

2 Wirkungsanalyse und Wirkungsdimensionen von Gebietsreformen

Zunächst ist daran zu erinnern, dass die Analyse von Wirkungen institutioneller Reformen, hier insbesondere von Gebietsreformen, vor besonderen Problemen steht (siehe Kapitel 5; vgl. Kuhlmann 2009; Wollmann/Kuhlmann 2011: 563 ff.). Im Unterschied zur Evaluation von Sektoralpolitiken (Umweltpolitik, Arbeitsmarktpolitik etc.) ist die Evaluation von Institutionenpolitik durch eine komplexere analytische Architektur gekennzeichnet. Denn es müssen zunächst bestimmte Veränderungen der öffentlichen Institutionen (Institutionenevaluation), anschließend deren Auswirkungen auf das Handeln der Akteure und die Leistungsfähigkeit der Institution (Performanzevaluation) und letztlich in einem dritten Analyseschritt die weiteren Wirkungen im Umfeld des politisch-administrativen Systems (*Outcome-Evaluation*) erhoben werden. Diese Wirkungskette wird aber in den meisten vorliegenden ex post-Studien über Gebietsreformen nicht nachvollzogen. Stattdessen werden dort oftmals isolierte Variablen miteinander korreliert, während der ursächlich eigentlich interessierende institutionelle Wandlungsprozess (Verwaltungsveränderung durch Gebietsreform) überhaupt nicht in die Wirkungsbetrachtung einfließt (siehe z. B. Rösel 2016 a, b, c, d; Rösel/Sonnenburg 2016).

Hinzu kommen methodische und konzeptionelle Schwierigkeiten von Wirkungsanalysen von Gebietsreformen, wie z. B. teils fehlende Vergleichsmaßstäbe, da oftmals der Ausgangszustand vor der Reform nur unzureichend erfasst ist, weil Daten nicht verfügbar sind oder Rahmenbedingungen sich ändern. Des Weiteren trifft auf Wirkungsanalysen von Gebietsreformen das aus der Evaluationsforschung generell bekannte Problem zu, dass sich die Zieldimension der Reform nur unzureichend erfassen lässt, entweder weil Ziele gar nicht oder nicht präzise-messbar, sondern (wenn überhaupt) nur vage, vieldimensional oder widersprüchlich formuliert worden sind oder weil es nicht für alle Reformziele messbare Indikatoren gibt, sodass Soll-Ist-Vergleiche oder Erfolgskontrollen nach einer Gebietsreform schnell an Grenzen stoßen.

Oftmals ist es auch schwierig, Wirkungszusammenhänge zweifelsfrei zu identifizieren, weil sich der Kontext des Verwaltungshandelns im Laufe des Reformprozesses wandelt (z. B. wenn parallel Funktionalreformen durchgeführt und neue Aufgaben und Personal übertragen werden) und auf diese Weise die Reformwirkung beeinflusst wird. Da sich in sozialen Systemen (im Gegensatz zum Laborexperiment) solche „Randbedingungen“ aber nicht vollständig kontrollieren lassen, ist es letztlich oftmals schwierig festzustellen, ob eine bestimmte Veränderung (z. B. im Wahlverhalten oder im politischen Vertrauen der

Bevölkerung) ursächlich vor allem auf die Reform oder aber auf andere mögliche Einflussfaktoren zurückzuführen ist (Thieme/Prillwitz 1981: 83; Wollmann 2004: 397 ff.). Zwar ist die Kontrolle solcher Drittfaktoren bei kurzen Vergleichszeiträumen noch relativ praktikabel, aber diese kurzen Zeiträume sind eben nicht ausreichend, um Wirkungen von Gebietsreformen zu erfassen, die nur mittel- bis längerfristig eintreten.

Unbeschadet dieser Schwierigkeiten sollten sich die öffentlichen Entscheidungsträger der Wirkungsanalyse von Gebietsreformen stellen und diese auch initiieren. Allerdings sind die konzeptionellen und methodischen Einschränkungen und Probleme im Auge zu behalten (siehe Kapitel 5).

2.1 Wirkungsdimensionen

Im Folgenden werden drei Wirkungsdimensionen unterschieden, die anerkannte Basiskategorien der Wirkungsanalyse von Verwaltungsreformen darstellen (vgl. Wagener 1969; Kuhlmann/Wollmann 2011, 2013; Kuhlmann/Wayenberg 2016):

- 1.) Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft
- 2.) Einsparungen, Skalenerträge, Wirtschaftlichkeit
- 3.) Integrationsfähigkeit, Partizipation, demokratische Kontrolle.

1.)

