

# Digitalisierung im Mehrebenengefüge – die Rolle der Kreise

Sönke E. Schulz\*

Zur Systematisierung der Aufgaben der Landkreise hat sich eine Dreiteilung eingebürgert, die nicht nur den historischen Aufgabenbestand zu systematisieren hilft und den Status quo beschreibt, sondern vor allem auch die denkbaren Entwicklungsperspektiven vorzeichnet: Sowohl die übergemeindlichen Aufgaben als auch die ergänzende und ausgleichende Funktion bieten Anknüpfungspunkte für eine Stärkung der Position der Kreise im Kontext der zunehmenden Digitalisierung von Staat und Gesellschaft. Die Kreise repräsentieren den ländlichen Raum und vereinen die Vorteile von Dezentralisierung und Zentralisierung. Sie stellen den „Enabler“ zur Erschließung der Chancen der Digitalisierung auch für die kreisangehörigen Gemeinden und Städte dar. Des Weiteren können sie aufgrund der Möglichkeiten der IT für den kreisangehörigen Bereich unterstützend im Sinne eines Shared-Services-Center tätig werden.

## Der Kreis als „Spinne im Netz“: Infrastrukturen und Planung brauchen Größe

Eine herausgehobene Rolle der Kreise im Gefüge der staatlichen und kommunalen Akteure lässt sich nicht nur historisch, faktisch und rechtlich erklären. Sie kann auch über ein völlig anderes – aber zunehmend diskutiertes – Erklärungsmuster, die Netzwerktheorie, abgesichert werden. Dies gilt vor allem für die planerische, ausgleichende Funktion der Kreise und die Aufgabe, bestimmte, überörtliche Infrastrukturen zur Verfügung zu stellen. Netze und Netzwerke existieren in verschiedenen Erscheinungsformen. Einer-

seits sind zahlreiche der leitungsgebundenen Infrastrukturen im Interesse der sachgerechten Überwindung von Raum und Entfernung als Netzwerk konzipiert, andererseits wandeln sich klassisch hierarchische Organisationsmuster zu Netzwerkorganisationen – zusammengeführt werden beide Entwicklungen durch die Informations- und Kommunikationstechnik. Das Netzwerkmodell stellt ein wirkmächtiges Bild zur Verfügung, mit dem auch Staat und Verwaltung, Staats- und Herrschaftsgewalten in ihren realen föderal-kommunalen, supranationalen und globalen Beeinflussungen bzw. ganz allgemein arbeitsteilige Organisationsstrukturen und Kommunikationsprozesse erfasst werden können. In einem so verstandenen Netzwerk kennzeichnen die Knoten die im Netzwerk verbundenen Akteure, die natürliche oder auch juristische Personen sein, der Gesellschaft oder dem öffentlichen Sektor entstammen können. Der zusätzliche Erkenntnisgewinn des Netzwerkes besteht darin, dass sich das Ganze als mehr als die Summe seiner Teile erweist<sup>1</sup>. Die fehlende bzw. eingeschränkte Hierarchie bei gleichzeitiger gemeinsamer Zielsetzung der Beteiligten (und damit der

Abwesenheit von Marktmechanismen als Steuerungsprinzip) ist Funktionsmerkmal von Netzwerken, das diese Organisationsform von anderen abgrenzt (steuerungstheoretische Verortung zwischen Markt und Hierarchie). Daher spricht man auch von Netzwerkeffekten, d.h. der gesellschaftliche Gesamtnutzen steigt, wenn die Zahl der Nutzer vergrößert wird<sup>2</sup> – ein Phänomen, welches sowohl bei infrastrukturellen als auch Netzwerken als Organisations- und Kommunikationsmodell erkennbar ist. Dies dürfte seit jeher, ohne dies konkret miteinander verknüpft zu haben, der Grund für die Verortung bestimmter Aufgaben – übergemeindlich, ausgleichend und ergänzend – bei den Kreisen gewesen sein.

