

863 Vgl. Mayerhofer, 2003, a. a. O., 36 ff.

864 Vgl. ebenda, 40.

Zur Steigerung der Objektivität und Beteiligung der Mitarbeiter musste zu Beginn der Auswahl für jede Ebene und jeden Bereich ein Auswahlgremium gebildet werden.⁸⁶⁵ Dieses Auswahlgremium hätte mindestens aus dem direkten Vorgesetzten, einem Mitarbeiter des Servicedienstes Personal und Mitgliedern der Personalvertretung bestehen sollen. Zusätzlich wären weitere Vertreter paritätisch als Delegierte⁸⁶⁶ der Ausgangsbelegschaften und weitere Vorgesetzte bestimmbar gewesen. Die Führungsebene hätte dabei allerdings – schon aus Legitimationsgründen – angemessen vertreten sein müssen. Das Auswahlgremium wäre weitgehend autonom für die Strukturierung, Durchführung und Auswertung der Ebenen- und Bereichsauswahl zuständig gewesen. Das Auswahlverfahren gliederte sich in drei grundlegende Phasen:

1. Erstellung des Anforderungsprofils⁸⁶⁷
2. Analyse der Befähigungspotentiale
3. Auswahlentscheidung

Ziel der Anforderungsanalyse war es, aus dem Stellenprofil heraus ein Kompetenzprofil zu erarbeiten.⁸⁶⁸ Das Auswahlgremium hätte so eine Auswahlbasis für die Potentialanalyse der Bewerber erhalten.⁸⁶⁹ Kern der Anforderungsanalyse war die Stellenanalyse. Dafür hätten verwaltungsübergreifende und fachspezifische Stellenanforderungen ermittelt werden müssen. Zentrale Eignungsvoraussetzung für alle Stellen wäre die Lernbereitschaft und Lernfähigkeit gewesen. Daraus hätten sich fachliche, methodische, soziale und persönliche Schlüsselqualifikationen als allgemeine Kompetenzkategorien ergeben.⁸⁷⁰ Im Fokus standen also Leitbildvorgaben sowie Wirkungs- und Leistungsziele für die Stelle im Organisationsgefüge. Danach wären Aufgaben und Tätigkeiten bestimmt worden, die für die Zielerreichung notwendig waren. Daraus wiederum hätten sich erfolgsrelevante Fertigkeiten und Fähigkeiten ergeben.

Zum Abschluss der Anforderungsanalyse mussten die Befähigungsdimensionen gewichtet und konkret beobachtbares Verhalten zugeordnet werden. Diese gewichteten Befähigungs- und Verhaltensanforderungen bildeten

865 Vgl. KGSt-Bericht, 2003, Professionelle Personalauswahl, Bericht Nr. 10/2003, 55 ff.

866 Vgl. Fiedler, 2004, a. a. O., 117.

867 Vgl. Senatsverwaltung für Inneres Berlin, 1996, Leitfaden. Das Anforderungsprofil als Element des Personalmanagements.

868 Vgl. KGSt-Bericht Nr. 10/2003, a. a. O., 40 ff.

869 Vgl. DBB-Beamtenbund und Tarifunion, 2001, Personalentwicklung, 18 ff.

870 Vgl. Drescher, Anne, Hrsg., 2001, Handbuch Personalauswahl in der modernen Kommunalverwaltung, 65 ff.

das Raster für die Stellenausschreibung und die anschließende Potentialanalyse der Bewerber. Die Stellenausschreibung richtete sich primär an die Ausgangsbelegschaft einer Bereichsebene.⁸⁷¹ Sekundär hätten sich aber auch die übrigen Beschäftigten über Arbeitsmöglichkeiten und Arbeitsanforderungen informieren können. So wäre ein wichtiger Motivationsimpuls für Qualifizierung und Job-Rotation gegeben worden. Insgesamt hätte so Verfahrenstransparenz und damit die Vertrauenskultur gefördert werden können.

Basis des weiteren Verfahrens wären die Bewerbungsunterlagen, die Personalakte und – wenn auch explizit – die Erkenntnisse aus den Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gesprächen gewesen.

In Abhängigkeit von der Größe des Bewerberkreises der Bereichsebene hätte daraufhin eine Vorauswahl erfolgen können.⁸⁷² So wäre der Bewerberkreis für das eigentliche Auswahlverfahren auf eine relevante kleine Bewerbergruppe reduziert worden. Selektiert wird idealtypisch in einem ersten Schritt nach formalen Voraussetzungen, Vollständigkeit und Zustand der schriftlichen Bewerbungsunterlagen.⁸⁷³

1. Bewerbungsschreiben
2. Lebenslauf
3. Arbeitszeugnisse
4. Dienstliche Beurteilungen

Die Bewerbungsschreiben werden nach dem Grad der Passgenauigkeit mit dem der Stellenanforderung sortiert. Zu diesem Zweck muss das Auswahlgremium zentrale Ausschlusskriterien definieren (sog. K. o.-Kriterien). Weiterhin beachtlich sind Zusatzqualifikationen, sonstige Stärken und vor allem die „Ehrlichkeit“ der Motivlage für die Bewerbung.⁸⁷⁴ In der Bewerbungspraxis versuchen die Bewerber nämlich oftmals ein unrealistisches Bild ihrer Motivation zu zeichnen. Die Motivlage wird wegen vermuteter sozialer Erwünschtheit konstruiert. Abweichende, aber wahrheitsgemäße, Aussagen zur Motivlage sollten positiv honoriert werden.⁸⁷⁵ Bei der Analyse des Lebenslaufes hat die Optik des Lebenslaufes wegen Standardisierung kaum noch Aussagekraft. Der Analysefokus liegt insofern auf der Bewertung von Lücken und Besonderheiten z. B. überlange Studienzeit und soziales Engagement.

871 Vgl. KGSt-Bericht Nr. 10/2003, a. a. O., 47 ff. und Drescher, 2001, a. a. O., 80 ff.

872 Vgl. KGSt-Bericht Nr. 10/2003, a. a. O., 49 ff. und Drescher, 2001, a. a. O., 87 ff.

873 Vgl. ebenda.

874 Vgl. ebenda.

875 Vgl. ebenda.

Die Aussagekraft von qualitativen Arbeitszeugnissen hat durch „wohlwollenden“ Sprachcode und die Problematik des „Weglobens“ etc. stark nachgelassen. Meistens geben diese Unterlagen eine verzerrte Realität wieder. Der Informationsgehalt ist also unzuverlässig und muss weiter hinterfragt werden. Bei der Analyse von Dienstlichen Beurteilungen (Regelbeurteilungen) ergeben sich auch große Schwierigkeiten.⁸⁷⁶ Gleichwohl kommt ihnen rein dienstrechtlich gesehen eine große Bedeutung zu (Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte). Kernproblem ist die Nivellierungspraxis und Bewertungsscheu der Beurteiler.

Im Bewertungsalltag erhalten trotz verschiedener Optimierungsversuche z. B. durch Notenquotierung die Mehrzahl der Beschäftigten Spitzennoten bei der Regelbeurteilung.⁸⁷⁷ Abweichungen konnten nicht stichhaltig begründet und vertreten werden. Demgegenüber bieten die Ergebnisse der modernen Mitarbeitergespräche mehr Ansatzpunkte für eine Potentialeinschätzung.⁸⁷⁸ Da die Auswahl maßgeblich durch den zukünftigen direkten Vorgesetzten durchgeführt worden wäre, hätte es zumindest für einen Teil der Mitarbeiter Potentialeinschätzungen gegeben.⁸⁷⁹ Problematisch wäre dabei gewesen, dass der neue Vorgesetzte nur auf Erfahrungen mit seinen früheren Mitarbeitern zurückgreifen hätte können. Eine gewisse Asymmetrie konnte aber naturgemäß bereichsspezifisch nicht vermieden werden. Insgesamt allerdings wäre diese Ungleichheit im Auswahlverfahren durch paritätische Verteilung der neuen Vorgesetzten ausgleichbar gewesen.

Der Vorauswahl schließt sich das eigentliche professionelle Auswahlverfahren als Hauptverfahren an. Dabei kann auf erste Erkenntnisse aus der Vorauswahl zurückgegriffen werden. Im Hauptverfahren sollte sich das Auswahlgremium auf die Aspekte konzentrieren, die während der Vorauswahl nicht erkennbar waren oder noch nicht tief genug analysiert worden sind. Grundlage für die Strukturierung der weiteren Auswahl bildet wiederum das Verhaltensraster aus der Stellenanalyse. Die schwierigste Herausforderung für die Auswahl besteht darin, Potentiale zu erkennen für die es bisher keinen Entfaltungsraum gab. Prognosen auf der Basis des vergangenen und aktuellen Arbeitsverhaltens abzugeben, ist dagegen einfacher. Entwicklungspotentiale bleiben so oftmals ungenutzt. Der Beschäftigte und auch die Verwaltung können sich nur auf ihrem Entwicklungspfad weiterbewegen.

Auch wenn die Rahmenbedingungen des Fusionsprozesses schwierig waren, hätte mit der Auswahl das Ziel einer breit angelegten

876 Vgl. DBB-Beamtenbund und Tarifunion, 2001, a. a. O., 45 ff. und KGSt-Bericht Nr. 10/2003, a. a. O., 53.

877 Vgl. ebenda.

878 Vgl. KGSt-Bericht, 2002, Das Mitarbeitergespräch in der Praxisbewährung, Bericht Nr. 2/2002, 19.

879 Vgl. KGSt-Bericht, 1999c, Personalführung, Teil 2: Potentialermittlung, 22–24.

Potentialanalyse verfolgt werden können. Einen hohen Professionalisierungsgrad haben das strukturierte Interview mit Leitfaden (z. B. multimodales Interview) und das Assessment-Center (AC).⁸⁸⁰ Kernziel dieser modernen Auswahlinstrumente ist die Erhöhung der Qualität von Auswahlentscheidungen (Prognosefähigkeit).

Qualitätsmaßstäbe (Gütekriterien) sind Vergleichbarkeit im Verfahren (Objektivität), Zuverlässigkeit der Messungen (Reliabilität) und vor allem die Gültigkeit der Vorhersage (Prognostische Validität).⁸⁸¹ Auch bei hoher Professionalität unterliegen alle Auswahlverfahren als klassische Wahrscheinlichkeitsanalysen einem Rest-Vorhersagerisiko. Der Anteil von Fehlentscheidungen kann jedoch deutlich reduziert werden. Die Chance für optimale Besetzungen steigt. Die beiden Verfahrenstypen unterscheiden sich durch Teilnehmerzahl und Komplexität. Während beim strukturierten Interview nacheinander Einzelverfahren durchgeführt werden, handelt es sich beim Assessment-Center um ein Gruppenverfahren.⁸⁸² Obwohl die Gesprächssituation des Interviews durch Arbeitsproben oder andere Auswahllemente partiell erweiterbar ist, erreicht sie nicht die Komplexität von AC.

In der Gruppenauswahl werden die Teilnehmer meist über mehrere Tage hinweg mit einem Mix von unterschiedlichen Aufgabentypen konfrontiert.⁸⁸³ Komplexität und Auswahlaufwand ist insofern bedeutend höher. Der Einsatz erfolgt deshalb oftmals nur für besonders strategisch wichtige Schlüsselpositionen. Besonders etabliert sind AC für Führungskräfte, da innerhalb der Gruppensituation Leitungsfähigkeiten wie z. B. Durchsetzungs- und Konfliktfähigkeit sehr gut überprüft werden können.⁸⁸⁴

Für die Professionalisierung von durchschnittlichen Auswahlentscheidungen erscheint das strukturierte Interview als Erweiterung des einfachen klassischen Bewerbungsgesprächs am besten geeignet. Deshalb hätte es auch für die Auswahl der Masse der Beschäftigten für die Stellen des neuen Kreises genutzt werden sollen.⁸⁸⁵ AC-Verfahren lohnen sich nur für die Besetzung von Schlüssel- und Führungspositionen. Besetzungsqualität, Transparenz und Akzeptanz haben hier eine richtungweisende Bedeutung. Nicht nur für einen Fusions- und Integrationsprozess, sondern vor allem für die Entwicklung einer neuen Kreisbehörde. Fehlbesetzungen haben bei diesen Beschäftigten gravierende Auswirkungen auf den Leistungsprozess der Verwaltung. Basis für beide Auswahlverfahren ist die Leitung durch ein

880 Vgl. KGSt-Bericht Nr. 10/2003, a. a. O., 25 ff.

881 Vgl. ebenda, 21 ff.

882 Vgl. ebenda, 25 ff.

883 Vgl. ebenda.

884 Vgl. ebenda.

885 Vgl. ebenda, 40.

Auswahlgremium und die Orientierung am Verhaltensraster der Anforderungsanalyse. Mit Blick auf gewünschte Verhaltensausrprägungen für den späteren Berufserfolg bildet ein Fragenkatalog den Leitfaden für den Verlauf des strukturierten Interviews.⁸⁸⁶

Durch partielle Formalisierung mit individuellen Gestaltungsspielräumen und Alltagsrelevanz soll die Prognosequalität gegenüber dem einfachen Interview deutlich erhöht werden. Die systematische Dokumentation der Bewerberprofile erleichtert den Vergleich, fördert Chancengleichheit und bietet Vorteile bei potenziellen gerichtlichen Auseinandersetzungen. Inhaltlich sollte sich die Analyse auf drei bis fünf beobachtbare Anforderungsmerkmale beschränken.⁸⁸⁷

Die Merkmale sollten in konkrete Verhaltensweisen operationalisiert werden. In der Auswahlkommission ist ein Bewertungsmaßstab für tendenziell „erwünschtes“ und „unerwünschtes“ Verhalten festzulegen. Fünf bis max. zehn Leitfragen (einschließlich der Nachfragen) pro Bewerber sollten in max. eineinhalb Stunden beantwortet werden können. Zu unterscheiden sind in Ableitung aus dem Anforderungsprofil biographische und zukunftsorientierte Fragentypen.⁸⁸⁸ Biographische Fragen zielen auf Arbeitsverhalten in der Vergangenheit. Gefragt wird nach persönlichen Erfahrungen und Eindrücken aus zurückliegenden Berufssituationen. Analyseziel ist der historische Schluss auf die Zukunft. Beachtet werden muss dabei die unbewusste psychologische Neigung des Menschen zur unrealistisch stringenten Darstellung des eigenen Lebensweges.

Gezielte Intervention zeigt „Brüche“ und ermöglicht die Erhöhung des Aussagewertes.⁸⁸⁹ Mit zukunftsorientierten Fragen ist „erwünschtes Verhalten“ aus Bewerber-Spekulationen fiktiver Arbeitssituationen ableitbar. Generell sind offene Fragen im unmittelbaren Dialog aufschlussreicher als geschlossene. Ideal sind W-Fragen: „Wie“, „Was“, „Warum“. Unzulässig sind Fragen nach der Partei- und Gewerkschaftszugehörigkeit.⁸⁹⁰ Die Auswahlentscheidung beim strukturierten Interview gliedert sich in zwei Schritte. Auf Basis einer generellen Eignungsfeststellung erfolgt die eigentliche Entscheidung durch Bildung einer Bewerber-Rangfolge. Dieser Abwägungsprozess erfordert wegen der Negativselektion den größten Zeitaufwand.⁸⁹¹ Eine besonders bekannte Variante des strukturierten Interviews ist das multimodale

886 Vgl. ebenda, 25–33.

887 Vgl. ebenda.

888 Vgl. ebenda.

889 Vgl. ebenda.

890 Vgl. ebenda.

891 Vgl. ebenda.

Interview.⁸⁹² Das Interview besteht aus einem Wechsel von standardisierten und freien Gesprächsteilen. Es besteht in der Regel aus acht Modulen. Ziel ist es, die künstliche und formale Prüfungssituation aufzubrechen.

Der Bewerber soll die Möglichkeit haben, sich innerhalb einer offenen und freundlichen Atmosphäre zu entfalten. Er wird so eher geneigt sein sich authentisch und realistisch zu verhalten.⁸⁹³ Die Vorhersagequalität für zukünftiges Verhalten in „unbeobachteten“ Arbeitssituationen steigt deutlich an. Zwangssituationen erzeugen dagegen „sozial erwünschtes“ Prüfungsverhalten, deren Prognosequalität für den Arbeitsalltag sehr gering ist. Das multimodale Interview hat folgenden „dramaturgischen Spannungsbogen“:⁸⁹⁴

1. Gesprächseröffnung durch den Auswahlmoderator
2. Selbstvorstellung des Bewerbers
3. Standardisierte Fragen zur Berufsorientierung und Organisationswahl
4. Freies und offenes Gespräch zu Selbstvorstellung und Bewerbungsunterlagen
5. Biographische Verhaltensfragen (Verhalten in der Vergangenheit)
6. Realistische Darstellung des Arbeitssituation der Stelle
7. Erfolgskritische Verhaltensfragen zu möglichen Ereignissen auf der Stelle
8. Abschluss und Zusammenfassung des Gespräches durch den Auswahlmoderator

Im Vergleich zum strukturierten Interview und zu anderen Auswahlverfahren hat das AC die höchste prognostische Gültigkeit (Validität).⁸⁹⁵ Es erfordert deshalb auch den höchsten Analyse- und Zeitaufwand. Zentraler Qualitätstreiber ist die Option der Mehrfachbewertung von anforderungsrelevanten Verhaltensmerkmalen.⁸⁹⁶ Mit Hilfe der verschiedenen Aufgabenmodule können die Befähigungsdimensionen aus unterschiedlichen Perspektiven beobachtet werden. Jedes AC ist individuell passend zu den Arbeitsanforderungen der Stelle bzw. Position auszuarbeiten. Verfahrensablauf sowie Auswertungs- und Bewertungsregeln sind vorab eindeutig festzulegen. Eine individuelle, konstruktive und verhaltensbezogene Rückmeldung erhöht die Akzeptanz bei den abgelehnten Bewerbern und verhindert Motivationsein-

892 Vgl. Kleinmann, Martin/Strauß, Bernd, 2000, Potentialfeststellung und Personalentwicklung, 93 ff.

893 Vgl. ebenda.

894 Vgl. ebenda.

895 Vgl. Mauch, Siegfried, 2005, Neue Wege der Personalrekrutierung, In: Blanke, Bernhard et al., Handbuch zur Verwaltungsreform, a. a. O., 264 ff.

896 Vgl. KGSt-Bericht Nr. 10/2003, a. a. O., 25 ff.

brüche.⁸⁹⁷ Basis eines AC ist im Allgemeinen ein strukturiertes Interview. Darauf aufbauend sind Kombinationen aus verschiedenen Arten von Analyseinstrumenten denkbar.⁸⁹⁸

1. Arbeitsprobe
2. Fallstudie
3. Postkorb
4. Problemlösungsszenarien
5. Vortrag/Präsentation
6. Gruppendiskussion/-aufgabe
7. Rollenspiele

Mit Arbeitsproben soll die Fähigkeit zur Umsetzung von Fachwissen überprüft werden. Der Bewerber erhält fachliche und methodische Teilaufgaben aus der Praxis z. B. Schreibtest, Ordnungswidrigkeitsfall oder Beschlussvorlage für den Kreistag. Auch Bewerbungsunterlagen gelten als Arbeitsprobe. Bei der Fallstudie erhält der Bewerber einen Sachverhalt aus der Stellenpraxis und soll diesen in vorgegebener Zeit adäquat bearbeiten. Das Ergebnis wird nach Zeitablauf präsentiert. Der Postkorb umfasst eine Anzahl von Arbeitsanforderungen unterschiedlicher Art eines typischen Arbeitstages.

Er enthält insofern diverse Posteingänge, Akten- und Gesprächsnotizen, Arbeitsaufträge und Termine. Der Bewerber muss Prioritäten setzen, komplex Denken und Organisations- sowie Entscheidungspotential beweisen.⁸⁹⁹ Das Problemlösenszenario ist eine Fortentwicklung des Postkorbes. Ein komplexer Fall muss durch Zielsetzung, Ablaufplanung, strategisches Denken sowie Organisations- und Delegationskompetenz gelöst werden. Das Ergebnis wird angemessen präsentiert. Denkbar ist auch die Bearbeitung in der Gruppe. So sind Teamfähigkeit und sozial-kommunikatives Verhalten überprüfbar.

Vorträge und Präsentationen können zu unterschiedlichen allgemeinen und fachspezifischen Themen erarbeitet werden. Die Dauer ist begrenzt. So das neben Argumentationsgeschick, Präsentationsfähigkeiten und systematischem Denken auch z. B. das Organisationsvermögen beobachtbar ist. Im Zentrum von Gruppenübungen stehen die sozialen Kompetenzen und damit das Kooperationspotential.⁹⁰⁰ Trotz vielfältiger kontroverser Argumentationen wird am Ende der Bearbeitungszeit als Ergebnis ein Konsens erwartet

897 Vgl. ebenda.

898 Vgl. ebenda, 36–38.

899 Vgl. ebenda.

900 Vgl. ebenda.

(Maßstab für Teamfähigkeit). Gegenstand des Rollenspiels ist die Simulation einer typischen Alltagssituation.

Dabei werden Rahmenhandlung und Rollenverteilung vorgegeben. Der Spielpartner mit seinem Anliegen ist nicht Mitglied der Bewerbergruppe. Die AC-Kandidaten sollen aus ihrer zukünftigen Position heraus den Spielpartner zufrieden stellen. Beobachtet werden können Verhandlungsgeschick, Konfliktfähigkeit und Einfühlungsvermögen. Spielgegenstände können z. B. Bürgerbeschwerden und Mitarbeitergespräche sein. Das Instrument zeigt besonders gut Führungskompetenz und Serviceorientierung.⁹⁰¹

Zur Vermeidung des „Schauspieleffektes“ (Anpassungsverhalten) sollten AC-Verfahren nicht nur Darstellungs- und Diskussionsmodule enthalten. Eine wichtige Rolle sollten auch Fähigkeits- und Leistungsübungen spielen. Um die Statik von gegenwartsbezogenen Verhaltenserwartungen zu flexibilisieren, sollten auch dynamische Lernmodule aufgenommen werden. Insofern ist es sinnvoll zwischen zwei AC-Phasen eine Lerneinheit mit Rückspracheoption einzubauen. Durch diese Maßnahmen kann die Gültigkeit der Vorhersage von AC wesentlich verbessert werden.⁹⁰² Mit Blick auf die Verbesserung der Qualität aller Auswahlverfahren ist eine Beobachterschulung für die Mitglieder des Auswahlgremiums unabdingbar. Nur so sind Beobachtungsfehler und subjektive Wahrnehmungen wie⁹⁰³

1. Erste Eindruck-Effekt (Bewerber-Habitus verdrängt Gesprächsinhalt)
2. Halo-Effekt (Überstrahlungseffekt von einmaligem Bewerber-Verhalten)
3. Ähnlichkeitsphänomen (Spiegelungsbedürfnis der eigenen Merkmale)
4. Hierarchieeffekt (Überbewertung zurückliegender Bewerberpositionen)
5. Geschlechterstereotyp (Dominanz traditioneller Verhaltenszuschreibung)

auf ein akzeptierbares Maß reduzierbar. Trotzdem ist das Auswahlgremium nie ganz frei von subjektiven Einflüssen. Die Rate der Fehlbesetzungen kann aber auf ein Minimum beschränkt werden. Insgesamt betrachtet hat die Qualität der Personalauswahl eine wesentliche Bedeutung für die Effektivität der Verwaltung allgemein. Professionalität und Auswahlaufwand müssen dieser Tatsache gerecht werden. Eine gute Personalwahl erhöht die Wirtschaftlichkeit und die Wirkung der Personalsteuerung. Sie hilft damit, eine bürger-, leistungs- und letztlich wirkungsorientierte Verwaltung zu schaffen.

901 Vgl. ebenda.

902 Vgl. Mauch, 2005, a. a. O., 264 ff.

903 Vgl. KGSt-Bericht Nr. 10/2003, a. a. O., 17–19 und 64 ff.

3.5.4 Aktivierende Steuerung des Personalüberhanges

Im Ergebnis des Auswahlprozesses hätte sich eine Teilung des Personalbestandes der Ausgangsbehörden in zwei Gruppen ergeben.⁹⁰⁴ Zur ersten Gruppe gehörten die Beschäftigten, welche aufgrund ihres sozial gewichteten Befähigungs- und Leistungspotentials analog ihrem früheren Tätigkeitsfeldes wieder beschäftigt werden können. Aus dieser Zuordnung wäre die zweite Gruppe der Beschäftigten entstanden, die zunächst keine Beschäftigung gehabt hätte. Der Umgang mit dieser Gruppe wäre die größte Herausforderung für die Personalsteuerung im Fusions- und Integrationsprozess gewesen.⁹⁰⁵ Eine Negativselektion bedeutet für viele Mitarbeiter zunächst eine große persönliche Enttäuschung und vor allem eine Verunsicherung über ihre weitere berufliche Zukunft. Frustration wegen der Ablehnung ihrer bisherigen Kenntnisse und Fertigkeiten sowie Angst vor beruflichen, ökonomischen und sozialem Abstieg hemmen die weitere berufliche Entwicklung.⁹⁰⁶

Diese Beschäftigten sehen sich überwiegend als Verlierer der Reform und haben es schwer, die Chance der Veränderung zu nutzen. Belastend wirken neben den tatsächlich vorhandenen Fähigkeitslücken und Verhaltensdefiziten zusätzlich die zugeschriebenen Schwächen. Aufgabe der Personalintegration wäre es gewesen, diese Auswirkungen zu verhindern, zu reduzieren und zu neutralisieren.⁹⁰⁷ Dazu hätte es einer intelligenten Überhangsteuerung bedurft. Ziel einer solchen Steuerung sollte es sein, die Potentiale der Betroffenen zu aktivieren und ihnen wieder eine Beschäftigungschance zu geben. Im Vordergrund steht dabei zunächst die interne Weiterbeschäftigung in neuen und wachsenden Aufgabenbereichen. Sollte das nicht möglich sein müssen extern Beschäftigungsoptionen gefunden werden.⁹⁰⁸ Kern der Überhangsteuerung ist die Feststellung des Leistungs- und Befähigungspotentials des Überhangpersonals. Dabei bilden die Ergebnisse aus der Auswahlphase den Ausgangspunkt. Mit Blick auf das bisherige Arbeitsverhalten und das Verhalten in der spezifischen Auswahl-situation können schon viele Rückschlüsse auf die Defizite und Entwicklungspotentiale des Überhangpersonals gezogen werden.

