

Warum fusionieren Gemeinden freiwillig?

Hintergründe und praktische Erfahrungen aus Niedersachsen

Marc Seuberlich

Die sozioökonomischen Herausforderungen mancher Regionen veranlassten jüngst erste westdeutsche Landesregierungen, über Gebietsreformen nachzudenken. Mit der Verankerung kommunalpolitischen Handelns und Wirtschaftens in großräumigeren Strukturen ist das Ziel verbunden, auf der kommunalen Ebene Synergieeffekte zu erzeugen und Effektivitätspotenziale zu aktivieren. Da staatlich initiierte und implementierte Gebietsreformen aber kein populäres landespolitisches Steuerungsinstrument für die kommunale Entwicklung sind, werden durch staatliche Anreizsysteme angeschobene freiwillige Fusionsbemühungen präferiert. Am Beispiel Niedersachsens wurde mithilfe einer Befragung von fusionierten Kommunen geschaut, warum sie sich auf freiwilliger Basis zusammengeschlossen haben und welche Bedingungen hierfür förderlich waren. Die Motivation für eine freiwillige Gebietsreform erhöhen danach besonders finanzielle Anreize und die Drohkulisse einer möglichen verpflichtenden Gebietsreform. Dabei zeigt sich, dass die Gemeinsamkeiten zwischen den fusionierenden Kommunen gar nicht einmal besonders groß sein müssen und dass auch diese Erfolgsfälle Hürden zu überwinden hatten.

Einleitung

Anders als in den neuen Bundesländern sind Gebietsreformen in den alten Ländern absolute Ausnahmen. Ein Grund sind sicherlich die noch frischen Erinnerungen an die große Zeit der Territorialreformen in den 1960er und 1970er Jahren, welche die lokale Politik und Bevölkerung überhaupt nicht begeistert hat.¹ Gebietsreformen gelten als ein Thema, mit welchem

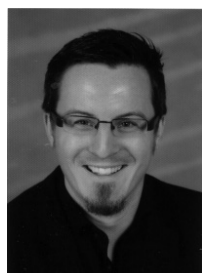
sich die Politik eher die Finger verbrennt als eine Wahl gewinnt. Trotzdem wird von verschiedenen Seiten der Versuch unternommen angesichts vielfältiger gesellschaftspolitischer Herausforderungen (schwierige Haushaltslagen, demographischer Wandel, Schrumpfung ländlicher Räume), Gebietsreformen auf die Agenda der Landespolitik zu setzen.² Dem liegt die Überzeugung zugrunde, dass kommunalpolitisches Handeln und Wirtschaften in großräumigeren Strukturen Synergieeffekte erzeugen und Effektivitätspotenziale in der Verwaltungsarbeit aktivieren kann.³ Da Gemeinden trotz des Problemdrucks für gewöhnlich nur wenig Bereitschaft zeigen, Gebietsreformen selbst zu initiieren, gehen einzelne Landesregierungen den Weg, freiwillige Gebietsreformen durch staatliche Anreizsetzung attraktiver zu machen. In Niedersachsen und Rheinland-Pfalz waren unter den westdeutschen

Bundesländern in den vergangenen Jahren in dieser Hinsicht die stärksten Bemühungen erkennbar. Und in der Tat kam es in beiden Ländern zu einer kleinen Zahl freiwilliger Gemeindefusionen.

Dieser Beitrag möchte die Frage beantworten, aus welchen Gründen und mit welchen Erwartungen die Gemeinden sich zu Fusionen entschlossen und welche Erfahrungen sie im Umsetzungsprozess gemacht haben. Dafür wurde in frisch fusionierten Gemeinden eine Befragung von Ratspolitikern und Bürgermeistern durchgeführt.⁴ Auch wenn in Rheinland-Pfalz das Ausmaß der Gebietsneuordnungen im Vergleich zu Niedersachsen höher liegt, beschränkt sich dieser Beitrag auf die Sichtweise aus Niedersachsen, weil dort dieser Prozess ein wenig früher gestartet war.

Die Situation in Niedersachsen

Es herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass die Kommunalstrukturen in vielen



Dr. Marc Seuberlich

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik an der Ruhr-Universität Bochum.

1 Der Spiegel 1977, S. 74ff.

2 Bull 2008.

3 Bogumil 2016.

4 Um die Beweggründe für freiwillige kommunale Gebietsreformen zu erfahren, wurde eine Befragung bei Ratsmitgliedern und Bürgermeistern von 20 fusionierten bzw. fusionierenden Kommunen durchgeführt (ausschließlich kreisangehörige Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 5.000 und 40.000). Die Kommunen hatten zum Befragungszeitpunkt die Fusion abgeschlossen bzw. politisch beschlossen. Es wurden Vollerhebungen in jedem der 20 Räte vorgenommen und insgesamt 390 Ratsmitglieder und Bürgermeister persönlich angeschrieben und um Teilnahme gebeten. Die 169 eingegangenen Fragebögen entsprechen einer zufriedenstellenden Rücklaufquote von 43,3 Prozent.

Regionen Niedersachsens als nicht dauerhaft lebensfähig gelten.⁵ Wegen sehr niedriger und schrumpfender Einwohnerzahlen, fiskalischer Problemlagen und anhaltender Strukturschwäche haben laut Hesse 19 der 37 Landkreise bzw. drei der acht kreisfreien Städte „Stabilisierungsbedarf“.⁶ Dies entspricht in etwa der Hälfte des Landesgebietes.

Zieht man einschlägige Dokumente wie Wahlprogramme und Landtagsprotokolle zu Rate, sind sich die landespolitischen Akteure dieser Problemlagen

zu Fusionen entschließen. Diese Kommunen sollten von bis zu 75 Prozent der bis Ende 2009 aufgelaufenen Liquiditätskredite durch einen Entschuldungsvertrag entlastet werden, in welchem sie sich zu Konsolidierungsmaßnahmen verpflichten.⁸ Zielgruppe der in Aussicht gestellten „Hochzeitsprämien“ waren insbesondere Kommunen aus strukturschwachen Regionen, deren mittelfristige Aussicht auf eine orts- und bürgernahe Erfüllung ihrer kommunalen Selbstverwaltungspflicht bei einem gleichzeitig ausgeglichenen Haushalt als skeptisch einzuschätzen war.

