

Kuhlmann | Seyfried | Siegel

Wirkungen kommunaler Gebietsreformen

Stand der Forschung und Empfehlungen
für Politik und Verwaltung



Nomos

edition
sigma



Modernisierung des öffentlichen Sektors

herausgegeben von / edited by

Jörg Bogumil,

Ruhr-Universität Bochum, Fakultät für Sozialwissenschaft

Gisela Färber,

Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer

Julia Fleischer,

University of Bergen, Department of Administration and Organization Theory

Wolfgang Gerstlberger,

University of Southern Denmark, Department of Marketing & Management, Research Group Integrative Innovation Management

Gerhard Hammerschmid,

Hertie School of Governance, Berlin, Public & Financial Management

Marc Hansmann,

Finanz- und Ordnungsdezernat der Landeshauptstadt Hannover

Sabine Kuhlmann,

Universität Potsdam, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation

Renate E. Meyer,

Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Public Management

Erika Mezger,

Deputy Director, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), Dublin

Frieder Naschold †,

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

Christina Schaefer,

Helmut Schmidt-Universität Hamburg, Professur für Verwaltungswissenschaft, insbesondere Steuerung öffentlicher Organisationen

Karsten Schneider,

DGB-Bundesvorstand, Leiter der Abteilung Öffentlicher Dienst und Beamtenpolitik, Berlin

Göttrik Wewer,

Vice President E-Government, Deutsche Post Consult (DPC) GmbH, Bonn

Standard 42

Sabine Kuhlmann | Markus Seyfried
John Siegel

Wirkungen kommunaler Gebietsreformen

Stand der Forschung und Empfehlungen
für Politik und Verwaltung



Nomos



Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4683-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-8913-7 (ePDF)

edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Gebietsreformen sind dieser Tage in aller Munde. In einigen deutschen Bundesländern, wie etwa Thüringen und Brandenburg, sind sie fast zu Schicksalsfragen der Landesregierungen geworden. Eine zunehmende Intensität machpolitischer Auseinandersetzungen und in wachsendem Maße konfliktgeladene Debatten sind zu beobachten. Dies hängt auch damit zusammen, dass das vorhandene Wissen über die tatsächlichen Wirkungen von Gebietsreformen kaum in solche Kontroversen einfließt und es zunehmend schwieriger geworden ist, in wichtigen Fragen des Verwaltungsumbaus zu einem sachlichen, wissensbasierten Diskurs zu gelangen. Denn unstrittig ist, dass Verwaltungsreformen zwar einerseits auf die Verbesserung der Leistungskraft und Funktionalität öffentlicher Verwaltung für die Bürger zielen, andererseits aber zunächst auch Aufwand verursachen. Zugleich sind die Wirkungen teils ungewiss, schwer messbar und politisch mehrdeutig, sie treten zeitlich versetzt und unter sich ständig wandelnden Randbedingungen auf. Die Relevanz dieses Buches und gerade auch die Notwendigkeit einer wissenschaftlichen Untersuchung zu diesem Themenfeld liegen damit auf der Hand.

Die Verwaltungsstrukturreform in Brandenburg war der Anlass für die hier vorgelegte Untersuchung. Das Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg war im Zuge der Diskussion über die Zweckmäßigkeit seiner Reformvorschläge bereit, ein entsprechendes Gutachten über den nationalen und internationalen Stand der Forschung bezüglich der Wirkungen von Gebietsreformen zu unterstützen, welches diesem Buch zugrunde liegt. Hierfür bedanken sich die Autoren ausdrücklich. Besonderer Dank gilt ferner Jörg Bogumil, Svenja Ems, Ina Radtke und Florian Stanko für wichtige Anregungen, hilfreiche Mitarbeit und konstruktive Kritik. Schließlich sei auch dem Nomos-Verlag bzw. der edition sigma für das Interesse an diesem Buchprojekt gedankt.

Inhalt

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	11
1 Hintergrund	13
2 Wirkungsanalyse und Wirkungsdimensionen von Gebietsreformen	19
2.1 Wirkungsdimensionen	20
2.2 Einflussfaktoren Kontext, Durchführung und Zeit	25
2.3 Methodische Vorgehensweisen	29
3 Wirkungsdimension „Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft“	33
3.1 Deutschland	33
3.2 Europa	41
4 Wirkungsdimension „Einsparungen, Skalenerträge, Wirtschaftlichkeit“	49
4.1 Deutschland	50
4.2 Europa	54
5 Wirkungsdimension „Integrationsfähigkeit, Partizipation, demokratische Kontrolle“	61
5.1 Deutschland	61
5.2 Europa	66
6 Methodisch-konzeptionelle Meta-Analyse der Studien	75
6.1 Untersuchungsdesigns	75
6.2 Korrelation und Kausalität	77

	<i>Inhalt</i>
8	
6.3	Datenverfügbarkeit und Messbarkeit
6.4	Generalisierbarkeit von Befunden
7	Zusammenfassung
8	Empfehlungen für politisch-administrative Entscheidungsträger
Anhang	103
Literatur	109

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Ergebnisse der Gebietsreformen in den ostdeutschen Bundesländern	16
Tabelle 2:	Veränderung der Gemeindezahlen in Europa 1973-2013 in %	17
Abbildung 1:	Wirkungsmodell	29
Tabelle 3:	Zusammenfassung des Quellenmaterials	30
Tabelle 4:	Zusammenfassung der Wirkungsdimensionen und ihrer Merkmale	31
Tabelle 5:	Forschungsergebnisse zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen in Deutschland	40
Tabelle 6:	Forschungsergebnisse europäischer Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen	47
Tabelle 7:	Forschungsergebnisse zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Ausgaben und Wirtschaftlichkeit der Kommunen in Deutschland	54
Tabelle 8:	Forschungsergebnisse internationaler Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Ausgaben und Wirtschaftlichkeit der Kommunen	60
Tabelle 9:	Forschungsergebnisse zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die lokale Demokratie, politische Teilhabe und Integration in Deutschland	66
Tabelle 10:	Forschungsergebnisse europäischer Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die lokale Demokratie, politische Teilhabe und Integration in den Kommunen	73
Tabelle 11:	Forschungsansätze, Methoden und Erhebungsinstrumente	84
Tabelle 12:	Effekte von Gebietsreformen nach Wirkungsdimensionen	90
Tabelle 13:	Quellennachweise zu Tabelle 5 Forschungsergebnisse zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen in Deutschland	103
Tabelle 14:	Quellennachweise zu Tabelle 6 Forschungsergebnisse europäischer Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen	104
Tabelle 15:	Quellennachweise zu Tabelle 7 Forschungsergebnisse deutscher Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Ausgaben und Wirtschaftlichkeit der Kommunen	105
Tabelle 16:	Quellennachweise zu Tabelle 8 Forschungsergebnisse internationaler Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Ausgaben und Wirtschaftlichkeit der Kommunen	106

Tabelle 17:	Quellennachweise zu Tabelle 9: Forschungsergebnisse nationaler Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die lokale Demokratie, politische Teilhabe und Integration	107
Tabelle 18:	Quellennachweise zu Tabelle 10: Forschungsergebnisse europäischer Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die lokale Demokratie, politische Teilhabe und Integration	108

Abkürzungsverzeichnis

A	Österreich
AfD	Alternative für Deutschland
AUS	Australien
BE	Belgien
CH	Schweiz
DiD	difference-in-difference
DK	Dänemark
EK	Enquete-Kommission
EUR	Euro
FIN	Finnland
GR	Griechenland
ISL	Island
IPE	International Political Economy
IRL	Irland
ISR	Israel
IT	Italien
KfZ	Kraftfahrzeug
LRH MV	Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern
LRH SH	Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MIK	Ministerium des Inneren und für Kommunales
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
NL	Niederlande
NO	Norwegen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
POL	Polen
POR	Portugal
SWE	Schweden
SRH	Sächsischer Rechnungshof
UK	Vereiniges Königreich
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
VZÄ	Vollzeitäquivalente

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. Beispielhaft sei hier das Land Brandenburg erwähnt, wo die zur Vorbereitung der Verwaltungsstrukturreform eingesetzte Enquete-Kommission (EK 5/2 „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsorientiert – 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; Blankenagel 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 Gemeinden 1990	Anzahl Gemeinden 2018	Veränderung (in %)	Mittelwert Einwohnerzahl 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 Einwohnerzahl 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 befasst 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 abgleitet werden (Kap. 8).

2 Wirkungsanalyse und Wirkungsdimensionen von Gebietsreformen

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

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

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

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

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

2.1 Wirkungsdimensionen

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

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

1.)

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

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

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

2.)

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

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

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

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

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

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

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

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

Die vorliegende Analyse adressiert insbesondere die folgenden Wirkungsaspekte:

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

3.)

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

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

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

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

2.2 Einflussfaktoren Kontext, Durchführung und Zeit

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

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

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

Besonderes Aufgabenprofil der Kreise beachten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

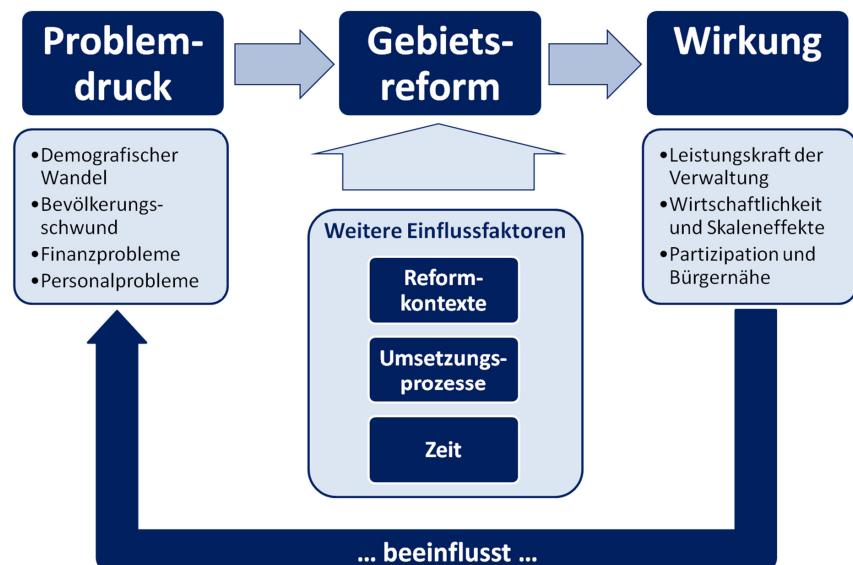
Diese Aussagen stehen stellvertretend und sind typisch für die Heterogenität, Vielfalt und Kontextabhängigkeit von Reformergebnissen und -evaluationen, die folglich keine simplen und pauschalen Schlüsse zulassen (wie in manchen Beiträgen festzustellen ist, etwa bei Rösel 2016 a, b, c, d; Rösel/Sonnenburg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

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

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

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

Abbildung 1: Wirkungsmodell



2.3 Methodische Vorgehensweisen

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

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

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

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

Tabelle 3: Zusammenfassung des Quellenmaterials

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

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

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

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

Tabelle 4: Zusammenfassung der Wirkungsdimensionen und ihrer Merkmale

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

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 vorliegen³, 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 „Dorfromantik“ 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 (Haushaltsengpässe, 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 Brandenburg⁴ 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 strukturpolitischen 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 strukturpolitische 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 abgefедert und Leistungen optimaler gebündelt werden.“ (LRH SH 2014: 10)⁵. Insgesamt wurde die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen gesteigert und den Bürgern sowie dem Ehrenamt ein verbessertes Dienstleistungsangebot zur Verfügung gestellt. Auch beim Abbau der „Mehr Fachverwaltungen“ 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*⁶ 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.).

(2015), in welcher über einen Zeitraum von drei Jahren die Folgen der Kreisneugliederung für die kommunale Selbstverwaltung untersucht wurden⁷. 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 Kennzahlsteuerung, 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 gezeigt 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 zeigt 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; 2016⁸). 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, Kämmereien 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*⁹ 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 Organisationshöheit 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 Leistungsfähigkeit	+
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 abbildung (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. 2016¹⁰) 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 Luzern¹¹ dazu, dass zum einen mehr Verantwortung und Funktionen auf die Gemeinden 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 getätigten werden (Denters et al. 2014: 62).

Leistungserbringung, wobei 28 Leistungsfelder betrachtet wurden¹². 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 Island¹³ 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 Gemeindeschreiber) 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. Eyþórsson 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 (Eyþórsson 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. Eyþórsson et al. 2015: 90). Auch eine Evaluation der Gemeindefusionen der 1990er-Jahre in Island¹⁴ 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 (Eyþórsson 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 Dänemark¹⁵ generell zu dem Ergebnis, dass die Gebietsfusionen mit geringeren Zufriedenheitswerten der Bürger mit den lokalen Leistungen, Infrastrukturreinrichtungen 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 (Eyþórsson et al. 2009; Eyþórsson/Jóhannesson 2002).

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

2014¹⁶ 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 komplexerer 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; Hoorigerwerf 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 2016¹⁷). 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: 42.000¹⁸; 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. "wahrgeommene kommunale Herausforderungen"); anders Hansen 2015.

4 Wirkungsdimension „Einsparungen, Skalenerträge, Wirtschaftlichkeit“

Schon Frido Wagener (1969), der die theoretisch-konzeptionellen Grundlagen der Gemeindegebietsreformen in der Bundesrepublik der 1970er-Jahre wissenschaftlich prägte, versuchte Kostenfunktionen für das kommunale Verwaltungshandeln mit Bezug zu Einwohnerzahl und Größe zu entwickeln. Dass Gebietsreformen zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns oder „Einsparungen“ führen, stellt seitdem einen wesentlichen – vor allem politischen – Begründungszusammenhang dieser Reformansätze dar. So konstatierte etwa Seitz (2005: vii): „Eine wesentliche Motivation für die Kreisstrukturreform ist die Erwartung sinkender Pro-Kopf-Ausgaben aufgrund der Realisierung von Skalenerträgen (*economies of scope and scale*).“ Wie an anderer Stelle gezeigt (vgl. Abschnitt 2.1 und Kap. 5), ist es allerdings konzeptionell und methodisch anspruchsvoll, entsprechende Wirkungen anhand von Evaluationen empirisch nachzuweisen. Gleichwohl liegt eine Reihe von empirischen Befunden vor, die Hinweise auf reformbedingte Wirtschaftlichkeitseffekte geben und die im Folgenden hinsichtlich ihrer wesentlichen Aussagen betrachtet werden sollen.

Wie Bogumil (2016: 36 f.) in einem Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in Thüringen zusammenfasst, sinken mit zunehmender Einwohnerzahl bei gleichbleibender Leistungsqualität aufgrund von Produktionsgrößenvorteilen bis zu einer nicht allgemeingültig feststellbaren „optimalen Größe“ die Ausgaben für die Aufgabenerfüllung pro Kopf. Demnach können größere Verwaltungen Kosten im Einkauf reduzieren, Kapazitäten besser auslasten und ihre Planungshoheit effektiver nutzen. „Die potentiellen Vorteile größerer Kommunen liegen vor allem in der Bündelung der Kräfte, also einer effektiveren Nutzung der vorhandenen Ressourcen durch die Nutzung von Skalen- (Verteilung der Fixkosten), Verbund- (effizientere Auslastung) und Spezialisierungseffekten (fachliche Spezialisierung, Beschleunigung von Prozessen)“ (Bogumil 2016: 36 f.).

In zahlreichen internationalen Studien wurde beispielsweise eine u-förmige Kurve der Kostenentwicklung im Verhältnis zur Gebietsgröße nachgewiesen: die Pro-Kopf-Kosten sind bei kleinen Gemeinden zunächst hoch und sinken mit zunehmender Größe der Verwaltung, bis sie ab einem bestimmten Punkt wieder

ansteigen.¹⁹ Dabei ist der Sättigungspunkt nicht einheitlich nachzuweisen, sondern er variiert kontext- und aufgabenabhängig. Insgesamt besteht insofern Einigkeit in der internationalen Literatur, dass kein allgemeingültiges Optimum für kommunale Gebietsgrößen existiert (Steiner/Kaiser 2016: 3; Sancton 2000) bzw. sich dieses verändern kann (Bikker/Van der Linde 2016). Dabei ist unter anderem das Problem rückläufiger Bevölkerungszahlen bei gleichbleibendem Infrastrukturangebot im Kontext demografischer Veränderungen („Kostenremanzen“) zu berücksichtigen, also „Kostendegressionseffekte, die daraus resultieren, dass sich die Kosten der Erstellung und Unterhaltung von Infrastrukturen oder der öffentlichen Verwaltung auf eine größere Kopfzahl verteilen“ (Seitz 2005: 17). Ebenfalls problematisch für die Kostenentwicklung im Zusammenhang mit Gebietsreformen ist das so genannte „Common Pool“-Problem (vgl. z. B. Hinnerich 2009, Fritz 2015). Es besteht darin, dass sich Gemeinden vor einer unmittelbar bevorstehenden (meist schon beschlossenen) Fusion zusätzlich verschulden oder hohe Ausgaben tätigen, da diese Kosten dann der fusionierten Gemeinde angelastet werden. Durch diesen Mechanismus werden potenziell mögliche Effizienzgewinne vergrößerter Kommunen im Vorfeld beschnitten. Dabei ist dieser Mitnahmeeffekt umso größer, je höher der erwartete (Effizienz-)Gewinn der Fusion ist.

4.1 Deutschland

Für Deutschland ist der empirische Erkenntnisstand zur Frage nach den Wirkungen kommunaler Gebietsreformen auf Ausgaben bzw. Einsparungen sowie zur Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns recht begrenzt. Es dominieren durchaus mit empirischen Daten unterlegte *ex ante*-Studien, die im Zusammenhang mit entsprechenden Reformplänen in Ostdeutschland erstellt wurden. Belastbare *ex post*-Studien sind hingegen kaum verfügbar, was sicherlich mit geringen Kapazitäten und Traditionen hinsichtlich einer evaluierenden Verwaltungsforschung in Deutschland zusammenhängt.

Zunächst stellt sich die Frage nach Einspareffekten bzw. Ausgabenreduzierungen, die kommunalen Gebietsreformen zugeordnet werden können. In einer der ersten Untersuchungen zu diesem Thema überhaupt, konnten Brockmann und Rosenfeld (1984) keine Ausgabenreduzierungen als Folge der niedersächsischen Gemeindegebietsreformen zwischen 1964 und 1980 nachweisen. Zu

19 Befunde im Hinblick auf eine derartige u-förmige Beziehung von Gebietsgröße und Kosten finden sich in den Arbeiten von John (2010); Travers et al. (1993), Martins (1995), Drew et al. (2014), Breunig/Rocaboy (2008), Byrnes/Dollery (2002) und Bikker/Van der Linde (2016).

ähnlichen Befunden kommt aktuell auch Rösel (2016 a, b) für die jüngste Verwaltungsstrukturreform in Sachsen.

Bei ihrer aktuellen Analyse von Gemeindegebietsreformen in Brandenburg kommen Blesse und Baskaran (2013, 2016) zu dem Ergebnis, dass Zwangsfusionen zu Reduzierungen der Verwaltungsausgaben führen, insbesondere dann, wenn es kurz vor der Reform zu einem Ausgabenanstieg kam. Nachgewiesen wurden – allerdings nicht statistisch signifikant – auch eine Reduktion der Gesamtausgaben und ein positiver Effekt in diesem Sinne bei mehreren fusionierten Körperschaften. Bei freiwilligen Fusionen ließ sich hingegen ein solcher Zusammenhang nicht beobachten. Damit deutet sich an, dass der Einfluss auf die Ausgaben und angestrebte Verbesserung der Effizienz weniger vom „*Ob*“ als vom „*Wie*“ der Reformen abhängen.

Hinsichtlich der Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit und Skaleneffekte sind die Befunde ebenfalls mehrdeutig und unklar. Tendenziell positiv beurteilt wurden diese Effekte in den relativ anspruchsvollen Untersuchungen von Seitz (Seitz 2005). In einer *ex ante*-Studie zu Effekten der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern kam er bei Berechnungen sowohl zu Ost- als auch Westdeutschland zu dem differenzierten Resultat, „dass auf der Landkreisebene erhebliche bevölkerungszahlbedingte *economies of scale* bei den Personalausgaben vorliegen, d.h. einwohnerstärkere Landkreise kommen mit geringeren Pro-Kopf-Personalaufwendungen aus als Kleinkreise.“ (Seitz 2005: 105). In der Studie wurde eine Vielzahl von Kontrollvariablen berücksichtigt, so dass der Einfluss der Bevölkerungsgröße und der Kreisfläche vergleichsweise gut isoliert werden konnte. Im Hinblick auf die Kreisfläche wurden für Ostdeutschland *diseconomies of scale* prognostiziert, während dies für Westdeutschland nicht der Fall war, wobei Letzteres auf den Umstand zurückgeführt wurde, dass eine dünne Besiedlung insbesondere ein ‚Ostdeutschland-Phänomen‘ ist. Allerdings wurde auch gezeigt, dass der quantitative Effekt der dünnen Besiedlung auf der Ebene der Landkreise bei den Personalausgaben recht gering ist. Mit den von der Bevölkerungsdichte abhängigen *diseconomies* ist gemeint, dass die Personalausgaben pro Kopf steigen, je geringer die Bevölkerungsdichte ist. Seitz zufolge kann dieses für die administrative Leistungskraft wesentliche Problem durch größere Strukturen mehr als kompensiert werden. Dieses Argument war und ist für alle Gebietsreformen in Ostdeutschland und die strukturschwächeren Flächenländer in Westdeutschland von zentraler Bedeutung, insbesondere in Regionen, die vom demografischen Wandel besonders negativ betroffen sind.

Diese Ergebnisse wurden in weiteren Studien bestätigt, etwa für Schleswig-Holstein und Sachsen (Seitz 2007 a, b). Für Schleswig-Holstein beispielsweise ermittelte Seitz (2007 b: 105) je nach Reformvariante Einsparpotenziale von 14 bis 37 % innerhalb von zehn Jahren bei den Personalausgaben und von 9

bis 27 % bei den Sachausgaben für Sachsen waren es in der seinerzeit untersuchten Variante 25 bzw. 18 % (vgl. Seitz 2007 a: 19). Auch wenn es sich dabei um Schätzungen handelt und es methodische Limitationen zu beachten gibt (vgl. Hesse 2007: 130 f.), sind die Kernaussagen aufgrund der Vielzahl der berücksichtigten Faktoren und der soliden empirischen Datenbasis als belastbar zu bewerten. Seitz kommt im Übrigen auch das Verdienst zu, in diesen Studien die Kosten für die Reformen, insbesondere den verwaltungsinternen Mehraufwand für die Umsetzung, mit in Betracht gezogen zu haben, zumal dieser auch recht hoch angesetzt wurde. Er konnte jeweils nachweisen, dass die Kosten langfristig in allen untersuchten Fällen deutlich unter den ermittelten Einsparungen liegen. Ragnitz et al. (2010) bestätigten die Schätzungen von Seitz in ihrer Untersuchung und ermittelten ihrerseits mögliche Einsparungen bei den Personalausgaben von ca. 16 %.