904 Vgl. Mayerhofer, 2003, a. a. O., 36 ff.

905 Vgl. Jäger, 2004, a. a. O., 226 ff.

906 Vgl. ebenda.

907 Vgl. ebenda, 230 ff.

908 Vgl. ebenda und Andrzejewski, Laurenz, 2004, Trennungskultur – professionelle Gestaltung von Trennungen, In: Huber, Andreas et al., Public Merger, Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor, 246 ff sowie Hofmann, Walter, 2004, Outplacement – ein sozialverträglicher Lösungsweg? In: Dies., ebenda, 273.

Mit Blick darauf erfolgt eine Analyse des verwaltungswirtschaftlichen Personalbedarfs sowie eine zunächst allgemeine Prüfung des externen Beschäftigungsbedarfs.⁹⁰⁹ Auf dieser Basis können dann spezifische Transfermaßnahmen zur Entwicklung und Steuerung des Überhangpersonals generiert werden. Entwicklungsziel ist die möglichst passgenaue potential- und bedarfsorientierte Fort- und Weiterbildung im Sinne der Lernfähigkeit. Wirkungsziel dieser Maßnahmen ist die Steigerung des Beschäftigungspotentials der Überhangkräfte.⁹¹⁰

Steuerungsphilosophische Basis für diese Integrations- und Entwicklungsstrategie ist das Leitbild einer aktivierenden, verantwortlichen und fürsorglichen Verwaltung.⁹¹¹ Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass nur durch aktive Beschäftigungsförderung und Begleitung von Veränderungsprozessen Engagement und Motivation des Personals nachhaltig positiv beeinflusst werden kann. Die Ausprägung beider Faktoren entscheidet nachweislich wiederum wesentlich über den Erfolg von Reformvorhaben.⁹¹² Abgesehen von ethischen Überlegungen liegt es also im ureigensten Interesse der Fusions- und Verwaltungsleitung die Beschäftigungsoptionen ihrer Mitarbeiter aktiv zu gestalten. Die Personalsteuerung hat dabei einen begleitenden, unterstützenden und partnerschaftlichen Charakter. Sie versucht, auf Regulierungszwang und passive Trennungsmaßnahmen zum Abbau des Überhangs soweit wie möglich zu verzichten.⁹¹³

Aktive Überhangsteuerung versucht Rationalisierungserfolg und Beschäftigungsförderung zu verbinden. Passive Überhangregulierung durch das klassische Abbau- bzw. Trennungsinstrumentarium⁹¹⁴ von Abfindungs- oder Sozialplanzahlung infolge von Auflösungsvertrag oder Kündigung sollen vermieden werden. Moderne Überhangsteuerung knüpft idealtypisch konsequent an einer allgemeinen aktivierenden Personalsteuerung an. Insofern muss rechtzeitig vor dem Fusionstermin Planung und Auswahl des Personals abgeschlossen sein. Das Überhangpersonal sowie der Beschäftigungsbedarf müssen also frühzeitig feststehen, um effektive Transfer- und Entwicklungsmaßnahmen zügig einzuleiten. Gemeinsam mit den Betroffenen können so Maßnahmen und deren personalwirtschaftliche Steuerung ausgelotet und vereinbart werden.

909 Vgl. ebenda.

910 Vgl. ebenda.

911 Vgl. die Ausführungen in dieser Arbeit zur Mitarbeiterbeteiligung.

912 Vgl. ebenda.

913 Vgl. ebenda.

914 Vgl. Berthel, Jürgen/Becker, Fred G., 2007, Personalmanagement, 292 ff.

Monetäre Abfindungs- und Sozialplanzahlungen werden in aktivierende Maßnahmen umgewandelt.⁹¹⁵ Insoweit bezahlen die Ausgangsverwaltungen die Fördermaßnahmen zur Steigerung der Entwicklungs- und Integrationschancen der Überhangkräfte. Ziel ist neben der Beschäftigungsförderung Personal- und Trennungskosten zu minimieren.⁹¹⁶ Im Idealfall kann die Überhangkraft eine bessere Stelle mit höherem Entwicklungspotential intern oder extern finden und gleichzeitig kann die neue Behörde einen Großteil der Überhangkosten einsparen.⁹¹⁷ In diesem Fall hätte die „Negativzuordnung“ zum Personalüberhang sogar eine positive Wirkung auf den Betroffenen und die Behörde. Beispiele für erfolgreiches aktivierendes Überhangmanagement gibt es vor allem in der Privatwirtschaft (Restrukturierungen bei Unilever, 1999, und Langnese Iglo, 2001).⁹¹⁸ Aber auch im öffentlichen Sektor sind intelligente Aktivierungskonzepte umgesetzt worden (Senat- und Stadt Berlin, 1990er Jahre und Gemeinde Eberswalde, 2001).⁹¹⁹

Regelmäßig erfordert die Überhangentscheidung in größeren Verwaltungen die Zuordnung zu einem Überhangpersonalpool. Die Betroffenen in diesem Pool werden bei intern neuen und frei werdenden Stellen bevorzugt berücksichtigt und dafür qualifiziert.⁹²⁰ Es entstehen aber auch Einsatzmöglichkeiten zur Kompensation von zeitlichem und saisonal befristetem Personalmehrbedarf in der Linienorganisation und vor allem im Projektbereich. Die gezielte Qualifizierung durch „training off the job“ wird durch diesen Einsatz durch „training on the job“ praxisnah ergänzt.⁹²¹

Durch die Flexibilität dieses Beschäftigungsverhältnisses eröffnen sich für die Betroffenen oftmals neue und ungeahnte Entwicklungsoptionen. Eine Reintegration in die Linie kann u. U. mit einem erheblichen Aufstieg verbunden sein. Ansonsten wird auch durch Leiharbeit bzw. Beschäftigung bei verwaltungsexternen Dritten (Wirtschaft, Verwaltung, NPO) versucht, den Überhangkräften eine Perspektive zu geben.⁹²² Steuerungsinstrumentarium ist die Fortzahlung der Bezüge und die Flexibilisierung der Arbeitszeit.

Für Transfermaßnahmen wegen Betriebsumbaus können die Ausgangsbehörden und die neue Behörde mit Blick auf die Rahmenbedingungen des Integrationsfalles anteilig Fördergelder von der Agentur für Arbeit bekommen.⁹²³ Klassisches „weiches“ Instrument zur Personalkonsolidierung im

915 Vgl. Jäger, 2004, a.a.O., 230 ff.

916 Vgl. ebenda.

917 Vgl. ebenda.

918 Vgl. ebenda und Marr/Steiner, 2003, a.a.O., 181 ff.

919 Vgl. Hofmann, 2004, a.a.O., 275.

920 Vgl. Jäger, 2004, a.a.O., 226 ff.

921 Vgl. ebenda.

922 Vgl. ebenda und Hofmann, 2004, a.a.O., 264 ff.

923 Vgl. ebenda.

öffentlichen Sektor ist schon seit geraumer Zeit die Teilzeitarbeit in allen ihren Variationen.⁹²⁴ Ausgehend von der familienpolitischen, der Anschlusszeit sowie der Altersteilzeit wurden die Teilzeitmodelle nach genereller Ablehnung zu Beginn immer attraktiver. Durch das Instrument wird die „normale“ wöchentliche Arbeitszeit zeitweise oder dauerhaft verkürzt. Dabei bildet die Halbtagsbeschäftigung den klassischen Ausgangspunkt.⁹²⁵

Gegenwärtig gelten Blockmodelle als besonders innovativ. Die Arbeitszeit wird nach Tagen, Wochen, Monaten oder Jahren in Vollzeitarbeits- und Freizeitblöcke unterteilt. Der Vorteil ist die Vermeidung von Reibungsverlusten bei der Arbeitsorganisation. Mit Blick auf die ungünstige Altersstruktur sowie die Rekrutierungsfalle wegen schmalen Einstellungskorridoren im Zuge der rechtlichen Stellenbegrenzung findet das Instrument der Altersteilzeit im Blockmodell Anwendung.⁹²⁶ Älteren Arbeitnehmern über 55 Jahren wird der „gleitende“ Übergang in den Ruhestand angeboten. Der Verlust von Einkommens- und Ruhestandsbezügen wird durch den Staat teilweise kompensiert. Bedingung ist die Einstellung eines Arbeitslosen oder eines Auszubildenden etc. Mit der Nutzung dieses Instrumentes kann die Behörde also ihre Altersstruktur verjüngen und Nachwuchskräfte aufbauen.⁹²⁷

Mit Blick auf die Transfermaßnahmen können Teilzeitvereinbarungen zur externen Arbeitssuche und Qualifizierung genutzt werden. Die Reformbehörde sollte dabei aber Einkommensverluste aus der potentiellen Vermittlungsrendite kompensieren. Dadurch wird die Ablehnung dieses Instrumentes aus finanziellen Erwägungen verhindert. Insgesamt betrachtet führt Teilzeitbeschäftigung zur Schaffung von zusätzlichen Beschäftigungsoptionen ohne signifikante Mehrbelastung bei den Personalkosten.⁹²⁸ Der Servicedienst Personal sowie die Fusionsleitung sollten für die Teilzeitstrategie offensiv Werbung machen und an die Solidarität unter den Beschäftigten appellieren. Alle diese aktiven Steuerungsinstrumente sind auf die vertrauensvolle Mitwirkung und Kooperation der Belegschaft angewiesen.

Ohne eine mitarbeiterorientierte Informations-, Kommunikations- und Kooperationspolitik wird der Steuerungsprozess erschwert.⁹²⁹ Der Erfolg der aktiven Überhangsteuerung entscheidet über den Einsatz der notwendigen „harten“ Konsolidierungs- und Freisetzungsinstrumente. Nach Ablauf der gesetzlichen 3-Jahres-Kündigungsfrist nach der Fusion wären

924 Vgl. Lang, Susanne/Bürsch, Michael, 1996, Teilzeitarbeit in Deutschen Behörden und Betrieben. Probleme, Potentiale und Perspektiven, FES, 17 ff.

925 Vgl. ebenda.

926 Vgl. ebenda.

927 Vgl. ebenda.

928 Vgl. ebenda und auch allgemein Berthel/Becker, 2007, a. a. O., 297 ff.

929 Vgl. Marr/Steiner, 2003, a. a. O., 181 ff.

betriebsbedingte Kündigungen⁹³⁰ in Westmecklenburg möglich gewesen. Hätte es keine Vor-Ort-Vereinbarung zwischen der Personalvertretung und der Verwaltungsleitung gegeben, wären klassische Entlassungen mit Sozialplanzahlung die Folge gewesen. In diesem Fall wäre der „Leidensdruck“ für die Betroffenen ungemein größer geworden als während der Umsetzungsphase der Reform. Die Sozialplanzahlungen können aber auch bei Kündigung weiterhin in Sachleistungen und Transfermaßnahmen umgewandelt werden.⁹³¹ Dazu muss es dann allerdings eine Vereinbarung zwischen Personalvertretung und Verwaltungsleitung geben. Nachteilig bei der Arbeitssuche kann sich jedoch der Kündigungsstatus auswirken (Stigma).

Dieser Negativstatus verschlechtert sich weiter, sofern der Gekündigte am Ende der Kündigungsfrist noch keine Arbeit hat und sich aus der Arbeitslosigkeit heraus bewirbt. Mit Fortdauer der Arbeitslosigkeit sinken die Beschäftigungsoptionen nachweislich dramatisch. Einkommens- und Statusverluste wirken psychisch und sozial destabilisierend. Differenzierter sieht es bei Abfindungszahlung und Aufhebungsvertrag für den Überhangsrest aus.⁹³² Bei älteren Beschäftigten im Überhang kann die Zahlung aus der Perspektive von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite sinnvoll sein. Dieses Personal hat je nach Abstand zum Ruhestand kein Interesse mehr an Transfermaßnahmen und Reintegration in den Arbeitsmarkt.

Bei Beschäftigten im jungen-mittleren Alter sowie Älteren mit längerem Abstand zur Rente sollte einvernehmlich ein Teil der Abfindungszahlung etc. in Transferleistungen umgewandelt werden.⁹³³ Aus Beschäftigungssicht ist die Finanzierung von Maßnahmen zur Reintegration für das Personal und für die Verwaltung besser. Sollten diese Beschäftigten nämlich frühzeitig einen passenden Arbeitsplatz finden spart die Verwaltung Abfindungsgeld. Und das ehemalige Personal erreicht schneller wieder den gewünschten Einkommens-, Beschäftigungs- und Sozialstatus.⁹³⁴

Parallel zum Einsatz dieser aktiven und passiven Steuerungsinstrumente dürfen die natürlichen Fluktuationen nicht vergessen werden.⁹³⁵ Durch Ruhestand, Arbeitsplatzwechsel, Mutterschaftsurlaub, Erziehungszeiten, Krankheit und Tod kann befristet und dauerhaft zusätzlicher Beschäftigungsbedarf entstehen. Überhangkräfte sind so unkompliziert in die Linie re-integrierbar. Gegebenenfalls sind rechtzeitig Qualifizierungsmaßnahmen „on the job“ oder „off the job“ erforderlich. In der Gesamtschau des

930 Vgl. Berthel/Becker, 2007, a. a. O., 304.

931 Vgl. ebenda, 304–305.

932 Vgl. ebenda, 288 ff.

933 Vgl. ebenda.

934 Vgl. Jäger, 2004, a. a. O., 226 ff, Andrzejewski, 2004, a. a. O., 246 ff. und Hofmann, 2004, a. a. O., 264 ff.

935 Vgl. Berthel/Becker, 2007, a. a. O., 288 ff.

Steuerungsbedarfs zum Personalüberhang ist festzustellen, dass ohne eine moderne Integrations-, Transfer- und Abbaustrategie der Erfolg eines Reformvorhabens deutlich beeinträchtigt ist.⁹³⁶

Eine intelligente und integrierte Überhangstrategie muss also ein wesentlicher Bestandteil der Integrations- und Fusionssteuerung sein. Sie bildet im Verbund mit einer modernen und zukunftsorientierten Personalplanung und Personalentwicklung die Basis für eine wirkungs- und bürgerorientierte Kreisverwaltung. Neben der Beschäftigungsförderung für die Überhanggruppe werden auch positive Effekte für die Gruppe der Auswahlgewinner induziert. Innerhalb dieser Gruppe können so genannte Überlebensphänomene („Survivor-Problematik“) vermieden werden. Für die Leistungs- und Schlüsselarbeitskräfte muss erkennbar sein, dass innerhalb ihrer neuen Verwaltung eine faire, aktivierende, verantwortliche und fürsorgliche Verwaltungssteuerung existiert.⁹³⁷

Es muss eine Kultur entstehen in der die Beschäftigten das Gefühl haben, dass Modernisierung für alle Beteiligten eine Chance darstellt und negative Auswirkungen kompensiert werden. Im Übrigen wird eine aktivierende Überhangsteuerung das Image der Verwaltung in der Öffentlichkeit positiv beeinflussen. Arbeits- und Sozialpolitisch können Akzente für einen fairen und betriebswirtschaftlich sinnvollen Umgang mit den Mitarbeitern bei Reorganisationen gesetzt werden. Der öffentliche Dienst kann hier ökonomisch und ethisch eine Vorbildfunktion in der Region einnehmen und am erfolgreichen Beispiel wirksame aktivierende Steuerungsalternativen aufzeigen. Bei der Gestaltung des Fusions- und Integrationsprozesses in Westmecklenburg wurde die Herausforderung der Steuerung des Personalüberhanges nur allgemein diskutiert. Die Projektgruppe Organisation und Personal des Aufbaustabes hat sich dabei mit den Anwendungsmöglichkeiten der klassischen Altersteilzeit beschäftigt. Favorisiert wurde die Altersteilzeit im Blockmodell.

Eine differenzierte passive oder aktivierende Steuerungsstrategie wurde bis zur Abschlussitzung noch nicht ausgearbeitet. Entsprechende Auswirkungen hätten also hingenommen werden müssen. Spätestens nach der Wirksamkeit der Kreisneubildung und dem Ablauf der 3-jährigen Kündigungsfrist wäre eine Überhangkonzeption dringend notwendig geworden. Die Spielräume für eine aktivierende Überhangsteuerung wären dann allerdings deutlich geringer gewesen. Für diese im Vergleich zur passiven Steuerung komplexere Verfahrensweise wird mehr Zeitvorlauf benötigt. Da der Konsolidierungs- und Entscheidungsdruck bis zum Ende des Fusionsprozesses zunimmt, hätte sich die Überhangsteuerung wohl auf den Einsatz klassischer passiver Steuerungsformen beschränkt.

936 Vgl. Jäger, 2004, a. a. O., 226 ff., Andrzejewski, 2004, a. a. O., 246 ff. und Hofmann, 2004, a. a. O., 264 ff.

937 Vgl. Jäger, 2004, a. a. O., 227–229.

3.6 Mitarbeiterbeteiligung als Erfolgsfaktor

3.6.1 Integrierte Beteiligung als Basis der Fusionssteuerung

Beteiligung oder Partizipation⁹³⁸ beschreibt allgemein den Modus der Einbindung von Personen und Gruppen in die Entscheidungsfindung der Gesellschaft. Die Gestaltung des Zusammenlebens soll auf eine breite Legitimations- und Wissensbasis gestellt werden.⁹³⁹ Es geht also um Integration des vielfältigen Interessenspektrums und sozialen Zusammenhalt zum Nutzen aller Beteiligten. Das soll aber idealtypisch nicht nur passiv, sondern aktiv geschehen. Repräsentative Strukturen sollen um direkte Beteiligungsverfahren ergänzt werden. Ziel ist die Beteiligungswirkung durch Steigerung des Beteiligungspotentials in der Gesellschaft zu erhöhen.⁹⁴⁰ Neben der Ausweitung von Spielräumen, sind vor allem die Förderung von Kompetenz und Bereitschaft zur Beteiligung notwendig. Dazu sollen traditionelle Strukturen durch „aktivierende“ Verfahren und Instrumente ergänzt werden.⁹⁴¹ Für die Modernisierung von Arbeitsprozessen sowie des Leistungs- und Interventionsstaates wurde das Prinzip des „Empowerment“ geprägt.

Dabei geht es um die Stärkung von Eigenverantwortung und Selbständigkeit bei der Lebens- und Arbeitsgestaltung.⁹⁴² Staatliche und betriebliche Steuerung reduziert sich auf Kontextvorgaben und Zielvereinbarungen. Detaillierte Vorschriften und Anweisungen fallen weg. Individuelle Freiheit, Kreativität und Flexibilität sollen auf diese Weise intelligenter gefördert, aber auch gefordert werden.⁹⁴³ Entsprechend werden Gestaltungsoptionen und Ressourcen positiv und negativ zugeteilt. Der Mensch wird insoweit stärker mit seinen spezifischen Fähigkeiten und Kompetenzen wahrgenommen. Die Stärkung von Engagement und sozialen Bindungskräften durch Zufriedenheit auf der Basis von Selbständigkeit ist damit gesellschaftliches Leitziel.

938 Vgl. Kißler, Leo, 2000, Nachhaltige Partizipation. Beschäftigtenbeteiligung als Beitrag für mehr Chancengleichheit, 13 ff.

939 Vgl. Blatter, Joachim, 2007, 3.1. Demokratie und Legitimation, In: Benz, Arthur et al., Handbuch Governance, 271 ff.

940 Vgl. Heinze, Rolf G. et al., 2005, Einführung: Der aktivierende Staat, In: Behrens, Fritz et al., Ausblicke auf den aktivierenden Staat, 9 ff. und Bürsch, Michael, 2005, Engagierte Bürger und aktivierender Staat, In: ebenda, 75 ff.

941 Vgl. Bogumil, Jörg et al., 2003, a. a. O., 22–29 und Blanke, Bernhard, 2001, Bürgerengagement und aktivierender Staat, In: Heinze, Rolf G./Olk, Thomas, Bürgerengagement in Deutschland, 93 ff.

942 Vgl. Goetze, Kay-Uwe, 2007, Empowerment der Verwaltungsmitarbeiter im Fokus des Reformprozesses, In: VM, 16–21, Stöbe-Blossey, Sybille, 2005, Mitarbeiterbeteiligung, In: Blanke et al., Handbuch zur Verwaltungsreform, 280 ff. und Mezger, Erika, 2005, Mitarbeiterorientierung in der Bürgerkommune, In: Behrens, Fritz et al., Ausblicke auf den aktivierenden Staat 201 ff.

943 Vgl. Steinbrück, Peer, 2005, Der Staat muss aktiv sein, er muss aber auch Menschen aktivieren, In: Behrens, Fritz, Ausblicke auf den aktivierenden Staat, 45.

Traditionell hat sich jedoch die Mitarbeiterbeteiligung im Verwaltungsbetrieb allein auf repräsentative Interessenvertretung konzentriert.⁹⁴⁴ Auf im internationalen Vergleich einzigartige Weise können sie umfassend auf die Steuerung von Organisations- und Personalentwicklung der Verwaltung einwirken. Ohne die Zustimmung der Personalvertretung kann faktisch kaum in die Arbeitsbedingungen und Arbeitsverhältnisse des Verwaltungspersonals eingegriffen werden.⁹⁴⁵ Der Fokus der Beteiligung liegt dabei auf Abwehr von Nachteilen und Besitzstandswahrung für den einzelnen Mitarbeiter. Die Beteiligung ist dabei generell auf den Einzelfall und/oder auf die konkrete Maßnahme zur Änderung der Arbeitsverhältnisse bezogen.⁹⁴⁶

Gegenstände, Instrumente und Verfahren dieser Beteiligung sind exakt und kleinteilig in Personalvertretungsgesetzen geregelt. Die innere Verwaltungssteuerung kann also nur im Konsens mit der Personalvertretung erfolgen. Aufgrund des schützenden und bewahrenden Charakters der klassischen Personalratsarbeit ist die Beteiligung passiv und wirkt strukturkonservativ. Veränderungen von Arbeitsstrukturen und Arbeitsprozessen (Anpassung) sowie besonders Reformvorhaben (Modernisierung) können in der öffentlichen Verwaltung deshalb nur sehr schwer umgesetzt werden.⁹⁴⁷

Zusätzlich hemmend wirken auch die bürokratischen Abläufe und Vorgaben sowie die institutionelle Fragmentierung in Personalrat, Gleichstellungsbeauftragte, Schwerbehinderten- und Jugendvertretung. Innovation und Flexibilität bleiben dabei oftmals auf der Strecke. Das Erfolgspotential von größeren und tief greifenden Wandelungen kann nur schwer ausgeschöpft werden. Die substanzielle Änderung der Beschäftigungsverhältnisse im Sinne von moderner Personalentwicklung ist daher allgemein betrachtet bisher kaum gelungen.⁹⁴⁸

Die klassische Beteiligungsstruktur betont also eher das Risiko einer Änderung. Chancen einer Fort- bzw. Potentialentwicklung werden nicht hinreichend ergründet. Arbeitszufriedenheit soll sich in dieser Sichtweise durch Beständigkeit ergeben. In Wechselwirkung mit einer dynamischen Umwelt mit entsprechendem Wertewandel erscheint dieses Beharrungsvermögen aber als rückständige Erstarrung. Für eine wachsende Zahl von Beschäftigten ergibt sich daraus ein gewisses Unbehagen. Die Arbeitszufriedenheit leidet. Versorgungssicherheit bleibt dann der einzige Grund für die Ausübung der Tätigkeit. „Dienst nach Vorschrift“ kann die Folge sein. Die Erstarrung

944 Vgl. Palm, 2005, a. a. O., 297 ff.

945 Vgl. ebenda.

946 Vgl. Personalvertretungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (PersVG), GVOBl. M-V 1993, S. 125, Zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.7.2005, GVOBl. M-V 2005, S. 326, §§ 62–68.

947 Vgl. Palm, 2005, a. a. O.

948 Vgl. ebenda.

der äußeren Struktur führt so zur fortschreitenden inneren Verfestigung des Beschäftigten. Passivität, Zynismus und Wirklichkeitsferne (nicht Realitätsverlust) prägen dann die Arbeitshaltung.

