

Kuhlmann | Seyfried | Siegel

Wirkungen kommunaler Gebietsreformen

Stand der Forschung und Empfehlungen
für Politik und Verwaltung



Nomos

edition
sigma



Modernisierung des öffentlichen Sektors

herausgegeben von / edited by

Jörg Bogumil,

Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft

Gisela Färber,

Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Julia Fleischer,

University of Bergen, Department of Administration and Organization
Theory

Wolfgang Gerstlberger,

University of Southern Denmark, Department of Marketing &
Management, Research Group Integrative Innovation Management

Gerhard Hammerschmid,

Hertie School of Governance, Berlin, Public & Financial Management

Marc Hansmann,

Finanz- und Ordnungsdezernat der Landeshauptstadt Hannover

Sabine Kuhlmann,

Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politikwissenschaft,
Verwaltung und Organisation

Renate E. Meyer,

Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Public Management

Erika Mezger,

Deputy Director, European Foundation for the Improvement of
Living and Working Conditions (Eurofound), Dublin

Frieder Naschold †,

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Christina Schaefer,

Helmut Schmidt-Universität Hamburg, Professur für Verwaltungs-
wissenschaft, insbesondere Steuerung öffentlicher Organisationen

Karsten Schneider,

DGB-Bundesvorstand, Leiter der Abteilung Öffentlicher Dienst
und Beamtenpolitik, Berlin

Göttrik Wewer,

Vice President E-Government, Deutsche Post Consult (DPC) GmbH., Bonn

Standard 42

Sabine Kuhlmann | Markus Seyfried
John Siegel

Wirkungen kommunaler Gebietsreformen

Stand der Forschung und Empfehlungen
für Politik und Verwaltung



Nomos

edition
sigma



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

ISBN 978-3-8487-4683-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-8913-7 (ePDF)

edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Gebietsreformen sind dieser Tage in aller Munde. In einigen deutschen Bundesländern, wie etwa Thüringen und Brandenburg, sind sie fast zu Schicksalsfragen der Landesregierungen geworden. Eine zunehmende Intensität machtpolitischer Auseinandersetzungen und in wachsendem Maße konfliktgeladene Debatten sind zu beobachten. Dies hängt auch damit zusammen, dass das vorhandene Wissen über die tatsächlichen Wirkungen von Gebietsreformen kaum in solche Kontroversen einfließt und es zunehmend schwieriger geworden ist, in wichtigen Fragen des Verwaltungsumbaus zu einem sachlichen, wissenschaftlichen Diskurs zu gelangen. Denn unstrittig ist, dass Verwaltungsreformen zwar einerseits auf die Verbesserung der Leistungskraft und Funktionalität öffentlicher Verwaltung für die Bürger zielen, andererseits aber zunächst auch Aufwand verursachen. Zugleich sind die Wirkungen teils ungewiss, schwer messbar und politisch mehrdeutig, sie treten zeitlich versetzt und unter sich ständig wandelnden Randbedingungen auf. Die Relevanz dieses Buches und gerade auch die Notwendigkeit einer wissenschaftlichen Untersuchung zu diesem Themenfeld liegen damit auf der Hand.

Die Verwaltungsstrukturreform in Brandenburg war der Anlass für die hier vorgelegte Untersuchung. Das Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg war im Zuge der Diskussion über die Zweckmäßigkeit seiner Reformvorschläge bereit, ein entsprechendes Gutachten über den nationalen und internationalen Stand der Forschung bezüglich der Wirkungen von Gebietsreformen zu unterstützen, welches diesem Buch zugrunde liegt. Hierfür bedanken sich die Autoren ausdrücklich. Besonderer Dank gilt ferner Jörg Bogumil, Svenja Ems, Ina Radtke und Florian Stanko für wichtige Anregungen, hilfreiche Mitarbeit und konstruktive Kritik. Schließlich sei auch dem Nomos-Verlag bzw. der edition sigma für das Interesse an diesem Buchprojekt gedankt.