Einsetzung von Enquete-Kommissionen, die Erstellung von Leitbildern oder die Beauftragung von Gutachten, die üblicherweise eine Gebietsreform vorbereiten und begleiten.¹⁰

Tatsächlich gewannen Ende der 2000er Jahre auf der kommunalen Ebene Diskussionen über Fusionen merklich an Schwung, denen schließlich auch Taten folgten. Durch rund 30 freiwillige Gebietsreformen hat sich zwischen 2005 und 2015 die Zahl der Gemeinden um 52 (-5,1%) und die der Samtgemeinden um 18 (-12,9%) reduziert.¹¹ Der Rückgang bei den Gemeindezahlen ist zum erheblichen Teil auf die Reduzierung von Mitgliedsgemeinden zurückzuführen, die im Falle einer Umwandlung von Samtgemeinden in Einheitsgemeinden ihre Eigenständigkeit aufgeben. Da Samtgemeinden üblicherweise mind. 4-5 Mitgliedsgemeinden haben, sinkt bei dieser Form der Gemeindefusion die Gemeindezahl am stärksten. Auch 2016 reduzierte sich die Zahl der Kommunen noch einmal im niedrigen zweistelligen Bereich, darunter der einmalige Fall einer Fusion von zwei Landkreisen.¹² Bei den bisher fusionierten Gemeinden handelt es sich nämlich fast ausschließlich um Kleinstädte bzw. ländliche Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern.¹³ Die Fusionskommunen schneiden bei klassischen sozioökonomischen Indikatoren wie der Bevölkerungsentwicklung im Landesvergleich überwiegend schwach ab.¹⁴ So sind bei den bisherigen Fusionsbemühungen selten Gemeinden aus der NUTS-Region Weser-Ems vertreten, welche im Landesvergleich über ein höheres sozioökonomisches Potenzial mit niedriger Arbeitslosigkeit und positiver Bevölkerungsentwicklung verfügen und durch größere Gebietsstrukturen privilegiert sind.

Aber nicht überall dort, wo Diskussionen um Gebietsreformen geführt wurden,

»Seit 2005 gab es rund dreißig freiwillige Gebietsreformen vor allem im ländlichen Raum.«

seit längerer Zeit bewusst. Und auch die damit verbundenen Lösungsvorschläge, also z.B. verstärkte interkommunale Zusammenarbeit bis hin zu Gebietsreformen, sind den Entscheidern im Land, egal von welcher parteipolitischen Couleur, nicht neu. Der bisher weitgehendste Lösungsvorstoß erfolgte 2009, als sich die Landesregierung zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden zusätzlich auf den sog. Zukunftsvertrag verständigte.⁷ Dessen Ziel war die Stärkung der Leistungsfähigkeit und Selbstverwaltungskraft kommunaler Gebietskörperschaften mithilfe von Entschuldungshilfen und Beratungsleistungen, wenn sich Kommunen

Trotzdem kamen unter bestimmten Voraussetzungen Kommunen in den Genuss der Leistungen des Zukunftsvertrages, die ihre dauerhafte Leistungsfähigkeit durch eine solche (Teil)Entschuldung auch ohne Fusion wiederherstellen können.⁹ Zeitgleich zur Vorstellung des Zukunftsvertrages kündigte die niedersächsische Landesregierung an, dass strukturschwache Gemeinden mit fehlendem Fusionswillen in Zukunft mit einer Pflichtfusion durch das Land rechnen müssten. Insgesamt wählte Niedersachsen aber eine, im Vergleich zu anderen Ländern, sanfte Strategie, um Gebietsreformen zu veranlassen. Schließlich fehlen (bisher) Maßnahmen wie die

5 Hesse 2012; Bogumil/Seuberlich 2015.

6 Hesse 2012.

7 Eigentlicher Titel: „Gemeinsame Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens und der Niedersächsischen Landesregierung zur Zukunftsfähigkeit der niedersächsischen Kommunen“

8 Direkte Sanktionen bei Verstößen gegen die Konsolidierungsziele enthalten die Entschul-

dungsverträge nicht (Niedersächsischer Landtag 2015).

9 Bis Ende 2015 wurden 42 Entschuldungsverträge geschlossen (Niedersächsischer Landtag 2015).

10 Die einzige diesbzgl. Gutachtenleistung, die auch nur die Kreisebene adressiert, stammt von Hesse (2012).

11 Eichhorn 2015, S. 490.

12 Die Landkreise Göttingen und Osterode vereinigen sich Ende 2016 zum neuen Landkreis Göttingen.

13 Mit einigem Abstand zur zweitplatzierten Gemeinde ist die Stadt Goslar mit rund 40.000 Einwohnern die bisher einwohnerstärkste Fusionsgemeinde.

14 Eichhorn 2013.

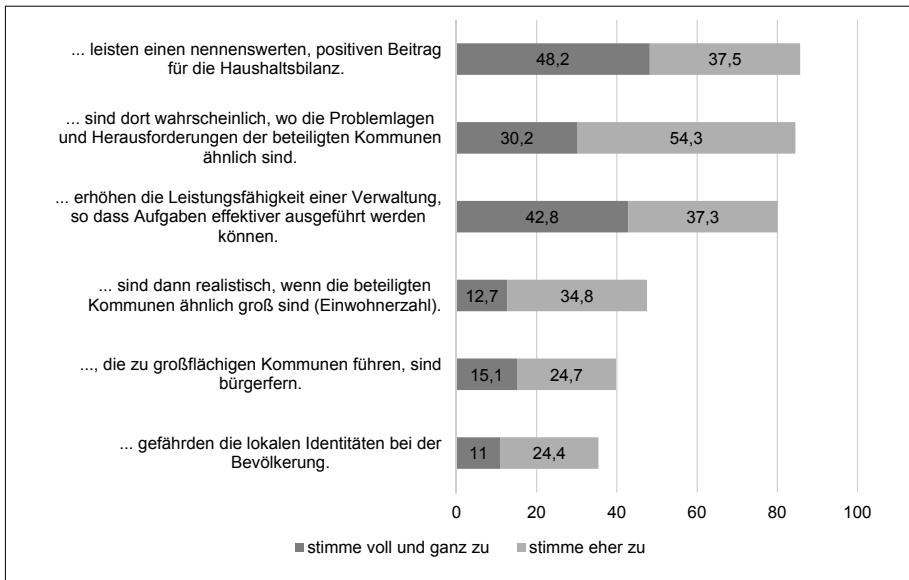


Abb. 1: Ansichten zu Gebietsfusionen im Allgemeinen („Gebietsreformen ...“) (Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Gebietsreformdatensatz; n=158-168, Angaben in Prozent)

