

Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt

Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt

- Endversion des Abschlussberichts (19. Juni 2007) -

Projektleiter:

Prof. Dr. Martin T.W. Rosenfeld
IWH, Forschungsabteilung für Stadtökonomik
E-Mail: Martin.Rosenfeld@iwh-halle.de

Autoren:

Prof. Dr. Martin T.W. Rosenfeld, IWH
Prof. Dr. Winfried Kluth, MLU
Dr. Peter Haug, IWH
Dr. Gerhard Heimpold, IWH
Claus Michelsen, IWH
Dr. Jana Nuckelt, MLU

Inhaltsübersicht	Seite
1. Kurzfassung	21
1.1. Untersuchungsauftrag, Vorgehensweise und Methodik	21
1.2. Anforderungen an eine zukunftsfähige Gemeindestruktur und Erläuterung der gegenwärtig in Sachsen-Anhalt diskutierten Gemeindestrukturmodelle	23
1.3. Synoptische Gegenüberstellung der drei Gemeindemodelle und ihrer Bewertung	25
1.4. Detailliertere Darstellung des empirischen Vergleichs von Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden	27
1.4.1. Effizienz	27
1.4.2. Effektivität	34
1.5. Detailliertere Darstellung des Vergleichs der Verbandsgemeinden mit den beiden anderen Modellen auf der Basis theoretischer Überlegungen	36
1.5.1. Effizienz	36
1.5.2. Effektivität	37
1.6. Kurzfassung der Handlungsempfehlungen	38
2. Einleitung	42
3. Theoretische Grundlagen einer Bestimmung von Effizienz und Effektivität im Bereich kommunaler Verwaltungsstrukturen	44
3.1. Spezifizierung der allgemeinen Maßstäbe für die Untersuchung von Verwaltungsstrukturen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht	44
3.1.1. Theoretische Grundlagen	44
3.1.2. Konkretisierung von „Effizienz“	47
3.1.2.1. Ausgabenbezogene Effizienz	47
3.1.2.2. Minimierung der Produktionskosten	48
3.1.2.3. Minimierung der Transaktionskosten	50
3.1.3. Konkretisierung von „Effektivität“	51
3.1.3.1. Zielerreichung in unmittelbarem Bezug auf die kommunalen Aufgaben	51
3.1.3.2. Zielerreichung in Bezug auf übergeordnete gesamtstaatliche Zwecke	52

3.2.	Spezifizierung der allgemeinen Maßstäbe für die Untersuchung von Verwaltungsstrukturen aus verfassungs- und verwaltungsrechtswissenschaftlicher Sicht	55
3.2.1.	Theoretische Grundlagen: Beurteilungsebenen und Beurteilungsmaßstäbe	55
3.2.1.1.	Aufgabenerfüllung im Sinne der Zielerreichung	55
3.2.1.2.	Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung	56
3.2.1.3.	Aufgabenerfüllung unter Berücksichtigung der besonderen modalen Vorgaben gemeindlicher Selbstverwaltung	57
3.2.1.4.	Keine Gemeindegebietsreform nur aufgrund von Effizienzkriterien	60
3.2.2.	Kommunale Gebietsreform und Verfassungsrecht	61
3.2.2.1.	Kommunales Selbstverwaltungsrecht	61
3.2.2.2.	Vorrang freiwilliger Lösungen vor Zwangsumwandlungen	62
3.2.2.3.	Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine kommunale Gebietsreform	63
3.2.3.	Rechtliche Operationalisierung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung	66
3.2.3.1.	Methoden der Wirtschaftlichkeitskontrolle	67
3.2.3.2.	Grenzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung	68
3.2.4.	Verwaltungswissenschaftliche Kriterien zur Bestimmung der optimalen Größe einer Verwaltungseinheit	69
3.2.4.1.	Bezugsgrößen zur Bestimmung der optimalen Betriebsgröße	69
3.2.4.2.	Die Relevanz der Umwandlung von Außen- in Innenbeziehungen	71
3.2.4.3.	Die Bedeutung der Zahl der Verwaltungseinheiten für Innovation und Durchsetzungsfähigkeit	72
3.3.	Zusammenfassung	72
3.3.1.	Bewertungsmaßstäbe für „Effizienz“	73
3.3.2.	Bewertungsmaßstäbe für „Effektivität“	74
4.	Theoretische Gegenüberstellung der drei Gemeinde-Modelle	75
4.1.	Die Einheitsgemeinde	75
4.1.1.	Allgemeine Charakterisierung	75

4.1.2. Die Ortschaftsverfassung	76
4.2. Die Verwaltungsgemeinschaft	77
4.2.1. Verwaltungsgemeinschaft als Ausdruck der Kooperationshoheit	77
4.2.2. Zwei Typen der Verwaltungsgemeinschaft	78
4.2.3. Bildung der Verwaltungsgemeinschaft	78
4.2.4. Fokus: Zwangseinbindung in eine Verwaltungsgemeinschaft	79
4.2.5. Aufgabenwahrnehmung durch Verwaltungsgemeinschaften	81
4.2.4. Organe der Verwaltungsgemeinschaft	82
4.2.4.1. Der Verwaltungsgemeinschaftsausschuss	83
4.2.4.2. Der Leiter des gemeinsamen Verwaltungsamtes	83
4.2.5. Finanzierung der Verwaltungsgemeinschaft	85
4.3 Die Verbandsgemeinde	85
4.3.1. Entwicklungsgeschichte	85
4.3.2. Struktur der Verbandsgemeinde	87
4.3.3. Aufgaben der Verbandsgemeinde	89
4.3.4. Kommunalverfassungsrechtliche Stellung der Verbandsgemeinde	91
4.3.5. Allgemeine Qualifizierung	92
4.4. Zusammenfassung	92
5. Übersicht über die gegenwärtige Struktur der gemeindlichen Verwaltungsstrukturen und Bildung von Gemeindeclustern	94
5.1. Übersicht über den Status Quo	94
5.2. Bildung von Gemeinde-Clustern für die empirische Analyse	98
6. Empirische Untersuchungen zur Effizienz von Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden	101
6.1. Quantitative Analysen	101
6.1.1. Erkenntnisziel der Analyse	101
6.1.2. Auswahl der untersuchten kommunalen Aufgabenbereiche	101
6.1.2.1. Effizienzkriterien	101
6.1.2.2. Statistische Aussagefähigkeit, Messbarkeit und Quantifizierbarkeit	102
6.1.3. Datengrundlagen, Methodik und Zeitraum der Untersuchung	105
6.1.4. Analyse der Finanzstatistik	108

6.1.4.1. Methodische Darstellung der Ergebnisse für die einzelnen kommunalen Aufgabenbereiche	111
6.1.4.1.1. Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts	112
6.1.4.1.2. Gemeindeorgane (00)	113
6.1.4.1.3. Allgemeine Verwaltung (02,03)	114
6.1.4.1.4. Öffentliche Ordnung (11) und Feuerschutz/Brandschutz (13)	116
6.1.4.1.5. Grundschulen (211)	119
6.1.4.1.6. Kindertagesstätten (464)	120
6.1.4.1.7. Eigene Sportstätten (56) und Badeanstalten (57)	120
6.1.4.1.8. Gemeindestraßen (63) und Straßenreinigung (675)	121
6.1.4.1.9. Bauverwaltung (60) und Städteplanung, Vermessung, Bauordnung (61)	124
6.1.4.2. Zusammenfassung und Interpretation der Ergebnisse	126
6.1.5. Analyse der Personalstatistik	127
6.1.5.1. Personalstand nach Verwaltungsform und Aufgabenbereichen	130
6.1.5.2. Vergleich des Personalstandes nach Einwohnergrößenklassen	131
6.1.5.2.1. Gesamtpersonalstand	131
6.1.5.2.2. Aufgabenbereich 02 – Hauptverwaltung: Vergleich nach Einwohnergrößenklassen	132
6.1.5.2.3. Aufgabenbereich 03 – Finanzverwaltung	133
6.1.5.2.4. Aufgabenbereich 11 – öffentliche Ordnung	134
6.1.5.2.5. Aufgabenbereich 464 – Tageseinrichtungen für Kinder	135
6.1.5.2.6. Zusammenfassung	136
6.1.6. Längsschnittanalyse der Finanzstatistik für ausgewählte Gemeinden	137
6.1.6.1. Vergleich der Kosten je Einwohner der Jahre 1995 und 2004	138
6.1.6.2. Auswertung ausgewählter Aufgabenfelder von 1995 bis 2004	141

6.1.6.2.1.	Fallstudienkommune 1 – reine Einheitsgemeinde	141
6.1.6.2.2.	Fallstudienkommune 2 – Verwaltungsgemeinschaft (A)	142
6.1.6.2.3.	Fallstudienkommune 3 – Transformationsgemeinden	143
6.1.6.2.4.	Fallstudienkommune 5 – Transformationsgemeinde	144
6.1.6.2.5.	Fallstudienkommune 4 – Verwaltungsgemeinschaft mit Trägergemeinde	146
6.1.6.2.6.	Fallstudienkommune 7 – reine Einheitsgemeinde	147
6.1.6.2.7.	Fallstudienkommune 6 – Einheitsgemeinde im Speckgürtel	148
6.1.6.2.8.	Fallstudienkommune 10 – Verwaltungsgemeinschaft (A) des Typs Speckgürtelverwaltungsgemeinschaft	150
6.1.6.2.9.	Fallstudienkommune 8 – Verwaltungsgemeinschaft (A) des Typs Gemeinde im ländlichen Raum	151
6.1.6.2.10.	Fallstudienkommune 9 – Verwaltungsgemeinschaft (A) des Typs Gemeinde im ländlichen Raum	152
6.1.6.3.	Zusammenfassung	154
6.2.	Qualitative Analysen	156
6.3.	Zusammenfassende Betrachtung	179
7.	Empirische Untersuchungen zur Effektivität von Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden	187
7.1.	Quantitative Analysen	187
7.1.1.	Erkenntnisziel der Analyse	187
7.1.2.	Datengrundlagen, Methodik und Zeitraum der Untersuchung	188
7.1.3.	Wahlanalyse	188
7.1.4.	Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeiten	193
7.1.5.	Fähigkeit zur Fördermittelakquisition: Zuweisungen für Investitionen	194

7.1.6. Investitionen	195
7.1.7. Zinsbelastung	197
7.2. Qualitative Analysen	198
7.3. Zusammenfassende Betrachtung	218
8. Untersuchungen zum Modell der Verbandsgemeinde	220
8.1. Effizienz der Verbandsgemeinde im Vergleich zu Einheitsgemeinde und Verwaltungsgemeinschaft	221
8.1.1. Effizienz im Bereich der hauptamtlichen Verwaltung	221
8.1.2. Effizienz im Bereich ehrenamtlicher Tätigkeit	221
8.1.3. Effizienzsteigerung durch Aufgabenübertragung	222
8.1.4. Effizienzgewinne für kommunale Kooperation	223
8.1.5. Effizienzvergleich im Bereich der Rechtsetzung	223
8.1.6. Effizienzvergleich im Bereich der Kommunalaufsicht	223
8.1.7. Effizienzvergleich Verbandsgemeinde - Einheitsgemeinde	224
8.2. Effektivität der Verbandsgemeinde	225
8.2.1. Effektivität im Bereich der hauptamtlichen Verwaltung	225
8.2.2. Effektivität im Bereich ehrenamtlicher Tätigkeit	225
8.2.3. Reformvorschläge in Rheinland-Pfalz	225
8.3. Zusammenfassende Betrachtung	226
9. Handlungsempfehlungen weiterer Entscheidungs- und Forschungsbedarf	227
9.1. Handlungsempfehlungen	227
9.2. Weiterer Entscheidungs- und Forschungsbedarf	231
Literaturverzeichnis	233
Anhang	238

Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 1.1: Durchschnittliche Ausgaben des Verwaltungshaushalts der sachsen-anhaltischen Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit gemeinsamem Verwaltungsamt für ausgewählte Bereiche 2004	29
Tabelle 1.2: Durchschnittlicher Personalstand (Vollzeitäquivalente) nach Verwaltungsform und Aufgabenbereichen 2004	30
Tabelle 1.3: Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen des Jahres 2004 nach Verwaltungsform	35
Tabelle 5.1: Einwohner und Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen 2006	94
Tabelle 5.2: Zahl der Gemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften nach Einwohnergrößenklassen und Verwaltungsform	95
Tabelle 5.3: Durchschnitt relevanter Eckdaten nach Verwaltungsform	96
Tabelle 5.4: Anzahl der Gemeinden nach Verwaltungsform und Einwohnergrößenklassen	97
Tabelle 5.5: Durchschnitt relevanter Eckdaten nach Verwaltungsform und Gemeindegrößenklassen	97
Tabelle 5.6: Arten und Merkmalsausprägungen der drei identifizierten Cluster	100
Tabelle 5.7: Zuordnung der Fallstudiengemeinden nach Clustern	100

Fortsetzung Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 6.1: Relevante Aufgabenbereiche für die Effizienzanalyse	104
Tabelle 6.2: In die Untersuchung einbezogene Ausgabenarten des Verwaltungshaushalts	109
Tabelle 6.3: Anteil der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften, bei denen im jeweiligen Aufgabenbereich Ausgaben angefallen sind (Stand 2004)	110
Tabelle 6.4: Untersuchte Aufgabenbereiche	111
Tabelle 6.5: Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts (999.899)	112
Tabelle 6.6: Kosten der Gemeindeorgane (00)	113
Tabelle 6.7: Kosten der Gemeindeorgane (00) in Abhängigkeit von der Verwaltungsform und der Bevölkerungsdichte	114
Tabelle 6.8: Kosten der Hauptverwaltung (02) Finanzverwaltung (03)	115
Tabelle 6.9: Kosten der Hauptverwaltung (02) in Abhängigkeit von der Verwaltungsform und der Bevölkerungsdichte	116
Tabelle 6.10: Kosten öffentliche Ordnung (11)	116
Tabelle 6.11: Kosten der öffentlichen Ordnung (11) in Abhängigkeit von der Verwaltungsform und der Bevölkerungsdichte	117
Tabelle 6.12: Kosten Feuerschutz/Brandschutz (13)	118

Fortsetzung Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 6.13: Kosten Feuerschutz/Brandschutz (13) in Abhängigkeit von der Verwaltungsform und der Bevölkerungsdichte	118
Tabelle 6.14: Kosten Grundschulen (211)	119
Tabelle 6.15: Kosten Kindertagesstätten (464)	120
Tabelle 6.16: Kosten für eigene Sportstätten (56) und Badeanstalten (57)	121
Tabelle 6.17: Kosten der Gemeindestraßen (63)	122
Tabelle 6.18: Kosten Gemeindestraßen (63) in Abhängigkeit von der Verwaltungsform und der Bevölkerungsdichte	122
Tabelle 6.19: Kosten der Straßenreinigung (675)	123
Tabelle 6.20: Kosten Straßenreinigung (675) in Abhängigkeit von der Verwaltungsform und der Bevölkerungsdichte	124
Tabelle 6.21: Kosten Bauverwaltung (60)	125
Tabelle 6.22: Kosten Städteplanung, Vermessung, Bauordnung (61)	125
Tabelle 6.23: Kosten Städteplanung, Vermessung, Bauordnung (61) in Abhängigkeit von der Verwaltungsform und dem Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche	126
Tabelle 6.24: Anteil der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften des jeweiligen Aufgabenbereichs mit eigenem Personal	129

Fortsetzung Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 6.25: Personalstand (je 1 000 Einwohner) nach Verwaltungsform und Aufgabenbereichen	130
Tabelle 6.26: Gesamtpersonalstand (je 1 000 Einwohner) nach Verwaltungsform und Einwohnergrößenklassen	132
Tabelle 6.27: Personalstand des Aufgabenbereichs 02 – Hauptverwaltung (je 1 000 Einwohner) in Vollzeitäquivalenten nach Verwaltungsform und Einwohnergrößenklassen	133
Tabelle 6.28: Personalstand des Aufgabenbereichs 03 – Finanzverwaltung (je 1 000 Einwohner) in Vollzeitäquivalenten nach Verwaltungsform und Einwohnergrößenklassen	134
Tabelle 6.29: Personalstand des Aufgabenbereichs 11 – öffentliche Ordnung (je 1 000 Einwohner) in Vollzeitäquivalenten nach Verwaltungsform und Einwohnergrößenklassen	135
Tabelle 6.30: Personalstand des Aufgabenbereichs 464 – Tageseinrichtungen für Kinder (je 1 000 betreuter Kinder) in Vollzeitäquivalenten nach Verwaltungsform und Einwohnergrößenklassen	136
Tabelle 6.31: Charakterisierung der Fallstudiengemeinden	137
Tabelle 6.32: Ausgaben je Einwohner der Jahre 1995 und 2004 für ausgewählte Aufgabenfelder I	139
Tabelle 6.33: Ausgaben je Einwohner der Jahre 1995 und 2004 für ausgewählte Aufgabenfelder II	140
Tabelle 6.34: Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche der Fallstudienkommune 1, reine Einheitsgemeinde	141
Tabelle 6.35: Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche der Fallstudienkommune 2, Verwaltungsgemeinschaft (A)	143

Fortsetzung Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 6.36: Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche der Fallstudienkommune 3, Transformationsgemeinde	144
Tabelle 6.37: Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche der Fallstudienkommune 5, Transformationsgemeinde	145
Tabelle 6.38: Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche der Fallstudienkommune 4, Verwaltungsgemeinschaft (T)	147
Tabelle 6.39: Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche der Fallstudienkommune 7, reine Einheitsgemeinde	148
Tabelle 6.40: Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche der Fallstudienkommune 6, Speckgürtelgemeinde	149
Tabelle 6.41: Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche der Fallstudienkommune 10, Speckgürtelverwaltungsgemeinschaft	151
Tabelle 6.42: Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche der Fallstudienkommune 8, Gemeinde im ländlichen Raum	152
Tabelle 6.43: Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche der Fallstudienkommune 9, Gemeinde im ländlichen Raum	153
Tabelle 6.44: Charakterisierung der Kostenentwicklung in den Fallstudienkommunen	155
Tabelle 7.1.1: Durchschnittliche Zahl der Wahlberechtigten, Wähler und Wahlbeteiligung nach Verwaltungsform	198
Tabelle 7.1.2: Koeffizienten des Regressionsmodells 1	190

Fortsetzung Tabellenverzeichnis	Seite
Tabelle 7.1.3: Modellzusammenfassung und Gütekriterien der Alternative 1	190
Tabelle 7.1.4: Ausgeschlossene Variablen des Modells 1	191
Tabelle 7.1.5: Zusammenfassung und Güte des nach Verwaltungsgemeinschaftsarten differenzierten Modells 2	191
Tabelle 7.1.6: Koeffizienten der differenzierten Modellspezifikation 2 mit Verwaltungsgemeinschaft (T) und Einheitsgemeinden	192
Tabelle 7.1.7: Koeffizienten der alternativen Modellspezifikation 3 – Verwaltungsgemeinschaft (A)	193
Tabelle 7.1.8: Zusammenfassung und Güte des Modells 3 – Verwaltungsgemeinschaft (A)	193
Tabelle 7.1.9: Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeiten (Gruppierungsnummer 40)	194
Tabelle 7.1.10: Summe erhaltene Zuschüsse für investive Zwecke Gruppierungsnummern 360, 361 und 364	195
Tabelle 7.1.11: Statistik für Mann-Whitney-Test erhaltene Investitionszuschüsse (63) pro 1 000 Einwohner Einheitsgemeinde und Verwaltungsgemeinschaft gemeinsames Verwaltungsamt	195
Tabelle 7.1.12: Vermögenserwerb (Gruppierungsnummer 93) und Baumaßnahmen (Gruppierungsnummer 94)	196
Tabelle 7.1.13: Kruskal-Wallis-Test Ausgaben Vermögenserwerb (93) und Baumaßnahmen (94)	196
Tabelle 7.1.14: Anteil der Zinsausgaben (Gruppierungsnummer 800-809) an den Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts 2004	197

Übersichtsverzeichnis	Seite
Übersicht 1.1: Zusammenfassende Darstellung der Effizienz und Effektivität der drei Gemeinde-Modelle	26
Übersicht 6.2-1: Effizienzkriterien und deren Operationalisierung durch die Themenbereiche der Expertengespräche in den Fallstudienkommunen	159
Übersicht 7.2-1: Effektivitätskriterien und ihre Operationalisierung durch die Themenbereiche der Expertengespräche in den Fallstudienkommunen	199
Abbildungsverzeichnis	Seite
Abbildung 6.1: Gesamtausgaben für den Verwaltungshaushalt der Fallstudienkommunen je Einwohner im Vergleich der Jahre 1995 und 2004	40

Verzeichnis der Anhänge	Seite
Anhang A-5.1	
Tabelle: A-5.1-1: Übersicht über die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden, die zur Erfüllung auf die Verwaltungsgemeinschaften zum 01.01.2004 übertragen waren	239
Tabelle: A-5.1-2: Übersicht über die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden, die zur Erfüllung an die Verwaltungsgemeinschaften seit 2005 übertragen wurden	268
Anhang A-6.1	
Tabelle A-6.1.-1: Kruskal-Wallis-Test und Mann-Whitney-Test Kosten Gesamthaushalt (999.899)	273
Tabelle A-6.1-2: Kruskal-Wallis-Test und Mann-Whitney-Test Kosten der Gemeindeorgane	273
Tabelle A-6.1.-3: Kruskal-Wallis-Test und Mann-Whitney-Test Kosten der Hauptverwaltung (02) Finanzverwaltung (03)	274
Tabelle A-6.1.-4: Kruskal-Wallis-Test und Mann-Whitney-Test Kosten öffentliche Ordnung (11)	274
Tabelle A-6.1.-5: Kruskal-Wallis-Test und Mann-Whitney-Test Kosten Brandschutz/Hilfeleistung (13)	274
Tabelle A-6.1.-6: Kruskal-Wallis-Test und Mann-Whitney-Test Kosten eigene Sportstätten (56) und Badeanstalten (57)	275
Tabelle A.-6.1.-7: Kruskal-Wallis-Test und Mann-Whitney-Test Kosten der Gemeindestraßen (63)	275
Tabelle A-6.1.-8: Kruskal-Wallis-Test und Mann-Whitney-Test Kosten der Straßenreinigung (675)	275
Tabelle A-6.1.-9: Kruskal-Wallis-Test Kosten Bauverwaltung (60)	276

Fortsetzung Anhang A-6.1	Seite
Tabelle A-6.1.-10: Kruskal-Wallis-Test und Mann-Whitney-Test Kosten Städteplanung, Vermessung, Bauordnung (61)	276
Tabelle A-6.1.-11: Teststatistik des Kruskal-Wallis Tests für die Gruppenvariable Verwaltungsform	276
Tabelle A-6.1-12: Teststatistik des Kruskal-Wallis-Tests für die Gruppenvariable Einwohnergrößenklassen	277
Tabelle A-6.1-13: Relevante Eckdaten der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften	278
 Anhang A-6.2	
Tabelle A-6.2-1 Ungefähre Einschätzung zum prozentualen Anteil, den die Arbeiten zur Erstellung des Haushaltsplanes (vom ersten Entwurf bis zur endgültigen Fassung) an der gesamten Jahresarbeitszeit 2006 hatten (am Beispiel der Aufstellung des Haushaltsplanes für 2007)	286
Exemplarische Dokumentation eines Interviewleitfadens (für die Gruppe der Einheitsgemeinden)	287

Abkürzungsverzeichnis

(A)	gemeinsames Verwaltungsamt
(T)	Trägergemeinde
a.F.	alte Fassung
Abs.	Absatz
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BestattG LSA	Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen des Landes Sachsen-Anhalt (Bestattungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt)
BG LSA	Beamtengesetz Sachsen-Anhalt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBbl.	Deutsche Verwaltungsblätter
Einw.	Einwohner
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FSK	Fallstudienkommune
gem.	gemeinsam
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz

Fortsetzung Abkürzungsverzeichnis

ggf.	gegebenenfalls
GKG-LSA	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Sachsen-Anhalt
GO LSA	Gemeindordnung für das Land Sachsen-Anhalt
GO Rh.-Pf.	Gemeindeordnung für das Land Rheinland-Pfalz
Gv	Gemeindeverbände
GVBl. LSA	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Sachsen-Anhalt
HGrG	Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz)
i. e. S.	im engeren Sinne
i. S.	im Sinne
i. V. m.	in Verbindung mit
IWH	Institut für Wirtschaftsforschung Halle
KAG LSA	Kommunalabgabengesetz Land Sachsen-Anhalt
km	Kilometer
KiföG	Kinderförderungsgesetz
KWG LSA	Kommunalwahlgesetz für das Land Sachsen-Anhalt
KWO LSA	Kommunalwahlordnung für das Land Sachsen-Anhalt
LHO	Landeshaushaltsordnung des Landes Sachsen-Anhalt
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
Mio.	Millionen
n.rk.	nicht rechtskräftig
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report für Verwaltungsrecht
o. g.	oben genannt
OVG	Oberverwaltungsgericht

Fortsetzung Abkürzungsverzeichnis

Rn.	Randnummer
S.	Seite/Satz
SachsAnh VerfG	Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt
SchulG LSA	Schulgesetz des Landes Sachsen-Anhalt
sog.	sogenannt
Standardabw.	Standardabweichung
teilw.	Teilweise
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
VerfLSA	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
VG	Verwaltungsgericht
VGEG 2001	Drittes Vorschaltgesetz zur Kommunalreform vom 26. Oktober 2001
Vgl.	Vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG LSA	Verwaltungsverfahrensgesetz Sachsen-Anhalt
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WG LSA	Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt
WuV	Wirtschaft und Verwaltung
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

1. Kurzfassung

1.1. Untersuchungsauftrag, Vorgehensweise und Methodik¹

Das Land Sachsen-Anhalt hat in den kommenden Jahrzehnten einen dramatischen Rückgang und zugleich eine zunehmende Überalterung der Bevölkerung zu bewältigen. Damit werden spürbare Einschnitte in den öffentlichen Haushalten verbunden sein, die noch durch andere Faktoren verstärkt werden. Da sich der Bevölkerungsrückgang im ländlichen Raum besonders stark auswirkt, ist eine optimale Gestaltung der staatlichen und kommunalen Aufgabenerfüllung hier besonders dringlich. Hierzu gehört auch die Optimierung der gemeindlichen Verwaltungsstrukturen.

Im Zusammenhang mit ihren Bemühungen, auf der gemeindlichen Ebene eine zugleich leistungsfähige und effiziente Organisationsstruktur zu finden, hat die Landesregierung das vorliegende Gutachten in Auftrag gegeben. Es führt auf der Basis einer interdisziplinären und vorwiegend empirisch gestützten Untersuchung einen Vergleich zwischen den derzeit in Sachsen-Anhalt diskutierten Modellen der Verwaltungsgemeinschaft, der Einheitsgemeinde und der Verbandsgemeinde durch. Dabei steht die Effizienz der gemeindlichen Aufgabenerfüllung im Zentrum der Untersuchungen. Aber auch der Gesichtspunkt der Leistungsfähigkeit der Gemeinden (ihre „Effektivität“) i. S. der Qualität der Aufgabenerfüllung wird zur Beurteilung herangezogen; gerade für die Zukunft der Landesentwicklung ist es erforderlich, ein hohes Maß an Qualität der gemeindlichen Aufgabenerfüllung sicher zu stellen.

Die Untersuchung berücksichtigt, wo dies angebracht und erforderlich ist, zugleich die rechtlichen Rahmenbedingungen und verfassungsrechtlichen Grenzen von organisatorischen Veränderungen. Damit wird insbesondere den verfassungsrechtlichen Vorgaben für die an Ortsnähe und Ehrenamt orientierte Selbstverwaltungsgarantie Rechnung getragen. Dies hat zur Folge, dass Effizienz unter Berücksichtigung dieser strukturellen Vorgaben verstanden und untersucht wird und werden muss.

Nicht thematisiert (weil außerhalb des Auftrags für die Gutachter liegend) wurden die spezifischen verfassungsrechtlichen und kommunalrechtlichen Möglichkeiten und Anforderungen an die Umsetzung einer Reform. Dies gilt insbesondere für die Frage, auf

¹ Das vorliegende Gutachten wäre nicht zustande gekommen ohne die Unterstützung und Auskunftsbereitschaft zahlreicher Personen und Organisationen. Insbesondere danken die Gutachter allen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie leitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kommunaler Verwaltungen, die im Rahmen der Fallstudien interviewt wurden. Dank gebührt auch den Gesprächspartnerinnen und -partnern aus dem Bereich der Kommunalen Spitzenverbände, der Kommunalaufsicht und der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Das Statistische Landesamt und das Innenministerium des Landes Sachsen-Anhalt haben das Gutachten durch die Bereitstellung von Daten und anderen Informationen wesentlich unterstützt. Schließlich gilt unser Dank auch der Lenkungsgruppe unter der Leitung des Innenministeriums des Landes für ihre stets konstruktive Begleitung der gutachterlichen Arbeit.

welche Weise die Entscheidung für eines der beiden empfohlenen Organisationsmodelle getroffen werden kann bzw. muss.

Reform der Gemeindeebene als Antwort auf neue Herausforderungen

Vor dem Hintergrund des zunehmenden interregionalen Standortwettbewerbs sowie der demographischen Veränderungen stellt sich die Frage, ob die aktuelle Gliederung der kommunalen Verwaltungseinheiten in Deutschland dazu geeignet ist, den heutigen sowie den für die Zukunft erwarteten Herausforderungen zu begegnen. Für Sachsen-Anhalt ist diese Frage besonders relevant, weil die hiesige Bevölkerungsentwicklung seit 1990 durch einen permanenten Einwohnerrückgang geprägt ist. Dies hat negative Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Ebenso wird sich das Auslaufen des Solidarpaktes II auswirken. Gleichzeitig steigen die Anforderungen an die Kommunen, nicht zuletzt in Bezug auf die Infrastruktur und die Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die an die veränderten Verhältnisse angepasst werden müssen. Demgemäß stellt sich die Aufgabe, die Wirtschaftlichkeit (= „*Effizienz*“) und die Leistungsfähigkeit (= „*Effektivität*“) der Kommunen in Sachsen-Anhalt zu erhöhen.

Die Regierung des Landes Sachsen-Anhalt hat sich dazu bekannt, die Gemeindeebene entsprechend diesen Anforderungen zu reformieren. Nach dem beschlossenen Leitbild ist die Bildung von Einheitsgemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern und die Abschaffung der Verwaltungsgemeinschaften vorgesehen, welche die gemeindliche Landschaft bislang prägen. Daneben wird überlegt, ob in einzelnen Teilräumen eher das Modell der Verbandsgemeinde Anwendung finden sollte, welches sich in anderen Bundesländern seit Längerem fest etabliert hat.

Frage nach Stärken und Schwächen alternativer Gemeindemodelle erfordert quantitative und qualitative empirische Analyseverfahren

Die Entscheidung über Sachsens zukünftige Gemeindestruktur setzt eine vergleichende Bewertung der Effizienz und Effektivität der heutigen Einheitsgemeinden, der heutigen Verwaltungsgemeinschaften sowie des Modells der Verbandsgemeinde voraus. Das vorliegende Gutachten untersucht dies auf der Basis einer interdisziplinär organisierten, wirtschafts-, rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Untersuchung. Soweit dies möglich war, sind hierfür empirische Analysen durchgeführt worden, die eine quantitative und eine qualitative Dimension hatten. Die quantitativen Untersuchungen konzentrierten sich auf die kommunalen Finanz- und Personalstatistiken. In qualitativer Hinsicht wurden Fallstudien und Expertengespräche durchgeführt. Für die Fallstudien wurden vorwiegend solche Gemeinden ausgesucht, die sich in ihrer territorialen Zusammensetzung sowie hinsichtlich der Verwaltungsorganisation in den vergangenen Jahren nach Möglichkeit nur wenig verändert haben. Zusätzlich wurden zwei Fälle untersucht, in welchen bei weitgehend unverändertem Gebietsstand eine Transformation vom Modell der Verwaltungsgemeinschaft zum Modell der Einheitsgemeinde stattgefunden hat (= im Folgenden sog. „*Transformationsgemeinden*“). Alle empirischen Untersuchungen konzentrierten sich auf die beiden in Sachsen-Anhalt existierenden Ge-

meindemodelle (Einheitsgemeinde und Verwaltungsgemeinschaft). Demgegenüber wurde der Vergleich zwischen diesen beiden Modellen und dem Modell der Verbandsgemeinde auf der Basis von theoretischen Überlegungen durchgeführt, weil für die bislang in Sachsen-Anhalt nicht existierenden Verbandsgemeinden keine empirischen Daten vorliegen können. Zusätzlich werden die bisherigen Erfahrungen mit dem Verbandsgemeindemodell in Rheinland-Pfalz für die Bewertung herangezogen, welches den derzeitigen Reformvorstellungen in Sachsen-Anhalt am nächsten kommt.

1.2. Anforderungen an eine zukunftsfähige Gemeindestruktur und Erläuterung der gegenwärtig in Sachsen-Anhalt diskutierten Gemeindestrukturmodelle

Kommunale Verwaltungsreform muss über die Effizienzsteigerung hinaus auch zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit („Effektivität“) gemeindlicher Aufgabenerfüllung beitragen!

Aus ökonomischer Sicht sollten alle wirtschaftlich relevanten Aktivitäten das „Ökonomische Prinzip“ einhalten, das in der Form des „Minimalprinzips“ oder des „Maximalprinzips“ verfolgt werden kann. Dem erstgenannten Prinzip entspricht das Streben nach „Effizienz“, d. h. nach einer Minimierung des für ein vorgegebenes Ziel oder Outputniveau erforderlichen Einsatzes von Ressourcen. Das „Maximalprinzip“ lässt sich mit dem Streben nach „Effektivität“ gleichsetzen, d. h. nach einer Maximierung des Nutzens oder der möglichen Zielerreichung bei einem gegebenen Einsatz von Mitteln. Es ist wichtig, bei der Reformdiskussion zwischen Effizienz und Effektivität zu unterscheiden.

Auch wenn in Anbetracht der eingangs erwähnten Veränderungen, denen Sachsen-Anhalt heute und in absehbarer Zukunft ausgesetzt ist bzw. sein wird, Einsparungen von Mitteln eine sehr hohe Priorität haben müssen, kann die Effizienzsteigerung doch nicht das alleinige Ziel von Reformmaßnahmen sein. Vielmehr geht es auch darum, die Gemeinden als attraktive Wohn- und Gewerbestandorte zu erhalten bzw. diese Attraktivität zum Zweck einer nachhaltigen Entwicklung des gesamten Landes weiter zu verbessern. Dementsprechend muss auch die Effektivität der kommunalen Aufgabenerfüllung erhöht werden.

Auf der Basis allgemeiner theoretischer Konzeptionen aus der Wirtschaftswissenschaft sowie aus der Rechts- und Verwaltungswissenschaft wurden die beiden genannten Oberziele konkretisiert und in die Form von Maßstäben gebracht, mit denen die drei zur Wahl stehenden Gemeindemodelle einer Bewertung unterzogen werden können. „Effizienz“ wurde für die quantitativen Analysen als „ausgabenmäßige Effizienz“ mit dem Kriterium „Minimale Ausgaben je Outputeneinheit“ operationalisiert. Daneben – insbesondere hinsichtlich der qualitativen Untersuchungen – wurden die Maßstäbe „Potentiale für Effizienz“ sowie „Potentiale für Effektivität“ herangezogen. Hinsichtlich der „Potentiale für Effizienz“ wurden sowohl die Fähigkeit der Gemeindemodelle zur Minimierung der Produktionskosten als auch zur Minimierung der Transaktionskosten be-

rücksichtigt. Diese Maßstäbe sind in der Langfassung des Gutachtens ausführlich dargestellt und mit weiteren Detailkriterien konkretisiert worden.

Bewertung muss Entwicklungen der nächsten Jahrzehnte berücksichtigen!

Auch wenn in Ermangelung von Daten über die Zukunft die Anwendung dieser Maßstäbe zunächst für die Gegenwart erfolgen muss, ist es doch für eine Reform der Gemeindestrukturen von größter Bedeutung, bei der Ableitung von Handlungsempfehlungen aus dem empirischen Befund auch und gerade die – eingangs erwähnten – Veränderungen zu berücksichtigen, die in den kommenden Jahren und Jahrzehnten auf das Land Sachsen-Anhalt und seine Bürgerinnen und Bürger zukommen werden.

Reformdiskussion konzentriert sich auf drei Gemeindemodelle

Derzeit werden in Sachsen-Anhalt drei Gemeindemodelle praktiziert oder diskutiert. Mit „*Einheitsgemeinde*“ wird zurzeit ein Gemeindetypus bezeichnet, der eine Mindesteinwohnerzahl von 8 000 aufweist und vielfach durch eine Fusion von kleineren Gemeinden entstanden ist. Soweit Einheitsgemeinden über räumlich voneinander getrennte Ortsteile verfügen, können eine Ortschaftsverfassung eingeführt, Ortschaftsräte gebildet und Ortsbürgermeister bestellt werden; dies wird heute in nahezu allen Einheitsgemeinden des Landes praktiziert. „*Verwaltungsgemeinschaften*“ sind eine Form der zwischengemeindlichen Kooperation, bei welcher die Verwaltungsgemeinschaft alle Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden in eigenem Namen wahrnimmt. Gleiches gilt für die ihr von den Mitgliedsgemeinden übertragenen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises. Zurzeit wird die Möglichkeit zur freiwilligen Übertragung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auf die Ebene der Verwaltungsgemeinschaft nur sehr rudimentär wahrgenommen, was auch Einfluss auf die Möglichkeiten einer Koordinierung gemeindlicher Aufgabenerfüllung und deren Effizienz und Effektivität hat. Alle nicht zur Erfüllung übertragenen Aufgaben fallen in den sog. Besorgungsbereich, d. h. die Verwaltungsgemeinschaft handelt im Namen und im Auftrag der Mitgliedsgemeinden, bei denen die Gestaltungshoheit liegt (und welche nahezu über kein eigenes Verwaltungspersonal verfügen).

Das Modell der Verwaltungsgemeinschaft lässt sich weiter differenzieren in die Submodelle „*Trärgemeinde*“, bei dem eine größere Gemeinde ihre eigene Verwaltung für kleinere Gemeinden zur Verfügung stellt (im Folgenden sog. „*Verwaltungsgemeinschaft [T]*“) sowie „*Gemeinsames Verwaltungsamt*“, das üblicherweise mehrere in etwa gleich große Gemeinden umfasst (im Folgenden sog. „*Verwaltungsgemeinschaft [A]*“). Das Modell der „*Verbandsgemeinde*“ unterscheidet sich von der Verwaltungsgemeinschaft (A) vor allem dadurch, dass auf der Ebene der Verbandsgemeinde ein Verbandsgemeinderat und ein Bürgermeister von den Bürgerinnen und Bürgern direkt gewählt werden. Zudem wird der Verbandsgemeinde ein Teil der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden durch Gesetz übertragen; weitere Aufgaben können vom Verbandsgemeinderat qua Mehrheitsbeschluss an sich gezogen werden.

1.3. Synoptische Gegenüberstellung der drei Gemeindemodelle und ihrer Bewertung

Gesamtbefund: Jedes der drei Modelle hat Stärken und Schwächen!

Die in der Langfassung der Studie ausführlich abgeleiteten und dargestellten Ergebnisse der empirischen Untersuchungen werden in den folgenden Abschnitten 1.4. und 1.5. zusammenfassend erläutert. Diesen Erläuterungen vorgeschaltet ist die folgende Übersicht mit einer synoptischen Darstellung der relativen Vor- und Nachteile aller drei Modelle.

Allgemein lässt sich feststellen, dass keines der drei Modelle hinsichtlich aller Bewertungskriterien ausschließlich gut abschneidet. Demgemäß hängt es von der Gewichtung der einzelnen Bewertungskriterien durch die politischen Entscheidungsträger ab, welchem Modell im Rahmen der rechtlich gesetzten Bedingungen der Vorzug gegeben werden sollte.

Erwartete Zukunftsentwicklung spricht gegen das Modell der Verwaltungsgemeinschaft

Ein weiterer wesentlicher Befund der Studie ist, dass der Status quo der heutigen gemeindlichen Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt in Anbetracht der erwarteten demographischen Entwicklungen reformbedürftig ist. Die Modelle der Einheitsgemeinde und der Verbandsgemeinde sind unter Berücksichtigung dieser zukünftigen Entwicklungen dem Modell der Verwaltungsgemeinschaft überlegen. Die Gutachter empfehlen, vor diesem Hintergrund diejenigen Bewertungskriterien besonders hoch zu gewichten, denen zur Bewältigung der Zukunftsaufgaben eine herausragende Bedeutung zukommt. Diese Bewertungskriterien sind in der folgenden Übersicht 1.1 als „relevante Kostenfaktoren in Bezug auf die Zukunftsentwicklung“ bezeichnet und mit einem „*“ versehen worden.

Übersicht 1.1:

Zusammenfassende Darstellung der Effizienz und Effektivität der drei Gemeinde-Modelle

	Effizienz- bzw. Effektivitätsmaßstäbe	Verwaltungs-	Verbandsge-	Einheitsge-
		gemeinschaften (A)	meinden	meinden
		Rangposition		
Ausgabenmäßige Effizienz	... im Bereich der allgemeinen Verwaltung und des Brandschutzes	2	-**	1
	... im Bereich der regulierten Aufgaben Schulen / Kindertagesstätten	1	-**	1
	... im Bereich der sonstigen Selbstverwaltungsaufgaben und der Öffentlichen Ordnung	1	-**	2
Potentiale für Effizienz durch flexiblen Personaleinsatz bei Selbstverwaltungsaufgaben	2	1	1
	... durch Rekrutierung von ehrenamtlichem Personal für die Feuerwehr	1	1	1
	... durch freiwillige Arbeit von ehrenamtlichen Mandatsträgern und Bürgern	1	1	2
	... durch Vereinheitlichung von Satzungen	3	2	1
	... durch räumliche Konzentration von Punktinfrastruktur*	2	1	1
	... durch Senkung der Zahl von Mandatsträgern	2	3	1
Potentiale für Effektivität durch Senkung des Aufwands der Rechtsetzung und der Rechtsanwendungskosten	3	2	1
	... durch Ballung von Finanzkraft	3	2	1
	... i. S. geringer Frustrationskosten und hoher Identifikation mit der örtlichen Gemeinschaft	1	1	2
	... durch vielfältiges und ideenreiches Engagement für wirtschaftliche Entwicklung	1	1	2
	... durch Vermeidung von Ansiedlungskonkurrenz und Abstimmung bei Gewerbeflächen / gemeinsamen Anlagegütern / Tourismuswerbung	2	1	1
	... durch rasche und flexible Reaktion auf örtliche Situationsveränderungen*	1	2	3
... in Bezug auf die Legitimation von kommunalen Entscheidungen*	3	1	2	

Legende: Die Ziffern 1 bis 3 repräsentieren Rangziffern, mit denen die Rangposition, die das jeweilige Modell (im Vergleich zu den anderen beiden Modellen) bei der Erfüllung des betreffenden Effizienz- oder Effektivitätskriteriums einnimmt, bewertet wird. Rang 1 bedeutet, dass das betreffende Modell (im Vergleich zu den anderen) den besten Beitrag zur Erreichung eines Kriteriums leistet. Gleiche Rangziffern bedeuten, dass die betreffenden Modelle bezüglich ihres Beitrags zur Erreichung des Kriteriums annähernd gleich bewertet werden. Die Bewertung erfolgt auf der Grundlage der Befunde aus den empirischen Analysen und – im Falle des Verbandsgemeindemodells – auf der Basis der theoretischen Überlegungen und der Erfahrungen in anderen Bundesländern, speziell in Rheinland-Pfalz.

* Relevanter Kostenfaktor in Bezug auf die Zukunftsentwicklung. – ** Verbandsgemeinden waren, weil in Sachsen-Anhalt bislang nicht existent, kein Gegenstand der Untersuchung der ausgabenmäßigen Effizienz.

Quelle: Eigene Darstellung.

Soweit die Landesregierung beabsichtigt, einzelne der in der oben dargestellten Übersicht enthaltenen Aufgabenbereiche der Gemeinden durch eine Übertragung von zusätzlichen Aufgaben auf die Gemeindeebene auszuweiten, kann dies Einfluss auf die Gewichtung der Bewertungskriterien haben, die sich auf die betreffenden Aufgabenbereiche beziehen. Die Gutachter gehen allerdings davon aus, dass nur materiell sehr bedeutende Funktionsverlagerungen eine entsprechende Wirkung haben können.

Hinsichtlich der Verwaltungsgemeinschaft (T) zeigten sich bei der empirischen Analyse nur geringe Unterschiede zum Modell der Einheitsgemeinde; dies wird in den Abschnitten 1.4. und 1.5. noch näher ausgeführt. Demgemäss wurde in die oben enthaltene Übersicht nur das Modell der Verwaltungsgemeinschaft (A) aufgenommen. Für die Einheitsgemeinden wird – entsprechend dem Status quo – davon ausgegangen, dass sie in Ortschaften (mit Ortsräten und Ortsbürgermeistern) untergliedert sind.

1.4. Detailliertere Darstellung des empirischen Vergleichs von Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden

1.4.1. Effizienz

Wie im Abschnitt 1. bereits erläutert wurde, basiert die Effizienzanalyse auf quantitativen sowie auf qualitativen Arbeitsmodulen.

Quantitative Analyse zieht differenzierte Bezugsgrößen als Outputindikatoren heran

Die *quantitative Analyse* basiert primär auf den Daten der Finanzstatistik für das Jahr 2004; ergänzend wurde die Personalstatistik untersucht. Das Jahr 2004 wurde gewählt, weil nach 2004 zahlreiche Veränderungen in Größe und Zusammensetzung der sachsenanhaltischen Gemeinden erfolgt sind, die einen quantitativen Vergleich der Ausgabenansätze von Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden problematisch erscheinen lassen. Für die quantitativen Berechnungen zum Vergleich der Verwaltungsgemeinschaften mit den Einheitsgemeinden wurden die Ausgaben bzw. die Beschäftigten aller Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft plus die Ausgaben bzw. Beschäftigten des Verwaltungsamtes zu einem fiktiven Gesamthaushalt einer Verwaltungsgemeinschaft addiert.

Zur Untersuchung der Frage, ob Effizienz bei der kommunalen Leistungserstellung vorliegt, wurden die Kosten – soweit möglich – bezogen auf Messgrößen berechnet, die jeweils in Beziehung zum Output innerhalb einzelner Aufgabenbereiche stehen. Insbesondere für die Bereiche der allgemeinen Verwaltung wurde mangels Messbarkeit der Leistung die Bevölkerungszahl als Bezugsgröße gewählt.²

² Dieses Vorgehen ist zumindest für die Bereiche Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis und Aufgaben des übertragenen Wirkungskreis relativ unproblematisch, da aufgrund der hohen Regulie-

Hinsichtlich der Personalstatistik ist noch anzumerken, dass die statistische Basis für einzelne Aufgabenbereiche vergleichsweise schmal ist, weil die Angaben für das Personal in der Praxis vielfach nicht einzelnen Aufgabenbereichen differenziert zugeordnet (sondern pauschal verbucht) werden oder weil z. B. aufgrund der Erledigung einer Aufgabe durch Freie Träger oder private Firmen kein eigenes Personal der Gemeinde zum Einsatz kommt. Infolgedessen sind niedrige Personalstände per se noch kein Zeichen größerer Wirtschaftlichkeit, da z. B. bei einer Auslagerung an Private an die Stelle der eigenen Personalkosten die Ausgaben für fremdbezogene Leistungen treten. Neben der quantitativen Querschnittsbetrachtung für das Jahr 2004 wurde auch eine Längsschnittbetrachtung der Ausgaben für den Zeitraum von 1995-2004 durchgeführt. Dieser Längsschnittvergleich ist allerdings nur für jene – sehr begrenzte Zahl von – Gemeinden zweckmäßig, deren territoriale Integrität und deren Verwaltungsstruktur im betrachteten Zeitraum im Wesentlichen unverändert geblieben sind. Darüber hinaus wurden zwei sogenannte „Transformationsgemeinden“ in die Längsschnittbetrachtung einbezogen.

Methodisch wurde für die Querschnittsanalyse so vorgegangen, dass ein Vergleich der Mittelwerte der Ausgaben bzw. des Personalbestands (im Sinne des Einsatzes von Finanzmitteln oder von Personal je Outputeneinheit) für den jeweiligen Aufgabenbereich getrennt nach den Gruppen Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften (A) und Verwaltungsgemeinschaften (T) den Ausgangspunkt bildet. Es wurde dann geprüft, ob sich eventuelle Unterschiede zwischen den Durchschnittswerten der Gruppen statistisch absichern lassen.³ Dazu wurde auf die in der Praxis üblichen nicht-parametrischen Verfahren zurückgegriffen, d. h. den Kruskal-Wallis-Test für den Vergleich aller drei Gruppen und den Mann-Whitney-Test zum Vergleich von jeweils zwei Gruppen. Eine Zusammenstellung der Ergebnisse dieser Mittelwertvergleiche ist für den Vergleich zwischen Verwaltungsgemeinschaft (A) und Einheitsgemeinde in den folgenden Tabellen 1 und 2 enthalten.⁴ Dabei wurde zusätzlich eine Kategorisierung der gemeindlichen Aufgaben nach dem Grad ihrer Freiwilligkeit durchgeführt. Effizienz bei den übertragenen Aufgaben ist nicht zuletzt deshalb wichtig, damit die Gemeinden hinreichende Mittel für die eigenen Aufgaben zur Verfügung haben, deren Ausgestaltung letztlich

rungsdichte dieser Bereiche erwartet werden kann, dass die Gemeinden hier kaum Spielraum bei der Leistungsqualität haben.

- 3 Die Notwendigkeit eines solchen Vorgehens zeigt sich am Beispiel des Aufgabenbereichs Grundschulen (211) in Tabelle 1. Ein unkritischer Vergleich der Durchschnittsausgaben pro Schüler würde hier den Schluss nahe legen, dass die Ausgaben pro Grundschüler in den Verwaltungsgemeinschaften (A) im Durchschnitt um knapp 6% höher als in den Einheitsgemeinden ausfallen. Diese Kostendifferenz lässt sich aber mit den genannten statistischen Verfahren nicht absichern, so dass sich im Grundschulbereich kein Unterschied bei den Ausgaben zwischen diesen beiden Verwaltungsformen belegen lässt.
- 4 Die Ergebnisse für die Verwaltungsgemeinschaften (T) werden an dieser Stelle nicht aufgeführt, da sich in den meisten Fällen keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen diesen und den Einheitsgemeinden feststellen ließen.

über die Qualität des kommunalen Handelns und auch über die Position einer Gemeinde im Standortwettbewerb entscheidet.

Die Auswahl der aufgeführten Aufgabenbereiche in den Tabellen 1 und 2 richtete sich nach verschiedenen Kriterien, zum einen spielte die Erwartung von Unterschieden in der Wirtschaftlichkeit zwischen den Verwaltungsformen eine Rolle, zum anderen sollten Verzerrungen infolge von Auslagerungen in kommunale Nebenhaushalte (z. B. bei Eigenbetrieben oder kommunalen GmbHs) möglichst gering gehalten werden. Ferner sollten jeweils mindestens 50% aller Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden Ausgaben oder eigenes Personal in diesem Bereich aufweisen, um eine hinreichende Fallzahl zu gewährleisten. Dies hatte zur Konsequenz, dass sich die untersuchten Aufgabenbereiche bei der Analyse der Personalstatistik (Tabelle 2) weiter reduzierten. Der Kulturbereich konnte aus dem selben Grund nicht berücksichtigt werden.

Tabelle 1.1:

Durchschnittliche Ausgaben^a des Verwaltungshaushalts der sachsen-anhaltischen Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit gemeinsamem Verwaltungsamt für ausgewählte Bereiche 2004

Aufgabenbereich (Gliederungsnr.)	Aufgabenbereich (Bezeichnung)	Bezugsgröße	Verwaltungsgemeinschaft (A) (Euro) N= 124	Einheitsgemeinden (Euro) N=44
Überwiegend freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben				
56+57 *	Eigene Sportstätten und Badeanstalten	pro 1 000 Einw.	13 740,84	18 341,86
Überwiegend Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis				
13 ^b	Brandschutz/ Hilfeleistung	pro 1 000 Einw.	15 159,27	13 067,57
211	Grundschulen	pro Schulkind	940,55	888,18
464	Kindertagesstätten	pro betreutes Kind	3 279,69	3.277,74
63 ^b	Gemeindestraßen	pro km Gemeindestraßenlänge	1 197,14	2 896,43
675 ^b	Straßenreinigung	pro Hektar Verkehrsfläche	53,08	456,72
Überwiegend Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises				
11 ^b	Öffentliche Ordnung	pro 1 000 Einw	16 883,59	21 196,44
Keine direkte Zuordnung nach Grad der Pflichtigkeit möglich bzw. Gemeinkosten				
00 ^b	Gemeindeorgane	pro 1 000 Einw.	24 201,62	17 370,40
02 ^b	Hauptverwaltung	pro 1 000 Einw.	69 716,18	61 512,32
03 ^b	Finanzverwaltung	pro 1 000 Einw.	30 573,26	25 203,33
60	Bauverwaltung	pro 1 000 Einw.	24 148,41	28 767,79
61 ^b	Städteplanung, Vermessung, Bauordnung	pro 1 000 Einw.	3 569,36	8 788,65

^a Die Ausgaben setzen sich im Wesentlichen aus den Personalkosten und dem sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand zusammen. Die Ausgabenpositionen „Erstattungen für Ausgaben des Verwaltungshaushalts“ und „Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke“, insbesondere an Gemeinden/Gemeindeverbände, wurden wegen der Gefahr von Doppelzählungen (Ausnahme: Erstattungen an freie Träger bei Kindertagesstätten) nicht einbezogen. Die Zinsausgaben lagen nicht aufgabenbereichspezifisch vor und konnten deshalb ebenfalls nicht berücksichtigt werden. – ^b Der Mann-Whitney-Test bestätigt einen statistisch signifikanten Unterschied zwischen den durchschnittlichen Ausgaben der Verwaltungsgemeinschaft (A) und der Einheitsgemeinden auf einem Signifikanzniveau von 5%.

Quellen: Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Haushalte 2004, Daten des Ministeriums des Inneren Sachsen-Anhalt sowie des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt, Berechnungen des IWH.

Tabelle 1.2:

Durchschnittlicher Personalstand^a (Vollzeitäquivalente) nach Verwaltungsform und Aufgabenbereichen 2004

Aufgabenbereich (Gliederungsnr.)	Aufgabenbereich (Bezeichnung)	Bezugsgröße	Verwaltungsgemeinschaft (A) N=124	Einheitsgemeinde N=44
Überwiegend Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis				
211	Grundschulen	pro 1 000 Schulkinder	14,23	13,42
464	Tageseinrichtungen für Kinder ^b	pro 1 000 betreute Kinder	76,59	60,59
Überwiegend Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises				
11	Öffentliche Ordnung ^b	pro 1 000 Einw.	0,45	0,60
Keine direkte Zuordnung nach Grad der Pflichtigkeit möglich				
00	– Gemeindeorgane	pro 1 000 Einw.	0,28	0,28
02	– Hauptverwaltung	pro 1 000 Einw.	1,44	1,47
03	Finanzverwaltung ^b	pro 1 000 Einw.	0,90	0,73
60	Bauverwaltung	pro 1 000 Einw.	0,63	0,69

^a Für die Bezugsgrößen vgl. Tabelle 1 nicht enthalten ist hier das Personal der Eigenbetriebe, Zweckverbände oder kommunaler Unternehmen in privater Rechtsform. – ^b Der Mann-Whitney-Test bestätigt einen statistisch signifikanten Unterschied zwischen den durchschnittlichen Ausgaben der Verwaltungsgemeinschaft (A) und den Einheitsgemeinden auf einem Signifikanzniveau von 5%.

Quellen: Kommunale Personalstatistik 2004, Daten des Ministeriums des Inneren Sachsen-Anhalt sowie des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt, Berechnungen des IWH.

Ergänzend wurde im Rahmen einer Regressionsanalyse überprüft, ob Unterschiede in den Kosten der Aufgabenerfüllung oder des Personalbestandes mit dem jeweils gewählten gemeindlichen Verwaltungsmodell oder mit anderen Faktoren erklärt werden können.

Vorteile hinsichtlich der ausgabenmäßigen Effizienz bei den Einheitsgemeinden – aber auch bei den Verwaltungsgemeinschaften!

Für den Vergleich der Ausgabenpositionen in Tabelle 1.1 zwischen Verwaltungsgemeinschaften (A) und Einheitsgemeinden lässt sich auf der Basis des Querschnittsvergleichs zunächst festhalten, dass die Verwaltungsgemeinschaften (A) in den Bereichen Gemeindeorgane (00) und allgemeine Verwaltungsaufgaben (02, 03) sowie für den Bereich Brandschutz/Hilfeleistung (13) weniger effizient als die Einheitsgemeinden arbeiten; demgegenüber sind die Verwaltungsgemeinschaften (A) im Baubereich (61) sowie bei den Sportstätten und Badeanstalten (56+57) effizienter als die Einheitsgemeinden. Insbesondere bei den Grundschulen (211) und den Kindertagesstätten (464), die in starkem Umfang durch Normierungen (z. B. Betreuungsschlüssel) und Finanzaufweisungen des Landes beeinflusst werden, sind die Unterschiede zwischen beiden Modellen sehr gering und statistisch nicht signifikant. Die höhere Effizienz der Einheitsgemeinden bei den allgemeinen Verwaltungsaufgaben entspricht der Vermutung, dass durch Bündelungsvorteile und den Wegfall von Koordinierungsaufgaben Einsparungen erzielt

werden können. Für die höhere Effizienz der Verwaltungsgemeinschaften (A) im Baubereich sowie bei Sportstätten und Badeanstalten lässt sich vermuten, dass hier der Einsatz von ehrenamtlichen Kräften zur Kostensenkung führt; möglicherweise spielen auch die geringeren Transaktionskosten aufgrund des „Bauhofes vor Ort“ eine Rolle. Eine weitere Erklärung für die Effizienzvorteile der Verwaltungsgemeinschaften (A) könnte darin gesehen werden, dass die Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften ein hohes Maß an Informalität und Flexibilität bei der Aufgabenerfüllung an den Tag legen. Schließlich kann vermutet werden, dass in Einheitsgemeinden aufgrund der dortigen stärkeren Verdichtung der Siedlungsstrukturen z. B. bei der Straßenunterhaltung höhere Kosten je km entstehen. Die höheren Kosten im Bereich des Brandschutzes hängen vermutlich auch mit der dispersen Siedlungsstruktur in zahlreichen ländlichen Verwaltungsgemeinschaften zusammen; hinzu kommen die gesetzlichen Vorgaben, die eine Mindestreichbarkeit jedes Ortsteiles durch die Feuerwehr vorschreiben. Die niedrigeren Ausgaben der Verwaltungsgemeinschaften (A) bei Sportstätten und Badeanstalten sind möglicherweise auch darauf zurückzuführen, dass in den vorhandenen Einheitsgemeinden Sportstätten und Badeanstalten mit einer höherwertigen Ausstattung als in den Verwaltungsgemeinschaften für erforderlich gehalten werden.

Die in der Tabelle 1.1 dargestellten signifikanten Unterschiede der Durchschnittsausgaben in einzelnen Bereichen zwischen den Verwaltungsformen konnten im Wesentlichen durch die Ergebnisse der Regressionsanalyse bestätigt werden. Grundsätzlich zeigte sich dabei aber, dass neben der Verwaltungsform vor allem die Siedlungsstruktur (Bevölkerungsdichte, Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche am Gemeindegebiet) für die Ausgabenhöhe in den aufgeführten Bereichen relevant ist. Ferner muss einschränkend berücksichtigt werden, dass die verwendeten Variablen (Dummies für die Verwaltungsform, Kennziffern für die Siedlungsstruktur) die Ausgabenunterschiede und damit die Effizienzunterschiede nur zu maximal 40% erklären. Den damit angedeuteten weiterführenden Fragen nach sonstigen, außerhalb der Verwaltungsstrukturen liegenden Einflussfaktoren auf die Effizienz konnte im Rahmen der vorliegenden Studie nicht abschließend nachgegangen werden; zu ihrer Beantwortung wären ergänzende Untersuchungen erforderlich.

Nur geringe Unterschiede der Gemeindemodelle im Personalbereich!

Die Auswertung der *Personalstatistik* (siehe Tabelle 1.2) zeigte, dass die Personalintensitäten für die ausgewählten Aufgabenbereiche bei Verwaltungsgemeinschaften (A) und Einheitsgemeinden weitgehend ähnlich sind. Statistisch signifikante, aber absolut gesehen geringfügige Unterschiede zeigen sich in den Bereichen öffentliche Ordnung (11) und Finanzverwaltung (13), eine Ausnahme bildet lediglich der Bereich Kindertages-

stätten, was aber wenig mit der Verwaltungsform zu tun haben dürfte.⁵ Die Regressionsanalyse konnte für den Personalbestand für keinen Bereich die Zusammenhänge zwischen Verwaltungsform, Siedlungsstruktur und Personalbestand erhärten. Die Erklärungskraft der resultierenden Schätzgleichungen erwies sich als zu gering. Aus dieser Perspektive ist insgesamt zu vermuten, dass bei den Verwaltungsgemeinschaften (A) und Einheitsgemeinden die Einsparpotentiale im Personalbestand – sofern überhaupt noch vorhanden – ähnlich ausfallen dürften und eine Umwandlung von Verwaltungsgemeinschaften (A) in Einheitsgemeinden ceteris paribus kaum Personaleinsparungen bringen dürfte.

Längsschnittbetrachtung bestätigt grundsätzlich das Ergebnis der Querschnittsanalyse

In Bezug auf die Längsschnittbetrachtung der Ausgaben (1995-2004) zeigen sich recht unterschiedliche Tendenzen, die nicht immer leicht zu interpretieren sind. Vor allem die Kommunen, welche 1995 noch besonders hohe Pro-Kopf-Gesamtausgaben aufwiesen, haben diese bis 2004 deutlich reduzieren können. Dies spricht insgesamt für ein deutliches Streben nach Effizienz auf der kommunalen Ebene. Die – für dieses Gutachten besonders interessanten – betrachteten beiden Transformationsgemeinden weisen keine einheitliche Entwicklung auf. In einer Transformationsgemeinde zeigen sich leichte Gesamtausgabensteigerungen, in der anderen deutliche Senkungen der Gesamtausgaben je Einwohner. Der Umstand, dass sich in einer der beiden Transformationsgemeinden im Zeitverlauf sogar leichte Ausgabensteigerungen zeigen, kann als Hinweis dafür gelten, dass es allein durch den Übergang zum Modell der Einheitsgemeinde nicht zwangsläufig zu geringeren Gesamtausgaben kommt, sondern dass die Entwicklung auch noch von anderen Faktoren beeinflusst wird. Die Ausgabensteigerungen bzw. der fehlende Rückgang der Ausgaben könnten auch auf Kostenremanenzen zurückzuführen sein, d. h., längerfristig könnte den Transformationsgemeinden eine Reduzierung der Ausgaben möglich werden. Wie die Fallstudien gezeigt haben, spricht einiges dafür, dass die Entwicklung der Gesamtausgaben der Transformationsgemeinden auch von den dortigen wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen beeinflusst wird. So wird beispielsweise eine Kommune, deren Einwohnerzahl zunimmt, auch Mehrausgaben tätigen (um steigenden Anforderungen entsprechen zu können). Eine andere Kommune, die rückläufige Einwohnerzahlen und womöglich auch eine ungünstigere wirtschaftliche Entwicklung aufweist, wird demgegenüber eher versuchen, die Ausgaben zu senken.

Die im Rahmen der Fallstudien von den Gesprächspartnern in den Transformationsgemeinden angeführte Möglichkeit einer erhöhten Flexibilität beim Personaleinsatz für die Kindertagesstätten infolge der Transformation ist ein plausibles Beispiel für weitere Potentiale für Effizienzsteigerungen.

⁵ Hier ist zu vermuten, dass in den im Vergleich zu den Einheitsgemeinden eher ländlich strukturierten Verwaltungsgemeinschaften (A) freie Träger in wesentlich geringerem Umfang zur Verfügung stehen, weshalb hier die Gemeinden ihre Kindertageseinrichtungen mit eigenem Personal betreiben müssen.

In einer der Transformationsgemeinden zeigten sich auch Antizipationseffekte (Ausgabenverhalten der Altgemeinden i. S. der Durchführung von solchen Maßnahmen kurz vor der Transformation, die Folgelasten für die neue Einheitsgemeinde erzeugen); gleichwohl konnte die betreffende Gemeinde ihre Gesamtausgaben reduzieren.

Verwaltungsgemeinschaften zeigen Vorteile im Bereich des bürgerschaftlichen Engagements, aber Nachteile bei der Fähigkeit zur räumlichen Konzentration von Infrastruktureinrichtungen

Die *qualitativen Untersuchungen* im Rahmen der Fallstudien richteten sich darauf, die mit der quantitativen Analyse ermittelten Zusammenhänge inhaltlich zu erklären und zusätzlich die Unterschiede zwischen Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden für jene Bereiche zu untersuchen, die sich Aussagen auf der Basis der Ausgaben- und Personalstatistik entziehen. Ehrenamtliche Tätigkeiten und bürgerschaftliches Engagement gibt es sowohl in Verwaltungsgemeinschaften als auch in Einheitsgemeinden vor allem im Zusammenhang mit der Ausübung von politischen Vertretungsmandaten, der Ortsfeuerwehr sowie der Vereinstätigkeit. Zwar wird vereinzelt von personellen Problemen bei der Rekrutierung für die Ortsfeuerwehr berichtet; auf der anderen Seite wird jedoch hervorgehoben, dass das freiwillige Engagement bei der Ortsfeuerwehr stärker auf der Bindung an den jeweiligen Ort als auf dem Interesse an der Feuerwehr an sich beruhte; eine – unter den gegenwärtigen gesetzlichen Bestimmungen nicht mögliche – räumliche Konzentration der Feuerwehr würde demzufolge dazu führen, dass das ehrenamtliche Engagement nachlassen würde. Dies wäre allerdings kein Argument gegen die Einheitsgemeinde-Lösung, denn auch in einer Einheitsgemeinde lässt sich das Feuerwehrwesen dezentral organisieren.

Das bürgerschaftliche Engagement im Sinne einer freiwilligen Durchführung von Maßnahmen, die üblicherweise von der hauptamtlichen Gemeindeverwaltung oder den von ihr beauftragten Privatfirmen übernommen werden (z. B. Pflege von Grünanlagen) ist gerade im ländlichen Bereich innerhalb der Verwaltungsgemeinschaften noch immer stark ausgeprägt. In Einheitsgemeinden ist dies tendenziell anders. So wurde in einer der Transformationsgemeinden darauf verwiesen, dass sich die Bewohner nach der Transformation weniger als zuvor für die örtlichen Belange zuständig sähen. Tendenziell führt dies zu Effizienzminderungen. Schließlich, aber nicht zuletzt, leisten die ehrenamtlichen Bürgermeister in den Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaften ein hohes Maß an freiwilliger Arbeit. Hierdurch kommt es zu Kostensenkungen. Nach allgemeiner Einschätzung der heutigen Bürgermeister wären sie nicht bereit, als Ortsbürgermeister im Rahmen der Ortschaftsverfassung einer Einheitsgemeinde ein entsprechendes Engagement zu zeigen; einzelne Bürgermeister bezeichneten den Ortsbürgermeister sogar abfällig als „Orts-Kasper“. In einer der Transformationsgemeinden wurde auf das Problem verwiesen, wonach es nach der Transformation tatsächlich schwieriger geworden wäre, Mandatsträger für die Ortschaftsräte zu rekrutieren.