Planung, Steuerung und Infrastrukturauftrag im Sinne eines Netzwerks sind geprägt von Kooperation und Koordination (mit dem kreisangehörigen Raum, angrenzenden Kreisen und benachbarten kreisfreien Städten sowie dem Land). Insofern sind viele Aufgabenbereiche dem Netzwerkparadigma zugeordnet und es kann von den Kreisen als „Spinne im Netz“ gesprochen werden. Gestärkt wird die Rolle der Kreise zudem durch ihre Stellung „zwischen“ Land und kreisangehörigem Bereich, also im Sinne eines gänzlich anderen Erklärungsmusters, des Hierarchieprinzips. Dies wird aber zunehmend von kooperativen und koordinierenden Elementen abgelöst bzw. ergänzt: Ausgehend von einer funktions- und aufgabengerechten Organisationsstruktur liefert jeder (staatliche und kommunale) Akteur



**Dr. Sönke E. Schulz**

Geschäftsführendes  
Vorstandsmitglied  
des Schleswig-  
Holsteinischen  
Landkreistags.

\* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder.

1 Jansen 2006, S. 13.

2 Linde 2005, S. 43 ff.

seinen gleichberechtigten Beitrag zur „Gesamtaufgabe“.

### **Der Kreis als regionaler Gestalter: Steuerung und Planung für den ländlichen Raum**

Dem Netzwerkgedanken („Behörden Netzwerk“) entspricht das bundesdeutsche Verwaltungssystem in den Flächenländern nicht nur deshalb, weil mit den verschiedenen staatlichen und kommunalen Stellen ein Akteursgeflecht besteht, sondern weil diese ihre Aufgaben nicht isoliert wahrnehmen und erst aus dem vielfältigen Zusammenwirken – im Sinne von Arbeitsteilung – ein gesellschaftlicher Mehrwert entsteht. Auch wenn vielfach das Netzwerk in Abgrenzung zur Hierarchie (und zum Markt) konzipiert wird, bedarf es in der Regel einer steuernden und planenden Instanz im Netzwerk. Diese Funktion kann aus rein tatsächlichen Gründen (z.B.

führt dazu, dass diese Möglichkeiten auf die mittels der IT verwirklichten Arbeitsvorgänge ausstrahlen. Es bedarf daher einer Vernetzung von Elementen, die in der Vergangenheit möglicherweise noch weitgehend isoliert nebeneinander stehen konnten. Ein Beispiel kann der Mobilitätssektor sein: Während früher eine Abstimmung „nur“ hinsichtlich der Spurweite, der Straßenbeschaffenheit und Ähnlichem erforderlich war, kam schon beim ÖPNV – ein Netzwerk im besten Sinne – die Abstimmung von Fahrplänen, Takungen und Tarifen etc. hinzu. Denkt man weiter im Sinne von vollintegrierten Mobilitätslösungen ist die Verknüpfung einer Vielzahl von Akteuren, Fortbewegungsalternativen, Infrastrukturen und Dienstleistungen erforderlich.

Dass der Kreis die Instanz ist, die solche planerischen Prozesse übernehmen kann und sollte, zeigt sich daran, dass es

vorgibt, nicht in Abrede gestellt werden: Strategische Planungen müssen aber auf die Region heruntergebrochen werden. Eine Landesentwicklungsstrategie bleibt ohne regionale Entwicklungsstrategien praxisfern, die digitale Agenda des Landes bedarf einer Abbildung in regionalen, z.B. kreisweiten digitalen Agenden, Nachhaltigkeitskonzepten des Landes brauchen regionale Nachhaltigkeit und ein zentrales Konzept zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen kann ohne regionale Ausfüllung (in den Bereichen Pflege, Fachkräftesicherung, Bildung etc.) nicht gelingen.

Diese Zweistufigkeit von Planung zeigt sich im geltenden Recht und entspricht im Übrigen der sachgerechten Abgrenzung von „Rahmensetzung“ durch das Land und „Vollzug“ durch die Kommunen. Die jeweilige Landesplanung (fachspezifisch oder übergreifend) muss der Ausgestaltung vor Ort ausreichend Handlungsspielraum belassen. Planerische Elemente im Aufgabenbestand der Kreise finden sich z.B. bei der Schulentwicklungsplanung, der Kitabedarfsplanung, der Sportstättenplanung sowie in Form der Regionalen Nahverkehrspläne. Derartige kreisliche Planungen müssen einerseits den Rahmenvorgaben des Landes entsprechen („nach oben“), andererseits dienen sie gerade dem Ausgleich und der Koordination des kreisangehörigen Raums und können daher nur im Einvernehmen („nach unten“) gestaltet werden. Die Effektivität von Planung ist eng mit den zu ihrer Durchsetzung zur Verfügung stehenden Instrumenten verbunden – diesbezüglich besteht weitergehender Handlungsbedarf.