kam es am Ende auch zu einer Fusion. Für gescheiterte Fusionsversuche gibt es in Niedersachsen einige Beispiele, da z.B. Bürgerentscheide dazwischen kamen, die finanziellen Einspareffekte zu gering prognostiziert wurden¹⁵ oder die Verhandlungen im Sande verliefen. Eine vollständige Übersicht über sämtliche Fusionsabsichten gibt es allerdings nicht, da i.d.R. bereits in der Frühphase einer Fusionsanbahnung, informelle Beratungen zwischen den interessierenden Gemeinden und der Landesregierung geführt werden. Zeichnen sich bereits in diesen Gesprächen Unvereinbarkeiten ab, wird auf die Weiterverfolgung des Themas verzichtet. Die Öffentlichkeit wird darüber i.d.R. nicht informiert. Von außen betrachtet ist daher nur eine grobe Einschätzung möglich, wie viele Gemeinden tatsächlich in den vergangenen Jahren eine Fusion aufgrund der gesteigerten Anreizsetzung durch das Land erwogen haben.

Gebietsreformen werden grundsätzlich per Landesgesetz vollzogen. Wenn

das Land eine Gebietsreform initiiert, ist diese i.d.R. Bestandteil einer umfassenderen Verwaltungsstrukturreform, z.B. in Verbindung mit einer Funktionalreform. Wenn die Kommunen selbst eine Gebietsreform ersuchen, müssen dem sämtliche beteiligten kommunale Vertretungskörperschaften zustimmen. Das Land kann, muss aber nicht dem Wunsch des Zusammengehens von Kommunen entsprechen. So hat das Land Niedersachsen z.B. im Jahr 2014 eine Fusionsbestrebung abgelehnt.¹⁶ Ebenso gibt es keine eindeutige Regelung, wie sich das Land in den Fällen von Fusionsvorhaben verhalten soll, die von einer Mehrheit der beteiligten Vertretungskörperschaften gewünscht, aber von einer Minderheit nicht gebilligt werden. Dieser Konflikt kann auftauchen, wenn einzelne Mitgliedskommunen von Samtgemeinden ihre Zustimmung verweigern.¹⁷ Bei diesem Kommumentyp liegt der Anspruch an einer erfolgreichen Fusionsentscheidung höher, da die Zahl der Vetospieler, deren Zustimmung für eine Reform notwendig ist, größer ist. Hier kann

das Land in einen Interessenkonflikt geraten, ob es bei Meinungsdivergenzen die Gebietsreform durchdrücken oder doch lieber die sich weigernden Gemeinden schützen soll, selbst wenn objektiv nachprüfbar Kriterien eher für eine Fusion sprechen. In diesem Fall hat der niedersächsische Landtag sich gegen eine Fusion entschlossen und den entsprechenden Gesetzentwurf zurückgezogen.

Ergebnisse der Befragung

Die Faktoren, die theoretisch für oder gegen Fusionsentscheidungen sprechen, sind zahlreich und können an anderer Stelle nachgelesen werden.¹⁸ Mithilfe einer Befragung von beteiligten Lokalpolitikern und Bürgermeistern wurde geprüft, welche Motive und Erwartungen in den niedersächsischen Gemeinden hinsichtlich ihrer Fusionen tatsächlich vorherrschen.¹⁹ Da der gesamte Prozess im Vorfeld eines politischen Fusionsbeschlusses i.d.R. durch verschiedene Beratungs-, Informations- und Aushandlungsetappen sehr lang andauert, kann davon ausgegangen werden, dass die befragten Akteure ein hohes Informationsniveau hinsichtlich dieser Frage mitbringen.

Zunächst wurden die Befragten mit Zustimmungsfragen zu ihren Ansichten gegenüber Gebietsreformen im Allgemeinen konfrontiert (vgl. Abb. 1). Mit deutlicher Mehrheit herrscht die Überzeugung vor, dass diese einen nennenswerten, positiven Beitrag für die Haushaltsbilanz haben und die Leistungsfähigkeit der Verwaltung erhöhen. Dieses Antwortverhalten überrascht nicht, denn in der Literatur zählt die sozioökonomische und administrative Performanz einer Gemeinde zu den Hauptargumenten für eine Gebietsreform.²⁰ Ebenfalls überrascht nicht die mehrheitliche Zustimmung, dass die Problemlagen und Herausforderungen der

15 In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass der finanzökonomische Profit wegen anfallender Transaktions- (z.B. technische Anpassungen) und Folgekosten (z.B. höhere Besoldungsgruppen, Angleichung von Leistungsstandards) nicht unbedingt immer sonderlich groß sein muss (Sørensen 2006; Steiner/Ladner 2006, S. 24; Steiner/Kaiser 2016; Callanan/Murphy/Qinlivan 2014).

16 Hierbei handelt es sich um die geplante Fusion zwischen der Stadt Wolfsburg mit dem Landkreis Helmstedt.

17 Ein aktuelles Beispiel ist die Fusionsabsicht der Stadt Helmstedt mit der Samtgemeinde Nord-Elm, bei welcher zwei der sechs Mitgliedsgemeinden der Samtgemeinden sich einer Fusion verweigern.

18 Z.B. bei Stangl/Stötzer 2015, S. 91.; Lauber 2010.

19 Bei der Bewertung der vorliegenden Ergebnisse muss berücksichtigt werden, dass diese die Eindrücke von Akteuren wiedergeben, die in ihrem Reformvorhaben erfolgreich waren. Lokalpolitiker, deren geplante Gebietsreform nicht umgesetzt

wurde, mögen wahrscheinlich anders antworten. Bemerkenswerterweise gibt es keine erwähnenswerten Unterschiede im Antwortverhalten zwischen den Ratsmitgliedern, deren Gemeinde mit einer anderen fusioniert hat, und jenen Ratsmitgliedern, deren Samtgemeinde sich in eine Einheitsgemeinde umgewandelt hat. Aus diesem Grund werden hier die Ergebnisse der Vertreter dieser beiden Gebietsreformtypen gemeinsam präsentiert.

