

### 3 Wirkungsdimension „Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft“

#### 3.1 Deutschland

Betrachtet man zunächst die Erkenntnisse, die über die Effekte der früheren Gebietsreformen der 1960er- und 1970er-Jahre in der „alten“ Bundesrepublik vorliegen<sup>3</sup>, so wird in den zahlreichen wissenschaftlichen Studien, Berichten und Evaluationen weitgehend einhellig die Meinung vertreten, dass die Reformen zur Steigerung der Verwaltungs- und Veranstaltungskraft der deutschen Kommunen, insbesondere im ländlichen Raum, geführt haben (Wagener 1969, 1983; Laux 1999; Thieme/Prillwitz 1981). Dies wird u. a. mit dem höheren Spezialisierungs- und Professionalisierungsgrad erklärt, der etwa zur Steigerung der Planungsfähigkeit und zu geringerer Fehleranfälligkeit im kommunalen Verwaltungsvollzug beigetragen hat (Bogumil 2016: 36). Ferner spielen Produktionsgrößenvorteile aufgrund besserer Auslastung von Einrichtungen und effektiverer Nutzung der vorhandenen Ressourcen (Junkernheinrich et al. 2011) sowie Kapazitäts- und Qualitätsverbesserungen im Leistungsangebot eine Rolle. Trotz der damaligen lautstarken Reformkritik, die später pointiert auch als „Dorffromantik“ bezeichnet worden ist (Laux 1999: 171), kann es heute als eine gesicherte Erkenntnis gelten, dass die eklatante Leistungsschwäche der territorialen Strukturen, welche für die kleingliedrigen Kommunaleinheiten der Nachkriegszeit charakteristisch war, durch die Reformen behoben worden ist. Es entstanden territorial, organisatorisch und funktional gestärkte Kommunen, die als leistungsfähige Träger öffentlicher Einrichtungen und Dienstleistungen agieren konnten.

Auch die erste Welle der ostdeutschen Kreisgebietsreformen in den 1990er-Jahren war vor allem auf die Schaffung lebens- und leistungsfähiger Träger kommunaler Selbstverwaltung gerichtet. Für diese Reformphase ist ebenfalls konstatiert worden, dass trotz der damaligen Verknappung von Ressourcen (Haushaltsgengpässe, Personalkürzungen etc.) die Fähigkeit der Kreise, öffentliche Aufgaben rechtsstaatlich wahrzunehmen (Verwaltungskraft) sowie als Träger öffentlicher Einrichtungen zu fungieren (Veranstaltungskraft), angestiegen ist (Büchner/Franzke 2001 a: 240 ff.; Kuhlmann 2009: 130). Ausweislich einer

---

3 Hierzu liegen 16 Bände der Reihe „Die kommunale Gebietsreform“ (Hrsg. von Oertzen/Thieme 1978-1983) sowie zahlreiche Einzelgutachten und Berichte vor, die hier aber nicht im Einzelnen aufgeführt werden können. Ein zusammenfassender Überblick findet sich bei Thieme/Prillwitz 1981.

Untersuchung im Land Brandenburg<sup>4</sup> hatte sich die kreisliche Leistungskraft nach der damaligen Kreisgebietsreform positiv entwickelt; lediglich in zwei Landkreisen fielen die Einschätzungen zum Leistungsvermögen der Landkreise kritisch aus. Resümierend wurde festgestellt, dass „die erwartete institutionelle Stärkung der Kreisebene durch deren Neuzuschnitt Ende 1992 (...) eingetreten [ist]“ (Büchner/Franzke 2001 b: 23).

Allerdings gab es vergleichsweise kritische Einschätzungen zu den strukturellen und regionalstrukturellen Effekten der Reform, da insbesondere die Strukturheterogenität der verschiedenen Altkreise nicht beseitigt worden sei (Büchner/Franzke 2001 b: 12). Zudem wurden die längerfristige Stabilität und die strukturelle Ausgleichsfunktion der Kreisebene in Brandenburg als labil angesehen, nicht zuletzt aufgrund einer zu kleingliedrigen Gemeindestruktur (Büchner/Franzke 2001 b: 12).

Bezogen auf die neuere Reformwelle liegt eine Reihe von Gutachten und Berichten vor, die ebenfalls diesen Zusammenhang von gebietlicher „Maßstabsvergrößerung“ und Leistungskraft der Kommunen feststellen. Der Landesrechnungshof *Schleswig-Holstein*, der 140 kreisangehörige Verwaltungen in seine Prüfung einbezog, kommt in seinem Bericht (2014) zu dem Ergebnis, dass „durch die Vergrößerung (...) die Verwaltungen professioneller geworden (sind). Die Vertretung ist besser gewährleistet, Spezialisierungen sind möglich, Arbeitsspitzen können abgedeckt und Leistungen optimaler gebündelt werden.“ (LRH SH 2014: 10)<sup>5</sup>. Insgesamt wurde die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen gesteigert und den Bürgern sowie dem Ehrenamt ein verbessertes Dienstleistungsangebot zur Verfügung gestellt. Auch beim Abbau der „Mehrfachverwaltungen“ wurden Erfolge verzeichnet. Ein Nachteil wird darin gesehen, dass zu viele – auch aus Sicht der Bürgernähe nicht notwendige – Außenstellen gebildet wurden, die zur Fragmentierung des Personalbestandes führen und verhindern, dass Größenvorteile durch Ressourcenkonzentration optimaler genutzt werden und die Verwaltung noch besser professionalisiert werden kann (LRH SH 2014: 23). Daher wird vom Landesrechnungshof die Reduzie-

4 Grundlage sind 122 Experteninterviews in den 14 brandenburgischen Kreisen, die zwischen Dezember 1998 und April 2000 im Rahmen eines Lehrforschungsprojekts des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam durchgeführt wurden, wobei sowohl Kreistagsmitglieder als auch Landräte, leitende Verwaltungsmitarbeiter und Personalräte befragt wurden (Büchner/Franzke 2001 b: 6 f.).