Im Sinne der Verwaltung und ihres Personals muss deshalb ein neues, aktivierendes und damit Potential förderndes Beteiligungssystem etabliert werden.⁹⁴⁹ Der Erfolg der komplexen Behördenintegration bedarf der engagierten, kreativen und intelligenten Unterstützung der Beschäftigtenmehrheit.⁹⁵⁰ Die institutionalisierte Personalvertretung muss sich in diesem Prozess als Motor verstehen und für den gemeinsamen Neuanfang werben.⁹⁵¹ Dabei konnte die Personalvertretung im Ausgangskreis Ludwigslust z. B. an die gute Kooperation mit der Verwaltungsleitung bei der Umsetzung der Neuen Steuerung (Landratsamt 2000) anknüpfen.⁹⁵² Bedeutsam war, dass sich der Aufbaustab Westmecklenburg für eine dezentrale Konzernstruktur mit modernem „Personalmanagement“ ausgesprochen hatte.⁹⁵³

Bedurfte der Prozess der Verwaltungsintegration schon einer umfassenden Unterstützung durch die Beschäftigten, so trifft das auf die Nutzung der modernen Steuerungsinstrumente im Verwaltungsalltag erst recht zu. Mit der neuen Steuerungsphilosophie übernimmt die Arbeitsebene verstärkt Selbstverantwortung und Autonomie für die Gestaltung der Aufgabenerledigung.⁹⁵⁴ Hierarchisch kleinteilige Detailsteuerung weicht der Kontext- und Zielsteuerung. Der Erfolg dieses dezentralen Steuerungsmodells hängt also erheblich davon ab inwieweit sich der einzelne Mitarbeiter in die ganzheitliche Teamproduktion einbringt.⁹⁵⁵ Nur durch die intelligente Einbeziehung seiner Erfahrungen kann effektive Ergebnissteuerung betrieben und der Ressourcenverbrauch optimiert werden. Im Wissens- und Arbeitspotential der einzelnen Mitarbeiter in Wechselbeziehung mit der Organisationsstruktur wurzelt der Erfolg der dezentralen Konzernsteuerung. Die Erfassung, Fortentwicklung und Stimulation (Anreize) dieses Potentials ist die Aufgabe der modernen Personalwirtschaft.⁹⁵⁶

949 Vgl. Blossey-Stöbe, 2005, a. a. O.

950 Vgl. Mezger, 2005, a. a. O., 213–218 und Kißler, Leo et al., 1997, Beschäftigtenbeteiligung und Projektorganisation: auf halben Weg zu einem Organisationsentwicklungsprozeß, In: Ders., *Moderne Zeiten im Rathaus?* 151 ff.

951 Vgl. Greifenstein, Ralph/Kißler, Leo, 2000, Einrichtung eines integrierten Beschäftigtenbeteiligungssystems mit Unterstützung des Personalrats, In: Dies, *Personalvertretung in Reformrathäusern*, 62 ff.

952 Vgl. Landkreis Ludwigslust, 2000, Bericht zum Stand der Verwaltungsreform.

953 Vgl. Aufbaustab Westmecklenburg, 2006b, PG Personal und Organisation, Protokoll 1. Sitzung.

954 Vgl. Jann, 2005, a. a. O.

955 Vgl. Goetze, 2007, a. a. O.

956 Vgl. ebenda.

Repräsentative Mitarbeiterbeteiligung durch die klassische Personalvertretung muss deshalb durch unmittelbare Beteiligung der Mitarbeiter ergänzt werden.⁹⁵⁷ Im Rahmen so eines integrierten Beteiligungsmodells handelt die Vertretung mit der Behördenleitung die Beteiligungsstandards aus und steuert den Beteiligungsprozess strategisch im Sinne eines „Beteiligungscontrolling“. Die unmittelbare Beteiligung vollzieht sich dann in einer fachlich und überfachlich differenzierten Projektorganisation.⁹⁵⁸ Das Modernisierungsvorhaben wird so von der Planung bis zur Umsetzung durch die Projektgruppen begleitet.

Integrierte Beteiligung ist somit am Prozess orientiert und beschäftigt sich nicht nur – wie klassisch – mit den Ergebnissen der Strategischen Planung und deren Umsetzungsfolgen. Abwehr und Bestandssicherung wird durch aktive Gestaltung der Veränderung ersetzt. Potentiale können im Sinne der Verwaltungsziele erkannt, eingebunden und entwickelt werden.⁹⁵⁹ Im Ergebnis sind so Frustrationen, Abwehrhaltungen und Konflikte bei der Belegschaft vermeidbar. Akzeptanz, Engagement, Zusammenhalt und Arbeitszufriedenheit werden dagegen gesteigert.

Das Leitbild einer umfassend qualitäts-, leistungs- und bürgerorientierten integrierten Kreisbehörde war erreichbar. Der konstruktive Dialog zwischen der Behördenleitung und den Beschäftigten hilft die Chancen für die Verwaltung UND die Mitarbeiter zu nutzen.⁹⁶⁰ Nachteile sind weitestgehend vermeidbar und können zumindest angemessen kompensiert werden. Ausgangsbasis für dieses „moderne“ Beteiligungsmodell ist eine offensive und umfassende Informationspolitik der Behörden- und Reformleitung.⁹⁶¹ Die Beschäftigten müssen von Anfang an über Ziele, Strategien, alternative Konzepte, Stand der Planung und Umsetzung sowie vor allem der Beteiligungsmöglichkeiten informiert sein. Ausgehend davon können sie dann gewinnbringend in die Beteiligungsstruktur durch Dialog- und Kooperation (Projektarbeit) eingebunden werden.⁹⁶²

Integrierte Mitarbeiterbeteiligung im Sinne von „Empowerment“ verändert die klassische hierarchisch-bürokratische Steuerungslogik grundlegend. Das Verhältnis zwischen Leitungs- und Arbeitspersonal muss neu definiert werden.⁹⁶³ Leitungs- bzw. Führungskräfte können ihre Mitarbeiter

957 Vgl. Greifenstein, 2000, a. a. O. und Heldmann, Kurt-Ulrich, 1995, Verwaltungsmodernisierung – Konsequenzen für die betriebliche Interessenvertretung, In: VM, 3/1995, 174–178.

958 Vgl. ebenda.

959 Vgl. ebenda.

960 Vgl. Mezger, 2005, a. a. O.

961 Vgl. Palm, 2005, a. a. O., 301 und Fiedler, 2004, a. a. O., 114–118.

962 Vgl. ebenda.

963 Vgl. Stöbe-Blossey, 2005, a. a. O., 287 ff.

nicht mehr wie bisher über Detailvorgaben und Anweisungen „von oben herab“ steuern. Autoritäres Führungsverhalten wird durch einen eher kooperativen Führungsstil ersetzt.⁹⁶⁴ Der Mitarbeiter ist nun nicht mehr „Werkzeug“ und unmündiges Steuerungsobjekt, sondern fachkompetenter Partner im Produktionsprozess. Seine Erfahrungen und Fähigkeiten sollen aktiv in die Gestaltung der Zielerreichung und Zielformulierung einbezogen werden.⁹⁶⁵ Der Leiter tritt aus seiner Rolle als Vorgesetzter heraus und wird zum „Coacher“ und „Trainer“ seiner Mitarbeiter.

Selbstverständlich muss er allerdings nach wie vor seine Mitarbeiter auf Kurs der Verwaltung bringen. Wichtig ist dabei, dass die Vorschläge und Hinweise des Mitarbeiters auch berücksichtigt werden. Dabei kommt es natürlich nicht auf 100 %ige Umsetzung, sondern auf ehrliche Auseinandersetzung mit den Argumenten an. Ansonsten sinkt die Beteiligungsbereitschaft vielleicht dauerhaft.⁹⁶⁶ Auch Fortbildungsveranstaltungen zur Entwicklung von Beteiligungskompetenz sind notwendig.

Teamfähigkeit, Problemlösungskompetenz und Kreativität etc. sind keine Selbstverständlichkeit. Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieser beteiligungsorientierten Steuerungslogik wurzeln in der Verwaltungspraxis oftmals in der klassischen bürokratischen Behördenkultur.⁹⁶⁷ Autoritäres Führungsverhalten und „devote“ Unterordnung verhindern aktivierende und integrierte Beteiligung. Bisweilen sind aber auch Führungszurückhaltung sowie die Konzentration auf den „Oberexpertenstatus“ bei Leitern in der Verwaltung vorzufinden.⁹⁶⁸ Unklare Vorgaben, Nivellierungsverhalten und Introvertiertheit frustrieren die Mitarbeiter. Auch Zeitmangel aufgrund nicht vorhandener Arbeitszeitflexibilität belastet die Beteiligungsbereitschaft.

Die Chancen für Beteiligung können deshalb ungleich unter den Beschäftigten verteilt sein. Bei der Organisation der Beteiligung muss Zeitausgleich ermöglicht und der Zuschnitt der Projekte mit Blick auf den Arbeitsaufwand realistisch sein.⁹⁶⁹ Damit ein langfristiger Erfolg möglich ist, sollte die neue Beteiligungsphilosophie nicht nur bei der Behördenintegration und im Reformbereich, sondern dauerhaft in die Organisationskultur eingebaut werden. Leitsatz: „Nur ein aktivierter Mitarbeiter kann auch den Bürger aktivieren im Sinne der Bürger- und Dienstleistungskommune.“⁹⁷⁰

964 Vgl. Berthel/Becker, 2007, a. a. O., 157 ff. und Korintenberg, Werner, 1997, Strategisches Personalmanagement für die öffentliche Verwaltung, 69 ff.

965 Vgl. KGSt., 1999b, Personalführung, Teil 1: Leistungsermittlung, Bericht Nr. 3/1999, 7–16. und Klages, Helmut, 1999, Verwaltungsmodernisierung, „Harte“ und „Weiche“ Aspekte, 196 ff.

966 Vgl. Stöbe-Blossey, 2005, a. a. O. 287 ff.

967 Vgl. ebenda.

968 Vgl. ebenda.

969 Vgl. ebenda.

970 Vgl. Mezger, 2005, a. a. O., 215 ff.

3.6.2 Steuerungsinstrumente nach Beteiligungsintensität

Erfolgreiche integrierte Beteiligung bedarf einer ganzheitlichen Beteiligungsstrategie.⁹⁷¹ Jeder Reform- bzw. Fusionsphase müssen die passenden Beteiligungsinstrumente zugeordnet werden. Naturgemäß wird mit zunehmendem Umsetzungsgrad der Fusion auch der Beteiligungsbedarf an der Gestaltung des Prozesses steigen. Um Zeitdruck und Beteiligungsdefizite zu vermeiden, sollten die Mitarbeiter rechtzeitig und gleich zu Beginn der Umsetzung eingebunden werden. So haben die Mitarbeiter genügend Zeit sich auf die Reformanforderungen und ihre Rolle im Reformprozess einzustellen. Chancen, Vorteile und Entwicklungspotentiale werden für den Einzelnen erkennbar. Unnötige Ängste, Befürchtungen und Widerstände sind dagegen vermeidbar.⁹⁷² Die verschiedenen Beteiligungsinstrumente sind nach Beteiligungsintensität – also Grad der Einbindung – unterscheidbar. Danach können die drei Formen Information, Kommunikation und Kooperation unterschieden werden. In der „heißen“ Phase des Reformprozesses werden die Instrumente aller drei Formen in Verknüpfung parallel verwendet. Die konkreten Beteiligungsinhalte ergeben sich aus der Umsetzungspraxis.

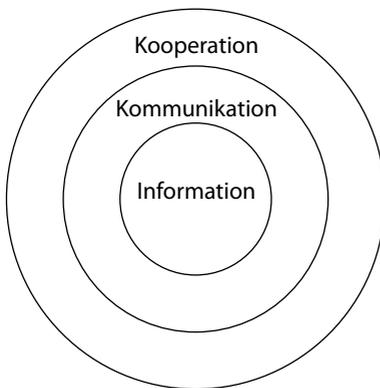


Abbildung 34: Beteiligungsinstrumente
Quelle: Eigene Darstellung

971 Vgl. Greifenstein, 2000, a. a. O. und Stöbe-Blossey, 2005, a. a. O., 282 ff.

972 Vgl. Fiedler, 2004, a. a. O.

3.6.2.1 Informationspolitik

Die Basis des integrierten Beteiligungsprozesses bildet die Informationspolitik.⁹⁷³ Sie gewährleistet, dass die Mitarbeiter zu den Zielen, Konzepten, Strategien und über den Verlauf der Fusion die relevanten Informationen erhalten. Transparenz des Vorhabens ist oberster Erfolgsfaktor.⁹⁷⁴ Die Informationspolitik sollte gezielt die Mitarbeiter zur aktiven Mitgestaltung der Veränderung und Neuausrichtung der Kreisbehörde animieren. Im Zentrum stehen dabei die Entwicklungschancen für alle Beteiligten (Stakeholder). Wichtig ist die Nennung konkreter Beteiligungsmöglichkeiten. Den Mitarbeitern muss bewusst gemacht werden, dass die Behördenintegration eine fundamentale Verbesserung des Arbeitsalltags und der Arbeitsbedingungen bewirken soll. Hergebrachte Strukturen und Abläufe der Ausgangsbehörden müssen deshalb auf den Prüfstand und gemeinsam neu gestaltet werden.

Die hohe Bedeutung der Unterstützung durch die Mitarbeiter für den Reformersfolg ist zu betonen.⁹⁷⁵ Sie sollen schließlich den Zusammenschluss konkret umsetzen und zukünftig mit ihrem Engagement die neuen Strukturen „zum Leben erwecken“ – eine neue Behördenkultur ausbilden. Für die Informationspolitik bieten sich eine Vielzahl von Instrumenten an. Zu unterscheiden sind elektronische von nichtelektronischen Optionen. Die Informationsverbreitung sollte sich dabei nicht nur auf eine Variante beschränken. Eine gute Kombination aus Beidem im Sinne von Ergänzung ist sinnvoll. Nichtelektronisch sind die klassische Personalversammlung, die Mitteilung über die Umlaufmappe, Aushänge und die Behördenzeitung.⁹⁷⁶

Aufgrund ihres persönlichen und kollektiven Charakters bietet die Personalversammlung den geeigneten Rahmen als Auftaktveranstaltung für den Reformprozess und zur Bilanzierung der Etappenziele.⁹⁷⁷ Dort können zentrale Ziele, Pläne und Ergebnisse dem Personal durch den Verwaltungsvorstand vermittelt werden. Dabei kommt es neben plausibler Argumentation vor allem auf Rhetorik und Habitus des Redners an. Die Qualität des Auftritts (Überzeugungskraft) hat eine nicht zu unterschätzende Wirkung auf das Engagement der Mitarbeiter.

Der Symbolcharakter dieser Form der Präsentation steht im Vordergrund. Es muss gelingen Hoffnung und Freude zu vermitteln – Behördenneubildung als Entwicklungschance für alle. Die sonstigen nichtelektronischen Informationsinstrumente wie Aushang, Umlaufmappe und Behördenzeitung

973 Vgl. Palm, 2005, a. a. O., 301 ff. und Kißler, 2000, a. a. O., 42–43.

974 Vgl. Will, 2005, a. a. O., 12.

975 Vgl. Fiedler, 2004, a. a. O.

976 Vgl. ebenda.

977 Vgl. Fielder, 2004, a. a. O.

haben einen unpersönlicheren Charakter. Für die emotionale Wirkung kommt es vielmehr auf die Plausibilität des Inhalts, Schreibstil, Ausdruck und Layout an. Gegenüber der Präsentation auf der Personalversammlung („Showcharakter“) kann jedoch ausführlicher und detaillierter über den Fusionsprozess informiert werden. Die Mitarbeiter können sich besser mit den Argumenten auseinandersetzen und ihre Rolle definieren. Der Einsatz der nichtelektronischen Instrumente hängt natürlich wesentlich von der Situation und den Kompetenzen vor Ort ab.

Im Informationszeitalter dominieren natürlich die elektronischen Medien mehr und mehr die Ausgestaltung der Informationspolitik. Über Internet (Global) und Intranet (Intern) können die Mitarbeiter auf ein gemeinsames Informationsportal zugreifen, elektronische Mitteilungen und Präsentationen empfangen sowie Meinungsaustausch darüber betreiben.

Auf diese Weise kann viel umfassender, detaillierter und schneller über die Reform und vor allem deren Umsetzungsstand informiert werden. Das Informationsportal ist dabei auf jeden Fall die zentrale und umfassende Informationsform. Dort kann übersichtlich und grafisch ansprechend der gesamte Prozess dargestellt werden. Ständige Verfügbarkeit, Aktualität und die Möglichkeit des optionalen Zugriffs auf Dokumente und Ergebnisse aus dem Planungsprozess haben die Möglichkeiten der Informationspolitik in der Gegenwart revolutioniert.

Aktivitäten und Möglichkeiten zur Beteiligung können jederzeit zentral gesteuert und eingesehen werden. In Abhängigkeit vom Steuerungs- und Gestaltungspotential vor Ort ist auch differenziertere Informationssteuerung möglich. Je nach Informationsbedarf sind Zugriffe steuerbar. Newsletter und Email können dagegen nur begrenzt über den Reformprozess informieren (Datenmenge und Datenverkehr). Diese Instrumente eignen sich jedoch dazu, den Empfänger auf neue Informationen des Portals aufmerksam zu machen. Aufgrund der Individualität des Email-Mediums eignet es sich naturgemäß sehr gut für persönliche und punktuelle Information zum Reformprozess.

Insgesamt betrachtet, kommt den Personalversammlungen und dem elektronischen Informationsportal wohl die größte Bedeutung zu. Die übrigen Instrumente zur Informationssteuerung haben vertiefenden, stimulierenden und individuell-punktuellen Charakter. Sie unterstützen die Kerninstrumente. Durch geschickte Steuerung der Informationsaufbereitung können die Mitarbeiter zur Beteiligung sehr gut animiert werden. Dabei spielt nicht nur die Plausibilität der Inhalte, sondern auch die emotionale Aktivierung eine große Rolle. Eine intelligente und innovative Informationspolitik versucht möglichst positive Emotionen bei den Beschäftigten zu wecken. Hoffnung, Freude und die Entwicklungs- und Beteiligungschancen müssen im Zentrum stehen.

3.6.2.2 Kommunikationspolitik

Die Kommunikationspolitik und ihre Instrumente bauen auf den Ergebnissen der Informationspolitik auf. Es wird also davon ausgegangen, dass bei den Mitarbeitern bereits ein Wissensfundament zur Reform und den Gestaltungs- sowie Beteiligungschancen vorliegt. Eine gewisse positive Grundeinstellung zum Vorhaben und der Wille zur Beteiligung sollten bereits vorhanden sein. Die Informationspolitik – Informationsvermittlung und Motivationsarbeit – endet damit natürlich nicht.

Sie begleitet den Fusionsverlauf weiter. Durch Kommunikation erfolgt nun der Informations- bzw. Meinungsaustausch über die Gestaltung der Behördenintegration und die neue Behördenorganisation. Die Mitarbeiter können nun im Gespräch ihre Interessen, Vorschläge und Erkenntnisse einbringen. Sie sind dadurch aktiv beteiligt. Gegenüber der nur passiven Beteiligung durch Informationsvermittlung ist insoweit die Beteiligungsintensität gestiegen. Zur Steuerung der Kommunikation stehen vielfältige Dialogformen zur Verfügung. Diese können generell nach Anzahl der Beteiligten, Turnus und thematischem Bezug unterschieden werden. Da die Gesprächssituation einen interaktiven Charakter hat, sind die Beteiligungszahl und deren Beschäftigtenstruktur für den Verlauf des Gespräches maßgeblich. Es existieren zwei Grundformen des Gespräches.

Zum einen das klassische Mitarbeiter-Vorgesetztengespräch⁹⁷⁸ und zum anderen das Gruppen- bzw. Teamgespräch⁹⁷⁹. Das Mitarbeiter-Vorgesetztengespräch ist dabei aufgrund der „geschlossenen“ Paarsituation vertraulicher und individueller. Vor dem Hintergrund der Steuerungsvorgaben für die Fusion kann der Teamleiter mit jedem Mitarbeiter im Einzelgespräch relativ detailliert auf die persönliche Reformsituation des Beschäftigten eingehen. Möglichkeiten und Grenzen für die zukünftige Entwicklung können auf Basis des Entwicklungsstandes ausgelotet werden.⁹⁸⁰

Der Leiter als Vertreter seines Teams bringt dann die Vorschläge und Interessen seiner Mitarbeiter anonymisiert in die Steuerungsgremien ein und stellt sie zur Diskussion. Der Einsatz dieses Instrumentes zur Fusionssteuerung hängt allerdings von der Größe des Teams und dem Zeitvolumen ab. Da allerdings die Umsetzung einer Fusion sich mindestens über einen mittelfristigen Zeitraum (3 Jahre) erstreckt, ist bei den relativ moderaten

978 Vgl. Semmler, Jörg, 2005, Mitarbeitergespräche, In: Blanke, Bernhard et al. Handbuch zur Verwaltungsreform, 290 ff.; KGSt, 2002, Das Mitarbeitergespräch in der Praxisbewährung, Bericht Nr. 2/2002, 13 ff. und DBB Beamtenbund und Tarifunion, 2001, a. a. O., 37 ff.

979 Vgl. KGSt., 1999a, 7. Grundlagen und Methoden des Gruppenmanagements, In: Handbuch Organisationsmanagement.

980 Vgl. ebenda.

Teamgrößen der Kreise die Anwendung des Instrumentes zweckmäßig. Der individuelle Nutzen für den Reformverlauf und vor allem für den zukünftigen Behördenalltag rechtfertigt den Aufwand dieses Einzel-Dialogsystems auf jeden Fall. Beim Gruppendialog ist der Gesprächs- und Auswertungsaufwand demgegenüber geringer. Die Teammitglieder diskutieren welche Veränderungen sich aus der Fusion ergeben und wie sich der Arbeitsprozess im Team weiterentwickeln kann.

Im Mittelpunkt steht also nicht der einzelne Mitarbeiter und seine persönliche Entwicklung, sondern das Team als „Arbeitskollektiv“ und seine Fortentwicklung. Im Unterschied zur atomisierten und stark hierarchisierten⁹⁸¹ klassischen Bürokratie nimmt das Team bzw. die Gruppe in modernen Verwaltungsorganisationen die wichtigste Rolle ein.⁹⁸² Die Arbeitsziele der einzelnen Mitarbeiter werden nicht mehr möglichst streng voneinander getrennt, sondern als Verbundsystem innerhalb der Gruppe gesehen.⁹⁸³ Der Leistungsbeitrag des Einzelnen bezieht sich auf das gemeinsame Produkt des Teams.⁹⁸⁴ Einzelne Arbeitsprozesse können insoweit nicht mehr isoliert betrachtet werden. Das Fallmanagement im Sozialdienst ist dafür ein Beispiel.

Insofern kommt dem Gruppengespräch eine überragende Bedeutung zu. Unter Moderation des Teamleiters kann das Gruppenpotential hinsichtlich der Fusions- und Optimierungsanforderungen analysiert werden. Im Gruppengespräch aber eventuell auch über individuelle Befindlichkeiten und Entwicklungspotentiale gemeinsam gesprochen werden. Der Einzelgesprächsbedarf als geschlossener Mitarbeiter-Vorgesetzten-dialog würde sich dann erheblich reduzieren und sich auf ganz Persönliches beschränken. Der Gesprächsaufwand insgesamt wäre geringer; die Wirkung größer. Voraussetzung dafür ist das Arbeitsverhältnis im Team sowie die Moderations- und Führungskompetenz des Teamleiters.⁹⁸⁵

Das Ergebnis des Team- bzw. Gruppendialogs wird durch den Teamleiter oder einen anderen „Teamdelegierten“ in die Steuerungsgremien weitergeleitet. Der Teamleiter nimmt als Führungskraft eine schwierige Doppelrolle ein. Einerseits ist er Anwalt seines Teams und andererseits verkörpert er den Willen der Verwaltungsleitung auf der Teamebene.⁹⁸⁶ Aufgrund der alltäglichen Einbindung in das Teamgeschäft ist die Bindung zum Team aber grö-

981 Vgl. Jann, Werner, 2005, Hierarchieabbau und Dezentralisierung, In: Blanke, Bernhard et al., Handbuch zur Verwaltungsreform, 154 ff.

982 Vgl. DBB Beamtenbund, 2001, a. a. O., 70 ff.

983 Vgl. Kieser, Alfred, 2007, Organisation, 379 ff.

984 Vgl. Lasar, Andreas, 2001, Dezentrale Organisation in der Kommunalverwaltung, 125–133.

985 Vgl. Schneider, Helmut, 1995, Teamführer als Moderator, In: Ders., Team und Teambeurteilung, 42 ff.

986 Vgl. ebenda.

ber. Die „Anwaltsfunktion“ wird in den meisten Fällen überwiegen. Für den erfolgreichen Abgleich der Leitungsziele und der Teamziele muss der Teamleiter also ein gutes Verhältnis zur Steuerungsebene aufbauen.

Andererseits muss auch die Verwaltungsleitung ein konstruktives Arbeitsverhältnis zur Teamleitung aufbauen.⁹⁸⁷ Die Teamleiter sind die Nahtstelle zur Produktionsebene. Verselbständigung der unteren Leitungsebene gefährdet den Erfolg des Reformprojektes und macht effektive Mitarbeiterbeteiligung unmöglich. Beteiligungsergebnisse und Hinweise von der Arbeitsebene können so nicht in die Gesamtsteuerung einfließen. Es ist somit oberste Aufgabe der Verwaltungs- sowie Reformleitung aktiv „ein gutes Verhältnis“ zur Teamleiterebene aufzubauen. Dem alltagsbedingten Verselbständigungseffekt ist durch regelmäßige Vorstand-Teamleiterdialoge vorzubeugen. Die Verantwortung dafür liegt beim Verwaltungsvorstand.