20 Junkernheinrich 2013; Bull 2008; Geys/Heinemann/Kalb 2013; Haug 2013.

Seuberlich, Warum fusionieren Gemeinden freiwillig?

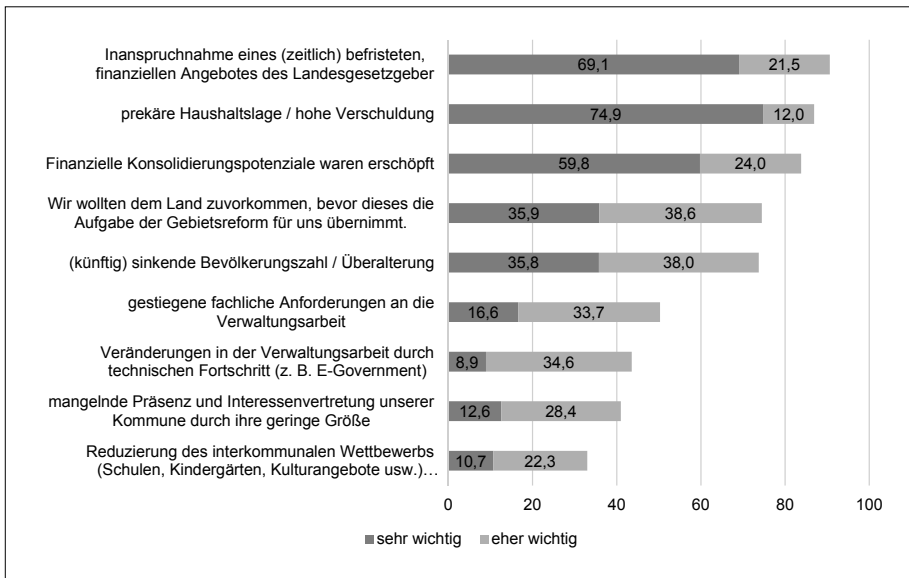


Abb. 2: Aus welchen Gründen wurde für Fusion gestimmt? (Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Gebietsreformdatensatz; n=162-168, Angaben in Prozent)

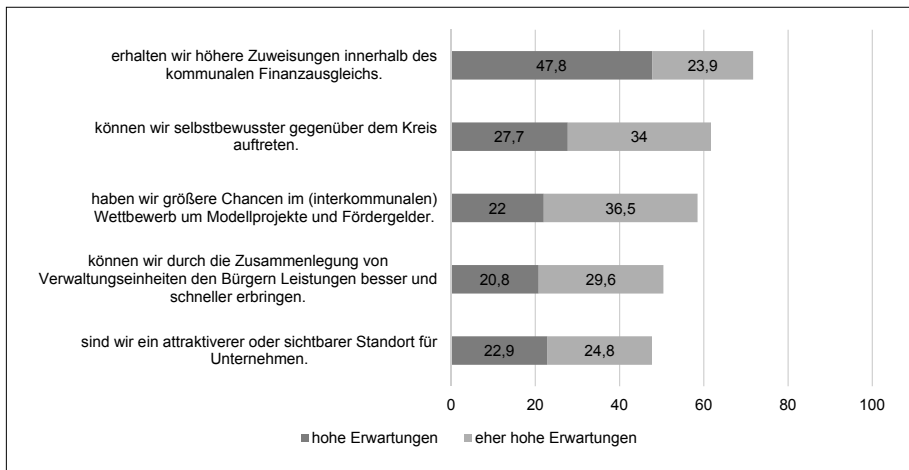


Abb. 3: Wachstumserwartungen mit der Fusion („Nach der Fusion ...“) (Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Gebietsreformdatensatz; n=157-159; Angaben in Prozent)

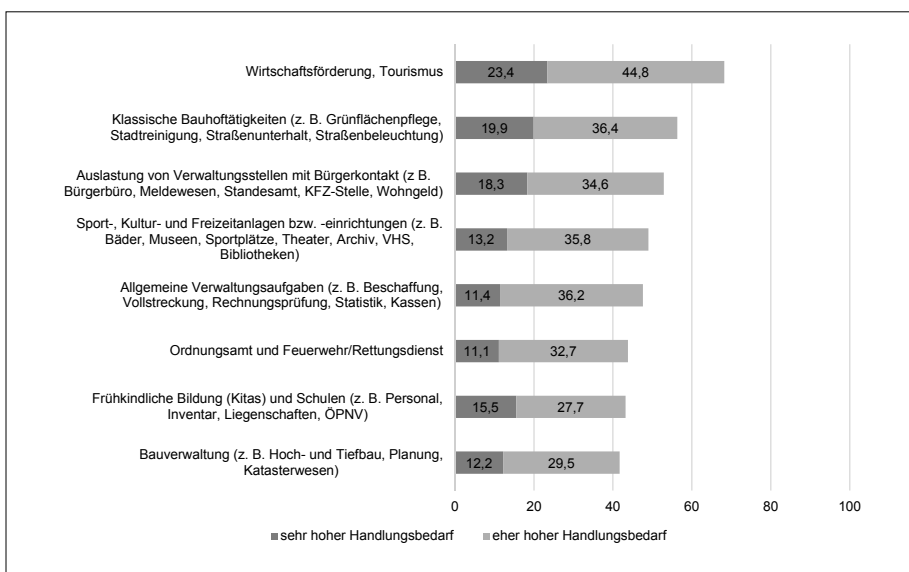


Abb. 4: Welcher Handlungsbedarf lag in ausgewählten Aufgabenfeldern vor? (Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Gebietsreformdatensatz; n=148-153, Angaben in Prozent)

fusionsbeteiligten Kommunen ähnlich sein sollten. Gebietsreformen sind zu erwarten, wenn das Ergebnis für alle beteiligten Akteure vorteilhafter ist als der Status quo. Bei der Fusion einer hochverschuldeten mit einer fiskalisch privilegierten Kommune würde der zu erwartende Profit bei der erstgenannten liegen und wäre damit zu einseitig verteilt.²¹ Dagegen werden Größenunterschiede weniger wichtig erachtet. Weniger als die Hälfte die Befragten stimmen der Aussagen zu, dass großflächige Kommunen bürgerfern seien oder die lokalen Identitäten der Bevölkerung gefährden. Dies überrascht, schließlich wird hinsichtlich der lokalen Demokratie wird ausgegangen, dass in kleineren Einheiten die Responsivität der politisch-administrativen Akteure größer ist.²²

Von zentraler Bedeutung für die Fusionsentscheidung der eigenen Gemeinde waren für die Befragten fiskalische Aspekte (vgl. Abb. 2). Sowohl die versprochenen finanziellen Entschuldungshilfen durch den Zukunftsvertrag als auch die tatsächliche finanzielle Lage der Gemeinde rangieren bei den Gründen für die Fusionsentscheidung weit oben. Ebenfalls eine hohe Relevanz kam der vom Land aufgebauten Drohkulisse sowie der demographischen Situation zu. Weniger relevant, aber nicht unbedeutend für die Fusionsentscheidung waren dagegen die sich verändernden Anforderungen an die Verwaltungsarbeit, die fehlende politische Präsenz oder die Reduzierung des interkommunalen Wettbewerbs.