5 Im Ergebnis der Gebietsreform war die Anzahl der Verwaltungen im kreisangehörigen Bereich von 217 auf 140 gesunken, was einer Minderung um 35 % entspricht, und die durchschnittliche Einwohnerzahl der durch eine Verwaltung im kreisangehörigen Raum betreuten Einwohner von 9.900 auf 15.100 angestiegen.

rung von zu vielen Außenstellen empfohlen, da Bürgernähe nicht mit räumlicher Nähe gleichzusetzen ist.

Mit der Gebietsvergrößerung geht dabei auch in vielen Fällen eine Einstufung in das zentralörtliche System einher, aus der sich ergibt, dass die neuen zentralen Orte auch einen gehobenen Bedarf für ihren Versorgungsbereich und ein erweitertes Angebot an sozialen, schulischen, gewerblichen Einrichtungen sicherzustellen haben (LRH SH 2014: 16 f). Dies wiederum erfordert vielfach zusätzliches Personal, was teils im Kontrast zu Einsparzielen steht. So zeigte sich, dass mit steigender Einwohnerzahl der amtsfreien Städte und Gemeinden auch die Höhe der Personalausgaben je Einwohner zunimmt, was vor allem auf das deutlich größere Aufgabenspektrum zurückzuführen ist (LRH SH 2014: 26). Ähnliches gilt für die Zahl der Stellen je 1.000 Einwohner. Allerdings ist festzuhalten, dass Einsparziele nicht im Zentrum der Reformen in Schleswig-Holstein standen. Diese waren vor allem darauf gerichtet, den ländlichen Raum hinsichtlich der Verwaltungskraft zu stärken und in seiner Leistungskraft zu fördern, sowie die Verwaltung zu professionalisieren. „Eine ausdrückliche Aufforderung des Landes, Einsparungen zu erzielen, unterblieb jedoch“ (LRH SH 2014: 11).

So stand bei vielen Fusionen nicht das Ziel, die Verwaltungskosten zu senken, im Mittelpunkt (und wurden dementsprechend viele unnötige Außenstellen etabliert), sondern die Qualität der Dienstleistungen zu verbessern (LRH SH 2014: 32). Seitz (2007 b) kommt außerdem in seiner Studie zur Verwaltungsreform in *Schleswig-Holstein*<sup>6</sup> zu dem Ergebnis, dass größere Kreisstrukturen einen Schritt zur administrativen-ökonomischen Integration einer Region darstellen (Seitz 2007 b: 9). Nach seiner Ansicht fördern sie die strukturell-territoriale und ökonomische Integration der Region unter Einbeziehung von Bezugsverflechtungen der Unternehmen, Pendlerbewegungen der Arbeitnehmer, Schul- und Einkaufspendeln. Die Übertragung von Aufgaben und Personal von der Landes- auf die Kommunalebene setzt ausweislich dieser Studie eine umfassende Kreisgebietsreform voraus, wobei auch bereits unter Beibehaltung der gegebenen Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen Effizienzgewinne durch eine Kreisgebietsreform ausgelöst werden können (Seitz 2007 b: 9).

Empirische Befunde zu den Auswirkungen der Kreisgebietsreform in *Mecklenburg-Vorpommern* auf die administrative Leistungskraft, Organisations- und Innovationsfähigkeit der Kreise ergeben sich aus der Studie von Hesse

6 Die Studie basiert auf umfangreichen (auch bundesländervergleichenden) Aggregatdatenanalysen, mittels derer in einem *ex ante*-Verfahren die Effekte von Gebietsreformen in Schleswig-Holstein ermittelt worden sind. Kerndatenbasis sind Quellen des Statistischen Bundesamtes (Kassenrechnungsstatistik, Personalstandsstatistik, Finanz-/Steuerstatistik; vgl. Seitz 2007 a: 19 ff.).

<https://doi.org/10.5771/9783845289137-33>, am 11.09.2024, 12:29:03

Open Access –  <https://www.nomos-elibrary.de/agb>

(2015), in welcher über einen Zeitraum von drei Jahren die Folgen der Kreisneugliederung für die kommunale Selbstverwaltung untersucht wurden<sup>7</sup>. Ausweislich der Untersuchungsergebnisse stellen zwar die räumliche Konzentration der Verwaltung (etwa von Fachdiensten) und die Harmonisierung von Arbeitsabläufen nach wie vor Herausforderungen für die neugebildeten Landkreise dar. Jedoch sind insgesamt klare Professionalisierungsgewinne und ein Ausbau des Leistungsangebots als Folge der Reform festzustellen, u. a. im Bereich des Bürgerservice. So wurden angesichts der veränderten Größenordnungen bestimmte kontaktintensive Dienstleistungsangebote „in der Fläche“ angesiedelt, die dezentralen Bürgerservices ausgebaut und teils mit der Einführung der Behörden-Rufnummer 115 gekoppelt sowie mobile Bürgerbüros eingerichtet. Die Bürgerberater wurden mittels extern erarbeiteter Personalentwicklungs- und Schulungskonzepten professionalisiert, Wissensmanagement-Systeme eingeführt und die Öffentlichkeitsarbeit erweitert.

