

Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern – Ein Erfolgsbeispiel für andere?

Gerhard Hammerschmid/Stefanie Hübner/Lorenz Löffler/Ferdinand Schuster

Der Beitrag analysiert die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Ähnlich wie bei anderen Gebietsreformen der Vergangenheit wurde diese mit zu erwartenden finanziellen „Reformrenditen“ begründet, obwohl die bisherigen Untersuchungen zu solchen Effekten als wenig belastbar erscheinen. Als Ergebnis der Reform in Mecklenburg-Vorpommern lassen sich einzelne Verbesserungen etwa im Bereich Personalentwicklung feststellen, die allerdings deutlich hinter den Erwartungen zurückliegen. Die finanzielle Lage der neu geschaffenen Großkreise hat sich nicht zum Vorteil entwickelt, während sich das politische Gewicht der Landräte in der Landespolitik erhöht hat. Klar feststellbar ist, dass weder eine durchgreifende Funktionalreform noch eine kommunale Gebietsreform unterhalb der Kreisebene in ausreichender Form umgesetzt wurden. Es bleibt Skepsis, ob die neuen Strukturen die Resilienz der Verwaltung gegenüber dem demografischen Wandel erhöhen, auch wenn dies noch nicht abschließend beurteilt werden kann.

Ausbau nutzerfreundlicher kommunaler E-Government-Angebote im Rahmen der Digitalen Agenda) sowie der steigende Einfluss an EU-Regulierungen auf die öffentliche Leistungserbringung sind zentrale Herausforderungen, mit denen sich die deutschen Kommunen im 21. Jahrhundert konfrontiert sehen.¹ Ein klarer Indikator für die strukturelle Verschuldung der Kommunen ist der hohe Anstieg an Kassenkrediten auf rund 50 Mrd. Euro. Dabei sind die Schuldenlasten äußerst ungleich zwischen den Kommunen verteilt. Im Durchschnitt weisen nordrhein-westfälische Kommunen die höchste Verschuldung auf, während Kommunen vornehmlich in Baden-Württemberg kaum ernstzunehmende Haushaltsprobleme haben.² Auch der demografische Druck angesichts einer zunehmend alternden und rückläufigen Bevölkerungsentwicklung ist regional stark unterschiedlich ausgeprägt. Vor allem ostdeutsche Kommunen sind überproportional betroffen, da dort der demografische Wandel aufgrund von Abwanderung noch deutlich verstärkt wird.

Einleitung

Der demografische Wandel, eine angespannte Haushaltslage bei weiterhin

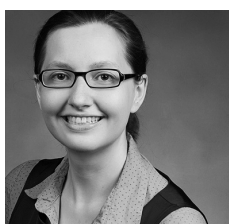
stark ansteigenden sozialen Leistungen, moderne Informations- und Kommunikationstechnologien (z.B. der geplante



Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid

Professor of Public and

Financial Management, Hertie School of Governance, Berlin



Stefanie Hübner

Wissenschaftliche

Mitarbeiterin, Institut für den öffentlichen Sektor e.V., gefördert von KPMG



Lorenz Löffler

Research Associate, Hertie School of Governance, Berlin



Dr. Ferdinand Schuster

Geschäftsführer, Institut für den öffentlichen Sektor e.V., gefördert von KPMG

Eine Möglichkeit, auf diese veränderten Rahmenbedingungen zu reagieren, sind Gebietsreformen der kommunalen Ebene, die in den letzten Jahren daher nicht überraschend an Bedeutung gewonnen haben. Während einige Länder umfassende Reformen zur Reduktion der Anzahl der Landkreise bereits umgesetzt haben (Sachsen-Anhalt 2007, Sachsen 2008 und Mecklenburg-Vorpommern 2011), sind entsprechende Reformen gegenwärtig

¹ Vgl. z. B. Franzke 2013, S. 13-14.

² Vgl. Bogumil/Holtkamp 2013, S. 60-61.

tig auch in Brandenburg und Thüringen angedacht. Der nachfolgende Beitrag analysiert die im Jahr 2011 umgesetzte Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern hinsichtlich ihrer Auswirkungen und möglichen Erfahrungen für zukünftige Reformen. Die Reform in Mecklenburg-Vorpommern ist dabei in mehrfacher Hinsicht von besonderem Interesse. Zum einen sind die Landkreise des dünnbesiedelten Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern bereits heute besonders massiv von den Folgen des demografischen Wandels betroffen. Zwischen 1990 und 2012 ist die Bevölkerung um 15 Prozent auf rund 1,6 Mio. Einwohner gesunken, so dass Mecklenburg-Vorpommern mit nunmehr 70 Einwohnern je Quadratkilometer das am dünnsten besiedelte Bundesland ist. Hinzu kommt, dass sich im selben Zeitraum der Altersdurchschnitt infolge der selektiven Abwanderung junger Menschen und des demografischen Wandels um zehn Jahre erhöht hat. Auch für die Zukunft gehen Prognosen von einem weiteren Rückgang und einer fortschreitenden Alterung der Bevölkerung aus.³ Mit dem dramatischen Bevölkerungsrückgang ist auch der Wegfall einwohnerbezogener Einnahmen aus Steuern und Mitteln des Länderfinanzausgleichs verknüpft. Weiter erschwerend für die ohnehin angespannten Haushalte des Landes und der Kommunen kommt das Auslaufen des Solidarpakts II im Jahr 2019 hinzu. Aufgrund der Größe der Herausforderungen verabschiedete der Landtag Mecklenburg-Vorpommern bereits 2006 eine für 2009 geplante weitreichende Verwaltungsstrukturreform, die allerdings zunächst im Jahr 2007 vor dem dortigen Landesverfassungsgericht scheiterte. Die ursprünglichen Reformpläne sahen vor, die bestehende Kreisstruktur von zwölf Landkreisen und sechs kreisfreien Städten durch fünf Großkreise (Regionalkreise) zu ersetzen und die Aufgaben der untersten staatlichen Behörden vollständig auf diese zu übertragen.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Analyse steht die Frage, welche Effekte sich durch solche Gebietsreformen erzielen lassen und ob diese ausreichen, die Zukunftsfähigkeit der kommunalen Verwaltung in Deutschland nachhaltig zu verbessern. Die vorliegende Untersuchung ist Teil eines größer angelegten Studienprojekts „Zukunft der Kommunen“ des Ins-

tituts für den öffentlichen Sektor und der Hertie School of Governance. Ziel dieses Projektes ist es Wege aufzuzeigen, wie Kommunalverwaltungen in Zukunft diese Herausforderungen meistern können und welche Weichen bereits heute gestellt werden sollten. Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Zuerst wird die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern von 2011 in einen gesamtdeutschen Kontext eingeordnet, bevor die Entwicklungsschritte dieser jüngsten Kreisgebietsreform konkret dargestellt werden. Im Hauptteil des Beitrages folgt eine explorative Analyse des Reformstandes nach drei Jahren, die auf einer umfangreichen Dokumentenanalyse sowie Experteninterviews beruht. Ins-

telpunkt standen schon damals funktionale Erwägungen, die sich aus den gestiegenen Anforderungen an die öffentliche Verwaltung ergaben. Nach der Wiedervereinigung folgten mit der sprunghaft geänderten Aufgabenlast ostdeutscher Kommunen⁵ zwischen 1993 und 1994 Kreisgebietsreformen in allen fünf neuen Bundesländern. Die auf Ostdeutschland beschränkte zweite Reformwelle orientierte sich an dem in funktionaler Hinsicht leistungsfähigen Kommunalmodell der alten Bundesrepublik.⁶ Auch die Gemeindestrukturen in den neuen Ländern wurden nach der Wende neu organisiert. Wenn gleich zunächst auf freiwillige Zusammenschlüsse und Verwaltungskooperationen

