



Wirkungen von Gebietsreformen: Stand der Forschung und Empfehlungen für das Land Brandenburg

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

Dr. Markus Seyfried

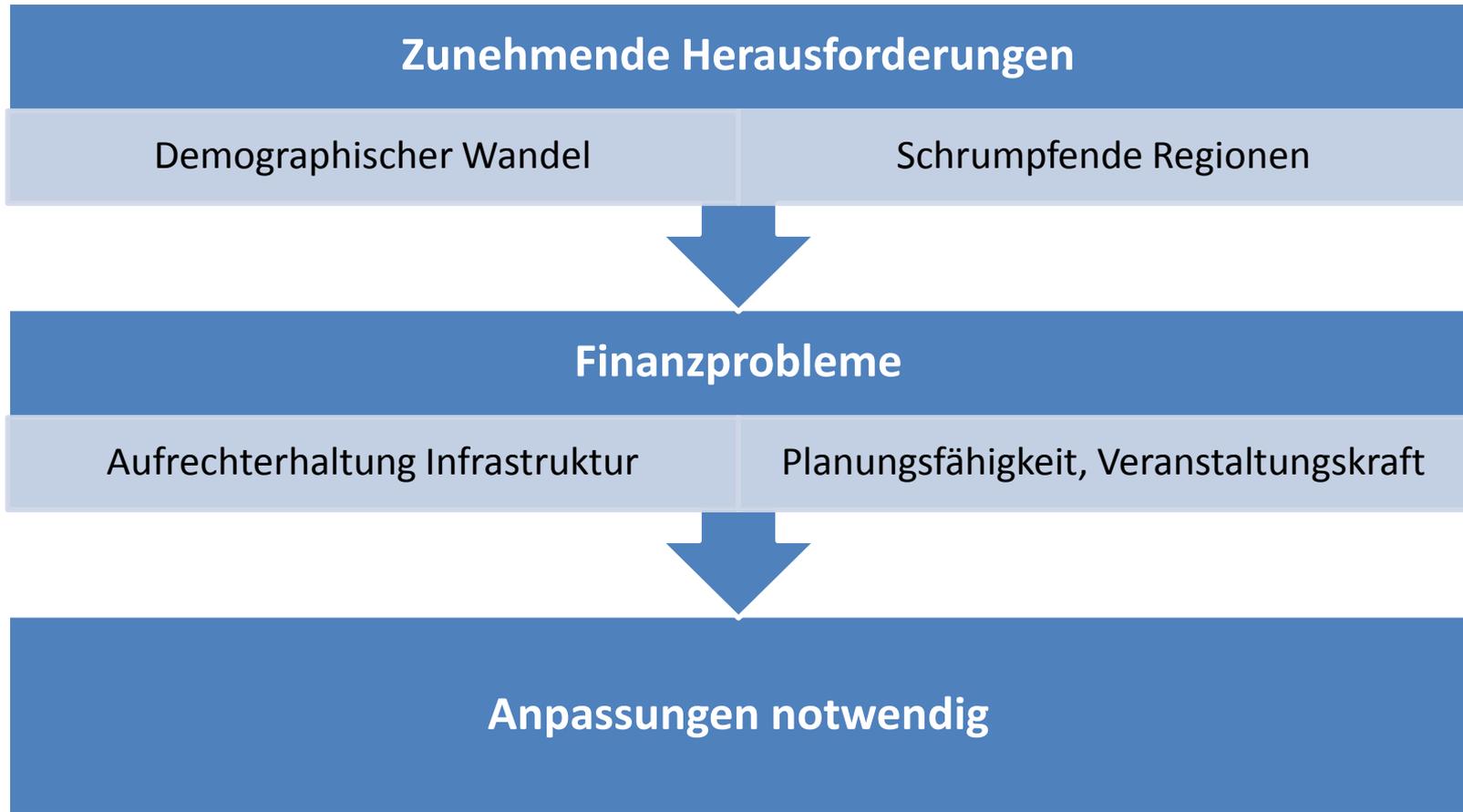
Prof. Dr. John Siegel

Universität Potsdam

- Ausgangsbedingungen
- Bisherige Entwicklungen
- Hintergrund und Ziel des Gutachtens
- Wirkungsmodell- und Wirkungsdimensionen
 - Leistungsfähigkeit
 - Wirtschaftlichkeit
 - Partizipation/Integration
- Zusammenfassung