Des Weiteren sind Kreise mit besonders herausragender Innovationsfähigkeit (z. B. Landkreis Ludwigslust-Parchim) hinsichtlich der internen Verwaltungsstrukturen identifiziert worden, die sowohl über ein leistungsfähiges internes Controlling, eine funktionierende Kosten- und Leistungsrechnung und fortgeschrittene Ansätze der Kennzahlensteuerung, des Berichtswesens, der Zielentwicklung und IT-Steuerung verfügen (Hesse 2015: 118 ff.). Zudem ist eine Reihe von Landkreisen an einem landesweiten Projekt zur Erprobung verschiedener Innovationen von Verwaltungsverfahren beteiligt, welches weiterführende Aktivitäten zum Aufbau einer kreislichen strategischen Steuerung befördert hat. Auch wurden interne Projektgruppen gebildet, die unter dem Motto „Gemeinsam und erfolgreich für unsere Region“ auch Maßnahmen der Regionalentwicklung und der internen Leitbildentwicklung vorantreiben. Organisations-, Prozess- und Personalmanagement greifen also vielfach ineinander und stellen eine Art „interne Fortsetzung der Reform“ dar (Hesse 2015: 119). Dies ist als ein klares Indiz für die Innovationsfähigkeit und interne Reformkapazität der Kreise anzusehen. Zwar werden noch immer personelle und organisatorische Engpässe und Übergangsprobleme der Reform festgestellt. So sind etwa im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe nach wie vor Personaldefizite festzustellen und es mangelt teilweise an ausreichend qualifiziertem Personal (Hesse 2015: 127). Insgesamt kommt die Studie jedoch zu dem Ergebnis, dass es einen „Professionalisierungsschub“ gegeben hat, der „der gewachsenen Bedeutung der

7 Der Studie liegen schriftliche Befragungen aller Kreistagsmitglieder und weiterer am Reformprozess beteiligter Akteure sowie Intensiv-Interviews mit Funktionsträgern vor Ort und vertiefende Fallstudien zugrunde. Die Online-Umfrage umfasste 409 Adressaten und wies eine Rücklaufquote von 27,6% auf (113 Personen); vgl. Hesse 2015: 18 ff.)

jetzt territorial und landespolitisch ‚ertüchtigten‘ Kreise geschuldet ist“ (Hesse 2015: 147).

Auch der Landesrechnungshof *Mecklenburg-Vorpommern* kommt in seinem Bericht von 2015 zu dem Schluss, dass die organisatorische und personelle Konsolidierung im dritten Jahr nach der Landkreisneuordnung gut vorangekommen ist und auch in finanzieller Hinsicht positive Effekte gezeitigt hat (LRH MV 2015: 25). Neben bereits erfolgten Personaleinsparungen (Rückgang um knapp 3 % bzw. 156 VZÄ seit 2012) und weiteren Einsparpotenzialen, die innerhalb der neuen Organisationsstrukturen identifiziert (allerdings von den neugebildeten Kreisverwaltungen bislang noch nicht vollständig „gehoben“) worden sind, hat sich die fiskalische Leistungskraft der Kreise seit 2012 insgesamt deutlich verbessert.

#### Synergieeffekte durch Organisationsfusionen

Die gesamte Finanzausstattung der Kommunen hat sich seit 2011 – auch infolge vermehrter Steuereinnahmen – stetig verbessert und erhöhte sich zwischen 2011 und 2014 um 189,6 Mio. Euro. Auch die Haushaltsergebnisse weisen – trotz eines nach wie vor negativen Gesamtsaldos – einen deutlich positiven Trend auf. So reduzierte sich das jahresbezogene Haushaltsdefizit der Landkreise von 2012 bis 2013 um nahezu ein Drittel auf 43,2 Mio. Euro und wiesen im zweiten Jahr nach der Landkreisneuordnung erstmals zwei Landkreise jahresbezogen einen positiven Saldo der laufenden Ein- und Auszahlungen auf (LRH MV 2015: 20). Zwar ist diese Entwicklung durch eine Reihe von Faktoren bedingt (z. B. vollständige Übernahme der Leistung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch den Bund; zusätzliche Sonderhilfen des Landes etc.). Laut Landesrechnungshof zeitigt aber auch die Landkreisneuordnung hier erste positive Ergebnisse (LRH MV 2015: 25). Hieraus ist zu schlussfolgern, dass die fiskalische Leistungskraft der Landkreise durch die Gebietsreform insgesamt befördert worden ist. Zur weiteren organisatorischen Konsolidierung der Kreisebene trägt zudem die Tendenz bei, dass mehrere Landkreise die Fusionierung von Unternehmen (z. B. im Verkehrs- und Abfallbereich) planen oder bereits umgesetzt haben, was zu weiteren Synergieeffekten, Kostenreduzierungen und zur Verringerung von Zuschussbedarfen führt (LRH MV 2015: 39).

Diese Befunde wurden auch in einer jüngeren Studie über die Effekte der Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern bestätigt (vgl. Hammerschmid et al. 2015; 2016<sup>8</sup>). Zusätzlich zeigt die Studie auf, dass Synergieeffekte infolge

8 Die Studie basiert auf umfangreichen Dokumentenanalysen und Experteninterviews mit Vertretern aus der Verwaltung, der Politik, den Kommunalverbänden und der Wissenschaft. Ziel war es u. a., die konkreten Auswirkungen der Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern und Nachbesserungspotenziale zu identifizieren (vgl. Hammerschmid et al. 2016: 28).

der Reform vor allem in den Bereichen der IT-Strukturen, Kammereien und im Personalwesen festzustellen sind. Für die kommunalen Einrichtungen und Unternehmen wurde konstatiert, dass infolge der Gebietsreform Kooperationen, die früher häufig am politischen Willen oder technischen Möglichkeiten scheiterten, nunmehr reibungsloser vorangetrieben werden, was ebenfalls zu Synergieeffekten geführt hat (Hammerschmid et al. 2016: 28). Außerdem gibt es aus Sicht einzelner befragter Interviewpartner Serviceverbesserungen für private Unternehmen aufgrund einer reduzierten Zahl von relevanten Ansprechpartnern und einer besseren Wirtschaftsförderung (Hammerschmid et al. 2016: 29).