»Die Reform in Mecklenburg-Vorpommern ist von besonderem Interesse, denn die Landkreise des dünnbesiedelten Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern sind bereits heute besonders massiv von den Folgen des demografischen Wandels betroffen.«

besondere wurde danach gefragt, ob sich Handlungsempfehlungen aus den Erfahrungen in Mecklenburg-Vorpommern für andere Bundesländer ableiten lassen. Darauf aufbauend werden in dem abschließenden Teil erste Lehren aus der Kreisgebietsreform gezogen und der Ansatz in Hinblick auf andere Länder kritisch reflektiert.

Gebietsstrukturereformen in Deutschland: eine jahrzehntelange Tradition mit wenig greifbaren Ergebnissen

Gebietsstrukturereformen sind eng mit der institutionellen Geschichte der Bundesrepublik verknüpft. Bereits in der „alten“ Bundesrepublik fand im Rahmen einer alle Flächenländer umfassenden Reformwelle zwischen 1968 und 1978 eine teils umfangreiche territoriale und funktionale Neugestaltung der kommunalen Ebene (Gemeinden und Kreise) statt.⁴ Im Mit-

gesetzt wurde, verstärkte sich Mitte der 1990er vielerorts die Gangart, so dass Gemeinden auch per Gesetz zwangsfusioniert wurden. Seit den 2000er Jahren lässt sich eine dritte Reformwelle verzeichnen, die primär Verwaltungsstrukturereformen umfasst. So wurden mittlerweile in allen Flächenländern Reformmaßnahmen unternommen, die auf eine Neugestaltung der Verwaltungsstrukturen (z.B. die umfangreiche „Teufel-Reform“ (2005) in Baden-Württemberg) abzielten und vielfach mit dem Wunsch nach finanzieller

3 Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2013, S. 5-6.

4 Vgl. Henneke 2009.

5 Die kommunale Selbstverwaltung wurde erst mit der DDR-Kommunalverfassung vom Mai 1990 gewährt.

6 Vgl. Kuhlmann 2009, S. 113-114.

7 Vgl. ebd., S. 114, 119-124; Bogumil/Ebinger 2008, S. 278-281.

Entlastung der klammen Länderhaushalte verbunden waren.⁷

Mecklenburg-Vorpommern ist nach Sachsen-Anhalt und Sachsen das dritte ostdeutsche Bundesland, in dem nach der Wiedervereinigung erneut eine Kreisgebietsreform durchgeführt wurde. Mit Blick auf den zu erwartenden Bevölkerungsrückgang, die daraus entstehenden Mindereinnahmen sowie das Auslaufen des Solidarpakts II wurde in Sachsen-Anhalt 2007 die Anzahl der Landkreise von 21 auf elf, und in Sachsen 2008 von 22 auf zehn verringert. Auch die Koalitions-

(„unechte“ Kommunalisierung) zu einer Integration der Kommunalverwaltung in die Landesverwaltung, die sowohl die kommunale Selbstverwaltung wie auch das politische Engagement schwächt. Der Trend zu immer größeren Verwaltungseinheiten betrachtet Kommunen zu stark aus der ökonomischen Perspektive öffentlicher Leistungserbringung und vernachlässigt dadurch deren Funktion als Ort lokaler Demokratie und bürgerschaftlicher Teilhabe.¹⁰ Im Hinblick auf den Nutzen der Gebietsreformen fällt die hohe Anzahl an Gutachten¹¹ auf, die insbesondere die Vorteile und das Einsparungspotenzial

Schon in ihrem 2005 vorgelegten Gesetzentwurf zur Verwaltungsmodernisierung begründete die Landesregierung die Reformnotwendigkeit mit dem dramatischen Bevölkerungsrückgang und der veränderten Altersstruktur, der rückläufigen finanziellen Ressourcen sowie der weiter zunehmenden Verschuldung des Landes und der Kommunen.¹⁴ Ein erster Reformanlauf, der insgesamt nur noch fünf Landkreise vorsah, scheiterte 2007 vor dem Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern. Zwar erkannte das Landesverfassungsgericht den Handlungsbedarf für eine Verwaltungsreform an, begründete jedoch die Verfassungswidrigkeit des Verwaltungsmodernisierungsgesetzes mit einem Abwägungsfehler (Ermessensdefizit),¹⁵ den die Landesregierung im Gesetzgebungsprozess begangen hatte, indem sie ausschließlich ökonomische Belange und nicht demokratische Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger berücksichtigt habe.¹⁶ Auch wenn in der Urteilsbegründung auf Verfahrensmängel abgestellt wurde, lässt sich das Urteil dahingehend verstehen, dass die zu bildenden Regionalkreise zu groß gewesen wären, um die verfassungsmäßige kommunale Selbstverwaltung zu gewährleisten – gerade auch vor dem Hintergrund der ehrenamtlichen Tätigkeit der Bürger in den Kreistagen.¹⁷

»Im Allgemeinen zielen Gebiets- und Funktionalreformen auf eine gesteigerte Leistungsfähigkeit und damit budgetäre Entlastung der kommunalen Ebene bei gleichzeitiger Verbesserung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung und Steuerungskapazität ab.«

regierungen in Brandenburg und Thüringen haben sich nach den Landtagswahlen 2014 in ihren Koalitionsverträgen auf Gebietsreformen verständigt.