Insgesamt betrachtet liegt der Schwerpunkt der Beteiligung durch Dialog auf dem Gruppengespräch. Der Ergänzung und Vertiefung dienen dann die Einzelgespräche durch geschlossenen Mitarbeiter-Vorgesetztendialog. Der Gesamtaufwand für die Beteiligungs-Kommunikation kann so gering gehalten. Ebenso steigt die Wirkung. Voraussetzung für einen erfolgreichen Dialog ist:

1. eine gute Informationsbasis zur Reform
2. eine vitale Leitungskooperation zwischen den Leitungsebenen
3. ein aktivierendes – kooperatives – Führungsverhalten der Teamleiter
4. ein gutes Vertrauensverhältnis innerhalb des Teams und zum Teamleiter
5. eine positive Einstellung von Arbeits- und Leitungsebene zur Reform
6. Motivation sich in den Prozess einzubringen.

Damit später die erfolgreiche Verbindung der Ausgangsbehörden im Sinne einer Multiplikation gelingt, müssen auch behördenübergreifende Gruppendialoge stattfinden.⁹⁸⁸ Die Arbeitsteams entsenden dazu Delegierte zu einer gemeinsamen Teamkonferenz. Dort werden dann die eigenen Positionen und Zukunftsvorstellungen mit den anderen Partnern abgeglichen. Unvereinbarkeiten müssen im zentralen Steuerungsgremium entschieden werden. Dialogbasis für die Konferenz sind die Gesprächsergebnisse der Ausgangsteams der Ausgangskreise. Integrierte Beteiligung hat dabei zum Ziel ein möglichst breites Meinungs- und Erfahrungsspektrum vieler Mitarbeiter einzubeziehen. Exklusive Gesprächsrunden innerhalb der Leitungsebene ohne Rückkopplung zu den Team-Mitarbeitern widersprechen diesem Leitbild.

987 Vgl. Weibler, Jürgen, 2003, Führung der Mitarbeiter durch den nächsthöheren Vorgesetzten, In: von Rosenstiehl, Lutz et al., Führung von Mitarbeitern, 315 ff.

988 Vgl. Fiedler, 2004, a. a. O.

3.6.2.3 Kooperationspolitik

Information bildet das Fundament der Beteiligungsstrategie. Kommunikation baut darauf auf und bindet die Interessen der Mitarbeiter durch Einzel- und Gruppendialog in die Steuerung der Reform ein. Intensität und Aufwand der Beteiligung können damit im Idealfall schon ein mittleres Niveau erreichen. Gekennzeichnet sind diese Formen und Instrumente durch einen relativ geringen Organisations- bzw. Institutionalisierungsgrad. Beteiligungsebene ist die Struktur der Primärorganisation.⁹⁸⁹ Zielvorgaben, ein Arbeitsprogramm und Arbeitsteilung sind nicht vorhanden. Zur tiefgründigen konzeptionellen Bearbeitung einzelner Fusionsdimensionen werden stärker institutionalisierte und strukturierte Beteiligungsformen benötigt.

Dazu dient die Projektorganisation als Variante der Sekundärorganisation.⁹⁹⁰ Mit diesem Instrument können komplexe Reformvorhaben durch eine feste und zeitlich begrenzte Organisationsstruktur bearbeitet werden. Abzugrenzen ist diese Organisationsform von den Qualitätszirkeln.⁹⁹¹ Sie werden in vielen Verwaltungen zur punktuellen Bearbeitung von Alltagsthemen der Arbeitsebene genutzt. Die Leitung der Projektorganisation obliegt einem zentralen Steuerungs- bzw. Lenkungsremiums. Auf Basis eines Arbeitsplans erstellen die Projektmitarbeiter zu Teilaspekten des Themas der Projektgruppe fundierte Diskussionsgrundlagen.⁹⁹² Dazu stellen die Bearbeiter der Projektgruppe eine begründete Beschlussempfehlung. Auf Basis der Analyse des Bearbeiters kann diese Empfehlung in der Gruppendiskussion modifiziert werden.⁹⁹³

Die Beschlussempfehlungen und Arbeitsergebnisse der Projektgruppen werden dem Steuerungsgremium zur Beschlussfassung vorgelegt. Dort wird über die Umsetzung der Konzepte und damit über die Modifizierung der Primärorganisation entschieden.⁹⁹⁴ Bei Unvereinbarkeit mit den übergreifenden Interessen der Verwaltung wird das Konzept mit entsprechenden Hinweisen zur Überarbeitung in die Projektgruppe zurückverwiesen. Das Steuerungsgremium stimmt also die Arbeit der einzelnen Projektgruppen mit Blick auf das Gesamtinteresse aufeinander ab.

989 Vgl. Staehle, Wolfgang H., 1999, Unternehmensorganisation, In: Ders., Management, 739 ff.

990 Vgl. ebenda, 765 ff.

991 Vgl. Stöbe-Blossey, 2005, a. a. O., 285 ff. und Andersch, Bernd, 2005, Projektmanagement, In: Blanke, Bernhard et al., Handbuch zur Verwaltungsreform, 183 ff.

992 Vgl. ebenda.

993 Vgl. ebenda.

994 Vgl. ebenda.

Im Gegenstromverfahren entscheidet es auch über die Ziele des Gesamtprojektes, die thematische Gliederung, das Verfahren und die Lebensdauer der Projektgruppen.⁹⁹⁵ Zur effektiven Projektsteuerung werden Projekte idealtypisch nach Phasen unterschieden. Jede Phase unterliegt einer spezifischen Steuerungslogik:⁹⁹⁶

1. Ideenfindung: Bestimmung des Analysegegenstandes
2. Definition: Formulierung von Analysezielen
3. Diagnose: Sammlung von Informationen und Daten
4. Konzeption: Erarbeitung von Handlungsvorschlägen
5. Umsetzung: Anwendung der Handlungsvorschläge
6. Controlling: Feststellung von weiterem Optimierungsbedarf

Für die Personalbesetzung der Projektgruppen sind drei Varianten denkbar. Auswahl durch das Leitungsgremium des Reformprojektes, Delegation durch die Arbeitsebene oder Kombination aus Beidem. Analog verhält es sich mit der Bestimmung der Leitungsebene der Projektgruppen. Die Leiter können durch die Gruppe gewählt, vom Leitungsgremium nach Auswahlverfahren eingesetzt oder im Gegenstromverfahren gefunden werden. Grundsätzlich müssen die Beschäftigten aller Ausgangsbehörden zu gleichen Teilen vertreten sein.⁹⁹⁷ Für die Steuerung der komplexen thematischen Herausforderungen des Fusions- und Integrationsprozesses unter Einbindung der Mitarbeiterebene ist die Projektorganisation ideal.

In dieser arbeitsteiligen Gruppenstruktur können die Mitarbeiter konkret ihre Interessen und ihr Alltagswissen in die Planung der Fusion einbringen.⁹⁹⁸ Integrierte Beteiligung gewinnt so durch konstruktive Planungsarbeit an einem spezifischen Teilkonzept der Reform seine höchste Beteiligungsintensität. Die Mitarbeiter gestalten unter Führung des Leitungsgremiums ihre zukünftigen Arbeitsbedingungen aktiv mit.⁹⁹⁹ Gegenläufige Interessen können auf einer soliden Argumentationsbasis ausbalanciert und Entwicklungsoptionen erschlossen werden. Durch Beteiligung von Mitarbeitern der Arbeitsebene an der Projektarbeit der Reformsteuerung ist die Einbindung der Dialogergebnisse gesichert. Die Alltagsperspektive der Arbeitsebene wird buchstäblich in die Steuerungskonzeption eingewoben.

995 Vgl. ebenda.

996 Vgl. Andersch, 2005, a. a. O., 184–186.

997 Vgl. Fiedler, 2004, a. a. O.

998 Vgl. Graf von Wedel, Ulrich, 2003, Personalarbeit und Führung bei Mergers und Acquisitions, In: von Rosenstiel, Lutz et al., Führung von Mitarbeitern, 665 ff. und Loff, 2004, a. a. O., 365 ff.

999 Vgl. Kißler, 2000, a. a. O., 231 ff.

So ist auch für schwierige Veränderungs- und Fortentwicklungsprozesse ein Höchstmaß an Akzeptanz und vor allem Engagement bei den Mitarbeitern erreichbar. Integrierte Beteiligung der Mitarbeiter in Projektgruppen auf der Basis von Dialog und Information ist ein idealtypisches Beteiligungsoptimum zur Gestaltung der Fusion.¹⁰⁰⁰ Verlauf, Ergebnis und Wirkung des Vorhabens können günstig beeinflusst werden. Integrationsdefizite sind vermeidbar und der Erfolg dagegen potenziierbar. Aufwand zur Nachsteuerung und Personal- sowie Organisationsentwicklung kann deutlich reduziert werden. Zufriedene und engagierte Mitarbeiter können dem Bürger dienstleistungsorientiert und aktivierend gegenüberreten. Die Zustimmung für Politik und Verwaltung steigt.

3.6.3 Anwendung im Reformprozess

Bei der Steuerung von Mitarbeiterbeteiligung im Fusionsprozess konnte die Fusionsleitung auf Erfahrungen aus der Einführung des NSM in den Ausgangskreisen zurückgreifen.¹⁰⁰¹ Die Beteiligung konzentrierte sich also schon seit Mitte der 1990er Jahre nicht mehr nur ausschließlich auf die formelle repräsentative Beteiligung durch die Personalvertretung. Der Landkreis Ludwigslust hat z. B. im Rahmen seiner Binnenmodernisierung „Landratsamt 2000“ moderne Beteiligungsinstrumente eingeführt. Zur besseren Informationssteuerung wurde ein Internetportal geschaffen über das die Mitarbeiter den allgemeinen Stand der Verwaltungsentwicklung (Reformbestrebungen) verfolgen können. Die Inhalte werden aus der Perspektive der Verwaltungsleitung gestaltet.

Neben diesem wichtigen zentralen elektronischen Medium gibt es auch eine Behördenzeitung. Ihre Inhalte werden überwiegend durch die Mitarbeiter gestaltet. Sie ist also eine typische Mitarbeiterzeitung und kein reines Informationsblatt der Verwaltungsführung. Zur Kommunikationssteuerung wird das Mitarbeiter-Vorgesetzten-gespräch seit 2000 flächendeckend als Jahresmitarbeitergespräch genutzt. Die Defizite des klassischen Beurteilungswesens sollen so zumindest abgemildert werden. Es dient schwerpunktmäßig der Förderung des Mitarbeiters und der Optimierung des individuellen Leistungsprozesses. Kommunikation, Eigenverantwortung und Vertrauen innerhalb der Fach- und Servicedienste sollen verbessert werden.

Gruppendialoge finden allerdings nur als Geschäftsbesprechungen statt. Thematische Fokussierung und Reformorientierung kommen zu kurz.

1000 Vgl. Griesche, Detlef, 1997, *Verwaltungsmanagement by Projects – das Führungskonzept des Wandels für die öffentliche Verwaltung*, In: Schleiken, Thomas, *Unternehmenswandel mit Projektmanagement*, 78 ff.

1001 Vgl. Landkreis Ludwigslust, 2000, *Bericht über den Stand der Verwaltungsreform*.

Darüber hinaus wurden schriftliche Mitarbeiterbefragungen durchgeführt. Die Ergebnisse in die Steuerung einbezogen. Das Befragungsinstrument gilt als erfolgreich. Die weitere Verwendung ist geplant. Auch im Bereich Kooperationssteuerung konnte im Ausgangskreis Ludwigslust auf ein Erfahrungsfundament zurückgegriffen werden. Mit dem Ziel der Einbeziehung der Mitarbeiter in die Gestaltung der Verwaltungsoptimierung wurde die Projektarbeit eingeführt. Auf Basis der allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung bearbeiteten Mitarbeiter in übergreifenden Projekt- und Arbeitsgruppen verschiedene begrenzte und dauerhafte Entwicklungsthemen. Bis zum ersten Quartal 2000 wurden z. B. folgende Projekte in Angriff genommen:

1. Stellenbewertung
2. Betreuung Kreistag und seine Ausschüsse
3. Bürgerbüro Ludwigslust
4. Budgetierung der Schulen
5. Personal an den Schulen
6. Organisation Bereitschaftsdienst
7. Produktorientierter Haushalt
8. Archivierung
9. Datenverarbeitungs-Konzept

Das Themenspektrum ist also äußerst vielschichtig und umfasst nicht nur NSM-Themen. „Großprojekte“ wurden allerdings bisher nicht durchgeführt. Erfahrungen mit der Steuerung einer komplexen Projektorganisation konnten also bisher nicht gesammelt werden. In der Gesamtschau kann festgestellt werden, dass der Ausgangskreis Ludwigslust sich auf gutem Wege zu einer integrierten Mitarbeiterbeteiligung befindet. Kernelemente aller Intensitätsstufen der integrierten Beteiligung sind vorhanden. Diese können ausgebaut, erweitert und an aktuelle Anforderungen angepasst werden. Für die Organisation einer mitarbeiterorientierten Fusions- und Integrationsteuerung gibt es also ein solides Fundament in Westmecklenburg. Gleichwohl war die Beteiligungsintensität bis zum Abbruch der Planungsarbeiten zur Reformumsetzung noch gering.

Die Informationsmöglichkeit der Mitarbeiter beschränkte sich wesentlich auf die knappe Reformdokumentation auf der Internetplattform des Ausgangskreises Ludwigslust. Um ein umfassendes Bild über den Reformverlauf zu bekommen, mussten die Mitarbeiter die verstreuten Informationen im Internet und in den Zeitungen usw. recherchieren und sortieren. Die Entscheidungsbildung der Steuerungsgremien konnten sie nicht verfolgen. Auf den Internetplattformen der übrigen Ausgangskreise fanden sich überhaupt keine Hinweise auf die Reform. Die Informationsbasis für die

Meinungsbildung und Mitwirkung der Mitarbeiter war also ziemlich dünn. Es bestand also die Gefahr, dass Missverständnisse und unnötige Ängste Widerstände hervorgerufen hätten. Eine positive Beeinflussung der Meinungsbildung wurde nicht in Erwägung gezogen.

Auch im Bereich Kommunikation sah es schlecht aus. Es wurden keine fusionsbezogenen Gruppen- oder Einzeldialoge in den Ausgangskreisen geführt. Die Mitarbeiter konnten also ihre Interessen, Vorschläge und Befürchtungen nicht offiziell zur Diskussion stellen und in die Reformsteuerung einbringen. Der Diskussionsbedarf hätte sich also auf die informelle und unstrukturierte Ebene verschoben. Durch das Bürogespräch, am Stammtisch und in der Familie wäre so die Meinung einseitig und tendenziell unsachlich geprägt worden. Zustimmung, Unterstützung und Engagement konnte so nicht gefördert werden. Es drohten Abwehr- und Blockadehaltung. Die Umsetzung zukünftiger Vorhaben wäre erschwert worden.

Auf der Ebene von Information und Kommunikation zum Fusionsvorhaben wurde also in den Ausgangskreisen wenig getan. Beides beschränkte sich auf den kleinen Kreis der strategisch-konzeptionell Beteiligten beim zentralen Aufbaugremium und dessen Projektgruppen. Die Beteiligungsintensität auf dieser Ebene war vorbildlich. Unter der Leitung des Aufbaustabes als zentralem Steuerungsgremium wurde eine differenzierte Projektorganisation geschaffen. Die Tätigkeit in den Querschnittsfunktionen war schon weit fortgeschritten. Die Arbeit in den Fachgruppen sollte demnächst starten. In der Projektgruppe Organisation und Personal wurden schon viele Grundsatzentscheidungen getroffen und Steuerungskonzepte erarbeitet. Aufbaustab, Projektgruppen und Gruppenleitung wurden von den Ausgangsbehörden paritätisch besetzt.¹⁰⁰²

Mitglieder der klassischen Personalvertretung waren auch angemessen beteiligt. Die Mitarbeiterbeteiligung im Bereich der Kernsteuerung der Fusion war also gewährleistet. Bei den Ausgangsbehörden wurden aber keine reformbezogenen Projektgruppen zur Unterstützung der Delegierten beim Aufbaugremium installiert. Die Beteiligungsintensität hätte also im weiteren Verlauf des Fusionsprozesses noch in jeder Hinsicht gesteigert werden müssen. Mit der zentralen Projektorganisation zur Reformsteuerung wurde jedoch ein funktionierender Steuerungskern geschaffen. Ausgehend von diesem Gremium hätte die Beteiligung am Fusionsprozess aber noch stärker auf die Ausgangsbehörden ausgedehnt werden müssen. Anderenfalls hätten die Entscheidungen einen zentralistischen und intransparenten Anschein gehabt. Die Distanz zu den Bedürfnissen der Mitarbeiter wäre zu groß gewesen.

1002 Vgl. Aufbaustab Westmecklenburg, 2006a, a. a. O.

Fusions- und Entwicklungsdefizite hätten schwer vermieden werden können. Ein entsprechender Nachbetreuungsaufwand der Fusion hätte die Behördentätigkeit des Regionalkreises noch lange unnötig gebremst. Wahrscheinlich wäre es aber spätestens nach der Bestätigung der Verfassungskonformität der Reform zu einer massiven Ausweitung der Fusions- und Integrationsaktivitäten gekommen. Die Informations-, Kommunikations- und Kooperationspolitik in den Ausgangsbehörden wäre zumindest auf mittlerem Niveau stark ausgebaut worden. Denn ohne aktive Unterstützung breiter Mitarbeiterschichten ist eine komplexe Fusion nicht durchführbar. Ein Steuerungskernteam ist dafür nicht ausreichend. Die Beschränkung der Aktivitäten war allerdings mit Blick auf den Schwebezustand der Reform und die Gefahr der Hinfälligkeit von Ergebnissen verständlich.

Die Ausgangsbehörden des Regionalkreises Westmecklenburg hatten im Vergleich zu den übrigen Aufbauregionen den größten Umsetzungsstand erreicht gehabt. Im Bereich der zentralen Reformsteuerung waren wesentliche Grundlagen gelegt und schon viele Planungsergebnisse erzielt worden. Eine umfassende Beteiligung der Mitarbeiter im Sinne einer integrierten Beteiligung hätte allerdings noch weiter ausgebaut werden müssen. Dazu wurden solide Grundlagen gelegt. Vielfältige einschlägige Erfahrungen aus der Einführung und Nutzung der Elemente des Neuen Steuerungsmodells waren zumindest beim Ausgangskreis Ludwigslust vorhanden. Diese Erfahrungen und Ergebnisse können sicher im Verlauf eines neuen Reformprozesses gewinnbringend genutzt werden. Der Aufwand wird so zukünftig kleiner und Fehler sind vermeidbar.

3.7 Ergebnisse des dritten Kapitels

Aufgrund der dramatischen sozioökonomischen, demographischen und finanzwirtschaftlichen Strukturentwicklung im Bundesland plante Mecklenburg-Vorpommern 2006 eine umfassende Kreisgebiets- und Funktionalreform. Die Reformumsetzung allerdings wurde wegen Verfassungswidrigkeit im Sommer 2007 abgebrochen. Im Zuge dieser ersten Reformphase wären die einwohnerstärksten und flächengrößten Kreise Deutschlands entstanden. Dazu wären alle Kreise einer Planungsregion zu einem Regionalkreis zusammengefasst worden. Operative Landesverwaltungsaufgaben sowie Sonderbehörden sollten nach Möglichkeit in die Kreisstufe integriert werden. Von dieser Behördenneubildung wären 1.730 Landesbeschäftigte und 4.617 Kreisbeschäftigte der Kernverwaltung betroffen gewesen.

Für eine erfolgreiche Transformation hätte es einer professionellen Integrationsstrategie gegliedert nach *Pre-Merger*, *Merger* und *Post-Merger* bedurft.

Basis des Integrationsprozesses hätte eine vergleichende Analyse der Organisationsysteme und der Anspruchsgruppen (Stakeholder) sein sollen. Dadurch hätte ein fairer und effektiver Ausgleich der Kompetenz- und Ressourcenvorteile sowie der Interessen ermöglicht werden könne. Ziel dessen wäre die Schaffung einer nahtlosen Verzahnung der Ausgangsbehörden sowie die Bildung einer neuen und optimierten Behördenorganisation gewesen. Fusionsdimensionen verbindendes Element hätte eine verbindende Kommunikationsstrategie sein sollen.

Den reformspezifischen rechtlichen Rahmen für den Reformprozess bildeten das Funktional- und Kreisstrukturreformgesetz sowie das Personalüberleitungsgesetz. Dort wurden Regelungen zur Organisation der Umsetzung, Personalübernahme, zum Kündigungsschutz sowie zur Kostenerstattung getroffen. Für die Behördenbildung mussten die Ausgangskreise gemeinsame Aufbaustäbe bilden. Sie waren für die Steuerung des Integrationsprozesses hauptverantwortlich. Die zukünftigen Kreise waren verpflichtet das zugeordnete Landespersonal zu übernehmen. Für die Tarifbeschäftigten der Ausgangskreise galt ein 3-jähriger Kündigungsschutz. Die zusätzlichen Reformkosten wurden vom Land übernommen. Den konkreten Integrationsprozess konnten die Aufbaustäbe relativ frei eigenständig gestalten.

Hemmend für Auftakt und Fortgang der Integrationssteuerung wirkte die Unsicherheit der Beteiligten über die Verfassungsmäßigkeit der Reform. Bildung und Arbeit der Aufbaustäbe verzögerte sich deshalb in den meisten Regionen. Vorreiter war der Aufbaustab Westmecklenburg. Zur Ausarbeitung der Reformthemen bildete dieser eine differenzierte Projektorganisation zunächst für die Querschnittbereiche aus. Koordinierungsorgan für die Projektarbeit war eine Geschäftsstelle. Defizitär war das Fehlen der Projektgruppen Kommunikation, Strategie, Beschaffung und „Resonanz“. Anstelle des dominierenden Einstimmigkeitsprinzips wäre das Mehrheitsprinzip für die Beschlussfassung in Aufbaustab und Projektorganisation effektiver gewesen.

Die Projektgruppe Organisation/Personal hatte sich aufgrund der guten Erfahrungen mit dem NSM für die neue Kreisbehörde ebenfalls eine dezentrale Konzernstruktur entschieden. Das gemeinsame Personalentwicklungskonzept war für 2008 geplant. Führungspositionen sollten bis zur Behördenneubildung auf Zeit und gemeinsam besetzt werden. Zum Personalabbau wurden Altersteilzeitmodelle geprüft. Bis zum Abbruch der Reform wurde am Verfahren der Stellenbesetzung und weiteren Verdichtung der interkommunalen Kooperation gearbeitet.

Zentrale Herausforderung für die Integrationssteuerung war die Bildung eines gemeinsamen Personalkörpers. Das Personal der Ausgangsbehörden hätte dazu dem Stellenbedarf des Regionalkreises zugeordnet werden

müssen. Der Bedarf hätte sich aus dem prognostizierten Arbeitsumfang und den Arbeitsanforderungen ergeben. Ausschlaggebend dafür sind das „Regulierungs- und Leistungsprogramm“ des Kreises und die Nachfrage nach diesen „Leistungen“ im Kreisgebiet. Nachfragerrelevant sind die Entwicklung der sozioökonomischen Struktur sowie vor allem der demographische Wandel mit seinem Trend zum älteren hilfs- und pflegebedürftigen Transferempfänger.

Aufgrund von Synergien und Neukonfiguration der Aufgabenorganisation hätten im Vergleich zum Ausgangspersonalbestand weniger Planstellen zur Verfügung gestanden. Personalüberschüsse hätten durch Personalentwicklung und letztlich Personalfreisetzung abgebaut werden müssen. Ziel der Personalsteuerung im Reformprozess hätte die Förderung des Beschäftigtenpotentials und die Optimierung des Personalbestandes sein müssen.

Die Überzeugung der Kernbelegschaft von den Entwicklungschancen in der neuen Organisation wäre dabei wesentlich gewesen. Der Integrations- und Steuerungsaufwand hätte durch eine aktivierende und mitarbeiterorientierte Fusionsstrategie minimiert werden können. So wären Motivationsdefizite und Konflikte vermeidbar gewesen. Der Auswahlprozess hätte mit Blick auf den Stellenbedarf, die Mitarbeiterpotentiale sowie unter Einbeziehung von sozialen Belangen fair gestaltet werden müssen. Komplexität und Umfang der Steuerungsaufgabe hätten ein rationelles Verfahren notwendig gemacht.

Die Auswahl hätte kaskadenartig also zeitlich und hierarchisch nach Arbeitsbereichen differenziert erfolgen können. Ein aus Führungskräften und Mitarbeitervertretern aller beteiligten Behörden besetztes Auswahlgremium hätte für jede Ebene und Bereich die Auswahl vornehmen sollen. Ziel wäre die breit angelegte Potentialanalyse gewesen. Auf Basis der Vorauswahl der Bewerbungsunterlagen und Beurteilungen hätte grundsätzlich das strukturierte Interview eingesetzt werden können. Für Führungskräfte/Schlüsselarbeitskräfte hätte sich auch der Einsatz von aufwendigeren Assessment-Centern gelohnt.