Als strukturpolitische Folge (*outcome*) der Kreisgebietsreform in *Mecklenburg-Vorpommern*<sup>9</sup> wird erwartet, dass eine multidimensionale Einheit von „Wirtschaftsraum, Lebensraum der Bevölkerung und administrativem Aktionsraum“ entsteht (Seitz 2005: vi), durch die die Entwicklungsfähigkeit und die Standortattraktivität des gesamten Landes gesteigert werden kann. Es wird von einer Stärkung der territorialen Steuerungs-, Planungs- und Entwicklungskapazität der Kreisebene als einem wesentlichen Standortfaktor im Bundesland ausgegangen, die sich als längerfristiger Reformwirkung einstellt. Durch die so entstehende Ausrichtung der „Administrationsräume“ an den Handlungsräumen der Bürger und Betriebe wird eine effektive Regionalentwicklung in einem ökonomisch integrierten Teilraum des Landes ermöglicht, ohne dass quantitativ bedeutsame Kostensteigerungen für Private entstehen. Auch zusätzliche Belastungen des Bürgers werden in der Studie nicht identifiziert, da die Kontaktfrequenz des Durchschnittsbürgers mit den Kreisverwaltungen äußerst gering ist (siehe oben) und zudem *E-Government*-Lösungen teilweise den direkten Kontakt ersetzen können (Seitz 2005: vii; siehe auch weiter oben). Ähnlich wie für Schleswig-Holstein wird festgestellt, dass die Gebietsreform „keinesfalls als ein Instrument einer kurzfristigen ‚Sparpolitik‘“ und zum Nutzen gegenwärtiger Generationen oder (noch weniger) der gegenwärtig politisch Verantwortlichen im Land angelegt ist, sondern zum Nutzen der zukünftigen Generationen (Seitz 2005: xi.).

Junkernheinrich et al. (2011) messen die kommunale Leistungsfähigkeit anhand von fiskalischen Indikatoren (Haushaltsergebnisse, Kassenkreditverbindlichkeiten). Für die Verbandsgemeinden in *Rheinland-Pfalz* belegen sie einen klaren Zusammenhang zwischen Ortsgröße und Leistungsfähigkeit, wobei kleinere Gemeinden im Durchschnitt deutlich schlechter abschneiden als einwohnerstarke Gemeinden. Da die Befunde auf multivariaten Regressions-

9 Zugrunde liegt eine Studie zu den (*ex ante*) ermittelten ökonomischen und fiskalischen Effekten der (im ersten Anlauf aufgrund des Landesverfassungsgerichtsurteils von 2007 gescheiterten und dann in abgeschwächter Form realisierten) Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, die auf Aggregatdatenanalysen und statischen Auswertungen basiert (Seitz 2005).

analysen beruhen, in denen Scheinkorrelationen mit strukturellen Variablen (z. B. Sozialstruktur) vermieden wurden, kann geschlussfolgert werden, dass die Einwohnerzahl einen spürbaren (wenn auch nicht alleinigen) Einfluss auf die (fiskalische) Leistungsfähigkeit der Verbandsgemeinden hat (Junkernheinrich et al. 2011: 6). Der Ortsgrößeneffekt ist dabei besonders deutlich im Bereich der allgemeinen Verwaltung zu erkennen. In diesem Bereich korrespondieren auf der Verbandsgemeindeebene weit überdurchschnittliche Kosten der Leistungserbringung mit einer deutlich unterdurchschnittlichen Gemeindegröße und zudem einer ausgesprochen negativen Bevölkerungsentwicklung, sodass häufig die prekäre Konstellation „klein, teuer, schrumpfend“ anzutreffen ist (Junkernheinrich et al. 2011: 6). Vor diesem Hintergrund wurden für die Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz – auch unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung – Einwohnerschwellenwerte zwischen 13.000 und 15.000 empfohlen, die auf statistisch ermittelten Wirtschaftlichkeitsgrenzen beruhen. Diese zeigen auch, dass jenseits eines Schwellenwertes von ca. 13.000 Einwohnern keine weiteren Gewinne in der fiskalischen Leistungskraft von Verbandsgemeinden zu erwarten sind, d. h. das für Gebietsfusionen auch bestimmte „Sättigungsgrenzen“ zu beachten sind, die aber kontextbezogen variieren und jeweils gesondert zu ermitteln sind.

Effekte der organisatorischen Konsolidierung und Stärkung der Verwaltungskapazität der Landkreise werden auch vom Landesrechnungshof *Sachsen* in seiner Evaluierung der Funktional- und Kreisgebietsreform festgestellt (SRH 2009). So wurden im Ergebnis der Reform infolge von Bündelung und Zusammenlegung bis 2009 insgesamt 19 Dezernate und 69 Ämter gegenüber den Organisationsstrukturen der Altkreise eingespart und die Strukturen entsprechend gestrafft. Die daraus zu schöpfenden finanziellen Einsparpotenziale, die der Landesrechnungshof identifiziert hat, müssen jedoch von den Landkreisen im Rahmen ihrer kommunalen Organisationshoheit selbst realisiert werden, was bisher nicht vollständig erfolgt ist. Zwar verringerte sich im Ergebnis der Kreisneugliederung die Anzahl der nachgeordneten Einrichtungen auf der Landkreisebene (Gymnasien, Berufsschulen, Internate, Medienstellen, Volkshochschulen etc.) von 307 auf 289 (um ca. 6 %), was bereits zu Einspareffekten im Schul- und Bildungsbereich (14 %), im Brand-, Rettungs-, und Katastrophenschutz (15 %) und in der Abfallwirtschaft (38 %) geführt hat (SRH 2009: 338). Jedoch wird weiteres Konsolidierungs- und Straffungspotenzial, insbesondere bei den Querschnittsämtern (Finanzverwaltung, Zentrale Verwaltung), aber auch in den Kreisjugend- und Kreissozialämtern, Ordnungs- und Verkehrsämtern gesehen, da die Kreise in diesen Bereichen oftmals nach wie vor neben dem Hauptverwaltungssitz weitere Verwaltungsstandorte unterhalten, was Synergieeffekte und eine verwaltungsökonomisch sinnvolle Bündelung von Strukturen erschwert (SRH 2009: 329).