Auch wenn die mangelnde politische Präsenz der Gemeinde und der interkommunale Wettbewerb wenig bedeutsam für die Fusionsentscheidung gewesen sind, haben mehr als die Hälfte der Befragten höhere Erwartungen, dass sich durch die Fusion die Ausgangslage bei der politischen Präsenz und im interkommunalen Wettbewerb verbessert (vgl. Abb. 3). Die höchsten Erwartungen liegen indes beim fiskalischen Profit (steigenden Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich). Rund die Hälfte der Befragten setzt außerdem Erwartungen darin, durch eine Gebietsreform das Leistungsangebot gegenüber den

21 Benz/Scharpf/Zintl 1992, S. 37.

22 Vetter/Kersting 2003; Kuhlmann et al. 2012.

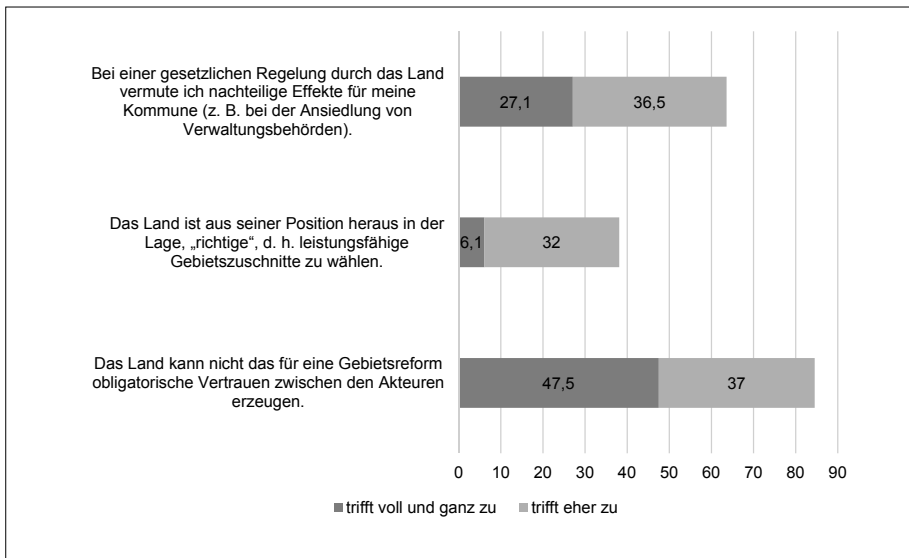


Abb. 5: Die Rolle des Landes bei einer verpflichtenden Gebietsreform (Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Gebietsreformdatensatz; n=163-164; Angaben in Prozent)

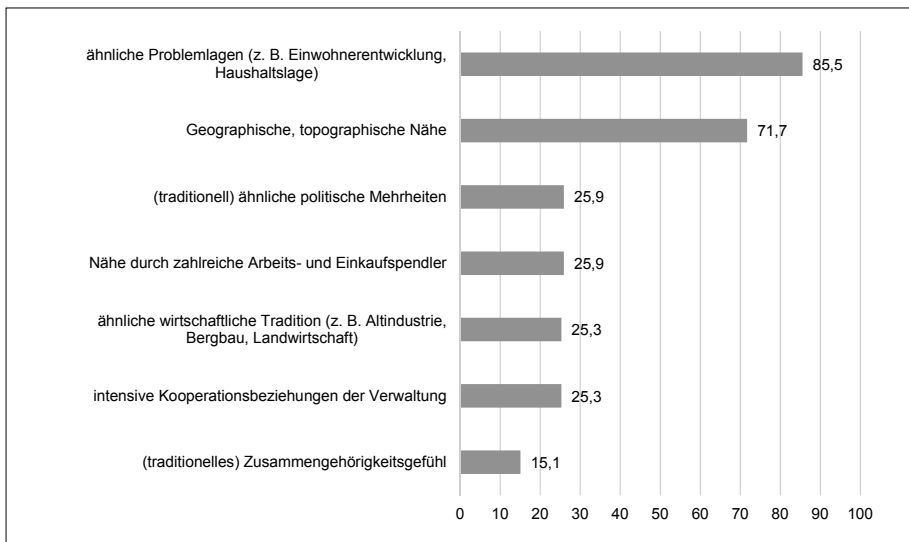


Abb. 6: Welche Eigenschaften teilen die fusionierenden Kommunen? (Quelle: Eigene Darstellung; Angaben in Prozent, n=162, Angaben in Prozent)

Bürgern verbessern zu können bzw. sich als ein attraktiverer Standort für Unternehmen zu platzieren. Diese Erwartungen äußern insbesondere jene Lokalpolitiker, die den Grund für die Fusion ihrer Gemeinde in den Veränderungen in der Verwaltungsarbeit und im demografischen Wandel sehen.²³

Differenziert nach Aufgabenfeldern (vgl. Abb. 4) sehen die befragten Akteure mehrheitlich einen hohen Handlungsbedarf im Bereich der Wirtschaftsförderung und des Tourismus, aber auch bei klassischen Bauhoftätigkeiten und der Auslastung von Verwaltungsstellen mit Bürgerkontakt. Ungleich weniger groß wird der Handlungsbedarf bei Sport-, Kultur- und

Freizeitanlagen und allgemeinen Verwaltungsaufgaben eingeschätzt.

