



Frischer Wind

in der Kommune

Verwaltungswissenschaftler bilden ein europäisches Netzwerk zur Erforschung kommunaler Reformen

Sie regeln, wo neue Schulen entstehen oder ob der Energieversorger privatisiert wird. Sie finanzieren Bildungs- und Kultureinrichtungen und betreiben Krankenhäuser: Die Kommunalverwaltungen in Europa treffen Entscheidungen, die jeder Bürger spürt. Verwaltungswissenschaftler aus Potsdam untersuchen mit Kollegen im europäischen Vergleich, wie notwendige Lokalreformen umgesetzt werden, welche Unterschiede es zwischen den Ländern gibt und welche Lehren man für die Verwaltungspraxis bei der künftigen Gestaltung dieser Reformen ziehen kann.

In Norwegen sind knappe kommunale Kassen kein Problem, in der Schweiz ebenso wenig. „Aber Griechenland und Spanien leiden“, sagt Sabine Kuhlmann, Professorin für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation. Die Voraussetzungen der europäischen Kommunen sind unterschiedlich, während sich ihre Aufgaben ähneln. Es gilt, notwendige Reformen umzusetzen, demografische Probleme anzugehen und zukunftsfähige Strukturen zu schaffen.

Um zu untersuchen, wie dies gelingt, betrachten Forscher aus ganz Europa im EU-Projekt „LocRef“

Kommunalreformen aus unterschiedlicher Perspektive. Welche Wirkungen haben Reformen des öffentlichen Sektors? Wie werden sie umgesetzt? Und warum finden sie überhaupt statt? Mehr als 300 erfahrene Wissenschaftler, Postdocs und Doktoranden aus 32 europäischen Ländern beteiligen sich an dem Mammutprojekt.

DAS PROJEKT

„LocRef“ (Local Public Sector Reforms) ist eine COST Action der Europäischen Union und fördert ein Forschungsnetzwerk zur Untersuchung von Reformen in Kommunalverwaltungen.

Beteiligt: Mehr als 300 Forscher aus 32 europäischen Ländern, unter Federführung der Universität Potsdam und Leitung von Prof. Dr. Sabine Kuhlmann

Laufzeit: 2015–2017

www.uni-potsdam.de/cost-locref/

Rathäuser in Hannover (o.),
Bad Lauchstädt (unten links)
und Wien (unten rechts)



„Es gibt zwar sehr viele vergleichende Forschungsarbeiten dazu auf nationaler, aber keine auf lokaler Ebene. Das ist eine eklatante Forschungslücke“, betont Projektleiterin Sabine Kuhlmann. Eine, die es zu schließen gilt, denn: „Die Kommune ist die Ebene, die am nächsten beim Bürger ist“, sagt die Politikwissenschaftlerin. In den kommunalen Ämtern und Verwaltungen würden letztlich auch jene Leistungen erbracht, die Menschen direkt nutzen. „Wer etwas gegen Politikverdrossenheit tun möchte, muss hier

ansetzen.“ Und dabei geht es um Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Nationen, um positive und negative Beispiele. „Es geht darum, voneinander zu lernen“, so Kuhlmann.

Europaweit wurden 4.500 Bürgermeister, Kämmerer und Amtsleiter befragt

Im Fokus von „LocRef“, dessen vielfältige Teilprojekte von Verwaltungswissenschaftler Christian Schwab koordiniert werden, stehen Privatisierung und Rekommunalisierung ebenso wie Finanzfragen, Gebietsreformen oder das Rollenverständnis von Bürgermeistern und ihre Reformvorstellungen. Eines der Forschungsvorhaben hinterfragt etwa, wie sich



DIE WISSENSCHAFTLER

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann studierte Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin. Seit 2013 ist sie Professorin für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam und erforscht Verwaltungsreformen in international vergleichender Perspektive.

