



Kiel Region GmbH: Abschluss Strategieprozess

VO/2024/144	Beschlussvorlage öffentlich
öffentlich	Datum: 24.04.2024
<i>FB 5 Regionalentwicklung und Bauen</i>	Ansprechpartner/in: Stephan Ott
	Bearbeiter/in: Tom Röhrig

Datum	Gremium (Zuständigkeit)	Ö / N
22.05.2024	Regionalentwicklungsausschuss (Entscheidung)	Ö
13.06.2024	Hauptausschuss (Entscheidung)	Ö

Begründung der Nichtöffentlichkeit

Beschlussvorschlag

1. Der Regionalentwicklungsausschuss empfiehlt dem Hauptausschuss:

Der Geschäftsführer der WFG Infrastruktur GmbH als Vertreter in der Gesellschafterversammlung der KielRegion GmbH wird angewiesen, den nachfolgenden Beschlüssen zuzustimmen:

1. Der Strategieprozess KielRegion 2030 wird mit folgenden Ergebnissen abgeschlossen:

Inhaltliche Konkretisierung der Arbeit der KielRegion auf folgende Handlungsfelder:

- Arbeit & Wirtschaft (WirtschaftsRegion)
- Regionales Mobilitätsmanagement (MobilitätsRegion)
- Förderung und Entwicklung von Zukunftsthemen (ZukunftsRegion) mit Ausarbeitung der Masterpläne Klima und Gesundheit

2. Strukturelle Verbesserung durch Errichtung eines gemeinsamen politischen Gremiums in Form eines Regionalrates für die bestehende GmbH.

2. Der Hauptausschuss beschließt:

Der Geschäftsführer der WFG Infrastruktur GmbH als Vertreter in der Gesellschafterversammlung der KielRegion GmbH wird angewiesen, den nachfolgenden Beschlüssen zuzustimmen:

1. Der Strategieprozess KielRegion 2030 wird mit folgenden Ergebnissen abgeschlossen:

Inhaltliche Konkretisierung der Arbeit der KielRegion auf folgende Handlungsfelder:

- Arbeit & Wirtschaft (WirtschaftsRegion)
 - Regionales Mobilitätsmanagement (MobilitätsRegion)
 - Förderung und Entwicklung von Zukunftsthemen (ZukunftsRegion) mit Ausarbeitung der Masterpläne Klima und Gesundheit
2. Strukturelle Verbesserung durch Errichtung eines gemeinsamen politischen Gremiums in Form eines Regionalrates für die bestehende GmbH.

Sachverhalt

Der Kreis Rendsburg-Eckernförde ist über die Wirtschaftsförderungsgesellschaft (WFG Infrastruktur GmbH) mit 36,67 % an der KielRegion GmbH beteiligt. Weitere Gesellschafter sind die Landeshauptstadt Kiel mit ebenfalls 36,67 % und der Kreis Plön (26,67 %).

Der Strategieprozess startete unter dem Titel „KielRegion 2030“ im Januar 2021 mit einer offiziellen Auftaktveranstaltung und breiter Beteiligung regionaler Stakeholder. Die beiden mit der Begleitung des Strategieprozesses beauftragten Gutachter, Professoren Prieb und Wehrhahn vom Geographischen Institut der CAU, widmeten sich, unter Durchführung von zahlreichen Workshops und Teilnehmungsformaten, im ersten Teil des Strategieprozesses der Schärfung des Aufgabengebietes der KielRegion GmbH und Identifikation von Zukunftsthemen der regionalen Zusammenarbeit, bevor im zweiten Teil die Struktur und organisationale Aufstellung der regionalen Kooperation betrachtet wurde. Die Ergebnisse des Strategieprozesses wurden in einem Strategiepapier im Dezember 2021 von den Gutachtern vorgelegt. Das Strategiepapier bestätigt nicht nur die Fortführung der bereits heute regional gemeinsam bearbeiteten Aufgaben und Projekte in den bestehenden Handlungsfeldern Arbeit & Wirtschaft sowie Mobilität, sondern empfiehlt darüberhinaus die gemeinsame Bearbeitung der Themen Klima und Gesundheit als zukünftige Handlungsfelder der regionalen Kooperation. Als strukturelle Optimierung führen die Gutachter verschiedene Optionen aus.

Das vorliegende Strategiepapier bildete ab Januar 2022 die Basis für eine weitere Beratung und Konkretisierung in verschiedenen Runden und Gremien der KielRegion und ihrer Gesellschafter. Im weiteren Prozess wurde die Kanzlei WEISSLEDER EWER mit der Prüfung der möglichen Organisationsformen für die Bearbeitung der identifizierten Themen beauftragt. Auch dieses Ergebnis liegt in Form eines Gutachtens vor.

Über den gesamten Prozess hinweg wurde dieser eng durch den Aufsichtsrat der KielRegion GmbH sowie verschiedene Stellen der Verwaltungen der drei Gebietskörperschaften begleitet. Um eine breite Konsensbildung zu gewährleisten, erfolgten darüber hinaus anlassbezogenen Beratungen auch mit den nicht im Aufsichtsrat vertretenen Fraktionen sowie im Jahr 2022 eine Zwischeninformation in Form einer Geschäftlichen Mitteilung (VO/2023/300 REA am 23.03.2022) an die relevanten Ausschüsse.

Der Prozess gipfelte schließlich im Januar 2024 in einer gemeinsamen Klausurtagung des um Vertreter*innen weiterer Fraktionen der drei Gebietskörperschaften erweiterten Aufsichtsrates, in welcher sich einstimmig auf die im Antragstext formulierten Ergebnisse verständigt wurde. Diese sollen auf absehbare Zeit die grundsätzliche Zielrichtung vorgeben, während die detaillierten Maßnahmen und Schritte hierzu freilich weiterhin Gegenstand der jährlichen Wirtschaftsplanungen bleiben.

Um das Engagement der Gesellschafter zu diesen Ergebnissen zu betonen und Ihnen einen angemessenen formalen Charakter zu geben, erscheint es ratsam, sie in Form eines gemeinsamen Gesellschafterbeschlusses festzuhalten. Der Aufsichtsrat der KielRegion GmbH hat in seiner Sitzung vom 15.04.2024 eine entsprechende Empfehlung an die Gesellschafter ausgesprochen.

Die Umsetzung des unter Antragspunkt 2 genannten organisatorischen Weiterentwicklung erfolgt in einer separaten Vorlage.

Relevanz für den Klimaschutz

Keine.

Finanzielle Auswirkungen

Keine.

Anlage/n:

1	Strategiepapier Prof. Priebis_Wehrhahn_Bericht Szenarien KielRegion
2	Gutachten Weissleder Ewer Organisationsberatung

Strategieprozess KielRegion 2030

Ergebnisse und Szenarien für die organisatorische Verstetigung der
schleswig-holsteinischen Hauptstadtregion¹

Kiel, 21.12.2021

¹ Die Verfasser danken allen Mitwirkenden, die sich in Workshops und Gesprächen und in den Gremien der KielRegion GmbH in das Projekt eingebracht haben. Intern danken sie Simon Radtke und Georg Linzen (erste bzw. zweite Projektphase) für die Mitwirkung in der Projektarbeit. Der Entwurf dieses Berichts wurde in der Sitzung der Steuerungsgruppe am 04.11.2021 vorgestellt; unter Einbeziehung der dort eingebrachten Hinweise wurde er zu diesem abschließenden Projektbericht verarbeitet.

Inhaltsverzeichnis

1	Herausforderungen, Auftrag und Mission	4
1.1	Herausforderungen der Stadtregionen	4
1.2	Auftrag der Begleitforschung und Aufbau des vorliegenden Berichts.....	5
1.3	Die Positionierung der Stadtregion Kiel im überregionalen Kontext	5
2	Verlauf und Ergebnisse der ersten Projektphase	8
2.1	Vorarbeiten	8
2.2	Auftaktveranstaltung am 15.01.2021	8
2.2.1	Präsentation: Ergebnisse der Interviews.....	8
2.2.2	Präsentation: Stadtregionale Themen und Handlungsfelder in anderen Stadtregionen	9
2.2.3	Ermittlung potenzieller Zukunftsthemen für die KielRegion.....	10
2.3	Auswertung der Workshop-Ergebnisse: Bilanz aus Sicht der Begleitforschung	10
3	Mögliche Organisationsformen stadtreionaler Kooperation	13
3.1	Informelle Kooperation	13
3.2	Zivilrechtliche Organisationsformen	13
3.3	Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	14
3.3.1	Der regionale Zweckverband	14
3.3.2	Das Gemeinsame Kommunalunternehmen (Anstalt des öffentlichen Rechts)	15
3.3.3	Der Regionalverband	16
3.3.4	Stadtregionale Gebietskörperschaft	18
3.3.5	Kombination von Rechtsformen	18
4	Organisationsmodelle zur Weiterentwicklung der KielRegion	20
4.1	Organisatorische Grundfragen in der KielRegion.....	20
4.1.1	Zuschnitt des Kooperationsraums.....	20
4.1.2	Einzubeziehende Akteur*innen	21
4.1.3	Finanzierung und Personal der heutigen KielRegion GmbH und alternativer Organisationsformen.....	21
4.1.4	Interne Struktur.....	22
4.2	Organisationsmodelle für die KielRegion	22
4.2.1	Vorbemerkungen	22
4.2.2	Organisationsmodell "Fortbestand der GmbH"	23
4.2.3	Organisationsmodell "Entwicklungsagentur KielRegion" (in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts)	25
4.2.4	Organisationsmodell "Entwicklungsverband KielRegion" (in der Rechtsform des Zweckverbandes).....	26
4.2.5	Organisationsmodell "Regionalverband Hauptstadtregion Kiel"	28
5	Szenarien zur Weiterentwicklung der KielRegion GmbH	30
5.1	Methodische Vorbemerkungen	30
5.2	Szenario "Pragmatische Justierung der GmbH-Form"	30
5.2.1	Inhaltliche Prämissen	30
5.2.2	Organisatorische Basis	31
5.2.3	Wesentliche Bausteine der Modernisierung.....	31

5.2.4	Zu erwartende Effekte.....	31
5.2.5	Bewertung	31
5.3	Szenario "Neue Basis der Zukunftsgestaltung"	32
5.3.1	Inhaltliche Prämissen	32
5.3.2	Organisatorische Basis	33
5.3.3	Wesentliche Bausteine der Modernisierung.....	33
5.3.4	Zu erwartende Effekte.....	33
5.3.5	Bewertung	33
5.4	Szenario "Engagierte Regionalisierung"	34
5.4.1	Inhaltliche Prämissen	34
5.4.2	Organisatorische Basis	35
5.4.3	Wesentliche Bausteine der Modernisierung.....	35
5.4.4	Zu erwartende Effekte.....	36
5.4.5	Bewertung	36
5.5	Szenario "Umfassende Regionalisierung"	37
5.5.1	Inhaltliche Prämissen	37
5.5.2	Organisatorische Basis	37
5.5.3	Wesentliche Bausteine der Modernisierung.....	37
5.5.4	Zu erwartende Effekte.....	39
5.5.5	Bewertung	39
6	Abschließende Empfehlungen mit Zeitplan.....	39
6.1	Grundsätzliche Einschätzung zur Zukunft der regionalen Kooperation in der KielRegion..	39
6.2	Empfehlungen	40
6.3	Zeitplan für die Bildung eines Zweckverbandes.....	41
Literatur	43

1. Herausforderungen, Auftrag und Mission

1.1 Herausforderungen der Stadtregionen

Globalisierungsprozesse erfordern bereits seit Jahrzehnten in allen Stadtregionen Reaktionen politischer und ökonomischer Entscheidungsträger*innen, um zukunftsfähig zu bleiben. Dies gilt gerade auch in Räumen, die nicht im Mittelpunkt des Weltmarktinteresses stehen und auch auf europäischer und nationaler Ebene nur für sehr ausgewählte Güter oder Dienstleistungen bekannt oder landschaftlich oder städtebaulich einmalig sind. Leuchttürme, auch etwas kleinere als internationale High Tech Cluster oder die Elbphilharmonie, sind hilfreich, um im nordeuropäischen oder norddeutschen Kontext in Zeiten der Globalisierung sichtbar und gut auf den Wettbewerb der Regionen vorbereitet zu sein.

Nachhaltige Konzepte der stadtregionalen Entwicklung werden nunmehr seit 30 Jahren diskutiert, umgesetzt, erweitert und nachgeschärft. Administrative Grenzen stellen dabei sowohl mit Blick auf funktionale und verkehrliche Verflechtungen als auch auf die ökologische Nachhaltigkeit eine Herausforderung dar und müssen entsprechend „überwunden“ werden. Gleiches gilt für sozioökonomische Prozesse, die integrative Politikgestaltung über Stadt- und Kreisgrenzen hinweg zur alltäglichen Praxis werden lassen.

Darüber hinaus ist spätestens in den 2020er Jahren mehr denn je offensichtlich, dass **stadtregionale Politik klimaorientiert** sein muss, und dass sowohl die **Notwendigkeit als auch die Chancen der Digitalisierung** von Wirtschaft, Arbeits- und Lebenswelten angenommen werden müssen. Das bedeutet, dass die zentralen Fragen der Zukunft – Klimawandel, Biodiversitätserhalt, Digitalisierung und soziale Gerechtigkeit – die städtische wie die ländliche und vor allem auch die stadtregionalen Ebenen von Politik und Verwaltung herausfordern, neu zu denken, zu planen und zu organisieren.

Die alte Frage nach der **Machtverteilung von Zentrum und Peripherie** muss auch innerhalb der Stadtregionen unter den grundsätzlich **neuen Rollen von Raum** im digitalen Zeitalter und unter den paradigmatischen Herausforderungen des Klimawandels neu gestellt werden. Wirtschaft und Wohnen, Kultur und Freizeit, aber auch Naherholung und Tourismus spielen sich in größeren als auf einzelne Städte, Kreise oder Gemeinden beschränkten Räumen ab.

Zentral für alle Aktivitäten in Stadtregionen ist eine **effiziente Organisation von Mobilität**, die den neuen Anforderungen an Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft genügt. Diese Mobilität einer „smarten“ Stadtregion wird schon in naher Zukunft grundlegend anders organisiert und betrieben werden als heute. Insofern ist ein digital basiertes, klima- und sozialgerechtes und räumlich wie sachlich integratives Mobilitätsmanagement auf stadtregionaler Ebene keine Handlungs“option“ mehr, sondern eine grundlegende Voraussetzung, um im Wettbewerb der Regionen bestehen zu können.

Digitalisierung führt, anders als noch vor einiger Zeit erwartet, insgesamt nicht zu weniger Mobilität im Raum. Zudem sind neben der „neuen“ virtuellen Welt auch weiterhin analoge Räume gefragt. Aus diesen Gründen ist es sinnvoll, Fragen der **Urbanität** und der **Ruralität** und deren Zusammenspiel im „**Rurbanen**“ weiter zu entwickeln und für stadtregionale Strategien der Siedlungsentwicklung und des Wohnungsbaus in der KielRegion nutzbar zu machen. Wie können also die ökonomischen, die universitären, die gesellschaftlichen, die kulturellen und die naturräumlichen Leuchttürme der KielRegion so klimaresilient wie sozialverträglich, so wirtschaftlich effizient wie umweltverträglich, so technologieaffin wie kulturbereichernd weiter gestaltet werden? Innerhalb von erfolgreichen stadtregionalen Verbänden ist dazu

- neben der bereits angesprochenen **integrativen Mobilitätswende**

- eine **klare thematische Schwerpunktsetzung** erforderlich, die die Stärken der Teilräume differenziert und zugleich bündelt (also: sozial und ökologisch verträgliche Leuchttürme der Region insgesamt statt Kirchturmdenken Einzelner) –, aber mit „Kirchtürmen“ im Sinne sachlicher und räumlicher dezentraler Konzentrationen;
- darüber hinaus ist eine **Organisationsstruktur** erforderlich, die Kommunikation, Partizipation und Entscheidungen derart befördert, dass eine Stadtregion als eigenständige regionalpolitische Handlungsebene sachbezogen im Sinne der Schwerpunkte und politisch-institutionell integrativ ausgestaltet ist, um ein klares Zukunftskonzept entwickeln und umsetzen zu können.

Der vorliegende Bericht leistet einen Beitrag zu den inhaltlichen Schwerpunkten der KielRegion, die im ersten Abschnitt des Projektes im Mittelpunkt standen (Kap. 2), sowie zur Frage der institutionellen Weiterentwicklung der stadtreionalen Handlungsebene, die einen Schwerpunkt dieses Berichts (Kap. 3 bis 6) bildet.

1.2 Auftrag der Begleitforschung und Aufbau des vorliegenden Berichts

Die KielRegion GmbH strebt eine **Verstetigung der regionalen Kooperation** und des Regionalmanagements auch nach dem absehbaren Auslaufen der Landesförderung im März 2023 an und hat deswegen im Dezember 2019 einen Strategieprozess gestartet. Nach einer Ausschreibung der externen Mitwirkung vom Juni 2020 erhielt die Arbeitsgruppe Stadt- und Bevölkerungsgeographie der Universität Kiel den Zuschlag und führt seit September 2020 die Begleitforschung durch. Diese umfasst zwei wesentliche thematische Blöcke:

- Mitwirkung an der Überarbeitung und Weiterentwicklung des Regionalen Entwicklungskonzeptes KielRegion (insb. mit der **Festlegung von Zukunftsthemen und Ableitung von Zukunftsaufgaben für die regionale Kooperation**); dieser Auftrag wurde in der ersten Projektphase ausgeführt, die mit der Ergebnispräsentation auf der Regionalkonferenz am 01.06.2021 abgeschlossen wurde. Die wesentlichen Ergebnisse sind in Kapitel 2 dieses Berichts zusammengefasst.
- Erarbeitung eines **Verstetigungskonzepts für die Regionale Kooperation** (einschließlich Rechtsform, Organisationsstruktur und Finanzierungsmöglichkeiten), wozu **drei bis fünf Szenarien** entwickelt werden sollten. Die möglichen Kooperationsformen stadtreionaler Kooperation werden in allgemeiner Form in Kapitel 3 aufgezeigt, die für die KielRegion grundsätzlich geeigneten Organisationsmodelle werden vertieft in Kapitel 4 präsentiert, und darauf aufbauend folgen in Kapitel 5 die Szenarien der Fortentwicklung der heutigen KielRegion GmbH. Abschließend werden in Kapitel 6 Empfehlungen für die Umsetzung gegeben und ein möglicher Zeitplan entwickelt.

Damit sind die Grundlagen gegeben, mit denen die regional Verantwortlichen die Verstetigung und Weiterentwicklung der KielRegion diskutieren und zu einer Grundsatzentscheidung gelangen können.

1.3 Die Positionierung der Stadtregion Kiel im überregionalen Kontext

Die deutschen Stadtregionen sind in unterschiedlicher Weise wahrnehmbar und handlungsfähig. Beides hängt ursächlich ganz wesentlich damit zusammen, wie sie organisatorisch/institutionell aufgestellt sind. Wie in Kapitel 3 näher ausgeführt wird, reicht das Spektrum möglicher Organisationsformen

von sehr informellen Kooperationen über unterschiedliche Formen rechtlicher Verbindlichkeit bis zu regionalen Gebietskörperschaften.² Damit einher geht ein **unterschiedlicher Grad der Handlungsfähigkeit**: Ist in einigen Stadtregionen die regionale Ebene gar nicht eigenständig sichtbar und handlungsfähig, ist sie in anderen Regionen ein starker Player mit hoher Gestaltungskraft der regionalen Entwicklung. Ebenso variiert das Portfolio der auf die stadtreionale Ebene übertragenen Aufgaben. In diesem Spektrum weist die KielRegion als GmbH zwar eine grundsätzlich stabile Organisationsform der stadtreionalen Kooperation auf, sie hat jedoch als neben den Gebietskörperschaften stehende und relativ kleine Organisation bislang

- ein eher **unscharfes Profil**,
- **keine verantwortliche regionalpolitische Vertretung**,
- **sehr begrenzte eigenständige Wirkungsmöglichkeiten** nach außen,
- **keine gesicherte Finanzierung** und
- eine **unklare Entwicklungsperspektive**.

Die Landeshauptstadt Kiel ist mit den Kreisen Plön und Rendsburg-Eckernförde, der Stadt Neumünster sowie den benachbarten kreisangehörigen Städten und Gemeinden strukturell eng verflochten. Zusammen bilden sie die schleswig-holsteinische Hauptstadtregion, die auch einen Planungsraum der vom Land wahrgenommenen Regionalplanung darstellt. Der Kieler Arbeitsmarkt und der Wohnungsmarkt strahlen weit in die umliegenden Gebietskörperschaften aus. Die Bevölkerung der gesamten Region nutzt sowohl die Angebote der Kernstadt als auch der benachbarten Gebietskörperschaften für die Erfüllung der Grunddaseinsfunktionen (Wohnen, Arbeiten, Erholung, Bildung, Verkehrsteilnahme, Leben in Gemeinschaft). Da diese Grunddaseinsfunktionen an unterschiedlichen Standorten wahrgenommen werden, entstehen Mobilitätsbedürfnisse und -erfordernisse, was für die öffentlichen Akteur*innen wiederum die möglichst umweltfreundliche Bewältigung der daraus resultierenden Verkehre zu einer zentralen Aufgabe macht. Insbesondere

- aus diesen engen funktionalen Verflechtungen und
- dem Bestreben, den in der Region lebenden Menschen ein Optimum an öffentlicher Daseinsvorsorge und Lebensqualität zu bieten,
- aber auch aus den Herausforderungen des Wettbewerbs der Regionen auf nationaler wie internationaler Ebene

ergibt sich, dass eine **intensivere Kooperation der Gebietskörperschaften** und eine **gute organisatorische Aufstellung der stadtreionalen Handlungsebene** zwingend geboten ist.

Wir halten es für einen wesentlichen (und richtigen) Schritt, dass sich die Landeshauptstadt Kiel sowie die Kreise Rendsburg-Eckernförde und Plön gegen einen Anschluss an die Metropolregion Hamburg entschieden haben. In dieser sehr großen Region wäre der Kieler Raum neben Städten wie z. B. Lübeck und Schwerin sowie 17 Kreisen mit zahlreichen kreisangehörigen Städten und Gemeinden (darunter z. B. Cuxhaven, Lüneburg und Norderstedt) nur einer unter sehr vielen Standorten ohne erkennbare Eigenständigkeit.

Das bedeutet aber im Umkehrschluss auch, dass sich die KielRegion selbst sehr viel klarer und offensiver **als schleswig-holsteinische Hauptstadtregion positionieren** und als solche vom Land unterstützt

² Vgl. Priebs 2010

werden muss. Kiel und die benachbarten Gebietskörperschaften verfügen über hervorragende naturräumliche, wirtschaftliche und kulturelle Potenziale, die es ihnen ermöglichen, als KielRegion neben der Metropolregion Hamburg als eigenständige Region und „Marke“ erkennbar zu sein. Um ihre Potenziale und die Stärken optimal zu nutzen und innerhalb Schleswig-Holsteins und darüber hinaus als Hauptstadtregion des Landes mit dem ihr gebührenden Gewicht auftreten zu können, müsste die Region wesentlich geschlossener und schlagkräftiger auftreten. Dies würde erfordern,

- eine **eigenständig und selbstbewusst agierende regionalpolitische Handlungsebene** zu schaffen,
- die entwicklungsbestimmenden **Kräfte und Kompetenzen der Region zu bündeln** und
- die KielRegion nach außen **deutlich offensiver zu positionieren**.

Der vorliegende Bericht zeigt Handlungsalternativen auf, wie diese Ziele erreicht werden können.

Nicht Gegenstand dieses Berichtes ist die Frage, ob es sinnvoll ist, die KielRegion perspektivisch als „Regiopolregion mitten im echten Norden“ zu positionieren und zu vermarkten. Aus unserer Sicht ist der Ansatz des Regiopolen-Konzeptes, unterhalb der Ebene der Metropolregionen eine weitere Ebene der kleineren Stadtregionen zu etablieren, richtig und sinnvoll.³ Zu hinterfragen ist jedoch, ob der Begriff der „Regiopolregion“ einen Mehrwert für die Positionierung bedeutender Stadtregionen wie der KielRegion ergibt. Aus unserer Sicht ist es erst einmal vorrangig, die KielRegion überzeugend als schleswig-holsteinische Hauptstadtregion aufzustellen. Wenn der inhaltliche Austausch mit anderen Regiopolregionen, z. B. Rostock, Vorteile erkennen lässt, könnte durchaus eine vertiefte Kooperation mit dem Netzwerk der Regiopolregionen⁴ gesucht werden.

³ Vgl. zum Konzept Aring/Reuther 2008

⁴ www.regiopole.de

2. Verlauf und Ergebnisse der ersten Projektphase

2.1 Vorarbeiten

Im September 2020 wurde mit den Arbeiten der Begleitforschung begonnen. In Abstimmung mit der Auftraggeberin erfolgte im ersten Projektabschnitt eine Konzentration auf die Ermittlung der vordringlichen Kooperationsthemen. Das Konzept wurde in den Sitzungen des Aufsichtsrats (03.09.2020) und des Lenkungsausschusses (23.09.2020) vorgestellt. In den Monaten Oktober bis Dezember 2020 haben wir insgesamt 17 Interviews mit Stakeholdern der Region (darunter mit dem Vorsitzenden und weiteren gesprächsbereiten Mitgliedern des Aufsichtsrates, dem Vorsitzenden des Lenkungsausschusses und seiner Stellvertreterin, den Verwaltungsspitzen der drei Gesellschafter, den drei Wirtschaftsförderungseinrichtungen sowie einem Vertreter der IHK) geführt. Gesprächsthemen waren vor allem die Einschätzung der bisherigen Arbeit der KielRegion GmbH, die Bedeutung der KielRegion für die eigene Arbeit der Interviewpartner/innen sowie künftige Kooperationsfelder in der Region. Erster öffentlicher Meilenstein der Arbeit war die Online-Auftaktveranstaltung am 15.01.2021.

2.2 Auftaktveranstaltung am 15.01.2021

Auf der Auftaktveranstaltung wurden von uns zwei Inputs gegeben, in denen wir zum Ersten die Ergebnisse der Interviews und zum Zweiten stadtreionale Themen und Handlungsfelder in anderen Stadtregionen präsentiert haben. Die beiden Präsentationen sind auf der Homepage der KielRegion GmbH dokumentiert.

2.2.1 Präsentation: Ergebnisse der Interviews

Bezüglich der Arbeit der KielRegion GmbH war eine **hohe Wertschätzung für deren bisherige Tätigkeitsfelder** erkennbar, wobei die gute Arbeit eines engagierten Teams besonders betont wurde. Besonders positiv wurden als Aktivitäten die SprottenFlotte (und weitere Mobilitätsthemen), die Nacht der Wissenschaft und die Zusammenführung/Vernetzung der Region mit einem dadurch gewachsenen Vertrauen genannt. Ferner wurde positiv auf das Marketing und das Branding der Region, die jährliche Regionalkonferenz, die Einwerbung von Fördermitteln und das Gewerbeflächenportal hingewiesen.

Es gab aber auch eine Reihe von kritischen Rückmeldungen zur Arbeit der KielRegion GmbH. Besonders häufig wurden ein **unscharfes Profil und unbefriedigende interne Strukturen** mit Doppelarbeit genannt. Besonders im Bereich der Wirtschaftsförderung wurden Doppelstrukturen im Verhältnis insbesondere zu den Gebietskörperschaften bzw. fehlende Abgrenzung der Zuständigkeiten kritisiert. Als weitere Kritikpunkte wurden eine zu Kiel-lastige Arbeit, eine zu geringe Präsenz in der Region sowie zu geringe Kommunikation in die kommunale Politik hinein angesprochen. Auch wurde gewünscht, dass nicht nur Konzepte erstellt werden, sondern auch mehr Umsetzung erfolgt.

Bezüglich künftiger Aufgaben der KielRegion wurde in den Interviews immer wieder und sehr deutlich ein klareres Aufgabenportfolio („**Schärfung des Profils**“) gewünscht. Mehrfach wurde es als sinnvoll bezeichnet, eine Konzentration auf vier oder fünf Handlungsfelder vorzunehmen (auch wenn es bislang schon Leben, Mobilität, Wirtschaft und Wissenschaft als definierte Schwerpunktthemen gab). Insgesamt waren in den Interviews aber keine wesentlichen Vorstellungen und Ansätze zur Weiterentwicklung des Status quo der Kooperation oder gar neue Dimensionen des regionalen Auftritts der KielRegion erkennbar. Allerdings ging aus den Interviews klar hervor, dass „Mobilität“ und „Wirtschaftsförderung/Regionalmarketing“ zentrale Zukunftsthemen für die KielRegion bleiben sollten. Es wurden

von den Stakeholdern in den Interviews weitere Zukunftsthemen angesprochen, ohne dass bestimmte Themen eindeutig priorisiert wurden. Häufig wurde das Thema „Digitalisierung“ genannt. Weil es in dieser allgemeinen Form wenig handhabbar ist und eine große Breite von Themen betrifft, haben wir empfohlen, das Thema in allen Handlungsfeldern und bei der Aktualisierung des Regionalen Entwicklungskonzepts (REK) als Querschnittsthema zu berücksichtigen.

2.2.2 Präsentation: Stadtregionale Themen und Handlungsfelder in anderen Stadtregionen

Um zu zeigen, auf welchen Feldern andere Stadtregionen zusammenarbeiten, haben wir in der Auftaktveranstaltung in einer gesonderten Präsentation dargestellt, welche Themen und Aufgaben im Mittelpunkt der Kooperation und gemeinsamen Institutionalisierung in anderen Stadtregionen stehen. Damit sollten auch Anregungen gegeben bzw. bereits bestehende Überlegungen unterstützt werden, auf welchen Feldern in der KielRegion eine verstärkte Kooperation und eine Intensivierung der regionalen Anstrengungen sinnvoll sind. Folgende Handlungsfelder wurden in der Präsentation mit Nennung ausgewählter, auf diesen Feldern aktiver Regionen genannt:

- Abstimmung im Flächenmanagement: Bremen, Bonn, Aachen, Hannover
- Räumliche Gesamtplanung (Ebene „Flächennutzungsplan“): Kassel, Saarbrücken, Karlsruhe
- Räumliche Gesamtplanung (Ebene „Regionalplanung“): Braunschweig, Hannover, Stuttgart, Nürnberg, Freiburg, Leipzig, Ruhr
- Abstimmung Einzelhandel: Bremen, Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover, Freiburg/Südlicher Oberrhein
- Mobilität und Verkehr
 - Masterpläne, Mobilitätskonzepte, Verkehrsentwicklungsplanung: Bremen, Hannover, Braunschweig, Frankfurt, Stuttgart
 - Radverkehrskonzepte/Radschnellwege: Ruhr, Freiburg/Südlicher Oberrhein
 - Aufgabenträgerschaft für den gesamten ÖPNV auf Schiene und Straße: Braunschweig, Hannover; in Stuttgart S-Bahn und Nachtbusse
- Wirtschaftsförderung: Stuttgart, Hannover, Saarbrücken, Ruhr
- Naherholung/Grünflächen: Hamburg, Hannover, München, Bremen, Regensburg, Ruhr
- Klimaschutz/Klimawandel: Hannover, Aachen, Ruhr
- Berufsbildende Schulen: Aachen, Hannover, Saarbrücken
- Abfallwirtschaft: Leipzig, Hannover, Trier, Würzburg, Ruhr
- Krankenhäuser: Hannover

Diese Darstellung wurde in der Auftaktveranstaltung von den Teilnehmenden zur Kenntnis genommen, Interesse an einer vertieften Diskussion der meisten dieser Handlungsfelder war jedoch für uns nicht erkennbar.

2.2.3 Ermittlung potenzieller Zukunftsthemen für die KielRegion

In den Diskussionen der Auftaktveranstaltung konnten wir fünf **potenzielle Zukunftsthemen** für eine regionale Bearbeitung auf der Ebene der KielRegion identifizieren:

- Mobilität
- Umwelt & Klima
- Gesundheitsregion
- Wohnen und Siedlungsplanung
- Wirtschaft, Arbeit und Regionalmarketing

Zur inhaltlichen Vertiefung und zur Prüfung der Tragfähigkeit des jeweiligen Themas sollten für diese Themen jeweils zweistündige Workshops durchgeführt werden.

Außerdem sollten in einem gesonderten Workshop die verschiedenen Ansätze zur interkommunalen Kooperation in den Teilräumen der KielRegion in ihrem Verhältnis zur KielRegion diskutiert werden.