Im Allgemeinen zielen Gebiets- und Funktionalreformen auf eine gesteigerte Leistungsfähigkeit und damit budgetäre Entlastung der kommunalen Ebene bei gleichzeitiger Verbesserung der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung und Steuerungskapazität ab.⁸ Aufgaben- und Personalübertragungen im Rahmen von Funktionalreformen zwischen Landesverwaltung und kommunaler Ebene (Kommunalisierung) können allerdings gleichzeitig zu neuen Problematiken führen. Zum einen besteht häufig ein Spannungsfeld zwischen den Einsparungszielen der Landesregierungen und damit rückläufigen Ausgleichszahlungen an die Kommunen sowie den gestiegenen Ausgaben der Kommunen. Es besteht die Gefahr, dass die Sparverantwortung lediglich auf die Kommunen abgewälzt wird.⁹ Zum anderen führt die Aufgabenübertragung als Organleihe

der Gebietsvergrößerung herausarbeiten. Allerdings erweist sich die Ermittlung der Reformrenditen als äußerst schwierig. Es überrascht daher nicht, dass die Erfolge solcher Reformschritte bisher nur ungenügend wissenschaftlich-empirisch untersucht wurden. Inwieweit die angestrebten Effizienzgewinne und sonstigen Reformziele nachhaltig erreicht wurden, bleibt deshalb vielfach unklar.¹²

Kreisgebiets- und Funktionalreform in Mecklenburg-Vorpommern

Gleichzeitig mit den Landtags- und Kommunalwahlen im September 2011 trat die ein Jahr zuvor erneut durch den Landtag beschlossene Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern in Kraft. Weniger ambitioniert als in den gescheiterten Reformplänen wurde die Anzahl der kreisfreien Städte nun von sechs auf zwei und die Anzahl der Landkreise von zwölf auf sechs verringert.¹³ Dennoch besitzt das Flächenland nunmehr die bundesweit größten Landkreise.

Unmittelbar nach der Urteilsverkündung begann die regierende Koalition aus SPD und CDU mit der Arbeit an einem verfassungsgemäßen Gesetzentwurf für eine Kreisstruktur- und Funktionalreform. In dem neuerlichen Gesetzgebungsverfahren wurden die Kommunen und ihre Landesverbände frühzeitig und regelmäßig

8 Z. B. Franzke 2013, S. 17.

9 Vgl. Kuhlmann 2009, S. 124-125.

10 Vgl. Franzke 2013, S. 19-20.

11 Z.B. Seitz 2007; Färber/Wieland 2008; Hesse 2009; KGSt 2010.

12 Vgl. Franze 2013, S. 24; Kuhlmann 2009, S. 125.

13 Artikel 1 §1 Absatz 2 Satz 2 und § 2 Absatz 1 Satz 1 Kreisstrukturgesetz.

14 Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2005, S. 140.

15 Siehe hierzu Mehde 2007.

16 Vgl. Bogumil/Ebinger 2008, S. 13-14.

17 Vgl. Bull 2008, S. 23-25.

18 Vgl. von Gayl 2010, S. 125ff.

beteiligt, um das Verfahren offener und transparenter zu gestalten. Beispielsweise wurden die künftigen Kreisnamen und -sitze in einem Bürgerentscheid bestimmt, um die Akzeptanz der Verwaltungsreform in der breiten Öffentlichkeit zu erhöhen.¹⁸ War außerdem im ursprünglichen Gesetzesentwurf noch vorgesehen, die unteren staatlichen Behörden mit den zukünftigen Kreisen zu verschmelzen und deren Aufgaben vollständig auf die Landkreise zu übertragen, so wurde im geltenden Verwaltungsmodernisierungsgesetz ein höheres Gewicht auf die kommunale Selbstverwaltung gelegt. In funktionaler Hinsicht wurde der frühere Ansatz der Zweistufigkeit dahingehend abgeschwächt, dass die Aufgabenerledigung nunmehr der

auf geachtet, dass die Maximalgröße der Landkreise nicht die Ausübung des ehrenamtlichen Kreistagsmandates unzumutbar einschränkt oder bestehende Kreisgrenzen geschnitten werden. So beträgt heute die durchschnittliche Kreisgröße 3.812 km² gegenüber 4.635 km², die im Gesetzesentwurf von 2005 vorgesehen war.²⁰

Stand nach drei Jahren Umsetzung der Großkreise

Kurzbeschreibung der Methodik

Ausgangspunkt war eine breit angelegte Literatur- und Presserecherche. Dabei wurde nicht nur die einschlägige Fachlite-

Beurteilung der Wirkungen der Kreisgebietsreform von Bedeutung sind. Als Basis für die Auswertung der Literatur dienten die in den Gutachten für die Kreisgebietsreform²¹ identifizierten Themenkomplexe Personal- und Investitionsbedarf, Bürgernähe, Haushaltskonsolidierung sowie Risiken der Aufgabenwahrnehmung. Anschließend wurden diese Auswertungen zur Erstellung eines Interviewleitfadens für einen zweiten empirischen Teil der Studie genutzt. Es wurden neun ausführliche Experteninterviews mit Vertretern aus der Verwaltung, der Politik, den Kommunalverbänden und der Wissenschaft geführt, um die konkreten Auswirkungen der Reform sowie Nachbesserungspotenziale und Handlungsempfehlungen aus Sicht zentraler Akteure zu erheben.

Wesentlichste Auswirkungen und ungenutzte Potenziale

Die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern wurde von der (Landes-)Politik vorangetrieben, während die Umsetzung der Reform bei den Verwaltungschefs sowie -mitarbeiterinnen und -mitarbeitern der neu gegründeten Kreise und der verbleibenden beiden kreisfreien Städte liegt. Das bedeutet eine schwierige Situation, wie in den Interviews wiederholt betont wurde. Trotz dieser generellen Herausforderung und obwohl die meisten Synergieeffekte durch die Kreiszusammenschlüsse voraussichtlich erst in einigen Jahren sichtbar werden, lassen sich dennoch bereits nach drei Jahren erste Veränderungen im Verwaltungsalltag und -umfeld erkennen sowie Themengebiete bzw. Sachverhalte identifizieren, bei denen nachgesteuert werden sollte.

Verwaltungsprozesse und -strukturen

Im Vorfeld der Reform prognostizierte das Gutachten des Landesrechnungshofs „Synergieeffekte, bspw. durch Zusammenlegung bzw. Zentralisierung von Organisationseinheiten und Aufgabenbereichen“.²² Solche positiven Effekte werden von den meisten Interviewpartnern bestätigt. Im

»Die Kreisgebietsreform wurde von der (Landes-)Politik vorangetrieben, während die Umsetzung der Reform bei den Verwaltungschefs sowie -mitarbeiterinnen und -mitarbeitern der neu gegründeten Kreise und der beiden kreisfreien Städte liegt.«

Verwaltungseinheit übertragen wurde, die die „größtmögliche Wirtschaftlichkeit, Bürger- und Wirtschaftsnähe, Rechtssicherheit und fachliche Qualität“¹⁹ gewährleistet. Im Ergebnis wurden somit lediglich die Aufgaben des Landesjugendamtes sowie weitere (Teil-)Bereiche anderer staatlicher Behörden auf die Landkreisebene übertragen. Auch der Umfang an Aufgaben, die nach den ursprünglichen Reformplänen kommunalisiert werden sollten, wurde deutlich reduziert. War im ersten Reformanlauf noch eine Aufgabenübertragung im Volumen von rd. 1.700 Personalstellen vorgesehen, umfasst das Volumen der tatsächlich übertragenen Aufgaben lediglich rd. 200 Stellen. Um dennoch eine spürbare Verschlankung der staatlichen Strukturen zu erreichen, wurde im Gegenzug die Anzahl der unteren staatlichen Behörden auf Landesebene (v.a. Landwirtschaft, Umwelt und Natur) reduziert. Schließlich wurde dar-

ratur durchleuchtet, sondern auch der Fokus auf jene Gutachten gerichtet, die der Kreisgebietsreform vorangegangen waren und in denen die prognostizierte Fusionsrendite aufgeschlüsselt wurde. Durch die Analyse und Auswertung von Berichten, Gesetzestexten sowie Zeitungsartikeln aus dem Nordkurier und der Schweriner Volkszeitung im Zeitraum von August 2011 bis April 2014, wurden Erfahrungen zum tatsächlichen Umsetzungsstand der Kreisgebietsreform erhoben.