Universität Potsdam
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
August-Bebel-Str. 89
14482 Potsdam
✉ sabine.kuhlmann@uni-potsdam.de



M.A., Mag. rer. publ. Christian Schwab studierte Politische Wissenschaften und Betriebswirtschaftslehre an der Universität Mannheim und Verwaltungswissenschaften an der Universität Speyer. Seit 2013 promoviert er an der Universität Potsdam.

✉ chschwab@uni-potsdam.de

Kosten im Kommunalhaushalt senken lassen. Dafür untersuchten die Forscher Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern in Frankreich, Portugal, Italien, Großbritannien und Deutschland – allein in Deutschland waren es rund 4.500. Bürgermeister, Kämmerer und Hauptamtsleiter standen Rede und Antwort über die finanziellen Herausforderungen in ihren Verwaltungen. Die Forscher interessierte auch, welche unterschiedlichen Strategien die Kommunen anwenden und miteinander kombinieren. Ob sie bei notwendigen Kürzungen das Rasenmäherprinzip bevorzugen oder gezielt ganz bestimmte Ausgaben senken und welche Auswirkungen dies auf die kommunale Leistungserbringung hat. So zeigte sich etwa, dass in den von der Finanzkrise gebeutelten südeuropäischen Ländern nicht nur prozentual gesehen viel mehr Gemeinden Ausgabenkürzungsprogramme durchführen, sie wenden darüber hinaus die zur Verfügung stehenden Strategien auch umfangreicher an, als dies in deutschen Kommunen der Fall ist.

Die Projektgelder, die das Team um Sabine Kuhlmann für das Vorhaben von der EU erhalten hat, stammen aus einer besonderen Förderform – der sogenannten COST Action. „Diese Gelder sind nicht unmittelbar für Forschung gedacht“, betont die Verwaltungswissenschaftlerin. Vielmehr gehe es um den Aufbau einer wissenschaftlichen Community und die

Internationalisierung des Forschungsfeldes. Dass am Ende dennoch zahlreiche Ergebnisse aus Umfragen und der Feldforschung stehen, sei den zahlreichen engagierten Wissenschaftlern zu verdanken. In Konferenzen, Workshops, Arbeitstreffen oder Training Schools tauschen sie sich aus, diskutieren und arbeiten an gemeinsamen Fragen.

„Ein ganz wichtiges Instrument der COST Actions sind die Short Time Scientific Missions – also kurze Forschungsaufenthalte im Ausland. Gerade jüngere Wissenschaftler haben dadurch gute Chancen, zu Partneruniversitäten zu reisen, dort zu forschen, sich zu vernetzen und zu publizieren“, erklärt Sabine Kuhlmann. Eine Chance, die sehr viele Nachwuchsforscher genutzt hätten. „Übrigens mehr junge Frauen als Männer, gerade auch aus den süd- und osteuropäischen Ländern, wo es finanziell schwierig ist.“

Die Forschungsergebnisse führen zu konkreten Handlungsempfehlungen

Die Forschungsergebnisse finden nun auch ihren Weg in die Praxis, zu den politischen Entscheidungsträgern – auf nationaler und europäischer Ebene. (Siehe Interview S. 70f.) In mehreren Publikationen fassen die Forscher die Resultate ihrer Arbeit zusammen und geben konkrete Empfehlungen für die politische Praxis. Zusätzlich gibt es mehr als 200 Veröffentlichungen in Fachzeitschriften. In Konferenzen diskutieren die Wissenschaftler ihre Ergebnisse mit Praktikern und suchen das Gespräch in bestehenden Netzwerken. Fest steht: Europaweit ist die Autonomie der Kommunen in den vergangenen Jahren gestiegen. Insgesamt besitzen sie mehr Handlungsspielräume und Entscheidungsbefugnisse. „Die Bedeutung der Kommunen nimmt zu“, stellt Sabine Kuhlmann fest.