Von den Vertretern der Verwaltungsämter, die im Rahmen der Fallstudien befragt wurden, wurde auf einen hohen Aufwand durch die Handhabung unterschiedlicher Satzun-

gen für die einzelnen Mitgliedsgemeinden hingewiesen; allerdings gibt es bereits eine Reihe von Versuchen, hier eine möglichst große Vereinheitlichung herbeizuführen. Transformationsbedingte Verbesserungen im Sinne eines effizienteren Managements kommunaler Aufgaben wurden von den Vertretern der Transformationsgemeinden insbesondere für die Bereich der Kindertagesstätten, der Schulen und der Feuerwehr angeführt. Allerdings sind entsprechende Zentralisierungen auch in den Einheitsgemeinden mit Widerständen verbunden. Die Bewohner eines Ortsteils oder einer Gemeinde reagieren gerade auf die Schließung von Schulen oder Kindertagesstätten besonders empfindlich, weil hierin wesentliche Elemente eines lebendigen örtlichen Lebens gesehen werden. Die Fallstudiengespräche in einer Reihe von Einheitsgemeinden haben gezeigt, dass einer – aus wirtschaftlichen Gründen – eigentlich notwendigen Schließung von Punktinfrastrukturen in den Ortschaften erhebliche politische Widerstände in den Gemeinderäten entgegenstehen. Gerade aus dem Blickwinkel der demographischen Entwicklungen böte zwar das Einheitsgemeinde-Modell gewisse Chancen, notwendige Entscheidungen zur räumlichen Konzentration von Infrastrukturangeboten zu treffen und – wo nötig – auch Infrastruktureinrichtungen zu schließen. Ob diese Chancen genutzt werden, hängt aber auch von der Rationalität der Entscheidungen im jeweiligen Gemeinderat ab.

1.4.2. Effektivität

Vorteile der Einheitsgemeinden beim konzentrierten Einsatz von Finanzmitteln

Es könnte erwartet werden, dass die Einheitsgemeinden den Verwaltungsgemeinschaften (A) bei der Einwerbung von Investitionszuweisungen deutlich überlegen sind, und zwar aufgrund ihrer höheren Verwaltungskraft und aufgrund der Möglichkeit, die Kofinanzierung von Investitionsprojekten aufgrund der Finanzkraftballung eher als die Verwaltungsgemeinschaften (A) realisieren zu können. Der empirische Befund aus der quantitativen Querschnittsanalyse zeigt allerdings, dass entsprechende Vorteile nicht nachzuweisen sind. Bei den Fallstudien-Gesprächen in den Transformationsgemeinden wurde demgegenüber die Erwartung geäußert, dass Vorteile aus der Ballung der Finanzkraft realisiert werden können, ohne dass dies bislang belegt werden könnte. In einer der Transformationsgemeinden wurde darauf verwiesen, dass seit der Transformation etwa im Bereich des Straßenbaus die Mittel koordinierter als zuvor eingesetzt werden könnten; so würde es nunmehr möglich, z. B. die Ortsdurchfahrtsstraßen für jeden Ortsteil der Gemeinde auszubauen, indem die Mittel konzentriert in einem Jahr zunächst für den einen, dann im Folgejahr für den nächsten Ortsteil etc. eingesetzt werden könnten. Unter den Bedingungen einer schwierigen Haushaltslage kann es offenbar in den Einheitsgemeinden noch gelingen, durch eine sachliche und räumliche Bündelung der Mittel bestimmte besonders wichtige Investitionen zu tätigen.

Weniger Wahlabstinenz in Verwaltungsgemeinschaften

Hinsichtlich der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den Kommunalwahlen zeigt sich (auf der Basis einer Regressionsanalyse) eine signifikant höhere Wahlbeteiligung in den Verwaltungsgemeinschaften im Vergleich zu den Einheitsgemeinden (vgl. hierzu auch Tabelle 1.3). Aufgrund theoretischer Überlegungen zu den Motiven der Wahlabstinenz (auf der Basis der Ökonomischen Theorie der Politik) lässt sich dies – mit aller gebotenen Vorsicht – dahingehend interpretieren, dass die Versorgung mit kommunalen Leistungen in den Verwaltungsgemeinschaften präferenzgerechter als in den Einheitsgemeinden ist, dass sich die Bewohner der Verwaltungsgemeinschaften stärker als die Bewohner der Einheitsgemeinden mit dem Schicksal ihrer Gemeinde verbunden fühlen und sich mit ihr identifizieren, und dass die Frustrationskosten in den Verwaltungsgemeinschaften niedriger als in den Einheitsgemeinden sind.

Tabelle 1.3:

Durchschnittliche Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen des Jahres 2004 nach Verwaltungsform

	Verwaltungs- gemeinschaft (T)	Verwaltungsgemein- schaft (A)	Einheitsgemeinde
Wahlberechtigte (Mittelwert)	12 149	5 495	12 833
Wähler (Mittelwert)	4 890	2 764	5 242
Wahlbeteiligung (in Prozent)	43,63	50,69	41,51

Quellen: Kommunale Wahlstatistik der Kommunalwahlen in Sachsen-Anhalt im Jahr 2004, Berechnungen des IWH.

Schwächen der Einheitsgemeinden bei der Koordination örtlicher Aktivitäten, Stärken der Verwaltungsgemeinschaften beim Engagement der Mandatsträger für die Gemeindeentwicklung

Für die Bürgermeister der Verwaltungsgemeinschaften lässt sich nach dem Befund der Fallstudien feststellen, dass sie sich in erheblichem Umfang für die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Gemeinden engagieren; hinsichtlich ihrer Professionalität in wirtschaftlichen und rechtlichen Fragen zeigte sich, dass diese bei vielen der untersuchten Fälle als durchaus hoch betrachtet werden kann. Das Engagement einer Vielzahl von Personen für die wirtschaftliche Entwicklung kann zu größeren Erfolgen bei der Ansiedlung und der Bestandspflege von privaten Firmen beitragen als die Konzentration der entsprechenden Aufgaben in einer Hand. Diesen Vorteilen der Verwaltungsgemeinschaften bei der wirtschaftlichen Entwicklung stehen allerdings auch Nachteile i. S. einer Ansiedlungskonkurrenz und einer fehlenden Abstimmung zwischen den Mitgliedsgemeinden (etwa hinsichtlich der gemeinsamen Erschließung von Gewerbegebieten) gegenüber. Entsprechende Nachteile in Bezug auf die Gewerbegebiete wurden für eine der Fallstudienkommunen illustriert.

Defizite der Verwaltungsgemeinschaften konnten für eine der Fallstudienkommunen für den Bereich gemeinsamer Tourismus-Aktivitäten ermittelt werden. In der betreffenden Fallstudienkommune zeigten sich auch Probleme bei der Koordinierung des Einsatzes von leistungsfähigen Räumfahrzeugen, die sich im Besitz einzelner Mitgliedsgemeinden befinden und zweckmäßigerweise auch die Straßenabschnitte räumen könnten, die auf dem Gebiet anderer Mitgliedsgemeinden (ohne entsprechende Fahrzeuge) liegen.

Die Erreichbarkeit der Verwaltung wird in den Verwaltungsgemeinschaften durch die Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden erleichtert, die als Ansprechpartner für alle Verwaltungsangelegenheiten fungieren. Ebenso ist der Bürgermeister Ansprechpartner für alle örtlichen Probleme und / oder er oder seine Mitarbeiter können diese Probleme unmittelbar in Augenschein nehmen und aufgrund ihrer eigenen Budgetverantwortlichkeit unverzüglich an ihrer Lösung arbeiten, während die Übermittlung der entsprechenden Probleme an die Verwaltung der Einheitsgemeinden kosten- und zeitintensiver ist. Zwar kann auch der Ortsbürgermeister in einer Einheitsgemeinde grundsätzlich als Ansprechpartner der Bürger fungieren; anders als der Bürgermeister in der Mitgliedsgemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft verfügt er aber über keine eigene Entscheidungsbefugnis.

1.5. Detailliertere Darstellung des Vergleichs der Verbandsgemeinden mit den beiden anderen Modellen auf der Basis theoretischer Überlegungen

Da die Verwaltungsgemeinschaften (T) einen Sonderfall insoweit darstellen, als sie nur für Teilräume mit speziellen Siedlungsstrukturen (dominierendes Zentrum mit kleineren Umlandgemeinden) in Frage kommen, konzentriert sich der folgende Vergleich auf das Modell der Verwaltungsgemeinschaft (A), die Einheitsgemeinden sowie die Verbandsgemeinden.

1.5.1. Effizienz

Im Vergleich zu den Verwaltungsgemeinschaften können Verbandsgemeinden die Effizienz im Bereich von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises erhöhen, aber Vorteile der dezentralen Aufgabenerfüllung erhalten

Anders als bei den Einheitsgemeinden kann beim Modell der Verbandsgemeinde auf der Ebene der Ortsgemeinden ein begrenzter Aufgabenbereich durch die dortigen Ehrenamtsträger wahrgenommen werden, sodass es zur Entlastung der hauptamtlichen Verwaltung kommt. Die Zuweisung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auf die Ebene der Verbandsgemeinde kann zu einer erhöhten Effizienz beitragen; die Fallstudien haben gezeigt, dass im Rahmen der Verwaltungsgemeinschaft derartige Aufgabenübertragungen und freiwillige horizontale Koordinierungen zwischen den Mitgliedsgemeinden eher die Ausnahme darstellen. Die Fallstudien haben auch gezeigt, dass bei manchen Aufgaben die dezentrale Erfüllung mit Effizienzvorteilen verbunden sein

kann; insoweit ist es vorteilhaft, wenn nicht alle Aufgaben der Mitgliedsgemeinden auf die Ebene der Verbandsgemeinde übertragen werden. Der Bürgermeister einer Mitgliedsgemeinde innerhalb einer Verbandsgemeinde kann – wie dies heute in den Verwaltungsgemeinschaften praktiziert wird – flexibel und kreativ auf örtliche Anforderungen reagieren, ohne erst Rücksprache mit der Verbandsgemeindeverwaltung nehmen zu müssen.

Im Vergleich zu den Verwaltungsgemeinschaften können Verbandsgemeinden die Kosten der Rechtsetzung und -anwendung senken

Im Vergleich zu den Verwaltungsgemeinschaften wird durch die Verbandsgemeinden der Rechtsetzungsaufwand gesenkt. Zugleich werden die Rechtsanwendungskosten durch die Erzeugung von weiter greifenden Routinen gesenkt. Es liegt auf der Hand, dass die entsprechenden Kosten mit dem Modell der Einheitsgemeinde noch weiter gesenkt werden könnten. Allerdings ist zu bedenken, dass auch in Einheitsgemeinden vielfach aufgrund starker Unterschiede zwischen den einzelnen Ortsteilen örtlich unterschiedliche Regelungen getroffen werden müssen.

Ausgabensteigerungen gegenüber den Modellen der Einheitsgemeinde und der Verwaltungsgemeinschaft kommen bei einer Verbandsgemeinde durch die deutlich höhere Zahl von Ehrenamtsträgern (zwei Ebenen mit Räten und Bürgermeistern) zustande. Diese Belastung ist natürlich gegen die Vorteile des Modells abzuwägen. Hierbei ist zu bedenken, dass die Mehrkosten im Bereich der Erstattungen für ehrenamtliche Tätigkeiten leicht zu quantifizieren sind, während die Vorteile der Verbandsgemeinden nicht ohne weiteres mit Zahlen unteretzt werden können.

1.5.2. Effektivität

Verbandsgemeinden bieten im Vergleich zu Einheitsgemeinden mehr Chancen zur Erreichung von Akzeptanz- und Identifikationszielen

Die höhere Zahl der Ehrenamtsträger in einer Verbandsgemeinde bringt Vorteile bei der Akzeptanz der Gemeinde durch ihre Bürger und bei der Identifikation der Bürger mit ihrer Ortsgemeinde und ihrer Verbandsgemeinde. Die Zuweisung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auf die Ebene der Verbandsgemeinde kann zu einer erhöhten Effektivität beitragen; die Fallstudien haben gezeigt, dass im Rahmen der Verwaltungsgemeinschaft derartige Aufgabenübertragungen und freiwillige horizontale Koordinierungen zwischen den Mitgliedsgemeinden eher die Ausnahme darstellen.

Verbandsgemeinden bewirken Zusatzaufwand im Bereich von Kommunalaufsicht und Finanzausgleich

In Bezug auf übergeordnete Zielsetzungen wird das Modell der Verbandsgemeinde im Vergleich zur Einheitsgemeinde einen höheren Aufwand für die Kommunalaufsicht bedeuten; im Vergleich zu den Verwaltungsgemeinschaften wird demgegenüber eine Sen-

kung des Aufwands eintreten. Hinsichtlich der interkommunalen Finanzbeziehungen kommt es auf der Landesebene zu Mehraufwand, weil neben den Mitgliedsgemeinden auch die Ebene der Verbandsgemeinden im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen ist. Auf der Ebene der Gemeinden wird aber im Vergleich zum heutigen Modell der Verwaltungsgemeinschaften der Abstimmungsbedarf in Bezug auf die Finanzierung der oberen Ebene vermindert.

1.6. Kurzfassung der Handlungsempfehlungen

Einheitsgemeinden und Verbandsgemeinden sind zur Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen geeignet!

Vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse der Untersuchung und der verfassungsrechtlichen Vorgaben empfehlen die Gutachter die Bildung von Einheitsgemeinden und Verbandsgemeinden anstelle der heutigen Verwaltungsgemeinschaften.

Veränderungen in der Größe und Struktur von Gebietskörperschaften sind grundsätzlich davon abhängig, welche Funktionen von den Gebietskörperschaften wahrgenommen werden sollen. Deshalb muss am Anfang aller Überlegungen zur Verwaltungs- und Gebietsreform die Beantwortung der Frage stehen, welche Aufgaben in welchem Umfang heute und in Zukunft notwendigerweise vom öffentlichen Sektor (als Summe der staatlichen und kommunalen Organisationen) noch erfüllt werden sollen. Dazu hat die Landesregierung bereits umfangreiche Untersuchungen angestellt.

Auf einer zweiten Stufe der Reformüberlegungen müsste dann darüber nachgedacht werden, welche Ebene (das Land, die Kreise, die kreisangehörigen Gemeinden) welche Aufgaben erfüllen sollte. Auch in diesem Bereich sind auf den oberen Ebenen bereits wichtige Entscheidungen getroffen worden.

Erst auf der dritten Stufe der Reformüberlegungen ist dann über die Größe und die innere Verfassung der Verwaltungseinheiten auf den verschiedenen Ebenen zu entscheiden. Hierbei muss eine enge Abstimmung mit den raumordnungspolitischen Konzeptionen zum System der Zentralen Orte erfolgen. Es lässt sich auch vermuten, dass gerade eine allgemeine Aufgabenkritik und ein Verzicht auf die Erfüllung von Aufgaben in besonderem Maße dazu geeignet sein dürfte, eine Senkung der Kosten des öffentlichen Sektors herbeizuführen. Entsprechendes gilt für einen Abbau der Regulierungen der kommunalen Aufgabenerfüllung durch den Staat. Die folgenden Ausführungen beschränken sich gleichwohl nur auf die Fragen der Gemeindestrukturreform, unter der Annahme, dass sich der Aufgabenbestand des öffentlichen Sektors und der einzelnen Ebenen nicht ändern wird. Sofern entsprechende Veränderungen, etwa Aufgabenverlagerungen von der Kreis- auf die Gemeindeebene erfolgen sollten, müssen die Schlussfolgerungen dieser Studie entsprechend weiterentwickelt werden.

Hinsichtlich der Schlussfolgerungen aus den empirischen und theoretischen Untersuchungen ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass die Effizienzsteigerung nicht das al-

leinige Ziel der Verwaltungsreform sein kann. Vielmehr geht es auch und gerade darum, die Gemeinden des Landes Sachsen-Anhalt zu attraktiven Wohn- und Gewerbestandorten zu machen. Demgemäß kann eine ausschließlich auf die Effizienz abzielende Reform nicht empfohlen werden. Zusätzlich zu beachten ist, dass kurzfristig – zumindest für die ersten Jahre nach einer Transformation von Verwaltungsgemeinschaften in Einheitsgemeinden – zumeist nicht sogleich mit einem Rückgang, sondern ggf. sogar mit einem temporären Anstieg der Ausgaben zu rechnen sein dürfte.

Die Untersuchungsergebnisse verdeutlichen, dass alle drei Gemeindestrukturmodelle ihre spezifischen Vor- und Nachteile aufweisen. Keines der Modelle ist dazu in der Lage, allen Effizienz- und Effektivitätsmaßstäben vollständig und gleichmäßig zu entsprechen. Inwieweit dies jeweils gelingt, hängt in erheblichem Umfang von den jeweiligen Randbedingungen (wirtschaftliche Situation einer Gemeinde, Lage der Gemeinde im Raum, Siedlungsstruktur) sowie von den Akteuren vor Ort (von ihrer Kompetenz, Motivation und Durchsetzungskraft) ab.

In Anbetracht dieses Sachverhalts müssen die Politiker auf der Landesebene und / oder auf der kommunalen Ebene zwischen verschiedenen Lösungen und ihren jeweiligen Kosten und Nutzen abwägen, die in der Übersicht im Abschnitt 3. dieser Kurzfassung zusammenfassend dargestellt sind. Bei dieser Abwägung und Entscheidungsfindung sollte nach Möglichkeit Folgendes bedacht werden: Soweit eine Entscheidung für das Modell der Einheitsgemeinden erfolgt, sprechen die Ergebnisse der empirischen Untersuchungen dafür, die Einheitsgemeinden nicht nur grundsätzlich mit einer Ortschaftsverfassung zu versehen, sondern zusätzlich auch die Rechte der Ortschaftsorgane gegenüber dem Status quo zu erweitern.

Soweit das Modell der heutigen Verwaltungsgemeinschaften bevorzugt wird, zur Verwirklichung einer Effizienzsteigerung jedoch Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auf die Verwaltungsgemeinschaften übertragen werden sollen, sollte bedacht werden, dass einer solchen Übertragung verfassungsrechtliche Anforderungen entgegen stehen. Diesen Anforderungen kann jedoch durch die Überführung der Verwaltungsgemeinschaften in demokratisch unmittelbar legitimierte Verbandsgemeinden Rechnung getragen werden. Hierbei ist auch zu bedenken, dass innerhalb der heutigen Verwaltungsgemeinschaften nur eine geringe Neigung zu entsprechenden „Hochzonen“ von den Mitgliedsgemeinden auf die Ebene des Verwaltungsamtes gegeben ist, während den Verbandsgemeinden Aufgaben des eigenen Wirkungskreises per Gesetz übertragen werden können.

Verbandsgemeindemodell kann vorteilhafte Aspekte der heutigen Verwaltungsgemeinschaften langfristig sichern

Um die Effizienz- und Effektivitätsvorteile der heutigen Verwaltungsgemeinschaften so weit wie möglich zu erhalten, kann in dem Modell der Verbandsgemeinde eine vorteilhafte Lösung für jene Gemeinden gesehen werden, deren Bürger und Entscheidungsträger die Nachteile des Modells der Einheitsgemeinde sehr hoch bewerten. Die Gutachter

erwarten, dass durch die Verbandsgemeinden viele der heute nachweisbaren Effizienz- und Effektivitätsvorteile der Verwaltungsgemeinschaften auch für die Zukunft in einem zunehmend äußerst dünn besiedelten Raum gesichert werden können. Zweifellos bringt die Verbandsgemeinde gegenüber den heute praktizierten Gemeindemodellen Mehrkosten (höhere Aufwendungen für Mandatsträger) mit sich. Zugleich ist aber auch mit entlastenden Effekten zu rechnen, die sich jedoch nicht so leicht quantifizieren lassen.

Wenn die Nachteile von Verwaltungsgemeinschaften vermieden, zugleich aber ihre zuvor dargestellten Vorzüge erhalten werden sollen, kann im Modell der Verbandsgemeinde eine insgesamt vorteilhafte Lösung gesehen werden. Indem Aufgabenbereiche, bei denen die Verwaltungsgemeinschaften nach dem vorliegenden empirischen Befund Effizienz- und Effektivitätsdefizite aufweisen, explizit der Ebene der Verbandsgemeinde zugewiesen werden, können diese Defizite ausgeglichen werden, ohne alle Vorteile der heutigen Verwaltungsgemeinschaften aufgeben zu müssen. Zudem bleibt auf der Ebene der Verbandsgemeinde die Anforderung der demokratischen Legitimation von zentralen Entscheidungen in Bezug auf die örtliche Gemeinschaft gewahrt.

Hinsichtlich der heutigen Verwaltungsgemeinschaften (T) konnten im Vergleich zu den Einheitsgemeinden nur wenige Unterschiede ermittelt werden. Sofern flächendeckend das Verbandsgemeindemodell als Ersatz für die Verwaltungsgemeinschaften eingeführt werden sollte, wäre zu überlegen, ob dieses Modell für solche Teilräume des Landes in modifizierter Form zur Anwendung kommen könnte, in welchen ein dominierendes Zentrum und einzelne eher ländlich strukturierte Gemeinden in unmittelbarer Nähe zueinander liegen. Alternativ käme für diese Teilräume das Modell der Einheitsgemeinde in Frage. Hierzu bedarf es weiterer Überlegungen.

Die Frage nach der „richtigen“ oder „optimalen“ Größe der Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften bzw. Verbandsgemeinden war nicht Gegenstand des Gutachtens. Die Gutachter geben aber zu bedenken, dass eine Zusammenlegung von Mitgliedsgemeinden, die relativ wenige Einwohner haben, aber räumlich weit voneinander entfernt liegen, zu einer Abnahme des bürgerschaftlichen Engagements für den jeweiligen Ort und zu einer Abnahme der Vorteile der Ortsnähe führen kann; eine positive Identifikation der Bürger mit dem neuen Gebilde wird vielfach nicht erreicht werden können. Demgemäß sollten Ausnahmen von einem pauschal festgelegten Einwohnerrichtwert zugelassen werden.

Demographischer Wandel erfordert weitere Konzentration von Infrastruktur und / oder mehr Flexibilisierung von öffentlichen Einrichtungen

Die zuvor dargelegten Überlegungen basieren auf dem Status quo, der im Rahmen der empirischen Untersuchungen zugrunde gelegt werden musste. Eine dynamische Betrachtung kann zu Modifizierungen der Entscheidung für das eine oder das andere Modell führen. Denn bei einer abschließenden Gewichtung der Kosten und Nutzen der Gemeindestrukturmodelle müssen die wesentlichen Herausforderungen berücksichtigt werden, vor welchen die wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Entwicklung

des Landes Sachsen-Anhalt in der Zukunft stehen wird. Der demographische Wandel wird ohne massive Zuwanderung zu einer weiteren Entleerung des Landes führen. Verbunden mit dem demographischen Wandel, aber auch als Folge der Regelungen des Solidarpakts II und der EU-Beihilfen, wird der finanzielle Rahmen für das Land zunehmend eingeengt werden.

Die Fallstudien haben in Bezug auf die dynamische Betrachtung der kommunalen Entwicklung ein sehr ernüchterndes Ergebnis zutage gebracht. Nahezu allen befragten Akteuren war zwar abstrakt bewusst, dass insbesondere die demographische Entwicklung ihre Gemeinden in absehbarer Zukunft mit voller Wucht treffen wird. Sie haben aber zumeist noch nicht realisiert, dass dies für sie und ihre Mitbürger zu erheblichen Einschnitten führen muss. Ideen, wie man auf diese Entwicklungen reagieren könnte, wurden in den Gesprächen so gut wie nicht vorgetragen. Es liegt auf der Hand, dass entsprechende Reaktionen vor allem in einer deutlichen weiteren Zentralisation von Einrichtungen der Punkt-Infrastruktur (Kindertagesstätten, Schulen, Sport- und Kultureinrichtungen) bestehen müssen, die in Zukunft in den kleineren Orten immer weniger ausgelastet sein werden. Die Durchführung einer solchen Konzentration, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht unbedingt geboten erscheint, kann nur durch eine starke kommunale Verwaltung erfolgen (wenn nicht ein „Staatskommissar“ eingesetzt werden soll). Eine entsprechende Kraft fehlt den heutigen Verwaltungsgemeinschaften. Demgemäß können nur die Einheitsgemeinden oder die Verbandsgemeinden dazu in der Lage sein, entsprechende harte Einschnitte zu realisieren. Die Fallstudien haben gezeigt, dass auch in Einheitsgemeinden die Konzentration von Infrastruktureinrichtungen keineswegs leicht durchzusetzen ist. Vor dem Hintergrund der mit den Fallstudien bestätigten Vorteile dezentraler Entscheidungen auf der Ortsebene und des erwarteten höheren Integrationswertes der Verbandsgemeinden im Vergleich zu den Einheitsgemeinden ließe sich erwarten, dass entsprechende Entscheidungen durch die Verbandsgemeinden eher die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger finden könnten.

2. Einleitung

Vor dem Hintergrund des zunehmenden interregionalen sowie internationalen Standortwettbewerbs sowie der tiefgreifenden demographischen Veränderungen, die sich in den kommenden Jahrzehnten noch verschärfen werden, stellt sich auch die Frage, ob die heutige Gliederung der kommunalen Verwaltungseinheiten in Deutschland dazu geeignet ist, den bereits gegebenen sowie den für die Zukunft erwarteten Herausforderungen zu begegnen. Für Sachsen-Anhalt ist diese Frage deshalb besonders relevant, weil die hiesige Bevölkerungsentwicklung seit 1990 durch einen permanenten Einwohnerrückgang geprägt ist. Dies hat negative Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Ebenso wird sich das Auslaufen des Solidarpaktes II auswirken. Gleichzeitig steigen aber auch die Anforderungen an die Kommunen, nicht zuletzt in Bezug auf die Infrastruktur und die Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die an die veränderten Verhältnisse angepasst werden müssen. Demgemäß stellt sich die Aufgabe, die Wirtschaftlichkeit (= „Effizienz“) und die Leistungsfähigkeit (= „Effektivität“) der Kommunen zu erhöhen.

Die Regierung des Landes Sachsen-Anhalt hat die skizzierten Probleme erkannt und als Beiträge zu ihrer Lösung auf der Kreisebene bereits zwei Gebietsreformen durchgeführt, die zu einer deutlichen Reduzierung der Zahl der Landkreise geführt haben. Nunmehr soll nach dem Willen der Landesregierung auch die Gemeindeebene nachhaltig reformiert werden, nachdem es seit der Neugründung des Landes bereits immer wieder mehr oder weniger große Änderungen beim Zuschnitt von Gemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften gegeben hatte. Nach dem vorliegenden Leitbild der Landesregierung ist die Bildung von Einheitsgemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern und die Abschaffung der Verwaltungsgemeinschaften vorgesehen, welche die gemeindliche Landschaft bislang prägen. Daneben wird überlegt, ob – vor allem in besonders dünn besiedelten Regionen oder in Räumen mit einer besonderen geographischen Lage – eher das Modell der Verbandsgemeinde Anwendung finden sollte, welches sich in anderen Bundesländern, speziell in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen, seit Längerem fest etabliert hat. Dabei sollen bei der Verbandsgemeinde – anders als bei den heutigen Verwaltungsgemeinschaften – Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises originär angesiedelt werden. Die Verbandsgemeinden sollen nach den derzeitigen Überlegungen von der Größenordnung her ebenfalls mindestens 10 000 Einwohner umfassen und in Mitgliedsgemeinden untergliedert werden, für die eine Mindestgröße von 1 000 Einwohnern vorgesehen ist.

In Anbetracht der eingangs dargestellten Entwicklungen ist vor einer Entscheidung über eine nachhaltige zukünftige Gemeindestruktur in Sachsen-Anhalt die Klärung der Frage von Bedeutung, wie sich die Einheitsgemeinden hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit und ihrer Effektivität, einschließlich ihrer Steuerungs- und Entscheidungsfähigkeit, von den heutigen Verwaltungsgemeinschaften unterscheiden und welche Änderungen das Modell der Verbandsgemeinde bezüglich der Effizienz und Effektivität im Vergleich zu den beiden anderen Modellen erwarten ließe.

Das vorliegende Gutachten nimmt eine Klärung der genannten Frage auf der Basis einer interdisziplinär organisierten, wirtschafts-, rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Untersuchung vor. Soweit dies möglich war, sind hierfür empirische Daten herangezogen worden. Die empirischen Untersuchungen hatten eine quantitative und eine qualitative Dimension. Die quantitativen Untersuchungen konzentrierten sich auf die Finanz- und Personalstatistiken und wurden mit Hilfe moderner ökonomischer Methoden realisiert. In qualitativer Hinsicht wurden Fallstudien und Expertengespräche durchgeführt. Alle empirischen Untersuchungen konzentrierten sich auf die beiden existierenden Gemeinde-Modelle (Einheitsgemeinde und Verwaltungsgemeinschaft). Demgegenüber wird der Vergleich zwischen diesen beiden Modellen und dem Modell der Verbandsgemeinde auf der Basis von theoretischen Überlegungen durchgeführt, weil für die bislang in Sachsen-Anhalt nicht-existierenden Verbandsgemeinden naturgemäß keine quantitativen Daten vorliegen können. Zusätzlich wird auf vorliegende Studien für Rheinland-Pfalz zurückgegriffen, wo das Verbandsgemeindemodell seit Langem etabliert ist.

Die erste Stufe der qualitativen empirischen Untersuchungen bildete die Durchführung von Expertengesprächen. Diese wurden auf der Basis eines Befragungsleitfadens mit Vertretern der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der Oberen Kommunalaufsichtsbehörde sowie der Kommunalen Spitzenverbände in Sachsen-Anhalt geführt. Auf der zweiten Stufe der qualitativen Untersuchungen wurden Fallstudien in ausgewählten Gemeinden durchgeführt. Hauptkriterium der Auswahl war u. a. eine ungefähre Konstanz des Gebietsstandes und der Zusammensetzung, um Vergleichbarkeit im Zeitablauf zu gewährleisten. Die Fallstudien wurden auf der Basis eines Interviewleitfadens durchgeführt, der für verschiedene Typen von Gemeinden jeweils unterschiedlich spezifiziert worden ist.

Bevor die Ergebnisse der skizzierten empirischen Untersuchungen (in den Abschnitten 6. und 7.) vorgestellt werden, wird im Abschnitt 2. zunächst dargelegt, an welchen Maßstäben die Effizienz und Effektivität der untersuchten kommunalen Verwaltungsstrukturen gemessen wurde. Eine weitere Voraussetzung der empirischen Untersuchung wird im Abschnitt 3. erfüllt, indem hier die Wesentlichen Strukturmerkmale der drei untersuchten Gemeindemodelle erläutert werden, insbesondere in Bezug auf die zwischen ihnen gegebenen Unterschiede sowie mögliche Einfallstore für Effizienz- und Effektivitätsvorteile oder -verluste. Im Abschnitt 4. werden die drei betrachteten Modelle konkretisiert, der Abschnitt 5. gibt einen Überblick über die heutige Gemeindestruktur in Sachsen-Anhalt. Im Anschluss an die beiden empirisch orientierten Abschnitte wird auf theoretischer Basis eine Abwägung zwischen den real existierenden Modellen der Verwaltungsgemeinschaft und der Einheitsgemeinde sowie dem Entwurf für das Modell der Verbandsgemeinde durchgeführt (Abschnitt 8.). Abschließend erfolgt im Abschnitt 9. die Erläuterung von Handlungsempfehlungen, die sich aus der Betrachtung aller drei Modelle ableiten lassen.

3. Theoretische Grundlagen einer Bestimmung von Effizienz und Effektivität im Bereich kommunaler Verwaltungsstrukturen

In der öffentlichen Diskussion über die Leistungsfähigkeit der Gemeinden werden vielfach Begriffe wie „Effizienz“, „Wirtschaftlichkeit“ oder „Effektivität“ als wesentliche Anforderungen an eine moderne kommunale Selbstverwaltung angeführt, wobei diese Begriffe dann allerdings häufig nicht konkretisiert und sogar synonym zueinander verwendet werden; teilweise beruht die Argumentation auch auf ganz anderen Maßstäben wie z. B. „Subsidiarität“, „Partizipation“ oder „Rechtmäßigkeit“, ohne dass deren Bezug zu den zuvor genannten Anforderungen verdeutlicht wird. Die Nutzung der genannten Begriffe und die mit ihnen gemeinten Inhalte hängen nicht zuletzt auch davon ab, ob aus volkswirtschaftlicher, betriebswirtschaftlicher oder rechts- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht argumentiert wird. Vor diesem Hintergrund erscheint es für eine umfassende Bewertung der gegenwärtigen gemeindlichen Strukturen in Sachsen-Anhalt sowie der diskutierten Reformmodelle erforderlich, in einem ersten Schritt der Untersuchung zunächst die Maßstäbe offenzulegen und zu konkretisieren, auf welchen dieser Maßstäbe die Bewertung beruhen soll. Mit einer eindeutigen Begriffsfestlegung kann auch dazu beigetragen werden, dass die in der öffentlichen Diskussion ausgetauschten Argumente sich zukünftig eines gemeinsamen begrifflichen Vokabulars bedienen können; in Anbetracht der großen allgemeinen Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung im Rahmen der öffentlichen Aufgabenerfüllung und aus verfassungsrechtlicher Sicht sowie in Anbetracht der Herausforderungen, vor denen Sachsen-Anhalt in der Zukunft stehen wird, sollten zukunftsprägende Festlegungen für die gemeindliche Ebene auf möglichst klaren und intersubjektiv nachprüfbaren Maßstäben und Argumentationsketten beruhen.

Im Folgenden (3.1.) werden zunächst die aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht relevanten Maßstäbe erläutert, sodann folgt die rechts- und verwaltungswissenschaftliche Sicht (3.2.). In einem weiteren Unterabschnitt wird eine Integration beider Sichtweisen durchgeführt (3.3.).

3.1. Spezifizierung der allgemeinen Maßstäbe für die Untersuchung von Verwaltungsstrukturen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht

3.1.1. Theoretische Grundlagen

Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht sollte – zur Verhinderung einer Verschwendung von Ressourcen einerseits und zur Gewährleistung der Deckung des in einer Gesellschaft vorhandenen Bedarfs an Gütern und Dienstleistungen andererseits – grundsätzlich jede Form des wirtschaftlich relevanten Handelns von Firmen, privaten Haushalten und

öffentlichen Haushalten am „*Ökonomischen Prinzip*“ orientiert sein, dessen Konkretisierung in der Orientierung zwei Teilprinzipien erfolgt, dem Minimal- und dem Maximalprinzip. Mit dem Minimalprinzip wird die Vorstellung verbunden, ein gegebenes Ziel oder ein angestrebtes Nutzenniveau mit einem minimalen Einsatz knapper Ressourcen zu erreichen. Hier geht es demnach um die Optimierung der notwendigen Produktionsfaktoren, die für die Erreichung des Ziels oder Nutzenniveaus erforderlich sind. Demgegenüber wird dem Maximalprinzip die Optimierung der Leistung bzw. des Nutzens zugeordnet. Erreicht werden soll hier die maximale Leistungsmenge mit einem gegebenen Mitteleinsatz. Insgesamt soll die Berücksichtigung der beiden Teilelemente des ökonomischen Prinzips zu einem möglichst sparsamen bzw. zu einem möglichst wirksamen Mitteleinsatz führen, wobei als Maß für „Wirksamkeit“ das Ausmaß der Befriedigung des gegebenen Bedarfs bzw. die Realisierung eines möglichst hohen Nutzenniveaus gilt.

Mit dem Begriff der „*Effizienz*“ wird zumeist ein Zustand bezeichnet, in welchem das Minimalprinzip so gut wie möglich realisiert ist; dann wird vielfach auch – im engeren Sinne – von „*Wirtschaftlichkeit*“ gesprochen. „*Effektivität*“ als Maß für „*Zielerreichung*“⁶ ist gegeben, wenn dem Maximalprinzip weitgehend entsprochen wird. Im Unterschied zur Effizienz, bei welcher der Fokus auf der Produktionssphäre liegt, richtet sich der Effektivitätsbegriff auf die möglichen, zu produzierenden Güter und Leistungen und deren Nutzenstiftung. Demgemäß ist es wichtig, die Termini Effizienz und Effektivität stets sauber auseinanderzuhalten; entweder sind hohe Nutzenniveaus bei gegebenem Mitteleinsatz (= Streben nach Effektivität) oder aber geringe Kosten bei Einhaltung des gegebenen Nutzenniveaus (= Streben nach Effizienz) die Leitlinien des Handelns. Ohne diese Trennung könnte z. B. übersehen werden, dass ein ungebremstes Streben nach Effizienz im Rahmen der Leistungserstellung zu Einbußen bei der Wirksamkeit oder der Qualität der Leistung führen kann.

Teilweise findet sich in der volkswirtschaftlichen Literatur auch der Begriff der „*technischen Effizienz*“⁷. Hierunter wird der Grad der Ausnutzung von grundsätzlich verfügbaren Technologien verstanden. Durch die bestehenden technischen Möglichkeiten in einer Volkswirtschaft ist eine Grenze der Produktion bei gegebenem Input definiert. Ein Unternehmen oder eine Organisation arbeitet dann technisch effizient, wenn sich das Produktionsergebnis auf dieser Grenze befindet.⁸ Die technische Effizienz kann folglich

⁶ Vgl. Hanusch et al (1994) S. 4 ff.

⁷ Vgl. Coelli et al (2005), S. 41 ff.

⁸ Nicht zu verwechseln mit technischer Effizienz ist der Begriff der Produktivität. So kann ein Unternehmen durchaus technisch effizient wirtschaften, jedoch z. B. aufgrund seiner derzeit gegebenen Betriebsgröße weitere Potentiale zur Produktivitätssteigerung aufweisen. Produktivität beschreibt in diesem Zusammenhang die Relation zwischen eingesetzten Produktionsmitteln und dem Ergebnis, welche dem Optimierungskalkül unterliegt. Technische Effizienz hingegen untersucht lediglich, ob mit den gegebenen Produktionsfaktoren das technisch mögliche Ergebnis erreicht wird.

als eine Konkretisierung des zuvor erläuterten allgemeinen Effizienzbegriffes unter Betonung technischer Gesichtspunkte angesehen werden.

Es bleibt darauf hinzuweisen, dass in der Volkswirtschaftslehre – basierend auf der sog. *Wohlfahrtsökonomik* – der Effizienzbegriff vor allem im Rahmen von theoretischen Modellen manchmal noch deutlich weiter gefasst wird, als dies zuvor dargestellt wurde. Das Stichwort in diesem Kontext ist die sog. „allokative (oder gesamtwirtschaftliche) Effizienz“. In der Wohlfahrtsökonomik wird davon ausgegangen, dass der Marktmechanismus bei Gültigkeit der üblichen Modellannahmen des vollkommenen Marktes stets zu allokativer Effizienz führt. „In einem solchen Fall, in dem jeder Produzent selbstsüchtig seinen Gewinn maximiert und jeder Konsument seinen Nutzen maximiert, ist das System als Ganzes in dem Sinne effizient, dass Sie niemandem zu größerem Wohlergehen verhelfen können, ohne jemandem anderen Schaden zuzufügen.“⁹ Anders formuliert: eine Re-Allokation der für die Produktion eingesetzten Ressourcen kann keine Person besser stellen, ohne eine andere schlechter zu stellen. Diese Bedingung wird vielfach auch als das „Pareto-Kriterium“ bezeichnet. Die allokative Effizienz lässt sich als Zustand einer „effizienten Allokation der Ressourcen“ bezeichnen; Abweichungen von diesem Zustand treten auf, wenn die Bedingungen des vollkommenen Marktes nicht erfüllt sind, z. B. wenn sog. externe Effekte der Produktion oder des Konsums auftreten.¹⁰ Die effiziente Allokation ist erreicht, wenn – soweit keine störenden Einflüsse auf den Marktmechanismus einwirken – jedes Individuum nach individuell rationalem Kalkül handelt, somit zur Produktion seines Einkommens stets die beste jeweils verfügbare Technologie verwendet und stets die Menge an Produktionsfaktoren in Anspruch nimmt, welche die niedrigsten Kosten garantieren. Gleichzeitig wählt im Zustand der effizienten Allokation der Ressourcen jeder Konsument jenes Güterbündel, welches unter den jeweils gegebenen Budgetrestriktionen den höchsten Nutzen stiftet. Bei funktionierendem Preismechanismus ist dann von einer gesamtwirtschaftlich optimalen Nutzung der verfügbaren Produktionsfaktoren auszugehen.

Der Begriff der allokativen Effizienz lässt sich folglich auch als eine Gesamtkonzeption für die Summe der beiden eingangs dieses Unterabschnitts erläuterten Begriffe der Effizienz und der Effektivität interpretieren. Beide Maßstäbe, nicht nur die Effizienz i. e. S., sind zu beachten, wenn von einem aus volkswirtschaftlicher Sicht wirtschaftlichen Handeln gesprochen werden soll.

In Bezug auf die Bewertung der Effizienz und Effektivität öffentlicher Aktivitäten aller Art stellt sich stets das Problem der Messbarkeit des Outputs und des entstehenden Nut-

⁹ Samuelson, Nordhaus (1992), S. 397 ff.

¹⁰ Externe Effekte oder Spillovers beschreiben den Umstand, dass das Handeln einzelner Akteure oder Gebietskörperschaften nicht im luftleeren Raum erfolgt und Auswirkungen auf Dritte haben kann. So sind in der Mehrzahl der Fälle menschlichen Handelns auch Wirkungen auf andere Individuen zu erwarten, die nicht zwingend auch Konsequenzen für den Verursacher oder Nutznießer entfalten.

zens. Die Produktion kommunaler Leistungen sollte bedarfs- und präferenzgerecht erfolgen. In einem funktionierenden Markt wird die Bedarfsgerechtigkeit in den Preisen ausgedrückt, während dieser Maßstab in den meisten Fällen des Verwaltungshandelns nicht herangezogen werden kann. So kommt es in der Bewertung des Verwaltungshandelns häufig zu einer aus volkswirtschaftlicher Sicht unzulässigen Verkürzung auf die Kostenentwicklung, womit die wichtigen Aspekte der Präferenzgerechtigkeit und der Effektivität des Handelns öffentlicher Organisationen ausgeklammert werden.¹¹

3.1.2. Konkretisierung von „Effizienz“

Im Folgenden stehen – gemäß der Zielsetzung der Untersuchung – die Effizienz und Effektivität auf der Ebene der Kommunen im Fokus, wobei in diesem Unterabschnitt zunächst auf die Zielsetzung der Effizienz eingegangen wird; unter 3.1.3. folgen sodann Betrachtungen zur Effektivität.

3.1.2.1. Ausgabenbezogene Effizienz

Eine effiziente Erfüllung der gemeindlichen Aufgaben wird aus ökonomischer Sicht erreicht, wenn die Kosten je Outputeinheit minimiert werden. Grundsätzlich sind hierfür die langfristigen Kosten relevant; kurzfristige Sparsamkeit muss nicht zu einer nachhaltigen Senkung von Kosten führen, sondern kann ganz im Gegenteil zu einer Lastenverschiebung in die Zukunft und damit zu insgesamt höheren Kosten führen als die Wahl einer – kurzfristig teureren – Alternative.

Soweit zur Annäherung an die Kosten – im Rahmen von quantitativen Analysen – die Ausgaben der Kommunen herangezogen werden, wäre die Gesamteffizienz des Verwaltungshandelns dann erreicht, wenn für jede Art von Output die – beim gegenwärtigen Stand der Technik – minimal mögliche Ausgabenhöhe je Outputeinheit verwendet wird. „Ausgaben“ steht dabei zunächst für die Bruttoausgaben einer Kommune für jeweils einzelne Aufgabenbereiche, unabhängig von möglichen Refinanzierungen.¹² Das Grundproblem einer entsprechenden Effizienzmessung, auf welches ausführlicher im Abschnitt 6. eingegangen wird, besteht in der Ermittlung des jeweiligen Outputs der kommunalen Leistungserstellung. Während der Output privater Firmen mit der Menge der produzierten Güter oder abgegebenen Dienstleistungen relativ leicht zu messen ist, gibt es in Bezug auf den öffentlichen Sektor nur bedingt die Möglichkeit einer Leistungsmessung; überdies liegen für die messbaren Leistungen (z. B. Zahl der ausgestellten Pässe; Zahl der Feuerwehreinsätze) nur teilweise statistische Angaben vor. Weiterhin macht gerade die Leistung „Zahl der Feuerwehreinsätze“ deutlich, wie begrenzt der

¹¹ Vgl. *Wagner* (1974), S. 4 f.

¹² Eine Refinanzierung der Bruttoausgaben kann entweder durch zweckgebundene Finanzaufweisungen von anderen Organisationen oder durch Preise und Abgaben erreicht werden, die von den Nutzern oder von den potentiellen Nutzern einer Leistung zu entrichten sind.

Wert entsprechender Indikatoren ist. Erstens sagt die Zahl der Einsätze noch nichts über deren Intensität aus. Zweitens kann die Zahl der Einsätze von örtlichen Spezifika (z. B. großer Waldreichtum, geringe Niederschlagsmengen) beeinflusst werden. Und drittens fehlen Angaben über die Erfolge; der Output der Feuerwehr wäre dann am höchsten, wenn alle Brände bereits im Keim erstickt werden könnten. Aus diesen Zusammenhängen ergibt sich, dass eine pauschale Verwendung des Indikators „Einwohner“ als Bezugsgröße zur Messung von Effizienz kommunalen Handelns mit einem deutlichen Fragezeichen zu versehen ist. Soweit wie möglich, werden in dieser Studie deshalb andere Bezugsgrößen herangezogen, die näher mit dem jeweiligen Output der kommunalen Leistungserstellung in Beziehung stehen.

Aufgrund der geschilderten Probleme kommt im Rahmen einer Effizienzuntersuchung der qualitativen Bewertung des kommunalen Verwaltungshandelns eine wesentliche Rolle zu. In diesem Kontext ist – wie allgemein in der ökonomischen Theorie üblich – zwischen *Produktionskosten* und *Transaktionskosten* zu unterscheiden. Produktionskosten sind der Verzehr von Ressourcen, der unmittelbar mit dem physischen Entstehen eines Gutes oder mit der Abgabe einer Dienstleistung verbunden ist. Transaktionskosten sind Aufwendungen, die den genannten Aktivitäten vor- und nachgelagert sind, also z. B. die Anbahnung von Geschäftskontakten oder die Kontrolle der Qualität von hergestellten Gütern oder der Zeitaufwand, der für eine Arbeitskraft mit dem Wechsel zwischen zwei unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern verbunden ist.

Bei der empirischen Analyse von öffentlichen Ausgaben als Näherungsgröße für die Kosten lässt sich die Unterscheidung zwischen beiden Kostenkategorien zumeist nicht umsetzen, weil in den meisten Ausgabenansätzen sowohl Produktions- als auch Transaktionskosten zum Ausdruck kommen. Beispiel: „Personalausgaben“ sind die Summe aller Ausgaben für die Beschäftigung von Mitarbeitern im öffentlichen Sektor, in deren Höhe sämtliche Kosten einfließen. Demgemäß ist die Unterscheidung zwischen Produktions- und Transaktionskosten – in Bezug auf die Empirie – in erster Linie im Rahmen von Detailuntersuchungen und Fallstudien relevant. Darüber hinaus kommt den im Folgenden konkretisierten Effizienzkriterien aber auch die Aufgabe zu, als normative ökonomische Leitlinien oder „Maßstäbe“ für die Festlegung von Verwaltungsstrukturen zu dienen: Soweit sie beim „Neubau der Verwaltung“¹³ eingehalten werden, sind zumindest die Grundlagen dafür gegeben, dass eine möglichst hohe Effizienz erreicht werden kann.

3.1.2.2. Minimierung der Produktionskosten

Es gibt eine Reihe von Möglichkeiten, mit denen auf der kommunalen Ebene sicher gestellt werden kann, dass die Produktionskosten (für die Erreichung eines vorgegebenen Outputs) möglichst gering gehalten werden können:

¹³ So der Titel der bereits zitierten Arbeit von *Wagener* (1974).

Hierzu gehört zunächst die *Gewährleistung der sog. „Tragfähigkeit“* i. S. von optimalen (kostenminimalen) Einzugsbereichen und „Fallzahlen“ (zur Verhinderung von Spillovereffekten und zur optimalen Auslastung der jeweils benötigten Inputfaktoren, unter Berücksichtigung der jeweils modernsten Technologie; heute ist es z. T. eher als vor 30 Jahren möglich, Generalisten anstelle von Spezialisten zu beschäftigen). Zudem haben sich die Anschauungen über die „richtigen“ Inputfaktoren verändert; eine sog. Zwergschule mit Mehrjahrgangsklassen gilt heute – anders als vor 30 Jahren – durchaus wieder als ein effektives Instrument der Lehre und des Lernens.

Die Kosten der Produktion kommunaler Leistungen lassen sich auch senken, wenn für die Verwaltungsmitarbeiter das Kriterium der *„Professionalität“* i. S. der Fähigkeit zur Wahl der jeweils kostengünstigsten Verwaltungs- und Investitionsalternative und zur Gewährleistung der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen erfüllt ist. Professionalität führt auch zu einer Beschleunigung von Entscheidungen und hat demgemäß auch Auswirkungen auf die Höhe der Transaktionskosten.

Des Weiteren ist zu beachten, dass die Höhe der Produktionskosten in der Praxis vielfach von der *„Flexibilität der Kosteneinflussgrößen“* abhängt. So gibt es Produktionsfaktoren, die sich kurzfristig aufgrund von langfristigen Bindungen nicht durch kostengünstigere Faktoren ersetzen lassen, z. B. lassen sich bestehende Arbeitsverträge nicht ohne weiteres kündigen. Demgemäß sind die Produktionskosten um so niedriger, je höher die *„Flexibilität“* der Verwaltung i. S. der *Verhinderung einer Kostenremanenz* beim (partiellen) Wegfall von Aufgaben ausgeprägt ist. Ein anderer Grund für Inflexibilität ist die Möglichkeit, dass die Kosten der kommunalen Leistungserstellung durch (nicht geplante) *Folgekosten von kommunalen Entscheidungen* erhöht werden. Bereits oben wurde darauf hingewiesen, dass eine Handlungsalternative, die aus kurzfristiger Sicht billiger als eine andere sein mag, längerfristig weitaus höhere Kosten mit sich bringen kann als die Wahl einer anderen Handlungsalternative. Konkret im Kontext mit Gemeindefusionen können solche Folgekosten auch gezielt erzeugt werden, wenn eine Gemeinde kurz vor der Fusion mit einer anderen noch ausgabenwirksame Entscheidungen zugunsten ihrer Bewohner trifft, deren Lasten zukünftig von der neuen Gemeinde insgesamt getragen werden müssen (sog. *„Antizipationseffekte“*).

Schließlich können die Kosten für die Produktion kommunaler Leistungen gesenkt werden, wenn – natürlich soweit dies ohne Einbußen bei der Effektivität möglich ist – in den Produktionsprozess auch freiwillig bereitgestellte private Ressourcen eingebunden werden können; dies geschieht in der Praxis in erster Linie durch die *„Nutzung des Ehrenamts und des bürgerschaftlichen Engagements“*. So kann durch die Übernahme von Ehrenämtern durch ehrenamtliche Bürgermeister und Beigeordnete eine Entlastung der professionellen Verwaltung erfolgen, wenn die Inhaber der Ehrenämter z. B. eine Beratung von Antragstellern durchführen und allgemein als „erste Ansprechpartner“ der Bürger fungieren. Darüber hinaus kann bürgerschaftliches Engagement i. S. der unentgeltlichen Übernahme von kommunalen Aufgaben durch die Bürger (z. B. Pflege von

Grünflächen; Führung einer Bibliothek; Pflege eines Museums) zur Senkung der Ausgaben in den entsprechenden Leistungsbereichen beitragen.

3.1.2.3. *Minimierung der Transaktionskosten*

In der Transaktionskostenökonomik werden verschiedene Kategorien von Transaktionskosten unterschieden.¹⁴ Für den Kontext der Gemeindereform sind vor allem die Informationskosten, die Entscheidungskosten, die Lenkungs- und Kontrollkosten sowie die Abstimmungskosten von Bedeutung.

Eine Minimierung der *Informationskosten* für die Politiker (Entscheidungsgremien) und die Verwaltung spielt auf kommunaler Ebene insbesondere eine Rolle hinsichtlich der Kenntnis von ortsspezifischen Gegebenheiten, die für die kommunale Aufgabenerfüllung relevant sind (z. B. Übersicht über die sozialen Problemfälle in einem Ortsteil), in Bezug auf aktuell vorhandene und ggf. kurzfristig neu entstandene Probleme (z. B. Ausmaß eines aktuellen Schadensfalls bei der Wasserversorgung) sowie hinsichtlich der rechtlichen und technischen Möglichkeiten zur Lösung von Problemen. Aus dem zuletzt genannten Aspekt lässt sich die Anforderung „*hohe fachliche Kompetenz der Verwaltungsmitglieder und Entscheidungsträger*“ ableiten, die teilweise deckungsgleich mit der bereits im Kontext mit den Produktionskosten genannten Anforderung der „Professionalität“ ist. Die zuerst genannten Aspekte lassen sich zur Anforderung „*Kenntnis örtlicher Verhältnisse und ihres aktuellen Zustands*“ zusammenfassen.

Entscheidungskosten können den Politikern (Entscheidungsträger im Rat; Bürgermeister; Beigeordnete) und den Verwaltungsmitarbeitern bei der Entscheidung über den gewünschten Output der kommunalen Aktivitäten und des hierfür erforderlichen Inputs entstehen. In ihnen spiegelt sich die Länge der Entscheidungsprozesse bis zur endgültigen politischen Festlegung bestimmter Handlungsalternativen wider. Auch sie hängen von der „hohen fachlichen Kompetenz der Verwaltungsmitglieder und Entscheidungsträger“ ab.

Die *Kosten der Lenkung und Kontrolle der Verwaltung durch die Politiker* beziehen sich auf die Anforderung einer „*hohen Steuerungsfähigkeit*“ der Politik gegenüber der Verwaltung, und zwar sowohl in Bezug auf die Verwaltungen auf der örtlichen Ebene als auch auf der Ebene einer Verwaltungsgemeinschaft (gegenüber dem Verwaltungsamt).

Schließlich beziehen sich die *Abstimmungs- und Verhandlungskosten der Politiker* auf die horizontale (interkommunale oder interörtliche [im Rahmen von Einheitsgemeinden]) Abstimmung, die in Verwaltungsgemeinschaften auch über den Verwaltungsausschuss läuft. Bei niedrigen Kosten dieser Art ist insbesondere zu erwarten, dass die Realisierung von Vorhaben gelingt, die für mehrere Gemeinden oder Orte einen Nutzenzu-

¹⁴ Zur Unterscheidung und näheren Erläuterung verschiedener Transaktionskostenarten sei exemplarisch verwiesen auf die Darstellung bei NORTH (1981), S. 203 f.

wachs bringen (Anforderung der „*Realisierbarkeit von Vorhaben mit überörtlicher Bedeutung*“).

3.1.3. Konkretisierung von „Effektivität“

„Effektivität“ der kommunalen Aufgabenerfüllung ist gegeben, wenn die mit einer konkreten gemeindlichen Aufgabe intendierten Ziele so umfassend wie möglich erreicht werden, unabhängig vom Volumen der benötigten Inputfaktoren. Zentrales Maß für Effektivität ist die Präferenzgerechtigkeit, d. h. die Übereinstimmung der Ergebnisse der kommunalen Aufgabenerfüllung mit den Wünschen der Bevölkerung. Die Messung von Effektivität setzt demgemäß voraus, dass die jeweiligen Ziele bekannt und operationalisiert sind. Es lassen sich zwei Kategorien von Zielen unterscheiden: solche, die sich unmittelbar auf die einzelnen Aufgabenbereiche der Gemeinden richten, und solche, die einen eher übergeordneten Charakter aufweisen, aber von der Aufgabenerfüllung der Kommunen berührt werden.

3.1.3.1. Zielerreichung in unmittelbarem Bezug auf die kommunalen Aufgaben

Die „Präferenzgerechtigkeit“ der kommunalen Aufgabenerfüllung lässt sich grundsätzlich mit dem Ziel der *Verhinderung einer Unterversorgung* mit kommunalen Leistungen konkretisieren. Dies setzt u. a. voraus, dass sich die kommunale Aufgabenerfüllung an der speziellen Struktur einer Gemeinde (z. B. Alter der Bevölkerung; dominierende Branche; Nähe zu Oberzentren oder wichtigen überörtlichen Infrastrukturen) orientiert. Konkrete Maßstäbe können die *Realisierbarkeit von Investitionsprojekten mit überörtlicher Bedeutung* und die *schnelle Erledigung von Antragsverfahren* sein. Hinsichtlich der Realisierbarkeit von Investitionsprojekten spielt u. a. die Erwartung eine Rolle, wonach eine „Finanzmittelkonzentration“ (die räumliche Ballung von Finanzmitteln in einem Etat) dazu beitragen kann, dass eine Gemeinde die für eine (Co-) Finanzierung von wichtigen Investitionsprojekten erforderlichen Finanzmittel aufbringen kann.

Analog soll nach Möglichkeit auch die *Verhinderung einer Überversorgung* mit kommunalen Leistungen gewährleistet werden. So sollte z. B. keine Dopplung von Infrastrukturen in aneinander grenzenden Nachbargemeinden erfolgen; dieser Maßstab ließe sich allerdings auch dem Effizienzziel zuordnen.

Auch wenn bei dem Ziel der Präferenzgerechtigkeit die Nutzen der jetzigen Generation im Vordergrund stehen, die zum gegenwärtigen Zeitpunkt gegeben sind, sollte eine effektive kommunale Aufgabenerfüllung doch auch eine *Berücksichtigung langfristiger Entwicklungsziele* der jeweiligen Gemeinde und ebenso eine *Berücksichtigung langfristiger Veränderungen bei externen Daten* (z. B. des demographischen Wandels) gewährleisten.

3.1.3.2. Zielerreichung in Bezug auf übergeordnete gesamtstaatliche Zwecke

Die gemeindliche Aufgabenerfüllung kann sich auch auf solche Zielsetzungen auswirken, die auf der Landes- oder Bundesebene verfolgt werden. Hierzu gehört zunächst der Grundsatz der *Erreichbarkeit der Verwaltung* für Bürger und Firmen, was einer Minimierung der Raumüberwindungskosten im privaten Sektor bei der Inanspruchnahme kommunaler Leistungen entspricht. Es geht hierbei nicht um die Raumüberwindungskosten der Politiker und Verwaltungsmitarbeiter, sondern um die „externen Kosten“ einer räumlichen Konzentration von Ämtern, Behörden und Ansprechpartnern. Aus übergeordneter Sicht spielen diese Kosten eine wichtige Rolle, weil sie sich in den Kostenrechnungen der Privaten unmittelbar als Standortvor- oder -nachteile niederschlagen. Die regionale Wirtschaftsentwicklung hängt auch von diesem Standortfaktor ab.

Weiterhin gilt es als ein allgemein akzeptiertes Ziel, dass eine *Minimierung der Frustrationskosten* der Bürger angestrebt werden soll. Frustrationskosten treten auf, wenn einzelne Individuen oder Gruppen den Eindruck gewinnen, dass ihre speziellen Wünsche an Politik und Verwaltung systematisch und nachhaltig abgewiesen werden. Sie finden ihren Niederschlag z. B. in mutwilligen Zerstörungen privater und öffentlicher Einrichtungen. Eine Minimierung der Frustrationskosten kann zusätzlich dem Ziel der *„Förderung des Demokratieverständnisses“* dienen; hierfür kann auch eine direkte Einbindung der Bürger in die Verwaltung etwas beitragen. Hohe Frustrationskosten können dazu führen, dass das Ziel *„Förderung der Identifikation zwischen Bürgern / Firmen und ihrer Gemeinde / Region“* verletzt wird; dieses Ziel wird aber ebenfalls noch durch weitere Faktoren beeinflusst. Für verschiedene Aspekte der in diesem Absatz angesprochenen Maßstäbe lässt sich eine gewisse Messbarkeit mit Hilfe von Daten über die Wahlbeteiligung erreichen:

Wie oben bereits erläutert wurde, ist eine empirische Messung der Effektivität kommunaler Aufgabenerfüllung nicht ohne weiteres möglich, weil über den Hauptmaßstab der Effektivität – den Nettonutzenzuwachs bei den Bürgerinnen und Bürgern – keine empirischen Erkenntnisse vorliegen. Ein möglicher Hilfsmaßstab zur Messung von Teilaspekten der Effektivität öffentlicher Aufgabenerfüllung ist die *Höhe der Wahlbeteiligung*.

- Eine hohe Wahlbeteiligung *kann* dazu beitragen, dass die Quantität und die Qualität des öffentlichen Leistungsangebots mit den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger weitgehend übereinstimmen, mithin eine *Unter- oder Überversorgung mit öffentlichen Leistungen vermieden* wird. Je mehr Individuen sich an der Wahl beteiligen, desto wahrscheinlicher wird es, dass eines der von den Kandidaten zur Wahl gestellten Programme mit den Präferenzen der Mehrheit der Angehörigen eines Kollektivs übereinstimmt. Bürger, die wählen, setzen sich intensiver mit den Angeboten der Kandidaten oder Parteien auseinander, als jene, die nicht wählen; dies führt zu einer „richtigen“ Präferenzbekundung. Je mehr Kollektivmitglieder wählen, desto eher kann erreicht werden, dass die Präferenzen der Mehrheit der Kollektivmitglieder sich im später realisierten Angebot an öffentlichen Leistungen und der Belastung durch

Abgaben widerspiegeln. Dies alles gilt allerdings in dem Fall weniger, wenn die Individuen nicht über ein Programm, sondern über eine Person entscheiden. Gerade auf der kommunalen Ebene ist vielfach Letzteres der Fall: Die allgemeine Sympathie für einzelne Personen, die konkret zur Wahl stehen, leitet die Wahlentscheidung, unabhängig vom Nutzen aus den tatsächlich bereitgestellten Gütern: „Gewählt wird, wen man kennt und wer etwas gilt.“¹⁵ „Die Wahl zum Gemeinderat ist vielfach nicht viel mehr als die Verleihung einer lokalen Verdienstmedaille.“¹⁶

- Eine hohe Wahlbeteiligung ist ein *Indiz für eine hohe Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrem Wohnort oder ihrer Region sowie für das Interesse an einer langfristigen günstigen Entwicklung ihrer Heimat*. Aus der Sicht der „Ökonomischen Theorie der Politik“ ist die Beteiligung an einer Wahl nur begrenzt rational zu erklären. Nach *DOWNS* (1968)¹⁷ wird das Wahlverhalten durch Kosten-Nutzen-Überlegungen der Individuen gesteuert, die Wählerinnen und Wähler gehen dann zur Wahl, wenn (1.) Bedeutung der Wahlentscheidung für die Befriedigung / Verletzung eigener Ziele eines Kollektivmitglieds sehr groß ist, wenn (2.) der Rang des jeweiligen Ziels auf der Präferenzskala der Individuen sehr hoch ist und / oder wenn (3.) die Wahrscheinlichkeit, dass die eigene Stimme den Ausschlag für die Wahl oder Nichtwahl bestimmter Bewerber oder Listen gibt, sehr hoch ist.¹⁸ Da die Bedingung (3.) zumeist nicht erfüllt ist, kann eine hohe Wahlbeteiligung aufgrund der unter (1.) und (2.) genannten Faktoren erklärt (und demgemäß wie eingangs dieses Absatzes dargestellt interpretiert) werden. Allerdings ist diese Interpretation etwas zu relativieren, weil gerade in sehr kleinen Gemeinden die Bedingung (3.) tendenziell erfüllt sein kann. Die Informationskosten in Bezug auf die Kandidaten und ihre Programme sind in kleinen Orten niedriger, sodass die Wahlbeteiligung weniger Nutzeneinbußen mit sich bringt als in größeren Orten oder bei einer nationalen Wahlentscheidung. Weiterhin dominiert vielfach die Orientierung an der Wahl einer bestimmten Person, weniger an einem bestimmten Programm, wie bereits oben erläutert wurde. Zudem gibt es noch zwei weitere „außerökonomische“ Erklärungen für die Beteiligung eines Individuums an demokratischen Wahlen: die Internalisierung einer faktisch nicht gegebenen „Wahlpflicht“ als einer sozialen Norm und der Wunsch nach einer funktionsfähigen Demokratie (vgl. hierzu die Ausführungen unter dem folgenden Spiegelstrich).
- Eine hohe Wahlbeteiligung kann als ein *Indiz für ein hohes Demokratieverständnis und eine Übereinstimmung der Bürgerinnen und Bürger mit dem demokratischen System* angesehen werden. Laut *DOWNS* ist die Wahlbeteiligung ein öffentliches Gut, ohne welches eine Demokratie nicht funktionieren und das von den Kollektiv-

¹⁵ Wehling (1989), S. 115.

¹⁶ Wehling (1989), S. 117.

¹⁷ Downs (1968).

¹⁸ Vgl. Kirsch (1974), S. 80.

mitgliedern gewünschte Bündel an öffentlichen Leistungen nicht zustande kommen kann. Gleichwohl hat jedes Individuum – wie bei jedem öffentlichen Gut – eine Tendenz, als Trittbrettfahrer zu agieren, weil Wählen mit Kosten (Informationskosten, Zeitaufwand des Wahlakts) verbunden ist. Eine hohe Wahlbeteiligung zeigt, dass die Kollektivmitglieder bereit sind, „irrational“ zu agieren und für das Kollektiv Kosten zu übernehmen.¹⁹ Grundsätzlich weiß jeder Wähler, dass eine Wahlabstinenz längerfristig zum Zusammenbruch der Demokratie führen muss.

- Eine geringe Wahlbeteiligung kann als ein *Indiz für hohe Frustrationskosten* der jeweiligen Bürgerinnen und Bürger verstanden werden. Nach HIRSCHMAN hat jedes Kollektivmitglied die Möglichkeit, die Entscheidung des Kollektivs mit der „Exitoption“ oder der „Voiceoption“ zu beeinflussen.²⁰ Die „Voiceoption“ kommt u. a. in der Wahlbeteiligung zum Ausdruck. „Nichtwählen“ ist einerseits ökonomisch rational, wie zuvor dargestellt wurde. Die Wahlabstinenz kann aber auch bereits als eine Form der „Exitoption“ verstanden werden: Der Nichtwähler ist zwar noch Mitglied seines Kollektivs, aber bereits gewissermaßen in die „innere Emigration“ gegangen. Demgemäß kann eine niedrige Wahlbeteiligung Zeichen für eine Resignation in Bezug auf die Möglichkeiten einer Beeinflussung des politischen Prozesses sein, der irgendwann auch die physische Abwanderung aus dem bisherigen Kollektiv folgen kann. Wahlabstinenz ist demnach auch eine ernst zu nehmende Form des Protests.

Schließlich kann das Ziel der Effektivität auch bedeuten, dass eine *Minimierung der räumlichen Nutzen- und Kostenspillovers*, eine *Minimierung der gemeindeexternen Kontroll- und Sanktionskosten* (= Transaktionskosten der Kommunalaufsichtsgremien) und eine *Vereinfachung des interkommunalen Finanzausgleichs* anzustreben ist. Die Existenz von Nutzenspillovers ist aus der Sicht der effizienten Allokation der Ressourcen – und speziell aus der Sicht des sog. „*Prinzips der fiskalischen Äquivalenz*“ (Mancur Olson)²¹ ein wesentlicher Grund für Fälle von Unterversorgung und kann im Extremfall dazu führen, dass bestimmte Leistungen gar nicht angeboten werden. Der interkommunale Finanzausgleich sollte für Politiker und Bürger transparent und nachvollziehbar sein; eine Vielzahl von Regelungen und Empfängereinheiten kann gegen diese Anforderung verstoßen.

¹⁹ Vgl. Kirsch (1974), S. 81 f.

²⁰ Vgl. Hirschman (1970).

²¹ Vgl. Olson (1969).

3.2. Spezifizierung der allgemeinen Maßstäbe für die Untersuchung von Verwaltungsstrukturen aus verfassungs- und verwaltungsrechtswissenschaftlicher Sicht

3.2.1. Theoretische Grundlagen: Beurteilungsebenen und Beurteilungsmaßstäbe

3.2.1.1. Aufgabenerfüllung im Sinne der Zielerreichung

Das Staats- und Verwaltungsrecht des demokratischen Verfassungsstaates geht von der Grundannahme aus, dass der Staat selbst und die in ihn eingegliederten Verwaltungsträger nicht als Selbstzweck, sondern um der Erfüllung der ihnen zugewiesenen und sie konstituierenden Aufgaben willen existieren. Daraus folgt zugleich, dass es der zentrale und bestimmende Zweck eines jeden Verwaltungsträgers ist, die ihm zugewiesenen Aufgaben (die seine Verbandskompetenz ausmachen) in möglichst vollkommener Art und Weise zu erfüllen und die dafür erforderlichen Handlungs- und Organisationsformen zu wählen. Daraus folgt für den Gesetzgeber, dass er die Verwaltungsträger so organisiert, dass sie aufgrund ihrer Leistungsfähigkeit und Organisationsstruktur zur Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben adäquat in der Lage sind. Die damit angesprochene Zielvorgabe ist jedoch in ihrer konkreten Ausgestaltung durchaus vielschichtig und verlangt eine differenzierende Betrachtung nach Aufgabentypen.