Bei der Bewertung der Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft von Kommunen ist zu beachten, dass diese sich einerseits aus den (finanziellen, politischen, organisatorischen, personellen etc.) Handlungs-, Gestaltungs- und Ressourcenspielräumen ergibt. Zum anderen ist sie an der Fähigkeit abzulesen, lokale Probleme zu lösen und gesellschaftliche Entwicklungen im Territorium zielgerichtet und nachhaltig zu beeinflussen. Dies schließt die Fähigkeit ein, öffentliche Aufgaben in hoher Qualität, bürgernah, rechtmäßig und effizient zu erfüllen (Verwaltungskraft) und als leistungsstarker Träger öffentlicher Einrichtungen zu fungieren (Veranstaltungskraft). Mit Blick auf die jüngsten Veröffentlichungen zu Effekten von Gebietsreformen (vgl. u. a. Rösel 2016 a, b, d) fällt auf, dass die Wirkungsaspekte der Leistungs-, Steuerungs- und Problemlösungsfähigkeit sowie Verwaltungs- und Veranstaltungskraft von (fusionierten) Kommunen kaum thematisiert, sondern zugunsten eindimensionaler Betrachtungen möglicher Spareffekte – außerdem unter Vernachlässigung wichtiger weiterer Einflussfaktoren (insbesondere der funktionalen Aufwertung von Kommunen) – ignoriert worden sind.

Dies ist sehr erstaunlich, vor allem wenn bedacht wird, dass Verwaltungshandeln immer (auch) an diesen Wirkungsdimensionen ausgerichtet sein sollte und sie insofern zentrale Reformziele darstellen (siehe oben). Im Wirkungsbereich der „Leistungsfähigkeit“ werden daher auch die folgenden Aspekte näher betrachtet:

- Spezialisierungs- und Professionalisierungsgrad der Verwaltung
- Strategische Handlungs- und Planungsfähigkeit
- Fiskalische Leistungskraft
- Strukturpolitische Ausgleichsfunktion und Integration
- Umfang/Qualität des Dienstleistungsangebots; Effektivität; Korrektheit der Verwaltungsarbeit
- Bürgerzufriedenheit
- Innovations- und Problemlösungsfähigkeit
- Organisatorische Straffung der Verwaltung/Abbau von „Mehrfachverwaltung“
- Kommunale Autonomie.

2.)

Gebietsreformen liegt oft die ökonomische Annahme zugrunde, dass damit sogenannte Skaleneffekte (bzw. -erträge) realisiert werden können. Damit ist vor allem gemeint, dass Gebietskörperschaften verhältnismäßig weniger Kosten und Personal benötigen, je größer sie sind, insbesondere gemessen an der Zahl der Einwohner (*economies of scale*; vgl. bspw. Kalb 2010 und Rosenfeld 2013; kritisch dazu: Bönisch et al. 2011, Haug/Illy 2011). Hinzu kommt die Annahme, dass eine größere Zahl von Beschäftigten einer Verwaltung deren vertiefte Spezialisierung und dadurch eine professionellere, routiniertere fachliche Aufgabenerfüllung ermöglicht – und damit wiederum die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns steigt (*economies of scope*). Auch im Zusammenhang mit der Verwaltungsstrukturreform in Thüringen wurde zum Beispiel so argumentiert: „Größere Gemeinden können, da sie mehr nachfragen, Kostenreduzierungen erzielen und ihre Einrichtungen besser auslasten als kleine Gemeinden. Sie können deshalb auch die kommunale Planungshoheit eher mit Leben erfüllen. Die besseren Spezialisierungsmöglichkeiten können zu qualitativen Verbesserungen führen. Die größeren Fallzahlen bewirken eine tendenziell weniger fehleranfällige Verwaltungsarbeit, da durch häufigeres Auftreten bestimmter Sachverhalte Erfahrungswissen gewonnen werden kann.“ (Ziekow et al. 2013: 208). Inwieweit dies empirisch zutrifft, wird im Folgenden anhand der hierzu vorliegenden einschlägigen Forschung herausgearbeitet.

Aus ökonomischer Perspektive steht also das Kriterium der Effizienz im Vordergrund. Diese kann vereinfacht als Verhältnis zwischen Kosten und Nut-

zen – hier: des Verwaltungshandelns – verstanden werden. Präziser und für eine fundierte Analyse zweckmäßiger ist es jedoch, auf das Verhältnis zwischen in Geldeinheiten bewertetem Ressourcenverbrauch einerseits sowie Qualität und Menge der Dienstleistungen der zu untersuchenden Verwaltungseinheiten beziehungsweise öffentlichen Gebietskörperschaften andererseits abzustellen (vgl. zu einer ausführlichen Betrachtung von Konzepten und Analysen zur Wirtschaftlichkeit im Verwaltungskontext Mühlenkamp 2015).