Auch für planerische und strategische Aufgaben der Kreisebene werden zukünftig weitere Bündelungseffekte erwartet, ebenso aus der (weiteren) Zusammenlegung nachgeordneter Einrichtungen, da diese dann nur noch ein Mal im Kreisgebiet vorgehalten werden müssen (SRH 2009: 332). Weitere Einsparungen werden aus der Reduzierung von Verwaltungsgebäuden erwartet, die von mehreren Kreisen anvisiert oder bereits abgewickelt wurden. Hinsichtlich der fiskalischen Leistungsfähigkeit ist im Ergebnis eine positive Bilanz zu ziehen, da sich die Finanzsituation der 10 Landkreise in Bezug auf den Abbau von Fehlbeträgen, die Finanzierungssalden, die Verschuldung und die Nettoinvestitionsmittel verbessert hat (SRH 2009: 332). So konnten die Landkreise ihren Finanzierungssaldo zum 31.12.2008 im Vergleich zu 2007 mehr als verdoppeln. Dies wird wesentlich auf die Zuweisungen vom Land im Rahmen der Funktional- und Kreisgebietsreform zurückgeführt. Allerdings prognostizierte der Rechnungshof bereits 2009 eine Verschlechterung der Finanzierungssalden, was vor allem mit den funktionalreformbedingten Ausgabenzuwächsen zusammenhängt.

*Tabelle 5: Forschungsergebnisse zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen in Deutschland*

Analysedimensionen "Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft"	Effekte der Gebietsreform
Spezialisierungs- und Professionalisierungsgrad der Verwaltung	+
Planungsfähigkeit; Korrektheit der Verwaltungsarbeit	+
Verwaltungs-/Veranstaltungskraft; fiskalische Leistungskraft	+
Beseitigung der Strukturheterogenität/strukturpolitische Ausgleichsfunktion und Integration	+/-
Umfang/Qualität des Dienstleistungsangebots	+
Innovationsfähigkeit	+
Organisatorische Straffung der Verwaltung/Abbau von "Mehrfachverwaltung"	+

Quellen: genaue Quellennachweise zu den Ausprägungen finden sich im Anhang.

Anmerkungen:

- + überwiegend positive Effekte nachweisbar
- +/- teils positive und teils negative Effekte nachweisbar
- 0 keine Effekte nachweisbar
- 0/- teils negative und teils keine Effekte nachweisbar
- überwiegend negative Effekte nachweisbar



Bei der Bewertung der Effekte der Gebietsreform in Sachsen ist besonders zu beachten, dass sie in unmittelbarem Zusammenhang mit einer Funktionalreform erfolgte, durch die zum 1.8.2008 insgesamt 3.416 Personen vom Land auf die zehn Kreise übergingen. Ferner wechselten zum 1.1.2009 759 Personen von den ehemals kreisfreien Städten auf die Landkreise. Darüber hinaus sind zahlreiche nachgeordnete Einrichtungen (Straßenmeistereien, Berufsschule, Vermessungsamt etc.) mit einem Personalbestand von 550 Personen auf die Landkreise übergegangen. Angesichts dieser funktionalen und personellen Aufwertung der Kreisebene, die mit erhöhten Personal- und Sachausgaben einhergeht, sind direkt reformbedingte „Effizienzrenditen“ nach Angaben des Rechnungshofes nicht abbildbar (SRH 2009: 332). Diesen Sachverhalt gilt es insbesondere bei der Bewertung von neueren Thesen über angeblich ausbleibende Renditen von Gebietsreformen im Auge zu behalten (vgl. Rösel 2016 a, b), die die enormen Auswirkungen funktionaler Veränderungen – als wesentliche „intervenierenden“ Faktoren in der Wirkungskette von Landkreisneugliederungen – vollkommen ausblenden.

Die oben gezeigte Tabelle 5 resümiert die genannten Befunde für den „deutschen Fall“ überblicksartig.

### 3.2 Europa

Im Folgenden wird der internationale Forschungsstand zu Effekten von Gebietsreformen (englisch: *mergers* bzw. *amalgamations*) im Hinblick auf die hier interessierende Wirkungsdimension der Leistungsfähigkeit (inkl. Aufgabenerfüllung, Professionalität, Bürgerzufriedenheit) rekapituliert und bewertet. Eine international vergleichende Studie in 15 europäischen Ländern (Steiner et al. 2016<sup>10</sup>) kommt zu dem Ergebnis, dass Gebietsreformen zur Verbesserung der Aufgabenerledigung bzw. Servicequalität geführt haben und dass zudem die Verhandlungs- und Durchsetzungsfähigkeit der Kommunen gegenüber höheren Verwaltungsebenen zunimmt, da sie im Rahmen größerer Gebietsstrukturen mehr Aufgaben, Funktionen und teils Autonomie erhalten (Steiner et al. 2016: 26).