Die befragten Gemeinden hatten zum Untersuchungszeitpunkt den politischen Beschluss zur Fusion bereits vollzogen, sich damit selbstständig mit ihrer oder ihren Partnergemeinden einigen können und waren nicht darauf angewiesen, dass ihnen das Land mit einer Pflichtfusion unter die Fittiche greift. Über das Schicksal ihrer Gemeinde möglichst selbstständig zu entscheiden, ist den Befragungsteilnehmern sehr wichtig (vgl. Abb. 5). Es herrscht eine skeptische Sichtweise auf staatliche Gebietsreformen, denn die Mehrheit der Befragten würde von Pflichtfusionen durch das Land nicht nur nachteilige Effekte für die eigene Gemeinde erwarten, sie sehen

das Land aus seiner Position heraus mehrheitlich nicht in der Lage, leistungsfähige Gebietszuschnitte zu wählen sowie das notwendige Vertrauen zwischen den Fusionspartnern zu erzeugen. Die fehlende Popularität hierarchisch angeordneter Gebietsreformen bei den Landesregierungen ist demnach nicht unbegründet.

Die Kommunen haben selbstständig über ihren Fusionspartner entscheiden können und gemäß dem Sprichwort „gleich und gleich gesellt sich gern“, ist durchaus plausibel davon auszugehen, dass sie einen Kooperationspartner wählen, der ihnen nicht unähnlich ist. Gefragt nach möglichen Gemeinsamkeiten zwischen den fusionierenden Gemeinden wird mit klarer Mehrheit angegeben, dass diese über ähnliche Problemlagen verfügen und in unmittelbarer geographischer Nähe zueinander liegen (vgl. Abb. 6). Weitere potenzielle Ähnlichkeiten werden dagegen viel seltener genannt. Nur jeder vierte Befragte gibt an, dass es traditionell ähnliche politische Mehrheiten, enge Pendlerbeziehungen, gemeinsame wirtschaftliche Traditionen oder administrative Kooperationsbeziehungen gebe bzw. gegeben habe. Noch weniger Befragte konstatieren, dass vor der Reform eine Art „Zusammengehörigkeitsgefühl“ zwischen den Fusionsgemeinden bestanden hätte. Anscheinend sind funktionale Verflechtungen zwischen den fusionierenden Gemeinden, aber auch „weiche“ Faktoren keine hinreichenden Bedingungen dafür, dass Kommunen fusionieren. Wiederum bestätigt die sozioökonomische Notlage als wichtiges Handlungsmotiv.

Über das Gelingen solcher Fusionsprozesse entscheiden aber nicht Ähnlichkeitsmerkmale, sondern die im Prozess involvierten und entscheidungsberechtigten Akteure.²⁴ Gerade bei hochpolitisierten Entscheidungen ist die Ausnutzung von Gelegenheitsfenstern für einen Reformersfolg zentral, schließlich finden sich

²³ Die Korrelation zwischen der Erwartung, dem Bürger durch eine Fusion Leistungen besser und schneller erbringen zu können (vgl. Abb. 3) und den gestiegenen Anforderungen an die Verwaltungsarbeit bzw. dem demografischen Wandel (vgl. Abb.2) liegen bei ,510 bzw. ,243 und sind jeweils auf dem 0,1-Prozent-Niveau signifikant (Spearman's-Rho).

²⁴ Calciolari/Cristofoli/Macciò 2012.

Seuberlich, Warum fusionieren Gemeinden freiwillig?

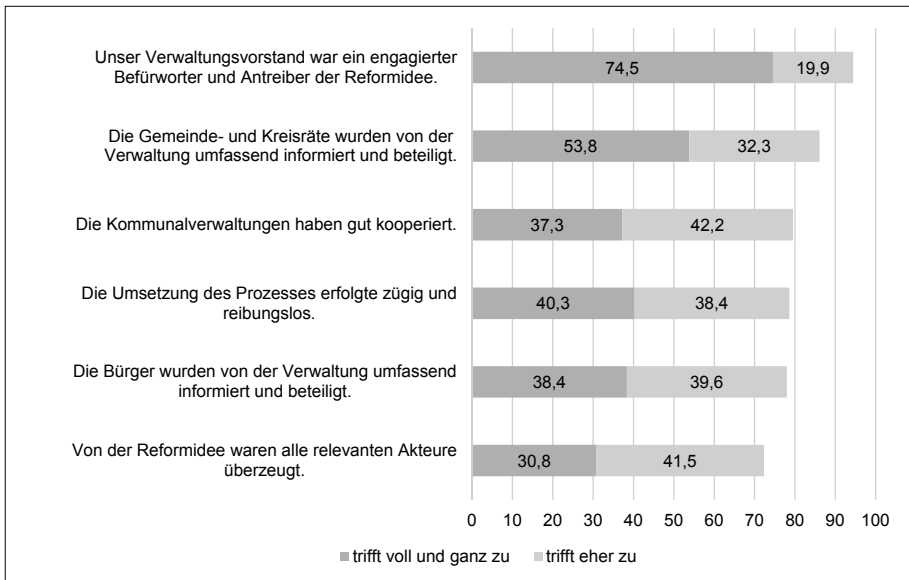


Abb. 7: Charakteristiken des Einigungsprozesses Quelle: Eigene Darstellung; n=157-159, Angaben in Prozent

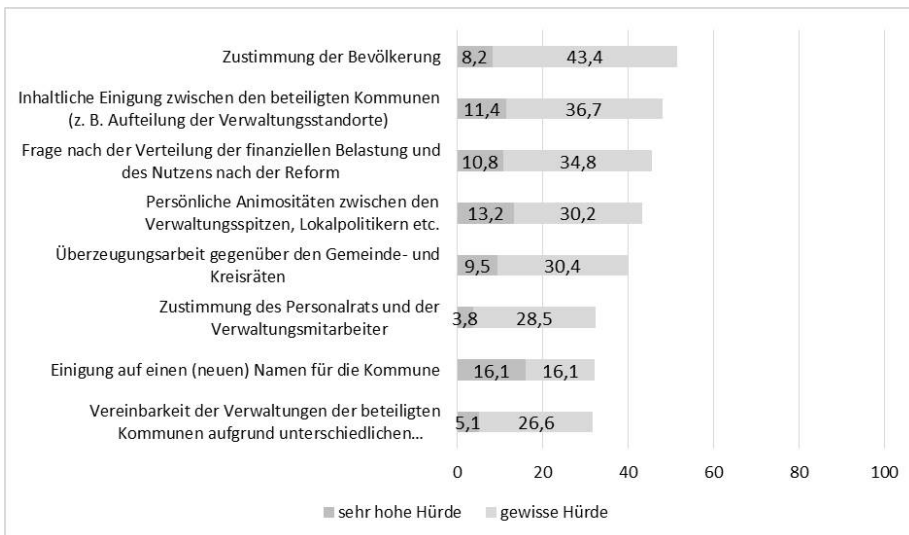


Abb. 8: Wie groß waren folgende Hürden im Einigungsprozess? (Quelle: Eigene Darstellung; n=157-158, Angaben in Prozent)