2.3 Auswertung der Workshop-Ergebnisse: Bilanz aus Sicht der Begleitforschung

Entsprechend der Vereinbarung in der Auftaktveranstaltung wurden von uns in Abstimmung mit der KielRegion GmbH **sechs Online-Workshops** vorbereitet und gemeinsam durchgeführt:

- Workshop Mobilität am 03. März 2021 (26 Teilnehmende)
- Workshop Umwelt & Klima am 08. März 2021 (33 Teilnehmende)
- Workshop Gesundheitsregion am 24. März 2021 (29 Teilnehmende)
- Workshop Wohnen und Siedlungsplanung am 29. März 2021 (25 Teilnehmende)
- Workshop Wirtschaft, Arbeit und Regionalmarketing am 30. März 2021 (50 Teilnehmende)
- Workshop zu den verschiedenen Ansätzen zur interkommunalen Kooperation in den Teilräumen der KielRegion in ihrem Verhältnis zur KielRegion am 03. Mai 2021 (22 Teilnehmende)

Die fünf thematischen Workshops waren so konzipiert, dass am Beginn eines Workshops in der Regel zuerst die KielRegion GmbH ihre bisherigen Aktivitäten zu den jeweiligen Themenfeldern vorstellte. Es folgten kurze Inputs von auswärtigen Fachleuten oder von unserer Seite. Anschließend erfolgte die Diskussion mit den Teilnehmenden und die Verständigung auf bestimmte Stichworte. Eingeladen wurden jeweils Aufsichtsrat und Lenkungsausschuss der KielRegion GmbH, Mitglieder der zuständigen Ausschüsse und Mitarbeiter/innen der Verwaltungen der drei Gebietskörperschaften sowie je nach Thema regionale Akteur*innen und Institutionen mit Fachexpertise. Auf die Einladungen zu den Workshops war überwiegend eine gute Resonanz insbesondere auf der Arbeitsebene festzustellen. Dabei war auch eine gute räumliche Verteilung auf die drei Gebietskörperschaften erkennbar. Die Ergebnisse aller sechs Workshops sind mittels „Graphic Recording“ dokumentiert worden und auf der Homepage der KielRegion GmbH abrufbar. Folgende Ergebnisse sind besonders zu betonen:

- In den Workshops war eine **klare Bestätigung bisheriger Kern-Themen** der KielRegion GmbH (insbesondere Mobilität, Regionalmarketing) erkennbar; auf gute Resonanz stießen zudem die Handlungsfelder **Klimaschutz** und **Gesundheit**.

- In den Ergebnissen weniger eindeutig war die Diskussion zum Themenfeld „Wohnen und Siedlungsplanung“. Im Bereich „Wohnen“ war eher eine Präferenz für kleinräumigere Kooperationen erkennbar. Bei der Siedlungsplanung hielten einige Teilnehmende ein stärkeres Engagement der KielRegion auf der Ebene der Regionalplanung für erforderlich, von anderer Seite wurde dies jedoch weniger dringlich gesehen oder abgelehnt. Im Workshop zu den verschiedenen Ansätzen interkommunaler Kooperation berichtete ein Teilnehmer von seinen positiven Erfahrungen mit der kommunalisierten Regionalplanung in Mecklenburg-Vorpommern, weil die Gemeinden und Kreise damit erheblich größeren Einfluss auf die räumliche Entwicklung hätten.
- Insgesamt bewegten sich die vertieft diskutierten Vorschläge für künftige Handlungsfelder in einem begrenzten Spektrum. Allerdings wurde erkennbar, dass dies insbesondere die kurzfristige Perspektive ist. Auf längere Sicht wurde von einzelnen Mitwirkenden immer wieder eine Offenheit für weitere Handlungsfelder für erforderlich gehalten, etwa die Übernahme der ÖPNV-Trägerschaft und ein Engagement in der Regionalplanung. Visionen und konkrete Zukunftswünsche wurden nur in einzelnen Beiträgen sichtbar, bei vielen Akteur*innen war der Wille zur Nutzung der 2020er Jahre für die Entwicklung eines zukunftsfähigen Gesamtkonzeptes für eine wirtschaftlich, sozial, ökologisch und auch institutionell nachhaltige KielRegion nur begrenzt erkennbar.

Auf der Basis der Workshop-Ergebnisse haben wir für die künftige Arbeit der KielRegion folgende **Empfehlungen** abgegeben:

- „Derzeit sehen wir ein eigenständiges Handlungsfeld Wohnung und Siedlungsplanung nicht als tragfähig an. Es wird derzeit nicht von allen regionalen Akteuren als vorrangig gesehen. Für ein Wohnungsmarktmonitoring wird eher die kleinräumige Kooperationsebene (Kiel und Umland, Mittelzentren und Umland, Ämter) für sinnvoll erachtet. Wir empfehlen deswegen, die im Rahmen der Mobilitätsthemen ohnehin betrachtete **siedlungsstrukturelle Entwicklung künftig dort verstärkt auch in ihrer planerischen Dimension** zu berücksichtigen.
- Das Handlungsfeld Mobilität sollte zu **einer regionalen Kompetenz- und Servicestelle Mobilität** weiterentwickelt werden. Die bisherigen Themen sollten fortgeführt werden, ergänzt durch neue Schwerpunkte beim Radverkehr sowie der Siedlungsstruktur und -entwicklung.
- Die Positionierung der KielRegion im Wettbewerb der Regionen ist ein Handlungsfeld, das auch künftig hohe Bedeutung hat. Wir empfehlen, das Kompetenzfeld „**Wirtschaft, Arbeit und Regionalmarketing**“ entsprechend weiterzuentwickeln und zu schärfen und dabei auch einen Schwerpunkt auf die Bereiche „Aus- und Fortbildung“ (Hochschulen, Berufsschulen) zu legen.
- Als weitere Handlungsfelder werden die **Gesundheitsregion** und der **Klimaschutz** für tragfähig gehalten. Bei der Gesundheitsregion kann zwar an bereits laufende Arbeiten angeknüpft werden, doch ergeben sich auch neue Themenschwerpunkte z. B. in der Vernetzung der Gesundheitsangebote sowie der Gesundheitswirtschaft sowie beim Schwerpunkt Erholung/Bewegung/Sport. Auch beim Klimaschutz kann an laufende Projekte angeknüpft werden, doch sind auch hier neue Schwerpunkte deutlich geworden, so bei einer Klimaanpassungsstrategie für die KielRegion und bei der Intensivierung des Stadt-Land-Verbundes für erneuerbare Energien.

Eine intensivere Kooperation mit wissenschaftlichen Einrichtungen in der KielRegion wird für beide Handlungsfelder als sinnvoll erachtet.“⁵

Die Ergebnisse der Workshops haben wir in der Regionalkonferenz am 01.06.2021 vorgestellt und in unserem Bericht vom 11.06.2021 an den Aufsichtsrat zusammengefasst.

Wie im Auftaktworkshop von uns dargestellt stehen in anderen Stadtregionen vor allem Themen wie Siedlungsplanung, Naherholung, Wirtschaftsförderung und ÖPNV sowie Kooperationen bei regionaler Infrastruktur, etwa den Berufsschulen, im Mittelpunkt. Für uns war es überraschend, dass in den Workshops und in der Regionalkonferenz diese Themen nur teilweise als künftige Handlungsfelder in der KielRegion aufgegriffen wurden. Wir haben deswegen empfohlen, über die genannten handlungsfeldbezogenen Aktivitäten und kleinteilige Projektarbeiten hinaus die konzeptionelle Weiterentwicklung der KielRegion als eine mit anderen (nord)deutschen und auch europäischen Regionen im Wettbewerb stehende Region nicht aus den Augen zu verlieren. Wir haben betont, dass „eine **strategische und dabei auch stärker visionäre Entwicklung der KielRegion [...] angesichts künftiger Herausforderungen an Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft dringend notwendig**“⁶ erscheint. Insgesamt erscheinen uns die vier über die Workshops ermittelten Handlungsfelder

- Wirtschaft, Arbeit und Regionalmarketing,
- Mobilität,
- Klimaschutz sowie
- Entwicklung der Gesundheitsregion Kiel

mit den dort drunter subsummierten Inhalten langfristig **nicht als ausreichend**, die regionalen Kräfte auf wesentlichen Handlungsfeldern zu bündeln und den Außenauftritt zu stärken. Insbesondere empfehlen wir, die wesentlichen Themen der Raumentwicklung (räumliche Planung, Wirtschaftsförderung, öffentlicher Nahverkehr, Naherholung, aber auch wichtige Angebote der hochrangigen Daseinsvorsorge wie Krankenhäuser und Berufsschulen) im Blick für regionale Lösungen zu behalten.

Wir empfehlen, zumindest **mittelfristig das ganze Spektrum regionaler Themen im regionalen Kontext zu diskutieren und die Erfahrungen anderer Stadtregionen in diesen Handlungsfeldern auszuwerten**. Einige Hinweise wurden aus anderen Regionen bereits in dem von der KielRegion GmbH und der Universität Kiel am 01.10.2021 veranstalteten Workshop gegeben. Wir werden aus Sicht der Begleitforschung in den Szenarien ebenfalls entsprechende Hinweise auf sinnvolle Arrondierungen der regionalen Handlungsfelder geben. Dabei wäre sicher zu differenzieren zwischen den Themen, die aus eigener Kraft regionalisiert werden könnten und denjenigen, bei denen das Land mitwirken müsste. Diese Differenzierung wird in den Szenarien (Kapitel 5) berücksichtigt.

⁵ Prof. Dr. Axel Priebis/Prof. Dr. Rainer Wehrhahn (Geographisches Institut der Universität Kiel): Strategieprozess KielRegion 2030: Ergebnisse der ersten Prozessphase und Empfehlungen der Begleitforschung - Vorlage zur Aufsichtsratssitzung der KielRegion GmbH am 01. Juli 2021; Hervorhebungen für diesen Bericht.

⁶ ebda.

3. Mögliche Organisationsformen stadtreionaler Kooperation

In der Leistungsbeschreibung der KielRegion GmbH für dieses Projekt nimmt die Planung der regionalen Kooperation und die Entwicklung von drei bis fünf Szenarien für die regionale Kooperation in der KielRegion eine zentrale Position ein. Deswegen geben wir an dieser Stelle – noch ohne direkten Bezug zur KielRegion – einleitend eine **kurze Übersicht über die wesentlichen Organisationsformen** für die stadtreionale Kooperation und Institutionalisierung vorstellen. Grundsätzlich zu unterscheiden sind informelle Organisationsformen, zivilrechtlich institutionalisierte Kooperationsformen und öffentlich-rechtliche Lösungen. Dabei sollen wesentliche Charakteristika der unterschiedlichen Organisationsformen kurz angesprochen und jeweils markante Beispiele genannt werden.⁷ Diese Übersicht haben wir auch als Einführung in dem von KielRegion GmbH und Universität Kiel durchgeführten Workshop „Kooperations- und Organisationsformen von Regionen“ am 01.10.2021 präsentiert. Eine vertiefte Darstellung der vier aus unserer Sicht für die KielRegion relevanten Organisationsmodelle erfolgt dann im Kapitel 4; sie sind Grundlage für die in Kapitel 5 vorgestellten Szenarien.

3.1 Informelle Kooperationen

Für regionale Kooperationen ohne besondere Rechtsgrundlage ergeben sich vielfältige Möglichkeiten. So können sich Kreise, Städte und Gemeinden mit oder ohne Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteur*innen (z. B. Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, NGOs) zu Regional- oder Strukturkonferenzen zusammenfinden. Dies ist u. a. ein üblicher Weg in Regionen, die von einem starken Strukturwandel betroffen sind. Informelle Organisationsformen werden vor allem für den **Einstieg in eine regionale Kooperation** gewählt, entwickeln sich in Einzelfällen aber auch zu dauerhaften Kooperationen. Beispiel einer besonders langlebigen informellen Organisation ist der seit 1991 bestehende Regionale Arbeitskreis Bonn/Rhein-Sieg/Ahrweiler, in dem die Stadt Bonn, zwei Kreise und 27 kreisangehörige Städte und Gemeinden gemeinsame Strategien in den Bereichen Wohnen, Arbeiten und Mobilität entwickeln und umsetzen.⁸ Als informelle Kooperationsform ist auch die Fördekooperation Kiel und Umland einzustufen.⁹

Eine weitergehende Betrachtung informeller Kooperationen ist hier nicht erforderlich, weil es um Weiterentwicklungen der bestehenden KielRegion GmbH geht, die bereits jetzt über das Stadium einer informellen Kooperation hinaus ist.

3.2 Zivilrechtliche Organisationsformen

Zu den zivilrechtlichen Kooperationsformen zählt der **eingetragene Verein**, wofür als Beispiele der Kommunalverbund Niedersachsen-Bremen¹⁰ sowie der Erholungsflächenverein in der Region München¹¹ genannt werden sollen. Diese Rechtsform ermöglicht einen **niedrigschwiligen Eintritt in eine strukturierte Kooperation**. Sie kommt aber an ihre Grenzen, wenn eine wirtschaftliche Tätigkeit oder gar die Übernahme administrativer Aufgaben angedacht ist. Auch sie wird hier nicht vertieft dargestellt, weil sie nicht als Fortentwicklung der jetzigen Rechtsform der KielRegion zu sehen ist.

⁷ Zur Vertiefung der Organisationsformen sei auf Heinz 2000 und Priebes 2010 verwiesen.

⁸ www.region-bonn.de

⁹ www.foerdekooperation.de

¹⁰ www.kommunalverbund.de

¹¹ www.erholungsflaechenverein.de

Die **Gesellschaft mit beschränkter Haftung** findet sich häufig als regionale Organisationsform, insbesondere wenn es um das Regionalmarketing, die Wirtschaftsförderung und die Projektentwicklung geht. Beispiele sind die Regiopole Mainfranken, die im Workshop der KielRegion GmbH und der Universität Kiel am 01.10.2021 vorgestellt wurde¹², sowie einzelne Metropolregionen, z. B. die Metropolregion Rhein-Neckar GmbH¹³. Sie ist eine stabile Rechtsform und ermöglicht die wirtschaftliche Tätigkeit im Rahmen des kommunalen Wirtschaftsrechts. Sie ist jedoch nicht als politische Handlungsebene ausgeformt. Da diese Organisationsform als bekannt vorausgesetzt werden kann, wird auch sie hier nicht weiter vertieft.

Gemeinsam ist den zivilrechtlichen Organisationsformen, dass ihnen in der Regel keine hoheitlichen Aufgaben übertragen werden können. Auch für bestimmte Förderprojekte des Bundes und der Länder, die sich an kommunale Körperschaften richten, kommen sie häufig nicht in Frage.

3.3 Öffentlich-rechtliche Organisationsformen

Nachfolgend werden nur Organisationsformen aufgeführt, die im weitesten Sinne relevant sind; nicht erwähnt wird etwa der Planungsverband nach § 205 des Baugesetzbuchs, weil eine gemeinsame Bauleitplanung in den Workshops nicht thematisiert wurde und im Gebietsumgriff der KielRegion auch aus unserer Sicht nicht sinnvoll ist.

3.3.1 Der regionale Zweckverband

Zweckverbände sind in Schleswig-Holstein insbesondere wegen der kleinteiligen Gemeindestruktur weit verbreitet; nach Wolf¹⁴ bestehen landesweit 176 Zweckverbände. Zahlreiche Städte und Gemeinden arbeiten als Schulträger, bei der Abwasserbeseitigung, beim Breitband-Ausbau, als Straßenbau-Lastträger und bei weiteren öffentlichen Aufgaben als Verbandsmitglieder in dieser Rechtsform zusammen. Auch die Kreise sind als Verbandsmitglieder an Zweckverbänden beteiligt, z. B. im IT-Zweckverband Schleswig-Holstein (kommunit). Deswegen können gerade unter kommunalen Akteur*innen **Organisationsform und Arbeitsweise des Zweckverbandes als weitgehend bekannt** vorausgesetzt werden.

Die Organisation des Zweckverbandes ist im **Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ)** geregelt.¹⁵ Er ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit, die durch öffentlich-rechtlichen Vertrag der Beteiligten (also der künftigen Verbandsmitglieder) errichtet wird. Die Verbandsmitglieder vereinbaren eine Verbandssatzung, die vom Zweckverband erlassen wird. Darin werden organisatorische Einzelheiten, u. a. zum Stimmrecht der Verbandsmitglieder und zu den Organen des Zweckverbandes, geregelt. Organe nach dem GkZ sind

- die Verbandsversammlung, die mindestens aus den Verwaltungsspitzen der Mitgliedskommunen sowie den Vertreter/innen anderer Verbandsmitglieder besteht, sowie
- die Verbandsvorsteherin/der Verbandsvorsteher (ehrenamtlich als Ehrenbeamtin/Ehrenbeamter oder hauptamtlich als Beamtin/Beamter auf Zeit).

¹² www.mainfranken.org

¹³ www.m-r-n.com

¹⁴ Vgl. Wolf 2021

¹⁵ Gesetz über kommunale Zusammenarbeit, Zweiter Teil (§§ 2 ff)

Die Verbandssatzung kann die **Bildung von Ausschüssen** vorsehen, was eine intensive und strukturierte Vorberatung insbesondere der fachlichen Themen sowie des Haushaltsplans ermöglicht.

Die **Finanzierung**¹⁶ erfolgt über eine Umlage, die zur Abdeckung aller nicht durch sonstige Einnahmen und eventuelle Landeszuweisungen abgedeckter Aufwendungen erhoben wird. Der Maßstab, nach dem die Verbandsmitglieder zur Deckung des Finanzbedarfs beizutragen haben, ist in der Verbandsatzung zu bestimmen. Die Höhe der Umlage ist in der Haushaltssatzung des Zweckverbandes für jedes Jahr festzusetzen.

Der **Aufbau** der Zweckverbände ist sehr transparent, denn nach §5 Abs. 6 GkZ „gelten für den Zweckverband die **Vorschriften für Gemeinden** entsprechend, ..., wobei an die Stelle der Gemeindevertretung die Verbandsversammlung und an die Stelle der oder des Vorsitzenden der Gemeindevertretung und der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters die oder der Vorsitzende der Verbandsversammlung und die Verbandsvorsteherin oder der Verbandsvorsteher tritt“.

Häufig konzentriert sich die Kooperation im Zweckverband auf ein einziges Thema, einzelne Zweckverbände haben aber auch ein interessantes Profil mit mehreren Aufgaben und regionaler Ausdehnung, so z. B. der Zweckverband Ostholstein, der zusammen mit zwei Tochtergesellschaften und insgesamt ca. 500 Beschäftigten in der Trinkwasserversorgung, der Abfallentsorgung, der Abwasseraufbereitung und in der Gasversorgung sowie beim Glasfaserausbau tätig ist (siehe auch unter 3.3.5)¹⁷.

Der Zweckverband findet oder fand in verschiedenen deutschen Stadtregionen als Organisationsmodell Anwendung. Aktuell ist vor allem auf den Zweckverband Raum Kassel zu verweisen, dessen Mitglieder die kreisfreie Stadt Kassel, der Landkreis Kassel und 10 kreisangehörige Städte und Gemeinden sind. Der Verband ist vorrangig für die gemeinsame Entwicklungs-, Flächennutzungs- und Landschaftsplanung im Gebiet der Stadt Kassel und der 10 weiteren Städte und Gemeinden zuständig, hat aber auch weitere Dienstleistungen übernommen.¹⁸ Als Zweckverbände waren bis zu den jeweiligen organisatorischen Weiterentwicklungen auch der heutige Regionalverband Großraum Braunschweig¹⁹ und die Region Hannover²⁰ organisiert. In der StädteRegion Aachen bestanden vor der Bildung der heutigen gebietskörperschaftlichen Struktur Zweckverbände für bestimmte Aufgaben (Straßenverkehrsamt, Schulverband, Vorbereitung der StädteRegion).²¹ Auf den in den Jahren 1963-1991 tätigen Zweckverband für die Stadtregion Kiel wird unter den Punkten 4.2.4 und 5.5.2 eingegangen.

3.3.2 Das Gemeinsame Kommunalunternehmen (Anstalt des öffentlichen Rechts)

Auch die Organisation des Gemeinsamen Kommunalunternehmens als Anstalt des öffentlichen Rechts (AÖR) ist in Schleswig-Holstein im **Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GkZ)** geregelt.²² Das gemeinsame Kommunalunternehmen wird von mehreren kommunalen Körperschaften errichtet und getragen. Organe der AÖR sind

¹⁶ Vgl. hierzu § 15 GkZ

¹⁷ www.zvo.com

¹⁸ Vgl. §3 der Satzung des Zweckverbandes Raum Kassel in der Fassung der letzten Änderung vom 10.12.2020, zu finden auf www.rrk-kassel.de

¹⁹ Vgl. Hahn 2020

²⁰ Vgl. Rühmann 2001

²¹ Vgl. Präsentation „StädteRegion Aachen Die Innovationsregion in der Mitte Europas von Markus Terodde im Workshop „Kooperations- und Organisationsformen von Regionen“ der KielRegion GmbH und der Universität Kiel am 01.10.2021 der KielRegion und der Universität Kiel am 01.10.2021

²² Gesetz über kommunale Zusammenarbeit, Fünfter Teil (§§ 19b-19d)

- der Vorstand und
- der Verwaltungsrat, in dem die Mitglieder der AÖR vertreten sind.

Auch für die AÖR gelten nach GkZ die wesentlichen Vorschriften der Gemeindeordnung in Analogie. Die beteiligten Träger vereinbaren eine Organisationssatzung, in der u. a. Sitz- und Stimmenverteilung im Verwaltungsrat sowie der Betrag der von jedem Beteiligten auf das Stammkapital zu leistenden Einlage (Stammeinlage) geregelt wird. Dort können auch die weiteren Regelungen zur Ausgestaltung des Vorstandes vereinbart werden.

Als **Kooperationsmodell für Städte und ihre Nachbarkommunen** wird die AÖR in Schleswig-Holstein in den Regionen der Mittelzentren Heide²³ und Rendsburg²⁴ praktiziert. Diese Kooperationen wurden seinerzeit von der Landesplanung initiiert²⁵ und haben sich in diesen beiden Regionen organisatorisch verfestigt. Die Aufgaben eines Gemeinsamen Kommunalunternehmens für eine Stadtregion können individuell definiert werden. In den Regionen um Heide und Rendsburg geht es vorrangig um die Verbesserung der interkommunalen Kooperation, die Gebietsentwicklungsplanung und die gemeinsame Flächenentwicklung, die Profilierung des Wirtschaftsstandortes und des Lebensraums.²⁶ Grundsätzlich wären diese Aufgaben im Wesentlichen auch in einer zivilrechtlichen Organisationsform möglich. Wie im Workshop der KielRegion GmbH und der Universität Kiel am 03.05.2021 vom Vertreter der Rendsburger AÖR ausgeführt wurde, hat man sich dort aber bewusst für die öffentliche Rechtsform entschieden, um perspektivisch bei Bedarf auch hoheitliche Aufgaben, z. B. die gemeinsame Bauleitplanung, übernehmen zu können. Schon jetzt erstellt die AÖR einen gemeinsamen Gebietsentwicklungsplan, der seit 2016 in der 3. Fortschreibung vorliegt. Außerdem sind ihr Projektentwicklungsgesellschaften in GmbH-Rechtsform angegliedert.

Neben der Stammeinlage können sich die Träger der AÖR zur Leistung jährlicher Beiträge verpflichten. In der Rendsburger AÖR wird differenziert zwischen einem jährlichen Grundbeitrag und einem Entwicklungsbeitrag. Der Grundbeitrag bemisst sich als prozentualer Anteil der Umlagegrundlage nach FAG und wird in der Höhe vom Verwaltungsrat festgelegt. Das Beispiel zeigt, dass die Finanzierung der AÖR gestaltbar ist.

3.3.3 Der Regionalverband

Dieser Begriff ist weder eindeutig definiert noch derzeit im schleswig-holsteinischen Landesrecht verankert. Unterschiedliche Beispiele mit jeweils landesrechtlichen Rechtsgrundlagen finden sich jedoch in mehreren Bundesländern, auf die zurückgegriffen werden könnte. Beispielsweise bestehen in Baden-Württemberg flächendeckend Regionalverbände mit eigenen hauptamtlichen Verwaltungen, die jeweils für die Regionalplanung und die Landschaftsrahmenplanung zuständig sind.

Bezogen auf Stadtregionen soll hier unter einem Regionalverband ein **regionaler Pflichtverband (auf gesetzlicher Grundlage)** verstanden werden, der mehrere stadtregionale Aufgaben bündelt. Für verschiedene Stadtregionen wurden Regionalverbände auf jeweils eigener landesgesetzlicher Grundlage

²³ Entwicklungsagentur Region Heide AÖR, vgl. www.region-heide.de

²⁴ Entwicklungsagentur für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg AÖR, vgl. www.entwicklungsagentur-rendsborg.de

²⁵ vgl. Kühl/Liebrenz 1999

²⁶ vgl. hierzu die Organisationssatzungen der beiden Entwicklungsagenturen, die auf der jeweiligen Homepage zu finden sind.

geschaffen. Beispiele sind der Regionalverband Großraum Braunschweig²⁷, der Verband Region Rhein-Neckar²⁸, der Regionalverband Ruhr²⁹ und der Verband Region Stuttgart³⁰.

Am Beispiel des **Regionalverbandes Großraum Braunschweig** lässt sich zeigen, dass das Land Niedersachsen diesem zwei wesentliche Aufgaben übertragen hat, nämlich die in Niedersachsen sonst von den Kreisen und kreisfreien Städten wahrgenommene Regionalplanung und die Aufgabenträgerschaft für den gesamten ÖPNV auf Schiene und Straße. Über diese Themen wird im Großraum Braunschweig durch die Verbandsversammlung entschieden, in die 59 Mitglieder aus den Stadträten der drei kreisfreien Städte und aus den fünf Kreistagen entsandt werden. Die Einnahmen des Verbandes bestehen überwiegend aus Zuweisungen des Landes Niedersachsen (ÖPNV-Mittel). Die weiteren Mittel werden durch die Verbandsumlage gedeckt, die von den Verbandsmitgliedern, also den drei kreisfreien Städten und den fünf Landkreisen, anteilig nach ihrer Einwohnerzahl und ihrer Steuermesskraft aufgebracht wird.

Als Referenz wäre auch der frühere Kommunalverband Großraum Hannover heranzuziehen, der neben den für die Region Braunschweig genannten Aufgaben (Regionalplanung, Aufgabenträgerschaft für den gesamten ÖPNV) auch für die Wirtschaftsförderung und die regionalen Naherholungsangebote zuständig war.³¹ Der Verband hatte eine Verbandsversammlung mit 28 Mitgliedern, von denen jeweils die Hälfte von der Landeshauptstadt Hannover und dem damaligen Landkreis Hannover entsandt wurden. Aus dem Kommunalverband ist dann 2001 die Region Hannover hervorgegangen.

Der **Verband Region Stuttgart** wurde im Workshop der KielRegion GmbH und der Universität Kiel vom 01.10.2021 als der deutschlandweit **am weitesten entwickelte Regionalverband** vorgestellt.³² Er wurde 1994 aus Sorge der baden-württembergischen Landesregierung um die dauerhafte Wettbewerbsfähigkeit der Region gebildet.³³ Ihm gehören die Landeshauptstadt Stuttgart und die benachbarten fünf Landkreise an. Wesentliche Pflichtaufgaben des Verbandes sind Regionalplanung, Regionalverkehrsplanung, Landschaftsrahmenplanung, regionale Wirtschaftsförderung, Tourismus und ÖPNV (insbesondere die Trägerschaft des S-Bahn-Verkehrs). Als freiwillige Aufgaben sind regionale Kultur- und Sportveranstaltungen, Kongresse und regionalbedeutsame Messen zu nennen. Der Verband Region Stuttgart verfügt über eine direkt gewählte Regionalversammlung, sein Gebiet ist räumlich kongruent mit dem Gebiet der Wirtschaftskammern und der Verband ist erfolgreich mit einem eigenen Büro in Brüssel vertreten.

Die Finanzierung eines Regionalverbandes erfolgt in der Regel über eine Umlage, die zur Abdeckung aller nicht durch sonstige Einnahmen und eventuelle Landeszuweisungen abgedeckte Aufwendungen erhoben wird.

²⁷ www.regionalverband-braunschweig.de

²⁸ www.m-r-n.com/verband

²⁹ www.rvr.ruhr

³⁰ www.region-stuttgart.org

³¹ Vgl. Kommunalverband Großraum Hannover 2000, Prieb 2002

³² Vgl. Präsentation von Thomas Kiwitt im Workshop „Kooperations- und Organisationsformen von Regionen“ der KielRegion GmbH und der Universität Kiel am 01.10.2021

³³ Vgl. Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart vom 7. Februar 1994, zuletzt geändert am 17. Dezember 2020, zu finden auf www.region-stuttgart.org

3.3.4 Stadtregionale Gebietskörperschaft

Diese Organisationsform findet sich derzeit nur in den Stadtregionen Saarbrücken, Hannover und Aachen. Es handelt sich jeweils um **kreisähnliche Gebietskörperschaften**, die die nicht mehr kreisfreie Kernstadt und frühere Umlandkreise integrieren. Diese Organisationsform, die durch ein Landesgesetz gebildet werden muss, gibt einer Stadtregion ein besonderes Durchsetzungsvermögen, weil sie nicht zuletzt durch eine direkt gewählte Regionsversammlung das nötige politische Gewicht entwickelt. Durch die Fusion sämtlicher Aufgaben auf Kreisebene (einschließlich der Kreisaufgaben der Kernstadt) entstehen administrative Synergien und eine leistungsfähige Regionsverwaltung mit breiten Kompetenzen in allen Bereichen der übergemeindlichen Daseinsvorsorge.

Die Finanzierung erfolgt über eine Umlage, die zur Abdeckung aller nicht durch sonstige Einnahmen und eventuelle Landeszuweisungen abgedeckte Aufwendungen erhoben wird. Die Umlage wird (in der Regel jährlich) in der Haushaltssatzung festgelegt. Durch die gemeinsame Trägerschaft der Sozialkosten tritt bei der stadtregionalen Gebietskörperschaft ein Ausgleichsmechanismus in Kraft, der besonders belastete Kommunen, in der Regel auch die Kernstadt, finanziell entlastet. Eine solche Region ist zwar größer als die meisten klassischen Kreise, würde sich aber kommunalrechtlich grundsätzlich in die Kreisebene einfügen.

Dass dieser Ansatz gelingen kann, zeigen zwei Stadtregionen, in denen das Ziel einer stadtregionalen Gebietskörperschaft in bottom-up-Prozessen erfolgreich verfolgt wurde. Das ist zum einen die 2001 gebildete **Region Hannover**³⁴ und zum anderen die 2009 gebildete **StädteRegion Aachen**³⁵, die im Workshop der KielRegion GmbH und der Universität Kiel am 01.10.2021 vorgestellt wurde. In der Region Hannover wurden dieser Gebietskörperschaft auch Aufgaben übertragen, die ansonsten vom Land wahrgenommen werden, insbesondere die Trägerschaft des gesamten ÖPNV auf Schiene und Straße. Dort wurde auch intensiv das Ziel verfolgt, den größten Teil der publikumsintensiven Dienstleistungen der Kreisebene auf leistungsfähige Gemeinden zu delegieren. Durch den Übergang aller allgemeinbildenden Schulen auf die Gemeinden und durch die Delegation der Kfz-Zulassung werden seitdem wichtige Leistungen der Daseinsvorsorge bzw. Dienstleistungen ortsnäher erbracht. Das bedeutet allerdings auch, dass eine leistungsfähige Gemeindeebene vorhanden sein muss, was in der Region Hannover der Fall ist, weil die kleinsten Kommunen ca. 15.000 Einw. haben. Umgekehrt hat das Fehlen einer aufnahmefähigen Gemeindeebene beispielsweise im Großraum Braunschweig dazu geführt, dass in einem Gutachten über eine mögliche Gebietskörperschaft Region Braunschweig von dieser Organisationsform abgeraten wurde.³⁶

3.3.5 Kombination von Rechtsformen

Bundesweit gibt es eine Reihe von Beispielen, wie verschiedene öffentliche und private Rechtsformen kombiniert werden können. Beispielsweise wurden vom oben angesprochenen Zweckverband Ostholstein zwei operative Gesellschaften gebildet. Auf seiner Homepage wird das wie folgt erläutert: „Der Zweckverband bildet das kommunale Dach der ZVO-Unternehmensgruppe. In der Verwaltung, drei Geschäftsbereichen und zwei Tochtergesellschaften setzen sich mehr als 500 Menschen dafür ein, die Region zuverlässig mit Trinkwasser, Erdgas und Breitband zu versorgen sowie Abfälle und Abwasser zu

³⁴ Vgl. Prieb 2002, www.hannover.de

³⁵ Vgl. Präsentation „StädteRegion Aachen Die Innovationsregion in der Mitte Europas“ von Markus Terodde im Workshop „Kooperations- und Organisationsformen von Regionen“ der KielRegion GmbH und der Universität Kiel am 01.10.2021 der KielRegion und der Universität Kiel am 01.10.2021, www.staedteregion-aachen.de

³⁶ Vgl. Bogumil et al. 2008, S. 6f

entsorgen“.³⁷ Die ZVO Energie GmbH wurde vor dem Hintergrund der Liberalisierung des Energiemarktes als hundertprozentige Tochtergesellschaft gegründet. An der ZVO Entsorgung GmbH, die für die Abfuhr der Abfälle und der Wertstoffe verantwortlich ist und ein Müllheizkraftwerk in Neustadt/Holstein betreibt, hält der Zweckverband 50,1% der Geschäftsanteile.³⁸

Sehr eindrücklich zeigt die Ländergrenzen überschreitende Region Rhein-Neckar, wie im selben Gebietsumgriff abhängig vom verfolgten Zweck drei unterschiedliche Rechtsformen angewendet werden:

- Der durch Staatsvertrag gebildete öffentlich-rechtliche Verband Region Rhein-Neckar verantwortlich für die Regionalplanung und die Regionalentwicklung.³⁹
- Die Metropolregion Rhein-Neckar GmbH, die 2006 vom Verein Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar, dem Verband Region Rhein-Neckar und den Industrie- und Handelskammern Rhein-Neckar, Pfalz und Darmstadt gegründet wurde, hat von ihrer Gesellschafterversammlung den Auftrag erhalten, „die Region in enger Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren wirtschaftlich, sozial und ökologisch weiterzuentwickeln, sie positiv zu positionieren und bekannt zu machen“.⁴⁰
- Die Zukunft Metropolregion Rhein-Neckar e.V. ist ein gemeinnütziger Verein, der 2006 gebildet wurde. Der Verein ist vor allem ein Netzwerk für Akteur*innen aus Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, Politik und anderen Einrichtungen des öffentlichen Lebens in der Region.⁴¹

Insbesondere zwischen Verband und GmbH bestehen auch Personenidentitäten, was die enge Verflechtung der Institutionen unterstreicht. Dieses Beispiel der Region Rhein-Neckar zeigt (über den Einzelfall hinaus) deutlich die vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten der stadregionalen Kooperation.