Ausgangsbedingungen





Bisherige Entwicklungen

EK 5/2 (2009-2014):
Verwaltungsstrukturreform nötig
(Kreisreform als Bestandteil)

Koalitionsvertrag; Leitbild, Leitbild-/
Regionalkonferenzen, Konzept 2016:
14 + 4 → 9 + 1

Zunehmende Reformwiderstände;
Volksinitiative (130.000
Unterschriften)

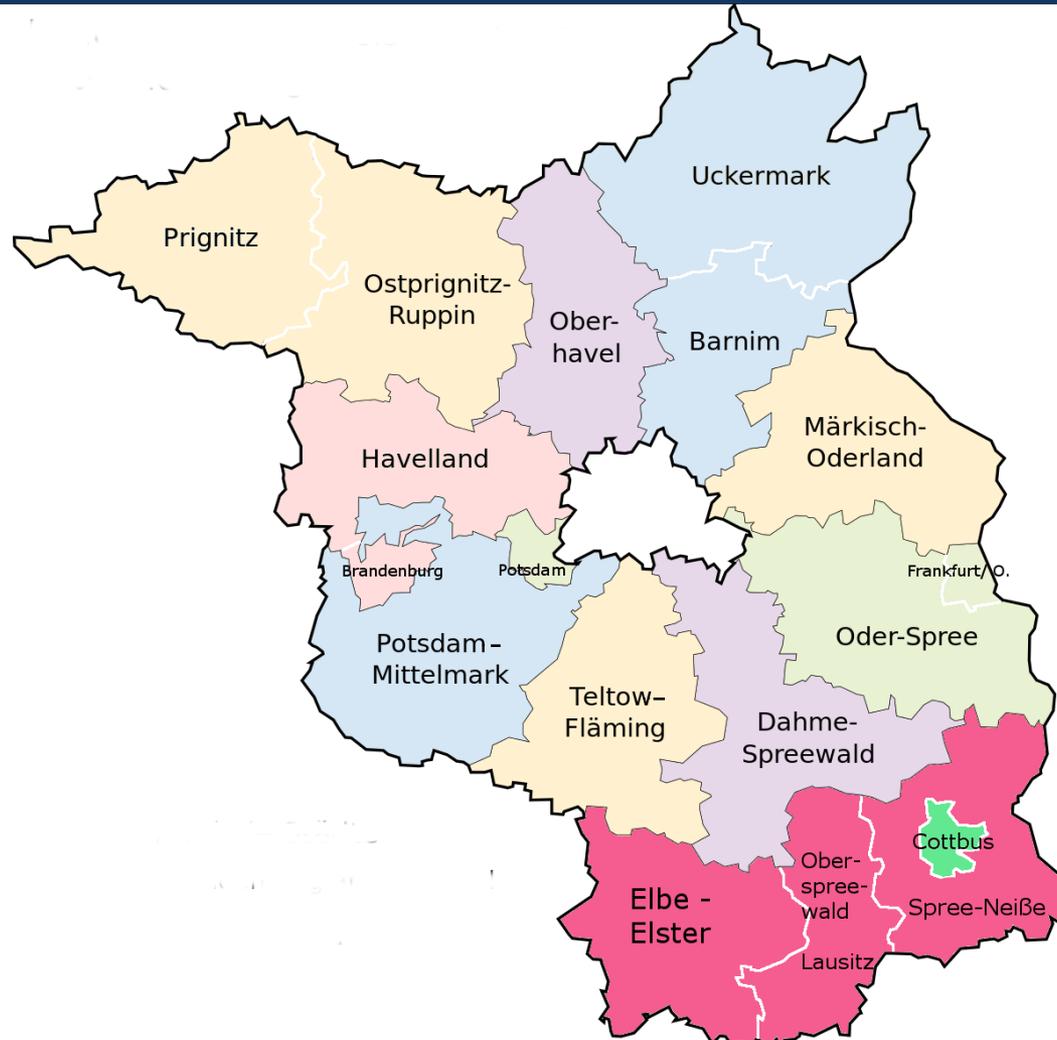
Anpassung des Konzepts (11 LK;
kein Niederlausitzkreis; keine
Fusion DS + TF)