Durch den Auswahlprozess wäre es zu einer Teilung des Personalbestandes in Weiterbeschäftigte und Überhangpersonal gekommen. Wesentliche Bedeutung hätte dann die Überhangsteuerung gehabt. Zusammen mit den Betroffenen hätten rechtzeitig ausgehend von den vorhandenen Potentialen effektive Transfer- und Entwicklungsmaßnahmen erarbeitet werden müssen. Mögliche Abfindungs- und Sozialplanzahlungen wären in aktive Beschäftigungsförderung umwandelbar gewesen. So hätten Reformkosten minimiert und für die Betroffenen sowie die Verwaltung neue Perspektiven erschlossen werden können. Als Förderinstrumente wäre z. B. Arbeitszeitflexibilisierung bei Fortzahlung der Bezüge in Frage gekommen.

Im Aufbauobjekt Westmecklenburg wurden diese Herausforderungen nur allgemein diskutiert. Eine differenzierte aktivierende Steuerungsstrategie hätte noch erarbeitet werden müssen. Als wichtiger Erfolgsfaktor für das Gelingen von Verwaltungsreformen gilt die Mitarbeiterbeteiligung am Reformprozess. Traditionell dominiert die repräsentative Beteiligung über die Personalvertretung. Aufgabe ist die Abwehr von Nachteilen für den Einzelbeschäftigten und die Bewahrung der Arbeitsbedingungen. Effektiver ist ein aktivierendes und integrierendes Beteiligungskonzept. Ziel ist die direkte Einbindung des Mitarbeiters mit seinen konkreten Erfahrungen und Kenntnissen bei der Gestaltung des Integrationsprozesses.

Gesteuert wird diese Beteiligung durch die Personalvertretung auf der Basis von Beteiligungsstandards. Entsprechend dem Bedarf werden Intensität und Instrumente der integrierten Beteiligung eingesetzt. Nach steigender Beteiligungsintensität sind Informations-, Kommunikations- und Kooperationsinstrumente unterscheidbar. Grundlage bilden die Informationsinstrumente. Durch sie kann sich der Mitarbeiter über Ziele, Konzepte, Strategien und den Verlauf der Reform informieren. Ideal ist ein Mix aus elektronischen und nichtelektronischen Instrumenten.

Beteiligungsziel ist das Aufzeigen von Entwicklungs- und Beteiligungschancen sowie die Herausbildung einer positiven emotionalen Reformstimmung. Daran knüpfen die Kommunikationsinstrumente an. Mit den zwei Grunddialogformen des klassischen Mitarbeitergespräches und des Gruppengespräches können die Mitarbeiter aktiv ihre Interessen, Vorschläge und Erkenntnisse in den Integrationsprozess einbringen. Diese Dialogergebnisse aus den Arbeitsgruppen werden abschließend in behördenübergreifenden Gruppdialogen durch Delegierte abgestimmt.

Mit Kooperationsinstrumenten können einzelne Fusionsthemen tiefgründig behandelt werden. Die Mitarbeiter sind dabei konkret an der Planungsarbeit beteiligt. Diese Formen der Beteiligung sind stärker institutionalisiert und strukturiert. Geeignet ist die Projektorganisation. Vorschläge können so detailliert begründet werden und damit der Argumentationsaustausch auf einer solideren Basis erfolgen. Obwohl die Integrationssteuerung in Westmecklenburg schon eine gute Organisationsbasis geschaffen hatte, wurde im Bereich der integrierten Mitarbeiterbeteiligung wenig noch wenig getan. Die Fusionssteuerung beschränkte sich auf einen kleinen Kreis der strategisch-konzeptionell Beteiligten beim zentralen Aufbaustab und dessen Projektgruppen. Für diesen Personenkreis war die Beteiligung vorbildlich. Die Beteiligung der Mitarbeiter hätte also noch weiter ausgebaut werden können. Dabei hätte auf die Erfahrungen aus der Einführung des Neuen Steuerungsmodells zurückgegriffen werden können.

Insgesamt betrachtet können also auch die Grundannahmen und Arbeitsthesen für das dritte Kapitel grundsätzlich bestätigt werden. Ausnahme bildet die Arbeitsthese vom „nichtvorhandenen strategischen Fusions- und Integrationsmanagement“. Insoweit zeigte die Analyse, dass es entgegen dieser These eine solide sowie professionelle Basisstrategie/Organisation für die Integrationssteuerung gab. Sie hätte allerdings noch weiter ausgebaut und besonders hinsichtlich einer integrierten Mitarbeiterbeteiligung erweitert werden können.

Für den weiteren Reformverlauf können die Beteiligten in Westmecklenburg also auf eine solide Planungs- und Erfahrungsgrundlage zurückgreifen. Seit 07.07.2010 liegen neue Reformgesetze zur Kreisstruktur- als auch zur Aufgabenneuordnung vor. Beide Reforminitiativen wurden jedoch im Umfang deutlich reduziert und gesetzlich getrennt. Für die betroffenen Gebietskörperschaften wird sich deshalb der Umsetzungs- und Personalintegrationsaufwand im Vergleich zur Reformphase von Mai 2006 bis Sommer 2007 erheblich reduzieren.

4 Synthese der Untersuchungsergebnisse

Als zentrale Mittler- und Bündelungsinstanz zwischen der Staatsebene und der bürgerschaftlich selbstverwalteten Ortsebene hat sich der Kreis seit 200 Jahren bewährt. Durch seine im internationalen Vergleich einzigartige Organisationscharakteristik als untere allgemeine Staatsbehörde und überörtlicher Gemeindeverband können unter seinem Dach Staatsfunktionen und Kommunalinteressen soweit wie möglich und geboten koordiniert werden. Dabei sind Ressourcen- und Abstimmungssynergien realisierbar. Die Herausforderungen an den Kreis als Systemverbund aus Politik, Verwaltung, öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen haben sich aufgrund des sozioökonomisch-technischen Wandels seit dem 19. Jahrhundert grundlegend verändert.

Steigende Komplexität und Wachstum des überörtlichen Steuerungs- und Leistungsbedarfs führten zu Professionalisierung, Spezialisierung und Ausdifferenzierung des Kreissystems. Prägend ist die Verschiebung vom Ehrenamt zum Hauptamt sowie vom Generalisten zum Fachspezialisten. Dominiert wird das Kreissystem durch den Landrat als Behördenleiter und seinen Verwaltungsapparat. Parallel dazu haben auch die demokratischen Beteiligungsanforderungen deutlich zugenommen. Die „überschaubare“ kleine (adlige) Honoratiorenverwaltung wurde durch eine parlamentsähnliche Funktionärsverwaltung abgelöst.

Bildete ursprünglich der Kreisausschuss das Zentrum des Kreissystems, so erledigen heute die Spezialisten aus der Fachverwaltung und den Fachausschüssen die Arbeit. Ebenso führte der gesellschaftliche Wandel zur Änderung des Raumbezuges als Steuerungsgrundlage des Kreises als Gebietskörperschaft. Sozioökonomische Strukturen und Verflechtungen unterlagen einem deutlichen Wachstum. Moderne Informations-, Kommunikations- und Verkehrssysteme haben zu einer exponentiellen Zunahme der Regionsbeziehungen und deren Verdichtungsgrad geführt.

Die kleinteilige Kreiseinteilung aus der Vergangenheit wurde von der weiträumigeren Regionsebene als neuer Funktionsraum abgelöst. Die Kreisstruktur und der verfassungsrechtliche Diskurs orientieren sich aber immer noch am überlieferten Raumbezug. Kernherausforderung für die Kreispolitik ist das Auseinanderfallen der Regionalentwicklung in Deutschland in „Wachstums- und Schrumpfungsregionen“. Im Zentrum der Wachstums-, Daseins- und Naturraumpolitik der Kreise stehen die „Aktivierung“ von

regionalen Produktions- und Siedlungsclustern, die Ressourcenbündelung sowie der Ausgleich zwischen Ballungsraum und Peripherie.

Strukturschwäche und Finanzdefizit haben vor allem in den ostdeutschen Bundesländern zu Optimierungsbedarf der Kreis- und Landesverwaltung geführt. Kreisgebietsreform-Modelle mit unterschiedlichem Konzentrationsgrad und die Ausweitung der Aufgabenkooperation dominieren die Debatte. Eingebettet sind die Kreisgebietsreformen in umfassende Strukturreformen der Landesverwaltung. Aufgrund des Ausmaßes der Strukturschwächen waren bzw. sind Kreisgebietsreformen unausweichlich.

Das Spektrum der Kreiskooperation ist aber demgegenüber auch noch nicht voll ausgeschöpft. Konkrete Effektivitäts- und Potentialanalysen wurden kaum vorgenommen. Eine grundlegende Modernisierung und Optimierung der Organisationsformen für die Verwaltungskooperation ist bisher auch nur in Ansätzen vorhanden. Die Kreisgebietsreformen lassen sich nach dem Grad der Konzentration in Punkt-, Paar- und Regionalmodell unterscheiden. Punktmodelle treten bundesweit nur vereinzelt auf und werden zur Lösung der Stadt-Umland-Probleme der Großstadtreionen genutzt. Das Paarmodell als Gebietsreformklassiker mit seiner mittleren Reichweite und seiner Konsensorientierung dominiert die Reformpraxis.

Das Regionalmodell zur flächendeckenden Regionalisierung der Kreisebene hatte bisher keine Verwirklichungschance. Zu groß erscheinen den Kritikern die „Überschaubarkeits- und Partizipationsverluste“. Gleichwohl bietet das Paarmodell durch Kombination von Gebietsreform mittlerer Reichweite und moderner Aufgabenkooperation mittelfristig ähnliche Synergievorteile. Langfristig ist es gegenüber dem Regionalmodell jedoch weniger nachhaltig. Da bei wachsendem Reformdruck eine erneute Kreisgebietsreform einkalkuliert werden muss. Der kurzfristige Reformaufwand mit Blick auf die politische Durchsetzbarkeit und die Umsetzung ist aber geringer. Die Reformpraxis wird deshalb wahrscheinlich weiterhin zu dieser Reformoption neigen.

Werden die Reformmodelle jedoch mit Hilfe eines ganzheitlichen Maßstabsystems bewertet ergibt sich ein differenzierteres Bild. Die Bewertung bewegt sich dann zwischen den Hauptmaßstäben Effektivität und Integrationswert. Großen Einfluss hat dabei die Wirkung des Umfeldwandels auf das Entfernungsdefizit/Überschaubarkeit und die Bedeutung des Gestaltungspotentials in Form von Kreisressourcen und Kreiskompetenzen. Aus dieser Perspektive ist der Integrationswert teilweise abhängig von der Effektivität. Das großräumige Regionalmodell erreicht den höheren Nutzwert und gewinnt dadurch an Attraktivität.

Insgesamt betrachtet hat die Kreisebene infolge der Territorial- und Funktionalreformen deutlich an Substanz und Gestaltungsfähigkeit gewonnen.

Dieser Trend wird sich fortsetzen. Kreise werden in der Zukunft ihre Stellung als zentrale Bündelungsinstanzen für alle operativen staatlichen und überörtlichen Verwaltungsaufgaben mit „Regionsniveau“ ausbauen. Damit wird der Kreis zunehmend die Funktion einer Regionalkörperschaft ausüben. Die Kreiszahl wird sich insoweit wahrscheinlich bei zunehmender Einwohner- und Flächengröße halbieren. Analog wird sich aber ihre Stellung im Staatsaufbau deutlich verbessern. In den „Schrumpfungregionen“ wird dieser Prozess schneller und in den „Wachstumsregionen“ langsamer vorangehen. Ausschlaggebend wird auch zukünftig der Reformdruck als Folge von Struktur- und Finanzschwäche sein.

Wesentlich für den Reform Erfolg insgesamt sind die Umsetzung der Verwaltungsreform und dabei die Personalintegration. Dazu bedarf es eines eindeutigen Rechtsrahmens als Grundlage für die Gestaltung des Umsetzungsprozesses sowie einer professionellen Integrationsstrategie. Basis der Integrationsstrategie ist die Analyse der Organisationssysteme und der Anspruchsgruppen (Stakeholder). Integrationsziel ist die nahtlose Verzahnung der Ausgangsbehörden im Sinne einer Ressourcen- und Kompetenzoptimierung sowie die Förderung der Personalentwicklung/Arbeitsmotivation.

Zur Ausarbeitung der Integrationsstrategie wird eine zentrale Steuerungsgruppe als Leitungs- und Lenkungsorgan sowie eine differenzierte Projektorganisation benötigt. Die Projektorganisation sollte die Querschnittsbereiche Organisation/Personal, Finanzen, Informationstechnik, Kreisrecht/Kreisplanung, Kommunikation, Strategie, Beschaffung/Beteiligungsmanagement und „Resonanz“ sowie die fachbezogenen Projektgruppen umfassen.

Aufgrund der Organisationscharakteristik des Kreises als Dienstleistungsapparat kommt der Personalentwicklung und der Personalintegration bei der Reformumsetzung die größte Bedeutung zu. Kernherausforderung ist die Bildung eines neuen Personalkörpers mit verbessertem Leistungs- und Entwicklungspotential. Der Personalbedarf wird neben der Nachfrage- und Aufgabenentwicklung vor allem durch die fusionsbedingten Synergien und den damit verbundenen Organisationswandel beeinflusst.

Aufgrund des geringeren Stellenbedarfs gegenüber dem Ausgangspersonalbestand entsteht zunächst ein Personalüberschuss. Dieser muss durch Personalentwicklung und letztlich auch durch Freisetzung abgebaut werden. Grundlage der Personalintegration ist ein potentialorientiertes und strukturiertes Auswahlverfahren. Der Auswahlaufwand kann durch einen zeitlich, hierarchisch sowie nach Arbeitsbereichen geordneten Auswahlprozess minimiert werden (Kaskadensystem). Der Auswahlprozess muss mit Blick auf den Personalbedarf, das Mitarbeiterpotential/Entwicklungsperspektiven sowie das Sozialprofil fair gestaltet werden (Akzeptanz).

Im Ergebnis des Auswahlprozesses teilt sich der Ausgangspersonalbestand in Weiterbeschäftigte und Überhangpersonal. Zur Minimierung von Motivations- und Akzeptanzdefiziten bei beiden Gruppen sowie zur Beschäftigungsförderung der Überhanggruppe sollte eine „aktivierende“ Übergangsteuerung entwickelt werden. Dazu müssen potentialorientierte Transfer- und Entwicklungsmaßnahmen zusammen mit den Betroffenen erarbeitet werden. Abfindungs- und Sozialplanzahlungen sind hierfür in Beschäftigungsförderung umwandelbar. Als Förderinstrumente würde Arbeitszeitflexibilisierung bei Fortzahlung der Bezüge in Frage kommen. Wesentlich für eine erfolgreiche Reformumsetzung ist auch eine integrierte Beteiligung der Mitarbeiter im Reformprozess.

Ziel dieses Konzeptes ist die Überwindung des passiven Charakters der traditionellen repräsentativen Beteiligung und die strukturierte Einbindung der Erfahrungen und Kenntnisse der Mitarbeiter aus ihren Arbeitsbereichen. Gesteuert wird die integrierte Beteiligung auf der Basis von Beteiligungsgrundsätzen durch die Personalvertretung. Instrumente der integrierten Beteiligung sind Informations-, Kommunikations- und Kooperationsinstrumente. Dabei steigt die Beteiligungsintensität von der Information zur hin Kooperation an.

Grundlage des Beteiligungssystems bildet die Information der Mitarbeiter über Verlauf und Ziele der Reform und damit über Entwicklungs- und Beteiligungschancen. Daraufhin ergeben sich durch Kommunikation die Option Interessen, Vorschläge und Erfahrungen in den Diskussionsprozess einzubringen. Der höchste Beteiligungs- und damit „Aktivierungsgrad“ wird durch Kooperation erreicht. Auf dieser Beteiligungsstufe können Reformthemen durch die Mitarbeiter in Projektgruppen tiefgründig bearbeitet und diskutiert werden.

Im Zusammenhang betrachtet kann also eine professionelle Integrationssteuerung, die das Entwicklungspotential der Mitarbeiter fördert und die Beteiligungsoptionen ausschöpft zum Reformersfolg maßgebend beitragen. Aktivierung von Potentialen durch Einbindung und Entwicklung des Personals kann als zentraler Erfolgsfaktor von Verwaltungsreformen gelten. Reformchancen können durch Eröffnung persönlicher Entwicklungschancen deutlich und vor allem nachhaltig gesteigert werden. Die Integrationsplanung im Fallbeispiel Westmecklenburg hatte in diesem Sinne schon eine gute Basis für die weitere Integrationssteuerung geschaffen.

Auf Grundlage der Vorgaben des Reformgesetzes wurden zügig ein Aufbaustab mit Geschäftsstelle und differenzierter Projektorganisation für die konkrete Planungsarbeit geschaffen. Die Projektgruppe Organisation/Personal hat sich ausgehend von den positiven Erfahrungen mit dem Neuen Steuerungsmodell für eine dezentrale „Konzernorganisation“ entschieden. Ein

Konzept zur gemeinsamen modernen Gestaltung für die Stellenbesetzung der Führungskräfte lag schon vor. Für die Steuerung des Personalüberhanges wurden Verfahren der Altersteilzeit geprüft.

Der Reformfortschritt wurde massiv gehemmt und schließlich radikal gestoppt von der möglichen Verfassungswidrigkeit und dem großen politischen Widerstand. Das Fallbeispiel zeigt, dass für den Erfolg von Kreisgebietsreformen der politische Konsens unverzichtbar ist. Moderaten Reformmodellen sollte also im Zweifelsfall auf jeden Fall der Vorzug gelten. Hinsichtlich der Reformumsetzung scheinen Erfahrungen mit der moderner Verwaltungssteuerung und dem Neuen Steuerungsmodell befördert zu wirken. Kenntnisstand über moderne Binnen- und Reformprojektsteuerung sind eine gute Basis für die Integrationssteuerung von Kreisgebiets- und Funktionalreformen. Gleichwohl sind die Kenntnisse über modernes Fusions-, Integrations- und Mitarbeiter-Beteiligungsmanagement noch deutlich ausbaufähig. Die Beteiligung der Mitarbeiter am Reformprozess beschränkt sich im Prinzip auf die gesetzlich geforderte „Mindestbeteiligung“.

Die Vorteile einer integrierenden und aktivierenden Mitarbeiterbeteiligung werden scheinbar nicht gesehen. Der Prozess der Umsetzung und damit der Erfolg von Kreisgebiets- und Funktionalreformen kann somit noch deutlich verbessert werden. Insoweit hat die Reformpraxis noch großen externen (wissenschaftlichen) Beratungsbedarf. Werden die drei Kapitel dieser Untersuchung im Zusammenhang betrachtet, so ist eine positive Wechselbeziehung zwischen den Kernergebnissen zu vermuten.

Die Steuerungsanforderung, regionale Netzwerke zu fördern, verweist in Richtung der regionalen Integration und Konzentration der unteren Staats- und Gemeindeverbandfunktionen. Zur erfolgreichen Umsetzung dieser Ziele bedarf es wiederum einer den Mitarbeiter „aktivierenden“ und integrierenden professionellen Fusions-, Integrations- und Beteiligungsstrategie. Eine aktivierende regionale Governance-Struktur bedarf in diesem Sinne eines passenden politisch-administrativen Steuerungskerns. Beides ist auf die Governance-Kompetenzen und die Motivation der Mitarbeiter angewiesen. Insoweit müssen sie im Reformprozess und darüber hinaus bei der Binnensteuerung der Kreisverwaltung im Alltag intensiver einbezogen werden.

Quellenverzeichnis

- Andersch, Bernd (2005): Projektmanagement. In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Götrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 183 ff.
- Andrzejewski, Laurenz (2004): Trennungskultur – professionelle Gestaltung von Trennungen. In: Huber, Andreas (Hg.): Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler, S. 246 ff.
- Arndt, Hans-Wolfgang; Morath, Konrad (Hg.) (1999): Reform des Föderalismus: Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut/Stiftung Marktwirtschaft und Politik. Bad Homburg: Frankfurter Inst., Stiftung Marktwirtschaft und Politik.
- Arndt, Marcus (2005): Rechtliche Ausgestaltung von Verwaltungskooperationen und -zusammenschlüssen. In: Die Gemeinde SH, H. 7–8, S. 183 ff.
- Battis, Ulrich; Sachs, Michael (Hg.) (2003): Grundgesetz : Kommentar. München: Beck.
- Becker, Erich (1965): Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Neugliederung: eine Erörterung von Problemen der Kommunalstruktur des Saarlandes unter dem Gesichtspunkt der Raumordnung, veranlasst vom Landkreis Saarbrücken ; Gutachten. Saarbrücken: Landkreis Saarbrücken.
- Behrens, Fritz; Heinze, Rolf G.; Hilbert, Josef, et al. (Hg.) (2005): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 23).
- Benz, Arthur (1999): Regionalisierung : Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich.
- Benz, Arthur (2002): 9. Die territoriale Dimension von Verwaltung. In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., S. 213–214.
- Benz, Arthur (2005): Verwaltung als Mehrebenensystem. In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Götrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 22.
- Benz, Arthur (Hg.) (2003): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung ; Governance, Band 1. 1. Aufl. Opladen: Leske und Budrich.

- Benz, Arthur et al (Hg.) (2007): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Springer-11776/Dig. Serial).
- Bergmann, Helmut; Picot, Gerhard (2002): *Handbuch Mergers*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Bernet, Wolfgang (1993): Zu den Grundfragen der kommunalen Gemeindeverwaltungs- und Kreisgebietsreform in den neuen Ländern. In: *Landes- und Kommunalverwaltung*, S. 393 ff.
- Bernreuther, Angelus/Maier Jörg (2005): *Soziokultur als Einflussfaktor der Regionalentwicklung, Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung: überprüft an den Beispielen des historischen Sechsjämterlandes in Oberfranken und des Stiftlandes in der Oberpfalz. Arbeitsmaterialien zur Raumordnung und Raumplanung. Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie*. Bayreuth.
- Berthel, Jürgen; Becker, Fred G. (Hg.) (2007): *Personal-Management. Grundzüge für Konzeptionen betrieblicher Personalarbeit*. 8., überarb. und erw. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Beyer, Günter; Budäus, Dietrich (Hg.) (1998): *Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Birg, Herwig (2005): *Die demographische Zeitenwende: der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa*. München: Beck.
- Bitter, Manfred (2004): *Strukturveränderungen auf der mittleren staatlichen Verwaltungsebene der Länder. Der rheinland-pfälzische Weg der Verwaltungsmodernisierung*. Frankfurt am Main: Lang (Beiträge zur Politikwissenschaft, 85).
- Blanke, Bernhard (2001): *Bürgerengagement und aktivierender Staat*. In: Heinze, Rolf G; Olk, Thomas (Hg.): *Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven*. Opladen: Leske + Budrich, S. 93 ff.
- Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank, et al. (Hg.) (2005): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blanke, Bernhard; Pflaß Stephan (2005): *Vom schlanken zum aktivierenden Staat*. In: Behrens, Fritz; Heinze, Rolf G.; Hilbert, Josef; Stöbe-Blossey, Sybille; [Ed.] (Hg.): *Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie*. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 23), S. 32 ff.
- Blatter, Joachim (2007): 3.1. Demokratie und Legitimation. In: Benz, Arthur et al (Hg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für

- Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Springer-11776/Dig. Serial), S. 271 ff.
- Bleicher, Knut (1992): Der Strategie-, Struktur- und Kulturfit. Strategische Allianzen als Erfolgsfaktor. In: Bronder, C (Hrsg.); Pritzl, R (Hrsg.) (Hg.): Wegweiser für strategische Allianzen. Meilen- und Stolpersteine bei Kooperationen. Wiesbaden: Gabler, S. 267–292.
- Böck, Kathrin (2001): §7 Kommunale Demokratie. In: Westphalen, Raban von; Bellers, Jürgen (Hg.): Deutsches Regierungssystem. München: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), S. 166–168.
- Bogumil, Jörg; Ebinger, Falk (2005): Die große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen zur Übertragbarkeit der Ergebnisse auf NRW. Ibbenbüren: IVD (Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, 9).
- Bogumil, Jörg; Ebinger, Falk (2008): Machtgewinn der Kommunen. In: Büchner, Christiane; Franzke, Jochen; Nierhaus, Michael (Hg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam (KWI-Gutachten, 2), S. 20 ff.
- Bogumil, Jörg; Grohs, Stephan; Kuhlmann, Sabine; Ohm, Anna K (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Ed. sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband, 29).
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung. (Springer-11776/Dig. Serial). Online verfügbar unter <http://www.gbv.de/dms/hebis-darmstadt/toc/182109879.pdf>.
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars; Schwarz, Gudrun (2003): Das Reformmodell Bürgerkommune. Leistungen, Grenzen, Perspektiven. Berlin: Ed. sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 22).
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner; Nullmeier, Frank (Hg.) (2006): Politik und Verwaltung. Auf dem Weg zu einer postmanagerialen Verwaltungsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft, 37).
- Bogumil, Jörg; Kottmann, Steffen (2006): Verwaltungsstrukturreform – die Abschaffung der Bezirksregierungen in Niedersachsen. Ibbenbüren: IVD (Schriftenreihe der Stiftung Westfalen-Initiative, 11).
- Bolsenkötter, Heinz; Biella, Burkhard; Zeiß, Friedrich (2004): Gemeindliche Eigenbetriebe und Anstalten. Länderübergreifende Darstellung. 5., vollkommen überarb. und erw. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer (Rechtswissenschaften und Verwaltung Handbücher).