Ob derartige Schätzungen sich nach entsprechenden Reformen tatsächlich bestätigen, ist zumindest für Deutschland aus wissenschaftlicher Perspektive eine weitgehend offene Frage. Anhaltspunkte dafür bietet die letzte Unterrichtung der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (2015) zur Umsetzung der Landkreisneuordnung nach 2012. Dort wurde festgestellt, dass bis 2014 2,9 % der Personalkapazität (in Vollzeitäquivalenten) der Landkreise reduziert wurden; in den Jobcentern waren es darüber hinaus 3,1 % (Ragnitz et al. 2010: 6 ff.). Eine Organisationsuntersuchung in einem Landkreis kam darüber hinaus zu dem Schluss, dass dort ein Einsparpotenzial von 9,4 % besteht; insofern „wird man auch bei den übrigen fünf Landkreisen in einem ersten Schritt von erheblichen, bereits heute möglichen Einsparungen ausgehen können“ (Ragnitz et al. 2010: 10). Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang die Anmerkung: „Es war und ist“ an den Landkreisen selbst, „die Rendite, die ihnen die Kreisstrukturreform bisher eröffnet hat und auch weiterhin eröffnet, tatsächlich zu heben“ (Ragnitz et al. 2010: 10 f.). Zu beachten ist dabei, dass es zu den identifizierten Einsparmöglichkeiten künftig auch gegenläufige Entwicklungen bei der notwendigen Personalausstattung geben kann, die sich aus der Wahrnehmung neuer Aufgaben, der Erhöhung von Standards bezüglich der Aufgabenerfüllung oder als Folge steigender Fallzahlen ergeben können. Dies bedeutet, dass es trotz weiterer Einsparungen an der einen Stelle infolge eines VZÄ-Zuwachses an anderer Stelle in einzelnen Haushaltsjahren unter Umständen zu keiner effektiven Einsparung, möglicherweise sogar zu einer VZÄ-Mehrung, kommen kann. Diese Feststellung ist insofern wichtig, als die Schaffung von Einsparmöglichkeiten nicht mit deren tatsächlicher Nutzung zu verwechseln ist.

Diese Erkenntnis wurde zuvor auch schon in einer anderen Studie hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit betont. Haug und Illy (2011) errechneten bezüglich der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt, dass „Effizi-

enzsteigerungen (...) weder von Gemeindevergrößerungen noch von der pauschalen Umwandlung von Verwaltungsgemeinschaften in Einheitsgemeinden zu erwarten (sind)“ (Haug/Iilly 2011: 355). Die Studie enthält auch keine Hinweise darauf, dass sich Effizienz an einer bestimmten Mindesteinwohnerzahl festmachen lässt. Dies zeigt erneut, dass Effizienzgewinne nicht automatisch aus der Gebietsvergrößerung hervorgehen, sondern Umsetzungs- und Rahmenbedingungen nötig sind, die es erlauben, gegebene Reformrenditen auch lokal zu heben. Als problematisch wurde die Festlegung von Mindestbevölkerungszahlen in Gemeinden oder Landkreisen unter der Bedingung herausgestellt, dass diese nur durch übermäßige Flächenausdehnung zu erreichen sind (vgl. ebenda). Auch Rösel (2016 a, b) kommt in seiner Modellrechnung für die Landkreisebene in Sachsen zu dem Ergebnis, dass sich keine eindeutigen Schlüsse hinsichtlich der Effizienzwirkungen der von ihm betrachteten Ansätze ziehen lassen.

Zu der in der internationalen finanzwissenschaftlichen Literatur intensiv betrachteten Frage nach Kostensteigerungen unmittelbar vor (bereits beschlossenen, aber noch nicht umgesetzten) Fusionen („*Common-Pool*“-Problem) liegt für Deutschland eine aktuelle Studie von Fritz (2015) vor. Er untersuchte die langfristigen Wirkungen von Gemeindefusionen in Baden-Württemberg in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre und fand dabei unter anderem heraus, dass fusionierte Kommunen kurz nach der Reform überdurchschnittliche Ausgaben aufwiesen, langfristig jedoch wieder durchschnittliche. Dieser Effekt wird auf zwischenzeitlich höhere Personalausgaben und Bauinvestitionen zurückgeführt. Diese Erkenntnisse bestätigen entsprechende empirische Befunde aus anderen europäischen Ländern (vgl. den folgenden Abschnitt).

Tabelle 7: Forschungsergebnisse zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Ausgaben und Wirtschaftlichkeit der Kommunen in Deutschland

Analysedimensionen	Effekte von Gebietsreformen
Einsparungen, Reduzierung von Ausgaben oder Kosten	+/-
Wirtschaftlichkeit, Skaleneffekte	+/-
„Common-Pool“-Problem unmittelbar vor Fusionen	0/-

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

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass es für Deutschland zwar einige Hinweise auf mögliche Einsparungen und Verbesserungen in der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns gibt, diese aber bislang nicht eindeutig bestätigt werden konnten. Dabei ist aber zu beachten, dass nicht nachgewiesen nicht zwangsläufig bedeutet, dass derartige Effekte nicht bestehen oder nicht erreicht werden können.

4.2 Europa

Angesichts der relativ schwachen Datengrundlage und vielfältigen Interpretationsmöglichkeiten öffnet sich die deutsche Fachdiskussion auch zunehmend für entsprechende Befunde aus anderen Ländern, zumal im europäischen Ausland. So nutzen Blesse und Rösel (2017) einen begrenzten Überblick, um ihre Skepsis auch hinsichtlich der Ausgaben- und Wirtschaftlichkeitseffekte von kommunalen Gebietsreformen zu belegen. Sie ziehen dabei jedoch einseitige Schlussfolgerungen aus, auch in internationaler Perspektive, mehrdeutigen und unklaren Forschungsergebnissen. Das ist jedoch problematisch – schließlich gilt es stattdessen, diese vielfältigen Erkenntnisse differenziert zu betrachten und zu interpretieren.

Während in der Gesamtbilanz die empirische Evidenz über positive Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die kommunale Leistungsfähigkeit überwiegt (vgl. Kap. 3), sind die Befunde hinsichtlich der (erwarteten) Einsparwirkung, Skaleneffekte und Effizienzsteigerung eher durchwachsen und insgesamt

weniger eindeutig. Ausweislich einer Meta-Studie von Byrnes und Dollery (2002) über den Forschungsstand in Großbritannien und den USA konnten 8 % der einbezogenen Studien Skaleneffekte nach Gebietsfusionen nachweisen, 39 % verneinten sie und in 29 % der Studien wurde ein u-förmiger Zusammenhang von Gebietsgröße und Kostenentwicklung festgestellt. 24 % der Studien wiesen negative Skaleneffekte der Gebietsvergrößerung nach (*dis-economies of scale*; vgl. Swianiewicz/Lukomska 2017). Auch eine neuere Meta-Studie (Walker/Andrews 2013), die sich auf 490 empirische Untersuchungen zu Gebietsreformen, überwiegend aus den USA und Europa, bezieht, kommt zu dem Ergebnis, dass ca. die Hälfte der Studien keine Skaleneffekte nachweisen konnten, während sie in der anderen Hälfte der Studien gefunden wurden, wenn auch nicht unbedingt als linearer Zusammenhang. Das hier beschriebene heterogene Bild steht mit anderen internationalen Studien im Einklang (bspw. Sanc-
ton 1996; Kushner/Siegel 2005; Fox/Gurley 2006; Dollery/Byrnes 2007).

Im Einzelnen können hier nicht alle internationalen Befunde präsentiert werden. Insofern ist die folgende Darstellung als zusammenfassende Übersicht zu der Frage zu verstehen, ob empirische Untersuchungen Auswirkungen von kommunalen Gebietsreformen in westeuropäischen Ländern auf Ausgaben (insbesondere im Sinne von Einsparungen), Effizienz bzw. Skaleneffekte oder das „Common-Pool“-Problem nachweisen können.

Die politisch-plakativ gern diskutierte Frage, ob sich mit Gebietsreformen *Einsparungen bzw. Ausgabereduzierungen* erreichen lassen, ist zwar anhand der internationalen Untersuchungen nicht eindeutig zu beantworten, allerdings gibt es Hinweise darauf, dass derartige Effekte möglich sind.

In einer Einzelfallstudie zu einer „Kreisgebietsreform“ in Irland ermittelten O’Riordan und Boyle (2015), dass die Einsparziele (vor allem durch Personalabbau) nicht nur erreicht wurden, sondern sogar gegenüber den ursprünglichen Plänen vorzeitig realisiert werden konnten. Hier scheint sich im Kleinen zu bestätigen, was der irische Rechnungshof (National Oversight and Audit Commission 2016) für die Kommunalreform bei der Gebietsreform zentrale Komponenten sind im Großen festgestellt hat, nämlich eine Reduktion der kommunalen Gesamtausgaben von 4,7 Mrd. Euro in 2008 auf 4,0 Mrd. Euro in 2013. Mitverantwortlich für dieses Ergebnis dürfte eine Reduzierung des Personalbestands um fast 9.000 Vollzeitäquivalente bzw. 23,6 % sein. Bemerkenswert ist auch die Umsetzung von *Shared-Service*-Ansätzen, teilweise flächendeckend für die gesamte Kommunalverwaltung Irlands (z. B. bei der Bezahlung des Personals). Auch wenn vermutlich die Auswirkungen der globalen Finanzkrise und der daraus resultierenden Austeritäts- und Konsolidierungspolitik entscheidend sind, waren Gebietsreformen ein wichtiger Teil der Verwaltungsreform insgesamt und ihnen kann insofern ein Anteil an diesen Befunden zugerechnet werden.

Auch in anderen Ländern konnten Einspareffekte nachgewiesen werden. Für Israel wurde für die Gemeindegebietsreformen von 2009 von Reingewertz (2012) eine statistisch signifikante Reduktion der Ausgaben um 9 % bestätigt. Zu einem interessanten Ergebnis gelangen Allers und Van Ommeren (2016) für die Niederlande bei der Analyse von Zinszahlungen (als Ausgabeart): demnach weisen interkommunale Organisationen höhere Zinszahlungen auf als fusionierte Gemeinden – ein Argument für günstigere Wirkungen auf die Ausgaben von Fusionen gegenüber interkommunaler Zusammenarbeit als naheliegendes alternatives institutionelles Arrangement. Hinsichtlich des – umgekehrten – polnischen Falls ergab eine Untersuchung von 15 Gemeindeteilungen, dass diese sich in 13 Fällen negativ auf die Verwaltungskosten auswirkte, woraus die Autoren schließen, dass auch Fragmentierungsreformen die universale Bedeutung der Gebietsgröße von Kommunen als Einflussfaktor für die Kostenentwicklung lokaler Leistungen belegen (vgl. Swianiewicz/Lukomska 2017).

In mehreren anderen Studien stellen sich die entsprechenden Befunde etwas differenzierter und widersprüchlicher dar. Nelson (1992) bewertet die schwedischen Gemeindereformen von 1952 und 1974 kritisch. Er ermittelte ein verringertes Ausgabenwachstum bei den Reformen der 1950er-Jahre und ein verstärktes Ausgabenwachstum als Folge der zweiten Reformwelle in den 1970er-Jahren. In Studien zum dänischen Fall die insbesondere mit der sog. *difference-in-difference*-Methode arbeiteten konnten Einsparungen bei den Verwaltungskosten der fusionierten Gemeinden nachgewiesen werden. Sie kommen zu dem Schluss, dass die Gebietsfusionen insgesamt die wirtschaftliche und fiskalische Steuerungsfähigkeit sowie die Haushaltsergebnisse der Kommunen verbessert haben (*fiscal outcomes*). Allerdings treten diese Effekte erst mit einiger Verzögerung auf und sind störanfällig gegenüber neuen Regulierungen oder institutionellen Eingriffen übergeordneter Ebenen (Hansen et al. 2014: 209). Als zentrale Erklärung für den Befund führen die Autoren die gestiegene Organisationskapazität der Kommunen, gerade im Bereich der Finanzsteuerung, in Verbindung mit höherer Professionalisierung, Spezialisierung und Verwaltungskraft an (Hansen et al. 2014: 210). In einer Untersuchung der Effekte von kommunalen Gebietsreformen in Finnland kamen Moisi und Uusitalo (2013) zu dem Ergebnis, dass die Pro-Kopf-Ausgaben fusionierter im Vergleich zu nichtfusionierten Gemeinden nicht sanken; vielmehr nahmen diese in einigen Kategorien stärker zu. Während signifikante Ausgabenreduzierungen im Bereich der allgemeinen Verwaltungskosten nachgewiesen werden konnten, stiegen Kosten in anderen Ausgabenpositionen, vor allem im Bildungs- und Gesundheitsbereich. Bei den internen Verwaltungskosten sanken die Pro-Kopf-Ausgaben also, allerdings wurde der Effekt in anderen Ausgabekategorien kompensiert.

Während diese Studien unterschiedliche Auswirkungen belegen, konnten Untersuchungen zu Island und der Schweiz keine eindeutigen Effekte einschlägiger Reformen bezüglich der Ausgabenentwicklung nachweisen. In Island wurde beobachtet, dass der Maßstab für das kommunale Serviceniveau immer bei der Gemeinde mit dem höchsten Service-Level bei gleichzeitig möglichst geringer Steuerbelastung für die Bürger angesetzt wurde, was entsprechende Ausgabenerhöhungen nach Fusionen erklärt. Des Weiteren wurde nachgewiesen, dass Effizienzgewinne, die durch Skaleneffekte, straffere Verwaltungsstrukturen und Ausgabenreduzierungen bei den Verwaltungskosten entstanden sind, direkt in den Ausbau oder die Qualitätsverbesserung lokaler Dienstleistungen (z. B. Kinderbetreuung, soziale Sicherheit, Arbeitslosenprogramme) investiert wurden, sodass in der Gesamtbilanz keine reformbedingten Einsparungen nachweisbar waren (vgl. Eyrhórrsson 2009: 175 f.). Für die Schweiz konnten Steiner und Kaiser (2016) weder klar positive noch durchweg negative Ausgabeneffekte feststellen. Auch Studerus (2016) kam zu ähnlichen Befunden und konnte keine signifikanten Veränderungen der Ausgaben bei fusionierten Gemeinden belegen.

Hinsichtlich der Wirkungen von kommunalen Gebietsreformen auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns und entsprechende Skaleneffekte ergibt sich ebenfalls ein sehr differenziertes Bild.

Für die Niederlande, Israel und Portugal gibt es Belege für entsprechende Verbesserungen. Allers und Geertsema (2016) weisen nicht-signifikante Einsparungen bei den Verwaltungskosten nach Gebietsfusionen in den Niederlanden nach, wobei jedoch die Auswirkungen auf andere Ausgabenarten unklar, teils steigend oder ebenfalls statistisch nicht signifikant sind. Schaap und Kars-ten (2015) stellen in ihrem Überblicksartikel fest, dass sich laut der meisten Studien Skaleneffekte in niederländischen Kommunen nicht belegen lassen. Ein weiterer interessanter Befund stammt von Bikker und Van der Linde (2016), die in einer Modellrechnung anhand empirischer Daten ermittelten, dass durchschnittlich ca. 17-prozentige Skaleneffekte möglich wären, wenn sich Kommunen durch Fusionen der optimalen Betriebsgröße annähern würden, die den Berechnungen zufolge in den Niederlanden zwischen 2005 und 2014 von 49.000 auf 66.260 Einwohner gestiegen ist, was auf einen höheren Fixkostenanteil zurückgeführt wird. In der bereits erwähnten Studie von Reingewertz (2012) zur Gemeindegebietsreform in Israel von 2009 wurde die signifikante Reduktion der Ausgaben bei gleichzeitiger Stabilität des Leistungsniveaus festgestellt. Tavares und Rodrigues (2015) untersuchten die Frage, ob Fusionen im Sinne von De-Fragmentierung auf Gemeinde- und Ortsteilebene in Portugal Skaleneffekte erwarten lassen und bejahen diese anhand ihrer Berechnungen. Ferner stellen sie fest, dass fragmentierte Gemeindestrukturen zu höheren Ausgaben führen. Insofern sehen sie in den Ergebnissen eine Bestätigung für die Zweckmäßigkeit

entsprechender Forderungen im Zuge der Verwaltungsreform nach der Finanzkrise.

Zu mehrdeutigen und teilweise widersprüchlichen Erkenntnissen führten andere Untersuchungen, insbesondere in Skandinavien: In Dänemark, einem der drastischsten Fälle von Gebietsfusionen in den letzten Jahren, wurden im Zuge der Gebietsreform von 2007 Skaleneffekte festgestellt, die im Wesentlichen einer u-Kurve folgen (vgl. Mouritzen 2010: 34 m.w.N.). Konkret zeigte sich für Dänemark, dass moderate Gebietsvergrößerungen zu deutlichen Skaleneffekten führen, die aber bei weiterer Vergrößerung abflachen, um dann ab einer Gemeindegröße von 40.000 zu verschwinden. Die Analysen erbrachten weiterhin, dass in Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern eher negative Skaleneffekte zu beobachten sind und dass sich die Effekte in Kommunen zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern nur wenig unterscheiden (vgl. Mouritzen 2010: 34). In einer weiteren Untersuchung (Blom-Hansen et al. 2014) zu den Auswirkungen auf die Ausgabenentwicklung nach dieser Reform konnten signifikante Skaleneffekte nachgewiesen werden. Mit zunehmender Größe sanken die Verwaltungskosten pro Kopf um ca. 10 %. Hansen et al. (2014) bestätigten diese Befunde, die allerdings in ihrer Studie statistisch nicht signifikant waren. Erst vier Jahre nach der Reform war dies der Fall. Auf die liquiden Mittel und Schulden der fusionierten Kommunen hatte die Reform zunächst einen negativen Einfluss, später jedoch wurde hinsichtlich dieser Variablen wieder der Stand vor der Reform erreicht – insofern führte also die Reform nicht zu einer Verbesserung bei diesen beiden Komponenten der finanziellen Situationen. Bemerkenswert ist bei den genannten Studien, dass sie explizit den Vergleich mit Kommunen beinhalteten, die nicht fusioniert wurden (als Vergleichs- bzw. Kontrollgruppe). Resümierend wird festgestellt, dass die Einspareffekte nach Gebietsfusionen auch vom Umfang und der Qualität der Aufgabenwahrnehmung in der fusionierten Gemeinde abhängen (Blom-Hansen et al. 2016). Für den schwedischen Fall unterzog Hanes (2015) die fiskalischen Auswirkungen der Reformen der 1950er-Jahre einer erneuten, vertieften Analyse und kam zu dem Ergebnis einer Verringerung der Pro-Kopf-Ausgaben, so lange die betreffenden Kommunen eine bestimmte Größe nicht überstiegen. Außerdem stellte er fest, dass eine Fusion mehrerer, etwa gleich großer Kommunen mit höherer Wahrscheinlichkeit zu Skaleneffekten führt als ein Zusammenschluss von kleineren Gemeinden mit größeren Städten.

In ihrer Analyse kommunaler Gebietsreformen in Irland kommen Callanan et al. (2014) zu dem Schluss, dass eigentlich eine nach Aufgabenbereichen differenzierte Betrachtung von Wirkungen derartiger Reformen bzw. eine Suche nach der optimalen Betriebsgröße erforderlich ist. Außerdem gelte es, die Ausgangslage angemessen zu beachten, insbesondere hinsichtlich der Größen der kommunalen Gebietskörperschaften im internationalen Vergleich. Sie stellen

fest, dass Skaleneffekte insgesamt nicht signifikant sind und sich am ehesten in den Bereitstellungskosten für Infrastruktur und ausgewählten Teilen der Verwaltungskosten niederschlagen.

Kettunen (2014) konnte in Finnland keine wesentlichen Unterschiede zwischen fusionierten und nicht-fusionierten Gemeinden hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung ermitteln – allerdings auch keine negativen Effekte der Reformen. Vielmehr weist er darauf hin, dass die Effizienz weniger von der Größe der Kommune als von den jeweiligen wirtschaftlichen Bedingungen und Entwicklungen beeinflusst wird. Auch für die Schweiz wurden keine eindeutigen Effekte festgestellt: in einer explorativen Studie (Lüchinger/Stutzer 2002) zu vier Gemeindefusionen wurde ermittelt, „dass mit zunehmender Gemeindegröße keine zunehmenden Skalenerträge verbunden sind, d.h. dass die Durchschnittskosten bei zunehmender Gemeindegröße nicht sinken“ (Lüchinger/Stutzer 2002: 43).

Eindeutig bestätigt wird durch empirische Untersuchungen hingegen das oben bereits erwähnte „*Common-Pool*“-Problem. Für Dänemark identifizierte Blom-Hansen (2010) kurz vor den Fusionen Mitte der 2000er-Jahre einen kurzzeitigen Ausgabenanstieg in den betroffenen Kommunen und fand damit Bestätigung für die Existenz des „*Common-Pool*“-Problems. Zu ähnlichen Ergebnissen kam später auch Hansen (2014). Saarimaa und Tukainen (2015) fanden kürzlich auch für Finnland Belege für steigende Ausgaben unmittelbar vor Fusionen. Jordahl und Liang (2010) machten zuvor bereits für die schwedischen Reformen Belege für das „*Common-Pool*“-Problem aus.

Eine Reihe von Studien kommt also zu dem Schluss, dass Gebietsfusionen durchaus positive Skalen- und Effizienzeffekte haben können; andere diagnostizieren solche erhofften Skaleneffekte nicht eindeutig und schlussfolgern, dass keine signifikanten Einsparungen nachweisbar seien. Insgesamt ergibt sich also ein ausgesprochen heterogenes Bild, das nahelegt, vor allem die konkreten Kontext- und Rahmenbedingungen sowie den Durchführungsprozess der Reformen besonders zu berücksichtigen. Denn ausbleibende Effizienzgewinne oder gar Effizienzverluste nach einer Gebietsfusion können sehr unterschiedliche Ursachen haben (siehe oben). Dass die Zusammenhänge – statistisch oder substantiell – unklar bleiben und mehrdeutig sind, dürfte somit auch an der bereits erwähnten problematischen Komplexitätsreduktion liegen, die mit einigen der vorliegenden empirischen Studien verbunden ist.