³⁷ www.zvo.com/organisationsstruktur

³⁸ www.euwid-recycling.de, Nachricht vom 04.04.2013

³⁹ www.m-r-n.com/verband

⁴⁰ www.m-r-n.com/wer-wir-sind/metropolregion-rhein-neckar-gmbh/aufgaben-und-projekte, aufgerufen am 25.10.2021

⁴¹ www.m-r-n.com/verein, aufgerufen am 25.10.2021

4. Organisationsmodelle zur Weiterentwicklung der KielRegion

4.1 Organisatorische Grundfragen in der KielRegion

Organisatorische Strukturen sind immer Ausdruck des mit der jeweiligen Organisation verfolgten Ziele. Deswegen müssen nachfolgend zuerst einige Grundfragen beantwortet werden, die der künftigen Organisation zugrunde gelegt werden, bevor dann in Abschnitt 4.2 die relevanten Organisationsmodelle vorgestellt werden.

4.1.1 Zuschnitt des Kooperationsraums

Als Kooperationsraum wird hier die gesamte schleswig-holsteinische Hauptstadtregion mit der Landeshauptstadt Kiel, der Stadt Neumünster sowie den Kreisen Plön und Rendsburg-Eckernförde definiert. Er geht deutlich über den engeren Verflechtungsraum der Landeshauptstadt hinaus, der durch die unter 3.1 bereits kurz erwähnte „Fördekooperation Kiel und Umland“ bearbeitet wird. Im Vergleich zum heutigen Aktionsraum der KielRegion GmbH schließt er zusätzlich die Stadt Neumünster ein. Der so gewählte Raumzuschnitt mit der Landeshauptstadt Kiel, der Stadt Neumünster und den Kreisen Plön und Rendsburg-Eckernförde kann (auch im überregionalen Vergleich) als besonders geeignet für eine stadtregionale Kooperation bezeichnet werden:

- Der Raum weist intensive Verflechtungen insbesondere als Arbeits- und Wohnungsmarkt, aber auch in den Bereichen Einzelhandel, Logistik und Dienstleistungen und anderen Wirtschaftsbereichen auf.
- Die engen Verflechtungen führen zu entsprechenden Mobilitätsanforderungen (denen allerdings heute noch kein zeitgemäßes ÖPNV-Angebot gegenübersteht).
- Neben dem Kernraum (mit Kiel und den Kommunen des suburbanen Raumes) und der Stadt Neumünster sind auch die Klein- und Mittelstädte des zweiten Ringes (Eckernförde, Rendsburg, Nortorf, Plön und Lütjenburg) einbezogen, die eine eigenständige Zentralität für ihre eher ländlich strukturierten Verflechtungsräume aufweisen, aber trotzdem enge funktionale Beziehungen mit der Landeshauptstadt Kiel aufweisen.
- Der Raum weist vielfältige landschaftliche, wirtschaftliche und kulturelle Potenziale auf, die sich bestens ergänzen.
- Der Raum ist kongruent mit dem Planungsraum II (Schleswig-Holstein Mitte) der schleswig-holsteinischen Landesplanung, für den ein Regionalplan zu erstellen ist.

Zudem entspricht eine solche Abgrenzung unter Einbeziehung der Stadt Neumünster der deutlichen Erwartungshaltung in mehreren der von uns in der ersten Projektphase geführten Interviews. Wir weisen aber auch darauf hin, dass die vorgestellten Organisationsmodelle grundsätzlich auch bei einer eventuell fehlenden Bereitschaft der Stadt Neumünster zur Mitwirkung umsetzbar sind.

Dass die Landeshauptstadt Kiel zusätzlich zur KielRegion GmbH auf der Grundlage eines Kooperationsvertrages in dem deutlich engeren Kooperationsraum der „Fördekooperation Kiel und Umland“ mit ihren unmittelbaren Nachbarkommunen zusammenarbeitet⁴², ist aus unserer Sicht durchaus sinnvoll, weil dort diejenigen Fragestellungen und Herausforderungen bearbeitet werden, die sich aus dem engeren nachbarschaftlichen Verhältnis und bestimmten infrastrukturellen Abhängigkeiten ergeben.

⁴² www.foerdekooperation.de

Allerdings wäre es mittelfristig zu überlegen, ob diese kleinräumige Kooperation organisatorisch als Teilraum in eine größere Organisationsstruktur integriert werden kann.

Wichtig ist aus unserer Sicht, dass die KielRegion (ergänzt um die Stadt Neumünster) perspektivisch Bezugsraum für möglichst viele andere öffentliche und zivilgesellschaftliche Organisationen wird. Beispielsweise ist der Raum der Region Stuttgart kongruent mit dem Bezirk der IHK, der KulturRegion Stuttgart e.V., der SportRegion Stuttgart e.V. und der JugendRegion Stuttgart. Dass die von uns präferierte Stadtregion Kiel deckungsgleich ist mit dem Planungsraum II der Regionalplanung und dem Zuständigkeitsbereich der DGB Kiel Region, ist eine gute Voraussetzung für eine Intensivierung des stadtregionalen Bewusstseins. Allerdings ist der IHK-Bezirk Kiel deutlich größer, umfasst auch die Kreise Steinburg und Pinneberg und reicht damit bis zur hamburgischen Landesgrenze. Da eine Reihe von Institutionen in ihrem räumlichen Zuschnitt den Planungsraum II, die schleswig-holsteinische Hauptstadtregion, nicht berücksichtigt, sollte bei künftigen Veränderungen von räumlichen Zuschnitten bei öffentlichen und privaten Institutionen und Vereinigungen verstärkt auf eine Kongruenz mit dieser Region hingewirkt werden.⁴³

4.1.2 Einzubeziehende Akteur*innen

Wesentliche Akteur*innen der Kooperation sollen auch künftig die Kreise und kreisfreien Städte sein. Da die Kreise auch Gemeindeverbände sind, vertreten sie grundsätzlich auch die Interessen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Trotzdem ist es für eine stadtregionale Handlungsebene wichtig, auch mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden in Kontakt zu stehen und diese zumindest informell in ihre Tätigkeit einzubeziehen. In unterschiedlichen Verbandsstrukturen sind unterschiedliche Formen der direkten Mitwirkung möglich. Teilweise, so etwa beim Verband Regio Stuttgart, können auch Bürgermeister*innen direkt in die Regionalversammlung gewählt werden. Da eine Einbeziehung sämtlicher Gemeinden in die Entscheidungsstrukturen der stadtregionalen Ebene wegen ihrer großen Zahl unrealistisch ist, könnte die gemeindliche Ebene mit beratender Funktion an der regionalen Willensbildung beteiligt werden; dafür wäre ein Beirat geeignet, in dem z. B. die amtsfreien Kommunen sowie die Ämter mitwirken könnten. Hierzu sollte eine Meinungsbildung im kreisangehörigen Raum hergestellt werden, damit sich die Gemeinden aller Größenordnungen vertreten fühlen.

Auch eine intensivere Einbindung von Wirtschaft und Wissenschaft in die Arbeit der KielRegion ist unbedingt wünschenswert. Dies könnte etwa bei der Bildung von Ausschüssen einer Verbandsversammlung durch eine beratende Mitwirkung (z. B. von Vertreter*innen der IHK oder der Hochschulen als bürgerliche Mitglieder) erfolgen.

4.1.3 Finanzierung und Personal der heutigen KielRegion GmbH und alternativer Organisationsformen

Eines der Kernprobleme der derzeitigen Organisationsform der KielRegion GmbH ist die unsichere finanzielle Basis. Dadurch ist die KielRegion gezwungen, stets Fördermittel und andere Drittmittelprojekte einzuwerben, auch wenn die ausgeschriebenen Projekte nicht den Kernbereich der Tätigkeit der KielRegion abbilden. Entsprechend wurde in den Interviews der ersten Projektphase immer wieder ein

⁴³ Die Verwaltungswissenschaften sprechen hier vom organisatorischen Grundsatz der „Einräumigkeit der Verwaltung“, vgl. etwa § 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation der Landesverwaltung des Landes Brandenburg

unscharfes Profil der KielRegion GmbH als Kritikpunkt benannt. In der Praxis bedeutet die unklare Finanzierung auch, dass die Beschäftigten der KielRegion GmbH stets befristete Verträge bekommen und die Vergütung häufig unter derjenigen der Kommunen liegt. Daraus resultiert die Schwierigkeit, Fachkräfte zu halten, weil diese z. B. in besser dotierte feste Anstellungen bei der Landeshauptstadt Kiel wechseln.

Eine dauerhafte und zukunftsfähige Organisationsstruktur mit sicherer Finanzierung ist deswegen ein wesentlicher Anspruch an künftige Organisationsformen. Neben den erforderlichen Festanstellungen, die jedoch auch schon in der jetzigen Organisationsstruktur möglich wären, würden die öffentlichen Organisationsformen eine für die Beschäftigten in der Regel deutlich bessere Vergütung nach dem TvöD mit sich bringen. Das hätte für die KielRegion den Vorteil, dass der Wechsel von Leistungsträgern (wie er bislang aus der KielRegion GmbH in eine öffentliche Institution zu beobachten war) aus diesem Grund nicht mehr attraktiv wäre. Schon jetzt ist außerdem absehbar, dass die KielRegion GmbH (ebenso wie künftige Organisationen) deutlich besser im Bereich der allgemeinen Verwaltungsdienste aufgestellt werden müssen (Sekretariatsfunktionen, Gremienbetreuung, Finanzen). Genauere Angaben über den Gesamtumfang der künftigen Personalausstattung können erst gemacht werden, wenn feststeht, welche Aufgaben mit welchem Anspruch regional bearbeitet werden. In diesem Sinne ist beabsichtigt, für die neuen Handlungsfelder der KielRegion Masterpläne zu erstellen, mit denen die neuen Aufgabenfelder (bereits abgestimmt sind der Klimaschutz und die Gesundheitsregion) untersucht und näher konturiert werden können.

Steuerrechtliche Fragen der einzelnen öffentlichen Organisationsformen können erst konkret geklärt werden, wenn die Art der wahrzunehmenden Aufgaben feststehen. Klar ist aber, dass grundsätzlich auch bei öffentlichen Körperschaften eine Steuerpflicht entstehen kann, wenn Aufgaben aus dem nicht hoheitlichen Bereich mit wirtschaftlichem Charakter von nicht unerheblichem Gewicht wahrgenommen werden sollen, wozu dann ggfs. ein „Betrieb gewerblicher Art“ (ohne eigene Rechtspersönlichkeit) im Sinne des Steuerrechts auszuweisen wäre.

4.1.4 Interne Struktur

In den Interviews der ersten Projektphase und in vielen Gesprächen wurden wir wiederholt auf die derzeit unübersichtlichen und wenig effizienten internen Strukturen der KielRegion GmbH hingewiesen. Sofern weiterhin eine GmbH-Form favorisiert würde, müsste diese Struktur gesondert einer Optimierung unterzogen werden. Für den Fall einer öffentlich-rechtlichen Lösung ergeben sich aus dem Kommunalverfassungsrecht ohnehin klare organisatorische Strukturen. Insbesondere bei den Verbandsmodellen halten wir die Bildung von Fachausschüssen zur Ermöglichung einer angemessenen und transparenten regionalpolitischen Diskussion für erforderlich.

4.2 Organisationsmodelle für die Region Kiel

4.2.1 Vorbemerkungen

Wie eingangs angesprochen rechtfertigen die Ergebnisse der ersten Projektphase lediglich ein begrenztes Spektrum an organisatorischen Innovationen, weil die Organisationsstruktur auf die zu erledigenden Aufgaben abgestellt sein muss. Deswegen werden wir uns vorrangig an den vier in der ersten Projektphase vereinbarten Handlungsfeldern

- Wirtschaft, Arbeit und Regionalmarketing,

- Mobilität,
- Klimaschutz sowie
- Entwicklung der Gesundheitsregion Kiel

orientieren. Allerdings wurde während und nach dem Workshop „Kooperations- und Organisationsformen von Regionen“ der KielRegion GmbH und der Universität Kiel am 01.10.2021, auf dem die Organisationsformen ausgewählter Regionen vorgestellt wurden, der klare Wunsch seitens der Geschäftsführung, des Aufsichtsratsvorsitzenden und aus dem Kreis der Gesellschafter an uns herangetragen, **neben kurzfristigen Empfehlungen auch mittel- und langfristige Perspektiven** aufzuzeigen, wie sich die Organisationsform der KielRegion entwickeln sollte. Dies greifen wir auf und werden außerdem, nicht zuletzt unter Bezug auf erfolgreiche Kooperationen in anderen Stadtregionen, **weitere Handlungsfelder** in die Überlegungen einzubeziehen, die für das Funktionieren der Stadtregion besonders wichtig sind und die regionalpolitisches Handeln ermöglichen.

Da wir nur die nach unserer Einschätzung grundsätzlich für die Weiterentwicklung der KielRegion GmbH realistischen Organisationsmodelle vertieft vorstellen wollen, werden keine Organisationsformen vertieft, die hinter die heutige Lösung zurückfallen (also weder eine informelle Struktur noch ein Verein). Auch eine regionale Gebietskörperschaft wird nicht als Organisationsmodell für die KielRegion aufgenommen. Nach unserer Einschätzung dürfte eine Gebietskörperschaft „Region Kiel“ – wenn überhaupt - nur langfristig und unter der Prämisse einer gleichzeitigen Optimierung der gemeindlichen Verwaltungsstrukturen umsetzbar sein. Näher vorgestellt werden nachfolgend

- das Organisationsmodell „Fortbestand der GmbH“ (Punkt 4.2.2),
- das Organisationsmodell „Entwicklungsagentur KielRegion“ (in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts) (Punkt 4.2.3),
- das Organisationsmodell „Entwicklungsverband KielRegion“ (in der Rechtsform des Zweckverbandes) (Punkt 4.2.4) sowie
- das Organisationsmodell „Regionalverband Hauptstadtregion Kiel“ (Punkt 4.2.5).

Grundlagen für die in diesen Organisationsmodellen zu erledigenden Aufgaben sind vorrangig die in der ersten Projekthälfte benannten Handlungsfelder. Die in den Interviews und Veranstaltungen immer wieder betonte Einwerbung von Projektmitteln zur Entwicklung der KielRegion soll in allen vorgestellten Varianten auch künftig fortgeführt werden. Perspektivisch sind die anspruchsvolleren Organisationsmodelle, also vor allem der Zweckverband und der Regionalverband, auch für weitere Aufgaben aufnahmefähig, falls diese im Sinne einer koordinierten, nachhaltigen Zukunftsgestaltung auf die Region übertragen werden sollen.

4.2.2 Organisationsmodell „Fortbestand der GmbH“

Dieses Organisationsmodell geht davon aus, dass die KielRegion GmbH in ihrer heutigen Rechtsform so weiterentwickelt wird, dass bestimmte heute verspürte Defizite gemildert und eine höhere Wirksamkeit erzielt wird. Dabei können in einigen Punkten interessante Hinweise auf mögliche Entwicklungsmöglichkeiten der KielRegion GmbH aus den organisatorischen Regelungen der Region Mainfranken GmbH übernommen werden, die im Workshop der KielRegion vom 01.10.2021 vorgestellt wurde:

- In der Region Mainfranken sind neben den Kreisen und kreisfreien Städten auch die IHK Würzburg-Schweinfurt (deren Kammerbezirk kongruent mit der Region ist) sowie die Handwerkskammer Gesellschafter.
- Entscheidendes Gremium ist in der Region Mainfranken die Gesellschafterversammlung, die zwei Sitzungen pro Jahr abhält und für die strategischen Entscheidungen zuständig ist.
- Daneben besteht eine Steuerungsgruppe, in der die Wirtschaftsförderung und die Kreisentwicklung der Gesellschafter sowie die beiden Wirtschaftskammern vertreten sind. Sie tagt mindestens vier Mal jährlich, berät die Geschäftsstelle und stimmt sich über strategische Entscheidungen ab, um diese für die Gesellschafter vorzubereiten.
- Auf besonderes Interesse stieß im Workshop der in der Region Mainfranken eingerichtete Rat der Region, dem neben den Oberbürgermeister*innen und Landrät*innen die Präsident*innen der mainfränkischen Wirtschaftskammern und der mainfränkischen Hochschulen u. a. auch die regionalen Mitglieder des Europäischen Parlaments, des Bundestags und des Landtags angehören. Das Gremium hält zwei Sitzungen pro Jahr ab. Es hat keine eigene Entscheidungskompetenz, dient aber als regionalpolitische Interessenvertretung in die Parlamente und Austauschforum für Schlüsselakteur*innen der Region und soll strategische Leitprojekte auf politischer Ebene vorantreiben.⁴⁴

Das Beispiel der Region Mainfranken lenkt den Blick auch auf die Frage zusätzlicher Gesellschafter, die eine stärkere Kapitalausstattung ermöglichen könnten. Mit Blick auf die in den Workshops ermittelten vier Handlungsfelder wäre in diesem Sinne zu überlegen, welche öffentlichen und privaten Körperschaften gezielt anzusprechen wären, die in den identifizierten Handlungsfeldern tätig sind. Dies könnten beispielsweise Wirtschaftsunternehmen sein, aber auch Gewerkschaften, Unternehmen und Verbände. Für diese Erweiterung und Ausdifferenzierung der Anteilseigner/innen gibt es Beispiele auch aus anderen Regionen. Natürlich sollte auch die Stadt Neumünster als Gesellschafter gewonnen werden.

Mit der Aufnahme weiterer institutioneller Gesellschafter/innen in die bestehende KielRegion GmbH könnte deren institutionelle und finanzielle Basis verbreitert werden. Außerdem dürfte dadurch eine bessere Verankerung im öffentlichen Bewusstsein erreichbar sein. Allerdings wird die Inanspruchnahme von Fördermitteln, die sich an kommunale Körperschaften richtet, durch die Aufnahme privatwirtschaftlicher Gesellschafter/innen zusätzlich erschwert. Zudem würden die Entscheidungsabläufe eher komplexer, wenn weitere Gesellschafter entsprechende Mitwirkungsmöglichkeiten haben wollen. Deswegen sollte eine Weiterentwicklung der bestehenden KielRegion GmbH eher ohne zusätzliche Gesellschafter/innen in Betracht gezogen werden. Entscheidende Handlungserfordernisse sind dabei:

- Dauerhafte Finanzierungsvereinbarung, d. h. die Gesellschafter bekennen sich zu einer dauerhaften bedarfsgerechten finanziellen Ausstattung der Geschäftsstelle entsprechend klar vereinbarter Ziele.
- Entfristung der Anstellungsverträge, um dem „brain drain“ bei der GmbH vorzubeugen.
- Straffung der internen Gremienorganisation, um klarere und effizientere Entscheidungsabläufe sicherzustellen und die Attraktivität der Mitwirkung zu erhöhen.

⁴⁴ Vgl. die Präsentation „RegiopoloRegion Mainfranken - gemeinsam geht mehr!“ von Emanuel Friehs im Workshop „Kooperations- und Organisationsformen von Regionen“ der KielRegion GmbH und der Universität Kiel am 01.10.2021

- Schaffung eines „Rates der Region“, über den wichtige Stakeholder der Region enger an die KielRegion GmbH gebunden werden.

Auch mit einer gestärkten GmbH können jedoch die wesentlichen Grenzen dieser Organisationsform nicht überwunden werden. So kann eine GmbH nicht zu einer demokratisch legitimierten regionalpolitische Handlungsebene entwickelt werden, außerdem sind keine Entwicklungsmöglichkeiten durch die Übernahme hoheitlicher Aufgaben gegeben.

4.2.3 Organisationsmodell „Entwicklungsagentur KielRegion“ (in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts)

In diesem Organisationsmodell würde die KielRegion GmbH auf der Grundlage des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GkZ) in ein gemeinsames Kommunalunternehmen als Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) umgewandelt. Dieses Organisationsmodell wurde unter 3.3.2 am Beispiel der Regionen Heide und Rendsburg vorgestellt. Zwar geht es in diesen Beispielen um die Kooperation von Mittelzentren mit ihren Nachbargemeinden, aber das Modell wäre uneingeschränkt auch anwendbar auf die KielRegion mit ein (oder zwei) Oberzentren und zwei Nachbarkreisen. Die auf der heutigen GmbH aufbauende Entwicklungsagentur KielRegion in der Rechtsform der AöR wäre in der Lage, perspektivisch auch öffentliche Verwaltungsaufgaben zu übernehmen.⁴⁵

Träger der AöR sind die beiden Kreise, die Landeshauptstadt Kiel sowie – aus unserer Sicht anzustreben - die Stadt Neumünster, aber es könnten auch andere Kommunen einbezogen werden. Dies würde beispielsweise auch die Möglichkeit eröffnen, die Fördekooperation Kiel und Umland zu integrieren.

Während diese Rechtsform für größere Stadtregionen bundesweit bislang nicht zur Anwendung kommt⁴⁶, hat sie sich in Schleswig-Holstein wie oben dargestellt in den kleineren Stadtregionen Heide und Rendsburg bewährt. Organisatorisches Vorbild für diese Rechtsform wäre deswegen vor allem die „Entwicklungsagentur für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg“. Wie oben ebenfalls erwähnt wurde dort diese öffentliche Rechtsform gewählt, um auch hoheitliche Aufgaben übernehmen zu können. Dies könnte in der KielRegion die gemeinsame Trägerschaft von Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge oder (entsprechende politische und rechtliche Weichenstellungen auf Landesebene vorausgesetzt) die Regionalplanung sein. Ein wesentlicher Grund zur Weiterentwicklung der heutigen GmbH in eine AöR könnte auch sein, dass in manchen staatlichen Förderrichtlinien festgelegt ist, dass nur juristische Personen des öffentlichen Rechts anspruchsberechtigt sind.⁴⁷

Interessant ist auch, dass zur Rendsburger AöR zwei Projektentwicklungsgesellschaften in GmbH-Rechtsform gehören. Denkbar wäre es, bei Bildung einer KielRegion AöR die jetzige KielRegion GmbH als hundertprozentige Tochtergesellschaft beizubehalten und dort (ähnlich wie in der Region Stuttgart) die Wirtschaftsförderungsaktivitäten für die gesamte KielRegion zu bündeln oder bestimmte regionale Entwicklungsprojekte durchführen zu lassen.

⁴⁵ Vgl. die Regelungen für Schleswig-Holstein in den §§ 19b-d des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit

⁴⁶ Diese Aussage betrifft die grundsätzliche Ausgestaltung der regionalen Kooperationsebene. Allerdings hat sich die Region Hannover mit zunehmender Beteiligung weiterer Kommunen entschlossen, die IT-Dienstleistungen in der Hannoverschen Informationstechnologien AöR (hannIT) zusammenzufassen, vgl. www.hannit.de

⁴⁷ So auch die Begründung für die Entwicklungsagentur für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg in der Präsentation „Interkommunale Zusammenarbeit als Instrument der Stadtentwicklungsplanung“ von Frank Thomsen auf der DASL-Arbeitstagung und Mitgliederversammlung in Hamburg am 15.2.2019 (Folie 13)

Im Vergleich mit der GmbH wäre die AÖR in der Lage, hoheitliche Aufgaben (z. B. in der Regionalplanung) zu übernehmen. Außerdem könnte sich die AÖR um Fördermittel bewerben, die einer GmbH als privatrechtlicher Organisation nicht zugänglich sind. Zu berücksichtigen ist bei der AÖR allerdings der (insbesondere im Vergleich zum Zweckverband) geringere Bekanntheits- und Vertrautheitsgrad bei öffentlichen Akteur*innen, was möglicherweise die Schwelle zur Nutzung dieser Rechtsform erhöht. Zu prüfen wäre bei einer näheren Betrachtung dieser Rechtsform, ob im Verwaltungsrat eine breitere politische Vertretung über die Verwaltungsspitzen hinaus möglich ist. Allerdings ist der Rahmen im Vergleich mit dem Zweckverband deutlich enger, weil die AÖR vorrangig als Rechtsform für ein Kommunalunternehmen und nicht als regionalpolitische Kooperationsplattform ausgestaltet ist. Deswegen wird diese Alternative von uns in den Szenarien des Kapitels 5 nicht weiterverfolgt.

4.2.4 Organisationsmodell „Entwicklungsverband KielRegion“ (in der Rechtsform des Zweckverbandes)

In diesem Organisationsmodell würde auf **Grundlage des Gesetzes über kommunale Zusammenarbeit (GkZ)** ein Entwicklungsverband KielRegion in der Rechtsform des Zweckverbandes gebildet. Mitglieder sollten die Landeshauptstadt Kiel sowie die beiden Kreise Plön und Rendsburg-Eckernförde sein, zudem sollte aus den oben genannten Gründen die Stadt Neumünster einbezogen werden. Die Verbandsmitglieder haben nach § 2 Abs. 1 GkZ die Möglichkeit, dem Zweckverband entweder eine einzelne Aufgabe oder auch mehrere zusammenhängende Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ganz oder teilweise zu übertragen. Die Verbandsmitglieder sind hier weitgehend frei, welche Aufgaben sie übertragen und welche nicht. Dabei können dem Zweckverband grundsätzlich sowohl Selbstverwaltungsaufgaben als auch Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden.

Gestaltungsmöglichkeiten bei der Organisation des Zweckverbandes bestehen in verschiedener Hinsicht. So können neben den kommunalen Körperschaften weitere Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Mitglieder werden. Sogar Personen des Privatrechts können unter bestimmten Voraussetzungen Mitglieder werden.

Interessant für die **Ausgestaltung einer regionalpolitischen Handlungsebene** ist, dass in die Verbandsversammlung neben den Verwaltungsspitzen der Mitgliedskommunen oder ihren Vertreter/inne/n „nach Maßgabe der Verbandssatzung weitere Vertreterinnen und Vertreter“ entsandt werden können (§ 9 Abs. 1 GkZ). Dadurch wäre es möglich, eine breite politische Vertretung in der Verbandsversammlung zu ermöglichen. Zur deutlich höheren Verankerung des Zweckverbandes in den Mitgliedskommunen führt, dass die Mitglieder der Verbandsversammlung von den Stadtvertretungen der kreisfreien Städte und den Kreistagen bestimmt und entsandt werden. Damit würden auch Transparenz und Kommunikation zwischen Mitgliedskommunen und Region gefördert. Die Verbandsversammlung wählt aus ihrer Mitte eine/n Vorsitzende/n sowie eine/n stellvertretende/n Vorsitzende/n. Sinnvoll ist auch, dass in Ausschüssen des Zweckverbandes kooptierte Mitglieder aus Wirtschaft (z. B. Gewerkschaften und IHK) und Wissenschaft mitwirken können.

Für den Zweckverband bieten sich als wesentliche Aufgaben einer nachhaltigen Regionalentwicklung die jetzt bereits praktizierten bzw. vereinbarten Kooperationsfelder an:

- **Wirtschaft, Arbeit und Regionalmarketing,**
- **Mobilität,**

- **Klimaschutz** (in einem über einen Masterplanprozess zu definierendem Umfang),
- **Entwicklung der „Gesundheitsregion Kiel“** (in einem über einen Masterplanprozess zu definierendem Umfang).

Voraussetzung für die erfolgreiche Bildung des Zweckverbandes ist, dass die vier Verbandsmitglieder bereit sind, diese bereits jetzt für die KielRegion GmbH vereinbarten Aufgaben auch auf den Verband zu delegieren, damit sie dort gebündelt wahrgenommen werden.

Sofern sich die Verbandsmitglieder einig sind, können sie zu einem späteren Zeitpunkt weitere Aufgaben (sowohl Selbstverwaltungsaufgaben als auch Aufgaben nach Weisung) auf den Verband übertragen. Im Workshop der KielRegion GmbH und der Universität Kiel am 01.10.2021 wurde für die Region Aachen beispielsweise erwähnt, dass dort seinerzeit ein Zweckverband für die gemeinsame Straßenverkehrsbehörde, also eine Aufgabe nach Weisung, geschaffen wurde. Eine grundsätzliche Öffnung der künftigen Verbandsmitglieder für später eventuell zu übertragende Aufgaben könnte bereits im Gründungsvertrag vereinbart werden.

Die Arbeit des Zweckverbandes erfolgt in einer hauptamtlich geleiteten Verbandsverwaltung, deren Größe von den zu übernehmenden Aufgaben und der gewünschten Intensität und Qualität der Aufgabenwahrnehmung abhängt. Der/Die hauptamtliche Verbandsvorsteher/in wird als Beamter/Beamtin auf Zeit von der Verbandsversammlung gewählt.

Die Finanzierung erfolgt über eine Umlage, die zur Abdeckung aller nicht durch sonstige Einnahmen und eventuelle Landeszuweisungen abgedeckte Aufwendungen erhoben wird. Wie schon erwähnt, hat der Verband das Recht zur Erhebung der Verbandsumlage, gleichwohl erfordert deren Höhe eine intensive politische Vorabstimmung.

Die **Organisationsform des Zweckverbandes hat sich breit bewährt** und genießt bei kommunalen Akteur*innen einen hohen Bekanntheitsgrad. Da viele von ihnen auch eigene praktische Erfahrungen mit einem Zweckverband haben, dürfte die Schwelle zur Schaffung eines Zweckverbandes niedriger liegen als bei anderen Organisationsformen. Außerdem könnte die Zusammensetzung der Verbandsversammlung so gestaltet werden, dass alle Teilräume der Region und die wesentlichen politischen Kräfte vertreten wären.

Eine Variante des Organisationsmodells besteht darin, nach der Gründung des Zweckverbandes die bisherige KielRegion GmbH als hundertprozentige Tochter des Zweckverbandes weiterzuführen. Dort könnten perspektivisch bestimmte regionale Aktivitäten wahrgenommen oder größere Projekte durchgeführt werden, für die eine zivilrechtliche Rechtsform günstiger ist. Vorteil einer solchen kombinierten organisatorischen Lösung wäre, dass die Region je nach Aufgabenstellung flexibel öffentlich-rechtlich und privatrechtlich agieren könnte (siehe hierzu die Ausführungen zur Region Rhein-Neckar unter Punkt 3.3.5).