### **Digitale Region: Digitalisierung als Chance für den ländlichen Raum**

Einer vermehrten Planung und Steuerung bedürfen aktuell insbesondere die Veränderungen ausgehend von der Digitalisierung zahlreicher Lebensbereiche. Der Fokus muss zukünftig vermehrt auf die spezifischen Anforderungen des ländlichen Raums und die Rolle der Kreise gerichtet werden, ist doch einerseits die Ausstattung mit digitalen Infrastrukturen zunehmend

## **»Strategische Planung wird immer mehr an Bedeutung gewinnen.«**

fehlende regionale Präsenz, fehlende Möglichkeit, regionale Besonderheiten vollständig zu erfassen) noch aus rechtlichen Gründen (kommunale Selbstverwaltungsgarantie) allein von den Ländern wahrgenommen werden.

Das Erfordernis einer strategischen Planung für zahlreiche Sachgebiete wird in den nächsten Jahren zunehmen: Soweit sich gesellschaftliche Prozesse nämlich auf Basis der Informations- und Kommunikationstechnik vollziehen, gelten für sie auch die die IT prägenden Grundparadigmen, insbesondere die Raum- und Zeitunabhängigkeit. Die technische Virtualisierung – und damit des Hauptarbeitswerkzeugs von Wirtschaft und Verwaltung – bewirkt nicht nur, dass IT raum- und zeitunabhängig eingesetzt werden kann, sondern

sich einerseits kraft Natur der Sache um übergemeindliche Aufgaben handelt, also solche die sich einer einzelgemeindlichen Wahrnehmung entziehen. Andererseits sind aber Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft – Bedürfnisse, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Bürgern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Kommune betreffen<sup>3</sup> – angesprochen, so dass die ausschließliche Verortung dieser planerischen Aufgabe(n) bei Landesbehörden (wie derzeit in einigen Ländern z.B. hinsichtlich der Regionalplanung) weder naheliegt noch vor dem Hintergrund des Art. 28 Abs. 2 GG zu rechtfertigen sein dürfte. Damit soll eine prägende Rolle des Landes, das bestimmte Grundlinien

3 BVerfGE 79, 127 (151 f.).

eine wesentlicher Faktor für die Wahl des Wohnorts (des Arbeitsplatzes und einer unternehmerischen Ansiedlungsentscheidung), andererseits die Diskussion um die Chancen der Digitalisierung stark von einer städtisch-urbanen Perspektive dominiert. Aufgrund der Raum- und Zeitunabhängigkeit IT-gestützter Angebote bietet die Digitalisierung aber gerade besondere Entwicklungsperspektiven für den ländlichen Raum, zugleich aber aufgrund der der IT innewohnenden Tendenz zu mehr Zentralisierung und Standardisierung eine Gefahr für regionale und kommunale Vielfalt und die kommunale Selbstverwaltung.

Digitalisierung ist mehr als die Versorgung mit Breitband. Digitalisierung kann die kreative Antwort auf strukturelle Probleme anderer Natur sein, z.B. auf die

te dies schon heute und zukünftig noch ausgeprägter die Versorgung mit breitbandigem Internet (zu angemessenen Bedingungen und Preisen) sein. Bei der Übertragung bestimmter Grundversorgungselemente ins Internet ist nämlich zu berücksichtigen, dass ohne eine solche breitbandige Internetverbindung vieles gar nicht realisierbar ist. Besonders deutlich wird dies am Beispiel E-Health und an modernen Mobilitätskonzepten unter Einbeziehung des autonomen Fahrens, die perspektivisch auf die so genannte 5G-Technologie angewiesen sein werden.

Vor diesem Hintergrund ist es Aufgabe der Kommunen, das Thema „Daseinsvorsorge in einer digitalisierten Welt“ (E-Daseinsvorsorge) in den Mittelpunkt zu rücken und im Rahmen einer digitalen Agenda zu bearbeiten. Nicht Bund

überantwortet; eine bürgerschaftlich organisierte Infrastruktur, die eine Teilhabe der Bürger an den Entscheidungen über Basisinfrastrukturen sichert, entspricht zudem einer freiheitlich konzipierten Verwaltungsidee. Um diesen Aufgaben gerecht zu werden, bedarf es einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Kommunen, die den kommunalen Gestaltungsanspruch sichert und anerkennt, und nicht eines „goldenen Zügels“ des Bundes und der Länder über entsprechende Förderprogramme.