Tabelle 8: Forschungsergebnisse internationaler Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Ausgaben und Wirtschaftlichkeit der Kommunen

Analysedimensionen	+	+/-	0*/-
Einsparungen, Reduzierung von Ausgaben	IRL, ISR, NL, POL, SWE,	DK, AUS, FIN, SWE	ISL*, CH*
Wirtschaftlichkeit, Skaleneffekte	ISR, POR, NL	AUS, DK, FIN, NL, SWE, ISL	CH*, FIN*, NL*
„Common-Pool“-Problem unmittelbar vor Fusionen			DK, FIN; SWE

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

Insgesamt ist demnach festzuhalten, dass die empirische Evidenz in diesem Wirkungsfeld deutlich heterogener ausfällt als im Bereich der Leistungsfähigkeit (vgl. Kap 3). Dies spricht nicht nur für die Komplexität der Materie, sondern auch dafür, dass es wichtige intervenierende Faktoren gibt, die den konkreten Wirkungszusammenhang von Gebietsgröße, Ausgabenentwicklung und Wirtschaftlichkeit beeinflussen. Soweit möglich, sollten diese Faktoren von den Entscheidungsträgern identifiziert und im Reformprozess gezielt gesteuert werden, um hier positive Effekte erzielen zu können. Gerade die Übersicht über die Ergebnisse einschlägiger Studien zeigt jedoch auch, dass eine negative Beurteilung der Effekte von kommunalen Gebietsreformen auf Einsparungen und Wirtschaftlichkeit keineswegs geboten oder gar zwingend ist. Vielmehr ergibt sich der Gesamteindruck, dass (bei aller Unklarheit und Mehrdeutigkeit) entsprechende Wirkungen weder ausgeschlossen noch unwahrscheinlich sind. Die Schlussfolgerung von Blesse und Rösel (2017: 27), „dass die moderne empirische Literatur mit wenigen Ausnahmen keine signifikanten Einspareffekte und Effizienzgewinne von Gebietsreformen nachweisen kann“, ist in dieser Pauschalität also weder nachvollziehbar, noch kann daraus abgeleitet werden, dass diese Wirkungen nicht vorhanden bzw. erreichbar sind.

5 Wirkungsdimension „Integrationsfähigkeit, Partizipation, demokratische Kontrolle“

Im Folgenden wird die bislang vorliegende empirische Evidenz zum Zusammenhang von Gebietsgröße und Demokratie/Integration zunächst am deutschen Fall und danach für den westeuropäischen Kontext näher betrachtet.

5.1 Deutschland

Bürgernähe, Partizipation und Identität

Für die Betrachtung der Effekte von Gebietsreformen hinsichtlich Bürgernähe, Bürgerfreundlichkeit und Partizipation wird für den deutschen Fall auf folgende Dimensionen zurückgegriffen (1) Bürgernähe/-orientierung im Sinne der Leistungserbringung, (2) Partizipation im Sinne der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts sowie (3) Identitätsentwicklung. Die Effekte von Gebietsreformen auf die genannten Aspekte werden in der aktuellen Forschungsliteratur unterschiedlich bewertet. Dabei ist explizit darauf hinzuweisen, dass die Erkenntnisse auf unterschiedlichen Forschungsansätzen basieren (vgl. dazu Kapitel 6).

(1) Hinsichtlich des Zusammenhangs von Gebietsreformen und Bürgernähe/-orientierung sind zwei grundlegende Perspektiven zu unterscheiden. Auf der einen Seite wird argumentiert, dass die Bürgernähe steigt. Dies wird damit begründet, dass die zunehmende Konzentration und Verwaltungskraft zu einer Professionalisierung führen, die dem Bürger als Leistungsadressaten zu Gute kommt (Bogumil 2016: 39). Dem stehen aber auf der anderen Seite weitere Anfahrtswege, die größere geographische Entfernung der Verwaltung und eine dadurch bedingte wachsende Bürgerferne gegenüber (Büchner/Franzke 2001 b: 28; Rösel/Sonnenburg 2016: 7 ff.).

Trotzdem greifen solche Betrachtungen etwas zu kurz, da sie ignorieren, dass Gebietsreformen auch so ausgestaltet werden können, dass daraus nicht zwangsläufig negative Konsequenzen für die Leistungsbereitstellung und Partizipation erwachsen müssen. So argumentierend verweist Tessmann (2009) auf Kompensationseffekte infolge einer Dekonzentration der Kreisverwaltung. Auch dem Aspekt von *E-Government* kommt hier eine wichtige Bedeutung zu, denn auf diese Weise könnte die persönliche Präsenz und Kommunikation des Bürgers mit der Kreisverwaltung durch elektronische Prozesse (zumindest teilweise) ersetzt werden. Diese könnte dazu in der Lage sein die Effekte der Flächenausdehnung abzumildern (Tessmann 2009: 169). Allerdings sind hierbei

mögliche Zielkonflikte – wie etwa zwischen der Errichtung von Außenstellen und der angestrebten Professionalisierung sowie erwarteten Einspareffekten – zu beachten (vgl. Bogumil 2016: 38 ff.; siehe oben Kap. 2 und 3).

(2) Hinsichtlich der Partizipation im Sinne der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts verweist Bogumil (2016) auf die veränderten Bedingungen politischer Repräsentation. Demnach ist ein Anwachsen des Repräsentationsquotienten eine zwangsläufige Folge von Gebietsreformen, die Veränderungen des aktiven Wahlrechts, etwa durch neue Wahlkreiszuschnitte, impliziert. Rösel und andere gehen beispielsweise in ihren empirischen Untersuchungen davon aus, dass Gebietsreformen bestimmte politische Kosten nach sich ziehen (Rösel/Sonnenburg 2016; Rösel 2016 c). Sie weisen in ihren Untersuchungen einen Zusammenhang zwischen Gebietsreformen und rückläufiger Wahlbeteiligung sowie ein Erstarken populistischer Parteien nach. Die Erklärung für diese Phänomene sehen sie zum einen in der Veränderung der bestehenden Mehrheitsverhältnisse durch neue Wahlkreiszuschnitte und zum anderen in der Reduzierung des Stimmgewichts der Wahlberechtigten durch größere Wahlkreise (vgl. etwa Rösel/Sonnenburg 2016; Rösel 2016 c).

Diesen Studien folgend, führt eine höhere räumliche und politische Distanz zu mehr Entfremdung oder, wie Rösel für Mecklenburg-Vorpommern konstatiert, zu einem höheren Wähleranteil der AfD (Rösel/Sonnenburg 2016:12). Hier sind allerdings erhebliche Zweifel an der Validität der Befunde anzumerken. Zum einen weisen Rösel und Sonnenburg in ihrer Untersuchung nicht darauf hin, dass von allen gemessenen signifikanten Effekten jener für politische Distanz mit Abstand der schwächste ist und damit auch am wenigsten Einfluss auf den Wähleranteil der AfD hat. Für die räumliche Distanz ist sogar überhaupt kein Effekt nachweisbar. Darüber hinaus sind die verwendeten Variablen nicht eindeutig in Bezug auf das, was die Autoren letztlich messen wollen. So kann beispielsweise das Maß für politische Distanz auch als Maß für Strukturschwäche interpretiert werden, was einen Zusammenhang mit einem hohen Wähleranteil der AfD plausibel erscheinen lässt, aber zwangsläufig zu ganz anderen inhaltlichen Interpretationen führen würde.²⁰ Erschwerend kommt hinzu, dass die Studie von Rösel und Sonnenburg einen statistischen Zusammenhang

20 Rösel und Sonnenburg definieren räumliche Distanz folgendermaßen: „Die räumliche Distanz messen wir dabei als die prozentuale Veränderung der geographischen Entfernung einer Gemeinde (Gemeindemittelpunkt) zur jeweiligen Kreisstadt durch die Kreisgebietsreform 2011.“ (Rösel/Sonnenburg 2016: 8). Die politische Distanz messen sie als „Maß für die politische Einflussmöglichkeit“ gemessen als „Anteil der Wahlberechtigten einer Gemeinde an der Gesamtzahl der Wahlberechtigten eines Landkreises vor (2006) und nach (2016) der Kreisgebietsreform.“ (Rösel/Sonnenburg 2016: 8). Gerade das letztgenannte Maß ist etwas suggestiv, da es ebenso als Maß für Strukturschwäche angeführt werden kann.

(Korrelation) mit einem Ursachenzusammenhang (Kausalität) verwechselt. Die Annahme, dass in fusionierten Gemeinden der Einfluss der einzelnen Stimme auf das Wahlergebnis sinkt, mag rechnerisch zwar korrekt sein, sie impliziert aber, dass Wähler den Gewichtsverlust wahrnehmen und sich genau deshalb populistischen Parteien zuwenden. Dies liegt daran, dass diese Untersuchungen sehr stark von einem rationalen Wählermodell ausgehen.

Dieses Modell nimmt eine Wählerschaft an, die ihr Stimmengewicht genau kennt und dessen Reduzierung durch Gebietsreformen ganz bewusst wahrnimmt. Dass solche Überlegungen aber in der Praxis ausschlaggebend für Wahlentscheidungen sein sollen, ist unrealistisch, abgesehen davon, dass das rationale Wählermodell ohnedies in der Wissenschaft hoch umstritten ist (Herrmann 2015: 8). Generell darf hinterfragt werden, ob die Mehrheit der Wähler das spezifische Gewicht ihrer Stimme im Wahlkreis überhaupt kennt, von dessen Veränderungen ganz abgesehen. Zudem kann eine solche Annahme bereits unter Rückgriff auf Alltagswissen als unhaltbar zurückgewiesen werden. Würde es sich um einen Kausalzusammenhang von Stimmengewicht und Wahlbeteiligungsbereitschaft oder Wahlneigung für populistische Parteien handeln, dann müsste die Beteiligung an der Bundestagswahl verschwindend gering sein und die kommunale Wahlbeteiligung deutlich höher. Wenn dann noch berücksichtigt wird, dass der direkte Kontakt zwischen Bürger und Kreisverwaltung vergleichsweise selten stattfindet (siehe oben), dann stellt sich die Frage, wie die individuelle Einstellung zu größeren Kreisgebieten die Wahlentscheidung überhaupt beeinflussen kann. Überdies hat die Rücknahme der Kreisgebietsreformen in Thüringen und Brandenburg nicht dazu geführt, dass populistische Parteien an Zustimmung verlieren. Eher das Gegenteil scheint gegenwärtig der Fall zu sein. Dies zeigt, dass die Ursachen für das Aufkommen populistischer Parteien weitaus vielfältiger sind, als dies Rösel und Sonnenburg in ihren Untersuchungen unterstellen.

Für das passive Wahlrecht gibt es eine Reihe von Untersuchungen, die mögliche Zusammenhänge mit Gebietsreformen in den Blick nehmen. Beispielsweise gelangt Seitz zu der Erkenntnis, dass sich keine sinkende Bereitschaft für die Kandidatur um ein Mandat des Kreistags feststellen lässt. Auch etwaige negative Einflüsse auf die Beteiligung an Kommunalwahlen werden, im Gegensatz zu den oben angeführten Studien Rösels, als sehr gering eingeschätzt (Seitz 2007 c: 35 f.; Ems/Greiner 2017). Hinzu kommt, dass in größeren Gebietszuschnitten die Bedeutung des Mandats zunimmt (Bogumil 2016: 41 f.), nicht zuletzt weil sich die Relevanz der in den fusionierten Gebieten zu treffenden Entscheidungen verändert.

Dieser Bedeutungszuwachs durch gestiegene Entscheidungsbefugnisse und wachsende Entscheidungsmaterien ist jedoch nicht ohne einen Aufwandszuwachs zu haben. Verschiedene Studien zeigen beispielsweise, dass sich der Ar-

beitsaufwand für Mandatsträger erhöht hat. So weisen Ems (2016) sowie Ems und Greiner (2017) beispielsweise einen Zuwachs an Führungsaufgaben nach, der von Mandatsträgern wahrgenommen²¹, der jedoch nicht als überfordernd eingeschätzt wird.

Ausweislich der Studie von Ems bewegt sich der Arbeitsaufwand für die Kreistagsabgeordneten in einem Rahmen, der es weiterhin ermöglicht, das Kreistagsmandat ehrenamtlich wahrzunehmen (Ems 2016: 96). Zwar hat sich die Überschaubarkeit der überörtlichen Gegebenheiten in den neuen Landkreisen verschlechtert, aber die Befragten geben an, dass die zu behandelnden und damit relevanten Themen mehrheitlich auch in den neuen Kreisgebieten überblickt werden können (Ems 2016: 98). Die Kreisgebietsreform habe zudem zu keinem Rückgang der Legitimität lokalen Handelns geführt, denn trotz der größeren Belastungen der Mandatsträger gibt es nach wie vor ausreichend viele Bewerber aus den unterschiedlichen Personengruppen zu den Kreistagswahlen (Ems 2016: 101). Auch Hesse (2015) kann in seinen Untersuchungen, die auf umfangreiche und selbst erhobene Datenquellen zurückgreifen, Mehrbelastungen nachweisen. Er schreibt jedoch gleichzeitig über eine Konsolidierung infolge von erbrachten Anpassungsleistungen. Eine grundlegende Gefährdung des Ehrenamts kann jedoch nicht erkannt werden (Hesse 2015: 136).

(3) Ein weiteres Problem von Gebietsreformen, das insbesondere mit Blick auf die Gemeindeebene eine Rolle spielt, ist die Identitätsbildung bzw. ein möglicher subjektiv wahrgenommener Identitätsverlust. Unter Berücksichtigung der oben erwähnten politischen Kosten ist die generelle Annahme, dass die Identifikation des Bürgers mit den fusionierten und damit immer größer werdenden Gebietseinheiten sinkt. Rösel und Sonnenburg (2016: 6) leiten hieraus eine „mögliche Entfremdung von Kreispolitik und Bürger“ ab, welche Politikverdrossenheit befördere und weitere Distanzen zwischen Bürgern und Politik sowie Verwaltung aufbaue. Allerdings wird hier die bereits erwähnte geringe Kontakthäufigkeit des Bürgers mit der Kreisverwaltung deutlich überschätzt und dem Kreis als Gebietskörperschaft eine viel zu große Bedeutung für Fragen der lokalen Identitätsbildung auf der Individualebene zugeschrieben(für die Gemeinden sieht es möglicherweise kritischer aus).

Die Untersuchung von Büchner und Franzke (2001 b) beispielsweise liefert – basierend auf umfangreichen Interviews – einen sehr detaillierten Blick auf die Folgen der ersten Kreisgebietsreform in Brandenburg. Dabei zeigt sich, dass

21 Die Studie von Ems (2016), „Befragung von Kreistagsabgeordneten“, wird von Blesse und Rösel (2017: 17) auf die Hauptaussage reduziert, dass mit der Kreisgebietsreform in Sachsen der Arbeitsaufwand und die Unübersichtlichkeit für die Kreistagsabgeordneten zugenommen haben. Dies stellt eine Verkürzung einer deutlich differenzierteren Studie dar, die im Ergebnis die reformbedingten Repräsentationsprobleme für vertretbar und eher gering hält.

insgesamt sowohl positive als auch negative Effekte zu verzeichnen sind. Be merkenswerterweise werden seitens der interviewten Personen sogar Standpunkte vertreten, wonach der Bürger selbst gar keine weitere Partizipation auf Kreisebene wünscht (Büchner/Franzke 2001 b: 28). In Bezug auf die Identitätsentwicklung können Büchner und Franzke (2001 b) nachweisen, dass die Gebietsreform zunächst bestehende Identitäten irritierte. Jedoch kommt es im Laufe eines längeren Prozesses zur Neuentwicklung von Identitäten. Insgesamt zeigt sich, dass sich Kreisidentitäten eher langsam und sehr unterschiedlich entwickeln (Büchner/Franzke 2001 b: 20 ff.). Auch dieser Befund spricht gegen den unmittelbaren Einfluss von Gebietsreformen auf politische Prozesse, wie Wahlen und Abstimmungen, da politisch-partizipatorische Effekte allenfalls zeitversetzt auftreten.

Außerdem kann die Identitätsentwicklung gefördert werden. So verweist Tessmann (2009) auf eine Reihe verschiedener Faktoren, die einer Identitätsbildung dienlich sein könnten. Diese Faktoren sind unter anderem wieder mit der unter Punkt 1 erwähnten Leistungserbringung verbunden, wie etwa die Lage des Kreissitzes, dessen Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr, das Verkehrsnetz für den Individualverkehr oder Leistungsprozessgestaltung durch *E-Government*, (siehe Tessmann 2009: 169 ff.). Insofern wird deutlich, dass letztlich der Umsetzung einer Gebietsreform maßgebliche Bedeutung zukommt.

Zum einen gibt es somit negative Effekte von Gebietsreformen auf die Partizipation und die Integrationsfähigkeit, insbesondere in den Bereichen des Arbeitsaufwands für das Ehrenamt und (mit gewissen Abstrichen für die Kreisebene) in Bezug auf die lokale Identität. Zum anderen sind ambivalente Effekte von Gebietsreformen erkennbar, die sich in einem Für und Wider äußern, etwa bei der Bürgerorientierung (professionelle Verwaltungsarbeit für den Bürger vs. räumliche Ferne). Oftmals handelt es sich um Zielkonflikte, die definitionsgemäß nicht ohne weiteres aufzulösen sind. Dennoch lassen sich bestimmte negative Effekte durch die Ausgestaltung von Reformprozessen vermutlich abmildern.

Tabelle 9: Forschungsergebnisse zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die lokale Demokratie, politische Teilhabe und Integration in Deutschland

Analysedimensionen "Demokratische Teilhabe/Integration"	Effekte von Gebietsreformen
Bürgernähe (Leistungserbringung, Anfahrtswege, etc.)	0/-
Wahlbeteiligung (aktiv und passiv)	+/-
Beteiligung in politischen und gesellschaftlichen Organisationen (außer Parteien) sowie lokales Politikinteresse	+/-
Parteipolitisches Engagement, Kandidaturen	+/-
Identitätsbildung	0/-

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

Die empirischen Untersuchungen legen nahe, dass die Ausgestaltung der Gebietsreformen eine wesentliche Rolle positiver Effekte spielt. Vor diesem Hintergrund sei explizit auf den Faktor Zeit hingewiesen. Das Eintreten bestimmter Effekte bei weitreichenden Reformvorhaben lässt sich bestenfalls mittel- bis langfristig nachweisen. Insbesondere dann, wenn es um Identitäten oder Partizipationsverhalten geht. Bei der Durchführung von Reformen werden solche basalen Aspekte aber oft ausgeblendet. Demnach sind Veränderungen durch die Akteure zunächst zu verarbeiten und umzusetzen, bevor Effekte im Bereich Partizipation, politische Kontrolle, Identitätsbildung, Integrationsfähigkeit (etc.) empirisch nachgewiesen und beurteilt werden können.

5.2 Europa

Insgesamt kommt vor allem die neuere ländervergleichende Forschung zu dem Schluss (siehe Denters et al. 2014), dass die Gebietsgröße einen allenfalls moderaten Effekt auf die lokale Demokratie hat. Bedeutsamer sind andere Erklärungsfaktoren, wie individuelle sozio-ökonomische Merkmale (Geschlecht, Bildungsgrad etc.). Zwar gibt es einige indirekte und wenige direkte Effekte der Gebietsgröße auf verschiedene Aspekte von Partizipation (siehe weiter unten),

aber insgesamt darf der Einfluss von Gebietsveränderungen auf die Ausübung demokratischer Teilhaberechte nicht überschätzt werden (Houlberg 2001: 325). Soweit in Teilen sog. „demokratische Kosten“ anfallen, sind diese gering bis marginal. 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). So kommt eine aktuelle Meta-Studie über den Einfluss von Gemeindegröße auf verschiedene Dimensionen politischer Beteiligung zu dem Ergebnis, dass positive Zusammenhänge nur äußerst selten festgestellt werden können²² (vgl. van Houwelingen 2014: 417).

Aus einer ländervergleichenden Studie über Gemeinden in Dänemark, Norwegen, den Niederlanden und der Schweiz (siehe oben²³) geht hervor, dass es in drei der vier untersuchten Länder keinen Zusammenhang von Gebietsgröße und Wahlbeteiligung gibt. Lediglich in den Niederlanden wurde ein negativer Effekt zwischen steigender Gebietsgröße und Wahlbeteiligung nachgewiesen. Die Autoren betonen, dass dieser nicht vorhandene Einfluss von Gebietsgröße auf die Wahlbeteiligung überraschend sei, da in früheren Studien (siehe weiter unten) oft die negativen Effekte in den Vordergrund gestellt worden waren. Vielmehr erweisen sich ausweislich der Vier-Länder-Studie von Denters et al. (2014) andere (Kontroll-) Variablen als erklärendskräftig für die Entwicklung der Wahlbeteiligung, nämlich die zivilgesellschaftliche Einbettung der Bewohner (z. B. Mitgliedschaft in Vereinen, Verbänden; vgl. Denters et al. 2014: 229 ff.; 304), die aber ihrerseits empirisch kaum mit der Gebietsgröße in einem Zusammenhang steht. Diese neueren Erkenntnisse stehen im Kontrast zu einigen früheren Studien, insbesondere über Gemeindegebietsreformen in den Niederlanden, die negative Auswirkungen von Gemeindefusionen auf die Wahlbeteiligung nachgewiesen hatten (Denters et al. 1990; Berghuis et al. 1995; Denters/Geurts 1998; Toonen et al. 1998; Frandsen 2002; Fraanje et al. 2008; vgl.