Eine Optimierung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns kann demnach auf zwei Wegen erfolgen: entweder wird der Ressourceneinsatz bei gleich bleibender Menge und Qualität der Leistungen reduziert (Minimalprinzip) oder es gelingt, bei gleich bleibendem Ressourceneinsatz die Qualität und/oder Menge der Dienstleistungen zu erhöhen (Maximalprinzip). Folglich bleibt aus ökonomischer Sicht eine ausschließliche Betrachtung der Kosten (bzw. der damit nicht gleich zu setzenden Ausgaben) immer problematisch: so stellt eine Verringerung der Leistungsmenge (bspw. eine Reduzierung der Aufwendungen eines Landkreises um 10 %) eine Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit dar, wenn die Menge der durch die jeweilige Verwaltung produzierten Leistungen überproportional (bspw. um 15 %) reduziert wird. Umgekehrt ist es durchaus möglich, dass mit steigenden (Gesamt-)Kosten eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit einhergeht, nämlich wenn Qualität und/oder Menge der Leistungen überproportional zunehmen.

Offensichtlich greift es also zu kurz, lediglich die *Input*-Seite ohne Rücksicht auf die Auswirkungen bei den *Outputs* der jeweiligen Verwaltung zu betrachten. Zweifellos kann es ein legitimes Ziel darstellen, Ausgaben bzw. Kosten des Verwaltungshandelns zu reduzieren bzw. einen entsprechenden Anstieg zu verringern. Derartige Ansätze lassen sich mit dem Ziel der Sparsamkeit respektive Einsparungen überschreiben. In diesem Zusammenhang sind vor allem Pro-Einwohner-Kostenvergleiche üblich. Diese erlauben laut Haug/Illy (2011: 348) „allerdings kaum Aussagen über die Effizienz der Leistungserstellung, da dies entweder identische Output- oder identische Inputmengen bei den zu vergleichenden Gemeinden erfordert. (...) Daher ist die Anwendung von Methoden der betrieblichen Effizienzanalyse eine sinnvolle Alternative, insbesondere die Analyse der globalen Effizienz, bei der die Gemeinde als ‚Mehrproduktunternehmen‘ interpretiert wird.“

Ein zentrales Problem der aktuellen Forschung liegt darin, dass Qualität und Menge der Leistungen kommunaler Verwaltungen bei der Analyse der Auswirkungen von Gebietsreformen nicht angemessen berücksichtigt werden (vgl. zu diesem Problem bereits Engelhardt et al. 1986). Das hat zum einen mit der eingeschränkten Verfügbarkeit entsprechender Daten, zum anderen jedoch mit der – letztlich bedenklichen – Reduktion der Komplexität entsprechender Zusammenhänge in den verwendeten Analysekonzepten zu tun.

Ebenfalls zu beachten ist der terminologische Unterschied zwischen Effizienz und Effektivität: „Der Begriff der administrativen Effizienz zielt auf die Frage nach dem mit der Leistungserbringung verbundenen Ressourceneinsatz“. Mit der Effektivität verbindet sich hingegen die Frage, „ob eine Gemeinde in der Lage ist, die an sie gestellten Aufgaben zu erfüllen“ (Junkernheinrich et al. 2011:28). Zu ergänzen ist dabei, dass gemeinhin unter Effektivität auch die Wirksamkeit der kommunalen Leistungen (insbesondere bei den jeweiligen Zielgruppen) und der Zielerreichungsgrad der kommunalen Aufgabenerfüllung gemeint sein kann – was freilich die explizite Formulierung spezifischer und überprüfbarer Ziele voraussetzt.

Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang ein Aspekt zu beachten, der theoretisch gut begründet und inzwischen auch empirisch belegt ist: das so genannte „*Common-Pool-Problem*“. Dabei geht es um Mitnahmeeffekte unmittelbar vor einer Fusion von Gebietskörperschaften, nämlich Ausgabensteigerungen, die quasi der fusionierten Körperschaft aufgebürdet werden (vgl. z. B. Hinnerich 2009, Fritz 2015).

Die vorliegende Analyse adressiert insbesondere die folgenden Wirkungsaspekte:

- Einsparungen im Sinne struktureller Minderausgaben
- Skaleneffekte
- Entwicklung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns
- Mitnahmeeffekte im Sinne des „*Common-Pool*“-Problems.

3.)