Dass der Zugang zum Internet mittlerweile Teil der Grundversorgung der Bevölkerung ist, lässt sich kaum bestreiten; er sichert die sozio-kulturelle Teilhabe an der Gesellschaft<sup>4</sup>. Das Internet wird zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen eingesetzt, ebenso bildet es Teilbereiche des gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Lebens ab, von dem derjenige, der die technischen, wirtschaftlichen, körperlichen oder intellektuellen Fähigkeiten zur Nutzung des Internets nicht besitzt, ausgeschlossen wird<sup>5</sup>. Der Bedeutungszuwachs des Internets korreliert zudem mit der sich verschlechternden Ausstattung des ländlichen Raums mit herkömmlichen Infrastrukturen und sozio-kulturellen Angeboten – in gewisser Weise sind Online-Shop, Online-Nachrichten und Online-Kommunikation geeignet, den (fehlenden) Dorfladen und die gesellschaftlich-kommunikative Bedeutung der (fehlenden) Dorfkeiße oder einer guten Verkehrsanbindung an die nächste größere Stadt zu ersetzen<sup>6</sup>.

Hier setzt wiederum die Rolle des Kreises an, da er typischerweise im Bereich Daseinsvorsorge seine Berechtigung fand und dies vor allem bei Infrastrukturen, die im Sinne des Netzwerkgedankens nur in einer bestimmten Größe gestaltet werden können. Wie bereits beschrieben, erschöpft sich Digitalisierung zwar nicht in Breitband und der Versorgung mit IT-Basisinfrastrukturen. Aber auch hier gilt, dass die die Technik prägenden Paradigmen (Netzwerk, Virtualisierung, Raum-

## »Digitalisierung als kreative Antwort auf strukturelle Probleme des ländlichen Raums.«

Frage, wie Vereinbarkeit von Familie und Beruf (im ländlichen Raum) umgesetzt werden kann, wie in dünn besiedelten Regionen Nahversorgung und Nahverkehr gesichert werden können, welche neuartigen Lernkonzepte anstelle der überkommenen Schulstruktur treten oder inwieweit E-Health und Telemedizin Äquivalent für die fehlenden Arztpraxis vor Ort sein können. All diese Themenfelder sind Beispiele dessen, was in überkommener Weise als Infrastruktur, Grundversorgung bzw. Daseinsvorsorge definiert wird und was im Analogen – und zunehmend im Digitalen – die Entscheidung der Wohnortwahl entscheidend beeinflussen kann. War und ist die Anbindung der kreisangehörigen Gemeinden an den öffentlichen Nahverkehr und den nächsten Zentralort, z.B. die Kreisstadt, eine Messgröße für die Attraktivität eines Wohngebiets, dürf-

und Länder sind es, die unmittelbar mit den Sorgen und Erwartungen der Bürger konfrontiert werden. Die Gestaltung des unmittelbaren Lebensumfelds, einschließlich der für ein attraktives Wohnumfeld erforderlichen Basisinfrastrukturen, ist Aufgabe der Kommunen im Sinne der Angelegenheiten der (über-)örtlichen Gemeinschaft. Es darf nicht dazu kommen, dass Kommunen für die alte, analoge Infrastruktur verantwortlich gemacht und mit dem „Niedergang“ der ländlichen Räume in Verbindung gebracht werden, während Bund und Länder die verbliebenen Einwohner des ländlichen Raums mit Telemedizin, Breitband, digitalen Mobilitäts- und Bildungsangeboten „beglücken“. Vielmehr müssen all diese Themen originär von den Kommunen gestaltet werden. Daseinsvorsorge ist schon von Verfassung wegen der kommunalen Selbstverwaltung