Ziel dieses ersten Teils der explorativen Vorstudie war es, einen Überblick über den aktuellen Forschungsstand zu gewinnen, die rechtlichen Rahmenbedingungen abzustecken – gerade im Lichte des Urteils des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern – und den politischen Reform- und Umsetzungsprozess systematisch zu analysieren, um anschließend jene Faktoren zu identifizieren, die für die

19 Ebd., S. 132.

20 Vgl. ebd., S. 135-136.

21 Z.B. Färber/Wieland 2008; Hesse 2009; KGSt 2010.

22 Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern 2009, S. 8; Landesrechnungshof 2009.

Rahmen des Zusammenwachsens und des gemeinsamen Findungsprozesses sei es an der einen oder anderen Stellen zu effizienteren Prozessen gekommen. So seien jeweils die Prozesse desjenigen Altkreises in die Verwaltung des neuen Kreises übernommen worden, welche eine höhere Effizienz versprochen. Dies gelte vor allem für IT-Strukturen, die Kammereien sowie für den allgemeinen Verwaltungsbereich wie bspw. das Personalwesen. Häufig zögen somit die strukturell und finanziell besser aufgestellten Altkreise die schwächeren Altkreise im „Neukreis“ mit, so einige Interviewpartner. Zusätzlich seien Synergieeffekte bei den kommunalen Einrichtungen und Unternehmen sichtbar. Kooperationen, die aus Sicht der Interviewpartner in der Vergangenheit häufig am

ment-Lösungen den Kontakt mit den Bürgern erleichtern könnten um vor allem auch die – nicht zuletzt aufgrund der geographischen Entfernung – wachsende Distanz zwischen Kreisverwaltung und Bürgern aufzufangen.

Erste Anzeichen einer verbesserten Struktur lassen sich auch für private Unternehmen erkennen. Die Vorteile der vergrößerten Landkreise zeigten sich vor allem in der Reduktion der relevanten Ansprechpartner, im besseren Service, einer weiteren Deregulierung sowie mittelfristig in einer besseren Wirtschaftsförderung, so die Erfahrung einzelner Interviewpartner. Durch die Vergrößerung der Kreise könne durch die Reform in vielen Verwaltungsbereichen wie etwa der Raum- und Bau-

ordnungen beim Personal der Landkreise an. Ein KGSt-Gutachten aus dem Jahr 2010 bezifferte die personalbedingte Fusionsrendite mit insgesamt knapp 62 Millionen Euro bis 2020.²⁴ Das vom Landesrechnungshof beauftragte Gutachten von 2009 nannte sogar ein jährliches rechnerisches Einsparpotenzial von knapp 54 Millionen Euro.²⁵ Trotz der vor allem politischen Fokussierung auf den Personalabbau ist dieser bis heute kaum ersichtlich (siehe Tab. 1).²⁶

Diese Zahlen erklären sich vor allem auch dadurch, dass das Reformgesetz für die ersten drei Jahre (bis Herbst 2014) durch die Reform bedingte Kündigungen ausgeschlossen hat.²⁸ Diese seien aus Sicht der meisten Befragten aber auch nach Ablauf dieser Frist nicht zu erwarten. Im Gegenteil: Aufgrund wachsender Anforderungen in manchen Bereichen, wie zum Beispiel dem Sozialwesen, zeichne sich sogar eine eher gegenläufige Entwicklung ab. Die Beibehaltung vieler bisheriger Standorte der alten Kreisverwaltungen zeigt, dass für viele Bereiche auch in den neuen Landkreisen weiterhin eine dezentrale Organisation bevorzugt wird. Zentralisierungen werden häufig lediglich im Back-Office-Bereich, wie zum Beispiel bei der IT sowie dem Haushalts- und Personalwesen, angedacht. Die Gutachten gingen in der Regel von einer weitreichenden Zusammenlegung von Standorten innerhalb der Kreise²⁹ und somit von einer wesentlich stärkeren Zentralisierung aus. Dadurch seien die ambitionierten Personaleinsparungen auch in den nächsten Jahren kaum zu erwarten. Dies bekräftigt auch der Zweite Fortschrittsbericht der Landesregierung zur Umsetzung der Landkreisneuordnung.³⁰ Wie in der öffentlichen Verwaltung auf allen föderalen Ebenen üblich, scheint eine weitere Re-

»Häufig zögen die strukturell und finanziell besser aufgestellten Altkreise die schwächeren in den Neukreisen mit. Zudem könne durch die Reform in vielen Verwaltungsbereichen wie etwa der Raum- und Bauordnung oder dem Sozialbereich stärker strategisch gearbeitet werden.«

politischen Willen bzw. den technischen Möglichkeiten gescheitert seien, könnten nun stärker vorangetrieben werden. Die Einrichtung der AöR KSM Kommunal-service Mecklenburg zum Betrieb der Informationstechnik sowie für die Abwicklungsleistungen der Landeshauptstadt Schwerin und des Landkreises Ludwigslust-Parchim²³ wurde von mehreren Interviewpartnern als positives Beispiel für solche Synergieeffekte genannt.

Eine wichtige Rolle spielt auch die Kommunikation zwischen den vormals getrennten einzelnen Verwaltungseinheiten der Altkreise. Zum Teil müssten nach Ansicht einiger Interviewpartner neue Kommunikationswege und -prozesse aufgebaut werden. Auch bei der Kommunikation mit den Bürgern gelte es nachzubessern. Die Befragten betonten, dass neben den häufig eingerichteten, zusätzlichen Bürgerbüros vor allem E-Govern-

ordnung oder dem Sozialbereich stärker strategisch gearbeitet werden.