Die Debatte um einen möglichen Zusammenhang von Gebietsgröße einerseits und sozialem Zusammenhalt, Integrationsfähigkeit und demokratischer Mitwirkung andererseits stellt einen Klassiker der politik- und verwaltungswissenschaftlichen wie auch raumsoziologischen Forschung dar. So analysierte schon Tönnies in seinem Buch „*Gemeinschaft und Gesellschaft*“ aus dem Jahre 1887 die sozialen und politischen Auswirkungen von Urbanisierung und Vergrößerung von Gebietseinheiten. Wirth (1938: 11-12) sieht steigende Gebietsgröße als Ursache abnehmender Gemeinschaftsidentität und zunehmenden sozialen Misstrauens. Dieses sog. *decline of community model* wurde von einer Reihe von Autoren später aufgegriffen und weiterentwickelt, basierend auf den Annahme, dass steigende Gebietsgrößen einen negativen Effekt auf den sozialen Zusammenhalt und die politischen Orientierungen, etwa das Interesse an politischer und zivilgesellschaftlicher Mitwirkung, der Bürger haben (Dahl/Tuftte 1973: 41-65; Verba/Nie 1972: 229-247; Verba et al. 1978: 269-285; Oliver 2000, 2001; Putnam 2000: 204-215).

Gegen diese von Denters et al. (2014: 17 ff.) auch als *Lovely Lilliput*-Theorie bezeichnete pessimistische Sicht auf den Zusammenhang von Gebietsgröße und Demokratie bzw. Integration wird jedoch von anderen Autoren das Argument vorgebracht, dass mit der gebietsgrößenbedingten Veränderung zwar die Auflösung traditioneller Gemeinschaften vorstättengeht. Diese mündet jedoch in neue Formen des gesellschaftlichen Zusammenlebens, die durch stärkere Diversität und Vielfalt sowohl bezüglich der sozialen Zusammensetzung und Herkunft der Bewohner, als auch der sich daraus entwickelnden gesellschaftlichen und politischen Institutionen in den betreffenden Gebietseinheiten gekennzeichnet sind (Fischer 1995). Mit zunehmender Gebietsgröße – so die Argumentation – wachse auch die Anzahl und Vielfalt sozialer und politischer Organisationen, welche dann wiederum besser in der Lage sind, die verschiedenen, durchaus konträren Wertvorstellungen, Ansichten, Interessen und Ziele der unterschiedlichen Bewohnergruppen zu repräsentieren und zu artikulieren (Dahl/Tufte 1973; 30-40; 89-109; Baglioni et al. 2007).

Verba und Nie (1972) zufolge führt diese ausdifferenzierte und diversifizierte Sozialgemeinschaft zur Entstehung eines stärker kompetitiven Demokratiesystems (sog. *mobilization model*), in welchem die Bürger auch steigendes Interesse an politischer Mitwirkung und Wissen über Politikprozesse haben (Verba et al. 1978: 270). Zudem wird von einer größeren Responsivität gegenüber den Politikpräferenzen der Bürger ausgegangen (Denters/Geurts 1998; Mouritzen 1989: 663). Da größere Gebietskörperschaften außerdem mehr und gewichtigere Entscheidungen in den jeweiligen lokalen Gremien zu treffen haben und die Bedeutsamkeit der kommunalpolitisch zu entscheidenden Sachverhalte zunimmt, wird geschlussfolgert, dass das Interesse an politischer Mitwirkung steigen müsste. In der vorliegenden Studie werden die folgenden Dimensionen der Wirkungsanalyse von Gebietsreformen im Bereich der Integrationsfähigkeit, Partizipation und demokratischen Kontrolle verwendet und jeweils der empirische Kenntnisstand zusammengefasst:

- Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts; Ausübung des Ehrenamts politische Repräsentation
- Parteipolitisches und zivilgesellschaftliches Engagement
- Selbstwahrgenommene lokale Politikkompetenz, lokales Politikwissen/-interesse, lokales Politikvertrauen und lokale Identität
- Kontaktorientierung der Bürger/Kontaktaufnahme mit lokalen Amtsträgern
- Bürgernahe Leistungserbringung
- Teilnahme an lokalen Referenden und in Gemeindeversammlungen (nur für die Schweiz).

2.2 Einflussfaktoren Kontext, Durchführung und Zeit

Um Wirkungen von Gebietsreformen ermitteln und erklären sowie entsprechenden Wirkungsanalysen korrekt einordnen zu können, ist es wichtig, sich vor Augen zu führen, dass – neben der Gebietsveränderung – eine Vielzahl von weiteren, teils auch landes- bzw. regionalspezifischen Faktoren Einfluss auf die Reformwirkung haben und der „Gebietseffekt“ teils schwer zu isolieren ist. Für (internationale) Vergleiche sind die folgenden Faktoren besonders wichtig:

- Territoriale Ausgangssituation vor der Reform, insbesondere gegebene Gebietsgrößen und bereits erfolgte Reformen, da „Reformgewinne“ ab einer bestimmten (nicht einheitlich definierbaren) Gebietsgröße nicht weiter zu-, sondern sogar wieder abnehmen;
- Zeitpunkt der Messung, denn Veränderungen in der Leistungskraft treten in der Regel nicht unmittelbar nach der Reform, sondern erst mittelfristig auf;
- Verwaltungssystem und -kultur des betreffenden Landes oder der Region, denn Fusionen in einem Land führen nicht automatisch zu den gleichen Effekten in einem anderen Land;
- Weitere intervenierende Faktoren (z. B. Ressourcensituation der Gebietskörperschaft), die den konkreten Wirkungszusammenhang zwischen Fusion und Performanz beeinflussen.