-
- 22 Die Untersuchung bezieht 15 internationale Studien ein, in denen 70 Wirkungszusammenhänge zwischen Gemeindegröße und Partizipation untersucht worden sind. In 39 Fällen wurde mit Signifikanztests gearbeitet. Von diesen 39 Fällen wiesen 22 einen negativen Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Partizipation auf, während in 16 Fällen kein signifikanter und nur in einem Fall ein positiver Zusammenhang gefunden werden konnte. Allerdings gibt die Untersuchung keinen Aufschluss über die Größe der Effekte und auch nicht darüber, ob es sich um direkte oder nur indirekte Effekte der Gebietsgröße handelt.
- 23 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.). Dabei wurden nicht direkt Effekte von Gebietsreformen untersucht, sondern der Einfluss unterschiedlicher Gebietsgrößen auf eine Reihe von Demokratie- und Performanzdimensionen in den Gemeinden.

zusammenfassend Schaap/Karsten 2017). Allerdings ist hinsichtlich der Generalisierbarkeit und Übertragbarkeit dieser – ausschließlich auf die Niederlande bezogenen – früheren Studien Vorsicht geboten, zumal die oben erwähnte aktuellere Vier-Länder-Studie zu deutlich anderen Ergebnissen kommt. In dieser neueren Studie stellen die Niederlande den einzigen Fall mit negativem Zusammenhang zwischen Gebietsgröße und Wahlbeteiligung dar, während er in den anderen Ländern (Norwegen, Dänemark, Schweiz) nicht besteht. Außerdem gab es auch in einigen älteren Studien über Gebietsreformen in den Niederlanden bereits Befunde, die auf einen allenfalls schwachen negativen Zusammenhang zwischen Gemeindefusion und Wahlbeteiligung hindeuteten, welcher zudem im Zeitverlauf verschwand. Stattdessen wird auf den generellen Rückgang der Wahlbeteiligung auf allen Ebenen hingewiesen, der durch Gemeindefusionen nicht wesentlich tangiert wird (Kraaykamp et al. 2001).

Befunde zum Zusammenhang von Gebietsreform und FPÖ-Wähleranteilen nicht valide

Anhand von Wahlergebnissen (1985-2015) in Österreich wurde in einem Forschungspapier des ifo Dresden argumentiert, dass in der Steiermark aufgrund von Gebietsfusionen im Jahre 2015²⁴ eine steigende Wahlabstinentenz zu konstatieren sei (Rösel 2016 a, b). Hier ist allerdings anzumerken, dass die Untersuchung methodische und konzeptionelle Probleme aufweist, u. a. einer Nicht-Berücksichtigung möglicher weiterer Erklärungsfaktoren für Unterschiede im Wahlverhalten und einer Beschränkung auf bivariate Zusammenhänge, aus der dann unzulässige kausale Schlüsse bzgl. der Gebietsreform abgeleitet werden (siehe die Argumentation in Abschnitt 5.1). Noch problematischer ist die Schlussfolgerung, dass die Gebietsreform zu einer Zunahme von Proteststimmen (FPÖ-Wahl) geführt habe, in denen sich die „Unzufriedenheit mit den neuen Gebietsstrukturen“ widerspiegle (Rösel 2016 c: 24). So werden beim Vergleich der FPÖ-Wähleranteile in fusionierten und nicht-fusionierten Gemeinden keinerlei Dritt faktoren zur Kontrolle dieser *ad hoc*-Schlussfolgerung²⁵ herangezogen, sodass andere mögliche Ursachen zur Erklärung von Unterschieden im Wahlverhalten völlig ausgeklammert bleiben. Es erfolgt keine Prüfung multivariater Zusammenhänge und es werden allein auf der Basis von Wahlergebnissen unzulässig kausale Schlüsse hinsichtlich der Wirkungen von Gebietsreformen gezogen. Berücksichtigt man außerdem, dass es in der internationalen Literatur ansonsten keine Anhaltspunkte für eine Bestätigung dieser Thesen gibt, so bedürfen sie der weiteren empirischen Untersuchung.

24 In der Steiermark wurden 385 zu 130 Gemeinden fusioniert.

25 „Die steiermärkische Reform führte (...) zu einem Anstieg der Stimmen für rechtspopulistische Parteien.“ (Rösel 2016 b).

Ebenfalls keinen Effekt der Gebietsgröße lässt sich ausweislich der besagten Vier-Länder-Studie (Denters et al. 2014) im Hinblick auf zivilgesellschaftliche Aktivität nachweisen, was zumindest auf drei der vier Länder zutrifft. Außer in Norwegen gibt es in keinem der Untersuchungsländer einen Einfluss steigender Gebietsgröße auf den Grad zivilgesellschaftlichen Engagements (Denters et al. 2014: 304). Für die Schweiz stellte sich zudem heraus, dass steigende Gebietsgrößen von Gemeinden keine negative Auswirkung auf die Bereitschaft zur Teilnahme an Referenden haben, sondern im Gegenteil im Falle der Kommunen mit Gemeindeversammlung (*assembly systems*) diese sogar positiv beeinflussen (Denters et al. 2014: 305). Ein weiterer Befund der Studie ist der allenfalls marginale Zusammenhang von Gebietsgröße und Politikinteresse der Gemeindebürger. In den Niederlanden wurde hier ein negativer Effekt gefunden; in den drei anderen Ländern wirken sich steigende Gebietsgrößen nicht mindernd auf das generelle Politikinteresse der Bürger aus. Ein Studie über die Gebietsreform in Dänemark (Mouritzen 2010) erbrachte den Befund, dass die kollektive demokratische Beteiligung in Form von zivilgesellschaftlichen und politischen Organisationen und Zusammenschlüssen mit zunehmender Gemeindegröße tendenziell ansteigt, was damit begründet wird, dass in größeren Gemeinden demokratische Beteiligung in politischen Organisationen geläufiger und „normaler“ ist als in kleinen Gemeinden (Mouritzen 2010: 35). Auch die Evaluationen zu den Gebietsreformen in Island bestätigen den Befund, dass das Interesse der Bürger an demokratischer Teilhabe in den größeren Kommunen ausgeprägter ist als in kleineren, wobei dies am Beispiel von Bürgerversammlungen gezeigt wurde (Eyþórsson et al. 2015: 90). Weitere Bestätigung eines eher positiven Zusammenhangs von demokratischer Teilhabe und Gebietsreformen findet sich in den Befunden aus der Schweiz, die belegen, dass das lokale Politikinteresse der Bürger nach Gemeindefusionen tendenziell zunimmt (Steiner/Kaiser 2016: 13 f.).

Allerdings gibt es auch einige negative Effekte größerer Gemeinden auf einzelne Aspekte politischer Teilhabe. So wird in der Vier-Länder-Studie (Denters et al. 2014) gezeigt, dass – mit Ausnahme der Schweiz – in allen untersuchten Ländern der Grad parteipolitischer Aktivität der Gemeindebürger in kleineren Gemeinden höher ist als in größeren. Diese Befunde stimmen mit früheren Studien aus den Niederlanden überein, in denen ein negativer Zusammenhang zwischen Gebietsreform bzw. Gebietsgröße generell und der Bereitschaft von Bürgern, sich in lokalen Parteien zu engagieren, beobachtet worden ist (Berghuis et al. 1995; Fraanje et al. 2008; Toonen et al. 1998; Schaap/Karsrens 2017). Dies mag damit zu tun haben, dass der Repräsentationsquotient (Einwohner je Mandat) mit zunehmender Gemeindegröße anwächst und die Ratsmitglieder eine größere Anzahl von Wählern repräsentieren (Denters/Geurts 1998; Bogumil 2016: 41). Offensichtlich wird von den Bürgern größerer

Gemeinden die mit der Gebietsgröße ebenfalls zunehmende Bedeutsamkeit der kommunalpolitisch zu entscheidenden Sachverhalte als nicht gewichtig genug angesehen, um sich stärker parteipolitisch zu engagieren. Allerdings sei daran erinnert, dass sich die negativen Befunde ausschließlich auf das parteipolitische Engagement beziehen, welches zudem auf allen Ebenen und unabhängig von Gebietsveränderungen abnimmt. Dagegen sind andere Formen der Partizipation und Mitwirkung, die nur bedingt Größeneffekte aufweisen (siehe oben), hier nicht angesprochen. In der Schweiz, in der als einzigm Land in Europa noch die Institution der Gemeindeversammlungen besteht²⁶, gibt es außerdem einen negativen Effekt der Gebietsgröße von Gemeinden auf die Bereitschaft, an Gemeindeversammlungen teilzunehmen (Denters et al. 2014: 303).

Der vergleichsweise stärkste negative Zusammenhang besteht, ausweislich der Vier-Länder-Studie (Denters et al. 2014), zwischen der Gebietsgröße und der Neigung von Bürgern, in Kontakt mit lokalen Amtsträgern zu treten. Der Zusammenhang sinkt in allen vier Ländern signifikant mit zunehmender Gemeindegröße. Dieses Ergebnis steht in gewissem Widerspruch zu älteren Studien, die in fusionierten Gemeinden eine größere Bereitschaft auf Seiten der Bürger antrafen, beispielsweise postalisch in Kontakt mit lokalen Amtsträgern zu treten oder an Konsultationen in der Gemeinde teilzunehmen (Fraanje et al. 2008: 81 f.). Erklärt wurde dies in den älteren Arbeiten durch die besseren Möglichkeiten größerer Gemeinden, den Bürgern Mitwirkungsmöglichkeiten jenseits von Wahlterminen einzuräumen (Denters et al. 1990). Auch die Studie über Gemeindefusionen in der Schweiz (siehe oben; Steiner/Kaiser 2016) widerspricht dem Befund aus der Vier-Länder-Studie (Denters et al. 2014) hinsichtlich einer rückläufigen Kontaktorientierung der Bürger gegenüber lokalen Amtsträgern. Zudem kann auch kein Rückgang in der Identifikation der Bürger mit der Gemeinde festgestellt werden (Steiner/Kaiser 2016: 13 f.). Insgesamt ergibt sich in dieser Frage ein eher durchwachsenes Bild, da teils eine Verstärkung der Kontaktorientierung gegenüber lokalen Amtsträgern und teils eine Schwächung infolge von Gebietsfusionen festgestellt wurde (Mouritzen 1989; Ladner 2002; Denters/Geurts 1998; Schaap/Karstens 2017).

Ein weiterer kritischer Punkt ist die selbst wahrgenommene Politikkompetenz der Bürger, die in allen vier Untersuchungs ländern mit zunehmender Gemeindegröße sinkt, wobei dies nur in der Schweiz und Dänemark ein direkter Effekt ist. Dagegen resultiert er in Norwegen und den Niederlanden nicht direkt aus der Gebietsgröße, sondern insbesondere aus dem Dritt faktor „soziale Ein-

26 Im Rahmen der Gemeindeversammlungen, die bis ins 20. Jahrhundert auch in Brandenburg und Schleswig-Holstein bekannt waren, können alle wahlberechtigten Bürger einer Gemeinde über Sachverhalte, die die Gemeinde betreffen, rechtlich bindend entscheiden. In diesen *assembly systems* gibt es keine Gemeindevertretung.

bettung“. In eine ähnliche Richtung weist eine Studie über die dänische Gebietsreform (Lassen/Serritzlew 2011). Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Gebietsvergrößerung sich negativ auf die Selbsteinschätzung der Bürger auswirkt, lokale Politikprozesse kompetent mitgestalten und diese verstehen zu können (sog. *internal political efficacy* – IPE; vgl. Lassen/Serritzlew 2011: 238; 255²⁷). Dies ist konsistent mit zwei älteren Studien (Finifter 1970 über die USA; Finifter/Abramson 1975 über die USA, UK, Mexiko, Deutschland, Italien), allerdings auch konträr zu einigen anderen älteren Forschungen (vgl. Almond/Verba 1966: 234; sowie Muller 1970: 797 über die USA, UK, Mexiko, Deutschland, Italien; Lyons/Lowery 1989 über die USA). Zudem ist darauf hinzuweisen, dass – trotz dieser kritischen Befunde zur selbstwahrgenommenen Politikkompetenz – das lokale Politikwissen der Bürger ausweislich der Vier-Länder-Studien nicht negativ durch steigende Gebietsgröße beeinflusst wird, was auf Dänemark, Norwegen, die Niederlande und die Schweiz gleichermaßen zutrifft (Denters et al. 2014: 302). Allerdings wurde für Norwegen und die Schweiz gezeigt (Denters et al. 2014: 303), dass die Gemeindegebietsgröße einen zumindest indirekten negativen Effekt auf das Politikvertrauen hat. Dieser indirekte Effekt ergibt sich daraus, dass in den größeren norwegischen und schweizerischen Gemeinden eher Bevölkerungsgruppen leben, die generell ein geringeres Sozialvertrauen und zugleich eine deutlich kritischere Haltung im Hinblick auf die von der Kommune zu bewältigenden Herausforderungen haben. Diese Einstellungsmuster führen dazu, dass auch das Politikvertrauen geringer ist, was aber kein direkter sondern nur ein vermittelter Größeneffekt ist. Für Dänemark und die Niederlande konnte dieser Zusammenhang nicht nachgewiesen werden (Denters et al. 2014: 303).

Weitere internationale Studien beleuchten zusätzliche Aspekte von Gebietsreformen und politischer Beteiligung. So erbrachten Forschungsarbeiten zur dänischen Gemeindeebene, dass in größeren Gemeinden eine Entwicklungstendenz weg vom „normalen“ Gemeinderatsmitglied hin zu einigen einflussreichen Hauptakteuren des Gemeinderates, also zur Herausbildung eines sog. „*inner circle*“, besteht (Kjær et al. 2010). Ferner sind die Stärkung der Verwaltung im Verhältnis zum Rat und eine größere Arbeitsbelastung der Ratsmitglieder beobachtet worden (Kjær et al. 2010). Allerdings sind diese Effekte insgesamt eher marginal und speziell in den Studien zu Dänemark wird betont, dass die „demokratischen Kosten“ von Gebietsreformen ausgesprochen klein sind und

27 Die Autoren arbeiten mit Ergebnissen aus telefonischen Bürgerumfragen in 60 Gemeinden vor und nach der Reform von 2007 unter Nutzung des DiD-Ansatzes (siehe oben). 2001 wurden insgesamt 2.763 Telefoninterviews geführt (Antwortquote 44 %); 2007 waren es 1255 (Antwortquote 48 %), wobei identische Fragebögen zugrunde lagen (vgl. Lassen/Serritzlew 2011: 244 f.).

keinesfalls überschätzt werden dürfen (Hansen 2014; Boyle 2016). Aus mehreren Studien geht hervor, dass bestimmte Größengrenzen, die allerdings nicht allgemeingültig festzulegen sind, nicht überschritten werden sollten, um Partizipation sicherzustellen. So wird für Australien und Neuseeland auf der Basis von Experteninterviews festgestellt, dass es ab einer bestimmten gebietsgrößenbedingten Wegstecke für Gemeinderäte zunehmend aufwendiger wird, demokratische Repräsentation sicherzustellen (Aulich et al. 2011: 11-12). In Dänemark wurde in den Gemeindegrößenklassen von ca. 20.000 bis 30.000 und 70.000 bis 80.000 Einwohnern eine geringfügige Abnahme der individuellen Wahlbeteiligung und des Politikvertrauens festgestellt, woraus geschlussfolgert wird, dass in Gemeinden über 50.000 Einwohnern gewisse Demokratieprobleme auf der Individualebene bestehen. Allerdings konnte nicht näher ermittelt werden, ab welcher genauen Größengrenze diese Probleme auftreten (Mouritzen 2010: 35).

Schließlich gibt es auch Hinweise darauf, dass bei Gebietsfusionen, sofern sie ein Zentrum-Peripherie-Gefälle mit sich bringen (etwa bei Eingemeindungen), Teilhabeprobleme der Randgebiete im Vergleich zum Zentrum entstehen können. So wurde als Folge der Gebietsreform in Island festgestellt, dass sich die Bewohner in den peripheren Lagen der neuen Großgemeinde tendenziell „distanzierter“ zu ihren Gemeindevertretern fühlten als vor der Reform (Eyþórsson 2009: 175). Sie bewerteten ihren Einfluss auf Politikentscheidungen in der Gemeinde als geringer und kritisierten die aus ihrer Sicht größere Zentralisierung politischer Entscheidungsmacht in den *central places*.

Tabelle 11 fasst die Effekte von Gebietsreformen auf lokale Demokratie, Teilhabe und Integration, die bislang für den europäischen Kontext vorliegen, überblicksartig und vereinfacht zusammen (zu den Quellen siehe Anhang).

Tabelle 10: Forschungsergebnisse europäischer Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die lokale Demokratie, politische Teilhabe und Integration in den Kommunen

Analysedimensionen "Demokratische Teilhabe/Integration"	+	+/-	0/-
Wahlbeteiligung			CH, DK, NO, NL, (A*)
Beteiligung in politischen und gesellschaftlichen Organisationen (außer Parteien)/ lokales Politikinteresse	ISL	DK, CH	NL
Teilnahme an lokalen Referenden	CH**		CH**
Parteipolitisches Engagement			CH, DK, NO, NL
Kontaktaufnahme mit lokalen Amtsträgern		NL, CH	DK, NO
Selbstwahrgenommene Politikkompetenz der Bürger			CH, NO, NL, DK***
Lokales Politikwissen der Bürger			CH, DK, NO, NL
Lokales Politikvertrauen			NL, DK, NO, CH****

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

* Die Einordnung von Österreich basiert auf Rösel 2016 c; hier ist aber nur eingeschränkte Validität gegeben (vgl. Kapitel 6)

** Positive Effekte bezogen auf Gemeinden mit "assembly system"; keine Effekte bezogen auf Gemeinden mit "parliamentary system"

*** Nur in der Schweiz und in Dänemark ein direkter Effekt der Gebietsgröße; in Norwegen und Dänemark ein indirekter (über den Faktor "soziale Einbettung" vermittelter) Effekt

**** Nur ein indirekter Effekt der Gebietsgröße (vermittelt über die Faktoren "Sozialvertrauen" und "wahrgenommene kommunaler Herausforderungen")

6 Methodisch-konzeptionelle Meta-Analyse der Studien

Es gibt, wie weiter oben gezeigt, eine Vielzahl von Untersuchungen, die sich mit dem Thema Gebietsreformen auseinandersetzen. In den Studien kommen zahlreiche unterschiedliche wissenschaftliche Forschungsansätze und Methoden zur Anwendung. Diese zu analysieren ist der Zweck des vorliegenden Abschnitts. Zunächst werden dazu die verschiedenen Ansätze systematisiert, um anschließend die wichtigsten Herausforderungen und Problemstellungen zu reflektieren. Es werden jeweils die allgemeinen methodischen Problemstellungen benannt und dann mit ausgewählten Beispielen belegt. Dadurch wird nachvollziehbar dargestellt, mit welchen Problemen Studien zu Gebietsreformen regelmäßig konfrontiert sind.

Wie für sozialwissenschaftliche Forschung üblich und nicht anders zu erwarten, ist keiner der bisher angewandten Ansätze frei von Limitationen, weshalb die konstruktiv-kritische Auseinandersetzung mit den Studien besonders wichtig ist. Darin liegt keine Schwäche, sondern eine dezidierte Stärke empirischer Verwaltungsforschung. Sie versteht es, komplexe gesellschaftliche Phänomene mit unterschiedlichen Methoden zu untersuchen und darüber zu reflektieren. Der Abschnitt wird sich daher nicht mit der Frage befassen, welche Befunde möglicherweise „richtig“ oder „falsch“, oder schlimmer, welche „gut“ oder „schlecht“ sind.

Dieses Kapitel gliedert sich wie folgt: Zu Beginn wird auf unterschiedliche Untersuchungsdesigns eingegangen, die im Bereich der Forschung zu Gebietsreformen vorliegen. In diesem Zusammenhang werden die verschiedenen Zwecke und Fallstricke der Forschungsansätze kurz besprochen. Daran anschließend geht es um das Problem von Korrelation (d.h. statistisch gemessenen Zusammenhängen) und Kausalität (d.h. existierenden Ursache-Wirkungsbeziehungen). Es folgen Erwägungen zur Datenverfügbarkeit und zur Generalisierbarkeit der in den Studien hervorgebrachten Befunde.

6.1 Untersuchungsdesigns

Die Untersuchungen zu Gebietsreformen lassen sich, ähnlich wie in der Evaluationsforschung (vgl. Wollmann 2002), in drei Gruppen untergliedern. So gibt es *ex post*-, begleitende (*ongoing*) und *ex ante*-Untersuchungen. Studien werden also vor, während oder nach der Umsetzung von Gebietsreformen durchgeführt. Dies sagt allerdings wenig über die zur Anwendung kommenden Forschungs-

methoden aus. Sie umfassen die in den jeweiligen Studien angewandten Erhebungs- und Auswertungsinstrumente. Hier kann wiederum zwischen qualitativen, d.h. die Subjektivität und Komplexität zulassende, und quantitativen, d.h. auf Zahlen basierende, Verfahren unterschieden werden (Pierce 2008). Da beide Verfahren mit spezifischen Herausforderungen behaftet sind, hat es sich bewährt, beide Ansätze miteinander zu verbinden und so ihre gegenseitigen Schwächen auszubalancieren. Dabei handelt es sich um sogenannte gemischte Designs bzw. *mixed methods*-Ansätze (Tashakkori/Teddlie 2003; Kelle 2006).

Darüber hinaus spielen die klassischen Perspektiven von Mikro-, Meso- und Makroebene eine wichtige Rolle. Während die *Mikroebene* das Individuum und dessen Handlungen und Wahrnehmungen untersucht (beispielsweise Effekte von Reformen auf Verwaltungspersonal, Bürger, Mandatsträger etc.; vgl. Ems/Greiner 2017, Büchner/Franzke 2001 a, 2001 b, Hesse 2008, Steiner/Kaiser 2016), befasst sich die *Mesoebene*, d.h. die Mittelebene, mit den Effekten von Gebietsreformen auf Organisationen und Organisationseinheiten (vgl. Hesse 2000, Büchner/Franzke 2001 a, b). Das höchste Abstraktionsniveau haben Untersuchungen der *Makroebene*, die Gesellschaften und ihre Teilsysteme untersuchen (Donges 2011, 217 ff.) etwa bei ländervergleichenden Studien unter Berücksichtigung von verschiedenen Aggregatdaten (vgl. Schaap/Karsten 2017; Blume/Blume 2007, Hanes 2015; Rösel 2016 a, b; Blom-Hansen et al. 2016, 2014).

All diese Untersuchungen haben ihre Vor- und Nachteile (siehe unten). Als besondere Herausforderung für jegliche Forschungsarbeit kann der Mikro-Meso-Makro-Link bezeichnet werden (Donges 2011; Schimank 2008). Hierbei werden alle drei Ebenen miteinander verbunden. In der Regel ist ein solches Forschungsvorhaben sehr aufwendig und lässt sich kaum im Rahmen eines Buchkapitels oder Forschungsartikels abhandeln. Daher sind umfassende Gutachten und Expertisen (meist als ex ante-Untersuchungen) wichtig, da sich diese umfassender mit der Problematik von Gebietsreformen auseinandersetzen können (bspw. Bogumil 2016, Ragnitz et al. 2010, Seitz 2005, 2007 a, b, u.a. Hesse 2007, 2008).