bei solch mehrjährigen Reformprozessen Fallstricke (z.B. Verhandlungsdilemmata) oder nachlassender Reformeifer.²⁵ Gefragt nach einigen Charakteristiken des Einigungsprozesses (vgl. Abb. 7), dominiert bei den Befragten die Angabe, dass der Verwaltungsvorstand eine hervorgehobene Rolle im Reformprozess als engagierter Befürworter und Antreiber einnahm.²⁶ Außerdem wird mit klarer Mehrheit von einer umfassenden Informationspolitik und Kooperationskultur der Verwaltungen gesprochen, die Umsetzung des Prozesses als zügig und reibungslos beschrieben, während auch die Bürger umfassend beteiligt wurden. Zudem herrscht mehrheitlich die Ansicht vor, dass alle relevanten

Akteure von der Reformidee überzeugt waren.

Mithilfe eines Mittelwertvergleichs wurde geprüft, inwieweit diese Reformcharakteristiken von den zuvor vorgestellten Gemeinsamkeiten bzw. Nicht-Gemeinsamkeiten der Fusionsgemeinden abhängig sind. Dabei zeigte sich, dass dies kaum einen Unterschied macht, ob die Fusionsgemeinden eine geographische Nähe

aufweisen, ähnliche Traditionen besaßen oder sie ein Zusammengehörigkeitsgefühl verband. Die Meinungen zum Einigungsprozess gehen kaum bis gar nicht auseinander. Mit einer Ausnahme: Wenn die fusionierenden Gemeinden durch enge Pendlerbeziehungen und ähnliche Problemlagen miteinander verbunden sind, wird von den Befragten statistisch signifikant die Kooperation der Verwaltungen häufiger als „gut“ wie auch die Umsetzung des Prozesses eher als „zügig und reibungslos“ eingeschätzt.²⁷

Richtet man den Blick auf mögliche Hürden im Einigungsprozess, werden diese von den beteiligten Lokalpolitikern in der Mehrzahl als nicht sonderlich groß eingeschätzt (vgl. Abb. 8). Allenfalls in der Zustimmung der Bevölkerung sah mehr als die Hälfte der Befragten eine gewisse bzw. sehr große Hürde, was plausibel erscheint. Danach bilden die inhaltliche Einigung zwischen den beteiligten Kommunen wie auch die Frage nach der Verteilung der finanziellen Belastung bzw. des Nutzens nach der Reform noch die größten Hürden. Immerhin knapp jeder zweite Befragte berichtet demnach von Situationen, die ein Verhandlungsdilemma auslösen können, welche am ehesten noch durch den „Schleier der Hierarchie“ zu lösen wären.²⁸ Auch in diesen Erfolgsfällen bestanden also potenzielle Reformgefährdungen. Während die zu treffenden Ausgleichsregelungen aus objektiver Sicht nachvollziehbare Abwägungen sind, die innerhalb einer solchen Reform thematisiert werden müssen und wo Konfliktpotenziale naturgemäß bestehen, gehören persönliche Animositäten zwischen Entscheidungsträgern weniger dazu. Aber mehr als vier von zehn Befragten sahen in Animositäten eine sehr große bzw. gewisse Hürde im Einigungsprozess. Ein knappes Drittel sah sogar in der Einigung auf einen (neuen) Gemeindenamen eine Hürde. Eventuell etwas überraschend ist, dass die Zustimmung des Personals wie auch der Verwaltungsmitarbeiter zu den vergleichsweise kleinen Hürden gehört.

25 Priebis 2004; Benz 2003, S. 504ff.

26 Dies bestätigt eine weitere, hier nicht zitierte Frage, wonach mehr als 70 Prozent der Befragten – ganz unabhängig von Parteizugehörigkeiten – ihren Bürgermeister als „sehr förderlichen“ Reformakteur einschätzten. Mit deutlichem Vor-

sprung vor Akteuren wie dem weiteren Verwaltungsvorstand (49%), dem Gemeinderat (43%) und leitenden Verwaltungsmitarbeitern (37%).

27 Diese Aussage basiert auf Ergebnissen einer hier nicht aufgeführten Varianzanalyse.

28 Benz 2003.

Auch die Bedeutung der Hürden wurde mithilfe des Mittelwertvergleichs in Zusammenhang mit den geteilten Eigenschaften der Fusionsgemeinden gebracht. Auffällig ist der Befund, dass zwischen Gemeinden mit engeren Pendlerbeziehungen sämtliche Hürden weniger wichtig eingeschätzt werden. Sofern die Gemeinden über ähnliche Problemlagen verfügen, spielen zwei Aspekte eine signifikant geringere Rolle: persönliche Animositäten und die Überzeugungsarbeit gegenüber den Gemeinderäten. Mit einer prekären Lage geht anscheinend eine gewisse Alternativlosigkeit einher, die nur wenig Raum für umfassende Diskussionen und sonstige Sperenzen bietet. Außerdem werden die Bürger und die (technische) Vereinbarkeit der Verwaltungsarbeit des Weiteren dann als größere Hürde eingeschätzt, wenn die Gemeinden geografisch weiter entfernt liegen, was inhaltlich plausibel ist.