Diese Kontextbedingungen, unter denen Gebietsreformen im jeweiligen nationalen und regionalen Zusammenhang stattfinden, sind besonders zu beachten, wenn nach der Übertragbarkeit von Forschungsbefunden gefragt wird, die grundsätzlich mit Vorsicht zu handhaben ist, was aber nicht heißt, dass „Lernen von anderen“ nicht möglich ist. Vielmehr ist dieses eine Frage des Augenmaßes und der Balance.

Besonderes Aufgabenprofil der Kreise beachten

Zum einen ist die Besonderheit der Kreisebene in Rechnung zu stellen, die sich von der Gemeindeebene sowohl in funktionaler, als auch territorialer und politisch-demokratischer Hinsicht unterscheidet. So ist hinsichtlich des funktionalen Profils der Kreisebene – im Unterschied zu den kreisangehörigen Gemeinden - die Besonderheit zu berücksichtigen, dass ihre wesentlichen Funktionen sich überwiegend nicht auf publikumsintensive Dienstleistungen beziehen, da der durchschnittliche Bürgerkontakt mit einer Kreisverwaltung bei weniger als einem Mal pro Jahr liegt (vgl. Seitz 2007 a: 10 f.). Vielmehr haben sie übergreifende Planungs-, Koordinations- und Steuerungsfunktionen in Teilregionen des Bundeslandes sowie Ausgleichs- und Ergänzungsfunktionen für den kreisangehörigen Raum. Sie erfüllen Aufgaben der „überörtlichen Gemeinschaft“, sind

Träger öffentlicher Einrichtungen und überlokaler Infrastruktur und in die übergreifende Strukturpolitik, Landesplanung und Raumordnung eingebunden, was eine ausreichende Verwaltungs- und Veranstaltungskraft der Kreisebene voraussetzt. Kreise sollen eine großräumige kommunale Entwicklungspolitik ermöglichen und zudem gewährleisten, dass die Länder möglichst keine eigenen unteren Landesbehörden unterhalten müssen, sondern diese Aufgaben auf politisch kontrollierte Gebietskörperschaften übertragen werden können (Kommunalisierung; vgl. Laux 1999: 171).

Die im Folgenden dargelegten Befunde über die Effekte von Gebietsreformen sind vor dem Hintergrund dieses besonderen Aufgabenprofils der Kreisebene in Deutschland zu interpretieren. Die meisten vorliegenden internationalen Studien beziehen sich allerdings auf Gemeinden und Gemeindegebietsreformen, was gewisse Einschränkungen hinsichtlich der Generalisierbarkeit für andere Kommunalebenen mit sich bringt. Für die Betrachtung der Gemeindeebene ist außerdem zu berücksichtigen, dass die Gemeinden in Deutschland territorial, funktional und politisch mit einigen europäischen Ländern mehr, mit anderen weniger Gemeinsamkeiten haben, was ebenfalls für den Vergleich und die Übertragung von Forschungsergebnissen wichtig ist.

So ist beispielsweise das Land Brandenburg zwar im Hinblick auf die territorialen Strukturen seiner Gemeindeebene mit Spanien (Gemeinden mit durchschnittlich 5.400 Einwohnern), Italien (7.300 Einwohner) oder Rumänien (6.800 Einwohner) zu vergleichen. Diese Staaten haben aber hinsichtlich der Gemeindefunktionen, Aufgaben und Autonomie als auch ihrer Verwaltungskultur eher wenig mit dem deutschen Kommunalmodell gemein. Zudem gab es dort bisher kaum oder gar keine Gemeindegebietsreformen. Andere Länderbeispiele, die im Hinblick auf ihr Kommunalsystem dem deutschen „Fall“ ähnlicher sind und in denen Gebietsreformen auch praktisch eine Rolle spielen, wie etwa die Niederlande oder Dänemark, weisen hinsichtlich ihrer territorialen Strukturen große Unterschiede auf und erschweren damit eine Übertragung von Forschungsbefunden.