Von den befragten Experten wurde (mit Ausnahme Italiens) die Verbesserung der Servicequalität als zentrales Ergebnis von Gebietsfusionen angegeben, während Kostenreduzierungen nur teilweise konstatiert wurden (insbesondere

10 Die Studie basiert auf einer Expertenbefragung von Kommunalforschern aus 15 Ländern im Rahmen eines EU-Projekts (Belgien, Dänemark, Finnland, Deutschland, Griechenland, Island, Italien, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien, Schweden, Schweiz); vgl. <http://www.uni-potsdam.de/cost-locref/>

in Belgien, Deutschland, Griechenland und Island; (Steiner et al. 2016: 35). Ferner sind stärkere Professionalisierung und teils Standardisierung der Leistungserbringung beobachtete Effekte von Gebietsreformen in Europa, die aber nicht gleichzusetzen sind mit mehr Bürgerorientierung. Ein weiteres Ergebnis stellen in den meisten Ländern Autonomiegewinne der Kommunen dar (Griechenland, Italien, Niederlande, Schweden, Schweiz), die sich aus größeren finanziellen Handlungsspielräumen, Aufgabenwachstum sowie der „Befreiung“ von früheren interkommunalen Kooperationszwängen ergeben (Steiner et al. 2016: 36). Allerdings kommt die Studie auch zu dem Schluss, dass Gebietsreformen tendenziell eher den Kommunen, ihren Exekutiven und Verwaltungen zugutekommen, wohingegen die Stärkung der Bürgerschaft eher eine untergeordnete Rolle spielt.

Auch in mehreren Studien über Gebietsreformen in der Schweiz zeigte sich, dass die Aussage „Gemeindegröße – ein Erfolgsfaktor“ in der Tendenz stimmt (vgl. Lauber 2014: 145). So führten Gemeindefusionen im Kanton Luzern<sup>11</sup> dazu, dass zum einen mehr Verantwortung und Funktionen auf die Gemeinenden übertragen werden konnten, etwa die Verantwortung für die eigene Organisation, die nunmehr in den Gemeindeordnungen verankert wurde. Auch die vorherigen kantonalen Vorprüfungen und Genehmigungen der Gemeindeordnungen fielen als Ergebnis der größeren kommunalen Eigenständigkeit weg. Zudem konnten vermehrt Fachspezialisten für die Gemeindeverwaltung gewonnen und die Gemeinderäte stärker mit strategischen Aufgaben befasst werden. Ferner ergaben sich Vorteile bei der Raumplanung, insbesondere der konzentrierten Siedlungsentwicklung, dem haushalterischen Umgang mit dem Boden, der großräumigen, flexibleren und rationelleren Nutzungsplanung sowie Kostensenkungen bei Planungsverfahren und der Gemeindeinfrastruktur. Allerdings wurde eingeräumt, dass noch nicht alle diese Effekte vollständig eingetreten, sondern teils langfristig zu erwarten seien, da zunächst die Reorganisation der Grundstrukturen abgeschlossen und konsolidiert sein müsse (vgl. Lauber 2014: 144 ff.).

Darüber hinaus zeigte eine Studie von Steiner und Kaiser (2017) positive Auswirkungen von Gemeindefusionen in der Schweiz auf die Performanz der

11 Im Kanton Luzern wurden zwischen 2000 und 2014 16 Gemeindefusionen durchgeführt, was einer Reduktion um 14 Gemeinden entspricht, sodass der Kanton heute noch 83 Gemeinden hat. Allerdings gehört die Schweiz nach wie vor zu jenen Ländern in Europa mit den kleinsten Gemeinden (durchschnittliche Einwohnerzahl 2.500). Gemeindefusionen finden ausschließlich auf freiwilliger Basis statt. Außerdem ist das Aufgabenspektrum begrenzt, was daran abzulesen ist, dass nur 25 % des öffentlichen Personals lokal beschäftigt ist und nur 21 % der öffentlichen Ausgaben von Kommunen getätigt werden (Denters et al. 2014: 62).

Leistungserbringung, wobei 28 Leistungsfelder betrachtet wurden<sup>12</sup>. So wird festgestellt, dass nach einer Gebietsfusion Leistungsbeschränkungen der fusionierten Gemeinden abgebaut und in einigen Aufgabenfeldern auch Serviceverbesserungen erreicht worden sind. Allerdings gab es im Vergleich von fusionierten und nicht-fusionierten Gemeinden zahlreiche Aufgabenbereiche, in denen kein Unterschied zwischen Untersuchungs- und Kontrollgruppe zu beobachten war (Steiner/Kaiser 2017: 14). Insgesamt kommen die Verfasser zu dem Schluss, dass die Qualität der Leistungserbringung durch Gemeindefusionen gesteigert worden sei, was auch den Erkenntnissen aus anderen internationalen Studien entspricht (siehe oben; ferner OECD 2014; Schimmelpenick et al. 1984 über 9 Gemeindefusionen in den Niederlanden). Ferner stellen sie einen Zusammenhang zwischen Gemeindefusionen und Professionalisierung der Verwaltungen aufgrund der vermehrten Einstellung von Spezialisten sowie auch Personalreduzierungen fest, die nach ihrer Einschätzung aber noch weiterer empirischer Prüfung bedürfen (Steiner/Kaiser 2017: 14 f.). Zudem sind Autonomiegewinne in fusionierten Gemeinden sowie größere Durchsetzungsfähigkeit gegenüber höheren Verwaltungsebenen weitere Effekte, die sich aus den empirischen Ergebnissen der Studie ergeben und die auch konsistent mit anderen Untersuchungen sind (OECD 2014; Mabuchi 2001 für Japan; Brasz et al. 1979 für die Niederlande).

Des Weiteren liegen Untersuchungen vor, die belegen, dass fusionierte Gemeinden besser in der Lage sind, Probleme größerer territorialer Reichweite und Komplexität zu lösen als nicht-fusionierte Gemeinden, wie beispielsweise eine Studie zu Gebietsfusionen in den Niederlanden zeigte (Fraanje et al. 2008: 56). Für Island<sup>13</sup> konnte gezeigt werden, dass größere Gemeinden höhere Standards kommunaler Dienstleistungen aufweisen als kleine Gemeinden, was zumindest auf 11 von 18 untersuchten Leistungsbereichen zutrifft. Bezogen auf die sechs Leistungsbereiche mit den besten Qualitätsbewertungen im Serviceniveau gab es in der besagten Evaluation überall einen positiven Zusammenhang

12 Datenbasis sind zwei postalische Umfragen in schweizerischen Gemeinden (adressiert an die Gemeindeglieder) in den Jahren 1998 (2.914 Gemeinden) und 2009 (2.596 Gemeinden), ergänzt um Daten des schweizerischen Bundesamts für Statistik. Die Rücklaufquote lag bei 84 % (1998) bzw. 58 % (2009). Die Autoren arbeiten mit einem quasi-experimentellen Design, indem sie eine Untersuchungsgruppe (Fusionsgemeinden) und eine Kontrollgruppe (nicht fusionierte Gemeinden) unterscheiden und vergleichen.