Zu erwähnen ist, dass bereits im Zeitraum 1963-1991 ein **regionaler Zweckverband für Kiel und sein Umland** bestand, zu dem sich die Landeshauptstadt Kiel, der Kreis Plön und der Kreis Rensburg-Eckernförde zusammengeschlossen hatten.⁴⁸ Das Land Schleswig-Holstein hatte die Aufgaben der Regionalplanung und -entwicklung (in kleinerem räumlichen Umgriff) auf diesen Verband übertragen. Der Verband sollte ferner „an der Planung und Abstimmung ausreichender und umweltschonender Systeme der Versorgung, der Entsorgung und des Verkehrs im Verbandsgebiet“ mitwirken, außerdem an der

⁴⁸ 1963 Zweckverband Regionaler Landesplanungsverband Kieler Umland, seit 1975 Verband Kieler Umland, vgl. Scheuer 1969 und 1987

„Koordination der schulischen Versorgung“.⁴⁹ Beratend und unterstützend war der Verband gegenüber den Gemeinden tätig „in der Planung von Vorhaben der gewerblichen Wirtschaft, des Fremdenverkehrs und des Wohnungsbaus“.⁵⁰ Seit 1984 hatte der Verband auch die Aufgabe, auf die Koordination im öffentlichen Personennahverkehr des Verbandsgebiets und auf eine verstärkte Zusammenarbeit der Verkehrsträger einschließlich der Tarifgestaltung hinzuwirken.⁵¹ Die 1991 erfolgte Auflösung des damaligen Verbandes gibt keinen Anlass, die hier vorgeschlagene Gründung eines neuen Zweckverbandes in Frage zu stellen. Unter anderem war die Verbandsversammlung seinerzeit noch nicht so ausgestaltet, dass sich dort eine politische Handlungsebene herausbilden konnte.⁵² Heute, d. h. 30 Jahre später, sind die Herausforderungen ungleich größer als damals, gleichzeitig ist die Erkenntnis, dass die Landeshauptstadt Kiel und ihre Nachbarn nur gemeinsam eine gute Regionalentwicklung erreichen können, deutlich gestiegen.

4.2.5 Organisationsmodell „Regionalverband Hauptstadtregion Kiel“

Dieses Organisationsmodell unterscheidet sich in dem hier aufgezeigten Spektrum der Organisationsformen vom Zweckverband dadurch, dass er wegen der Übertragung von Landesaufgaben **durch Landesgesetz** gebildet werden müsste, wobei er als Pflichtverband durchaus als Weiterentwicklung aus einem Zweckverband gebildet werden könnte. Bei dieser Alternative wird angenommen, dass das Land Schleswig-Holstein dem Regionalverband (analog zum Regionalverband Großraum Braunschweig in Niedersachsen) – abweichend von der Kompetenzverteilung im übrigen Land – zusätzliche Aufgaben übertragen würde, die aktuell vom Land selbst wahrgenommen werden.

Die Finanzierung erfolgt auch in diesem Fall über eine Umlage, die zur Abdeckung aller nicht durch sonstige Einnahmen und eventuelle Landeszuweisungen abgedeckte Aufwendungen erhoben wird. Auch hier erfordert deren Höhe eine intensive politische Vorabstimmung.

Wenn sich die wesentlichen Akteur*innen der Region Kiel in der Zielsetzung einig wären, müsste es mit ihrem politischen Gewicht gelingen, das Land im Sinne einer **Stärkung seiner Hauptstadtregion** von der Bildung eines Regionalverbandes und eventuell auch der Übertragung von Landesaufgaben zu überzeugen. Das Land müsste dazu ein entsprechendes Landesgesetz verabschieden. Zu entscheiden wäre in diesem Kontext, ob der Regionalverband eine direkt von der Bevölkerung gewählte Regionalversammlung (wie beim Verband Region Stuttgart) oder eine indirekt, d. h. durch die Stadtvertretungen/Kreistage beschickte Verbandsversammlung/Regionalversammlung (wie beim früheren Kommunalverband Großraum Hannover oder den anderen baden-württembergischen Regionalverbänden) bekommen soll.

Mit der Bildung eines Regionalverbandes könnten wesentliche **entwicklungsbestimmende Kompetenzen** auf der regionalen Handlungsebene gebündelt und die Außendarstellung der Hauptstadtregion erheblich verbessert werden. Durch die gebündelten Zuständigkeiten sind im Sinne einer klimafreundlichen Siedlungsstruktur und Mobilitätsplanung verbesserte Abstimmungen zwischen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung möglich. In der Regionalversammlung, dem regionalpolitischen Entscheidungsgremium, können alle wesentlichen Beschlüsse für die regionale Entwicklung gefasst werden. Damit würde sich auch ein regionales politisches Bewusstsein entwickeln, weil in einer Regionalversammlung

⁴⁹ Satzung des Zweckverbandes Kieler Umland vom 13. Dezember 1983, § 4 Abs. 2 Punkte a und c

⁵⁰ Satzung des Zweckverbandes Kieler Umland vom 13. Dezember 1983, § 4 Abs. 2 Punkt d

⁵¹ Satzung des Zweckverbandes Kieler Umland vom 13. Dezember 1983, § 4 Abs. 3

⁵² Die Auflösung des Verbandes war nach langjähriger solider Arbeit die Folge eines Zerwürfnisses zwischen Verbandsmitgliedern und wurde u. a. durch den Tod des langjährigen Verbandsdirektors begünstigt.

in der Regel nicht nach teilträumlicher Herkunft, sondern im Kontext der politischen Fraktionen entschieden wird.

Nachteil der Regionalverbandslösung ist der relativ hohe Aufwand seiner Bildung über ein Landesgesetz. Dabei wäre auch zu klären, ob das Land zu überzeugen ist, zu Gunsten einer Stärkung der Hauptstadtregion zu Kompetenzen zu übertragen. Auch mit Blick auf andere deutsche Stadtregionen könnten dies insbesondere Aufgaben der Regionalplanung und des ÖPNV sein.

Zu prüfen wäre, ob in eine Regionalversammlung auch Vertreter*innen gesellschaftlicher Institutionen entsandt werden können, wie dies z. B. in den nordrhein-westfälischen Regionalräten (mit gänzlich anderer Rechtsgrundlage) der Fall ist. Zumindest in den Ausschüssen der Regionalversammlung kann jedoch die Mitwirkung kooptierter Mitglieder aus anderen gesellschaftlichen Bereichen ermöglicht werden. Zudem empfehlen wir (wie oben bereits angesprochen) die Einrichtung eines beratenden Beirates der kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit ca. 10 Mitgliedern.

Auch bei diesem Modell wäre eine Weiterführung der KielRegion GmbH als Tochterunternehmen des Regionalverbandes (wie oben beim Zweckverband beschrieben) denkbar.

5. Szenarien zur Weiterentwicklung der KielRegion GmbH

5.1 Methodische Vorbemerkungen

In den beiden vorangegangenen Kapitel wurden zuerst in allgemeiner Form (Kap. 3) und dann bezogen auf die KielRegion (Kap. 4) die Organisationsmodelle stadtreionaler Kooperation vorgestellt, die für eine organisatorische und institutionelle Weiterentwicklung der KielRegion in Frage kommen.

In diesem Kapitel werden darauf aufbauend auftragsgemäß vier Szenarien zum künftigen Vorgehen bei der Entwicklung dauerhafter Kooperationsstrukturen in der KielRegion entwickelt. Vorteil der in den Sozial- und Raumwissenschaften in vielen Fällen angewandten Szenariotechnik ist, dass „realistische Entwicklungsmöglichkeiten bzw. -korridore in vergleichsweise ferner Zukunft bei relativ großer Unsicherheit in Abhängigkeit von bestimmten Rahmenbedingungen aufgezeigt werden“ können⁵³. Dabei stellt die Szenariotechnik „eine Verbindung von kontrollierter Fantasie und konkreter Utopie“ dar⁵⁴.

In diesem Sinne entwickeln wir – aufbauend auf den vorgestellten organisatorischen Modellen – die folgenden vier klar unterscheidbaren Szenarien:

- Szenario „**Pragmatische Justierung der GmbH-Form**“ (Abschnitt 5.2),
- Szenario „**Neue Basis der Zukunftsgestaltung**“ (Abschnitt 5.3),
- Szenario „**Engagierte Regionalisierung**“ (Abschnitt 5.4) sowie
- Szenario „**Umfassende Regionalisierung**“ (Abschnitt 5.5).

Dass bei der Ausgestaltung der Szenarien (im Sinne des oben angeführten Zitats) die Fantasie klar kontrolliert wurde, zeigt sich u. a. darin, dass keine Lösungen vorgeschlagen werden, die sich nicht in anderen Stadtregionen bewährt haben. Im Sinne der Aufgabenstellung durch die KielRegion GmbH zeigen die vier Szenarien unterschiedliche Zukünfte der regionalen Kooperation und Organisation auf und ermöglichen eine Diskussion, welcher Weg eingeschlagen werden soll. Diese Diskussion ist erforderlich, weil die Szenarien in sehr unterschiedlicher Ausprägung Möglichkeiten zeigen, eine **regionalpolitische Handlungsebene** zu schaffen. Das bedeutet auch einen **unterschiedlichen Grad an Mut und Entschlossenheit** der Entscheider*innen, die **Zukunftsgestaltung der KielRegion** in die Hand zu nehmen.

5.2 Szenario „Pragmatische Justierung der GmbH-Form“

5.2.1 Inhaltliche Prämissen

- Es sollen vor allem die erkannten **Schwachstellen der heutigen Arbeit beseitigt** werden, u. a. soll die Gremienstruktur bereinigt werden.
- Es wird **keine regionalpolitische Handlungsebene** angestrebt.
- Für die Beschäftigten sollen **sichere Arbeitsbedingungen** geschaffen werden.
- Es sollen die vier im Aufsichtsrat bestätigten Themenfelder (Wirtschaft und Arbeit, Mobilität, Klimaschutz sowie Gesundheitsregion) bearbeitet werden.

⁵³ Scholles 2001, 206

⁵⁴ Scholles 2001, 207

5.2.2 Organisatorische Basis

Dem Szenario liegt das oben unter Punkt 4.2.2 vorgestellte Organisationsmodell „Fortbestand der GmbH“ zu Grunde.

5.2.3 Wesentliche Bausteine der Modernisierung

- Optimierung der Entscheidungsstrukturen, Überprüfung der Aufgaben, die heute von Aufsichtsrat, Lenkungsausschuss und Arbeitsgruppen wahrgenommen werden, im Rahmen einer Organisationsuntersuchung.
- Die Rollen von Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat werden geschärft.
- Es wird eine Regionalkonferenz nach dem Vorbild der Region Mainfranken eingerichtet, die der Vernetzung der Politikebenen (von der Gemeindeebene bis zum EU-Parlament) dient, jedoch keine eigene Entscheidungskompetenz hat.
- Sicherung der mittelfristigen Finanzausstattung der KielRegion GmbH in ausreichender Höhe, damit die Gesellschaft nicht auf ständige Akquise von extern finanzierten Projekten angewiesen ist. Diese Finanzausstattung wird auf fünf Jahre festgeschrieben und mit einer Zielvereinbarung gekoppelt.
- Entfristung der Arbeitsverträge derjenigen Beschäftigten, die dauerhaft gehalten werden sollen.
- Die Stadt Neumünster wird als neuer Gesellschafter aufgenommen. Auf die Einbeziehung zusätzlicher Gesellschafter, z. B. aus der Wirtschaft, wird verzichtet; bezüglich des Kreises Rendsburg-Eckernförde wird geprüft, welche Vorteile eine unmittelbare Gesellschafterfunktion des Kreises anstelle der Wirtschaftsförderungsgesellschaft bringt.

5.2.4 Zu erwartende Effekte

- **Bessere Strukturierung der Tätigkeit** in den übertragenen Handlungsschwerpunkten.
- Beschäftigte erhalten größere persönliche Sicherheit durch unbefristete Verträge, haben jedoch nicht die Vorteile des TVöD.
- Die KielRegion GmbH erhält **verbesserte Rahmenbedingungen für ihre Arbeit**. Sie wird weiterhin vor allem im Bereich freiwilliger Aufgaben der Verbandsmitglieder für diese tätig und fördert die regionale Vernetzung.
- Die Weiterentwicklung der Gesellschaft zu einer politisch legitimierten Handlungsebene sowie die Übernahme hoheitlicher Aufgaben sind in dieser Rechtsform nicht möglich.

5.2.5 Bewertung

Dieses Szenario bildet den **geringstmöglichen Eingriff in die jetzige Struktur** ab. Bei dessen Umsetzung erscheinen Verbesserungen in den internen Abläufen der KielRegion GmbH erreichbar. Dafür müssten aber die Rollen der Gremien klar definiert werden und die zahlreichen Arbeitsgruppen in eine

überzeugende Gesamtstruktur integriert werden, so dass erkennbar ist, welche Gremien eine beratende, entscheidungsvorbereitende oder entscheidende Funktion haben. Hierzu ist eine unabhängige Organisationsberatung zu empfehlen.

Mit der Fortführung und punktuellen Optimierung dieses Organisationsmodells wird allerdings keine eigenständig operierende und nach außen wirkende regionalpolitische Handlungsebene geschaffen. In der GmbH wirken zwar politische Mandatsträger im Aufsichtsrat mit, der Aufsichtsrat hat aber vorrangig die Aufgabe, die Geschäftsführung zu überwachen und ist **kein regionalpolitisches Entscheidungsgremium**. Zudem besteht keine geregelte Verbindung zwischen dem Aufsichtsrat und anderen eingesetzten Arbeits- und Lenkungsgruppen der GmbH. Auch die Gesellschafterversammlung steht eigenständig neben diesen Gremien. Die aus den Kommunen bekannte und dort bewährte Abfolge der strukturierten Beratung und Beschlussempfehlung in Ausschüssen und der anschließenden Entscheidung im Beschlussgremium (Gemeindevertretung, Kreistag) ist hier nicht umsetzbar.

In diesem Szenario arbeiten die Gremien der Gebietskörperschaften weiterhin **jeweils einzeln und für sich an regionalen Themen**. Diese Mitwirkung von Ausschüssen der Kreistage und der Ratsversammlung an der Positionierung der GmbH-Gesellschafter ist in diesem Organisationsmodell zwar wichtig, kann aber nicht als eigenständige regionalpolitische Gestaltung gesehen werden. Als weiteres Defizit ist zu sehen, dass die GmbH keine gemeinsamen regionale Verwaltungsaufgaben hoheitlicher Art für die Gebietskörperschaften übernehmen kann.

Wenn Einigkeit in der Region besteht, dass eine **regionalpolitische Ebene** etabliert werden soll, die von sich aus gestalten und nach außen auftreten kann, ist dies mit den Gremien der GmbH und damit **mit diesem Szenario nicht erreichbar**.

5.3 Szenario „Neue Basis der Zukunftsgestaltung“

5.3.1 Inhaltliche Prämissen

- Die Gesellschafter möchten eine **Basis für eine zukunftsfähige stadtreionale Handlungsebene** schaffen. In diesem Sinne soll eine eigene regionalpolitische Entscheidungsebene geschaffen werden.
- An die Stelle der heutigen unübersichtlichen Gremien- und Entscheidungsstrukturen sollen **klar strukturierte Beratungs- und Entscheidungsprozesse** treten, wie sie auch in Gemeindevertretungen und Kreistagen üblich sind.
- Es sollen die vier im Aufsichtsrat bestätigten Themenfelder (Wirtschaft und Arbeit, Mobilität, Klimaschutz und Gesundheitsregion) im jetzt bestehenden bzw. vereinbarten Umfang bearbeitet werden.
- Für die Beschäftigten sollen **sichere Arbeitsbedingungen** geschaffen werden, wozu sie in den öffentlichen Dienst übernommen und nach TVÖD bezahlt werden.
- Die Organisation soll perspektivisch auch in der Lage sein, **weitere öffentliche Aufgaben** zu übernehmen.

5.3.2 Organisatorische Basis

Dem Szenario liegt als organisatorische Basis das unter Punkt 4.2.4 vorgestellte Organisationsmodell „Entwicklungsverband KielRegion in der Rechtsform des Zweckverbandes“ zugrunde.

5.3.3 Wesentliche Bausteine der Modernisierung

- Auf Basis des GkZ wird ein Entwicklungsverband KielRegion in der Rechtsform des Zweckverbandes gebildet. Verbandsmitglieder sind die Landeshauptstadt Kiel, die Stadt Neumünster sowie die Kreise Plön und Rendsburg-Eckernförde.
- Die Mitglieder der Verbandsversammlung werden von den Ratsversammlungen/Kreistagen der Gebietskörperschaften entsandt und bilden eine **stadregionale Politikebene**, die sich verstärkt der Entwicklung der Gesamtregion verpflichtet fühlt. Die Verbandsversammlung erhält eine Mitgliederzahl von ca. 30-40, so dass entsprechend der Mandatsverteilung in den Kreistagen und Stadtvertretungen der Mitgliedskommunen auf stadregionaler Ebene eine **ausreichende Breite der politischen Repräsentanz** erzielt wird.
- Die Verbandsversammlung kann **Ausschüsse** bilden, in denen z. B. auch Fachleute aus Wirtschaft und Wissenschaft mitwirken können.
- Es wird eine hauptamtlich geleitete **Verbandsgeschäftsstelle** eingerichtet.
- Die gewünschte **Finanzausstattung** wird zwischen den Mitgliedskommunen vereinbart. Das konkrete jährliche Haushaltsvolumen und die daraus resultierende Höhe der Umlage werden im Beschluss über den Haushaltsplan des Zweckverbandes durch die Verbandsversammlung entschieden.
- Die **Beschäftigten** werden in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis überführt und die Arbeitsplätze werden neu bewertet, damit eine Bezahlung nach TVöD erfolgen kann.
- Es bestehen perspektivisch die organisatorischen Voraussetzungen für eine Erweiterung der Tätigkeitsfelder, z. B. durch Übernahme hoheitlicher Aufgaben.

5.3.4 Zu erwartende Effekte

- Es bildet sich eine **stadregionale Handlungsebene** heraus, die eigenständige regionale Positionen zu stadregionalen Themen entwickeln kann.
- Durch eine bessere Ausstattung der Verbandsverwaltung u. a. in der Gremienbetreuung erfolgt eine Professionalisierung der Verwaltungstätigkeit.
- Die Beschäftigten erhalten mehr persönliche Sicherheit und eine Bezahlung nach TVöD, weswegen der bislang beklagte „Brain Drain“ durch Abwanderung von qualifizierten Beschäftigten gestoppt wird.

5.3.5 Bewertung

Mit diesem Szenario besteht die Chance, dass sich eine eigenständig **stadregionale Handlungsebene mit regionalpolitischer Verantwortung** entwickelt. Die Bildung eines Zweckverbandes zur regionalen Kooperation bedeutet zwar nicht zwingend, dass sich dessen Verbandsversammlung zu einer

überzeugten Stimme der KielRegion entwickelt. Jedoch erwachsen durch die Möglichkeit, die Versammlung über das (häufig bei Zweckverbänden praktizierte) gesetzliche Minimum der Besetzung hinaus mit gewählten Politiker*innen aus der ganzen Region zu besetzen, klare Chancen, die in der Rechtsform der GmbH nicht bestehen.

Die Regelungen des GkZ eröffnen die Möglichkeit, dass sich die Verbandsversammlung zu einem echten regionalpolitischen Gremium entwickeln kann. Denn „die Vertreterinnen und Vertreter in der Verbandsversammlung handeln in ihrer Tätigkeit nach ihrer freien, durch das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung“.⁵⁵ Anweisungen der entsendenden Gebietskörperschaften als Verbandsmitglieder sind nur bei Personalien, Satzungsänderungen und in finanziellen Angelegenheiten (insb. Jahresabschluss, Festsetzung von Umlagen und Stammkapital) möglich.⁵⁶ Für die wesentlichen Strukturen und Abläufe der Verbandsarbeit gelten die Regelungen des Kommunalrechts. Das Gesetz über kommunale Zusammenarbeit ermöglicht Zweckverbänden ausdrücklich auch die Einrichtung von Ausschüssen (Hauptausschuss und Fachausschüsse). Damit kann das aus den Kommunen bekannte und dort **bewährte Prinzip der strukturierten Beratung in den Ausschüssen und der Beschlussempfehlung an das Beschlussgremium**, d. h. hier an die Verbandsversammlung, übernommen werden.

Wenn Einigkeit in der Region besteht, dass eine regionalpolitische Ebene etabliert werden soll, die von sich aus gestalten und nach außen auftreten kann, stellt der Zweckverband eine solide Lösung dar, dessen **politische Möglichkeiten deutlich über die heute praktizierte Kooperation in einer GmbH** hinausgehen. Dabei entscheiden die Verbandsmitglieder, welche Aufgaben sie dem Verband übertragen. Das hier gezeichnete Szenario geht davon aus, dass dem Zweckverband die vier Aufgabenbereiche übertragen werden, die als Ergebnis der ersten Projektphase festgestellt wurden. Das Aufgabenportfolio kann jedoch nachträglich verändert werden.

5.4 Szenario „Engagierte Regionalisierung“

5.4.1 Inhaltliche Prämissen

- Die Gesellschafter wollen den eingangs skizzierten Herausforderungen des Regionenwettbewerbs und des Klimawandels Rechnung tragen und die KielRegion besser für deren Bewältigung aufstellen. Die stadregionale Handlungsebene soll politisch und administrativ gestärkt werden.
- Es sollen auf stadregionaler Ebene die vier im Aufsichtsrat bestätigten Themenfelder (Wirtschaft und Arbeit, Mobilität, Klimaschutz sowie Gesundheitsregion) bearbeitet werden. Die Verbandsmitglieder sind aber auch bereit, dieser Ebene weitere Aufgaben (insbesondere die Wirtschaftsförderung) zu übertragen, damit dort die wesentlichen Instrumente für die Entwicklung einer wirtschaftsstarken, klimafreundlichen Region gebündelt werden; bei Bedarf soll die stadregionale Ebene auch hoheitliche Aufgaben übernehmen können.
- Die erkannten Schwachstellen der GmbH (insbesondere die derzeit unübersichtliche Gremienstruktur) sollen bereinigt werden. Stattdessen sollen klar strukturierte Beratungs- und Entscheidungsprozesse eingeführt werden, wie sie auch in Gemeindevertretungen und Kreistagen üblich sind.

⁵⁵ § 9 Abs. 6 GkZ

⁵⁶ § 9 Abs. 6 GkZ

Für die Beschäftigten sollen sichere Arbeitsbedingungen geschaffen werden, wozu sie in den öffentlichen Dienst übernommen werden und nach TVöD bezahlt werden.

5.4.2 Organisatorische Basis

- Dem Szenario liegt als organisatorische Basis ebenfalls das unter Punkt 4.2.4 vorgestellte Organisationsmodell „Entwicklungsverband KielRegion in der Rechtsform des Zweckverbandes“ zu Grunde.
- Die KielRegion GmbH bleibt bestehen; alleiniger Gesellschafter ist der Zweckverband.

5.4.3 Wesentliche Bausteine der Modernisierung

- Auf Basis des GkZ wird ein Entwicklungsverband KielRegion in der Rechtsform des Zweckverbandes gebildet. Verbandsmitglieder sind die Landeshauptstadt Kiel, die Stadt Neumünster sowie die Kreise Plön und Rendsburg-Eckernförde.
- Die Mitglieder der Verbandsversammlung werden von den Gebietskörperschaften entsandt, bilden aber gleichzeitig eine stadtreionale Politikebene, die sich verstärkt der Entwicklung der Gesamtregion verpflichtet fühlt. Die Verbandsversammlung erhält eine Mitgliederzahl von ca. 30-40, so dass entsprechend der Mandatsverteilung in den Kreistagen und Stadtvertretungen der Mitgliedskommunen auf stadtreionaler Ebene eine ausreichende Breite der politischen Repräsentanz erzielt wird.
- Im Rahmen des im Aufsichtsrat bestätigten Themenfeldes „Wirtschaft“ wird dem Zweckverband auch die **Wirtschaftsförderung** übertragen. Diese wird in der KielRegion GmbH als 100%ige Tochter des Zweckverbandes operativ wahrgenommen, die mit mindestens fünf Geschäftsstellen in allen Teilen der Region vertreten ist. Die Beschäftigten der drei bestehenden Wirtschaftsförderungsgesellschaften werden in diese GmbH überführt. Die GmbH kann entsprechend dem Vorbild des Verbandes Region Stuttgart ein Büro in Brüssel einrichten.
- Die Verbandsversammlung kann **Ausschüsse** bilden, in denen z. B. Fachleute aus Wirtschaft und Wissenschaft mitwirken können.
- Es wird eine hauptamtlich geleitete Verbandsgeschäftsstelle eingerichtet, in der z. B. eine professionelle Gremienbetreuung gewährleistet wird.
- Die gewünschte Finanzausstattung wird zwischen den Mitgliedskommunen geklärt. Das konkrete jährliche Haushaltsvolumen und die daraus resultierende Höhe der Umlage werden im Beschluss über den Haushaltsplan des Zweckverbandes durch die Verbandsversammlung entschieden.
- Die **Beschäftigten** werden in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis überführt und die Arbeitsplätze werden neu bewertet, damit eine Bezahlung nach TVöD erfolgen kann.
- Der Verband soll die integrative **Mobilitätswende** voranbringen und die Angebotsqualität im ÖPNV zwischen Zentren und Peripherien der Region stärker angleichen. Die Verbandsmitglieder übertragen dem Zweckverband deswegen die **Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV** auf der

Straße.⁵⁷ Zudem erhält der Verband die Zuständigkeit und die Mittel zur Entwicklung eines regionalen Radschnellwege-System.

- Der Verband erhält die Zuständigkeit und die Mittel zur Entwicklung der regional bedeutsamen Erholungsgebiete. Damit ergeben sich auch Synergien für deren touristische Nutzung.

5.4.4 Zu erwartende Effekte

- Es wird eine **stadtreionale Handlungsebene** mit eigenständigen regionalpolitischen Möglichkeiten geschaffen. Es erfolgt eine Stabilisierung der stadtreionalen Verwaltungstätigkeit in den übertragenen Handlungsschwerpunkten.
- Die Kreise und kreisfreien Städte bleiben in vollem Umfang im wesentlichen Teil ihrer Aufgaben handlungsfähig.
- Die **Beschäftigten** des Zweckverbandes erhalten mehr persönliche Sicherheit und eine Bezahlung nach TVöD.
- Eine gemeinsame **regionale Wirtschaftsförderung** stärkt den regionalen Außenauftritt. Es bestehen die Voraussetzungen für eine weitere Erweiterungen der Tätigkeitsfelder, z. B. durch Übernahme hoheitlicher Aufgaben.
- Die **Mobilitätsangebote** in den Zentren und Peripherien der Region werden angeglichen.
- Die KielRegion **schärft ihr Profil** im nationalen und internationalen Standortwettbewerb deutlich, verbessert die Lebensqualität ihrer Bewohner*innen weiter und wird dadurch noch attraktiver für Fachkräfte von außen.

5.4.5 Bewertung

Für dieses Szenario gilt zuerst einmal die grundsätzliche Bewertung, die bereits für das Szenario „Neue Basis der Zukunftsgestaltung“ im Vergleich mit der GmbH abgegeben wurde. Deutlich stärker als dort wird mit diesem Szenario aber die **regionale Handlungsebene gestärkt**, da ihr auch zusätzliche entwicklungsbestimmende regionale Aufgaben übertragen werden. Vor allem geht das Szenario von der Regionalisierung der Wirtschaftsförderung aus, aber es werden auch weitere Bereiche der regionalen Daseinsvorsorge auf den Verband übertragen, so die Aufgabenträgerschaft für den Busverkehr, Planung und Ausbau eines regionalen Radschnellwege-Systems sowie die Entwicklung regional bedeutsamer Erholungsgebiete. Damit bestehen vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten in Themenfeldern, die klar einer regionalen Perspektive bedürfen; insbesondere kann die nachhaltige VMobilitätswende zumindest in wesentlichen Bereichen entschlossen vorangetrieben werden.

Wichtig ist der Ansatz, dass die KielRegion GmbH als 100%ige Tochter des Zweckverbandes bestehen bleibt, damit dort die Wirtschaftsförderung zusammengeführt werden kann. Diese neue regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaft behält damit ihre auch bisher in den Gebietskörperschaften gewährte relative Unabhängigkeit. Hier ist mit der Zusammenführung des Personals und der Kompetenz der heutigen Wirtschaftsförderungsgesellschaften eine deutlich bessere Effizienz zu erwarten. Die

⁵⁷ Angesichts der Vorgaben der EU für die Möglichkeit von „Inhouse-Vergaben“ wird in diesem Zusammenhang auch die Übertragung der kommunalen Verkehrsunternehmen auf den Zweckverband geprüft.

Tätigkeit der neuen Wirtschaftsförderungsgesellschaft richtet sich aber an den strategischen Vorgaben des Zweckverbandes aus, deren operatives Instrument sie ist.

Obwohl in diesem Szenario die Verbandsmitglieder nur einzelne Aufgaben an die stadtrregionale Ebene abgeben, sehen wir hier eine deutliche Stärkung der regionalen Handlungsebene mit erheblichen politischen Gestaltungsmöglichkeiten.

5.5 Szenario „Umfassende Regionalisierung“

5.5.1 Inhaltliche Prämissen

- Die Gesellschafter sind überzeugt, dass sich die KielRegion erheblich besser positionieren muss, um in Konkurrenz zu anderen Regionen, nicht zuletzt zur stark aufgestellten Metropolregion Hamburg, ihr Gewicht zu stärken.
- Das Land Schleswig-Holstein erkennt die Bedeutung ihrer Hauptstadtregion für die gesamte Landesentwicklung und ist bereit, diese zu stärken und ihr auch Aufgaben des Landes zu übertragen.

5.5.2 Organisatorische Basis

- Dem Szenario liegt als organisatorische Basis eine zeitliche Abfolge des unter Punkt 4.2.4 vorgestellten Organisationsmodells „Entwicklungsverband KielRegion in der Rechtsform des Zweckverbandes“ und des unter Punkt 4.2.5 vorgestellten Organisationsmodells „Regionalverband Hauptstadtregion Kiel“ zu Grunde.
- Die KielRegion GmbH bleibt bestehen; alleiniger Gesellschafter ist der Zweckverband.

5.5.3 Wesentliche Bausteine der Modernisierung

- In einer **ersten Stufe** wird kurzfristig ein Zweckverband gebildet ((siehe Punkt 4.2.4 und insoweit auch Szenario 5.3)
- In einer **zweiten Stufe** erfolgt die Weiterentwicklung des Zweckverbandes entsprechend Szenario 5.4.
- Während der zweiten Stufe treten der Zweckverband und seine Verbandsglieder in Verhandlungen mit dem Land Schleswig-Holstein ein. Ziel ist, das Land davon zu überzeugen, dass es entscheidende Aufgaben der Regionalentwicklung, insbesondere die Regionalplanung und die Aufgabenträgerschaft im ÖPNV, durch Landesgesetz auf einen durch Gesetz zu bildenden Regionalverband überträgt.
- In der **dritten Stufe** wird der „**Regionalverband Hauptstadtregion Kiel**“ durch Landesgesetz mit den Pflichtaufgaben Regionalplanung und Trägerschaft des gesamten ÖPNV (entsprechend den Regelungen für die Region Hannover und den Regionalverband Großraum Braunschweig) errichtet. Das Regionalverbandsgesetz enthält eine Öffnungsklausel für weitere Aufgaben. Auf dieser Grundlage übertragen die Verbandsmitglieder dem Regionalverband weitere Aufgaben. Neben den bereits bestätigten Handlungsfeldern ist dies die Wirtschaftsförderung.

- Der Verband erhält die Zuständigkeit und die Mittel zur Entwicklung der regional bedeutsamen Erholungsgebiete. Damit ergeben sich auch Synergien für deren touristische Nutzung.
- Zudem erhält der Verband die Zuständigkeit und die Mittel zur Entwicklung eines regionalen Radschnellwege-System.
- Das Aufgabenportfolio des Regionalverbandes umfasst somit folgende Aufgabenfelder:
 - **Mobilität, Verkehrsentwicklungsplanung, Trägerschaft des gesamten ÖPNV sowie Radschnellwege**; dadurch kann der Verband eine umfassende und klimafreundliche Mobilitätsstrategie entwickeln und die **integrative Mobilitätswende** umsetzen.
 - **Wirtschaftsförderung und Regionalmarketing**, wobei die operativen Tätigkeiten – nach den strategischen Vorgaben der Verbandsversammlung – durch die ausgegliederte GmbH wahrgenommen werden; dadurch wird das gesamte Spektrum an Wirtschaftsförderungsaktivitäten und an Maßnahmen des Regionalmarketing aus einer Hand wahrgenommen.
 - **Regionalplanung und Regionalentwicklung**; umfasst sowohl die förmliche Regionalplanung als auch die informellen Aufgabenfelder der Regionalentwicklung und des Regionalmanagements.
 - **Förderung der Gesundheitsregion** einschließlich **Naherholung** (Erholungsgebiete), wodurch die Region alle bisherigen Aktivitäten vernetzen und gezielt zur weiteren Steigerung der Lebensqualität beitragen kann.
 - **Klimaschutz**, d. h. es können die regionalen Klimaschutzaktivitäten gebündelt werden; der Regionalverband nimmt die Aufgaben einer regionalen Klimaschutzagentur entweder selbst wahr oder über eine ausgegliederte gGmbH.
- Bezüglich der Verkehrsentwicklungsplanung⁵⁸ und der Aufgabenträgerschaft⁵⁹ des ÖPNV als regionale Aufgabe kann auf positive Erfahrungen aus anderen Stadtregionen zurückgegriffen werden. Zu erinnern ist auch daran, dass der Einstieg in die Tarif- und Verkehrsgemeinschaft im Kieler Raum in den 1980er Jahren wesentlich durch das Engagement des damaligen Verbandes Kieler Umland möglich wurde.⁶⁰ Das zeigt, dass **regionale Ansätze Erfolg bringen** können. Aktuell wären bei diesem Szenario auch die Strukturen des Verkehrsverbundes Region Kiel (VRK) und der NAH.SH GmbH in die vertieften Überlegungen und die konkrete Ausgestaltung einzubeziehen.
- Seit langem wird in der KielRegion über eine **StadtRegionalBahn** diskutiert. Dieses Szenario geht davon aus, dass den zukünftigen Anforderungen entsprechend in der gesamten Region ein **leistungsfähiges schienengebundenes Nahverkehrssystem** als wesentliche Voraussetzung für eine gesteigerte Attraktivität der Region für Fachkräfte und für die Lebensqualität der dort lebenden Menschen erkannt wird. Die Etablierung dieses Systems ist ein regionales Projekt und bedarf zu seiner Umsetzung regionaler Strukturen. Hierfür bietet sich der Regionalverband, möglicherweise auch eine Projektgesellschaft des Regionalverbandes, an.