Reformziel: Schaffung
leistungsfähiger,
bürgerorientierter und
zukunftsformer
Kommunalstrukturen

Der „Zwilling“



Die „Gurke mit Loch“





Hintergrund des Gutachtens

Stark emotionalisierte öffentliche Debatte

- Befürchtungen auf Mutmaßungen und Ängste gestützt
- Schlagworte:
 - „Eine Gefahr für die Demokratie“
 - „Kreisreform schadet der Demokratie“
 - „Warnung vor Zuwachs für rechtspopulistische Parteien“

Differenzierte Wissensbestände nicht genutzt

- Einseitiger Bezug auf zweifelhafte Studien
- Internationaler Forschungsstand nicht berücksichtigt



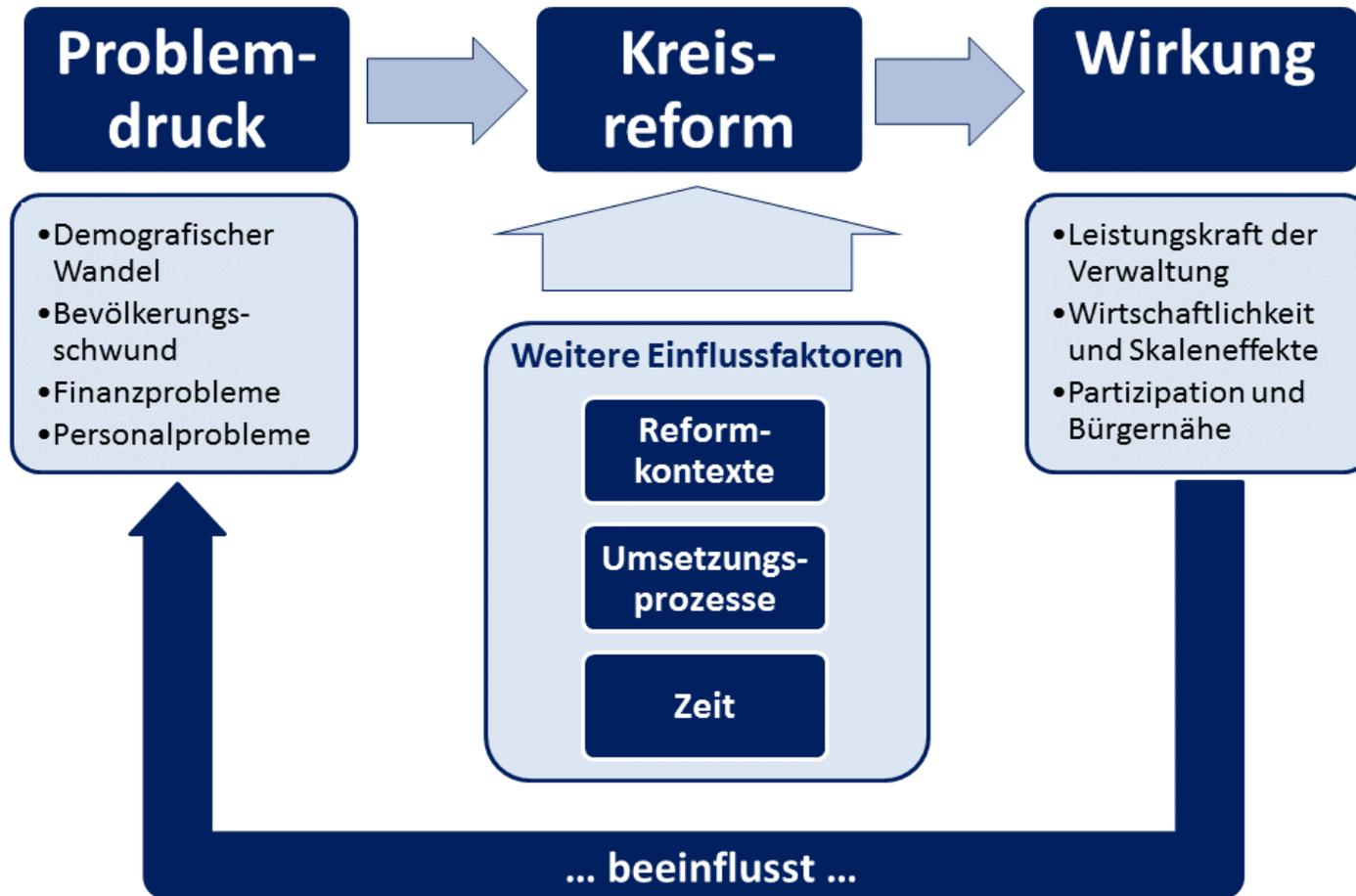
Ziele des Gutachtens

Kuhlmann/Seyfried/Siegel



- Umfassende Bestandsaufnahme und Systematisierung
- Kritische Auseinandersetzung mit bestehender Forschung
- Einbeziehung verschiedener Wirkungsdimensionen
- Identifizierung methodischer Probleme der Untersuchungen
- Beitrag zur Versachlichung der Debatte

Wirkungsmodell





Weitere Einflussfaktoren auf Reformwirkung

Kontext

- Territorialstrukturen, Aufgabenprofile, Ressourcensituation, Verwaltungskultur
- kritische Wirkungsbefunde zur Gemeindegebietsreform in NL und DK (Ø EW 42.000-55.000)
- Besonderheiten der Kreisebene: wenig publikumsintensiv; übergreifende, planerische, koordinierende Aufgaben, großräumige komm. Entwicklungspol.; Funktionsbündelung unterhalb Landesebene

Durchführung

- Veränderungen der Rahmenbedingungen während Durchführung (neue Aufgaben, mehr VZÄ, höhere Standards)
- flankierende Maßnahmen wichtig (z.B. interne Modernisierung der Verwaltung; Schaffung von Außenstellen, Digitalisierung, Personalqualifizierung)

Zeit

- Studien mit zu knappen Zeithorizonten nur begrenzt valide
- reformbedingte Verbesserungen (z.B. Einsparungen) oder Verschlechterungen treten zeitversetzt ein
- Aber: je länger Zeithorizonte desto mehr zusätzliche Faktoren/desto schwerer Reformwirkung zu isolieren