Auch im „Konzern Landkreis“ haben sich durch Zusammenlegungen kommunaler Unternehmen wie z.B. im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) vereinzelt bereits Synergieeffekte und eine bessere Steuerung ergeben. Darüber hinaus forderten einige Befragte eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Landkreisen, um Synergieeffekte besser nutzen zu können. Auch seien Leistungsvergleiche/Benchmarkings zwischen den Landkreisen aufgrund der geringeren Zahl nun ebenfalls einfacher. Diese könnte auch ein gegenseitiges voneinander Lernen sowie den gegenseitigen Austausch erleichtern.

Personal

Die meisten der im Vorfeld erstellten Gutachten nahmen als eine zentrale Fusionsrendite der neuen Struktur Einspa-

23 Vgl. Landeshauptstadt Schwerin 2013.

24 Vgl. KGSt 2010, S. 89.

25 Vgl. Landesrechnungshof 2009, S. 13.

26 Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2013, S. 7.

27 Vgl. ebd. Diese Stellenpläne beinhalten nicht die Beschäftigten der Jobcenter, die für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II zuständig sind.

28 § 27 Abs. 5 Kreisstrukturgesetz.

29 Vgl. u.a. KGSt 2010, S. 113.

30 Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2015, S. 11.

| | 2012 | 2013 | 2014 | Δ 2014 zu 2012 |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|----------------|
| Landkreis Nordwestmecklenburg | 621 | 587 | 581 | -40 |
| Landkreis Rostock | 780 | 812 | 805 | +25 |
| Landkreis Vorpommern-Rügen | 823 | 808 | 792 | -31 |
| Landkreis Vorpommern-Greifswald | 990 | 936 | 917 | -73 |
| Landkreis Mecklenburgische Seenplatte | 1.160 | 1.174 | 1.165 | +5 |
| Landkreis Ludwigslust-Parchim | 977 | 951 | 935 | -42 |
| Summe aller Landkreise | 5.351 | 5.268 | 5.195 | -156 |

Tab. 1: Entwicklung der Vollzeitäquivalente (VZÄ) nach den Stellenplänen der Landkreise seit der Reform (gerundet auf volle VZÄ)²⁷

duktion des Personalkörpers nur mittel- und langfristig über die künftige Nichtbesetzung von Stellen im Rahmen der natürlichen Personalfuktuation möglich.

Neben den potenziellen personellen Einsparungen, auf die sich die Argumentation der Politik im Vorfeld der Reform stützte, betrachtete das Gutachten des

wiesen einige Interviewpartner auf gerade in der Anfangsphase bestehende Probleme einer mangelnden Flexibilität bei der Aufgabenerstellung sowie einer Überforderung von Mitarbeitern mit neuen Aufgabenstellungen hin.

Insbesondere bei der Ausbildung und Personalentwicklung sehen die Befragten

»Trotz der vor allem der politischen Fokussierung auf den Personalabbau ist dieser bis heute kaum ersichtlich. Ambitionierte Personaleinsparungen sind auch in den nächsten Jahren kaum zu erwarten.«

Landesrechnungshofs auch die Personalentwicklung.³¹ Die Gutachter prognostizierten als möglichen positiven Effekt der Reform insbesondere die Möglichkeit einer höheren Professionalisierung und Spezialisierung der Mitarbeiter und eine damit verbundene Qualitätssteigerung der Verwaltung.³² Die wird von den Interviewpartnern auch gesehen, während sie gleichzeitig auch darauf hinweisen, dass Mecklenburg-Vorpommern bisher kaum Mitarbeiter im gehobenen Dienst habe. Langfristig sei davon auszugehen, dass der Auswahlprozess im Personalbereich professioneller erfolgen und auf eine Bestenauslese abzielen würde. Nach Aussage einiger Interviewpartner würde sich dieses aufgrund der nach der Reform entstandenen größeren Verwaltungseinheiten schon jetzt abzeichnen. Gleichzeitig

noch die Notwendigkeit nachzusteuern, da bereits heute kaum mehr junge Leute in den Kommunalverwaltungen Mecklenburg-Vorpommerns ausgebildet würden.³³ Daraus könnte sich durchaus ein künftiger Personalengpass ergeben, da unter Umständen sogar zwingend notwendige Stellen nicht mehr nachbesetzt werden könnten. Mehrere Interviewpartner sahen ein Hauptproblem darin, dass eine Anstellung nach der Ausbildung nicht gewährleistet werden könne und deshalb die

Kommunalverwaltungen auch nicht mehr als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen würden. Dieses zu ändern, sei demnach eine zentrale Herausforderung der nächsten Jahre.

Aus Sicht der Befragten müsse nach der nun abgeschlossenen ersten Umsetzungsphase die Personalentwicklung priorisiert werden, um die Kreisverwaltungen optimal aufzustellen. Durch die reformbedingten Zusammenschlüsse seien teilweise unterschiedliche Verwaltungskulturen aufeinandergetroffen, deren Integration noch andauere. Abteilungen oder Ämter seien zusammengeschlossen, Einsatzorte verlegt und interne Strukturen zum Teil neu geschaffen worden. Eine besondere Herausforderung war in diesem Zusammenhang auch der Umstand, dass einige Mitarbeiter nicht bereit waren, mit ihrer Stelle umzuziehen. Um weiterhin an ihrem ursprünglichen Arbeitsort zu verbleiben, hätten sie sich auch auf andere Stellen – teilweise mit finanziellen Einbußen – innerhalb der Kreisverwaltung beworben oder seien in andere Kommunalverwaltungen gewechselt. Insbesondere dem dadurch entstandenen Verlust von Erfahrungswissen, der sich durch die anstehende Pensionierungswelle noch weiter erhöhen wird, müsse deshalb künftig verstärkt begegnet werden.

Finanzieller Spielraum

Bezüglich der Finanzsituation ist es noch zu früh, um ein Urteil abgeben zu können. In der Vergangenheit gab es hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Altkreise große Unterschiede, auch wenn die überwiegende Mehrheit der Landkreise vor September 2011 einen ausgeglichenen Haushalt hatte.³⁴ Nach der Verschmelzung von finanzstarken und finanzschwachen Landkreisen wiesen zunächst alle neu gebildeten Landkreise ein Finanzierungsdefizit

31 Vgl. WIBERA AG (2009), S. 17.

32 Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern 2009, S. 7.

33 Von 2012 in Mecklenburg-Vorpommern im öffentlichen Dienst auf der kommunalen Ebene Beschäftigten 24.396 (inkl. 2080 Beamte) Perso-

nen waren nur 740 (inkl. 138 Anwärtinnen und Anwärter) Auszubildende (vgl. dbb 2014).

34 Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern 2012, S. 31.