- Bovenschulte, Andreas (2000): *Gemeindeverbände als Organisationsformen kommunaler Selbstverwaltung*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, 32).
- Braun, Joachim (2001): *Bürgerengagement und kommunales Management*. In: Heinze, Rolf G; Olk, Thomas (Hg.): *Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven*. Opladen: Leske + Budrich, S. 461 ff.
- Brede, Helmut; Budäus, Dietrich; Eichhorn, Peter (Hg.) (1997): *Public private partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung ; Referate und Diskussionsberichte eines Symposiums des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft ...*, Hamburg, am 21. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Schriftenreihe der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft, 41).
- Bronder, C (Hrsg.); Pritzl, R (Hrsg.) (Hg.) (1992): *Wegweiser für strategische Allianzen. Meilen- und Stolpersteine bei Kooperationen*. Wiesbaden: Gabler.
- Brosius-Gersdorf, Frauke (2005): *Wirtschaftliche Betätigung von Gemeinden außerhalb ihres Gebiets. Gemeindeordnungsrecht und Verfassungsrecht in Harmonie oder Disharmonie*. In: *Archiv des öffentlichen Rechts (AÖR)*, S. 392–444.
- Bryde, Otto (1987): *Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem*. In: *Deutsche öffentliche Verwaltung (DÖV)*, H. 23, S. 1056 ff.
- Budäus, Dietrich (1996): *VI. Wirtschaftlichkeit*. In: Naschold, Frieder (Hg.): *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden*. Berlin: Ed. sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband, 4), S. 81–99.
- Budäus, Dietrich (2007): *Vom New Public Management zur Governance*. In: Wagner, Dieter (Hg.): *Governance-Theorien oder Governance als Theorie*. Berlin: Wissenschaftsverl, S. 15 ff.
- Budäus, Dietrich; Grüning, Gernod (1997): *Public Private Partnership – Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public Choice-Theorie*. In: Brede, Helmut; Budäus, Dietrich; Eichhorn, Peter (Hg.): *Public private partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung ; Referate und Diskussionsberichte eines Symposiums des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft ...*, Hamburg, am 21. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Schriftenreihe der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft, 41), S. 25–40.
- Büchner, Christiane (Hg.) (1999): *Kommunale Selbstverwaltung : Beiträge zur Debatte*. Berlin: Berliner Debatte Wiss.-Verl.

- Büchner, Christiane; Franzke, Jochen; Nierhaus, Michael (Hg.) (2008): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam (KWI-Gutachten, 2).
- Bürsch, Michael (2005): Engagierte Bürger und der aktivierende Staat. In: Behrens, Fritz; Heinze, Rolf G.; Hilbert, Josef; Stöbe-Blossey, Sybille; [Ed.] (Hg.): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 23), S. 75 ff.
- Bull, Hans-Peter (2007): Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein. Gutachten. Herausgegeben von Landesregierung Schleswig-Holstein. Online verfügbar unter <http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleVerwaltungsreform/Gutachten/DownloadLinks/bull,templateId=raw,property=publicationFile.pdf>, zuletzt geprüft am 18.07.2008.
- Bull, Hans-Peter (2008a): Kommunale Selbstverwaltung heute – Idee, Ideologie und Wirklichkeit. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), Jg. 123, H. 1, S. 1–68.
- Bull, Hans-Peter (2008b): Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein. Gutachten. In: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hg.): Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Kiel: Lorenz-von-Stein-Inst. für Verwaltungswiss. an der Christian-Albrechts-Univ. zu Kiel (Schriften zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, 2), S. 57 ff.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn, (Berichte/BBR, Band 21).
- Bundesministerium des Innern (1973): Neugliederung des Bundesgebietes. Kurzfassung des Berichtes der Sachverständigenkommission zur Neugliederung des Bundesgebietes. Köln; Berlin; Bonn; München: Carl Heymanns Verlag KG.
- Busse, Beate (2002): Leistungsanreize. Situation, Grundverständnis, Ziele. In: Verwaltung und Management, Jg. 8, H. 4 und 5, S. 205–211 und 305–309.
- Clausen, Wolfgang (1992): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern. In: Landes- und Kommunalverwaltung, S. 111 ff.
- DBB Beamtenbund und Tarifunion (2001): Personalentwicklung.
- Derlien, Hans-Ulrich (2001). In: Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost : eine Evaluation ; Tagung der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts

- für Verwaltungswissenschaften, Potsdam, 19. – 20. Oktober 2000, S. 264.
- Derlien, Hans-Ulrich (Hg.) (2001): Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost-eine Evaluation. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, 27).
- Deutscher Bundestag (1993): Fragen an die Deutsche Geschichte. Ideen, Kräfte, Entscheidungen von 1800 bis zur Gegenwart. Bonn: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Landkreistag (2006): Landkreise im Prozess der Verwaltungsreformen – Positionsbestimmung des Deutschen Landkreistages. (58).
- Diller, Christian (2002): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.
- Dombert, Matthias (2005): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: juristisches Neuland oder verfassungsrechtlicher Irrweg. In: Der Landkreis. Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung., S. 531 ff.
- Dombert, Matthias (2008): Auf dem Weg zu bürgerschaftlich-demokratischer Mitwirkung – Parlamentarische Strukturen für den Kreistag. In: Büchner, Christiane; Franzke, Jochen; Nierhaus, Michael (Hg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam (KWI-Gutachten, 2), S. 33 ff.
- Drescher, Anne (Hg.) (2001): Handbuch zur Personalauswahl in der modernen Kommunalverwaltung. Praxisberichte – Entscheidungshilfen – Checklisten. Stuttgart [u. a.]: Boorberg.
- Eggert, Beate (1996): Neuorganisation von unten. Die Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die Organisationsentwicklung. In: Verwaltung und Management, Jg. 2, H. 1, S. 29–32.
- Ehlers, Dirk (1997a): Die Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben der Kreise. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 225 ff.
- Ehlers, Dirk (1997b): Interkommunale Zusammenarbeit in Gesellschaftsform. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 141–142.
- Eisen, Andreas (Hg.) (1996): Institutionenbildung in Ostdeutschland : zwischen externer Steuerung und Eigendynamik. Opladen: Leske + Budrich.
- Ellwein, Thomas (1994): Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland. Mannheim: BI-Taschenbuchverl. (Meyers Forum, 22).
- Erbguth, Wilfried (2004): Modellvorhaben Verwaltungsreform Mecklenburg-Vorpommern. In: Landes- und Kommunalverwaltung, S. 2 ff.

- Erbguth, Wilfried (2007): Neugliederung des Bundesgebietes. Kommentierung zu Art. 29 GG. In: Sachs, Michael; Batts, Ulrich (Hg.): Grundgesetz. Kommentar. 4. Aufl. München: Beck, S. 1038–1039.
- Fiedler, Jobst (2005): Erfahrungen, Bewertungen und Perspektiven der Verwaltungsreform. In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 481–494.
- Fiedler, Jobst; Sponheuer, Birgit (2004): Public Merger erfolgreich managen. Erfolgsfaktoren und Lehren aus Integrationsprozessen im privaten Sektor. In: Huber, Andreas (Hg.): Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler, S. 102.
- Fontanari, Martin (1996): Kooperationsgestaltungsprozesse in Theorie und Praxis. Berlin: Duncker & Humblot (Betriebswirtschaftliche Schriften, 138).
- Franke-Polz, Tobias (2005): Direkte Demokratie in Mecklenburg-Vorpommern. In: Kost, Andreas (Hg.): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss., S. 158 ff.
- Franzke, Jochen (2007): Politische Willensbildung in den Regionen Brandenburgs – Thesen – Entwurf. Unveröffentlicht.
- Frotscher, Werner (1983): II. Rechtsformen öffentlicher Einrichtungen. In: Püttner, Günter (Hg.): Kommunale Aufgaben und Aufgabenerfüllung. 2., völlig neu bearb. Aufl. Berlin: Springer (Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3), S. 142 ff.
- Frotscher, Werner (1983): Selbstverwaltung und Demokratie. In: Mutius, Albert von (Hg.): Sonderdruck aus: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft : Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh. Heidelberg: v. Decker, S. 144 ff.
- Fürst, Dietrich (2003): Regional Governance. In: Benz, Arthur (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung ; Governance, Band 1. 1. Aufl. Opladen: Leske und Budrich, S. 45 ff.
- Fürst, Dietrich (2006): Regional Governance. In: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas; Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hg.): Regional Governance Band 1. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Osnabrück: V&R unipress (Regional Governance, Bd.1), S. 51–56.
- Fürst, Dietrich (2007): Regional Governance. In: Benz, Arthur et al (Hg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden (Springer-11776/Dig. Serial), S. 35 ff.

- Fugmann-Heesing, Annette (1995): Mitarbeitermotivation – ein Fremdwort für die öffentliche Verwaltung . In: Verwaltung und Management, Jg. 1, H. 5 und 6, S. 270–274 und 365–370.
- Gans, Paul (Hg.) (2006): Demographische Trends in Deutschland : Folgen für Städte und Regionen. Hannover: Akademie f. Raumforschung u. Landesplanung.
- Gawron, Thomas; Jähnke, Petra (2000): Kooperation in der Region – Einführung und Problemstellung. In: Gawron, Thomas; Jähnke, Petra (Hg.): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. Berlin: IRS (Graue Reihe, 21), S. 11 ff.
- Gawron, Thomas; Jähnke, Petra (Hg.) (2000): Regionale Kooperation – Notwendigkeit und Herausforderung kommunaler Politik. Berlin: IRS (Graue Reihe, 21).
- Gebhardt, Ihno (2007): Das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe und verfassungsgerichtliche Maßstabsbildung für kommunale Gebietsreformen, staatliche Aufgabenverlagerungen und Ausgestaltungen des kommunalen Finanzausgleichs. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (Nomos-UniversitätschriftenRecht, 518).
- Gern, Alfons (2003): Deutsches Kommunalrecht. 3., neubearb. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.
- Gerstlberger, Wolfgang (2000): Kooperation zwischen öffentlichem und privatem Sektor am Beispiel der Stadtregion Kassel. In: Zeitschrift für öffentliche Unternehmen (ZögU), Jg. 23, H. 1, S. 16–33.
- Goetze, Kay-Uwe (2007): Empowerment der Verwaltungsmitarbeiter im Fokus des Reformprozesses. In: Verwaltung und Management, H. 13, S. 16–21.
- Graf Wedel, Ulrich von (2003): Personalarbeit und Führung bei Mergers und Acquisitions. In: Rosenstiel, Lutz von (Hg.): Führung von Mitarbeitern : Handbuch für erfolgreiches Personalmanagement. 5., überarb. Aufl. Schäffer-Poeschel: Stuttgart, S. 665 ff.
- Grauhan, Rolf-Richard, 1970, Politische Verwaltung. Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Großstädte. Freiburg im Breisgau: Rombach.
- Greifenstein, Ralph; Kißler, Leo (2000): Einrichtung eines integrierten Beschäftigtenbeteiligungssystems mit Unterstützung des Personalrats. In: Greifenstein, Ralph; Kißler, Leo (Hg.): Personalvertretung in Reformrathäusern. zur Standortsuche von Personalräten im Modernisierungsprozeß. Berlin: Ed. sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 17), S. 62 ff.
- Greifenstein, Ralph; Kißler, Leo (Hg.) (2000): Personalvertretung in Reformrathäusern. zur Standortsuche von Personalräten im

- Modernisierungsprozeß. Berlin: Ed. sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 17).
- Griesche, Detlef (1997): *Verwaltungsmanagement by Projects – das Führungskonzept des Wandels für die öffentliche Verwaltung*. In: Schleiken, Thomas (Hg.): *Unternehmenswandel mit Projektmanagement : Konzepte und Erfahrungen zur praktischen Umsetzung in Unternehmen und Verwaltung*. München [u. a.]: Lexika-Verl./Krick-Fachmedien, S. 78 ff.
- Groh, Christian (2007): *§ 8 Neuanfänge der kommunalen Selbstverwaltung nach 1945*. In: Mann, Thomas; Püttner, Günter (Hg.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung. Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag Berlin Heidelberg (Springer-11776/Dig. Serial), S. 133 ff.
- Grunow, Dieter; Wollmann, Hellmut (Hg.) (1998): *Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke*. Basel: Birkhäuser.
- Gundlach, Ulf (2000): *Die Haftung der Gemeinden für ihre Eigengesellschaften*. In: *Landes- und Kommunalverwaltung*, H. 2, S. 58 ff.
- Gut, Albert; Schwan, Bruno; Lübbert, Wilhelm, et al. (Hg.) (1930): *Handwörterbuch des Wohnungswesens : mit 65 Abbildungen im Text und 2 Tafeln*. Jena: Fischer.
- Haas-Betzwiener, Eva (Hg.) (1999): *„Netzwerk Reform“. Öffentlichkeit, Beschäftigte, Innenwirkung, Wissenschaft ; Dokumentation des Bundeskongresses vom 24. und 25. Juni 199 in Berlin*. Berlin.
- Häfner, Christof (2005): *Aspekte einer Normierung von Public Private Partnerships (PPP)*. In: *Landes- und Kommunalverwaltung*, H. 8, S. 340 ff.
- Hansen, Carsten (2006): *Regional Governance außerhalb von Verdichtungsräumen*. In: Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas; Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hg.): *Regional Governance Band 1. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens*. Osnabrück: V&R unipress (Regional Governance, Bd.1), Bd. 1, S. 231 ff.
- Heide, Hans Jürgen von der (1998): *Stellung und Funktion der Kreise*. In: Wollmann, Hellmut (Hg.): *Kommunalpolitik : Politisches Handeln in den Gemeinden*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 123 ff.
- Heinrich, Peter (1998): *Vom Umgang mit dem Überhang*. Projektbericht. Berlin: FHVR (Beiträge aus dem FB 1 der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege (Gehobener Nichttechnischer Verwaltungsdienst), H. 64).
- Heinze, Rolf G (2005): *Einführung: Der aktivierende Staat*. In: Behrens, Fritz; Heinze, Rolf G.; Hilbert, Josef; Stöbe-Blossey, Sybille; [Ed.] (Hg.):

- Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 23), S. 9 ff.
- Heinze, Rolf G; Olk, Thomas (Hg.) (2001): Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich.
- Heldmann, Kurt-Ulrich (1995): Verwaltungsmodernisierung. Konsequenzen für die betriebliche Interessenvertretung. In: Verwaltung und Management, H. 3, S. 174–178.
- Hellmer, Friedhelm; Krumbein, Wolfgang (Hg.) (1999): Mythos Netzwerke. Regionale Innovationsprozesse zwischen Kontinuität und Wandel. Berlin: Ed. sigma.
- Hendler, Reinhard (1984): Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip. Zur politischen Willensbildung und Entscheidung im demokratischen Verfassungsstaat der Industriegesellschaft. Köln: Heymann.
- Henneke, Hans-Günter (1994): Die Kreisebene in der Bundesrepublik Deutschland nach der Gebietsreform in den neuen Ländern. In: Der Landkreis. Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung., S. 145 ff.
- Henneke, Hans-Günter (2002): Sind Gemeindeverbände dem aufgabenumverteilenden Gesetzgeber schutzlos ausgeliefert. In: Deutsche öffentliche Verwaltung (DÖV), H. 11, S. 463 ff.
- Henneke, Hans-Günter (Hg.) (1999): Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet? : am 19. und 20. März 1998 im Landkreis Oberhavel. Stuttgart: Boorberg.
- Herzfeld, Hans (1968): Berlin und die Provinz Brandenburg im 19. und 20. Jahrhundert. Berlin: De Gruyter (25).
- Hesse, Joachim Jens (2004): Regierungs- und Verwaltungsreformen im Ländervergleich. In: Der Landkreis. Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung., S. 306 ff.
- Hesse, Joachim Jens (2007a): Aufgabenkritik, Funktional- und Strukturreform in den Flächenländern : das Beispiel Saarland. Baden-Baden: Nomos.
- Hesse, Joachim Jens (2007b): Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse. Online verfügbar unter http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleVerwaltungsreform/KommunaleVerwaltungsreform__node.html__nnn=true., zuletzt geprüft am 16.07.2008.
- Hesse, Joachim Jens (2008): Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Gutachten.Langfassung. In: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hg.): Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Kiel: Lorenz-von-Stein-Inst.

- für Verwaltungswiss. an der Christian-Albrechts-Univ. zu Kiel (Schriften zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, 2), S. 536 ff.
- Hesse, Joachim Jens; Ellwein, Thomas (2004): Das Regierungssystem der BRD. Berlin: de Gruyter Recht und Politik (1).
- Hesse, Joachim Jens; Götz, Alexander (2006): Kooperation statt Fusion? : interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern. Baden-Baden: Nomos.
- Hofmann, Walter (2004): Outplacement – ein sozialverträglicher Lösungsweg. In: Huber, Andreas (Hg.): Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler, S. 273.
- Hofmann, Wolfgang (2007): § 5 Die Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung von 1848–1918. In: Mann, Thomas; Püttner, Günter (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung. Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag Berlin Heidelberg (Springer-11776/Dig. Serial), Bd. 1, S. 88 ff.
- Holtkamp, Lars (2006a): Partizipative Verwaltung – hohe Erwartungen, ernüchternde Ergebnisse. In: Bogumil, Jörg; Jann, Werner; Nullmeier, Frank (Hg.): Politik und Verwaltung. Auf dem Weg zu einer postmanagerialen Verwaltungsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft, 37), S. 103 ff.
- Holtkamp, Lars (2006b): Kooperative Demokratie : das demokratische Potenzial von Bürgerengagement. Frankfurt am Main [u. a.]: Campus.
- Hopp, Helmut; Göbel, Astrid (2004): Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen. Stuttgart: Schäffer-Poeschel (Praxisnahes Wirtschaftsstudium).
- Hoppe, Werner; Stür, Bernhard (1992): Die kommunale Gebietsreform in den östlichen Bundesländern. In: Deutsche öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 641 ff.
- Huber, Andreas (2004): „Public Due Diligence“ – Von der Machbarkeitsstudie zur Entscheidungsfindung. Realistische Fusionserwartungen, realisierbare Synergiepotenziale, Machbarkeitsstudien und die Schlüsse daraus. In: Huber, Andreas (Hg.): Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler, S. 57–91.
- Huber, Andreas (2006): Standards für Public Merger. auf dem 9. Deutschen Verwaltungskongress- Effizienter Staat. Präsentation am 26.04.2006. Veranstaltung vom 2006.
- Huber, Andreas (Hg.) (2004): Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler.

- Huber, Andreas; Bergmann, Tobias (2003): Public Merger. Fusionen im öffentlichen Sektor. In: Verwaltung und Management, Jg. 9, H. 6, S. 304–307.
- Hubert, Meyer (2005): Verfassungsrechtliche Aspekte einer Regionalkreisbildung im Flächenbundesland. In: Landes- und Kommunalverwaltung, S. 234 ff.
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (2003a): Abschlussbericht der interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) Funktionalreform zum Stand der Vorbereitungen. Schwerin.
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (2003b): Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung, A5–4.
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (2004): Informationen zum Fusionsverlauf vom 28.12.2004. Schwerin.
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (2005): Personalübergang. Gemeinsam für die Verwaltungsreform. Aufgaben werden auf die Kommunen verlagert. Schwerin.
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (2008): Matrix zur Unterstützung der Auswahl eines Kreismodells. Online verfügbar unter http://www.regierungmv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/im/Themen/Kommunale_Themen/Verwaltungsreform_/index.jsp?&downloads=1., zuletzt geprüft am 03.09.2008.
- Innenministerium Nordrhein-Westfalen (2007): Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Zweiter Zwischenbericht zur Verwaltungsstrukturreform. Online verfügbar unter http://www.im.nrw.de/imshop/shopdocs/zweiter_zwischenbericht_2_web.pdf., zuletzt geprüft am 09.10.2008.
- Innenministerium Schleswig-Holstein (2008a): Leitlinien zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte. Online verfügbar unter http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunalesSport__node.html., zuletzt geprüft am 09.10.2008.
- Innenministerium Schleswig-Holstein (2008b): Reform der Gemeindeebene. Online verfügbar unter http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunalesSport__node.html., zuletzt geprüft am 09.10.2008.
- Innenministerium Schleswig-Holstein (2008c): Reform der Kreisebene. Online verfügbar unter http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleVerwaltungsreform/Kreisebene/kreiseebene__node.html__nnn=true, zuletzt geprüft am 17.07.2008.

- Ipsen, Gunther; Stein, Karl vom und zum (1986): Freiherr vom Stein : ausgewählte politische Briefe und Denkschriften. Stuttgart [u. a.]: Kohlhammer.
- Ipsen, Jörn (2003): Die verfassungsrechtliche Stellung der Landkreise im Verwaltungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland. In: Landtag Mecklenburg-Vorpommern (Hg.): 6. Greifswalder Verwaltungsfachtag am 5. und 6. März 2003. Gemeinden und Kreise in der Region. 4. Wahlperiode, Sonderausschuss Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform: Ausschussdrucksache 4/19., S. 1 ff.
- Jäger, Michael (2004): Personalabbau – persönliche Katastrophe oder fusionsbedingte Notwendigkeit . In: Huber, Andreas (Hg.): Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler, S. 226 ff.
- Jann, Werner (2002): Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance. In: König, Klaus (Hg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., S. 287 ff.
- Jann, Werner (2004): Status-Report Verwaltungsreform : eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Berlin: Ed. sigma.
- Jann, Werner (2005): Hierarchieabbau und Dezentralisierung. In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 154 ff.
- Jann, Werner (2005): Neues Steuerungsmodell. In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 77 ff.
- Janning, Hermann (1998): Kreispolitik und Kreisverwaltung. In: Wollmann, Hellmut (Hg.): Kommunalpolitik : Politisches Handeln in den Gemeinden. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 76 ff.
- Jansen, Stephan A. (1998): Mergers & Acquisitions. Unternehmensakquisitionen und -kooperationen. Eine strategische, organisatorische und kapitalmarkttheoretische Einführung. Wiesbaden: Gabler.
- Jansen, Stephan A. (2004): Public Merger Management. In: Huber, Andreas (Hg.): Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler, S. 25 ff.
- Jarass, Hans (2006): Aktivitäten kommunaler Unternehmen außerhalb des Gemeindegebiets, insbesondere im öffentlichen Personennahverkehr. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), Jg. 121, H. 1, S. 1 ff.

- Jochum, Heike (2005): Der „Stadtkreis“: Ein neues Modell zur Bewältigung interkommunaler Konflikte. In: Deutsche öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 632 ff.
- Karrenberg, Hanns; Münstermann, Engelbert (2007): Gemeindefinanzbericht 2007 im Detail. Aufschwung bei Gemeindesteuern – aber nicht für alle. In: Der Städtetag, Jg. 5, S. 44–45.
- KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Umsetzung, Konturen. Köln. (5/1993).
- KGSt (1996): Erfahrungen der Kreise mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells. Köln. (Bericht, 1).
- KGSt (1999a): Handbuch Organisationsmanagement. Köln. (Bericht).
- KGSt (1999b): Personalführung. Teil 1: Leistungsermittlung. Köln. (Bericht, 3/1999).
- KGSt (1999c): Personalführung. Teil 2: Potentialermittlung. Köln. (Bericht).
- KGSt (2002): Das Mitarbeitergespräch in der Praxisbewährung. Köln. (Bericht, 2/2002).
- KGSt (2003): Professionelle Personalauswahl. Köln. (Bericht, 10/2003).
- KGSt (2006): Leistungsorientierte Entgeltbestandteile im TVöD. Erste Empfehlungen. Köln. (2/2006).
- Kieser, Alfred; Walgenbach, Peter (Hg.) (2007): Organisation. 5., überarb. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kirchhof, Ferdinand (1996): Das Finanzsystem der Landkreise – Grundstruktur, Entwicklungen, Leistungsfähigkeit. In: Schoch, Friedrich (Hg.): Selbstverwaltung der Kreise in Deutschland : Bestand und Perspektiven der kreislichen Selbstverwaltung. Köln [u. a.]: Heymanns, S. 68–73.
- Kirchhof, Ferdinand (2007): Thesen zur Planung einer Kreisreform in Schleswig-Holstein. Online verfügbar unter <http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleVerwaltungsreform/Gutachten/DownloadLinks/kirchhof,templateId=raw,property=publicationFile.pdf>, zuletzt geprüft am 18.07.2008.
- Kißler, Leo (1997): Beschäftigtenbeteiligung und Projektorganisation. auf halben Weg zu einem Organisationsentwicklungsprozeß. In: Kißler, Leo (Hg.): Moderne Zeiten im Rathaus. Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors), S. 151 ff.
- Kißler, Leo (Hg.) (1997): Moderne Zeiten im Rathaus. Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors).
- Kißler, Leo; Graf, Melanie; Wiechmann, Elke (2000): Nachhaltige Partizipation. Beschäftigtenbeteiligung als Beitrag für mehr Chancengleichheit.