Drei zentrale Wirkungsdimensionen

Leistungsfähigkeit

- Spezialisierungs-/ Professionalisierungsgrad
- Strategische Handlungs-/ Planungsfähigkeit
- Fiskalische Leistungskraft
- etc.

Wirtschaftlichkeit

- Strukturelle Minderausgaben
- Skaleneffekte
- Mitnahmeeffekte
- etc.

Integrations- fähigkeit/ Partizipation

- Wahlverhalten; Ehrenamt
- Politische Repräsentation
- Parteipolitisches/zivilgesellschaftliches Engagement
- etc.



Politische Gewichtung der Wirkungsziele

Einsparungen

Funktionsfähigkeit

**Erwirtschaftung von
Einsparungen**

Effizienzrenditen

Leistungsfähigkeit

Bürgerorientierung

**Zukunftsfeste
Kommunalstrukturen**



Datenbasis: 80 wissenschaftliche Studien

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



Leistungsfähigkeit

- Überwiegend positive Effekte bzgl. Leistungsfähigkeit; Verwaltungs-/Veranstaltungskraft (*capacities*):
 - Steigerung der Planungsfähigkeit; Verbesserung fiskalischer Leistungskraft
 - Höherer Professionalisierungs-/Spezialisierungsgrad;
 - Kapazitäts-/ Qualitätsverbesserungen im Leistungsangebot
 - Beseitigung der Leistungsschwäche von Kleinkommunen; inst. Stärkung der Kreisebene
 - Abfederung von Arbeitsspitzen, bessere Vertretungsregelung
 - Synergie-/ Bündelungseffekte bei IT-Strukturen, Kämmereien, Personalwesen, öff. Einrichtungen/Gebäuden; Abbau von Mehrfachverwaltungen; org. Straffung
 - Größere Innovationsfähigkeit (z.B. Wissensmanagement, Controlling, Regionalentwickl.)
- Kritische Punkte: teils zu viele (aus Sicht der Bürgernähe nicht nötige) Außenstellen; dadurch Fragmentierung des Personals/suboptimale Nutzung der Größenvorteile, reformbedingte Verbesserungspotenziale/Konsolidierungs-/Straffungspotenziale lokal unzureichend genutzt; kritische Bilanz der strukturpol./regionalstrukturellen Effekte der KRG Bbg. 1993