Für die Niederlande liegt beispielsweise eine Reihe von (teils auch kritischen) Befunden über die Effekte von Gebietsreformen vor (siehe unten). Jedoch ist hier die Besonderheit zu beachten, dass die durchschnittliche Einwohnerzahl der Gemeinden in den Niederlanden bei ca. 42.000 liegt und damit dort eine Tendenz zu „übergroßen“ Strukturen (ähnlich wie in Großbritannien oder Irland) besteht, aus denen sich unter bestimmten Bedingungen auch negative (Skalen-)Effekte ergeben können.

Ähnliches gilt für Dänemark, wo in den Wirkungsdimensionen von Effizienz- bzw. Skaleneffekten und Partizipation durchwachsene, d.h. teils positive, teils (vor allem in sehr großen Strukturen) negative Effekte festgestellt wurden. Hier geht es aber um eine Größenordnung von durchschnittlich über 55.000

Einwohnern in den (nur noch 98) Großgemeinden. Des Weiteren sind als Kontextfaktoren das funktionale Profil der Kommunen und die lokale (finanzielle) Autonomie zu berücksichtigen.

So ist die Großgemeindestruktur in den Niederlanden mit einer ausgesprochen geringen (finanziellen) Autonomie gekoppelt, da nur 8 % der Kommuneinnahmen aus eigenen Steuern kommen, während es in Deutschland und Dänemark mehr als 30 % sind (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2014: 24; Ladner et al. 2015). Die unterschiedlichen und teilweise kritischen Evaluationsergebnisse für die Gebietsreformen in den Niederlanden legen somit nahe, dass es ein Problem darstellen kann, wenn wachsende Gebietsgrößen nicht mit mehr (finanziellen) Gestaltungs- und Entscheidungsspielräumen verbunden werden. Hinzu kommen adäquate Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger, die zusätzlich eingeräumt werden müssen, um bei Gebietsvergrößerungen auch die Integrationsfähigkeit der neuen Einheiten zu sichern (siehe weiter unten).

Bei der Interpretation von Kausalzusammenhängen zwischen Gebietsgröße und Demokratie ist außerdem zu berücksichtigen, dass steigende Gebietsgrößen in der Regel auch mit qualitativen Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur einhergehen, sodass Differenzen in den politischen Orientierungen und in der Intensität politischer Partizipation zwischen großen und kleinen Gebietseinheiten eher das Ergebnis sozialstruktureller Unterschiede und weniger ein Effekt der Gebietsgröße als solcher sein können. So sind aus stadtsoziologischer Sicht Unterschiede im politischen und sozialen Verhalten von Bewohnern großer und kleiner Städte weniger auf die Gebietsgröße als auf die Bevölkerungsstruktur (insbesondere Bildungsgrad, soziale Herkunft) zurückzuführen (Gans 1962: 640; Verba et al. 1978: 273; Denters et al. 2014: 22 f.).

Es zeigt sich außerdem, dass die Effekte einer Reform immer von ihrer konkreten Umsetzung und ggf. weiteren flankierenden Maßnahmen (wie Aufgabenübertragungen, Veränderungen der Servicequalität, Tarifierhöhungen beim Personal etc.) abhängen, die es zu beachten gilt. Angesichts dieser unterschiedlichen Bedingungen und Einflussfaktoren ist es nicht weiter verwunderlich, dass Gebietsfusionen in Europa kein einheitliches Wirkungsbild aufweisen, sondern – wie auch in vielen anderen Reformbereichen schon empirisch belegt worden ist (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2013; Kuhlmann/Bouckaert 2016; Schwab et al. 2017) – eine große Varianzbreite sowohl im Ländervergleich als auch nach einzelnen Wirkungsdimensionen. So stehen sich in der internationalen Literatur etwa folgende widerstreitende Positionen und Bewertungen der Wirkungen von Gebietsreformen gegenüber:

„The analysis of the amalgamation reforms in the observed European countries indicates that the most important outcomes are improved service quality and, to some extent, cost savings. In addition, auto-nomy appears to increase after mergers” (Steiner et al. 2016: 40)

„There is limited evidence of significant savings or economies of scale, or performance improvement from such mergers and amalgamations.“ (Boyle 2016: 18)