Gerade in wissenschaftlichen Artikeln sind Forscher dazu angehalten, Schwerpunkte zu setzen. Sie können sich daher oft nur mit einer bestimmten Ebene befassen und sind daher gezwungen, andere Sachverhalte und Zusammenhänge auszublenden. Grundsätzlich ist das nicht problematisch, da empirische Sozialforschung immer einen begrenzten Rahmen für die Gültigkeit der Befunde benötigt. Es wird aber dann zum Problem, wenn deterministische Ansprüche erhoben und allgemeine normative und präskriptive Schlussfolgerungen gezogen werden.

6.2 Korrelation und Kausalität

Viele Studien untersuchen vergleichsweise komplexe Sachverhalte. Hinzu kommt, dass Gebietsreformen nicht im luftleeren Raum geschehen. Sie finden vor dem Hintergrund bestimmter Ausgangs- und Rahmenbedingungen statt. Dazu gehören etwa die jeweilige gesamtwirtschaftliche Entwicklung, strukturelle Spezifika, soziale Lage, politische Situation und kulturelle Faktoren (etc.). Diese lassen sich ausdifferenzieren auf die jeweiligen Mikro-, Meso- oder Makroebenen. Eine solch komplexe Gemengelage macht es folglich sehr schwierig, den Untersuchungsgegenstand umfassend zu erörtern, was dementsprechend praktisch nur ausschnittsweise gelingen kann. Damit stellen sich gleichzeitig besondere Herausforderungen an derartige Untersuchungen.

Eine der zentralen Herausforderungen ist die Unterscheidung zwischen Korrelation und Kausalität. Korrelation meint einen statistischen Zusammenhang, der über verschiedene Maßzahlen nachgewiesen werden kann. Kausalität meint dagegen einen faktischen Zusammenhang, der sich an drei Kriterien erkennen lässt. Diese sind (nach Benninghaus 2002: 252):

1. Das Bestehen einer statistischen Beziehung (*association*) zwischen zwei Variablen;
2. das zeitliche Vorangehen einer der beiden Variablen (*causal order* oder *temporal precedence*);
3. das Verbleiben des Zusammenhangs auch bei der Kontrolle von Dritt faktoren (*lack of spuriousness*).

Es liegt letztlich in der Verantwortung des einzelnen Wissenschaftlers, Kausalitäten theoretisch herzuleiten und in den Studien nachzuweisen.

Hierin unterscheiden sich beispielsweise die oben genannten *ex ante*-, die begleitenden und die *ex post*-Studien. Zwar stellen die meisten Studien basierend auf bestehender Forschung Kausalannahmen auf und postulieren Wirkungsbeziehungen, trotzdem ist es nicht die Aufgabe der *ex ante*-Studien, diese Annahmen vorab zu testen. Sie lassen sich bestenfalls argumentativ plausibilisieren. Die begleitende Forschung kann dagegen einen ersten Einblick geben, inwieweit die zu erwartenden Folgen tatsächlich eintreten und die *ex post*-Forschung kann im Nachhinein bestimmte vorab formulierte Kausalannahmen überprüfen.

Aus diesen unterschiedlichen Vorgehensweisen in den Studien lässt sich jedoch keine unterschiedliche Wertigkeit der Untersuchungen ableiten. Zwar mag der erste Eindruck unterstellen, dass *ex post*-Forschung den anderen Untersuchungsdesigns überlegen ist, dies ist jedoch nicht der Fall. *Ex post*-Forschung ist beispielsweise der besonderen Gefahr des Nachrationalisierens ausgesetzt. So besteht das Problem, dass jeder statistische Zusammenhang auch als Kausal-

zusammenhang fehlinterpretiert werden kann. Ob diese Zusammenhänge aber tatsächlich bestehen, ist immer theoretisch-argumentativ zu stützen. Dabei zeigt gerade die Studie von Rösel und Sonnenburg (2016): Je mehr erklärende Variablen in ein komplexes Rechnungsmodell aufgenommen werden, desto mehr verschwindet der vermeintliche Zusammenhang von Gebietsreformen mit der Wahl rechtspopulistischer Parteien. Den Kausalitätskriterien von oben folgend, deutet dies lediglich auf einen statistischen Zusammenhang hin.

Es spricht einiges dafür, dass dieser Zusammenhang – insbesondere für Gebietsreformen – lediglich konstruiert und damit künstlich ist. Überspitzt formuliert, wird die Wahlentscheidung nicht kausal darauf zurückzuführen sein, ob eine Regierungspartei eine Gebietsreform durchgeführt hat oder nicht. Es ist immer eine Gemengelage von Politikinhalten und situativen Faktoren, die als weitaus wichtiger wahrgenommen werden als Gebietsreformen. In diesem Zusammenhang sei gerade auf andere relevante Einflussgrößen hingewiesen, wie etwa die „Flüchtlingskrise“ oder die als defizitär wahrgenommenen Institutionen der EU.

Die Problematik der Kausalität hängt eng zusammen mit der erwähnten Komplexität des Untersuchungsgegenstands. Das bedeutet, dass für das Gelingen von Reformvorhaben eine Vielzahl verschiedener Faktoren zusammenspielt, die sich nicht alle messen und erheben bzw. auswerten lassen. Außerdem sind nicht alle Faktoren direkt beeinflussbar. Je komplexer aber der Untersuchungsgegenstand ist, desto schwieriger sind einzelne Effekte nachzuweisen. Gleichzeitig wird es aber umso wichtiger, diese Effekte zu isolieren, um sie überhaupt nachweisbar zu machen. Das Kausalitätsproblem beschreibt somit einen ganz zentralen Aspekt jeglicher empirischer Forschungsarbeit. Dieses wird aber dann besonders virulent, wenn politische Schlussfolgerungen aus Forschungsarbeiten abgeleitet oder damit legitimiert werden. Das gilt insbesondere dann, wenn der eigentliche Zweck der Forschung zunächst nicht der Wissenstransfer war.

Ein anderes, nicht weniger prominentes Beispiel für die Problematik von Korrelation und Kausalität ist der Zusammenhang zwischen Gebietsreformen und der Qualität von öffentlichen Dienstleistungen. So misst etwa Reingewertz (2012), etwas zugespitzt formuliert, die Bildungsqualität mit Hilfe der Testergebnisse von Matrikulationsexamen oder die Managementqualität mit Hilfe der Steuereinnahmen. Demnach würden Noten schlechter werden und Steuereinnahmen sinken, wenn sich die Qualität jeweils verschlechtert (Reingewertz 2012). Beides jedoch direkt auf Gebietsreformen zurückzuführen, erscheint mehr als fraglich. Sowohl Noten als auch Steuereinnahmen werden auch durch andere Maßnahmen beeinflusst, wie etwa Lehrpläne bzw. Wirtschaftswachstum.

Derartige Kausalzuschreibungen sind problematisch, nicht zuletzt da Qualität auch kein eindimensionales Konzept und als solches schwer messbar ist. Wenn empirische Sachverhalte aber nicht messbar sind oder nicht angemessen differenziert und operationalisiert werden, lassen sich auch Kausalaussagen nicht überzeugend begründen. Ähnlich verhält es sich auch mit anderen mehrdeutigen Konstrukten wie Effizienz oder Wirksamkeit (Callanan et al. 2014). Genaue Zuschreibungen von Ursache und Effekt sind daher sehr schwierig und mit einer gesunden Skepsis zu betrachten.

Dabei gilt grundsätzlich, dass längere und mehrdeutige Kausalketten die sozialwissenschaftliche Forschung immer vor erheblich größere Herausforderungen stellen als kürzere und eindeutige. Das Problem wird auch dadurch nicht reduziert, dass man relevante Einflussfaktoren einfach ignoriert und „wegdefiniert“. Mit zunehmender Länge der Kausalketten, wird es immer schwieriger, die Effekte – etwa von Reformen – sauber zu messen und in Sinnzusammenhänge zu setzen. Von Gebietsreformen auf Politikverdrossenheit, Servicequalität oder Effizienz zu schließen, impliziert zweifellos vergleichsweise lange Kausalketten, die umfangreiche Differenzierungen, Prüfungen und Diagnoseverfahren notwendig machen.

6.3 Datenverfügbarkeit und Messbarkeit

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Verfügbarkeit und die Nutzung von Daten. In der heutigen Zeit ist die Verfügbarkeit von Daten in entwickelten Ländern, zumindest was offizielle Daten und Statistiken betrifft, kaum mehr ein Problem. Vielmehr haben sich die Güte, die Auswahl der „richtigen“ bzw. „passenden“ Daten und deren Vergleichbarkeit als besonders relevant herausgestellt.

So verweisen beispielsweise Blume und Blume (2007) darauf, dass viele Untersuchungen schon deshalb nicht verlässlich durchgeführt werden können, weil die zur Verfügung stehenden Daten nicht für die Beantwortung der Forschungsfrage geeignet sind. Konkret werden dabei Untersuchungen zum Wirtschaftswachstum angeführt, das oft gar nicht in der notwendigen regionalen Untergliederung erhoben wird. Im Vergleich dazu sind Daten über den Schuldenstand oder über Ausgaben viel besser verfügbar (Blume/Blume 2007).

Generell werden in der Forschung verschiedene Arten von Daten verwendet. Zu unterscheiden sind zunächst Primär- und Sekundärdaten. Während erstere ausschließlich für den Untersuchungszweck erhoben werden, sind letztere zweitgenutzte Daten. Sie wurden nicht für den originären Untersuchungszweck erhoben und können beispielsweise aus unterschiedlichen Datenquellen stammen. Diese Datenquellen lassen sich wiederum unterteilen in wissenschaftliche Daten, offizielle Daten statistischer Ämter und Organisationen sowie Verwal-

tungsdaten. Während die Erstgenannten im Idealfall nach dezidiert wissenschaftlichen Kriterien erhoben werden, sind für die beiden letztgenannten andere Zwecke von Bedeutung. Für die Daten statistischer Ämter spielt beispielsweise Vergleichbarkeit eine große Rolle (etwa zwischen Regionen, Ländern, etc.), wohingegen für Verwaltungsdaten vor allem die Verwendbarkeit der Informationen für administrative Prozesse von Bedeutung ist (z. B. Daten aus dem internen Rechnungswesen).

Während also für die wissenschaftlichen Daten die Herausforderung in der Operationalisierung – d.h. im Messbarmachen – von empirischen Phänomenen liegt, ist für die Verwaltungsdaten vor allem deren Übertragbarkeit und die Nutzbarkeit ein entscheidendes Kriterium. Nur weil Datenbestände umfassend sind, bedeutet das nicht zwangsläufig, dass alle Daten auch ohne weiteres nutzbar sind. Wenig überraschend verweist gerade die internationale Spitzenforschung immer wieder auf sogenannte *proxies* (also quasi Stellvertreter-Variablen; vgl. Callanan et al. 2014; Allers/Geertsema 2016), die zwar Näherungsmaße für bestimmte Sachverhalte darstellen sollen, aber nicht dazu in der Lage sind, diese eindeutig abzubilden.

Die zahlreichen Untersuchungen zu Gebietsreformen belegen eine große Reichhaltigkeit an Daten und Datenquellen (siehe oben). Dabei fällt jedoch auf, dass sich ein Großteil der Datenbestände aus Sekundärdaten zusammensetzt (siehe Tabelle 12 unten). Die Verwendung der Daten statistischer Ämter ist zwar per se nicht problematisch, allerdings ist es eine der grundlegenden Aufgaben wissenschaftlicher Forschung, deutlich zu machen, warum die verwendeten Daten für die genannten Untersuchungszwecke relevant sein könnten. Nicht selten kommt es zu Erhebungen und Untersuchungen, die bei genauerem Hinsehen Fragen aufwerfen, ob mit den verwendeten Daten auch tatsächlich jene Fragen beantwortet werden können, die sich die Forscher eingangs gestellt haben. Dazu seien hier nur einige Beispiele aufgelistet, um die Tragweite dieses Problems etwas zu verdeutlichen.

- Sehr oft wird in der Forschung beispielsweise eine sogenannte quasi-experimentelle Methode angewandt, die suggerieren soll, dass eine große Nähe zur Naturwissenschaft besteht und damit eine hohe Belastbarkeit der Untersuchungen einhergeht. Schon diese Grundprämisse ist aber angesichts der Komplexität von Gebietsreformen höchst fragwürdig, da keinesfalls die gesamte soziale Umwelt kontrollierbar ist. Ein weiteres Problem ist, dass oft unterstellt wird, dass das Ereignis der Gebietsreform unabhängig von anderen Sachverhalten, wie etwa Wirtschaftswachstum, Ausgabendruck und Bevölkerungswachstum wäre. Gerade die internationale Spitzenforschung ist jedoch dazu in der Lage, diese Annahme hinreichend kritisch zu hinterfragen und zu würdigen. In bestimmten Kontexten beeinflusst der Problem-

druck aber eindeutig die Entscheidung zu Gebietsreformen und hier sind Rahmenbedingungen und Reformentscheidung eben nicht unabhängig voneinander – und müssen daher hinreichend geprüft werden (Lüchinger/Stutzer 2002; Swianiewicz/Łukomska 2017; Reingewertz 2012).

- Ferner spielen Variationen in der Datenqualität oder der Verfügbarkeit von Daten eine Rolle. Im internationalen Raum ist es beispielsweise bedeutsam, ob Gebietsreformen im Rahmen einer Freiwilligkeitsphase realisiert werden. Abgesehen von lückenhaften Informationen aus den Medien gibt es dazu aber oft keine systematischen Erhebungen (Blom-Hansen et al. 2014). Nicht ohne Grund fordert eine Übersichtsstudie Qualitätsverbesserungen in der Forschung über Gebietsreformen, etwa durch Methodenkombinationen (Schaap/Karsten 2017).
- Oft liegen auch keine Informationen darüber vor, wie sich zusammengeschlossene oder fusionierte Gebietskörperschaften entwickelt hätten, wenn sie nicht fusioniert worden wären (d.h. die Gegenprobe), da die Daten konsequenterweise nicht mehr in separater Form erhoben werden (vgl. Kettunen 2014). Folglich wird streng genommen nur in eine Richtung gemessen. Ohnehin gibt es kaum Forschung dazu, ob Gebietsteilungen entgegengesetzte Effekte von Gebietsfusionen haben (Swianiewicz/Łukomska 2017).
- Es fehlen oft Wirkungsindikatoren und aussagekräftige Kennzahlen zur Wirtschaftlichkeit (z. B. Ist-Kosten je Outputeinheit). Die Systeme der Kosten- und Leistungsrechnung sind oft unausgereift und werden (natürgemäß) zu internen Zwecken verwendet, daher stehen diesbezügliche Daten nach außen (z. B. für wissenschaftliche Untersuchungen) nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung. Im Übrigen leiden Daten der kommunalen Kassenstatistik unter der Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen, da die Statistik tendenziell noch auf Daten im Sinne der Kameralistik basiert.
- Die Problematik der Datenverfügbarkeit führt zu einer Verengung der Forschungsansätze. Das zeigt sich daran, dass es eigentlich nur verwaltungs- und vor allem finanzwissenschaftliche Untersuchungen gibt, jedoch keine betriebswirtschaftlichen Analysen. Untersuchungen finden häufig auf der Makroebene mit wenig aussagekräftigen Aggregatdaten statt – die Meso- (Produkt-/Fachbereiche) und Mikroebene (individuelle Faktoren, z. B. Handlungsorientierungen bzw. Einstellungen von Führungskräften, etc.) werden hingegen praktisch nicht oder nur sehr selten berücksichtigt.
- Zielkonflikte werden etwa aufgrund methodischer Annahmen (wie etwa die Linearität von Zusammenhängen) nicht angemessen abgebildet und modelliert. Allgemeine institutionelle oder ökonomische Vorteile (Makroebene) können beispielsweise als individuell nachteilige Veränderungen (Mikroebene) wahrgenommen werden. Die Perspektive der Beschäftigten auf Einsparungen und Effizienzverbesserungen ist beispielsweise zurückhaltend

bis ablehnend. Nicht ganz zu Unrecht werden im Zusammenhang mit Gebietsreformen Personalabbau in Verbindung mit individueller Aufgabenverdichtung, Überalterung durch Einstellungsstopps, verringerte Aufstiegsmöglichkeiten wegen „verstopfter“ Führungsstrukturen nach der Fusion, längere Arbeitswege usw. befürchtet.

Diese Beispiele sollen keinesfalls davon abhalten, Sekundärdaten zu verwenden. Sie sollen aber verdeutlichen, dass es besonders wichtig ist, die Verwendung und die Zwecke von Sekundärdaten ausführlich darzulegen und plausibel zu machen. Dazu gehört auch, stärker hervorzuheben, welche Datenquellen überhaupt zur Anwendung gekommen sind (offizielle Statistiken, Verwaltungsdaten, etc.). Denn hierdurch ändert sich die Interpretation der Daten hinsichtlich ihrer Belastbarkeit und Güte. So werden etwa Verwaltungsdaten mit anderen Zwecken erhoben und gepflegt als beispielsweise Daten, die zu rein wissenschaftlichen Zwecken erhoben wurden.

Es gibt aber auch Untersuchungen mit eigenen qualitativen (z. B. Interviews) und quantitativen (z. B. schriftlichen Befragungen) Erhebungen, die unter anderem im Rahmen von Gutachten und Auftragsforschung durchgeführt wurden (vgl. Hesse 2008) und einen hohen Forschungsaufwand mit sich bringen. Der Vorteil dieser Daten liegt in der spezifischen, punktgenauen Erhebung von Informationen bezogen auf den jeweiligen Untersuchungszweck. Dies bedeutet zwar, dass bestimmte Sachverhalte nur indirekt gemessen werden können, weil es keine direkten Maße für jedes Erkenntnisinteresse gibt.

Streng genommen müssten die Datenerhebungen für die *ex ante*-, *ex post*- oder Begleitforschung von politischen Reformvorhaben, jeweils vor den Reformen als sogenannte Grundlinien und Basisdaten definiert werden (Studerus 2016). Dazu fehlen jedoch oftmals die Zeit und die notwendigen Ressourcen. Zudem ist fraglich, ob für jedes Reformvorhaben Begleitforschung und Evaluation notwendig sind. Dennoch führt dies gerade bei *ex post*-Betrachtungen dazu, dass die Datenbestände nicht direkt auf den Reformfokus und dessen Ziele passen. Dagegen ist nichts einzuwenden. Dennoch bedeutet es erhöhte Anforderungen hinsichtlich der Interpretierbarkeit der Ergebnisse. Wenn Ziele jedoch klar definiert und mit Messgrößen hinterlegt werden, dann kann im Zeitverlauf näherungsweise untersucht werden, ob eine Reform in Sachen Zielerreichung erfolgreich war oder nicht. Andernfalls sind lediglich plausible Schätzungen möglich. Diese sollten aber grundsätzlich als solche klar kenntlich gemacht und kritisch gewürdigt werden.

6.4 Generalisierbarkeit von Befunden

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Übertragbarkeit von Befunden. Zwar sind die Regeln für die Generalisierbarkeit von empirischen Befunden vergleichsweise klar (etwa Repräsentativität, Validität, d.h. Gültigkeit, und Reliabilität, d.h. Verlässlichkeit von Messungen, etc.), dennoch handelt es sich insbesondere in der empirischen Sozialforschung um ein zentrales Problem. In der vergleichenden Forschung wird dies oft als das „Äpfel- und Birnen-Problem“ bezeichnet, welches auf eine eingeschränkte Vergleichbarkeit von ausgewählten Fällen hindeutet. Dies gilt oft schon für die Studien innerhalb eines Landes, die mit unterschiedlichen Methoden, Foki, Zielgruppen, Zeitpunkten, (etc.) erstellt worden sind (Schaap/Karsten 2017).

In der Tat werfen zahlreiche Untersuchungen zu Gebietsreformen die Frage auf, inwieweit die erhobenen Befunde auf andere Länder oder Verwaltungseinheiten übertragbar sind. Problematisch ist in diesem Zusammenhang oft der Vorwurf der Nicht-Vergleichbarkeit, der Veränderungsbemühungen in Hinblick auf Reformen in anderen Ländern unmittelbar diskreditiert. Ohne Zweifel ist der Blick in andere Länder hilf- und lehrreich, wenngleich nicht jedes Vorhaben eins zu eins übernommen werden kann. Andere Verwaltungsstrukturen und -kulturen, politische Gegebenheiten, sozialstrukturelle Zusammensetzungen, territoriale Besonderheiten (u.v.a.m.) machen jedoch differenzierte Betrachtungen und Bewertungen notwendig. Außerdem ist die gegenwärtig noch geringe Anzahl an internationalen Vergleichsstudien zu Gebietsreformen letztlich ein Ausdruck der schwierigen Übertragbarkeit von Befunden (De Ceuninck et al. 2010; Swianiewicz/Łukomska 2017).

Von gewichtiger Bedeutung sind beispielsweise Sachverhalte wie Verwaltungskulturen und -traditionen, die insbesondere bei der Leistungserbringung oder bei der Durchführung und Umsetzung von Reformen eine wichtige Rolle spielen (De Ceuninck et al. 2010). Daher erweisen sich gerade Zeitreihenvergleiche als besonders wichtig. Durch vorher-nachher Untersuchungen lassen sich bei verlässlicher Datenbasis belastbare Erkenntnisse gewinnen (Schaap/Karsten 2017) – vorausgesetzt, die Daten der von Gebietsreformen betroffenen Fälle sind sowohl vor als auch nach der Gebietsreform verfügbar.

Wichtig für die Übertragbarkeit von Befunden ist die Definition eines *tertium comparationis*, d.h. eines Vergleichskriteriums, das unabhängig von Rahmenbedingungen (externer Varianz) gültig ist. In diesem Falle lassen sich die Funktionsbedingungen eingrenzen, unter denen bestimmte Reformvorhaben bestimmte Effekte nach sich ziehen. Bisher erfüllen jedoch nur wenige vergleichende Untersuchungen diese Kriterien, die in der Komparatistik (d.h. der vergleichenden Politikwissenschaft) einen sehr hohen Stellenwert genießen.