Leistungsfähigkeit – Befunde für Deutschland

Wirkungsdimensionen	Effekte von Gebietsreform
Spezialisierungs- und Professionalisierungsgrad der Verwaltung	+
Planungsfähigkeit; Korrektheit der Verwaltungsarbeit	+
Verwaltungs-/ Veranstaltungskraft; fiskalische Leistungskraft	+
Beseitigung der Strukturheterogenität/ strukturpolitische Ausgleichsfunktion und Integration	+/-
Umfang/Qualität des Dienstleistungsangebots	+
Innovationsfähigkeit	+
Organisatorische Straffung der Verwaltung/Abbau von "Mehrfachverwaltung"	+



Leistungsfähigkeit – Befunde für Europa

Wirkungsdimensionen	+	+/-	0/-
Erhöhung Leistungsqualität/ -niveau/ -standards; Abbau v. Leistungsbeschränkungen	CH, DK, ICE, NO, SWE, FIN, GR, BE	NL	IT
Autonomiegewinne der Kommunen	CH, NL, S, IT, GR	ICE, FIN, BE	
Professionalisierung/ robustere Organisation	CH, NL, ICE		
Effektivere Policies		NL	



Wirtschaftlichkeit

- Empirische Befunde heterogener, mehrdeutiger, durchwachsen, kontextabhängig
 - Skaleneffekte (nicht) nachweisbar: 50/50 (vgl. Walker/Andrews 2013, 490 Untersuchungen)
- Einerseits: empirische Hinweise auf Einsparungen/ Wirtschaftlichkeitsverbesserungen/economies of scale
 - Senkung von Pro-Kopf-Ausgaben durch bessere Auslastung von Kapazitäten, Reduzierung von Einkaufskosten, Produktionsgrößenvorteile, Reduzierung von Remanenzkosten
 - Einsparpotenziale zwischen 10% und 40% (Sach-/Personalausgaben; unterschiedl. Reformmodelle)
- Andererseits: Tatsächliches Eintreten des ökonomischen Reformgewinns von vielen Faktoren abhängig → deshalb teils ex post nicht nachweisbar
 - Zeitversetztes Auftreten und „Störanfälligkeit“ der Wirkungen
 - Einsparungen (von Verwaltungsausgaben) teils (über)kompensiert durch substantielle Mehrausgaben infolge von Aufgabenzuwachs/VZÄ-Aufwuchs/Erhöhung v. Standards etc.
 - Diseconomies of scale in zu großen Strukturen (z.B. in DK Gemeinden über 50.000 EW)
 - Oftmals U-förmige Kurve der Pro-Kopf-Kosten
- Einsparmöglichkeit ≠ Nutzung dieser Möglichkeit → Ausgestaltung der Durchführung der Reform wichtig, um ökonomische Reformrenditen zu heben

Wirtschaftlichkeit – Befunde für Deutschland

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

Wirtschaftlichkeit – Befunde International

Wirkungsdimensionen	+	+/-	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

Die Behauptung, „dass die moderne empirische Literatur mit wenigen Ausnahmen keine signifikanten Einspareffekte und Effizienzgewinne von Gebietsreformen nachweisen kann“ (Blesse/Rösel 2017: 27), ist nicht haltbar und muss zurückgewiesen werden.