Bei sogenannten *offenen Gestaltungsaufgaben* (bei Gemeinden: freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wie die kommunale Wirtschaftsförderung, Kultur und Sport)²² stehen das Ob und Wie der Aufgabenwahrnehmung im Ermessen des Verwaltungsträgers. Daraus folgen spezifische Anforderungen an das Handeln des Verwaltungsträgers: Er muss ein ausreichendes Maß an Kreativität entwickeln (Aufgabengestaltung) und in der Lage sein, die Aufgabe rechtmäßig sowie unter Berücksichtigung der (wirtschaftlichen) Leistungsfähigkeit des eigenen Haushalts zu verwirklichen.

Bei den *gebundenen Gestaltungsaufgaben* (bei Gemeinden vor allem: pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben wie die Trägerschaft öffentlicher Grundschulen [§§ 64 Abs. 3, 65 Abs. 1 SchulG LSA], Anlage und Unterhalt von Friedhöfen [§§ 19 Abs. 2 BestattG LSA] sowie Abwasserbeseitigung [§ 151 Abs. 1 WG LSA]²³) ist die Entscheidung über das Ob und in der Regel auch über zentrale Aspekte des Wie der Aufgabenerfüllung bereits durch den Gesetzgeber entschieden; die Verpflichtung des Verwaltungsträgers konzentriert sich deshalb auf die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Ausführung. Auch insoweit bleibt ein hohes Anforderungspotential an die Gestaltungsinitiative des Verwaltungsträgers.

²² Siehe hierzu Vogelsang, Lübking, Jahn (1997), Rn. 126 - 138; Franz (2004), S. 63 f.

²³ Hierzu Vogelsang, Lübking, Jahn (1997), Rn. 139 - 144; Franz (2004), S. 63.

Eine Untergruppe der Gestaltungsaufgaben mit besonderem Gewicht stellen die *Infrastruktur- und Dienstleistungsaufgaben* dar. Dazu gehören unter anderem die Vorhaltung von Bildungs- und Betreuungseinrichtungen, Verkehrswegen und -mitteln, Kanalisation, Sport- und Kultureinrichtungen etc. Ihre gesonderte Erwähnung ist der Tatsache geschuldet, dass es sich um Aufgaben handelt, die einerseits von besonderer Bedeutung für die Einwohner und die örtliche Entwicklung sind, die andererseits aber auch besonders kosten- und risikointensiv sind, sodass ihre Wahrnehmung hohe fachliche Anforderungen stellt.

Von den Gestaltungsaufgaben zu unterscheiden sind die *Vollzugsaufgaben* (bei Gemeinden überwiegend Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wie das Ordnungsamt), die durch weitgehende gesetzliche Determinierung und Eingriffscharakter gekennzeichnet sind. Allerdings gehört auch ein breites Spektrum sozialstaatlicher Aufgaben in diesen Bereich. Prägend ist für diese Aufgaben der gesetzestreue Vollzug, der in der Regel nur geringe Gestaltungsspielräume belässt; das gilt auch dort, wo Ermessen eingeräumt wird, da dieses in seiner Zielsetzung weitgehend determiniert ist.

3.2.1.2. *Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung*

Das letztlich aus Artikel 20 Abs. 3 GG abzuleitende Postulat der Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung erweist sich bei genauer Betrachtung gerade bei der kommunalen Selbstverwaltung in der Konkretisierung der damit verbundenen Anforderungen als sehr vielgestaltig. Dies hängt zunächst damit zusammen, dass es sich in weiten Bereichen sowohl auf das Ob und das Wie der Aufgabenerfüllung bezieht, wobei die rechtlichen Maßgaben stark variieren. Als Beispiel sei nur die Vorgabe des § 1 Abs. 3 BauGB angeführt, nach der eine kommunale Bauleitplanung dann zu erfolgen hat, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Noch weiter sind die kommunalen Gestaltungsspielräume im Bereich der kulturellen Infrastruktur, bei der in erster Linie die jeweilige Leistungsfähigkeit (vgl. § 2 Abs. 1 S. 2 GO LSA) den rechtlichen Rahmen vorgibt. Vor allem die gestaltenden Aufgaben unterliegen damit durchaus komplexen rechtlichen Anforderungen, denen gerecht zu werden sowohl ein hohes Maß an Sachverstand als auch Initiative verlangt.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die besondere Bedeutung der *Organzuständigkeit* hinzuweisen. Während bei den regulären Einrichtungen der Bundes- und Landesverwaltung die Aufgabenerledigung nach den Vorgaben des Artikel 33 Abs. 2 GG bzw. Artikel 8 Abs. 2 VerflSA durch hauptamtliches Personal erfolgt, das anhand der Kriterien der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung ausgewählt wurde, sind bei den Gemeinden vor allem zentrale gestaltende Aufgaben dem Rat als einem durch direkte Volkswahl ehrenamtlich besetzten Organ zugewiesen. Zwar ist es Aufgabe der hauptamtlichen Verwaltungsmitarbeiter, die dem Bürgermeister zugeordnet sind, die Beschlüsse des Rates vorzubereiten und ihn insoweit auch rechtlich zu orientieren. Soweit sich ein gefestigter politischer Wille im Rat gebildet hat, ist die Steuerung seines Han-

delns durch die hauptamtliche Verwaltung aber – im Einklang mit der Grundidee der gemeindlichen Selbstverwaltung – begrenzt; das gilt allerdings auch in Bezug auf die Hinweise zu den rechtlichen Grenzen bzw. Bindungen des Handelns und Entscheidens. Da gerade in den neuen Bundesländern und in Sachsen-Anhalt eine ausgeprägte Eigenständigkeit (bis hin zu Eigenwilligkeit)²⁴ der Gemeinde- und Stadträte festzustellen ist,²⁵ kommt der Organzuständigkeit bei der Beurteilung der Effektivität der Aufgabenerfüllung aus dem Blickwinkel der Rechtmäßigkeit eine besondere Bedeutung zu.

Ein weiterer Aspekt kommt hinzu: Während Entscheidungsprozesse in hierarchisch-monokratisch verfassten Verwaltungseinheiten in der Regel durch einen für die Entscheidung zuständigen Amtswalter getroffen und verantwortet werden²⁶, sind Entscheidungen im eigenen Wirkungskreis der Gemeinden gleich mehrfach durch eine komplexere Entscheidungsstruktur bestimmt. Zunächst ist es in der Regel Aufgabe des Bürgermeisters und der ihm gemäß § 63 Abs. 1 und 5 GO LSA zugeordneten hauptamtlichen Verwaltung, Entscheidungen vorzubereiten. Für die Entscheidung ist dann – im Rahmen der §§ 44, 63 Abs. 2 GO LSA – der Rat zuständig, der als Kollegialorgan handelt, also auf eine Mehrheitsfindung angewiesen ist. Da der – direkt gewählte – Bürgermeister im Rat seine Vorschläge durchsetzen muss, ist er nicht selten auf Kompromisse angewiesen, sodass die ursprüngliche „Logik“ des Entscheidungsvorschlags sich gegebenenfalls den besonderen politischen Sachgesetzhkeiten beugen muss. Auch wenn dies nicht automatisch zu einem rechtswidrigen Entscheiden führt, muss doch beachtet werden, dass konsistente Entscheidungsvorschläge bei einer Ratsbeteiligung und unsicheren Mehrheitsverhältnissen tendenziell in größerem Umfang einer Veränderung unterliegen als dies in monokratisch-hierarchisch verfassten Behörden der Fall ist.

Dies gilt jedoch nicht für den übertragenen Wirkungskreis, der dem Bürgermeister gemäß § 63 Abs. 2 Nr. 1 GO LSA zur eigenständigen Wahrnehmung zugewiesen ist.

3.2.1.3. Aufgabenerfüllung unter Berücksichtigung der besonderen modalen Vorgaben gemeindlicher Selbstverwaltung

In engem Zusammenhang mit den durch die Organzuständigkeit bedingten Besonderheiten stehen auch die besonderen modalen Vorgaben der Aufgabenerfüllung durch die Gemeinden. Diese können durch das Stichwort *partizipationsgeprägte Verwaltung* her-

24 Nicht selten wird die Gesetzesbindung des Gemeinderates unter Hinweis auf dessen unmittelbare demokratische Legitimation („Wir sind das Volk“) in Zweifel gezogen bzw. relativiert.

25 Diese Erkenntnis beruht auf den entsprechenden Erfahrungen sowohl der Kommunalaufsicht als auch der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Exemplarisch ist insoweit die Weigerung vieler Gemeinderäte, den gesetzlichen Vorgaben entsprechenden Beitragssatzungen zu erlassen. Diese werden zur Verschönerung der Einwohner teilweise gar nicht oder mit zu niedrigen Beitragssätzen erlassen. Es liegt nahe, dass ähnliche Verhaltensmuster auch in anderen Themenfeldern zu beobachten sind.

26 Wobei die Zu- und Vorarbeiten der zugeordneten Amtswalter in die Entscheidung einfließen.

vorgehoben werden. Auch diese Besonderheiten sind auf den *eigenen Wirkungskreis* beschränkt.

Das in Artikel 28 Abs. 2 GG und Artikel 87 VerfLSA verankerte Modell der kommunalen Selbstverwaltung führt zu einer unmittelbaren Rückkopplung des Verwaltungshandelns an den politischen Prozess, jedenfalls für grundsätzliche und besonders bedeutsame Entscheidungen, die dem Ratsvorbehalt unterliegen. Das kommunale Hauptorgan, der Rat, ist als Kollegialorgan in seiner Entscheidungsfindung besonderen verfahrensrechtlichen Anforderungen unterworfen, die vor allem dann von besonderem Gewicht sind, wenn es keine klaren und stabilen Mehrheiten im Rat gibt, auf die sich der Bürgermeister stützen kann. Die Leitungsstrukturen in den Gemeinden unterscheiden sich damit wesentlich vom Modell der parlamentarischen Demokratie auf Bundes- und Landesebene, bei der sich die Gubernative regelmäßig auf eine parlamentarische Mehrheit stützt und damit relativ autonom agieren kann.

Die mit diesen Selbstverwaltungsstrukturen verbundenen Erschwerungen von Entscheidungsprozessen können aus *normativen* Gründen *nicht* als effizienzmindernd qualifiziert werden, da die Verfassung diese Form der Verwaltungsorganisation wegen der damit einhergehenden besonderen Verwirklichung einer bürgernahen, subsidiären Verwaltungsform und damit verbundenen Steigerung von Akzeptanz und Legitimation als insgesamt effizientere Organisationsform bewertet. Diese Bewertung ist normativ vorgegeben und kann durch abweichende empirische Befunde, die sich an anderen Kriterien wie der Zügigkeit und Rechtmäßigkeit der Entscheidung orientieren, nicht wirksam in Frage gestellt werden. Dies kann nur durch eine Verfassungsänderung geschehen.

Die Inkommensurabilität der Bewertung wird noch deutlicher, wenn man die durch die Gemeindeordnung eröffnete Möglichkeit der direkten Sachentscheidung der Bürger durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (§§ 25, 26 GO LSA) in die Betrachtung einbezieht. Auch wenn von diesen Instrumenten wegen des damit verbundenen hohen Aufwandes nur selten Gebrauch gemacht wird, geht von ihnen ein Steuerimpuls im Sinne einer stärkeren Orientierung der Ratsentscheidungen am Bürgerwillen aus, da bereits die bloße Möglichkeit der Partizipation das Entscheidungsverhalten verändert.

Bei einer Gemeindereform müssen die für diese Form der Partizipation bestehenden spezifischen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Dabei ist zwischen den die Gestaltungsfreiheit zwingend begrenzenden Forderungen und Optimierungsgraden zu unterscheiden.

Als zwingende Vorgabe und damit rechtliche Grenze einer Reform muss die Wahrung der Bezugnahme der neu zu schaffenden Organisationseinheiten auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft beachtet und gewahrt werden. Vor allem bei der Bildung von (neuen) Einheitsgemeinden aus einer Vielzahl von Ortsgemeinden, aber auch bei der Bildung von Verbandsgemeinden muss weiterhin in Bezug auf das Gesamtgebilde von einer örtlichen Gemeinschaft gesprochen werden können. Dies setzt eine ausrei-

chende *Nähe und Überschaubarkeit* von Gebiet und gebietsbezogenen Angelegenheiten voraus. Die räumliche und – in Bezug auf die Zahl der zusammengeschlossenen Ortsgemeinden – zahlenmäßige Konkretisierung dieser Kriterien ist zwar schwierig, aber gleichwohl unerlässlich, wobei dem Gesetzgeber sicherlich ein Gestaltungsspielraum zusteht. Die maßgeblichen Kriterien sind aus den Funktionsbedingungen der örtlichen Selbstverwaltung abzuleiten, die durch die Stichworte Wahrnehmbarkeit, Erreichbarkeit sowie infrastrukturelle, wirtschaftliche und kulturelle Zugehörigkeit umschrieben werden können. So ist davon auszugehen, dass nicht alleine mit Einwohnerkennzahlen gearbeitet werden kann, da auch bei einem Zusammenschluss zu vieler sehr kleiner Ortsgemeinden Nähe und Überschaubarkeit verloren gehen können.

Im Eckpunktepapier der Landesregierung wird für die Verbandsgemeinden von einer maximalen Größe von 8 Ortschaften ausgegangen. Ein Blick auf die Ortschaftszahlen der Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz zeigt, dass dort bis zu 38 Ortsgemeinden in Verbandsgemeinden aufgenommen wurden.²⁷

Eine Problemlösung kann durch eine Kombination von Maßnahmen erreicht werden: Es kann zunächst eine Fusion besonders kleiner Ortschaften zu Mindestgrößen in der Nähe von 1 000 Einwohnern erfolgen. Diese können anschließend zu Verbandsgemeinden integriert werden. Ähnlich kann bei der Ortschaftsverfassung vorgegangen werden. Eine zeitliche Staffelung beider Schritte ist sinnvoll, aber nicht unverzichtbar.

Zu gewärtigen ist zudem eine Wechselbeziehung zwischen der Gemeindestruktur und dem quantitativen Umfang von ehrenamtlicher Mitwirkung und damit der Qualität der verwirklichten bürgerschaftlichen Partizipation. Während bei der Bildung von Einheitsgemeinden die Zahl der Ehrenamtsträger in erheblichem Umfang reduziert wird²⁸, kommt es bei der Bildung der Verbandsgemeinde zu einer Erhöhung der Zahl der ehrenamtlichen Mandate mit Entscheidungskompetenz.²⁹ Zwar können auch bei Einheitsgemeinden durch die Ortschaftsverfassung zusätzliche ehrenamtliche Mandate generiert werden; diese besitzen in der Regel aber allenfalls beratende Zuständigkeiten, sodass sie in ihrer Bedeutung und Attraktivität mit den „normalen“ kommunalen Mandaten nicht gleichzusetzen sind.

Um die Bedeutung der Zahl der Ehrenamtsträger für das gemeindliche Leben und Wirken zu verdeutlichen, ist es erforderlich, die praktischen Auswirkungen von Ehrenämtern, vor allem aber des Bürgermeisteramtes, heraus zu arbeiten.

²⁷ *Hellermann, Görisch* (2003), S. 6 f. Dort wird auf die Verbandsgemeinde und Stadt Daun verwiesen. Die Verbandsgemeinde besitzt 24 000 Einwohner und schließt 38 Ortsgemeinden ein. Die Stadt Daun hat als größte Ortsgemeinde 8 500 Einwohner.

²⁸ So fielen in Nordrhein-Westfalen im Zuge der Einführung der Einheitsgemeinde in der 1970er Jahren 38,6% der kommunalen Mandate weg; *Thieme, Prillwitz* (1981), S. 80.

²⁹ Werden im Zuge der Bildung von Verbandsgemeinden kleinste Gemeinden fusioniert, wie dies in Rheinland-Pfalz praktiziert wurde, so kommt es zu einem gewissen Ausgleich.

Durch das Ehrenamt, insbesondere durch das Bürgermeisteramt, wird eine hohe lokale Präsenz und Verwurzelung der Gemeinde in den Ortschaften und damit Bürgernähe erzeugt. Dies bezieht sich nicht nur auf den örtlichen politischen Prozess, der oft nicht dezidiert parteipolitisch geprägt ist, und die Verwaltungstätigkeit. Vielmehr geht es auch um die Repräsentation bzw. Präsenz der Gemeinde in anderen gesellschaftlichen Lebensbereichen, vor allem dem breiten Spektrum des Vereinslebens. Bei großen Einheitsgemeinden, die viele Ortschaften umfassen, ist es dem Bürgermeister nicht möglich, in gleicher Breite und Intensität präsent zu sein. Die Gefahr einer Ungleichbehandlung kann sogar eine zusätzliche Zurückhaltung gebieten.

Ein ehrenamtlicher Bürgermeister erbringt zudem einen nicht unerheblichen Arbeitseinsatz und stärkt damit die Verwaltungskraft der Gemeinde. Zwar kommt es bei einer Einheitsgemeinde zu Synergieeffekten. Viele Leistungen des Bürgermeisters in kleineren Ortschaften substituieren aber auch Tätigkeiten, die in größeren Einheitsgemeinden von hauptamtlichen Mitarbeitern wahrgenommen werden, sodass es bei einem zwar schwer zu quantifizierenden, aber relevanten Mehrwert bleibt.

Das gleiche gilt auch insoweit, als ein aktiver Ortsbürgermeister ein wichtiger Ideenquell für die örtliche Entwicklung ist. Dabei beziehen sich diese Ideen in der Regel auf die spezifisch örtlichen Belange, wobei auch deren Koordination eingeschlossen ist.

Der vor Ort präsente Bürgermeister ist auch ein effizientes Organ der Wahrnehmung von Missständen und Aufgaben sowie für die Bürger direkter ansprechbar. Diesen Gesichtspunkten kommt erst in Verbindung mit der direkten Entscheidungs- und Veranlassungsbefugnis des Bürgermeisters besondere Relevanz zu. Der Ortsbürgermeister in der Ortschaftsverfassung kann zwar auch wahrnehmen und angesprochen werden; er kann aber nicht veranlassen, sondern nur informieren und anregen. Daher besteht nicht nur ein gradueller, sondern ein substanzieller Unterschied zwischen dem klassischen Bürgermeister und dem Ortsbürgermeister im Rahmen der Ortschaftsverfassung einer Einheitsgemeinde.

3.2.1.4. *Keine Gemeindegebietsreform nur aufgrund von Effizienzkriterien*

Eine weitere wichtige Erkenntnis ist in diesem Zusammenhang, dass bei der Bildung von Verbandsgemeinden nicht primär die optimalen Größenordnungen für die Erfüllung der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises den Ausschlag geben dürfen, sondern dass eine Orientierung an den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises den Ausschlag geben muss.

Die kommunale Zusammenarbeit erfolgt im Interesse einer verbesserten Aufgabenerledigung bei sonst fehlender oder geminderter Leistungsfähigkeit der einzelnen Partner. Hiergegen ist stets die Gefahr des Verlustes an bürgerschaftlicher Akzeptanz und Mitwirkung abzuwägen. Bürgerschaftliches Engagement und kommunalpolitischer Gestalt-

tungswille nehmen auf dem Weg zwischen eigenem Rathaus und den als abstrakter wahrgenommenen Gremien kommunaler Zusammenarbeit ab.³⁰

Die kommunale Gebietsreform der 1970er Jahre in den alten Bundesländern orientierte sich primär an mit abstrakten Zahlen und systemanalytischen Bewertungsverfahren feststellbaren Effizienzgesichtspunkten wie Wohnerrichtgrößen, Flächenwerten und Zentralitäten. Die aus dem Demokratieprinzip ableitbaren Integrationswerte fanden weniger Berücksichtigung, weil diese Maßstäbe nicht mit Zahlen messbar und systemanalytisch umsetzbar sind. Der Verlust an Selbständigkeit einer Kommune und Verlust an Ratsmandaten sowie das damit einhergehende geringere bürgerliche Engagement lässt sich schwer in Zahlen messen und der ausgerechneten Effizienzsteigerung gegenüber stellen.³¹

Die überwiegende Ausrichtung an Effizienzaspekten führte in den alten Bundesländern teilweise zu sehr einwohnergroßen Einheiten und zur Beseitigung traditionsreicher Kommunen und damit einhergehenden Schwächung des bürgerschaftlichen Engagements. Aufgrund dessen kann eine kommunale Gebietsreform nicht nur an strikten Zahlen ausgerichtet werden. Überdies müssen auch Integrationsmaßstäbe wie die Wahrung der örtlichen Verbundenheit, Akzeptanz von Neugliederungsentscheidungen und Möglichkeit einzelfallangepasster Lösungen als grundsätzlich gleichwertig berücksichtigt werden.³²

3.2.2. Kommunale Gebietsreform und Verfassungsrecht

Die normative Grundlage des Organisationsprinzips und der verfassungsrechtlich garantierten sowie rechtlich ausgestalteten Institution der kommunalen Selbstverwaltung vermag als Bewertungsmaßstab für flankierende kommunalverfassungsrechtliche Maßnahmen zu dienen. Aufgrund dessen sollen im Folgenden das rechtsdogmatische Verständnis³³ der kommunalen Selbstverwaltung kurz skizziert werden.

3.2.2.1. Kommunales Selbstverwaltungsrecht

Den Kommunen muss nach Artikel 28 Abs. 2 S. 1 GG das Recht garantiert sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Gemäß Artikel 28 Abs. 2 S. 2 GG genießen auch die Gemeindeverbände im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsge-

³⁰ Burgi (2005), § 19, Rn. 2.

³¹ Stüer (2002), S. 27 (28).

³² So auch Stüer (2002), S. 27 (32, 34); Stüer, Landgraf, LKV (1998), S. 209.

³³ Insbesondere zur politisch-demokratischen Funktion der Garantie kommunaler Selbstverwaltung Hill (1987), passim.

richts³⁴ sichert die Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung den Kommunen einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich. Das Selbstverwaltungsrecht schützt – im *Kernbereich* der Selbstverwaltung absolut und im *Randbereich* relativ – vor Eingriffen in den alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbestand der Kommunen und vor einer Beschränkung des gemeindlichen Entscheidungsspielraums bezüglich der Art und Weise der Erledigung dieser Aufgaben. Zum Mindestgarantiegehalt (Kernbereich) des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung gehört kein gegenständlich bestimmter oder nach feststehenden Merkmalen bestimmbarer Aufgabenkatalog. Zu ihm gehört jedoch die Befugnis, sich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, die nicht durch Gesetz bereits anderen Trägern öffentlicher Verwaltung übertragen sind, ohne besonderen Kompetenztitel anzunehmen.³⁵

3.2.2.2. *Vorrang freiwilliger Lösungen vor Zwangsumwandlungen*

Die einen Eingriff in die dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht inhärente gemeindliche Gebietshoheit darstellende Neugliederung des Gemeindegebiets durch Gesetz ist nicht die einzige Möglichkeit, welche die Gemeindeordnung zur Verfügung stellt. Eine weniger stark in die kommunale Gebietshoheit eingreifende und damit verhältnismäßigere Methode einer Neugliederung des Gemeindegebietes ist die sich auf freiwilliger Basis vollziehende. Hierzu können die Gemeinden einen koordinationsrechtlichen öffentlich-rechtlichen Vertrag im Sinne des § 1 Abs. 1 VwVfG LSA i.V.m. § 54 VwVfG abschließen.³⁶ Gemäß § 17 Abs. 1 S. 1 GO LSA bedarf es hierzu neben der Vereinbarung zwischen den Gemeinden auch der Genehmigung durch die Kommunalaufsichtsbehörde. Aufgrund der Genehmigungshoheit der Kommunalaufsichtsbehörde liegt die Alternative einer freiwilligen Neugliederung des Gemeindegebiets in großem Maße in staatlicher Hand, wobei die Entscheidung über die Genehmigung der Kommunalaufsichtsbehörde ermessensfehlerfrei sein muss.³⁷

Unabhängig davon, ob die Neugliederung des Gemeindegebietes durch Gesetz oder aufgrund einer Vereinbarung herbeigeführt wird, sind jedenfalls grundsätzlich die in dem unmittelbar betroffenen Gebiet wohnenden Bürger (und im Falle der durch Gesetz bewirkten Gebietsreform ebenfalls die beteiligten Gemeinden) vor der Beschlussfassung über die Gebietsänderung zu hören, vgl. § 17 Abs. 1 S. 7, Abs. 2 S. 3 GO LSA.

³⁴ Vgl. BVerfGE 21, 117 (128 f.) – *Wohnungsbaugesetz*; BVerfGE 79, 127 (143) – *Rastede*.

³⁵ Vgl. BVerfGE 79, 127 (146) – *Rastede*.

³⁶ *Burgi* (2005), § 5, Rn. 15; *Gern* (2003), Rn. 205.

³⁷ *Franz* (2004), S. 49.

Die Gemeindeordnung Sachsen-Anhalts geht von einem Vorrang der Neugliederung des Gemeindegebiets auf freiwilliger Basis aus. Dies folgt zunächst aus der Gesetzessystematik, denn die freiwillige Gebietsneugliederung ist in § 17 Abs. 1, die Neugliederung durch Gesetz erst in § 17 Abs. 2 GO LSA geregelt. Der Wortlaut des § 17 Abs. 2 S. 1 GO LSA verstärkt dieses Argument, indem er festlegt, dass „gegen den Willen der beteiligten Gemeinden Gemeindegrenzen nur durch Gesetz geändert werden können“. Darüber hinaus spricht für die Annahme eines Vorrangs freiwilliger Gebietsneugliederungen insbesondere, dass auf diesem Wege die Akzeptanz der Gebietsreform durch die betroffenen Gemeinden und Bürger gesteigert wird. Weiterhin wahrt die Einräumung der Möglichkeit einer freiwilligen Neugliederung des Gemeindegebiets den aus dem Rechtsstaatsprinzip des Artikel 20 Abs. 3 GG abzuleitenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Gegenüber der Gebietsreform durch Gesetz stellt die freiwillig herbeigeführte Änderung des Gemeindegebietes die mildere Art der Gebietsänderung dar. Sie ist deshalb zwingend zuerst und ernsthaft zu verfolgen.

Demzufolge stellt der entgegenstehende Wille der betroffenen Gemeinden eine Tatbestandsvoraussetzung für eine Gebietsänderung durch Gesetz dar. Daraus folgt, dass den Gemeinden zunächst zwingend Gelegenheit zu geben ist, das Gemeindegebiet aufgrund freiwilliger Übereinkunft zu ändern. Dies allein jedoch wird nicht genügen, um dem Vorrang der freiwilligen Änderung des Gemeindegebiets gerecht zu werden. Staatliche Aufgabe ist es deshalb, eine freiwillige Gebietsänderung für die Gemeinden attraktiv zu machen. Dies beinhaltet, dass Anreize für die Kommunen gesetzt werden.³⁸ Die freiwillige Übereinkunft ist deshalb ernsthaft anzustreben und vom Land auch zu fördern. Erst im Falle eines Scheiterns freiwilliger Gebietsänderungen ist der Weg zu einer Neugliederung durch Gesetz gemäß § 17 Abs. 2 GO LSA eröffnet.

3.2.2.3. *Verfassungsrechtliche Vorgaben für eine kommunale Gebietsreform*

In Ergänzung vorstehender Erwägungen ist aus der Perspektive des Verfassungsrechts schließlich zu berücksichtigen, dass gesetzgeberische Maßnahmen zur kommunalen Gebietsreform den folgenden verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstäben unterliegen:³⁹

³⁸ Als insbesondere in den Jahren 2005/2006 in Rheinland-Pfalz der unveränderte Fortbestand der Verbandsgemeinden diskutiert wurde, trat die FDP für umfassende Struktur- und Gebietsreformen ein, wobei diese aber ebenfalls primär im Wege freiwilliger Zusammenschlüsse durch die Förderung mittels Anreizinstrumenten stattfinden sollten; hierzu *Dietlein, Thiel* (2006), S. 39 m.w.N. Für eine freiwillige Lösung und die Bereitstellung von Anreizinstrumenten ebenfalls *Hesse* (2000); zitiert bei *Dietlein, Thiel* (2006), S. 45.

³⁹ Vgl. auch *SachsAnh VerfG, LKV* (1995), S. 75 ff.; *Franz* (2004), S. 47 ff.; *Gebhardt* (2007), S. 57 ff.; *Hofmann, DVBl.* (1969), S. 776 (777); *Loschelder* (1976), S. 257 ff.; *Stüer, Landgraf, LKV* (1998), S. 209, 210 f.; *Dombert* (2004), S. 47, 49 ff.; *Stüer* (2002), S. 27, 28 ff., m.w.N. zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie der Staats- und Verfassungsgerichtshöfe der Länder.

Gemeinwohlvorbehalt: Gesetzgeberische Neugliederungsmaßnahmen müssen dem öffentlichen Wohl dienen (vgl. Artikel 90 VerfLSA) und dem Staat und seinen Gliederungen mehr nützen als schaden (Kosten-Nutzen-Analyse).⁴⁰ In diesem Zusammenhang konkretisierte der Thüringer Verfassungsgerichtshof⁴¹ die gesetzgeberische Gemeinwohlbindung und deren verfassungsgerichtliche Kontrolle näher. Danach werde zunächst der generelle Entschluss über die Umgestaltung allenfalls auf seine Vertretbarkeit überprüft. Darüber hinaus handle der Gesetzgeber bei der Bestimmung der abstrakt-generellen Leitlinien der Gebietsreform ebenfalls mit einem weiten Ermessensspielraum. Allein bei der Neugliederung im Einzelfall und in der einzelnen Gemeinde gelange ein gerichtlich überprüfbares Element planerischer Abwägung ins Spiel.

Abwägungsgebot: Der Gesetzgeber hat im Rahmen einer umfassenden Abwägung alle entscheidungserheblichen Aspekte in seine Überlegungen einzubeziehen, zu gewichten, zu bewerten und muss zu einer ausgewogenen Gesamtentscheidung gelangen.

Anhörungsgebot mit Begründungspflicht: Die sorgfältige Abwägung der für und gegen eine Neugliederungsmaßnahme sprechenden Aspekte und das Gebot einer umfassenden Sachverhaltsermittlung gebieten eine Anhörung, die den wesentlichen Inhalt des Vorhabens einer kommunalen Gebietsreform mit allen wesentlichen Gründen für die in ihm enthaltenen Einzelmaßnahmen den betroffenen Gebietskörperschaften bekannt gibt und innerhalb einer angemessenen Frist eine Stellungnahme ermöglicht.⁴²

Motivkontrolle: Die Motive des Gesetzgebers unterliegen der uneingeschränkten verfassungsgerichtlichen Kontrolle auf ihre Gemeinwohlkonformität. Die erforderliche Optimierung am Gemeinwohl setzt auch der Zulässigkeit von Koalitionsabsprachen Grenzen.

Zielkontrolle mit Verbesserungsgebot: Zwar gibt das Verfassungsrecht dem Gesetzgeber kein bestimmtes Gliederungsprinzip auf. Jede Gebietsreform hat jedoch zu einer Verbesserung der kommunalen Strukturen beizutragen. Verfassungswidrig ist es, „Ziele zu verwirklichen oder Sachverhalte herbeizuführen, die dem Staat und seinen Gebietskörperschaften im Ganzen mehr schaden als nutzen“.⁴³

Kontrolle der Sachverhaltsermittlungen: Der Gesetzgeber muss alle erheblichen Umstände kennen, insbesondere eine zutreffende Vorstellung von den Interessen der betroffenen Gebietskörperschaften haben. Deshalb unterliegt der entscheidungserhebliche Sachverhalt einer uneingeschränkten verfassungsrechtlichen Kontrolle und muss die In-

⁴⁰ Hierzu Salmen (1980), S. 162 ff.; Janßen (1998), S. 131 f.

⁴¹ ThürVerfGH, NVwZ-RR (1997), 639 ff.. Weiterführend Ruffert, ThürVBl. (2006), S. 265 (267).

⁴² Dazu insbesondere auch BVerfGE 107, 1 (24 ff.) – Zuordnung zu Verwaltungsgemeinschaften in Sachsen-Anhalt.

⁴³ Hoppe, DVBl. (1971), S. 473.

formationsbasis des Gesetzgebers in allen wesentlichen Fragen möglichst breit gehalten werden.

Prognosekontrolle: Die gesetzgeberischen Prognosen werden daraufhin überprüft, ob ihnen eine zutreffende, durch entsprechende Tatsachenfeststellungen erhärtete Prognosebasis zugrunde liegt und der Prognoseschluss methodisch einwandfrei ist. Im Übrigen werden Wertungen und Erwägungen des Gesetzgebers auf eindeutige Widerlegbarkeit und offensichtliche Fehlerhaftigkeit überprüft.

Eignungsprüfung: Die gesetzgeberische Maßnahme muss geeignet sein, den gemeinwohlorientierten Zwecken des Gesetzes zu dienen.

Erforderlichkeitsprüfung: Es muss weiterhin keine zumindest gleich gut geeignete und weniger als die gesetzliche Maßnahme in das Selbstverwaltungsrecht der Betroffenen eingreifende Alternative realisiert werden können.

Verhältnismäßigkeitsprüfung: Die vom Gesetzgeber erstrebten Vorteile dürfen nicht eindeutig außer Verhältnis stehen zu den Nachteilen, die sich aus den gesetzgeberischen Maßnahmen ergeben. Wird die Gebietsreform mit einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit begründet, so muss geprüft werden, ob die hiermit verbundenen Integrationsdefizite hingenommen werden können.

*Systemgerechtigkeit:*⁴⁴ Hat der Gesetzgeber die Gebietsreform nach einem bestimmten System durchgeführt, ist er aus dem Aspekt des Gleichbehandlungsgrundsatzes und der Selbstbindung, dem Prinzip der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes sowie dem Gebot des konsequenten und folgerichtigen Verhaltens auf die Einhaltung des selbst gegebenen Systems verpflichtet. Konzeptionsabweichungen bedürfen der besonderen Rechtfertigung.⁴⁵

Willkürverbot: Der Gesetzgeber darf bei legislativen Organisationsakten wesentlich Gleiches nicht willkürlich ungleich und wesentlich Ungleiches nicht gleich behandeln. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn sachlich nachvollziehbare Gründe für eine Neugliederungsmaßnahme nicht erkennbar sind.

Abwägungsfehler: Aus der Qualität der Neugliederungsgesetze als Planungsgesetze folgt, dass der Gesetzgeber auf das Abwägungsgebot und die sich daraus ergebenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe verpflichtet ist.⁴⁶

⁴⁴ Siehe Beck, Roschmann, LKV (2002), S. 62 (64) zum Grundsatz der Leitbild- oder Systemgerechtigkeit als besondere Ausprägung des Willkürverbotes.

⁴⁵ Vgl. z. B. BVerfGE 50, 50 ff. – Laatzten Hannover-Messe.

⁴⁶ Vgl. zur Geltung des Abwägungsgebotes bei Maßnahmen der kommunalen Gebietsreform BVerfGE 50, 195 ff. – Rheda-Wiedenbrück.

3.2.3. Rechtliche Operationalisierung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung

Die Verpflichtung zur Wirtschaftlichkeit ergibt sich in haushaltsrechtlicher Hinsicht⁴⁷ für die Bundesverwaltung aus den Vorgaben in Artikel 114 Abs. 2 S. 1 GG, § 7 BHO, § 6 HGrG. In Art. 114 Abs. 2 GG wird zwar explizit nur die Befugnis des Bundesrechnungshofes begründet, die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes zu kontrollieren. Implizit folgt daraus aber eine Bindung an den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Für die Landesverwaltung folgt die Pflicht zu wirtschaftlichem Handeln aus Artikel 97 Abs. 2 S. 1 VerfLSA, § 7 LHO und für die Gemeinden aus § 90 Abs. 2, § 126 Abs. 4 Nr. 3 GO LSA.

Im Unterschied zur Ordnungsgemäßheit, bei der es um die Einhaltung von formellen und verfahrensrechtlichen Vorgaben und damit um eine Rechtmäßigkeitskontrolle geht, handelt es sich bei der Wirtschaftlichkeit um einen materiellen Haushaltsgrundsatz, d. h. einen Grundsatz, der sich auch auf den Inhalt des Handelns und Entscheidens bezieht.⁴⁸

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip schließt darüber hinaus auch die Organisations- und Ablaufstrukturen mit ein. In diesem Zusammenhang kann der Zeitfaktor erhebliche Bedeutung vor dem Hintergrund der Möglichkeit einer überlangen Verfahrensdauer als Rechtmäßigkeitsmangel erlangen.

Die Rechnungshöfe beschränken sich bei ihren Prüfungen nicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung in gegebenen Strukturen, sondern führen häufig auch Strukturanalysen durch, bei denen die Organisationsstrukturen selbst überprüft werden. So hat der Sächsische Rechnungshof bei einer Überprüfung der sächsischen Tierärztekammer deren zu geringe Größe kritisiert und eine Fusion mit den Tierärztekammern benachbarter Bundesländer sowie die verwaltungsmäßige Kooperation mit anderen Heilberufskammern vor Ort angeregt.⁴⁹

⁴⁷ Zum Wirtschaftlichkeitsprinzip als allgemeinem Rechtsprinzip in Gestalt eines allgemeinen Planungsgrundsatzes, ungeschriebenen Verfassungsrechts beziehungsweise allgemeinen Verwaltungsgrundsatzes *Salmen* (1980), S. 34 ff.

⁴⁸ Der Inhalt des Wirtschaftlichkeitsprinzips wurde bereits unter Punkt 3.1.1. des Gutachtens dargestellt. Vgl. darüber hinaus aus juristischer Sicht *Siekmann* (2003), Art. 114, Rn. 14; *Kluth, WuV* (2006), S. 227 (258 f.); *Engels* (1994), S. 23 ff.; *Gern* (2003), Rn. 659; *Lübking, Beck*, (2007), § 90, Rn. 12; *Wiegand, Grimberg* (2003), § 90, Rn. 7. *Bals, Hack, Reichard*, (2002), S. 143 zu Effektivität und Effizienz; *Schuppert, VVDStRL* 42 (1984), S. 216 (259); *Kirchhof*, NVwZ 1983, S. 505 (514).

⁴⁹ Exemplarisch sei auf die Prüfung der Sächsischen Landestierärztekammer durch den Sächsischen Rechnungshof (siehe dazu die Ausführungen auf S. 228 ff. des Jahresberichts 2005 des Sächsischen Rechnungshofes) und die Prüfung der IHK Schwaben durch den Bayerischen Obersten Rechnungshof (siehe dazu Verwaltungsgemeinschaft Augsburg, Az. Au 4 K 05.578 v. 29.03.2006, n. rk.) hingewiesen.

3.2.3.1. *Methoden der Wirtschaftlichkeitskontrolle*

Eine Messung der Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung ist schwierig.⁵⁰ Denn die Anwendung eines „ökonomischen Prinzips“ ist auf andere Methoden angewiesen, als dies bei einer Rechtskontrolle der Fall ist. Dies gilt für das Minimalprinzip und für das Maximalprinzip gleichermaßen. Im Zentrum steht dabei die Frage, wie der für die qualitätsvolle Aufgabenerfüllung angemessene Aufwand bestimmt und wie der Grad der Zielverwirklichung verglichen und bewertet werden kann.

Der Mittelaufwand und die Aufgabenerfüllung sind zueinander ins Verhältnis zu setzen mittels einer Bedarfsprüfung, Wirtschaftlichkeitsberechnung, Kosten-Nutzen-Analyse, Haushaltsvergleichen, Organisationsuntersuchungen und Controlling.⁵¹ Einen Hinweis bezüglich der Messung der Wirtschaftlichkeit enthält § 10 Abs. 2 GemHVO, wonach im Vorfeld einer Investitionsmaßnahme von erheblicher finanzieller Bedeutung die Durchführung eines Vergleichs der Anschaffungs- und Herstellungskosten und des Folgeaufwands erforderlich ist. Darüber hinaus statuieren § 6 Abs. 2 HGrG sowie § 7 Abs. 2 S. 1 BHO/LHO jeweils eine weitere Orientierungshilfe bezüglich einer Messung der Wirtschaftlichkeit: „Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen.“ Bei dem Erfordernis der Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen handelt es sich jedoch um eine denkbar weite und unbestimmte Maßgabe, die eine Festlegung auf bestimmte Methoden und Instrumente meidet. In Absatz 3 wird lediglich auf die Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung in geeigneten Bereichen hingewiesen.

Die Anwendung des Wirtschaftlichkeitsgebotes wird damit faktisch in erheblichem Maße durch Messbarkeitsprobleme begrenzt, da der mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben angestrebte soziale Nutzen nur selten in monetären Größen ausgedrückt werden kann. Zwar ist es vor allem aufgrund der neuen Methoden, die im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells zur Simulation eines Wettbewerbs der Verwaltungen entwickelt wurden, heute leichter möglich, mit Kostenvergleichsrechnungen und den verschiedenen maßnahmenbezogenen Methoden der Zielmessung – Nutzen-Kosten-Analyse, Kostenwirksamkeitsanalyse, Nutzwertanalyse – partiell eine Erfolgsverbesserung zu erreichen. Aber auch bei dieser Methode spielen subjektive bzw. politische Präferenzen bei der Bewertung eine so große Rolle, dass eine zuverlässige Messung in vielen Fällen nicht möglich ist.⁵²

⁵⁰ Kluth, WuV (2006), S. 227 (259).

⁵¹ Lübking, Beck, (2007), § 90, Rn. 14.

⁵² Grupp (2000), § 19, Rn. 30.

3.2.3.2. Grenzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung

Damit sind auch die Grenzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung gegenüber den Selbstverwaltungsträgern angesprochen, soweit diese sich auf organisationstypische Kosten beziehen. So ist es beispielsweise im Bereich der funktionalen Selbstverwaltung durchaus denkbar, dass die Erfüllung von Kammeraufgaben durch ein beliehenes Unternehmen kostengünstiger und damit auch wirtschaftlicher ist. Das hängt unter anderem damit zusammen, dass die in der funktionalen Selbstverwaltung verwirklichte Betroffenen-Partizipation wie jede Form der Demokratie auch mit (zusätzlichen) Kosten verbunden ist. Diese (Mehr-)Kosten können aber aus verfassungsrechtlicher Perspektive kein Grund sein, die Selbstverwaltung durch ein bürgerschaftliche Partizipation ausschließendes Beleihungsmodell zu ersetzen.⁵³

Problematisch ist die fehlende Bindungswirkung beziehungsweise Befolgungspflicht der Prüfmitteilungen der Rechnungshöfe, die in einem engen inhaltlichen Zusammenhang mit der begrenzten Bindungswirkung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes steht, der nach § 7 Abs. 1 BHO/LHO lediglich zu beachten und nicht strikt einzuhalten ist. Es bleibt deshalb immer ausreichender Raum für die Selbstverwaltung und auch für die Aufsichtsbehörden, die in diesem Rahmen vorzunehmende Abwägung bei der Kosten-Nutzen-Analyse anders zu treffen als dies der Rechnungshof getan hat. Hinzu kommt, dass der Rechnungshof grundlegende Gestaltungsakte des parlamentarischen Gesetzgebers, wie sie etwa bei der Verwirklichung des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung vorliegen, zu respektieren hat. Er kann in diesen Fällen allenfalls auf kostengünstigere organisatorische Alternativen hinweisen, nicht aber einen konzeptionellen Wechsel empfehlen oder gar aus dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ableiten.

Darüber hinaus lassen sich weitere Schranken für eine Wirtschaftlichkeitsprüfung durch die Rechnungshöfe aus dem gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG verfassungsrechtlich abgesicherten Selbstverwaltungsrecht der Kommunen ableiten. Wirtschaftlichkeit ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der zwar von den Rechtsaufsichtsbehörden und Verwaltungsgerichten grundsätzlich voll nachprüfbar ist. Die Gemeinde hat allerdings einen Beurteilungsspielraum, der ihr eine Bandbreite von Entscheidungsfreiheiten einräumt. Die Voraussetzung für ein Einschreiten der Kommunalaufsicht ist erst gegeben, wenn die Gemeinde ihren Entscheidungsspielraum in unvertretbarer Weise überschritten hat, nicht schon wenn eine Aufgabe vermeidbar gewesen ist.⁵⁴ Aufgrund dessen kann es bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung nach § 126 Abs. 4 Nr. 3 GO LSA auch lediglich um strukturelle, nicht um Detailfragen gehen.⁵⁵ Sie soll vorwiegend Beratungsfunktionen erfüllen.

⁵³ Vgl. *Kluth* (1997), S. 37 ff. Weiterführend zu den Schranken einer Wirtschaftlichkeitsprüfung durch die Rechnungshöfe bei den Kammern ders., WuV (2006), S. 227 (259 f.).

⁵⁴ *Lübking, Beck* (2007), § 90, Rn. 14.

⁵⁵ So *Lübking, Beck* (2007), § 126, Rn. 11; *Nissle, Schneider* (2007), § 126, S. 2. Ihrer Auffassung nach soll sich die Wirtschaftlichkeitsprüfung auch auf die Zweckmäßigkeit der Gemeindeverwaltung beziehen, nicht auf eine reine Gesetzmäßigkeitsprüfung. So auch *Stober* (1996), S. 330, da keine Sank-

Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass die Prüfungsergebnisse des Landesrechnungshofes die Kommunalaufsicht zum Einschreiten veranlassen können.

3.2.4. Verwaltungswissenschaftliche Kriterien zur Bestimmung der optimalen Größe einer Verwaltungseinheit

Die Verwaltungswissenschaft hat sich in den letzten Jahrzehnten wiederholt mit der Frage beschäftigt, anhand welcher Kriterien die „optimale Größe“ von Verwaltungseinheiten bestimmt werden kann.⁵⁶ Im Folgenden sollen die wesentlichen Erkenntnisse dieser Bemühungen vorgestellt und in ihrer Relevanz für die Auswahl zwischen den drei Organisationsmodellen verdeutlicht werden.

3.2.4.1. Bezugsgrößen zur Bestimmung der optimalen Betriebsgröße

In zahlreichen Reformprozessen aber auch in gesetzlichen Regelungen zur Aufgabenzuweisung wird auf Einwohnerzahlen und die damit indizierte Größe von Verwaltungseinheiten, insbesondere Kommunen, abgestellt. So kennen zahlreiche Kommunalgesetze gestufte Aufgabenmodelle, bei denen den Gemeinden ab einer bestimmten Einwohnerzahl zusätzliche Aufgaben zugewiesen werden. Auch in Sachsen-Anhalt wurden und werden bei den Kommunalreformen sogenannte Mindesteinwohnerzahlen für die Neubildung von Landkreisen, den Zuschnitt von Verwaltungsgemeinschaften sowie Einheitsgemeinden zugrunde gelegt.

Hintergrund für derartige Regelungen und Zielvorgaben ist der Gedanke, dass eine effiziente Aufgabenerfüllung in erheblichem Maße von einer bestimmten Mindestgröße der Verwaltungseinheiten abhängig ist. Es werden dabei vor allem betriebswirtschaftliche Überlegungen zugrunde gelegt. Diese dürfen jedoch nicht in einer verkürzend schematischen Art und Weise übernommen werden, wie es etwa in der *Rastede*-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts der Fall ist, wenn es dort heißt:

„Das Ziel optimaler Verwaltungseffizienz trägt die Tendenz zur immer geräumigeren Organisation und stetigen Hochkonzentration von Aufgaben in sich, während das Ziel möglicher Bürgernähe und Bürgerbeteiligung dem widerstreitet und dezentrale Aufgabenansiedlung empfiehlt.“⁵⁷

Diese Aussage, die ein grundsätzliches Spannungsverhältnis zwischen dezentralen, bürgernahen Verwaltungseinheiten und Effizienz voraussetzt, stimmt in dieser apodiktischen

tionsmaßnahmen verfügbar sind, sondern nur die Funktion einer objektiven Offenlegung kommunaler Arbeitseffizienz bestehe. Anderer Ansicht *Gern* (2003), Rn. 710 unter Hinweis auf das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen und ihre daraus ableitbare Organisationshoheit.

⁵⁶ Siehe vor allem *Thieme* (1984), § 44; *Püttner* (2000), S. 69; zuvor bereits umfassend *Wagener* (1974).

⁵⁷ BVerfGE 79, 127 (148).

schen Form nicht mit den verwaltungswissenschaftlichen Erkenntnissen überein, die ihrerseits betriebswirtschaftlich fundiert sind.

Die Verwaltungswissenschaft verweist vielmehr darauf, dass eine optimale Betriebsgröße immer nur in Abhängigkeit von dem jeweiligen Aufgabentyp bestimmt werden kann und dass es zudem in Bezug auf den Aufgabenumfang nicht ein Optimum, sondern mehrere Optima gibt, also von einem Kurvenverlauf ausgegangen werden muss. So wird zum Beispiel bei einer Leitstelle die optimale Betriebsgröße erreicht, wenn eine Person voll ausgelastet ist. Übersteigt der Arbeitsanfall dieses Maß und muss eine weitere Person eingesetzt werden, so verschlechtert sich das Ergebnis zunächst wieder, bis auch diese zweite Person ausgelastet ist. Da spezialisiertes Verwaltungspersonal nicht beliebig mit anderen Aufgaben betraut werden kann und darf, ist dieser Zusammenhang auch in den Kommunalverwaltungen von Bedeutung. Dieser Befund spiegelt sich sehr deutlich in den Untersuchungen des Rechnungshofes Schleswig-Holstein wider. THIEME fasst den Befund in dem Satz zusammen: „Man kann nur innerhalb von bestimmten Ober- und Untergrenzen optimale Bereiche festlegen.“⁵⁸

Es ist zudem darauf hingewiesen worden, dass der Begriff „Größe“ selbst nicht eindeutig ist und sich sowohl auf die eingesetzten Ressourcen, aber auch auf das Gebiet beziehen kann.⁵⁹ Vor allem die Gebietsgröße kann sich auf den Aufwand, der mit einer Aufgabe verbunden ist, ganz unterschiedlich auswirken. So wirkt sich im Bereich des Meldewesens die Gebietsgröße kaum, bei der Straßenbaulast und dem Brandschutz aber sehr deutlich aus. Auch Topographie und Siedlungsdichte wirken sich teilweise sehr erheblich aus. Besonders eindeutig ist der Zusammenhang von Größe und Effizienz dort, wo Raumkörper eine entscheidende Rolle spielen, wie bei der Müllverbrennung und der Abwasserreinigung.

Die Bestimmung der optimalen Größe hängt demnach bei vielen Aufgaben von völlig unterschiedlichen Faktoren ab, sodass nur Aussagen für einzelne Aufgabengruppen unter vergleichbaren Grundannahmen sinnvoll getroffen werden können. Dem wird in dieser Untersuchung durch die Bildung von Organisationstypen methodisch Rechnung getragen.

Verwaltungswissenschaftlich nicht haltbar ist zudem die Annahme, dass eine größere Verwaltungseinheit automatisch effizienter arbeitet. Nur in einigen wenigen Bereichen lässt sich ein direkter und linearer Zusammenhang zwischen Größe und Effizienz nachweisen. In den meisten Bereichen sind optimale Betriebsgrößen auf ganz unterschiedlichen Größenstufen anzutreffen und zu verwirklichen.

⁵⁸ Thieme (1984), Rn. 258.

⁵⁹ Oebbeke (1999), S. 47 (49 f.).

3.2.4.2. Die Relevanz der Umwandlung von Außen- in Innenbeziehungen

Besondere Aufmerksamkeit verdienen im Falle der Zusammenlegung von bislang selbständigen Gemeinden die rechtlichen und praktischen Folgen der Umwandlung von Außen- in Innenbeziehungen.⁶⁰ Dies kann vor allem am Beispiel der Bauleitplanung verdeutlicht werden, gilt aber auch für zahlreiche andere Aufgabenfelder.

Erlässt eine selbständige Gemeinde einen Bebauungsplan, so ist sie nach § 2 Abs. 2 BauGB verpflichtet, diesen mit den Nachbargemeinden abzustimmen (interkommunales Abstimmungsgebot). Die Nachbargemeinden können ggf. den Bebauungsplan verwaltungsgerichtlich überprüfen lassen und so eigene Interessen durchsetzen; dies kann wiederum zu Verzögerungen und zusätzlichen Kosten für die erlassende Gemeinde führen.⁶¹

Werden die benachbarten Gemeinden in einer Einheitsgemeinde zusammengeführt, so ist diese für die verbindliche Bauleitplanung in den Ortsteilen zuständig. Es kommt nicht zu einer Beteiligung der anderen Ortsteile und es besteht insoweit auch keine Abstimmungspflicht sowie kein Klagerecht. Die betroffenen Belange sind „nur“ im Rahmen des materiellen Abwägungsvorgangs zu berücksichtigen, für den der Gemeinderat zuständig ist. Ob man darin eine Effizienzsteigerung oder einen Effizienzverlust sieht, hängt davon ab, ob man alleine auf den Verfahrensaufwand abstellt oder – aus planungsrechtlicher Perspektive nahe liegend – gerade in den Abstimmungspflichtigen Vorkehrungen sieht, welche die Effizienz steigern.

Eine ähnliche Betrachtungsweise kann für die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung durchgeführt werden. Haben mehrere benachbarte Gemeinden eine Aufgabe bislang im Wege der kommunalen Gemeinschaftsarbeit durchgeführt, so stand ihnen ein stärkeres Mitwirkungs- und Mitgestaltungsrecht zu, als dies bei der Wahrnehmung der Aufgabe durch eine Einheitsgemeinde der Fall ist.

Schließlich wirkt sich die Umwandlung von Außen- in Innenverhältnisse auch im Bereich der bürgerschaftlichen Partizipation aus, da nunmehr eine Kandidatur im Gebiet der größeren Einheitsgemeinde und die Nutzung aller im Gemeindegebiet gelegenen Einrichtungen⁶² möglich ist.

⁶⁰ Dazu eingehend auch *Oebbecke* (1999), S. 54 ff.

⁶¹ Dieser Befund gilt auch für Verwaltungsgemeinschaften und Verbandsgemeinden, da dort die Zuständigkeit für die verbindliche Bauleitplanung bei den Ortsgemeinden verbleibt.

⁶² Häufig sind die Einrichtungen aber ohnehin so gewidmet, dass auch Ortsfremde zur Nutzung gegen Entgelt zugelassen sind.

3.2.4.3. Die Bedeutung der Zahl der Verwaltungseinheiten für Innovation und Durchsetzungsfähigkeit

Die Größe von Verwaltungseinheiten determiniert zugleich auch deren Zahl in einem Land oder einer Region. Die Bildung größerer Verwaltungseinheiten vermindert die Zahl selbständiger Akteure und verändert in diesen die Rahmenbedingungen für das Entscheidungsverhalten. Das zeigt sich unter anderem daran, dass (erst) ab einer bestimmten Gemeindegröße der Einfluss der politischen Parteien bei den Kommunalwahlen zunimmt. Auch wachsen die Schwellen für eine direkte Bürgerbeteiligung mit der Größe von Kommunen.⁶³ Es kann deshalb konstatiert werden, dass kleinere Verwaltungseinheiten grundsätzlich bessere Rahmenbedingungen für unmittelbares bürgerschaftliches Engagement bieten.

Aus dem Blickwinkel der Effizienz verweist die Verwaltungswissenschaft darauf, dass bei einer größeren Zahl von Verwaltungseinheiten und (ehrenamtlichen) Akteuren, auch die Wahrscheinlichkeit steigt, „dass irgendjemandem etwas Neues einfällt“.⁶⁴ Auch die Erprobung von neuen Modellen fällt in kleineren (nicht: kleinsten) Einheiten offenbar leichter als in größeren.

Schließlich weist auch die Institutionenökonomie auf den Befund hin, dass kleinere Gruppen in der Regel besser in der Lage sind, eigene Interessen zu artikulieren und durchzusetzen, als dies bei großen Gruppen der Fall ist.⁶⁵ Überträgt man diesen vor allem für Wirtschaftsverbände entwickelten Befund auf die kommunale Ebene, wogegen keine grundsätzlichen Bedenken bestehen, so ist die Existenz einer größeren Zahl von Ortsgemeinden deshalb mit der Vermutung verbunden, dass diese nicht nur besser in der Lage sind, die eigenen Interessen zu verfolgen, sondern dass auch insgesamt die Wahrnehmung gemeindlicher Interessen verbessert wird, beispielsweise gegenüber Landkreis und Land.

3.3. Zusammenfassung

Für die empirischen Untersuchungen ist es erforderlich, die wirtschaftswissenschaftliche Sichtweise und die Sichtweise der Rechts- und Verwaltungswissenschaft soweit wie möglich zu integrieren, um Widersprüche in der Argumentation zu vermeiden, die auf unterschiedlichen Interpretationen der herangezogenen Maßstäbe beruhen könnten. In der folgenden Übersicht werden die Maßstäbe zusammenfassend – getrennt nach „Effizienz“ und „Effektivität“ – dargestellt; in Klammern ist jeweils vermerkt, ob der jeweilige Maßstab auf den ökonomischen Überlegungen im Unterabschnitt 3.1. („ö“) und / oder auf den rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Überlegungen im Unterab-

⁶³ Oebbecke (1999), S. 52 ff.

⁶⁴ Oebbecke (1999), S. 57.

⁶⁵ Oebbecke (1999), S. 58.

schnitt 3.2. („j“) basiert. Einzelne Maßstäbe lassen sich mehreren Oberkategorien zuordnen und sind deshalb mehrfach aufgeführt.

3.3.1. Bewertungsmaßstäbe für „Effizienz“

„Minimale Ausgaben je Outputeinheit (ausgabenmäßige Effizienz)“ (ö)

„Potentiale zur Minimierung der Produktionskosten“

„Gewährleistung der Tragfähigkeit kommunaler Verwaltungen“ i. S. von optimalen (kostenminimalen) Einzugsbereichen und Fallzahlen (u. U. durch räumliche Konzentration von Infrastruktur) (= Maßstab der ‚optimalen Betriebsgröße‘) (ö, j)

„Professionalität der Kommunalverwaltung“ (ö)

„Gewährleistung der Rechtmäßigkeit kommunaler Entscheidungen / Senkung des Aufwands der Rechtsetzung und der Rechtsanwendungen“ (j)

„Flexibilität der Kosteneinflussgrößen des Personaleinsatzes“ (ö)

„Nutzung des Ehrenamts und des bürgerschaftlichen Engagements / Rekrutierung von ehrenamtlichen Personal und freiwilliger Arbeit“ (ö, j)

„Nutzung der Innovationsfähigkeit lokaler Akteure“ (ö, j)

„Potentiale zur Minimierung der Transaktionskosten“

„hohe fachliche Kompetenz der Verwaltungsmitglieder und Entscheidungsträger“ (ö)

„Kenntnis örtlicher Verhältnisse und ihres aktuellen Zustands“ (ö)

„hohe Steuerungsfähigkeit der Politik gegenüber der Verwaltung“ (ö)

„minimale Kosten der Entscheidungsfindung / Minimierung der Zahl der Mandatsträger“

„Realisierbarkeit von Vorhaben mit überörtlicher Bedeutung / Ballung von Finanzkraft“ (ö)

„Einheitliche Fassung von örtlichen Satzungen“

3.3.2. Bewertungsmaßstäbe für „Effektivität“

„Potentiale für eine Präferenzgerechtigkeit der kommunalen Aufgabenerfüllung / Verhinderung der Unterversorgung“

„Realisierbarkeit von Vorhaben mit überörtlicher Bedeutung / Ballung von Finanzkraft“ (ö)

„Schnelle Erledigung von Antragsverfahren“ (ö)

„Nutzung der Innovationsfähigkeit lokaler Akteure / rasche Reaktion auf Situationsveränderungen“ (ö, j)

„Engagement / Ideenreichtum für die örtliche Wirtschaftsentwicklung“

„Vermeidung der Dopplung von Infrastrukturen in aneinander grenzenden Nachbargemeinden oder -orten / Abstimmung bei Aniedlungen / Standortwerbung“ (ö)

„Berücksichtigung langfristiger Entwicklungsziele und langfristiger Veränderungen bei externen Daten (z. B. des demographischen Wandels)“ (ö)

„Durchsetzungsfähigkeit der Kommunen gegenüber anderen staatlichen Ebenen und sonstigen Akteuren“ (ö, j)

„Potentiale für eine Förderung von gesamtstaatlichen Zielsetzungen“

„Günstige Erreichbarkeit der Verwaltung für Bürger und Firmen (Minimierung der Raumüberwindungskosten im privaten Sektor bei der Inanspruchnahme kommunaler Leistungen)“ (ö)

„Gewährleistung der Überschaubarkeit kommunaler Verhältnisse / der räumlichen Nähe zwischen den Gemeindemitgliedern als Grundaspekte der örtlichen Gemeinschaft“ (j)

„Minimierung der Frustrationskosten“ (ö)

„Förderung des Demokratieverständnisses“ (ö)

„Förderung der Akzeptanz und Legitimation von kommunalen und staatlichen Entscheidungen“ (j)

„Förderung der Partizipation“ (ö, j)

„Förderung der Identifikation zwischen Bürgern / Firmen und ihrer Gemeinde / Region“ (ö)

„Minimierung der räumlichen Nutzen- und Kostenspillovers“ (ö)

„Minimierung der gemeindeexternen Kontroll- und Sanktionskosten“ (ö)

„Gewährleistung der Rechtmäßigkeit kommunaler Entscheidungen“ (j)

„Vereinfachung des interkommunalen Finanzausgleichs“ (ö)

4. Theoretische Gegenüberstellung der drei Gemeinde-Modelle

4.1. Die Einheitsgemeinde

Sowohl das Grundgesetz in Art. 28 Abs. 1 und 2 als auch – wenngleich weniger deutlich – die Landesverfassung von Sachsen-Anhalt in Artikel 87 Abs. 1 und 2 sehen in den Gemeinden die Grundform kommunaler Selbstverwaltung, deren Selbstverwaltungsrecht – jedenfalls in Artikel 28 Abs. 2 GG – durch die Gewährleistung einer Aufgabengarantie („Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“) und das kommunalinterne Subsidiaritätsprinzip stärker ausgebildet ist als dasjenige der Landkreise und (sonstigen) Gemeindeverbände.

4.1.1. Allgemeine Charakterisierung

Im Zentrum des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts steht die – historisch gewachsene – Ortsgemeinde. Sie ist „Gemeinde“ ohne jeden weiteren Zusatz und erfüllt im Idealsinn die Voraussetzungen einer „örtlichen Gemeinschaft“. Die rechtliche Gestaltbarkeit des Kommunalwesens, die insbesondere durch den Gesetzesvorbehalt in Artikel 28 Abs. 2 GG und Artikel 87 Abs. 1 VerflSA eröffnet wird, schließt Eingriffe in den Gebiets- und Organisationsbestand von Ortsgemeinden indes nicht aus. Unter Beachtung der dabei geltenden strengen Anforderungen, die unter anderem Art. 90 VerflSA konkretisiert, kann so aus mehreren ursprünglichen Ortsgemeinden eine neue Gemeinde gebildet werden. Dieser Vorgang wird durch den Terminus Einheitsgemeinde verdeutlicht, den die Gemeindeordnung in ihren §§ 10 Abs. 1 sowie 76 Abs. 1c verwendet. Mit dieser Bezeichnung wird ein Gemeindetyp gekennzeichnet, der eine Mindesteinwohnerzahl von 8 000 aufweist und häufig, aber nicht zwingend, durch eine Fusion entstanden ist. Ihm wird die kreisangehörige Gemeinde gegenübergestellt, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehört.

Im vorliegenden Zusammenhang lassen sich damit folgende wesentlichen Merkmale der Einheitsgemeinde herausarbeiten:

- Es handelt sich um eine kreisangehörige Gemeinde,
- mit einer Mindesteinwohnerzahl von regelmäßig 8 000 (§ 10 Abs. 1 GO LSA),
- die häufig durch eine Fusion von kleineren Ortsgemeinden entstanden ist,
- und über eine eigene hauptamtliche Verwaltung verfügt (§ 57 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Umkehrschluss aus § 75 Abs. 5 GO LSA),
- die durch einen hauptamtlichen Bürgermeister geleitet wird (§ 57 Abs. 1 S. 2 GO LSA).

4.1.2. Die Ortschaftsverfassung

Soweit Einheitsgemeinden über räumlich getrennte Ortsteile verfügen, kann nach den näheren Maßgaben der §§ 86 ff. GO LSA eine sogenannte Ortschaftsverfassung eingeführt werden.⁶⁶ In den Ortschaften werden in diesem Falle Ortschaftsräte gebildet und Ortsbürgermeister bestellt. Auf diese Weise werden gegebenenfalls vorher existente Ortsstrukturen innerhalb der Einheitsgemeinde abgebildet. Von den 2007 existierenden 35 Einheitsgemeinden haben bis auf zwei (Jessen und Quedlinburg) alle eine Ortschaftsverfassung eingeführt.

Die Zuständigkeiten des Ortschaftsrates ergeben sich aus § 87 GO LSA. Dabei ist zwischen der allgemeinen Beratungsfunktion nach Absatz 1, die mit einem Vorschlagsrecht gegenüber den Gemeindeorganen verbunden ist, sowie den aufgrund einer Übertragung durch den Gemeinderat nach Absatz 2 zu eigenständiger Erledigung zugewiesenen Aufgaben zu unterscheiden.

Bedeutsamerweise kann der Gemeinderat nach § 87 Abs. 2 GO LSA dem Ortschaftsrat durch Hauptsatzung bestimmte, die Ortschaft betreffende Angelegenheiten zur Erledigung übertragen, soweit im Haushaltsplan entsprechende Mittel veranschlagt werden. Diese umfassen insbesondere

- die Ausgestaltung, Unterhaltung und Benutzung von öffentlichen Einrichtungen einschließlich Gemeindestraßen,
- die Pflege des Ortsbildes und örtlichen Brauchtums,
- die Förderung der örtlichen Vereinigungen,
- Verträge über die Nutzung von Grundstücken und beweglichem Vermögen im Rahmen der in der Hauptsatzung festgelegten Wertgrenzen,
- die Veräußerung von beweglichem Vermögen im Rahmen der in der Hauptsatzung festgelegten Wertgrenzen,
- die Vergabe der Lieferungen und Leistungen für die Bauausführung bei der Errichtung oder wesentlichen Erweiterung öffentlicher Einrichtungen,
- Pflege vorhandener Partnerschaften.

Im Übrigen berät der Ortschaftsrat gemäß § 87 Abs. 1 GO LSA die örtliche Verwaltung und steht ihm ein Vorschlagsrecht in die Ortschaft betreffenden Angelegenheiten zu, insbesondere im Hinblick auf

- die Veranschlagung der Haushaltsmittel für die Ortschaft betreffende Angelegenheiten,
- die Bestimmung und wesentliche Änderung der Zuständigkeiten sowie die Aufhebung der örtlichen Verwaltung in der Ortschaft,

⁶⁶ Siehe grundsätzlich zur Ortschaftsverfassung auch *Wolff, Bachof, Stober*, (2004), § 95 IV 1, Rn. 155 ff.; *Klang, Gundlach* (1999), § 86, Rn. 1 ff.; *Klang* (1997), Rn. 40.

- die Aufstellung, wesentliche Änderung und Aufhebung von Bauleitplänen sowie die Durchführung von Bodenordnungsmaßnahmen und Maßnahmen nach dem Baugesetzbuch,
- die Planung, Errichtung, wesentliche Änderung und Aufhebung öffentlicher Einrichtungen einschließlich Gemeindestraßen,
- den Erlass, die wesentliche Änderung und Aufhebung von Ortschaftsrecht.

Es besteht zudem auch die Möglichkeit, eine örtliche Verwaltung zu bilden (§ 86 Abs. 2 S. 2 GO LSA), sodass den Einwohnern eine ortsnahe Erledigung von administrativen Vorgängen ermöglicht wird. Von dieser Möglichkeit hat bislang nur die Einheitsgemeinde Wernigerode Gebrauch gemacht.