Inhalt

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	11
1 Hintergrund	13
2 Wirkungsanalyse und Wirkungsdimensionen von Gebietsreformen	19
2.1 Wirkungsdimensionen	20
2.2 Einflussfaktoren Kontext, Durchführung und Zeit	25
2.3 Methodische Vorgehensweisen	29
3 Wirkungsdimension „Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft“	33
3.1 Deutschland	33
3.2 Europa	41
4 Wirkungsdimension „Einsparungen, Skalenerträge, Wirtschaftlichkeit“	49
4.1 Deutschland	50
4.2 Europa	54
5 Wirkungsdimension „Integrationsfähigkeit, Partizipation, demokratische Kontrolle“	61
5.1 Deutschland	61
5.2 Europa	66
6 Methodisch-konzeptionelle Meta-Analyse der Studien	75
6.1 Untersuchungsdesigns	75
6.2 Korrelation und Kausalität	77

8		<i>Inhalt</i>
6.3	Datenverfügbarkeit und Messbarkeit	79
6.4	Generalisierbarkeit von Befunden	83
7	Zusammenfassung	87
8	Empfehlungen für politisch-administrative Entscheidungsträger	93
	Anhang	103
	Literatur	109

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Ergebnisse der Gebietsreformen in den ostdeutschen Bundesländern	16
Tabelle 2:	Veränderung der Gemeindezahlen in Europa 1973-2013 in %	17
Abbildung 1:	Wirkungsmodell	29
Tabelle 3:	Zusammenfassung des Quellenmaterials	30
Tabelle 4:	Zusammenfassung der Wirkungsdimensionen und ihrer Merkmale	31
Tabelle 5:	Forschungsergebnisse zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen in Deutschland	40
Tabelle 6:	Forschungsergebnisse europäischer Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen	47
Tabelle 7:	Forschungsergebnisse zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Ausgaben und Wirtschaftlichkeit der Kommunen in Deutschland	54
Tabelle 8:	Forschungsergebnisse internationaler Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Ausgaben und Wirtschaftlichkeit der Kommunen	60
Tabelle 9:	Forschungsergebnisse zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die lokale Demokratie, politische Teilhabe und Integration in Deutschland	66
Tabelle 10:	Forschungsergebnisse europäischer Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die lokale Demokratie, politische Teilhabe und Integration in den Kommunen	73
Tabelle 11:	Forschungsansätze, Methoden und Erhebungsinstrumente	84
Tabelle 12:	Effekte von Gebietsreformen nach Wirkungsdimensionen	90
Tabelle 13:	Quellennachweise zu Tabelle 5 Forschungsergebnisse zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen in Deutschland	103
Tabelle 14:	Quellennachweise zu Tabelle 6 Forschungsergebnisse europäischer Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen	104
Tabelle 15:	Quellennachweise zu Tabelle 7 Forschungsergebnisse deutscher Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Ausgaben und Wirtschaftlichkeit der Kommunen	105
Tabelle 16:	Quellennachweise zu Tabelle 8 Forschungsergebnisse internationaler Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Ausgaben und Wirtschaftlichkeit der Kommunen	106

Tabelle 17:	Quellennachweise zu Tabelle 9: Forschungsergebnisse nationaler Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die lokale Demokratie, politische Teilhabe und Integration	107
Tabelle 18:	Quellennachweise zu Tabelle 10: Forschungsergebnisse europäischer Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die lokale Demokratie, politische Teilhabe und Integration	108

Abkürzungsverzeichnis

A	Österreich
AfD	Alternative für Deutschland
AUS	Australien
BE	Belgien
CH	Schweiz
DiD	difference-in-difference
DK	Dänemark
EK	Enquete-Kommission
EUR	Euro
FIN	Finnland
GR	Griechenland
ISL	Island
IPE	International Political Economy
IRL	Irland
ISR	Israel
IT	Italien
KfZ	Kraftfahrzeug
LRH MV	Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern
LRH SH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MIK	Ministerium des Inneren und für Kommunales
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
NL	Niederlande
NO	Norwegen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
POL	Polen
POR	Portugal
SWE	Schweden
SRH	Sächsischer Rechnungshof
UK	Vereinigtes Königreich
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
VZÄ	Vollzeitäquivalente

