

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 Stimmgewicht 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 Stimmgewicht 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. Bemerkenswerterweise 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 erklärungskräftig 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 Wahlabstinenz 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 Drittfaktoren 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 Gemeindegroße 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 (Eythórsson 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/Karstens 2017). Dies mag damit zu tun haben, dass der Repräsentationsquotient (Einwohner je Mandat) mit zunehmender Gemeindegroße 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 einzigem 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 selbstwahrgenommene Politikkompetenz der Bürger, die in allen vier Untersuchungsländern 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 Drittfaktor „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 auswirkte, 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 Wegstrecke 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 (Eythórsson 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")