Um eine angemessene Repräsentation der Ortsteile im Gemeinde- bzw. Stadtrat zu gewährleisten, sieht das Kommunalwahlrecht bei größeren Gemeinden in § 8 KWG LSA i.V.m. § 11 KWO LSA die Möglichkeit der Bildung von Wahlbezirken vor. Dabei wird eine Mindestgröße der Gemeinde von 2.500 Einwohnern vorausgesetzt. Für die nähere Bestimmung wird in § 11 Abs. 2 KWO LSA auf die Ortschaften Bezug genommen.

4.2. Die Verwaltungsgemeinschaft

Das Konzept der Verwaltungsgemeinschaft oder „Gesamtgemeinde“,⁶⁷ das in Sachsen-Anhalt anders als in anderen Ländern ausgestaltet ist⁶⁸, gewährleistet die Erhaltung kleinerer Gemeinden im ländlichen Raum. Darüber hinaus ermöglicht es die Erledigung komplexerer, der Verwaltungsgemeinschaft durch den Landesgesetzgeber zugewiesener Aufgaben sowie gegebenenfalls durch die angeschlossenen Gemeinden zusätzlich zur Erledigung übertragener weiterer Aufgaben.

4.2.1. Verwaltungsgemeinschaft als Ausdruck der Kooperationshoheit

Das Recht einer Gemeinde, mit anderen kommunalen Trägern zusammenzuarbeiten, ist ein Teil der von Artikel 28 Abs. 2 GG, Artikel 87 VerfLSA als Ausfluss des kommunalen Selbstverwaltungsrechts geschützten Kooperationshoheit.⁶⁹ Das Selbstverwaltungsrecht bedarf der Ausgestaltung und Formung durch den Gesetzgeber, der insbesondere berechtigt ist, die Grundformen der interkommunalen Zusammenarbeit vorzugeben. So regeln §§ 75 ff. GO LSA, welche die Vorschriften der §§ 3 bis 13 GKG LSA 1992 zu den Verwaltungsgemeinschaften übernahmen,⁷⁰ die Verwaltungsgemeinschaft als Ty-

⁶⁷ Vgl. Wolff, Bachof, Stober (2004), § 80 III 2, Rn. 135; Burgi (2005), § 20, Rn. 3.

⁶⁸ Siehe zur Verwaltungsgemeinschaft in Bayern Hamann (2005), S. 87 ff.

⁶⁹ Burgi (2005), § 6, Rn. 33, § 19, Rn. 2; Franz (2004), S. 51.

⁷⁰ Weiterführend hierzu Hüttemann, LKV (2002), S. 122 ff.

pus der öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit, den für eine Zusammenarbeit offen stehenden Aufgabenkreis sowie die Organisationsgrundprinzipien.

4.2.2. Zwei Typen der Verwaltungsgemeinschaft

Zu differenzieren ist zunächst zwischen dem *Modell der Trägergemeinde* („Verwaltungsgemeinschaft [T]“, vgl. §§ 75 Abs. 3, 82 GO LSA), bei dem regelmäßig eine große Gemeinde ihre eigene und leistungsstarke Verwaltung mehreren kleineren Gemeinden zur Verfügung stellt. Dieses Modell ist seiner Konzeption nach eher einer Einheitsgemeinde mit Ortschaftsverfassung vergleichbar als einem Ansatz interkommunaler Zusammenarbeit mit gleichstarken Partnern.⁷¹ Auf der anderen Seite existiert das *Modell des Gemeinsamen Verwaltungsamtes* („Verwaltungsgemeinschaft [A]“, vgl. § 75 Abs. 2 GO LSA), das von der Idealvorstellung ausgeht, dass die beteiligten Partner in etwa gleich stark sind.

4.2.3. Bildung der Verwaltungsgemeinschaft

Nach § 75 Abs. 1a GO LSA können benachbarte Gemeinden eines Landkreises oder auch mehrerer Landkreise zur Stärkung ihrer Verwaltungskraft durch *öffentlich-rechtliche Vereinbarung* mit Genehmigung der Rechtsaufsichtsbehörde eine Verwaltungsgemeinschaft als Körperschaft des öffentlichen Rechts bilden.⁷² Voraussetzung für einen Zusammenschluss ist, dass die Verwaltungsgemeinschaft die zur Durchführung der Aufgaben nach § 77 GO LSA erforderliche Leistungsfähigkeit dauerhaft aufweist (vgl. § 76 Abs. 1 GO LSA), wovon regelmäßig auszugehen ist, wenn die Einwohnerzahl der Mitgliedsgemeinden 10 000 beträgt. Ausnahmsweise genügen mindestens 5 000 Einwohner und kann die Feststellung der Leistungsfähigkeit nach Kriterien wie dem jeweiligen gesetzlichen Aufgabenbestand oder Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Haushaltswirtschaft bestimmt werden (§ 76 Abs. 1 S. 3, 4 GO LSA).

Überdies besteht nach § 76 Abs. 1a - 1c, § 76a GO LSA die Möglichkeit der *Zwangseinkbindung* in eine Verwaltungsgemeinschaft dergestalt, dass zur Herstellung einer dauerhaften Leistungsfähigkeit der Verwaltungsgemeinschaften alle oder einzelne Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften zu einer Verwaltungsgemeinschaft zusammengeschlossen, einer neuen Verwaltungsgemeinschaft zugeordnet oder eine Einheitsgemeinde mit weiteren Gemeinden zu einer Verwaltungsgemeinschaft zusammengeschlossen werden. Eine aufgrund Anordnung erfolgende Zusammenarbeit stellt einen

⁷¹ Näher hierzu *Püchel, Klang*, LKV (2001), S. 5 (8). Siehe auch *Oehler*, LKV (1992), S. 72 (75), der die Verwaltungsgemeinschaft gerade für die kleinen Gemeinden als Alternative zur Einheitsgemeinde benennt.

⁷² Grundsätzlich zur Verwaltungsgemeinschaft in Sachsen-Anhalt *Gern* (2003), Rn. 955; *Vogelsang, Lübking, Jahn* (1997), Rn. 901 ff. Zur Verfassungsmäßigkeit BVerfG, NVwZ (2003), 850; SachsAnh VerfG, LKV (2000), S. 32. Näher zum von § 75 Abs. 1a GO LSA geforderten räumlichen Zusammenhang *Beck*, LKV (2005), S. 473 (475). Allgemein auch *Oehler*, LKV (1992), S. 72 ff.; *Fischer-Heidlberger* (1983).

Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht dar, weshalb die §§ 76 Abs. 1a-1c, 76a GO LSA für Pflichtvereinbarungen enge Voraussetzungen statuieren.

4.2.4. Fokus: Zwangseinbindung in eine Verwaltungsgemeinschaft

Das Bundesverfassungsgericht⁷³ hat entschieden, dass der Gesetzgeber Regelungen über Zwangszusammenschlüsse in Verwaltungsgemeinschaften vorsehen könne. Obwohl der Kommune grundsätzlich auch eine negative Kooperationshoheit zustünde, würde die Zwangseinbindung in eine Verwaltungsgemeinschaft nicht zu einer Aushöhlung des Selbstverwaltungsrechts führen. Die Verwaltungsgemeinschaft sei keine der Mitgliedsgemeinde übergeordnete Organisationsstufe im Verwaltungsaufbau mit eigenem Aufgabenzugriffsrecht im Bereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, denn die Mitgliedsgemeinden bleiben eigenständige Gebietskörperschaften. Zwar handele die Verwaltungsgemeinschaft hinsichtlich der Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises im eigenen Namen und aufgrund eigener Zuständigkeit, jedoch werde das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen hierdurch nicht berührt, da sie aus Artikel 28 Abs. 2 S. 1 GG keinen Rechtsanspruch dahingehend ableiten können, diese staatlichen Aufgaben wahrzunehmen. Zudem haben die Kommunen in Bezug auf die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises weiterhin das Entscheidungs- und Weisungsrecht und ermöglicht die Verwaltungsgemeinschaft gerade, die politisch-demokratische Eigenständigkeit und Identität kleinerer Gemeinden zu bewahren. Im Einzelnen formulierte das Bundesverfassungsgericht:⁷⁴

„Die identitätsbestimmenden Merkmale gemeindlicher Selbstverwaltung werden durch die Zuordnung der Beschwerdeführerinnen zu Verwaltungsgemeinschaften nicht beseitigt. Die Verwaltungsgemeinschaft ist keine der Mitgliedsgemeinde übergeordnete Organisationsstufe im Verwaltungsaufbau des Landes Sachsen-Anhalt mit eigenem Aufgabenzugriffsrecht im Bereich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Die Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften bleiben eigenständige Gebietskörperschaften. Betroffen ist in erster Linie die administrative, nicht die bürgerschaftlich-demokratische Dimension kommunaler Selbstverwaltung. Die Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises bleibt den Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft erhalten. Der Gesetzgeber gibt den Mitgliedsgemeinden für die Erfüllung ihrer Verwaltungsaufgaben vielmehr einen neuen Rechtsrahmen vor.

Die Verwaltungsgemeinschaften haben eine wichtige eigenständige Funktion im Verwaltungsaufbau des Landes Sachsen-Anhalt. Sie sind das strukturbestimmende Merkmal der durchgeführten gemeindlichen Verwaltungsreform, mit der das Land Sachsen-Anhalt die Existenz kleiner Gemeinden erhalten

⁷³ BVerfGE 107, 1 ff. – *Zuordnung zu Verwaltungsgemeinschaften in Sachsen-Anhalt*. In seiner Anmerkung stimmt *Jutzi*, NJ (2003), S. 252 dem Bundesverfassungsgericht vor dem Hintergrund zu, dass die zwangsweise Zuordnung zu einer Verwaltungsgemeinschaft das mildere Mittel im Vergleich zu einer „gemeindeverschlingenden“ Gebietsreform sei.

⁷⁴ BVerfGE 107, 1 (16 ff.) – *Zuordnung zu Verwaltungsgemeinschaften in Sachsen-Anhalt*.

wollte, um eine sonst notwendige Gemeindegebietsreform mit größeren Einheitsgemeinden zu vermeiden. Das Schwergewicht ihrer Zuständigkeiten liegt auf verwaltungstechnischem Gebiet und auf den ihnen kraft Gesetzes übertragenen staatlichen Aufgaben. Im Bereich der Selbstverwaltungsangelegenheiten nehmen sie neben der verwaltungstechnischen Abwicklung lediglich im Fall der freiwilligen Übertragung durch die Mitgliedsgemeinden Aufgaben des eigenen Wirkungskreises wahr.

Die Gemeindeordnung von Sachsen-Anhalt unterscheidet Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises und ordnet sie mit Blick auf die Verwaltungsgemeinschaft den verschiedenen Wahrnehmungsformen der „Erfüllung“ und „Besorgung“ zu. Zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden (freiwillige Aufgaben und Pflichtaufgaben) gehören alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sowie die Aufgaben, die den Gemeinden als eigene zugewiesen sind (§ 4 Abs. 1 Satz 1 GO LSA). Dieser Aufgabenbereich wird von der Verwaltungsgemeinschaft grundsätzlich nur besorgt (vgl. § 3 Abs. 3 Satz 1, § 5 Abs. 5 Satz 1 und Abs. 6 GKG-LSA und § 75 Abs. 2 Satz 1, § 77 Abs. 5 und 6 GO LSA). Die Verwaltungsgemeinschaft handelt als „Dienstleister“ im Namen und im Auftrag der Mitgliedsgemeinden; sie ist dabei an die Beschlüsse und Weisungen der Organe der Mitgliedsgemeinden gebunden (§ 5 Abs. 7 Satz 2 GKG-LSA, § 77 Abs. 7 Satz 2 GO LSA).

(...)

Bei den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, d. h. den durch Gesetz den Gemeinden zur Erfüllung nach Weisung übertragenen staatlichen Aufgaben (§ 5 Abs. 1 GO LSA), handelt die Verwaltungsgemeinschaft im eigenen Namen und aufgrund eigener Zuständigkeit. Insoweit wird das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden nicht berührt, weil sie einen Rechtsanspruch, diese staatlichen Aufgaben wahrzunehmen, nicht aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ableiten können.

Die Zuordnung der Beschwerdeführerinnen zu Verwaltungsgemeinschaften berührt nicht den Kernbereich ihrer Eigenverantwortlichkeit. Die Beschwerdeführerinnen werden durch ihre zwangsweise Eingliederung in eine Verwaltungsgemeinschaft nicht zu einer staatlich fremdgesteuerten Verwaltungseinheit ohne substantielle Freiräume. Im Bereich der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises haben sie weiterhin das Entscheidungs- und Weisungsrecht. Der Verwaltungsgemeinschaft sind nur im Bereich der Finanzhoheit und bei der Vorbereitung von Beschlüssen des Gemeinderats sowie seiner Ausschüsse partielle Mitwirkungsrechte eingeräumt (§ 5 Abs. 5 und 6 GKG-LSA, § 77 Abs. 5 und 6 GO LSA). Die Verwaltungsgemeinschaft ist dabei aber ebenso wie die Gemeinde selbst Träger kommunaler Selbstverwaltung. Eine umfassende Steuerung der Verwaltungsgemeinschaft und ihrer Mitgliedsgemeinden durch übergeordnete staatliche Behörden ist nach der gesetzlichen Regelung ausgeschlossen.

Die Übertragung der verwaltungsmäßigen Besorgung gemeindlicher Aufgaben begründet für sich genommen keine Verletzung des Kernbereichs eigenverantwortlicher Aufgabenerledigung. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG berechtigt den Gesetzgeber, den Gemeinden Vorgaben zu ihrer Organisation zu machen, und verschafft ihm daher mittelbar auch Einfluss auf die Aufgabenerledigung. Dies ist mit der Regelungskompetenz des Gesetzgebers zur Organisation der Gemeinden unausweichlich verbunden und auch gewollt. Durch die Möglichkeit orga-

nisatorischer Rahmensetzung soll der Gesetzgeber auf eine effektive Aufgabenerledigung durch die Gemeinden hinwirken können (vgl. BVerfGE 91, 228 [240 f.]).

(...)

Ein Eingriff in den Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts liegt in dieser Verlagerung der Verwaltungsaufgaben im engeren Sinne auf Verwaltungsgemeinschaften vor allem deshalb nicht, weil gerade sie es ermöglicht, die politisch-demokratische Eigenständigkeit und Identität kleiner Gemeinden im Übrigen zu bewahren. Zudem wird der Verlust einer eigenständigen Aufgabenerfüllung im Bereich der örtlichen Angelegenheiten durch effektive Weisungs- und Mitwirkungsrechte der Gemeinden auf der Ebene der Verwaltungsgemeinschaft kompensiert.“

Gleichwohl steht das Selbstverwaltungsrecht der Mitgliedsgemeinden jedoch einer weit reichenden pflichtigen Übertragung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auf die Verwaltungsgemeinschaften entgegen.⁷⁵

4.2.5. Aufgabenwahrnehmung durch Verwaltungsgemeinschaften

Die Verwaltungsgemeinschaft nimmt die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden wahr, § 77 Abs. 6 GO LSA. Darüber hinaus führt sie nach § 77 Abs. 2 GO LSA mit Zustimmung des Gemeinschaftsausschusses Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden einschließlich des Satzungsrechts insoweit durch, als alle Gemeinden die entsprechende Aufgabe übertragen haben. Haben hingegen lediglich einzelne Mitgliedsgemeinden eine Aufgabe übertragen, beschränkt sich die Aufgabenerfüllung demzufolge auf die Erfüllung der Aufgaben dieser Gemeinde, während die übrigen Mitgliedsgemeinden die Aufgaben weiterhin in eigener Zuständigkeit erledigen. Die Kosten sind jeweils abhängig vom Maß der Übertragung von Aufgaben zu tragen.

Aufgrund dessen besteht jedenfalls theoretisch die Möglichkeit, dass jede Gemeinde andere Aufgaben auf die Verwaltungsgemeinschaft übertragen hat. Die konkrete Gestaltung der Aufgabenabgrenzung in einer Verwaltungsgemeinschaft bestimmt sich nach dem jeweiligen Wortlaut der Verwaltungsgemeinschaftsvereinbarung. In dieser können beispielsweise die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden zur *Erfüllung* übertragen worden sein, wohingegen die Verwaltungsgemeinschaft die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises lediglich zu *besorgen* hat.⁷⁶ Das bedeutet, dass die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises dann von der Verwaltungsgemeinschaft im eigenen Namen⁷⁷ wahrgenommen werden. Im Falle der Besorgung von Aufgaben bedienen sich die Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft dagegen

⁷⁵ Wolff, Bachof, Stober (2004), § 96, Rn. 104; Franz (2004), S. 52.

⁷⁶ Vgl. auch § 77 Abs. 1, 2 GO LSA.

⁷⁷ Vgl. § 77 Abs. 7 GO LSA.

lediglich als „Schreibstube“ und verbleibt den Organen der Mitgliedsgemeinden (Bürgermeister, Gemeinderat) die volle Sachentscheidungsbefugnis. Die verwaltungsmäßige Umsetzung der Entscheidungen der gemeindlichen Organe ist Angelegenheit der Verwaltungsgemeinschaft. Ihr obliegt die Ausführung und Bearbeitung der Sachentscheidungen der Mitgliedsgemeinden. Sie ist für den Vollzug der Entscheidungen der gemeindlichen Organe verantwortlich. Gleichwohl ist zu beachten, dass auch wenn der qualitative Schwerpunkt der Aufgabenerledigung bei der Verwaltungsgemeinschaft liegen mag, es rechtlich betrachtet doch die angeschlossenen Gemeinden sind, denen das verfassungsrechtlich verbürgte Selbstverwaltungsrecht zusteht.

Bei dem Verwaltungstypus der Verwaltungsgemeinschaft entsteht eine zusätzliche Organisationsform auf der untersten kommunalen Ebene. Aufgrund dessen ist bei dem Typus der Verwaltungsorganisation im Sinne einer klar und einsichtig gestalteten Verwaltungsstruktur darauf zu achten, dass die Zuständigkeiten sämtlicher Stellen für die Erledigung einer jeden Aufgabe eindeutig bestimmt werden. Ansonsten können diesbezüglich Unklarheiten entstehen, die Effizienzverluste hervorrufen.

Im Rahmen des Organisationstypus Verwaltungsgemeinschaft ist die Kompetenz des nach § 57 Abs. 1 S. 1 GO LSA nur noch ehrenamtlichen Bürgermeisters insofern gemindert, als dessen umfassende Kontroll- und Gestaltungsfunktion als Leiter der Gemeindeverwaltung im engeren Sinne (§ 63 Abs. 1 GO LSA) – jedenfalls soweit die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises oder sonstigen zur Erfüllung übertragenen Aufgaben betroffen sind – durch ein Stimmrecht im Gemeinschaftsausschuss (§§ 75 Abs. 2, 78, 79 GO LSA) ersetzt wird. Gleichwohl ist er jedoch auch weiterhin berechtigt und verpflichtet, seine Gemeinde gemäß § 57 Abs. 2 GO LSA nach außen rechtlich und repräsentativ zu vertreten und gemäß §§ 57 Abs. 1 S. 1, 45 ff. GO LSA die Sitzungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse zu leiten. Auch sind die ihm durch das geschickte Führen politischer Verhandlungsprozesse (political bargaining) eröffneten Möglichkeiten der Einflussnahme nicht zu unterschätzen. Weigert sich der Bürgermeister einer Mitgliedsgemeinde zum Beispiel, eine Aufgabe an die Verwaltungsgemeinschaft zu übertragen, solange diese nicht den Vorstellungen der Mitgliedsgemeinde im Hinblick auf die Höhe der Verwaltungsgemeinschaftsumlage entgegenkommt, kann er hierdurch mitunter einen erheblichen Druck ausüben.

4.2.4. Organe der Verwaltungsgemeinschaft

Gemäß § 75 Abs. 2 GO LSA zählen zu den Organen der Verwaltungsgemeinschaft der Gemeinschaftsausschuss und der Leiter des gemeinsamen Verwaltungsamtes, § 75 Abs. 2 GO LSA.

4.2.4.1. *Der Verwaltungsgemeinschaftsausschuss*

Der Gemeinschaftsausschuss besteht grundsätzlich aus den Bürgermeistern der Mitgliedsgemeinden. Die Gemeinschaftsvereinbarung kann jedoch festlegen, dass die Mitgliedsgemeinden weitere Mitglieder aus der Mitte ihrer Gemeinderäte in den Gemeinschaftsausschuss entsenden, § 78 Abs. 1 S. 1-3 GO LSA. Hierbei kann sich die Festlegung der Zahl der aus den Mitgliedsgemeinden zu entsendenden weiteren Mitglieder insbesondere an der Einwohnerzahl der einzelnen Mitgliedsgemeinde bestimmen. Insofern sind im Einzelnen vielfältige Gestaltungsmöglichkeiten denkbar. Die Festlegung des Zahlenschlüssels liegt im Ermessen der Mitgliedsgemeinden.⁷⁸ Im Sinne der Akzeptanz der Verwaltungsgemeinschaft selbst als auch der von ihr getroffenen Entscheidungen sollte allerdings beim Abschluss der Gemeinschaftsvereinbarung auf eine hinreichende Berücksichtigung der Interessen auch kleinerer Mitgliedsgemeinden geachtet werden. Bedeutsamerweise erlaubt die gesetzliche Regelung ausdrücklich nur die Entsendung weiterer Mitglieder in den Verwaltungsgemeinschaftsausschuss, nicht hingegen die Vereinbarung einer unterschiedlichen Gewichtung der Stimmenzahlen der einzelnen Ausschussmitglieder oder Übertragung des Stimmrechts eines einzelnen Ausschussmitglieds auf ein anderes Mitglied.⁷⁹

Der Gemeinschaftsausschuss entscheidet in allen Angelegenheiten der Verwaltungsgemeinschaft, soweit nicht im Einzelfall der Leiter des gemeinsamen Verwaltungsamtes zuständig ist (§ 79 Abs. 1 GO LSA), insbesondere über

- die Hauptsatzung,
- die Haushaltssatzung der Verwaltungsgemeinschaft im Falle einer Vereinbarung nach § 75 Abs. 3 GO LSA ohne Stellenplan,
- die von den Mitgliedsgemeinden zu zahlende Umlage,
- die Bestellung des Stellvertreters des Leiters des gemeinsamen Verwaltungsamtes,
- die Ernennung, Einstellung und Entlastung der übrigen Bediensteten im Einvernehmen mit dem Leiter des gemeinsamen Verwaltungsamtes,
- die Einrichtung von Verwaltungsaußenstellen.

4.2.4.2. *Der Leiter des gemeinsamen Verwaltungsamtes*

Nach § 79 Abs. 4 GO LSA wählt der Gemeinschaftsausschuss den Leiter des gemeinsamen Verwaltungsamtes. Die Stellung des Leiters des gemeinsamen Verwaltungsamtes ist nur bedingt mit der des Bürgermeisters vergleichbar, da er gemäß § 78 Abs. 1 S. 4 GO LSA an den Sitzungen des Gemeinschaftsausschusses lediglich als beratendes Mitglied teilnimmt und nicht kraft Gesetzes Vorsitzender des Gremiums ist. Seine Zuständigkeiten erstrecken sich allerdings ähnlich derjenigen des Bürgermeisters auf die ge-

⁷⁸ So auch Klang, Gundlach (1999), § 78, Rn. 2.

⁷⁹ So auch Klang, Gundlach (1999), a.a.O.

setzliche Vertretung der Verwaltungsgemeinschaft, Besorgung der Geschäfte der laufenden Verwaltung und Entscheidung in den ihm vom Ausschuss übertragenen Angelegenheiten sowie Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises grundsätzlich in eigener Zuständigkeit, vgl. § 81 Abs. 3, 4 GO LSA.

Gemäß § 81 Abs. 6 S. 1 GO LSA hat der Leiter des gemeinsamen Verwaltungsamtes keine Weisungsbefugnisse gegenüber den Gemeinderäten und Bürgermeistern der Mitgliedsgemeinden. Allerdings ist er nach § 81 Abs. 5 GO LSA Vorgesetzter und Dienstvorgesetzter der Bediensteten des gemeinsamen Verwaltungsamtes, d. h., er kann diesen sachliche Anordnungen für ihre dienstliche Tätigkeit erteilen (§ 3 Abs. 2 S. 2 BG LSA). Der Verwaltungsgemeinschaftsausschuss wiederum ist nach § 79 Abs. 3 GO LSA Dienstvorgesetzter des Leiters des gemeinsamen Verwaltungsamtes und höherer Dienstvorgesetzter und oberste Dienstbehörde aller Bediensteten des gemeinsamen Verwaltungsamtes, § 79 Abs. 3 GO LSA.

Im Unterschied zum Bürgermeister, für den lediglich bei einer Gemeinde mit mehr als 25 000 Einwohnern die Regelung des § 65 GO LSA einschlägig sein kann, muss der Amtsleiter nach § 81 Abs. 2 S. 1 GO LSA die Befähigung zum gehobenen oder höheren allgemeinen Verwaltungsdienst besitzen. Er wirkt im Einvernehmen mit dem jeweiligen Bürgermeister an der Vorbereitung der Sitzungen des Gemeinderates und seiner Ausschüsse mit und kann an den Verhandlungen mit beratender Stimme teilnehmen, § 81 Abs. 8 GO LSA.

Die Stellung des Leiters des gemeinsamen Verwaltungsamtes wurde dadurch gestärkt, dass er gemäß § 81 Abs. 6 S. 2 GO LSA Beschlüssen des Gemeinderates sowie Maßnahmen des Bürgermeisters einer Mitgliedsgemeinde widersprechen *kann*, wenn er der Auffassung ist, dass diese gesetzwidrig sind. Ist der Leiter des gemeinsamen Verwaltungsamtes der Ansicht, dass ein Beschluss bzw. eine Maßnahme rechtswidrig ist, liegt es in seinem Ermessen, ob er Widerspruch einlegt. Der binnen zwei Wochen schriftlich eingelegte und begründete Widerspruch hat aufschiebende Wirkung, § 81 Abs. 6 S. 3, 4 GO LSA. Der Widerspruch des Leiters des gemeinsamen Verwaltungsamtes ist kein Verwaltungsakt im Sinne des § 1 Abs. 1 VwVfG LSA i. V. m. § 35 S. 1 VwVfG. Denn die Maßnahme zielt nicht auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen, da um organchaftliche Innenrechte gestritten wird.⁸⁰ Da der Widerspruch ausschließlich der Wahrung der staatlichen Ordnung der Verwaltungsgemeinschaft im Interesse der Allgemeinheit dient, können weder Gemeinderatsmitglieder oder Bürgermeister, noch die Kommunalaufsichtsbehörde in das Recht des Leiters des gemeinsamen Verwaltungsamtes eingreifen. Letztere kann lediglich im Rahmen der von §§ 133 ff. GO LSA zur Verfügung gestellten Aufsichtsmittel tätig werden.

⁸⁰ Vgl. für das Widerspruchsrecht des Bürgermeisters nach § 62 Abs. 3 GO LSA *Wiegand, Grimberg* (2003), § 63, Rn. 4.

Verbleibt die Gemeinde nach erneuter Verhandlung bei dem Beschluss oder der Maßnahme, kann er erneut widersprechen und hat dann unverzüglich die Entscheidung der Kommunalaufsicht einholen. Die Kommunalaufsichtsbehörde hat unverzüglich nach Einlegung des Widerspruchs über die Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Maßnahme zu entscheiden. Die Kommunalaufsicht kann in ihrem zu vollziehenden Verwaltungsakt lediglich die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit der Aussetzung des fraglichen Beschlusses bzw. der Maßnahme erklären.

Entscheidet sie sich unabhängig hiervon auch zum Einsatz der nach §§ 135 ff. GO LSA bestehenden Mittel der Kommunalaufsicht, steht der betroffenen Gemeinde nach Durchführung des Widerspruchsverfahrens gemäß § 68 Abs. 1 VwGO der Klageweg offen, vgl. § 141 GO LSA. Denn in diesem Falle entscheidet die Kommunalaufsicht nicht einen Streit zwischen zwei Beteiligten, sondern trifft allein gegenüber der Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft eine hoheitliche Maßnahme.

Dem Leiter des gemeinsamen Verwaltungsamtes, der einen Beschluss bzw. eine Maßnahme beanstandet, steht kein eigenes Widerspruchs- bzw. Klagerecht gegen die ein Tätigwerden ablehnende Entscheidung der Kommunalaufsicht zu. Er ist nicht (widerspruchs- bzw.) klagebefugt i. S. d. § 42 Abs. 2 VwGO (analog), weil die Rechtsaufsicht lediglich zur Durchsetzung des objektiven Rechts erfolgt und demzufolge nicht von interessierten Rechtssubjekten eingefordert werden kann.

4.2.5. Finanzierung der Verwaltungsgemeinschaft

Die Verwaltungsgemeinschaft finanziert sich in erster Linie aus der Erhebung von Kommunalabgaben, der Einnahme privatrechtlicher Entgelte und einer Umlage der Mitgliedsgemeinden. Das KAG-LSA trifft keine explizite Regelung zur Erhebung von Kommunalabgaben durch die Verwaltungsgemeinschaft. Hierin liegt eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden im Sinne des § 77 Abs. 1 und 2 GO LSA, welche die Verwaltungsgemeinschaft entweder für ihre Mitgliedsgemeinden in deren Namen oder nach Erfüllungsübertragung im eigenen Namen wahrnimmt. Nach § 83 GO LSA erhebt die Verwaltungsgemeinschaft zur Deckung ihres Finanzbedarfs nur eine Umlage von ihren Mitgliedsgemeinden, soweit ihre eigenen Einnahmen nicht ausreichen.⁸¹

4.3 Die Verbandsgemeinde

4.3.1. Entwicklungsgeschichte

In Gestalt der Verbandsgemeinde beziehungsweise Samtgemeinde hat sich in den 1960er und 1970er Jahren in Rheinland-Pfalz und Niedersachsen das Modell einer Stu-

⁸¹ Weitergehend zur Finanzierung der Verwaltungsgemeinschaft *Franz* (2004), S. 133 f.

fengemeinde oder föderalen Ortsebene entwickelt⁸², dessen genaue kommunalverfassungsrechtliche Einordnung bis heute umstritten bzw. unentschieden geblieben ist (vgl. hierzu unter 4.3.4). Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf das Verbandsgemeindemodell, da dieses in Sachsen-Anhalt eine stärkere Vorbildfunktion ausübt. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass bereits im Jahr 2001 im Dritten Vorschaltgesetz zur Kommunalreform⁸³ in Artikel 1 ein Gesetz zur Einführung von Verbandsgemeinden verabschiedet wurde, das nach dem Regierungswechsel im Jahr 2002 jedoch aufgehoben wurde, bevor es praktische Wirkungen entfalten konnte.⁸⁴ Das Eckpunktepapier knüpft in seinen Vorschlägen zur Einführung der Verbandsgemeinde als Alternativkonzeption zur Einheitsgemeinde für besondere Fälle nahtlos an die Regelungen dieses Gesetzes an. Um die Entwicklung des Modells der Verbandsgemeinde zu verdeutlichen und auf praktische Erfahrungen mit ihm Bezug nehmen zu können, bedarf es eines Blicks auf die rechtliche und tatsächliche Entwicklung in Rheinland-Pfalz.

Mit dem Verbandsgemeindemodell sollten in Rheinland-Pfalz den insgesamt günstigen Erfahrungen mit der Amtsverfassung in der ehemaligen preußischen Rheinprovinz und der gemeinschaftlichen Bürgermeisterei in der ehemaligen bayerischen Pfalz Rechnung getragen werden.⁸⁵ Mit Einführung der Verbandsgemeindeordnung zum 1. Oktober 1968 in Rheinland-Pfalz an Stelle der früheren Ämterordnung wurden die Verbandsgemeinden als „Gemeinde“ etabliert und demzufolge neben den Auftrags- und Kassenangelegenheiten auch mit genuinen Selbstverwaltungsaufgaben betraut. Dabei sollten die Verbandsgemeinden zunächst als Übergangsform zur Einheitsgemeinde etabliert werden. Sie wurden dann aber sehr bald als dauerhafter Verwaltungstypus der kommunalen Ebene akzeptiert und seither nicht mehr zur Disposition gestellt.⁸⁶

Von der Ämterverfassung unterscheiden sich Verbandsgemeinden durch die Einführung von direkt demokratisch legitimierten Leitungsorganen: dem Verbandsgemeinderat und dem Verbandsgemeindebürgermeister.⁸⁷

Struktur und Größe der Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz sind durch eine erhebliche Spannweite gekennzeichnet, die von 2 Mitgliedsgemeinden bis über 40 Mitgliedsgemeinden reicht, die sich auf eine Fläche von über 15 000 Hektar verteilen. Die er-

⁸² Übersicht bei *Nierhaus, Gebhardt* (2000), S. 22 ff. Weiterführend zur Samtgemeinde in Niedersachsen *Benne* (1980), passim; *von Mutius* (1982), S. 38 f.

⁸³ G. v. 26.10.2001, GVBl. LSA S. 434.

⁸⁴ Siehe bereits *Püchel, Klang LKV* (2001), S. 5 ff.

⁸⁵ Vgl. *Dietlein, Thiel* (2006), S. 22 ff. (24, 29) zu den historischen Entwicklungslinien der Verwaltungsorganisation in Rheinland-Pfalz. Insbesondere S. 30 ff. zur Einführung der Verbandsgemeindeverfassung.

⁸⁶ *Hellermann, Görisch* (2003), S. 58.

⁸⁷ Das Verbandsgemeindeeinführungsgesetz 2001 in Sachsen-Anhalt sah allerdings in § 5 einen durch den Verbandsgemeinderat gewählten Verbandsgemeindedirektor vor.

fassten Einwohnerzahlen reichen von 6 000 bis 38 500.⁸⁸ Das hat dem Erfolg des Modells jedenfalls in Rheinland-Pfalz aber nicht im Wege gestanden.

In Rheinland-Pfalz war der unveränderte Fortbestand der Verbandsgemeinden in Bezug auf ihren räumlichen Zuschnitt und die zugewiesenen Aufgaben insbesondere in den Jahren 2005/2006 umstritten. Die FDP trat für umfassende Struktur- und Gebietsreformen ein, wobei die Abschaffung der Verbandsgemeinden beziehungsweise alternativ die Beseitigung des hauptamtlichen Verbandsgemeindebürgermeisters beziehungsweise Verbandsgemeinderates im Mittelpunkt stand. Dies sollte primär im Wege freiwilliger Zusammenschlüsse durch die Förderung mittels Anreizinstrumenten geschehen. Die drei bestehenden kommunalen Entscheidungsebenen (Ortsgemeinde, Verbandsgemeinde, Landkreis) sollten auf zwei Ebenen (Gemeinde und Landkreis) reduziert und bestimmte Aufgaben durch Verwaltungsgemeinschaften erledigt werden.⁸⁹

HESSE⁹⁰ schlug vor, dass Orts- und Verbandsgemeinden Anreize erhalten sollten, sich auf freiwilliger Basis zusammenzuschließen. Drohende Verluste an Bürgernähe und Identität sollten durch die verstärkte Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien, andererseits durch eine Stärkung und Erweiterung der Ortsteilverfassung ausgeglichen werden. HELLERMANN⁹¹ trat für die grundsätzliche Erhaltung der Verbandsgemeindestruktur ein, jedoch auch für eine „behutsame“ Reform. Er schlug vor, die Ortsgemeinde in einer „politisch-demokratischen Funktion“ zu stärken und die administrative Funktion der Verbandsgemeinde zu betonen. Die Ortsgemeinde sei weitgehend von Verwaltungstätigkeiten zu entlasten, womit allerdings eine Verstärkung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Ortsgemeinden auf Verbandsgemeindeebene verbunden sein müsse. Die Kooperation zwischen Ortsgemeinden und Orts- und Verbandsgemeinden müsse intensiviert werden. DIETLEIN, THIEL⁹² sprechen sich ebenfalls für eine Erhaltung der Verbandsgemeinde aus und schlagen nur geringe Korrekturen bei der Aufgabenzuweisung vor.

4.3.2. Struktur der Verbandsgemeinde

Die Verbandsgemeinde verfügt über ein bestimmtes Gemeindegebiet und konstituiert sich als Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts durch eine unmittelbare Beziehung zu den dort ansässigen Bürgern.

⁸⁸ Hellermann, Görisch (2003), S. 59.

⁸⁹ Siehe Dietlein, Thiel (2006), S. 39 m.w.N.

⁹⁰ Hesse (2000).

⁹¹ Hellermann, Beilage 8/2003 zu Heft 9/2003, Gemeinde und Stadt.

⁹² Dietlein, Thiel (2006), S. 187 f.

Organe der Verbandsgemeinde sind der Verbandsgemeinderat und der (Verbandsgemeinde-) Bürgermeister.⁹³ Letzterer wird in seiner Tätigkeit durch Beigeordnete unterstützt. Beide Organe werden direkt gewählt.

§ 5 Abs. 1 VGEG 2001 sah an Stelle des Verbandsgemeindebürgermeisters, von dem das Eckpunktpapier ausgeht, noch den Verbandsgemeindedirektor vor, der durch den Verbandsgemeinderat auf die Dauer von 6 Jahren gewählt werden sollte. Zudem forderte Absatz 2 eine Mindestbefähigung, auf die nunmehr im Eckpunktpapier verzichtet wird.⁹⁴

Es besteht die Möglichkeit doppelter Amtsinhaberschaft: Bürgermeister, Beigeordnete und Mitglieder des Gemeinderates der Ortsgemeinden können auch Mitglieder des Verbandsgemeinderates sein.⁹⁵ Ortsbürgermeistern steht, wenn sie nicht Mitglied des Verbandsgemeinderates sind, ein Beratungsrecht zu.

Der (Verbands-) Bürgermeister ist hauptamtlich tätig, vertritt die Verbandsgemeinde nach außen, ist Vorsitzender des Verbandsgemeinderates und leitet die Verwaltung. Die hauptamtliche Verwaltung der Verbandsgemeinde ist sowohl für die Erledigung der eigenen Aufgaben der Verbandsgemeinde, als auch für die Erfüllung der Verwaltungsgeschäfte der gebietszugehörigen Ortsgemeinden zuständig.⁹⁶

Eine Besonderheit bestand früher darin, dass eine Verbandsgemeinde auch eine Realunion mit der Verwaltung einer verbandsfreien Gemeinde⁹⁷ eingehen konnte (vgl. § 71 Abs. 2 S. 1 GO Rh.-Pf. a. F.).⁹⁸ In diesem Fall konnte die Entstehung eines Ungleichgewichts in einer Verbandsgemeinde durch die Aufnahme einer sehr viel größeren Kommune vermieden werden, ohne dass auf die Vorteile einer gemeinsamen Nutzung von Verwaltungskraft verzichtet werden muss. Dadurch sollten die Nachteile der Kragengemeinden in Schleswig-Holstein vermieden werden, die zu Doppelzuständigkeiten führen. Die Regelung wurde – wohl wegen praktischer Bedeutungslosigkeit – aufgehoben.

Die Verbindung zwischen den Verbandsgemeinden und den Ortsgemeinden wird einerseits durch die beratende Stimme der Ortsbürgermeister im Verbandsgemeinderat gewahrt. Diese ist aber auf die begrenzte Zuständigkeit dieses Organs beschränkt. Sie wird durch regelmäßige Erörterungen zwischen dem Verbandsgemeindebürgermeister und

93 Vgl. zur diesbezüglichen Rechtslage in Rheinland-Pfalz *Hamann* (2002), S. 240 ff.; *Nierhaus, Gebhardt* (2000), S. 29 ff.

94 In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass auch bei einer Direktwahl der Nachweis einer fachlichen Mindestqualifikation nicht ausgeschlossen ist, da es sich um eine durch das Verfassungsrecht nicht geforderte Direktwahl handelt, bei welcher der Gesetzgeber das passive Wahlrecht weitergehend ausgestalten kann.

95 *Vogelgesang, Lübking, Jahn* (1997), Rn. 910.

96 *Vogelgesang, Lübking, Jahn* (1997), Rn. 910.

97 Daraus wird zugleich ersichtlich, dass nicht alle Ortsgemeinden einer Verbandsgemeinde zugeordnet sind.

98 *Nierhaus, Gebhardt* (2000), S. 29.

dem Ortsbürgermeister ergänzt, die sich dann auf die Geschäfte der laufenden Verwaltung sowie den übertragenen Wirkungsbereich beziehen.⁹⁹ Die damit verbundenen Transaktionskosten dürften weitgehend mit denjenigen identisch sein, die auftreten würden, wenn in einer Einheitsgemeinde die entsprechenden dezentralen Informationen durch Mitarbeiter der Gemeindeverwaltung oder den dortigen Ortsbürgermeister gewonnen und übermittelt werden müssten.

Die Verbandsgemeinden finanzieren sich neben eigenen Einnahmen (Gebühren, Beiträge, Entgelte, Erträge und Gewinne aus wirtschaftlicher Betätigung und Verpachtung / Vermietung) und Schlüsselzuweisungen (des Landes) durch eine Verbandsgemeindeumlage, die nach den gleichen Grundsätzen wie die Kreisumlage erhoben wird.¹⁰⁰

4.3.3. Aufgaben der Verbandsgemeinde

Bei den Aufgaben der Verbandsgemeinden wird zwischen zwei Arten von Aufgaben unterschieden:

Unter „geborenen“ Aufgaben werden die in § 67 Abs. 1 und 2 GO Rh.-Pf. den Verbandsgemeinden zugewiesenen Aufgaben verstanden, die diese an Stelle der Ortsgemeinden wahrnehmen. Dazu gehören:

- die Schulträgerschaft nach dem Schulgesetz,
- Brandschutz und technische Hilfe,
- der Bau und die Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen,
- die Wasserversorgung,
- die Abwasserbeseitigung,
- der Ausbau und die Unterhaltung von Gewässern dritter Ordnung,
- die Flächennutzungsplanung.

Zu den übertragenen Aufgaben gehört zudem die Führung der Verwaltungsgeschäfte der Ortsgemeinden, wobei eine Bindung an deren Beschlüsse und Weisungen besteht.¹⁰¹

Unter „gekorenen“ Aufgaben werden solche Aufgaben der Ortsgemeinden verstanden, welche die Verbandsgemeinden auf Grund der „Kompetenz-Kompetenz“ nach § 67 Abs. 3 GO Rh.-Pf. durch einen an besondere Voraussetzungen gebundenen Beschluss an sich gezogen haben. Die Norm hat folgenden Wortlaut:

⁹⁹ Vogelgesang, Lübking, Jahn (1997), Rn. 911.

¹⁰⁰ Nierhaus, Gebhardt (2000), S. 28 f.; Vogelgesang, Lübking, Jahn (1997), Rn. 911a. Zur Verbandsgemeindeumlage siehe auch OVG Koblenz, DÖV (1995), 161.

¹⁰¹ Vogelgesang, Lübking, Jahn (1997), Rn. 909.

„Die Verbandsgemeinde kann weitere Selbstverwaltungsaufgaben der Ortsgemeinden übernehmen, soweit deren gemeinsame Erfüllung im dringenden öffentlichen Interesse liegt. Die Übernahme setzt voraus, dass die Verbandsgemeinde und mehr als die Hälfte der Ortsgemeinden zustimmen und in den zustimmenden Ortsgemeinden die Mehrzahl der Einwohner der Verbandsgemeinde wohnt.“

Ein dringendes öffentliches Interesse soll nach der Kommentarliteratur vorliegen, „wenn die Wahrnehmung einer Aufgabe in personeller und sachlicher Hinsicht eine Verwaltungskraft erfordert, die bei der Mehrzahl der Ortsgemeinden nicht vorhanden ist“.¹⁰² Damit wird ein Effizienz Gesichtspunkt explizit zu einem dynamischen Kompetenzzuordnungskriterium erhoben.

Eine vergleichbare Regelung sieht das Eckpunktepapier ebenso wenig vor die das Verbandsgemeindeeinführungsgesetz des Jahres 2001.

Gemäß dem Eckpunktepapier¹⁰³ erfüllt die Verbandsgemeinde, abgesehen von den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Ortsgemeinden, die ihr alle Ortsgemeinden zur Erfüllung übertragen haben, sowie den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, die folgenden Aufgaben des eigenen Wirkungskreises anstelle ihrer Ortsgemeinden:

- die Flächennutzungsplanung,
- die Trägerschaft für allgemein bildende öffentliche Schulen nach Maßgabe des Schulgesetzes LSA,
- die Errichtung und Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen, die mehreren Ortsgemeinden dienen,
- die Errichtung und Unterhaltung von Sozialeinrichtungen, die mehreren Ortsgemeinden dienen, sowie Kindertageseinrichtungen nach dem Kinderförderungsgesetz LSA,
- die Straßenbaulast bei außerörtlichen Gemeindestraßen, die dem nachbarlichen Verkehr zwischen Gemeinden oder dem weiteren Anschluss von Gemeinden oder räumlich getrennten Ortsteilen an überörtliche Verkehrswege dienen oder zu dienen bestimmt sind,
- die Trinkwasserversorgung und die Abwasserbeseitigung,
- die Hilfe bei Verwaltungsangelegenheiten im Sinne von § 23 der Gemeindeordnung,
- Aufgaben nach dem Schiedsstellen- und Schlichtungsgesetz.

Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, die weder gesetzlich noch per Vertrag auf die Verbandsgemeinde zur Erfüllung übertragen wurden, nimmt sie als Besorgungsaufgabe für die Ortsgemeinde wahr.

¹⁰² Klöckner (2007), § 67 GO, Erl. 4.2. Hierzu auch Nierhaus, Gebhardt (2000), S. 27.

¹⁰³ Eckpunktepapier in der Fassung vom 5. April 2007, S. 45 f. Vgl. auch bereits § 2 Abs. 1 des Dritten Vorschaltgesetzes zur Kommunalreform vom 26. Oktober 2001, GVBl. LSA Nr. 47/2001, S. 434.

4.3.4. Kommunalverfassungsrechtliche Stellung der Verbandsgemeinde

Umstritten ist nach wie vor die genaue kommunalverfassungsrechtliche Verortung der Verbandsgemeinde. Während sich die Rechtsprechung dazu bislang nicht eindeutig festgelegt hat,¹⁰⁴ stehen sich im wissenschaftlichen Schrifttum zwei Meinungen gegenüber.

Nach der ersten Ansicht handelt es sich bei der Verbandsgemeinde um einen Gemeindeverband und damit einer Erscheinungsform der Kommunalverwaltung zweiter Ordnung (Verbandskörperschaft).¹⁰⁵ Damit ist die wichtige rechtliche Folge verbunden, dass sich die Verbandsgemeinden nicht auf die Aufgabengarantie des Art. 28 Abs. 2 GG berufen können.¹⁰⁶ Auf der Ebene des Verfassungsrechts von Sachsen-Anhalt wäre damit die Folge verbunden, dass für die Verbandsgemeinden nicht das Konnexitätsprinzip des Art. 87 Abs. 3 VerfLSA gelten würde, da dieses auf die Kommunen beschränkt ist, die in Absatz 1 als Gemeinden und Landkreise legal definiert werden. Das Problem könnte aber leicht durch eine Erweiterung der Legaldefinition gelöst werden.¹⁰⁷

Die zweite Ansicht geht demgegenüber davon aus, dass die Verbandsgemeinden wegen der unmittelbaren Zuweisung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft und ihrer Verfasstheit als originärer Gebietskörperschaft die Qualifikation als Gemeinde in einem gestuften System der Örtlichkeit zuzusprechen ist.¹⁰⁸ In diesem Zusammenhang werden zur genaueren Kennzeichnung auch Formulierungen wie Föderal- oder Dachgemeinde oder Stufengemeinde verwendet.¹⁰⁹

Beide Auffassungen gehen, ebenso wie das Bundesverwaltungsgericht¹¹⁰, davon aus, dass die Ortsgemeinden sich gegenüber den Verbandsgemeinden auf ihr verfassungsrechtlich geschütztes Selbstverwaltungsrecht berufen können, ihre Existenz und ihr Aufgabenbestand also weiterhin geschützt bleiben. Es ist deshalb auch insoweit von einer interkommunalen Geltung der Selbstverwaltungsgarantie auszugehen.¹¹¹ Eine Klärung des Meinungsstreites bedarf es für die Zwecke dieses Gutachtens nicht. Zu beach-

¹⁰⁴ BVerwG, NVwZ (1984), 378 lässt die Frage ausdrücklich offen, ob es sich bei der Verbandsgemeinde um einen Gemeindeverband oder eine Gemeinde zweiter Stufe handelt, da dies für die Geltung der Selbstverwaltungsgarantie unerheblich sei.

¹⁰⁵ So etwa *Hofmann*, DVBl. (1968), S. 932 ff.; *Nierhaus, Gebhardt* (2000), S. 23 ff.; *Hamann* (2005), Gemeindegebietsreform in Bayern. Entwicklungsgeschichte, Bilanz und Perspektiven, München, S. 227 ff.

¹⁰⁶ So ausdrücklich *Nierhaus, Gebhardt* (2000), S. 25 m.w.N.

¹⁰⁷ Art. 87 Abs. 1 S. 1 VerfLSA müsste dann lauten: „(1) Die Kommunen (Gemeinden, Verbandsgemeinden und Landkreise) und die Gemeindeverbände verwalten ihre Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung.“

¹⁰⁸ *Stich*, Rheinland-Pfalz – Beispiel einer durchgreifenden Verwaltungsreform, *DÖV* (1969), S. 236 ff.; *Dietlein, Thiel* (2006), S. 99 ff. m.w.N.; *von Mutius, A.* (1982), S. 37.

¹⁰⁹ *Dietlein, Thiel* (2006), S. 100 m.w.N. *Bovenschulte* (2000), S. 449 spricht von Föderalgemeinde.

¹¹⁰ BVerwG, NVwZ (1984), 378.

¹¹¹ *Dietlein, Thiel* (2006), S. 101.

ten ist lediglich, dass die Verbandsgemeinde ebenfalls unter den Schutz der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie fällt.

4.3.5. Allgemeine Qualifizierung

Mit der Verbandsgemeinde hat sich eine kommunale Gebietskörperschaft mit eigener, unmittelbarer Legitimationsstruktur entwickelt, die neben den Ortsgemeinden beziehungsweise arbeitsteilig mit ihnen öffentliche Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft erfüllt. Im Unterschied zur Verwaltungsgemeinschaft handelt es sich nicht um eine Form mittelbarer Kommunalverwaltung, sodass von einer stärkeren Legitimationsstruktur ausgegangen werden kann. Im Unterschied zur Einheitsgemeinde werden die überkommenen örtlichen Strukturen nicht nur als Binnenstruktur abgebildet, sondern bleiben mit gemindertem Aufgabenbestand und ohne Verwaltungsapparat als solche bestehen. Dadurch wird eine starke Reduzierung der ehrenamtlich tätigen Bürger vermieden und es werden auf der örtlichen Ebene echte Entscheidungszuständigkeiten belassen. Zu beachten ist indes, dass im Rahmen der Bildung der Verbandsgemeinden die Ortsgemeinden ebenfalls auf eine Mindestgröße von ca. 1 000 Einwohnern durch entsprechende Fusionen angehoben werden. Dies führt zu einer homogeneren Binnenstruktur.

Weitere besondere Merkmale der Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz sind ihre Kompetenz-Kompetenz, mit der sie auf Aufgaben der Ortsgemeinden zugreifen können, sowie die Möglichkeit der Verwaltungskooperation mit großen verbandsgemeindefreien Gemeinden in Gestalt einer Realunion gemäß § 71 Abs. 1 S. 2 GO Rh.-Pf. Beide Regelungen sind in besonderer Weise auf die Erzielung von Effizienzgewinnen ausgerichtet und durch ihren dynamischen Charakter sowie die dezentrale Entscheidungskompetenz (mit entsprechendem Akzeptanzvorteil) ausgewiesen.

Stellt man den Aspekt der größtmöglichen Entfaltung bürgerschaftlicher Partizipation bei gleichzeitiger Verwirklichung von Ortsnähe und Verwaltungseffizienz in den Vordergrund der Bewertung, so kann man mit DIETLEIN, THIEL sogar so weit gehen, die Verbandsgemeinde als „geradezu ideale Verfassungskonkretisierung“ zu bezeichnen, weil dieses Modell besonders geeignet sei, der neueren Entwicklung in ländlichen Siedlungsstrukturen mit dem Auseinanderfallen von Wohn- und Arbeitsort gerecht zu werden.¹¹²

4.4. Zusammenfassung

Das Modell der *Einheitsgemeinde* bezeichnet einen Gemeindetypus, der eine Mindesteinwohnerzahl von 8 000 aufweist und vielfach durch eine Fusion von kleineren Gemeinden entstanden ist. Soweit Einheitsgemeinden über räumlich voneinander getrennte

¹¹² Dietlein, Thiel (2006), S. 102.

Ortsteile verfügen, können eine Ortschaftsverfassung eingeführt, Ortschaftsräte gebildet und Ortsbürgermeister bestellt werden; dies wird heute in nahezu allen Einheitsgemeinden des Landes praktiziert.

Verwaltungsgemeinschaften sind eine Form der zwischengemeindlichen Kooperation, bei der die Verwaltungsgemeinschaft alle Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden in eigenem Namen wahrnimmt. Gleiches gilt für die der Verwaltungsgemeinschaft von den Mitgliedsgemeinden übertragenen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises. Derzeit wird die Möglichkeit zur freiwilligen Übertragung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auf die Ebene der Verwaltungsgemeinschaft nur sehr rudimentär wahrgenommen, was auch Einfluss auf die Möglichkeiten einer Koordination gemeindlicher Aufgabenerfüllung und deren Effizienz und Effektivität hat. Alle nicht zur Erfüllung übertragenen Aufgaben fallen in den sog. Besorgungsbereich d. h. die Verwaltungsgemeinschaft handelt im Namen und im Auftrag der Mitgliedsgemeinden, bei denen die Gestaltungshoheit liegt (und welche nahezu über kein eigenes Verwaltungspersonal verfügen).

Das Modell der Verwaltungsgemeinschaft lässt sich weiter differenzieren in die Sub-Modelle *Verwaltungsgemeinschaft (T)* bei dem eine größere Gemeinde ihre eigene Verwaltung für kleinere Gemeinden zur Verfügung stellt sowie *Verwaltungsgemeinschaft (A)* das üblicherweise mehrere in etwa gleich große Gemeinden umfasst.

Das Modell der *Verbandsgemeinde* unterscheidet sich von der Verwaltungsgemeinschaft (A) vor allem dadurch, dass auf der Ebene der Verbandsgemeinde ein Verbandsgemeinderat und ein Bürgermeister von den Bürgerinnen und Bürgern direkt gewählt werden. Zudem wird der Verbandsgemeinde ein Teil der Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden durch Gesetz übertragen; weitere Aufgaben können vom Verbandsgemeinderat durch Mehrheitsbeschluss an sich gezogen werden.

5. Übersicht über die gegenwärtige Struktur der gemeindlichen Verwaltungsstrukturen und Bildung von Gemeindeclustern

5.1. Übersicht über den Status Quo

Das Land Sachsen-Anhalt verfügt über eine Fläche von insgesamt 20 446,31 km² und hat 2 456 687 Einwohner (Stand 30.06.2006). Das entspricht einer Bevölkerungsdichte von rund 120 Einwohnern je km². Verglichen mit der bundesweiten Bevölkerungsdichte von rund 231 Einwohnern je km², ist Sachsen-Anhalt als dünnbesiedeltes Land mittlerer Größe einzuordnen.

Derzeit verteilen sich die 1 039 kreisangehörigen Gemeinden auf 21 Kreise (Gebietsstand 31.12.2006). Mit der Kreisgebietsreform, die mit dem 1.7.2007 in Kraft tritt, verringert sich die Zahl auf 11 Kreise und drei kreisfreie Städte.

Tabelle 5.1:

Einwohner und Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden nach Gemeindegrößenklassen 2006

Gemeindegrößenklasse nach Einwohnern	Einwohner insgesamt	Zahl der Gemeinden
< 100	478	6
100 – 200	13 703	85
200 – 500	109 220	327
500 – 1 000	211 022	300
1 000 – 2 000	225 695	160
2 000 – 3 000	131.581	55
3 000 – 5 000	125.928	33
5 000 – 10 000	278 250	36
10 000 – 20 000	246 451	18
20 000 – 50. 00	570 315	19
Summe	1 912 643	1 039

Anmerkungen: ohne die kreisfreien Städte Halle, Magdeburg, Dessau.

Quelle: Eckpunktepapier des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt (2007) S. 4 und Mitteilung des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt vom 11.06.2007.

Tabelle 5.1 zeigt, dass 966 bzw. 92,9% der kreisangehörigen Gemeinden weniger als 5 000 Einwohner haben. Dennoch lebt ein Großteil der Bevölkerung der kreisangehörigen Gemeinden Sachsen-Anhalts, nämlich 57,3%, in den 76 Städten und Gemeinden mit mehr als 5 000 Einwohnern. Die kreisfreien Städte Magdeburg, Halle und Dessau haben (Stand 30.06.2006) insgesamt 544 044 Einwohner, die auf einer Gesamtfläche von 518,76 km² (aktuellster Stand 31.12.2005) leben. Die durchschnittliche Größe der

kreisangehörigen Gemeinden liegt bei rund 18,66 km² (Stand 31.12.2005) bzw. bei durchschnittlich 1 853 (Stand 31.12.2005) Einwohnern.¹¹³

Die kreisangehörigen Gemeinden sind in der großen Mehrzahl der Fälle Mitglieder einer Verwaltungsgemeinschaft. 1 004 Gemeinden haben sich zu 94 (Stand 31.12.2006) Verwaltungsgemeinschaften zusammengeschlossen. Davon werden 33 Gemeinschaften nach dem Trägergemeindemodell, 61 nach dem Modell des gemeinsamen Verwaltungsamtes verwaltet. 35 Gemeinden sind eigenständig oder als Einheitsgemeinde konstituiert.

In den 35 Einheitsgemeinden leben durchschnittlich rund 15 600 Einwohner (siehe Tabelle 5.3), wobei die meisten Gemeinden der Größenklasse zwischen 5 000 und 10 000 Einwohnern zuzurechnen sind (Tabelle 5.2). 17 der 33 Verwaltungsgemeinschaften nach dem Trägergemeindemodell fallen in die Größenklasse zwischen 10 000 und 20 000 Einwohner. Dieser sind auch mit Abstand die größte Zahl der Verwaltungsgemeinschaften mit gemeinsamen Verwaltungsamt zuzuordnen.

Tabelle 5.2:

Zahl der Gemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften nach Einwohnergrößenklassen und Verwaltungsform

Größenklasse nach Einwohnern	Verwaltungsgemeinschaften (T)	Verwaltungsgemeinschaften (A)	Einheitsgemeinden
3 000 – 5 000	-	1	-
5 000 – 10 000	3	14	17
10 000 – 20 000	17	46	8
20 000 – 50 000	13	-	10

Anmerkungen: Stand 31.12.2005; ohne die kreisfreien Städte Halle, Magdeburg, Dessau.

Quelle: Eckpunktepapier des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt (2007), S. 4-9, Mitteilung des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt vom 11.06.2007, Berechnungen des IHW.

Unterschiede zwischen den Verwaltungsformen lassen sich, wie Tabelle 5.3 verdeutlicht, auch in der Zahl der Mitgliedsgemeinden, der durchschnittlichen Fläche, Einwohnerzahl und der Größenstruktur der zugehörigen Gemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft feststellen. Beim Vergleich der beiden Typen von Verwaltungsgemeinschaften fällt auf, dass vor allem die durchschnittlichen Einwohnerzahlen erheblich voneinander abweichen. So weisen Verwaltungsgemeinschaften mit gemeinsamen Verwaltungsamt mit 11 649 Einwohnern im Durchschnitt die geringsten Bevölkerungszahlen auf. Hingegen ist die Gemeindefläche in dieser Form mit durchschnittlich 195,62 km² die größte.

¹¹³ Vgl. zu den Ausführungen über den Gebietsstand 2005: Eckpunktepapier des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt (2007), S. 6 ff.

Dies schlägt sich in der Einwohnerdichte nieder, die mit 59,55 Einwohner je km² weit unter dem Landesschnitt und weit hinter den anderen Verwaltungsformen liegt.

Tabelle 5.3:
Durchschnitt relevanter Eckdaten nach Verwaltungsform

	Verwaltungs- gemeinschaft (T)	Verwaltungsgemeinschaft (A)	Einheitsgemeinde
Einwohner	19 895	11 649	15 603
Fläche in km ²	130,81	195,62	101,33
Einwohnerdichte je km ²	152,09	59,55	153,98
Mitgliedsgemeinden	6,52	23,48	-
Gemeinden unter 500 Einw.	2,18	9,94	-
Gemeinden über 500 Einw.	4,33	13,52	-

Anmerkungen: Stand 31.12.2005; ohne die kreisfreien Städte Halle, Magdeburg, Dessau.

Quelle: Eckpunktepapier des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt (2007), S. 4-9; Berechnungen des IWH.

Die durchschnittliche Zahl zugehöriger Gemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft mit gemeinsamen Verwaltungsamt (Tabelle 5.3) ist mit rund 23,48 rund 3,6 mal so hoch wie in Verwaltungsgemeinschaften mit Trägergemeinde. Diese Eckdaten legen nahe, dass das Modell der Verwaltungsgemeinschaft mit gemeinsamen Verwaltungsamt in erster Linie in Gemeinden im ländlich strukturierten, dünn besiedelten Raum Anwendung findet.

Der Stand des Jahres 2004 (Tabelle 5.4) weist gegenüber der aktuellen Situation wesentliche Unterschiede auf. So hat sich die Zahl der Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften deutlich reduziert. 2004 existierten in Sachsen-Anhalt 44 selbständige oder Einheitsgemeinden. Von den 161 Verwaltungsgemeinschaften waren 37 nach dem Modell der gemeinsamen Trägergemeinde und 124 mit einem gemeinsamen Verwaltungsamt konstituiert.¹¹⁴

¹¹⁴ Diese Zahlen spiegeln den Stand der Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Haushalte in Sachsen-Anhalt zum 31.12.2004 wieder. Dieser weicht geringfügig vom juristischen Gebietsstand zum 31.12.2004 ab. Näheres zur Datengrundlage siehe Abschnitt 6.1.3.

Tabelle 5.4:

Anzahl der Gemeinden nach Verwaltungsform und Einwohnergrößenklassen

	< 5 000 Einw.	5 000 - 1 000 Einw.	1 0000 – 20 000 Einw.	> 20 000 Einw.
	Anzahl			
Verwaltungsgemeinschaft (T)	4	14	10	9
Verwaltungsgemeinschaft (A)	30	86	8	
Einheitsgemeinde	6	16	9	13

Anmerkungen: ohne die kreisfreien Städte Halle, Magdeburg, Dessau.

Quelle: Berechnungen des IWH, vgl. Abschnitt 6.1.3.

Die aufgezeigte Entwicklung setzt sich gegenläufig in den durchschnittlichen Einwohnerzahlen und Gebietsgrößen fort. Vergleicht man die Werte in den Tabellen 5.3 und 5.5, so zeigt sich, dass die durchschnittliche Fläche und Einwohnerzahl der Verwaltungsgemeinschaften gegenüber 2004 stark angestiegen ist. Besonders auffällig ist beim Vergleich der Tabellen 5.4 und 5.2 die Entwicklung der Verwaltungsgemeinschaften (A): Deren Anzahl hat sich seither mehr als halbiert. Gleichzeitig ist die Fläche, bei sinkender Bevölkerungsdichte, von rund 101 km² auf durchschnittlich rund 195 km² gestiegen. Für Einheitsgemeinden kann eine Vergrößerung der durchschnittlichen Gemeindefläche um rund 30% und leicht steigende Bevölkerungszahlen festgestellt werden. Dies hatte eine gegenüber 2004 um rund 109 Einwohner je km² gesunkene durchschnittliche Bevölkerungsdichte zur Folge.

Tabelle 5.5:

Durchschnitt relevanter Eckdaten nach Verwaltungsform und Gemeindegrößenklassen

		< 5 000 Einw.	5 000 – 1 000 Einw.	10 000 – 20 000 Einw.	> 20 000 Einw.	Gruppen- Gesamtwert
Verwaltungs- gemeinschaft (T)	Einw.	4 136	7 062	14 061	28 388	13 539
	Einw. je km ²	78	93	192	441	198
	km ²	73,03	85,70	104,58	85,04	89,01
Verwaltungs- gemeinschaft (A)	Einw.	4 233	6 613	11 611	.	6 379
	Einw. je km ²	62	83	122	.	81
	km ²	82,68	102,97	147,19	.	101,09
Einheitsgemeinde	Einw.	3 329	7 739	13 531	29 774	14 832
	Einw. je km ²	286,50	330,26	206,42	206,27	262,33
	km ²	58,50	67,35	67,13	105,94	77,50
Gesamtwert	Einw.	4 090	6 834	13 068	29 207	9 521
	Einw. je km ²	142,24	126,37	197,08	186,97	145,29
	km ²	87	95	88	105	94

Anmerkungen: ohne die kreisfreien Städte Halle, Magdeburg, Dessau.

Quelle: Berechnungen des IWH, vgl. Abschnitt 6.1.3.

Der Vergleich innerhalb der Gemeindegrößenklassen und Verwaltungsformen im Jahr 2004 zeigt ebenfalls deutliche strukturelle Unterschiede. So variiert beispielsweise die Einwohnerdichte innerhalb der Gruppe der Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften (T) stark. Verwaltungsgemeinschaften (A) hingegen sind vergleichsweise homogen strukturiert und weisen insgesamt die geringste Einwohnerdichte aus.

5.2. Bildung von Gemeinde-Clustern für die empirische Analyse

Im Rahmen des Gutachtens wurden Fallstudien in 10 Kommunen Sachsen-Anhalts durchgeführt. Der Auswahl der Fallstudienkommunen (FSK) lagen folgende Überlegungen zugrunde:

- 1) Zunächst wurden je zwei Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften betrachtet, die sich hinsichtlich ihrer allgemeine Merkmale (Einwohnerzahl, Fläche bzw. Bevölkerungsdichte, Zahl der Mitgliedsgemeinden) ähneln.
- 2) Weitere zwei Fallstudienkommunen sollen Einheitsgemeinden bilden, die bis 2001 oder 2002 noch den Status einer Verwaltungsgemeinschaft hatten und sich danach in eine Einheitsgemeinde umgewandelt haben (diese Fallstudienkommunen werden im Gutachten vereinfachend als „*Transformationsgemeinden*“ bezeichnet). Ziel der Analyse dieser Transformationsgemeinden ist es, eventuelle Veränderungen bezüglich der Effizienz und Effektivität im Zuge des Wechsels der gemeindlichen Organisationsform beispielhaft sichtbar zu machen.
- 3) Weitere zwei Fallstudienkommunen sollen im „Speckgürtel“ von Oberzentren (d. h. in Sachsen-Anhalt die kreisfreien Städte) gelegen sein, also unmittelbar an ein Oberzentrum (eine kreisfreie Stadt) angrenzen. Die Einbeziehung von Speckgürtel-Gemeinden in die Gruppe der Fallstudienkommunen erfolgte, weil einerseits erwartet werden kann, dass das Oberzentrum Leistungen anbietet, von denen die Bürger der Umlandgemeinden profitieren und die Umlandgemeinden sie folglich nicht selber anbieten müssen. Andererseits wäre zu erwarten, dass die Suburbanisierung in den Umlandgemeinden Erfordernisse zur Entwicklung von Infrastrukturen insbesondere in den Bereichen Wohnungswesen, Verkehr, Soziales, Gewerbeentwicklung mit sich bringt, und es stellt sich die Frage, mit welchem Gemeindemodell diese Herausforderungen effizienter und effektiver zu bewältigen sind.¹¹⁵ Bei den ausgewählten „*Speckgürtel-Gemeinden*“ handelt es sich zum einen um eine Einheitsgemeinde und zum anderen um eine Verwaltungsgemeinschaft (A).

¹¹⁵ Im Eckpunktepapier des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt wird das Modell der Einheitsgemeinde als besonders geeignet zur Bewältigung der Herausforderungen der Stadt-Umland-Situation angesehen. Vgl. *Eckpunktepapier des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt* (2007), S. 42-43.

- 4) Schließlich wurden vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklungen in Sachsen-Anhalt zwei Verwaltungsgemeinschaften näher untersucht, die eine sehr große Gebietsfläche (bei zugleich großer Zahl von Mitgliedsgemeinden und geringer Einwohnerzahl) aufweisen. Bei diesen Fallstudienkommunen kann vermutet werden, dass sie zukünftig in besonderer Weise von der demographischen Entwicklung betroffen sein werden.