13 Grundlage ist eine schriftliche Befragung von 827 Kommunalvertretern aus Island, den Färöer Inseln und Grönland im Jahre 2015. Die Rücklaufquote lag bei 49,8 % (vgl. Eythórsson et al. 2015). In Island wurde die Gemeindezahl in den letzten 20 Jahren um 2/3 reduziert; jedoch ist die Durchschnittsgröße der Gemeinden nach wie vor vergleichsweise klein (4.400 Einwohner) und es kommt ausschließlich zu freiwilligen Zusammenschlüssen.

zwischen Gebietsgröße und Qualitätsbewertung, außer bei den Grundschulen (Eythórsson et al. 2015: 54).

Insgesamt wird resümiert, dass die Leistungsstandards nach einer Gebietsfusion schrittweise steigen, wohingegen sie sich in kleinen Gemeinden, die auf Fusion verzichten, nach und nach verschlechtern (vgl. Eythórsson et al. 2015: 90). Auch eine Evaluation der Gemeindefusionen der 1990er-Jahre in Island<sup>14</sup> ergab den Befund, dass insbesondere kleine periphere Gemeinden, die mit größeren fusioniert wurden, von der Fusion deutlich profitierten. Sie konnten ihre Verwaltungskapazität erhöhen und effektiver gegen den Bevölkerungsschwund agieren.

Zudem wurden positive Effekte im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung und der Unterhaltung sowie Aufwertung lokaler Infrastruktur festgestellt (z. B. bei Tourismuseinrichtungen und Häfen). Insgesamt belegt die Studie, dass es, speziell in den kleinen peripheren und ländlichen Gemeinden, nach Fusionen mit größeren leistungsfähigeren Gemeinden zu Serviceverbesserungen, sowohl hinsichtlich der Qualität als auch des angebotenen Leistungsspektrums, kam (Eythórsson 2009: 175 f.).

Im Hinblick auf den Zusammenhang von Gemeindegröße und Bürgerzufriedenheit mit kommunalen Leistungen ergibt sich ein ambivalentes Bild, da hier wiederum weitere Faktoren intervenieren, die den konkreten Wirkungszusammenhang von Gebietsgröße und Zufriedenheit mit kommunalen Leistungen beeinflussen. Besonders wichtig scheint hier die Variable „(Wahrnehmung der) Problemkomplexität und -dichte“ oder auch „(Wahrnehmung der) Herausforderungen in der Kommune“. Beides ist in größeren Einheiten stärker ausgeprägt als in kleineren, sodass auch die Wahrnehmungen und Zufriedenheitswerte der Bürger hiervon beeinflusst werden. Denn Gebietsvergrößerungen führen dazu, dass die Reichweite und Komplexität der von den Kommune zu bearbeitenden Probleme zunehmen, sodass auch die Herausforderungen der Problembewältigung anwachsen, was sich auf die Performanzdimensionen von Effektivität und Problemlösungsfähigkeit und letztlich auch Bürgerzufriedenheit auswirkt (siehe Denters et al. 2014). So kommt eine Studie über die Effekte der Gebietsreform in Dänemark<sup>15</sup> generell zu dem Ergebnis, dass die Gebietsfusionen mit geringeren Zufriedenheitswerten der Bürger mit den lokalen Leistungen, Infrastruktureinrichtungen und der Kommunalperformanz einhergehen. Hieraus schließt der Autor einen negativen Zusammenhang von Größe und Zufriedenheit (Hansen 2015: 385). In einer international vergleichenden Studie von Denters et al.

14 Einbezogen wurden 37 Gemeinden, die zwischen 1994 und 1998 fusioniert wurden (Eythórsson et al. 2009; Eythórsson/Jóhannesson 2002).

15 Als Datenbasis dienen zwei Umfragen aus den Jahren 2001 und 2009. 29:03

2014<sup>16</sup> wurde jedoch festgestellt, dass im Wirkungszusammenhang von Größe und Zufriedenheit mindestens zwei wesentliche intervenierende Variablen zu beachten sind: Wahrnehmung der kommunalen Herausforderungen durch die Bürger (*perception of government challenges*) und lokales Politikvertrauen (*local political confidence*).

So stellen die Autoren zwar zunächst fest, dass Bürger in kleineren Gemeinden zufriedener mit der kommunalen Leistungserbringung zu sein scheinen als Bürger in großen Gemeinden. Allerdings verschwindet dieser Zusammenhang, wenn man die genannten intervenierenden Variablen in die Analyse einbezieht. Dies bewirkt, dass keine Varianz mehr hinsichtlich der Bürgerzufriedenheit verbleibt, die durch Gebietsgröße erklärt werden kann. Somit stellen die Autoren keinen direkten Größeneffekt der Bürgerzufriedenheit, sondern nur einen indirekten Effekt fest (Denters et al. 2014: 211; 303). Zudem konnte gezeigt werden, dass – selbst unter Vernachlässigung der intervenierenden Variablen – ein negativer Effekt nur im Bereich der personenbezogenen Leistungen festzustellen ist, wohingegen sich hinsichtlich der Zufriedenheit mit der lokalen Problemlösungsfähigkeit und den kommunalen Einrichtungen auch kein indirekter negativer Größeneffekt zeigte (Denters et al. 2014: 210).