4 Ausführlich Luch/Schulz 2013, S. 55 ff.

5 Schulz 2011, S. 43.

6 Kersten 2006, S. 943.

und Zeitunabhängigkeit) auf die mittels der Technologie erbrachten Dienste und Angebote durchschlagen. War bisher eine Krankenversorgung nur vor Ort, der Nahversorger nur in Form einer Supermarktfiliale und die Sparkassenfiliale nur als physischer Anlaufpunkt denkbar, werden diese zunehmend durch Online-Angebote ersetzt. In einigen Bereichen steht dieser Wandel unmittelbar bevor: Airbnb steht symptomatisch für die Veränderung im Reise-, Uber im Transportgewerbe. Diese Entwicklungen gilt es zu gestalten und nicht ausschließlich großen Marktakteuren zu überlassen (aktuellen Meldungen zufolge erprobt Amazon derzeit ein Tante-Emma-Revival). Insofern gilt es die Rolle des Staates, speziell der Kommunen, neu zu definieren. Diese sollten als (regionale und lokale) Plattformen dienen und Infrastrukturen bereitstellen, auf denen staatliche wie private Dienstleistungen gleichermaßen angeboten werden. Zugleich besitzen sie eine gewährleistende, steuernde Funktion, die nur ausgeübt werden kann, wenn hinreichender Einfluss besteht. Wie auch in anderen Bereichen bieten z.B. Konzessionsmodelle o.Ä. gute Möglichkeiten zur Steuerung. Derartige Plattformen können nur vernetzt und aufeinander aufbauend gedacht werden, da die jeweilige Gestaltungs- und Steuerungskraft begrenzt ist: Wie einst ÖPNV nicht in jeder Gemeinde, sondern kreisweit und weitergehend in Form eines landesweiten Zusammenschlusses realisiert wurde, können umfassende Mobilitätsangebote, aber auch andere Elemente (kommunaler) Daseinsvorsorge, gedacht werden, ohne kommunale Selbstverwaltung infrage zu stellen.

Um die beschriebene Rolle im digitalen Zeitalter, die Rolle der Kreise als Gestalter der digitalen Region zu definieren, zu konkretisieren und anzunehmen, bietet der derzeit feststellbare Trend zu „digitalen Agenden“ einen guten Anknüpfungspunkt. Digitale Agenden stehen mittlerweile in allen Bundesländern sowie in einigen Kommunen auf der Tagesordnung. Sie unterscheiden sich zwar in Umfang, Erstellungsverfahren und Rechtswirkung, adressieren aber überwiegend vergleichbare Fragestellungen, nämlich die Rolle der jeweiligen (staatlichen) Institution in einer aufgrund der Digitalisierung nachhaltig veränderten Wirklichkeit. Verfolgt man

die Debatten, drängt sich die Frage auf, ob es überhaupt eine digitale Agenda für ein gesamtes Bundesland geben kann, die die Herausforderungen und Chancen des digitalen Wandels gleichermaßen für Stadt wie Land aufbereitet. Sowohl bei einer Bestandsaufnahme als auch bei der Bewältigung aktueller Herausforderungen dürfte eine differenzierte Betrachtung notwendig sein. Es bedarf also digitaler Agenden jeder einzelnen Kommune und dann auch – im Sinne von Vernetzung – einer übergreifenden digitalen Agenda z.B. aller Kreise oder gar aller Kommunen eines Bundeslandes. Dies ist nicht nur erforderlich, um den Bürgern ein Angebot zu machen und zu zeigen, dass sich kommunale Selbstverwaltung weiterent-

Umfeld zu vermeiden. Andererseits muss jede Landesentwicklungsstrategie herunter gebrochen werden auf regionale und lokale Strategien. Hier gilt es die planerische Funktion der Kreise zu stärken. Die konkrete Ausfüllung der Landesentwicklungsstrategie und der digitalen Agenda des Landes darf nicht zentral, sondern muss dezentral, vor Ort und unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten erfolgen. Aus diesem Grund sind Initiativen, die ausdrücklich die Chancen der Digitalisierung für den ländlichen Raum adressieren<sup>7</sup>, hilfreich, zeigen sie doch Handlungsfelder und -möglichkeiten, die unmittelbar vor Ort genutzt werden können. Neben konkreten Projekten vor Ort steht die Aufgabe, eine strategische Position

## **»Die Rolle der Kommunen in einer veränderten Wirklichkeit muss definiert und gestaltet werden.«**

wickelt und alle – auch digitale – Bedürfnisse der Bürger aufnimmt, sondern auch, um sich gegenüber Land und Bund als relevanter Akteur und Gestalter zu positionieren.

