

7 Zusammenfassung

Welche Wirkungen haben Gebietsreformen? Diese Frage beschäftigt nicht nur die Verwaltungswissenschaft seit Langem, sondern aktuell auch zahlreiche öffentliche Entscheidungsträger sowie die von den Reformen potenziell betroffenen Bürger und Verwaltungsmitarbeiter. Dabei zeichnen sich die Diskussionen um die Reformen oft durch ein hohes Maß an Emotionalität und Betroffenheit aus. Dabei wird jedoch nur wenig auf die vorhandenen Wissensbestände über die Wirkungen von Gebietsreformen zurückgegriffen, so dass viele Befürchtungen eher auf Mutmaßungen und Ängsten als auf wissenschaftlicher Evidenz basieren. Vor diesem Hintergrund befasst sich das vorliegende Buch mit dem nationalen und internationalen Forschungsstand über die Wirkungen von Gebietsreformen und leitet hieraus Empfehlungen für öffentliche Entscheidungsträger ab.

Ziel ist es, zentrale Erkenntnisse über die Effekte von Gebietsreformen systematisch und umfassend darzustellen und auszuwerten. Dazu gehört auch die kritische Auseinandersetzung mit bestehender Forschung sowie mit zentralen methodischen Problemen der bisher durchgeführten Untersuchungen, da die Befunde mitunter widersprüchlich sind. Im Kern geht es um eine Bestandsaufnahme und Systematisierung bisheriger Forschung über die Effekte von Gebietsreformen. In diesem Zusammenhang wollen die Autoren auch dazu beitragen, die derzeit geführte Debatte zu versachlichen und durch wissenschaftliche Erkenntnisse zu unterstützen. Die folgenden drei wesentlichen Wirkungsdimensionen der Reform werden dabei näher betrachtet (vgl. Wagener 1969; Kuhlmann/Wollmann 2011, 2013; Kuhlmann/Wayenberg 2016):

Die Untersuchung zeigt, dass ein besonderes Augenmerk auf den konkreten Umsetzungsprozess der Gebietsreform zu legen ist, um Verbesserungen in diesen drei Leistungsfeldern realisieren zu können. Dazu gehören verschiedene flankierende Maßnahmen und auch die Bereitschaft auf Seiten der kommunalen Akteure, im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsautonomie gegebene Verbesserungspotenziale tatsächlich zu nutzen.

Insgesamt lässt sich bilanzieren, dass es im Wirkungsbereich der Verwaltungs- und Veranstaltungskraft (*capacities*), Professionalität und Aufgabenwahrnehmung mehr Studien über Gebietsreformen gibt, die positive Effekte feststellen, und einen geringeren Anteil von Studien, die keine positiven Wirkungen nachweisen (vgl. zusammenfassend Steiner/Kaiser 2016; Schaap/Karsten 2017). In der Literatur kristallisiert sich ein recht klarer Konsens heraus, dass Gebietsfusionen die institutionelle Kapazität der Kommunen stärken, was u. a. in robusteren Organisationsstrukturen der Verwaltung, einem höheren Pro-

fessionalisierungsgrad der Mitarbeiter, verbesserten Fähigkeiten für strategische Politikgestaltung und die Bearbeitung komplexer Probleme im Territorium, dem Abbau von Leistungsbeschränkungen und Anhebung von Standards sowie (teils) erhöhter Kundenorientierung sichtbar wird. Hinsichtlich der tatsächlich realisierten Service- und Effektivitätsverbesserungen gibt es positive Befunde, aber auch einige kritische Bilanzen, etwa über Gebietsreformen in den Niederlanden.

Während die Erkenntnisse zur Leistungsfähigkeit von Verwaltungen nach Gebietsreformen ein überwiegend positives Bild zeichnen, fallen die Befunde zu Einsparungen, Skalenerträgen und Wirtschaftlichkeit heterogener und teils widersprüchlich aus. Hier zeigt sich, dass es zwar unter bestimmten Bedingungen zu Kostenreduzierungen und Wirtschaftlichkeitsgewinnen gekommen ist, dies jedoch nicht durchweg oder überwiegend der Fall ist. Dabei sind die konkreten Kontextbedingungen und Durchführungsprozesse der Reform für die Erklärung der Befunde sehr wichtig, denn im Wirkungszusammenhang zwischen Gebietsveränderung und „Performanz“ intervenieren zahlreiche weitere Faktoren, die das Gesamtergebnis beeinflussen können.