Insgesamt kristallisiert sich in der internationalen Literatur ein recht klarer Konsens heraus, dass Gebietsfusionen die institutionelle Kapazität der Kommunen stärken, was u. a. in robusteren Organisationsstrukturen der Verwaltung, einem höheren Professionalisierungsgrad der Mitarbeiter, verbesserten Fähigkeiten (*capacities*) für strategische Politikgestaltung und die Bearbeitung komplexer Probleme im Territorium, dem Abbau von Leistungsbeschränkungen und Anhebung von Standards sowie teils erhöhter Kundenorientierung sichtbar wird (siehe oben; ferner Bleker/De Koningh 1987; Denters et al. 1990; Berghuis et al. 1995; Toonen et al. 1998; Fraanje et al. 2008; Alta et al. 2002; zusammenfassend Schaap/Karsten 2017).

Hinsichtlich der tatsächlich realisierten Service- und Effektivitätsverbesserungen gibt es einerseits eine Reihe von positiven Befunden (siehe oben; ferner Alta et al. 2002; Fraanje et al. 2008), aber andererseits auch einige kritische Einschätzungen, speziell bezüglich Gebietsreformen in den Niederlanden. So lässt sich aus einigen niederländischen Studien kein direkter Zusammenhang von Gebietsreform und verbesserter Aufgabenerfüllung, Servicequalität bzw. -niveau und Effektivität ableiten (Derksen et al. 1987; Denters et al. 1990; Hoogerwerf 1999; Denters/Geurts 1998; Toonen et al. 1998; Van Twist et al. 2013;

16 Die Studie stützt sich auf Umfragen nach einem mehrstufigen Samplingverfahren in Gemeinden der Länder Dänemark, Norwegen, den Niederlanden und der Schweiz. In den vier Ländern wurden jeweils zwischen 56 und 64 Gemeinden befragt, sowie innerhalb dieser jeweils ca. 30 Bürger (Denters et al. 2014: 339 ff.).

Allers/Geertsema 2016<sup>17</sup>). Diese Studien kommen eher zu ernüchternden Ergebnissen. Allerdings ist bei der Interpretation der Befunde zum einen zu berücksichtigen, dass die Niederlande zu den Spitzenreitern in Europa hinsichtlich der Gemeindegröße zählen (durchschnittliche Einwohnerzahl: 42.000<sup>18</sup>; siehe Kapitel 2).

Des Weiteren haben die niederländischen Kommunen – im Gegensatz zu den skandinavischen und auch zu den deutschen Gemeinden – sehr wenig Autonomie (vgl. Ladner et al. 2015). D.h. wachsende Gebietsgrößen wurden hier nicht an eine substantielle Erweiterung der Kompetenzen oder mehr finanzielle Spielräume von Kommunen gekoppelt. Diese Faktorenbündel könnten die in Teilen recht kritische Reformbilanz erklären. Zum anderen ist daran zu erinnern (siehe oben), dass im Wirkungszusammenhang zwischen Gebietsveränderung und Performanz weitere Faktoren intervenieren, die es zu beachten gilt. Um die Verbesserungen in der Aufgabenerledigung und Servicequalität realisieren zu können, ist deshalb ein besonderes Augenmerk auf den konkreten Umsetzungsprozess der Reform, flankierende Maßnahmen sowie darauf zu legen, inwieweit die lokalen Akteure im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltungsautonomie motiviert werden können die gegebenen Verbesserungspotenziale auch tatsächlich zu nutzen.

Zusammenfassend ergibt die Bestandsaufnahme einschlägiger Forschungsergebnisse aus westeuropäischen Ländern zur Wirkungsdimension der „Leistungsfähigkeit“ das folgende (vereinfachte) Bild (siehe Tabelle 7):

---

17 Hinsichtlich der Studie von Allers/Geertsema ist anzumerken, dass die Operationalisierung von Leistungsqualität der Verwaltung über den Indikator „Hauspreise“ erfolgt, was eine eher fragwürdige Approximierung ist. Ein ähnliches Design findet sich bei Studerus (2016) für die Schweiz. Auch diese Studie weist keine Effekte von Gebietsreformen auf Haus- und Mietpreise nach.

18 Hieraus kann natürlich auch u.U. die Gefahr resultieren, dass sich negative Skaleneffekte ergeben, die bei „übergroßen“ Strukturen auftreten (siehe weiter unten).

*Tabelle 6: Forschungsergebnisse europäischer Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen*

Analysedimensionen von Leistungsfähigkeit	+	+/-	0*/-
Erhöhung Leistungsqualität/-niveau/-standards; Abbau v. Leistungsbeschränkungen	CH, DK, ISL, NO, SWE, FIN, GR, BE	NL	IT*
Autonomiegewinne der Kommunen	CH, NL, SWE, IT, GR	ISL, FIN, BE	
Professionalisierung/robustere Organisation	CH, NL, ISL		
Höhere Problemlösungsfähigkeit/effektivere Policies		NL	
Erhöhung kommunaler Herausforderungen/ Komplexität von Problemen	CH, NL, DK, NO		
Erhöhung strategischer Handlungs-/Planungskapazität	CH, NL		
Erhöhung Bürgerzufriedenheit			CH, NL, DK, NO**

Quellen: genaue Quellennachweise zu den einzelnen Ausprägungen finden sich im Anhang.

Anmerkungen: + überwiegend positive Effekte nachweisbar, +/- teils positive und teils negative Effekte nachweisbar, 0 keine Effekte nachweisbar, 0/- teils negative und teils keine Effekte nachweisbar, - überwiegend negative Effekte nachweisbar

\*\* nach Denters et al. 2014 nur im Bereich der personenbezogenen Leistungen; der negative Effekt verschwindet bei allen vier Ländern bei Einbeziehung intervenierender Variablen (z. B. "wahrgenommene kommunale Herausforderungen"); anders Hansen 2015.