Um Fallstudienkommunen auszuwählen, die sich gemäß den soeben angestellten Überlegungen hinsichtlich der allgemeinen Merkmale ähneln, wurde die Grundgesamtheit der sachsen-anhaltischen Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mittels einer sog. Two-Step-Cluster-Analyse¹¹⁶ in Untergruppen mit ähnlichen Merkmalen aufgeteilt. Für die Gruppenbildung wurden die allgemeinen Strukturmerkmale Einwohnerzahl und Fläche herangezogen, die als wesentliche Determinanten der Ausgaben einer Gemeinde gelten können.

Die Heranziehung des Kriteriums der Einwohnerzahl für die Clusteranalyse fußt auf folgenden Überlegungen: Auf der einen Seite sind die Ausgaben pro Einwohner in Ballungsräumen tendenziell höher (sog. Brechtsches Gesetz der progressiven Parallelität von Ausgaben und Bevölkerungsmassierung), andererseits ermöglicht eine steigende Bevölkerungsdichte Größenvorteile bei der Bereitstellung wie bei der Nutzung kommunaler Leistungen und damit Kostenersparnisse. Da allerdings die Bevölkerungsdichte in der Stichprobe signifikant negativ mit der ebenfalls als Kriterium zu verwendenden Fläche korreliert, wird ersatzweise die Bevölkerungszahl verwendet. Die Heranziehung des Kriteriums der Gebietsfläche erfolgt unter Zugrundlegung der Hypothese, dass die Ausgaben mit steigender zu versorgender Fläche steigen.

Weitere potentiell für die Clusteranalyse in Frage kommenden Strukturvariablen wie die Zahl der Mitgliedsgemeinden (zusätzliche Kosten infolge von Reibungsverlusten der politischen Ebenen) oder die Zentrumsfunktion werden vernachlässigt. Erstere korreliert signifikant positiv mit der Fläche, letztere signifikant positiv mit der Einwohnerzahl der untersuchten Gemeinden.

Das Two-Step-Clusterverfahren liefert als optimale Clusteranzahl drei Cluster. Die folgende Tabelle 5.6 enthält die maßgeblichen Charakteristika.

¹¹⁶ Zur Methodik der Clusteranalyse vgl. z.B. Backhaus et al. (2006), S. 489ff.

Tabelle 5.6:

Arten und Merkmalsausprägungen der drei identifizierten Cluster

Anzahl der Fälle	Cluster Nr.	Charakterisierung **	Ausprägung der Merkmale*	
			Fläche	Einwohner
20	1	Verdichtete Kommunen	niedrig	hoch
28	2	Große dünn besiedelte Kommunen	hoch	niedrig
81	3	Kleine dünn besiedelte Kommunen	niedrig	niedrig

Anmerkungen: * „hoch“ bzw. „niedrig“ bedeutet, dass der Mittelwert des Clusters deutlich über bzw. unter dem Mittelwert aller 129 sachsen-anhaltischen Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften liegt. – ** Die verbale Charakterisierung der Cluster erfolgt nicht durch die Clusterung selbst, sondern ist Ergebnis der Sichtung der Abweichungen der Cluster von den Mittelwerten der Fläche und der Einwohnerzahl.

Quelle: Darstellung und Berechnungen des IWH.

Cluster 1 enthält nur dichter besiedelte Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit Trägergemeinden. *Cluster 2* enthält ausschließlich großflächige Verwaltungsgemeinschaften (größtenteils Ämter) in eher ländlichen Räumen (geringe Bevölkerungsdichte) mit einer Vielzahl von Mitgliedsgemeinden. Das von den Fallzahlen her größte *Cluster 3* enthält sowohl von der Fläche als auch von der Einwohnerzahl her eher kleine Verwaltungsgemeinschaften (Trägergemeinden und Ämter) und Einheitsgemeinden.

Die Auswahl der Fallstudiengemeinden erfolgte auf der Basis dieser Gruppenbildung. Ein Vergleich zwischen ähnlich strukturierten Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften ist folglich nur innerhalb von Cluster 1 und Cluster 3 möglich.

Eine wesentliche Restriktion stellte allerdings die für eine Betrachtung im Zeitablauf notwendige Konstanz der Struktur der untersuchten Fallbeispielgemeinden dar. Ab 2004 kam es zu einer Vielzahl von Änderungen in der Gemeindestruktur. Damit wurde die zeitliche Konstanz zur wesentlichen Restriktion für die Auswahl der Fallstudiengemeinden und insbesondere bei den Verwaltungsgemeinschaften mussten gewisse Zugeständnisse gemacht werden.

Die zehn ausgewählten Fallstudienkommunen lassen sich wie folgt charakterisieren:

Tabelle 5.7:

Zuordnung der Fallstudiengemeinden nach Clustern

	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
Reine Einheitsgemeinden	EG	-	EG
Reine Verwaltungsgemeinschaften	VG (T)	-	VG (T)
Transformationsgemeinden	-	-	2 x EG
Speckgürtelgemeinden	-	-	VG (A) EG
Gemeinden im ländlichen Raum	-	VG (A)	VG (A)

Anmerkungen: EG: Einheitsgemeinde VG (A): Verwaltungsgemeinschaft Amtslösung, VG (T) Verwaltungsgemeinschaft Trägergemeinmodell.

Quelle: Darstellung des IWH.

6. Empirische Untersuchungen zur Effizienz von Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden

6.1. Quantitative Analysen

6.1.1. Erkenntnisziel der Analyse

Die quantitative Analyse dient dazu, belastbare Aussagen hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit unterschiedlicher kommunaler Verwaltungsstrukturen abzuleiten. Zu diesem Zweck wird ein Vergleich der Kosten bzw. des eingesetzten Personals der kreisangehörigen Gemeinden bezogen auf eine geeignete Referenzgröße für unterschiedliche Verwaltungsformen durchgeführt und mittels induktiver statistischer Verfahren getestet, ob sich hier signifikante Unterschiede für Verwaltungsgemeinschaften (T oder A) und Einheitsgemeinden ergeben. Die Untersuchung beschränkt sich dabei nicht auf einen Vergleich der Gesamtausgaben bzw. des Gesamtpersonalbestands, sondern differenziert nach einzelnen, besonders zentralen kommunalen Aufgabenbereichen.

6.1.2. Auswahl der untersuchten kommunalen Aufgabenbereiche

6.1.2.1. Effizienzkriterien

Entsprechend der in Abschnitt 3.1.2. entwickelten Konkretisierung von Effizienz wurden für die Wahl der zu untersuchenden kommunalen Aufgabenbereiche folgende Kriterien herangezogen:¹¹⁷

- Tragfähigkeit

Falls bei der kommunalen Leistungserstellung Wechselwirkungen (Spillovers) zwischen Gemeinden oder Ortsteilen bestehen, so wäre zu erwarten, dass in den Einheitsgemeinden die Internalisierung dieser Effekte gegenüber der eher unkoordinierten Bereitstellung in den Verwaltungsgemeinschaften besser gelingt, was sich in niedrigeren Ausgaben und Personalbeständen niederschlagen sollte. Dies kann beispielsweise im Bereich der (Grund-)Schulen, der Kindertagesstätten, beim Brandschutz oder bei den Gemeindestraßen der Fall sein.

¹¹⁷ Auf eine Einbeziehung des Kriteriums „Flexibilität“ wurde verzichtet, da ex ante nicht ersichtlich ist, weshalb eine Einheitsgemeinde überschüssige Personalbestände schneller abbauen könnte als eine Verwaltungsgemeinschaft.

- Professionalität

Wird generell von einer größeren Professionalität des Verwaltungshandelns in Einheitsgemeinden ausgegangen, so müsste sich dies ebenfalls in niedrigeren Ausgaben und/oder niedrigeren Personalbeständen in bestimmten Bereichen niederschlagen, die vor allem auf die Rechtssicherheit der Verwaltungsakte angewiesen sind. Dazu zählen z. B. die Bereiche Bauverwaltung (60) und Städteplanung, Vermessung, Bauordnung (61).

- Nutzung des ehrenamtlichen oder bürgerschaftlichen Engagements

Durch die größere Einbindung von ehrenamtlich tätigen Bürgern in die Verwaltung können signifikante Kostenvorteile oder niedrigere Personalbestände bei Verwaltungsgemeinschaften bestehen, weil aufgrund dieser Kostenentlastungswirkung z. B. geringere Ausgaben im Bereich allgemeine Verwaltung anfallen könnten. Allerdings können durch das Wegfallen der Aufwandsentschädigungen für die Gemeinderäte der Mitgliedsgemeinden und der Gemeindebürgermeister die Aufwendungen für den Bereich Gemeindeorgane in Einheitsgemeinden deutlich niedriger ausfallen.

- Transaktionskosten: Informationskosten, Entscheidungskosten, Kosten der Durchsetzung und Kontrolle

Transaktionskosten sind für sich genommen nur schwer mess- und quantifizierbar, es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass sie sich in den Personalbeständen und Ausgabenposten der Kommunen niederschlagen. Generell ist es schwierig, hier eine allgemeine Hypothese bezüglich signifikanter Transaktionskostenunterschiede zwischen den Verwaltungsformen aufzustellen. Einerseits dürften die Informationskosten in Verwaltungsgemeinschaften – insbesondere die Informationskosten der Verwaltung - dadurch, dass die einzelnen Bürgermeister vor Ort Entscheidungsbefugnis haben, geringer ausfallen als in der Einheitsgemeinde. Andererseits sind die Koordinationskosten etwa bei der Haushaltsplanung – bedingt durch die Vielzahl der Einzelhaushalte und der notwendigen Abstimmung mit den Mitgliedsgemeinden – unter Umständen in den Verwaltungsgemeinschaften deutlich höher. Kosten- und Personalunterschiede müssten sich daher vor allem im Bereich Allgemeine Verwaltung feststellen lassen.

6.1.2.2. Statistische Aussagefähigkeit, Messbarkeit und Quantifizierbarkeit

Neben den im vorigen Abschnitt erläuterten zu erwartenden Ausgaben- und Personalstandsunterschieden bestimmen praktische Überlegungen die Auswahl der zu vergleichenden kommunalen Aufgabenbereiche.

Die Ausgaben bzw. das Personal müssen bei möglichst allen Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinde anfallen, um hinreichende Fallzahlen für die statistische Auswertung zu erhalten. Ferner sollten die Positionen quantitativ bedeutsam sein. Dies trifft vor allem auf zentrale Aufgabenbereiche zu, die in der Regel nicht zu den freiwill-

ligen Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gehören oder aufgrund des heterogenen Charakters der von ihnen erbrachten Leistungen (z. B. Bereich Allgemeine Verwaltung) nicht eindeutig nach dem Grad der Pflichtigkeit für die Gemeinden zuzuordnen sind. Der Kulturbereich kann beispielsweise, wie die folgenden Abschnitte noch zeigen werden, deshalb nicht berücksichtigt werden, weil kleinere Gemeinden nur selten eigene Kultureinrichtungen wie Theater unterhalten. Keine Ausgaben in diesem Bereich zu tätigen oder eigenes Personal dafür vorzuhalten muss daher nicht notwendigerweise ein Zeichen größerer Effizienz der Leistungserstellung sein. Fehlende Angaben oder zu gering/zu hoch ausgewiesene Personalbestände oder Ausgaben können außerdem auf eine unzureichende Aufsplittung nach Aufgabenbereichen zurückzuführen sein. Beispielsweise können Kosten und Personal des Bereichs Straßenreinigung dem örtlichen Bauhof (Unterposition des Aufgabenbereichs Gemeindestraßen) zugerechnet werden.

Idealerweise sollte der Output der jeweiligen kommunalen Aufgabe messbar, quantifizierbar und interkommunal vergleichbar sein. Dies trifft noch am ehesten für den Schulbereich (Zahl der Grundschüler), Kindertageseinrichtungen (Zahl der Einrichtungen, Zahl der betreuten Kinder) oder die Gemeindestraßen (km Straßenlänge), aber auch für den Ver- und Entsorgungsbereich (bereitgestellte Gas-, Strom- oder Trinkwassermenge, entsorgte Müll- oder Abwassermenge) zu. Bei allgemeinen Verwaltungstätigkeiten ist eine Messbarkeit – wenn überhaupt – nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand für den Einzelfall möglich, was im Rahmen dieser Untersuchung nicht geleistet werden kann. Als Bezugsgröße wird daher für diese Bereiche die Einwohnerzahl gewählt.

Der Einwand, dass auch der Vergleich von quantitativ anhand von Indikatorgrößen erfassbarem Output nicht unproblematisch sei, weil hier Qualitätsaspekte vernachlässigt würden, ist infolge der zunehmenden Regulierungsdichte der kommunalen Aufgaben nicht mehr stichhaltig. Tatsächlich existieren mittlerweile für alle Bereiche detaillierte gesetzliche Vorgaben, Verwaltungsvorschriften oder auch technische Regelwerke von Verbänden mit Quasi-Gesetzescharakter, die zumindest Mindeststandards festschreiben und de facto kaum noch Spielraum für wesentliche Qualitätsunterschiede in der Leistungserbringung lassen.¹¹⁸

Eine Quelle möglicher Verzerrungen beim Vergleich von Angaben aus der kommunalen Finanzstatistik liegt darin, dass kommunale Betriebe mit kaufmännischem Rechnungswesen (z. B. Eigenbetriebe, privatrechtlich organisierte kommunale Unternehmen) nicht mit ihren Ausgaben und Einnahmen in der Finanzstatistik erfasst sind. Dies gilt besonders für den Bereich der wirtschaftlichen Unternehmen (vor allem Versorgungsunternehmen), aber auch die Bereiche Abwasserentsorgung und Abfallbeseitigung. Auf eine weitergehende Analyse dieser Bereiche soll daher verzichtet werden. Die folgende Ta-

¹¹⁸ So stellte z. B. *Haug* (2007), S. 102 ff. eine vergleichsweise homogene Produktqualität im Trinkwasserbereich fest. Die strikten Vorgaben der Trinkwasserverordnung erlauben demnach keine nennenswerte Streuung der Trinkwasserqualität.

belle 6.1 enthält potentielle Aufgabenbereiche für die Untersuchung. Die jeweils für den Untersuchungszweck als geeignet befundenen Aufgabenbereiche werden in den Abschnitten 6.1.4. und 6.1.5. näher erläutert.

Tabelle 6.1:
Relevante Aufgabenbereiche für die Effizienzanalyse

Bezeichnung	Gliederungsnummer und Bezeichnung entsprechend der kommunalen Haushaltssystematik	Pflichtigkeit der Aufgaben
Gemeindeorgane	00 (Gemeindeorgane)	Keine direkte Zuordnung möglich bzw. Gemeinkosten
Allgemeine Verwaltung	01 (Rechnungsprüfung), 02 (Hauptverwaltung), 03 (Finanzverwaltung)	Keine direkte Zuordnung möglich bzw. Gemeinkosten
Ordnungsamt	11 (Öffentliche Ordnung)	Überwiegend Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises
Brandschutz/Hilfeleistung	13 (Feuerschutz/Brandschutz)	Überwiegend Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis
Grundschulen	20 (Allgemeine Schulverwaltung), 211 (Grundschulen) und 215 (kombinierte Grund- und Hauptschulen)	Überwiegend Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis
Museen, Denkmalschutz, Heimat- und Kulturpflege	321 (Nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen, Ausstellungen), 34 (Heimat- und sonstige Kulturpflege) 365 (Denkmalschutz und -pflege)	Überwiegend freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben
Allgemeine Sozialverwaltung	400 (Allgemeine Sozialverwaltung)	Überwiegend Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises
Kinderkrippen, -gärten und -horte	464 (Tageseinrichtungen für Kinder)	Überwiegend Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis
Sportstätten, Bäder	56 (Eigene Sportstätten) und 57 (Badeanstalten)	Überwiegend freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben
Bauaufsicht, Städteplanung	60 (Bauverwaltung), 61 (Städteplanung, Vermessung, Bauordnung)	Keine direkte Zuordnung möglich bzw. Gemeinkosten
Straßenbaulast für Gemeindestraßen, Fuß- und Radwege	63 (Gemeindestraßen)	Überwiegend Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis
Straßenreinigung	675 (Straßenreinigung)	Überwiegend Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis

Quelle: Zusammenstellung des IWH.

6.1.3. Datengrundlagen, Methodik und Zeitraum der Untersuchung

Die Untersuchung wird als Vollerhebung für alle sachsen-anhaltischen kreisangehörigen Gemeinden in Form einer Querschnittsanalyse durchgeführt. Für die Untersuchung wird als zeitlicher Bezugspunkt das Jahr 2004 gewählt, weil dieser Zeitpunkt zum einen noch eine gewisse Aktualität gewährleistet, zum anderen die massiven Veränderungen in der Gemeindestruktur des Jahres 2005 noch nicht eingetreten waren.¹¹⁹ Eine Ausgabenanalyse am aktuellen Rand wäre maximal für das Jahr 2005 möglich, bezogen auf den Gebietsstand 2006. Doch abgesehen von Verfälschungen durch die Rückrechnung von Finanzdaten auf Verwaltungsstrukturen, die im Jahr 2005 eventuell noch nicht existierten, ist das Jahr 2005 unter Umständen durch beim Übergang einmalig angefallene Kosten bzw. vorübergehende Kostenremanenzen (z. B. erhöhte Personalkosten, da der überschüssige Personalbestand nicht sofort abgebaut werden kann) gekennzeichnet. Wirtschaftlichkeitseffekte – positiver wie negativer Art –, die durch die Fusionen von Verwaltungsgemeinschaften erwartet werden können, sind zu diesem Zeitpunkt möglicherweise noch nicht nachweisbar.

Da die Erhebung von aussagefähigen Primärdaten nur mit unvertretbarem Zeitaufwand möglich gewesen wäre, muss in dieser Untersuchung auf die Daten der amtlichen Statistik zurückgegriffen werden. Als Datenquellen werden vor allem die Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Haushalte für Sachsen-Anhalt und die entsprechende kommunale Personalstatistik für Sachsen-Anhalt verwendet. Um die Relationen Kosten zu kommunalem Output zu ermitteln oder andere Einflussfaktoren auf das Ausgabeverhalten zu integrieren, werden weitere vom Statistischen Landesamt und teilweise vom sachsen-anhaltischen Innenministerium zusammengestellte Daten herangezogen, wie z. B. zur Flächennutzung, zu den Gewerbeflächen oder den Gemeindestraßenlängen.

Ein Problem bei der Datenanalyse ergab sich dadurch, dass die Jahresrechnungsstatistik 2004 der kommunalen Haushalte für Sachsen-Anhalt sowie die zugehörige kommunale Personalstatistik nicht den juristischen Stand der Gemeinden zum 31.12.2004 widerspiegelt. Abweichungen ergeben sich dadurch, dass in der Jahresrechnungsstatistik die Einzelhaushalte von Gemeinden enthalten sind, die zum fraglichen Zeitpunkt bereits ihre Selbständigkeit durch Eingemeindung verloren hatten, trotzdem aber noch einen eigenen Haushalt aufgestellt hatten. Insgesamt betraf das für das Jahr 2004 etwa 37 Gemeinden (eingemeindete wie eingemeindende). Da sich eine Korrektur der entsprechenden Haushaltspositionen bzw. Personalpositionen dieser Gemeinden als zu aufwendig bzw. nicht durchführbar erwies, wurden stattdessen die übrigen verwendeten Daten wie Bevölkerung, Fläche, Flächennutzung, Gemeindestraßen, Kindertagesstätten, Grundschulen, Arbeitslose etc. an den Stand der Finanz- und Personalstatistik angepasst, wo-

¹¹⁹ Die Zahl der Verwaltungsgemeinschaften verringerte sich von 157 zum 31.12.2004 auf 95 zum 1. Oktober 2005 (juristischer Gebietsstand laut Gemeindeverzeichnis des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt).

bei wegen fehlender Werte für die „Problemgemeinden“ für 2004 ersatzweise die Zahlen für 2003 herangezogen werden mussten. Daneben wurde in einigen Fällen die Zuordnung zu Verwaltungsgemeinschaften bzw. der Status Einheitsgemeinde oder Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft korrigiert. Insgesamt hat dies zur Konsequenz, dass statt der offiziell 1 115 kreisangehörigen Gemeinden zum 31.12.2004 1 140 kreisangehörige Gemeinden entsprechend dem Stand der Finanzstatistik in die Untersuchung eingehen. Diese verteilen sich auf 124 Verwaltungsgemeinschaften mit gemeinsamen Verwaltungsamt (juristischer Stand: 121), 37 Verwaltungsgemeinschaften mit Trägergemeinde (juristischer Stand: 36) und 44 Einheitsgemeinden (juristischer Stand: 49).¹²⁰

Bei der Untersuchung wird generell wie folgt vorgegangen: Den Ausgangspunkt bildet ein Vergleich der Mittelwerte der Ausgaben bzw. des Personalbestands für den jeweiligen Aufgabenbereich getrennt nach den Gruppen Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften (A) und Verwaltungsgemeinschaften (T). Es wird dann geprüft, ob sich eventuelle Unterschiede zwischen den Gruppen statistisch absichern lassen. Dazu wird auf die in der Praxis üblichen sog. nicht-parametrischen Verfahren zurückgegriffen, d. h. den sogenannten Kruskal-Wallis-Test für den Vergleich aller drei Gruppen und der Mann-Whitney-Test zum Vergleich von jeweils zwei Gruppen.¹²¹ Der Kruskal-Wallis Test überprüft die Hypothese, ob eine Anzahl von k Stichproben aus der gleichen Grundgesamtheit stammt, d. h. ob die k Stichproben die gleiche Verteilungsfunktion aufweisen. Wird diese Hypothese mittels der entsprechenden Prüfgröße des Tests mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von weniger als 5% abgelehnt, so kann davon ausgegangen werden, dass systematische Unterschiede in der Verteilung der einzelnen Stichproben bestehen. In diesem Fall unterscheiden sich die Mittelwerte der jeweiligen Stichproben bzw. Untergruppen der Untersuchung.

Weil der Kruskal-Wallis-Test zur Überprüfung dient, ob überhaupt ein Unterschied zwischen Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften (A) und Verwaltungsgemeinschaften (T) für die jeweiligen Ausgaben- oder Personalstandsgrößen besteht, kann damit nicht getestet werden, welche Stichproben sich in ihrer Verteilung voneinander unterscheiden. Dazu wird mit dem Mann-Whitney-Test überprüft, ob Unterschiede in den Verteilungen zweier Stichproben bestehen, also ob sich z. B. die Ausgaben pro Tausend Einwohner im Aufgabenbereich Gemeindeorgane zwischen Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften (A), Verwaltungsgemeinschaften (A) und Verwaltungsgemeinschaften (T) sowie zwischen Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften (T) unterscheiden.

¹²⁰ Alle Zahlen zum juristischen Gebietsstand vom 31.12.2004 laut Verzeichnis Verwaltungsgemeinschaften und Gemeinden des Statistischen Landesamtes Sachsen-Anhalt vom November 2005, S. 7.

¹²¹ Für Details zu den verwendeten Testverfahren sei auf die statistische Lehrbuchliteratur verwiesen, z. B. auf *Sachs* (2004), S. 373 ff.

Ein zentraler Vorteil dieser beiden nicht-parametrischen Testverfahren liegt darin, dass sie nicht an die strengen Annahmen der sonst zu verwendenden einfaktoriellen Varianzanalyse (ANOVA) gebunden sind, nämlich die Normalverteilung der Grundgesamtheit der verwendeten Variablen und identische Varianzen über alle Gruppen. Diese Bedingungen sind, wie die einschlägigen statistischen Testverfahren (Kolmogorov-Smirnov Test) belegen, für die hier untersuchten Größen der Stichprobe regelmäßig nicht erfüllt.

Wie die Erläuterungen zur Gemeindestruktur des Landes Sachsen-Anhalt in Abschnitt 5.1. bereits gezeigt haben, konzentrieren sich Verwaltungsgemeinschaften (A) auf dünn besiedelte Gebiete, während die Verwaltungsgemeinschaften (T) und vor allem Einheitsgemeinden eine deutlich höhere Bevölkerungsdichte aufweisen. Eine Differenzierung nach Einwohnergrößenklassen und Verwaltungsform wird nur für die Auswertung der Personalstatistik und die Berechnung möglicher Ausgabenveränderungen bei einem Wechsel der Verwaltungsform vorgenommen. Für die übrige Finanzstatistik wird dagegen nur die Differenzierung nach Verwaltungsform herangezogen, da sonst je nach Größenklasse (Einwohnerzahl, Bevölkerungsdichte) entweder die eine oder die andere Gruppierung mit zu geringen Fallzahlen vertreten ist, um statistisch hinreichend abgesicherte Schlussfolgerungen ziehen zu können.

Fakultativ wird daher bei der Analyse der Finanzstatistik und hinreichend signifikanten Unterschieden der Mittelwerte eine Regressionsanalyse für die jeweils betrachtete Größe durchgeführt, die neben den Dummyvariablen¹²² für die Verwaltungsstruktur und ggf. weiteren Variablen auch die Bevölkerungsdichte als unabhängige Variable einbezieht. Die Bevölkerungsdichte (die für die vorliegende Grundgesamtheit der Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften Sachsen-Anhalts signifikant positiv mit der Bevölkerungszahl korreliert und somit eine Einteilung nach Einwohnergrößenklassen ersetzt) wird in der Finanzwissenschaft als zentrale Determinante für die kommunalen Ausgaben z. B. pro Einwohner angesehen. Einerseits ermöglicht eine hohe Bevölkerungsdichte die Nutzung von Größenvorteilen bei der Leistungserstellung (z. B. bei der netzgebundenen Infrastruktur), andererseits kommt es in höher verdichteten Gemeinden durch die Bereitstellung von Leistungen für das Umland oder die Ballung sozialer Probleme zu höheren Pro-Kopf-Ausgaben in bestimmten Bereichen. Diesen Aspekt illustriert das bereits erwähnte sog. Brechtsche „Gesetz“ (*Gesetz der progressiven Parallelität von Ausgaben und Bevölke-*

¹²² Dummyvariablen sind Variablen, die nur den Wert 1 oder 0 annehmen können. Der Wert 1 für die Dummyvariable Einheitsgemeinde bedeutet, die fragliche Gemeinde ist eine Einheitsgemeinde, andernfalls nimmt die Variable den Wert 0 an. Da insgesamt drei Fälle, nämlich die Gruppe der Einheitsgemeinden, die Gruppe der Verwaltungsgemeinschaften (A) und die Verwaltungsgemeinschaften (T) verglichen werden, werden im Folgenden zwei Dummyvariablen, nämlich für die Verwaltungsgemeinschaft (T) und die Einheitsgemeinde eingefügt; die Referenzsituation ist also die Verwaltungsgemeinschaft (A). Ein aus der Regression resultierender Schätzkoeffizient von beispielsweise -0,5 für die Dummyvariable Einheitsgemeinde würde bedeuten, dass die jeweils untersuchte Größe (die abhängige Variable) ceteris paribus bei einer Einheitsgemeinde einen um 0,5 Einheiten geringeren Wert im Vergleich zu einer Verwaltungsgemeinschaft (A) aufweisen würde.

runsmassierung), das unter anderem in der Einwohnerveredelung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs seinen Niederschlag findet.

Als Regressionsmodell wird ein lineares oder – je nach Anpassungsgüte – ein loglineares Modell¹²³ benutzt unter Verwendung der Kleinste-Quadrate-Methode. Die Schätzergebnisse werden jedoch nur dann separat aufgeführt, wenn die verwendeten unabhängigen Variablen überhaupt einen signifikanten Erklärungswert für die jeweilige abhängige Variable haben.

6.1.4. Analyse der Finanzstatistik

Die für die Untersuchung besonders relevanten Kosten sind die in der jeweiligen Gemeinde angefallenen Personalkosten und der sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand. Auf eine Untersuchung des Vermögenshaushalts und damit des Investitionsverhaltens wurde zumindest für die Effizienzanalyse verzichtet, da Investitionen durch ihren langen Planungszeitraum inklusive der Bewilligung der dafür benötigten Fördermittel mit zeitlicher Verzögerung durchgeführt werden und daher über einen längeren Zeitraum betrachtet werden müssten, was aber wiederum wegen der einschneidenden Änderungen der Gemeindestrukturen in Sachsen-Anhalt in jüngster Zeit kaum sinnvoll möglich ist. Auf die Gesamtinvestitionen wird aber im Rahmen der Effektivitätsanalyse (Abschnitt 7.1.) eingegangen.

Im Einzelnen setzen sich die errechneten Kosten des Verwaltungshaushalts aus den Werten für folgende Gruppierungsnummern der Ausgaben des Verwaltungshaushalts nach der kommunalen Haushaltssystematik in Tabelle 6.1 zusammen:

123 Das lineare Modell unterstellt einen linearen Zusammenhang zwischen einer (stetigen) abhängigen Variablen y und den n unabhängigen Variablen x_1, x_2, \dots, x_n : $y = \alpha + \beta_1 \cdot x_1 + \beta_2 \cdot x_2 + \dots + \beta_n \cdot x_n$. Dabei ist es unerheblich, ob es sich bei den unabhängigen Variablen um stetige Variablen oder Dummies handelt. Beim loglinearen Regressionsmodell wird dagegen folgender funktionaler Zusammenhang zwischen abhängigen und unabhängigen Variablen (eine davon sei eine Dummyvariable) angenommen: $y = e^\alpha \cdot x_1^{\beta_1} \cdot x_2^{\beta_2} \cdot \dots \cdot x_{n-1}^{\beta_{n-1}} \cdot e^{\beta_n \cdot x_n}$. Für die Regressionsanalyse muss diese Funktion linearisiert werden, was durch Logarithmieren (natürlicher Logarithmus) möglich ist und folgende Schätzgleichung ergibt: $\ln y = \alpha + \beta_1 \cdot \ln x_1 + \beta_2 \cdot \ln x_2 + \dots + \beta_{n-1} \cdot \ln x_{n-1} + \beta_n \cdot x_n$

Tabelle 6.2:

In die Untersuchung einbezogene Ausgabenarten des Verwaltungshaushalts

Personalkosten		Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	
Gruppierungs-nr.	Ausgabeart	Gruppierungs-nr.	Ausgabeart
40	Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeit	50	Unterhaltung der Grundstücke und baulichen Anlagen
410	Versorgungsbezüge und dgl. Beamte	51	Unterhaltung des sonstigen unbeweglichen Vermögens
411	Pensionsrückstellungen	52	Geräte, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, sonstige Gebrauchsgegenstände
414	Versorgungsbezüge und dgl. Angestellte	53	Mieten und Pachten
415	Versorgungsbezüge und dgl. Arbeiter	54	Bewirtschaftung der Grundstücke, baulichen Anlagen usw.
416	Beschäftigungsentgelte und dgl.	55	Haltung von Fahrzeugen
		56	Besondere Aufwendungen für Bedienstete
		638	Weitere Verwaltungs- und Betriebsausgaben
		64	Steuern, Versicherungen, Schadensfälle
		65	Geschäftsausgaben
		660	Verfüungsmittel
		661	Sonstige

Quelle: Zusammenstellung des IWH.

Bei den Personalkosten wurde auf die Einbeziehung der Beiträge zu Versorgungskassen (43) und die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung (44) verzichtet, da es sich hier um proportionale Aufschläge auf die Lohnkosten handelt. Auf die Berücksichtigung der Positionen „Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts“ (Gruppierungsnummer 67), und „Zuweisungen und sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke“ (Gruppierungsnummer 71), insbesondere an Gemeinden/Gemeindeverbände (672 bzw. 712), wurde mit Ausnahme des Kindertagesstättenbereichs (Erstattungen an freie Träger!) verzichtet, um Doppelzählungen zu vermeiden. Erstattungen bzw. Zuweisungen an Zweckverbände (673, 713), an kommunale Unternehmen (kommunale Sonderrechnungen 675, 715), an private Unternehmen (677, 717) oder die übrigen Untergruppen der Positionen 67 und 71 spielen in den ausgewählten Bereichen eine quantitativ vernachlässigbare Rolle.

Weitere Kostenarten im Sinne des betriebswirtschaftlichen Kostenbegriffs¹²⁴ konnten nicht berücksichtigt werden: Die Zinsausgaben liegen nur pauschal für den Gesamt-

¹²⁴ Die für die Effizienzanalyse verfügbaren Daten aus der Jahresrechnungsstatistik sind Ausgaben. Es wird unterstellt, dass es sich dabei im Wesentlichen auch um Kosten im betriebswirtschaftlichen Sinne, d. h. um bewerteten, betrieblich bedingten Güterverzehr einer Periode für die kommunale

haushalt, nicht jedoch für die einzelnen Aufgabenbereiche vor. Kalkulatorische Kosten wie Abschreibungen oder die Verzinsung des Anlagekapitals könnten zwar laut Gruppierungsplan unter Gruppierungsnummer 68 verbucht werden, doch nur die wenigsten Gemeinden in Sachsen-Anhalt weisen Angaben zu diesen Positionen in ihren Haushaltsplänen aus.

Während sich die Ausgaben der Einheitsgemeinden aus der Summe der o. g. Ausgabenpositionen für den jeweiligen Aufgabenbereich entsprechend dem Gliederungsplan der kommunalen Haushaltssystematik zusammensetzen, wird für die jeweilige Verwaltungsgemeinschaft ein fiktiver Gesamthaushalt berechnet. Dieser beinhaltet bei den Verwaltungsgemeinschaften (T) die Summe der auf den jeweiligen Aufgabenbereich entfallenden Ausgaben der Mitgliedsgemeinden. Bei den Verwaltungsgemeinschaften (A) werden zusätzlich noch die entsprechenden Haushaltspositionen des Verwaltungamts haushalts hinzuaddiert.

Die nachfolgende Tabelle 6.3 zeigt die Anteile der Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden, die positive Ausgaben entsprechend der vorigen Abgrenzung im Jahr 2004 realisiert haben.

Tabelle 6.3:

Anteil der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften, bei denen im jeweiligen Aufgabenbereich Ausgaben angefallen sind 2004
- in % -

Aufgabenbereich (Gliederungsnr.)	Verwaltungsgemeinschaft (T), N=37	Verwaltungsgemeinschaft (A), N=124	Einheitsgemeinden N=44	Summe, N=205
00	100,00	100,00	100,00	100,00
01	24,32	5,65	36,36	15,61
02	100,00	100,00	100,00	100,00
03	94,59	93,55	95,45	94,15
11	97,30	98,39	100,00	98,54
13	100,00	100,00	100,00	100,00
20	37,84	2,42	45,45	18,05
211	100,00	100,00	97,73	99,51
321	64,86	29,03	45,45	39,02
34	13,51	4,03	13,64	7,80
365	27,03	6,45	15,91	12,20
400	59,46	22,58	63,64	38,05
464	100,00	99,19	100,00	99,51
56	97,30	100,00	100,00	99,51
57	59,46	55,65	68,18	59,02
60	94,59	87,90	86,36	88,78
61	81,08	83,06	77,27	81,46
63	100,00	100,00	100,00	100,00
675	86,49	53,23	79,55	64,88

Quelle: Berechnungen des IWH.

Leistungserstellung handelt. Unter dieser Annahme, und weil andere Kostenpositionen wie z. B. Abschreibungen, die nicht zu Ausgaben führen, nicht verfügbar sind, werden im Folgenden die Begriffe Ausgaben und Kosten synonym verwendet.

Entsprechend der unter 6.1.2.2. diskutierten Kriterien wird die kritische Grenze bei 50% der Gemeinden angesetzt, um zu gewährleisten, dass noch eine hinreichende Fallzahl in die Analyse eingehen kann. Daher beschränkt sich die weitergehende Analyse auf die folgenden Aufgabenbereiche in Tabelle 6.4.

Tabelle 6.4:
Untersuchte Aufgabenbereiche

Bezeichnung	Gruppierungsnummer laut Gliederungsplan der kommunalen Haushaltssystematik
Gemeindeorgane	00 (Gemeindeorgane)
Allgemeine Verwaltung	02 (Hauptverwaltung), 03 (Finanzverwaltung)
Öffentliche Ordnung,	11 (Öffentliche Ordnung)
Brandschutz/Hilfeleistung	13 (Feuerschutz/Brandschutz)
Grundschulen	211 (Grundschulen)*
Kinderkrippen, -gärten und -horte	464 (Tageseinrichtungen für Kinder)
Sportstätten, Bäder	56 (Eigene Sportstätten) und 57 (Badeanstalten)
Bauaufsicht, Städteplanung	60 (Bauverwaltung und Städteplanung), 61 (Vermessung, Bauordnung)
Straßenbaulast für Gemeindestraßen, Fuß- und Radwege	63 (Gemeindestraßen)
Straßenreinigung	675 (Straßenreinigung)

Anmerkungen: * Der Aufgabenbereich 215 (kombinierte Grund- und Hauptschulen) ist in der Finanzstatistik für Sachsen-Anhalt für keine Gemeinde relevant.

Quelle: Zusammenstellung des IWH.

6.1.4.1. Methodische Darstellung der Ergebnisse für die einzelnen kommunalen Aufgabenbereiche

In den folgenden Unterabschnitten werden die Ergebnisse der Mittelwertvergleiche sowie eventuell durchgeführter Regressionsanalysen für die ausgewählten Aufgabenbereiche (mit Ausnahme des Gesamtverwaltungshaushalts) präsentiert. Die zugehörigen Test-Statistiken sind, soweit nicht im jeweiligen Abschnitt, im Anhang enthalten. Die Ausgabengrößen sind – soweit nichts anderes erwähnt wird - auf die jeweilige Bezugsgröße (z. B. pro 1 000 Einwohner) berechnet. Die Grundgesamtheit aller Untersuchungen umfasst alle Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften in Sachsen-Anhalt entsprechend dem Stand der Finanzstatistik 2004 (siehe Abschnitt 6.1.3.); in einigen Fällen werden jedoch Gemeinden, die im entsprechenden Aufgabenbereich z. B. keine Ausgaben ausgewiesen haben, aus der Betrachtung ausgeschlossen.

6.1.4.1.1. Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts

Bevor auf die einzelnen Aufgabenbereiche eingegangen wird, sollen zunächst die gesamten Ausgaben des Verwaltungshaushalts ¹²⁵ verglichen werden. Die nachfolgende Tabelle lässt bei oberflächlicher Betrachtung den Schluss zu, dass die Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts in Verwaltungsgemeinschaften (Trägergemeindemodell und gemeinsames Verwaltungsamt) um durchschnittlich bis zu 15% höher liegen würden als in den Einheitsgemeinden. Diese signifikanten Kostenunterschiede belegen sowohl der Kruskal-Wallis Test als auch der Mann-Whitney Test.

Tabelle 6.5:
Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts (999.899)
- in Euro pro 1 000 Einwohner -

	Mittelwert	N	Minimum	Maximum
VG (T)	1342259,78	37	892147,59	3774038,10
VG (A)	1270685,00	124	900616,36	4547066,02
Einheitsgemeinden	1158308,60	44	760421,26	1941831,05
Insgesamt	1259483,56	205	760421,26	4547066,02

Quelle: Berechnungen des IWH.

Diese Interpretation würde allerdings in die Irre führen, und zwar aus mehreren Gründen: Die aufsummierten Einzelhaushalte der Mitgliedsgemeinden (bei gemeinsamen Verwaltungsämtern kommt noch der Haushalt des Verwaltungsamtes dazu) enthalten Doppelzählungen bei den Ausgaben, die durch Ausgabenerstattungen der Mitgliedsgemeinden untereinander entstehen. Dazu zählt vor allem die allgemeine Verbandsgemeindeumlage (Gruppierungsnummer 832), die bei den Mitgliedsgemeinden als Ausgabe auftaucht zur Erstattung von Ausgaben, die in ähnlicher Höhe schon bei der Trägergemeinde oder beim Verwaltungsamt angefallen sind. Weitere Quellen für Doppelzählungen sind die unter Gruppierungsnummer 672 erfassten Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts an Gemeinden und Gemeindeverbände sowie 712 (Zuweisungen und sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an Gemeinden/Gv.).

Eine einfache Bereinigung um diese Ausgabenpositionen löst das Problem aber nur bedingt, da die Kämmereihaushalte durch die zahlreichen Nebenhaushalte etwa bei kommunalen Unternehmen (Eigenbetriebe, kommunale GmbHs) oder die Übertragung von Aufgaben an Zweckverbände (z. B. Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung) erheblich an Aussagekraft eingebüßt haben. Gemeinden mit unterschiedlichem Auslagerungsgrad von Ausgaben in kommunale Nebenhaushalte sind kaum noch vergleichbar. Im Folgenden befasst sich die Analyse daher – wie bereits in Abschnitt 6.1.2. ausgeführt

¹²⁵ Im Unterschied zu den einzelnen Aufgabenbereichen sind hier alle Ausgabenpositionen des Verwaltungshaushalts, d. h. die Gruppierungsnummern 4 bis 8 einschließlich, enthalten.

wurde - mit Aufgabenbereichen, die weitgehend noch im Kernhaushalt der Gemeinden erfasst sind.

6.1.4.1.2. Gemeindeorgane (00)

Dieser Aufgabenbereich ist eine Untergruppe der Position 0 (Allgemeine Verwaltung) und umfasst vor allem die Aufwandsentschädigungen der ehrenamtlichen Gemeinderäte und Bürgermeister sowie die Personalkosten der hauptamtlichen Bürgermeister.¹²⁶ Die Tabelle 6.6 zeigt, dass die durchschnittlichen Kosten pro 1 000 Einwohner in diesem Bereich signifikant höher in den Verwaltungsgemeinschaften (A) ausfallen im Vergleich zu den Einheitsgemeinden und den Verwaltungsgemeinschaften (T).

Tabelle 6.6:
Kosten der Gemeindeorgane (00)
- in Euro pro 1 000 Einwohner -

	Mittelwert	N	Standardabweichung	Minimum	Maximum
VG (T)*	16 779,11	36	6899,98803	3 242,49	33 506,63
VG (A)	24 201,62	124	7459,68049	8 638,56	46 069,29
Einheitsgemeinden	17 370,40	44	9890,60984	3 302,53	57 176,84
Insgesamt	21 418,36	204	8645,65375	3 242,49	57 176,84

* Ausschluss eines extremen Ausreißerwerts.

Quelle: Berechnungen des IWH.

Der Kruskal-Wallis Test bestätigt die grundsätzliche Verschiedenheit der Verteilungen der einzelnen Untergruppen. Der Mann-Whitney Test belegt zwar die signifikant höheren Kosten der Verwaltungsgemeinschaften (A) im Vergleich zu den Einheitsgemeinden und den Verwaltungsgemeinschaften (T), ein statistisch signifikanter Unterschied zwischen den Verwaltungsgemeinschaften (T) und den Einheitsgemeinden lässt sich dagegen nicht nachweisen. Während die höheren Kosten der Gemeindeorgane für Verwaltungsgemeinschaften (A) erwartet wurden, überrascht dagegen, dass demnach keine wesentlichen Kostenunterschiede zwischen den Verwaltungsgemeinschaften (T) und den Einheitsgemeinden bestehen.

Die folgende Regression in Tabelle 6.7 bestätigt diese Befunde. Alle unabhängigen Variablen haben einen signifikanten Einfluss mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von weniger als 1%. Die Verwaltungsform hat aber wesentlich größeren Einfluss auf die Kosten als die Bevölkerungsdichte. Eine Verwaltungsgemeinschaft (A) hätte demnach bei einer Bevölkerungsdichte von 100 Einwohner/km² Kosten pro 1 000 Einwohner von

¹²⁶ Beigeordnete können in Sachsen-Anhalt erst in Städten ab 25 000 Einwohnern als Beamte auf Zeit bestellt werden und spielen daher nur in wenigen kreisangehörigen Gemeinden eine Rolle bei den Kosten der Gemeindeorgane.

rund 21 300 Euro, bei einer Bevölkerungsdichte von 200 Einwohner/km² etwa 18 700 Euro. Die gleichen Werte für eine Einheitsgemeinde wären 16 900 Euro und 14 800 Euro pro 1 000 Einwohner. Ein Wechsel der Verwaltungsform würde demnach bei ceteris paribus gleicher Bevölkerungsdichte Kosteneinsparungen im Durchschnitt von 21% pro 1 000 Einwohner bringen, während bei einer um 100% höheren Bevölkerungsdichte die Kosten der Verwaltungsgemeinschaft (A) nur um rund 12% niedriger ausfallen. Damit überlagert offensichtlich der „Mengeneffekt“ (d. h. Verwaltungsgemeinschaften haben in der Summe immer mehr Mandatsträger als Einheitsgemeinden) den „Preiseffekt“ (die Bezüge pro Mandatsträger sind nach Einwohnerzahlen gestaffelt und damit tendenziell von der Bevölkerungsdichte abhängig, also entstehen in den in der Regel höher verdichteten Einheitsgemeinden höhere Kosten pro Mandatsträger im Vergleich zu den Verwaltungsgemeinschaften¹²⁷), auch wenn die Zahl der Mandatsträger von der Einwohnerzahl abhängig ist (§36 Abs. 3 GOLSA).

Tabelle 6.7:

Kosten der Gemeindeorgane (00) in Abhängigkeit von der Verwaltungsform und der Bevölkerungsdichte

	Koeffizient	T	P-Wert
Konstante	10,870	60,753	0,000
Dummy Einheitsgemeinde	-0,231	-2,748	0,007
Dummy VG (T)	-0,292	-3,512	0,001
Ln (Bevölkerungsdichte)	-0,196	-4,713	0,000
N:	Korrigiertes R ²	R ²	F
204	0,265	0,275	25,436

Anmerkungen: Abhängige Variable: Ln (Kosten der Gemeindeorgane (00) in Euro pro 1 000 Einwohner).

Quelle: Berechnungen des IWH.

6.1.4.1.3. Allgemeine Verwaltung (02,03)

Der Bereich Rechnungsprüfung (01) wird an dieser Stelle vernachlässigt, da nahezu 85% der Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden Ausgaben von 0 dafür ausweisen. Die Analyse konzentriert sich daher auf die Aufgabenbereiche 02 (Hauptverwaltung) und 03 (Finanzverwaltung).

¹²⁷ Zur Staffelnung der Aufwandsentschädigungen der Mandatsträger nach Einwohnergrößenklassen und zur Besoldung der hauptamtlichen Bürgermeister in Sachsen-Anhalt vgl. z. B. Kregel (2005), S. 132-133 und 173ff.

Tabelle 6.8:
 Kosten der Hauptverwaltung (02) Finanzverwaltung (03)
 - pro 1 000 Einwohner -

	02	03
Verwaltungsgemeinschaft (T)		
Mittelwert	59807,5873	28349,4296
N	37	37
Standardabweichung	27223,09633	14202,39865
Verwaltungsgemeinschaft (A)		
Mittelwert	69716,1781	30573,2598
N	124	124
Standardabweichung	33717,30706	14069,77238
Einheitsgemeinde		
Mittelwert	61512,3228	25203,3300
N	44	44
Standardabweichung	39724,23446	13588,10433
Insgesamt		
Mittelwert	66166,9708	29019,3153
N	205	205
Standardabweichung	34183,69950	14091,17874

Quelle: Berechnungen des IWH.

Der Befund deutet auf höhere Kosten in beiden Bereichen für die Verwaltungsgemeinschaften (A) im Vergleich zu den Verwaltungsgemeinschaften (T) und den Einheitsgemeinden hin. Der Kruskal-Wallis-Test verwirft zumindest auf einem Signifikanzniveau zwischen 5% und 10% für beide Aufgabenbereiche die Hypothese von der Gleichheit der Verteilungen der drei Untergruppen.

Der Mann-Whitney-Test für jeweils zwei Stichproben belegt einen signifikanten Kostenunterschied zwischen Verwaltungsgemeinschaften (A) und Einheitsgemeinden, bestätigt diesen allerdings nicht für den Vergleich zwischen Verwaltungsgemeinschaften (T) und Einheitsgemeinden und ebenfalls nicht für den Vergleich zwischen Verwaltungsgemeinschaften (T) und Verwaltungsgemeinschaften (A). Demnach weist die Verwaltungsgemeinschaft (A) im Durchschnitt höhere Kosten pro 1 000 Einwohner zumindest im Vergleich zur Einheitsgemeinde auf.

Bei einer Regressionsanalyse (Tabelle 6.9) bestätigt sich zwar der signifikante Kostenvorteil der Einheitsgemeinde gegenüber der Verwaltungsgemeinschaft (A). Allerdings deuten die niedrigen Werte für das Bestimmtheitsmaß und den F-Wert (korrigiertes $R^2 = 0,025$ und F-Wert = 2,74) auf eine sehr geringe Erklärungskraft der verwendeten Variablen für das Ausgabeverhalten in diesen Bereichen hin. Weitere Variablen wie z. B. die Anzahl der Mitgliedsgemeinden als Maßstab für mögliche Reibungsverluste bzw. zusätzlichen Koordinationsbedarf innerhalb der Verwaltungsgemeinschaften wurden in einer weiteren Schätzung ebenfalls einbezogen, doch dadurch verschlechterte sich die

Schätzqualität des Modells noch weiter. Unter Berücksichtigung der sehr mäßigen Erklärungskraft und nur unter Einbeziehung der statistisch signifikanten Koeffizienten würde die durchschnittliche Einheitsgemeinde Kosten von 37 800 Euro und die durchschnittliche Verwaltungsgemeinschaft (A) dagegen $e^{10,918} = 55 160$ Euro für den Bereich 02 aufweisen. Mit Blick auf die in Tabelle 6.8 ermittelten Mittelwerte belegt das die schlechte Anpassungsgüte dieser Schätzgleichung.

Tabelle 6.9:

Kosten der Hauptverwaltung (02) in Abhängigkeit von der Verwaltungsform und der Bevölkerungsdichte

	Koeffizient	Standardfehler	T	P-Wert
Konstante	10,918	,305	35,830	,000
Dummy VG (T)	-,157	,140	-1,116	,266
Dummy Einheitsgemeinde	-,377	,143	-2,636	,009
Ln (Bevölkerungsdichte)	,032	,071	,458	,648
N:	Korrigiertes R ²	R ²	F	
205	0,025	0,039	2,74	

Anmerkungen: Abhängige Variable: Ln (Kosten Hauptverwaltung (02) in Euro pro 1 000 Einwohner).

Quelle: Berechnungen des IWH.

Ähnliches gilt für die analoge Regression für den Aufgabenbereich 03, doch hier verwirft der F-Test die Hypothese, dass die verwendeten Variablen keinen Einfluss auf die abhängige Variable haben nicht, zumindest für ein Signifikanzniveau von 5%. Insgesamt lässt sich daher bestenfalls bedingt ein Kostenvorteil der Einheitsgemeinden in diesem Bereich gegenüber den Verwaltungsgemeinschaften ableiten.

6.1.4.1.4. Öffentliche Ordnung (11) und Feuerschutz/Brandschutz (13)

Der Bereich öffentliche Ordnung umfasst im Wesentlichen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, während der Brandschutz (§§ 1,2 BschHLG) den Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis zuzuordnen ist.

Tabelle 6.10:

Kosten öffentliche Ordnung (11)

- in Euro pro 1 000 Einwohner -

Dummy	Mittelwert	N	Standardabweichung	Minimum	Maximum
VG (T)	24 368,6326	36	12113,58565	1 675,74	66 375,48
VG (A)	16 883,5934	122	10580,53496	28,81	51 120,78
Einheitsgemeinden	21 196,4408	44	10429,43742	339,88	41 390,29
Insgesamt	19 156,9929	202	11185,93109	28,81	66 375,48

Quelle: Berechnungen des IWH.

Die Zahlen der Tabelle 6.10 deuten auf im Durchschnitt niedrigere Kosten in diesem Bereich bei den Verwaltungsgemeinschaften (A) gegenüber den Verwaltungsgemeinschaften (T) und den Einheitsgemeinden hin. Der Kruskal-Wallis Test in Verbindung mit dem Mann-Whitney Test stützt diese Vermutung, lehnt aber einen signifikanten Unterschied zwischen den Verwaltungsgemeinschaften (T) und den Einheitsgemeinden ab.

Tabelle 6.11:

Kosten der öffentlichen Ordnung (11) in Abhängigkeit von der Verwaltungsform und der Bevölkerungsdichte

	Koeffizient	Standardfehler	T	P-Wert
Konstante	15 972,797	1 055,426	15,134	,000
Dummy VG (T)	6 121,240	2 126,873	2,878	,004
Dummy Einheitsgemeinde	2 271,300	2 101,311	1,081	,281
Bevölkerungsdichte	11,254	5,097	2,208	,028
N:	Korrigiertes R ²	R ²	F	
202	0,080	0,094	6,71	

Anmerkungen: Abhängige Variable: Kosten öffentliche Ordnung (11) in Euro pro 1 000 Einwohner.

Quelle: Berechnungen des IWH.

Die Ergebnisse der Regressionsanalyse in Tabelle 6.11 belegen lediglich einen Kostenvorteil der Verwaltungsgemeinschaften (A) gegenüber den Verwaltungsgemeinschaften (T). Der signifikant positive Einfluss der Bevölkerungsdichte spricht außerdem für steigende Kosten generell in dichtbesiedelten Räumen. Dies lässt sich vermutlich damit erklären, dass bestimmte unter diesen Bereich fallende kommunale Leistungen/Stellen in verdichteten Räumen überproportional in Anspruch genommen werden, wie z. B. Einwohnermeldeamt, Passwesen, Gewerbeangelegenheiten, Vereins-, Versammlungs- und Pressewesen, die Bußgeldstelle, Ausländerangelegenheiten oder Obdachlosenangelegenheiten. Eine Verwaltungsgemeinschaft (T) mit Bevölkerungsdichte 100/km² würde demnach Kosten von durchschnittlich etwa 23 200 Euro pro 1 000 Einwohner aufweisen, während es bei einer Verwaltungsgemeinschaft (A) ceteris paribus nur rund 17 100 wären. Selbst bei einer hypothetischen Bevölkerungsdichte von 0 würden die Kosten der Verwaltungsgemeinschaft (T) immer noch deutlich über denen der Verwaltungsgemeinschaft (A) mit der ursprünglichen Bevölkerungsdichte liegen. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die Erklärungskraft dieser Regressionsschätzung gemessen am Bestimmtheitsmaß gering ist.

Tabelle 6.12:

Kosten Feuerschutz/Brandschutz (13)
- in Euro pro 1 000 Einwohner -

	Mittelwert	N	Standardabweichung	Minimum	Maximum
VG (T)	13 020,7592	37	8 347,82717	4 801,89	45 305,36
VG (A)	15 159,2694	124	4 662,51309	7 014,92	29 570,87
Einheitsgemeinden	13 067,5692	44	7 459,44714	4 707,53	41 780,09
Insgesamt	14 324,3441	205	6 181,12303	4 707,53	45 305,36

Quelle: Berechnungen des IWH.

Ein genau umgekehrtes Ergebnis, nämlich höhere Kosten der Verwaltungsgemeinschaften (A) im Vergleich zu den Verwaltungsgemeinschaften (T) und den Einheitsgemeinden, zeigt sich dagegen bei den Kosten des Brandschutzes. Ein signifikanter Unterschied zwischen Verwaltungsgemeinschaften (T) und Einheitsgemeinden lässt sich dagegen nicht belegen.

Tabelle 6.13:

Kosten Feuerschutz/Brandschutz (13) in Abhängigkeit von der Verwaltungsform und der Bevölkerungsdichte

	Koeffizient	Standardfehler	T	P-Wert
Konstante	9,948	,167	59,668	,000
Dummy Einheitsgemeinde	-,139	,078	-1,769	,000
Dummy VG (T)	-,186	,077	-2,419	,078
Ln (Bevölkerungsdichte)	-,087	,039	-2,243	,016
N:	Korrigiertes R ²	R ²	F	
205	0,092	0,1056	7,9130	

Anmerkungen: Abhängige Variable: Ln (Kosten Brandschutz/Hilfeleistung (13) in Euro pro 1 000 Einwohner).

Quelle: Berechnungen des IWH.

Die Regressionsanalyse bestätigt (unter Berücksichtigung der relativ schwach ausgeprägten Bestimmtheitsmaße) die niedrigeren Durchschnittskosten für Brandschutz in Einheitsgemeinden und generell in dichter besiedelten Gebieten sowie auf einem Signifikanzniveau von unter 10% auch die geringeren Kosten bei Verwaltungsgemeinschaften (T). Eine mögliche Erklärung dafür könnte darin liegen, dass zur Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften (Erreichbarkeit des Brandortes in maximal 12 Minuten) in dün-

ner besiedelten Gebieten in der Summe mehr Feuerwehrgerätehäuser und Fahrzeuge¹²⁸ (mit entsprechenden laufenden Betriebskosten) erforderlich sind, als für die gleiche Bevölkerungszahl in einem höher verdichteten Gebiet. In der Summe können dann die Kosten der ehrenamtlichen Feuerwehr in ländlichen Räumen ceteris paribus sogar die Kosten der Berufsfeuerwehr in Städten übersteigen.¹²⁹ Allerdings ist der Effekt der Rechtsform deutlich stärker ausgeprägt als der Einfluss der Bevölkerungsdichte. Eine Verwaltungsgemeinschaft müsste einen Verdichtungsgrad aufweisen, der in Sachsen-Anhalt nicht anzutreffen ist, um die Kostennachteile gegenüber einer Einheitsgemeinde mit einer Bevölkerungsdichte von 100 Einwohner pro km² auszugleichen.

6.1.4.1.5. Grundschulen (211)

Die Grundschulen gehören zu den kommunalen Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis. Die Gemeinden sind in der Regel die Schulträger der Grundschulen (§ 65 SchulG, sofern keine Übertragung auf Zweckverbände oder die Landkreise erfolgt) und haben daher die Sachkosten inklusive der Kosten für das Nichtlehrpersonal zu tragen. In der folgenden Rechnung werden Zuweisungen und Zuschüsse der Gemeinden an Schulen in freier Trägerschaft vernachlässigt, weil entsprechende Grundschulen -im Gegensatz zum Bereich Kindertagesstätten – in Sachsen-Anhalt kaum nennenswerte Bedeutung haben.

Tabelle 6.14:

Kosten Grundschulen (211)
- in Euro pro Schulkind -

	Mittelwert	N	Standardabweichung	Minimum	Maximum
VG (T)	897,2180	35	364,72064	296,59	1 964,00
VG (A)	940,5475	116	308,16695	296,31	1 879,64
Einheitsgemeinden	888,1772	43	352,10571	217,34	1 756,09
Insgesamt	921,1225	194	327,98209	217,34	1 964,00

Quelle: Berechnungen des IWH.

Bei der Analyse wurden einige Fälle von Verwaltungsgemeinschaften oder Einheitsgemeinden mit 0 ausgewiesenen Schulkindern, aber in der Finanzstatistik ausgewiesenen Kosten nicht berücksichtigt. Das gleiche gilt für Fälle extrem niedriger (unter 100 Euro) oder extrem hoher Kosten pro Grundschüler (über 2 000 Euro).

Ein statistisch signifikanter Unterschied in den Ausgaben pro Schulkind (auch bei Berücksichtigung der o. g. Ausreißerfälle) in Abhängigkeit von der Verwaltungsform

¹²⁸ Wobei an die Fahrzeuge und Geräte in ländlichen Gebieten höhere Anforderungen gestellt werden, z. B. an das Fortkommen auf unbefestigten Straßen und Wegen.

¹²⁹ Selbst wenn die Einsatzhäufigkeit der städtischen Feuerwehr höher sein sollte.

konnte nicht festgestellt werden. Vermutlich bewirkt hier die hohe Regulierungsdichte im Schulbereich, dass Qualitätsdifferenzen und damit auch Kostendifferenzen nicht entstehen können.

6.1.4.1.6. Kindertagesstätten (464)

Mit dem Erlass des sachsen-anhaltischen Kinderförderungsgesetzes ist die Bereitstellung von Plätzen in Kindertageseinrichtungen (Krippen, Kindergärten und -horte) für die kreisangehörigen Gemeinden – im Gegensatz zu anderen Bundesländern – zur Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungsbereich geworden (§ 3 Abs. 3 KiföG). Die Eltern haben seither einen Rechtsanspruch zumindest auf halbtägliche Betreuung ihrer Kinder in diesen Einrichtungen.

Tabelle 6.15:
Kosten Kindertagesstätten (464)
- in Euro pro betreutes Kind* -

	Mittelwert	N	Standardabweichung	Minimum	Maximum
VG (T)	3 092,2137	37	625,64822	1 681,19	4 825,44
VG (A)	3 279,6878	123	859,80576	1 270,00	8 891,93
Einheitsgemeinde	3 277,7353	44	588,70902	1 794,31	5 054,74
Insgesamt	3 245,2640	204	769,63253	1 270,00	8 891,93

Anmerkungen: * mangels geeigneter Daten für 2004 mussten die Zahlen für die betreuten Kinder 2006 zugrundegelegt werden.

Quelle: Berechnungen des IWH.

Wegen der möglichen Verzerrung vor allem durch Kindergärten in freier Trägerschaft (für die bei den Kommunen keine eigenen Personalkosten anfallen) wurden abweichend zum üblichen Vorgehen noch die Gruppierungsnummern 67 (Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushalts) und 71 (Zuweisungen und sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke) einbezogen, allerdings ohne die Erstattungen an Gemeinden/Gemeindeverbände (672) oder die Zuweisungen an Gemeinden/Gv. (712)

Ein signifikanter Unterschied für die Ausgaben für Kindertagesstätten pro Kind lässt sich analog zum Grundschulbereich statistisch nicht nachweisen. Auch hier verhindert vermutlich die hohe Regulierungsdichte allzu starke Qualitäts- und Kostenschwankungen.

6.1.4.1.7. Eigene Sportstätten (56) und Badeanstalten (57)

Bei diesen freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben macht es aufgrund der thematischen Ähnlichkeit Sinn, die Ausgaben zu einer Position zusammenzufassen.

Tabelle 6.16:

Kosten für eigene Sportstätten (56) und Badeanstalten (57)
- in Euro pro 1 000 Einwohner -

Dummy	Mittelwert	N	Standardabweichung	Minimum	Maximum
VG (T)	16 417,0556	36	12 151,06726	2,68	44 659,58
VG (A)	13 740,8412	124	17 258,14786	463,14	139 604,89
Einheitsgemeinde	18 341,8592	44	14 732,47446	606,03	67 989,45
Insgesamt	15 205,4907	204	15 987,54195	2,68	139 604,89

Quelle: Berechnungen des IWH.

Der Vergleich der Mittelwerte in Tabelle 6.16 deutet auf signifikant niedrigere Ausgaben in diesem Bereich für Verwaltungsgemeinschaften (Ämter und Trägergemeinden) im Vergleich zu den Einheitsgemeinden hin. Der Kruskal-Wallis Test bestätigt den Befund der grundsätzlichen Verschiedenheit der Verteilungen der Grundgesamtheiten dieser Untergruppen. Der Mann-Whitney Test belegt die geringeren Ausgaben der Verwaltungsgemeinschaften (A) gegenüber den Einheitsgemeinden, für den Vergleich Verwaltungsgemeinschaften (A) und (T) aber nur auf einem Signifikanzniveau zwischen 5 und 10%. Ein Unterschied im Ausgabeverhalten zwischen Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften (T) lässt sich jedoch nicht feststellen.

Bei einer vertiefenden Regressionsanalyse zeigte sich allerdings, dass weder die Verwaltungsformen (trotz signifikantem Koeffizienten für Einheitsgemeinden) noch die Bevölkerungsdichte einen Erklärungsbeitrag zur Ausgabenhöhe leisten. Möglicherweise liegt die Ursache dafür darin, dass es sich hier um freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben handelt mit entsprechend stark fluktuierenden Ausgaben zwischen den Gemeinden. Die Ausgaben in diesem Bereich sind daher wohl durch andere Faktoren bestimmt, die im Rahmen dieser Analyse nicht identifiziert werden konnten.

6.1.4.1.8. *Gemeindestraßen (63) und Straßenreinigung (675)*

Beide Bereiche zählen überwiegend zu den Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises der Städte und Gemeinden. Die Gemeinden tragen gemäß §§ 42 und 47 StrG (Straßengesetz Sachsen-Anhalt) die Straßenbaulast für Gemeindestraßen, aber auch für Fuß- und Radwege an Ortsdurchfahrten. Daraus leitet sich die Pflicht zum Bau, aber auch zur Instandhaltung und Wartung der so kategorisierten Straßen ab.

Tabelle 6.17:
Kosten der Gemeindestraßen (63)
- in Euro pro km Straßenlänge-

	Mittelwert	N	Standardabweichung	Minimum	Maximum
VG (T)	1 602,3031	37	1 607,52644	46,82	6 674,38
VG (A)	1 197,1357	124	1 277,38485	33,80	6 968,14
Einheitsgemeinden	2 896,4303	44	3 315,74452	151,44	18 086,96
Insgesamt	1 634,9901	205	2 053,57792	33,80	18 086,96

Quelle: Berechnungen des IWH.

Die Tabelle 6.17 weist im Durchschnitt deutlich niedrigere Kosten pro km Gemeindestraße für die Verwaltungsgemeinschaften (A) und (T) im Vergleich zu den Einheitsgemeinden aus, was sich auch anhand des Kruskal-Wallis Tests in Verbindung mit dem Mann-Whitney-Test belegen lässt. Es lassen sich jedoch keine signifikanten Kostenvorteile der Verwaltungsgemeinschaften (A) gegenüber den Verwaltungsgemeinschaften (T) feststellen. Auffällig ist allerdings die breite Streuung der Kosten, die verschiedene Ursachen haben kann.

Die Ergebnisse der Regressionsanalyse in Tabelle 6.18 belegen außerdem einen signifikant kostensteigernden Effekt mit steigender Bevölkerungsdichte. Ceteris paribus weist eine Einheitsgemeinde gemäß den geschätzten Koeffizienten um durchschnittlich 850 Euro pro km Gemeindestraße höhere Kosten auf als eine vergleichbare Verwaltungsgemeinschaft. Bei sehr erheblichen Differenzen besteht allerdings die Möglichkeit, dass eine relativ dicht besiedelte Verwaltungsgemeinschaft kostenmäßig mit einer dünn besiedelten Einheitsgemeinde gleich zieht.

Tabelle 6.18:
Kosten Gemeindestraßen (63) in Abhängigkeit von der Verwaltungsform und der Bevölkerungsdichte

	Koeffizient	Standardfehler	T	P-Wert
Konstante	823,733	177,980	4,628	,000
Dummy VG (T)	-146,673	356,967	-,411	,682
Dummy Einheitsgemeinde	850,238	356,994	2,382	,018
Bevölkerungsdichte	4,660	,865	5,387	,000
N:	Korrigiertes R ²	R ²	F	
205	0,210	0,221	19,060	

Abhängige Variable: Kosten Gemeindestraßen (63) in Euro pro km Länge Gemeindestraßen.

Quelle: Berechnungen des IWH.

Über die Gründe für die augenfälligen Kostenunterschiede können an dieser Stelle nur Vermutungen angestellt werden, da eine weitergehende Analyse im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich war. Eine Ursache könnte darin liegen, dass unter der Gruppierungsnummer 63 auch Ausgaben verbucht werden, die nicht nur für die Gemeindestraßen anfallen. Dazu gehören die Kosten für alle Nebenbetriebe und Hilfsbetriebe, die überwiegend dem Straßenbau dienen (z. B. Bauhöfe), der Winterdienst (sofern nicht unter 675 enthalten) und die Verkehrssicherungsanlagen. Mit steigender Bevölkerungsdichte und -zahl nehmen das Verkehrsaufkommen und damit die Anforderungen an diese Dienste tendenziell zu, was trotz eines ebenfalls zunehmenden Bestands an Gemeindestraßen sich in insgesamt höheren Kosten pro Gemeindestraßenkilometer niederschlagen dürfte. Hinzu kommt außerdem, dass die Qualitätsanforderungen und damit auch die laufenden Betriebskosten in ländlich strukturierten Gebieten aufgrund des geringeren Verkehrsaufkommens an die Gemeindestraßen geringer sind. In städtischen Räumen müssen u. U. Anliegerstraßen häufiger asphaltiert werden, während in ländlichen Gebieten z. B. unbefestigte Schotterstraßen noch den Anforderungen gerecht werden.