Sachgerecht ist es, dabei Landes- bzw. Regionalentwicklung und digitale Agenda miteinander zu verknüpfen, wie es das Land Schleswig-Holstein beabsichtigt. Digitalisierung als Megatrend prägt zwangsläufig die Landesentwicklung; beide Elemente lassen sich nicht mehr voneinander trennen. Die Kreise und Kommunen sollten den im Zuge der Operationalisierung erforderlichen Diskussionsprozess, der im Sinne einer Fortschreibung und Aktualisierung die kommenden Jahre prägen wird, daher doppelt als Chance begreifen: Einerseits in Form der Mitwirkung an der Landesplanung unter diesem Gesichtspunkt, z.B. im Bestärken des Landes, die Chancen der Digitalisierung für den ländlichen Raum zu betonen und eine einseitige Fokussierung auf das städtische

einzunehmen und eine Entwicklungsplanung vor Ort anzustoßen. Jede Region sollte sich vergewissern, wo sie – jenseits einer optimalen Breitband-, Mobilfunk- und WLAN-Versorgung – 2030 stehen will. Hier dürfte es vor allem die kreisliche Ebene sein, die sich – im Zusammenwirken mit den kreisangehörigen Gemeinden, Städten und Ämtern – dieser planerischen Aufgabe annimmt.

Und ein weiteres Argument spricht für die Verortung dieser Zukunftsthemen auf (kreis-) kommunaler Ebene. Im Gegensatz zur weiteren Hochzonung (der Tendenz zu Zentralisierung und Standardisierung aufgrund des IT-Bezugs und der IT-Basierung folgend) sichert kommunale Daseinsvorsorge die unmittelbare Rückkopplung an

<sup>7</sup> Exemplarisch: <http://blog.collaboratory.de/auf-dem-steinigen-weg-zur-digitalen-region/>.

die Bevölkerung. Daseinsvorsorge ist in weiten Teilen „Verwaltung“. Die Teilhabe an dieser wird auf der kommunalen Ebene institutionalisiert.

### **Der Kreis als Garant der kleinteiligen Kommunalstruktur**

Im Sinne des Netzwerkgedankens und der Grundprinzipien der Koordination und Kooperation im kommunalen Bereich ist das vermehrte Zusammenwirken bei Infrastrukturen und anderen verwaltungsunterstützenden Tätigkeiten, die die Sachentscheidungskompetenz – insbesondere in Selbstverwaltungsaufgaben – nicht

Anhaltspunkte für eine stärkere unterstützende Rolle hinsichtlich der kreisangehörigen Gemeinden finden sich im Aufgabenspektrum der Kreise. Nach der maßgeblichen rechtlichen Ausgestaltung soll die Selbstverwaltung des Kreises die Selbstverwaltung der kreisangehörigen Gemeinden ergänzen und fördern. Zunächst kann insbesondere bei verwaltungsunterstützenden Leistungen, die auf Infrastrukturen basieren, damit argumentiert werden, dass es sich um eine übergemeindliche Tätigkeit handelt, die aufgrund ihrer Eigenschaften eines größeren Bezugsraums – z.B. des Kreises – bedürfe. So lässt sich z.B. eine IT-Infrastruktur

Center-Gedanken tragen. Der Kreis kann zunehmend zum Dienstleistungszentrum für den kreisangehörigen Raum werden, da verwaltungsmäßige Hilfen als ausgleichende Aufgaben in diesem Sinne gelten<sup>9</sup>. Der Kreis nimmt in solchen Fällen eine administrativ unterstützende und beratende Servicefunktion wahr. Als Beispiele werden die technische und organisatorische Unterstützung sowie Beratungs- und unterstützende Planungsaktivitäten genannt, so z.B. die Ausarbeitung von Bauleitplänen oder Rechtsberatung für kreisangehörige Gemeinden. Bei den ausgleichenden Aufgaben findet kein Aufgabenentzug i.S.d. „Rastede-Beschlusses“ statt. Dies ergibt sich aus der Überlegung, dass es für eine ausgleichende Tätigkeit des Kreises Voraussetzung ist, dass den Gemeinden Aufgaben zustehen. Insofern ist die Aufgabenwahrnehmung durch die Gemeinden sogar zwingend notwendig. Eine Doppelkompetenz besteht nicht.

