

1 Hintergrund

Die Umstrukturierung der Landes- und Kommunalverwaltung gehört aktuell zu den zentralen verwaltungspolitischen Themen in Deutschland und im internationalen Kontext. Dabei geht es zum einen um die Frage des Neuzuschnitts von Gebietsstrukturen auf der kommunalen Ebene. Zum anderen – und meist in engem Zusammenhang mit Gebietsveränderungen – werden funktionale Veränderungen im Verhältnis zwischen landesstaatlicher und kommunaler Ebene sowie innerhalb der Landesverwaltung sowie zwischen den kommunalen Ebenen diskutiert. Dabei sind die Ansätze in den einzelnen Bundesländern durchaus unterschiedlich, auch wenn sich die verwaltungspolitischen Ziele ähneln. Insbesondere die ostdeutschen Bundesländer unterlagen dabei nach der Wiedervereinigung aufgrund ihrer spezifischen Ausgangsbedingungen und der Notwendigkeit, eine leistungsfähige und effiziente kommunale Selbstverwaltung (wieder) aufzubauen, einer besonders ausgeprägten Reformdynamik und -intensität.

Hintergrund für die neueren Verwaltungsreformen ist der diagnostizierte Problemdruck, der aktuell besteht und in Zukunft erwartet wird. Beispielfhaft sei hier das Land Brandenburg erwähnt, wo die zur Vorbereitung der Verwaltungsstrukturreform eingesetzte Enquete-Kommission (EK 5/2 „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020“; vgl. auch Bogumil/Ebinger 2012) zu der Erkenntnis kam, dass eine Kreisgebietsreform aufgrund der sich abzeichnenden demografischen Veränderungen, fiskalischer Probleme sowie unzureichender Leistungskraft der Verwaltung in einigen Regionen des Landes, unumgänglich sei. So wurde für Brandenburg prognostiziert, dass sich die Einwohnerzahl des Landes bis 2030 um etwa 10 % reduziere, dass sich die Siedlungsdichte innerhalb des Landes in diesem Zeitraum noch ungleichmäßiger entwickle und der Altersdurchschnitt der Bevölkerung weiter ansteigen werde (vgl. Landesamt für Bauen und Verkehr 2012). Diese Veränderungen wirken sich auch auf die Situation der öffentlichen Finanzen aus, da viele Einnahmen der öffentlichen Aufgabenträger direkt von der Einwohnerzahl und Bevölkerungsstruktur abhängen. Hinzu kommen sinkende Unterstützungsleistungen infolge des Rückgangs von EU-Förderungen, das Auslaufen des Solidarpakts 2019, die ab 2020 geltende neuartige „Schuldenbremse“ im Grundgesetz und die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Darüber hinaus wird es in bevölkerungsmäßig schrumpfenden Regionen immer schwieriger, bestehende Infrastrukturangebote aufrechtzuerhalten und Verwaltungsleistungen effizient anzubieten, was durch das Problem, qualifizierte Fachkräfte zu gewinnen, noch verstärkt wird. Vor diesem Hintergrund wurde in Brandenburg 2016 ein Konzept für die Kreisreform vorgelegt (vgl.

Drucksache 6/4528-B), welches vorsah, die Anzahl der Kreise von 14 auf 9 und die der kreisfreien Städte von 4 auf eine (Landeshauptstadt Potsdam) zu reduzieren¹ (MIK 2016). Allerdings wurde dieses Konzept, nachdem sich heftiger Widerstand formiert hatte, der in einer Volksinitiative mit 129.464 Unterschriften gegen die Kreisreform gipfelte, vom Innenministerium des Landes Brandenburg noch einmal angepasst und eine Lösung mit elf Landkreisen in Aussicht gestellt (Peters 2017; Blankennagel 2017).