Umso wichtiger sind die anstehenden Reformen. Diese müssten den Bedürfnissen des jeweiligen Landes und der Kommune angepasst werden, stellt Kuhlmanns Doktorand Christian Schwab klar. „Ein Konzept eins zu eins zu übertragen, bringt nichts.“ Es gebe Unterschiede im Kommunalrecht, in den politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Strukturen sowie den finanziellen Möglichkeiten, die es zu berücksichtigen gilt. Dennoch zeigt sich: Kommunen, die einen hohen Grad an Autonomie und eine gute Bürgerbeteiligung besitzen, scheinen Probleme besser lösen zu können als andere.

Dennoch – ein Patentrezept gibt es nicht. So vielfältig wie Europa seien auch die notwendigen Lösungen. Für die Verwaltungswissenschaftler ist die fehlende Einheitslösung kein Grund zur Sorge, wie Sabine Kuhlmann betont: „Die Vielfalt ist die Stärke.“

HEIKE KAMPE

Von Europa bis Brandenburg

Über die Wirkungen von Kreisreformen

Ende Mai 2017 präsentierte Prof. Dr. Sabine Kuhlmann gemeinsam mit Dr. Markus Seyfried und Prof. Dr. John Siegel ein Gutachten zu den „Wirkungen von Gebietsreformen“, das im Auftrag des brandenburgischen Ministeriums des Inneren und für Kommunales erstellt wurde. Mit ihr sprach Matthias Zimmermann über die Reform, das Gutachten und die Chance, mit Wissenschaft etwas zu bewirken.



Frau Kuhlmann, warum wurden Sie gebeten, dieses Gutachten zu erstellen?

Zunächst mal haben wir hier in Potsdam die Expertise für Verwaltungswissenschaft. Da ist es naheliegend, dass die politischen Entscheidungsträger in Fragen der Verwaltungsreform auf uns zukommen, wenn sie an wissenschaftlicher Expertise interessiert sind. Tatsächlich gab es ein konkretes politisches Anliegen: Die geplante Kreisgebietsreform in Brandenburg ist stark unter Kritik geraten. Das hat eine breite öffentliche Diskussion darüber ausgelöst, wie sinnvoll eigentlich Gebietsreformen sind. Einige Gegner der Reform haben behauptet, dass Gebietsreformen überhaupt keine positiven Effekte haben. Deshalb ist die Regierung mit einigen Fragen an uns herangetreten: Was weiß denn die Wissenschaft über Wirkungen von Gebietsreformen? Und kann man daraus ableiten, ob mit diesen Gebietsreformen die politischen Ziele erreicht werden können? Letztlich betrifft das nicht nur Brandenburg. In Thüringen gibt es ähnliche Debatten und Rheinland-Pfalz bereitet eine Funktionalreform vor.

Das Reformvorhaben ist seit seiner Ankündigung stark umstritten. Warum?

Weil bei Gebietsreformen die Befürchtung besteht, dass es Gewinner und Verlierer gibt. Diejenigen, die eingekreist werden oder die ggf. Positionen einbüßen, einige Kreistagsmitglieder oder Vertreter der eingekreisten Städte, sehen sich als Verlierer. Daneben gibt es parteipolitische Hintergründe: Der



Widerstand kommt eher aus den Reihen der CDU und der Freien Wähler, während das Projekt von den Parteien der Regierungsseite, SPD und Linke, aber auch von den Grünen eher unterstützt wird. Man muss aber auch sagen, dass in Brandenburg viele unsachliche, emotionale und schlicht unkorrekte Argumente vorgetragen wurden. Das ist wirklich bedauerlich. Das hat die Debatte aufgeheizt. Ich hoffe, dass unser Gutachten einen Beitrag leistet, sie wieder zu versachlichen.

Wie sind Sie bei der Erstellung des Gutachtens vorgegangen?