## **»Der Kreis als Shared-Services-Center für den kreisangehörigen Raum.«**

berühren, nicht nur für das Verhältnis Kreis/Kommunen zum Land zielführend, sondern kann auch für die zukünftige Arbeitsteilung von Kreisen und kreisangehörigem Raum Maßstab sein. Ergänzende und ausgleichende Aufgaben im Sinne einer Unterstützung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden stellen keine Gefahr für deren gemeindliche Selbstverwaltung dar. Der dringend notwendige Vereinheitlichungsprozess (bei Infrastrukturen und verwaltungsunterstützenden Funktionen) ist nicht automatisch mit einer Schwächung der politischen Partizipation auf kommunaler Ebene verbunden, vielmehr ist er angesichts der knappen Ressourcen möglicherweise der einzige Weg, den Kommunen, aber auch anderen staatlichen Ebenen diese – politische! – Handlungsfähigkeit überhaupt zu erhalten bzw. zurückzugeben. Insofern gilt es zukünftig zu prüfen, inwieweit die Kreise zum „Shared-Services-Center“ des kreisangehörigen Raums werden können.

zeitgemäß nur noch ebenenübergreifend und in Teilen standardisiert denken. Die Raum- und Zeitunabhängigkeit lassen den räumlichen Bezug entfallen. Ein Kompetenzkonflikt liegt nicht im Rechtssinne, sondern allenfalls aufgrund der bereits etablierten Strukturen faktisch vor.

Ergänzungsaufgaben liegen zwar vor, wenn eine Aufgabenwahrnehmung durch eine kreisangehörige Gemeinde aufgrund mangelnder Finanz- oder Verwaltungskraft nicht möglich oder unrationell ist<sup>8</sup>, was hinsichtlich vieler verwaltungsunterstützender Leistungen – aus den gleichen Gründen, die eine stärkere Kooperation mit dem Land nahelegen – gegeben sein dürfte. Allerdings handelt der Kreis systematisch betrachtet bei den ergänzenden Aufgaben gegenüber dem Bürger, was bei internen Dienstleistungen für die kreisangehörigen Gemeinden gerade nicht der Fall ist. Insofern sind es vor allem die Ausgleichsaufgaben, die den Shared-Services-

Der bestehenden Skepsis gegenüber Zentralisierungen und dem Shared-Services-Center-Gedanken lässt sich entgegenwirken, wenn einerseits die Eigenschaft derartiger Funktionalitäten als Infrastruktur sowie andererseits die fehlenden (bzw. marginalen) Auswirkungen einer gemeinsamen Struktur auf die eigenverantwortliche Sachentscheidung herausgestellt werden. Die Zusammenarbeit ermöglicht eine Konzentration der übrigen Beteiligten auf die Kern- und Sachaufgaben<sup>10</sup>, die politischen Entscheidungen. Die Verwaltung stellt aufgrund der ausdifferenzierten Aufgaben- und Kompetenzverteilung einerseits zwar ein arbeitsteiliges Subsystem dar, dessen Beteiligte andererseits aber zahlreiche Gemeinsamkeiten aufweisen (so dass zum Teil sogar identische Aufgaben wahrgenommen werden), was eigentlich die Nutzung gemeinsamer und einheitlicher Infrastrukturen für alle Commodities indizieren sollte. Als Commodities gelten in der Betriebswirtschaftslehre Güter, für die eine Nachfrage besteht, welche aber von den Anbietern nur ohne bzw. mit marginalen Qualitätsunterschieden zur Verfügung gestellt werden können.

8 Schmidt-Jortzig 1982, Rn. 592.

9 Lusche 1998, S. 122.

10 Hensen 2006, S. 178.

nen. Im Dienstleistungssektor werden als Commodity-Dienstleistungen standardisierte, häufig auch automatisierte Dienstleistungen bezeichnet, die von unterschiedlichen Anbietern in tatsächlich oder vermeintlich gleichartiger Weise erbracht werden. Diese Dienstleistungen öffentlicher Gebietskörperschaften, die nicht zu ihren Kernkompetenzen gehören, sollten auch in der öffentlichen Verwaltung aus den jeweiligen Verwaltungsprozessen und -verfahren extrahiert und Shared-Services-Centern übertragen werden, ggf. auch mit privaten Partnern, die diesbezüglich über ein bestimmtes Fachwissen oder bereits entsprechende Erfahrungen (aufgrund der Wahrnehmung derartiger Funktionen für

und einer weitgehenden Systemunterstützung, bspw. durch Enterprise-Resource-Planning- und Workflow-Management-Systeme zugänglich sind. Shared-Service-Center beschreiben einen Organisationsansatz zur Bereitstellung von internen Dienstleistungen für mehrere Organisationseinheiten mittels gemeinsamer Nutzung von Ressourcen innerhalb einer Organisation<sup>13</sup>. Das Shared-Services-Center-Konzept versucht die Vorteile einer Zentralisierung (Skaleneffekte, Professionalisierung, Standardisierung), einer Dezentralisierung (Flexibilität, Freiheit, Kundennähe) und des Outsourcings (Konzentration auf Kernaufgaben) zu kombinieren, ohne die Nachteile zu über-