Viele der bisher vorgenommenen Untersuchungen sind im Grunde Fallstudien, die mehr oder weniger nebeneinander stehen. Für die deutschen Bundesländer (oder zumindest für Teilmengen davon) kann zwar eher auf eine Vergleichbarkeit geschlossen werden, dennoch wäre es auch hier notwendig, die unterschiedlichen Rahmenbedingungen zu kontrollieren, bevor diese Forschungsarbeiten direkt verglichen werden könnten. Beispielhaft sei nur auf unterschiedliche Bevölkerungsstrukturen, soziale Problemlagen oder fiskalische Ausgangssituationen verwiesen.

Ein solcher Vergleich würde daher voraussetzen, dass die Bundesländer in ähnlichen Untersuchungen betrachtet worden wären, um die Ergebnisse einander gegenüberstellen zu können. Denkbar wäre dies beispielsweise für verschiedene Untersuchungen von Hesse (1999, 2000, 2004, 2007, u. a.m.), die jedoch auch verschiedene Nuancen enthalten. Unabhängig davon ist das Konsolidieren von verschiedenen Forschungsarbeiten nur dann möglich, wenn Daten und Untersuchungskonzepte weitestgehend identisch sind.

Tabelle 11: Forschungsansätze, Methoden und Erhebungsinstrumente

Design	Methoden	Vertreter
Ex ante	Deskriptiv und Analytisch	Bogumil 2016; Bogumil et al. 2014; Färber 2014; Hesse 2000; Hesse 2007; Junkernheinrich et al. 2011; Kuhlmann et al. 2012; SRH 2009; Ragnitz et al. 2010; Ziekow et al. 2013; Seitz 2005, 2007 a, b
	Mixed Methods Ansatz	Hesse 2008
Ongoing	Beobachtung	Hesse 2014, 2015
Ex post	Quasi-experimentell u. a. <i>difference-in-difference, matching</i> und diachrone Vergleiche, <i>synthetic control method</i>	Blom-Hansen et al. 2016, 2014; Kjær et al. 2010; Hansen et al. 2004; Hansen 2015, 2012 ; Foged 2016; Saarimaa 2015 ; Blesse/Baskaran 2013; Hinnerich 2009; Allers/Geertsema 2015; Rösel 2015, 2016 a, b; Reingewertz 2012; Allers/Geertsema 2016; Jordahl 2010; Steiner/Kaiser 2016; Moiso/Uusitalo 2013; De Ceuninck/Valcke 2010; Swianiewicz/Lukomska 2017; Steiner/Kaiser 2016; Studerus 2016
	Nicht experimentelle Ansätze	Blume/Blume 2007; Hanes 2015; Terlouw 2016; Schaap/Karsten 2015; Kraaykamp et al. 2001; Büchner/Franzke 2001 b; Kettunen 2014; Callanan et al. 2014; Tavares/Rodrigues 2015; Lüchinger/Stutzer 2002; Aulich et al. 2014; Blikker/Van der Linde 2016; Ems/Greiner 2017
Reviews		Dollery/Fleming 2006; Schaap/Karsten 2017

Wenn die Übertragbarkeit von empirischen Befunden ein verständlicherweise großes Problem ist, dann bedeutet dies aber auch, dass die Generalisierbarkeit von Befunden nur in Ausschnitten gegeben ist. Wenn beispielsweise behauptet wird, dass Gebietsreformen zu geringeren Kosten oder Ausgaben führen (Tava-

res/Rodrigues 2015), diese erhöhen (Bikker/Van der Linde 2016) oder kein Zusammenhang festgestellt werden kann (teilweise Seitz 2005), dann gilt dies zunächst nur im Kontext der jeweiligen Studie und der dort ausgewerteten Datenbestände. Daraus jedoch die Schlussfolgerung abzuleiten, dass Gebietsreformen auch unter anderen Umständen solche Effekte nach sich ziehen, widerspricht schon dem gegenwärtig vorliegenden Erkenntnisstand, der offenkundig alles andere als eindeutig ist. Insofern hilft hier nur die weiter oben bereits beschriebene differenzierte Betrachtungsweise des Themas. Alles andere wären un seriöse und unzulässige Generalisierungen und Pauschalisierungen, die einem solch komplexen Untersuchungsgegenstand nicht gerecht werden.

Dies setzt schlussendlich hohe Anforderungen an die Betrachtung der Befunde. Sind diese nicht eindeutig, erlaubt dies, für sehr unterschiedliche Sichtweisen immer die geeignete wissenschaftliche Untersuchung zu zitieren, ohne jeweils auf deren genaue Gültigkeitsbedingungen zu achten. Dadurch kann letztlich eine selektive Wahrnehmung bzw. Nutzung von Forschungsergebnissen befördert werden, die aber für das Verständnis des Untersuchungsproblems bzw. für das Begreifen sozialer Realität nur wenig hilfreich ist.

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 durchgeföhrten 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* durchgeföhrten 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 Gültigungsbereich beeinflussen. (3) Eingeschränkte Generalisierbarkeit der bisher durchgeföhrten 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 zukunftsicherer 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.

8 Empfehlungen für politisch-administrative Entscheidungsträger

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass Gebietsreformen zur Erreichung des Ziels, leistungsfähige, zukunftssteife und bürgerorientierte Strukturen kommunaler Selbstverwaltung zu schaffen, grundsätzlich einen geeigneten Weg darstellen können. Auch die insoweit höhere Gewichtung dieses Reformziels gegenüber Einsparzielen und Kostensenkungen, die in einigen Bundesländern vorgenommen wurde, erscheint durchaus sinnvoll, da in diesem Wirkungsfeld positive Bilanzen eindeutig überwiegen. Zur Erreichung positiver Effekte bzw. Vermeidung von möglichen Verschlechterungen im Wirkungsfeld der Partizipation und Integrationsfähigkeit sollten jedoch proaktiv Maßnahmen ergriffen werden, die eine lokale demokratische Beteiligung der Bürger stärken und prozedural erleichtern. Im Einzelnen lassen sich die folgenden Empfehlungen formulieren.

Ziele überdenken und Prioritäten setzen: Gebietsreformen sind geeignet, die Handlungs- und Leistungsfähigkeit kommunaler Körperschaften zu verbessern und – mit Einschränkungen – ist es möglich, damit auch eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu erreichen. Die Schaffung robusterer Organisationsstrukturen, die Verbesserung von Verwaltungsprozessen, die Steigerung der Verwaltungs- und Veranstaltungskraft der Kommunen und die Professionalisierung der Verwaltungsarbeit gehören zu den zentralen Pluspunkten von Gebietsreformen. Hier sind die sichtbarsten und sichersten Gewinne zu erzielen. Insofern ist es erfolgversprechender, bei tendenziell gleichbleibendem Ressourceneinsatz auf eine Verbesserung des Service und der Qualität der Leistungen zu setzen. Angesichts der zentralen Herausforderungen für die kommunale Ebene – Digitalisierung, demografischer Wandel und Fachkräftemangel (auch in der Verwaltung), finanzielle Nachhaltigkeit – ist es legitim, der Sicherung der Funktions-, Leistungs- und Zukunftsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung höchste Priorität einzuräumen. Dabei sollten die negativen Auswirkungen auf die demokratische Teilhabe so weit wie möglich begrenzt werden, insbesondere durch Vermeidung von übergroßen Gebietszuschnitten, wo dies administrativ und ökonomisch zu verantworten ist.

Einsparungen nicht in den Vordergrund stellen: Leistungsfähigere Kommunen können mehr und bessere Dienstleistungen anbieten und zusätzliche Aufgaben übernehmen. Hierzu können aber u. a. mehr und besser qualifiziertes Personal sowie Investitionen in die Modernisierung der internen Verwaltungsprozesse (etwa im Rahmen der Digitalisierung) erforderlich sein. Deshalb sollten Gebietsreformen nicht in erster Linie mit der Erwartung und dem Ziel, Einsparun-

gen zu realisieren, durchgeführt werden. Insbesondere dann, wenn sie mit Funktionalreformen und einer Erweiterung/Verbesserung des Leistungsspektrums einhergehen, ist in den substantiellen Ausgabenpositionen sogar mit einer Erhöhung (im Vergleich zum Status *ex ante*) zu rechnen, was aber der Zielstellung entsprechen kann, starke und gestaltungsfähige Kommunen zu schaffen. Im Bereich der Verwaltungskosten sind dagegen aufgrund von Bündelungs- und Synergieeffekten, die aber vor Ort aktiv realisiert werden müssen, eher Reduzierungen zu erwarten. In der Abwägung und Gewichtung zwischen möglichen Serviceverbesserungen einerseits und erwarteten Einsparungen andererseits erscheint es somit sinnvoll, dem im Rahmen leistungsfähigerer und robusterer Strukturen möglichen Ausbau des Leistungsangebots und der Anhebung von Service- bzw. bzw. Qualitätsstandards den Vorrang gegenüber kurzfristigen (Personal-) Einsparungen zu geben. Dies dürfte auch die Legitimität und Akzeptanz der neuen Strukturen auf Seiten der Bürger steigern helfen.

Umsetzungsprozess der Reform: Die Wirkungen von Gebietsreformen ergeben sich nicht als Automatismus allein aus der Zusammenlegung von Gebiets-einheiten. Einsparungen und Service-Verbesserungen durch Gebietsreformen sind möglich, aber keineswegs ein Selbstläufer. Um die potenziell möglichen Gewinne zu realisieren, aber auch um negative Effekte zu vermeiden, muss ein besonderes Augenmerk auf die Umsetzung des Reformprozesses, auf flankierende und Kompensationsmaßnahmen gelegt werden, damit die kommunalen Akteure im Rahmen ihrer Selbstverwaltungshoheit motiviert werden können, die gegebenen Verbesserungspotenziale auch tatsächlich zu nutzen. Hierzu kommen u. a. finanzielle Unterstützung zur Bewältigung der reformbedingten „Transformationsphase“ („Anschubfinanzierung“) und ein Ausgleich vorübergehender Zusatzbelastungen und vorübergehender Finanzierungsdefizite, insbesondere bei stark asymmetrischen Fusionen, d.h. bei der Verschmelzungen finanzstarker und finanzschwacher kommunaler Gebietskörperschaften. Zwar dürfen diese reformbedingten Transformations- oder „Einmalkosten“ nicht unterschätzt werden. Sie sind jedoch als notwendige und sinnvolle Investitionen in eine leistungsfähigere Verwaltung zu interpretieren. Außerdem kommen Anpassungen des kommunalen Finanzausgleichs in Betracht und es ist zu erwägen, die Systeme der Kommunalaufsicht und unabhängigen Finanzkontrolle so weiterzuentwickeln und zu stärken, dass eine effektive Begrenzung des Ausgabenwachstums erreicht werden kann. Dabei gilt es insbesondere, Fehlanreize zu verhindern, die bewirken könnten, dass finanziell nicht tragfähige Strukturen (die etwa durch hohe Liquiditätskredite zum Ausdruck kommen) dauerhaft akzeptiert und durch das Land oder finanzstarke kommunale Körperschaften subventioniert werden. Kommunale Selbstverwaltung muss auch im Sinne finanzieller Eigenverantwortung gelten. Generell ist es wichtig, die neuen Organisati-

onsstrukturen rasch zu konsolidieren und handlungsfähig zu machen, da sich nur auf dieser Basis tatsächlich Leistungsverbesserungen ergeben können.

Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung: Oftmals wird der internen Fortführung der Verwaltungsmodernisierung und der Digitalisierung der Verwaltung zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Die Gewinne der Gebietsreform lassen sich aber schneller und nachhaltiger erreichen, wenn die territoriale Strukturveränderung mit begleitenden Maßnahmen der internen Verwaltungsmodernisierung, Personal- und Führungskräfteentwicklung sowie Digitalisierung der Verwaltungsarbeit verknüpft wird. Dies trägt nicht nur dazu bei, mögliche größerenbedingte Negativeffekte zu vermeiden sondern auch, den generell kritisierten Rückstand der deutschen öffentlichen Verwaltung in Sachen Digitalisierung zu verringern. Wichtige Handlungsfelder sind in diesem Zusammenhang – neben der Digitalisierung – die Personalbedarfs- und -einsatzplanung, die Prozessoptimierung, die Straffung der internen Organisationsstrukturen, Kostentransparenz und -steuerung, Produktmanagement und Wirkungsorientierung. Dazu ist es wiederum erforderlich, Innovationsfähigkeit und Veränderungsbereitschaft zu verbessern und Verwaltungsmodernisierung am Leitbild einer „lernenden Organisation“ auszurichten und als kontinuierlichen Verbesserungsprozess zu betreiben. Es gilt, die verbesserte Leistungs- und Reformkapazität der größeren Strukturen und damit die Chance zu nutzen, sie zu „Innovationszentren“ der öffentlichen Verwaltung zu entwickeln.

Zeit: Dem Faktor Zeit kommt besondere Bedeutung zu, wenn es um die Frage der Reformwirkungen geht. Das Eintreten positiver (aber auch negativer) Effekte bei so weitreichenden Reformvorhaben wie Gebietsreformen lässt sich bestenfalls mittel- bis langfristig nachweisen. Deshalb sollten Leistungsverbesserungen, fusionsbedingte Synergieeffekte und Einsparungen nicht kurzfristig erwartet werden. Zugleich dürfen aktuelle negative Entwicklungen, wie etwa rückläufige Wahlbeteiligung oder Veränderungen im Wahlverhalten, die zeitlich im Zusammenhang mit der Reform zu beobachten sind, nicht kurzs schlussartig auf die Reform zurückgeführt werden, deren Wirksamkeit mittel- bis langfristiger Natur ist.

Effekte der Reform dokumentieren: Die bisherige Forschung und Praxis kennzeichnet sich dadurch, dass kaum darüber nachgedacht wird, welche Maßzahlen und Daten darüber Aufschluss geben könnten, den Erfolg von Gebietsreformen systematisch zu erfassen. Insofern ist zu empfehlen, idealerweise noch vor der Umsetzung einer Reform, mögliche Indikatoren und Datenbestände zu definieren, die den Erfolg oder Miss-erfolg, zumindest aber das Erreichen der Zielsetzung der Reform, dokumentieren können. Hinzu kommt, dass die bestehende ex ante- und ex post-Forschung weitgehend losgelöst voneinander existiert. Dem-entsprechend gibt es keine Verbindung jener Studien, die vor der Durchführung von Gebietsreformen deren Effekte einschätzen mit jenen Unter-

suchungen, die im Nachgang den Reformerfolg auf Basis derselben Kriterien und Datenbestände einschätzen. Diese fehlende Verbindung führt zu einer Vielzahl unterschiedlicher Studien und Befunde. Insofern wäre es sinnvoll, begleitende Forschungen durchzuführen, die den Verlauf von Reformen und deren Umsetzung von Beginn an untersuchen. Die Auswertung der bestehenden Literatur zeigt zudem, dass bisher nur sehr wenig Begleitforschung von Gebietsreformen durchgeführt wurde. Diese stellt jedoch einen möglichen Ansatz dar, um solche Reformvorhaben im Verlauf zu evaluieren und den Umsetzungsprozess evidenzbasiert zu gestalten.

Funktionalreform und Kommunalautonomie: Professionellere, robustere und leistungsfähigere Kommunalverwaltungen sollten auch in funktionaler Hinsicht und in ihrer Kommunalautonomie gestärkt und gefördert werden – insbesondere auf der Ebene der Landkreise. Erfahrungen etwa aus Mecklenburg-Vorpommern haben gezeigt, dass die Kommunalisierung nicht zum „Papiertiger“ degenerieren darf und letztlich die meisten Aufgaben beim Land verbleiben. Die gebietliche Neugliederung greift zu kurz und wird von den relevanten lokalen „Stakeholdern“ auch nicht akzeptiert, wenn sie nicht mit einer entsprechenden funktionalen Aufwertung der Kommunalebene einhergeht. In diesem Zusammenhang sollte – insbesondere für die Kreisebene – darüber nachgedacht werden, wie diese mehr Selbstverwaltungsfreiraume und Autonomierechte erhalten könnte, um nicht auf den Status einer lokalen Vollzugsinstanz der landesstaatlichen Verwaltung reduziert zu werden. Gebiets- und Funktionalreformen sollten mit einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltungsfunktion der Kommunen einhergehen (Stichwort „echte Kommunalisierung“), was einen nicht zu unterschätzenden Anreiz für die Reformakzeptanz und eine effektive Reformdurchführung bieten könnte, aber auch positive Auswirkungen auf die Bürgerzufriedenheit und wahrgenommene Servicequalität haben könnte²⁸.

Strukturpolitische Effekte: Es sollten Maßnahmen in Erwägung gezogen werden, um die strukturpolitischen und regionalstrukturellen Effekte der Reform zu befördern, da sich diese teils als kritische Aspekte vergangener Gebietsreformen herausgestellt hatten. Hier ist an mögliche Förder- und Ausgleichsmaßnahmen zu denken, um die Strukturheterogenität der verschiedenen Altkreise abzumildern und möglichst zu beseitigen und die strukturpolitische

28 Letztere Schlussfolgerung liegt angesichts des niederländischen Falles nahe, da dort einschneidende Gemeindegebietsreformen nicht mit einer Erweiterung der kommunalen Gestaltungsspielräume (Kommunalautonomie) und auch nur bedingt mit einer funktionalen Aufwertung der Gemeindeebene verknüpft wurden, was u. a. die teils recht kritischen Bürgereinschätzungen bzgl. reformbedingter Verbesserungen in der Servicequalität und Effektivität der Verwaltung erklären könnte.

Ausgleichsfunktion der Kreisebene zu kräftigen. Dies könnte letztlich die strukturell-territoriale und ökonomische Integration von regionalen Räumen längerfristig steigern helfen und dazu beitragen, dass eine Einheit von Wirtschafts-, Lebens- und Verwaltungsraum entsteht, durch die die Entwicklungsfähigkeit und die Standortattraktivität eines Bundeslandes gesteigert werden kann.

Professionalisierung der Verwaltung und Personalentwicklung: Die Professionalisierung der Verwaltungsarbeit stellt einen der entscheidenden Pluspunkte von Gebietsvergrößerungen dar. Zugleich ist die Arbeitsmarktsituation zunehmend angespannt, die Belegschaften stehen vor dem Problem der Überalterung und es wird für bestimmte Bereiche oder Regionen des öffentlichen Sektors von einem zunehmenden Nachwuchs- und Fachkräftemangel ausgegangen. Deshalb ist in den neugebildeten Strukturen die Personalentwicklung zu priorisieren. Gerade hinsichtlich der Personalkapazitäten kann eine Gebietsreform auch eine angemessene Reaktion auf den sich verschärfenden Fachkräftemangel darstellen. Um künftige Personalengpässe zu vermeiden, müssen der Fachkräftegewinnung, der Professionalisierung des Personalauswahlprozesses, der Aus- und Fortbildung und generell einem modernen *Personalmanagement* grundlegende Bedeutung beigemessen werden. Außerdem gilt es, die relativ hohe Zahl von Altersabgängen beim kommunalen Personal zu nutzen, eine langfristig tragfähige Zielstruktur zu entwickeln und auch einzunehmen, da sonst eine (weitere) „Aushöhlung“ der kommunalen Leistungsfähigkeit droht. Entsprechende Steuerungskapazitäten sollten in den Kommunen geschaffen werden, um die Personalrekrutierung und -entwicklung strategisch vorausschauend und effektiv angehen zu können. Soweit möglich, sollten die Kommunen in diesem Prozess (z.B. durch übergreifendes Personalmonitoring, *Know-How* in Fragen der Personalauswahl; Aus- und Fortbildungsprogramme etc.) unterstützt werden. Zudem muss die Vergütung an die neuen Aufgaben und größeren Verantwortungsbereiche angepasst werden. Schließlich ist auch an den verstärkten Einsatz von flexiblen Arbeitszeitmodellen und Tele-Arbeit zu denken, um mögliche Negativeffekte für das Personal infolge größerer Wegstrecken zum Arbeitsplatz einzuzgrenzen.

Modernisierung der Gemeindeebene: Der Modernisierung und Stärkung der Kreisebene sollten sich korrespondierende Reformschritte auf der Gemeindeebene anschließen, soweit auch hier kleingliedrig-fragmentierte Strukturen mit zunehmendem externen (demografischen, fiskalischen etc.) Problemdruck kollidieren. Denn die Landkreise können ihrer Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion umso besser und effektiver nachkommen, je mehr sie es mit leistungsfähigen Gemeinden zu tun haben. Die längerfristige Stabilität und die strukturpolitische Ausgleichsfunktion der Kreisebene sind nur dann gegeben, wenn diese nicht mit einer zu kleingliedrigen Gemeindestruktur verbunden sind. Zudem setzt die funktionale Stärkung der Gemeindeebene zwingend

entsprechende Kapazitäten voraus, sodass die kommunale Zukunftsfähigkeit nicht ausschließlich auf die Kreise abstellen sollte, sondern auch eine Modernisierung der Gemeindeebene voraussetzt.

Kooperation kein Widerspruch: Gebietsreformen stehen nicht im Widerspruch zu einer (notwendigen) besseren Ausschöpfung von Möglichkeiten interkommunaler Kooperation, aber auch einer Weiterentwicklung der Zusammenarbeit zwischen Städten und Gemeinden, Landkreisen, Landes- und Bundesverwaltung, wie dies besonders markant die aktuelle Flüchtlingskrise vor Augen geführt hat. Gebietsreformen sind nur eine Möglichkeit, die damit verbundenen Ziele zu erreichen; kooperative Arrangements können dazu zweifellos ebenfalls beitragen. Insofern ist ein intelligenter und undogmatischer „Mix“ verschiedener, komplementärer Reformansätze nicht nur möglich, sondern sogar geboten. Die entsprechenden Varianten können und müssen je nach Aufgabenbereich und unter Berücksichtigung aktueller Strukturen unterschiedlich ausgestaltet und kontinuierlich weiterentwickelt werden.

Mitnahmeeffekte vermeiden: Es müssen effektive Strategien entwickelt werden, wie die nachgewiesenen Risiken im Sinne des „Common-Pool“-Problems vermieden werden können. Zumindest sollte ein Bewusstsein entwickelt werden, dass dieses Problem wahrscheinlich auftreten wird. Dazu ist nicht nur spezifische Expertise erforderlich, sondern auch ein intelligenter Regulierungsansatz zur Vermeidung von Mehrausgaben in den betreffenden Kommunen nach Beschluss der Reform und unmittelbar vor Inkrafttreten der Umsetzung. Der Kommunalaufsicht kommt dabei eine besondere Rolle zu, die von den Landesregierungen und -parlamenten effektiv ausgestaltet und abgesichert werden muss.