Wir haben dieses Gutachten auf der Grundlage der verfügbaren Forschung zu Gebietsreformen in Deutschland und Europa erstellt – als Metastudie. Wir haben also die einschlägigen Studien, Untersuchungen, Berichte, Rechnungshofberichte und Gutachten einbezogen, um ein möglichst umfassendes Bild zu zeichnen. Kriterien waren zum einen die inhaltlichen Bezüge – inwieweit sagen sie uns etwas über Wirkungen von Gebietsreformen –, zum anderen die methodische Validität und Qualität der Publikationen. Außerdem wollten wir ein möglichst breites methodisches Spektrum abbilden. Nicht nur statistische Auswertungen, sondern auch Fallstudien, qualitative Erhebungen und Gutachten.

Können Sie die Ergebnisse kurz zusammenfassen?

Grundsätzlich kommen wir zu dem Schluss, dass die Kreisgebietsreform, wie sie geplant ist, in der Lage sein kann, die von der Landesregierung gesetzten Ziele zu erreichen, insbesondere hinsichtlich der Leistungsfähigkeit, Funktionsfähigkeit und Zukunftsfähigkeit der Verwaltung. Das setzt aber voraus, dass sie gut umgesetzt wird und dass bestimmte Rahmenbedingungen beachtet werden. So sollte man bei Gebietsreformen ein Auge darauf haben, dass Bürgerpartizipation und Bürgernähe nicht leiden. Und in der Frage Einsparungen und Effizienzgewinnen haben wir ein durchwachsendes Bild in der Forschungslandschaft. Ob diese erreicht werden können, hängt ganz stark von der konkreten Umsetzung und den sonstigen Kontextbedingungen ab.

Büßt man durch die Gebietsreform die Bürgernähe und die Möglichkeiten zur Partizipation zwangsläufig ein?

Nicht zwangsläufig. Aber die Gefahr besteht. Deshalb sollte man Ausgleichsmaßnahmen ergreifen, wie be-

stimmte kleinräumige Partizipationsstrukturen oder Möglichkeiten zur Bürgernähe durch E-Government. Allerdings darf man die Kreisebene als Ort der Partizipation auch nicht überschätzen. Der wichtigste Raum für Bürgerpartizipation und Bürgernähe ist nach wie vor die Gemeinde, auch als identifikationsstiftender Ort. Kreise haben andere Funktionen und ich bezweifle außerdem, dass es so etwas wie eine „Kreisidentität“ gibt. Aber auf Gemeindeebene sollte man darauf achten, dass kleinräumige Partizipation möglich ist und bürgernahe Strukturen vorhanden sind. Das lässt sich sehr gut durch Digitalisierung unterstützen, sodass negative Effekte vermieden oder minimiert werden.

Haben Sie denn das Gefühl, dass das Gutachten nach seiner Veröffentlichung in der Debatte hilft?

Ja. Ich war doch überrascht, dass sich etwa die Argumentation in der Presseberichterstattung durchaus bereits geändert hat. Vorher habe ich fast durchweg kritische Kommentare zur Kreisgebietsreform gelesen. Die Bevölkerung war zunehmend negativ eingestellt dazu, obwohl sie zum Teil gar nicht weiß, was da eigentlich vor sich geht. Inzwischen sind auch ein paar Berichte erschienen, in denen es heißt: Es gibt jetzt so ein Gutachten, das zusammenträgt, was wir eigentlich erwarten können. Und es kommt gar nicht zu so einem negativen und problematischen Ergebnis. Das heißt, wir müssen alle gar nicht so große Angst davor haben, was da passiert. Das hat mich ermutigt, dass man mit wissenschaftlichen Argumenten doch etwas erreichen kann.

Werden die Ergebnisse in das Projekt „LocRef“ einfließen?

Das Projekt ist März 2017 offiziell ausgelaufen, aber das große Netzwerk besteht fort. Dort fließt es auf jeden Fall ein. Wir planen gerade mit Kollegen aus Südeuropa und anderen Regionen gemeinsame Forschungen zu Territorialreformen. Das ist momentan überall ein Thema.

Das Gutachten ist veröffentlicht unter:

<https://www.uni-potsdam.de/fileadmin/01/projects/ls-kuhlmann/Gutachten/Gutachten-11-06-17.pdf>.