35 Vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern 2013, S. 21.

auf.³⁵ Ein direkter Vergleich der ersten beiden Haushaltsjahre nach der Reform (2012 und 2013) zeigt, dass alle Landkreise ihren jahresbezogenen Negativsaldo der laufenden Ein- und Auszahlungen reduzieren konnten. Im Jahr 2013 wiesen allerdings erst zwei Landkreise (Rostock und Ludwigslust-Parchim) einen positiven Saldo auf.³⁶ Nach Einschätzung einiger Interviewpartner wurden die durch die Kreisgebietsreform entstandenen (kurzfristigen) Kosten zunächst unterschätzt und mussten daher über eine Erhöhung der Kreisumlage auf Städte- und Gemeindeebene und finanzielle Zuschüsse von Seiten des Landes geschultert werden. Die „Anschubfinanzierung“ von 100 Millionen Euro für Investitionen durch die Landesregierung reichte nach Ansicht einiger Interviewpartner nicht aus, um die

de deshalb das für 2018 geplante neue Finanzausgleichsgesetz voraussichtlich sogar wichtiger sein als die Kreisgebietsreform. Hierfür müsse die Aufteilung der finanziellen Mittel zwischen Landes- und Kommunalebene sowie die Mittelverteilung zwischen den Kommunen (Kreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte und Gemeinden) grundsätzlich neu strukturiert werden. Um die Erfolge der Reform besser sichtbar zu machen, sollte zusätzlich an einer einheitlichen Finanzstatistik gearbeitet werden, da ein Vergleich mit den Vorjahren sowohl innerhalb der Landkreise als auch zwischen den Landkreisen derzeit schwierig sei. Das haben auch Recherchen zu den Haushaltszahlen der Landkreise verdeutlicht. Eine Vergleichbarkeit mit dem Land ist darüber hinaus eher schwierig, da die Kommunen,

zugunsten der neuen Landkreise verloren. Auch bei den beiden verbliebenen kreisfreien Städten zeichne sich durch ihre Sonderrolle und den wenigen Gemeinsamkeiten mit den kreisangehörigen Städten ein Bedeutungsverlust ab.

Die gegenwärtige Situation in den Landkreisen spiegelt sich in Aussagen wie „Die Kreise schütteln sich noch zusammen und es muss noch viel Zwischenmenschliches ausgeräumt werden“ oder „Als Sofortlösung diene das Sortieren, dann geschieht das Optimieren“ wider. Aus Sicht einiger Befragten sei nach Abschluss der ersten Phase und der Überwindung von Anfangsschwierigkeiten nun ein guter Zeitpunkt gekommen, um noch einmal zu überprüfen, an welchen Stellen nachgesteuert werden sollte. Dem Grundtenor nach werde die Reform nichts bringen, wenn sie nicht stärker durch das Land begleitet und gesteuert werde. Nach Ansicht der meisten Interviewpartner sei dies nicht ausreichend erfolgt, weshalb die Potenziale der Reform bisher nur unzureichend realisiert worden seien. Im Gegensatz zur jüngsten Reform hätte es für die gescheiterten Reformpläne von 2006/2007 konkrete Umsetzungspläne auch im Hinblick auf eine Funktionalreform gegeben. Demnach würde in der folgenden „Optimierungsphase“ der aktuellen Verwaltungsreform eine solche professionelle Umsetzungsstruktur sicherlich weiterhelfen.

»Die durch die Kreisgebietsreform entstandenen Kosten wurden zunächst unterschätzt und mussten über eine Erhöhung der Kreisumlage auf Städte- und Gemeindeebene und finanzielle Zuschüsse von Seiten des Landes geschultert werden.«

gewünschten Synergieeffekte herbeizuführen. Profitiert hätten zudem vor allem vormals kreisfreie Städte wie zum Beispiel Neubrandenburg, die ihre Haushaltssituation mit dem im Rahmen der Einkreisung geleisteten Ausgleichszahlungen deutlich verbessern konnten. Differenzierter ist die Lage der beiden verbliebenen kreisfreien Städte Schwerin und Rostock zu sehen. Vor allem im Fall von Schwerin wurde wiederholt angezweifelt, ob die Stadt – nicht zuletzt aufgrund der zusätzlichen Belastungen durch die Kreisaufgaben – langfristig überhaupt als kreisfreie Stadt überleben könne.

Auch beim kommunalen Finanzausgleich müsse nach Ansicht vieler Interviewpartner nachgesteuert werden. Im Hinblick auf die Haushalte sowie die Haushaltskonsolidierung der Kreise wer-

inklusive der Landkreise, im Gegensatz zum Land bis dahin vollständig auf die Doppik umgestellt haben werden.

Deutlicher Nachsteuerungsbedarf

Im Gegensatz zu den ursprünglichen, gescheiterten Reformplänen, die den Landkreisen ein deutlich höheres Gewicht im Verhältnis zur Landesregierung eingeräumt hätten, gingen im Vorfeld der Kreisgebietsreform die meisten Beobachter davon aus, dass sich mit der verschlankten Reform das Rollenverhältnis zwischen Land und Kreisen kaum verändern würde.³⁷ Allerdings hat sich nach Ansicht der Interviewpartner auf kommunaler Ebene der politische Einfluss der Landkreise bzw. der Landräte auf die Landespolitik deutlich erhöht. Demzufolge hätten die vormals kreisfreien Städte, vor allem die Oberzentren, an Einfluss

Fehlende Einbettung in den Gesamtrahmen einer landesweiten Verwaltungsmodernisierung

Die gebietliche Neugliederung von Körperschaften stellt nur einen der Ansätze zur Verwaltungsmodernisierung in Mecklenburg-Vorpommern dar. Auf Basis der Empfehlungen der Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ wurde bereits im April 2008 ein Gesamtrahmen zur umfassenden Verwaltungsmodernisierung durch den Landtag beschlossen, der insgesamt elf Politikfelder umfasst.³⁸ Unter anderem sollte im Sinne einer Funktionalreform der Abbau

³⁶ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2015, S. 20.

³⁷ Vgl. z. B. von Gayl 2010, S. 140.

³⁸ Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2008.

von Doppelstrukturen zu schlankeren Verwaltungsstrukturen führen und Aufgaben von der Landes- auf die kommunale Ebene übertragen werden. Allerdings hat sich im Rahmen der Literaturlauswertung und den Interviews gezeigt, dass diese Überlegungen bisher noch nicht bzw. nicht in ausreichendem Maße umgesetzt worden sind. Zwar wurde ein Teil der bisher vom Land wahrgenommenen Aufgaben im Rahmen des Aufgabenzuordnungsgesetzes auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen (Kommunalisierung), jedoch wurde schon vor Inkrafttreten der gesetzlichen Aufgabenübertragungen Änderungen vorgenommen. Nach Ansicht einiger Befragten sei demnach die Kommunalisierung nicht mehr als ein „Papiertiger“, da die meisten Aufgaben ohnehin beim Land verblieben seien.

Neben strukturellen Veränderungen umfasst der Gesamtrahmen auch Ansätze wie E-Government, die auf die Arbeitsweise der Behörden abzielen. Die Interviews zeigen klar, dass Fragen der Digitalisierung bei den bisherigen Reformbemühungen nur eine sehr untergeordnete Rolle spielten. Die 2011 vorgestellte E-Government-Strategie der Landesregierung bietet für die zukünftige Digitalisierung der Landes- und Kommunalverwaltung einen Orientierungsrahmen, deren Umsetzung allerdings noch aussteht.