⁵⁸ Beispielsweise hat das Land Baden-Württemberg dem Verband Region Stuttgart neben der Trägerschaft der S-Bahn auch die Regionalverkehrsplanung übertragen.

⁵⁹ Das Land Niedersachsen hat die Aufgabenträgerschaft für den gesamten ÖPNV durch Gesetze auf die regionalen Körperschaften in den Regionen Hannover und Braunschweig übertragen.

⁶⁰ vgl. Scheuer 1987

5.5.4 Zu erwartende Effekte

- Es entsteht eine sehr leistungsstarke stadtregionale Politik- und Handlungsebene.
- Der Regionalverband kann Siedlungs- und Verkehrsentwicklung nach internationalem Standard („Transit Oriented Development“) betreiben. Zur Erreichung einer **integrierten Mobilitätswende** erarbeitet er ein umfassendes und alle Verkehrsträger umfassendes Mobilitätskonzept. Das Rückgrat bildet dabei ein schienenorientiertes Siedlungs- und Verkehrskonzept, das das Projekt der StadtRegionalBahn einbezieht. Um in allen Teilräumen der KielRegion ein zeitgemäßes Mobilitätskonzept anbieten zu können, werden auch der Busverkehr und die flexiblen Mobilitätsangebote entsprechend ausgebaut.
- Alle wesentlichen entwicklungsbestimmenden Aufgaben (Regionalplanung, Mobilität einschließlich ÖPNV, Wirtschaftsförderung, Klimaschutz, Gesundheit, Naherholung) sind auf stadtregionaler Ebene gebündelt.
- Die schleswig-holsteinische Hauptstadtregion ist gut aufgestellt, um im Wettbewerb um Fachkräfte und insgesamt im nationalen und internationalen Wettbewerb der Standorte zu bestehen.

5.5.5 Bewertung

Dieses Szenario stellt ein langfristiges Optimum stadtregionaler Kooperation in der KielRegion dar, das sich durch eine eigenständige stadtregionale Politikebene, eine leistungsfähige Verbandsverwaltung, einen umfassenden Aufgabenbestand und eine angemessene Finanzierung auszeichnet. Noch einmal deutlich stärker als in den Szenarien „Neue Basis der Zukunftsgestaltung“ und „Engagierte Regionalisierung“ wird mit diesem Szenario die eigenständige regionale Handlungsebene gestärkt, was jedoch nur mit Unterstützung des Landes möglich ist und intensive Auseinandersetzungen mit den derzeitigen Strukturen des Nahverkehrs erfordert.

Mit dem Regionalverband Hauptstadtregion Kiel wäre die regionale Handlungsebene langfristig sichtbar und leistungsfähig. Es ist jedoch angesichts der bisherigen Reaktionen eher wahrscheinlich, dass dieses aus unserer Sicht sehr interessante Szenario erst nach mehreren Zwischenschritten erfolgen kann. Allerdings kann kein Zweifel daran bestehen, dass langfristig die KielRegion nur mit einer solchen leistungsfähigen Regionalebene ihre (bereits vorhandenen) Potenziale ausspielen kann und in vollem Umfang handlungs- und leistungsfähig ist.

6. Abschließende Empfehlungen mit Zeitplan

6.1 Grundsätzliche Einschätzung zur Zukunft der regionalen Kooperation in der KielRegion

In den Interviews, Workshops und Gremiensitzungen war immer wieder eine grundsätzliche Offenheit gegenüber regionaler Kooperation sowohl in der Politik als auch in den Verwaltungen erkennbar. Auch unsere Argumentation, dass die KielRegion stärker sichtbar sein muss, um sich im Wettbewerb der Regionen behaupten und klimafreundlich entwickeln zu können, stieß auf offene Ohren. Es war aber nur bei einem Teil der Akteur*innen Verständnis dafür vorhanden, dass dies auch bedeutet, sich organisatorisch neu aufzustellen. Die KielRegion kann nur stark und überzeugend nach außen wirken, wenn die **regionale Handlungsebene auch organisatorisch/institutionell nachhaltig gestärkt** wird. Die Rechtsform der GmbH, die ja nicht primär für das Management stadtregionaler Kooperation

geschaffen ist, eignet sich nicht als politische Plattform für eine starke regionale Politik. Vielmehr braucht regionale Politik ein regionales politisches Mandat, damit sich hier auch eine Verantwortung für die regionale Ebene oberhalb der Kreisebene entwickelt.

Aus unserer Sicht ist in der KielRegion noch sehr viel **Überzeugungsarbeit auf allen Ebenen** und in allen Bereichen erforderlich, um erstens das räumliche Bild einer starken schleswig-holsteinischen Hauptstadtregion fest im Bewusstsein der Akteur*innen zu verankern und zweites die Bereitschaft zu generieren, für regionale Herausforderungen auch regionale Lösungen zu finden, die zu einer regionalen politischen und organisatorischen Plattform führen. Es ist ein Unterschied, ob Mitglieder von Kreistagen und Ratsversammlungen in ihren Ausschüssen (wie derzeit) jeweils separat über regionale Themen diskutieren oder ob sie (so das Ziel) in einem gemeinsamen legitimierten Gremium regionale Lösungen finden müssen.

Vor dem Hintergrund des erst noch zu schärfenden Problembewusstseins sehen wir realistischerweise in der KielRegion aktuell keine Chance für anspruchsvollere Organisationsmodelle. Umso wichtiger ist es, mit der Schaffung einer Verbandsversammlung ein regionales politisches Gremium zu schaffen, das eine eigene regionale Dynamik entwickeln kann. Deswegen gilt es vordringlich, im Sinne des Szenarios „**Neue Basis der Zukunftsgestaltung**“ in die **Gründung eines Zweckverbandes einzusteigen**. Auch dort wird es eine Weile dauern, bis sich ein regionales Verantwortungsbewusstsein und ein regionales Selbstverständnis entwickeln, aber **14 Jahre nach der Gründung der KielRegion GmbH ist die Zeit reif für einen Schritt nach vorn**.

6.2 Empfehlungen

Mit den vorgelegten Szenarien sind wesentliche Entscheidungsgrundlagen für die künftige Ausgestaltung der stadtreionalen Handlungsebene in der KielRegion auf dem Tisch. Um

- eine regional verantwortliche Politik als Basis einer gestärkten und legitimierten Handlungsebene für die KielRegion zu schaffen,
- die KielRegion besser im nationalen und internationalen Standortwettbewerb zu positionieren,
- den Herausforderungen des Klimawandels Rechnung zu tragen und
- regionale Daseinsvorsorge und Lebensqualität für die Menschen in der Region zu verbessern,

empfehlen wir eine deutliche Stärkung der stadtreionalen Handlungsebene mit eigenständigen regionalpolitischer Gestaltungsmöglichkeit. Als Einstieg empfehlen wir die vergleichsweise niedrigschwellig zu realisierende Organisationsform des Zweckverbandes (entsprechend dem Szenario „Neue Basis der Zukunftsgestaltung“). Dessen Mitglieder sollten die Landeshauptstadt Kiel, die Stadt Neumünster, der Kreis Plön und der Kreis Rendsburg-Eckernförde sein. Sollte in Neumünster keine Bereitschaft zur Mitwirkung bestehen, kann der Verband auch ohne diese Stadt gebildet werden.

Der Zweckverband hat wesentliche Vorteile gegenüber der heute gewählten Rechtsform der GmbH, weil

- er eine **regionalpolitische Beratungs- und Entscheidungsebene** schafft,
- eine **strukturierte Beratung und Beschlussfassung** nach den bewährten Regeln des Kommunalrechts ermöglicht sowie

- offen ist **für spätere Erweiterungen des Aufgabenbestandes** auch im hoheitlichen Bereich.

Der Zweckverband sollte als wesentliche Aufgaben einer nachhaltigen Regionalentwicklung in der ganzen Region entsprechend den Diskussionsergebnissen der ersten Projektphase zuständig werden für:

- Wirtschaft, Arbeit und Regionalmarketing,
- Mobilität,
- Klimaschutz und
- die Entwicklung der „Gesundheitsregion Kiel“.

Diese Aufgaben sollten vor Verbandsgründung zwischen den künftigen Verbandsmitgliedern präzisiert und dann in der Verbandssatzung festgeschrieben werden, um klare Strukturen zu schaffen und spätere Kompetenzstreitigkeiten zu vermeiden.

Wegen des noch **erheblichen Bedarfs an Überzeugungsarbeit** für eine starke regionale Handlungsebene und der erkennbaren Beharrungskräfte können wir derzeit nur empfehlen, für den **Einstieg in dieses Organisationsmodell** von dem jetzt wahrgenommenen bzw. vereinbarten Aufgabenprofil auszugehen. Das heißt beispielsweise auch, dass die Wirtschaftsförderung bei den Gebietskörperschaften verbleibt und keine Veränderungen bei anderen Zuständigkeiten anstehen. Um aber regionale Aufgaben auf dieser regionalen Ebene arrondieren zu können, sollte in der Verbandssatzung bereits eine Öffnungsklausel für später zusätzlich vom Verband zu erfüllende regionale Aufgaben vereinbart werden.

Organe des Verbandes wären ein/e hauptamtliche/r Vorstandsvorsteher/in sowie die Verbandsversammlung. Die Verbandsversammlung sollte einen Umfang von 30-40 Sitzen haben, damit sich alle beteiligten Gebietskörperschaften bestmöglich einbringen können. Die Aufgaben des Verbandes würden in einer hauptamtlichen Verbandsgeschäftsstelle erledigt. Der Verband würde sich im Wesentlichen durch eine Umlage finanzieren, deren Höhe – mit oder ohne Anweisungsbeschlüsse der Mitglieder – in der Verbandsversammlung festgelegt wird. Der Verband soll aber er auch künftig seine erfolgreiche Tätigkeit bei der Einwerbung von Fördermitteln fortsetzen, sich dabei aber stärker auf sein Profil mit den vier Handlungsfeldern konzentrieren. Das Volumen des Verbandsbudgets sollte, ausgehend von dem heutigen Budget, folgende Aspekte berücksichtigen:

- Schaffung einer ausreichenden administrativen Basis für die Gremienbetreuung und zur Unterstützung der Geschäftsführung,
- Überführung der Beschäftigten in den TvÖD und in diesem Zusammenhang Bewertung der Stellen,
- zusätzlicher Personalbedarf in den Handlungsfeldern „Klimaschutz“ und „Gesundheitsregion“.

Es ist vereinbart, dass für die beiden neuen Handlungsfelder Masterpläne erarbeitet werden, in denen dann auch die genaueren Inhalte und die Intensität der Aufgabenwahrnehmung festgelegt werden. Auf dieser Grundlage kann eine genauere Kalkulation des Personalbedarfs und des benötigten „Startbudgets“ des Zweckverbandes erfolgen.

Mittelfristig empfehlen wir eine **Weiterentwicklung des Zweckverbandes**, wobei die Verbandsglieder über den weiteren Weg und das Tempo entscheiden müssen. Die spätere Weiterentwicklung des Zweckverbandes z. B. zu einem Regionalverband mit einem überzeugenden regionalen Aufgabenportfolio wäre rechtlich und organisatorisch grundsätzlich möglich. Hierfür ist in der am weitesten entwickelten Form (Organisationsmodell „Regionalverband Hauptstadtregion Kiel“) eine maßgeschneiderte

rechtliche Grundlage des Landes für die KielRegion erforderlich, wobei jedoch auf entsprechende Gesetze anderer Bundesländer zurückgegriffen werden kann.

6.3 Zeitplan für die Bildung eines Zweckverbandes

Vorrangig geht es darum, in den kommenden Monaten durch alle in den Gebietskörperschaften und in der KielRegion GmbH Verantwortlichen und **auf allen Ebenen eine intensive Bewusstseinsbildung für die erforderlichen Strukturveränderungen zu betreiben**. Dabei ist auch eine frühzeitige und umfassende Öffentlichkeitsarbeit erforderlich, die bisher nicht möglich war. Wichtig ist es, dass sich die Verantwortlichen das Ziel setzen, bis zur Jahresmitte 2022 zu einer **Grundsatzentscheidung** zu kommen, dass das Szenario „Neue Basis der Zukunftsgestaltung“ verfolgt und ein Zweckverband gegründet werden soll.

Für den Fall, dass dieses Vorhaben entschlossen in Angriff genommen wird, könnte sich die Zeitschiene so darstellen, dass der Zweckverband („Entwicklungsverband KielRegion“) Ende 2023, also in genau zwei Jahren, arbeitsfähig wäre. Hierzu seien die folgenden Meilensteine genannt:

2022

- Bis Mitte 2022: Intensive **Informationsarbeit und Diskussionen** in allen relevanten Gremien; Herbeiführung einer **Grundsatzentscheidung** der Gebietskörperschaften über die Bildung eines Zweckverbands zum 01.07.2023 und Erteilung des Auftrags zu dessen Vorbereitung an die KielRegion GmbH
- Nach der Grundsatzentscheidung kann der Auftrag zur Erarbeitung eines Vertrages und einer Verbandssatzung vergeben werden.
- Bis Ende 2022: **Endgültiger Beschluss** der künftigen Verbandsmitglieder (Vertrag) über die Bildung eines Zweckverbands

2023

- Nach der Kommunalwahl (vsl. 1. Halbjahr) können durch die Gremien der Verbandsmitglieder die **Mitglieder der Verbandsversammlung** gewählt werden.
- Die Verbandsverwaltung sollte zum 01.07.2023 mit kommissarischer Leitung die Arbeit aufnehmen und die **konstituierende Sitzung der Verbandsversammlung** vorbereiten; diese könnte unmittelbar nach der Sommerpause stattfinden.
- Einer der ersten Beschlüsse der Verbandsversammlung betrifft die Ausschreibung der Position des hauptamtlichen Verbandsvorstandes.
- Der Verband wäre zum Jahresende 2023 **in vollem Umfang arbeitsfähig**. Um zeitgerecht geeignetes Fachpersonal zu bekommen, könnten die Verbandsmitglieder schon die KielRegion GmbH mit der Ausschreibung von Stellen beauftragen.

Literatur

Aring, Jürgen; Reuther, Iris (Hrsg.) (2008): Regiopolen. Die kleinen Großstädte in Zeiten der Globalisierung. Berlin.

Bogumil, Jörg; Ebinger, Falk; Grohs, Stephan (2008): Modernisierung der Verwaltungsstrukturen im Großraum Braunschweig. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Industrie- und Handelskammer Braunschweig. Bochum/Braunschweig.

Dehn, Klaus-Dieter/Wolf, Thorsten Ingo (Hrsg.) (2021): Kommunalverfassungsgesetze Schleswig-Holstein, 16. Auflage, Wiesbaden.

Hahn, Manuela (2020): Die Region Großraum Braunschweig – Hochmoderner Industrie- und Forschungsstandort und Traditionsinsel der Geschichte und Kultur. In: Neues Archiv für Niedersachsen, Heft II/2020, S. 132-151.

Heinz, Werner (Hrsg.) (2000): Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. In: Heinz, Werner (Hrsg.): Stadt&Region – Kooperation oder Koordination? Ein Internationaler Vergleich. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 93, S. 169-274.

Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.) (2000): Unser Auftrag ist die Region. Hannover.

Kühl Claus; Liebrecht, Frank (1999): Durchbruch bei der interkommunalen Zusammenarbeit in Schleswig-Holstein. In: Raumforsch und Raumordnung (57), Heft 2-3, S. 201–202.

Priebs, Axel (2002): Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreionaler Organisationsstrukturen. In: Die Öffentliche Verwaltung (55), Heft 4/2002, S. 144-151.

Priebs, Axel (2010): Entwicklung, Stand und Perspektiven stadtreionaler Planungs- und Verwaltungsinstitutionen in Deutschland. In: Die Öffentliche Verwaltung (63), S. 503-511.

Priebs, Axel (2019): Die Stadtregion. Stuttgart.

Rühmann, Angela (2001): Die unterschiedlichen Verbandsmodelle im Großraum Hannover. In: Kommunalverband Großraum Hannover (Hrsg.): Großraum Hannover – Eine Region mit Vergangenheit und Zukunft. Beiträge zur regionalen Entwicklung, Heft 96, Hannover, S. 31-49.

Scheuer, Gernot (1969): Der Kieler Umlandverband. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Praxis der Regionalplanung in großstädtischen Verdichtungsräumen. Forschungs- und Sitzungsberichte 54, Hannover, S. 1-14.

Scheuer, Gernot (1987): Verband Kieler Umland – Tarif- und Verkehrsgemeinschaft Kieler Umland. In: Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.): Regionalplan Planungsraum III: „Verbandsplan Kieler Umland 1983-1995“, Landesplanung in Schleswig-Holstein, Heft 21, Kiel, S. 41-44.

Scholles, Frank (2001): Szenariotechnik. In: Fürst, Dietrich/Scholles, Frank (Hrsg.): Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung, Dortmund, S. 206-212.

Wolf, Thorsten Ingo (2021): Einführung. In: Dehn, Klaus-Dieter/Wolf, Thorsten Ingo (Hrsg.): Kommunalverfassungsgesetze Schleswig-Holstein, 16. Auflage, Wiesbaden, S. 7-39.

25. OKT 2022

WEISSLEDER EWER

Rechtsanwälte ■ Partnerschaft mbB

WEISSLEDER ■ EWER ■ Rechtsanwältinnen Part mbB ■ Walkerdamm 4-6 ■ 24103 Kiel

KielRegion GmbH
Frau Ulrike Schrabback
Neufeldtstraße 6

24118 Kiel

Dr. sc. pol. Wolfgang M. Weißleder
Notar a.D. ■ Rechtsanwalt ■ bis 2013

Prof. Dr. Wolfgang Ewer
Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Angelika Leppin
Rechtsanwältin ■ Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Marcus Arndt
Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Prof. Dr. Marius Raabe
Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Vergaberecht
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Gyde Otto
Rechtsanwältin ■ Fachanwältin für Arbeitsrecht

Dr. Gunnar Postel
Rechtsanwalt ■ Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

Dr. Bernd Hoefler
Rechtsanwalt

Dr. Tobias Thienel LL.M. (Edinburgh)
Rechtsanwalt

Dr. Malte Weismüller
Rechtsanwalt

Dr. Rainer Bökel
Rechtsanwalt

Dr. Niels Bock
Rechtsanwalt

Dr. Bastian Heuer
Rechtsanwalt

Dr. Jonas Dörschner
Rechtsanwalt

Dr. Klara Malberg
Rechtsanwältin

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen:

Kiel, den

Bearbeiter/-in:

260/22 AR/nb

25.10.2022

RA Prof. Dr. Arndt, RA Dr. Bock

Organisationsberatung

Sehr geehrte Frau Schrabback,

mit diesem Schreiben übermitteln wir die gutachterliche Stellungnahme zu möglichen Umgestaltungsvarianten für die KielRegion GmbH.

Wir dürfen zunächst die Ausgangslage und die von der KielRegion GmbH identifizierten Probleme gestrafft darstellen, bevor auf die rechtliche Beschreibung und Bewertung verschiedener Organisationsvarianten einzugehen ist.

■ Walkerdamm 4-6
24103 Kiel

Telefon (04 31) 9 74 36 - 0
Telefax (04 31) 9 74 36 - 36

■ kanzlei@weissleder-ewer.de
www.weissleder-ewer.de
St.-Nr. 20 222 15956
UID-Nr.: DE 134835172

■ HypoVereinsbank Hamburg
IBAN:
DE35 2003 0000 0002 3062 49
BIC: HYVEDE3300

■ Santander Bank Kiel
IBAN:
DE03 5003 3300 1080 5655 00
BIC: SCFBDE33XXX

■ Förde Sparkasse
IBAN:
DE83 2105 0170 1002 1010 10
BIC: NOLADE21KIE

■ Postbank Hamburg
IBAN:
DE09 2001 0020 0376 3552 08
BIC: PBNKDEFF

■ Sitz Kiel. Partnerschaftsregister AG Kiel PR 533 KI; Gesellschafter/-innen: Prof. Dr. Ewer, Prof. Dr. Leppin, Prof. Dr. Arndt, Prof. Dr. Raabe, Dr. Otto, Dr. Postel, Dr. Hoefler.
■ Alle laut Briefkopf tätigen Anwältinnen und Anwälte sind einzeln zur Vertretung der Partnerschaft berechtigt. Mandate werden nur für die Partnerschaft angenommen und geführt.

Voranstellen dürfen wir das nachfolgende

Inhaltsverzeichnis:

A.	Ausgangslage und Problemstellung	2
B.	Rechtliche Bewertung verschiedener Organisationsvarianten	8
I.	Gesellschaft mit beschränkter Haftung	8
1.	Gesellschaftsrechtlicher Charakter der GmbH	8
2.	Kommunalrechtliche Besonderheiten	11
a)	Vertretung im Aufsichtsrat nach § 102 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GO	12
b)	Erteilung von Weisungen gegenüber den Aufsichtsratsmitgliedern	13
c)	Erteilung von Weisungen gegenüber Mitgliedern der Gesellschafterversammlung	15
d)	Beteiligungsmanagement nach § 109 a GO	15
3.	Organisatorische Schwächen der KielRegion GmbH; Möglichkeiten und Grenzen der organisatorischen Veränderung der bestehenden GmbH	16
a)	Bislang identifizierte Schwächen	16
b)	Rechtlicher Rahmen für Veränderungen	17
aa)	Gremienzuständigkeiten und Entscheidungsprozesse	17
bb)	Zentrales und öffentlich wahrnehmbares, identitätsstiftendes Organ	20
cc)	Verstetigung der Finanzierung	21
4.	Zwischenergebnis zur Eignung der optimierten GmbH	22
II.	Zweckverband nach den §§ 2 bis 17 b GkZ	23
1.	Rechtlicher Charakter des Zweckverbands, Aufgabenträgerschaft	23
2.	Spielräume bei der Ausgestaltung der Verbandsverfassung	25
a)	Ausgestaltung der Aufgabenträgerschaft konkret für die KielRegion	25
b)	Ausgestaltung der inneren Verbandsverfassung	26
aa)	Zusammensetzung der Verbandsversammlung	27
bb)	Differenziertes Stimmgewicht	28
cc)	Sitzverteilung unter den Verbandsmitgliedern	29
dd)	Rechtlicher Charakter des Mandats in der Verbandsversammlung; Sitzungsöffentlichkeit	32
ee)	Abgrenzung der Entscheidungszuständigkeiten zwischen Verbandsversammlung und Verbandsvorsteher	33
ff)	Zweckmäßige Ausgestaltung der Verbandsverfassung bei Beibehaltung der GmbH	33
3.	Finanzierung	34
4.	Behebung von bislang identifizierten Mängeln durch die Rechtsform Zweckverband	38
III.	Gemeinsame AöR nach § 19 b GkZ	39
C.	Perspektive zur Weiterentwicklung der verschiedenen Rechtsformen	42
I.	Rechtliche Weiterentwicklung mit der Rechtsform GmbH	42
II.	Rechtliche Weiterentwicklung mit der Rechtsform Zweckverband	43
1.	Weiterentwicklung durch weitere Aufgaben	44
2.	Weiterentwicklung in der Mitgliederstruktur	47
D.	Ergebnisse	48

A. Ausgangslage und Problemstellung

Bei der KielRegion GmbH handelt es sich um eine 2008 gegründete Gesellschaft mit beschränkter Haftung, deren Gesellschafter die Landeshauptstadt Kiel, der Kreis Plön sowie die WFG Infrastruktur GmbH sind. Bei der zuletzt genannten Gesellschaft handelt es sich um eine Alleingesellschaft des Kreises Rendsburg-Eckernförde. Diese vermittelt die Beteiligung des Kreises Rendsburg-Eckernförde an der KielRegion GmbH. Am

Stammkapital der KielRegion GmbH sind die Landeshauptstadt Kiel und die WFG Infrastruktur GmbH jeweils zu 36,666 % sowie der Kreis Plön zu 26,668 % beteiligt.

Neben den gesellschaftsrechtlich zwingend vorgegebenen Organen Geschäftsführerin bzw. Geschäftsführer und Gesellschafterversammlung verfügt die KielRegion GmbH über einen Aufsichtsrat. Diesem gehören die verwaltungsleitenden Organe der Landeshauptstadt Kiel, des Kreises Rendsburg-Eckernförde sowie des Kreises Plön bzw. jeweils von diesen benannte Vertreter kraft Amtes an. Zudem entsenden die Kieler Ratsversammlung und der Kreistag des Kreises Rendsburg-Eckernförde je drei Vertreterinnen oder Vertreter sowie der Kreistag des Kreises Plön zwei Vertreterinnen oder Vertreter.

Der Aufsichtsrat ist nicht nur befugt, zu enumerativ festgelegten Gegenständen Entscheidungen zu treffen oder in einzelnen Angelegenheiten Entscheidungen der Geschäftsführung zuzustimmen, sondern ihm obliegt nach § 8 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrags die umfassende Beratung und Überwachung der Geschäftsführung. Die Geschäftsführung unterliegt folgerichtig nach § 6 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrags den Weisungen des Aufsichtsrats. Es handelt sich somit beim Aufsichtsrat der KielRegion GmbH um einen mit umfassenden Entscheidungskompetenzen ausgestattetes Organ, über das die Gesellschafter bzw. – im Fall des Kreises Rendsburg-Eckernförde – der mittelbare Gesellschafter ihren Einfluss auf die Geschäftsführung der Gesellschaft ausüben.

Die Mitglieder der Gesellschafterversammlung sowie die von den unmittelbaren Gesellschaftern Kreis Plön und Landeshauptstadt Kiel und vom mittelbaren Gesellschafter Kreis Rendsburg-Eckernförde in den Aufsichtsrat entsandten Personen unterliegen jeweils den Weisungen der kommunalen Gesellschafter nach § 25 Abs. 1 GO bzw. nach § 19 Abs. 1 KrO in Verbindung mit § 25 Abs. 1 GO. Dieses Weisungsrecht wird auf der Ebene der Kommunen im wesentlichen durch den Hauptausschuss nach § 40 b Abs. 4 KrO bzw. § 45 b Abs. 4 GO wahrgenommen. Ferner wirkt an der Willensbildung in den Organen der Gesellschaft das Beteiligungsmanagement nach § 109a GO (soweit die Kreise betroffen sind in Verbindung mit § 57 KrO) beratend mit und kann hierfür auch an den Sitzungen der KielRegion GmbH teilnehmen sowie Unterlagen einsehen.

Gegenstand der Gesellschaft ist laut Gesellschaftsvertrag die Förderung und Entwicklung von Wirtschaft und Erwerbsmöglichkeiten in der Region ihrer Gesellschafter. Hierzu ist die KielRegion GmbH bislang aktiv in den aus dem REK-Prozess abgeleiteten Themenfeldern Leben, Mobilität, Wirtschaft und Wissenschaft. Um einige der konkreten Projekte der KielRegion GmbH herauszugreifen, seien hier nur beispielhaft genannt

- die Erarbeitung einer Mobilitätsstrategie für die KielRegion, nämlich des 2017 vorgelegten „Masterplan Mobilität KielRegion“,
- die „SprottenFlotte“, ein in Zusammenarbeit mit den Gemeinden in der KielRegion realisiertes Leihfahrradsystem mit mehr als 100 dezentral in der Region verteilten Stationen

und

- die Beratung von Unternehmen in der KielRegion zur Fachkräftesicherung.
- Schließlich entfaltet die KielRegion GmbH auch Aktivitäten im Bereich regionales Marketing, insbesondere mit Bezügen zu Wirtschaftsstruktur und Arbeit.

Im Zuge des Strategieprozesses KielRegion 2030 hat die KielRegion ihre künftigen inhaltlichen Handlungsfelder noch stärker konturiert und beschreibt sie künftig als

- ▶ Wirtschaft & Arbeit,
- ▶ Mobilität,
- ▶ Klima mit Entwicklung eines Masterplan Klima 2035

und

- ▶ Gesundheit mit Entwicklung eines Masterplan Gesundheit 2035.

Die KielRegion GmbH hat derzeit rund 20 eigene Beschäftigte. Teilweise sind diese auf der Grundlage unbefristeter Arbeitsverträge tätig, einige der Beschäftigten sind befristet angestellt.

Einzelne der Aktivitäten der KielRegion GmbH werden finanziert über Zuschüsse Dritter, die die KielRegion GmbH einwirbt. Im Übrigen finanziert die KielRegion GmbH ihre Leistungen aus eigenem Kapital, wobei im Gesellschaftsvertrag vorgesehen ist, dass die Gesellschafter nach Ende eines jeden Geschäftsjahres Verluste der Gesellschaft bis zu der Höhe, die sich aus dem jährlich beschlossenen Wirtschaftsplan ergibt, ausgleichen im Verhältnis ihrer Anteile am Stammkapital.

Der Wirtschaftsplan wird unter Beratung durch den Aufsichtsrat von der Geschäftsführung aufgestellt, sodann vom Aufsichtsrat im Wege einer Empfehlung an die Gesellschafterversammlung beschlossen, bevor die Gesellschafterversammlung jeweils abschließend über den jährlichen Wirtschaftsplan beschließt.

Diese Entscheidungs- und Finanzierungsstrukturen haben sich in der praktischen Arbeit als eher schwerfällig erwiesen. Sie führen tendenziell dazu, dass etwa beim Start neuer Projekte und Vorhaben der KielRegion GmbH langwierige Abstimmungsprozesse mit den verschiedenen Organen der Gesellschaft und in den Gremien der Gesellschafter erforderlich sind, vor allem bezogen auf die Finanzierung dieser Aktivitäten.

Ferner wird die Zusammenarbeit im Aufsichtsrat und in der Gesellschafterversammlung bisher so beurteilt, dass dort weniger stark eine eigene regionale Identität ausgeprägt wird als dies wünschenswert und möglich wäre. Die Vertreter der Gesellschafter in den Gesellschaftsorganen begreifen – richtiger- und verständlicherweise – ihre Rolle vorwiegend als die eines Vertreters des jeweils eigenen Kreises bzw. der jeweils eigenen Stadt. Es entsteht mit anderen Worten bei den einzelnen Organmitgliedern noch keine ausgeprägte Identifikation mit der gesamten Region.

Die Gremien der KielRegion GmbH haben zusammen mit ihr selbst im Dezember 2019 einen Strategieprozess für die KielRegion angestoßen, den „Strategieprozess KielRegion 2030“. Der Strategieprozess ist beratend begleitet worden von Prof. Dr. Axel Priebs und Prof. Dr. Rainer Wehrhahn vom Geographischen Institut der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Arbeitsgruppe Stadt- und Bevölkerungsgeographie.

Zu diesem Strategieprozess liegt ein unter Federführung von Herrn Prof. Dr. Priebs verfasster Abschlussbericht „Ergebnisse und Szenarien für die organisatorische Verstärkung der schleswig-holsteinischen Hauptstadtregion“ vor. Die wesentlichen Thesen

und Ergebnisse dieses Abschlussberichts dürfen wir nachstehend gebündelt zusammenfassen, soweit sie für die hier anzustellenden rechtlichen Untersuchungen relevant sind:

- ▶ Ganz allgemein und unabhängig von der konkreten Situation in der KielRegion ist für den Erfolg einer Stadtregion erforderlich, dass die Kooperation klare thematisch-inhaltliche und räumlich differenzierte Schwerpunkte setzt,
- ▶ während gleichzeitig eine genügend politisch-institutionell ausgestattete Organisationsstruktur vorhanden ist, die die Stadtregion als eigenständige regionalpolitische Handlungsebene wirken lässt.