Beteiligungen mit in Betracht ziehen: Auch wenn in diesem Buch nur Kernverwaltungen betrachtet werden, kommt der Weiterentwicklung der kommunalen Beteiligungen eine besondere Bedeutung zu, insbesondere im Infrastrukturbereich. Auch hier liegen erhebliche Möglichkeiten zu Einsparungen, Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit, Verringerung von Redundanzen, aber auch Risiken, nicht zuletzt hinsichtlich von Mitnahmeeffekten. Dabei kommt einem effektiven Veränderungsmanagement und der strategischen Steuerung des Beteiligungsportfolios durch die vergrößerten Gebietskörperschaften eine besondere Bedeutung zu. Das gilt insbesondere im Zusammenhang mit „Einkreisungen“ bislang kreisfreier Städte.

Bürgernahe Verwaltung: Um das Ziel einer bürgernahen Verwaltung zu erreichen, sollten bei Gebietsreformen „Kompensationsmaßnahmen“ ins Auge gefasst werden, die darauf gerichtet sind, möglichen Negativeffekten der größeren Flächenausdehnung entgegenzuwirken. Zu denken ist hierbei zum einen an dezentrale und/oder mobile Bürgerbüros (etwa nach dem Vorbild Mecklenburg-Vorpommerns) und Außenstellen der Verwaltung (letztere jedoch in begrenztem

Umfang), und zum anderen an eine entschlossene Umsetzung der Digitalisierung (siehe oben), so dass die persönliche Präsenz und Kommunikation des Bürgers mit der Kommunalverwaltung, insbesondere auf der Kreisebene, durch elektronische Prozesse zunehmend ersetzt werden kann („*digital first*“). Allerdings ist bei der Errichtung von Außenstellen zu bedenken, dass diese im Zielkonflikt mit dem Effizienzgebot und auch der Professionalisierung der Verwaltung stehen kann.

Lokale Identität: Wenngleich die Bedeutung einer „Kreisidentität“ im Gegensatz zur „Gemeindeidentität“ nicht überschätzt werden sollte, bieten sich doch einige Maßnahmen an, um Befürchtungen eines lokalen Identitätsverlusts infolge von Gebietsreformen zu begegnen. Hier spielen die Lage des Kreissitzes, dessen Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr und das Verkehrsnetz für den Individualverkehr eine wichtige Rolle. Zudem könnte anknüpfend an frühere Reformerfahrungen über die Beibehaltung der KfZ-Kennzeichen der Altkreise und entsprechende Namensregelungen auf Ortsschildern nachgedacht werden.

Bürgerbeteiligung und Transparenz: Um Bürgerpartizipation innerhalb großflächiger Kommunalstrukturen sicherzustellen und dem befürchteten Verlust an demokratischer Partizipation entgegenzuwirken, sollten neue Beteiligungsformen (*e-Democracy*; Nutzerbeiräte, Informationsrechte im „Konzern Landkreis“, Nutzung von *Open Data* und *Social Media* etc.) sowie verschiedene Formen der sub-gemeindlichen Politikbeteiligung zur Anwendung kommen. Insofern sollten hinreichend große Gestaltungsspielräume vor Ort bestehen und auf eine Umsetzung von Beteiligungsergebnissen geachtet werden, damit Partizipation nicht als reine „Symbolpolitik“ wahrgenommen wird, was Politikverdrossenheit eher verstärken als reduzieren könnte. Allerdings sind zu komplexe Strukturen zu vermeiden, da sie zu Effizienzproblemen und Transparenzdefiziten infolge der „Überinstitutionalisierung“ der Kommunallandschaft führen. Daraus können sich Verluste demokratischer Verantwortlichkeit und Kontrolle ergeben, was im Ergebnis eher die Demokratiequalität kommunaler Selbstverwaltung verringert als erhöht (vor diesem Hintergrund erscheinen beispielsweise dreistufige Modelle nach dem Muster „Verbandsgemeinde + Ortsgemeinde + Ortsteil“ nicht sinnvoll).

Professionalisierung und Unterstützung ehrenamtlicher Politik: Es ist darauf zu achten, dass der Aufwandszuwachs für die ehrenamtliche Politik infolge der gestiegenen Entscheidungsbefugnisse und -materien handhabbar gemacht und die ehrenamtliche Arbeit vereinfacht und unterstützt werden. Auch hier sollte verstärkt auf digitale Lösungen zurückgegriffen werden, die die Sitzungsvorbereitung, Informationsverarbeitung etc. erleichtern. Insgesamt sollte die Professionalisierung der Arbeit der Vertretungskörperschaften, etwa durch entsprechende organisatorische und personelle Unterstützung, vorangetrieben wer-

den. Auf diese Weise sollte bspw. den Kreistagen politisch-institutionell stärkeres Gewicht verliehen werden, das auch ihrer (anzustrebenden) funktionalen Aufwertung und ihrem kommunalpolitischen Bedeutungszuwachs entspricht (Stichwort: echte Kommunalisierung). Für eine verstärkte Professionalisierung der Ratsarbeit spricht auch die Beobachtung, dass Gebietsreformen teils mit einem Machtzuwachs der Verwaltung im Verhältnis zur ehrenamtlichen Politik, aber auch mit einer Stärkung des politischen Gewichts der geringeren Anzahl an Landräten auf der Landesebene einhergehen. Deshalb sollte der Unterstützung der Mandatsträger durch flankierende Maßnahmen besondere Beachtung im Reformprozess entgegengebracht werden.

Politische Repräsentation der „Randgebiete“: Da teilweise beobachtet wurde, dass Gebietsfusionen innerhalb eines Zentrum-Peripherie-Gefäßes Teilhabeprobleme der Randgebiete im Vergleich zum Zentrum mit sich bringen können, sollte der Stärkung der „Peripherie“ in solchen Konstellationen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Auf die politische Repräsentation der „Randgebiete“ sollte dabei ebenso geachtet werden wie auf ihre infrastrukturelle Anbindung. Eine zu starke Zentralisierung von politischer Entscheidungsmacht an einzelnen „zentralen Orten“ zulasten der „Peripherie“ sollte vermieden werden.

Aktive Informations- und Kommunikationspolitik: Die Verantwortungsträger auf der kommunalen Ebene sollten eine aktive und moderne Kommunikationspolitik betreiben, um die Bürger über ihre neue kommunale Gebietskörperschaft, deren (erweitertes) Leistungsangebot, die relevanten Ansprechpartner und Servicebereiche sowie (mit Blick auf kommunale Unternehmen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge) über den „Konzern Stadt/Landkreis“ zu informieren. Dabei sollten den Bürgern auch ggf. einzuräumende neue Mitwirkungsmöglichkeiten nahegebracht werden. Eine solche aktive Kommunikationspolitik sollte dazu beitragen, die selbst wahrgenommene lokale Politikkompetenz und die Kontaktorientierung der Bürger, die sich im Zuge von Gebietsreformen teils als rückläufig erwiesen haben, zu steigern. Neben klassischen Informationsveranstaltungen, Informationsmaterial, Pressearbeit und Bürgerforen ist hier auch an eine verstärkte Nutzung digitaler Medien zu denken, etwa (interaktive) Online-Auftritte, YouTube Streams, Vlog etc., um so auch ein jüngeres Publikum anzusprechen. Auf diese Weise könnte Kommunalpolitik in der neuen Gebietskörperschaft greifbarer gemacht und damit – unbeschadet größerer räumlicher Entfernung – für die Bürger attraktiver werden.

Diskussionen um die Reform werden auch in näherer Zukunft nicht abebben und vermutlich an Dynamik zunehmen. Die Ausgestaltung und Umsetzung der Reform ist letztlich eine politische Entscheidung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Reformen sehr oft unter Bedingungen von Unsicherheit, Komplexität, Widersprüchlichkeit und unvollständiger Information stattfinden. Insofern wird

es die eine Patentlösung für jedes einzelne Bundesland nicht geben. Dennoch haben Politik und Verwaltung die gestalterischen Möglichkeiten einen Prozess in Gang zu setzen, mit dessen Hilfe Gebietsreformen die gesetzten Ziele erreichen können.

Anhang

Tabelle 13: Quellennachweise zu Tabelle 5 Forschungsergebnisse zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen in Deutschland

Analysedimensionen "Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft"	Überwiegend positive Effekte nachweisbar	Teils positive, teils negative Effekte nachweisbar	Überwiegend negative oder keine Effekte nachweisbar
Spezialisierungs- und Professionalisierungsgrad	Wagener 1969, 1983; Laux 1998; Thieme/Prillwitz 1981; von Oertzen/Thieme 1978-1983; LRH S-H 2014; Hesse 2015		
Planungsfähigkeit; Korrektheit der Verwaltungsarbeiten	Wagener 1969, 1983; Laux 1998; Thieme/Prillwitz 1981; von Oertzen/Thieme 1978-1983		
Verwaltungs-/Veranstaltungskraft; fiskalische Leistungskraft	Büchner/Franzke 2001 a; LRH MV 2015; Junkernheinrich et al. 2011; SRH 2009		
Beseitigung der Strukturheterogenität/strukturpolitische Ausgleichsfunktion und Integration	Seitz 2005, 2007	Büchner/Franzke 2001 a, 2001 b	
Umfang/Qualität des Dienstleistungsangebots	LRH S-H 2014; Hesse 2015; Hammerschmid et al. 2015, 2016		
Innovationsfähigkeit	Hesse 2015		
Organisatorische Straffung/Konsolidierung der Verwaltung	LRH S-H 2014; LRH MV 2015; Hammerschmid et al. 2015, 2016; SRH 2009		

Tabelle 14: Quellennachweise zu Tabelle 6 Forschungsergebnisse europäischer Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Leistungsfähigkeit der Kommunen

Analysedimensionen von Leistungsfähigkeit	Überwiegend positive Effekte nachweisbar	Teils positive, teils negative Effekte nachweisbar	Überwiegend negative oder keine Effekte nachweisbar
Erhöhung Leistungsqualität/-niveau/-standards; Abbau v. Leistungsbeschränkungen	Steiner et al. 2016; Steiner/Kaiser 2016; Eythórsson et al. 2015; Lauber 2014	Derkzen et al. 1987; Denters et al. 1990; Hoogerwerf 1999; Denters/Geurts 1998; Toonen et al. 1998; Van Twist et al. 2013; Allers/Geertsema 2014	Steiner et al. 2016;
Autonomiegewinne der Kommunen	Steiner et al. 2016; Steiner/Kaiser 2016		
Professionalisierung/robustere Organisation	Lauber 2014; Steiner/Kaiser 2016; Eythórsson et al. 2015; Bleeker/De Koningh 1998; Denters et al. 1990; Berghuis et al. 1995; Toonen et al. 1998; Fraanje et al. 2008; Alta et al. 2002		
Höhere Problemlösungsfähigkeit/effektivere Policies	Fraanje et al. 2008; Alta et al. 2002	Derkzen et al. 1987; Denters et al. 1990; Hoogerwerf 1999; Denters/Geurts 1998; Toonen et al. 1998; Van Twist et al. 2013; Allers/Geertsema 2014	
Erhöhung kommunaler Herausforderungen/Komplexität von Problemen	Denters et al. 2014		
Erhöhung strategischer Handlungs-/Planungskapazität	Lauber 2014; Toonen et al. 1998; Fraanje et al. 2008; Alta et al. 2002; Van Twist et al. 2013		
Erhöhung Bürgerzufriedenheit			Hansen 2015; Denters et al. 2014

* 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 bzgl. DK jedoch Hansen 2015.

Tabelle 15: Quellennachweise zu Tabelle 7 Forschungsergebnisse deutscher Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Ausgaben und Wirtschaftlichkeit der Kommunen

Analysedimensionen	Überwiegend positive Effekte nachweisbar	Teils positive, teils negative Effekte nachweisbar	Überwiegend negative oder keine* Effekte nachweisbar
Einsparungen, Reduzierung von Ausgaben	Seitz 2005, 2007 a, b; Ragnitz et al. 2010	Blesse/Baskaran 2015, 2016, LReg M-V 2015	Brockmann/Rosenfeld 1984*, Rösel 2016 a, b*
Wirtschaftlichkeit, Skaleneffekte	Seitz 2005, 2007 a, b		Haug/Iilly;2011*, Rösel 2016 a, b*
„Common-Pool“-Problem unmittelbar vor Fusionen			Fritz 2015

* keine Effekte nachweisbar

Tabelle 16: Quellennachweise zu Tabelle 8 Forschungsergebnisse internationaler Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Ausgaben und Wirtschaftlichkeit der Kommunen

Analysedimensionen	Überwiegend positive Effekte nachweisbar	Teils positive, teils negative Effekte nachweisbar	Überwiegend negative oder keine* Effekte nachweisbar
Einsparungen, Reduzierung von Ausgaben	O'Riordan et al. 2016; National Oversight and Audit Commission 2016; Reingewertz 2012; Allers/Van Ommeren 2016; Swianiewicz/Lukomska 2017	Aulich et al. 2014 ; Hansen et al. 2014 ; Moisi/Uusitalo 2013 ; Nelson 1992; Hanes 2015	Eythórrsson 2009*; Steiner/Kaiser 2016*; Studerus 2016*
Wirtschaftlichkeit, Skaleneffekte	Reingewertz 2012; Bikker/Van der Linde 2016; Tavares/Rodriges 2015	Byrnes/Dollery 2002; Walker/Andrews 2013; Sancton 1996; Kushner/Siegel 2005; Fox/Gurley 2006; Aulich et al. 2014; Mouritzen 2010; Hansen et al. 2014 ; Blom-Hansen et al. 2014, 2016; Callanan et al. 2014; Moisi/Uusitalo 2013; Eythórrsson 2009; Allers/Geertsema 2016; Hanes 2015	Kettunen 2014*; Lüscher/Stutzer 2002*; Schaap/Karsten 2015*
„Common-Pool“-Problem unmittelbar vor Fusionen			Blom-Hansen 2010; Hansen 2014; Saarimaa/Tukainen 2015; Jordahl/Liang 2010

* keine Effekte nachweisbar

Tabelle 17: Quellennachweise zu Tabelle 9: Forschungsergebnisse nationaler Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die lokale Demokratie, politische Teilhabe und Integration

Analysedimensionen „Demokratische Teilhaber/Integration“	Überwiegend positive Effekte nachweisbar	Teils positive, teils negative Effekte nachweisbar	Überwiegend negative oder keine Effekte nachweisbar
Bürgernähe (Leistungserbringung, Anfahrtswege, etc.)		Bogumil 2016; Tessmann 2009	Rösel 2016 c; Büchner/Franzke 2001 b
Wahlbeteiligung (aktiv und passiv)		Ems/Greiner 2017; Seitz 2007 c	Rösel 2016 c; Rösel/Sonnenburg 2016
Beteiligung in politischen und gesellschaftlichen Organisationen (außer Parteien)/lokales Politikinteresse		Ems 2016; Hesse 2015	
Parteipolitisches Engagement, Kandidaturen		Ems/Greiner 2017	
Identitätsbildung			Büchner/Franzke 2001 b

Tabelle 18: Quellennachweise zu Tabelle 10: Forschungsergebnisse europäischer Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die lokale Demokratie, politische Teilhabe und Integration

Analysedimensionen „Demokratische Teilhabe/Integration“	Überwiegend positive Effekte nachweisbar	Teils positive, teils negative Effekte nachweisbar	Überwiegend negative oder keine Effekte nachweisbar
Wahlbeteiligung		Denters et al. 2014	Denters et al. 1990; Berghuis et al. 1995; Denters/Geurts 1998; Toonen et al. 1998; Frandsen 2002; Fraanje et al. 2008; Rösel 2016 a, b
Beteiligung in politischen und gesellschaftlichen Organisationen (außer Parteien)	Mouritzen 2010; Eythórsson et al. 2015; Steiner/Kaiser 2016	Denters et al. 2014	
Teilnahme an lokalen Referenden	Denters et al. 2014	Denters et al. 2014	
Parteipolitisches Engagement		Denters et al. 2014	Denters et al. 2014; Berghuis et al. 1995; Fraanje et al. 2008; Toonen et al. 1998
Kontaktaufnahme mit lokalen Amtsträgern	Fraanje et al. 2008; Steiner/Kaiser 2016		Denters et al. 2014
Selbstwahrgenommene Politikkompetenz der Bürger			Denters et al. 2014; Lassen/Serritzlew 2011
Lokales Politikwissen der Bürger		Denters et al. 2014	
Lokales Politikvertrauen		Denters et al. 2014	Denters et al. 2014

Literatur

- Allers, M. A. & Geertsema, J. B. (2016). The effects of local government amalgamation on public spending and service levels: Evidence from 15 years of municipal consolidation. *Journal of Regional Science*, 56(4), 659-682.
- Allers, M. A. & Van Ommeren, B. (2016). Intermunicipal cooperation, municipal amalgamation and the price of credit. *Local Government Studies*, 42(5), 717-738.
- Alta, S., Van den Berg, J.-J., Kroon, S. & Schouten, R. (2002). *Vier Jaar Later: Impact van de Drentse Herindeling in Beeld*. Deventer: B&A Groep.
- Almond, G. A. & Verba, S. (1966). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Aulich, C., Sansom, G. & McKinlay, P. (2014). A Fresh Look at Municipal Consolidation in Australia. *Local Government Studies*, 40(1), 1-20.
- Baglioni, S., Denters, B., Morales, L. & Vetter, A. (2007). City Size and the Nature of Association-al Ecologies. In W. A. Maloney & S. Rossteutscher (Hrsg.): *Social Capital and Associations in European Democracies: A Comparative Analysis*. London: Routledge, 224-243.
- Benninghaus, H. (2002). *Deskriptive Statistik. Eine Einführung für Sozialwissenschaftler*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Berghuis, J. M. J., Herweijer, M. & Pol, W. J. M. (1995). *Effecten van Herindeling*. Groningen: Kluwer.
- Bikker, J. & Van der Linde, D. (2016). Scale economies in local public administration. *Local Government Studies*, 42(3), 441-463.
- Blankennagel, J. (2017, 4. April). Kreisreform in Brandenburg: Geplanter Großkreis Niederlausitz wird wohl nicht kommen. *Berliner Zeitung*.
- Bleker, H. & De Koningh, T. (1987). *Gemeentegrootte en Ambtelijke Organisatie*. Groningen: Bleker en De Koningh organisatie- en beleidsadviseurs.
- Blesse, S. & Baskaran, T. (2016). Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. *Regional Science and Urban Economics*, 59, 54-74.
- Blesse, S. & Baskaran, T. (2013). Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state (Discussion Papers No. 176). Göttingen: Georg-August-Universität, Center for European Governance and Economic Development Research.
- Blesse, S. & Rösel, F. (2017). Gebietsreformen: Hoffnungen, Risiken und Alternativen (ifo Working Paper No. 234). München: Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung.
- Blom-Hansen, J. (2010). Municipal amalgamations and common pool problems: the Danish local government reform in 2007. *Scandinavian Political Studies*, 33(1), 51-73.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S. & Treisman, D. (2016). Jurisdiction size and local government policy expenditure: assessing the effect of municipal amalgamation. *American Political Science Review*, 110(4), 812-831.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K. & Serritzlew, S. (2014). Size, democracy and economic costs of running the political system. *American Journal of Political Science*, 58(4), 790-803.

- Blume, L. & Blume, T. (2007). The economic effects of local authority mergers: empirical evidence for German city regions. *The Annals of Regional Science*, 41(3), 689-713.
- Bogumil, J. (2016). Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen. Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales. Bochum.
- Bogumil, J. & Ebinger, F. (2012). Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg: Stellungnahme im Auftrag der Enquetekommission „Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsorientiert – Brandenburg 2020“ des brandenburgischen Landtages. Bochum: Ruhr-Universität.
- Boyle, R. (2016). Re-shaping local government – Overview of selected international experience with local government reorganisation, mergers, amalgamation and coordination. *Local Government Research Series*, 10.
- Bönisch, P., Haug, P., Illy, A. & Schreier, L. (2011). Municipality Size and Efficiency of Local Public Services: Does Size Matter? IWH Discussion Papers, 18.
- Brasz, H. A., Siersma, J., Koetje, H. & Riemersma, A. P. (1979). Ontwikkeling door herindeling? Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Breunig, R. & Rocaboy, Y. (2008). Per-Capita Public Expenditures and Population Size: A Non-Parametric Analysis using French Data. *Public Choice*, 136(3/4), 429-445.
- Brockmann, G., Rosenfeld, M. T. W. (1984). Auswirkungen der Gebietsreform im Bereich der Ausgabenpolitik der Gemeinden – Empirische Untersuchungen am Beispiel des Landes Niedersachsen. Baden-Baden: Nomos.
- Byrnes, J., Dollery, B. (2002). Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence. *Urban Policy and Research*, 20(4), 391-414.
- Büchner, C. & Franzke, J. (2001 a). Organisationswandel auf Kreisebene. Leitbild, Implementierung und Zwischenbilanz sechs Jahre nach der brandenburgischen Kreisgebietsreform. In T. Edeling, Jann, W. & Wagner, D. (Hrsg.): *Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung*. Opladen: Leske + Budrich, 229-243.
- Büchner, C. & Franzke, J. (2001 b). Kreisgebietsreform in Brandenburg. Eine Zwischenbilanz nach acht Jahren. Auswertung von Interviews mit Akteuren auf kreiskommunaler Ebene. Potsdam: Universität Potsdam, Kommunalwissenschaftliches Institut (KWI), Lehrstuhl für Verwaltung und Organisation der Wirtschafts- u. Sozialwissenschaftlichen Fakultät.
- Callanan, M., Murphy, R. & Quinlivan, A. (2014). The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government. *The Economic and Social Review*, 45(3), 371-403.
- Dahl, R. A. & Tufte, E. R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- De Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K. & Valcke, T. (2010). Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same Problems, Different Solutions. *Local Government Studies*, 36(6), 803-822.
- Denters, S. A. H., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen, P. E. & Rose, L. E. (2014). *Size and Local Democracy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Denters, S. A. H. & Geurts, P. A. T. M. (1998). *Lokale Democratie in Nederland: Burgers en Hun Gemeentebestuur*. Bussum: Coutinho.
- Denters, S. A. H., de Jong, H. M. & Thomassen, J. J. A. (1990). *Kwaliteit van Gemeenten: Een Onderzoek naar de Relatie Tussen de Omvang van Gemeenten en de Kwaliteit van het Lokaal Bestuur*. The Hague: VUGA.