Bisherige Lehren aus der Kreisgebietsreform

Zusammengefasst vermitteln die Ergebnisse der Kreiszusammenlegung auf Basis der diesem Beitrag zugrundeliegenden Recherchen ein sehr gemischtes Bild. Die Einsparungen bei Finanzen und Stellen, die vor Reformbeginn als besonders wesentliches Argument angeführt wurden, wurden offenbar nur ansatzweise realisiert. Während tatsächlich eine leichte Abnahme der Stellen erkennbar ist, kann hinsichtlich der Finanzausstattung keine klare Einsparung festgestellt werden.³⁹ Hingegen berichten die Interviewpartner von einzelnen organisatorischen Verbesserungen, wie z.B. die Überarbeitung von Prozessen oder die Zusammenlegung von kreiseigenen Unternehmen. Auch für eine verbesserte Personalentwicklung wurden Belege angeführt. Demnach habe sich die

Qualität der Führung der in den neuen Kreisen zusammengelegten größeren Einheiten verbessert. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Aussage, dass sich das politische Gewicht der nun geringeren Anzahl an Landräten auf der Landesebene erheblich verstärkt habe. Insofern scheint die Funktion der Landräte als Lobbyisten ihrer Region durch die Kreisgebietsreform gestärkt worden zu sein.

Dass die erwarteten Effizienzsteigerungen in den kommenden Jahren eintreten werden, erscheint angesichts der bereits jetzt erkennbaren Entwicklung der kommunalen Ausgaben als eher unwahr-

»Fragen der Digitalisierung spielten bei den bisherigen Reformbemühungen nur eine sehr untergeordnete Rolle.«

scheinlich. Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass auch eine gute konjunkturelle Lage nicht zu einer nachhaltigen Senkung der Soziallasten der Kommunen geführt hat.⁴⁰ Demzufolge werden höchst wahrscheinlich mögliche Einsparungen in der Verwaltung durch eine Kostensteigerung im Sozialbereich oder durch neue Belastungen kompensiert.

Vor allem aber zeigen die Erfahrungen aus Mecklenburg-Vorpommern, dass für eine nachhaltige Modernisierung der Kommunalverwaltung eine Kreisreform alleine nicht ausreicht. Mit insgesamt 805 Gemeinden hat Mecklenburg-Vorpommern weiterhin eine hohe Zahl an relativ kleinen Gemeinden. Ein Vergleich der Einwohnerzahlen in den 468 Gemeinden des erheblich größeren Sachsen zeigt, dass die dortigen Gemeinden durchschnittlich 8.843, in Mecklenburg-Vorpommern hingegen nur 2.034 Einwohner haben.⁴¹ Dies unterstreicht die Sicht der Interviewpartner, dass eine ergänzende Gemeindestruk-

turereform in Mecklenburg-Vorpommern dringend erforderlich sei. Gemeindefusionen bzw. Eingemeindungen wurden durch die Kreisgebietsreform bisher offenbar nicht erleichtert. Allerdings sieht der Koalitionsvertrag der die Landesregierung tragenden Parteien SPD und CDU vor, bis zu den Kommunalwahlen 2019 eine neue Gemeindestruktur zu schaffen.

Auch in Bezug auf die Verteilung bzw. Neuordnung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Verwaltungsebenen (Funktionalreform) sehen die befragten Experten weiterhin einen erheblichen Handlungsbedarf. So bestünden

bspw. beim Thema Umwelt weitreichende Schnittmengen bei den Aufgaben von Landesbehörden und Kreisverwaltungen. Gleichzeitig räumten die Befragten ein, dass eine weitreichende Funktionalreform die neu gebildeten Landkreise zum jetzigen Zeitpunkt wahrscheinlich überfordern würde.

Angesichts der in diesem Beitrag dargelegten Argumente erscheint es fraglich, Gebietsreformen primär mit zu erreichenden erheblichen Einsparungen zu begründen. Ein empirischer Nachweis nachhaltig erzielter Einsparungen bzw. Leistungssteigerungen steht für nahezu alle bisher in Deutschland umgesetzten Gebietsreformen aus. In Anbetracht des für Mecklenburg-Vorpommern dargestellten gravierenden demografischen Umbruchs, der

39 Vgl. Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2015, S. 7ff.

40 Vgl. Deutscher Städtetag (2014), S. 10.

sich in möglicherweise geringerem Maße oder regional begrenzt auch in anderen Bundesländern vollzieht, liegt die Notwendigkeit von Gebietsreformen in erster Linie im voranschreitenden demografischen Wandel begründet. Zu der Herausforderung, den Umfang der Verwaltungsinfrastruktur und die entsprechenden Leistungen vor Ort bei einer rückläufigen Wohnbevölkerung aufrechtzuerhalten, kommt eine zunehmend akute personelle Problemlage. Abwanderung und Überalterung führen bereits heute dazu, dass in

kommunalen Verwaltung unter den Auswirkungen des gewissermaßen disruptiven Schocks der demografischen Veränderung gemeint, auch wenn es sich hierbei um eine schleichende Entwicklung und nicht ein schlagartig eintretendes Ereignis handelt.⁴³ Angesichts der relativ kurzen Dauer der Umsetzung der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, lässt sich diese noch nicht abschließend beantworten. Methodisch könnte ein konservativer Test auf Resilienz darin bestehen, festzustellen, ob sich der Output der Kreisverwaltung

Literatur

Bertelsmann Stiftung (2013): Kommunalen Finanzreport 2013.

Bogumil, J./Ebinger, F. (2008): Machtgewinn der Kommunen, in: Büchner, C./Franzke, J./Nierhaus, M. (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, Potsdam, S. 13-22.

Bogumil, J./Holtkamp, L. (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung, Bonn: bpb-Schriftenreihe, Band 1329.

Bull, H. P. (2008): Falscher Abwägungsprozess oder „falsches“ Ergebnis?, in: Büchner, C./Franzke, J./Nierhaus, M. (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, Potsdam, S. 23-32.

DBB beamtenbund und tarifunion (2014): Zahlen Daten Fakten 2014, Berlin.

Deutscher Städtetag (2014): Finanzbeziehungen neu regeln, Städte stärken.

Endreß, M./Maurer, A. (2015): Einleitung, in: dies. (Hrsg.): Resilienz im Sozialen: Theoretische und empirische Analysen, Wiesbaden.

Färber, G./Wieland, J. (2008): Die Einkreisung kreisfreier Städte in Mecklenburg-Vorpommern. Projektbericht. Onlinequelle: http://www.stgb-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/stgb-brandenburg.de/dokumente/themengebiete/Kommunalangelegenheiten/Faerber-Wieland_Einkreisung_MV_20080714.pdf (Stand: 16.01.2015).