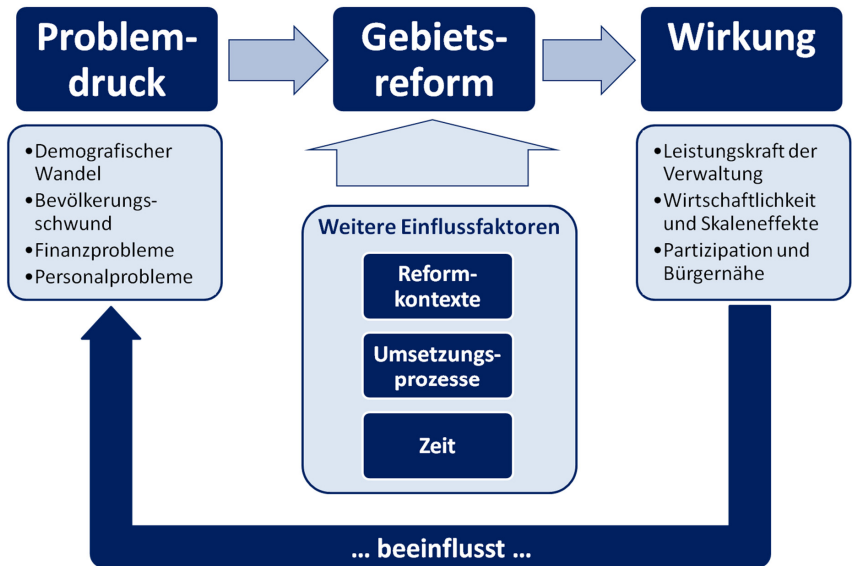
Diese Aussagen stehen stellvertretend und sind typisch für die Heterogenität, Vielfalt und Kontextabhängigkeit von Reformergebnissen und -evaluationen, die folglich keine simplen und pauschalen Schlüsse zulassen (wie in manchen Beiträgen festzustellen ist, etwa bei Rösel 2016 a, b, c, d; Rösel/Sonnenburg 2016), insbesondere wenn es darum geht, Lehren hieraus für das eigene Reformprojekt abzuleiten.

Schließlich kommt auch dem Faktor Zeit eine wichtige Rolle zu, wenn Reformwirkungen erklärt werden sollen. Da die Effekte von umfassenden Reformen, wie hier der Gebietsreform, zeitversetzt eintreten und deshalb überhaupt nur mittel- bis langfristig nachweisbar sind, scheitern ex post-Evaluationen und statistische Analysen, die einen kurzfristigen Zeithorizont in den Blick nehmen. Die daraus zu gewinnenden Erkenntnisse sind schon deshalb mit großer Vorsicht zu behandeln, da weder reformbedingte Verbesserungen noch Verschlechterungen in den verschiedenen Wirkungsbereichen unmittelbar nach Reformdurchführung erwartet werden können und zudem die kurzfristig anfallenden (zusätzlichen) „Reformkosten“ beachtet werden müssen. So ist in den verschiedenen Untersuchungen (z. B. Bogumil 2016: 35) auch immer wieder betont worden, dass etwa Einsparungen nur nach einem gewissen (je nach Ausgangsbedingungen und Reichweite der Reform unterschiedlich langen) Zeitraum eintreten und auch die Identitätsbildung und damit Akzeptanz der neuen Strukturen auf Seiten der Bürger Zeit benötigt, so dass Effekte nur indirekt und zeitversetzt auftreten. Aus diesen Überlegungen ergibt sich das folgende vereinfachte Modell von Wirkungszusammenhängen der Gebietsreform (Abbildung 1).

Ferner sind bei Wirkungsanalysen von Gebietsreformen weitere Bedingungen zu beachten, die aber nur in einem Teil der vorliegenden Studien überhaupt zur Sprache gebracht worden sind. Mit Gebietsreformen können auch Veränderungen der Aufgaben einhergehen (Funktionalreform), die zwar zu Mehrausgaben führen, denen jedoch auch zusätzliche Leistungen der Kommune gegenüberstehen. Auch die kommunalen Finanzierungs- und Finanzausgleichssysteme (vgl. Färber et al. 2014) haben erheblichen Einfluss auf das Ausgabeverhalten und (Fehl-)Anreize für ein effizientes Verwaltungshandeln. Nicht nur deshalb ist es keineswegs selbstverständlich, dass die Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung (mit und ohne Fusion) im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung auch tatsächlich ausgeschöpft werden. Des Weiteren ist offensichtlich, dass die Auswirkungen des Unterlassens einer Reform teurer sein können. Zu beachten ist auch eine erhebliche Intransparenz auf der Leistungsseite: zwar werden in den Kommunen inzwischen überwiegend produkt- bzw. outputorientierte Haushalte geführt, aber die Informationen über die Leistungen beziehen

sich in der Regel nur auf die Menge, erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit und berücksichtigen die Nachfrageentwicklung kaum. Letztendlich sind externe Effekte auf (Gesamt-)Ausgaben, (Produkt-)Kosten und Effizienz nicht oder unzureichend berücksichtigt worden, etwa die sozioökonomische und demografische Struktur als Treiber für Sozialausgaben, der Kommunalisierungsgrad, Nachfrageveränderungen nach Leistungen, rechtliche Anforderungen, usw. (vgl. dazu Kap. 5).