Die Kosten der Straßenreinigung hängen sehr stark mit den Kosten der Gemeindestraßen zusammen. Dies zeigt sich wohl auch darin, dass insbesondere viele Verwaltungsgemeinschaften keine Ausgaben unter Position 675 ausgewiesen haben. Da die Ursachen im Einzelfall nicht überprüfbar waren (Vergabe an kommunale Eigenbetriebe etc. außerhalb des Kämmereihaushalts?, Reinigungskosten unter der Unterposition Bauhof des Aufgabenbereichs 63 miterfasst?), wurden nur Gemeinden mit positiven Ausgaben für die Straßenreinigung in die Untersuchung einbezogen. Eine Normierung der Straßenreinigungskosten auf die Zahl der Kilometer Gemeindestraßen erscheint wenig sinnvoll, da diese Reinigungskosten auch für alle anderen innerörtlichen Straßen einschließlich der Bundesstraßen anfallen (§ 47 Abs. 1 StrG Sachsen-Anhalt). Deshalb wurden alternativ die Straßenreinigungskosten pro Hektar Verkehrsfläche (tatsächliche Flächennutzung) berechnet.

Tabelle 6.19:

Kosten der Straßenreinigung (675)

- in Euro pro Hektar Verkehrsfläche -

	Mittelwert	N	Standardabweichung	Minimum	Maximum
VG (T)	315,4573	32	469,09664	1,89	2 115,95
VG (A)	53,0836	65	73,77301	0,27	450,27
Einheitsgemeinde	456,7232	35	569,53376	3,15	2 892,04
Insgesamt	223,7150	132	412,22274	0,27	2 892,04

Quelle: Berechnungen des IWH.

Die Verwaltungsgemeinschaften (A) weisen in Tabelle 6.19 auffällig geringe Ausgaben im Vergleich zu den Einheitsgemeinden, aber auch zu den Verwaltungsgemeinschaften

(T) aus. Der Mann-Whitney Test stellt keine signifikanten Unterschiede zwischen den Verwaltungsgemeinschaften (T) und den Einheitsgemeinden fest.

Die folgende Regressionsanalyse belegt diese festgestellten, signifikant niedrigeren Kosten der Verwaltungsgemeinschaften (A) zumindest im Vergleich zu den Einheitsgemeinden. Daneben wird auch der kostensteigernde Effekt der Bevölkerungsdichte deutlich (die signifikant positiv mit dem relativen Anteil der Verkehrsfläche an der Gesamtfläche korreliert, weshalb dieser Anteil hier weggelassen wird.) Auch hier bleibt festzuhalten, dass bei hinreichender Differenz der Bevölkerungsdichten zwischen einer Verwaltungsgemeinschaft (A) und einer Einheitsgemeinde dieser Kostenvorteil der Verwaltungsgemeinschaft (A) wieder verschwindet.

Tabelle 6.20:

Kosten Straßenreinigung (675) in Abhängigkeit von der Verwaltungsform und der Bevölkerungsdichte

	Koeffizient	Standardfehler	T	P-Wert
Konstante	-44,994	42,303	-1,064	,290
Dummy VG (T)	117,688	72,482	1,624	,107
Dummy Einheitsgemeinde	178,175	74,821	2,381	,019
Bevölkerungsdichte	1,125	,162	6,937	,000
N:	Korrigiertes R ²	R ²	F	
132	0,392	0,406	29,145	

Abhängige Variable: Kosten Straßenreinigung (675) pro Hektar Verkehrsfläche.

Quelle: Berechnungen des IWH.

Eine genaue Klärung der Ursachen für diese Unterschiede ist allerdings – ebenso wie für die Gemeindestraßen – im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich. Auch hier kann nur vermutet werden, dass in Gebieten mit geringerer Bevölkerungsdichte, wie sie häufig in Verwaltungsgemeinschaften (A) anzutreffen sind, das geringere Verkehrsaufkommen den Reinigungsaufwand oder den Aufwand für den Winterdienst im Vergleich zu den Verwaltungsgemeinschaften (T) und erst recht den Einheitsgemeinden drastisch verringern. Unklar ist in diesem Zusammenhang, ob die in einigen Fallstudiengemeinden (siehe 5.2. und 6.2.) erwähnte ehrenamtliche Straßenreinigung und der ehrenamtliche Winterdienst durch die Anwohner eine hinreichende quantitative Bedeutung haben, um diesen Kostenvorteil der Verwaltungsgemeinschaften (A) bzw. generell der Gemeinden mit geringer Bevölkerungsdichte (mit) zu erklären.

6.1.4.1.9. Bauverwaltung (60) und Städteplanung, Vermessung, Bauordnung (61)

Zum Bereich der Bauverwaltung zählen die Bereiche Allgemeine Bauverwaltung (600), Hochbauverwaltung (601), Tiefbauverwaltung (602), Brückenbauverwaltung (603) und Wasserbauverwaltung (604). Darunter fallen vor allem alle Ausgaben, die im Rahmen

von Planung, Entwurf und Bauleitung der eigenen Bauten und der Bauten im Auftrag Dritter entstehen. Nicht dazugerechnet werden allerdings Kosten der Verwaltungsaufgaben im Vollzug der Bauordnung (→ 61).

Tabelle 6.21:

Kosten Bauverwaltung (60)

- in Euro pro 1 000 Einwohner -

	Mittelwert	N	Standardabweichung	Minimum	Maximum
VG (T)	22 550,6218	35	10 303,71504	42,65	59 536,17
VG (A)	24 148,4145	109	7 667,10765	300,66	42 685,67
Einheitsgemeinden	28 767,7923	38	14 318,02702	153,07	71 164,77
Insgesamt	24 805,6321	182	10 072,99889	42,65	71 164,77

Quelle: Berechnungen des IWH.

Auf den ersten Blick scheinen die in Tabelle 6.21 ausgewiesenen durchschnittlichen Ausgaben der Einheitsgemeinden mindestens im Vergleich zu den Verwaltungsgemeinschaften (T) höher zu sein, doch der Kruskal-Wallis-Test liefert keinen Hinweis auf unterschiedliche Verteilungen der einzelnen Untergruppen und damit signifikante Unterschiede in den Mittelwerten.

Der Bereich Städteplanung, Vermessung und Bauordnung (61) gliedert sich in die Unterpositionen Orts- und Regionalplanung (610), Vermessung (612), Bauaufsicht (613), Umlegung von Grundstücken (614) und Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (615).

Tabelle 6.22:

Kosten Städteplanung, Vermessung, Bauordnung (61)

- in Euro pro 1 000 Einwohner -

	Mittelwert	N	Standardabweichung	Minimum	Maximum
VG (T)	6 107,6110	30	5 843,99370	39,44	16 323,27
VG (A)	3 569,3591	103	3 793,07780	3,74	18 498,87
Einheitsgemeinde	8 788,6457	34	9 634,29313	8,34	32 359,82
Insgesamt	5 087,9417	167	6 138,62836	3,74	32 359,82

Quelle: Berechnungen des IWH.

Für den Bereich Städteplanung, Vermessung, Bauordnung (61) ist der Befund gemäß Tabelle 6.22 eindeutiger. Verwaltungsgemeinschaften (T) und Einheitsgemeinden haben signifikant höhere laufende Ausgaben in diesem Bereich. Diese Unterschiede werden auch durch die Anwendung des Kruskal-Wallis Tests und des Mann-Whitney-Tests bestätigt. Ein Unterschied im durchschnittlichen Ausgabenniveau zwischen Verwaltungsgemeinschaften (T) und Einheitsgemeinden konnte nicht festgestellt werden.

Tabelle 6.23:

Kosten Städteplanung, Vermessung, Bauordnung (61) in Abhängigkeit von der Verwaltungsform und dem Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche

	Koeffizient	Standardfehler	T	P-Wert
Konstante	482,979	788,161	,613	,541
Dummy VG (T)	179,896	1 201,313	,150	,881
Dummy Einheitsgemeinde	2 531,320	1 178,661	2,148	,033
Anteil Siedlungs- und Verkehrsfläche	34 586,204	6 539,225	5,289	,000
N:	Korrigiertes R ²	R ²	F	
167	0,2330	0,2470	17,792	

Abhängige Variable: Kosten Städteplanung, Vermessung, Bauordnung (61) in Euro pro 1 000 Einwohner.

Quelle: Berechnungen des IWH.

Die Regressionsanalyse verdeutlicht, dass die Kosten im Aufgabenbereich 61 auch durch den Anteil von Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche der Gemeinde determiniert sind. Aus den Werten der Koeffizienten lässt sich berechnen, dass bereits ein um 7,3% höherer Anteil an Siedlungs- und Verkehrsfläche in einer Verwaltungsgemeinschaft (A) zu gleich hohen Ausgaben wie in einer Einheitsgemeinde führen würde.

Diese Ergebnisse legen nahe, dass in Gebieten mit größerer Bebauungsdichte die Kosten für den Bereich 61 überproportional ansteigen. In kleinen Gemeinden mit niedrigem Siedlungsflächenanteil fallen kaum Kosten für städtebauliche Maßnahmen an. Ebenso dürfte die Bauaufsicht in hochverdichteten Gebieten mit entsprechendem Gewerbebesatz stärker in Anspruch genommen werden als in Verwaltungsgemeinschaften (A) mit überwiegender Wohnfunktion.

6.1.4.2. Zusammenfassung und Interpretation der Ergebnisse

Die Befunde lassen keinen eindeutigen Schluss bezüglich der größeren Effizienz bestimmter Verwaltungsformen zu. Einerseits konnten Aufgabenbereiche identifiziert werden, in denen die Verwaltungsgemeinschaften (A) im Durchschnitt höhere Ausgaben als die Einheitsgemeinden aufweisen, aber auch als die Verwaltungsgemeinschaften (T). Dies betrifft vor allem die Bereiche Gemeindeorgane (00), Hauptverwaltung (02) und Feuerschutz/Brandschutz (13). So lagen beispielsweise die durchschnittlichen Kosten (pro 1 000 Einwohner) der Gemeindeorgane (00) im Jahr 2004 der Verwaltungsgemeinschaften (A) knapp 40% über dem Niveau der Einheitsgemeinden. Deutlich geringer, nämlich etwa 13%, fällt der Niveauunterschied bei den Ausgaben der Hauptverwaltung (02) aus.

Andererseits ergaben sich keine Differenzen zwischen den einzelnen Verwaltungsformen für die Kosten der Finanzverwaltung (03), der Grundschulen (211), Kindertagesstätten (464) und der Bauverwaltung (60). Schließlich existieren mehrere Bereiche in denen geringere Ausgaben der Verwaltungsgemeinschaften (A) im Vergleich zu den

Einheitsgemeinden und teilweise auch zu den Verwaltungsgemeinschaften (T) festgestellt wurden: Öffentliche Ordnung (11), m. E. eigene Sportstätten und Badeanstalten (56, 57), Städteplanung, Vermessung, Bauordnung (61), Gemeindestraßen (63) und Straßenreinigung (675).

Weniger ausgeprägt sind dagegen die Unterschiede zwischen Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit Trägergemeindemodell, wo häufig keine signifikanten Unterschiede zwischen diesen beiden Verwaltungsformen statistisch belegt werden konnten. Dies ist zumindest für den Bereich Gemeindeorgane ein eher unerwartetes Ergebnis, da eigentlich auch die Verwaltungsgemeinschaften (T) über mehr kommunale Mandatsträger verfügen als die Einheitsgemeinden.

In den meisten Fällen ließ sich mittels Regressionsanalyse außerdem feststellen, dass ein signifikanter Einfluss der Verwaltungsform auf die Ausgaben des jeweiligen Bereichs mit einem gleichgerichteten Koeffizienten der Bevölkerungsdichte einhergeht. Dies deutet darauf hin, dass nicht nur die Verwaltungsform, sondern auch die Siedlungsstruktur und Bevölkerungsballung die Ausgabenvolumina wesentlich bestimmt, auch wenn sich der Einfluss der Verwaltungsform in manchen Fällen als stärker erwies als der Einfluss der Bevölkerungsdichte. Schließlich muss einschränkend berücksichtigt werden, dass die verwendeten Variablen (Dummies für die Verwaltungsform, Kennziffern für die Siedlungsstruktur) die Ausgabenunterschiede und damit die Effizienzunterschiede nur zu maximal 40% erklären. Den damit angedeuteten weiterführenden Fragen nach sonstigen, außerhalb der Verwaltungsstrukturen liegenden Einflussfaktoren auf die Effizienz konnte im Rahmen der vorliegenden Studie nicht abschließend nachgegangen werden; zu ihrer Beantwortung wären ergänzende Untersuchungen erforderlich.

6.1.5. Analyse der Personalstatistik

Der Analyse des Personalstands liegt die Personalstatistik des Vergleichsjahres 2004 zugrunde. Dabei werden Daten nach Verwaltungsform, Gemeindegrößen- und Dichteklassen ausgewertet. Aufgrund der teilweise geringen Zahl vergleichbarer Kommunen sind die Ergebnisse mit der gebotenen Vorsicht zu interpretieren.¹³⁰

Die Untersuchung erfolgt anhand der Vollzeitäquivalente relativ zu den bereits weiter oben benannten Bezugsgrößen des Outputs. Dabei handelt es sich teilweise um fiktive Werte. So weisen gerade kleine Kommunen weit weniger als 1 000 betreute Kinder, Schüler oder Gemeindestraßenkilometer auf.

¹³⁰ Darüber hinaus ergibt sich ein Problem, dass statistisch nur schwer zu lösen ist. Gemeinden sind nur dann verpflichtet, den tatsächlichen Personalaufwand für einen Aufgabenbereich zu benennen und in der Personalstandsstatistik zu führen, wenn dort Gebühren erhoben werden. Die Kalkulation des Personalbedarfs bildet hier eine Grundlage zur Berechnung der betreffenden Gebühren. Demnach sind sowohl die Werte der Gemeindegrößenklassen, als die Werte nach Aufgabenbereichen mit der gebotenen Vorsicht zu interpretieren.

Einer weiterführenden Betrachtung des durchschnittlichen Personalbestandes wird vorgelagert der Frage nachgegangen, ob zwischen den einzelnen Verwaltungsformen und Einwohnergrößenklassen signifikante Unterschiede der Mittelwerte in den betrachteten Variablen vorliegen. Dazu wird zunächst getestet, ob die zu untersuchenden Größen normalverteilt sind. Die Ergebnisse des Kolmogorov-Smirnov Tests weisen dabei in keinem der betrachteten Aufgabenbereiche der Personalstatistik eine Normal- bzw. Gleichverteilung der Variablen aus

Der Test auf Unterschiede in den Verteilungen (Kruskal–Wallis–Test)¹³¹ der jeweilig betrachteten Gruppen und Aufgabenbereichen hat ergeben, dass teilweise Unterschiede, sowohl nach Verwaltungsformen und Einwohnergrößenklassen, nachzuweisen sind (vgl. Tabellen A-6.1-11 und A-6.1-12 des Anhangs). Dies gibt berechtigten Anlass zu der Vermutung, dass die Mittelwerte des Personalstandes in den betreffenden Bereichen voneinander abweichen. Diese Fälle sind in Tabelle 6.24 dargestellt. Nicht bestätigt durch die Testergebnisse wurde allerdings die analoge Hypothese für den Fall der Bevölkerungsdichte. Die Untersuchung der Personalstatistik konzentriert sich daher auf den Vergleich nach Verwaltungsformen sowie Einwohnergrößenklassen. In einem Überblick werden zunächst alle benannten und mit signifikanten Unterschieden in der Verteilung getesteten Aufgabenbereiche betrachtet.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass es für einen belastbaren Vergleich des mittleren Personalstandes einer ausreichenden Zahl von beobachtbaren Fällen bedarf. Auf einen Vergleich einzelner Personalbereiche zwischen Einwohnergrößenklassen und Verwaltungsform wird dann verzichtet, wenn der Anteil der Gemeinden, die einen Aufgabenbereich mit eigenem Personal wahrnehmen, insgesamt unterhalb der Grenze von 50% liegt (vgl. Tabelle 6.24).

¹³¹ Zu den methodischen Grundlagen vgl. Abschnitt 6.1.3.

Tabelle 6.24:

Anteil der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften des jeweiligen Aufgabenbereichs mit eigenem Personal

Anzahl Aufgabenbereich	Verwaltungs- gemeinschaft (T)	Verwaltungs- gemeinschaft (A)	Einheits- gemeinden	Alle	Stichproben entstammen derselben Grundgesamtheit	
	- in % -				Verwaltungs- form	Einwohner- größenklasse
00	78,95	72,36	84,09	76,10	ja	ja
01	23,68	0,00	36,36	12,20	nein	nein
02	97,37	99,19	97,73	98,54	nein	nein
03	92,11	88,62	86,36	88,78	nein	nein
11	94,74	80,49	81,82	83,41	nein	nein
13	39,47	4,07	52,27	20,98	nein	nein
20	44,74	14,63	40,91	25,85	nein	nein
211-213	84,21	83,74	95,45	86,34	ja	ja
321	31,58	8,13	27,27	16,59	nein	nein
34	10,53	2,44	6,82	4,88	ja	ja
365	2,63	0,81	2,27	1,46	ja	ja
400	52,63	17,89	59,09	33,17	nein	nein
464	92,11	95,93	90,91	94,15	nein	nein
56	47,37	30,08	50,00	37,56	nein	ja
57	47,37	36,59	47,73	40,98	ja	ja
60	89,47	86,18	86,36	86,83	ja	nein
61	28,95	2,44	36,36	14,63	nein	nein
63	10,53	9,76	13,64	10,73	ja	ja
675	18,42	2,44	22,73	9,76	nein	nein
Gesamtbestand	100	100	100	100	nein	nein
Durchschnitt	54,34	36,79	50,91	42,15		

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der Personalstandsstatistik 2004.

Aufgrund der genannten Kriterien verbleiben für einen Vergleich auch nach Einwohnergrößenklassen lediglich die Aufgabenbereiche

1. 02 – Hauptverwaltung
2. 03 – Finanzverwaltung
3. 11 – öffentliche Ordnung
4. 464 – Tageseinrichtungen für Kinder

Grundsätzlich ist aus Tabelle 6.24 ersichtlich, dass sowohl Einheitsgemeinden als auch Verwaltungsgemeinschaften mit Trägergemeinde einen insgesamt höheren Anteil von Aufgaben mit eigenem Personal abdecken.¹³² Hier wäre genauer zu überprüfen, inwie-

¹³² An dieser Stelle sein nochmals auf die möglicherweise verzerrenden Wirkungen aufgrund der unterschiedlichen Buchführung verwiesen.

fern sich die Kosten für externes Personal bei Verwaltungsgemeinschaften mit gemeinsamem Verwaltungsamt und den anderen Verwaltungsformen unterscheiden.

6.1.5.1. Personalstand nach Verwaltungsform und Aufgabenbereichen

Tabelle 6.25:

Personalstand (je 1 000 Einwohner) nach Verwaltungsform und Aufgabenbereichen

Aufgabenbereich		Verwaltungsform			Gesamt
		Verwaltungsge- meinschaft (T)	Verwaltungsge- meinschaft (A)	Einheits- gemeinde	
	Anzahl	37	124	44	205
Gesamtpersonalstand	Mittelwert	8,85	9,72	10,02	9,629
	Standardabweichung	2,049	2,119	2,403	2,194
01 – Rechnungs- prüfung	Mittelwert	,026	,000	,033	,012
	Standardabweichung	,055	,005	,047	,035
02 – Haupt- verwaltung	Mittelwert	,967	1,434	1,466	1,356
	Standardabweichung	,470	1,004	1,012	,947
03 – Finanz- verwaltung	Mittelwert	,778	,900	,730	,841
	Standardabweichung	,403	,454	,392	,437
11 – öffentliche Ordnung	Mittelwert	,625	,448	,595	,512
	Standardabweichung	,332	,313	,344	,331
13 – Brandschutz	Mittelwert	,071	,006	,122	,042
	Standardabweichung	,181	,027	,209	,133
20 – Schulverwaltung	Mittelwert	,062	,044	,063	,051
	Standardabweichung	,091	,180	,098	,152
321 – Nichtwissen- schaftliche Museen, Sammlungen, Ausstellungen	Mittelwert	,056	,027	,051	,037
	Standardabweichung	,120	,117	,119	,118
400 – Allgemeine Sozialverwaltung	Mittelwert	,172	,047	,183	,099
	Standardabweichung	,243	,110	,215	,178
464 – Tageseinrich- tungen für Kinder	Mittelwert	46,086	76,841	60,594	67,803
	Standardabweichung	32,741	36,006	37,452	37,589
56 – Sportstätten	Mittelwert	,077	,060	,116	,075
	Standardabweichung	,115	,110	,168	,127
61 – Städteplanung	Mittelwert	,093	,011	,150	,056
	Standardabweichung	,165	,072	,233	,151
675 – Straßen- reinigung	Mittelwert	,063	,023	,046	,035
	Standardabweichung	,198	,153	,098	,153

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der Personalstandsstatistik 2004.

Die Betrachtung des Personalstandes insgesamt zeigt, dass im Mittel eine klare Rangfolge der Personalintensität der Verwaltungsformen gebildet werden kann. So weisen Verwaltungsgemeinschaft mit Trägergemeinde den vergleichsweise geringsten Personalstand auf. Durchschnittlich werden die Aufgaben hier mit rund 8,85 Angestellten je 1 000 Einwohner erfüllt. Der Personalstand der Verwaltungsgemeinschaften mit gemeinsamem Verwaltungsamt liegt mit durchschnittlich rund 9,72 Mitarbeitern je 1 000 Einwohner noch unter dem der Einheitsgemeinden, die mit durchschnittlich 10,02 den Höchstwert bilden (vgl. Tabelle 6.25).

Die dargestellte Rangfolge lässt sich allerdings nur für eine geringere Zahl der hier genauer betrachteten Aufgabenbereiche feststellen. So weisen Verwaltungsgemeinschaften mit gemeinsamem Verwaltungsamt für acht der betrachteten elf Aufgabenbereiche den

geringsten relativen Personalstand auf. Dies ist jedoch darauf zurückzuführen, dass in sieben der acht Fälle der Anteil der Gemeinden mit eigenem Personal weit unter 50% liegt. Gleichzeitig werden in den verbleibenden drei Bereichen die höchsten Werte erreicht, speziell in den Aufgabenbereichen 02, 03 und 464. Hier ist auch der Anteil der Gemeinden mit eigenem Personal relativ hoch. Für den Bereich der Kindertagesstätten ist jedoch die starke Streuung um den Mittelwert relativierend zu berücksichtigen. In sechs Aufgabenbereichen ist der Personalbestand der Einheitsgemeinden durchschnittlich am höchsten. Dabei fallen die Bereiche 13 und 56 ins Auge. Der Brandschutz und der Unterhalt eigener Sportstätten werden hier deutlich personalintensiver betrieben, auch wenn der Personaleinsatz im Vergleich zu anderen Bereichen insgesamt deutlich geringer ausfällt. Hier ist ebenfalls anzumerken, dass der Vergleich aufgrund der geringen Fallzahl von tatsächlich mit Personal ausgestatteten Kommunen nur eingeschränkten Erklärungswert aufweist.

6.1.5.2. Vergleich des Personalstandes nach Einwohnergrößenklassen

6.1.5.2.1. Gesamtpersonalstand

Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob die aufgezeigten Unterschiede, speziell die hohen Personalstände in Einheitsgemeinden, aufgrund der ungleichen Verteilung innerhalb der Einwohnergrößenklassen zustande kommen. Es ist davon auszugehen, dass in Gemeinden mit höherer Einwohnerzahl auch ein Mehr an freiwilligen Leistungen erbracht und darüber hinaus Zentrenfunktionen ausgeübt werden.¹³³ Wenn dem so wäre, so sollte sich auch bei den anderen Verwaltungsformen ein deutlicher Unterschied in der Personalintensität zwischen den Größenklassen herausstellen. Die geäußerte Vermutung lässt sich anhand des Vergleichs des Gesamtpersonalbestandes nach Einwohnergrößenklassen und Verwaltungsform nicht bestätigen. Insgesamt ist der Personalaufwand je Einwohner der Einheitsgemeinden, mit Ausnahme der Klasse zwischen 10 000 und 20 000 Einwohner, der mit deutlichem Abstand höchste. Hingegen ist der geringste Personalaufwand in allen Größenklassen in Verwaltungsgemeinschaften mit Trägergemeinde zu sehen (vgl. Tabelle 6.26). Bei diesen ist auch die leichte Tendenz einer abnehmenden Personalintensität mit steigender Einwohnerzahl zu beobachten. Berücksichtigung sollte in diesem Zusammenhang der unterschiedliche Besatz einzelner Einwohnergrößenklassen mit den unterschiedlichen Verwaltungsformen finden. Generell ist der Vergleich der Gemeinden unter 5 000 Einwohner und mit mehr als 20 000 Einwohnern nur bedingt aussagekräftig.

¹³³ Vgl. Reichard et al (1999), S. 26.

Tabelle 6.26:

Gesamtpersonalstand (je 1 000 Einwohner) nach Verwaltungsform und Einwohnergrößenklassen

Größenklasse		Verwaltungsform			
		Verwaltungsgemeinschaft (T)	Verwaltungsgemeinschaft (A)	Einheitsgemeinde	Gesamt
< 5 000 Einw.	Anzahl	4	30	6	40
	Mittelwert	9,102	10,376	10,588	10,280
	Maximum	10,682	13,466	14,020	14,020
	Minimum	7,276	6,116	6,506	6,116
	Standardabw.	1,484	1,927	2,409	1,959
5 000 – 10 000 Einw.	Anzahl	17	83	16	116
	Mittelwert	9,1264	9,6273	10,1277	9,6229
	Maximum	13,5752	18,2056	15,3349	18,2056
	Minimum	6,5171	4,2045	6,6403	4,2045
	Standardabw.	1,9184	2,2824	2,5787	2,2728
10 000 – 20 000 Einw.	Anzahl	9	9	9	27
	Mittelwert	7,5875	9,5079	8,0178	8,3711
	Maximum	12,0028	11,7122	10,3379	12,0028
	Minimum	3,1217	6,5652	5,8538	3,1217
	Standardabw.	2,4657	1,4270	1,4463	1,9606
> 20 000 Einw.	Anzahl	9	0	13	22
	Mittelwert	9,3629	.	11,0245	10,3448
	Maximum	12,3209	.	15,5113	15,5113
	Minimum	7,1444	.	6,5529	6,5529
	Standardabw.	1,6298	.	2,0730	2,0412

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der Personalstandsstatistik 2004.

6.1.5.2.2. Aufgabenbereich 02 – Hauptverwaltung: Vergleich nach Einwohnergrößenklassen

Für den Aufgabenbereich der Hauptverwaltung kann festgestellt werden, dass in zwei der vier Einwohnergrößenklassen die Einheitsgemeinden den höchsten Personalbestand aufweisen. Dies betrifft die Klassen bis 5 000 und zwischen 5 000 – 10 000 Einwohnern. In Kommunen zwischen 10 000 und 20 000 Einwohner weisen die Verwaltungsgemeinschaften mit gem. Verwaltungsamt den höchsten Personalstand aus. In den genannten drei Gruppen haben die Verwaltungsgemeinschaften mit Trägergemeinde den mit Abstand geringsten durchschnittlichen Personalbestand. Für Kommunen mit mehr als 20 000 Einwohnern ist dieser zwischen Verwaltungsgemeinschaften mit Trägergemeinde und den Einheitsgemeinden ähnlich hoch.

Tabelle 6.27:

Personalstand des Aufgabenbereichs 02 – Hauptverwaltung (je 1 000 Einwohner) in Vollzeitäquivalenten nach Verwaltungsform und Einwohnergrößenklassen

Größenklasse		Verwaltungsform			
		Verwaltungsge- meinschaft (T)	Verwaltungsge- meinschaft (A)	Einheits- gemeinde	Gesamt
< 5 000 Einw.	Anzahl	4	30	6	40
	Mittelwert	,626	1,807	2,724	1,826
	Maximum	1,098	4,516	4,038	4,516
	Minimum	,000	,578	1,195	,000
	Standardabw.	,462	1,175	1,010	1,202
5 000 – 10 000 Einw.	Anzahl	14	86	16	116
	Mittelwert	,949	1,298	1,457	1,277
	Maximum	1,689	5,335	5,089	5,335
	Minimum	,091	,000	,000	,000
	Standardabw.	,512	,887	1,258	,914
10 000 – 20 000 Einw.	Anzahl	10	8	9	27
	Mittelwert	,880	1,501	1,021	1,111
	Maximum	1,414	4,131	1,987	4,131
	Minimum	,077	,684	,564	,077
	Standardabw.	,454	1,275	,470	,804
> 20 000 Einw.	Anzahl	9	0	13	22
	Mittelwert	1,242	.	1,204	1,220
	Maximum	1,794	.	1,653	1,794
	Minimum	,818	.	,759	,759
	Standardabw.	,322	.	,323	,315

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der Personalstandsstatistik 2004.

6.1.5.2.3. Aufgabenbereich 03 – Finanzverwaltung

Im Bereich der Finanzverwaltung kann für die Klassen bis 10 000 Einwohner in Einheitsgemeinden eine deutlich geringere Personalintensität ausgewiesen werden als in den anderen Verwaltungsformen. Hingegen sind die Verwaltungsgemeinschaften mit Trägergemeinde in den Klassen über 10 000 Einwohner die Verwaltungsform mit dem durchschnittlich geringsten Personalbestand. Auffällig ist in diesem Aufgabenbereich, dass es in den Einheitsgemeinden mit zunehmender Bevölkerungszahl auch einen steigenden Personalbestand zu verzeichnen gilt. Eine gegenläufige Entwicklung ist in Verwaltungsgemeinschaften mit der Trägergemeindelösung festzustellen.

Tabelle 6.28:

Personalstand des Aufgabenbereichs 03 – Finanzverwaltung (je 1 000 Einwohner) in Vollzeitäquivalenten nach Verwaltungsform und Einwohnergrößenklassen

Größenklasse		Verwaltungsform			
		Verwaltungsge- meinschaft (T)	Verwaltungsge- meinschaft (A)	Einheits- gemeinde	Gesamt
< 5 000 Einw.	Anzahl	4	30	6	40
	Mittelwert	,924	,968	,439	,885
	Maximum	1,571	2,688	1,770	2,688
	Minimum	,000	,000	,000	,000
	Standardabw.	,676	,670	,686	,682
5 000 - 10 000 Einw.	Anzahl	14	86	16	116
	Mittelwert	,856	,897	,729	,869
	Maximum	2,125	2,215	1,504	2,215
	Minimum	,000	,000	,000	,000
	Standardabw.	,464	,364	,447	,390
10 000 - 20 000 Einw.	Anzahl	10	8	9	27
	Mittelwert	,671	,675	,816	,720
	Maximum	,943	,867	1,161	1,161
	Minimum	,000	,000	,444	,000
	Standardabw.	,333	,280	,215	,280
> 20 000 Einw.	Anzahl	9	0	13	22
	Mittelwert	,713	.	,805	,768
	Maximum	1,016	.	1,023	1,023
	Minimum	,447	.	,587	,447
	Standardabw.	,206	.	,140	,172

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der Personalstandsstatistik 2004.

6.1.5.2.4. Aufgabenbereich 11 – öffentliche Ordnung

Im Bereich öffentliche Ordnung kann für Verwaltungsgemeinschaften (A) eine abnehmende Personalintensität mit zunehmender Einwohnerzahl festgestellt werden. In den Klassen zwischen 5 000 und 20 000 sind hier auch die geringsten durchschnittlichen Personalbestände zu verzeichnen. Die höchsten Werte können für Verwaltungsgemeinschaften mit Trägergemeinde in den Klassen zwischen 5 000-10 000 und über 20 000 Einwohner festgestellt werden. Bei Einheitsgemeinden ist mit zunehmender Bevölkerungszahl eine Tendenz zunehmender Personalintensität zu verzeichnen. Im Vergleich der Verwaltungsformen ist in den Klassen größer als 10 000 Einwohner der höchste durchschnittliche Personalbestand bei den Einheitsgemeinden ausgewiesen, in den Klassen bis 5 000 und über 20 000 Einwohner der geringste.

Tabelle 6.29:

Personalstand des Aufgabenbereichs 11 – öffentliche Ordnung (je 1 000 Einwohner) in Vollzeitäquivalenten nach Verwaltungsform und Einwohnergrößenklassen

Größenklasse		Verwaltungsform			
		Verwaltungs- gemeinschaft (T)	Verwaltungs- gemeinschaft (A)	Einheits- gemeinde	Gesamt
< 5 000 Einw.	Anzahl	4	30	6	40
	Mittelwert	,473	,480	,203	,438
	Maximum	,844	1,500	,615	1,500
	Minimum	,000	,000	,000	,000
	Standardabw.	,389	,447	,315	,428
5 000 - 10 000 Einw.	Anzahl	14	86	16	116
	Mittelwert	,580	,445	,497	,469
	Maximum	1,296	,944	1,018	1,296
	Minimum	,000	,000	,000	,000
	Standardabw.	,355	,264	,354	,290
10 000 - 20 000 Einw.	Anzahl	10	8	9	27
	Mittelwert	,591	,362	,740	,573
	Maximum	,962	,536	1,111	1,111
	Minimum	,040	,000	,510	,000
	Standardabw.	,349	,189	,205	,297
> 20 000 Einw.	Anzahl	9	0	13	22
	Mittelwert	,800	.	,796	,798
	Maximum	1,150	.	1,228	1,228
	Minimum	,569	.	,446	,446
	Standardabw.	,211	.	,224	,214

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der Personalstandsstatistik 2004.

6.1.5.2.5. Aufgabenbereich 464 – Tageseinrichtungen für Kinder

Im Vergleich des durchschnittlichen Personalstandes je 1 000 betreuter Kinder in Kindertagesstätten ist eine stark heterogene Verteilung der Mittelwerte zu verzeichnen. In den Größenklassen bis 10 000 Einwohner ist der Personalstand der Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften mit gem. Verwaltungsamt ähnlich hoch. Deutlich unterhalb dieser Werte bewegt sich die Personalintensität der Verwaltungsgemeinschaften mit Trägergemeinde. Hier weist die Trägergemeindelösung den geringsten Personalstand auf. Für die Klasse bis 20 000 Einwohner ist dies für Einheitsgemeinden festzustellen. Eine relativ geringe Streuung zwischen den Größenklassen, bei konstant hoher Personalintensität, ist lediglich in Verwaltungsgemeinschaften mit gem. Verwaltungsamt zu beobachten. In allen Größenklassen und Verwaltungsformen finden sich Minimalwerte von null. Hier ist zu vermuten, dass Zuweisungen in beträchtlichen Umfang an andere Träger von Kindertagesstätten fließen. Dies ist auch ein wesentliches Problem der Interpretation. So sind die Gemeinden verpflichtet, ein Mindestangebot für Kinderbetreuung zu garantieren. Die Zahl des eingesetzten Personals hängt somit wesentlich davon ab, wie viele Kindertagesstätten in freier Trägerschaft betrieben werden.

Tabelle 6.30:

Personalstand des Aufgabenbereichs 464 – Tageseinrichtungen für Kinder (je 1 000 betreuter Kinder) in Vollzeitäquivalenten nach Verwaltungsform und Einwohnergrößenklassen

Größenklasse		Verwaltungsform			
		Verwaltungsgemeinschaft (T)	Verwaltungsgemeinschaft (A)	Einheitsgemeinde	Gesamt
< 5 000 Einw.	Anzahl	4	30	6	40
	Mittelwert	65,791	86,637	86,843	84,584
	Maximum	92,486	184,438	138,158	184,438
	Minimum	,000	6,742	,000	,000
	Standardabw.	44,191	39,284	48,771	40,534
5 000 - 10 000 Einw.	Anzahl	14	86	16	116
	Mittelwert	51,309	73,412	76,698	71,198
	Maximum	100,073	235,890	101,837	235,890
	Minimum	,000	,000	,000	,000
	Standardabw.	32,148	35,742	30,225	35,160
10 000 - 20 000 Einw.	Anzahl	10	8	9	27
	Mittelwert	47,289	76,964	25,186	48,714
	Maximum	111,502	98,166	72,402	111,502
	Minimum	8,302	46,178	,000	,000
	Standardabw.	33,573	17,834	25,884	33,465
> 20 000 Einw.	Anzahl	9	0	13	22
	Mittelwert	27,865	.	53,173	42,820
	Maximum	65,339	.	94,753	94,753
	Minimum	,000	.	5,174	,000
	Standardabw.	22,956	.	27,501	28,198

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der Personalstandsstatistik 2004.

6.1.5.2.6. Zusammenfassung

Ein Vergleich des durchschnittlichen Personalbestandes zwischen den Verwaltungsformen und Einwohnergrößenklassen ist nur bedingt möglich. Aufgrund des teilweise spärlichen Besatzes der Größenklassen bzw. der nur geringen Zahl von Kommunen, die einzelne Aufgabenbereiche mit eigenem Personal wahrnehmen, sind Verzerrungen aufgrund lokaler Gegebenheiten nicht mehr auszuschließen. Darüber hinaus sind Verzerrungen aufgrund unterschiedlicher Buchführung zu erwarten. Bei aller Vorsicht können dennoch im Vergleich des Gesamtbestandes nach Verwaltungsform und Einwohnergrößenklassen deutliche Unterschiede ausgemacht werden. Hier ist festzustellen, dass Verwaltungsgemeinschaften generell einen geringeren Personalbestand aufweisen als Einheitsgemeinden. Eine Begründung ist einerseits darin zu suchen, dass Verwaltungsgemeinschaften (A) insgesamt weniger Aufgaben mit eigenem Personal ausführen, was sich jedoch in höheren Kosten für externe Leistungen niederschlagen sollte. Dieser Zusammenhang kann bei Verwaltungsgemeinschaften mit Trägergemeinden nicht hergestellt werden. Beide Verwaltungsformen weisen einen vergleichbaren Anteil von Kommunen

auf, die die betrachteten Aufgabenbereiche mit eigenem Personaleinsatz ausführen. Jedoch ist für Verwaltungsgemeinschaften nach dem Trägergemeindenmodell eine deutlich geringere durchschnittliche Personalintensität festzustellen, was als Indiz für eine höhere Effizienz dieser Verwaltungsform gewertet werden kann. Aus dieser Perspektive ist insgesamt zu vermuten, dass die Einsparpotentiale im Personalbestand bei Verwaltungsgemeinschaften deutlich geringer ausfallen als bei den Einheitsgemeinden.

6.1.6. Längsschnittanalyse der Finanzstatistik für ausgewählte Gemeinden

Nach der Betrachtung des Personalbestandes und den Ausgaben des Verwaltungshaushaltes des Vergleichsjahres 2004, soll für ausgewählte Fälle eine Untersuchung der Ausgabenentwicklung im Zeitverlauf dargestellt werden. Dabei soll der Frage nachgegangen werden, inwiefern es im Zeitverlauf zu Kostenersparnissen gekommen ist und in welchen Verwaltungsformen dabei Anzeichen für eine Effizienzsteigerung im Zeitverlauf zu erkennen sind. Auch sollen, sofern dies möglich ist, Vergleiche zwischen den betrachteten Fallstudienkommunen gezogen werden. Hier ist zunächst anzumerken, dass dies nur in den Fällen möglich ist, in denen ein relativ konstanter Gebietsstand und eine einigermaßen gleichbleibende Mitgliederstruktur innerhalb des Betrachtungszeitraums gegeben sind. Aufgrund der zahlreichen, teilweise grundlegenden Änderungen der Gemeindestruktur in den vergangenen Jahren, ist die Zahl der möglichen Vergleichsgemeinden gering (vgl. Abschnitt 5.2. und 6.2.).

Auf Grundlage der allgemein analysierten Aufgabenbereiche in der Finanz- und Personalstatistik sowie die für die Auswahl der Fallstudiengemeinden getroffenen Überlegungen (vgl. Abschnitt 6.2.), wird eine tiefergehende Längsschnittanalyse der Finanzstatistik von 1995 bis 2004 (Stand 2004 für alle Jahre, vgl. Abschnitt 6.1.3.) für zehn Vergleichskommunen durchgeführt. Eine kurze Charakteristik liefert Tabelle 6.31.

Tabelle 6.31:
Charakterisierung der Fallstudiengemeinden

Nr.	Gemeindeform	Gemeindetyp	Bevölkerungsdichteklasse Einwohner/km ²	Einwohnergrößenklasse
6	Einheitsgemeinde	Speckgürtelgemeinde	100 - 200	5 000 - 10 000
7	Einheitsgemeinde	reine Einheitsgemeinde	>-200	10 000 - 20 000
3	Einheitsgemeinde	Transformationsgemeinde	50 - 100	5 000 - 10 000
1	Einheitsgemeinde	reine Einheitsgemeinde	> 200	> 20 000
5	Einheitsgemeinde	Transformationsgemeinde	100 - 200	5 000 - 10 000
4	Verwaltungsgemeinschaft (T)	reine Verwaltungsgemeinschaft	> 200	10 000 - 20 000
2	Verwaltungsgemeinschaft (T)	reine Verwaltungsgemeinschaft	100 - 200	> 20 000
9	Verwaltungsgemeinschaft (A)	Gemeinde im ländlichen Raum	0 - 50	5 000 - 10 000
8	Verwaltungsgemeinschaft (A)	Gemeinde im ländlichen Raum	50 - 100	5 000 - 10 000
10	Verwaltungsgemeinschaft (A)	Speckgürtelgemeinde	100 - 200	10 000 - 20 000

Quelle: Darstellung des IWH.

Neben den Gesamtkosten des Verwaltungshaushaltes werden dabei zunächst die Kernbereiche der Verwaltung analysiert. Dies betrifft die Aufgabenbereiche 00, 01, 02 und 03. Daneben wird auch die Kostenentwicklung für die Bereiche der Kindertagesstätten (464), Schulen (20, 211), Sportstätten (56) und die allgemeine Sozialverwaltung (400) genauer untersucht. Die Aufgaben des Brandschutzes (13) und der öffentlichen Ordnung (11) sowie Gemeindestraßen (63) und Straßenreinigung (675) werden darüber hinaus aufgegriffen.

Nicht näher betrachtet werden die Aufgaben der Heimat- und sonstigen Kulturpflege, nichtwissenschaftliche Museen, Sammlungen, Sonstiges sowie Denkmalschutz, Bauverwaltung, Städteplanung, Vermessung und Bauordnung. Diese Aufgabenbereiche werden teilweise als freiwillige Aufgaben in nur geringem Umfang wahrgenommen bzw. weisen eine hohe Volatilität der Ausgaben im Zeitverlauf auf, sodass hier ein sinnvoller Vergleich für 10 Kommunen nur schwer möglich ist.

Der erste Schritt besteht in der Gegenüberstellung der Ausgaben pro Kopf der Vergleichskommunen in den Jahren 1995 und 2004. Ziel ist es dabei, einerseits die Kostenentwicklung im Zeitverlauf abzubilden und andererseits eine Relation über die Höhe der entstandenen Kosten zwischen den Fallstudienkommunen herzustellen. In einem zweiten Schritt werden die absoluten Kosten in Prozent zum Basisjahr 1995 im Zeitverlauf betrachtet. Zusammenfassend sollen Ergebnisse über die Entwicklung der Kosteneffizienz nach Verwaltungsformen und Gemeindetypen formuliert werden.

6.1.6.1. Vergleich der Kosten je Einwohner der Jahre 1995 und 2004

Ein erster Überblick kann in der Betrachtung der Gesamtausgaben je Einwohner gewonnen werden. Hier zeigt sich, dass in sechs der zehn betrachteten Kommunen teilweise erhebliche Einsparungen je Einwohner vorgenommen wurden. Dies betrifft insbesondere die Fallstudienkommunen 6, 7 und 3, die der Gruppe der Einheitsgemeinden angehören. Daneben können erhebliche Einsparungen bei der Fallstudienkommune 10 festgestellt werden.

Eine leichte Steigerung der Ausgaben kann für die Fallstudienkommunen 1, 4 und 5 festgestellt werden. Dabei handelt es sich in zwei der vier Fälle um Verwaltungsgemeinschaften. Ein beträchtlicher Zuwachs der Kosten je Einwohner um rund 180 Euro ist im Falle der Fallstudienkommune 8 zu sehen. Als relativ konstant haben sich die Ausgaben der Kommunen 2 und 9 herausgestellt. Diese sind den Verwaltungsgemeinschaften zuzuordnen.

Die Kostenreduktion in den Fallstudienkommunen 6 und 7 ist in erster Linie auf beträchtliche Einsparungen je Einwohner in den Aufgabenbereichen 0, 02, 13, 211, 464 und 61 zurückzuführen.

Tabelle 6.32:

Ausgaben je Einwohner der Jahre 1995 und 2004 für ausgewählte Aufgabenfelder I

Fallstudien- kommunen-Nr.	Jahr	Aufgabenbereich							
		00	01	02	03	11	13	20	211
1	1995	20,39	5,31	193,87	51,59	55,28	16,89	8,78	74,80
	2004	24,27	7,75	152,76	61,58	60,34	32,44	12,82	38,86
2	1995	26,52	2,91	104,61	75,61	44,10	23,75	13,41	84,03
	2004	28,87	3,02	93,06	75,16	65,12	37,52	14,91	40,94
3	1995	22,18	0,00	140,82	38,86	51,65	33,74	0,87	85,56
	2004	13,67	0,00	122,86	54,63	46,66	26,64	0,00	0,00
4	1995	96,23	0,00	241,86	53,53	45,73	19,50	10,94	71,01
	2004	9,43	0,00	163,24	71,35	57,66	17,79	0,76	37,18
5	1995	21,03	0,00	176,25	46,73	55,97	39,42	0,00	97,75
	2004	33,46	0,00	103,04	59,91	88,93	37,08	0,00	70,10
6	1995	26,55	0,00	148,18	63,95	50,43	26,84	18,01	58,02
	2004	24,48	0,00	85,96	75,76	42,28	21,10	0,00	37,59
7	1995	15,35	0,00	209,61	56,15	63,55	8,16	5,44	104,37
	2004	24,61	0,00	115,44	80,10	75,31	16,13	6,83	25,92
8	1995	39,42	0,00	126,65	59,62	47,26	30,32	0,00	109,64
	2004	46,07	0,00	114,86	80,71	51,89	24,26	0,00	58,35
9	1995	30,53	0,00	357,06	1,58	16,96	98,98	0,00	98,88
	2004	51,62	0,42	115,20	49,81	18,51	75,15	0,00	81,20
10	1995	31,98	0,00	112,02	41,46	47,14	27,92	0,00	147,05
	2004	35,72	0,00	89,06	58,79	44,00	24,73	0,00	85,27

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der Finanzstatistik.

In den Kommunen mit Kostensteigerungen je Einwohner können keine gemeinsamen kostentreibenden Ausgabenpositionen identifiziert werden. So sind bspw. beträchtliche Zuwächse bei den Fallstudienkommunen 4 und 8 im Bereich der Gemeindestraßen zu sehen. Auch die Ausgaben des Bereichs 56 sind in zwei Fällen (Fallstudienkommunen 5 und 8) gegenüber dem Basisjahr deutlich gestiegen. In den meisten Fällen konnten zumindest leichte Kostensteigerungen in den Aufgabenbereichen 03, 11 und 13 festgestellt werden. Dennoch sind in den benannten Fallstudienkommunen auch Bereiche mit einer deutlichen Reduktion des Finanzaufwandes vorzufinden. So wurden in allen zehn Fallstudienkommunen in den Bereichen Grundschulen und Hauptverwaltung deutliche Einsparungen je Einwohner vorgenommen.

Insgesamt ist festzustellen, dass in den Kommunen, die im Jahr 1995 relativ hohe Gesamtausgaben ausgewiesen haben, in der Mehrzahl der Fälle deutliche Ausgabenreduktion nachgewiesen werden konnten (vgl. Abbildung 6.1). Dies betrifft überwiegend Einheitsgemeinden, die 2004 die vier Gemeinden mit den geringsten Kosten je Einwohner stellen. Zwei dieser vier Fallstudienkommunen hatten 1995 die höchsten Ausgaben pro Kopf. Die Fallstudienkommunen, die 1995 vergleichsweise niedrige Ausgaben je Einwohner hatten, blieben in etwa konstant bzw. steigerten die Gesamtausgaben leicht.

Tabelle 6.33:

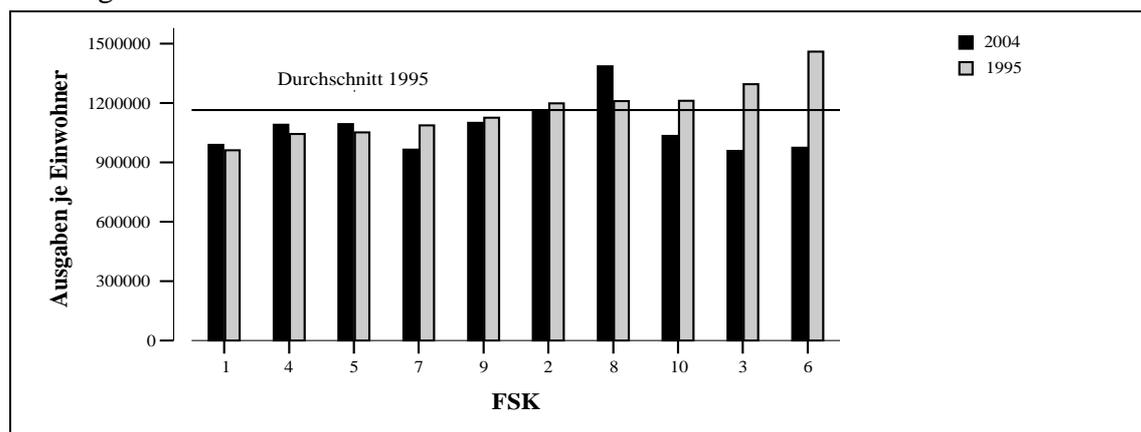
Ausgaben je Einwohner der Jahre 1995 und 2004 für ausgewählte Aufgabenfelder II

Fallstudien- kommunen Nr.	Jahr	Aufgabenbereich						Gesamtausgaben
		400	464	56	57	63	675	
1	1995	27,28	306,84	19,72	44,29	135,13	20,65	960,95
	2004	12,75	197,38	17,06	0,00	74,06	18,77	988,14
2	1995	15,43	380,87	19,43	56,02	83,15	5,87	1197,13
	2004	0,00	268,88	28,07	54,58	75,88	11,60	1162,99
3	1995	0,61	252,09	42,73	66,31	493,52	0,18	1294,23
	2004	0,00	309,27	19,14	30,21	28,26	0,00	958,36
4	1995	12,85	411,40	53,80	5,83	81,72	34,62	1043,03
	2004	2,15	142,35	38,30	13,11	136,62	54,61	1089,86
5	1995	33,07	357,71	38,78	18,12	152,10	0,75	1050,61
	2004	0,00	478,04	147,45	24,90	49,49	0,58	1092,76
6	1995	37,50	342,81	16,80	9,43	87,35	0,00	1458,15
	2004	20,06	231,28	18,55	0,21	272,81	2,04	973,30
7	1995	51,70	263,55	212,70	18,90	108,29	1,90	1086,68
	2004	30,67	148,66	78,78	16,91	52,87	13,61	964,87
8	1995	12,70	301,01	10,97	34,83	231,80	0,08	1208,62
	2004	11,01	193,17	248,66	38,38	345,66	1,30	1385,08
9	1995	1,66	414,59	4,74	11,71	211,06	0,00	1124,84
	2004	0,00	372,03	14,09	10,53	352,33	0,00	1099,65
10	1995	0,00	347,63	32,63	0,00	125,28	1,92	1209,88
	2004	0,00	346,96	62,39	0,00	86,85	2,59	1033,94

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der Finanzstatistik.

Abbildung 6.1:

Gesamtausgaben für den Verwaltungshaushalt der Fallstudienkommunen je Einwohner im Vergleich der Jahre 1995 und 2004



Quelle: Darstellung des IWH.

6.1.6.2. Auswertung ausgewählter Aufgabenfelder von 1995 bis 2004

6.1.6.2.1. Fallstudienkommune 1 – reine Einheitsgemeinde

Die Fallstudienkommune 1 weist im Betrachtungszeitraum relativ konstante Gesamtausgaben auf. Kontinuierlich stiegen die Kosten in den Kernbereichen der Verwaltung. Eine Ausnahme bildet hier der Bereich Hauptverwaltung (02). Hier sanken die Aufwendungen auf rund 76% des Ausgangswertes.

Tabelle 6.34:

Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche der Fallstudienkommune 1, reine Einheitsgemeinde

- in % -

Aufgabenbereich	Jahr									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
00	100,0	102,4	102,5	107,1	117,0	99,9	102,3	110,7	112,8	114,9
01	100,0	99,0	100,3	93,4	0,0	103,1	116,8	128,8	135,6	141,1
02	100,0	73,2	70,3	74,8	80,2	76,0	80,1	73,8	81,6	76,1
03	100,0	104,9	107,8	108,3	108,3	105,7	112,5	107,0	113,0	115,3
11	100,0	94,6	90,6	98,8	95,0	95,2	104,4	107,8	112,5	105,4
13	100,0	76,8	70,2	73,7	67,8	69,2	72,1	78,3	144,5	185,5
20	100,0	150,0	118,3	112,6	113,5	122,3	110,2	96,0	126,1	141,1
211	100,0	73,0	72,5	58,0	64,2	58,7	54,1	54,7	56,1	50,2
400	100,0	96,1	105,5	114,8	126,4	130,3	134,1	148,9	115,8	45,1
464	100,0	43,0	35,4	35,5	34,1	34,9	30,8	36,8	36,0	62,1
56	100,0	74,7	93,2	81,6	92,5	132,1	89,0	87,9	73,4	83,6
57	100,0	124,5	79,9	73,0	2,3	0,0	7,1	0,8	0,0	0,0
63	100,0	67,2	78,5	114,7	66,5	78,6	82,4	46,1	41,9	52,9
675	100,0	98,5	83,0	83,2	92,5	91,6	90,6	100,1	102,3	87,8
Gesamtausgaben	100,0	90,8	90,0	84,9	95,1	100,0	101,7	108,0	109,5	99,3

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der Finanzstatistik.

In den Bereichen 11 und 13 sind die Minimalwerte in den Jahren 1997 und 1999 zu sehen. Seither wurden die Ausgaben deutlich gesteigert, im Falle des Brandschutzes auf 185% des Ausgangswertes.

Die Ausgaben für Grundschulen und Kindertagesstätten (211, 464) sind im Zeitverlauf deutlich gesunken und erreichten den Tiefstwert in den Jahren 2004 bzw. 2003. Gegenständig ist die Kostenentwicklung für die Schulverwaltung (20) zu sehen. Die Ausgaben der allgemeinen Sozialverwaltung blieben bis in das Jahr 2003 konstant über dem Referenzwert von 1995. Im Jahr 2004 wurde eine deutliche Kostenreduktion erreicht.

Die Aufwendungen für Gemeindestraßen weisen eine hohe Volatilität auf, liegen insgesamt aber deutlich unter dem Niveau von 1995. Der umfangreichsten Ausgaben werden 1998 getätigt. Fortlaufende Kostensenkungen können für die Straßenreinigung und die eigenen Sportstätten festgestellt werden.

Insgesamt ist hier eine Tendenz der Kostensteigerung in den Verwaltungskernbereichen zu konstatieren. Gegenläufig wirken sich die Einsparungen in den Bereichen, Kindertagesstätten, Grundschulen, Sportstätten, Gemeindestraßen und Straßenreinigung sowie der allgemeinen Sozialverwaltung aus, was insgesamt zu einer weitreichenden Konstanz bei rund 90% des Ausgangsniveaus in den Gesamtausgaben führt.

6.1.6.2.2. Fallstudienkommune 2 – Verwaltungsgemeinschaft (A)

Der Betrachtung der Fallstudienkommune vorgelagert ist anzumerken, dass es im Jahr 2002 zu einer Neuordnung der Verwaltungsgemeinschaft kam und daraus ein deutlicher Zuwachs an Einwohnern resultierte.

Trotz der deutlichen Steigerung der Einwohnerzahl haben sich die Gesamtkosten nicht erhöht. Vielmehr liegen diese seit 1999 zwischen 88% (2000) und 91% (2003) des Vergleichsjahres.

Geringere Einsparungen konnten in den Bereichen 00, 01, 02 und 03 realisiert werden. Hier fielen in den Jahren 1999-2000 und 2004 die geringsten Kosten an. Bis 2004 wurde mit Ausnahme des Aufgabenfeldes 00 der Ausgangswert durchgängig unterschritten. In den Bereichen 11 und 13 sind bis 2004 erhebliche Kostenausweitungen zu verzeichnen.

Die Kosten der Schulverwaltung sind im Zeitverlauf relativ konstant. Lediglich in den Jahren 1996 bis 1998 wurde ein deutlich höherer finanzieller Aufwand für den Bereich 20 betrieben. Die Auswertung für den Bereich 211 zeigt eine erhebliche Senkung des Finanzaufwandes. Analog kann dies auch für Kindertagesstätten und die Sozialverwaltung¹³⁴ festgestellt werden. Die Aufwendungen für Bäder (75) schwanken um den Ausgangswert und weisen vereinzelt Ausgabenspitzen aus. Sportanlagen werden nahezu durchgängig teurer betrieben als im Ausgangsjahr, weisen jedoch auch eine starke Volatilität auf. In den Bereichen 63 sind insgesamt sinkende Kosten festzustellen. Die Aufwendungen für Gemeindestraßen schwanken verglichen mit dem Basisjahr zwischen 84% und 179%.

¹³⁴ Das Ergebnis für das Jahr 2003 entzieht sich ohne tiefere Analyse der Interpretationsfähigkeit.

Tabelle 6.35:

Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche der Fallstudienkommune 2, Verwaltungsgemeinschaft (A)

- in % -

Aufgabenbereich	Jahr									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
00	100,0	113,9	107,0	126,8	107,6	96,4	98,9	100,0	102,4	100,5
01	100,0	158,1	144,2	129,1	87,0	87,9	108,4	109,0	112,2	95,8
02	100,0	120,3	127,1	123,6	104,3	104,7	83,4	83,0	93,5	82,2
03	100,0	127,6	133,6	128,1	98,8	87,5	87,5	89,0	83,9	91,8
11	100,0	139,0	140,9	138,8	103,7	113,2	115,8	121,5	131,9	136,4
13	100,0	85,0	91,1	204,8	109,4	167,7	162,3	142,4	186,2	145,9
20	100,0	141,8	130,3	139,2	90,1	92,2	91,6	99,7	94,9	102,7
211	100,0	78,6	91,2	80,2	94,0	45,0	78,9	50,2	37,6	45,0
400	100,0	125,6	122,8	109,9	86,0	77,7	77,3	81,4	0,1	0,0
464	100,0	92,1	66,5	45,2	56,1	57,7	57,8	58,0	66,4	65,2
56	100,0	107,6	129,0	154,1	83,3	116,3	125,7	179,2	134,4	133,5
57	100,0	109,9	86,5	106,5	96,1	94,4	111,8	91,2	92,0	90,0
63	100,0	143,4	85,9	122,1	158,5	111,7	179,5	119,0	119,0	84,3
675	100,0	196,9	212,1	270,8	272,5	266,2	225,1	249,7	211,9	182,7
Gesamtausgaben	100,0	100,0	101,0	94,2	88,7	87,9	89,9	87,8	90,8	89,7

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der Finanzstatistik.

In der Fallstudienkommune 2 steht der Gesamtkostenreduktion eine erhebliche Steigerung des Aufwandes für öffentliche Ordnung und Brandschutz gegenüber. Effizienzsteigerungen gegenüber dem Ausgangsjahr konnten in den Kernbereichen der Verwaltung erreicht werden.

6.1.6.2.3. Fallstudienkommune 3 – Transformationsgemeinden

In der Fallstudienkommune 3 sind einige Besonderheiten zu beachten. Bis 2002 war die jetzige Einheitsgemeinde als Verwaltungsgemeinschaft strukturiert. Hier gilt es, diesen Bruch zu berücksichtigen und mögliche Änderungen im Ausgabenverhalten aufzuzeigen, da so mögliche Rückschlüsse über die Kosten der Transformation gewonnen werden können. Grundlegende Aussagen über die Kostenentwicklung infolge des Wechsels der Verwaltungsform können hier nur bedingt abgeleitet werden, da doch von einer Kostenremanenz der ursprünglichen Verwaltung auszugehen ist.

Die Gesamtausgaben des Verwaltungshaushaltes sind in dem betrachteten Zeitraum deutlich gesunken. Die geringsten Ausgaben mit 59,3% wurden im Jahr 2002 getätigt. Nach dem Wechsel der Verwaltungsform betragen die Gesamtausgaben 84% des Ausgangswertes und sanken 2004 erneut auf 67,6%.

Tabelle 6.36:

Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche der Fallstudienkommune 3, Transformations-
gemeinde

- in % -

Aufgabenbereich	Jahr									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
00	100,0	91,3	113,4	112,8	118,6	115,1	111,0	86,4	58,0	56,3
01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
02	100,0	105,1	107,9	197,7	156,7	140,8	102,0	105,8	78,1	79,7
03	100,0	210,4	153,4	111,1	114,1	116,5	121,5	121,9	126,8	128,4
11	100,0	89,5	78,9	64,1	67,8	66,3	72,9	78,4	81,1	82,5
13	100,0	104,6	207,0	229,3	176,3	274,6	104,5	120,2	333,4	72,1
20	100,0	888,5	100,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
211	100,0	128,8	118,1	106,8	87,7	79,9	74,3	62,7	0,0	0,0
400	100,0	7166,7	206,8	108,5	27,8	71,9	0,0	5,0	0,0	0,0
464	100,0	93,6	75,9	68,3	69,1	58,6	47,5	60,3	80,5	112,0
56	100,0	54,3	51,1	118,0	143,5	101,1	193,8	51,3	158,8	40,9
57	100,0	77,0	116,8	77,6	82,5	69,6	83,9	73,7	71,0	41,6
63	100,0	81,5	77,6	79,5	79,2	80,6	123,4	42,5	42,5	5,2
675	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gesamtausgaben	100,0	97,2	92,5	93,1	94,1	84,7	76,5	59,3	84,2	67,6

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der Finanzstatistik.

In den Kernbereichen der Verwaltung konnten bis 2002, mit Ausnahme des Bereichs 00, teilweise erhebliche Kostensteigerungen beobachtet werden. Dies setzte sich nach dem Übergang zur Einheitsgemeinde lediglich im Bereich 03 fort. Für die Bereiche 00 und 02 kann nach der Änderung der Verwaltungsform eine deutliche Reduktion der Kosten festgestellt werden. Die Aufwendungen für öffentliche Ordnung sanken kontinuierlich, bis 2000 auf 72,9% und blieben seither, auch nach dem Wechsel der Verwaltungsform konstant. Der Bereich Brandschutz weist erhebliche Schwankungen auf. In den Bereichen 211 und 400 wurden nach dem Übergang zur Einheitsgemeinde keine Ausgaben mehr getätigt. Die Kosten für Kindertagesstätten wurden bis 2001 (51,3%) stetig gesenkt, stiegen mit dem Wechsel zur Einheitsgemeinde deutlich auf 112% des Ausgangswertes im Jahr 2004.

Insgesamt ist bis 2002 eine deutliche Tendenz der Kostensenkung für die Mehrzahl der betrachteten Bereiche festzustellen. Eine klare Aussage über die Wirkung des Wechsels der Verwaltungsform kann aufgrund der Kürze des Betrachtungszeitraums nicht getroffen werden. Tendenziell ist jedoch zu sehen, dass nach vorübergehenden Mehrkosten im Übergangsjahr die Kosten leicht sinken bzw. sich auf das Niveau der vorherigen Perioden einpendeln.

6.1.6.2.4. Fallstudienkommune 5 – Transformationsgemeinde

Auch der Betrachtung der Fallstudienkommune 5 ist voranzustellen, dass im Jahr 2001 ein Wechsel der Verwaltungsform von einer Verwaltungsgemeinschaft zu einer Ein-

heitsgemeinde stattgefunden hat. Hier ist zu untersuchen, ob sich Unterschiede in der Kostenstruktur ergeben haben. Möglicherweise sind Unterschiede jedoch auch auf eine unterschiedliche Haushaltsführung zurückzuführen.

Die Gesamtausgaben erweisen sich als relativ konstant. So kann auch nach dem Wechsel der Verwaltungsform eine Kostensteigerung nur im Jahr 2002 festgestellt werden. In den Bereichen 00 und 03 können kontinuierlich Kostensteigerungen gesehen werden. Hier ist ein Sprung der Ausgaben für die Gemeindeorgane in den Jahren vor und nach der Änderung der Verwaltungsform nachzuweisen, welcher sich jedoch im Jahr 2003 egalisiert. Im Bereich 02 sind, mit Ausnahme des Jahres 2002, stetig sinkende Kosten bis 2004 festzustellen.

Tabelle 6.37:

Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche der Fallstudienkommune 5, Transformations-
gemeinde
- in % -

Aufgabenbereich	Jahr									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
00	100,0	107,0	117,2	115,8	117,9	122,3	97,0	78,3	134,9	144,6
01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
02	100,0	83,7	59,9	62,3	68,1	70,3	72,4	126,0	70,4	53,1
03	100,0	104,8	112,3	101,5	94,5	94,3	132,9	137,1	129,9	116,5
11	100,0	103,9	81,7	89,7	86,4	90,1	136,0	135,7	144,1	144,4
13	100,0	129,6	110,5	137,4	153,6	141,5	109,3	135,7	84,8	85,5
20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
211	100,0	155,5	130,5	140,8	148,3	148,3	87,9	83,6	59,9	65,2
400	100,0	104,1	101,7	101,5	111,1	90,7	0,0	0,0	0,0	0,0
464	100,0	134,4	102,5	115,8	146,0	140,5	111,9	119,0	119,0	121,4
56	100,0	146,9	77,5	92,2	96,7	118,2	131,6	175,1	210,9	345,5
57	100,0	83,3	104,6	213,1	115,6	1763,6	299,6	260,4	111,6	124,8
63	100,0	171,4	201,3	136,6	169,5	210,9	213,1	221,5	82,1	29,6
675	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	59,3	70,0
Gesamt- ausgaben	100,0	104,1	91,2	116,9	131,6	125,0	95,6	104,0	98,2	94,5

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der Finanzstatistik.

Die Aufwendungen für öffentliche Ordnung wurden bis 2004 auf rund 144,4% des Ausgangsniveaus gesteigert. Ein Bruch ist hier nicht zu erkennen. Im Gegensatz dazu sind die Kosten für Brandschutz bis 2002 gestiegen, mit dem Wechsel der Verwaltungsform jedoch deutlich gesunken. Die Ausgaben für Kindertagesstätten wurden stetig gesteigert. Ein Bruch kann für den Bereich 211 festgestellt werden. Hier sind die Kosten seit 2001 sprunghaft, auf rund 65% des Ausgangswertes im Jahr 2004 gesenkt worden.

Eine hohe Volatilität weisen die Ausgaben für Bäder und eigene Sportstätten auf. Hier ist kein Trend zu erkennen. Die Aufwendungen für Gemeindestraßen wurden bis 2002

auf rund 213% des Basiswertes gesteigert. Deutlich niedrigere Ausgaben sind jedoch in den folgenden Jahren, nach dem Wechsel der Verwaltungsform zu sehen.

Insgesamt können keine eindeutigen Trends der Kostenentwicklung identifiziert werden. Einerseits wurden in Teilen der Verwaltung deutliche Einsparungen vorgenommen, andererseits haben sich die bspw. die Kosten der Gemeindeorgane deutlich erhöht. Nach dem Übergang zur Einheitsgemeinde konnten insgesamt keine Kostensenkungen erreicht werden. Auch hier kann im Übergangsjahr ein deutlicher finanzieller Mehraufwand beobachtet werden. Einsparungen wurden in den Bereichen 02, 13 und 211 realisiert. Hingegen sind die Kosten für die Bereiche 464, 00 und 11 deutlich gestiegen.

6.1.6.2.5. Fallstudienkommune 4 – Verwaltungsgemeinschaft mit Trägergemeinde

In der Fallstudienkommune 4 sind die Gesamtkosten bis 1998 kontinuierlich gestiegen, wurden im Folgezeitraum jedoch erheblich reduziert. So wurden die umfangreichsten Ausgaben 1998 mit rund 112% des Basiswertes ausgewiesen. Im Jahr 2004 betrug dieser rund 87,6%.