Franzke, J. (2013): Funktional- bzw. Gebietsreformen und kommunale Leistungsfähigkeit, in: Bauer, H./Büchner, C./Franzke, J. (Hrsg.): Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territoriale Reformen, KWI Schriften 7, Potsdam, S.11-26.

Gayl, J. F. v. (2010): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, in: Bogumil, J./Kuhlmann, S. (Hrsg.) 2010: 125-142.

Henneke, H.-G. (2009): Gebiets- und Verwaltungsreformen in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, in: Mecking, S./Oebbecke (Hrsg.): Zwischen Effizienz und Legitimität. Kommunale Gebiets- und Funktionalreformen in der Bundesrepublik Deutschland in historischer und aktueller Perspektive, Paderborn, S. 213-227.

Hesse, J. J. (2009): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern: zur Einkreisung bislang kreisfreier Städte. Ergänzende Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Onlinequelle: <http://www.internationales-institut.de/content/publikationen/mecklenburgvvp2009.pdf> (Stand: 16.01.2015).

KGSt (2010): Renditebetrachtung für die sechs neu zu bildenden Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern, Köln.

Kuhlmann, S. (2009): Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich, Baden-Baden.

Landeshauptstadt Schwerin (2013): „Gebündelte Kompetenz im Kommunalservice Mecklenburg Landkreis Ludwigslust-Parchim

»Für die Zukunft müsste es darum gehen herauszufinden, ob Gebietsreformen die Widerstandsfähigkeit (Resilienz) der Kreisverwaltung gegen die Auswirkung des demografischen Wandels erhöhen können.«

manchen Kommunalverwaltungen offene Stellen aufgrund fehlender Fachkräfte nicht mehr besetzt werden können. Vor allem in bestimmten Spezialbereichen (z.B. amtsärztliche Dienste, Bau- und Planungsverwaltungen, IT-Dienste) ist diese Problematik deutschlandweit schon erkennbar.⁴² Eine Fusion personell ausgedünnter Verwaltungen könnte es ermöglichen, die entstandenen Lücken wenigstens zeitweilig zu füllen und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wieder stärker zu spezialisieren bzw. ihnen neue Entwicklungschancen zu eröffnen. Eine optimale Gestaltung der Fusionsprozesse würde somit einen Abbau spezifischer Verwaltungsleistungen vermeiden. Allerdings ist damit auch ein Rückzug der Kommunalverwaltung aus der Fläche verbunden.

Für die Zukunft müsste es darum gehen herauszufinden, ob Gebietsreformen die Widerstandsfähigkeit (Resilienz) der Kreisverwaltung gegen die Auswirkung des demografischen Wandels erhöhen können. Mit der sozialwissenschaftlichen Ausformung des Konzepts der Resilienz ist hier die Sicherung des Bestands der

quantitativ und qualitativ gegenüber dem Stand vor der Reform verschlechtert hat, wofür im Moment noch keine ausreichenden Daten vorliegen.

Sollten solche Nachweise einer erhöhten Resilienz nicht gelingen, scheint eine mögliche weitere „Welle“ von Gebietsreformen mindestens auf der Kreisebene in eine Sackgasse zu münden. Die Erfahrungen in Mecklenburg-Vorpommern weisen zusammenfassend vor allem auf die Notwendigkeit hin, Strukturreformen systematisch mit weitreichenden Funktionalreformen zu verbinden und in einen Gesamtrahmen der Verwaltungsmodernisierung zu integrieren, der insbesondere die Chancen der Digitalisierung und des E-Government nutzt sowie begleitende Maßnahmen der Personal- und Führungskräfteentwicklung vorsieht.

41 Vgl. auch im folgenden Bertelsmann Stiftung 2013, S. 43 f.

42 Vgl. Aussagen des Vorsitzenden des Deutschen Beamtenbundes in WAZ 2014.

43 Zum Begriff Resilienz vgl. Endreß/Maurer 2015, S. 7.

und Landeshauptstadt Schwerin gründen erstes gemeinsames Kommunalunternehmen im Land für den Betrieb der Informationstechnik“, Pressemitteilung vom am 26.08.2013.

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2009): Einspareffekte einer geplanten Kreisgebietsreform. Beratende Äußerung gegenüber dem Landtag Mecklenburg-Vorpommern gemäß § 88 Abs. 3 LHO M-V. Landtag Mecklenburg-Vorpommern – 5. Wahlperiode, Drucksache 5/2180.

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2012): Jahresbericht 2012 – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2012, Schwerin.

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2013): Jahresbericht 2013 – Teil 1 – Kommunalfinanzbericht 2013, Schwerin.

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2008): Antrag der Fraktionen der SPD und CDU Umsetzung der Empfehlung der Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ aus dem Zwischenbericht; Drucksache 5/1409. Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2013): Unterrichtung durch die Landesregierung. Erster Bericht der Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung Mecklenburg-Vorpommern; Drucksache 6/2093.

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2015): Unterrichtung durch die Landesregierung. Zweiter Bericht der Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung Mecklenburg-Vorpommern; Drucksache 6/3638.

Mehde, V. (2007): Das Ende der Regionalkreise? – zur Entscheidung des Landesverfassungsgerichts, in: NordÖR Heft 9/2007, S. 331-336.

Seitz, H. (2007): Fiskalische und ökonomische Effekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, GutachtenOnlinequelle: verfügbar auf: http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/KommunalesSport/KommunaleVerwaltungsreform/Gutachten/gutachten_node.html_nnn=true

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2013): Mecklenburg-Vorpommern im Spiegel der Statistik. Ausgabe 2013. Schwerin.

WIBERA Wirtschaftsberatung AG, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (2009): Gutachten zum Personalbedarf eines neugebildeten Landkreises. In: Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2009): Einspareffekte einer geplanten Kreisgebietsreform. Beratende Äußerung gegenüber dem Landtag Mecklenburg-Vorpommern gemäß § 88 Abs. 3 LHO M-V. Landtag Mecklenburg-Vorpommern – 5. Wahlperiode, Drucksache 5/2180.

Leistungsfähigkeit des Staates



Der gut organisierte Staat

Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag

Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 45

Herausgegeben von Prof. Dr. Marian Döhler, Prof. Dr. Jochen Franzke und Prof. Dr. Kai Wegrich

2015, 588 S., brosch., 39,90 €

ISBN 978-3-8487-2062-0

(Modernisierung des öffentlichen Sektors („Gelbe Reihe“), Bd. 45)

www.nomos-shop.de/24514

Den Politik- und Verwaltungsforscher Werner Jann hat stets interessiert, wie die Leistungsfähigkeit des Staates von organisatorischen Grundlagen abhängt. Zahlreiche renommierte akademische Wegbegleiter illustrieren in diesem Band facettenreich die Fruchtbarkeit einer solchen Frageperspektive.

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter 07221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos