

Was bewirken Gebietsreformen? Eine Bilanz deutscher und europäischer Erfahrungen

Kuhlmann, Sabine; Seyfried, Markus; Siegel, John

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kuhlmann, S., Seyfried, M., & Siegel, J. (2018). Was bewirken Gebietsreformen? Eine Bilanz deutscher und europäischer Erfahrungen. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 11(1), 119-141. <https://doi.org/10.3224/dms.v11i1.08>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Sabine Kuhlmann, Markus Seyfried, John Siegel

Was bewirken Gebietsreformen? Eine Bilanz deutscher und europäischer Erfahrungen

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag fasst die bisherige Forschung über die Wirkungen von Gebietsreformen zusammen und analysiert diese aus inhaltlicher und methodischer Perspektive. Basierend auf einer Auswertung von ausgewählten nationalen und europäischen Studien werden Wirkungsbefunde in drei zentralen Dimensionen dargestellt: (1) Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft, (2) Einsparungen, Skalenerträge und Wirtschaftlichkeit und (3) Partizipation und demokratische Kontrolle. Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass die Leistungs- und Handlungsfähigkeit kommunaler Verwaltungen durch Gebietsreformen überwiegend positiv beeinflusst wird. Dagegen sind die empirischen Befunde bezüglich Wirtschaftlichkeit, Einsparungen und Skalenerträge sowie zur Partizipation und demokratischen Kontrolle nicht eindeutig.

Schlagwörter: Gebietsreform, Verwaltungsmodernisierung, Kommunalverwaltung, Leistungsfähigkeit, Wirtschaftlichkeit, Partizipation

Abstract

Effects of Territorial Mergers: an Account of German and European Experiences.

This paper summarizes the state of research available so far on the effects of territorial mergers at the local level of government from a content-wise and methodological perspective. Based on a comprehensive analysis of selected national and international studies it outlines empirical findings on merger effects along three major dimensions of local government performance: (1) administrative capacity, effectiveness and organizational robustness; (2) cost savings and efficiency; (3) integration, participation, and democratic control. It can be concluded from our findings that territorial mergers tend to enhance the administrative capacity, effectiveness and organizational robustness of local self-government. By contrast, the empirical evidence concerning effects on efficiency and cost savings as well as on participation and integration is rather mixed.

Key words: Territorial reforms, administrative modernization, local government, institutional capacity, efficiency, participation

1 Einleitung

Wenige Verwaltungsreformen haben in jüngerer Zeit die Gemüter so sehr erhitzt wie Gebietsreformen – zuletzt insbesondere in Thüringen und Brandenburg. Dort haben sich die Landesregierungen dem politischen Druck, der auch über die Mobilisierung von Bürgern* in den Landkreisen und kreisfreien Städten erreicht wurde (Jann 2017),

* Im Folgenden wird aus Gründen der Lesbarkeit ausschließlich das männliche Genus verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich jeweils eingeschlossen.

gebeugt und die Reformvorhaben bis auf Weiteres gestoppt. Gleichwohl gehört die territoriale Umstrukturierung der Kommunalverwaltung aktuell zu den zentralen verwaltpolitischen Themen hierzulande, aber auch im internationalen Kontext. Kennzeichnend für diese Debatten gerade im deutschen Kontext ist, dass nur wenig auf die vorhandenen Wissensbestände über die Wirkungen von Gebietsreformen zurückgegriffen wird und deshalb viele Befürchtungen, die mit diesen Reformen verbunden sind, eher auf Annahmen und Behauptungen als auf wissenschaftlicher Evidenz basieren. Vor diesem Hintergrund befasst sich der vorliegende Beitrag mit dem nationalen und europäischen Forschungsstand über die Wirkungen von Gebietsreformen.

Der Beitrag geht dabei der Frage nach, welche Wirkungen Gebietsreformen – und damit sind explizit Gemeinde- und Kreisgebietsreformen gleichermaßen gemeint – ausweislich nationaler und internationaler Forschungsbefunde zeitigen. Damit wird herausgearbeitet, welche Wissensbestände nach aktuellem Forschungsstand als empirisch abgesichert gelten, aber auch in welchen Bereichen sich erhebliche Ambivalenzen und Unsicherheiten zeigen. Dazu gehört auch die kritische Auseinandersetzung mit bestehenden Forschungsansätzen, deren Befunde teilweise inkonsistent sind. Das Gesamtziel des vorliegenden Beitrags ist es, zentrale Erkenntnisse über die Effekte von Gebietsreformen systematisch und umfassend darzustellen.

Der Beitrag ist folgendermaßen aufgebaut: Nach der Einleitung folgt ein Kapitel, das sich mit der allgemeinen Vorgehensweise und dem Forschungsdesign befasst. Daran anschließend werden zunächst zentrale Merkmale und methodische Probleme der bisher durchgeführten Untersuchungen identifiziert und ihre Befunde anhand der folgenden drei Wirkungsdimensionen von Gebietsreformen betrachtet: (1) Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft; (2) Einsparungen, Skalenerträge und Wirtschaftlichkeit und (3) Partizipation und demokratische Kontrolle (vgl. *Wagener* 1969; *Kuhlmann/Wollmann* 2011, 2013; *Kuhlmann/Wayenberg* 2016) betrachtet. Die zentralen Erkenntnisse werden im Fazit zusammengefasst und es werden Schlussfolgerungen gezogen.

2 Wirkungsanalyse – Vorgehen und Forschungsdesign

Das Design der Forschungsarbeit lässt sich am treffendsten mit dem Begriff der qualitativen Inhaltsanalyse umschreiben. Diese Form der Inhaltsanalyse bietet sich zum einen an, weil ein umfangreicher nationaler wie internationaler Forschungsbestand verfügbar ist, der vergleichende Perspektiven eröffnet und empirisch informierte Antworten auf die Forschungsfrage verspricht. Zum anderen sind qualitative Inhaltsanalysen der Literatur vor allem dann ertragreich, wenn bestehende Forschungsprobleme vergleichend untersucht, ein tieferes Verständnis hinsichtlich des Forschungsgegenstandes erlangt, vorliegende Forschungsergebnisse kritisch reflektiert und neue Perspektiven erarbeitet werden sollen. Zu diesem Zweck wurden Kategorien gebildet, die sich aus der gängigen Literatur (siehe Wirkungsdimensionen) aber auch direkt aus der Untersuchung selbst ergeben.

Charakteristisch für die vorliegende Untersuchung ist, dass die in die Analyse einbezogenen Studien hinsichtlich ihres Designs, ihrer methodischen Anlage und konkreten Forschungsfrage variieren, wobei die Varianz nicht nur auf den unabhängigen, sondern auch auf abhängigen Variablen auftreten kann. Aufgrund dieser Varianz in der

Konzeption der Studien sind allerdings zumeist direkte Vergleiche, etwa von Effektgrößen, methodisch nur eingeschränkt möglich, weil nicht durchgängig dieselben oder ähnliche Forschungsansätze zugrunde liegen. Darüber hinaus wären zahlreiche Dritt- und Kontextfaktoren zu berücksichtigen, um die externe Varianz der untersuchten Fälle einigermaßen kontrollieren zu können (*Peters* 1998, S. 30).

Den Ausgangspunkt für den vorliegenden Beitrag bilden 83 wissenschaftliche Untersuchungen, die nicht nur die inhaltliche Breite der Wirkungsdiskussion bei Gebietsreformen im nationalen und europäischen Kontext abbilden, sondern auch unterschiedliche methodische Herangehensweisen und Zeiträume (vgl. *Kuhlmann* u.a. 2017). Dazu gehören Forschungsartikel in Fachzeitschriften und Buchpublikationen, Forschungsgutachten, aber auch Berichte offizieller Institutionen, etwa von Rechnungshöfen. Insofern sind die zentralen Auswahlkriterien für die in die vorliegende Analyse einbezogenen Studien deren inhaltliche Relevanz, die methodische Vielfalt der ausgewählten Studien und ein möglichst breites und differenziertes Abbild der territorialen Reformlandschaft für Deutschland und Europa. Daraus ergibt sich ein Ansatz für die Fallauswahl, der dem Prinzip der Varianzmaximierung im Sinne eines selektiven Samplings entspricht (*Schatzmann/Strauss* 1973; *Kelle/Kluge* 2010, S. 50).

Das gewählte Vorgehen im Sinne einer qualitativen Inhaltsanalyse erlaubt Rückschlüsse auf die Güte der empirischen Evidenz, wenn beispielsweise unterschiedliche methodische Herangehensweisen ähnliche Befunde hervorbringen oder umgekehrt, ähnliche Methoden zu unterschiedlichen Befunden führen. Gerade deshalb erscheint es für diese Form der Inhaltsanalyse auch angemessen, die Befunde zu Gemeinde- und Kreisgebietsreformen zusammenzuführen, da dies nicht nur eine umfassendere, sondern auch differenziertere Untersuchung von Territorialreformeffekten zulässt, die zudem die Reformpraxis in den europäischen Ländern realitätsgerechter abbildet.

Für die Strukturierung der Befunde und ihre systematische Einordnung werden die angenommenen Wirkungen als abhängige Variable in den Blick genommen. Unbestritten ist jedoch, dass diese im Zeitverlauf selbst wiederum zu unabhängigen oder endogenen Variablen werden können. Die Gliederung der Analyse von Wirkungen von kommunalen Gebietsreformen orientiert sich an drei Basiskategorien, die für den Untersuchungsgegenstand als anerkannt gelten können (vgl. *Wagener* 1969; *Kuhlmann/Wollmann* 2011, 2013; *Kuhlmann/Wayenberg* 2016): (1) Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft; (2) Einsparungen, Skalenerträge und Wirtschaftlichkeit und (3) Partizipation und demokratische Kontrolle.

Die Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft beschreiben insbesondere die lokale Problemlösungsfähigkeit sowie die Fähigkeit, bestehende Herausforderungen und Entwicklungen innerhalb der jeweiligen territorialen Einheit zu bewältigen bzw. zu gestalten. Dies schließt die Fähigkeit ein, öffentliche Aufgaben in hoher Qualität, bürgernah, rechtmäßig und effizient zu erfüllen (Verwaltungskraft) und als leistungsstarker Träger öffentlicher Einrichtungen zu fungieren (Veranstaltungskraft). Die Bewertung dieser Dimension ergibt sich somit aus den Handlungs- und Gestaltungsspielräumen, aber auch den zur Verfügung stehenden Ressourcen. Insofern spielen finanzielle Mittel, politische Akteure, organisationale Rahmenbedingungen und qualifiziertes Personal eine zentrale Rolle.

Einsparungen, Skalenerträge und Wirtschaftlichkeit bilden die zweite Wirkungsdimension. Im Zusammenhang mit Gebietsreformen liegt ihr die ökonomische Annahme zugrunde, dass mit solchen Reformvorhaben Skaleneffekte bzw. -erträge ver-

bunden sind. Die Ausgangshypothese ist, dass mit zunehmender Größe der Gebietskörperschaft relativ weniger Ressourcen – in Form von Personal und Fixkosten – notwendig werden, da in größeren Gebieten auch mehr Einwohner leben. Daraus ergeben sich dann die sogenannten Skaleneffekte oder *economies of scale* (vgl. bspw. Kalb 2010 und Rosenfeld 2013; kritisch dazu: Bönisch u.a. 2011; Haug/Illy 2011). Ein relativ größerer Personalbestand erlaubt zudem weitere Differenzierung und Spezialisierung, sodass angenommen wird, dass mit den Skaleneffekten auch eine professionelle Erfüllung der Aufgaben möglich wird. Der Annahme nach steigt somit die fachliche Qualität der Aufgabenerfüllung, was wiederum zu einer gestiegenen Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns führt (*economies of scope*). Die Bewertung dieser Dimension ergibt sich somit aus den realisierten und nachweisbaren Einsparungen, Skaleneffekten und einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang das „Common-Pool“-Problem (vgl. z.B. Jordahl/Liang 2010; Fritz 2015). Es besteht darin, dass sich Gemeinden vor einer unmittelbar bevorstehenden (meist schon beschlossenen) Fusion zusätzlich verschulden oder hohe Ausgaben tätigen, da diese Kosten dann in der fusionierten Gemeinde „geteilt“ werden. Durch diesen Mechanismus werden potenziell mögliche Effizienzgewinne vergrößerter Kommunen im Vorfeld beschnitten. Dabei ist dieser Mitnahmeeffekt umso größer, je höher der erwartete (Effizienz-)Gewinn der Fusion ist.

Die dritte Dimension bezieht sich auf die Partizipation und demokratische Kontrolle. Dabei handelt es sich um klassische Fragestellungen politikwissenschaftlicher Verwaltungsforschung, die sich mit dem Zusammenhang zwischen der Gebietsgröße und zahlreichen anderen abhängigen Variablen befassen, wie etwa sozialer Zusammenhalt, Partizipation und demokratische Kontrolle. Die grundlegende Annahme ist, dass mit zunehmender Gebietsgröße negative Effekte auf die politischen Orientierungen oder den sozialen Zusammenhalt zu erwarten sind (*decline of community model*). Denkbare Folgen könnten beispielsweise ein sinkendes politisches Interesse oder etwa ein zurückgehendes zivilgesellschaftliches Engagement sein (Dahl/Tufte 1973, S. 41ff.; Verba/Nie 1972, S. 229ff.; Verba u.a. 1978, S. 269ff.; Oliver 2000, 2001; Putnam 2000, S. 204ff.). Als Gegenthese dazu kann jedoch eine Spezialisierung in der Interessenrepräsentation angenommen werden. Mit steigender Gebietsgröße steigt auch die Anzahl und die Vielfalt der zur Verfügung stehenden sozialen und politischen Organisationen, die dann wiederum viel spezifischer als Interessenvertretung in Erscheinung treten, um die Interessen von verschiedenen Personen zu artikulieren und zu vertreten (Dahl/Tufte 1973, S. 30ff. sowie S. 89ff.; Baglioni u.a. 2007). Hinzu kommt, dass die Relevanz größerer Gebietskörperschaften als höher eingeschätzt wird, was – je nach Entscheidungsbefugnissen – zu einer Aufwertung der Entscheidungen von lokalen Gremien führen kann. Damit einher ginge auch ein Bedeutungszuwachs kommunalpolitischer Entscheidungen, die wiederum zu einem gesteigerten politischen Interesse führen können.

3 Aktuelle Gebietsreformen in Deutschland und Europa

Die neueren Ansätze zur Gebietsreform resultieren aus einem wachsenden Problemdruck, der in demographischer, fiskalischer und strukturpolitischer Hinsicht besteht bzw. in Zukunft erwartet wird. Beispielfhaft seien hier die Bundesländer Brandenburg

und Thüringen erwähnt, in denen entsprechende – zwischenzeitlich gescheiterte – Reformvorhaben auf erheblichen Widerstand stießen und den Landesregierungen die Grenzen ihrer Durchsetzungsfähigkeit aufzeigten. Zuvor waren ab 2007 auch bereits in anderen Bundesländern, beispielsweise in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern – nach einer ersten Reformwelle Mitte der 1990er Jahre – weitere Reformprojekte auf den Weg gebracht worden (vgl. *Bogumil* 2016, S. 23ff.).

Tabelle 1: Ergebnisse der Gebietsreformen in den ostdeutschen Bundesländern

Bundesland	Ergebnisse Gemeindegebietsreform			
	Anzahl Gemeinden 1990	Anzahl Gemeinden 2018	Veränderung (in %)	Mittelwert Einwohnerzahl 2014
Sachsen-Anhalt	1.367	218	-84	10.255
Brandenburg	1.793	417	-76	5.894
Sachsen	1.626	421	-74	9.519
Thüringen	1.707	849	-50	2.540
M.-Vorpommern	1.117	750	-33	2.124

Bundesland	Ergebnisse Kreisgebietsreform			
	Anzahl Kreise 1990	Anzahl Kreise 2018	Veränderung (in %)	Mittelwert Einwohnerzahl 2014
Sachsen-Anhalt	37	11	-70	153.428
Brandenburg	38	14	-63	147.547
Sachsen	48	10	-79	273.097
Thüringen	35	17	-51	94.487
M.-Vorpommern	31	6	-80	217.139

Quelle: Bogumil 2016 (S. 24) und eigene Zusammenstellung.

Im internationalen Kontext kann Dänemark als ein besonders drastisches Beispiel der Gebietsreform genannt werden. Dort ist im Jahre 2007 die Zahl der Gemeinden (*kommuner*) von 271 auf 98 reduziert worden mit einer Durchschnittsgröße von nunmehr 55.400 Einwohnern, während die 14 Kreise (*amter*) zu fünf neuen Regionen zusammengeschlossen wurden. Für den südeuropäischen Kontext ist insbesondere auf Griechenland zu verweisen, wo nach zwei Reformphasen in den 1990er und 2000er Jahren (*Capodistrias*-Reform von 1998 und *Kallikratis*-Reform von 2010) die Zahl der Gemeinden von 5.800 auf 325 reduziert und ihre durchschnittliche Einwohnerzahl auf 33.600 erhöht wurde (*Hlepas* 2010, S. 233ff.; *Hlepas* 2012, S. 259; *Hlepas* 2016). Im Ergebnis hat sich Griechenland damit territorial dem sog. Nordeuropäischen Reformprofil angenähert (vgl. *Kuhlmann/Wollmann* 2014, S. 156; *Kuhlmann/Bouckaert* 2016, S. 18).

Tabelle 2: Veränderung der Gemeindezahlen (1973-2013 in %) und durchschnittliche Einwohnerzahlen der Gemeinden (2014) in ausgewählten europäischen Ländern

Land	Veränderung Anzahl Gemeinden in %	Mittelwert Einwohnerzahl 2014
Nordeuropa		
Norwegen	-3,4	11.442
Finnland	-33,7	12.660
Schweden	-37,5	32.483
Dänemark	-64,4	55.480
Island	-67,0	4.267
Osteuropa		
Polen	+4,8	15.543
Südeuropa		
Slowenien	+44,2	9.730
Portugal	+1,3	34.293
Spanien	+0,8	5.651
Italien	+0,4	7.493
Griechenland	-94,6	34.800
Westeuropa		
Schweiz	-22,6	3.502
Deutschland	-25,4	7.265
Niederlande	-55,3	40.833
Belgien	-75,0	18.676

Quelle: Steiner u.a. 2016, S. 29; Bouckaert/Kuhlmann 2016, S. 11f.; Heinelt u.a. 2018 (m.w.N.).

4 Methoden und Probleme vorliegender Wirkungsstudien über Gebietsreformen

4.1 Methoden und Forschungsansätze

Untersuchungen zu Gebietsreformen lassen sich grob in drei Gruppen unterteilen. Demnach liegen *ex-ante*-, begleitende (*ongoing*) und *ex-post*-Studien vor, die unter Verwendung verschiedenster methodischer Ansätze durchgeführt wurden. Hinzu kommt, dass Untersuchungen zu Gebietsreformen jeweils verschiedene Untersuchungsebenen in den Blick nehmen. Dabei ist zwischen der Mikroebene, der Mesoebene und der Makroebene zu differenzieren. Auf der Mikroebene werden das Individuum und dessen Handlungen und Wahrnehmungen untersucht. Dazu gehören Effekte von Reformen auf einzelne Individuen wie etwa Bürger und Mandatsträger, aber eben auch auf das Verwaltungspersonal in Kommunen und Kreisen (vgl. u.a. *Ems/Greiner-Bild* 2017; *Büchner/Franzke* 2001a; *Eglé* 2011; *Hesse* 2008; *Steiner/Kaiser* 2016). Die Mesoebene bezieht sich dagegen auf Effekte von Gebietsreformen auf Organisationen bzw. Organisationseinheiten und fokussiert die Gemeinden und Kreise als kollektive Akteure (vgl. u.a. etwa *Hesse* 2000; *Büchner/Franzke* 2001a). Die Makroebene betrifft Gesellschaften und ihre Teilsysteme. Sie betrachtet die gesamtgesellschaftlichen Dynamiken und wie sich diese auf die Organisationen selbst, aber auch auf deren Interaktionen auswir-

ken (Donges 2011, S. 217ff.; Schaap/Karsten 2017; Blume/Blume 2007; Hanes 2015; Rösel 2016a, 2016b; Blom-Hansen u.a. 2016, 2014).

4.2 Methodische Probleme

Für die Erforschung von Gebietsreformen stellen sich einige grundlegende Herausforderungen. Drei zentrale methodische Probleme sind neben den üblichen Schwierigkeiten empirischer Forschung besonders hervorzuheben (Seyfried/Veit 2017, S. 649ff.). Diese sind (1) die Verfügbarkeit von Daten, (2) die Identifikation von Kausalbeziehungen sowie (3) die Generalisierbarkeit der Befunde. Diese Probleme werden im Folgenden näher beschrieben.

- (1) **Datenverfügbarkeit:** In der empirischen Verwaltungsforschung sind die beschriebenen Forschungsansätze mit verschiedensten Erhebungen und Datentypen verbunden (Primär- oder Sekundärdaten; latente oder manifeste Daten etc.). Insbesondere für Gebietsreformen zeigt sich, dass nur sehr wenige Studien mit Primärdaten arbeiten. Oftmals wird aus Gründen der Datenverfügbarkeit auf Sekundärdaten zurückgegriffen. Der zentrale Nachteil dieser Daten ist jedoch, dass sie nicht originär zum Zweck der jeweiligen Untersuchung erhoben werden. Ein weiteres zentrales Problem, das zwangsläufig Auswirkungen auf die Ergebnisse von Untersuchungen zu Gebietsreformen hat, ist die Verwendung von sogenannten *Proxies*. Dabei handelt es sich um Näherungsmaße oder „Stellvertreter“-Variablen. Diese kommen immer dann zum Einsatz, wenn es an entsprechenden Daten fehlt (Callanan u.a. 2014; Allers/Geertsema 2016).
- (2) **Kausalität:** Darüber hinaus können die besonderen Schwierigkeiten bei Studien zur Identifizierung von eindeutigen Kausalitäten bei Gebietsreformen dazu führen, dass jegliche Korrelationen als tatsächlich existierende Zusammenhänge fehlinterpretiert werden. Gerade dann, wenn Zusammenhänge sehr komplex und vielschichtig sind, ist die Gefahr groß, relevante Einflussgrößen zu vernachlässigen, alternative Erklärungen angemessen zu berücksichtigen und Zusammenhänge zu überschätzen. Für kausale Annahmen über die Wirkungen von Gebietsreformen sind außerdem die nationalen und regionalen Kontextbedingungen zu berücksichtigen, unter denen diese stattfinden. Ferner hängen die Effekte der Reform von ihrer konkreten Umsetzung und flankierenden Maßnahmen ab (etwa zusätzlichen Aufgabenübertragungen, Zu-/Abnahme des Serviceniveaus oder der Servicequalität, Tarifentwicklungen im Personalbereich etc.). Diese unterschiedlichen Bedingungen und Einflussfaktoren erklären auch zu einem guten Teil, dass Gebietsfusionen in Europa in ihren Wirkungen, sowohl im Ländervergleich als auch nach einzelnen Wirkungsdimensionen, stark variieren – ein Befund, der auch für andere Reformbereiche empirisch nachgewiesen worden ist (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2013; Kuhlmann/Bouckaert 2016; Schwab u.a. 2017).
- (3) **Generalisierbarkeit:** Ferner stellt sich die Frage, wie die unterschiedlichen Befunde und Ergebnisse weiterverwendet werden können. Hierbei spielen die Generalisierbarkeit und das Transferpotenzial eine große Rolle. Nicht jede Studie ist geeignet, daraus unmittelbar politische Konsequenzen oder Empfehlungen abzuleiten. Viele der einschlägigen Untersuchungen werfen sogar selbst die Frage auf, inwieweit die erhobenen Befunde überhaupt übertragbar sind. Ausgangspunkt dieser Fragestel-

lung ist der oft festgestellte Mangel an Vergleichbarkeit infolge unterschiedlicher Methoden, Fokusse und Erhebungszeitpunkte (*Schaap/Karsten* 2017). Vor diesem Hintergrund ist die Übertragbarkeit von Forschungsbefunden grundsätzlich mit Vorsicht zu behandeln.

5 Wirkungen kommunaler Gebietsreformen

5.1 Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit

Deutschland

Zum Zusammenhang von Gebietsreform und Leistungskraft der Kommunen liegt eine Reihe von Gutachten und Berichten vor. So kommt der *Landesrechnungshof Schleswig-Holstein*, dessen Bericht [2014] auf der Prüfung von 140 kreisangehörigen Verwaltungen basiert, zu dem Befund, dass „durch die Vergrößerung (...) die Verwaltungen professioneller geworden (sind). Die Vertretung ist besser gewährleistet, Spezialisierungen sind möglich, Arbeitsspitzen können abgefedert und Leistungen optimaler gebündelt werden“ (*LRH SH* 2014, S. 10). Es wird konstatiert, dass die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltungen erhöht worden sei und den Bürgern sowie dem Ehrenamt ein verbessertes Dienstleistungsangebot zur Verfügung gestellt werden konnte. Ferner verzeichnet der Rechnungshof Fortschritte beim Abbau von „Mehrfachverwaltungen“. Allerdings wird ein Problem darin gesehen, dass zu viele – auch aus Sicht der Bürgernähe nicht notwendige – Außenstellen gebildet wurden. Diese Tendenz habe zur Zersplitterung des Personalbestandes geführt und verhindert, dass Größenvorteile durch Ressourcenkonzentration optimal genutzt und Professionalisierungsgewinne auf Seiten der Verwaltung maximiert werden konnten (*ebenda*, S. 23).

Einer Studie von *Hesse* (2015) sind empirische Befunde über die Auswirkungen der Kreisgebietsreform in *Mecklenburg-Vorpommern* auf die administrative Leistungskraft, Organisations- und Innovationsfähigkeit der Kreise zu entnehmen. Über einen Zeitraum von drei Jahren wurden die Folgen der Kreisneugliederung für die kommunale Selbstverwaltung untersucht. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass insgesamt klare Professionalisierungsgewinne und ein Ausbau des Leistungsangebots als Folgen der Reform zu verzeichnen sind, u.a. im Bereich des Bürgerservice. Im Rahmen der neuen territorialen Maßstäbe wurden kontaktintensive Dienstleistungsangebote verstärkt „in der Fläche“ angesiedelt, dezentrale Bürgerservices ausgebaut und teils mit der Einführung der Behördenrufnummer 115 verknüpft. Außerdem wurden mobile Bürgerbüros eingerichtet. Ähnlich argumentiert der *Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern* in seinem Bericht von 2015, in dem festgestellt wird, dass die organisatorische und personelle Konsolidierung im dritten Jahr nach der Landkreisneuordnung gut vorangekommen sei und diese auch in finanzieller Hinsicht positive Effekte gezeitigt habe (*LRH MV* 2015, S. 25).

Auch in einer jüngeren Studie über die Effekte der Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern werden diese Befunde bestätigt (vgl. *Hammerschmid* u.a. 2015, 2016). Beispielsweise wird mit Blick auf die kommunalen Einrichtungen und Unternehmen konstatiert, dass bestimmte Kooperationen, die vor der Reform oft am politischen Willen oder technischen Möglichkeiten scheiterten, infolge der Gebietsreform reibungslo-

ser ablaufen und es dadurch eher zu Synergieeffekten kommt (*Hammerschmid* u.a. 2016, S. 28).

Europa

Aus einer international vergleichenden Studie, in welche 15 europäische Länder einbezogen wurden (vgl. *Steiner* u.a. 2016), geht hervor, dass Gebietsreformen zur Verbesserung der Aufgabenerledigung bzw. Servicequalität sowie zu gestärkter Verhandlungs- und Durchsetzungsfähigkeit der Kommunen gegenüber höheren Verwaltungsebenen führen, da sie im Rahmen größerer Gebietsstrukturen mehr Aufgaben, Funktionen und teils Autonomie erhalten (*ebenda*, S. 26). Dabei sehen die befragten Experten in der Verbesserung der Servicequalität ein wesentliches Resultat von Gebietsfusionen (mit Ausnahme Italiens). Dagegen spielen Kostenreduzierungen nicht durchweg eine zentrale Rolle (*ebenda*, S. 35). Weitere bedeutsame Effekte von Gebietsreformen in Europa sind die stärkere Professionalisierung und teilweise Standardisierung der Leistungserbringung. Auch Autonomiegewinne der Kommunen werden in mehreren Ländern konstatiert (Griechenland, Italien, Niederlande, Schweden, Schweiz), da den Kommunen größere finanzielle Handlungsspielräume und ein erweitertes Aufgabenportfolio eingeräumt wurden und sie sich außerdem von früheren interkommunalen Kooperationszwängen „befreien“ können (*ebenda*, S. 36).

Auch mehrere vorliegende Studien über Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz belegen in der Grundtendenz die Aussage „Gemeindegröße – ein Erfolgsfaktor“ (vgl. *Lauber* 2014, S. 145). Im Kanton Luzern war es im Ergebnis von Gemeindefusionen möglich, mehr Verantwortung und Kompetenzen auf die Gemeinden zu übertragen. Außerdem konnten die Verantwortung für die eigene Organisation in den Gemeindeordnungen verankert, vermehrt Fachspezialisten für die Gemeindeverwaltung rekrutiert und die Gemeinderäte verstärkt mit strategischen Aufgaben befasst werden. Vorteile ergaben sich auch in den Bereichen Raumplanung, insbesondere der konzentrierten Siedlungsentwicklung, und Bodennutzung, da eine großräumigere, flexiblere und rationellere Nutzungsplanung möglich wurde. Im Ergebnis waren Kostenreduzierungen bei Planungsverfahren und der Gemeindeinfrastruktur festzustellen. Ausweislich der genannten Studie sind diese Effekte aber eher mittel- bis längerfristig zu erwarten, da die Reorganisation und Konsolidierung der institutionellen Grundstrukturen zwingende Voraussetzungen darstellen (vgl. *Lauber* 2014, S. 144ff.). Positive Effekte von Gemeindefusionen in der Schweiz werden auch in einer Studie von *Steiner/Kaiser* (2016) konstatiert, die 28 Leistungsfelder unterscheiden. Zwar wurden auch eine Reihe von Aufgabenbereichen ausgemacht, bei denen zwischen fusionierten und nicht-fusionierten Gemeinden (Untersuchungs- und Kontrollgruppe) keine Performanzunterschiede festzustellen waren (*Steiner/Kaiser* 2016, S. 14). Jedoch wird insgesamt geschlussfolgert, dass es durch die Gemeindefusionen zu einer Qualitätssteigerung in der Leistungserstellung gekommen sei, was insoweit mit anderen internationalen Studien konsistent ist (*OECD* 2014; *Schimmelpenick* u.a. 1984).

Ein stärker ambivalentes Bild ergibt sich für den Zusammenhang von Gemeindegröße und Bürgerzufriedenheit mit kommunalen Leistungen. Hier kommen weitere Faktoren ins Spiel, die den Zusammenhang von Gebietsgröße und Leistungszufriedenheit beeinflussen. Für Dänemark liegen Befunde vor, wonach die Gebietsfusionen mit geringeren Zufriedenheitswerten der Bürger mit den lokalen Leistungen, Infrastruktur-

einrichtungen und der Kommunalperformanz generell verbunden sind. Dies spricht aus Sicht des Autors für einen negativen Zusammenhang von Größe und Zufriedenheit (Hansen 2015, S. 385). Denters u.a. (2014) kommen jedoch in ihrer Vier-Länder-Studie zu einem differenzierteren Ergebnis. Sie stellen fest, dass mindestens zwei intervenierende Variablen zu berücksichtigen sind, wenn der Wirkungszusammenhang von Größe und Zufriedenheit erhellt werden soll, nämlich erstens die Wahrnehmung der kommunalen Herausforderungen durch die Bürger (*perception of government challenges*) und zweitens das lokale Politikvertrauen (*local political confidence*). Zwar stellen die Autoren zunächst fest, dass Bürger kleinerer Gemeinden zufriedener mit der kommunalen Leistungserstellung zu sein scheinen als Bürger großer Gemeinden. Jedoch „verschwindet“ dieser Zusammenhang, sobald die o.g. intervenierenden Variablen berücksichtigt werden. In diesem Falle lässt sich keine Varianz mehr hinsichtlich der Bürgerzufriedenheit feststellen, welche sich durch die Gebietsgröße erklären lässt. Im Ergebnis wird also kein direkter, sondern nur ein indirekter Größeneffekt der Bürgerzufriedenheit gemessen (Denters u.a. 2014, S. 211 und 303).

Fasst man diese Befunde zusammen, so gibt es in der internationalen Literatur einen recht klaren Konsens dahingehend, dass Gebietsfusionen die institutionelle Kapazität der Kommunen stärken. Dies zeigt sich beispielsweise in robusteren Organisationsstrukturen der Verwaltung, einem höheren Professionalisierungsgrad der Mitarbeiter, verbesserten Kapazitäten für strategische Politikgestaltung und die Bearbeitung komplexerer Probleme im Territorium, dem Abbau von Leistungsbeschränkungen und der Anhebung von Standards (siehe oben; ferner Bleker/De Koningh 1987; Denters u.a. 1990; Berghuis u.a. 1995; Toonen u.a. 1998; Fraanje u.a. 2008; Alta u.a. 2002; zusammenfassend Schaap/Karsten 2017).

Fragt man nach den tatsächlich realisierten Service- und Effektivitätsverbesserungen, so gibt es sowohl positive Befunde (siehe oben; ferner Alta u.a. 2002; Fraanje u.a. 2008) als auch kritische Bilanzen. In einigen niederländischen Studien wurde kein direkter Zusammenhang von Gebietsreform und verbesserter Aufgabenerfüllung, Servicequalität/-niveau und Effektivität nachgewiesen (Denters u.a. 1990; Hoogerwerf 1999; Denters/Geurts 1998; Toonen u.a. 1998; Van Twist u.a. 2013; Allers/Geertsema 2016). Bezugnehmend auf die oben erwähnte Wichtigkeit nationaler Kontextbedingungen für Kausalerklärungen ist hier allerdings zu berücksichtigen, dass die Niederlande zu den Spitzenreitern in Europa hinsichtlich der Gemeindegröße zählen (durchschnittliche Einwohnerzahl: 40.000; siehe oben Tabelle 2). Hinzu kommt, dass die niederländischen Kommunen – im Gegensatz zu den skandinavischen oder deutschen – sehr wenig Autonomie besitzen (vgl. Ladner u.a. 2015), was bei vergleichenden Betrachtungen ebenfalls als intervenierender Faktor zu berücksichtigen ist.

5.2 Auswirkungen auf Einsparungen und Wirtschaftlichkeit

Deutschland

Für Deutschland ist der empirische Erkenntnisstand zur Frage nach den Wirkungen kommunaler Gebietsreformen auf Ausgaben bzw. Einsparungen sowie zur Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns sehr begrenzt. Es dominieren (durchaus mit empirischen Daten unterlegte) *ex-ante*-Studien, die insbesondere im Zusammenhang mit entsprechenden Reformplänen in Ostdeutschland erstellt wurden. Belastbare *ex-post*-

Studien sind hingegen kaum verfügbar. In einer der ersten Untersuchungen zu diesem Thema überhaupt konnten *Brockmann/Rosenfeld* (1984) keine Ausgabenreduzierungen als Folge der niedersächsischen Gemeindegebietsreformen zwischen 1964 und 1980 nachweisen. Zu ähnlichen Befunden gelangt aktuell auch *Rösel* (2016a, 2016b) für die jüngste Verwaltungsstrukturreform in Sachsen. Bei ihrer Analyse von Gemeindegebietsreformen in Brandenburg kommen *Blesse/Baskaran* (2013, 2016) zu dem Ergebnis, dass Zwangsfusionen insbesondere dann zu Reduzierungen der Verwaltungsausgaben führen, wenn es kurz vor der Reform zu einem Ausgabenanstieg kam (bspw. durch das „Common Pool“-Problem; siehe unten).

Hinsichtlich der Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit und Skaleneffekte sind die Befunde ebenfalls mehrdeutig und unklar. Tendenziell positiv beurteilt wurden diese Effekte in den relativ anspruchsvollen *ex-ante*-Studien von *Seitz*. In einer Untersuchung zu Effekten der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern kam er (2005, S. 105) zu dem Resultat, „dass auf der Landkreisebene erhebliche bevölkerungszahlbedingte *economies of scale* bei den Personalausgaben vorliegen“. Dabei wurde eine Vielzahl von Kontrollvariablen berücksichtigt, so dass der Einfluss der Bevölkerungsgröße und der Kreisfläche vergleichsweise gut isoliert werden konnte. Diese Ergebnisse wurden in weiteren Studien bestätigt, etwa für Schleswig-Holstein und Sachsen (*Seitz* 2007a, 2007b). Für Schleswig-Holstein beispielsweise errechnete *Seitz* (2007b, S. 105) je nach Reformvariante Einsparpotenziale von mindestens 14% innerhalb von zehn Jahren bei den Personal- und 9% bei den Sachausgaben; für Sachsen waren es in der seinerzeit untersuchten Variante sogar 25% bzw. 18% (vgl. *Seitz* 2007a, S. 19). Auch wenn es sich dabei um Schätzungen handelt und methodische Limitationen zu beachten sind (vgl. *Hesse* 2007, S. 130f.), sollten die Kernaussagen aufgrund der Vielzahl der berücksichtigten Faktoren und der soliden empirischen Datenbasis nicht ignoriert werden. *Seitz* kommt im Übrigen auch das Verdienst zu, in diesen Studien die Kosten für die Reformen, insbesondere den verwaltungsinternen Mehraufwand für die Umsetzung, mit in Betracht gezogen zu haben, zumal dieser auch recht hoch angesetzt wurde. *Ragnitz* u.a. (2010) bestätigten derartige Schätzungen und ermittelten ihrerseits mögliche Einsparungen bei den Personalausgaben von ca. 16%. Ob solche Berechnungen sich nach entsprechenden Reformen tatsächlich bestätigen, ist zumindest für Deutschland eine weitgehend offene Frage. Hinweise dafür bietet bspw. die Unterrichtung der *Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern* (2015) zur Umsetzung der Landkreisneuordnung nach 2012. Dort wurde festgestellt, dass bis 2014 Personalkapazität der Landkreise um 2,9% reduziert wurde; in den Jobcentern waren es darüber hinaus 3,1% (*Ragnitz* u.a. 2010, S. 6ff.). Zu beachten ist allerdings, dass es aufgrund der Wahrnehmung neuer Aufgaben, der Erhöhung von Standards bei der Aufgabenerfüllung oder steigender Fallzahlen zu steigenden Kosten kommen kann. Außerdem ist zu beachten, dass die Schaffung von Einsparungsmöglichkeiten nicht mit deren tatsächlicher Nutzung zu verwechseln ist. So weist der *Landesrechnungshof Sachsen* (2009) in seiner Evaluierung der Funktional- und Kreisgebietsreform darauf hin, dass zwar infolge der Kreisneugliederung die Anzahl der nachgeordneten Einrichtungen auf der Landkreisebene leicht reduziert werden konnte, was zu Einsparungen im Schul- und Bildungsbereich (14% der Ausgaben), im Brand-, Rettungs-, und Katastrophenschutz (15%) und in der Abfallwirtschaft (38%) geführt habe (*SRH* 2009, S. 338). Jedoch wurde weiteres Konsolidierungs- und Straffungspotenzial, etwa für die Querschnitts-, Jugend- und Sozialämter sowie die Ordnungs- und Verkehrsämter nicht voll genutzt, da weiterhin mehrere Verwaltungsstandorte existieren (*SRH* 2009, S. 329).

Haug/Illy (2011) bestätigen, dass Effizienzgewinne nicht „automatisch“ aus der Gebietsvergrößerung hervorgehen, sondern Umsetzungs- und Rahmenbedingungen nötig sind, um Reform-„Renditen“ auch lokal zu realisieren. Sie errechneten bezüglich der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt, dass „Effizienzsteigerungen (...) weder von Gemeindevergrößerungen noch von der pauschalen Umwandlung von Verwaltungsgemeinschaften in Einheitsgemeinden zu erwarten [sind].“ Eindeutig bestätigt wird durch empirische Untersuchungen hingegen für Deutschland das oben bereits erwähnte „Common-Pool“-Problem, das *Fritz* (2015) für die Gemeindegebietsreformen in Baden-Württemberg nachweist.

Für Deutschland gibt es also zwar Hinweise auf mögliche Einsparungen und Verbesserungen in der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns, diese lassen sich aber bislang nicht eindeutig empirisch belegen. Dies bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass derartige Effekte nicht bestehen oder nicht erreicht werden können.

Europa

Während in der Gesamtbilanz die empirische Evidenz über positive Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die kommunale Leistungsfähigkeit im europäischen Ausland tendenziell überwiegt, sind die Befunde hinsichtlich der (postulierten) Einsparwirkung, Skaleneffekte und Effizienzsteigerung insgesamt unbestreitbar weniger eindeutig. Ausweislich einer Metastudie von *Byrnes/Dollery* (2002) über den Forschungsstand in Großbritannien und den USA konnten 8% der einbezogenen Studien Skaleneffekte nach Gebietsfusionen nachweisen, 39% verneinten sie und in 29% der Studien wurde ein u-förmiger Zusammenhang von Gebietsgröße und Kostenentwicklung festgestellt. 24% der Studien wiesen negative Skaleneffekte der Gebietsvergrößerung nach (*dis-economies of scale*; vgl. *Swianiewicz/Lukomska* 2017). Auch eine Meta-Studie (*Walker/Andrews* 2013), die sich auf 490 empirische Untersuchungen zu Gebietsreformen, überwiegend aus den USA und Europa, bezieht, kommt zu dem Ergebnis, dass ca. die Hälfte der Studien keine Skaleneffekte nachweisen konnten, während sie in der anderen Hälfte der Studien gefunden wurden, wenn auch nicht unbedingt als linearer Zusammenhang. Das hier beschriebene heterogene Bild steht mit anderen internationalen Studien im Einklang (bspw. *Sancton* 1996; *Kushner/Siegel* 2005; *Fox/Gurley* 2006; *Dollery/Byrnes* 2007). In einer Einzelfallstudie zu einer „Kreisgebietsreform“ in Irland ermittelten *O’Riordan/Boyle* (2015) kürzlich, dass die Einsparziele (vor allem durch Personalabbau) nicht nur erreicht wurden, sondern sogar gegenüber den ursprünglichen Plänen vorzeitig realisiert werden konnten. Auch in anderen Ländern konnten Einspareffekte nachgewiesen werden. Für Israel wurde für die Gemeindegebietsreformen von 2009 von *Reingewertz* (2012) eine statistisch signifikante Reduktion der Ausgaben bestätigt (um 9%). Hinsichtlich des – „umgekehrten“ – polnischen Falls ergab eine Untersuchung von 15 Gemeindeteilungen, dass diese sich in 13 Fällen negativ auf die Verwaltungskosten auswirkte, woraus die Autoren schließen, dass auch „Fragmentierungsreformen“ die universale Bedeutung der Gebietsgröße von Kommunen als Einflussfaktor für die Kostenentwicklung lokaler Leistungen belegen (vgl. *Swianiewicz/Lukomska* 2017). In mehreren anderen Studien stellen sich die entsprechenden Befunde jedoch differenzierter und widersprüchlicher dar. So bewertet *Nelson* (1992) die schwedischen Gemeindereformen von 1952 und 1974 kritisch. Er ermittelte ein verringertes Ausgabenwachstum bei den Reformen der 1950er Jahre und ein verstärktes Ausgabenwachstum als Folge der zweiten Reformwelle in den 1970er Jahren.

In Studien zu dänischen Erfahrungen, die insbesondere mit der sogenannten *difference-in-difference*-Methode arbeiteten, konnten Einsparungen bei den Verwaltungskosten der fusionierten Gemeinden nachgewiesen werden; demnach haben die Gebietsfusionen insgesamt die wirtschaftliche und fiskalische Steuerungsfähigkeit sowie die Haushaltsergebnisse (*fiscal outcomes*) der Kommunen verbessert. Allerdings treten diese Effekte erst mit einiger Verzögerung auf und sind auch „störanfällig“ gegenüber neuen Regulierungen oder institutionellen Eingriffen übergeordneter Ebenen (Hansen u.a. 2014, S. 209). Als zentrale Erklärung führen die Autoren die gestiegene Organisationskapazität der Kommunen, gerade im Bereich der Finanzsteuerung, in Verbindung mit höherer Professionalisierung, Spezialisierung und Verwaltungskraft an (*ebenda*, S. 210). In einer Untersuchung der Effekte von kommunalen Gebietsreformen in Finnland kamen *Moi-si/Uusitalo* (2013) zu dem Ergebnis, dass die Pro-Kopf-Ausgaben fusionierter im Vergleich zu nichtfusionierten Gemeinden nicht sanken; vielmehr nahmen diese in einigen Kategorien stärker zu. Während diese Studien unterschiedliche Auswirkungen belegen, konnten Untersuchungen zu Island und der Schweiz keine eindeutigen Effekte einschlägiger Reformen bezüglich der Ausgabenentwicklung nachweisen. In Island wurde beobachtet, dass Effizienzgewinne, die durch Skaleneffekte, straffere Verwaltungsstrukturen und Ausgabenreduzierungen bei den Verwaltungskosten entstanden sind, direkt in den Ausbau oder die Qualitätsverbesserung lokaler Dienstleistungen (z.B. Kinderbetreuung, soziale Sicherheit, Arbeitslosenprogramme) investiert wurden, sodass in der Gesamtbilanz keine reformbedingten Einsparungen nachweisbar waren (vgl. *Eythórsson* 2009, S. 175f.). Für die Schweiz konnten *Steiner/Kaiser* (2016) weder klar positive noch durchweg negative Ausgabeneffekte feststellen. Auch *Studerus* (2016) kam zu ähnlichen Befunden.

Hinsichtlich der Wirkungen von kommunalen Gebietsreformen auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns und entsprechende Skaleneffekte ergibt sich ebenfalls ein sehr differenziertes Bild. Für die Niederlande, Israel und Portugal gibt es Belege für entsprechende Verbesserungen. *Allers/Geertsema* (2016) weisen (allerdings nicht-signifikante) Einsparungen bei den Verwaltungskosten nach Gebietsfusionen in den Niederlanden nach, wobei jedoch die Auswirkungen auf andere Ausgabenarten unklar, teils steigend oder ebenfalls statistisch nicht signifikant sind. *Schaap/Karsten* (2015) stellen in ihrem Überblicksartikel fest, dass sich laut der meisten Studien Skaleneffekte in niederländischen Kommunen nicht belegen lassen. Ein interessanter Befund stammt von *Bikker/Van der Linde* (2016), die in einer Modellrechnung anhand empirischer Daten ermittelten, dass durchschnittlich 17-prozentige Skaleneffekte möglich wären, wenn sich Kommunen durch Fusionen der optimalen Betriebsgröße (für 2014 mit 66.260 Einwohnern berechnet) annähern würden. In der bereits erwähnten Studie von *Reingewertz* (2012) zur Gemeindegebietsreform in Israel von 2009 wurde eine signifikante Reduktion der Ausgaben bei gleichzeitiger Stabilität des Leistungsniveaus festgestellt. *Tavares/Rodrigues* (2015) untersuchten die Frage, ob Fusionen (im Sinne von De-Fragmentierung) auf Gemeinde- und Ortsteilebene in Portugal Skaleneffekte erwarten lassen und bejahen diese anhand ihrer Berechnungen. Ferner stellen sie fest, dass fragmentierte Gemeindestrukturen zu höheren Ausgaben führen. Zu mehrdeutigen und teilweise widersprüchlichen Erkenntnissen führten andere Untersuchungen, insbesondere in Skandinavien: In Dänemark, einem der drastischsten Fälle von Gebietsfusionen in den letzten Jahren, wurden im Zuge der Gebietsreform von 2007 Skaleneffekte festgestellt, die im Wesentlichen einer u-Kurve folgen (vgl. *Mouritzen*

2010, S. 34 m.w.N.). Konkret zeigte sich, dass moderate Gebietsvergrößerungen zu deutlichen Skaleneffekten führen, die aber bei weiterer Vergrößerung abflachen, um dann ab einer Gemeindegröße von 40.000 zu verschwinden. In Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sind eher negative Skaleneffekte zu beobachten und die Effekte in Kommunen zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern unterscheiden sich nur wenig (vgl. *Mouritzen* 2010, S. 34). In einer weiteren Untersuchung (*Blom-Hansen* u.a. 2014) zu den Auswirkungen auf die Ausgabenentwicklung nach dieser Reform konnten signifikante Skaleneffekte nachgewiesen werden; mit zunehmender Größe sanken die Verwaltungskosten pro Kopf um ca. 10%. *Hansen* u.a. (2014) bestätigten diese Befunde, die allerdings vier Jahre nach der Reform statistisch signifikant waren. Für den schwedischen Fall unterzog *Hanes* (2015) die fiskalischen Auswirkungen der Reformen der 1950er Jahre einer erneuten, vertieften Analyse und kam zu dem Ergebnis einer Verringerung der Pro-Kopf-Ausgaben, so lange die betreffenden Kommunen eine bestimmte Größe nicht überstiegen. Außerdem stellte er fest, dass eine Fusion mehrerer, etwa gleich großer Kommunen mit höherer Wahrscheinlichkeit zu Skaleneffekten führt als ein Zusammenschluss von kleineren Gemeinden mit größeren Städten. In ihrer Analyse kommunaler Gebietsreformen in Irland kommen *Callanan* u.a. (2014) zu dem Schluss, dass eigentlich eine nach Aufgabenbereichen differenzierte Betrachtung von Wirkungen derartiger Reformen erforderlich ist. Außerdem gelte es, die Ausgangslage angemessen zu beachten, insbesondere hinsichtlich der Größen der kommunalen Gebietskörperschaften im internationalen Vergleich. Sie stellen fest, dass Skaleneffekte insgesamt nicht signifikant sind und sich am ehesten in den Bereitstellungskosten für Infrastruktur und ausgewählten Teilen der Verwaltungskosten niederschlagen. *Kettunen* (2014) konnte in Finnland keine wesentlichen Unterschiede zwischen fusionierten und nicht-fusionierten Gemeinden hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung ermitteln – allerdings auch keine negativen Effekte der Reformen. Vielmehr weist er darauf hin, dass die Effizienz weniger von der Größe der Kommune als von den jeweiligen wirtschaftlichen Bedingungen und Entwicklungen beeinflusst wird. Auch für die Schweiz wurden keine eindeutigen Effekte festgestellt (*Lüchinger/Stutzer* 2002).

Eindeutig bestätigt wird durch empirische Untersuchungen hingegen das „Common-Pool“-Problem (siehe oben), dass sich Gemeinden vor einer unmittelbar bevorstehenden (meist schon beschlossenen) Fusion zusätzlich verschulden oder hohe Ausgaben tätigen, da diese Kosten dann in der fusionierten Gemeinde „geteilt“ werden. Für Dänemark identifizierte *Blom-Hansen* (2010) kurz vor den Fusionen Mitte der 2000er Jahre einen kurzzeitigen Ausgabenanstieg in den betroffenen Kommunen; zu ähnlichen Ergebnissen kam später auch *Hansen* (2014). *Saarimaa/Tukainen* (2015) fanden kürzlich auch für Finnland Belege für das „Common-Pool“-Problem, wie zuvor bereits *Jordahl/Liang* (2010) für die schwedischen Reformen.

Insgesamt ergibt sich also ein ausgesprochen heterogenes Bild, das nahelegt, vor allem die konkreten Kontext- und Rahmenbedingungen sowie den Durchführungsprozess der Reformen zu berücksichtigen. Aus den mehrdeutigen Befunden kann kaum abgeleitet werden, dass diese Wirkungen nicht vorhanden bzw. erreichbar sind. Vielmehr besteht das Kernproblem in der Komplexität der vielfältigen Einfluss- und Erklärungsfaktoren, der aufgrund unzureichender bzw. undifferenzierter Daten methodisch oft nicht entsprochen werden kann.

5.3 Partizipation und demokratische Kontrolle

Deutschland

Gebietsreformen und Bürgernähe bzw. -orientierung stehen in einem ambivalenten Verhältnis zueinander. Einerseits erhöht sich die Verwaltungskraft infolge der steigenden Professionalisierung, wovon die Bürger als Leistungsadressaten profitieren (*Bogumil* 2016, S. 39). Andererseits vergrößern sich die Anfahrswege, was direkt von den Bürgern wahrgenommen wird (*Büchner/Franzke* 2001b, S. 28; *Rösel/Sonnenburg* 2016, S. 7ff.). Gebietsreformen können aber so ausgestaltet werden, dass negative Konsequenzen für die Leistungsbereitstellung und Partizipation internalisiert werden, worauf etwa *Tessmann* (2009) verweist, der von Kompensationseffekten infolge einer Dekonzentration der Kommunalverwaltung (Außenstellen) ausgeht. Auch durch Digitalisierung kann möglicherweise die persönliche Präsenz und Kommunikation des Bürgers mit der Verwaltung durch elektronische Angebote ergänzt werden (*ebenda*, S. 169).

Überdies gehen Gebietsreformen mit einem Anwachsen des Repräsentationsquotienten (Einwohner je Mandat) einher (*Bogumil* 2016). Aktuellere Studien vermuten darin Auswirkungen auf das aktive Wahlrecht und damit eine der Ursachen für die rückläufige Wahlbeteiligung sowie einen Grund für das Erstarken populistischer Parteien, wie etwa der AfD in Mecklenburg-Vorpommern (vgl. *Rösel/Sonnenburg* 2016, S. 12). Insofern wird in diesem Zusammenhang auch von den politischen Kosten der Reformen geschrieben (*Rösel/Sonnenburg* 2016; *Rösel* 2016c).

Relevant sind jedoch nicht nur Auswirkungen auf das aktive, sondern auch auf das passive Wahlrecht. Hierzu gibt es eine Reihe von Untersuchungen, die dieses Thema genauer in den Blick nehmen. *Seitz* (2007c) stellt beispielsweise keine sinkende Bereitschaft für die Kandidatur um ein Mandat im Kreistag fest und auch die Auswirkungen auf die Beteiligung an Kommunalwahlen werden als eher gering eingeschätzt (*Seitz* 2007c, S. 35f.; *Ems/Greiner-Bild* 2017), nicht zuletzt weil mit größeren Gebietszuschnitten auch eine höhere Bedeutung des Mandats einhergeht (*Bogumil* 2016, S. 41f.). Damit verbunden sind beispielsweise gestiegene Entscheidungsbefugnisse und sich verändernde Entscheidungsmaterien, die aber wiederum auch mit einem Aufwandszuwachs korrespondieren. So weisen *Ems* (2016) sowie *Ems/Greiner-Bild* (2017) beispielsweise für die Kreisebene einen von den Mandatsträgern wahrgenommenen Zuwachs an Führungsaufgaben nach. Insofern hat sich die Überschaubarkeit der überörtlichen Gegebenheiten in den neuen Landkreisen verschlechtert, wenngleich dies nicht dazu führt, dass die Mandatsträger den Überblick verlieren (*Ems* 2016, S. 98). Außerdem zeigt sich kein Rückgang der Legitimität lokalen Handelns, denn auch die Bewerberzahlen aus den unterschiedlichen Personengruppen sind ausreichend (*ebenda*, S. 101). Auch *Hesse* (2015) weist in seinen Untersuchungen solche Mehrbelastungen nach. Eine grundlegende Gefährdung des Ehrenamts kann jedoch nicht erkannt werden (*Hesse* 2015, S. 136).

Im Zusammenhang mit Gebietsreformen wird auch die subjektiv wahrgenommene Identitätsbildung in den Fokus genommen. Die zentrale Vermutung ist, dass die Identitätsbildung durch sich ändernde Gebietszuschnitte oder immer größer werdende Gebietseinheiten sinkt, was beispielsweise Probleme von Politikverdrossenheit befördern sowie die Bürger und die Verwaltung entfremden kann (*Rösel/Sonnenburg* 2016, S. 6). Allerdings lassen sich in der Literatur dazu differenziertere Befunde finden. *Büchner*

und *Franzke* (2001b) können beispielsweise für die Identitätsentwicklung keine eindeutigen Effekte aufzeigen (*Büchner/Franzke* 2001b). Sie stellen zwar eine Irritation von Identitäten fest. Allerdings können sich diese im Zeitverlauf wieder neu entwickeln, auch wenn dies Zeit in Anspruch nimmt (*Büchner/Franzke* 2001b, S. 22).

Europa

Die international vergleichende Forschung befasst sich mit ganz ähnlichen Fragestellungen. Auch sie hat sich mit der Gebietsgröße befasst und schlussfolgert, dass diese allenfalls einen moderaten Effekt auf die lokale Demokratie hat (siehe *Denters* u.a. 2014). Insofern darf der Zusammenhang zwischen Gebietsveränderungen und der Ausübung demokratischer Teilhaberechte nicht überschätzt werden. Dies gilt nicht zuletzt, weil es auch andere relevante Erklärungsfaktoren gibt wie beispielsweise sozio-demografische Merkmale (so etwa Geschlecht oder Bildung; *Houlberg* 2010, S. 325). *Van Houwelingen* (2014) kann in seiner 15 internationale Untersuchungen einbeziehenden Metastudie nur sehr selten positive Zusammenhänge zwischen der Gemeindegröße und verschiedenen Dimensionen politischer Beteiligung feststellen (vgl. *Van Houwelingen* 2014, S. 417). Auch *Denters* u.a. (2014) kommen zu ähnlichen Ergebnissen. In einer vergleichenden Untersuchung über Gemeinden in Dänemark, Norwegen, den Niederlanden und der Schweiz weisen sie für drei der vier Länder keinen Zusammenhang von Gebietsgröße und Wahlbeteiligung nach. Nur für die Niederlande wurde ein negativer Effekt zwischen steigender Gebietsgröße und Wahlbeteiligung aufgezeigt. Stattdessen zeigen andere Variablen wie etwa die zivilgesellschaftliche Einbettung der Bewohner (z.B. Mitgliedschaft in Vereinen, Verbänden) mehr Erklärungskraft für die Entwicklung der Wahlbeteiligung (vgl. *Denters* u.a. 2014, S. 229ff. und 304). Diese aktuelleren Befunde stehen im Widerspruch zu älteren Studien, die für die Niederlande einen negativen Zusammenhang von Gemeindefusionen und Wahlbeteiligung feststellen (*Denters* u.a. 1990; *Berghuis* u.a. 1995; *Denters/Geurts* 1998; *Toonen* u.a. 1998; *Frandsen* 2002; *Fraanje* u.a. 2008; vgl. zusammenfassend *Schaap/Karsten* 2017). Insgesamt sind jedoch die Befunde über den Einfluss von Gemeindegröße auf verschiedene Dimensionen politischer Beteiligung eher widersprüchlich und ohne eindeutige Tendenz.

In diesem Zusammenhang sind auch die Befunde zu zivilgesellschaftlichen Aktivitäten relevant. So finden *Denters* u.a. (2014) beispielsweise für die Schweiz keine negativen Auswirkungen der steigenden Gebietsgrößen von Gemeinden auf die Bereitschaft zur Teilnahme an Referenden (*Denters* u.a. 2014, S. 305). Darüber hinaus spielt in diesem Zusammenhang auch das Politikinteresse eine wichtige Rolle. *Denters* u.a. (2014) finden für die Niederlande einen negativen Effekt, der aber in den drei anderen Ländern nicht bestätigt werden kann. Im Gegensatz dazu zeigt *Mouritzen* (2010) für Gebietsreformen in Dänemark einen positiven Zusammenhang zwischen kollektiver demokratischer Beteiligung (etwa in zivilgesellschaftlichen und politischen Organisationen) und zunehmender Gemeindegröße. Begründet wird dies dadurch, dass die demokratische Beteiligung in politischen Organisationen in größeren Gemeinden eher zu den üblichen Formen von Beteiligung gehört (*Mouritzen* 2010, S. 35). Demnach gibt es keinen direkten Zusammenhang von Gebietsreformen und der Gefährdung lokaler Demokratie (*Mouritzen* 2010, S. 36).

Es gibt aber auch eine Reihe von Studien, die negative Effekte für ausgewählte Teilaspekte demokratischer Teilhabe aufweisen. *Denters* u.a. (2014) gelangen zu dem

Ergebnis, dass der Grad der parteipolitischen Aktivität der Gemeindebürger in kleineren Gemeinden höher ist als in größeren. Zwar lassen sich diese Befunde nicht für die Schweiz erhärten, sie werden aber durch frühere Studien aus den Niederlanden gestützt (Berghuis u.a. 1995; Fraanje u.a. 2008; Toonen u.a. 1998; Schaap/Karstens 2017). Ein möglicher Zusammenhang des Repräsentationsquotienten (Einwohner je Mandat) mit der zunehmenden Gemeindegröße ist nicht auszuschließen (Denters/Geurts 1998; Bogumil 2016, S. 41).

Insofern mag es kaum verwundern, dass der stärkste negative Zusammenhang zwischen der Gebietsgröße und der Kontaktneigung von Bürgern mit lokalen Amtsträgern festgestellt wird (Denters u.a. 2014). In allen vier Ländern sinkt diese Neigung signifikant mit zunehmender Gemeindegröße. Allerdings stehen diese Befunde im Widerspruch zu den Ergebnissen aus anderen Untersuchungen (vgl. Fraanje u.a. 2008, S. 81f.; Denters u.a. 1990; Steiner/Kaiser 2016); so können beispielsweise Steiner/Kaiser (2016) keinen Rückgang in der Identifikation der Bürger mit der Gemeinde feststellen (Steiner/Kaiser 2016, S. 13f.). Deshalb ergibt sich in der Summe ein eher gemischtes und teilweise widersprüchliches Bild. Einerseits gibt es Evidenz für eine Verstärkung der Kontaktorientierung gegenüber lokalen Amtsträgern. Andererseits zeigen die Autoren aber auch Befunde, die eine Schwächung in dieser Dimension infolge von Gebietsfusionen nachweisen (Mouritzen 1989; Ladner 2002; Denters/Geurts 1998; Schaap/ Karstens 2017). Außerdem kommt hinzu, dass die selbstwahrgenommene Politikkompetenz der Bürger sinkt. Sie sehen sich selbst somit immer weniger dazu in der Lage, lokale Politikprozesse kompetent mitgestalten und verstehen zu können (Denters u.a. 2014; *internal political efficacy* – IPE; vgl. Lassen/Serritzlew 2011, S. 238 und 255).

6 Zusammenfassung und Ausblick

Im vorliegenden Beitrag wurden auf der Grundlage des nationalen und internationalen Forschungsstandes die bisherigen wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Wirkungen von Gebietsreformen anhand von drei zentralen Dimensionen zusammengefasst: (1) Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft, (2) Einsparungen, Skalenerträge und Wirtschaftlichkeit und (3) Partizipation und demokratische Kontrolle. Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass die Leistungs- und Handlungsfähigkeit kommunaler Selbstverwaltung durch Gebietsreformen überwiegend positiv beeinflusst wird. Dagegen sind die empirischen Befunde im Bereich der Wirtschaftlichkeit, Einsparungen und Skalenerträge eher widersprüchlich. Ein Teil der Studien konstatiert unter bestimmten Bedingungen Kostenreduzierungen und Wirtschaftlichkeitsgewinne, während andere eher gegenteilige oder unklare Wirkungen feststellen. Die konkrete Entwicklung scheint von den konkreten Kontextbedingungen und der Art und Weise der Reformumsetzung abzuhängen. In der Dimension der Partizipation und demokratischen Kontrolle zeigt sich, dass es für einzelne Teilaspekte zu problematischen Entwicklungen in den fusionierten Gebietskörperschaften kommen kann, wie z.B. zu rückläufigem Parteiengagement oder abnehmender Lokalidentität.

In der Zusammenschau fällt die empirische Evidenz zu den Wirkungen von Gebietsreformen für die verschiedenen Dimensionen gemischt aus. Solche durchwachsenden Wirkungsbilanzen sind auch für andere Verwaltungsreformmaßnahmen nicht un-

gewöhnlich. Zweifellos besteht ein erheblicher Bedarf für weitere Forschung, insbesondere im Hinblick auf multivariate Erklärungsansätze, die in der Lage sind, die Komplexität der wesentlichen Einflussfaktoren und Kausalzusammenhänge zu erfassen. Neben der anspruchsvollen Konstruktion entsprechender Erklärungsmodelle liegt die größte methodische Herausforderung in der Schaffung einer vielfältigen und soliden Datenbasis über langfristige Zeiträume hinweg.

Für Entscheidungsträger in der politischen und administrativen Praxis ergibt sich aus der vorliegenden Betrachtung, dass die Ausgestaltung und Umsetzung von Gebietsreformen maßgeblich dafür sind, inwiefern sich die Handlungs- und Leistungsfähigkeit kommunaler Körperschaften verbessern lassen. Angesichts der zentralen Herausforderungen für die kommunale und regionale Ebene – Digitalisierung, demografischer Wandel und Fachkräftemangel (auch in der Verwaltung), finanzielle Nachhaltigkeit – erscheint es legitim, der Sicherung der Funktions-, Leistungs- und Zukunftsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung höchste Priorität einzuräumen. Die Wissenschaft kann dazu einen wichtigen Beitrag leisten, um zentrale Funktionszusammenhänge zu untersuchen und die Ursachen der Folgewirkungen von Gebietsreformen besser zu verstehen.

Literatur

- Allers, Maarten A./Geertsema, J. Bieuwe*, 2016: The effects of local government amalgamation on public spending and service levels: Evidence from 15 years of municipal consolidation, in: *Journal of Regional Science*, 56(4), S. 659-682.
- Alta, Sjoukje/Van den Berg, Jan-Jaap/Kroon, Steven/Schouten, Rob*, 2002: Vier Jaar Later: Impact van de Drentse Herindeling in Beeld, Deventer: B&A Groep.
- Baglioni, Simone/Denters, Bas/Morales, Laura/Vetter, Angelika*, 2007: City Size and the Nature of Associational Ecologies, in: *Maloney, William A./Rossteutscher, Sigrid* (Hrsg.), *Social Capital and Associations in European Democracies: A Comparative Analysis*, London: Routledge.
- Berghuis, Jan-Martin/Herweijer, Michiel/Pol, Walter J. M.*, 1995: *Effecten van Herindeling*, Groningen: Kluwer.
- Bikker, Jacob/Van der Linde, Daan*, 2016: Scale economies in local public administration, in: *Local Government Studies*, 42(3), S. 441-463.
- Bleker, Henk/De Koningh, Thomas*, 1987: *Gemeentegroote en Ambtelijke Organisatie*, Groningen: Bleker en De Koningh organisatie- en beleidsadviseurs.
- Blesse, Sebastian/Baskaran, Thushyanthan*, 2016: Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state, in: *Regional Science and Urban Economics*, 59, S. 54-74.
- Blesse, Sebastian/Baskaran, Thushyanthan*, 2013: Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state (Discussion Papers No. 176), Göttingen: Georg-August-Universität, Center for European Governance and Economic Development Research.
- Blom-Hansen, Jens*, 2010: Municipal amalgamations and common pool problems: the Danish local government reform in 2007, in: *Scandinavian Political Studies*, 33(1), S. 51-73.
- Blom-Hansen, Jens/Houlberg, Kurt/Serritzlew, Soren/Treisman, Daniel*, 2016: Jurisdiction size and local government policy expenditure: assessing the effect of municipal amalgamation, in: *American Political Science Review*, 110(4), S. 812-831.
- Blom-Hansen, Jens/Houlberg, Kurt/Serritzlew, Soren*, 2014: Size, democracy and economic costs of running the political system, in: *American Journal of Political Science*, 58(4), S. 790-803.
- Blume, Lorenz/Blume, Tillmann*, 2007: The economic effects of local authority mergers: empirical evidence for German city regions, in: *The Annals of Regional Science*, 41(3), S. 689-713.
- Bogumil, Jörg*, 2016: *Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen*. Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales, Bochum.

- Bönisch, Peter/Haug, Peter/Illy, Annette/Schreier, Lukas, 2011: Municipality Size and Efficiency of Local Public Services: Does Size Matter? IWH Discussion Papers, 18.
- Brockmann, Gerd/Rosenfeld, Martin T. W., 1984: Auswirkungen der Gebietsreform im Bereich der Ausgabenpolitik der Gemeinden – Empirische Untersuchungen am Beispiel des Landes Niedersachsen. Baden-Baden: Nomos.
- Büchner, Christiane/Franzke, Jochen, 2001a: Organisationswandel auf Kreisebene. Leitbild, Implementierung und Zwischenbilanz sechs Jahre nach der brandenburgischen Kreisgebietsreform, in: Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, Dieter (Hrsg.), Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung, Opladen: Leske + Budrich, S. 229-243.
- Büchner, Christiane/Franzke, Jochen, 2001b: Kreisgebietsreform in Brandenburg. Eine Zwischenbilanz nach acht Jahren. Auswertung von Interviews mit Akteuren auf kreiskommunaler Ebene, Potsdam: Universität Potsdam, Kommunalwissenschaftliches Institut (KWI), Lehrstuhl für Verwaltung und Organisation der Wirtschafts- u. Sozialwissenschaftlichen Fakultät.
- Byrnes, Joel/Dollery, Brian, 2002: Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence, in: Urban Policy and Research, 20(4), S. 391-414.
- Callanan, Mark/Murphy, Ronan/Quinlivan, Aodh, 2014: The Risks of Intuition: Size, Costs and Economies of Scale in Local Government, in: The Economic and Social Review, 45(3), S. 371-403.
- Dahl, Robert A./Tufté, Edward R., 1973: Size and Democracy, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Denters, Sebastianus A. H./Goldsmith, Michael/Ladner, Andreas/Mouritzen, Poul Erik/Rose, Lawrence E., 2014: Size and Local Democracy. Cheltenham: Edward Elgar.
- Denters, Sebastianus A. H./Geurts, Petrus. A. T. M., 1998: Lokale Democratie in Nederland: Burgers en Hun Gemeentebestuur. Bussum: Coutinho.
- Denters, Sebastianus A. H./de Jong, Huib M./Thomassen, Jacques J. A., 1990: Kwaliteit van Gemeenten: Een Onderzoek naar de Relatie Tussen de Omvang van Gemeenten en de Kwaliteit van het Lokaal Bestuur. The Hague: VUGA.
- Dollery, Brian/Byrnes, Joel, 2007: Is Bigger Better? Local Government Amalgamation and the South Australian Rising to the Challenge Inquiry, in: Economic Analysis & Policy, 37(1), S. 1-14.
- Donges, Patrick, 2011: Politische Organisationen als Mikro-Meso-Makro-Link Ebenen der Kommunikation, in: Quandt, Thorsten/Scheufele, Bertram (Hrsg.), Ebenen der Kommunikation. Mikro-Meso-Makro-Links in der Kommunikationswissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 217-231.
- Eglé, Gaulé, 2011: Analysis of County Governors' Administrations Reform of 2010 in Lithuania, in: Public Policy and Administration, 10(3), S. 413-426.
- Ems, Svenja, 2016: Die Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen. Auswirkungen des territorialen Neuzuschnitts auf die Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Ems, Svenja/Greiner-Bild, Inga, 2017: Kreisgebietsreformen: Auswirkungen für Mandatsträger und Führungskräfte, in: Public Governance, 13(1), S. 16-18.
- Eythórsson, Grétar Thór, 2009: Municipal amalgamations in Iceland. Past, present and future, in: Baldacchino, Godfrey/Greenwood, Rob/Felt, Lawrence (Hrsg.), Remote Control. Governance Lessons for and from Small, Insular, and Remote Regions, St. John's: Iser Books, S. 170-186.
- Fox, William F./Gurley, Tami, 2006: Will consolidation improve sub-national governments? The World Bank: Policy Research Working Paper 3913.
- Fraanje, M. J./Herweijer, Michiel/Beerepoot, R. M./Van Assenbergh, A. M./Brouwer, B. J./Heins, H. J., 2008: Herindelingen Gewogen: Een Onderzoek naar de Doelen, Effecten en het Proces van Herindelingen. Utrecht, Groningen: Berenschot, Rijksuniversiteit Groningen.
- Frandsen, Annie Gaardsted, 2002: Size and Electoral Participation in Local Elections, in: Environment and Planning C: Politics and Space, 20(6), S. 853-870.
- Fritz, Benedikt, 2015: The Political Economy of Amalgamation. Evidence from a German State. Dissertation. Freiburg: Albert-Ludwigs-Universität.
- Hammerschmid, Gerhard/Holler, Franziska/Löffler, Lorenz/Schuster, Ferdinand, 2016: Kommunen der Zukunft – Zukunft der Kommunen, Berlin: Institut für den öffentlichen Sektor.

- Hammerschmid, Gerhard/Hübner, Stefanie/Löffler, Lorenz/Schuster, Ferdinand*, 2015: Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern – Ein Erfolgsbeispiel für andere?, in: *Verwaltung und Management*, 21(4), S. 182-191.
- Hanes, Niklas*, 2015: Amalgamation Impacts on Local Public Expenditures in Sweden, in: *Local Government Studies*, 41(1), S. 63-77.
- Hansen, Sune Welling*, 2015: The democratic costs of size: how increasing size affects citizen satisfaction with local government, in: *Political Studies*, 63(2), S. 373-389.
- Hansen, Sune Welling*, 2014: Common pool size and project size: An empirical test on expenditures using Danish municipal mergers, in: *Public Choice*, 159(1), S. 3-21.
- Hansen, Sune Welling/Houlberg, Kurt/Pedersen, Lene Holm*, 2014: Do municipal mergers improve fiscal outcomes? in: *Scandinavian Political Studies*, 37(2), S. 196-214.
- Haug, Peter/Illy, Annette*, 2011: Größe ist nicht alles – Die Effizienz der kommunalen Leistungserstellung am Beispiel Sachsen-Anhalts, in: *Wirtschaft im Wandel*, 17(10), S. 347-355.
- Heinelt, Hubert/Hlepas, Nikolaos-Komninos/Kuhlmann, Sabine/Swianiewicz, Pawel*, 2018: *Local Government Systems: Grasping the institutional environment of mayors*. in: *Heinelt, Hubert/Cabria, Marcello/Magnier, Annick/Reynaert, Herwig* (eds.): *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Hesse, Joachim Jens*, 2015: Staatsreform in Deutschland und Europa. Der öffentliche Sektor im nationalen und internationalen Vergleich, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hesse, Joachim Jens*, 2008: Kreisgröße und kommunales Ehrenamt. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern, Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.
- Hesse, Joachim Jens*, 2007: Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein. Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein, Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.
- Hesse, Joachim Jens*, 2000: Regierungs- und Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Mecklenburg-Vorpommern e.V., Schwerin.
- Hlepas, Nikolaos-Komninos*, 2016: Is it the twilight of decentralization? Testing the limits of functional reforms in the era of austerity, in: *International Review of Administrative Sciences*, 82(29), S. 273-290.
- Hlepas, Nikolaos-Komninos*, 2012: Local Government in Greece, in: *Moreno, Ángel Manuel* (Hrsg.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, S. 257-282.
- Hlepas, Nikolaos-Komninos*, 2010: Incomplete Greek consolidation, in: *Local Government Studies*, 36 (2), S. 223-252.
- Hoogerwerf, Andries*, 1999: Argumenten tegen Twentestad, in: *Bestuurskunde*, 8(2), S. 46-53.
- Houlberg, Kurt*, 2010: Municipal Size, Economy, and Democracy, in: *Swianiewicz, Pawel* (Hrsg.), *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest: Open Society Institute, S. 309-332.
- Jann, Werner*, 2017: Es geht nicht um Einsparungen. Gastbeitrag zur Kreisreform in Brandenburg, Potsdamer Neueste Nachrichten.
- Jordahl, Henrik/Liang, Che-Yuan*, 2010: Merged municipalities, higher debt: on free-riding and the common pool problem in politics, in: *Public Choice*, 143(1-2), S. 151-172.
- Kalb, Alexander*, 2010: *Public Sector Efficiency: Applications to Local Governments in Germany*, Wiesbaden: Gabler.
- Kelle, Udo/Kluge, Susann*, 2010: Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kettunen, Pekka*, 2014: The Finnish Municipal Reform, in: *Public Policy*, 9(2), S. 55-70.
- Kuhlmann, Sabine/Seyfried, Markus/Siegel, John*, 2017: *Wirkungen von Gebietsreformen*. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Inneren und für Kommunales des Landes Brandenburg. Stand der Forschung und Empfehlungen für das Land Brandenburg.
- Kuhlmann, Sabine/Bouckaert, Geert*, 2016: *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis – National Trajectories and International Comparisons*, London: Palgrave MacMillan.

- Kuhlmann, Sabine/Wayenberg, Ellen*, 2016: Institutional impact assessment in multi-level systems: conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective, in: *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), S. 233-254.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut*, 2014: *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut*, 2013: *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut*, 2011: The evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: a still neglected research agenda, in: *Local Government Studies*, 37(5), S. 479-494.
- Kushner, Joseph/Siegel, David*, 2005: Citizen Satisfaction with Municipal Amalgamations, in: *Canadian Public Administration*, 48(1), S. 73-95.
- Ladner, Andreas/Keuffer, Nicolas/Baldersheim, Harald*, 2015: *Local Autonomy Index for European Countries (1990–2014)*, Brussels: European Commission.
- Ladner, Andreas*, 2002: Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland, in: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20, S. 813-828.
- Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern*, 2015: *Zweiter Bericht der Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung Mecklenburg-Vorpommern*, (Drucksache 6/3638).
- Lassen, David Dreyer/Serritzlew, Soren*, 2011: Jurisdiction size and local democracy: evidence on internal political efficacy from large scale municipal reform, in: *American Political Science Review*, 105(2), S. 238-258.
- Lauber, Judith*, 2014: Gemeindegröße als Erfolgsfaktor? Das Beispiel des Kantons Luzern, in: *Steiner, Reto/Ladner, Andreas/Reist, Pascal* (Hrsg.), *Reformen in Kantonen und Gemeinden*, Bern: Haupt Verlag, S. 133-147.
- LRH-MV*, 2015: *Zweiter Bericht der Landesregierung zum Fortgang der Umsetzung der Landkreisneuordnung Mecklenburg-Vorpommern*.
- LRH-SH*, 2014: *Ergebnis der Verwaltungsstrukturreform im kreisangehörigen Bereich*, Kiel.
- Lüchinger, Simon/Stutzer, Alois*, 2002: Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung: Eine Empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen, in: *Swiss Political Science Review*, 8(1), S. 27-50.
- Moisio, Antti/Uusitalo, Roope*, 2013: The impact of municipal mergers on local public expenditure in Finland, in: *Public Finance and Management*, 13(3), S. 148-166.
- Mouritzen, Poul Erik*, 2010: The Danish Revolution in Local Government: How and Why, in: *Baldersheim, Harald/Rose, Lawrence* (Hrsg.), *Territorial Choice – The Politics of Boundaries and Borders*, Houndmills: Palgrave Macmillan, S. 21-41.
- Mouritzen, Poul Erik*, 1989: City Size and Citizens' Satisfaction: Two Competing Theories Revisited, in: *European Journal of Political Research*, 17(6), S. 661-688.
- Nelson, Michael A.*, 1992: Municipal Amalgamation and the Growth of the Local Public Sector in Sweden, in: *Journal of Regional Science*, 32(1), S. 39-53.
- O'Riordan, Joanna/Boyle, Richard*, 2015: *A Case-Study of The Tipperary County Council Merger*, in: *Local Government Research Series*, 9.
- OECD*, 2014: *OECD Regional Outlook: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, Paris: OECD Publishing.
- Oliver, J. Eric*, 2001: *Democracy in Suburbia*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Oliver, J. Eric*, 2000: City Size and Civic Involvement in Metropolitan America, in: *American Political Science Review*, 94(2), S. 361-373.
- Peters, Guy B.*, 1998: *Comparative Politics. Theory and Methods*. NJ: Macmillan.
- Putnam, Robert D.*, 2000: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, NY: Simon & Schuster.
- Ragnütz, Joachim/Steinbrecher, Johannes/Thater, Christian*, 2010: *Fiskalische Einsparpotenziale durch die Kreisstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern*, Dresden: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

- Reingewertz, Yaniv*, 2012: Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel, Jerusalem: the Hebrew University of Jerusalem, Department of Economics.
- Rösel, Felix*, 2016a: Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien, in: ifo Dresden berichtet, 23(4), S. 45-49.
- Rösel, Felix*, 2016b: Do mergers of large local governments reduce expenditures? Evidence from Germany using the synthetic control method (ifo Working paper No. 224), München: Leibniz Institute for Economic Research.
- Rösel, Felix*, 2016c: Die politischen Kosten von Gebietsreformen, in: ifo Dresden berichtet, 23(1), S. 21-25.
- Rösel, Felix/Sonnenburg, Julia*, 2016: Politisch abgehängt? Kreisgebietsreform und AfD-Wahlergebnis in Mecklenburg-Vorpommern, in: ifo Dresden berichtet, 23(6), S. 6-13.
- Rosenfeld, Martin T. W.*, 2013: Je größer, desto besser?, in: Raumforschung und Raumordnung, 71, S. 281-282.
- Saarimaa, Tuukka/Tukiainen, Janne*, 2015: Common pool problems in voluntary mergers, in: European Journal of Political Economy, 38, S. 140-152.
- Sancton, Andrew*, 1996: Reducing Costs by Consolidating Municipalities: New Brunswick, Nova Scotia and Ontario, in: Canadian Public Administration, 39(3), S. 267-289.
- Schaap, Linze/Karsten, Niels*, i.E. 2017: Assessing the Effects of Municipal Mergers. A Review of Dutch studies.
- Schaap, Linze/Karsten, Niels*, 2015: Evaluating municipal mergers' effects: a review of amalgamation studies in Netherlands, Paper presented at PSA Conference, Sheffield, UK.
- Schatzmann, Leonard/Strauss, Anselm L.*, 1973: Field research: strategies for a natural sociology, New Jersey: Prentice Hall.
- Schimmelpenninck, L. G./Van der Heide, A./ten Cate, Y./Seret, C. A./Terwel, W. J.*, 1984: Evaluatie gemeentelijke herindeling Zuid-Limburg, Deventer: Twijnstra Guddé.
- Schwab, Christian/Bouckaert, Geert/Kuhlmann, Sabine*, 2017: The Future of Local Government in Europe: Lessons from Research and Practice in 31 Countries, Baden-Baden: Nomos.
- Seitz, Helmut*, 2007a: Ökonomische und fiskalische Effekte der Kreisstrukturreform in Sachsen, Dresden: Technische Universität.
- Seitz, Helmut*, 2007b: Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein.
- Seitz, Helmut*, 2007c: Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie, in: ifo Dresden berichtet, 14(5), S. 26-37.
- Seitz, Helmut*, 2005: Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern, Dresden: Technische Universität, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik.
- Seyfried, Markus/Veit, Silvia*, 2017: Öffentliche Verwaltung. in: *Liebig, Stefan/Matiaske, Wenzel/Rosenbohm, Sophie* (Hrsg.), Handbuch Empirische Organisationsforschung. Wiesbaden: Springer, S. 631-655.
- SRH*, 2009: Evaluierung der Funktional- und Kreisgebietsreform auf Kreisebene – Erste Erkenntnisse zu Einsparpotenzialen.
- Steiner, Reto/Kaiser, Claire*, 2016: Effect of amalgamations: evidence from Swiss municipalities, in: Public Management Review, 19(2), S. 232-252.
- Steiner, Reto/Kaiser, Claire/Eythórsson, Grétar Thór*, 2016: A Comparative Analysis of Amalgamation Reforms in Selected European Countries, in: *Kuhlmann, Sabine/Bouckaert, Geert* (Hrsg.), Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons, London: Palgrave MacMillan, S. 23-43.
- Studerus, Janine*, 2016: Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland, St. Gallen: University of St. Gallen.
- Swianiewicz, Pawel/Lukomska, Julita*, 2017: Is Small Beautiful? The Quasi-Experimental Analysis of the Impact of Territorial Fragmentation on Costs in Polish Local Governments, (unveröffentlichtes Workingpaper).

- Tavares, António F./Rodrigues, Miguel*, 2015: The Economic and Political Impacts of Top-Down Territorial Reforms: The Case of Sub-City Governments, in: *Local Government Studies*, 41(6), S. 956-976.
- Tessmann, Jens*, 2009: Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Toonen, Theo A. J./Van Dam, Marcel/Glim, Mariëtte/Wallagh, G.*, 1998: Gemeenten in Ontwikkeling: Herindeling en Kwaliteit, Assen: Van Gorcum.
- Van Houwelingen, Pepijn*, 2014: Political participation and municipal population size: A meta-study, in: *Local Government Studies*, 43(3), S. 408-428.
- Van Twist, Mark J. W./Schulz, M. S., Ferket, J./Scherpenisse, J./Van der Steen, M.*, 2013: Lichte Evaluatie Gemeentelijke Herindeling: Inzichten op Basis van 39 Herindelingen in Gelderland, Limburg en Overijssel, The Hague: NSOB.
- Verba, Sidney/Nie, Norman/Kim, Jae-On*, 1978: Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison, Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney/Nie, Norman*, 1972: Participation in America. Political Democracy and Social Equality, New York, NY: Harper & Row.
- Wagener, Frido*, 1969: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert, Berlin: Duncker & Humblot.
- Walker, Richard M./Andrews, Rhys*, 2013: Local government management and performance: a review of evidence, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), S. 101-133.

Anschriften der Autorin und der Autoren:

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, August-Bebel-Str. 89, D-14482 Potsdam
E-Mail: Sabine.Kuhlmann@uni-potsdam.de

Dr. Markus Seyfried, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Politik und Regieren in Deutschland, August-Bebel-Str. 89, D-14482 Potsdam
E-Mail: seyfried@uni-potsdam.de

Prof. Dr. John Siegel, Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg, Fakultät für Wirtschaft und Soziales, Department Public Management, Berliner Tor 5, D-20099 Hamburg
E-Mail: john.siegel@haw-hamburg.de