In Brandenburg und Thüringen wurden zuletzt die beiden Vorhaben zur Kreisgebietsreform von den amtierenden Landesregierungen gestoppt. Die Landesregierungen haben sich damit dem politischen Druck, der nicht zuletzt durch eine Instrumentalisierung von Bürgern² in den Landkreisen und kreisfreien Städten erreicht wurde (Jann 2017), gebeugt und die Reformvorhaben bis auf weiteres gestoppt. So ist es beispielsweise der Landesregierung in Brandenburg nicht gelungen, auf der Ebene der Landkreise und der Kommunen die notwendige politische Unterstützung zu mobilisieren. Zuletzt waren sogar alle Landkreise gegen die Reform. Hinzu kamen Befürchtungen, wonach gerade Parteien, wie die AfD, von der Umsetzung solcher Reformvorhaben durch weitere Entfremdung profitieren könnten. Allerdings hat sich an der grundlegenden Problematik und am Reformdruck im Grunde nichts geändert und so mag es kaum verwundern, wenn Nowakowski (2017) folgendes feststellt: „Die Kreisreform ist gescheitert, die Aufgabe aber bleibt, Brandenburg eine leistungsfähige Struktur zu verpassen, die Menschen Chancengleichheit und Teilhabe ermöglicht.“ (Nowakowski 2017). Daraus folgt, dass die zentralen Herausforderungen unbearbeitet bleiben (Wegzug aus strukturschwachen Regionen, Aufrechterhaltung von Infrastruktur und öffentlichen Leistungen). In ähnlicher Weise ist auch die Gebietsreform in Thüringen am 30. November 2017 gestoppt worden. Charakteristisch waren auch in Thüringen erhebliche Probleme mit den Landkreisen eine von den Akteuren mitgetragene Einigung zu finden. Insofern wurde zuletzt explizit betont, dass keine „einseitigen gesetzgeberischen Maßnahmen“ (DPA 2017) mehr vorgenommen werden sollen. Auffällig für beide Bundesländer ist, dass die Reformgegner vor allem die Aspekte der Identitätsbildung und der (vermeintlichen) politischen Kosten thematisierten. Funktionale Erwägungen und Fragen der Leistungskraft und Zukunftsfestigkeit kommunaler Selbstverwaltung spielten kaum eine Rolle.

Auf der Basis ähnlicher Problemdiagnosen und Prognosen wurden auch in den anderen ostdeutschen Bundesländern (nach einer ersten Reformwelle Mitte

1 Die Enquete-Kommission hatte dagegen „sieben bis höchstens zehn Landkreise“ empfohlen (Enquete-Kommission 2013: 93).

2 Im Folgenden wird aus Gründen der Lesbarkeit ausschließlich das männliche Genus verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.

der 1990er-Jahre) seit 2007 weitere Reformprojekte auf den Weg gebracht (vgl. Bogumil 2016: 23 ff.). So wurden in Sachsen-Anhalt die 21 Kreise (Stand von 2003) auf 11 im Jahre 2007 reduziert, womit eine durchschnittliche Einwohnerzahl von 153.000 erreicht wurde. Außerdem ist 2011 mittels Gebietsfusionen die Anzahl der Gemeinden von ca. 1.300 (2003) auf 218 (2015), d.h. um über 80 %, reduziert worden, was in einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von ca. 11.000 auf der Gemeindeebene resultierte. Zugleich wurde in Sachsen-Anhalt auch das rheinland-pfälzische Modell der „Doppeldecker-Gemeinde“ (Verbandsgemeinde) eingeführt, das zwei vollwertige Kommunalebenen (Orts- und Verbandsgemeinden) unter einem Dach vereint (Kuhlmann/Wollmann 2014: 166 f.; Kuhlmann et al. 2012: 14 ff.). Auch in Sachsen ist im Zuge der zweiten Welle von Gebietsreformen im Jahre 2008 die Anzahl der Kreise (von 22 auf 10) und die der Gemeinden (von 540 auf 430) noch einmal drastisch reduziert und ihre durchschnittliche Einwohnerzahl (Kreise: auf 273.000; Gemeinden: auf 9.500) entsprechend erhöht worden. In Mecklenburg-Vorpommern ist zwar bislang auf eine Gemeindegebietsreform verzichtet worden. Jedoch wurde dort die bundesweit radikalste Kreisgebietsreform durchgeführt, die zu einer Reduzierung der Anzahl der Kreise von 12 auf sechs und einer Erhöhung ihrer durchschnittlichen Einwohnerzahl auf 217.000 aufführte, wobei der größte Kreis eine Flächenausdehnung von 5.400 km² hat und damit mehr als doppelt so groß wie das Saarland ist. Schließlich ist Thüringen zu erwähnen, wo fast zeitgleich zum Reformprojekt in Brandenburg ein Konzept (Leitbild, Vorschaltgesetz) für eine Verwaltungs-, Funktional- und Gebietsreform vorgelegt wurde, welches eine Reduzierung der Zahl der Gemeinden von 850 auf 200 und der Kreise von 17 auf 8 vorsieht, wobei eine Mindesteinwohnerzahl von 130.000 auf der Kreisebene und von 6.000 auf der Gemeindeebene angestrebt wird. Zugleich wurde erstmals in der deutschen Verwaltungsgeschichte die Abschaffung interkommunaler Formationen (Verwaltungsgemeinschaften) und deren Ablösung durch Einheitsgemeinden oder sog. Landgemeinden (als eine Art „Doppeldecker-Modell“) beschlossen. Angesichts des wachsenden Widerstands aus der Opposition und dem kommunalen Raum gegen die Reformpläne der Landesregierung, der – ähnlich wie in Brandenburg – in einem entsprechenden Volksbegehren gipfelte, gefolgt von einem Verfassungsgerichtsurteil, mit dem das Vorschaltgesetz zur Reform für nichtig erklärt wurde, ist jedoch die weitere Zukunft des thüringischen Reformprojekts ungewiss.