Legt man diesen Maßstab an die KielRegion an, so der Abschlussbericht, dann ist festzustellen,

- ▶ dass mit der KielRegion GmbH zwar eine stabile Organisationsform für die Kooperation in Stadt und Umland besteht,
- ▶ zugleich aber die KielRegion bisher ein vergleichsweise unscharfes Profil aufweist,
- ▶ keine eigene verantwortliche regionalpolitische Vertretung hat,
- ▶ nach außen nur begrenzt eigenständig wirken kann,
- ▶ sowie schließlich über eine unzureichend gesicherte Finanzierung und eine unklare Entwicklungsperspektive verfügt,

Priebs/Wehrhahn, Strategieprozess KielRegion 2030, Ergebnisse und Szenarien für die organisatorische Verstetigung der schleswig-holsteinischen Hauptstadtregion, S. 6.

Weiter hebt der Abschlussbericht hervor, dass nach der Abkehr der Gesellschafter der KielRegion GmbH von einem Beitritt zur Metropolregion Hamburg die KielRegion sich klarer und offensiver als eigene Stadt-Umland-Region präsentieren muss, um neben der Metropolregion Hamburg noch als eigenständige Region und Marke erkennbar zu

sein. Auch hierfür, so der Abschlussbericht, kommt es darauf an, eine eigenständige und selbstbewusst agierende regionalpolitische Handlungsebene zu etablieren,

Priebs/Wehrhan, a. a. O., S. 7.

Der Abschlussbericht zum Strategieprozess KielRegion 2030 schlägt zur Erreichung dieser Ziele organisationsrechtliche Veränderungen für die KielRegion vor, nämlich

- ▶ die Gründung eines Zweckverbands nach § 5 GkZ anstelle der heute bestehenden Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

Daneben streift der Abschlussbericht auch die Varianten,

- ▶ es bei der jetzt schon bestehenden GmbH zu belassen,

sowie alternativ

- ▶ eine gemeinsam von den jetzigen Gesellschaftern getragene Anstalt des öffentlichen Rechts nach § 19c GkZ zu gründen.

Anliegen dieser Untersuchung ist zu klären,

- ▶ inwieweit die vom Abschlussbericht ins Spiel gebrachten Organisationsvarianten für die KielRegion rechtlich geeignet erscheinen

und

- ▶ welche Gestaltungsspielräume bei den ins Auge gefassten Organisationsvarianten jeweils für die beteiligten Partner zur Verfügung stehen.

Die Ausgestaltungsmöglichkeiten der verschiedenen Organisationsvarianten sind vor allem deshalb näher zu betrachten, weil für die bisherigen Gesellschafter der KielRegion GmbH ganz maßgeblich von Bedeutung ist, die Willensbildung innerhalb einer ggf. weiter entwickelten Organisationsform der regionalen Kooperation interessengerecht und angemessen auszugestalten.

Was die konkrete Ausgestaltung der künftigen Kooperationsorganisation angeht, so ist in der bisherigen Diskussion im Aufsichtsrat und unter den Gesellschaftern die Idee entwickelt worden,

- ▶ die bestehende Gesellschaft mit beschränkter Haftung gegebenenfalls organisatorisch zu optimieren

oder alternativ

- ▶ einen Zweckverband nach dem GkZ nicht vollständig an die Stelle der bisherigen Gesellschaft mit beschränkter Haftung treten zu lassen, sondern zunächst für einen überschaubaren kleineren Aufgabenbestand einen Zweckverband zu gründen, der gewissermaßen neben die weiter bestehende KielRegion GmbH treten würde.

B. Rechtliche Bewertung verschiedener Organisationsvarianten

Nachstehend sind aus der eben dargestellten Perspektive die rechtlichen Eigenschaften der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (hierzu unter I.), des Zweckverbands (hierzu unter II.) sowie der gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts (hierzu unter III.) zu erläutern und auf ihre rechtliche Tauglichkeit für die Ausräumung oder Verringerung der im Strategieprozess ausgemachten Schwächen hin zu untersuchen.

I. Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Die rechtlichen Eigenschaften der Gesellschaft mit beschränkter Haftung sind zunächst allgemein gesellschaftsrechtlich in den Blick zu nehmen, bevor auf spezifisch kommunalrechtliche Anforderungen Besonderheiten einzugehen ist. Sodann ist die bisher identifizierten Schwächen und Probleme bei der KielRegion GmbH einzugehen sowie auf die Frage, inwieweit sich diese bewältigen und reduzieren ließen, indem man die KielRegion GmbH organisatorisch optimiert.

1. Gesellschaftsrechtlicher Charakter der GmbH

Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung, geregelt im Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG), zeichnet sich dadurch aus, dass sie als

so genannte Kapitalgesellschaft nach § 13 Abs. 1 GmbHG selbst rechtsfähig ist; die Gesellschaft selbst ist also juristische Person,

Berberich/Haaf, Beck'sches Handbuch der GmbH, 5. Auflage, München 2014, § 1, Rn. 17.

Mit der Gründung der GmbH entsteht also eine Gesellschaft, die selbst unmittelbar Rechte und Pflichten tragen kann. Kennzeichnend ist ferner der Haftungsschirm nach § 13 Abs. 2 GmbHG – für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft muss diese selbst mit ihrem Vermögen eintreten, während es grundsätzlich keine Pflicht der Gesellschafter gibt, Schulden oder sonstige Verbindlichkeiten der GmbH gegenüber deren Gläubigern zu erfüllen.

Die GmbH wird häufig für erwerbswirtschaftliche Zwecke errichtet, ist ihrer Rechtsform nach hierauf aber nicht beschränkt,

Altmeppen, in Roth/Altmeppen, GmbHG, Kommentar, 9. Aufl., München 2019, § 1, Rn. 9.

Da namentlich auch ideelle und gemeinnützige Zwecke zulässigerweise zum Gesellschaftszweck einer GmbH bestimmt werden können,

Altmeppen, in Roth/Altmeppen, GmbHG, Kommentar, 9. Aufl., München 2019, § 1, Rn. 14,

werden Gesellschaften mit beschränkter Haftung regelmäßig auch von Trägern der öffentlichen Verwaltung im Rahmen der Erfüllung ihrer eigenen öffentlichen Aufgaben errichtet,

vgl. Altmeppen, in Roth/Altmeppen, GmbHG, Kommentar, 9. Aufl., München 2019, § 1, Rn. 32.

Um eben eine solche Gesellschaft handelt es sich auch bei der KielRegion GmbH derzeit.

Trotz ihrer Offenheit als Rechtsform auch für nichtwirtschaftliche Zwecke, namentlich ideelle und gemeinnützige Zwecke, behält die GmbH stets ihr Gepräge als tendenziell auf ein kaufmannsartiges Unternehmen ausgerichtet. Dies wird ablesbar etwa

- ▶ am Wortlaut von § 3 Abs. 1 Nr. 2 und § 3 Abs. 2 GmbHG, die vom „Gegenstand des Unternehmens“ bzw. vom „Unternehmen“ sprechen,
- ▶ sowie daran, dass die GmbH nach § 13 Abs. 3 GmbHG in Verbindung mit § 6 Abs. 2 HGB stets und schon ihrer Rechtsform nach als Handelsgesellschaft gilt und damit rechtlich Kaufmannseigenschaft hat,
- ▶ schließlich auch daran, dass die GmbH als Handelsgesellschaft nach §§ 6 Abs. 1, 238 Abs. 1 Satz 1 HGB der handelsrechtlichen Buchführungspflicht unterliegt.

Unter den Rechtsformen für Kapitalgesellschaften tritt bei der Gesellschaft mit beschränkter Haftung zudem besonders hervor, dass die Gesellschafter in allen Angelegenheiten der Gesellschaft umfassend entscheidungs- und weisungsbefugt sind. Obgleich diese starke Stellung der Gesellschafterversammlung als universal zuständigem und obersten Organ der Gesellschaft im GmbHG keine ausdrückliche Erwähnung oder Regelung findet, wird sie gewissermaßen als Charakteristikum der GmbH und Selbstverständlichkeit vorausgesetzt sowie abgeleitet daraus, dass die Stellung der Geschäftsführung nach dem GmbHG auf vielfältige Weise von der autonomen Willensbildung in der Gesellschafterversammlung abhängt,

Altmeppen, in Roth/Altmeppen, GmbHG, Kommentar, 9. Aufl., München 2019, § 37, Rn. 3.

Hierdurch unterscheidet sich die Gesellschaft mit beschränkter Haftung maßgeblich von der Aktiengesellschaft, für die § 76 Abs. 1 Aktiengesetz (AktG) die grundsätzlich eigenverantwortliche Leitung der Gesellschaft durch den Vorstand bestimmt.

Gesellschaftsrechtlich sind die Gesellschafter nicht verpflichtet, das ihnen zustehende universale Entscheidungs- und Weisungsrecht gegenüber der Geschäftsführung laufend und voll auszufüllen. Vielmehr ist es so, dass nach § 46 GmbHG nur einzelne Gegenstände der Willensbildung in der Gesellschaft zwingend von den Gesellschaftern zu entscheiden sind. Im Übrigen dürfen nach den gesellschaftsrechtlichen Vorschriften

die Gesellschafter den Geschäftsführern freie Hand lassen nicht nur für das Tagesgeschäft, sondern dürfen ihnen auch die Erarbeitung von Strategien zur Weiterentwicklung der Gesellschaft und die Festlegung von Grundsätzen der Geschäftspolitik überlassen,

Axhausen, Beck'sches Handbuch der GmbH, 5. Aufl., München 2014, § 5, Rn. 133.

Auf diese Weise lässt sich also eine Gesellschaft in der Rechtsform einer GmbH organisatorisch so aufstellen, dass deren Geschäftsführung im Rahmen des durch die Satzung festgelegten Unternehmensgegenstands weit reichende Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume erhält, so dass die Geschäftsführung abgesehen von den zwingend durch die Gesellschafter zu treffenden Entscheidungen nach § 46 GmbHG die Gesellschaft weitgehend selbstständig führt.

Die Steuerung der Geschäftsführung durch einen Aufsichtsrat ist bei der GmbH im Gegensatz zur Aktiengesellschaft nicht zwingend gesellschaftsrechtlich vorgegeben; vielmehr lässt § 52 GmbHG den Gesellschaftern grundsätzlich die Wahl, im Gesellschaftsvertrag einen Aufsichtsrat vorzusehen oder keinen Aufsichtsrat bestellen zu lassen.

2. Kommunalrechtliche Besonderheiten

Die eben dargestellten gesellschaftsrechtlichen Spielräume gelten für Kapitalgesellschaften, an denen kommunale Körperschaften beteiligt sind, nur zum Teil und mit beschränkenden Maßgaben.

Das schleswig-holsteinische Kommunalwirtschaftsrecht enthält zahlreiche Voraussetzungen und Vorgaben, die kommunale Gesellschafter bei der Ausgestaltung der von ihnen gehaltenen gesellschaftsrechtlichen Beteiligungen zu beachten haben. Das Kommunalrecht schränkt gewissermaßen die gesellschaftsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten und Freiheiten ein, die das GmbH-Gesetz den Kommunen isoliert betrachtet bieten würde. Nachstehend ist auf diese kommunalrechtlichen Beschränkungen einzugehen, soweit sie sich auf die gesellschaftsrechtliche Ausgestaltung kommunaler Beteiligungen beziehen. Außer Betracht bleiben dagegen diejenigen Teile der kommunalwirtschaftsrechtlichen Vorschriften, die sich auf die Haftung, den Gesellschaftszweck und

die Organvergütung beziehen, weil sie für die von der KielRegion GmbH angedachten Veränderungen keine entscheidende Rolle spielen.

a) Vertretung im Aufsichtsrat nach § 102 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 GO

Nach § 102 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Hs. 1 GO ist durch den Gesellschaftsvertrag sicherzustellen, dass die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, erhält. Hierzu soll nach der Vorschrift insbesondere das Recht zählen, Mitglieder in das Überwachungsorgan zu entsenden.

Zwar statuiert die Vorschrift nach ihrem Wortlaut keine kategorische Pflicht, in gemeindlichen Gesellschaften stets und ausnahmslos einen Aufsichtsrat vorzusehen. Eine solche Pflicht oder jedenfalls eine dahingehende Soll-Vorgabe scheint die Vorschrift aber wie selbstverständlich vorauszusetzen. Denn wenn die Gemeinde im Regelfall verpflichtet ist, im Gesellschaftsvertrag ein Recht zur Entsendung von Vertretern in den Aufsichtsrat oder ein entsprechendes Überwachungsorgan zu verankern,

Gesetzentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Kommunalwirtschaft, Landtagsdrucksache 18/3152, Seite 42,

dann folgt hieraus wohl implizit zugleich eine Pflicht, grundsätzlich im Gesellschaftsvertrag überhaupt einen Aufsichtsrat oder ein an seine Stelle tretendes Überwachungsorgan vorzusehen. Denn würde man das Gesetz an dieser Stelle so verstehen,

- dass die grundsätzliche Pflicht zur Verankerung von Entsenderechten im Gesellschaftsvertrag nur bestünde, wenn ein fakultativer Aufsichtsrat in der Satzung vorgesehen ist,
- während zugleich die Verankerung des Aufsichtsrats selbst im Gesellschaftsvertrag in das Belieben der Gesellschafter gestellt wäre,

so ließe sich die Regelung in der Praxis relativ leicht unterlaufen und würde dem selbst gesteckten und im Gesetz ablesbaren Ziel kaum gerecht werden.

Gegen eine Auslegung des Gesetzes im Sinne einer grundsätzlichen Pflicht zur Schaffung eines Aufsichtsrats in kommunalen Gesellschaften lassen sich zwar gewichtige gesellschaftsrechtliche Argumente vorbringen; gleichwohl ist die Aufsichtspraxis der Kommunalaufsichtsbehörden in Schleswig-Holstein in den letzten Jahren maßgeblich davon geprägt, bei der Gründung von kommunalen Alleingesellschaften oder der Beteiligung von Kommunen an Gesellschaften grundsätzlich die Verankerung eines Aufsichtsrats im Gesellschaftsvertrag zu verlangen.

Es gibt durchaus sehr gut vertretbare Argumente dafür, dass die Gesellschafterkommune auf die Einrichtung eines Aufsichtsrates ihrer GmbH dann verzichten kann, wenn sie die Gesellschaftsanteile als Alleingeschafterin hält. Denn bei dieser ist der Einfluss der einzigen Gesellschafterin schon durch die grundlegenden gesellschaftsrechtlichen Charakteristika der Gesellschaft mit beschränkter Haftung so intensiv ausgeprägt, dass es womöglich auch kommunalrechtlich vertretbar erscheint, die Steuerung der Gesellschaft auf den Weisungsweg von der einzigen Gesellschafterin zur Geschäftsführung der Gesellschaft zu beschränken. Diese Überlegungen sind konkret im Fall der KielRegion GmbH allerdings nicht einschlägig, weil es sich bei ihr um eine Beteiligungsgesellschaft mit mehreren kommunalen Gesellschaftern handelt.

b) Erteilung von Weisungen gegenüber den Aufsichtsratsmitgliedern

Nach § 102 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Hs. 2 GO ist ferner im Gesellschaftsvertrag das Recht der kommunalen Gesellschafter zu verankern, den jeweils entsandten Aufsichtsratsmitgliedern Weisungen nach § 25 Abs. 1 GO zu erteilen.

Hiermit sind sowohl einzelne konkrete Weisungen gemeint, die sich auf einen bestimmten Beschlussgegenstand beziehen, als auch abstrakter gehaltene Grundsatzbeschlüsse und Richtlinien,

Borchert, Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Loseblattkommentar, § 25 GO, Rn. 8.

Die grundsätzlich bestehende Pflicht der Gemeinden, im Gesellschaftsvertrag einer GmbH abzusichern, dass den von der Gemeinde jeweils entsandten Aufsichtsratsmitgliedern Weisungen nach § 25 GO erteilt werden können, führt darüber hinaus faktisch zu einer Reduzierung der Entscheidungsfindung in den Organen der Gesellschaft.

Denn vor einer abschließenden Entscheidung durch den Aufsichtsrat werden kommunale Vertreter typischerweise danach trachten, in Kreistag, Ratsversammlung bzw. Hauptausschuss, die für die Ausübung des Weisungsrechts nach § 25 GO zuständig sind, eine Willensbildung über den jeweiligen Beschlussgegenstand herbeizuführen. Bezogen auf „Entscheidungen zur Steuerung der Unternehmen zur Erreichung strategischer Ziele“ sind die Vertreter der Gemeinden und Kreise in der Gesellschaft gemäß § 104 Abs. 1 Satz 3 GO überdies zur frühzeitigen Unterrichtung der Gemeinde verpflichtet.

In den für die Ausübung des Weisungsrechts zuständigen Organen, also Kreistag, Ratsversammlung bzw. Hauptausschuss, wird eine Entscheidung zur Ausübung des Weisungsrechts wiederum nicht selten erst getroffen werden, nachdem eine Willensbildung über den jeweiligen Beschlussgegenstand in den Fraktionen erfolgt ist.

Der Gesetzgeber hat die Gefahr, dass eine kommunale Beteiligungsgesellschaft womöglich durch die Erteilung von kleinteiligen Weisungen und dadurch immer stärker verkomplizierte Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse gelähmt werden kann, wohl selbst gesehen. Daher sieht § 104 Abs. 2 GO vor, dass die Gemeinde das Weisungsrecht gegenüber Mitgliedern des Aufsichtsrats durch Hauptsatzung oder durch Beschluss im Einzelfall auf

„Entscheidungen zur Steuerung der Unternehmen zur Erreichung strategischer Ziele“

beschränken kann.

Die Formulierung im Gesetz ist vergleichsweise sperrig und sprachlich etwas ungenau. Gemeint sind wohl Entscheidungen von größerer Tragweite für die strategischen Ziele der jeweiligen Gesellschaft. Das Gesetz soll an dieser Stelle ermöglichen, die Steuerung der Gesellschaft durch die Gemeinde selbst auf eine

„Globalsteuerung“

zu beschränken; es geht mit anderen Worten darum,

„Eingriffe in das operative Geschäft der kommunalen Unternehmen“

zu vermeiden,

Gesetzentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Kommunalwirtschaft, Landtagsdrucksache 18/3152, Seite 47,

woraus man gut ableiten kann, dass dem Gesetzgeber die nachteiligen Folgen einer eher kleinteiligen Steuerung von Gesellschaften durch die Entscheidungen der kommunalen Gesellschaftergremien wohl bewusst war.

c) Erteilung von Weisungen gegenüber Mitgliedern der Gesellschafterversammlung

Auch die Vertreter der Kommunen in der Gesellschafterversammlung unterliegen nach dem schleswig-holsteinischen Kommunalverfassungsrecht den Weisungen der Gremien von Kreis bzw. Stadt.

Wird eine Kommune durch Ehrenbeamte oder ehrenamtlich tätige Bürger in einer Gesellschaft vertreten, so greift unmittelbar das Weisungsrecht nach § 25 Abs. 1 GO.

Soweit die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister die Gemeinde in der Gesellschafterversammlung, gilt § 25 GO auf der Grundlage der Verweisung in § 55 Abs. 6 GO bzw. in § 65 Abs. 6 GO, so dass ein Weisungsrecht auch insoweit besteht. Gleiches gilt im Ergebnis für die Landrätin oder den Landrat eines Kreises, für die oder den § 51 Abs. 6 KrO auf § 25 GO verweist.

d) Beteiligungsmanagement nach § 109 a GO

Die Gemeindeordnung sieht schließlich in § 109 a GO vor, dass die Kommunen, die über Beteiligungen verfügen, für die Unterstützung der wirksamen Steuerung und Kontrolle dieser Beteiligungen eine Beteiligungsverwaltung einsetzen. Die hiermit befassten Beschäftigten der Kommune dürfen sich nach § 109 a Abs. 2 GO über die Angelegenheiten der Beteiligungen informieren, an den Sitzungen der Gesellschaften teilnehmen und Unterlagen einsehen. Ferner gehört zu den Aufgaben der Beteiligungsverwaltung nach § 109 a Abs. 3 Nr. 3 GO die Informationen und Beratung der von der Gemeinde in die Gesellschaft entsandten Vertreterinnen und Vertreter.

Hierdurch steigt einerseits der administrative Aufwand auf der Ebene der Gesellschaft. Denn die kommunal gehaltene GmbH muss Ressourcen dafür bereitstellen, die Beschäftigten der Beteiligungsverwaltung § 109 a Abs. 2 GO zu informieren und ihnen Auskünfte zu erteilen sowie Einsicht zu gewähren. Ferner setzt die Beratung der von den Gesellschaftern in die Gremien der Gesellschaft entsandten Personen durch die Beteiligungsverwaltung nach § 109 a Abs. 3 Nr. 3 GO natürlich gewissermaßen einen weiteren Abstimmungsmechanismus in Gang. Sofern und soweit die in die Gesellschaftsorgane entsandten Personen die Beratungsleistungen der Beteiligungsverwaltung in Anspruch nehmen, wird diese in der Praxis ja häufig so ausgestaltet sein, dass sie anlassbezogen zu bestimmten Gremiensitzungen und konkreten Beschlussgegenständen erfolgt. Die Beratung setzt daher regelmäßig einen Austausch zwischen den von der Kommune entsandten Vertreterinnen und Vertretern einerseits und den Beschäftigten der Beteiligungsverwaltung andererseits voraus, die nicht selten erst dann über einen bestimmten Gegenstand in ihrem Organ entscheiden werden, nachdem sie sich hierüber mit der Beteiligungsverwaltung abgestimmt haben.

3. Organisatorische Schwächen der KielRegion GmbH; Möglichkeiten und Grenzen der organisatorischen Veränderung der bestehenden GmbH

Nachdem wir eben die kommunalrechtlichen Vorgaben für die Ausgestaltung von kommunal gehaltenen Gesellschaftsbeteiligungen dargestellt haben, ist zunächst genauer darzustellen, welche Schwächen und Nachteile die jetzige rechtliche und organisatorische Aufstellung der KielRegion GmbH mit sich bringen, um anschließend zu beleuchten, inwieweit diese Nachteile und Schwächen reduziert werden könnten durch Veränderungen bei Beibehaltung der Rechtsform GmbH.

a) Bislang identifizierte Schwächen

Bislang sind von der KielRegion GmbH und ihren Gesellschaftern, namentlich im Rahmen des Strategieprozesses, vordringlich folgende organisatorische, rechtliche und wirtschaftliche Schwächen ausgemacht worden:

- ▶ Die eigene Gremienorganisation und die Strukturen für die Willensbildung der Gesellschaft sind zu schwerfällig und komplex, insbesondere hinsichtlich der fristgerechten Beantragung von Fördermitteln.

- ▶ Hierbei geht es zum einen um die Gremienzuständigkeiten innerhalb der Gesellschaft sowie um die Abstimmungs- und Steuerungsprozesse zwischen Gesellschaft und Gesellschaftern und die Koordination unter den Gesellschaftern.
- ▶ Es fehlt ein öffentlich wahrnehmbares Entscheidungsorgan, das zugleich dazu beitragen könnte, nach innen und außen eine regionale Identität auszubilden und zu stärken.
- ▶ Die Finanzierung der Arbeit der KielRegion GmbH wird als unbefriedigend und vergleichsweise unstet empfunden.
- ▶ Vor allem aufgrund der bisherigen Finanzierung der KielRegion GmbH ist ein erheblicher Teil der Beschäftigten bisher befristet angestellt, was einer Positionierung der KielRegion GmbH als attraktiver Arbeitgeberin im Weg steht und das Risiko vergrößert, dass Fachkräfte verloren gehen.

b) Rechtlicher Rahmen für Veränderungen

Unter Beachtung des oben bereits erläuterten rechtlichen Rahmens für die Ausgestaltung und Steuerung kommunaler Beteiligungen lassen sich diese Probleme nur teilweise mit Beibehaltung der Rechtsform GmbH beseitigen.

aa) Gremienzuständigkeiten und Entscheidungsprozesse

Die Gremienzuständigkeiten und Entscheidungsprozesse lassen sich unter Beachtung der Vorgaben der Gemeindeordnung nur in geringem Umfang straffen und vereinfachen.

Die Organe Geschäftsführung und Gesellschaftsversammlung sind zwingend durch das GmbHG vorgegeben.

Die Implementierung eines Aufsichtsrats der KielRegion GmbH, die gesellschaftsrechtlich fakultativ ist, wird grundsätzlich durch das Kommunalwirtschaftsrecht vorgegeben. Besondere Umstände, die es konkret im Fall der KielRegion GmbH rechtfertigen würden, auf die Einrichtung eines Aufsichtsrats zu verzichten, sind nicht zu erkennen.

Fraglich ist somit nur noch, in welchem Umfang sich die Entscheidungsfindung innerhalb der bestehenden Gremienstruktur günstiger gestalten lässt.

Auch insoweit setzt das Kommunalwirtschaftsrecht stark ausgeprägte Grenzen. Die derzeit praktizierten Abstimmungs- und Entscheidungswege sind nicht gekünstelt oder mutwillig kompliziert ausgestaltet, sondern setzen im Wesentlichen die Vorgaben des Kommunalwirtschaftsrechts um, namentlich was die Entsende- und Weisungsrechte der Gesellschafterkommunen in der KielRegion GmbH angeht.

Dabei hat der Gesetzgeber der Gemeindeordnung und der Kreisordnung sich natürlich in erheblichem Umfang davon leiten lassen, dass die Rechtsform der GmbH ein in der Tendenz unternehmerisches Gepräge aufweist. Der Gesetzgeber hatte daher die Gefahr vor Augen, dass Organe der GmbH ein unternehmerisches „Eigenleben“ entwickeln und Unternehmensentscheidungen treffen, die nicht mehr vollständig im Einklang stehen mit der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben durch die GmbH,

vgl. Sprenger, Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Loseblattkommentar, § 102 GO, Rn. 3.

Will man daher die KielRegion von den Weisungsrechten und den mit den Weisungsrechten logisch verknüpften kleinteiligen Abstimmungsprozessen lösen, dann ist eher eine Abkehr von der jetzigen Rechtsform angezeigt.

Bis zu einem gewissen Grade wäre allerdings eine Verbesserung der Entscheidungsprozesse dadurch erreichbar, dass die Gesellschafter untereinander ihre Einwirkung auf die Gesellschaft jeweils informell abstimmen, bevor die Gesellschaftsgremien mit einem bestimmten Beschlussgegenstand förmlich befasst werden. Auf diese Weise müssen Entscheidungsvorschläge weniger häufig hin und her kommuniziert werden.

An einem Beispiel sei dies festgemacht: Wenn die Gesellschafter eine bestimmte strategische Neupositionierung der Gesellschaft weitgehend untereinander inhaltlich abstimmen und erst anschließend hiermit der Aufsichtsrat und die Gesellschafterversammlung befasst werden, so bedarf es keiner Rückkopplung der Aufsichtsratsmitglieder mit den sie entsendenden Organen und deren Fraktionen mehr, weil die jeweilige Entscheidung dann ja bereits informell im Kreis der Gesellschafter vorberaten und vorbereitet wurde. Ein solches Vorgehen würde es also jedenfalls bei oberflächlicher

Betrachtung ermöglichen, dass die Gremien der Gesellschafter ihre Entscheidung schon vorab treffen, bevor die förmlichen Gremien der Gesellschaft hiermit erstmals befasst werden. Die Gesellschaftsorgane selbst könnten auf diese Weise womöglich jedenfalls scheinbar und bei oberflächlicher Betrachtung zügiger entscheiden. Wir dürfen jedoch sogleich darauf eingehen, inwieweit diese Erwartung tatsächlich belastbar erscheint.

In eine ähnliche Richtung gingen auch mündlich geäußerte Vorschläge während der Veranstaltung mit den Ausschüssen der Gesellschafter am 10.06.2022 sowie aus dem Kreis der Aufsichtsratsmitglieder in der Sitzung des Aufsichtsrats am 05.07.2022.

Ein solches Vorgehen lässt sich natürlich auch in gewisser Weise institutionalisieren, d. h. die Gesellschafter könnten untereinander einen bestimmten Modus verabreden und festlegen, nach dem sie diese informellen Vorabstimmungen von Gesellschaftsentscheidungen untereinander in einer bestimmten Art und Weise durchführen. Nicht selten sind derartige Abreden Teil von Konsortial- oder Stimmbindungsverträgen.

Ein solches Vorgehen hätte allerdings verschiedene aus unserer Sicht recht gewichtige Nachteile:

- ▶ Wenn man die Willensbildung über Entscheidungen der Gesellschaft in größerem Umfang außerhalb der Gesellschaftsorgane vorbereitet und vorabstimmt, würde dies die Organe und Gremien der KielRegion nicht öffentlich sichtbar machen und die Ausbildung einer Regionsidentität auch nicht befördern. Im Gegenteil würden die bestehenden Gesellschaftsorgane voraussichtlich noch weiter in den Hintergrund rücken. Denn die eigentlichen Entscheidungen würden dann ja in erheblichem Umfang verlagert in eine informelle öffentlich noch weniger wahrnehmbare Sphäre. Es würde nicht in der KielRegion GmbH entschieden, sondern gewissermaßen über die KielRegion.
- ▶ Außerdem bestünde die Gefahr, dass die Willensbildung über Entscheidungen der Gesellschaft entkoppelt wird von den Ressourcen der Gesellschaft. Mit anderen Worten: Die Gesellschafter würden womöglich Entscheidungen treffen oder jedenfalls beschlussfertig vorbereiten, ohne hierfür direkt und zeitgleich auf das bei der KielRegion GmbH vorhandene Know-How zugreifen zu können.

- ▶ Bei manchen Willensbildungsgegenständen käme aus demselben Grund eine Vorabstimmung unter den Gesellschaftern an ihre Grenzen, weil zwangsläufig Vorarbeiten aus der KielRegion GmbH erforderlich sind, etwa bei der Aufstellung des Wirtschaftsplanes. Bis zu einem gewissen Grade lässt sich dieses Problem wiederum abmildern dadurch, dass man die Geschäftsführung der KielRegion GmbH oder fallweise Beschäftigte der Gesellschaft zu diesen informellen Abstimmungen unter den Gesellschaftern hinzuzieht.
- ▶ Bezieht man die Geschäftsführung der Gesellschaft wiederum verstärkt in die vorgelagerte informelle Willensbildung unter den Gesellschaftern ein, dann reduziert dies zwar das Risiko, dass die Willensbildung zu stark von den Ressourcen und dem Know-How der Gesellschaft entrückt wird, konterkariert aber wiederum die Verschlinkung und Straffung der Entscheidungsfindung.
- ▶ Schließlich besteht wohl die Gefahr, dass aufgrund der aufwendigeren Vorabstimmung unter den Gesellschaftern diese ihre Koordination der Willensbildung auf wenige regelmäßig wiederkehrende Termine beschränken würden. Trifft man sich unter den Gesellschaftern für diese Vorabstimmungen außerhalb der Gesellschaftsorgane etwa nur zweimal im Jahr, dann tritt in Wahrheit keine Beschleunigung der Entscheidungsprozesse ein, sondern ein u. U. im Vergleich zum heutigen Status sogar zeitlich verlängerter Willensbildungsprozess.

bb) Zentrales und öffentlich wahrnehmbares, identitätsstiftendes Organ

Vergleichbar ist der Befund, soweit das Fehlen eines Organs betroffen ist, das öffentlich als Entscheidungsinstanz der KielRegion wahrgenommen und auf diese Weise eine regionale Identität stiften kann.

Mit der bestehenden Rechtsform GmbH lässt sich ein solches Organ nicht vereinbaren, weil die Vielzahl von Entscheidungsorganen (Geschäftsführung, Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat) kommunalrechtlich vorgezeichnet ist und jedenfalls für die KielRegion GmbH in ihrem jetzigen Zuschnitt keine Abkehr hiervon realistisch erscheint.

Würde man den Versuch unternehmen, ein weiteres Organ oder eine Art Beirat auf der Ebene der KielRegion GmbH zu installieren, so ginge hiervon voraussichtlich auch nicht

die vermisste identitätsstiftende Wirkung aus. Denn ein solches weiteres Organ hätte ja – verglichen mit den gesellschaftsrechtlich maßgeblichen Organen Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat – keine originären eigenen Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse.

Ein Gremium, in dem keine bedeutenden Entscheidungen getroffen werden, ist voraussichtlich kaum geeignet, um öffentlich stärker wahrgenommen zu werden, die Profilbildung zu unterstützen und die Herausbildung einer regionalen Identität zu fördern.

cc) Verstetigung der Finanzierung

Der bei der Aufzählung der Schwächen oben zuletzt genannte Aspekt, dass bisher die Finanzierung für die Aktivitäten der KielRegion GmbH als unstet und nicht nachhaltig erscheint, lässt sich auch bei weiterem Festhalten an der Rechtsform GmbH spürbar positiv beeinflussen.