Für den Aufgabenbereich 00 ist im Jahr 1998 ein Sprung der Kosten zu beobachten. Hier wurden die Ausgaben deutlich reduziert. Möglicherweise kann eine Begründung darin gesehen werden, dass hier ein Wechsel der Verwaltungsform von einer Amtslösung hin zur Trägergemeinde stattgefunden hat. Die Aufwendungen für die Finanzverwaltung sind hingegen auf rund 111% im Jahr 2004 gestiegen. Kontinuierlich wurden die Ausgaben des Bereiches 02 gesenkt.

Ähnliches gilt auch für den Bereich Kindertagesstätten (464). Hier wurden die Ausgaben fortlaufend auf 29% des Basiswertes im Jahr 2004 reduziert. In der Sozialverwaltung fielen nach 1995, mit Ausnahme des Jahres 2004, durchgängig höhere Kosten an. Der Finanzaufwand für Gemeindestraßen und deren Reinigung liegt mit einzelnen Ausnahmen deutlich über dem Referenzwert. Für den Bereich 57 kann bis 2004 eine deutliche Ausweitung der Ausgaben festgestellt werden, hingegen wurde der Unterhalt eigener Sportstätten deutlich kostengünstiger.

Kein eindeutiger Trend kann für die Bereiche 11 und 13 identifiziert werden. Hier bewegen sich die Ausgaben auf durchgängig niedrigerem Niveau als 1995. Die Aufwendungen für Grundschulen und Schulverwaltung sind hingegen stark gesunken.

Tabelle 6.38:

Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche der Fallstudienkommune 4, Verwaltungsgemeinschaft (T)

- in % -

Aufgabenbereich	Jahr									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
00	100,0	85,9	57,2	17,6	9,2	9,5	8,8	8,6	8,4	8,2
01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
02	100,0	89,7	89,4	97,4	89,3	86,2	79,4	69,5	60,2	56,6
03	100,0	87,4	86,7	151,7	117,6	131,6	121,3	128,8	99,2	111,7
11	100,0	77,9	54,9	78,9	84,3	82,7	81,4	86,6	98,6	105,7
13	100,0	98,8	88,1	56,7	59,3	67,4	73,8	66,7	95,3	76,4
20	100,0	97,4	82,1	97,2	60,3	39,4	40,6	37,1	6,1	5,8
211	100,0	104,0	99,2	118,5	100,7	78,7	85,5	81,7	60,1	43,9
400	100,0	101,9	61,3	128,4	166,2	257,9	251,1	235,7	169,7	14,0
464	100,0	95,0	89,2	77,1	74,2	73,0	76,2	79,2	69,5	29,0
56	100,0	101,7	85,8	71,4	74,0	70,9	91,0	77,3	72,8	59,7
57	100,0	85,4	80,4	950,4	1199,7	279,6	195,5	237,6	210,2	188,4
63	100,0	79,3	102,4	100,0	182,7	150,1	130,7	170,8	71,3	140,1
675	100,0	96,7	111,3	124,8	123,1	122,9	138,5	140,0	136,5	132,2
Gesamtausgaben	100,0	100,0	103,0	112,2	110,5	106,9	105,9	105,0	89,3	87,6

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der Finanzstatistik.

Insgesamt kann für die Fallstudienkommune 4 der Trend einer Gesamtkostenreduktion gesehen werden. Die Einschränkung der Ausgaben erfolgte dabei teilweise in den Kernbereichen der Verwaltung, bei Brandschutz, der Schulverwaltung, Grundschulen, Sportanlagen und den Kindertagesstätten.

6.1.6.2.6. Fallstudienkommune 7 – reine Einheitsgemeinde

Die Gesamtausgaben sind im Zeitverlauf deutlich gesunken. Dabei werden Tiefstwerte von rund 77% in den Jahren 1997 und 2004 erreicht. Zwischen diesen Jahren wurden Ausgabensteigerungen vorgenommen, jedoch überschritten diese nie das Niveau von 1995.

Für den Bereich Schulverwaltung (20) können nach einem Tiefstwert im Jahr 1997 stetig steigende Werte beobachtet werden. Hingegen sinken die Aufwendungen für Grundschulen (211) beträchtlich, auf 21,6% des Basiswertes im Jahr 2004. Eine ebenfalls deutliche Kostenreduktion ist bei Kindertagesstätten zu verzeichnen. Hier wurde 2000 ein Tiefstwert von 22,2% erreicht. Die Ausgaben für die allgemeine Sozialverwaltung sind bis 2001 auf rund 42% des Ausgangswertes gesunken.

Tabelle 6.39:

Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche der Fallstudienkommune 7, reine Einheitsgemeinde

- in % -

Aufgabenbereich	Jahr									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
00	100,0	106,0	118,0	122,0	124,1	113,2	116,1	123,2	130,6	139,6
01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
02	100,0	122,8	83,7	59,1	48,7	49,6	48,6	52,1	47,7	47,9
03	100,0	98,6	87,4	95,3	99,4	102,5	109,5	109,0	118,9	124,2
11	100,0	94,5	84,3	76,0	85,4	77,2	87,4	93,3	97,0	103,2
13	100,0	284,2	457,7	619,8	275,4	461,1	292,7	268,4	679,9	172,0
20	100,0	84,5	86,4	89,3	92,1	94,3	97,3	101,2	106,4	109,3
211	100,0	106,2	105,0	92,9	89,9	95,6	33,7	32,4	56,4	21,6
400	100,0	56,5	52,7	60,0	50,7	60,1	41,8	42,1	46,6	51,6
464	100,0	63,6	37,0	28,6	27,0	22,2	35,1	38,8	44,3	49,1
56	100,0	28,6	26,3	40,4	77,5	32,4	25,1	19,7	24,8	32,2
57	100,0	96,9	95,8	103,3	100,6	92,4	79,0	73,5	54,2	77,9
63	100,0	61,6	39,9	13,9	26,5	37,6	36,6	19,7	23,6	42,5
675	100,0	402,8	683,1	762,0	1021,2	804,7	735,1	677,5	589,3	623,2
Gesamtausgaben	100,0	81,9	77,8	90,6	84,5	87,7	84,9	87,1	82,8	77,3

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der Finanzstatistik.

Hohe Einsparungen können bei eigenen Sportstätten (56) festgestellt werden. Relativ konstant und seit 2001 deutlich unter dem Niveau von 1995 sind die Ausgaben für Badeanstalten (57). Die Aufwendungen für Gemeindestraßen (63) liegen in den Jahren nach 1995 unterhalb des Ausgangswertes, weisen jedoch eine hohe Volatilität auf. Deutlich höher fallen die Kosten für die Straßenreinigung (675) aus.

Insgesamt ist festzustellen, dass es Ende der 90er Jahre zu einem Minimum in den Aufwendungen in der überwiegenden Zahl der betrachteten Aufgabenbereiche kam. Anschließend sind in nahezu allen Bereichen Kostensteigerungen zu verzeichnen. Dennoch liegen im Jahr 2004 die Ausgaben bei der Hälfte der betrachteten Aufgabenbereiche unterhalb des Referenzwertes. Kontinuierliche Kostensteigerungen sind in den Bereichen 00, 03, 321 und 675 zu sehen.

6.1.6.2.7. Fallstudienkommune 6 – Einheitsgemeinde im Speckgürtel

Die Betrachtung der Gesamthaushaltsentwicklung zeigt zunächst sinkende Ausgaben gegenüber dem Basisjahr 1995. Bis 1999 wurden die Gesamtaufwendungen auf rund 65,8% des Vergleichswertes reduziert. Seither sind leicht steigende Ausgaben zu verzeichnen, die im Jahr 2004 rund 76,7% des Basisjahres aufweisen.

In den Kernbereichen der Verwaltung ist der Aufgabenbereich Rechnungsprüfung (01) nicht besetzt. Die Aufwendungen für Gemeindeorgane (00) sinken zunächst, weisen für 2004 jedoch einen Wert über dem Niveau von 1995 auf. Für den Bereich Hauptverwal-

tung (02) kann bis in das Jahr 2004 eine deutliche Senkung der Gesamtkosten auf 66,6% des Ausgangswertes festgestellt werden. Deutlich steigende Kosten sind im Bereich Finanzverwaltung (03) zu konstatieren. Konstant, mit Kostenausweitungen in den letzten beiden Jahren, blieben die Aufwendungen für die Finanzverwaltung.

Als relativ stetig erweisen sich die Ausgaben für öffentliche Ordnung (11). Im Bereich Brandschutz (13) sind deutliche Ausgabenspitzen in den Jahren 1997-1999 und 2001 zu sehen. 2004 lagen diese wieder unterhalb des Niveaus von 1995.

Tabelle 6.40:

Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche der Fallstudienkommune 6, Speckgürtel-gemeinde

- in % -

Aufgabenbereich	Jahr									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
00	100,0	90,2	83,4	91,9	87,0	96,0	94,9	98,3	103,3	105,9
01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
02	100,0	105,0	90,9	89,7	79,2	74,5	81,6	71,1	69,2	66,6
03	100,0	102,9	92,2	89,8	106,2	107,7	109,9	116,5	124,6	136,1
11	100,0	100,0	88,9	94,0	97,4	94,3	94,7	95,9	94,6	96,3
13	100,0	97,8	234,1	222,5	230,6	112,6	290,2	87,9	100,6	90,3
20	100,0	109,0	115,7	139,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
211	100,0	158,6	165,9	143,0	87,3	82,2	78,3	71,7	62,8	74,4
400	100,0	101,6	102,0	87,1	75,2	79,4	67,6	61,9	59,3	61,4
464	100,0	100,3	77,2	81,8	48,1	61,7	76,0	70,6	78,7	77,5
56	100,0	77,0	53,9	61,8	175,3	940,5	138,5	78,7	100,0	126,8
57	100,0	62,5	60,7	115,1	79,1	44,1	48,8	13,3	2,7	2,5
63	100,0	230,1	280,6	206,5	263,1	222,1	185,1	181,5	222,4	358,8
675	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gesamtausgaben	100,0	91,0	70,9	80,5	65,8	66,4	69,8	68,5	70,2	76,7

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der Finanzstatistik.

Die Aufwendungen für Grundschulen (211) und Kindertagesstätten (464) lagen im Jahr 2004 deutlich unter dem Niveau von 1995. Sanken die Ausgaben im Bereich 211 über die Zeit kontinuierlich, so ist im Bereich 464 ein deutliches Minimum im Jahr 1999 festzustellen.

Für Gemeindestraßen (63) wurden deutlich mehr Mittel aufgewendet als 1995. Dies zeigt sich in allen betrachteten Jahren. Für den Bereich Straßenreinigung (675) werden keine Kosten angeführt. Eine starke Volatilität weisen die Ausgaben für eigene Sportanlagen (56) und Badeanstalten (57) auf. Ein Trend ist hier nicht zu erkennen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass in den meisten Aufgabenbereichen Minimalwerte in den Jahren 1997-1999 auftraten. In den Folgejahren sind Ausgabenausweitungen zu sehen, die vor allem in den Bereichen der Kernverwaltung zum Tragen kommen. Das Niveau von 1995 wird in der Mehrzahl der Fälle jedoch nicht überschritten.

6.1.6.2.8. *Fallstudienkommune 10 – Verwaltungsgemeinschaft (A) des Typs
Speckgürtelverwaltungsgemeinschaft*

Die Fallstudienkommune 10 weist insgesamt deutlich und kontinuierlich steigende Kosten gegenüber dem Vergleichsjahr 1995 auf. Dies setzt sich in unterschiedlichem Maße in den Kernbereichen der Verwaltung fort. Hier wurden lediglich im Bereich 02 zunächst keine Mehrausgaben getätigt, jedoch lagen die Aufwendungen 2004 bei rund 110,8% des Referenzwerteswertes.

Ähnliches gilt für den Bereich 11. Hier folgte einer Reduktion der Ausgaben bis 1997 eine deutliche Ausweitung. Für Brandschutz kann eine gegenläufige Entwicklung ausgemacht werden. Hier wurde zunächst deutlich mehr verausgabt, jedoch in den Jahren 2003 und 2004 deutliche Einsparungen vollzogen. Insgesamt liegen die Ausgaben jedoch deutlich über dem Referenzwert.

Im Bereich Grundschule folgte einer Kostenausweitung bis 1999 eine Reduktion auf 80,8% der Aufwendungen des Basisjahres. Für Kindertagesstätten kann eine analoge Entwicklung zum Gesamthaushalt gesehen werden. Auch hier kam es zu deutlichen Mehrausgaben.

Eine hohe Volatilität weisen die Ausgaben für Sportstätten auf. Hier ist kein eindeutiger Trend zu identifizieren. Im Bereich Gemeindestraßen ist eine Ausweitung der Ausgaben bis 1999 festzustellen. Darauf folgte eine Anpassung an den Referenzwert des Jahres 1995.

Insgesamt können für die Fallstudienkommune 10 deutliche Anzeichen für einen Effizienzverlust der Verwaltung gesehen werden. Sowohl die Gesamtausgaben, als auch die Kernbereiche der Verwaltung zeigen deutlich steigende Kosten im Zeitverlauf. Dies schlägt sich jedoch nicht in den Aufwendungen je Einwohner nieder. Hier sind Bevölkerungsgewinne als Begründung für deutlich sinkende Gesamtaufwendungen je Einwohner zu sehen. In den Kernbereichen der Verwaltung stiegen die Aufwendungen je Einwohner verglichen mit 1995 jedoch an.

Tabelle 6.41:

Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche der Fallstudienkommune 10, Speckgürtelverwaltungsgemeinschaft

- in % -

Aufgabenbereich	Jahr									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
00	100,0	249,4	118,6	120,5	130,6	141,3	147,1	151,5	152,5	155,7
01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
02	100,0	52,1	86,0	89,9	92,4	94,2	108,5	109,2	115,6	110,8
03	100,0	103,3	108,3	128,2	143,0	157,9	182,1	197,8	221,2	197,7
11	100,0	80,1	81,5	83,0	102,4	104,5	122,5	128,6	133,2	130,1
13	100,0	354,9	339,3	324,7	220,4	178,5	333,9	535,8	100,8	123,4
20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
211	100,0	108,0	110,7	112,0	143,2	107,4	127,8	119,7	85,0	80,8
400	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
464	100,0	102,3	108,2	112,5	117,9	124,3	152,0	162,8	146,9	139,1
56	100,0	41,2	57,0	136,7	27,9	68,7	19,1	151,1	233,7	266,5
57	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
63	100,0	144,4	158,1	167,0	429,5	236,6	199,8	152,4	139,1	96,6
675	100,0	120,4	110,4	181,0	181,1	135,5	205,6	179,7	242,3	187,3
Gesamt- ausgaben	100,0	110,3	102,8	109,5	117,0	125,0	127,5	127,3	125,6	119,1

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der Finanzstatistik.

6.1.6.2.9. Fallstudienkommune 8 – Verwaltungsgemeinschaft (A) des Typs Gemeinde im ländlichen Raum

Die Gesamtausgaben der Fallstudienkommune 8 sind bis 1998 zunächst gesunken. In den folgenden Jahren jedoch leicht gestiegen und lagen 2004 knapp über dem Wert des Vergleichsjahres.

Eine leichte Tendenz der Kostensteigerung kann für den Bereich 03 und ab 2000 auch für den Bereich 00 zu festgestellt werden. Für die Hauptverwaltung wurden die Ausgaben kontinuierlich gesenkt. Relativ konstant und in der Mehrzahl der betrachteten Jahre unterhalb des Ausgangswerts liegen die Kosten für öffentliche Ordnung. Die Ausgaben für Brandschutz schwanken im Zeitverlauf stark und weisen keinen Trend auf.

Deutliche Einsparungen sind im Bereich 211 zu konstatieren. Die Ausgaben für Kindertagesstätten und der allgemeinen Sozialverwaltung weisen eine sinkende Tendenz auf, wobei für den Bereich 464 1998 ein Tiefstwert mit 24,9% der Aufwendungen, verglichen mit dem Basisjahr festgestellt werden kann.

Gegenüber 1995 wurden die Ausgaben für die Straßenreinigung stark ausgeweitet. Hingegen schwanken die Unterhaltskosten für Gemeindestraßen stark und weisen keinen

eindeutigen Trend auf.¹³⁵ Ebenfalls keinen eindeutigen Trend und eine hohe Volatilität weisen die Ausgaben für eigene Sportanlagen und Bäder auf.

Tabelle 6.42:

Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche der Fallstudienkommune 8, Gemeinde im ländlichen Raum

- in % -

Aufgabenbereich	Jahr									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
00	100,0	85,4	94,3	83,9	81,5	83,6	90,6	100,6	102,5	103,6
01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
02	100,0	85,1	80,0	76,5	99,7	81,3	80,6	81,7	82,5	80,4
03	100,0	114,2	105,0	109,1	109,1	108,1	119,1	116,7	117,0	120,0
11	100,0	101,1	89,3	85,7	94,2	89,9	93,8	95,5	101,2	97,4
13	100,0	151,3	69,7	156,7	60,6	180,8	184,7	201,0	67,1	71,0
20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
211	100,0	100,3	91,2	79,0	69,8	61,6	57,8	56,7	49,3	47,2
400	100,0	87,4	73,5	72,5	67,5	72,5	73,8	75,9	80,0	76,9
464	100,0	95,1	81,0	24,8	41,5	49,4	47,2	50,8	59,1	56,9
56	100,0	144,6	306,4	72,6	60,1	1153	508,1	58,3	498,0	2010
57	100,0	133,6	166,5	884,4	570,3	162,2	115,4	121,6	115,2	97,7
63	100,0	111,6	97,1	77,7	85,7	102,5	74,0	51,8	246,1	132,2
675	100,0	2466	864,7	883,0	1400	757,0	1404	2103	1646	1422
Gesamtausgaben	100,0	105,7	91,8	87,1	89,8	89,1	87,7	89,0	91,0	101,6

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der Finanzstatistik.

Für die Fallstudienkommunen 8 können aus den analysierten Kennzahlen keine eindeutigen Hinweise auf eine Steigerung der Effizienz hergeleitet werden. Die Gesamtausgaben sind im Zeitverlauf relativ konstant auf leicht niedrigerem Niveau als 1995. Auch fallen die Einsparungen in sonstigen Bereichen der Verwaltung relativ gering aus.

6.1.6.2.10. Fallstudienkommune 9 – Verwaltungsgemeinschaft (A) des Typs Gemeinde im ländlichen Raum

Die Gesamtkosten der Fallstudienkommune 9 waren im Zeitverlauf relativ konstant. So entspricht der Aufwand des Jahres 2004 in etwa dem des Basisjahres. In der Zwischenzeit lagen die Gesamtausgaben leicht über dem Basisjahr.¹³⁶

¹³⁵ So sind die Zahlen der Aufgabenbereiche 56 und 675 ohne eine tiefere Analyse der Haushaltspläne nur schwer interpretierbar.

¹³⁶ Der Vergleich der einzelnen Aufgabenbereiche fällt aufgrund von Lücken und teilweise nicht plausibler Werte schwer. So ist die Ausgabenentwicklung des Bereichs 03 ohne eine tiefere Analyse der Haushaltspläne nur bedingt interpretierbar.

Die Ausgaben für die Hauptverwaltung wurden im betrachteten Zeitraum deutlich gesenkt. Ausgeweitet wurden hingegen die Aufwendungen für den Bereich Finanzverwaltung. Die Ausgaben des Bereiches 13 wurden in den Jahren bis 2002 deutlich gesteigert, weisen aber eine hohe Volatilität auf. Im Bereich öffentliche Ordnung wurden in demselben Zeitraum die Kosten gesenkt¹³⁷. Die Aufwendungen für Kindertagesstätten und Grundschulen sind gegenüber 1995 gesunken. Hier sind Minimalwerte in den Jahren 2000 und 2001 zu beobachten.

Tabelle 6.43:

Ausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche der Fallstudienkommune 9, Gemeinde im ländlichen Raum

- in % -

Aufgabenbereich	Jahr									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
00	100,0	114,7	122,5	121,3	125,1	165,0	174,5	171,8	180,5	172,3
01	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
02	100,0	69,6	79,1	77,3	79,1	41,6	40,1	30,9	31,8	32,9
03	100,0	105,1	154,2	110,9	18,0	3059	3116	3069	3377	3222
11	100,0	94,0	84,8	6,1	1,3	75,7	79,6	84,4	103,4	111,3
13	100,0	112,1	134,9	143,3	171,2	127,7	171,5	127,5	99,1	77,4
20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
211	100,0	98,3	104,6	89,3	82,1	74,6	77,2	86,7	84,6	83,7
400	100,0	140,8	147,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
464	100,0	97,9	88,4	82,1	82,6	80,7	87,3	93,7	88,7	91,5
56	100,0	151,8	264,5	597,0	184,6	1095	200,8	869,1	84,1	302,7
57	100,0	96,8	130,1	93,2	83,7	79,4	105,1	133,6	137,0	91,7
63	100,0	222,3	232,0	148,1	202,2	164,6	210,5	115,2	138,7	170,2
675	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gesamt- ausgaben	100,0	96,0	94,1	88,9	91,7	94,2	89,9	90,1	93,9	99,7

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der Finanzstatistik.

Die Ausgaben für Gemeindestraßen lagen in allen betrachteten Jahren deutlich über dem Basisjahr. Eine große Streuung ist im Bereich eigener Sportstätten und Bäder zu sehen. Für Sportstätten liegen die Aufwendungen mit einer Ausnahme deutlich oberhalb des Wertes aus 1995.

Insgesamt kann für die Fallstudienkommune 9 keine eindeutige Tendenz einer Kostenreduktion und daraus resultierend einer Effizienzsteigerung hergeleitet werden. Die Kosten des Bereichs Hauptverwaltung (02) sprechen für eine solche Vermutung, jedoch lässt die Entwicklung der Gesamtausgaben einen solchen Schluss nicht zu.

¹³⁷ Auch die Werte des Aufgabenbereichs 11 sind in den Jahren 1998 und 1999 nicht zu interpretieren.

6.1.6.3. Zusammenfassung

Vergleichend sollen die Ergebnisse der vorangegangenen Abschnitte eine Einschätzung darüber liefern, welchen Einfluss die Wahl der Verwaltungsform für Effizienzsteigerungen im Zeitverlauf hat. Dazu werden plakativ drei Kriterien betrachtet:

1. Konnten die Ausgaben je Einwohner insgesamt gesenkt werden?¹³⁸
2. Konnten die absoluten Ausgaben gegenüber 1995 insgesamt reduziert werden?
3. Gibt es Anhaltspunkte in den Aufgabenbereichen für eine Kostenreduktion des Verwaltungsaufwandes und sonstigen Pflichtaufgaben der Kommunen?

Die Betrachtung der Kostenentwicklung je Einwohner legt nahe, dass in den betrachteten Fallstudienkommunen die Einheitsgemeinden besser in der Lage sind, ihre Kostenstrukturen anzupassen. Die vier Kommunen mit den geringsten Aufwendungen je Einwohner sind Einheitsgemeinden. Von diesen wies 1995 noch eine Einheitsgemeinden und eine Transformationsgemeinde die vergleichsweise höchsten Ausgaben je Einwohner aus. Von den vier Kommunen mit Kostensteigerungen je Einwohner sind zwei Verwaltungsgemeinschaften, eine Transformationsgemeinde und eine Einheitsgemeinde (Fallstudienkommune 1), die jedoch 1995 das geringste Ausgabenniveau aufwies und auch im Jahr 2004 unterdurchschnittliche Kosten je Einwohner aufweist.

Zieht man die Entwicklung der Gesamtkosten heran, so zeigt sich, dass sechs der betrachteten Fallstudienkommunen ihre Kosten insgesamt senken konnten. Dazu gehörten beide Transformationsgemeinden, zwei Einheitsgemeinden und je eine Verwaltungsgemeinschaft mit Amts- und Trägergemeinde. Beide Gemeinden im ländlichen Raum konnten ihre Gesamtaufwendungen konstant halten. Absolut kam es bei einer Verwaltungsgemeinschaft zu Kostensteigerungen gegenüber 1995. Diese ist der Gruppe der Speckgürtelgemeinden zuzuordnen und weist insgesamt deutlich sinkende Aufwendungen je Einwohner auf.

¹³⁸ Hier ist anzumerken, dass eine leichte Verzerrung auch durch die Bevölkerungsentwicklung vermutet werden kann. So kann eine Kostenanpassung kommunaler Leistungserstellung nicht immer proportional zur Bevölkerungsentwicklung erfolgen. So werden Kommunen mit Bevölkerungsverlusten tendenziell Schwierigkeiten haben, ihr Leistungsangebot dem Bedarf gerecht anzupassen.

Tabelle 6.44:

Charakterisierung der Kostenentwicklung in den Fallstudienkommunen

Fallstudienkommune	Typ	Ausgangsniveau	Kosten/ Einwohner	Gesamtkosten	Aufgabenbereiche
1	Einheitsgemeinde	unterdurchschnittlich	geringer Zuwachs	konstant	teilw. Kostensteigerung
2	Verwaltungsgemeinschaft (A)	durchschnittlich	gering rückläufig	rückläufig	teilw. Kostenreduktion
3	Transformationsgemeinde	überdurchschnittlich	rückläufig	rückläufig	Kostenreduktion
5	Transformationsgemeinde	unterdurchschnittlich	geringer Zuwachs	Gering rückläufig	teilw. Kostensteigerung
4	Verwaltungsgemeinschaft (T)	unterdurchschnittlich	geringer Zuwachs	rückläufig	Kostenreduktion
7	Einheitsgemeinde	unterdurchschnittlich	rückläufig	rückläufig	teilw. Kostenreduktion
6	Speckgürtel-einheitsgemeinde	überdurchschnittlich	rückläufig	rückläufig	teilw. Kostenreduktion
10	Speckgürtel-verw.gemeinschaft (A)	durchschnittlich	rückläufig	Zuwachs	teilw. Kostensteigerung
8	Gemeinde im ländl. Raum (A)	durchschnittlich	Zuwachs	konstant	überwiegend konstant
9	Gemeinde im ländl. Raum (A)	durchschnittlich	rückläufig	konstant	teilw. Kostenreduktion

Quelle: Zusammenstellung des IWH.

Die Betrachtung zentraler kommunaler Aufgabenbereiche hat gezeigt, dass hier in der Mehrzahl der Fälle Kostensenkungen vorgenommen wurden. Eine der beiden Fallstudienkommunen, für die Tendenzen der Kostenausweitung zu beobachten sind, ist eine Transformationsgemeinde. Hier ist jedoch zu hinterfragen, inwiefern dies auf den Wechsel der Verwaltungsform rückführbar ist. Auch sind die Daten der Finanzstatistik nur bedingt belastbar, wenn es um die Beurteilung Kostenentwicklung im Übergangszeitraum geht. Die Tendenz der Kostensteigerung kann ebenfalls für eine Speckgürtelverwaltungsgemeinschaft und eine Einheitsgemeinde gesehen werden.

Zwei von sechs Fallstudienkommunen, die Tendenzen der Kostensenkung in zentralen Bereichen kommunaler Aufgabenerfüllung aufweisen, sind den Einheitsgemeinden zuzuordnen. Je eine Fallstudienkommune gehört den Gemeinden im ländlichen Raum und den Transformationsgemeinden an. Ferner konnten teilweise Einsparungen bei je einer Verwaltungsgemeinschaft mit gem. Verwaltungsamt und Trägergemeinde realisiert werden.

Insgesamt lassen sich aus dieser Betrachtung nur bedingt verallgemeinerbare Ergebnisse ableiten. Dazu fehlt es an einer ausreichenden Zahl im zeitlichen Verlauf vergleichbarer Gebietseinheiten. Es ist dennoch festzustellen, dass in den überwiegenden Fällen deutliche Tendenzen zur Kostenreduktion zu beobachten sind. In den Fällen, in denen ein relativ hohes Ausgabenniveau im 1995 zu verzeichnen war, konnten die größten Einsparungen realisiert werden. In den Gemeinden, die bereits 1995 relativ geringe Ausgaben aufwiesen, ist eine leichte Zunahme der Aufwendungen je Einwohner zu verzeichnen. Dies ist in den meisten Fällen jedoch auf sinkende Bevölkerungszahlen und nicht auf die Ausgabenentwicklung zurückzuführen. Eine Steigerung der absoluten Ausgaben kann nur für eine Gemeinde festgestellt werden.

Für die hier betrachteten Transformationsgemeinden kann festgestellt werden, dass es im Zuge des Wechsels der Verwaltungsform kurzfristig zu höheren Ausgaben gekommen ist. Für die einzelnen Aufgabenbereiche ist eine Tendenz der Ausgabenentwicklung aufgrund des kurzen Betrachtungszeitraums nur schwer abzuleiten.

6.2. Qualitative Analysen

Die Zielstellung für die qualitativen Analysen leitet sich aus der Gesamtzielstellung der Untersuchung ab, die Wirtschaftlichkeit („Effizienz“) und die Leistungsfähigkeit („Effektivität“) der beiden momentan in Sachsen-Anhalt praktizierten Formen gemeindlicher Verwaltungsstrukturen – Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden – zu untersuchen. Die nachfolgenden qualitativen Befunde betreffen die Effizienz der beiden Verwaltungsformen. Befunde zu Effektivitätsgesichtspunkten werden im Unterabschnitt 7.2. präsentiert.

Bevor die Ergebnisse der qualitativen Analyse im Einzelnen vorgestellt werden, sollen das *Anliegen* sowie das *Herangehen* in die qualitative Analyse der Effizienz von Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden charakterisiert werden.

Anliegen der qualitativen Analyse ist es, im Rahmen von Fallstudien in ausgewählten Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden herauszuarbeiten, in welche Richtung sich die Effizienz der beiden Formen gemeindlicher Verwaltungsstrukturen entwickelt und – vor allem – welche Faktoren diese Entwicklung beeinflussen. Zwar haben die im Unterabschnitt 6.1. enthaltenen quantitativen Analysen, die auf der Jahresrechnungstatistik der kommunalen Haushalte sowie auf der Personalstatistik der Kommunen fußen, Unterschiede in den Pro-Kopf-Ausgaben von Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden sichtbar gemacht. Auch wurde versucht – in quantifizierter Form – Ursachen für die Ausgabenunterschiede zu ermitteln. Aus zwei Gründen unterliegen allerdings diese quantitativen Analysen Beschränkungen. Zum einen sind nicht alle Effizienz Aspekte durch quantitative Indikatoren operationalisierbar, wenn man beispielsweise an eine hohe Flexibilität des Personaleinsatzes bei der Erbringung bestimmter kommunaler Dienstleistungen denkt, etwa im Kindertagesstätten-Bereich.

Ähnlichen Begrenzungen unterliegt auch die Messung der Effektivität (vgl. Unterabschnitt 7.2.). Zum anderen sind auch eine Reihe von Faktoren, die hinter unterschiedlichen quantitativen Ausprägungen der Effizienz stehen, eher qualitativer Natur, und sie sind daher nicht oder kaum einer quantitative Analyse zugänglich. Selbst wenn solche Informationen grundsätzlich verfügbar wären, sind ihrer Erhebung zeitliche und aufwandsseitige Grenzen gesetzt.

Aus diesem Grund wurde beim *Herangehen* an die qualitative Analyse der Effizienz (und der Effektivität) methodisch auf Fallstudien zurückgegriffen. Als Fallstudien-Einheiten wurden, ausgehend von dem grundsätzlichen Erkenntnisinteressen an der Ausprägung der Effizienz in Verwaltungsgemeinschaften und in Einheitsgemeinden fünf Einheitsgemeinden und fünf Verwaltungsgemeinschaften ausgewählt, in denen jeweils Gespräche mit Vertretern der Kommunalpolitik (in Einheitsgemeinden: zumeist hauptamtliche Bürgermeister, zum Teil Ortsbürgermeister; in Verwaltungsgemeinschaften: Bürgermeister von Mitgliedsgemeinden) und der kommunalen Verwaltung (Ressortleiter und weitere Mitarbeiter der Verwaltungen von Einheitsgemeinden, Leiter der Verwaltungsgemeinschaften bzw. weitere Ressortleiter und Mitarbeiter der Verwaltungen in Verwaltungsgemeinschaften) durchgeführt wurden. Die Auswahl der Fallstudienkommunen erfolgte auf der Grundlage einer Clusteranalyse.¹³⁹ Es wurden folgende Typen von Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften ausgewählt:

- Einheitsgemeinden, die diesen Status unverändert seit Längerem haben;
- Verwaltungsgemeinschaften, die diesen Status unverändert seit Längerem haben;
- Gemeinden (Einheitsgemeinde und Verwaltungsgemeinschaft) im Umland von Oberzentren („Speckgürtelgemeinden“);
- Gemeinden, die den Wechsel von einer Verwaltungsgemeinschaft zu einer Einheitsgemeinde vollzogen haben („Transformationsgemeinden“);
- Verwaltungsgemeinschaften mit sehr großer Gebietsfläche und sehr dünner Besiedlung, die dem Typ der Gebietsstruktur entsprechen, der in Zukunft für Sachsen-Anhalt typisch sein wird („Dünn besiedelte Gemeinden im ländlichen Raum“).

Die „Typologie“ der Fallstudiengemeinden zeigt, dass nicht nur – pauschal – die beiden Grund-Modelle gemeindlicher Organisation betrachtet werden, sondern dass bestimmte Aspekte, die als besonders wichtig im Rahmen der beabsichtigten Gemeindegebietsreform gelten, auch bei der Auswahl der Fallstudienkommunen berücksichtigt wurden. Dies betrifft erstens die Stadt-Umland-Problematik, deren bessere Handhabung ein zentrales Ziel der Gemeindegebietsreform ist. Zu diesem Zweck wurden zwei Kommunen ausgewählt, die im Umland von Oberzentren gelegen sind, davon eine Einheitsgemeinde und eine Verwaltungsgemeinschaft. Ferner wurden angesichts des Ziels der (weitgehend) flächendeckenden Einführung des Modells der Einheitsgemeinde zwei Fallstu-

¹³⁹ Nähere Erläuterungen zur Auswahl der Fallstudien-Kommunen sind im Unterabschnitt 5.2. enthalten.

dienkommunen ausgewählt, die bis zum Beginn der 2000er Jahre als Verwaltungsgemeinschaften firmierten und danach (bei weitergehend gleichbleibendem Gebietsstand) in eine Einheitsgemeinde umgebildet wurden. Hier dürften insbesondere die Veränderungen in punkto Wirtschaftlichkeit und die sie beeinflussenden Faktoren von Interesse sein. Schließlich wird ein spezieller Fokus auf Verwaltungsgemeinschaften gerichtet, deren Bevölkerungsdichte besonders gering ist und die von den demographischen Entwicklungen besonders betroffen sind, mithin Charakteristika aufweisen, die für die künftige Entwicklung in vielen Teilen Sachsen-Anhalts relevant sein könnten. Es wurden solche Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden für die Fallstudien ausgewählt, bei denen es bezüglich der Zusammensetzung und der Verwaltungsorganisation in den letzten Jahren möglichst nur wenige Änderungen gegeben hat, wenn man einmal vom Wechsel der Form der Verwaltungsorganisation bei den Transformationsgemeinden absieht. Eine Charakterisierung der Fallstudienkommunen bezüglich ihrer Einwohnergröße und -dichte wird im Unterabschnitt 6.1.6. vorgenommen (vgl. dort die Tabelle 6.33).

Die Durchführung der Fallstudien-Gespräche erfolgte anhand leitfadengestützter Interviews.¹⁴⁰ Bei der Festlegung der Untersuchungsgegenstände wurde das Gros der Fragen einheitlich oder zumindest ähnlich in allen „Typen“ von Fallstudienkommunen gestellt, um – im Idealfall – bei einem Vergleich der verschiedenen Typen von Fallstudienkommunen bestimmte Unterschiede oder Gemeinsamkeiten herausarbeiten zu können. Das Set der Fragen, die für alle Typen gleich sind, wurde ergänzt durch typ-spezifische Fragen, die auf die Stadt-Umland-Situation, den Übergang von der Verwaltungsgemeinschaft zu Einheitsgemeinde sowie die besonderen Bedingungen dünner Besiedlung sowie auf die speziellen Konstellationen in Verwaltungsgemeinschaften (Übertragung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, Beziehungen zwischen der Ebene der Verwaltungsgemeinschaft und der Ebene der Mitgliedsgemeinden) eingehen.

Die nachfolgende Präsentation der Befunde aus den Fallstudien-Gesprächen orientiert sich grundsätzlich an der Konkretisierung der „Effizienz“ wie sie in Unterabschnitt 3.1.2. vorgenommen wird. Dort wird zwischen der Minimierung der Produktionskosten im Sinne der Kosten für Personal, laufenden Sachaufwand und Investitionen sowie der Minimierung der Transaktionskosten im Sinne von Informations-, Entscheidungs-, Lenkungs-, Kontroll-, Abstimmungs- und Verhandlungskosten unterschieden. Die Themenbereiche, die Gegenstand der Gespräche waren, lassen sich teilweise relativ eindeutig einem Effizienzkriterium zuordnen, teilweise sind die Themenbereiche für mehrere Effizienzkriterien von Bedeutung (vgl. zur Zuordnung der Themenbereiche der Expertengespräche zu den Effizienzkriterien die nachstehende Übersicht 6.2-1).

¹⁴⁰ Ein Interviewleitfaden ist exemplarisch im Anhang A-6.2 enthalten.

Übersicht 6.2-1:

Effizienzkriterien und deren Operationalisierung durch die Themenbereiche der Expertengespräche in den Fallstudienkommunen

Konkretisierung	Detail-Konkretisierung	Themenbereiche für die Gespräche in den Fallstudienkommunen, die den jeweiligen Konkretisierungen/Detail-Konkretisierungen zuordenbar sind, Mehrfachnennungen sind möglich (in Klammern: Fallstudienkommunen-Typ – vgl. Erläuterung unterhalb der Übersicht)
Minimierung der Produktionskosten	Gewährleistung der Tragfähigkeit von Infrastrukturen	Art und Weise der Festlegung von sachlichen und räumlichen Prioritäten bei Investitionsentscheidungen (1-6); Praxis der Übertragung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auf die Ebene der Verwaltungsgemeinschaft durch alle oder durch einzelne Mitgliedsgemeinden (2, 4, 6); Gemeinsame kulturelle Infrastrukturen der Mitgliedsgemeinden (2, 4, 6);
	Professionalität i. S. der Wahl der kostengünstigsten Verwaltungs- und Investitionsalternative sowie Gewährleistung der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen	Aktuelle Haushaltssituation sowie Ausgaben- und Personalentwicklung in den vergangenen Jahren (1-6); Praxis der Übertragung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auf die Ebene der Verwaltungsgemeinschaft durch alle oder durch einzelne Mitgliedsgemeinden (2, 4, 6); Umgang mit der Vielzahl von Haushaltsplänen/Satzungen/Sitzungsdiensten (2, 4, 6); Potentiale zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit (1-6) Ehrenamtliches Engagement der Bürger (Beispiel: Aufgabenbereich Kultur), Bereitschaft zur Übernahme von Mandaten (1-6)
	Flexibilität im Sinne der Verhinderung von Kostenremanenzen beim Wegfall von Aufgaben	Aktuelle Haushaltssituation sowie Ausgaben- und Personalentwicklung in den vergangenen Jahren (1-6); Größere Investitionsvorhaben (1-6)
Minimierung der Transaktionskosten	Informations-/Entscheidungskosten der Politiker	Art und Weise der Festlegung von sachlichen und räumlichen Prioritäten bei Investitionsentscheidungen (1-6)
	Kosten der Lenkung und Kontrolle der Verwaltung durch die Politiker	Tätigkeit des Gemeinschaftsausschusses, Konsensbildung, Berücksichtigung der Belange der einzelnen Mitgliedsgemeinden (2, 4, 6)
	Abstimmungs- und Verhandlungskosten der Politiker	Art und Weise der Festlegung von sachlichen und räumlichen Prioritäten bei Investitionsentscheidungen (1-6)

Erläuterung zu den Fallstudienkommunen-Typen: 1 = Einheitsgemeinde; 2 = Verwaltungsgemeinschaft; 3 = Speckgürtel-Einheitsgemeinde; 4 = Speckgürtel-Verwaltungsgemeinschaft; 5 = Transformationsgemeinde; 6 = dünn besiedelte Gemeinde im ländlichen Raum.

Quelle: Darstellung des IWH.

Die nachfolgende Darstellung der empirischen Befunde zur Effizienz erfolgt separat für die einzelnen Typen von Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden. Insgesamt wurden in den 10 Fallstudienkommunen 19 Gespräche durchgeführt, an denen seitens der Kommunen 39 Personen teilnahmen.¹⁴¹

Einheitsgemeinden

Von den beiden Einheitsgemeinden weist eine (Fallstudienkommune 1) eine größere Zahl zugehöriger Ortschaften im Umland auf, die andere (Fallstudienkommune 7) eine kleinere.

Die *Haushaltssituation* ist in der Fallstudienkommune 1 durch ein strukturelles Defizit gekennzeichnet, das zur Haushaltskonsolidierung zwingt und zur Stellung eines Antrags auf eine Bedarfszuweisung geführt hat (über welche noch nicht entschieden ist). Als Ursachen für das Defizit werden insbesondere gesehen: Kreditaufnahmen für in den neunziger Jahren getätigte (geförderte) Investitionen und daraus erwachsende Folgekosten,¹⁴² ein zu hoher Personalbestand,¹⁴³ hohe Belastungen durch Aufrechterhaltung nicht wirtschaftlich arbeitender Kindertagesstätten in einzelnen Ortschaften¹⁴⁴ sowie ein schwaches Verarbeitendes Gewerbe und ausgebliebene Verbesserungen der wirtschaftlichen Situation, wovon auch nicht ausgelastete Gewerbegebiete zeugen würden.¹⁴⁵ Verwiesen wurde auch auf rückläufige Zuweisungen/Zuschüsse seitens des Landes.¹⁴⁶ Auf bestimmte Angebote im Kulturbereich, die kostenintensiv sind, möchte die Gemeinde im Interesse der Lebensqualität nicht verzichten.¹⁴⁷ In der Fallstudienkommune 7 ist der Haushalt ebenfalls defizitär – seit 2002. Konsolidierungsmaßnahmen sind im Gang, freiwillige Aufgaben wurden auf ein Minimum zurückgefahren und Zuschüsse an Vereine praktisch auf null reduziert.¹⁴⁸ Bedarfszuweisungen wurden beantragt, aber nicht bewilligt. Liquiditätshilfen wurden in Anspruch genommen.¹⁴⁹

Für den *Personalbereich* wird in der Fallstudienkommune 1 eingeschätzt, dass Einsparungen früher hätten vorgenommen werden müssen.¹⁵⁰ Seit 2002 wurden bereits 20 Stellen abgebaut; bis zum Jahr 2015 sollen weitere 50 Beschäftigte eingespart wer-

141 Eine Übersicht über die geführten Gespräche ist in diesem Gutachten im Anschluß an das Literaturverzeichnis aufgeführt.

142 Vgl. Fallstudiengespräche 4, 5.

143 Vgl. Fallstudiengespräch 5.

144 Vgl. Fallstudiengespräche 4, 5.

145 Vgl. Fallstudiengespräch 4.

146 Vgl. ebenda.

147 Vgl. ebenda.

148 Vgl. Fallstudiengespräche 16/17.

149 Vgl. ebenda.

150 Vgl. Fallstudiengespräch 4.

den.¹⁵¹ In der Fallstudienkommune 7 wurde seit 1990 der Personalbestand von damals 500 auf jetzt 93 Mitarbeiter (davon 39 im eigentlichen Verwaltungsbereich) reduziert. Der Personalstand wird als auf dem absoluten Minimum angekommen bezeichnet.¹⁵² Einer der Gesprächspartner sah mangels Personal den ordentlichen Vollzug der Aufgaben im Bereich des Ordnungsamtes als nicht mehr gewährleistet an.¹⁵³

Für die Zukunft werden in der Fallstudienkommune 1 *Einsparpotentiale* vor allem im Personalbereich gesehen, das Gebäudemanagement soll verbessert werden, die Verwaltung durch Verringerung der Zahl der Ämter wirtschaftlicher gestaltet werden.¹⁵⁴ Auch ein verändertes Kindertagesstätten-Konzept wird wegen der oben angedeuteten Kostenprobleme entstehen und umgesetzt werden müssen.¹⁵⁵ In der Fallstudienkommune 7 werden Einsparmöglichkeiten im Personalbereich als nicht mehr gegeben angesehen. Eine Schließung des Bauhofes, die laut Interview als einzige Möglichkeit zur Kostensenkung in Frage käme, wird nach Abwägung von Vor- und Nachteilen nicht für zweckmäßig gehalten. Die Schließung von Kultur- und Freizeiteinrichtungen möchte man im Interesse der Lebensqualität ebenfalls nicht zulassen.¹⁵⁶

Was die Aufgabenerfüllung auf Basis von *ehrenamtlichem Engagement* betrifft, so wurde hier in der Fallstudienkommune 1 die Feuerwehr genannt.¹⁵⁷ Daneben gibt es ehrenamtliches Engagement vor allem im Sport- und Kulturbereich, wo aber die Aufgabenerfüllung nicht ausschließlich auf ehrenamtlicher Arbeit aufbaut.¹⁵⁸ In der Fallstudienkommune 7 wurde eingeschätzt, dass in den Ortsteilen nach der Eingemeindung das ehrenamtliche Engagement gesunken sei. Man erwarte jetzt mehr Leistungen von der Stadtverwaltung – quasi als Gegenleistung für die Eingemeindung. Speziell im Bereich der Freiwilligen Feuerwehr wurde mit Blick auf die Ortsteile auf durchaus vorhandenen Engagement hingewiesen (vgl. Unterabschnitt 7.2.).¹⁵⁹

Verwaltungsgemeinschaften

Bei den beiden in dieser Gruppe untersuchten Verwaltungsgemeinschaften (Fallstudienkommunen 2 und 4) handelt es sich in beiden Fällen um Verwaltungsgemeinschaften nach dem „Trägermodell“, in der jeweils neben der Trägergemeinde eine kleinere Zahl sonstiger Mitgliedsgemeinden existiert. Auf den ersten Blick findet man die Vermutung

¹⁵¹ Vgl. ebenda.

¹⁵² Vgl. Fallstudiengespräche 16/17.

¹⁵³ Vgl. ebd.

¹⁵⁴ Vgl. Fallstudiengespräch 4.

¹⁵⁵ Vgl. Fallstudiengespräch 5.

¹⁵⁶ Vgl. Fallstudiengespräche 16/17.

¹⁵⁷ Vgl. Fallstudiengespräch 4.

¹⁵⁸ Vgl. ebenda.

¹⁵⁹ Vgl. Fallstudiengespräche 16/17.

bestätigt, dass Verwaltungsgemeinschaften Probleme bezüglich der Wirtschaftlichkeit haben. Bei näherem Hinsehen zeigt sich jedoch, dass die Trägergemeinden und die übrigen Mitgliedsgemeinden durchaus Schritte unternehmen, um die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung und der Durchführung kommunaler Aufgaben zu verbessern.

Bezüglich der Wahl *kostengünstiger Investitionsalternativen* wurde in der Fallstudienkommune 4 im Ort der Trägergemeinde ein kostensparender Weg des Straßenbaus erwähnt. Es wird der Umstand genutzt, dass der Abwasserzweckverband in einem Stadtteil Bauarbeiten an der Kanalisation vornimmt, sodass sich die Trägergemeinde und der Abwasserzweckverband anschließend, wo möglich, die Kosten für die Schließung der Straßendecke teilen.¹⁶⁰ In einem anderen Fall (Sporthalle) wird um die günstigste Lösung gerungen, wobei hier zwischen Neubau oder Sanierung entschieden werden muss. Diese Entscheidung überlagert sich aber mit dem Problem unterschiedlicher Zuständigkeiten für die eine oder andere Variante.¹⁶¹

Was die *Wahl der kostengünstigsten Verwaltungsalternativen* betrifft, wurde nach Auskunft der Gesprächspartner in allen Mitgliedsgemeinden der Fallstudienkommune 4 der *Personalbestand* reduziert.¹⁶² Dennoch haben alle Gemeinden, in denen Gespräche geführt wurden, mit gewissen zeitlichen Differenzierungen und aufgrund unterschiedlicher Ursachen, defizitäre Haushalte.¹⁶³ In einem Falle hatte sich eine Gemeinde mit einem Investitionsvorhaben „verhoben“ und realisiert nun zum Zwecke des Schuldenabbaus nur noch Pflichtaufgaben.¹⁶⁴

Zu *weiteren Einsparmöglichkeiten* bestehen differenzierte Ansichten: die kleineren Gemeinden sehen ihre Möglichkeiten weitgehend ausgereizt,¹⁶⁵ bzw. in einer der kleineren Gemeinden wird die Schließung der Kindertagesstätte (defizitär) als kommunalpolitisch nicht vertretbar angesehen.¹⁶⁶ Aus Sicht einer kleinen Mitgliedsgemeinde bestünden auch bei der Verwaltung der Trägergemeinde Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit, ohne dass diese Bereiche konkret genannt werden konnten.¹⁶⁷ Aus Sicht der Trägergemeinde würde ein Übergang zum Modell der Einheitsgemeinde gewisse Einspareffekte bringen.¹⁶⁸ Anträge auf Bedarfszuweisungen und Liquiditätshilfen wurden laut Vertreter der Trägergemeinde im Jahr 2006 in keiner Mitgliedsgemeinde ge-

160 Vgl. Fallstudiengespräch 1.

161 Vgl. ebenda.

162 Vgl. Fallstudiengespräche 1, 2, 3.

163 Vgl. ebd.

164 Vgl. Fallstudiengespräch 2.

165 Vgl. Fallstudiengespräch 2 und Fallstudiengespräch 3.

166 Vgl. Fallstudiengespräch 3.

167 Vgl. Fallstudiengespräch 3.

168 Vgl. Fallstudiengespräch 1.

stellt,¹⁶⁹ aber es wird die Stellung solcher Anträge erwogen, weil auflaufende Defizite nicht mehr aus eigener Kraft abbaubar wären.¹⁷⁰ In einer der kleineren Gemeinden war in der Vergangenheit ein solcher Antrag gestellt worden, wurde jedoch von der bewilligenden Einrichtung zurückgestellt.¹⁷¹ In der anderen kleineren Gemeinde wurde zeitlich befristet der Kassenkredit erhöht.¹⁷²

In der Fallstudienkommune 2 wurden zum Zwecke der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ebenfalls *Personaleinsparungen* realisiert, ferner wurden bestimmte kommunale Dienstleistungen ausgelagert bzw. privatisiert.¹⁷³ Der Personalabbau, der aus der Fusion mit einer anderen Verwaltungsgemeinschaft herrührt, erfolgte über Altersteilzeitregelungen und Umgruppierungen, um Kündigungen zu vermeiden. Für die kommenden Jahre sind weitere Einsparungen vorgesehen, die über Aufgabenneuordnungen, Umgruppierungen und Altersteilzeitregelungen erfolgen sollen. Geplant sind allerdings auch Einstellungen von neuem, jüngerem Personal.¹⁷⁴ Anträge auf *Bedarfszuweisungen und Liquiditätshilfen* wurden im Jahr 2006 von der Trägergemeinde nicht gestellt.¹⁷⁵ Aus der Sicht des Interviewpartners einer befragten kleineren Mitgliedsgemeinde der Verwaltungsgemeinschaft werden in der Verwaltung *Potentiale zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit* gesehen, indem interne Verwaltungsabläufe gestrafft und reorganisiert und neue Technologien intensiver genutzt werden.¹⁷⁶

In den im Vorfeld der Fallstudien durchgeführten Expertengesprächen wurde wiederholt auf das Problem der Verwaltung hingewiesen, mit einer Vielzahl von Haushaltsplänen und Satzungen umgehen zu müssen und die Sitzungsdienste für die Ratssitzungen in den Mitgliedsgemeinden abzusichern. Was die Haushaltspläne betrifft, wurde in der Fallstudienkommune 4 auf das Problem verwiesen, dass die Verwaltung der Trägergemeinde rechtliche Hinweise zu den Plänen gibt, die allerdings häufig nicht oder erst nach Hinweisen der Kommunalaufsicht beachtet werden. Dies wird als ein Faktor gesehen, der den Aufwand im Zusammenhang mit der Aufstellung der Haushaltspläne erheblich steigert.¹⁷⁷ Der Anteil der Jahresarbeitszeit, der von den betreffenden Mitarbeitern der Kämmerei für die Aufstellung der Haushaltspläne eingesetzt werden muß, wird

¹⁶⁹ Vgl. Fallstudiengespräch 1.

¹⁷⁰ Vgl. Fallstudiengespräch 1.

¹⁷¹ Vgl. Fallstudiengespräch 3.

¹⁷² Vgl. Fallstudiengespräch 2.

¹⁷³ Vgl. Fallstudiengespräch 9.

¹⁷⁴ Vgl. ebenda.

¹⁷⁵ Vgl. ebenda.

¹⁷⁶ Vgl. Fallstudiengespräch 10.

¹⁷⁷ Vgl. Fallstudiengespräch 1.

auf jeweils 50% beziffert.¹⁷⁸ Möglichkeiten zur Vereinheitlichung von Satzungen wurden bislang nicht genutzt.¹⁷⁹ Aus Sicht der kleineren Mitgliedsgemeinden werden im Kontext mit der Erstellung der Haushaltspläne keine Probleme gesehen – in einem Gespräch wurde das Problem mit den Haushaltsplänen in Verwaltungsgemeinschaften eher als „vorgeschoben“ bezeichnet. Der zeitliche Aufwand für die Aufstellung der Pläne sei nicht sehr hoch. Im Gegenteil: Die Teilnahme der Vertreter der Verwaltung an den Haushaltsplan-Beratungen in den Mitgliedsgemeinden seien doch die einzige Möglichkeit für die Verwaltung, sich über die Lage vor Ort zu informieren und Kenntnis zu erhalten über Einsparpotentiale und originelle Ideen.¹⁸⁰ In der Fallstudienkommune 2 wird aus der Sicht der Verwaltung die Belastung durch zahlreiche Sitzungen als erheblich empfunden.¹⁸¹ Quantifizierte Angaben seitens der Kämmerei zum Zeitaufwand für die Aufstellung der Haushaltspläne konnten kurzfristig nicht zur Verfügung gestellt werden.

Die potentiell effizienzsteigernde Möglichkeit, dass die Mitgliedsgemeinden *Aufgaben des eigenen Wirkungskreises an die Verwaltungsgemeinschaft übertragen*, wird nicht wahrgenommen. In der Fallstudienkommune 4 werden im Gemeinschaftsausschuss lediglich die Gefahrenabwehrverordnung, der Haushalt und Baumaßnahmen beschlossen. Alle anderen Aufgaben liegen in der Zuständigkeit der Gemeinden.¹⁸² In der Fallstudienkommune 2 wurden keine Aufgaben des eigenen Wirkungskreises von den Mitgliedsgemeinden zur Erfüllung an die Verwaltungsgemeinschaft übertragen.¹⁸³ Aus Sicht einer Mitgliedsgemeinde wurde argumentiert, dass diese keine Aufgaben zur Erfüllung an die Verwaltungsgemeinschaft überträgt, weil der Gemeindebürgermeister über bessere Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten als die zentrale Verwaltung verfüge.¹⁸⁴

Angesichts der häufig als Vorteil erwähnten besseren Ortskenntnisse der Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden stellt sich generell die Frage nach der Tätigkeit des *Gemeinschaftsausschusses und der Berücksichtigung der Belange der Mitgliedsgemeinden*. Durch das Existieren der zwei Ebenen in der Verwaltungsgemeinschaft (Verwaltungsausschuss – Ortsbürgermeister/Gemeinderat) könnten auch Effizienzverluste durch entsprechende Transaktionskosten vermutet werden. In der Fallstudienkommune 4 sind die Stimmen im Gemeinschaftsausschuss je zur Hälfte auf die Trägergemeinde und die kleinen Mitgliedsgemeinden verteilt. Auf diese Weise ist die Interessenvertretung der kleineren Mitgliedsgemeinden gewährleistet. Grundsätzlich wird aus der Sicht von In-

¹⁷⁸ Diese Information wurde von der befragten Fallstudien-Kommune bereitgestellt. Vgl. dazu auch die Angaben in der Anhangstabelle A-6.2-1.

¹⁷⁹ Vgl. ebd.

¹⁸⁰ Vgl. Fallstudiengespräch 3.

¹⁸¹ Vgl. Fallstudiengespräch 9.

¹⁸² Vgl. Fallstudiengespräch 1.

¹⁸³ Vgl. Fallstudiengespräch 9.

¹⁸⁴ Vgl. Fallstudiengespräch 10.

interviewpartnern keine Situation gesehen, in der die Mitgliedsgemeinden nicht ihre berechtigten Anliegen durchsetzen könnten.¹⁸⁵ Ein Streitpunkt in der Vergangenheit betraf die Verwaltungsgemeinschaftsumlage,¹⁸⁶ weil die kleinen Mitgliedsgemeinden ihre Umlage für zu hoch hielten.¹⁸⁷ Als problematisch wurde aus der Sicht einer der kleineren Mitgliedsgemeinden auch angesehen, dass diese praktisch keinen Einfluss auf die Verwaltungskosten nehmen könnten – nur die Gemeinderäte der Trägergemeinde beschließen den Haushalt.¹⁸⁸

Ähnliche Einschätzungen wurden zur Rolle des Gemeinschaftsausschusses auch in der Fallstudienkommune 2 abgegeben: Die Arbeit des Gemeinschaftsausschusses sei wenig konfliktrichtig. Allerdings gab es in dieser Verwaltungsgemeinschaft in der Vergangenheit Streitigkeiten bezüglich der Umlage für Straßenreinigung und Winterdienst, weil einige Mitgliedsgemeinden diese Arbeiten auf ehrenamtlicher Basis geleistet hatten.¹⁸⁹ Offenbar bildet speziell die Einigung über die Höhe der Umlagen ein Moment, das zusätzliche Transaktionskosten hervorrufen kann.

Für die wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben in den Kommunen kann *ehrenamtliche Arbeit* eine wichtige Rolle spielen. In der Fallstudienkommune 4 wurden von den Gesprächspartnern aus den drei interviewten Gemeinden zahlreiche Beispiele für ehrenamtliches Engagement genannt:¹⁹⁰ Sie betreffen die Bereiche Renovierung von Räumen in Grundschulen¹⁹¹, in einer Kindertagesstätte sowie in einem Gemeinderaum,¹⁹² die Pflasterung einer Straße,¹⁹³ die Vereinstätigkeit,¹⁹⁴ die Organisation von Dorffesten und kleinere technische Arbeiten.¹⁹⁵ In einer der kleineren Gemeinden wurde erwähnt, dass teilweise die Grünfläche gepflegt wird, die vor dem Haus liegt und der Gemeinde gehört.¹⁹⁶ In dieser Gemeinde wurde aber auch ein Beispiel für – in der letzten Zeit – nachlassende Beteiligung genannt: Putzeinsätze/Holz sammeln im Rahmen des Osterfeuers.¹⁹⁷ Bei den Sportstätten sei das Engagement für Pflegearbeiten geringer, was mit

185 Vgl. Fallstudiengespräche 1, 2, 3.

186 Vgl. ebenda.

187 Vgl. Fallstudiengespräche 2, 3.

188 Vgl. Fallstudiengespräch 3.

189 Vgl. Fallstudiengespräch 9.

190 Vgl. Fallstudiengespräch 1.

191 Vgl. Fallstudiengespräch 1.

192 Vgl. Fallstudiengespräch 3.

193 Vgl. ebenda.

194 Vgl. Fallstudiengespräch 1.

195 Vgl. Fallstudiengespräch 2.

196 Vgl. ebenda.

197 Vgl. ebenda.

der Rechtslage laut Einigungsvertrag¹⁹⁸ zu tun habe.¹⁹⁹ Eine Aussage darüber, ob einzelne Aufgaben ohne ehrenamtliches Engagement überhaupt nicht realisiert wurden, wurde von zwei der drei Gemeinden nicht gemacht. In der dritten Gemeinde wurde betont, dass das kulturelle Leben ausschließlich durch Vereine gesichert sei.²⁰⁰ Bei den Antworten zur Frage nach Ausgaben, die ohne ehrenamtliches Engagement nicht realisiert werden könnten, ist die Freiwillige Feuerwehr zu nennen: Freiwillige Feuerwehren existieren in allen drei Gemeinden der Fallstudienkommune 4.²⁰¹ In zwei der drei Gemeinden wurde auf Nachwuchsprobleme bei der Feuerwehr verwiesen,²⁰² wobei in einer Gemeinde explizit demographische Gründe, d. h. das Fehlen von Jugendlichen, als Ursache für das Nachwuchsproblem genannt werden.²⁰³

In der Fallstudienkommune 2 zeigt sich bezüglich der Breite des Spektrums ehrenamtlicher Arbeit ein ähnliches Bild. Den Kulturbereich decken weitgehend die Vereine ab, wobei es eine finanzielle Beteiligung der Gemeinden gibt. Der Bereich Feuerwehr ist die einzige Pflichtaufgabe, die komplett auf ehrenamtlicher Arbeit beruht. Andere Beispiele für Aufgaben, die ohne ehrenamtliche Tätigkeit nicht erledigt würden, wurden nicht genannt.²⁰⁴ Im Bereich der Feuerwehr gehe, nach Einschätzung des Interviewpartners aus der Trägergemeinde, das Engagement zurück und die Nachwuchswerbung gestalte sich schwierig.²⁰⁵ Letzteres habe damit zu tun, dass die meisten Jungfeuerwehrleute nach der Berufsausbildung die Gemeinde verlassen. In dem Gespräch mit dem Vertreter der Trägergemeinde wurde auch auf Probleme bezüglich der Einsatzfähigkeit der Feuerwehren hingewiesen, die sich aus den gesetzlichen Vorschriften (Vorhalten einer Feuerwehr in Gemeinden ab 200 Einwohner und Erreichen des Brandortes in 12 Minuten) ergibt. Vorgeschlagen wurde aus Sicht der Trägergemeinde eine Erhöhung dieser Schwellwerte auf 500 Einwohner und 15 Minuten sowie eine Professionalisierung der Einsatzkräfte.²⁰⁶ Der Gesprächspartner aus einer kleineren Mitgliedsgemeinde wandte sich gegen eine Abschaffung oder Zentralisierung der Feuerwehren in den kleinen Gemeinden, weil diese dort eine wichtige, über den Brandschutz hinausgehende,

¹⁹⁸ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag – EV).

¹⁹⁹ Vgl. Fallstudiengespräch 1.

²⁰⁰ Vgl. Fallstudiengespräch 3.

²⁰¹ Vgl. Fallstudiengespräch 1.

²⁰² Vgl. Fallstudiengespräch 1, 2.

²⁰³ Vgl. Fallstudiengespräch 1.

²⁰⁴ Vgl. Fallstudiengespräch 9.

²⁰⁵ Vgl. ebd.

²⁰⁶ Vgl. ebd.

kulturelle Funktion und Bedeutung für das Gemeindeleben hätten: Mit einer Auflösung der Feuerwehr würde in kleinen Orten „alles tot sein“.²⁰⁷

Speckgürtel-Gemeinden

Das Eckpunktepapier des Ministeriums des Innern zur Gemeindegebietsreform geht davon aus, dass zur Bewältigung der spezifischen Anforderungen, die aus Stadt-Umland-Beziehungen erwachsen, die Form der Einheitsgemeinde geeigneter sei als die Form der Verwaltungsgemeinschaft, daher sollen im Verflechtungsraum der Oberzentren die Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften zu Einheitsgemeinden zusammengeschlossen werden.²⁰⁸ Vor diesem Hintergrund wurden in das Sample der Fallstudienkommunen auch zwei Kommunen einbezogen, die im Umland von Oberzentren gelegen sind. Im ersten Fall handelt es sich um eine Einheitsgemeinde (Fallstudienkommune 6), im zweiten Fall um eine Verwaltungsgemeinschaft (Fallstudienkommune 10). Die Nähe zum Oberzentrum hat aus der Sicht der Gesprächspartner in den beiden Speckgürtel-Gemeinden keine besonderen Auswirkungen auf die Ausgabenstrukturen bzw. die Infrastrukturplanung. Damit ist noch nichts über die Art der Stadt-Umland-Beziehungen gesagt (vgl. dazu die Ausführungen unter der Rubrik Speckgürtelgemeinden im Unterabschnitt 7.2.). Eine Reihe von Stärken und Schwächen bei der kommunalen Aufgabenerfüllung ähneln jenen, die auch in anderen Fallstudienkommunen zu Tage traten.

Die *Haushaltssituation* in der Fallstudienkommune 6 sei seit langem durch eine Defizitsituation gekennzeichnet.²⁰⁹ Seit 2000 sind Konsolidierungsmaßnahmen im Gange, die Verschuldung konnte halbiert werden.²¹⁰ Von einem Interviewpartner wurde eingeschätzt, dass die knappen Mittel nicht von Anfang an hinreichend wirtschaftlich genutzt wurden.²¹¹ Hinzu kommt, dass unternommene Anläufe zur Haushaltskonsolidierung mehrfach nicht umgesetzt wurden. Dies habe mit den vom Kreistag beschlossenen Erhöhungen der Kreisumlage zu tun.²¹² Ferner sei die industrielle Basis in der Gemeinde seit 1990 stark abgeschmolzen – auf 12,5 - 15% des früheren Niveaus; trotz Versuchen zur Investorenwerbung sei das Industriegebiet nicht ausgelastet.²¹³ Die freiwilligen Aufgaben seien auf ein Minimum reduziert worden.²¹⁴ Ein Gesprächspartner schätzte ein, dass selbst bei völligem Verzicht auf freiwillige Aufgaben eine Haushaltskonsolidierung nicht in Sicht sei. Ferner wurden einzelne Beispiele für die Handhabung von

²⁰⁷ Vgl. Fallstudiengespräch 10.

²⁰⁸ Vgl. *Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt* (2007), S. 41.

²⁰⁹ Vgl. Fallstudiengespräch 7.

²¹⁰ Vgl. Fallstudiengespräch 8.

²¹¹ Vgl. Fallstudiengespräch 7.

²¹² Vgl. ebenda.

²¹³ Vgl. Fallstudiengespräch 7.

²¹⁴ Vgl. Fallstudiengespräch 8.

Beiträgen und Gebühren genannt, womit offensichtlich belegt werden soll, dass die Stadt um die Verbesserung der Einnahmebasis bemüht ist.²¹⁵ Gewisse Einsparungen ermöglicht der gemeinsame Einsatz einer Vollstreckungskraft zusammen mit einer benachbarten Verwaltungsgemeinschaft.²¹⁶

In der Fallstudienkommune 10, einer Verwaltungsgemeinschaft, wird aus der Sicht der Gesprächspartner die *Haushaltslage* in den Mitgliedsgemeinden fast ausschließlich als stabil bezeichnet.²¹⁷ In allen Mitgliedsgemeinden gebe es ausgeglichene Haushalte.²¹⁸ Die in den Haushaltssatzungen vorgesehenen Kassenkredite mussten nicht im geplanten Umfang in Anspruch genommen werden.²¹⁹ Erstmals wurde eine Senkung der von den Mitgliedsgemeinden erhobenen Verwaltungsumlage möglich; diese zähle – pro Kopf – mit zu den niedrigsten im Kreis.²²⁰ Der Vergleich mit den Großstädten zeige, dass die Verwaltungsgemeinschaft einen Personalbesatz hat, der unter den Vergleichswerten für die großen Städte im Land liegt.

Besondere Anforderungen aus der Lage im Stadtumland auf den Ausbau der Infrastruktur wurden in der Fallstudienkommune 6 nicht gesehen.²²¹ In der Fallstudienkommune 10 hätten die Bedürfnisse des Oberzentrums keine Konsequenzen für die Infrastrukturplanung im Umland; und die Kopoperation im Bereich der Flächennutzungsplanung entspreche den gesetzlichen Erfordernissen des Baugesetzbuches, gehe jedoch nicht darüber hinaus.²²²

Im Zuge der in der Fallstudienkommune 6 betriebenen Konsolidierungsmaßnahmen erfolgte ein Abbau von *Personal*. Ohne diesen Abbau hätten im Jahr 2006 die Personalkosten um 1 Mio. Euro höher gelegen.²²³ Im Zeitraum 2000-2007 wurden 26 Beschäftigte abgebaut (Reduzierung um 17,2%), davon in der Kernverwaltung und bei den Kindertagesstätten jeweils acht, im Bereich Hilfsbetriebe/Hausmeister 10.²²⁴ Die Einsparungen im Bereich Hilfsbetriebe/Hausmeister betreffen insbesondere den Bauhof (vier Beschäftigte, die Hausmeister: zwei Beschäftigte und den Bereich Grünflächen/Friedhof: ein Beschäftigter).²²⁵ Die Einsparungen im Personalbereich wurden z. B.