- Derkzen, W., Van der Drift, J. A., Giebels, R. & Terbrack, C. (1987). De bestuurskracht van kleine gemeenten, beleidsrapport. Leiden, Amsterdam: Rijksuniversiteit Leiden/ Universiteit van Amsterdam.
- Dollery, B. & Byrnes, J. (2007). Is Bigger Better? Local Government Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry. *Economic Analysis & Policy*, 37(1), 1-14.
- Dollery, B. & Fleming, E. (2006). A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government. *Urban Policy and Research*, 24(2), 271-282.
- Donges, P. (2011). Politische Organisationen als Mikro-Meso-Makro-Link Ebenen der Kommunikation. In T. Quandt & B. Scheufele (Hrsg.), *Ebenen der Kommunikation. Mikro-Meso-Makro-Links in der Kommunikationswissenschaft*, (S. 217-231). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- DPA (2017). Aus der Gebietsreform: Bodo Ramelows Rücktritt gefordert.
- Drew, J. & Dollery, B. (2016). Does Size Still Matter? An Empirical Analysis of the Effectiveness of Victorian Local Authorities. *Local Government Studies*, 42(1), 15-28.
- Ems, S. (2016). Die Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen. Auswirkungen des territorialen Neuzuschnitts auf die Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Ems, S. & Greiner-Bild, I. (2017). Kreisgebietsreformen: Auswirkungen für Mandatsträger und Führungskräfte. *Public Governance*, 13(1), 16-18.
- Engelhardt, G., Brockmann, G., Rosenfeld, M. & Thiede, W. (1986). Finanzwirtschaftliche Folgen kommunaler Gebiets- und Funktionalreformen. Problembereiche und Hypothesen im Überblick. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Enquete-Kommission (2013). Sicher, selbstbewusst und solidarisch: Brandenburgs Aufbruch vollenden. Koalitionsvertrag zwischen SPD Brandenburg und DIE LINKE Brandenburg für die 6. Wahlperiode des Brandenburger Landtages. Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 6. Wahlperiode des Brandenburger Landtages 2014 bis 2019.
- Eythórsson, G. T. (2009). Municipal amalgamations in Iceland. Past, present and future. In G. Baladacchino, R. Greenwood & L. Felt (Hrsg.), *Remote Control. Governance Lessons for and from Small, Insular, and Remote Regions*, (S. 170-186). St. John's: Iser Books.
- Eythórsson, G. T., Gløersen, E. & Karlsson, V. (2015). Municipalities in the Arctic in challenging times. West Nordic local politicians and administrators on municipal structure, local democracy, service provision and adaptive capacity in their municipalities. Results from a survey among elected local officials and bureaucrats in the Faroe Islands, Greenland and Iceland. Akureyri: University of Akureyri.
- Eythórsson, G. T. & Jóhannesson, H. (2002). The impact of municipal amalgamations in Iceland. A study on seven new municipalities. Akureyri: University of Akureyri Research Centre.
- Färber, G., Hengstwerth, S. & Zeitz, D. (2014). Finanzwirtschaftliche Aspekte der Einkreisung kreisfreier Städte im Land Brandenburg. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Inneren des Landes Brandenburg. Speyer.
- Finifter, A. W. (1970). Dimensions of Political Alienation. *The American Political Science Review*, 64(2), 389-410.

- Finifter, A. W. & Abramson, P. R. (1975). City Size and Feelings of Political Competence. *The Public Opinion Quarterly*, 39(2), 189-198.
- Fischer, C. S. (1995). The Subcultural Theory of Urbanism: A Twentieth-Year Assessment. *The American Journal of Sociology*, 101(3), 543-577.
- Fox, W. F. & Gurley, T. (2006). Will consolidation improve sub-national governments? *The World Bank: Policy Research Working Paper* 3913.
- Fraanje, M. J., Herweijer, M., Beerepoot, R. M., Van Assenbergh, A. M., Brouwer, B. J. & Heins, H. J. (2008). *Herindelingen Gewogen: Een Onderzoek naar de Doelen, Effecten en het Proces van Herindelingen*. Utrecht, Groningen: Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen.
- Frandsen, A. G. (2002). Size and Electoral Participation in Local Elections. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 20(6), 853-870.
- Fritz, B. (2015). *The Political Economy of Amalgamation. Evidence from a German State*. Dissertation. Freiburg: Albert-Ludwigs-Universität.
- Gans, H. (1962). Urbanism and Suburbanism as Ways of Life: A Re-evaluation of Definitions. In Rose, A. M. (Hrsg.): *Human Behavior and Social Process: In Interactionist Approach*. Boston, MA: Houghton-Mifflin, 625-648.
- Hammerschmid, G., Holler, F., Löffler, L. & Schuster, F. (2016). *Kommunen der Zukunft – Zukunft der Kommunen*. Berlin: Institut für den öffentlichen Sektor.
- Hammerschmid, G., Hübner, S., Löffler, L. & Schuster, F. (2015). Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern – Ein Erfolgsbeispiel für andere? *Verwaltung und Management*, 21(4), 182-191.
- Hanes, N. (2015). Amalgamation Impacts on Local Public Expenditures in Sweden. *Local Government Studies*, 41(1), 63-77.
- Hansen, S. W. (2015). The democratic costs of size: how increasing size affects citizen satisfaction with local government. *Political Studies*, 63(2), 373-389.
- Hansen S. W. (2014). Common pool size and project size: An empirical test on expenditures using Danish municipal mergers. *Public Choice*, 159(1), 3-21.
- Hansen, S. W., Houlberg, K. & Pedersen, L. H. (2014). Do municipal mergers improve fiscal outcomes? *Scandinavian Political Studies*, 37(2), 196-214.
- Haug, P. & Illy, A. (2011). Größe ist nicht alles – Die Effizienz der kommunalen Leistungserstellung am Beispiel Sachsen-Anhalts. *Wirtschaft im Wandel*, 17(10), 347-355.
- Herrmann, M. (2015): *Strategisches Wählen in Deutschland. Logik und politische Konsequenzen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Hesse, J. J. (2015). Staatsreform in Deutschland und Europa. Der öffentliche Sektor im nationalen und internationalen Vergleich. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hesse, J. J. (2014). Auswirkungen der Landkreisneuordnung. Beobachtungsauftrag nach Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 18.08.2011. Zweiter Zwischenbericht: 2013/2014.
- Hesse, J. J. (2008). Kreisgröße und kommunales Ehrenamt. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.

- Hesse, J. J. (2007). Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig Holstein. Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.
- Hesse, J. J. (2004). Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland. Zusammenfassung der Empfehlungen des Gutachtens zur Funktional- und Strukturreform.
- Hesse, J. J. (2000). Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse des im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e. V. erstellten Gutachtens. Berlin: Europäisches Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis.
- Hesse, J. J. (2000). Regierungs- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern e. V., Schwerin.
- Hesse, J. J. (1999). Regierungs- und Verwaltungsreform in Brandenburg. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Brandenburg e. V., Potsdam. Berlin: Europäisches Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis.
- Hinnerich, B. J. (2009). Do merging local governments free ride on their counterparts when facing boundary reforms? *Journal of Public Economics*, 93(5-6), 721-728.
- Hlepas, N. (2010). Incomplete Greek consolidation. In: *Local Government Studies*, 36 (2), 223-252.
- Hlepas, N. (2012). Local Government in Greece. In: Moreno, A. M. (Hrsg.): *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. INAP, Madrid, 257-282.
- Hlepas, N. (2016). Is it the twilight of decentralization? Testing the limits of functional reforms in the era of austerity. In: *International Review of Administrative Sciences*, 82(29), 273-290.
- Hoogerwerf, A. (1999). Argumenten tegen Twentestad. *Bestuurskunde*, 8(2), 46-53.
- Houlberg, K. (2010). Municipal Size, Economy, and Democracy. In P. Swianiewicz (Hrsg.): *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest, Open Society Institute, 309-332.
- Jann, W. (2017). Es geht nicht um Einsparungen. Gastbeitrag zur Kreisreform in Brandenburg. *Potsdamer Neueste Nachrichten*.
- John, P. (2010). Larger and larger? The endless search for efficiency in the UK. In H. Balderheim & L. E. Rose (Hrsg.): *Territorial Choice – The Politics of Boundaries and Borders*. Hounds-mills: Palgrave Macmillan, 101-117.
- Jordahl, H. & Liang, C.-Y. (2010). Merged municipalities, higher debt: on free-riding and the common pool problem in politics. *Public Choice*, 143(1-2), 151-172.
- Junkernheinrich, M., Boettcher, F., Brand, S., Steinmüller, L. & Holler, B. (2011). Neuabgrenzung leistungsfähiger Gemeindegebiete. Ein verwaltungsökonomischer Beitrag zur Kommunal- und Verwaltungsreform von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Inneren, für Sport und Infrastruktur. Endbericht für die Untersuchungsregion 1. Kaiserslautern.
- Kalb, A. (2010). *Public Sector Efficiency: Applications to Local Governments in Germany*. Wiesbaden: Gabler.
- Kelle, U. (2006). Combining qualitative and quantitative methods in research practice: purposes and advantages. *Qualitative Research in Psychology*, 3(4), 293-311.
- Kettunen, P. (2014). The Finnish Municipal Reform. *Public Policy*, 9(2), 55-70.

- Kjær, U., Hjelmar, U. & Leth Olsen, A. (2010). Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils: the case of Danish 2007 structural reforms. *Local Government Studies*, 36(4), 569-585.
- Kraaykamp, G., Van Dam, M. & Toonen, T. (2001). Institutional change and political participation: the effects of municipal amalgamation on local electoral turnout in the Netherlands. *Acta Politica*, 36(4), 402-418.
- Kuhlmann, S. (2009). Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa: Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich. Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, S. & Bouckaert, G. (2016). Local Public Sector Reforms in Times of Crisis – National Trajectories and International Comparisons. London: Palgrave MacMillan.
- Kuhlmann, S., Richter, P., Schwab, C. & Zeitz, D. (2012). Gutachten zur Reform der Kommunal- und Landesverwaltung Brandenburg. Erstellt im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Brandenburger Landtag im Rahmen der Enquête-Kommission 5/2. Speyer.
- Kuhlmann, S. & Wayenberg, E. (2016). Institutional impact assessment in multi-level systems: conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 233-254.
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2011). The evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: a still neglected research agenda. *Local Government Studies*, 37(5), 479-494.
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2013). Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kuhlmann, S. & Wollmann, H. (2014). Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Kushner, J. & Siegel, D. (2005). Citizen Satisfaction with Municipal Amalgamations. *Canadian Public Administration*, 48(1), 73-95.
- Ladner, A., Keuffer, N. & Baldersheim, H. (2015). Local Autonomy Index for European Countries (1990–2014). Brussels: European Commission.
- Landesamt für Bauen und Verkehr (2012). Bericht der Raumbeobachtung: Bevölkerungsvorausschätzung 2011 bis 2030. Ämter und amtsfreie Gemeinden des Landes Brandenburg. Verfügbar unter: http://www.lbv.brandenburg.de/dateien/stadt_wohnen/rb_Beoelkerungsvorausschaeftzung_2011_bis_2030.pdf [24.05.2017]
- Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (2015). Zweiter Bericht der Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung Mecklenburg-Vorpommern. (Drucksache 6/3638)
- Landesregierung Thüringen (2016). Gesetzentwurf der Landesregierung: Vorschaltgesetz zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen. (Drucksache 6/2000)
- Landtag Brandenburg (2016). Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019. Vorschlag des Ministers des Inneren und für Kommunales. (Drucksache 6/1788)
- Landtag Brandenburg (2016). Beschluss des Landtages Brandenburg, 13. Juli 2016: Entwurf des Leitbildes für die Verwaltungsstrukturreform 2019. (Drucksache 6/4528-B)
- Lassen, D. D. & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction size and local democracy: evidence on internal political efficacy from large scale municipal reform. *American Political Science Review*, 105(2), 238-258.

- Lauber, J. (2014). Gemeindegröße als Erfolgsfaktor? Das Beispiel des Kantons Luzern. In R. Steiner, A. Ladner & P. Reist (Hrsg.): Reformen in Kantonen und Gemeinden. Bern: Haupt Verlag, 133-147.
- Laux, E. (1999). Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen. In H. Wollmann & R. Roth (Hrsg.): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: Leske + Budrich, 168-185.
- LRH-MV (2015). Zweiter Bericht der Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung Mecklenburg-Vorpommern.
- LRH-SH (2014). Ergebnis der Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich. Kiel.
- Lüchinger, S. & Stutzer, A. (2002). Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung: Eine Empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen. *Swiss Political Science Review*, 8(1), 27-50.
- Lyons, W. E. & Lowery, D. (1989). Governmental Fragmentation Versus Consolidation: Five Public-Choice Myths about How to Create Informed, Involved, and Happy Citizens. *Public Administration Review*, 49(6), 533-543.
- Mabuchi, M. (2001). Municipal Amalgamation in Japan. Washington, DC: World Bank Institute.
- Martins, M. R. (1995). Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation: a Cross-European Perspective. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 13(4), 441-458.
- MIK (2016). Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze. Referentenentwurf des Ministeriums des Innern und für Kommunales. (Stand 1. Dezember 2016). Verfügbar unter: http://www.mik.brandenburg.de/media_fast/4055/Referentenentwurf_KNG.pdf [14.05.2017]
- Moisio, A. & Uusitalo, R. (2013). The impact of municipal mergers on local public expenditure in Finland. *Public Finance and Management*, 13(3), 148-166.
- Mouritzen, P. E. (2010). The Danish Revolution in Local Government: How and Why. In H. Balderstein & L. E. Rose (Hrsg.): *Territorial Choice – The Politics of Boundaries and Borders*. Hounds Mills: Palgrave Macmillan, 21-41.
- Mouritzen, P. E. (1989). City Size and Citizens' Satisfaction: Two Competing Theories Revisited. *European Journal of Political Research*, 17(6), 661-688.
- Muller, E. N. (1970). Cross-National Dimensions of Political Competence. *The American Political Science Review*, 64(3), 792-809.
- Mühlenkamp, H. (2015). Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor: Wirtschaftlichkeitsvergleiche und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Berlin: de Gruyter.
- National Oversight and Audit Commission. (2016). Local Government Efficiency Review Reforms (NOAC Report No. 5). Dublin.
- Nelson, M. A. (1992). Municipal Amalgamation and the Growth of the Local Public Sector in Sweden. *Journal of Regional Science*, 32(1), 39-53.
- Nowakowski, G. (2017): Gescheiterte Kreisreform Woidkes Notbremsung ist eine Chance für Brandenburg. *Der Tagesspiegel*.
- O'Riordan, J. & Boyle, R. (2015). A Case-Study of The Tipperary County Council Merger. *Local Government Research Series*, 9.
- Oliver, J. E. (2000). City Size and Civic Involvement in Metropolitan America. *American Political Science Review*, 94(2), 361-373.

- Oliver, J. E. (2001). Democracy in Suburbia. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- OECD (2014). OECD Regional Outlook: Regions and Cities: Where Policies and People Meet. Paris: OECD Publishing.
- Peters, K. (2017, 11. April). Schröter „Wir sind bereit zu verändern, wir haben viele Dinge verstanden.“ Potsdamer Neueste Nachrichten.
- Pierce, R. (2008). Research Methods in Politics: A practical Guide. Los Angeles, CA: Sage.
- Putnam, R. D. (2000). Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York, NY: Simon & Schuster.
- Ragnitz, J., Steinbrecher, J. & Thater, C. (2010). Fiskalische Einsparpotenziale durch die Kreisstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Dresden: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.
- Reingewertz, Y. (2012). Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel. Jerusalem: the Hebrew University of Jerusalem, Department of Economics.
- Rösel, F. (2016 a). Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien. ifo Dresden berichtet, 23(4), 45-49.
- Rösel, F. (2016 b). Do mergers of large local governments reduce expenditures? Evidence from Germany using the synthetic control method (ifo Working paper No. 224). München: Leibniz Institute for Economic Research.
- Rösel, F. (2016 c). Die politischen Kosten von Gebietsreformen. ifo Dresden berichtet, 23(1), 21-25.
- Rösel, F. (2016 d). Gibt es Einspareffekte durch Kreisgebietsreformen? – Evidenz aus Ostdeutschland. ifo Schnelldienst, 69(22), 26-33.
- Rösel, F. & Sonnenburg, J. (2016). Politisch abgehängt? Kreisgebietsreform und AfD-Wahlergebnis in Mecklenburg-Vorpommern. ifo Dresden berichtet, 23(6), 6-13.
- Rosenfeld, M. T. W. (2013). Je größer, desto besser? Raumforschung und Raumordnung, 71, 281-282.
- SRH (2009). Evaluierung der Funktional- und Kreisgebietsreform auf Kreisebene – Erste Erkenntnisse zu Einsparpotenzialen.
- Saarimaa, T. & Tukiainen, J. (2015). Common pool problems in voluntary mergers. European Journal of Political Economy, 38, 140-152.
- Sancton, A. (2000). Merger Mania. Montreal: McGill-Queens University Press.
- Sancton, A. (1996). Reducing Costs by Consolidating Municipalities: New Brunswick, Nova Scotia and Ontario. Canadian Public Administration, 39(3), 267-289.
- Schaap, L. & Karsten, N. (i.E. 2017). Assessing the Effects of Municipal Mergers. A Review of Dutch studies.
- Schaap, L. & Karsten, N. (2015). Evaluating municipal mergers' effects: a review of amalgamation studies in Netherlands. Paper presented at PSA Conference, Sheffield, UK.
- Schimank, U. (2008). Ökonomisierung der Hochschulen: Eine Makro-Meso-Mikro-Perspektive. In K.-S. Rehberg (Hrsg.): Die Natur der Gesellschaft: Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006. Frankfurt a. M.: Campus Verlag, 622-636.

- Schimmelpeninck, L. G., Van der Heide, A., ten Cate, Y., Seret, C. A. & Terwel, W. J. (1984). Evaluatie gemeentelijke herindeling Zuid-Limburg. Deventer: Twijnstra Gudde.
- Schwab, C., Bouckaert, G. & Kuhlmann, S. (2017). The Future of Local Government in Europe: Lessons from Research and Practice in 31 Countries. Baden-Baden: Nomos.
- Seaparniene, D. & Lazauskiene, A. (2012). Local Government in Lithuania. In A.-M. Moreno (Hrsg.): Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective. INAP, Madrid, 389-410.
- Seitz, H. (2008). Democratic participation and the size of regions: an empirical study using data on German counties (CESifo Working Paper No. 2197).
- Seitz, H. (2007a). Ökonomische und fiskalische Effekte der Kreisstrukturreform in Sachsen. Dresden: Technische Universität.
- Seitz, H. (2007b). Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein.
- Seitz, H. (2007c). Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie. ifo Dresden berichtet, 14(5), 26-37.
- Seitz, H. (2005). Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern. Dresden: Technische Universität, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik.
- Steiner, R. & Kaiser C. (2017). Effect of amalgamations: evidence from Swiss municipalities. *Public Management Review*, 19(2), 232-252.
- Steiner, R., Kaiser, C. & Eythórrsson, G. T. (2016). A Comparative Analysis of Amalgamation Reforms in Selected European Countries. In S. Kuhlmann & G. Bouckaert (Hrsg.), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, (S. 23-43). London: Palgrave MacMillan.
- Studerus, J. (2016). Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland. St. Gallen: University of St. Gallen.
- Swianiewicz, P. & Lukomska, J. (2017). Is Small Beautiful? The Quasi-Experimental Analysis of the Impact of Territorial Fragmentation on Costs in Polish Local Governments. (unveröffentlichtes Workingpaper).
- Tashakkori, A. & Teddie, C. (2003). Handbook of mixed methods in social & behavioral research. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Tavares, A. F. & Rodrigues, M. (2015). The Economic and Political Impacts of Top-Down Territorial Reforms: The Case of Sub-City Governments. *Local Government Studies*, 41(6), 956-976.
- Terlouw, K. (2016). Territorial changes and changing identities: how spatial identities are used in the up-scaling of local government in the Netherlands. *Local Government Studies*, 42(6), 938-957.
- Tessmann, J. (2009). Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Thieme, W. & Prillwitz, G. (1981). Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform. Baden-Baden: Nomos.
- Toonen, T. A. J., Van Dam, M., Glim, M. & Wallagh, G. (1998). Gemeenten in Ontwikkeling: Herindeling en Kwaliteit. Assen: Van Gorcum.

- Travers, T., Jones, G. & Burnham, J. (1993). The Impact of Population Size on Local Authority Costs and Effectiveness. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Van Houwelingen, P. (2014). Political participation and municipal population size: A meta-study. *Local Government Studies*, 43(3), 408-428.
- Van Twist, M. J. W., Schulz, M. S., Ferker, J., Scherpenisse, J. & Van der Steen, M. (2013). Lichte Evaluatie Gemeentelijke Herindeling: Inzichten op Basis van 39 Herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel. The Hague: NSOB.
- Verba, S., Nie, N. & Kim, J.-O. (1978). Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, S. & Nie, N. (1972). Participation in America. Political Democracy and Social Equality. New York, NY: Harper & Row.
- Vodenicharov, A. (2012). Local Government in Bulgaria. In Moreno, A.M. (Hrsg.): Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective. INAP, Madrid, 69-90.
- Von Oertzen, H.-J. & Thieme W. (Hrsg.) (1978-1983). Die kommunale Gebietsreform. 16 Bde. Baden-Baden: Nomos.
- Wagener, F. (1983). Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung. Deutsche öffentliche Verwaltung, 36(18), 745 ff.
- Wagener, F. (1969). Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Berlin: Duncker & Humblot.
- Walker, R. M. & Andrews, R. (2013). Local government management and performance: a review of evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 101-133.
- Wirth, L. (1938). Urbanism as a way of life. *American Journal of Sociology*, 44(1), 1-24.
- Wollmann, H. (2004). Evaluation und Verwaltungspolitik. Konzepte und Praxis in Deutschland und im internationalen Kontext. In R. Stockmann (Hrsg.): Evaluationsforschung. Opladen: Leske + Budrich, 205-232.
- Wollmann, H. (2002). Verwaltungspolitik und Evaluierung. Ansätze, Phasen und Beispiele im Ausland und in Deutschland. *Zeitschrift für Evaluation*, 1(1), 75-99.
- Ziekow, J., Riotte, W., Hiller, P., Mehde, V. & Schneider, A. (2013). Bericht der Expertenkommision Funktional- und Gebietsreform. Erfurt.