Fazit

Welche Lehren können aus den Erfahrungen der niedersächsischen Gemeinden für künftige Gebietsreformen gezogen werden? Erstens ist eine wichtige Erkenntnis, dass die beteiligten Gemeinden eine Entschuldungsoption wie auch die Drohkulisse als reformförderlich sehen. Zweitens liegt nun der Befund vor, dass es für eine Fusion keine Voraussetzung darstellt, dass die beteiligten Gemeinden viele gemeinsame Eigenschaften miteinander teilen müssen. Allerdings können gemeinsam geteilte Merkmale reformförderlich wirken und den Umsetzungsprozess beschleunigen bzw. vereinfachen. Drittens haben die Bürgermeister als Antreiber für die Reform gedient und die Informationspolitik für die Entscheidungsträger wie für die Bevölkerung war umfassend. Aber auch bei den fusionierten Gemeinden tauchten Hürden auf oder es lagen Bedingungen vor, die aus objektiver Sicht eigentlich die Chance auf eine freiwillige Gebietsreform reduzieren sollten. Dennoch gelang es den Kommunen, diese Hindernisse zu überwinden. Für fusionswillige Kommunen kann damit die Botschaft lauten, dass trotz Widerständen eine Fusion nicht unmöglich ist.

Für das Land Niedersachsen ist zu konstatieren, dass es mithilfe des Zukunftsvertrages gelang einige Kommunen

für eine Fusion zu aktivieren. Das Kernproblem wenig zukunftsfähiger Kommunalstrukturen konnte nicht gelöst werden. Die Kommunallandschaft ist durch die immer noch bestehenden 971 Gemeinden stark kleinteilig (Stand 01.01.2015). Da es sich hierbei zu 70 Prozent um Mitgliedsgemeinden (684) von Samtgemeinden (122) handelt.²⁹ und gerade die Mitgliedsgemeinden i.d.R. von sehr ländlicher Prägung sind, bleibt bei einer weiterhin andauernden demografischen Ausdünnung peripherer Regionen der Handlungsbedarf für die niedersächsische Landesregierung hoch.

Literatur

- Benz, A. (2003): Regional Governance mit organisatorischem Kern, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8-9, S. 505-512.
- Benz, A./Scharpf, F.W./Zintl, R. (1992): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen, New York..
- Bogumil, J. (2016): Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen. Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales (TMiK), Bochum.
- Bogumil, J./Seuberlich, M. (2015): Weiterentwicklung des Zweckverbandes Großraum Braunschweig und der Region. Gutachten im Auftrag des Zweckverbandes Großraum Braunschweig, Bochum.
- Bull, H.P. (2008): Kommunale Gebiets- und Funktionalreform, in: der moderne staat, 1 (2008) 2, S. 285-302.
- Calciolari, S./Cristofoli, D./Macció, L. (2012): Explaining the reactions of Swiss municipalities to the „amalgamation wave“, in: Public Management Review, 15 (2012) 4, S. 563-583.
- Callanan, M./Murphy, R./Quinlivan, A. (2014). The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government, in: The Economic and Social Review 45 (2014) 3, S. 371-403.
- Der Spiegel (Hrsg.) (1977): Alle Macht den Bürokraten. (30.05.1977), S.74-86.
- Eichhorn, L. (2013): Zahl der Gemeinden sinkt im Jahr 2013 auf 1000, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, 67 (2013) 6, S. 304-306.
- Eichhorn, L. (2015): Anfang 2015 nur noch 971 Gemeinden und 122 Samtgemeinden – Aktuelle und künftige Änderungen des Gemeinde- und Samtgemeindebestandes in Niedersachsen, in: Statistische Monatshefte Niedersachsen, 69 (2015) 9, S. 490-493.
- Geys, B./Heinemann, F./Kalb, A. (2013), Local Government Efficiency in German Municipalities, in: Raumforschung und Raumordnung 71 (2013) 4, S. 293-293.
- Haug, P. (2013): Gemeindegröße, Verwaltungsform und Effizienz der kommunalen Leistungs-

erstellung – Das Beispiel Sachsen-Anhalt, in: Raumforschung und Raumordnung 71 (2013) 4, S. 307-327.

Hesse, J.J. (2012): Kommunalstrukturen in Niedersachsen Zweite Fortschreibung des im Juli 2010 vorgelegten „Grundgutachtens“, zugleich: Abschlussbericht, im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen, Berlin.

Junkernheinrich, M./Boettcher, F./Brand, S./Holler, B. (2010): Ausgabenintensität und Gemeindegröße. Finanzwissenschaftliche Analyse am Beispiel der kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz, Kaiserlautern.

Junkernheinrich, M. (2013): Ortsgrößen im Wandel – Zur kommunalen Gebietsreform in Rheinland-Pfalz, in: Junkernheinrich, M./Ziegler, K. (Hrsg.): Räume im Wandel, Wiesbaden, S. 219-243.

Kuhlmann, S./Richter, P./Schwab, C./Zeit, D. (2012): Optionen zur Neugestaltung der Gemeindeebene in Brandenburg. Gutachten zur Reform der Kommunal- und Landesverwaltung Brandenburg, erstellt im Auftrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen im Brandenburger Landtag, Speyer.

Lauber, J. (2010): Gemeindefusionen im Kanton Luzern – ein anspruchsvoller Prozess zeigt Erfolge, in: Forum Public Management, 6 (2010) 1, S. 17-19.

Niedersächsischer Landtag (Hrsg.) (2015): Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort der Landesregierung, 17. Wahlperiode (30.12.2015), Drucksache 17/4930.

Priebs, A. (2004): Vom Kommunalverband zur Region Hannover – ein Rückblick auf 40 Jahre Erfahrung mit stadtreionaler Kooperation, in: Saarländische Kommunalzeitschrift, 54 (2004) 9, S. 207-212.

Sørensen, R.J. (2006): Local government consolidations: The impact of political transaction costs, in: Public Choice, 127 (2006), S. 75-95.

Stangl, M./Stötzer, S. (2015): Gemeindestrukturen in Österreich – Auswirkungen aus Sicht der Praxis, in: Verwaltung & Management, 21 (2015), 2, S. 89-95.

Steiner, R./Kaiser, C. (2016): Effects of amalgamations: evidence from Swiss municipalities, in: Public Management Review, Im Internet unter: DOI: 10.1080/14719037.2016.1153704, letzter Abruf am 30.08.2016.

Steiner, R./Ladner, A. (2005): Die Schweizer Gemeinden im Fokus. Ergebnisse der Gemeindebefragung 2005, in: Glatthard, A. (Hrsg.): Perspektiven für Gemeindefinanzen, Ulrich Isch, Bern, S. 8-34.

Vetter, A./Kersting, N. (2003). Democracy versus Efficiency? Comparing Local Government Reforms across Europe, in: Vetter, A./Kersting, N. (Hrsg.): Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency, Wiesbaden, S. 11-28.