Tabelle 1: Ergebnisse der Gebietsreformen in den ostdeutschen Bundesländern

Bundesland	Ergebnisse Gemeindegebietsreform			
	Anzahl Gemein- den 1990	Anzahl Gemein- den 2018	Veränderung (in %)	Mittelwert Einwohner- zahl 2014
Sachsen-Anhalt	1367	218	-84	10.255
Brandenburg	1793	417	-76	5.894
Sachsen	1626	421	-74	9.519
Thüringen	1707	849	-50	2.540
M.-Vorpommern	1117	750	-33	2.124
	Ergebnisse Kreisgebietsreform			
	Anzahl Kreise 1990	Anzahl Kreise 2018	Veränderung (in %)	Mittelwert Einwohner- zahl 2014
Sachsen-Anhalt	37	11	-70	153.428
Brandenburg	38	14	-63	147.547
Sachsen	48	10	-79	273.097
Thüringen	35	17	-51	94.487
M.-Vorpommern	31	6	-80	217.139

Quelle: *Bogumil* 2016 (S. 24) und eigene Zusammenstellung

Im internationalen Kontext ist als besonders drastisches Beispiel Dänemark zu erwähnen, wo im Zuge der jüngsten Gebietsreform des Jahres 2007 die Zahl der Gemeinden (*kommuner*) von 271 auf 98 mit einer Durchschnittsgröße von nunmehr 55.400 Einwohnern reduziert wurde, während die 14 Kreise (*amter*) zu fünf neuen Regionen fusioniert wurden. Unter den südeuropäischen Ländern bietet in jüngerer Zeit Griechenland einen markanten Fall von Territorialreformen. Dort ist nach zwei Reformwellen in den 1990er- und 2000er-Jahren (Kapodistrias-Reform von 1998 und Kallikratis-Reform von 2010) die Anzahl der Gemeinden von ursprünglich 5.800 auf nunmehr 325 reduziert und ihre durchschnittliche Einwohnerzahl auf 33.600 erhöht worden (Hlepas 2010: 233 ff.; Hlepas 2012: 259; Hlepas 2016), womit sich Griechenland territorial dem sog. Nordeuropäischen Reformprofil angenähert hat (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2014: 156; Kuhlmann/Bouckaert 2016: 18). Ähnliche Entwicklungen und Pfadwechsel sind auch in Bulgarien (Vodenicharov 2010: 70 ff.) und Litauen (vgl. Saparniene/Lazauskiene 2012: 389 ff.) zu beobachten, die neben Großbritannien und Dänemark inzwischen die höchsten durchschnittlichen Einwohnerzahlen je Kommune in Europa aufweisen. Die folgende Tabelle zeigt noch einmal den

gesamteuropäischen Trend zur Reduzierung der Anzahl von Gemeinden und zum „Up-Scaling“ seit den 1970er-Jahren, von dem nur wenige Länder (z. B. Slowenien) abweichen.