Abbildung 1: Wirkungsmodell



2.3 Methodische Vorgehensweisen

Es handelt sich bei der vorliegenden Untersuchung um eine Sekundär- oder Metaanalyse. Demzufolge werden keine eigenen Erhebungen durchgeführt, sondern Erkenntnisse aus vorhandenen Studien zusammengetragen. Ziel ist es, als gültig oder widersprüchlich anzusehende Befunde zusammenzufassen sowie bestehende Untersuchungen zu systematisieren. Zu diesem Zweck wurde ein umfangreicher Bestand wissenschaftlicher Studien und sonstiger Untersuchungen einbezogen, die wichtige Erkenntnisse über die Effekte von Gebietsre-

men enthalten. Ziel war es, den Kenntnisstand so umfassend und differenziert wie möglich abzubilden.

Die hier einbezogenen Studien zeichnen sich durch folgende Merkmale aus: (1) nationale und internationale Relevanz sowie methodische und konzeptionelle Validität der Analyse, (2) inhaltliche Schwerpunktsetzung auf eine oder mehrere der drei genannten Wirkungsdimensionen sowie (3) Abbildung unterschiedlicher methodischer Herangehensweisen, Zeithorizonte und Reformzeitpunkte.

Die Relevanz nationaler und internationaler Studien lässt sich zum einen über die Bedeutung wissenschaftlicher Fachzeitschriften erfassen, in denen die Studien beispielsweise veröffentlicht wurden. Zum anderen gibt es Gutachten anderer Autoren, die sich sehr detailliert mit den Effekten von Gebietsreformen befassen, ohne die Ergebnisse in Fachzeitschriften zu veröffentlichen. Auch solche Untersuchungen tragen einen wichtigen Beitrag zur gegenwärtigen Forschung über die Effekte von Gebietsreformen bei. Deshalb wurden Gutachten, Expertisen und Untersuchungen von Landesrechnungshöfen einbezogen. Darüber hinaus weisen alle hier erfassten Studien – unabhängig davon, ob sie sich auf Kreis- oder Gemeindefusionen beziehen – einen inhaltlichen Bezug zu (1) Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft, (2) Einsparungen, Skalenerträge, Wirtschaftlichkeit oder (3) Integrationsfähigkeit, Partizipation, demokratische Kontrolle auf. Daneben gibt es noch andere Themen, die im Zusammenhang mit Gebietsreformen näher untersucht werden könnten. Sie spielen jedoch für die Effekte von Gebietsreformen eher eine untergeordnete Rolle (für eine Zusammenfassung siehe Tabellen 3 und 4).

Tabelle 3: Zusammenfassung des Quellenmaterials

Wirkungsdimension	Nationale Studien und Gutachten	Internationale Studien und Gutachten
Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft	16	17
Einsparungen, Skalenerträge, Wirtschaftlichkeit	12	32
Integrationsfähigkeit, Partizipation, demokratische Kontrolle	9	13

Anmerkungen: In den Wirkungsdimensionen wurden insgesamt 83 Studien betrachtet. Doppelzählungen von Studien in mehr als einer Dimension möglich.

Drittens ist es bedeutsam, dass die in der Untersuchung berücksichtigten Studien unterschiedliche Analyseansätze anwenden. Die Betrachtung verschiedener Forschungsdesigns ist gerade auch deshalb wichtig, um bestimmte Verzerrun-

gen oder methodenbedingte Tendenzen in der Ergebniszusammenfassung zu vermeiden. Insofern spiegeln die hier zusammengetragenen und betrachteten Untersuchungen nahezu das gesamte methodische Spektrum der Studien über die Effekte von Gebietsreformen wider.

Tabelle 4: Zusammenfassung der Wirkungsdimensionen und ihrer Merkmale

	Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft	Einsparungen, Skalenerträge, Wirtschaftlichkeit	Integrationsfähigkeit, Partizipation, demokratische Kontrolle
Merkmale	Spezialisierungs-/ Professionalisierungsgrad	Strukturelle Minderausgaben	Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts, des Ehrenamts; politische Repräsentation
	Strategische Handlungs-/ Planungsfähigkeit	Skaleneffekte	Parteilgisches und zivilgesellschaftliches Engagement
	Fiskalische Leistungskraft	Mitnahmeeffekte	Politikkompetenz, -wissen, -interesse; Vertrauen; Identität
	Strukturpolitische Ausgleichsfunktion	„Common-Pool“-Problem	Kontaktorientierung der Bürger
	Dienstleistungsangebot; Effektivität		Bürgernahe Leistungserbringung
	Bürgerzufriedenheit		Integrationsfähigkeit/ Partizipation
	Organisatorische Robustheit		
	Kommunale Autonomie		