- Berlin: Ed. sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors : Sonderband, 14).
- Klages, Helmut (1998): Erfolgreich führen und motivieren! In: Wagner, Dieter (Hg.): Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot (Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam, 3), S. 49–67.
- Klages, Helmut (1999): Verwaltungsmodernisierung „Harte“ und „Weiche“ Aspekte. Speyer: Forschungsinst. für Öffentliche Verwaltung (Speyerer Forschungsberichte, 172).
- Kleger, Heinz (Hg.) (2006): Von der Agglomeration zur Städteregion : neue politische Denk- und Kooperationsräume. Berlin [u. a.]: Lit-Verl.
- Kleger, Heinz; Lomsky, André; Weigt, Franz (2006): Schluss: Städteregionen im Vergleich – Visionen, Realitäten und der politische Weg. In: Kleger, Heinz (Hg.): Von der Agglomeration zur Städteregion : neue politische Denk- und Kooperationsräume. Berlin [u. a.]: Lit-Verl, S. 399 ff.
- Klein, Friedrich; Mangoldt, Hermann von (Hg.) (2000): Das Bonner Grundgesetz: Kommentar zu Artikel 20 bis 78. München: Vahlen.
- Kleinfeld, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas, et al. (Hg.) (2006): Regional Governance Band 1. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Osnabrück: V&R unipress (Regional Governance, Bd.1).
- Kleinmann, Martin; Strauß, Bernd (Hg.) (2000): Potentialfeststellung und Personalentwicklung. 2., überarb. und erw. Aufl. Göttingen u. a.: Verl. für Angewandte Psychologie (Schriftenreihe Psychologie für das Personalmanagement).
- Kommunalberatung Dehn (2007): Leitfaden für Kommunen zur Ermittlung von Einsparungen durch umgesetzte Verwaltungszusammenschlüsse einschließlich einer Untersuchung von Praxisfällen.
- Kommunalwissenschaftliches Institut der Universität Potsdam (KWI) (2006): Zusammenarbeit von Landkreisen in Deutschland. Bestandsaufnahme, Gründe, Möglichkeiten und Grenzen kooperativer Aufgabewahrnehmung in der Region, KWI-Projektberichte 11. (Bericht).
- König, Klaus (Hg.) (2002): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Korintenberg, Werner (1997): Strategisches Personalmanagement für die öffentliche Verwaltung. Erfolgs- und Mißerfolgskfaktoren im Reformprozeß. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl. (Gabler Edition Wissenschaft).
- Kost, Andreas (Hg.) (2005): Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

- Krabs, Otto (Hg.) (1977): Der Standort der kommunalen Selbstverwaltung in der Funktionalreform : gemeinsame und unterschiedliche Auffassungen von Kreisen und Gemeinden. Köln: Grote.
- Kröhnert, Steffen (2004): Deutschland 2020 : die demografische Zukunft der Nation. Berlin.
- Kröhnert, Steffen; Medicus, Franziska; Klingholz, Reiner; Kröhnert, Steffen; Medicus, Franziska; Klingholz, Reiner (2006): Die demografische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig sind Deutschlands Regionen. Orig.-Ausg., 2. Aufl. München: Dt. Taschenbuch-Verl. (dtv, 34296).
- Kropff, Bruno; Semler, Johannes (2006): 4. Die Beteiligung von Gebietskörperschaften im Konzernrecht. In: Kropff, Bruno; Semler, Johannes (Hg.): Münchner Kommentar zum Aktiengesetz. München: Beck [u. a.], S. Rn 52–54.
- Kropff, Bruno; Semler, Johannes (Hg.) (2006): Münchner Kommentar zum Aktiengesetz. München: Beck [u. a.].
- Kuprath, Horst (1999): Die Herausforderung, Personal zu reduzieren Beispiel Berlin. In: Haas-Betzwieler, Eva (Hg.): „Netzwerk Reform“. Öffentlichkeit, Beschäftigte, Innenwirkung, Wissenschaft ; Dokumentation des Bundeskongresses vom 24. und 25. Juni 199 in Berlin. Berlin, S. 115–120.
- Kurt-Ulrich (1995): Verwaltungsmodernisierung – Konsequenzen für die betriebliche Interessenvertretung. In: Verwaltung und Management, Jg. 3, S. 174–178.
- KWI-Newsletter (2007): Kommunale Gebietsreformen. Online verfügbar unter http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/publ/gebiet_newsletter_5.pdf.
- Landesregierung M-V (2008a): Ämter- und Gemeindestruktur. Online verfügbar unter http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform/Verwaltungsreform_Mecklenburg_Vorpommern.613.html?, zuletzt aktualisiert am 09.10.2008.
- Landesregierung M-V (2008b): Strukturreform der oberen Landesbehörden. Online verfügbar unter http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform/Verwaltungsreform_Mecklenburg_Vorpommern.613.html?, zuletzt aktualisiert am 09.10.2008.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (1968): Die Neugliederung der Städte und Gemeinden in den Ballungszonen und die Reform der Kreise: Gutachten, erstattet am 9. April 1968 durch die von der Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen eingesetzte Sachverständigen-Kommission für die kommunale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. Siegburg: Reckinger.
- Landesregierung Schleswig-Holstein (Hg.) (2008): Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Kiel:

- Lorenz-von-Stein-Inst. für Verwaltungswiss. an der Christian-Albrechts-Univ. zu Kiel (Schriften zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, 2).
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2002): Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern. Bericht der Enquete-Kommission, (Landtag M-V, Parlamentarische Dienste). Schwerin.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern (Hg.) (2003): 6. Greifswalder Verwaltungsfachtag am 5. und 6. März 2003. Gemeinden und Kreise in der Region. 4. Wahlperiode, Sonderausschuss Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform: Ausschussdrucksache 4/19.
- Lang, Susanne; Bürsch, Michael (1996): Teilzeitarbeit in deutschen Behörden und Betrieben. Probleme, Potentiale und Perspektiven. Herausgegeben von Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Lange, Klaus (1968): Die Organisation der Region. Göttingen.
- Lange, Klaus (1996): Zur Problematik einer isolierten Regionalkreisbildung. In: Deutsche öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 684 ff.
- Langemeyer, Gerhard (2005): Aktive, eigenständige Städte: Fundament des aktivierenden Staates. In: Behrens, Fritz; Heinze, Rolf G.; Hilbert, Josef; Stöbe-Blossey, Sybille; [Ed.] (Hg.): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 23), S. 187 ff.
- Lasar, Andreas (2001): Dezentrale Organisation in der Kommunalverwaltung. Lohmar [u. a.]: Eul.
- Lautner, Gerd (1999): Die Region als Rechtsbegriff und Betrachtungsgegenstand der Verwaltungswissenschaft. In: Verwaltungsrundschau (VR), Jg. 45, H. 12, S. 409 ff.
- Laux, Eberhard (1993): Vom Verwalten : Beiträge zur Staatsorganisation und zum Kommunalwesen. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Laux, Eberhard (1998): Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen. In: Wollmann, Hellmut (Hg.): Kommunalpolitik : Politisches Handeln in den Gemeinden. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 168 ff.
- Leimbach, Thomas (2004): Das neue Landesverwaltungsamt in Sachsen-Anhalt. In: Landes- und Kommunalverwaltung, H. 11, S. 484 ff.
- Lenk, Klaus (2000): Multifunktionale Serviceläden : ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter ; [eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung]. Berlin: Ed. sigma.
- Lindl, Walter (2005): Interkommunale Zusammenarbeit – mögliche Rechtsformen sowie deren Vor- und Nachteile. In: KommunalPraxis BY, S. 334 ff.

- Litschen, Kai (2006): Verwaltungsstrukturreform und Arbeitsrecht. In: Die Gemeinde SH, Jg. 105, H. 4.
- Loff, Jens (2004): Die Region Hannover. Ein Kurzportrait. In: Huber, Andreas (Hg.): Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler, S. 365 ff.
- Lucke, Jörn von (2003): Regieren und Verwalten im Informationszeitalter. Abschlussbericht des Forschungsprojektes „Regieren und Verwalten im Informationszeitalter“ am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin: Duncker & Humblot (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, 156).
- Lutz, Stefan; Wegrich, Kai (1996): Transformation und Modernisierung der Kommunalverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern. Zum Aufbau „von oben“ zur Reform „von unten“. In: Eisen, Andreas (Hg.): Institutionenbildung in Ostdeutschland : zwischen externer Steuerung und Eigendynamik. Opladen: Leske + Budrich, S. 263 ff.
- Mädling, Erhard (1972): Innere Organisation der Kreisverwaltung. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e. V. (Hg.): Der Kreis. Köln [u. a.]: Grote (1), Bd. 1, S. 195–197.
- Maizière, Thomas de (1998): Verwaltungsstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern. In: Wallerath, Maximilian (Hg.): Administrative Strukturen und Verwaltungseffizienz. Verwaltungsstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., S. 54–55.
- Mann, Thomas; Püttner, Günter (Hg.) (2007): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung. Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag Berlin Heidelberg (Springer-11776/Dig. Serial).
- Marr, Rainer; Steiner, Karin (2003): Personalabbau in deutschen Unternehmen. empirische Ergebnisse zu Ursachen, Instrumenten und Folgewirkungen. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl. (Gabler Edition Wissenschaft).
- Mauch, Siegfried (2005): Neue Wege der Personalrekrutierung. In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 264 ff.
- Maurer, Hartmut (1999): Staatsrecht : Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen. München: Beck.
- Maurer, Hartmut (2002): Allgemeines Verwaltungsrecht. München: Beck.
- Mayerhofer, Helene (2003): Personalpolitische Aufgaben im Rahmen von Fusionen. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung (Edition der Hans-Böckler-Stiftung, 90).

- Mecking, Christoph (1995): Die Regionalebene in Deutschland : Begriff – Institutioneller Bestand – Perspektiven. Stuttgart [u. a.]: Boorberg.
- Menger, Christian-Friedrich (1983): Entwicklung und Selbstverwaltung im Verfassungsstaat der Neuzeit. In: Mutius, Albert von (Hg.): Sonderdruck aus: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft : Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh. Heidelberg: v. Decker, S. 27 ff.
- Meyer, Hubert (2003): Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern. Arbeit und Ergebnisse der Enquete-Kommission. In: Landes- und Kommunalverwaltung, H. 1, S. 11 ff.
- Meyer, Hubert (2004): Zukunftsfähige Gemeinde- und Ämterstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern. In: Landes- und Kommunalverwaltung, Jg. 14, H. 6, S. 241 ff.
- Meyer, Hubert (2006): Regionalkreisbildung: Länder zu Landkreisen. In: Deutsche öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 929 ff.
- Meyer, Hubert (2007): Funktional- und Gebietsreformen in den Bundesländern – Chancen und Risiken für die kommunale Selbstverwaltung. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 82 ff.
- Meyer, Hubert (2008): Was Neues aus dem Nordosten: Landesverfassungsgericht stärkt kommunale Selbstverwaltung. In: Büchner, Christiane; Franzke, Jochen; Nierhaus, Michael (Hg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam (KWI-Gutachten, 2), S. 55 ff.
- Mezger, Erika; Grünewald, Volker (2005): Mitarbeiterorientierung in der Bürgerkommune. In: Behrens, Fritz; Heinze, Rolf G.; Hilbert, Josef; Stöbe-Blossey, Sybille; [Ed.] (Hg.): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 23), S. 201–218.
- Miller, Manfred (1999): Funktionalreform in den neuen Bundesländern. In: Büchner, Christiane (Hg.): Kommunale Selbstverwaltung : Beiträge zur Debatte. Berlin: Berliner Debatte Wiss.-Verl, S. 255 ff.
- Miller, Manfred (2005): Kriterien für den Zuschnitt von Landkreisen bzw. für die Festlegung des Kreissitzes im Rahmen von Verwaltungsreformen und Folgen des Kreissitzverlustes. In: Landes- und Kommunalverwaltung, S. 478 ff.
- Müller, Hans-Erich (1997): Outsourcing-Management : Handlungsspielräume bei Ausgliederung und Fremdvergabe. Köln: Bund-Verl.
- Müller, Walter (2006): Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen. In: Gans, Paul (Hg.):

- Demographische Trends in Deutschland : Folgen für Städte und Regionen. Hannover: Akademie f. Raumforschung u. Landesplanung, S. 84 ff.
- Muth, Michael et al (2005): Kommunalrecht für Brandenburg. Kommunalrecht in Brandenburg. Potsdamer Kommentar zur Gemeindeordnung, Amtsordnung und Landkreisordnung. Carl Link Kommentare. München: Wolters Kluwer Deutschland GmbH.
- Mutius, Albert von (Hg.) (1983): Sonderdruck aus: Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft : Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh. Heidelberg: v. Decker.
- Naschold, Frieder (1996): II. Leistungstiefenpolitik und öffentlicher Sektor. In: Naschold, Frieder (Hg.): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden. Berlin: Ed. sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband, 4), S. 17–37.
- Naschold, Frieder (Hg.) (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden. Berlin: Ed. sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband, 4).
- Netzwerk: Kommunen der Zukunft (Hg.) (2002): Kulturveränderung durch Beschäftigungsbeteiligung. Leitfaden und Praxisbeispiele. Gütersloh [u. a.] (Netzwerk Kommunen der Zukunft, 8).
- Newiger-Addy, Griet (2002): Politik und Verwaltung in brandenburgischen Kommunen : eine Untersuchung zu den Chancen von Politikreformen im Rahmen kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: Weißensee Verl.
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Integration (2004): Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. Einrichtung von Regierungsvertretungen. Online verfügbar unter <http://www.mi.niedersachsen.de/cda/pages/printpage.jsp?C=5040991&N=13789&L=20&D=0&I=522#>, zuletzt aktualisiert am 09.10.2008.
- Nierhaus, Michael (2000): Kommunale Selbstverwaltung zur gesamten Hand : von der Samt- und Verbandsgemeinde zur Orts- und Amtsgemeinde. Berlin: Duncker.
- Nierhaus, Michael (2003a): Kommunalrecht für Brandenburg. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Nierhaus, Michael (2003b): VII. Das Selbstverwaltungsrecht der Kreise (Satz 2). In: Battis, Ulrich; Sachs, Michael (Hg.): Grundgesetz : Kommentar. München: Beck, S. 1059–1060.
- Nierhaus, Michael (2007): Verfassungsrechtliche Ordnung, kommunale Selbstverwaltung, Art. 28. In: Sachs, Michael; Battis, Ulrich (Hg.): Grundgesetz. Kommentar. 4. Aufl. München: Beck, S. 1012–1013.
- Oebbecke, Janbernd (1999): Überlegungen zur Größe von Verwaltungseinheiten. In: Henneke, Hans-Günter (Hg.): Optimale Aufgabenerfüllung

- im Kreisgebiet? : am 19. und 20. März 1998 im Landkreis Oberhavel. Stuttgart: Boorberg, S. 50–52.
- Oebbecke, Janbernd (2007): § 29 Gemeinschaftsarbeit. In: Mann, Thomas; Püttner, Günter (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung. Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag Berlin Heidelberg (Springer-11776/Dig. Serial), Bd. 1, S. 844 ff.
- Oebbecke, Janbernd (Hg.) (2006): Zwischen Kooperation und Verwaltungsreform. Stuttgart: Kohlhammer [u. a.].
- Palm, Hermann (2005): Verwaltungsreform und Mitbestimmung. In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 297 ff.
- Peters, Hans (1949): Lehrbuch der Verwaltung. Berlin [u. a.]: Springer.
- Picot, Arnold (1996): III. Leistungstiefe und V. Spezifität. In: Naschold, Frieder (Hg.): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden. Berlin: Ed. sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband, 4), S. 39–44.
- Picot, Arnold (1997): Organisation: eine ökonomische Perspektive. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Picot, Gerhard (Hg.) (2002): Handbuch Mergers & Acquisitions: Planung, Durchführung und Integration. 2. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag für Wirtschaft, Steuern, Recht GmbH.
- Plamper, Harald (2003): 3.2 Impulsvortrag von Prof. Plamper: Merger und strategisches Management. In: PLS RAMBOLL Mangement (Hg.): Public Merger., S. 58–65.
- Plamper, Harald (2004): Politische Voraussetzungen einer Fusion. In: Huber, Andreas (Hg.): Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler, S. 41 ff.
- PLS RAMBOLL Mangement (Hg.) (2003): Public Merger.
- Priebs, Axel (2002): Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreionaler Organisationsstrukturen. In: Deutsche öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 144 ff.
- Prognos AG (2007): Zukunftsatlas 2007 – Deutschlands Regionen im Zukunftswettbewerb. Online verfügbar unter <http://www.prognos.com/Zukunftsatlas-2007-Regionen.173.0.html>, zuletzt aktualisiert am 17.12.2008.
- Püttner, Günter (1972): Die politische Funktion des Kreises als Selbstverwaltungskörperschaft und seine Organisation. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e. V. (Hg.): Der Kreis. Köln [u. a.]: Grote (1), Bd. 1, S. 145–146.

- Püttner, Günter (1989): *Verwaltungslehre : ein Studienbuch*. München: Beck.
- Püttner, Günter (1998): Zur Leistungsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Anstalt als spezifische Organisationsform öffentlicher Aufgabenwahrnehmung. In: Beyer, Günter; Budäus, Dietrich (Hg.): *Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges, S. 223 ff.
- Püttner, Günter (2007): § 19 Zum Verhältnis von Demokratie und Selbstverwaltung. In: Mann, Thomas; Püttner, Günter (Hg.): *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*. Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung. Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag Berlin Heidelberg (Springer-11776/Dig. Serial), Bd. 1, S. 381 ff.
- Püttner, Günter (Hg.) (1983): *Kommunale Aufgaben und Aufgabenerfüllung*. 2., völlig neu bearb. Aufl. Berlin: Springer (Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, 3).
- Reichard, Christoph (1996): VII. Institutionelle Wahlmöglichkeiten. In: Naschold, Frieder (Hg.): *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden*. Berlin: Ed. sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors Sonderband, 4), S. 101–125.
- Reichard, Christoph (1998): Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung. In: Beyer, Günter; Budäus, Dietrich (Hg.): *Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges, S. 122–123.
- Reichard, Christoph (2005): Personalmanagement. In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 229 ff.
- Reicherzer, Max (2005): Die gesetzliche Verankerung von Public-Private-Partnerships. Überlegungen zur Novellierung des §§ 54 ff. VwVfG. In: *Deutsche öffentliche Verwaltung (DÖV)*, H. 14, S. 603 ff.
- Reinholdt, Torsten (1994): Der lange, schwierige Weg des Zusammenwachsens. Wie die Landkreise Anklam, Greifswald und Wolgast zu einem Großkreis werden. In: *Der Landkreis. Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung*, S. 157–158.
- Reuber, Paul (1999): *Raumbezogene politische Konflikte : geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen*. Stuttgart: Steiner.
- Ridder, Hans-Gerd (2001): *Strategisches Personalmanagement. Mitarbeiterführung, Integration und Wandel aus ressourcenorientierter Perspektive*. Landsberg/Lech: Verl. Moderne Industrie.

- Rieger, Reinhard (2005): Dienstrechtsreform. In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 236 ff.
- Rienaß, Udo (1999): Die Rolle der Führungskräfte im Reformprozess. In: Haas-Betzwieler, Eva (Hg.): „Netzwerk Reform“. Öffentlichkeit, Beschäftigte, Innenwirkung, Wissenschaft ; Dokumentation des Bundeskongresses vom 24. und 25. Juni 1999 in Berlin. Berlin, S. 139–144.
- Röber, Manfred (2005): Wandel der Verwaltung zwischen Erneuerungselan und Reformmüdigkeit. In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 473–481.
- Rosenfeld, Martin T. W.; Kronthaler, Franz; Kawka, Rupert (2006): Zukunft der Regionalentwicklung in Deutschland – welche Auswirkungen haben langfristige sektorale, technologische und gesellschaftliche Veränderungen. In: Gans, Paul (Hg.): Demographische Trends in Deutschland : Folgen für Städte und Regionen. Hannover: Akademie f. Raumforschung u. Landesplanung, S. 17 ff.
- Rosenstiel, Lutz von (Hg.) (2003): Führung von Mitarbeitern : Handbuch für erfolgreiches Personalmanagement. 5., überarb. Aufl. Schäffer-Poeschel Bände: Stuttgart.
- Rothe, Björn (2004): Kreisgebietsreform und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.
- Rudloff, Wilfried (2007): § 6 Die kommunale Selbstverwaltung in der Weimarer Zeit. In: Mann, Thomas; Püttner, Günter (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung. Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag Berlin Heidelberg (Springer-11776/Dig. Serial), Bd. 1, S. 93 ff.
- Ruffert, Matthias (2007): § 38 Unions- und gemeinschaftsrechtliche Einwirkungen auf die kommunale Selbstverwaltung. In: Mann, Thomas; Püttner, Günter (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung. Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag Berlin Heidelberg (Springer-11776/Dig. Serial), Bd. 1, S. 108 ff.
- Ruge, Kai (2005): Verwaltungsreformen in den Bundesländern. In: Der Landkreis. Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung., S. 514 ff.
- Ruge, Kai (2006): Aufsatzmanuskript des DLT zu den Verwaltungsreformen und Wirkungen auf den Kreis, 4.

- Sachs, Michael; Battis, Ulrich (Hg.) (2007): Grundgesetz. Kommentar. 4. Aufl. München: Beck.
- Saldern, Adelheid von (1998): Rückblicke. Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. In: Wollmann, Hellmut (Hg.): Kommunalpolitik : Politisches Handeln in den Gemeinden. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 23–25.
- Scharpf, Christian (2006): Von „Ressourcennutzungen“ und „Annexstätigkeiten“. In: Deutsche öffentliche Verwaltung (DÖV), H. 1, S. 23 ff.
- Scharpf, Fritz (1999): Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen? Was kann man ändern. In: Arndt, Hans-Wolfgang; Morath, Konrad (Hg.): Reform des Föderalismus: Beiträge zu einer gemeinsamen Tagung von Frankfurter Institut/Stiftung Marktwirtschaft und Politik. Bad Homburg: Frankfurter Inst., Stiftung Marktwirtschaft und Politik, S. 23–36.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen : akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich.
- Scheuner, Ulrich (1974): Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung. In: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), S. 15 ff.
- Schiek, Daniela; Barlösius, Eva (Hg.) (2007): Demographisierung des Gesellschaftlichen : Analysen und Debatten zur demographischen Zukunft Deutschlands. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Schink, Alexander (1999): Organisationsmodelle für überörtliche Kooperation. In: Henneke, Hans-Günter (Hg.): Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet? : am 19. und 20. März 1998 im Landkreis Oberhavel. Stuttgart: Boorberg, S. 72 ff.
- Schleiken, Thomas (Hg.) (1997): Unternehmenswandel mit Projektmanagement: Konzepte und Erfahrungen zur praktischen Umsetzung in Unternehmen und Verwaltung. München [u. a.]: Lexika-Verl./Krick-Fachmedien.
- Schliesky, Utz (2004): Organisationsrechtliche Rahmenbedingungen von Verwaltungskooperationen. In: Die Gemeinde SH, H. 1, S. 3 ff.
- Schliesky, Utz (2005): Pflicht zur Selbstverwaltung und Privatisierungsnotwendigkeit – Skizzen eines modernen Verwaltungskooperationsrechts. In: Der Landkreis. Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung., H. 7, S. 478 ff.
- Schmidt (1930): Großkreis. In: Gut, Albert; Schwan, Bruno; Lübbert, Wilhelm; Weber, Emil; Wölz, Otto; Albrecht, Gerhard (Hg.): Handwörterbuch des Wohnungswesens : mit 65 Abbildungen im Text und 2 Tafeln. Jena: Fischer, S. 297 ff.

- Schmidt, Kerstin (2006): Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Bonn: Bpb (Schriftenreihe/Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 606).
- Schmidt, Thorsten Ingo (2005): Kommunale Kooperation : der Zweckverband als Nukleus des öffentlich-rechtlichen Gesellschaftsrechts. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (1996): Perspektiven der Selbstverwaltung der Landkreise. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), Jg. III, H. 10, S. 533 ff.
- Schmidt-Eichstädt, Gerd (2001): Gebiets- und Funktionalreform in den neuen Ländern. In: Derlien, Hans-Ulrich (Hg.): Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost- eine Evaluation. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, 27), S. 77–89.
- Schneider, Helmut (1995): Teamführer als Moderator. In: Schneider, Helmut; Knebel, Heinz (Hg.): Team und Teambeurteilung. neue Trends in der Arbeitsorganisation. Köln: Wirtschaftsverl. Bachem, S. 42 ff.
- Schneider, Helmut; Knebel, Heinz (Hg.) (1995): Team und Teambeurteilung. neue Trends in der Arbeitsorganisation. Köln: Wirtschaftsverl. Bachem.
- Schnur, Roman (1971): Regionalkreise . (Köln:) Deutscher Gemeindeverl.
- Schoch, Friedrich (Hg.) (1996): Selbstverwaltung der Kreise in Deutschland: Bestand und Perspektiven der kreislichen Selbstverwaltung. Köln [u. a.]: Heymanns.
- Schreyögg, Georg (2003): Organisation : Grundlagen moderner Organisationsgestaltung ; mit Fallstudien. Wiesbaden: Gabler.
- Schridde, Henning (2005): Verwaltungskultur, Change Management und lernende Organisation. In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 216–225.
- Schulenburg, Klaus (2001): Die Kommunalpolitik in den Kreisen Nordrhein-Westfalens : eine empirische Bestandsaufnahme. [Stuttgart]: Kohlhammer [u. a.].
- Schuppan, Tino (2006): Strukturwandel der Verwaltung mit eGovernment. Eine Untersuchung am Beispiel von Kreis und Gemeinde. Univ., Diss.-Potsdam, 2005. Berlin: Ed. Sigma (E-Government und die Erneuerung des öffentlichen Sektors, 7).
- Schuppan, Tino (2008): Gebietsreform im E-Government-Zeitalter : Potenziale und Erfahrungen auf kommunaler Ebene. In: Verwaltung und Management, Jg. 14, H. 2, S. 66–78.