Bislang basiert die Finanzierung der Aktivitäten der KielRegion GmbH ja im wesentlichen auf zwei Säulen:

- ▶ Teilweise vereinnahmt die KielRegion GmbH selbst öffentliche Zuschüsse von Dritten, also etwa Mittel von Land, Bund oder EU.
- ▶ Der größere Teil des Budgets, darunter auch Mittel, mit denen der bei Zuwendungen regelmäßig erforderliche Eigenanteil des Zuwendungsempfängers gedeckt wird, stammt von den Gesellschaftern, die in § 13 Abs. 2 des Gesellschaftsvertrags vereinbart haben, entsprechend der Höhe ihrer Beteiligung die Verluste der Gesellschaft auszugleichen, soweit sie im Wirtschaftsplan so veranschlagt wurden.

Insgesamt wird die Finanzierung bisher als nicht genügend verstetigt und verlässlich bewertet, weswegen ein Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nur befristet beschäftigt wird.

Der derzeit geregelte Mechanismus, um die Gesellschaft mit Mitteln der Gesellschafter anteilig zu finanzieren, ist allerdings nicht der einzig denkbare Modus.

Alternativ zum derzeit praktizierten anteiligen Verlustausgleich wäre denkbar, dass die Gesellschafter vereinbaren, der KielRegion GmbH ein für einen mehrjährigen Zeitraum festgelegtes oder vertraglich vorab nach vereinbarten Kriterien bestimmbares Budget zukommen zu lassen. Auf diese Weise würde die Gesellschaft in einem stärkeren Umfang Planungssicherheit erhalten und könnte mit einem prognostizierbaren Budget ihre eigenen Aktivitäten planen. Aus der Perspektive der Gesellschaft wäre dies voraussichtlich eine spürbare Verbesserung verglichen mit dem heutigen Status, wenngleich festzuhalten ist, dass das Maß an finanzieller Eigenständigkeit bei der Rechtsform Zweckverband noch größer ausgeprägt bzw. ausprägbarer wäre,

hierzu sogleich unten.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass bei der näheren Ausgestaltung eines solchen Finanzierungsmodus steuer- und beihilferechtliche Anforderungen zu beachten sind. Dies gilt allerdings auch für die derzeit praktizierte Finanzierung über den anteiligen Verlustausgleich.

4. Zwischenergebnis zur Eignung der optimierten GmbH

Als Fazit ist daher festzuhalten:

Die im Zuge des Strategieprozesses identifizierten Schwächen lassen sich mit einer organisatorisch optimierten GmbH, also bei Beibehaltung der jetzigen Rechtsform der KielRegion, nur teilweise und unvollständig ausräumen.

- ▶ Die als zerklüftet empfundenen Gremienzuständigkeiten und komplexen eher zeitaufwändigen Entscheidungsprozesse lassen sich nur in geringem Umfang verändern. Soweit solche Veränderungen möglich erscheinen, würden sie zudem dazu führen, dass die Entscheidungsfindung noch stärker aus dem Blickfeld der Öffentlichkeit entrückt würde; sie würde zugleich ihrem Charakter nach informeller. Ferner würde das Risiko bestehen, dass diese informellen Abstimmungen auch von den Ressourcen der Gesellschaft entkoppelt würden.
- ▶ Ein herausgehobenes öffentlich stärker wahrnehmbares profiliertes und zur regionalen Identitätsbildung beitragendes Entscheidungsorgan lässt sich angesichts

der Schranken des Kommunalwirtschaftsrecht bei Beibehaltung der Rechtsform GmbH nicht bilden.

- ▶ Die Finanzierung der KielRegion so zu verändern, dass die eigene finanzielle Ausstattung für die KielRegion GmbH in stärkerem Umfang als bisher planbar und verlässlich wäre, ist auch mit Beibehaltung der Rechtsform GmbH möglich.

II. Zweckverband nach den §§ 2 bis 17 b GkZ

Wir dürfen zunächst den rechtlichen Charakter des Zweckverbandes darstellen, bevor darauf einzugehen ist, inwieweit die Verbandsmitglieder Spielräume haben für die Ausgestaltung der Willensbildung innerhalb des Zweckverbands und der sonstigen inneren Organisation. Ferner ist kurz auf die Finanzierung von Zweckverbänden einzugehen. Schließlich dürfen wir beleuchten, inwieweit die im Zuge des Strategieprozesses identifizierten Mängel innerhalb der bestehenden Rechtsform GmbH mithilfe der Zusammenarbeit in einem Zweckverband abgestellt oder reduziert werden könnten.

1. Rechtlicher Charakter des Zweckverbands, Aufgabenträgerschaft

Der Zweckverband ist nach § 4 GkZ Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit. Damit ist zugleich geklärt, dass der Zweckverband – insoweit vergleichbar der GmbH – eine verselbständigte juristische Person ist. Im Unterschied zur Gesellschaft mit beschränkter Haftung ist sein Gepräge allerdings öffentlich-rechtlich. Er ist juristische Person des öffentlichen Rechts.

Unter den verschiedenen heute bestehenden Rechtsformen für die kommunale Zusammenarbeit ist der Zweckverband gewissermaßen die Urform mit der längsten Verwaltungs- und Rechtstradition. Seine Wurzeln reichen zurück bis in das 19. Jahrhundert. Die Rechtsform ist also langjährig erprobt und schon aus diesem Grund eine eher naheliegende Gestaltungsform für die Kooperation zwischen verschiedenen Kommunen.

Körperschaften öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit zeichnen sich nach § 37 Abs. 1 LVwG dadurch aus, dass sie mitgliederschaftlich verfasst sind und als Verwaltungseinheit Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erfüllen.

Mit dem Körperschaftsstatus hat der Zweckverband auch Rechtsfähigkeit. Er ist also selbst Träger von Rechten und Pflichten. Seine Mitglieder übertragen ihm Aufgaben, für die er sodann zuständig ist. Er kann, wenn die Verbandssatzung dies vorsieht, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen sowie Beamtinnen und Beamte.

Der Zweckverband ist mitgliedschaftlich verfasst. Er wird durch öffentlich-rechtlichen Vertrag seiner Mitglieder errichtet (§ 5 Abs. 1 GkZ). Die Verbandsmitglieder wirken auch dauerhaft und entscheidend an der Willensbildung und Verwaltung des Zweckverbands mit.

Anders als die GmbH ist der nicht ausgerichtet auf einen Unternehmensgegenstand, sondern auf bestimmte Aufgaben, die die Verbandsmitglieder ihm durch den öffentlich-rechtlichen Vertrag und die im Zuge der Gründung von den Mitgliedern vereinbarte Verbandssatzung übertragen.

Die Verbandsmitglieder können dabei auch so vorgehen, dass sie Aufgaben nicht voll delegieren auf den Zweckverband, sondern einen Zweckverband bilden, der zur Aufgabe hat, bestimmte Aufgaben der Mitgliedskommunen lediglich für die Verbandsmitglieder zu erledigen,

Gesetzentwurf der Landesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungs- und wahlrechtlicher Vorschriften, Landtagsdrucksache 17/1663, S. 66 f.

Bei der vollständigen Aufgabendelegation rückt der Zweckverband gewissermaßen rechtlich an die Stelle des originären Aufgabenträgers. Für die betreffende Aufgabe ist ab dem Zeitpunkt der Aufgabenübertragung dann im Außenverhältnis, also etwa gegenüber den Bürgern oder Aufsichtsbehörden, grundsätzlich allein der Zweckverband verantwortlich. Schaltet man einen Zweckverband dagegen nur als Dienstleister für die Erledigung von Aufgaben ein, so verbleibt die rechtliche Verantwortung und ein regelmäßig größerer Entscheidungsspielraum bei den Verbandsmitgliedern als Aufgabenträgern. Zuweilen spricht man auch von einem „Teilfunktionszweckverband“, um diesen Zustand zu illustrieren.

Zu beachten ist in jedem Fall, dass – sowohl bei einer Aufgabendelegation als auch bei der Einschaltung eines Zweckverbands als bloß mandatiertem Dienstleister – die

Aufgabenbeschreibung genügend klar und trennscharf erfolgen muss. Es genügt also nicht, lediglich Unternehmenszwecke oder Geschäftsfelder vage zu bezeichnen, wie dies bei einer GmbH hinreichen kann,

vgl. Wolf, in Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Loseblattkommentar, § 2 GkZ, Erl. 4.

Bei den auf den Zweckverband übertragenen Aufgaben muss es sich zudem um öffentliche Aufgaben handeln, die zuvor, also vor der Übertragung, zum Aufgabenbestand der Verbandsmitglieder gehören. Nur insoweit sind sie befugt, einen von ihnen errichteten Zweckverband mit Aufgaben auszustatten.

Nicht erforderlich ist, dass es sich um Verwaltungsaufgaben im engeren Sinne handelt, die stets und zwingend mit Mitteln des öffentlichen Rechts wahrgenommen und erfüllt werden. Positiv ausgedrückt: Auch Selbstverwaltungsaufgaben wie die Wirtschaftsförderung durch Fachkräftesicherung, die regionale Entwicklung und das Regionalmarketing lassen sich durch Kommunen als eigene öffentliche Aufgaben ausprägen und auf Zweckverbände übertragen.

2. Spielräume bei der Ausgestaltung der Verbandsverfassung

Wir dürfen nun die rechtlichen Spielräume beleuchten, die die Verbandsmitglieder bei der Ausgestaltung eines Zweckverbandes für die KielRegion hätten. Dabei ist zunächst auf denkbare Gestaltungsvarianten im Hinblick auf die Aufgabenträgerschaft einzugehen, bevor wir die innere Verfassung des Zweckverbands in den Blick nehmen.

a) Ausgestaltung der Aufgabenträgerschaft konkret für die KielRegion

Konkret ein Zweckverband für die KielRegion könnte in der Weise errichtet werden, dass er in sämtliche Aufgaben eingebunden wird, die derzeit noch Tätigkeitsfeld der KielRegion GmbH sind. Der Zweckverband könnte also die KielRegion GmbH vollständig ersetzen. Alternativ wäre auch denkbar, den Zweckverband zunächst nur mit einer bestimmten Aufgabe zu versehen, etwa um die regionale Kooperation im Zweckverband in der KielRegion zunächst zu erproben. Bei einem solchen Modell würde die KielRegion GmbH zweckmäßigerweise bestehen bleiben. Abhängig von den konkreten Aufgaben, die bei einem solchen Vorgehen in den Zweckverband verlagert würden,

wäre gegebenenfalls auch denkbar, im Rahmen einer solchen Erprobungs- oder Modellphase beim Zweckverband zunächst keine hauptamtlich Beschäftigten anzustellen.

Möglich wäre auch, die Geschäftsanteile an der KielRegion GmbH in die Hände des Zweckverbands zu legen. Einziger Gesellschafter der KielRegion GmbH wäre dann der Zweckverband, der seinerseits von den bisherigen Gesellschaftern der KielRegion GmbH kontrolliert würde.

Die Abstimmung zwischen der GmbH und den Gremien des – dann einzigen – Gesellschafters würde auf diese Weise natürlich erheblich vereinfacht.

Auch die umgekehrte Variante ist theoretisch denkbar. Die KielRegion GmbH könnte neben den Kommunen gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 GkZ Verbandsmitglied eines Zweckverbandes werden.

Diese beiden Varianten erwähnen wir an dieser Stelle aber nur der Vollständigkeit halber. Sie waren bisher nicht Gegenstand der Diskussion und drängen sich auch nicht unmittelbar auf.

b) Ausgestaltung der inneren Verbandsverfassung

Zur Ausgestaltung der Verbandsorgane sowie zur Verbandswillensbildung treffen die Vorschriften des GkZ bestimmte zwingende Regelungen, belassen den Verbandsgliedern im Übrigen aber einen vergleichsweise großen Spielraum.

Verbindlich vorgegeben ist im Gesetz, dass der Zweckverband nach § 8 GkZ eine Verbandsversammlung als oberstes Organ und eine Verbandsvorsteherin oder einen Verbandsvorsteher als Organ für die Verwaltungsleitung hat.

Die Verbandsversammlung ist – insoweit vergleichbar mit Ratsversammlung und Kreistag – im Schwerpunkt ein Willensbildungsorgan, während die Verbandsvorsteherin oder der Verbandsvorsteher die Geschäfte der laufenden Verwaltung des Zweckverbands führt und die Verwaltung leitet.

aa) Zusammensetzung der Verbandsversammlung

Frei gestalten können die Verbandsmitglieder durch die Verbandssatzung aber, indem sie festlegen,

- ▶ ob die Verbandsversammlung nur aus den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern bzw. Landrätinnen und Landräten bestehen soll

oder

- ▶ ob nach § 9 Abs. 1 Satz 3 GkZ weitere Vertreterinnen und Vertreter in die Verbandsversammlung entsendet werden.

Die Zahl der weiteren Vertreterinnen und Vertreter festzulegen liegt im Ermessen der Verbandsmitglieder; spezielle Vorgaben hierfür bestehen nicht,

Wolf, Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Loseblattkommentar, § 9 GkZ, Erläuterung 2.2.1.

Zweckmäßigerweise achtet man bei der Bemessung der Zahl der Vertreterinnen und Vertreter

- ▶ einerseits darauf, die Verbandsversammlung nicht so groß werden zu lassen, dass die Entscheidungsfindung erheblich erschwert und die Gremienorganisation über Gebühr verkompliziert wird,
- ▶ andererseits auf ein hinreichend großes Organ, um eine angemessene politische Repräsentation der verschiedenen Kräfte aus den Selbstverwaltungsgremien der Verbandsmitglieder zu gewährleisten.

Wählbar durch Ratsversammlung und Kreistage sind nicht nur deren eigene Mitglieder, sondern auch andere Personen, die die Wählbarkeitsvoraussetzungen nach § 6 GKWG erfüllen,

Wolf, Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Loseblattkommentar, § 9 GkZ, Erläuterung 2.2.1.

Hierdurch lässt sich eine gewisse Entlastung der Kreistagsabgeordneten bzw. Ratsleute erreichen, wie sie vergleichbar auch angelegt ist bei der Wahl von bürgerlichen Ausschussmitgliedern nach § 46 Abs. 3 GO bzw nach § 41 Abs. 3 KrO.

bb) Differenziertes Stimmgewicht

Soll die Entscheidungsfindung in der Verbandsversammlung möglichst leicht und übersichtlich zu handhaben sein, so empfiehlt sich, den erwünschten differenzierten Einfluss der Verbandsmitglieder auf die Entscheidungen des Zweckverbands als Maßstab für die Bemessung der von den einzelnen Verbandsmitgliedern zu entsendenden Vertreterinnen und Vertreter zu machen. Dann lässt sich das Stimmrecht so ausgestalten, dass jede Vertreterin und jeder Vertreter in der Verbandsversammlung eine Stimme hat.

Rechtlich möglich ist dagegen auch, das Stimmrecht und Stimmgewicht der Verbandsmitglieder unabhängig von der Zahl der jeweils entsendeten Verbandsversammlung auszugestalten. Denn § 5 Abs. 4 Nr. 3 GkZ bestimmt, dass zu den Pflichtbestandteilen der Verbandssatzung Regelungen über

„die Verbandsmitglieder und ihr Stimmrecht“

gehören. Daraus wird abgeleitet, dass die Regelungen in der Verbandssatzung zum Stimmrecht gesondert erfolgen können unabhängig von der Zahl der auf ein Verbandsmitglieder jeweils entfallenden Vertreterinnen und Vertreter in der Verbandsversammlung,

Wolf, Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Loseblattkommentar, § 9 GkZ, Erläuterung 4.4.3, S. 41; Erläuterung 7.

Bei der Ausgestaltung der Stimmrechtsgewichte haben die Verbandsmitglieder somit freie Hand. Sie können also nach eigenem Ermessen in der Verbandssatzung

- ▶ sowohl festlegen, wie viele Vertreterinnen und Vertreter die einzelnen Verbandsmitglieder entsenden,

- ▶ als auch bestimmen, wie viele Stimmen in der Verbandsversammlung den einzelnen Verbandsmitgliedern jeweils zukommen.

Wie oben allerdings bereits angedeutet, wird das Verfahren bei Abstimmungen in der Verbandsversammlung natürlich erleichtert, wenn jedes Mitglied der Verbandsversammlung über genau eine Stimme verfügt.

cc) Sitzverteilung unter den Verbandsmitgliedern

Was sodann die Austarierung der Sitz- und Stimmverhältnisse angeht, so besteht ebenfalls in großem Umfang Gestaltungsermessen der Verbandsmitglieder. Es ist also nicht zwingend vorgegeben, die Sitze in der Verbandsversammlung streng nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen der Verbandsmitglieder zu verteilen oder exakt danach, in welchem Umfang die Verbandsmitglieder zur Finanzierung des Zweckverbands beizutragen haben.

Ganz generell ist bei interkommunalen Kooperationen, die sowohl urbane und verdichtet besiedelte Räume umfassen als auch eher ländlich geprägte Bereiche, empfehlenswert, die Kräfteverhältnisse für die interne Willensbildung einer gemeinsamen Kooperationsplattform besonders sorgfältig auszugestalten. Von Seiten derjenigen Kommunen, die weniger dicht besiedelt sind, besteht nicht selten die Befürchtung, dass ihre Interessen sich ansonsten nicht genügend widerspiegeln. Auch umgekehrt sollte eine unverhältnismäßige Beherrschung durch Verbandsmitglieder aus dem Umlandbereich zulasten des oder der Verbandsmitglieder aus urban verdichteten Siedlungsbereichen vermieden werden, um eine langfristig stabile Kooperation zu fördern.

Befürchtungen kleinerer Kooperationspartner, sie würden nur einen kaum wahrnehmbaren Einfluss in einem Zweckverband mit größeren Partnern erhalten, kann man Rechnung tragen, indem man die Verteilung der Sitze einer Verbandsversammlung zwar grundsätzlich am Verhältnis der Einwohnerzahlen der Verbandsmitglieder ausrichtet, zusätzlich aber jedes Verbandsmitglied eine bestimmte Anzahl von Sitzen gewissermaßen als Grund- oder Sockelmandate erhält.

Eine solche Ausgestaltung hat – neben dem schon erwähnten Schutz der Interessen kleinerer Kooperationspartner – zudem noch einen weiteren Vorteil, nämlich

- ▶ die Förderung eines spiegelbildlichen Abbilds der politischen Mehrheitsverhältnisse in den Organen der Verbandsmitglieder
- ▶ bei gleichzeitiger Begrenzung der Organgröße.

Wie oben bereits erläutert ist die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister bzw. die Landrätin oder der Landrat eines jeden Verbandsmitglieds kraft Amtes Mitglied der Verbandsversammlung. Die weiteren Vertreterinnen und Vertreter werden nach § 9 Abs. 2 GkZ durch die Kreistage bzw. Gemeindevertretungen gewählt. Für die Einzelheiten der Wahl verweist § 9 Abs. 2 Satz 3 GkZ auf § 46 Abs. 1 und § 40 GO, die entsprechend anzuwenden sind. Hier ist insbesondere § 46 Abs. 1 GO von Interesse. Nach § 46 Abs. 1 Satz 1 GO kann jede Fraktion verlangen, dass die Mitglieder eines Ausschusses durch Verhältniswahl gewählt werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die Ausschüsse grundsätzlich die Mehrheitsverhältnisse in Gemeindevertretung oder Kreistag grob maßstabsgetreu nachzeichnen. Durch die entsprechende Anwendung auch für die Wahl der weiteren Vertreterinnen und Vertreter eines Verbandsmitglieds in der Verbandsversammlung können auch die kleineren Fraktionen aus den Kreistagen bzw. Gemeindevertretungen der Verbandsmitglieder Sitz und Stimme in der Verbandsversammlung eines Zweckverbandes erhalten. Die Bestimmung schützt also auch für die Vertretung der Kommune im Zweckverband die Rechte der kleineren Fraktionen und sorgt auf diese Weise dafür, dass die Verbandsversammlung politisch pluralistischer zusammengesetzt ist.

Dieses Ziel ist allerdings für die Verbandsversammlung schwerer zu erreichen, wenn gleichzeitig die Zahl der Mitglieder der Verbandsversammlung nicht zu groß werden soll und größere Unterschiede bestehen zwischen den Zahlen der auf die einzelnen Verbandsmitglieder entfallenden Vertreterinnen und Vertreter. In einem solchen Fall kann die Zahl der auf die kleineren Verbandsmitglieder entfallenden Mitglieder der Verbandsversammlung so klein werden, dass eine nach den Mehrheitsverhältnissen in Kreistag oder Ratsversammlung ausgerichtete proportionale Besetzung der Sitze nur noch eingeschränkt funktioniert.

Dies dürfen wir nachstehend an einem Beispiel festmachen, wobei wir jeweils die Einwohnerzahlen zum Stichtag 31.12.2021 zugrundegelegt haben.

Würde man in der Verbandssatzung eines Zweckverbandes aus Landeshauptstadt Kiel, Kreis Rendsburg-Eckernförde und Kreis Plön vorsehen, dass die Zahl der weiteren Sitze insgesamt 40 beträgt und genau proportional nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen auf die Verbandsmitglieder verteilt werden soll, so würde sich gerundet folgende Verteilung der weiteren Sitze ergeben:

Kiel: 15 weitere Sitze,

Rendsburg-Eckernförde: 17 weitere Sitze,

Plön: 8 weitere Sitze.

Mit 8 vom Kreistag Plön zu wählenden weiteren Vertreterinnen und Vertretern wäre zwar noch in gewissem Umfang eine pluralistische und näherungsweise spiegelbildlich die Mehrheitsverhältnisse nachzeichnende Wahl möglich. Gleichzeitig wäre eine Verbandsversammlung mit – einschließlich des Oberbürgermeisters und der Landrätin bzw. des Landrats – 43 Mitgliedern gemessen an den bisherigen und sich abzeichnenden Aufgaben der KielRegion und der Zahl der bislang ja nur drei Verbandsmitglieder recht groß bemessen.

Auch mit einem verglichen damit spürbar kleinerem Zuschnitt der Verbandsversammlung ließe sich die Zahl von 8 weiteren vom Plöner Kreistag zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter erreichen, ohne dass die Verzerrung des Einflusses der einzelnen Verbandsmitglieder zu groß würde. Sieht man nämlich beispielsweise insgesamt 34 zu wählende weitere Vertreterinnen und Vertreter vor, von denen jeweils 3 als „Sockelsitze“ auf jedes Verbandsmitglied entfallen und 25 nach dem Verhältnis der Einwohnerzahlen auf die Verbandsmitglieder verteilt werden, so würde sich gerundet folgende Verteilung der weiteren Sitze auf die Verbandsmitglieder ergeben:

Kiel: 12 weitere Sitze,

Rendsburg-Eckernförde: 14 weitere Sitze,

Plön: 8 weitere Sitze.

Unter Berücksichtigung der verwaltungsleitenden Organe hätte die Verbandsversammlung mit diesem Zuschnitt 37 Sitze, von denen auf

Kiel: 13 Sitze,

Rendsburg-Eckernförde: 15 Sitze und

Plön: 9 Sitze

entfallen würden.

Die Verteilung der jeweils drei Sockelmandate für jedes Verbandsmitglied würde verglichen mit einer Zusammensetzung der Verbandsversammlung allein nach Einwohnerzahlen die Repräsentation in der Verbandsversammlung natürlich in gewissem Umfang verschieben und zwar zugunsten des Kreises Plön und somit andererseits zu Lasten von Rendsburg-Eckernförde und der Landeshauptstadt Kiel. Das unterschiedliche Gewicht der Verbandsmitglieder bliebe allerdings gleichwohl sichtbar und hätte auch praktische Konsequenzen. Sowohl bei einer Verteilung der weiteren Sitze allein nach Bevölkerungszahlen als auch bei der eben beispielhaft dargestellten Variante mit Sockelmandaten hätte keines der Verbandsmitglieder in der Verbandsversammlung allein die Mehrheit der Sitze. Die deutlich größeren Verbandsmitglieder Kiel und Rendsburg-Eckernförde hätten zudem auch bei einer Sitzverteilung mit Sockelmandaten noch ein sichtbar und bedeutend größeres Gewicht in der Verbandsversammlung als das nach Einwohnerzahlen deutlich kleinere Verbandsmitglied Kreis Plön. Mit anderen Worten würde ein solches Vorgehen zwar zu einer gewissen Verschiebung der Stimmgewichte führen, die Verhältnisse andererseits aber gemessen an den Einwohnerzahlen auch nicht auf den Kopf stellen.

dd) Rechtlicher Charakter des Mandats in der Verbandsversammlung; Sitzungsöffentlichkeit

Kennzeichnend für das Mandat der Vertreterinnen und Vertreter in der Verbandsversammlung ist, dass diese nicht einem allumfassenden Weisungsrecht der Verbandsmitglieder unterliegen, sondern nach § 9 Abs. 6 Satz 1 GkZ ein grundsätzlich freies Mandat ausüben, ähnlich wie dies bei Kreistagsabgeordneten oder Gemeindevertretern der Fall ist.

Hierin liegt ein ganz wesentlicher Unterschied zwischen dem Status der Vertreterinnen und Vertreter in der Verbandsversammlung und der rechtlichen Stellung von kommunal bestellten Vertretern in Gesellschaften, die nicht über ein freies Mandat verfügen, sondern nach Maßgabe von § 25 Abs. 1 GO für ihre gesamte Tätigkeit die Weisungen der Gemeinde bzw. des Kreises befolgen müssen.

Als Ausnahme vom Grundsatz des freien Mandats in der Verbandsversammlung bestimmt § 9 Abs. 6 Satz 2 GkZ, dass die Verbandsmitglieder den Vertreterinnen und Vertretern in der Verbandsversammlung in bestimmten gesetzlich einzelnen aufgezählten Angelegenheiten Weisungen erteilen können. Dies sind konkret im Gesetz genannte grundlegend bedeutende Entscheidungen in den Angelegenheiten des Zweckverbandes sowie solche Entscheidungen, die sich finanziell auf die Verbandsmitglieder auswirken können.

Ferner wird das Wirken der Verbandsversammlung davon geprägt, dass sie wie ein Kreistag oder eine Ratsversammlung gemäß § 5 Abs. 6 GkZ in Verbindung mit § 35 GO grundsätzlich öffentlich tagt. Der Ausschluss der Öffentlichkeit ist nur durch Beschluss im Einzelfall nach § 35 Abs. 2 GO möglich und dies auch nur unter den Voraussetzungen nach § 35 Abs. 1 Satz 2 GO, also wenn überwiegende Belange des öffentlichen Wohls oder berechnigte Interessen Einzelner es erfordern.

ee) Abgrenzung der Entscheidungszuständigkeiten zwischen Verbandsversammlung und Verbandsvorsteher

Grundsätzlich fallen nach § 10 Satz 1 GkZ alle für den Zweckverband wichtigen Entscheidungen und die Überwachung von deren Durchführung in die Kompetenz der Verbandsversammlung. Die Verbandsversammlung kann Entscheidungszuständigkeiten allerdings auf die Verbandsvorsteherin oder den Verbandsvorsteher übertragen, soweit nicht § 10 Satz 2 Hs. 2 GkZ in Verbindung mit § 28 GO für bestimmte Entscheidungsgegenstände die Übertragung ausschließt.

ff) Zweckmäßige Ausgestaltung der Verbandsverfassung bei Beibehaltung der GmbH

Als eine der Varianten, die für eine organisatorische Umgestaltung derzeit erwogen werden, kommt ja in Betracht, die Rechtsform Zweckverband für einen begrenzten

überschaubaren Aufgabenbereich zunächst gewissermaßen nur zu erproben. Hierbei bliebe die KielRegion GmbH zunächst weiterhin bestehen.

Es wäre dann zu überlegen, in welchem Umfang der parallel errichtete Zweckverband personelle Ressourcen benötigen würde oder ob stattdessen beschäftigte der KielRegion GmbH auch im Rahmen der Verbandsaufgaben tätig werden könnten.

Die Spielräume, die das GkZ den Verbandsmitgliedern für die Ausgestaltung der Verbandsverfassung lässt, könnten ebenfalls genutzt werden, um sachgerecht auf den Pilotcharakter eines solchen Zweckverbandes zu reagieren. So wäre es beispielsweise denkbar, schon in der Verbandssatzung gemäß § 13 Abs. 3 Satz 2 GkZ vorzusehen, dass der Zweckverband keine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt.

Bei einem solchen Zweckverband wäre es voraussichtlich ferner zweckmäßig, den Zweckverband von einer ehrenamtlichen Verbandsvorsteherin oder einem ehrenamtlichen Verbandsvorsteher leiten zu lassen (§ 13 Abs. 1 Satz 1 GkZ).

Die Wahrnehmung der Verwaltungsgeschäfte eines solchen Zweckverbandes, der nicht über eine eigene Verwaltung verfügt, kann durch Regelung in der Verbandssatzung gemäß § 13 Abs. 4 GkZ in Verbindung mit § 23 Amtsordnung einem der Verbandsmitglieder übertragen werden.

3. Finanzierung

Zweckverbände können sich finanzieren durch Entgelte für Leistungen, die sie gegenüber Dritten erbringen sowie bei Wahrnehmung hoheitliche Aufgaben auch über Gebühren und Beiträge.

Aus der Rechtsform selbst folgen im Vergleich zur Gesellschaft mit beschränkter Haftung keine Mehrkosten. Allenfalls im Vergleich zu privatrechtlich verfassten Gesellschaften, die nicht tarifgebunden oder nach anderen Tarifverträgen gebunden sind als kommunale Körperschaften des öffentlichen Rechts sind Personalmehrkosten denkbar. Die Beschäftigten der KielRegion GmbH werden allerdings schon heute in Anlehnung an den TVöD bezahlt, so dass die Änderung der Rechtsform auf die Personalkosten keine signifikanten Auswirkungen haben dürften.

Als weitere Finanzierungsquelle kommen öffentliche Förderprogramme in Betracht, auch soweit sie sich ausschließlich an kommunale Körperschaften richten. Denn der Zweckverband gehört zu diesen.

Auch Zuweisungen nach dem Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich in Schleswig-Holstein (Finanzausgleichsgesetz – FAG) kommen als Finanzierungsquelle eines Zweckverbandes für die KielRegion in Frage. Denn das FAG erwähnt Zweckverbände als Empfänger von Zweckzuweisungen in den §§ 2 Abs. 2 sowie 18 bis 26 FAG. Zweckverbände sind namentlich nach § 19 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 FAG berechtigt, Mittel aus dem Kommunalen Investitionsfonds zu erhalten.

Soweit diese vom Zweckverband selbst generierten Mittel nicht ausreichen, um den Finanzbedarf des Zweckverbands zu decken, kommt die Erhebung von Verbandsumlagen nach § 15 Abs. 1, Abs. 2 GkZ in Betracht.

Zur näheren Ausgestaltung des Umlagemaßstabs können die Verbandsmitglieder unter Zweckverband eigene Bestimmungen in der Verbandssatzung treffen. Nach § 15 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 GkZ soll sich der Umlagemaßstab nach dem Verhältnis des Nutzens der Verbandsmitglieder richten. Mit einem höheren Nutzen aus der Verbandstätigkeit für ein bestimmtes Verbandsmitglied soll also eine höhere Umlagebelastung einhergehen.

Über die nähere Ausgestaltung der Regelungen zur Verbandsumlage und zum Umlagemaßstab entscheiden zunächst initial die Verbandsmitglieder, indem sie eine bestimmte Fassung der Verbandssatzung ja im Zuge der Gründung des Zweckverbandes vereinbaren. Die Verbandsmitglieder selbst haben an dieser Stelle also die alleinige Entscheidungskompetenz über die nähere Ausgestaltung. Steht später die Änderung der Verbandssatzung an, so entscheidet hierüber zunächst auch die Verbandsversammlung.

Der Zweckverband ist an dieser Stelle also in gewisser Weise autonomer als eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung, weil er selbst die Grundlagen dafür legen kann, dass und in welchem Umfang seine Verbandsmitglieder Finanzmittel zur Deckung seines Bedarfs aufbringen müssen.

Da die Vorschriften in der Verbandssatzung über den Umlagemaßstab in besonderem Maße die wirtschaftlichen Interessen der Verbandsmitglieder berühren, sieht das GkZ verschiedene Maßgaben zum Schutz der Interessen der Verbandsmitglieder vor. Will der Zweckverband später nach seiner Errichtung die Satzungsbestimmungen über den Umlagemaßstab ändern, so sind solche Satzungsänderungen nach § 16 Satz 1 GkZ genehmigungsbedürftig. Ohne Genehmigung des Innenministeriums als Kommunalaufsichtsbehörde kann der Zweckverband solche Änderungen also nicht vornehmen.

Ferner genügt für solche Satzungsänderungen nicht die einfache Mehrheit in der Verbandsversammlung, sondern § 16 Satz 2 GkZ sieht ein Quorum von zwei Dritteln der satzungsmäßigen Stimmenzahl der Verbandsversammlung vor. Zudem gehört die Entscheidung der Verbandsversammlung über die Festsetzung von Umlagen, wie oben bereits dargestellt, zu denjenigen Entscheidungen, bei denen die Verbandsmitglieder den von ihnen entsandten Vertreterinnen und Vertretern nach § 9 Abs. 6 Satz 2 Nr. 5 GkZ Weisungen über die Abstimmung in der Verbandsversammlung erteilen können. Die Verbandsmitglieder werden also effektiv davor geschützt, dass die Verbandsorgane die wirtschaftliche Belastung der Verbandsmitglieder ohne Rücksicht auf die Interessen oder die Finanzkraft der für die Finanzierung verantwortlichen Verbandsmitglieder erhöhen.