Integrationsfähigkeit/Partizipation

- Gebietsgröße hat eher moderaten Effekt auf lokale Demokratie; individuelle/ sozio-ökonomische Faktoren wichtiger; Gebietseffekt nicht überschätzen
- Demokratische Kosten von Gebietsreformen marginal; teils nicht existent
- Aber: auch angenommene positive Effekte der Gebietsgröße kaum nachweisbar
- Wahlbeteiligung/-verhalten: überwiegend kein Effekt („Rösel-Thesen“ nicht valide)
- Ausübung des Ehrenamts: erhöhter Aufwand, größere Wegstrecken etc., **aber**:
 - Kandidaturbereitschaft nicht rückläufig
 - Keine grundlegende Überforderung; keine prinzipielle Gefahr für das Ehrenamt;
 - Professionalisierung der Ratsarbeit; Bedeutung des Mandats steigt
- Zivilgesellsch. Engagement und lokales Politikwissen nicht rückläufig
- Negative Effekte: geringeres parteipol. Engagement, teils rückläufige Kontaktorientierung d. Bürger, geringere selbstwahrgenommene Politikkompetenz
- Flankierende Maßnahmen möglich/nötig, um Negativeffekte bzgl. demokratischer Teilhabe und Bürgernähe zu minimieren (E-Government, Außenstellen etc.)

Integrationsfähigkeit/Partizipation – Befunde für Deutschland

Wirkungsdimensionen	Effekte von Gebietsreform
Bürgernähe (Leistungserbringung, Anfahrtswege, etc.)	0/-
Wahlbeteiligung (aktiv und passiv)	+/-
Beteiligung in politischen und gesellschaftlichen Organisationen (außer Parteien)/ lokales Politikinteresse	+/-
Parteilokales Engagement, Kandidaturen	+/-
Identitätsbildung	0/-

Integrationsfähigkeit/Partizipation – Befunde Europa

Wirkungsdimensionen	+	+/-	0/-
Wahlbeteiligung			CH, DK, NO, NL, A
Beteiligung in polit./gesell. Org. /lokales Politikinteresse	ICE	DK, CH	NL
Teilnahme an lokalen Referenden	CH		CH
Parteilpolitisches 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



Zusammenfassung

Wirkungsdimensionen	Effekte von Gebietsreform
Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft	+
Einsparungen, Skalenerträge, Wirtschaftlichkeit	+/-
Integrationsfähigkeit, Partizipation, demokratische Kontrolle	-/0



Zusammenfassung/Empfehlungen

- KGR in Bbg. grundsätzlich der richtige Weg, um geplante Ziele zu erreichen
- Höhere Gewichtung der Reformziele „Leistungs-/ Funktionsfähigkeit/ Zukunftsfestigkeit“ gegenüber Einsparungen gerechtfertigt
- Fokus auf den Durchführungsprozess der Reform richten → für Reformgewinne bedeutsam, denn: komm. Gestaltungsfreiräume unterschiedlich nutzbar
- Transformationskosten nicht unterschätzen (Anschubfinanzierung; Entlastungen bei heterogenen Fusionen)
- Proaktive Maßnahmen ergreifen, um im Wirkungsfeld „Partizipation“ möglichen Verschlechterungen vorzubeugen; Professionalisierung der ehrenamtlichen Politik
- Funktionale Stärkung der leistungsfähigeren Kreise wichtig (Funktionalreform)
- Priorisierung der Personal- und Führungskräfteentwicklung zur Vermeidung zukünftiger Engpässe
- Verknüpfung der Gebietsreform mit interner Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung der Verwaltung



Kontakt

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann: Professur für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation

eMail: sabine.kuhlmann@uni-potsdam.de

Post: August-Bebel-Str. 89, D 14482 Potsdam

Tel.: +49/(0)331/ 977-3498

Fax: +49/(0)331/ 977-3615

Dr. Markus Seyfried: Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Professur für Politik und Regieren in Deutschland und Europa

eMail: seyfried@uni-potsdam.de

Post: August-Bebel-Str. 89, D 14482 Potsdam

Tel.: +49/(0)331/ 977- 3462

Prof. Dr. John Siegel: Professur für Public und Nonprofit Management

eMail: josiegel@uni-potsdam.de

Mail: August-Bebel-Str. 89, D 14482 Potsdam

Tel.: +49/(0)331/ 977- 3807

Fax: +49/(0)331/ 977- 3288