- Schuster, Bernd (1999): Interne Kommunikation – Motivation der Beschäftigten. In: Haas-Betzwieser, Eva (Hg.): „Netzwerk Reform“. Öffentlichkeit, Beschäftigte, Innenwirkung, Wissenschaft ; Dokumentation des Bundeskongresses vom 24. und 25. Juni 199 in Berlin. Berlin, S. 94–95.
- Schwab, Dieter (1971): Die Selbstverwaltungsidee des Freiherrn vom Stein und ihre geistigen Grundlagen. (Frankfurt a. M.): Athenäum-Verl.
- Schwintowski, Hans-Peter (2001): Corporate Governance im öffentlichen Unternehmen. In: NVwZ, H. 6, S. 607 ff.
- Sebelin, Rolf (1999): Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik Beispiel Schleswig-Holstein. In: Haas-Betzwieser, Eva (Hg.): „Netzwerk Reform“. Öffentlichkeit, Beschäftigte, Innenwirkung, Wissenschaft ; Dokumentation des Bundeskongresses vom 24. und 25. Juni 199 in Berlin. Berlin, S. 134–135.
- Seele, Günter (1985a): Bestands-, Verfassungs- und Organisationsstrukturen der neuen Kreise. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e. V. (Hg.): Strukturen und Perspektiven der neuen Kreise. Köln u. a.: Grote, Bd. 3, S. 45–81.
- Seele, Günter (1985b): Die neuen Kreise im Organisationsgefüge der Kreisstufe. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e. V. (Hg.): Strukturen und Perspektiven der neuen Kreise. Köln u. a.: Grote, Bd. 3, S. 251 ff.
- Seele, Günter (1990): Die Kreise in der Bundesrepublik Deutschland : Verfassung, Organisation und Aufgabenstellung einer Institution. [Bonn]: [Deutscher Landkreistag].
- Seele, Günter (2007): § 37 Die übergemeindliche Kommunalverwaltung in Europa. In: Mann, Thomas; Püttner, Günter (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Band 1 Grundlagen und Kommunalverfassung. Dritte, völlig neu bearbeitete Auflage. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag Berlin Heidelberg (Springer-11776/Dig. Serial), Bd. 1, S. 1045 ff.
- Seitz, Helmut (2008a): Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern im Lichte sozialwissenschaftlicher empirischer Evidenz. In: Büchner, Christiane; Franzke, Jochen; Nierhaus, Michael (Hg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam (KWI-Gutachten, 2), S. 83 ff.
- Seitz, Helmut (2008b): Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein. In: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hg.): Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Kiel: Lorenz-von-Stein-Inst. für Verwaltungswiss.

- an der Christian-Albrechts-Univ. zu Kiel (Schriften zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, 2), S. 635 ff.
- Semmler, Jörg (2005): Mitarbeitergespräche. In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Götrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 290 ff.
- Senatsverwaltung für Inneres Berlin (1996): Leitfaden. Das Anforderungsprofil als Element des Personalmanagements. Berlin.
- Sidentopf, Heinrich (1975): Die Kreise vor einem neuen Leistungs- und Gestaltungsauftrag. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 13 ff.
- Sinz, Manfred (1995): Region. In: Treuner, Peter (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: Verl. der ARL, S. 805–806.
- Siry, Manfred (2006): Die Megacity Chongqing. Chinesischer High Speed Urbanismus. In: Kleger, Heinz (Hg.): Von der Agglomeration zur Städteregion : neue politische Denk- und Kooperationsräume. Berlin [u. a.]: Lit-Verl, S. 365 ff.
- Sommer, Gerlinde (2001): § 4 Verantwortung als demokratisches Staatsprinzip. In: Westphalen, Raban von; Bellers, Jürgen (Hg.): Deutsches Regierungssystem. München: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), S. 99–120.
- Staehe, Wolfgang (1999): Unternehmensorganisation. In: Staehe, Wolfgang (Hg.): Management. eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive. 8. überarb. Aufl. / überarb. von Peter Conrad ; Jörg Sydow. München: Vahlen, S. 739 ff.
- Staehe, Wolfgang (Hg.) (1999): Management. eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive. 8. überarb. Aufl. / überarb. von Peter Conrad ; Jörg Sydow. München: Vahlen.
- Statistisches Bundesamt (2007): Statistisches Jahrbuch 2007 für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: Stat. Bundesamt, Wsb.
- Steinbrück, Peer (2005): Der Staat muss aktiv sein, er muss aber auch Menschen aktivieren. In: Behrens, Fritz; Heinze, Rolf G.; Hilbert, Josef; Stöbe-Blossey, Sybille; [Ed.] (Hg.): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 23), S. 43–54.
- Stern, Klaus (1972): Die verfassungsrechtliche Garantie des Kreises. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e. V. (Hg.): Der Kreis. Köln [u. a.]: Grote (1), Bd. 1, S. 167–178.
- Stöbe-Blossey, Sybille (2005): Mitarbeiterbeteiligung. In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Götrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 280 ff.

- Stüer, Bernhard (1980): Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung. Göttingen: Schwartz.
- Stüer, Bernhard (2004): Region und Regionalisierung. In: Landes- und Kommunalverwaltung, S. 6 ff.
- Stüer, Bernhard (2008): Kommunale Selbstverwaltung durch bürgerschaftliche Mitwirkung und Aufwertung der Kreistage gestärkt. In: Büchner, Christiane; Franzke, Jochen; Nierhaus, Michael (Hg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam (KWI-Gutachten, 2), S. 109–111.
- Stüer, Bernhard; Landgraf, Beate (1998): Gebietsreform in den neuen Bundesländern – Bilanz und Ausblick. In: Landes- und Kommunalverwaltung, S. 209–248.
- Stüer, Bernhard; Landgraf, Beate (1999): Gebietsreform in den neuen Bundesländern – Bilanz und Ausblick. In: Büchner, Christiane (Hg.): Kommunale Selbstverwaltung : Beiträge zur Debatte. Berlin: Berliner Debatte Wiss.-Verl, S. 234 ff.
- Sturm, Roland; Zimmermann-Steinhart, Petra (2005): Föderalismus : eine Einführung. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Tessmann, Jens (2007): Gebietsreformen. In größeren Kreisen denken. In: Der Gemeinderat, S. 8 ff.
- Tessmann, Jens (2008): Zur Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern im Spiegel der Rechtsprechung. In: Büchner, Christiane; Franzke, Jochen; Nierhaus, Michael (Hg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam (KWI-Gutachten, 2), S. 121 ff.
- Tettinger, Peter J. (2000): III. Das Recht der Selbstverwaltung für die Gemeindeverbände. In: Klein, Friedrich; Mangoldt, Hermann von (Hg.): Das Bonner Grundgesetz: Kommentar zu Artikel 20 bis 78. München: Vahlen, S. 738 ff.
- Thieme, Werner (1981): Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Thieme, Werner (1984): Verwaltungslehre. Köln [u. a.]: Heymanns.
- Treuner, Peter (Hg.) (1995): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover: Verl. der ARL.
- Trumpp, Eberhard (2006): Kommunalisierung in Baden-Württemberg. In: Oebbecke, Janbernd (Hg.): Zwischen Kooperation und Verwaltungsreform. Stuttgart: Kohlhammer [u. a.], S. 102 ff.
- Tutt, Cordula (2007): Das große Schrumpfen. In: Schiek, Daniela; Barlösius, Eva (Hg.): Demographisierung des Gesellschaftlichen : Analysen

- und Debatten zur demographischen Zukunft Deutschlands. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss, S. 43 ff.
- Unruh, Georg Christoph von (1972): Der Kreis – Ursprung, Wesen und Wandlungen. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e. V. (Hg.): Der Kreis. Köln [u. a.]: Grote (1), Bd. 1, S. 28 ff.
- Unruh, Georg Christoph von (1986): Demokratie und kommunale Selbstverwaltung – Betrachtungen über die Eigenart des Inhalts von Artikel 28 GG. In: Deutsche öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 39, H. 6, S. 218–219.
- Valen Verlag (1984): Kompendium der Betriebswirtschaftslehre. München: Franz Vahlen (2).
- Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e. V. (Hg.) (1972): Der Kreis. Köln [u. a.]: Grote (1).
- Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e. V. (Hg.) (1976): Der Kreis. Köln u. a.: Grote.
- Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e. V. (Hg.) (1985): Strukturen und Perspektiven der neuen Kreise. Köln u. a.: Grote.
- Vogelgesang, Klaus (2005): Kommunale Selbstverwaltung : Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben – neue Steuerungsmodelle. Berlin: Schmidt.
- Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.) (2006): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wagener, Frido (1969): Neubau der Verwaltung: Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Berlin: Duncker.
- Wagener, Frido (1972a): Der Kreis im Gefüge der Verwaltungsorganisation. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e. V. (Hg.): Der Kreis. Köln [u. a.]: Grote (1), Bd. 1, S. 66–67.
- Wagener, Frido (1972b): Kreisneugliederung an der Rheinachse. Untersuchung im Auftrag des Kreises Kempen-Krefeld. Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer: Speyer.
- Wagener, Frido (1976): „Übergewicht“ einer kreisangehörigen Stadt im Landkreis. In: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), S. 30–32.
- Wagener, Frido (1977): Der Standort der kommunalen Selbstverwaltung in der Funktionalreform. In: Krabs, Otto (Hg.): Der Standort der kommunalen Selbstverwaltung in der Funktionalreform : gemeinsame und unterschiedliche Auffassungen von Kreisen und Gemeinden. Köln: Grote, S. 59 ff.
- Wagener, Frido (1983): Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung. In: Deutsche öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 749 ff.

- Wagener, Frido (1983): Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung. In: Deutsche öffentliche Verwaltung (DÖV), Jg. 36, H. 18, S. 745 ff.
- Wagner, Dieter (Hg.) (1998): Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot (Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam, 3).
- Wagner, Dieter (Hg.) (2007): Governance-Theorien oder Governance als Theorie. Berlin: Wissenschaftsverl.
- Walk, Heike; Schwalb, Lilian (Hg.) (2007): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Wallerath, Maximilian (Hg.) (1998): Administrative Strukturen und Verwaltungseffizienz. Verwaltungsstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges.
- Weber, Werner (1967): Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart. Göttingen: O. Schwartz.
- Wedel, Ulrich von; Abel, Christine (2003): Personalarbeit und Führung bei Mergers und Acquisitions. In: Rosenstiel, Lutz von (Hg.): Führung von Mitarbeitern : Handbuch für erfolgreiches Personalmanagement. 5., überarb. Aufl. Schäffer-Poeschel: Stuttgart, S. p. 665–675.
- Wegrich, Kai (1998): Zur Entwicklungslogik kommunaler Reformpolitik in Ostdeutschland. Diskutiert am Beispiel von vier Stadt- und Kreisverwaltungen. In: Grunow, Dieter; Wollmann, Hellmut (Hg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel: Birkhäuser, S. 291 ff.
- Weibler, Jürgen (2003): Führung der Mitarbeiter durch den nächsthöheren Vorgesetzten. In: Rosenstiel, Lutz von (Hg.): Führung von Mitarbeitern : Handbuch für erfolgreiches Personalmanagement. 5., überarb. Aufl. Schäffer-Poeschel: Stuttgart, S. 315 ff.
- Weiß, Wolfgang (2002): Jenseits der Verdichtung: Der ländlichste Raum. In: Die Neue Verwaltung (DNV), H. 5, S. 22–25.
- Westphalen, Raban von; Bellers, Jürgen (Hg.) (2001): Deutsches Regierungssystem. München: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft).
- Wickel, Martin (2001): Zur rechtlichen Organisation der Region. In: Deutsche öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 847 ff.
- Will, Oliver (2005): Integrationsmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Dimensionen und Durchführung von Integrationsprozessen. Positionspapier der Führungsakademie Baden-Württemberg.
- Williamson, Oliver E. (1996): Transaktionskostenökonomik. Ökonomische Theorie der Institutionen. 2. Aufl. Hamburg: Lit-Verl (3).

- Wohlfahrt, Norbert; Zühlke, Werner (2005): Ende der kommunalen Selbstverwaltung : zur politischen Steuerung im Konzern Stadt. Hamburg: VSA-Verl.
- Wohlmann, Matthias (2007): Kreisfinanzen 2007: Atempause im Westen – stagnierendes Defizit im Osten. In: Der Landkreis, Kreisfinanzen 2006/2007. In: Der Landkreis. Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung., Jg. 77, S. 250 ff.
- Wohlmann, Matthias (2008): Entwicklung der Kreisfinanzen 2007/2008 – Die Landkreise im Zeichen der Doppik. In: Der Landkreis, 7/2008, S. 309–311.
- Wollmann, Hellmut (1998): Kommunalpolitik zu neuen (direkt-)demokratischen Ufern. In: Wollmann, Hellmut (Hg.): Kommunalpolitik : Politisches Handeln in den Gemeinden. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 37 ff.
- Wollmann, Hellmut (2006a): Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich. Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene. In: Bogumil, Jörg; Jann, Werner; Nullmeier, Frank (Hg.): Politik und Verwaltung. Auf dem Weg zu einer postmanagerialen Verwaltungsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft, 37), S. 1–4, 13 ff.
- Wollmann, Hellmut (2006b): Funktionalreform. In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften .
- Wollmann, Hellmut (2006c): (Bessere) Steuerung und Koordination von kommunaler Politik und Verwaltung durch („echte“) Kommunalisierung. Unveröffentlichtes Manuskript, 2006,
- Wollmann, Hellmut (Hg.) (1998): Kommunalpolitik : Politisches Handeln in den Gemeinden. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- World Bank (2002): World Development Indicators CD ROM via NationMaster. Online verfügbar unter <http://www.nationmaster.com>, zuletzt aktualisiert am 19.08.2008.
- Zeiss, Christopher (2005): Public Private Partnerships und gemischtwirtschaftliche Gesellschaften am Ende. Anmerkungen zum Urteil des EuGH vom 11. Januar 2005 (C-26/03), H. 19, S. 819 ff.
- Zeitel, Gerhard; Ganter, Ralph (1976): Die Kreisfinanzen, ihre Struktur und Stellung im Finanzsystem – Reformprobleme. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e. V. (Hg.): Der Kreis. Köln u. a.: Grote, Bd. 2, S. 314 ff.
- Zerr, Michael (2005): Bürgermeister im Kreistag: empirische Untersuchung am Beispiel Baden-Württemberg. Baden-Baden: Nomos.

Zimmer, Annette (2007): Vom Ehrenamt zum Bürgerschaftlichen Engagement. Einführung in den Stand der Debatte. In: Walk, Heike; Schwalb, Lilian (Hg.): Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss, S. 95 ff.

Gesetze, Verordnungen, Urteile, Tarifvertrag

Aktiengesetz (AktG) vom 6. September 1965 (BGBl. I S. 1089), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 23. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2026).

Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.03.1999 (BGBl. I S. 654), zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 05.12.2006 (BGBl. I S. 2748)

BGHZ 107, 7.

BGHZ 115, 187

BGHZ 122, 123.

BGHZ 95, 300.

BGHZ 95, 330.

Brandenburgisches Verfassungsgericht (BbgVerfG), 1998, Auflösung der Gemeinde Horno. In: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), S. 407 ff.

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) vom 02.01.2002. In: BGBl. I, S. 42, 2909; 2003 I S. 738. Zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 16 des Gesetzes vom 19.02.2007. In: BGBl. I S. 122 Änderung durch Art. 20 G. v. 23.11.2007 I 2614.

Bundesverfassungsgericht, 1992, Rück-Neugliederungsgesetz. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 961.

BVerfGE 6, 19 (23); 83, 363 (383).

BVerfGE 83, 363, 383.

BVerwGE 101, 99 ff.

Finanzausgleichsgesetz M-V (FAG M-V), GVOBl. M-V 2009, 606.

Funktional- und Kreisgebietsreformgesetz M-V (FKrG M-V), GVOBl. M-V 2006, 194.

Gemeindeneugliederungsgesetz Sachsen-Anhalt (GemNeuglGrG), 2008, GVBl. LSA Nr. 3/2008, ausgegeben am 20.02.2008, 40 ff.

Gesetz über die Funktional- und Kreisstrukturreform des Landes Mecklenburg-Vorpommern (FKrG M-V). In: GVOBl. M-V, 2006, S. 194.

Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg (GKG), GVBl. 1999 I S. 194.

- Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) in Schleswig-Holstein, GVOBl. 2003, S. 122, zuletzt geändert durch Gesetz vom 1.2.2005, GVBl. 2005, S. 66.
- Gesetz zur Bildung der Städteregion Aachen vom 26.02.2008, GV NRW, S. 162.
- Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung in Sachsen-Anhalt (LKGebNRG) vom 11.11.2005, GVBl. LSA Nr. 60/2005, 692 ff.
- Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (VwModG M-V). Beschluss der Landesregierung vom 02.11.2004. Entwurfsfassung für die Anhörung der kommunalen Körperschaften und Verbände, 98.
- Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarland, Gesetz Nr. 788 vom 15.01.1964 in der Fassung vom 27.06.1997, Amtsblatt S. 692, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.05.2008, Amtsblatt S. 1346.
- Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V). In: GVOBl. M-V 2004, S. 205. Zuletzt geändert am 10. Juli 2006. In: GVOBl. M-V 2006, S. 539.
- Landesbeamtenengesetz (LBG) zur Versetzung und Abordnung usw. (GVOBl. M-V 1998, S. 708)
- Landesregierung M-V, 2009, Gesetzentwurf zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 10.02.2009, 70 ff.
- Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, 2007, GVOBl. M-V 2007, 318.
- Landesverordnung über die Gewährung von Zuweisungen bei der Auflösung von Gemeinden und der Neubildung von Ämtern und Verwaltungsgemeinschaften vom 20.04.2000 (GVOBl. M-V S. 195).
- Oberlandesgericht (OLG) Celle, 2000, Haftung der Gemeinde als Alleingesellschafterin einer GmbH. In: NVwZ-PR, H. 11-12, S. 754 ff.
- Personalübergangsgesetz M-V (PersÜG M-V), GVOBl. M-V 2006, S. 275.
- Personalvertretungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (PersVG), GVOBl. M-V 1993, S. 125, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.7.2005, GVOBl. M-V 2005, S. 326, §§ 62-68.
- Sächsisches Verfassungsgericht (SächsVerfG), 2000, Heuersdorfgesetz. In: DVBl, S. 1448.
- Sächsisches Verwaltungsneuordnungsgesetz (SächsVwNG) vom 29.01.2008, SächsGVBl., Jg. 2008 Bl.-Nr. 3, 138.
- Tarifvertrag der Arbeitnehmer (TVöD) vom 13.09.2005.
- Thüringer Verfassungsgerichtshof (ThürVerfGH), 1997, Thüringer Neugliederungsgesetz. In: NVwZ-PR, S. 639 ff.

Verordnung der Sächsischen Staatsregierung zur räumlichen Gliederung der Direktionsbezirke, 2008, SächsGVBl. Nr. 11, 489 ff vom 30.07.2008.

Praxisunterlagen, Pressemitteilungen und Meldungen

- AP-Meldung vom 26.07.2007, 17.28 Uhr.
- Aufbaustab Westmecklenburg, 2006a, Geschäftsordnung vom 15.06.2006.
- Aufbaustab Westmecklenburg, 2006b, PG Personal und Organisation.
Protokoll 1. Sitzung vom 28.08.2006.
- Aufbaustab Westmecklenburg, 2006c, Vorschlag zur Grobstruktur der Behördenorganisation des Regionalkreises vom 15.09.2006.
- Financial Times Deutschland, 2008, „Börse zählt, Kunde zahlt“, <http://www.ftd.de> vom 19.08.2008.
- <http://www.statistik-mv.de/berichte/> vom 23.11.2007 (unterschiedlicher Datenstand).
- Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt, 2008, Organigramm Landesverwaltungsamt, Stand: 26.07.2008.
- Landkreis Ludwigslust, 2000, Bericht über den Stand der Verwaltungsreform.
- Landkreis Ludwigslust, 2000, Bericht über erste Erfahrungen mit der Verwaltungsstrukturereform und dem Neuen Steuerungsmodell mit dem Projektnamen „Landratsamt 2000“.
- Landkreis Ludwigslust, 2000, Bericht zum Stand der Verwaltungsreform.
- Landkreis Ludwigslust, 2001, Bericht zur Einführung einer neuen Aufbauorganisation mit dezentraler Ressourcenverantwortung beim Landkreis Ludwigslust.
- Landkreis Ludwigslust, 2004, Beschlussvorlage für den Verwaltungsvorstand zur kommunalen Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften. Ziele, Rahmenbedingungen und Organisation.
- Landkreis Ludwigslust, 2005, Bericht der Verwaltung an den Kreistag zur Kooperation des Landkreises Ludwigslust mit den Gebietskörperschaften in Westmecklenburg und den Kommunen, Ämtern und amtsfreien Gemeinden im Landkreis – Stand Oktober 2005.
- Landkreis Ludwigslust, 2006, Vorbericht zum Haushaltsplan 2006 (Anlage zur Haushaltssatzung) des Landkreises Ludwigslust.
- Landkreis Nordwestmecklenburg, 2007, <http://www.nordwestmecklenburg.de> vom 21.09.2007.
- Landkreis Parchim, 2007, <http://www.kreis-pch.de> vom 21.09.2007.
- Landtag Brandenburg, 2002, Gesetzentwurf der Landesregierung zur landesweiten Gebietsreform. Begründung, Drucksache 3/5021, 74–76.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 2005, Gesetzentwurf der Landesregierung zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Begründung, 236–237.

- Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 2010a, Beschlussprotokoll der 99. Sitzung vom 07.07.2010.
- Landtag M-V, 2010b, Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses zum Kreisstrukturgesetz vom 29.06.2010, Drucksache 5/3599.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 2010c, Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses zum Aufgabenzuordnungsgesetz vom 30.06.2010, Drucksache 5/3600.
- Norddeutscher Rundfunk (NDR), 2006, Auflösung des Landkreises Lüchow-Dannenberg gescheitert, http://www1.ndr.de/ndr_pages_std/0,2570,OID2331764_REF_SIX9,00.html, Meldung vom 23.02.2006.
- Planungsverband Westmecklenburg, 2007, <http://www.westmecklenburg-schwerin.de> vom 21.09.2007.
- Pressemeldung des Innenministeriums M-V Nr. 163 vom 27.11.2007.
- Pressemitteilung der Landesregierung M-V Nr. 114/2009 vom 12.05.2009.
- Pressemitteilung des Innenministeriums M-V Nr. 11 vom 10.02.2009, http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/im/index.jsp?&pid=12031 vom 07.05.2009.
- Pressemitteilung des Landrates Rolf Christiansen vom 26.07.2007.
- Pressemitteilungen des Innenministeriums M-V Nr. 90, 91 und 96 aus dem Jahre 2007.
- Projektgruppe Organisation und Personal, 2006, Protokoll der ersten Sitzung vom 28.06.2006.
- Stadt Schwerin, 2006, Pressemitteilung vom 16.06.2006.

Interviewmaterialien

- Interview mit dem stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der SPD/Vorsitzender des Sonderausschusses für Verwaltungsreform Landtag M-V Heinz Müller. Am 04.01.2005, 24.02.2005, 12.05.2005, 10.01.2007, 12.09.2007. Protokolle.
- Interview mit dem Geschäftsstellenleiter der Lenkungsgruppe für die Verwaltungsreform Innenministerium M-V. Jochen Rößler. Am 11.12.2003 und vom 12.03.2004. Protokolle.
- Interview mit Gerhard Wesser (Koordinator für die Kreisgebiets- und Funktionalreform und Leiter des Eigenbetriebes Rettungsdienst des Landkreises Ludwigslust) Am 10.01.2007 und 11.09.2007. Protokolle.

Als Schnittstelle zwischen der Lokal- und der Staatsebene konnten die Landkreise ihre Stellung im politischen System Deutschlands bewahren und ausbauen. Optimierungsbedarf hat sich aufgrund des sozioökonomischen, technischen und demographischen Wandels sowie der öffentlichen Finanzkrise ergeben. Kreisgebietsreformmodelle und die Ausweitung der Aufgabenkooperation dominieren die Reformdebatte. Neben den verfassungsrechtlichen Anforderungen und der Akzeptanz der Reform bei den Betroffenen ist der Reformerfolg wesentlich von der Qualität der Umsetzungsstrategie abhängig. Der aktivierenden Einbeziehung der Mitarbeiter in den Reformprozess kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

KWI

Kommunalwissenschaftliches Institut

ISSN 1439-8907
ISBN 978-3-86956-172-1



9 783869 156172 1