Tabelle 2: Veränderung der Gemeindezahlen in Europa 1973-2013 in %

Nordeuropa		Südeuropa	
Norwegen	-3.4	Slowenien	+44.2
Finnland	-33.7	Portugal	+1.3
Schweden	-37.5	Spanien	+0.8
Dänemark	-64.4	Italien	+0.4
Island	-67.0	Griechenland	-94.6
Westeuropa		Osteuropa	
Schweiz	-22.6	Polen	+4.8
Deutschland	-25.4		
Niederlande	-55.3		
Belgien	-75.0		
Insgesamt (Durchschnitt)		-29.3	

Quelle: in Anlehnung an Steiner et al. 2016: 29.

Kennzeichnend für die aktuellen Debatten um Gebietsreformen, speziell im deutschen Kontext, ist, dass nur wenig auf die vorhandenen Wissensbestände über die Wirkungen von Gebietsreformen zurückgegriffen wird und deshalb viele Befürchtungen, die mit diesen Reformen verbunden sind, eher auf Mutmaßungen und Ängsten als auf wissenschaftlicher Evidenz basieren. Allerdings sind auch allzu euphorische Prognosen, die in Gebietsreformen ein Allheilmittel für Effizienzdefizite oder Finanzierungsprobleme sehen, mit Vorsicht zu behandeln und bedürfen der Überprüfung und Konfrontation mit empirischer Evidenz. Vor diesem Hintergrund fasst sich das vorliegende Buch mit dem nationalen und internationalen Forschungsstand über die Wirkungen von Gebietsreformen und leitet hieraus Empfehlungen für die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung ab. Eine solche umfassende Bestandsaufnahme und Systematisierung des verfügbaren Wissens ist bislang in Deutschland nicht vorgelegt worden.

Ziel der Untersuchung ist es, zentrale Erkenntnisse über die Effekte von Gebietsreformen systematisch und umfassend auszuwerten. Dazu gehört auch die kritische Auseinandersetzung mit dem Stand der Forschung, da die Befunde mitunter widersprüchlich sind. Deshalb werden verschiedene Wirkungsdimensionen der Reform betrachtet und zentrale methodische Probleme der bisher durchgeführten Untersuchungen identifiziert. Der Analyse liegen insgesamt 83

wissenschaftliche Studien und sonstige Untersuchungen (z. B. von Rechnungshöfen) zugrunde, die nicht nur die inhaltliche Breite der Wirkungsdiskussion bei Gebietsreformen im nationalen und internationalen Kontext abbilden, sondern auch unterschiedliche methodische Herangehensweisen, Zeithorizonte und Zielgruppen. Dadurch soll ein Beitrag dazu geleistet werden, die derzeit geführte Debatte zu versachlichen und durch wissenschaftliche Erkenntnisse zu untermauern.

Die Darstellung gliedert sich in fünf Hauptkapitel. Zunächst wird auf grundlegende Herausforderungen bei der Wirkungsanalyse und die Wirkungsdimensionen von Gebietsreformen eingegangen (Kap. 2). Es folgt die jeweils nach Befunden zu Deutschland und europäischen Ländern differenzierte Darstellung und Analyse der Befunde in den drei Wirkungsdimensionen Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft (Kap. 3), Einsparungen, Skalenerträge und Wirtschaftlichkeit (Kap. 4) sowie Integrationsfähigkeit, Partizipation und demokratische Kontrolle (Kap. 5). Anschließend wird vertieft auf methodische Herausforderungen der Wirkungsanalyse und der Interpretation einschlägiger wissenschaftlicher Erkenntnisse eingegangen (Kap. 6). Den Abschluss bilden eine Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse (Kap. 7) sowie Empfehlungen für Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung zur Gestaltung und Umsetzung von kommunalen Gebietsreformen, welche aus den Befunden abgeleitet werden (Kap. 8).