Hinsichtlich der Auswirkungen von Gebietsfusionen auf politische Teilhabe und Integrationsfähigkeit kommt die neuere Forschung zu dem Schluss, dass die Gebietsgröße einen allenfalls moderaten Effekt auf lokale Demokratie hat (vgl. Denters et al. 2014). Bedeutsamer sind andere Erklärungsfaktoren, wie individuelle sozioökonomische Merkmale (Geschlecht, Bildungsgrad etc.). Zwar gibt es einige indirekte und wenige direkte Effekte der Gebietsgröße auf verschiedene Aspekte von Partizipation. Aber insgesamt darf der Einfluss von Gebietsveränderungen auf die Ausübung demokratischer Teilhaberechte nicht überschätzt werden (Houlberg 2010: 325). Soweit in Teilen sog. „demokratische Kosten“ anfallen, sind diese gering bis marginal; teils existieren sie überhaupt nicht. Allerdings lassen sich auch die angenommenen positiven Auswirkungen von Gebietsvergrößerungen auf demokratische Beteiligung, Politikinteresse und -kompetenz der Bürger empirisch nur bedingt, teilweise gar nicht nachweisen (Denters et al. 2014: 315). Hinsichtlich der politischen Beteiligung und des lokalen Engagements zeigt sich, dass weiterhin Personen für Mandate kandidieren, auch wenn sich deren Zahl reduziert hat. Zwar sind ein Aufgabenzuwachs und größerer Koordinationsbedarf spürbar. Jedoch kommt es auch zur Professionalisierung der Kreistagsarbeit, zu regionaler Arbeitsteilung und zum Bedeutungszuwachs der kommunalpolitisch zu entscheidenden Sachverhalte. Eine teilweise befürchtete generelle Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit oder grundlegende Bedrohung des Ehrenamts sind nicht festzustellen. Hinsichtlich der lokalen Identitätsbildung gibt es einige kritische Befunde, wobei „Kreisidentitäten“ von allenfalls untergeordneter Bedeutung sind (im Unterschied zu

Gemeindeidentitäten), da Kreisverwaltungen keine typischen Kontaktverwaltungen sind.

Die Wirkung von Gebietsreformen hängt erheblich von Faktoren und Einflüssen ab, die erst im Laufe des Umsetzungsprozesses oder danach auftreten (z. B. neue Aufgabenübernahmen durch Funktionalreform, Anhebung von Servicestandards, Ausbau des kommunalen Leistungsangebots, Personal- und Tarifanpassungen, Gründung/Beibehaltung von Außenstellen, interne Verwaltungsmodernisierung). Dies wird in einigen der vorliegenden *ex post*-Studien zu wenig oder gar nicht berücksichtigt. Deshalb sollte sowohl in der Verwaltungspolitik als auch in der Verwaltungswissenschaft (stärker) dem Umsetzungsprozess der Reform und den Faktoren, die dabei zusätzlich ins Spiel kommen und die die Reformwirkung maßgeblich beeinflussen, besondere Aufmerksamkeit zugewandt werden. Hierbei ist auch von zentraler Bedeutung, dass Gebietsreformen in Deutschland aufgrund der lokalen Selbstverwaltungsautonomie und der organisatorischen Gestaltungsfreiheit von Kommunen vor Ort sehr unterschiedlich umgesetzt werden. Dies kann einerseits zu herausragenden Innovationen und „Reformgewinnen“ führen. Andererseits zeigt sich empirisch aber auch, dass mitunter reformbedingt vorhandene Verbesserungs- und Optimierungspotenziale lokal nur unzureichend genutzt werden. Hier ist es wichtig, Anreize zu setzen und Vorkehrungen zu treffen, um die kommunalen Akteure in die Lage zu versetzen und zu motivieren, die gegebenen Verbesserungspotenziale auch auszuschöpfen und mögliche „Reformrenditen“ zu heben.

Neben der inhaltlichen Wirkungsanalyse werden im Folgenden auch die methodischen Besonderheiten der Untersuchungen zu den Effekten von Gebietsreformen betrachtet. Dies ist geboten, da die Untersuchungsansätze, Datenquellen und Auswertungsinstrumente sehr vielfältig sind und große Bedeutung haben, wenn es darum geht, die Güte und Relevanz der Ergebnisse einzuschätzen. Die Studien zur Untersuchung von Gebietsreformen folgen dabei drei unterschiedlichen Forschungsansätzen. Diese *ex ante*, *on-going* (begleitend) und *ex post* durchgeführten Studien sind in ihrer Wertigkeit grundsätzlich als gleich anzunehmen. Keinem Forschungsdesign kann eine übergeordnete Gültigkeit gegenüber einem anderen zugeschrieben werden. Alle bisher vorliegenden Analysen sind mit drei zentralen Herausforderungen konfrontiert. Diese sind: (1) Komplexe Forschungsdesigns mit umfangreichen Wirkungszusammenhängen, die sich nicht alle ohne weiteres modellieren lassen. (2) Beschränkungen der Studien auf verfügbare und leicht messbare Daten, die deren Gültigkeit sowie deren Gültigkeitsbereich beeinflussen. (3) Eingeschränkte Generalisierbarkeit der bisher durchgeführten internationalen Studien, die zu einer begrenzten Vergleichbarkeit der Befunde führt.

Nach der Betrachtung zahlreicher Studien hinsichtlich ihrer Befunde und ihrer methodischen Implikationen kann resümiert werden, dass die Effekte von

Gebietsreformen nicht in ein Schwarz-Weiß-Schema passen. Das Bild ist je nach Kontext, Wirkungsbereich und zeitlicher Perspektive unterschiedlich. Diese Einschränkungen im Blick, lässt sich sehr grob zusammenfassen, dass die Wirkungen von Gebietsreformen auf die Leistungsfähigkeit, die Verwaltungskraft und die Veranstaltungskraft mehrheitlich positiv bewertet werden können. Die Untersuchungen zu Einsparungen, Skalenerträgen und Wirtschaftlichkeit liefern eher heterogene Befunde, die sowohl positive als auch negative Effekte aufweisen. Teils negative bzw. keine Effekte lassen Untersuchungen erkennen, die sich mit Partizipation, politischer Teilhabe und Integrationsfähigkeit befassen.

Tabelle 12: Effekte von Gebietsreformen nach Wirkungsdimensionen

Wirkungsdimension	Effekte von Gebietsreformen
Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft	+
Einsparungen, Skalenerträge, Wirtschaftlichkeit	+/-
Integrationsfähigkeit, Partizipation, demokratische Kontrolle	0/-

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

Gebietsreformen müssen stets alle drei genannten Wirkungsdimensionen im Blick haben, auch wenn diese politisch teils unterschiedlich gewichtet werden. Gerade in den jüngeren Reformansätzen – so auch in Brandenburg, Thüringen oder Schleswig-Holstein – stehen weniger die Erwirtschaftung von Einsparungen und Effizienzrenditen als die Schaffung leistungsfähiger, bürgerorientierter und zukunftsfester Kommunalstrukturen im Vordergrund (vgl. Land Brandenburg/MIK 2016; Landesregierung Thüringen 2016; LRH-SH 2014; zur internationalen Debatte siehe Schwab et al. 2017; Steiner et al. 2016: 25 f.). Dies ist aus Sicht der Verwaltungsforschung durchaus zweckmäßig, da in diesem Wirkungsfeld positive Bilanzen eindeutig überwiegen. Einspareffekte in Folge von Gebietsreformen sind ausweislich der einschlägigen Forschung mit gewissen Unsicherheiten behaftet, was entsprechend in der Gewichtung von Reformzielen beachtet werden sollte. Im Bereich der Partizipation und Integrationsfähigkeit, in dem sich reformbedingt keine oder teils negative Effekte erkennen las-

sen, sollten die Landesregierungen entsprechende Ausgleichsmaßnahmen in Erwägung ziehen, um hier möglichen Verschlechterungen proaktiv entgegenzuwirken.