## Literatur

- Hensen, J. (2006): Shared Service Center für die Bundesverwaltung, in: Verwaltung & Management, 12. Jg., 2006, Nr. 4, S. 177-183.
- Jansen, D. (2006): Einführung in die Netzwerkanalyse, 3. Aufl., Wiesbaden.
- Kagelmann, U. (2000): Shared Services als alternative Organisationsform, Wiesbaden.
- Kersten, J. (2006): Universaldienste in einer schrumpfenden Gesellschaft, in: Deutsches Verwaltungsblatt 15/2006, S. 942-949.
- Linde, F. (2005): Ökonomie der Information, 2. Aufl., Göttingen.
- Luch, A./Schulz, S. (2013): Das Recht auf Internet als Grundlage der Online-Grundrechte, Kiel.
- Lusche, U. (1998): Die Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise, Stuttgart.
- Reiners, M. (2012): Shared Services Center, in: Deutsche Verwaltungspraxis, 63. Jg., 2012, Nr. 2, S. 51-55.
- Schmidt-Jortzig, E. (1982): Kommunalrecht, Stuttgart.
- Schulz, S. (2011): Das Grundrecht auf Achtung und Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums – Rechtsgrundlage, Inhalt und zeitlicher Wandel, in: Schliesky, U./Ernst, C./Schulz, S. (Hrsg.), Die Freiheit des Menschen in Kommune, Staat und Europa, Festschrift für Edzard Schmidt-Jortzig zum 70. Geburtstag, Heidelberg, S. 17-46.
- Schumacher, H./Wind, M. (2010): Durchgängige IT-Unterstützung von Verwaltungsabläufen durch Digitales Schriftgutmanagement, in: eGov Präsenz, Nr. 1/2010, S. 82-84.
- Schütz, G. (2006): Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung durch „Shared Service Center“ („SSC“), in: Hill, H. (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Sektors, Baden-Baden, S. 23-36.

## **»Es gilt die seit jeher anerkannte Unterstützung des kreisangehörigen Raums durch die Kreise zeitgemäß unter dem Blickwinkel der Möglichkeiten der Digitalisierung weiterzuentwickeln.«**

private Akteure) verfügen<sup>11</sup>. Solche Formen der Zusammenarbeit im öffentlichen Bereich können aufgrund der ohnehin bestehenden Verflechtungen insbesondere kreisweit organisiert werden. Auch wenn vielfach die IT-Zusammenarbeit als primärer Anwendungsfall genannt und gedacht wird, dürften die Entwicklungen zukünftig deutlich weiter gehen: So existieren bereits heute gemeinsame behördliche Datenschutzbeauftragte und gemeinsame Vergabestellen. Denkbar wären aber auch eine verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen Gebäudemanagement, Personal- und Finanzmanagement, z.B. bei der Fachkräftenwerbung oder in Form eines gemeinsamen Forderungsmanagements.

Für Shared-Services-Center eignen sich insbesondere Dienstleistungen, die die Merkmale „hohe Standardisierbarkeit“, „großes Volumen (economies of scale)“ und „Erfordernis spezieller Kenntnisse“ erfüllen<sup>12</sup>, wenig Ausnahmen beinhalten

nehmen<sup>14</sup>. Angesichts der genannten kreislichen Funktionen ist der Aufbau neuer Einheiten nicht erforderlich; es gilt vielmehr die seit jeher anerkannte Unterstützung des kreisangehörigen Raums durch die Kreise zeitgemäß unter dem Blickwinkel der Möglichkeiten der Digitalisierung weiterzuentwickeln.

11 Ein Beispiel stellt die Posteingangsdigitalisierung dar; s. dazu Schumacher/Wind 2010. Als weitere Anwendungsfälle werden genannt: Forderungsmanagement, Reisekostenabrechnungen, Gebührenerhebungen oder auch der Betrieb eines Front Offices.

12 Schütz 2005, S. 28.

13 Kagelmann 2000, S. 49.

14 Reiners 2012, S. 53; vgl. auch Hensen 2006, S. 178.