§ 16 Satz 3 GkZ gestattet, dass die Verbandssatzung über diese Hürden hinaus Satzungsänderungen zum Umlagemaßstab von der Zustimmung einzelner oder aller Verbandsmitglieder abhängig macht. Hiermit ist nicht die Zustimmung der Vertreterinnen und Vertreter in der Verbandsversammlung gemeint, sondern die gesondert erklärte Zustimmung der Körperschaften selbst, die Mitglied im Zweckverband sind. Über die Zustimmung zu diesen für die Verbandsmitglieder bedeutenderen Satzungsänderungen entscheidet dann also nicht nur die Verbandsversammlung des Zweckverbands, sondern zusätzlich die Kreistage bzw. die Ratsversammlung,

Wolf, Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Loseblattkommentar, § 16 GkZ, Erläuterung 1.2.2.

Schließlich ist zur Finanzierung des Zweckverbands der Vollständigkeit halber noch zu erwähnen, dass die Zweckverbandsmitglieder für die Schulden und sonstigen Pflichten

des Zweckverbands in stärkerem Umfang eintreten müssen als dies bei der GmbH der Fall ist. Gesellschafter einer GmbH sind grundsätzlich – nämlich außer bei eigenem Fehlverhalten – davor geschützt, für Verbindlichkeiten der Gesellschaft in Anspruch genommen zu werden. Sie riskieren also bei entsprechender Ausgestaltung maximal ihre Einlage auf das Stammkapital.

Die Mitglieder eines Zweckverbands haften auch nicht direkt für dessen Verbindlichkeiten und sonstige Pflichten; denn es fehlt im Gesetz an einer Haftungserstreckung auf die Verbandsmitglieder. Allerdings sind die Verbandsmitglieder in der Pflicht, den Zweckverband während seiner Existenz mit genügenden finanziellen Mitteln auszustatten und sie müssen ihn im Zuge der Aufhebung des Zweckverbands ordnungsgemäß abwickeln. Hierzu gehört es, die etwaigen Beamtinnen und Beamten des Zweckverbandes nach Maßgabe von § 13 Abs. 3 Satz 3 GkZ zu übernehmen sowie die Arbeitsverhältnisse aufzuheben, zu kündigen oder ebenfalls auf die Verbandsmitglieder überzuleiten,

vgl. Wolf, in Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Loseblattkommentar, § 13 GkZ, Erl. 3; § 17 GkZ, Erl. 3.3.

Im Zuge der Abwicklung eines aufgehobenen Zweckverbands sind dessen Mitglieder zudem verpflichtet, die Verbindlichkeiten und sonstigen Pflichten des Zweckverbands zu erfüllen bzw. anteilig als eigene Pflichten zu übernehmen, soweit eine Erfüllung im Zuge der Liquidation nicht gelingt,

vgl. Wolf, in Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Loseblattkommentar, § 17 GkZ, Erläuterung 3.2.

Nimmt man allein das rechtliche Haftungsrisiko in den Blick, so ist die Position der Kommunen als Gesellschafter einer GmbH etwas günstiger im Vergleich zu derjenigen als Mitglied in einem Zweckverband. Dies wird allerdings wiederum relativiert dadurch, dass der Zweckverband gemäß § 20 GkZ direkt der Aufsicht durch die Kommunalaufsicht unterliegt.

In der Gesamtschau zeigen diese Regelungen also,

- ▶ dass zwar einerseits der Zweckverband selbst darüber entscheiden kann, in welchem Umfang die Verbandsmitglieder finanzielle Mittel für ihn aufzubringen haben,
- ▶ dass aber gleichzeitig schon im Gesetz selbst mehrere Vorgaben zum Schutz der Verbandsmitglieder und ihrer Interessen bei dieser Entscheidung gemacht werden, insbesondere indem die Verbandsmitglieder den von ihnen entsandten Vertreterinnen und Vertretern Weisungen erteilen können im Hinblick auf die Entscheidung über Verbandsumlagen

und

- ▶ dass schließlich die Verbandssatzung noch weitere Hürden zur Wahrung der Interessen der Verbandsmitglieder bei Entscheidungen über deren finanzielle Belastung vorsehen kann, nämlich Zustimmungsvorbehalte zugunsten einzelner oder aller Verbandsmitglieder selbst, soweit es um Änderungen der Satzungsbestimmungen über den Umlagemaßstab geht.

4. **Behebung von bislang identifizierten Mängeln durch die Rechtsform Zweckverband**

Als Zwischenfazit zur Rechtsform des Zweckverbands dürfen wir nun beleuchten, inwieweit die im Zuge des Strategieprozesses ausgemachten Mängel und Missstände mit der Änderung der Rechtsform für die Kooperation der KielRegion von einer GmbH zu einem Zweckverband abgemildert oder beseitigt würden.

Die derzeit als zu groß und unübersichtlich empfundene **Gremienstruktur und die komplizierteren Entscheidungsprozesse** würden aus unserer Sicht durch den Zweckverband in ganz erheblichem Umfang verbessert. Im Rahmen seiner Aufgaben würde der Zweckverband mit seinen Organen künftig alle Entscheidungen selbst treffen. Die Kreistage und die Ratsversammlung wären in diese Entscheidungen eingebunden, indem sie natürlich die weiteren Vertreterinnen und Vertreter für die Verbandsversammlung wählen und zu einzelnen gesetzlich festgelegten konkreten Gegenständen den Vertreterinnen und Vertretern auch Weisungen erteilen könnten. Außerdem wären die Kreistage und die Ratsversammlung dazu berufen, über die Erteilung oder Versagung von Zustimmungen zu bestimmten Beschlüssen der Verbandsversammlung zu

entscheiden, die besonders bedeutsam oder wirtschaftlich für die Verbandsmitglieder risikoträchtig sind.

Es gäbe auf der Ebene des Zweckverbandes zwei zwingend vorgegebene Organe, nämlich die Verbandsversammlung und die Verbandsvorsteherin bzw. den Verbandsvorsteher. Die auf einzelne Entscheidungen bezogene Verflechtung und Abstimmung zwischen den Organen der bisherigen Gesellschafter und der KielRegion GmbH würde bei der Kooperation in der Rechtsform des Zweckverbandes erheblich reduziert werden.

Zugleich bestünde mit der Verbandsversammlung ein **zentrales öffentlich wahrnehmbares Entscheidungsorgan**. Die Verbandsversammlung tagt grundsätzlich öffentlich. Auch dies vergrößert die Chance, dass sie als Organ öffentlich wahrgenommen würde und damit auch Aufmerksamkeit auf die KielRegion selbst lenken könnte. Ein öffentlich tagendes Organ steht regelmäßig stärker im Fokus der Presseberichterstattung und rückt dadurch typischerweise auch stärker in das allgemeine Bewusstsein. Eine von den Kreistagen und der Ratsversammlung gewählte Verbandsversammlung wäre schließlich voraussichtlich pluralistisch-politisch besetzt und würde auf diese Weise mittelbar die Bürgerinnen und Bürger in allen Kommunen der KielRegion direkter repräsentieren können. Mit einer solchen organisatorisch-rechtlichen Aufstellung der Kooperation könnten unter Umständen die Chancen vergrößert werden, dass Bevölkerung, Institutionen und Wirtschaft im Gebiet der kooperierenden Kommunen eine regionale Identität ausprägen.

Mit der Einwerbung von für kommunale Körperschaften bestimmten Fördermitteln und über Verbandsumlagen seiner Verbandsmitglieder könnten die Kooperationspartner die **Finanzierung der regionalen Zusammenarbeit verstetigen**. Ein Zweckverband könnte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unmittelbar als kommunaler Arbeitgeber unbefristet bzw. – im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten – befristet beschäftigen.

III. **Gemeinsame AöR nach § 19 b GkZ**

Nicht so sehr im Fokus der Überlegungen für eine künftige Rechtsform für die Kooperation in der KielRegion steht derzeit das gemeinsame Kommunalunternehmen nach § 19 b ff. GkZ, also eine von den bisherigen Gesellschaftern der KielRegion GmbH getragene Anstalt des öffentlichen Rechts.

Die Rechtsform erscheint eher geeignet für entweder unternehmerisch-betriebsartig geprägte Arbeits- und Aufgabenfelder oder für solche interkommunalen Kooperationen, bei denen eher straffe schlanke Entscheidungen auf Arbeitsebene getroffen werden sollen ohne eine pluralistisch-politisch geprägte Gremienstruktur. Typischerweise werden Anstalten des öffentlichen Rechts daher für eher technisch oder wirtschaftlich charakterisierte Aufgaben gegründet, wie etwa die Abwasserbeseitigung, den Rettungsdienst oder auch den Betrieb von Kultur- und Bildungseinrichtungen. Erheblich seltener wird die Rechtsform des gemeinsamen Kommunalunternehmens gewählt für Aufgaben, bei denen in größerem Umfang autonome Ermessensentscheidungen über die Aktivitäten oder die Modalitäten der Aufgabenerfüllung anstehen.

Der Vollständigkeit halber stellen wir nachstehend nur kurz die wesentlichen rechtlichen Charakteristika der gemeinsam getragenen AöR dar und erläutern insbesondere, inwieweit sie sich von Zweckverband und GmbH unterscheidet.

Gemeinsame Kommunalunternehmen nach § 19 b bis § 19 d GkZ sind Anstalten des öffentlichen Rechts, die von Gemeinden, Kreisen, Ämtern oder Zweckverbänden durch öffentlich-rechtlichen Vertrag errichtet werden. Sie haben mindestens zwei Anstaltsträger.

Gemeinsame Kommunalunternehmen ähneln in gewisser Weise der Gesellschaft mit beschränkter Haftung bzw. allgemein privatrechtlich verfassten Kapitalgesellschaften. Die Trägerschaft ist ähnlich der Gesellschafterstellung in GmbH oder Aktiengesellschaft ausgestaltet. Kennzeichnend ist die Aufbringung von Stammkapital durch die Anstaltsträger. Die anteilige Höhe der Beteiligung der einzelnen Träger wird wie bei privatrechtlich verfassten Gesellschaften durch die individuelle Stammeinlage im Verhältnis zum Gesamtstammkapital ausgedrückt.

Organe der gemeinsam getragenen AöR sind Verwaltungsrat und Vorstand. Der Vorstand leitet nach § 3 Abs. 1 Satz 1 KUVVO das Kommunalunternehmen grundsätzlich eigenverantwortlich. Insoweit besteht also ein gewichtiger Unterschied zur GmbH, bei der die Gesellschafter gegenüber der Geschäftsführung, wie oben bereits erläutert, umfassend weisungsbefugt sind. Gleichzeitig kann die Anstalt des öffentlichen Rechts aber durch Ausgestaltung in der Organisationssatzung in gewissem Umfang an die

GmbH angenähert werden, indem Entscheidungsgegenstände nach § 4 Abs. 2 Satz 5 KUVVO in die Zuständigkeit des Verwaltungsrats gelegt werden.

Verglichen mit dem Zweckverband hat die gemeinsam getragene Anstalt ein in gewisser Weise gesellschaftsähnliches und unternehmerisches Gepräge. Dies wird etwa daran deutlich, dass der Verwaltungsrat nicht aus gewählten Mandatsträgern besteht, wie dies bei der Verbandsversammlung des Zweckverbands der Fall ist. Vielmehr werden die Mitglieder des Verwaltungsrats nach § 4 Abs. 4 KUVVO von den Gemeindevertretungen bzw. Kreistagen der Anstaltsträger bestellt. Aus diesem Grund findet auch keine Verhältniswahl statt. Auch wenn ein Anstaltsträger mehrere Vertreterinnen oder Vertreter in den Verwaltungsrat entsenden kann, genügt für die Bestellung einer jeden Vertreterin oder eines jeden Vertreters die Mehrheit der Stimmen nach § 39 Abs. 1 GO. Sofern nicht die jeweilige Mehrheit in Kreistag oder Gemeindevertretung entsprechende Zugeständnisse macht, ist folglich die Besetzung des Verwaltungsrats auch nicht pluralistisch und spiegelbildlich zu den Mehrheitsverhältnissen in Kreistag oder Ratsversammlung. Die §§ 40 und 46 Abs. 1 GO finden insoweit anders als bei der Besetzung von Ausschüssen und der Wahl von Vertreterinnen und Vertretern für eine Verbandsversammlung keine Anwendung.

Es gibt im Verwaltungsrat der Anstalt anders als in der Verbandsversammlung des Zweckverbands auch kein freies politisches Mandat der Vertreterinnen und Vertreter der Träger. Vielmehr unterliegen diese vollumfänglich dem Weisungsrecht der Anstaltsträger nach § 25 Abs. 1 GO bzw. nach § 19 Abs. 1 KrO in Verbindung mit § 25 Abs. 1 GO sowie nach § 27 Abs. 2 Satz 1 KrO in Verbindung mit § 25 Abs. 1 GO.

Schließlich unterscheiden sich Zweckverband und gemeinsam getragene Anstalt dadurch, dass die Verbandsversammlung des Zweckverbands grundsätzlich öffentlich tagt (§ 5 Abs. 6 GkZ in Verbindung mit § 35 GO), während der Verwaltungsrat des gemeinsamen Kommunalunternehmens im Regelfall nicht öffentlich tagt, außer bei der Behandlung von Abgabensatzungen (§ 4 Abs. 2 Satz 4 KUVVO).

Auch dies schärft das Profil der gemeinsam getragenen AöR als tendenziell unternehmensartig geprägter Rechtsform.

Wegen all dieser Charakteristika kommt eine Anstalt öffentlichen Rechts als Plattform für eine verstetigte und eher noch verfestigte Kooperation zwischen Stadt und Umland in der KielRegion wohl weniger gut in Frage. Anders wäre dies ggf. zu beurteilen, wenn die Stadt-Umland-Zusammenarbeit sich auf eng zugeschnittene bestimmte Aufgabefelder beschränken würde, die eher unternehmensartig geprägt sind. Zu denken wäre beispielhaft etwa an die Vermarktung von Gewerbeflächen.

C. Perspektive zur Weiterentwicklung der verschiedenen Rechtsformen

Die Untersuchung des Geographischen Instituts der Universität Kiel im Zuge des Strategieprozess KielRegion 2030 hat unter anderem in den Blick genommen, inwieweit die verschiedenen denkbaren Rechtsformen der kommunalen Zusammenarbeit sich künftig weiter entwickeln lassen würden. Hierbei geht es insbesondere um die Tauglichkeit verschiedener Rechtsformen für die Intensivierung der Zusammenarbeit. Als Varianten einer solchen Intensivierung ist rechtlich etwa vorstellbar, der KielRegion künftig bestimmte kommunale Aufgaben zu übertragen.

Denken könnte man insoweit etwa an die Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV nach § 2 Abs. 2 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Schleswig-Holstein (ÖPNVG) oder bauleitplanerische Aufgaben für bestimmte abgegrenzte Teilgebiete der KielRegion.

Außerdem kommt eine Weiterentwicklung und Veränderung der regionalen Kooperationen dadurch in Frage, dass neben der Landeshauptstadt Kiel und den beiden Kreisen weitere kommunale Partner hinzutreten.

I. Rechtliche Weiterentwicklung mit der Rechtsform GmbH

Die bestehende KielRegion GmbH kann nicht in der Weise weiterentwickelt werden, dass ihr Aufgaben der öffentlichen Verwaltung in der Weise übertragen werden, dass die Aufgabe durch die KielRegion GmbH öffentlich-rechtlich wahrgenommen wird. Denn eine solche Übertragung kann nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen (§ 24 Abs. 1 LVwG).

Bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben kann die KielRegion als GmbH also nur insoweit eingebunden werden, als sie entweder

- ▶ in einer Art Unterstützungsfunktion nur unselbständig bei der Erledigung öffentlicher Aufgaben mitwirkt

oder

- ▶ Aufgaben mit Mitteln des Privatrechts erfüllt.

Eine Aufgabenerfüllung mit Mittel des Privatrechts kommt vor allem bei solchen Aufgaben in Betracht, die sich auf Koordinierungs- und Beratungstätigkeiten beschränken. Auch Regionalmarketing- und Wirtschaftsförderungsaufgaben sind natürlich mit Mitteln des Privatrechts in großem Umfang durchführbar, wie plastisch ablesbar ist an den zahlreichen privatrechtlich aufgestellten kommunal getragenen Wirtschaftsförderungsgesellschaften.

Eine Intensivierung der regionalen Kooperation in der Weise, dass die KielRegion selbst Trägerin von öffentlichen Aufgaben wird, sie also allein und umfassend für die betreffende Aufgabe verantwortlich würde, scheidet hingegen aus, wenn man die Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung beibehalten möchte.

Eine Weiterentwicklung der Kooperation über die KielRegion GmbH dadurch, dass weitere Städte und Gemeinden aus den beiden Kreisen Plön und Rendsburg-Eckernförde als Partner hinzukommen, ist rechtlich ohne weiteres denkbar. In den Kreis der Gesellschafter der KielRegion GmbH könnten durch eine Kapitalerhöhung, die Bildung weiterer Geschäftsanteile und die Übernahme dieser Geschäftsanteile durch weitere Gesellschafter ohne Schwierigkeiten zusätzliche Kooperationspartner aufgenommen werden.

II. **Rechtliche Weiterentwicklung mit der Rechtsform Zweckverband**

Spürbar größer und vielfältiger sind die Weiterentwicklungsperspektiven mit der Rechtsform Zweckverband.

Insoweit dürfen wir zunächst auf die Weiterentwicklung durch Übertragung zusätzlicher Aufgaben eingehen, bevor wir die Mitgliederstruktur behandeln.

1. Weiterentwicklung durch weitere Aufgaben

Der Zweckverband als kommunale von seinen Verbandsmitgliedern getragene Körperschaft ist prinzipiell befähigt, alle denkbaren kommunalen Aufgaben von seinen Mitgliedern übertragen zu erhalten,

Wolf, Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Loseblattkommentar, § 2 GkZ, Erläuterung 4.

Auch Aufgaben der informellen oder förmlichen Planung könnten einem Zweckverband für die KielRegion übertragen werden. Das Baugesetzbuch gestattet in seinem § 205 Abs. 6 BauGB ausdrücklich die Übertragung von Aufgaben der Bauleitplanung auf einen nach Landesrecht gebildeten Zweckverband.

Beschränkt ist in gewisser Weise die Zahl und Vielgestaltigkeit derjenigen Aufgaben, die auf einen bestimmten Zweckverband übertragen werden. Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 GkZ können Gemeinden, Ämter und Kreise einem Zweckverband

„einzelne oder mehrere zusammenhängende Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ganz oder teilweise übertragen“.

Einerseits ist dadurch das Ermessen der Verbandsmitglieder dahingehend beschränkt, dass ein sachlicher Zusammenhang zwischen verschiedenen einem Zweckverband übertragenen Aufgaben bestehen muss.

Ferner dürfen die Verbandsmitglieder ihren eigenen Aufgabenbestand nicht durch Übertragungen auf einen Zweckverband oder andere Kommunen soweit reduzieren, dass sie sich selbst gewissermaßen aushöhlen,

Wolf, in Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein, Loseblattkommentar, § 2 GkZ, Erläuterung 4.

Schließlich ist zu beachten, dass die Aufgabenübertragung nicht ein solches Gewicht erhalten darf, dass der betreffende Zweckverband zu einem Gemeindeverband im Sinne von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und Art. 4 Abs. 1 Landesverfassung würde. Denn dies würde verfassungsrechtlich erfordern, dass die Organe des Zweckverbandes nach der

Landesverfassung durch unmittelbare Wahlen bestimmt würden, was im geltenden GkZ nicht vorgesehen ist.

In seiner Entscheidung zur Aufgabenübertragung auf die schleswig-holsteinischen Ämter hat das

Landesverfassungsgericht Schleswig Holstein, Urteil vom 26.02.2010 – LVerfG 1/09 –, juris, Randnummer 38,

ausgeführt:

„Die Landesverfassung enthält keine Definition des Begriffs ‚Gemeindeverband‘. Im Wege der Auslegung ist ihr zu entnehmen, dass ihr ein kombinierter formeller und materieller Gemeindeverbandsbegriff zu Grunde liegt. Gemeindeverbände sind die zur Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben gebildeten Gebietskörperschaften (formelle Gemeindeverbände) und diesen nach Umfang und Gewicht der von ihnen wahrzunehmenden Selbstverwaltungsaufgaben vergleichbare kommunale Zusammenschlüsse (materielle Gemeindeverbände; vgl. zum Ganzen: BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 a. a. O., Juris Rn. 62-68; ebenso VerfG des Landes Brandenburg, Beschluss vom 21. Januar 1998 - 8/97 - Juris Rn. 16-23 zur Brandenburgischen Landesverfassung und VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 26. Juni 2001 - VerfGH 28/00, 30/00 - DVBl. 2001, 1595 <1596> zur Nordrhein-Westfälischen Landesverfassung).“

Weiter heißt es in derselben Entscheidung unter Rn. 42 f.:

„Es spricht jedoch vieles dafür, dass die auf einzelne Aufgaben beschränkten Zweckverbände, auch wenn sie öffentliche Gewalt ausüben, nicht von dem Begriff Gemeindeverbände erfasst werden sollten. Nach der Systematik sind demnach Gemeindeverbände nur solche aus mehreren Gemeinden zusammengesetzte Körperschaften des öffentlichen Rechts, die in größerem Umfang öffentliche Aufgaben von einigem Gewicht als Selbstverwaltungsaufgaben wahrnehmen (ebenso: BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 a. a. O., Juris Rn. 63).

Auch die teleologische Auslegung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 LV spricht für den kombinierten Gemeindeverbandsbegriff. Sinn und Zweck der Vorschrift ist die

Vermittlung unmittelbarer demokratischer Legitimation dort, wo im Land grundlegende substantielle Entscheidungen getroffen werden. Das spricht dafür, die Mitbestimmung des Volkes in Form der Auswahl seiner Repräsentanten und - quasi als Kehrseite der Medaille - Verantwortlichkeit der zentralen Entscheidungsträger unmittelbar gegenüber dem Volk bei denjenigen Körperschaften zu fordern, die neben Land und Gemeinden in größerem Umfang öffentliche Aufgaben von einigem Gewicht wahrnehmen.“

Das gesamte Gewicht der einem Zweckverband übertragenen Aufgaben darf somit nach Zahl und Qualität der übertragenen Aufgaben kein Maß erreichen, das den Zweckverband auf eine vergleichbare Stufe stellen würde wie die Kreise und Gemeinden.

Selbst für eine Intensivierung der regionalen Zusammenarbeit, die diese verfassungsrechtlichen Grenzen sprengen würde, bestünde allerdings eine rechtliche Perspektive. Denn ein Zweckverband, dem anfangs nur Aufgaben in beschränktem und die Grenzen der Landesverfassung noch wahren Maß übertragen werden und dessen Aufgabenbestand später weiter wachsen soll, könnte durch Landesgesetz in einen gesetzlich gebildeten Gemeindeverband eigener Art umgewandelt werden. Ein solcher durch Landesgesetz gebildeter Stadt-Umland-Verband müsste dann mit einem nach Maßgabe von Art. 2 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 1 Landesverfassung allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim gewählten Vertretungsorgan versehen werden.

Alternativ wäre denkbar, dass ein solcher Stadt-Umland-Verband nicht unmittelbar durch Gesetz aus dem Zweckverband gebildet würde, sondern im Landesrecht eine abstrakte Regelung für die Bildung von Stadt-Umland-Verbänden vorgesehen würde. In der Folge könnte ein Stadt-Umland-Verband durch seine Mitglieder dann aufgrund dieses Gesetzes gebildet werden.

Beide zuletzt genannten Varianten der Weiterentwicklung eines Zweckverbandes würden natürlich voraussetzen, dass der Schleswig-Holsteinische Landtag eine solche gesetzliche Regelung schafft.

Für derartige Stadt-Umland-Verbände und die gesetzlichen Regelungen hierzu gibt es allerdings Vorbilder im Landesrecht mehrerer Bundesländer. Sofern sich Schleswig-Holstein entschließen sollte, solche Kooperationsformen allgemein gesetzlich zu

erlauben oder speziell für den Fall der KielRegion durch Gesetz auszugestalten, könnte das Land auf die Erfahrungen in anderen Regionen Deutschlands zurückgreifen.

2. Weiterentwicklung in der Mitgliederstruktur

Auch auf der Ebene der Mitgliederstruktur ließe sich der Zweckverband weiter entwickeln. Die bisherigen Kooperationspartner könnten einen Zweckverband entweder von Anfang an unter Beteiligung weiterer Partner errichten oder der Zweckverband selbst könnte später nach seiner Gründung weitere Kommunen als Verbandsmitglieder aufnehmen.

Hier ist insbesondere an Städte und Gemeinden in der unmittelbaren Nähe von Kiel zu denken, die womöglich ein so qualifiziertes Interesse an der Stadt-Umland-Kooperation haben, dass sie neben den Kreisen Rendsburg-Eckernförde und Plön auch unmittelbar selbst als Verbandsmitglied mitwirken möchten.

Wenn es gewünscht sein sollte, dass auf diese Weise keine Verzerrung im Einfluss zwischen der Landeshauptstadt Kiel einerseits und den Umlandkommunen andererseits ausgelöst wird, könnte das Stimmgewicht in der Verbandsversammlung nach dem Beitritt von kreisangehörigen Kommunen in der Verbandssatzung so ausgestaltet werden, dass Stimmrechte des betreffenden Kreises gewissermaßen anteilig zu der jeweils beitretenden Stadt oder Gemeinde verlagert werden.

Um die Stimmrechte der davon jeweils betroffenen Kommune nicht vollkommen zu entwerten, könnte diese Verlagerung von Stimmrechten auch in der Weise geschehen, dass die neu als Verbandsmitglieder hinzukommende kreisangehörige Gemeinden entsprechend ihrer Einwohnerzahl ggf. nur als Bruchteile ausgedrückte Stimmrechte erhalten. Hierdurch ließe sich zugleich absichern, dass die Einflussmöglichkeiten einerseits und die von den Verbandsmitgliedern repräsentierten Einwohnerinnen und Einwohner andererseits nicht vollkommen außer Verhältnis geraten.

Erneut an einem Beispiel festgemacht: Wenn eine dem Kreis Plön angehörende Gemeinde mit 5.000 Einwohnern dem Zweckverband beitreten sollte, so könnte die Satzung so ausgestaltet werden, dass von den zuvor 9 auf den Kreis Plön entfallenden Stimmen nur 0,36 Stimmen (also ungefähr einwohnerproportional) künftig auf die beitretende Gemeinde verlagert werden. Die Zahl der Sitze des Kreises Plön müsste nicht

zwingend verringert werden; vielmehr könnte das Stimmgewicht auch so ausgestaltet werden, dass die verbliebenden 8,64 Stimmen des Kreises sich auf die 9 Vertreterinnen und Vertreter verteilen, so dass jeder von ihnen 0,96 Stimmen hätte.

Eine einzelne Gemeinde, die zu solchen Bedingungen beitreten würde, hätte natürlich bei Abstimmungen in der Verbandsversammlung nur einen eher überschaubaren Einfluss auf das Abstimmungsergebnis, soweit es auf Mehrheitsentscheidungen ankommt. Zugleich bestünden aber umfassende Informations- und Rederechte. Außerdem hat natürlich jede Stimme eines noch so kleinen Verbandsmitglieds Gewicht, wenn es im Einzelfall auf die Zustimmung aller Verbandsmitglieder ankommt.

D. Ergebnisse

Wir dürfen schließlich die Ergebnisse unserer rechtlichen Prüfung insgesamt zusammenfassen:

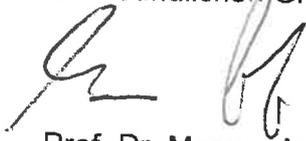
- ▶ Die im Zuge des Strategieprozess KielRegion 2030 identifizierten Schwächen der KielRegion GmbH sind zu einem erheblichen Anteil nicht zufällig entstanden, sondern beruhen in großem Umfang darauf, welche Vorgaben das Kommunalrecht in Schleswig-Holstein für die Ausgestaltung und Steuerung gesellschaftsrechtlicher Beteiligungen der Kommunen macht.
- ▶ Beheben ließe sich allerdings auch bei Beibehaltung der KielRegion GmbH die bisher als unbefriedigend beurteilte Finanzierung der Aktivitäten der KielRegion.
- ▶ Ein zentrales und eigenverantwortlich entscheidendes Organ für die KielRegion, das gemeinsame Entscheidungen trifft und stärker öffentlich wahrgenommen würde und auf diese Weise Aufmerksamkeit auf die KielRegion lenken könnte, lässt sich dagegen bei schlichter Beibehaltung der bisherigen Rechtsform GmbH nicht schaffen.
- ▶ Das geltende GkZ ermöglicht bei der Ausgestaltung der Verbandsverfassung eines Zweckverbands in erheblichem Maße Spielräume für die Verbandsmitglieder. Diese Spielräume lassen sich insbesondere nutzen, um allen Verbandsmitgliedern ein faires interessengerechtes Gewicht bei der Willensbildung einzuräumen.

- ▶ Ein solcher Zweckverband könnte vollständig an die Stelle der KielRegion GmbH treten.
- ▶ Alternativ könnte ein Zweckverband mit Aufgaben, die nur aus einem Teilbereich der bisherigen Aktivitäten der KielRegion GmbH stammen, zunächst parallel zur weiter bestehenden KielRegion GmbH errichtet werden. Auf diese Weise ließe sich die Stadt-Umland-Kooperation in einem Zweckverband zunächst erproben.
- ▶ Es besteht die Chance, dass die Verbandsversammlung eines Zweckverbandes zu einem bislang vermissten zentralen und prominenten Entscheidungsorgan werden könnte. Die politisch spiegelbildlich an den Mehrheitsverhältnissen in Kreistagen und Ratsversammlung ausgerichtete Besetzung der Verbandsversammlung und das grundsätzlich freie Mandat der Vertreterinnen und Vertreter in der Verbandsversammlung bieten ferner die Chance, dass ein solches Organ eher die Ausprägung einer regionalen Identität fördern könnte als die Organe der bisherigen GmbH.
- ▶ Die Entscheidungszuständigkeiten zwischen einem solchen Zweckverband und seinen Verbandsmitgliedern wären auch klarer voneinander abgegrenzt als dies heute im Verhältnis zwischen der KielRegion GmbH und ihren kommunalen Gesellschaftern sowie deren Organen der Fall ist.
- ▶ Die Finanzierung eines Zweckverbandes durch seine Mitglieder in Form von Verbandsumlagen lässt sich in der Verbandssatzung interessengerecht ausgestalten. Ferner kann ein Zweckverband Zuweisungen nach dem FAG sowie öffentliche Zuschüsse erhalten.
- ▶ Die KielRegion GmbH ließe sich weiter entwickeln, indem weitere kommunale Gesellschafter aufgenommen werden. Eine rechtliche Weiterentwicklung in dem Sinne, dass die KielRegion GmbH öffentliche Aufgaben zur Trägerschaft in eigener Verantwortung und öffentlich-rechtlichen Aufgabenerfüllung erhält, ist dagegen ausgeschlossen.
- ▶ Ein Zweckverband für die KielRegion ließe sich vielfältig weiter entwickeln.

- ▶ Dies betrifft zunächst die Übertragung weiterer Aufgaben, daneben auch die Aufnahme weiterer kommunaler Mitglieder.
- ▶ Die Übertragung weiterer Aufgaben findet ihre Grenze dort, wo aufgrund der Aufgabenzahl sowie des Aufgabengewichts ein Gemeindeverband im Sinne von Art. 2 Abs. 2 sowie Art. 4 Abs. 1 der Landesverfassung entstünde.
- ▶ Mithilfe des Gesetzgebers des Landes Schleswig-Holstein könnte ein Stadt-Umland-Zweckverband jedoch auch als Gemeindeverband ausgestaltet und auf diese Weise jenseits der Rechtsformen des bisher geltenden Kommunalrechts weiterentwickelt werden.

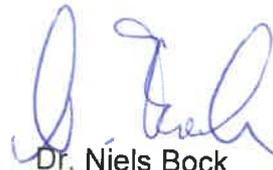
Wir hoffen, dass diese Stellungnahme für die Überlegungen zur Weiterentwicklung der Kiel-Region von Nutzen sein kann. Für die Klärung von Rückfragen sowie die weitere Beratung in dieser Sache stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Marcus Arndt

Fachanwalt für Verwaltungsrecht



Dr. Niels Bock

Rechtsanwalt