215 Vgl. Fallstudiengespräch 8.

216 Vgl. Fallstudiengespräch 8.

217 Vgl. Fallstudiengespräch 11.

218 Vgl. Fallstudiengespräch 12.

219 Vgl. Fallstudiengespräch 11.

220 Vgl. ebenda.

221 Vgl. Fallstudiengespräch 8.

222 Vgl. Fallstudiengespräch 11.

223 Vgl. Fallstudiengespräch 8.

224 Vgl. das anlässlich des Interviews übergebene Informationsmaterial über die Entwicklung der Beschäftigtenzahl im Zeitraum 2000-2007 und die Entwicklung bis 2010.

225 Vgl. ebenda.

durch Altersteilzeitregelungen, aber auch durch Privatisierung erreicht.²²⁶ Die ursprünglich ganze Personalstelle in der Stadtbücherei wurde auf eine halbe reduziert.²²⁷ Außerhalb des Personalbereichs wird als Maßnahme zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit die weitgehende Übertragung der Betriebskosten (für die Nutzung von Einrichtungen) auf die Vereine genannt; beim Sportplatz geschah dies teilweise.²²⁸ In der Fallstudienkommune 10 erfolgte eine Reduzierung des Personalbestandes vor allem über Altersteilzeitregelungen, um Entlassungen zu vermeiden.²²⁹ Ferner wurden befristete Arbeitsverträge geschlossen.²³⁰ Man strebe aber eigentlich auch weiter Festeinstellungen an, gerade von Absolventen der Verwaltungsfachhochschulen. Letzteres werde aber derzeit durch die bestehende Unsicherheit behindert.²³¹ Zugleich wurden in dieser Verwaltungsgemeinschaft die Leitungsstrukturen verschlankt. Allerdings fehle es speziell im Bauamt laut einem externen Gutachten an Personal für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung.²³²

Große *Einsparpotentiale* werden in der Fallstudienkommune 6 beim Personal nicht mehr gesehen; die Grenze zur Handlungsunfähigkeit sei erreicht.²³³ Altersteilzeitstellen werden bis 2010 nicht neu besetzt. Im Zeitraum 2008-2010 ist eine Reduzierung der Beschäftigtenzahl um acht vorgesehen, die fünf Personen in der Kernverwaltung, zwei im Kindertagesstätten-Bereich und eine im Bereich Grünflächen betreffen.²³⁴ Gewisse Einsparpotentiale in kleineren Teilbereichen werden noch durch interkommunale Zusammenarbeit gesehen, die an das o. g. Beispiel der gemeinsam mit einer Verwaltungsgemeinschaft angestellten Vollstreckungskraft anknüpfen.²³⁵ In einem weiteren Gespräch wurde auf Überlegungen bezüglich eines Outsourcing von kommunalen Leistungen in den Bereichen Grünanlagenpflege und Friedhöfe verwiesen, wobei hier Prüfbedarf gesehen wird, ob sich tatsächlich Effizienzgewinne erreichen ließen.²³⁶ In der Fallstudienkommune 10 werden aus Sicht der Verwaltung weitere Potentiale zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit nicht mehr gesehen. Dies habe, so die Auffassung, auch mit einer Zunahme der Aufgabenzuweisungen durch den Landkreis zu tun.²³⁷ Die interviewten Vertreter von Mitgliedsgemeinden der Fallstudienkommune 10 bezeichneten

226 Vgl. ebenda.

227 Vgl. Fallstudiengespräch 8.

228 Vgl. Fallstudiengespräche 8.

229 Vgl. Fallstudiengespräch 11.

230 Vgl. Fallstudiengespräch 12.

231 Vgl. Fallstudiengespräch 12.

232 Vgl. Fallstudiengespräch 11.

233 Vgl. Fallstudiengespräche 7, 8.

234 Vgl. das anlässlich des Interviews übergebene Informationsmaterial über die Entwicklung der Beschäftigtenzahl im Zeitraum 2000 bis 2007 und die Entwicklung bis 2010.

235 Vgl. Fallstudiengespräch 8.

236 Vgl. Fallstudiengespräch 7.

237 Vgl. Fallstudiengespräch 11.

den Personalbestand auf der Verwaltungsgemeinschaftsebene insgesamt als angemessen. Gleichwohl wurde eingeschätzt, dass interne Verwaltungsabläufe gestrafft, neue Technologien intensiver genutzt und dadurch weitere Potentiale zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit erschlossen werden könnten.²³⁸ Ein konkretes Beispiel für Rationalisierungserfordernisse wurde genannt: die bislang komplizierte Zustellung der internen Post an die Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden.²³⁹

Die Fallstudienkommune 6 hat bislang keine Anträge auf *Bedarfszuweisungen oder Liquiditätshilfen* gestellt. Die Inanspruchnahme von Kassenkrediten unterliegt Schwankungen.²⁴⁰ In der Fallstudienkommune 10 sei nur ein Fall aus dem Jahr 2005 bekannt, als eine Mitgliedsgemeinde einen Antrag auf Gewährung einer Bedarfszuweisung/Liquiditätshilfe gestellt hatte (Informationen über die Bewilligung/Nichtbewilligung waren nicht verfügbar).²⁴¹

Was den in der Debatte um die Wirtschaftlichkeit von Verwaltungsgemeinschaften angesprochenen Aufwand für die Aufstellung der Vielzahl von *Satzungen*, Sitzungsdiensten und Haushaltsplänen betrifft, so wurde in der Fallstudienkommune 10 bezogen auf die Satzungen eingeschätzt, dass zwar die Verwendung von Mustersatzungen in der Verwaltungsgemeinschaft verbreitet sei, dass aber zugleich die Gemeinden partiell ihre Gestaltungsspielräume nutzen würden. Die Steigerung der Wirtschaftlichkeit durch Anwendung von Mustersatzungen sei aber begrenzt, weil sich diese Mustersatzungen häufig nicht als rechtsfest erwiesen hätten²⁴² und die Widerspruchs- und Klagehäufigkeit zugenommen habe.²⁴³

Die potentiell vorhandenen Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit kommunaler Aufgabenerfüllungen in Verwaltungsgemeinschaften durch *Übertragung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises* an die Verwaltungsgemeinschaftsebene werden in der Fallstudienkommune bislang – mit Ausnahme der Übertragung der Schiedsstelle – nicht genutzt.²⁴⁴ Die Abwasserentsorgung erfolgt im Rahmen eines Zweckverbandes.²⁴⁵

Die Arbeit des *Gemeinschaftsausschusses* in der Fallstudienkommune 10 sei, nach Auskunft der Gesprächspartner durch Konsensbildung und Berücksichtigung der Interessen der Gemeinden gekennzeichnet. Probleme gab es in der Vergangenheit im Einzelfall.

238 Vgl. Fallstudiengespräch 12.

239 Vgl. Fallstudiengespräch 12.

240 Vgl. Fallstudiengespräch 8.

241 Vgl. Fallstudiengespräch 11.

242 Vgl. Fallstudiengespräche 11, 12.

243 Vgl. Fallstudiengespräch 11.

244 Vgl. Fallstudiengespräch 11.

245 Vgl. Fallstudiengespräch 11.

Ein Indiz für die wenig konfliktträchtige Tätigkeit des Gemeinschaftsausschusses sei die Sitzungsdauer von ein bis zwei Stunden. Zur Kompromissbereitschaft trüge auch die Art und Weise der Berechnung der Verwaltungsgemeinschaftsumlage bei, die sich nicht nach der für die Gemeinden tatsächlich aufgewandten Arbeitszeit, sondern nach anderen Schlüsselgrößen richte.²⁴⁶ An den Sitzungen der Gemeinderäte der Mitgliedsgemeinden würden Mitarbeiter der Verwaltung bei Bedarf, der entweder seitens der Gemeinde oder seitens des Verwaltungsamtes besteht, teilnehmen. Dies sei aber, aus der Erfahrung der interviewten Bürgermeister, nicht immer der Fall.²⁴⁷

Als Bereich, in dem in der Fallstudienkommune 6 die ehrenamtliche Arbeit als Voraussetzung dafür angesehen wird, damit die betreffende Aufgabe überhaupt geleistet werden kann, wird der Kulturbereich genannt. Ein Museum wird durch ehrenamtlich Tätige betrieben, diese gewährleisten die Öffnung an Sonntagen, betreuen Ausstellungen und organisieren Führungen.²⁴⁸ In der Fallstudienkommune 10 wurde auf das ehrenamtliche Engagement im Kulturbereich verwiesen (die Feuerwehr wurde an dieser Stelle des Gesprächs nicht erwähnt). Speziell die zahlreichen Feste und Veranstaltungen seien ohne ehrenamtliche Tätigkeit nicht realisierbar.²⁴⁹

Transformationsgemeinden

Bei Gemeinden, die den Übergang vom Modell der Verwaltungsgemeinschaft zum Modell der Einheitsgemeinde vollziehen (Transformationsgemeinden), werden Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit erwartet. Die Gespräche in den beiden Transformationsgemeinden bestätigten grundsätzlich diese Vermutung. Zugleich existieren regionsinterne und regionsexterne Faktoren, die die Spielräume zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit einengen.

Die beiden Transformationsgemeinden, in denen Fallstudiengespräche durchgeführt wurden, zeichnen sich durch räumlich disperse kleinteilige Siedlungsstrukturen aus. Die Umwandlung zur Einheitsgemeinde erfolgte in beiden Fällen weniger aus Wirtschaftlichkeitserwägungen, sondern um anderweitigen ins Haus stehenden Gemeindegebietsveränderungen, die in den Gemeinden auf wenig Akzeptanz gestoßen wären, zuvor zu kommen.²⁵⁰ In der Fallstudienkommune 5 hatte es im Vorfeld der Bildung der Einheits-

²⁴⁶ Vgl. Fallstudiengespräch 11

²⁴⁷ Vgl. Fallstudiengespräch 12.

²⁴⁸ Vgl. Fallstudiengespräch 8.

²⁴⁹ Vgl. Fallstudiengespräch 11.

²⁵⁰ Vgl. Fallstudiengespräche 13, 15.

gemeinde eine Bürgerbefragung,²⁵¹ in der Fallstudienkommune 3 eine Bürgeranhörung gegeben,²⁵² jeweils mit breiter Zustimmung zur Einheitsgemeinde-Bildung.

Die *Haushaltssituation* der Fallstudienkommune 5 ist, gemessen am Haushaltsplan 2006, durch einen ausgeglichenen Verwaltungshaushalt und ein Defizit im Vermögenshaushalt gekennzeichnet.²⁵³ In dieser Transformationsgemeinde wird eingeschätzt, dass schwächere Gemeinden vom Modellwechsel zur Einheitsgemeinde profitiert hätten, weil sie bei Beibehaltung der Selbstständigkeit nicht hätten jene Ausgaben für Investitionen tätigen können, die unter den Bedingungen der Einheitsgemeinde tatsächlich realisiert wurden. Die Einheitsgemeindelösung bedeutete eine Art intrakommunale Ausgleichspolitik zugunsten der wirtschaftlich schwächeren Ortschaften.²⁵⁴ In der Fallstudienkommune 3 ist der Verwaltungshaushalt stark defizitär (Defizit in Höhe von 2,7 Mio. Euro laut Haushaltssatzung 2006).²⁵⁵ Bereits vor der Umbildung zur Einheitsgemeinde existierte ein hoher Schuldenstand in den Mitgliedsgemeinden, wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß. Die Verschuldung existiert bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt fort. Im Gespräch wurde von einem der Gesprächspartner die Auffassung geäußert, dass diese hohe Verschuldung auch mit dem Verhalten der Gemeinden kurz vor der Bildung der Einheitsgemeinde zu tun hätte. In Erwartung der Bildung der Einheitsgemeinde wären hohe Investitionen getätigt worden, die Rücklagen seien verausgabt worden, und entsprechende Folgekosten erzeugt worden.²⁵⁶ Die Fallstudienkommune 3 hat Liquiditätshilfen und Bedarfszuweisungen in Anspruch genommen.

Die *Personalkosten* im Verwaltungsbereich konnten im betrachteten Zeitraum in beiden Transformationsgemeinden reduziert werden – in beiden Fällen jeweils um ungefähr ein Drittel.²⁵⁷ Von den meisten Gesprächspartnern wurde eingeschätzt, dass Einsparungen in diesen Größenordnungen ohne den Übergang zur Einheitsgemeinde nicht möglich gewesen wären.²⁵⁸ In den Personalkosten schlagen sich diese Einsparungen bislang nicht im gleichen Ausmaß nieder, sie werden durch die Steigerungen der Löhne und Gehälter zumindest zum Teil kompensiert.²⁵⁹ Ferner führt der Umstand, dass der Personalabbau mit Altersteilzeitregelungen einher geht, dazu, dass Einsparungen bei den Personalkosten erst zeitversetzt, nach Auslaufen der Altersteilzeit-Phase wirksam werden, d. h. es treten dadurch Kostenremanenzen auf. Um es zu illustrieren: In der Fallstudien-

251 Vgl. Fallstudiengespräch 13.

252 Vgl. Fallstudiengespräch 15.

253 Vgl. 1. Nachtragshaushaltssatzung der Gemeinde für das Haushaltsjahr 2006.

254 Vgl. Fallstudiengespräch 13.

255 Vgl. Haushaltssatzung der Gemeinde für das Haushaltsjahr 2006.

256 Vgl. Fallstudiengespräch 15.

257 Vgl. Fallstudiengespräche 13, 15.

258 Vgl. ebd.

259 Vgl. Fallstudiengespräche 13, 15.

kommune 3 gab es zwischen 2001 und 2006 eine Einsparung von 19,1 Stellen, was einer Reduzierung um rund ein Fünftel entspricht, während die Personalkosten nur um rund 6,4% zurückgegangen sind. In der Fallstudienkommune 5 betrafen die Personalreduzierungen die Kernverwaltung. Außerhalb der Kernverwaltung wurden, wegen wachsender Kinderzahlen im Gefolge des Zuzugs von Einwohnern, in den Kindertagesstätten Personal eingestellt. Weitere Einsparungen im Verwaltungsbereich in der Fallstudienkommune 5 resultieren aus der Veränderung der Verwaltungsorganisation durch Umstrukturierung und Zusammenlegung von Ämtern. Für die künftige Entwicklung werden durch Fortsetzung der gerade skizzierten Umstrukturierung in der Fallstudienkommune 5 noch Einsparpotentiale gesehen.²⁶⁰

In der Fallstudienkommune 3 betrafen die *Stelleneinsparungen* in Höhe von insgesamt 19 Stellen insbesondere den Bereich Gemeindearbeiter/Friedhöfe/Turnhallen/geringfügig Beschäftigte, die Freibäder, die Sekundarschule, das Aussiedlerheim und den Kindertagesstätten-Bereich. Die 14 Stellen, die ebenfalls noch eingespart werden und sich momentan in der Altersteilzeitphase befinden, betreffen die Verwaltung, die Kindertagesstätten, den Bereich Gemeindearbeiter/Friedhöfe/Turnhallen/geringfügig Beschäftigte und die Grundschulen. Die Einsparmöglichkeiten werden aber in der Fallstudienkommune 3 inzwischen als „ausgereizt“ angesehen.²⁶¹

Eine weitere Quelle für die Reduzierung der Kosten der Verwaltung und der Produktion besteht in der Verbesserung des Managements bei der Realisierung kommunaler Aufgaben. In beiden Transformationsgemeinden wurde als Beispiel das *Management der Kindertagesstätten* genannt. Im Einzelnen betreffen die Effizienzsteigerungen die Vereinheitlichung der Entgelttarife (für die Nutzer der Kindertagesstätten),²⁶² die Vergrößerung der Flexibilität beim Personaleinsatz²⁶³ (unter Vermeidung umständlicher Verrechnungen)²⁶⁴ und die Gewährleistung von Vertretungen im Urlaubsfall.²⁶⁵

Neben dem Kindertagesstätten-Bereich wurde insbesondere in der Fallstudienkommune 5 der *Brandschutz* als Beispiel dafür genannt, dass das Einheitsgemeinde-Modell Vorzüge bezüglich der Wirtschaftlichkeit hat. Dort wird darauf verwiesen, dass man unter den Bedingungen der Einheitsgemeinde, wo es *eine* Feuerwehr (mit Standorten in den einzelnen Ortschaften gibt), eine gewisse Spezialisierung der Ausrüstung ermöglichen kann. Es können auch doppelte oder dreifache Beschaffungen vermieden werden. Daraus resultiere ein wirklicher Einspareffekt.²⁶⁶ In der Fallstudienkommune 3 wurde im

²⁶⁰ Vgl. Fallstudiengespräch 13.

²⁶¹ Vgl. Fallstudiengespräch 15.

²⁶² Vgl. Fallstudiengespräch 15.

²⁶³ Vgl. Fallstudiengespräche 13, 15.

²⁶⁴ Vgl. Fallstudiengespräch 15.

²⁶⁵ Vgl. Fallstudiengespräch 15.

²⁶⁶ Vgl. Fallstudiengespräch 13.

Zusammenhang mit dem Thema Feuerwehren darauf verwiesen, dass die gesetzlichen Bestimmungen bezüglich des Brandschutzes, insbesondere die Maßgabe, in Ortschaften ab 200 Einwohnern eine bestimmte Feuerwehr-Grundausrüstung vorzuhalten, einen enormen Kostenaufwand bedeuten. Momentan habe jede Ortschaft ihre Feuerwehr. Auf Dauer müsse man Feuerwehren zusammenlegen.^{267, 268}

Laut Gespräch in der Fallstudienkommune 5 gab es Ersparnisse durch die Einführung des Einheitsgemeinde-Modells insbesondere in den Bereichen Kindertagesstätten, Schulen und Feuerwehr, weil die Finanzierung aus einem Topf erfolgt und nicht mehr jeder alles für sich macht.²⁶⁹ Dieser positive Effekt hängt vermutlich auch damit zusammen, dass die Aufgabe des Brandschutzes bis kurz vor der Bildung der Einheitsgemeinde nicht auf die Verwaltungsgemeinschaft übertragen worden war, im Kindertagesstätten-Bereich hatte auch nur ein Teil der früheren Mitgliedsgemeinden diese Aufgabe übertragen.²⁷⁰

Ein bei der Diskussion über die Vorzüge der Einheitsgemeinde ins Feld geführte Argument ist die Aufwandsreduzierung im Zusammenhang mit der *Aufstellung der Haushaltspläne, den Sitzungsdiensten und Satzungen*. In beiden Transformationsgemeinden gibt es Hinweise, dass dieses Argument zutreffend ist: Nach einer in der Fallstudienkommune 3 gegebenen Einschätzung seien unter den Bedingungen der Verwaltungsgemeinschaft noch 78% der Arbeitszeit des Leiters der Kämmerei im Zusammenhang mit der Aufstellung der Haushaltspläne aufgewendet hatte, unter Einheitsgemeinde-Bedingungen waren es beim Haushalt 2006 nur noch 38%. Bei der Stelle „Finanzen“ betragen die Anteile 36% bzw. 15%, bei den Stellen im Bereich Kasse/Steuern (2001: 4,75 Stellen, 2006: 3,25 Stellen) waren es 27% bzw. 8%, bei den Zuarbeiten der Ämter (2001: 5 Stellen, 2006: 4 Stellen) 16% bzw. 7%.²⁷¹ In der Fallstudienkommune 5 waren mit der Aufstellung der Haushaltspläne unter Verwaltungsgemeinschaft-Bedingungen der Kämmerer und zwei Angestellte befasst, nunmehr ist hier neben dem Kämmerer noch ein Angestellter tätig, die jeweils 50% ihrer Jahresarbeitszeit 2006 für die Aufstellung des Haushaltsplans 2007 aufwendeten.²⁷²

Allerdings gibt es im *Bereich Kindertagesstätten* auch Faktoren, die möglichen Aufwandsenkungen entgegenstehen. Bei Transformationskommunen, die aus einer größeren Zahl räumlich verteilter Ortschaften bestehen, gibt es das Bestreben, Kindertagesstätten-Plätze möglichst ortsnah (am Wohnort der Einwohner) bereitzustellen. Dies be-

²⁶⁷ Vgl. Fallstudiengespräch 15.

²⁶⁸ Im Gespräch wurde der Vorschlag unterbereitet, den Schwellenwert auf 500 Einwohner heraufzusetzen (vgl. Fallstudiengespräch 15).

²⁶⁹ Vgl. Fallstudiengespräch 13.

²⁷⁰ Vgl. Fallstudiengespräch 13.

²⁷¹ Vgl. die im Zusammenhang mit dem Fallstudiengespräch 15 übergebenen Unterlagen.

²⁷² Vgl. die im Zusammenhang mit dem Fallstudiengespräch 13 übergebenen Unterlagen.

deutet, dass typischerweise in mehreren Ortschaften Kindertagesstätten existieren. Unter Wirtschaftlichkeitsaspekten wäre es eigentlich geboten, die Kindertagesstätten auf weniger Standorte zu konzentrieren, jedenfalls in der Einheitsgemeinde mit rückläufigen Einwohnerzahlen. Solche Überlegungen haben sich allerdings, wie das Beispiel der Fallstudienkommune 3 zeigt, im Gemeinderat nicht durchgesetzt.²⁷³ In einem konkreten Fall versucht man in einer Ortschaft die Kindertagesstätten zu erhalten, wie bereits die Grundschule und die Sekundarschule geschlossen wurden. Für ein Dorf, das einmal gut mit Infrastruktur ausgestattet war, bedeutet dies eine große Schwierigkeit, auf die man nur mit Fingerspitzengefühl reagieren könne.²⁷⁴ Ferner wurde argumentiert, dass man bei einer Schließung von Kindertagesstätten und einer räumlichen Konzentration ohnehin keine Personalkosten, höchstens Betriebskosten sparen würde, diese Kindertagesstätten-Schließungen seien aber von den Eltern nicht gewollt.²⁷⁵

Im Bereich der Sachkosten einschließlich der *Kosten für Gebäude* fällt das Bild für die Transformationsgemeinden eher gemischt aus. Dies hängt damit zusammen, dass in Einheitsgemeinden mit einer dispersen Siedlungsstruktur diverse kulturelle Infrastruktureinrichtungen (Vereinshäuser, Vereinsheime, Gebäude der früheren Gemeindeverwaltungen) in den einzelnen Ortschaften existieren, die eine finanzielle Belastung für den Gemeindehaushalt darstellen. Viele dieser Häuser sind in den neunziger Jahren neu gebaut oder saniert worden, stellen jedoch ein Kostenproblem dar.²⁷⁶ Vor diesem Hintergrund ist in der Fallstudienkommune 3 die Entscheidung gefallen, dass die Vereine die Betriebskosten für die Nutzung der Einrichtungen selbst zu tragen haben.²⁷⁷ Es wurde auch die Befürchtung geäußert, dass manche Vereinshäuser mangels Nachwuchs in den Sportvereinen eines Tages nicht mehr oder nicht mehr hinreichend genutzt würden.²⁷⁸ In der Fallstudienkommune 5 gibt es solche Kostenbelastungen auch, allerdings leistet man sich die Erfüllung dieser freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben im Interesse der Bürger. Die Gemeinde hat für Bibliotheken, Bürgerhäuser, Festhallen, Heimatstuben, Sportplätze, Jugendklubs, Schwimmbäder und ähnliche Einrichtungen zusammengekommen im Jahr 2005 rund 418 000 Euro ausgegeben.²⁷⁹

Was die *ehrenamtliche Arbeit* als Faktor betrifft, mit dem die Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Aufgabenerfüllung verbessert werden kann, wurden in der Fallstudienkommune 5 als Bereiche, die ohne ehrenamtliche Arbeit nicht funktionieren würden, die

²⁷³ Vgl. Fallstudiengespräch 14.

²⁷⁴ Vgl. Fallstudiengespräch 14.

²⁷⁵ Vgl. Fallstudiengespräch 15.

²⁷⁶ Vgl. Fallstudiengespräch 15.

²⁷⁷ Vgl. Fallstudiengespräche 14, 15.

²⁷⁸ Vgl. Fallstudiengespräch 15.

²⁷⁹ Vgl. das im Zusammenhang mit Fallstudiengespräch 13 übergebene Material.

Sportvereine, die Heimatvereine und die Freiwillige Feuerwehr genannt.²⁸⁰ In der Fallstudienkommune 3 wurden als Bereiche, die ohne ehrenamtliche Arbeit nicht laufen würden, die Altenpflege und die Feuerwehr genannt.²⁸¹

Dünn besiedelte Gemeinden im ländlichen Raum

Bei den zwei Fallstudienkommunen, die vor dem Hintergrund der Lage im ländlichen Raum und der dünnen Besiedlung als Fallstudienkommunen herangezogen wurden, handelt es sich in beiden Fällen um Verwaltungsgemeinschaften nach dem Modell „Gemeinsames Verwaltungsamt“. Eine Fallstudienkommune zeichnet sich durch eine große Zahl von Mitgliedsgemeinden aus (Fallstudienkommune 9), die andere durch eine kleinere Zahl (Fallstudienkommune 8).

In beiden Fallstudienkommunen erfolgen Einsparungen im *Personalbereich*. In der Fallstudienkommune 9 wurden als Wege zur Einsparung von Personal das Outsourcing von Aufgaben (mobile Essensdienste anstelle Küche, Reinigungsarbeiten) sowie der flexiblere Personaleinsatz (Zuständigkeit für mehrere Aufgaben und mehrere Gemeinden) genannt.²⁸² Zuwachs an Personal im Wege der Übernahme gab es durch Fusion mit einer anderen Verwaltungsgemeinschaft. Eine Ausgabenposition, auf die man achte, seien die Betriebskosten der Dorfgemeinschaftshäuser.²⁸³ In der Fallstudienkommune 8 erfolgt eine Personaleinsparung im Bereich des Bauhofs einer größeren Mitgliedsgemeinde, aufgrund der Altersteilzeitregelungen entstehen aber noch für ca. 10 Jahre hohe Kosten für die betreffende Mitgliedsgemeinde.²⁸⁴ Im Bereich der Bibliotheken spielen teils ehrenamtliches Personal eine Rolle, in einem Fall werde hauptamtliches Personal beschäftigt.²⁸⁵ Ferner wurden in dieser Fallstudienkommune seit dem Jahr 2000 etwa sechs Stellen abgebaut. Zugleich wurden aber weitere Aufgaben an die Gemeinden übertragen.²⁸⁶ In einer Mitgliedsgemeinde der Fallstudienkommune 8 wurde durch Einschaltung eines Freien Trägers im Kindertagesstättenbereich der Zuschussbedarf seitens der Gemeinde auf ein Fünftel reduziert. Dies setzt korrekte Verträge voraus. Im konkreten Fall wurde der Vertrag durch die Verwaltungsgemeinschaft ausgehandelt.²⁸⁷ Aus Sicht der Verwaltung wurde mit Blick auf eine größere Mitgliedsgemeinde eingeschätzt, dass dort in der Vergangenheit nicht hinreichend sparsam gewirtschaftet worden

²⁸⁰ Vgl. Fallstudiengespräch 13.

²⁸¹ Vgl. Fallstudiengespräch 15.

²⁸² Vgl. Fallstudiengespräch 6.

²⁸³ Vgl. ebenda.

²⁸⁴ Vgl. Fallstudiengespräch 19.

²⁸⁵ Vgl. ebenda.

²⁸⁶ Vgl. ebenda.

²⁸⁷ Vgl. Fallstudiengespräch 19.

wäre.²⁸⁸ In der Fallstudienkommune 8 wurde aus der Sicht von Mitgliedsgemeinden auf die Kreisumlage verwiesen, die die Gemeinden finanziell einschnüre.²⁸⁹ Einschnitte im Bereich der freiwilligen Ausgaben (Jugendklub, Seniorenbetreuung) wären zwar denkbar, seien aber nicht gewollt.²⁹⁰

Was weitere *Einsparmöglichkeiten* in der Fallstudienkommune 9 betrifft, so wurden von den Gesprächspartnern deren Grenzen aufgezeigt. Im Kindertagesstättenbereich sei man an die gesetzlich festgelegten Betreuungsschlüssel gebunden.²⁹¹ In der Fallstudienkommune 8 könnten Einsparpotentiale auch im Bereich der Bibliotheken, durch einen über örtlichen Verbund zum Bücheraustausch, genutzt werden.²⁹² Weitere Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit werden im Wechsel des Personals in eine günstigere Versorgungskasse oder in der Ausgliederung von Reinigungsdiensten gesehen.²⁹³ In einer kleineren Mitgliedsgemeinde der Fallstudienkommune 8 wird die Umwandlung der Kindertagesstätte in einen Verein erwogen, oder es wird – alternativ – überlegt, die Kinder in die Kindertagesstätte einer der größeren Mitgliedsgemeinde zu befördern.²⁹⁴

Bedarfszuweisungen oder Liquiditätshilfen wurden im Jahr 2006 in den Fallstudienkommunen 8 und 9 nicht in Anspruch genommen.²⁹⁵ In der Vergangenheit hat eine der Mitgliedsgemeinden in der Fallstudienkommune 8 einmal eine Liquiditätshilfe in Anspruch genommen.²⁹⁶

Was den *Aufwand für die Aufstellung von Haushaltsplänen* in den Fallstudienkommunen (Aufwand im Jahr 2006 für Aufstellung Haushaltsplan 2007) betrifft, so wurde in der Fallstudienkommune 9 der ungefähre Anteil, den die Aufstellung des Haushaltsplanes an der Gesamtjahresarbeitszeit des Kämmerers und eines Kämmeremitarbeiters ausmacht, auf jeweils 50% beziffert.²⁹⁷ Zum Vergleich: Die entsprechenden Werte in den im Rahmen der Fallstudie untersuchten Einheitsgemeinden schwanken, bezogen auf den Kämmerer zwischen 17% und 50%.²⁹⁸ In der Fallstudienkommune 8, die eine geringere Zahl von Mitgliedsgemeinden hat, wird nach Angaben aus der Verwaltung der entsprechende Wert für den Kämmerer mit 15-20% und für die Mitarbeiter jeweils mit

288 Vgl. Fallstudiengespräch 19.

289 Vgl. Fallstudiengespräch 18.

290 Vgl. ebenda.

291 Vgl. Fallstudiengespräch 6.

292 Vgl. Fallstudiengespräch 19.

293 Vgl. Fallstudiengespräch 19.

294 Vgl. Fallstudiengespräch 18.

295 Vgl. Fallstudiengespräch 6, 19.

296 Vgl. Fallstudiengespräch 18.

297 Die Angaben sind dem von der Fallstudien-Kommune 9 übergebenen Material entnommen.

298 Vgl. Anhangstabelle A-6.2-1.

30-35% angegeben.²⁹⁹ In der Fallstudienkommune 8 wurde zum Thema *Satzungen* eingeschätzt, dass die Verwaltung gern die Satzungen gemäß den üblichen Mustern vereinheitlichen möchte, dass aber die Gemeinden davon abweichen wollen. Als ein Beispiel wurden die Baumschutzsatzungen genannt, wo eine Gemeinde auf einem Stammdurchmesser von 40 cm, die andere von 50 cm beharre.³⁰⁰ In einem anderen Gespräch in der Fallstudienkommune 8 wurde auf Bestrebungen hingewiesen, die Satzungen im Bereich der Gefahrenabwehr zu vereinheitlichen. Es habe aber gedauert, bis diese Einigung erzielt wurde.³⁰¹

Was die *Übertragung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises* betrifft, seien in der Fallstudienkommune 8 die Aufgabe der Schiedsstelle und eine weitere Aufgabe im sozialen Bereich an die Verwaltungsgemeinschaft übertragen worden.³⁰² In der Fallstudienkommune 9 sei ebenfalls nur die Schiedsstelle übertragen worden.³⁰³ Der Leiter der Verwaltungsgemeinschaft hatte sich auch für die Übertragung der Feuerwehr eingesetzt, dies sei aber seitens der Mitgliedsgemeinden auf Ablehnung gestoßen.³⁰⁴

Bezüglich der *Tätigkeit des Gemeinschaftsausschusses* wurden in der Fallstudienkommune 9 angesichts der begrenzten Zuständigkeiten keine Probleme gesehen. Weil keine Aufgaben an die Verwaltungsgemeinschaft übertragen worden sind (mit Ausnahme der Schiedsstelle), gebe es auch keine Entscheidungen zuungunsten einzelner Mitgliedsgemeinden. Der Gemeinschaftsausschuss diene auch der Beratung zu Rechtsfragen, die alle Mitgliedsgemeinden betreffen, deren Umsetzung aber bei den einzelnen Mitgliedsgemeinden liege.³⁰⁵ Aus der Fallstudienkommune 8, wo die Schiedsstelle und eine weitere Aufgabe aus dem sozialen Bereich an die Verwaltungsgemeinschaft übertragen wurden, gebe es fast immer einen Konsens.³⁰⁶

Als Beispiele für Aufgaben, die ohne *ehrenamtliche Arbeit* nicht realisiert würden, wurden in der Fallstudienkommune 8 die Jugendbetreuung genannt. Kulturarbeit werde dort von den Vereinen betrieben. Allerdings hingen (anders als in Westdeutschland), die Vereine an der Nabelschnur der Kommunen. Diese unterstützten die Vereine durch freie Räume und durch fast unentgeltliche Nutzung von Sportstätten.³⁰⁷ Im Gespräch mit Vertretern von Mitgliedsgemeinden dieser Fallstudienkommunen wurde auf die Vor-

299 Vgl. Fallstudiengespräch 19.

300 Vgl. Fallstudiengespräch 19.

301 Vgl. Fallstudiengespräch 18.

302 Vgl. Fallstudiengespräch 19.

303 Vgl. Fallstudiengespräch 6.

304 Vgl. ebenda.

305 Vgl. ebenda.

306 Vgl. Fallstudiengespräch 19.

307 Vgl. Fallstudiengespräch 19.

bildfunktion des Bürgermeisters und die Fähigkeit, zu den Bürgern guten Kontakt zu halten, verwiesen.³⁰⁸ Dies erleichtere die Motivation der Bürger, sich ehrenamtlich zu engagieren. In der Fallstudienkommune 9 wurde eingeschätzt, dass ohne die ehrenamtliche Arbeit der Verwaltungsgemeinschaft ein erheblicher Mehraufwand entstünde. Wenn es in der Gemeinde einen Reparaturbedarf gebe, könne der Bürgermeister die Reparatur selbst veranlassen, unter den Bedingungen der Einheitsgemeinde wäre, so die Befürchtung, die Problemlösung wesentlich aufwändiger. Ferner wurde darauf verwiesen, dass die Bürger auch bei der Grünflächenpflege mit anpacken würden.³⁰⁹

6.3. Zusammenfassende Betrachtung

Wie im Abschnitt 1. bereits erläutert wurde, basiert die Effizienzanalyse auf quantitativen sowie auf qualitativen Arbeitsmodulen.

Die *quantitative Analyse* basiert primär auf den Daten der Finanzstatistik für das Jahr 2004; ergänzend wurde die Personalstatistik untersucht. Das Jahr 2004 wurde gewählt, weil nach 2004 zahlreiche Veränderungen in Größe und Zusammensetzung der sachsenanhaltischen Gemeinden erfolgt sind, die einen quantitativen Vergleich der Ausgabenansätze von Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden problematisch erscheinen lassen. Für die quantitativen Berechnungen zum Vergleich der Verwaltungsgemeinschaften mit den Einheitsgemeinden wurden die Ausgaben bzw. die Beschäftigten aller Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft plus die Ausgaben bzw. Beschäftigten des Verwaltungsamtes zu einem fiktiven Gesamthaushalt einer Verwaltungsgemeinschaft addiert.

Zur Untersuchung der Frage, ob Effizienz bei der kommunalen Leistungserstellung vorliegt, wurden die Kosten – soweit möglich – bezogen auf Messgrößen berechnet, die jeweils in Beziehung zum Output innerhalb einzelner Aufgabenbereiche stehen. Insbesondere für die Bereiche der allgemeinen Verwaltung wurde mangels Messbarkeit der Leistung die Bevölkerungszahl als Bezugsgröße gewählt.³¹⁰

Hinsichtlich der Personalstatistik ist noch anzumerken, dass die statistische Basis für einzelne Aufgabenbereiche vergleichsweise schmal ist, weil die Angaben für das Personal in der Praxis vielfach nicht einzelnen Aufgabenbereichen differenziert zugeordnet (sondern pauschal verbucht) werden oder weil z. B. aufgrund der Erledigung einer Aufgabe durch Freie Träger oder private Firmen kein eigenes Personal der Gemeinde zum Einsatz kommt. Infolgedessen sind niedrige Personalstände per se noch kein Zeichen

³⁰⁸ Vgl. Fallstudiengespräch 18.

³⁰⁹ Vgl. Fallstudiengespräch 6.

³¹⁰ Dieses Vorgehen ist zumindest für die Bereiche Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis und Aufgaben des übertragenen Wirkungskreis relativ unproblematisch, da aufgrund der hohen Regulierungsdichte dieser Bereiche erwartet werden kann, dass die Gemeinden hier kaum Spielraum bei der Leistungsqualität haben.

größerer Wirtschaftlichkeit, da z. B. bei einer Auslagerung an Private an die Stelle der eigenen Personalkosten die Ausgaben für fremdbezogene Leistungen treten. Neben der quantitativen Querschnittsbetrachtung für das Jahr 2004 wurde auch eine Längsschnittbetrachtung der Ausgaben für den Zeitraum von 1995-2004 durchgeführt. Dieser Längsschnittvergleich ist allerdings nur für jene – sehr begrenzte Zahl von – Gemeinden zweckmäßig, deren territoriale Integrität und deren Verwaltungsstruktur im betrachteten Zeitraum im Wesentlichen unverändert geblieben sind. Darüber hinaus wurden zwei sogenannte „Transformationsgemeinden“ in die Längsschnittbetrachtung einbezogen.

Methodisch wurde für die Querschnittsanalyse so vorgegangen, dass ein Vergleich der Mittelwerte der Ausgaben bzw. des Personalbestands (im Sinne des Einsatzes von Finanzmitteln oder von Personal je Outputeneinheit) für den jeweiligen Aufgabenbereich getrennt nach den Gruppen Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften (A) und Verwaltungsgemeinschaften (T) den Ausgangspunkt bildet. Es wurde dann geprüft, ob sich eventuelle Unterschiede zwischen den Durchschnittswerten der Gruppen statistisch absichern lassen. Dazu wurde auf die in der Praxis üblichen nicht-parametrischen Verfahren zurückgegriffen, d. h. den Kruskal-Wallis-Test für den Vergleich aller drei Gruppen und den Mann-Whitney-Test zum Vergleich von jeweils zwei Gruppen.

Eine Zusammenstellung der Ergebnisse dieser Mittelwertvergleiche ist für den Vergleich zwischen Verwaltungsgemeinschaft (A) und Einheitsgemeinde in den Tabellen 1 und 2 in der Kurzfassung (Abschnitt 1.) dieser Studie enthalten.³¹¹ Dabei wurde zusätzlich eine Kategorisierung der gemeindlichen Aufgaben nach dem Grad ihrer Freiwilligkeit durchgeführt. Effizienz bei den übertragenen Aufgaben ist nicht zuletzt deshalb wichtig, damit die Gemeinden hinreichende Mittel für die eigenen Aufgaben zur Verfügung haben, deren Ausgestaltung letztlich über die Qualität des kommunalen Handelns und auch über die Position einer Gemeinde im Standortwettbewerb entscheidet.

Im Ergebnis des Vergleichs der Ausgabenpositionen zwischen Verwaltungsgemeinschaften (A) und Einheitsgemeinden *lässt sich auf der Basis des Querschnittsvergleichs zunächst festhalten*, dass die Verwaltungsgemeinschaften (A) in den Bereichen Gemeindeorgane (00) und allgemeine Verwaltungsaufgaben (02, 03) sowie für den Bereich Brandschutz/Hilfeleistung (13) weniger effizient als die Einheitsgemeinden arbeiten; demgegenüber sind die Verwaltungsgemeinschaften (A) im Baubereich (61) sowie bei den Sportstätten und Badeanstalten (56+57) effizienter als die Einheitsgemeinden. Insbesondere bei den Grundschulen (211) und den Kindertagesstätten (464), die in starkem Umfang durch Normierungen (z. B. Betreuungsschlüssel) und Finanzaufweisungen des Landes beeinflusst werden, sind die Unterschiede zwischen beiden Modellen sehr gering und statistisch nicht signifikant. Die höhere Effizienz der Einheitsgemeinden bei den allgemeinen Verwaltungsaufgaben entspricht der Vermutung, dass durch Bündelungs-

³¹¹ Die Ergebnisse für die Verwaltungsgemeinschaften (T) werden an dieser Stelle nicht aufgeführt, da sich in den meisten Fällen keine statistisch signifikanten Unterschiede zwischen diesen und den Einheitsgemeinden feststellen ließen.

vorteile und den Wegfall von Koordinierungsaufgaben Einsparungen erzielt werden können. Für die höhere Effizienz der Verwaltungsgemeinschaften (A) im Baubereich sowie bei Sportstätten und Badeanstalten lässt sich vermuten, dass hier der Einsatz von ehrenamtlichen Kräften zur Kostensenkung führt; möglicherweise spielen auch die geringeren Transaktionskosten aufgrund des „Bauhofes vor Ort“ eine Rolle. Eine weitere Erklärung für die Effizienzvorteile der Verwaltungsgemeinschaften (A) könnte darin gesehen werden, dass die Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften ein hohes Maß an Informalität und Flexibilität bei der Aufgabenerfüllung an den Tag legen. Schließlich kann vermutet werden, dass in Einheitsgemeinden aufgrund der dortigen stärkeren Verdichtung der Siedlungsstrukturen z. B. bei der Straßenunterhaltung höhere Kosten je km entstehen. Die höheren Kosten im Bereich des Brandschutzes hängen vermutlich auch mit der dispersen Siedlungsstruktur in zahlreichen ländlichen Verwaltungsgemeinschaften zusammen; hinzu kommen die gesetzlichen Vorgaben, die eine Mindestreichbarkeit jedes Ortsteiles durch die Feuerwehr vorschreiben. Die niedrigeren Ausgaben der Verwaltungsgemeinschaften (A) bei Sportstätten und Badeanstalten sind möglicherweise auch darauf zurückzuführen, dass in den vorhandenen Einheitsgemeinden Sportstätten und Badeanstalten mit einer höherwertigen Ausstattung als in den Verwaltungsgemeinschaften für erforderlich gehalten werden.

Die in der Tabelle 1 (in der Kurzfassung dieser Studie, Abschnitt 1.) dargestellten signifikanten Unterschiede der Durchschnittsausgaben in einzelnen Bereichen zwischen den Verwaltungsformen konnten im Wesentlichen durch die Ergebnisse der Regressionsanalyse bestätigt werden. Grundsätzlich zeigte sich dabei aber, dass neben der Verwaltungsform vor allem die Siedlungsstruktur (Bevölkerungsdichte, Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche am Gemeindegebiet) für die Ausgabenhöhe in den aufgeführten Bereichen relevant ist. Ferner muss einschränkend berücksichtigt werden, dass die verwendeten Variablen (Dummies für die Verwaltungsform, Kennziffern für die Siedlungsstruktur) die Ausgabenunterschiede und damit die Effizienzunterschiede nur zu maximal 40% erklären. Den damit angedeuteten weiterführenden Fragen nach sonstigen, außerhalb der Verwaltungsstrukturen liegenden Einflussfaktoren auf die Effizienz konnte im Rahmen der vorliegenden Studie nicht abschließend nachgegangen werden; zu ihrer Beantwortung wären ergänzende Untersuchungen erforderlich.

Die Auswertung der *Personalstatistik* (siehe hierzu zusammenfassend die Darstellung in der Tabelle 2 in der Kurzfassung dieser Studie, Abschnitt 1.) zeigte, dass die Personalintensitäten für die ausgewählten Aufgabenbereiche bei Verwaltungsgemeinschaften (A) und Einheitsgemeinden weitgehend ähnlich sind. Statistisch signifikante, aber absolut gesehen geringfügige Unterschiede zeigen sich in den Bereichen öffentliche Ordnung (11) und Finanzverwaltung (13), eine Ausnahme bildet lediglich der Bereich Kindertagesstätten, was aber wenig mit der Verwaltungsform zu tun haben dürfte.³¹² Die

³¹² Hier ist zu vermuten, dass in den im Vergleich zu den Einheitsgemeinden eher ländlich strukturierten Verwaltungsgemeinschaften (A) freie Träger in wesentlich geringerem Umfang zur Verfügung ste-

Regressionsanalyse konnte für den Personalbestand für keinen Bereich die Zusammenhänge zwischen Verwaltungsform, Siedlungsstruktur und Personalbestand erhärten. Die Erklärungskraft der resultierenden Schätzgleichungen erwies sich als zu gering. Aus dieser Perspektive ist insgesamt zu vermuten, dass bei den Verwaltungsgemeinschaften (A) und Einheitsgemeinden die Einsparpotentiale im Personalbestand – sofern überhaupt noch vorhanden – ähnlich ausfallen dürften und eine Umwandlung von Verwaltungsgemeinschaften (A) in Einheitsgemeinden *ceteris paribus* kaum Personaleinsparungen bringen dürfte.

In Bezug auf die Längsschnittbetrachtung der Ausgaben (1995-2004) zeigen sich recht unterschiedliche Tendenzen, die nicht immer leicht zu interpretieren sind. Vor allem die Kommunen, welche 1995 noch besonders hohe Pro-Kopf-Gesamtausgaben aufwiesen, haben diese bis 2004 deutlich reduzieren können. Dies spricht insgesamt für ein deutliches Streben nach Effizienz auf der kommunalen Ebene. Die – für dieses Gutachten besonders interessanten – betrachteten beiden Transformationsgemeinden weisen keine einheitliche Entwicklung auf. In einer Transformationsgemeinde zeigen sich leichte Gesamtausgabensteigerungen, in der anderen deutliche Senkungen der Gesamtausgaben je Einwohner. Der Umstand, dass sich in einer der beiden Transformationsgemeinden im Zeitverlauf sogar leichte Ausgabensteigerungen zeigen, kann als Hinweis dafür gelten, dass es allein durch den Übergang zum Modell der Einheitsgemeinde nicht zwangsläufig zu geringeren Gesamtausgaben kommt, sondern dass die Entwicklung auch noch von anderen Faktoren beeinflusst wird. Die Ausgabensteigerungen bzw. der fehlende Rückgang der Ausgaben könnten auch auf Kostenremanenzen zurückzuführen sein, d. h. längerfristig könnte den Transformationsgemeinden eine Reduzierung der Ausgaben möglich werden. Wie die Fallstudien gezeigt haben, spricht einiges dafür, dass die Entwicklung der Gesamtausgaben der Transformationsgemeinden auch von den dortigen wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen beeinflusst wird. So wird beispielsweise eine Kommune, deren Einwohnerzahl zunimmt, auch Mehrausgaben tätigen (um steigenden Anforderungen entsprechen zu können). Eine andere Kommune, die rückläufige Einwohnerzahlen und womöglich auch eine ungünstigere wirtschaftliche Entwicklung aufweist, wird demgegenüber eher versuchen, die Ausgaben zu senken.

Die im Rahmen der Fallstudien von den Gesprächspartnern in den Transformationsgemeinden angeführte Möglichkeit einer erhöhten Flexibilität beim Personaleinsatz für die Kindertagesstätten infolge der Transformation ist ein plausibles Beispiel für weitere Potentiale für Effizienzsteigerungen.

In einer der Transformationsgemeinden zeigten sich auch Antizipationseffekte (Ausgabenverhalten der Altgemeinden i. S. der Durchführung von solchen Maßnahmen kurz vor der Transformation, die Folgelasten für die neue Einheitsgemeinde erzeugen); gleichwohl konnte die betreffende Gemeinde ihre Gesamtausgaben reduzieren.

hen, weshalb hier die Gemeinden ihre Kindertageseinrichtungen mit eigenem Personal betreiben müssen.

Die *qualitativen Untersuchungen* im Rahmen der Fallstudien richteten sich darauf, die mit der quantitativen Analyse ermittelten Zusammenhänge inhaltlich zu erklären und zusätzlich die Unterschiede zwischen Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden für jene Bereiche zu untersuchen, die sich Aussagen auf der Basis der Ausgaben- und Personalstatistik entziehen. Ehrenamtliche Tätigkeiten und bürgerschaftliches Engagement gibt es sowohl in Verwaltungsgemeinschaften als auch in Einheitsgemeinden vor allem im Zusammenhang mit der Ausübung von politischen Vertretungsmandaten, der Ortsfeuerwehr sowie der Vereinstätigkeit. Zwar wird vereinzelt von personellen Problemen bei der Rekrutierung für die Ortsfeuerwehr berichtet; auf der anderen Seite wird jedoch hervorgehoben, dass das freiwillige Engagement bei der Ortsfeuerwehr stärker auf der Bindung an den jeweiligen Ort als auf dem Interesse an der Feuerwehr an sich beruhte; eine – unter den gegenwärtigen gesetzlichen Bestimmungen nicht mögliche – räumliche Konzentration der Feuerwehr würde demzufolge dazu führen, dass das ehrenamtliche Engagement nachlassen würde. Dies wäre allerdings kein Argument gegen die Einheitsgemeinde-Lösung, denn auch in einer Einheitsgemeinde lässt sich das Feuerwehrwesen dezentral organisieren.

Das bürgerschaftliche Engagement im Sinne einer freiwilligen Durchführung von Maßnahmen, die üblicherweise von der hauptamtlichen Gemeindeverwaltung oder den von ihr beauftragten Privatfirmen übernommen werden (z. B. Pflege von Grünanlagen), ist gerade im ländlichen Bereich innerhalb der Verwaltungsgemeinschaften noch immer stark ausgeprägt. In Einheitsgemeinden ist dies tendenziell anders. So wurde in einer der Transformationsgemeinden darauf verwiesen, dass sich die Bewohner nach der Transformation weniger als zuvor für die örtlichen Belange zuständig sähen. Tendenziell führt dies zu Effizienzminderungen. Schließlich, aber nicht zuletzt, leisten die ehrenamtlichen Bürgermeister in den Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaften ein hohes Maß an freiwilliger Arbeit. Hierdurch kommt es zu Kostensenkungen. Nach allgemeiner Einschätzung der heutigen Bürgermeister wären sie nicht bereit, als Ortsbürgermeister im Rahmen der Ortschaftsverfassung einer Einheitsgemeinde ein entsprechendes Engagement zu zeigen; einzelne Bürgermeister bezeichneten den Ortsbürgermeister sogar abfällig als „Orts-Kasper“. In einer der Transformationsgemeinden wurde auf das Problem verwiesen, wonach es nach der Transformation tatsächlich schwieriger geworden wäre, Mandatsträger für die Ortschaftsräte zu rekrutieren.

Von den Vertretern der Verwaltungsämter, die im Rahmen der Fallstudien befragt wurden, wurde auf einen hohen Aufwand durch die Handhabung unterschiedlicher Satzungen für die einzelnen Mitgliedsgemeinden hingewiesen; allerdings gibt es bereits eine Reihe von Versuchen, hier eine möglichst große Vereinheitlichung herbeizuführen. Transformationsbedingte Verbesserungen im Sinne eines effizienteren Managements kommunaler Aufgaben wurden von den Vertretern der Transformationsgemeinden insbesondere für die Bereich der Kindertagesstätten, der Schulen und der Feuerwehr angeführt. Allerdings sind entsprechende Zentralisierungen auch in den Einheitsgemeinden mit Widerständen verbunden. Die Bewohner eines Ortsteils oder einer Gemeinde reagieren gerade auf die Schließung von Schulen oder Kindertagesstätten besonders empfind-

lich, weil hierin wesentliche Elemente eines lebendigen örtlichen Lebens gesehen werden. Die Fallstudiengespräche in einer Reihe von Einheitsgemeinden haben gezeigt, dass einer – aus wirtschaftlichen Gründen – eigentlich notwendigen Schließung von Punktinfrastrukturen in den Ortschaften erhebliche politische Widerstände in den Gemeinderäten entgegenstehen. Gerade aus dem Blickwinkel der demographischen Entwicklungen böte zwar das Einheitsgemeinde-Modell gewisse Chancen, notwendige Entscheidungen zur räumlichen Konzentration von Infrastrukturangeboten zu treffen und – wo nötig – auch Infrastruktureinrichtungen zu schließen. Ob diese Chancen genutzt werden, hängt aber auch von der Rationalität der Entscheidungen im jeweiligen Gemeinderat ab.

In Bezug auf die Längsschnittbetrachtung der Ausgaben (1995-2004) zeigen sich recht unterschiedliche Tendenzen, die nicht immer leicht zu interpretieren sind. Vor allem die Kommunen, welche 1995 noch besonders hohe Pro-Kopf-Gesamtausgaben aufwiesen, haben diese bis 2004 deutlich reduzieren können. Dies spricht insgesamt für ein deutliches Streben nach Effizienz auf der kommunalen Ebene. Die – für dieses Gutachten besonders interessanten – betrachteten beiden Transformationsgemeinden weisen keine einheitliche Entwicklung auf. In einer Transformationsgemeinde zeigen sich leichte Gesamtausgabensteigerungen, in der anderen deutliche Senkungen der Gesamtausgaben je Einwohner. Der Umstand, dass sich in einer der beiden Transformationsgemeinden im Zeitverlauf sogar leichte Ausgabensteigerungen zeigen, kann als Hinweis dafür gelten, dass es allein durch den Übergang zum Modell der Einheitsgemeinde nicht zwangsläufig zu geringeren Gesamtausgaben kommt, sondern dass die Entwicklung auch noch von anderen Faktoren beeinflusst wird. Die Ausgabensteigerungen bzw. der fehlende Rückgang der Ausgaben könnten auch auf Kostenremanenzen zurückzuführen sein, d. h. längerfristig könnte den Transformationsgemeinden eine Reduzierung der Ausgaben möglich werden. Wie die Fallstudien gezeigt haben, spricht einiges dafür, dass die Entwicklung der Gesamtausgaben der Transformationsgemeinden auch von den dortigen wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen beeinflusst wird. So wird beispielsweise eine Kommune, deren Einwohnerzahl zunimmt, auch Mehrausgaben tätigen (um steigenden Anforderungen entsprechen zu können). Eine andere Kommune, die rückläufige Einwohnerzahlen und womöglich auch eine ungünstigere wirtschaftliche Entwicklung aufweist, wird demgegenüber eher versuchen, die Ausgaben zu senken.

Die im Rahmen der Fallstudien von den Gesprächspartnern in den Transformationsgemeinden angeführte Möglichkeit einer erhöhten Flexibilität beim Personaleinsatz für die Kindertagesstätten infolge der Transformation ist ein plausibles Beispiel für weitere Potentiale für Effizienzsteigerungen.

In einer der Transformationsgemeinden zeigten sich auch Antizipationseffekte (Ausgabenverhalten der Altgemeinden i. S. der Durchführung von solchen Maßnahmen kurz vor der Transformation, die Folgelasten für die neue Einheitsgemeinde erzeugen); gleichwohl konnte die betreffende Gemeinde ihre Gesamtausgaben reduzieren.

Die *qualitativen Untersuchungen* im Rahmen der Fallstudien richteten sich darauf, die mit der quantitativen Analyse ermittelten Zusammenhänge inhaltlich zu erklären und zusätzlich die Unterschiede zwischen Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden für jene Bereiche zu untersuchen, die sich Aussagen auf der Basis der Ausgaben- und Personalstatistik entziehen. Ehrenamtliche Tätigkeiten und bürgerschaftliches Engagement gibt es sowohl in Verwaltungsgemeinschaften als auch in Einheitsgemeinden vor allem im Zusammenhang mit der Ausübung von politischen Vertretungsmandaten, der Ortsfeuerwehr sowie der Vereinstätigkeit. Zwar wird vereinzelt von personellen Problemen bei der Rekrutierung für die Ortsfeuerwehr berichtet; auf der anderen Seite wird jedoch hervorgehoben, dass das freiwillige Engagement bei der Ortsfeuerwehr stärker auf der Bindung an den jeweiligen Ort als auf dem Interesse an der Feuerwehr an sich beruhte; eine – unter den gegenwärtigen gesetzlichen Bestimmungen nicht mögliche – räumliche Konzentration der Feuerwehr würde demzufolge dazu führen, dass das ehrenamtliche Engagement nachlassen würde. Dies wäre allerdings kein Argument gegen die Einheitsgemeinde-Lösung, denn auch in einer Einheitsgemeinde lässt sich das Feuerwehrwesen dezentral organisieren.

Das bürgerschaftliche Engagement im Sinne einer freiwilligen Durchführung von Maßnahmen, die üblicherweise von der hauptamtlichen Gemeindeverwaltung oder den von ihr beauftragten Privatfirmen übernommen werden (z. B. Pflege von Grünanlagen) ist gerade im ländlichen Bereich innerhalb der Verwaltungsgemeinschaften noch immer stark ausgeprägt. In Einheitsgemeinden ist dies tendenziell anders. So wurde in einer der Transformationsgemeinden darauf verwiesen, dass sich die Bewohner nach der Transformation weniger als zuvor für die örtlichen Belange zuständig sähen. Tendenziell führt dies zu Effizienzmindernungen. Schließlich, aber nicht zuletzt, leisten die ehrenamtlichen Bürgermeister in den Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaften ein hohes Maß an freiwilliger Arbeit. Hierdurch kommt es zu Kostensenkungen. Nach allgemeiner Einschätzung der heutigen Bürgermeister wären sie nicht bereit, als Ortsbürgermeister im Rahmen der Ortschaftsverfassung einer Einheitsgemeinde ein entsprechendes Engagement zu zeigen; einzelne Bürgermeister bezeichneten den Ortsbürgermeister sogar abfällig als „Orts-Kasper“. In einer der Transformationsgemeinden wurde auf das Problem verwiesen, wonach es nach der Transformation tatsächlich schwieriger geworden wäre, Mandatsträger für die Ortschaftsräte zu rekrutieren.

Von den Vertretern der Verwaltungsämter, die im Rahmen der Fallstudien befragt wurden, wurde auf einen hohen Aufwand durch die Handhabung unterschiedlicher Satzungen für die einzelnen Mitgliedsgemeinden hingewiesen; allerdings gibt es bereits eine Reihe von Versuchen, hier eine möglichst große Vereinheitlichung herbeizuführen. Transformationsbedingte Verbesserungen im Sinne eines effizienteren Managements kommunaler Aufgaben wurden von den Vertretern der Transformationsgemeinden insbesondere für die Bereich der Kindertagesstätten, der Schulen und der Feuerwehr angeführt. Allerdings sind entsprechende Zentralisierungen auch in den Einheitsgemeinden mit Widerständen verbunden. Die Bewohner eines Ortsteils oder einer Gemeinde reagieren gerade auf die Schließung von Schulen oder Kindertagesstätten besonders empfind-

lich, weil hierin wesentliche Elemente eines lebendigen örtlichen Lebens gesehen werden. Die Fallstudiengespräche in einer Reihe von Einheitsgemeinden haben gezeigt, dass einer – aus wirtschaftlichen Gründen – eigentlich notwendigen Schließung von Punktinfrastrukturen in den Ortschaften erhebliche politische Widerstände in den Gemeinderäten entgegenstehen. Gerade aus dem Blickwinkel der demographischen Entwicklungen böte zwar das Einheitsgemeinde-Modell gewisse Chancen, notwendige Entscheidungen zur räumlichen Konzentration von Infrastrukturangeboten zu treffen und – wo nötig – auch Infrastruktureinrichtungen zu schließen. Ob diese Chancen genutzt werden, hängt aber auch von der Rationalität der Entscheidungen im jeweiligen Gemeinderat ab.

7. Empirische Untersuchungen zur Effektivität von Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden

7.1. Quantitative Analysen

7.1.1. Erkenntnisziel der Analyse

Die quantitative Analyse dient dazu, belastbare Aussagen hinsichtlich der Effektivität unterschiedlicher kommunaler Verwaltungsstrukturen abzuleiten. Zu diesem Zweck werden verschiedene Indikatoren zur Beurteilung herangezogen und mittels induktiver statistischer Verfahren getestet, ob sich hier signifikante Unterschiede für Verwaltungsgemeinschaften (Trägermodell oder gemeinsames Verwaltungsamt) und Einheitsgemeinden ergeben. Grundsätzlich gilt es hier, das Problem der Messbarkeit des Grades der Zielerreichung und der Bedarfsgerechtigkeit öffentlicher Tätigkeit zu berücksichtigen. Da direkte Maßstäbe für die Qualität und das Ausmaß der Zielerreichung sowie über die Bedarfsgerechtigkeit kommunaler Leistungen nicht vorliegen, müssen ersatzweise andere Indikatoren herangezogen werden.

Ein Indikator für die Zufriedenheit der Bürger in Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften kommt direkt in den Wahlen der Gemeindeparlamente und Bürgermeister zum Ausdruck. Im Wahlergebnis spiegelt sich Zustimmung oder Ablehnung zu der aktuellen Politik und Entscheidungen. Werden Probleme nicht zur Zufriedenheit der Anwohner gelöst, so hat der Entscheidungsträger in der Regel die Konsequenzen in Form seiner Abwahl zu tragen. Eine Verallgemeinerung dieser Willensbekundungen kann auch in der Wahlbeteiligung gesehen werden (vgl. Abschnitt 3.1.3.). Eine Operationalisierung der Bedarfsgerechtigkeit kann so mittels einer Wahlanalyse vorgenommen werden. Dem zugrunde liegt die Hypothese, dass mit steigender Zufriedenheit mit der Verwaltungstätigkeit und Politik vor Ort, auch die Wahlbeteiligung steigen sollte. Untersucht wird in diesem Zusammenhang die Kommunalwahl im Jahr 2004.

Daneben sollen noch weitere finanzstatistische Kennziffern verglichen werden. Aufwendungen für Ehrenamtliche werden als Indikator für den Umfang ehrenamtlich erledigter Verwaltungsarbeit herangezogen. Darüber hinaus kann dies als Hinweis für das politische Engagement und die Identifikation der Bürger mit ihrer Gemeinde interpretiert werden. Die Investitionstätigkeit wird als Indikator dafür gesehen, in welchem Maße eine Verwaltung in der Lage ist, zukunftsgerichtete und nachhaltige Strukturveränderungen innerhalb der Gemeinde herbeizuführen. Die Handlungsfähigkeit der kommunalen Entscheidungsträger wird anhand der Zinsbelastung beurteilt. Die Fähigkeit zur Akquisition von Fördermitteln – gemessen an der Summe der Zuschüsse zu investiven Zwecken im kommunalen Haushalt – dient als Hinweis für den Grad der Professionalisierung der Verwaltung. Hier wird angenommen, dass gut organisierte und professionell arbeitende Verwaltungsstrukturen ein Mehr an Fördermitteln einwerben können.

7.1.2. Datengrundlagen, Methodik und Zeitraum der Untersuchung

Die Untersuchung wird als Vollerhebung für alle kreisangehörigen Gemeinden in Form einer Querschnittsanalyse durchgeführt. Für die Untersuchung wird als zeitlicher Bezugspunkt das Jahr 2004 gewählt. Auch hier ist analog zu Abschnitt 6. der Stand der Finanzstatistik maßgeblich.³¹³

Als Datenquellen werden vor allem die Jahresrechnungsstatistik der kommunalen Haushalte für Sachsen-Anhalt 2004 und die Wahlstatistik der Kommunalwahl 2004 verwendet. Zur Ergänzung wurden weitere vom Statistischen Landesamt und dem Innenministerium zur Verfügung gestellte Daten herangezogen.

Bei der Untersuchung wird wiederum analog zur Effizienzanalyse (Abschnitt 6.1.) wie folgt vorgegangen: Den Ausgangspunkt bildet ein Vergleich der Mittelwerte der benannten Indikatoren, getrennt nach den Gruppen Einheitsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften (Amt) und Verwaltungsgemeinschaften (Trägergemeindemodell). Es wird dann geprüft, ob sich ein eventueller Unterschied zwischen den Gruppen statistisch ab-sichern lässt.³¹⁴

Für die Wahlanalyse wird außerdem noch eine Regressionsanalyse zur Identifikation weiterer Determinanten des Wahlverhaltens auf kommunaler Ebene durchgeführt. Dazu wird ein lineares Modell unter Verwendung der Kleinst-Quadrate-Methode gewählt.

7.1.3. Wahlanalyse

Die Tabelle 7.1.1 enthält u. a. die Mittelwerte der Wahlbeteiligung an den Stadt- und Gemeinderatswahlen 2004. Danach lag die Wahlbeteiligung in Verwaltungsgemeinschaften (A) durchschnittlich bei 50,69%. Mit deutlichem Abstand folgen die Verwaltungsgemeinschaften (T) mit rund 43,63% und Einheitsgemeinden mit rund 41,51%.

Der Kruskal-Wallis-Test auf Gleichheit der Verteilung der Wahlbeteiligung zwischen den einzelnen Verwaltungsformen legt nahe, dass es Unterschiede in Abhängigkeit von der Verwaltungsform gibt.³¹⁵

³¹³ Vgl. Abschnitt 6.1.3.

³¹⁴ Zur methodischen Vorgehensweise und den Annahmen siehe Abschnitt 6.1. Für den Abschnitt der quantitativen Effektivitätsanalyse wird analog verfahren.

³¹⁵ Die Anwendung der einfaktoriellen Varianzanalyse (ANOVA) scheitert - wie auch schon bei den Effizienzanalysen in Abschnitt 6.1 - an der durch den Kolmogorov-Smirnov Test nicht belegten Normalverteilung der untersuchten Größen.

Tabelle 7.1.1:

Durchschnittliche Zahl der Wahlberechtigten, Wähler und Wahlbeteiligung nach Verwaltungsform

		Verwaltungsform		
		Verwaltungsgemeinschaft (T)	Verwaltungsgemeinschaft (A)	Einheitsgemeinde
Wahlberechtigte	Mittelwert	12 149	5 495	12 833
	Maximum	32 296	12 059	39 682
	Minimum	2 670	2 914	2 011
	Standardabweichung	8 290	1 779	9 572
Wähler	Mittelwert	4 890	2 764	5 242
	Maximum	12 272	5 007	15 926
	Minimum	1 096	1 246	687
	Standardabweichung	2 748	863	3 948
Wahlbeteiligung in %	Mittelwert	43,63	50,69	41,51
	Maximum	67,74	68,83	65,77
	Minimum	27,88	33,02	32,92
	Standardabweichung	08,28	06,21	07,37

Quellen: Wahlstatistik 2004; Berechnungen des IWH.

Zu hinterfragen wäre an dieser Stelle, welche Faktoren für die Unterschiede in der Wahlbeteiligung außerdem noch verantwortlich sind. Dazu wird ein einfaches lineares Regressionsmodell herangezogen und der Einfluss unterschiedlicher Variablen geschätzt. Hier bietet es sich an, die Wahlbeteiligung als abhängige Größe

1. der Verwaltungsform
2. der Einwohnerzahl
3. der Gemeindegröße
4. und/oder der Zahl der Arbeitslosen,

zu modellieren. Die Einwohnerzahl und Gebietsgröße werden dabei als Indikatoren für die Nähe der Verwaltung zum einzelnen Bürger herangezogen. Die Zahl der Arbeitslosen dient als Indikator für den Erfolg der lokalen Wirtschaftspolitik, aber auch dafür wie groß die Zahl derjenigen in der Gemeinde ist, die sich zum Teil aus Frustration über die eigene Lebenssituation überproportional aus dem politischen und gesellschaftlichen Leben einer Gemeinde zurückziehen. Das Modell soll hier bewusst einfach gehalten werden.

In einer sogenannten „Stepwise Regression“ wird das Modell mit dem höchsten Erklärungswert (gemessen am korrigierten R^2) und signifikante Einflussgrößen auf die Wahlbeteiligung identifiziert.³¹⁶

Dabei hat sich die in Tabelle 7.1.2 dargestellte Modellspezifikation 2 als die mit dem höchsten Erklärungswert herausgestellt.

Tabelle 7.1.2:
Koeffizienten des Regressionsmodells 1

Koeffizienten*						
Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Signifikanz
		B	Standardfehler	Beta		
1	(Konstante)	,513	,007		71,397	,000
	Arbeitslose	-3,83E-005	,000	-,462	-7,413	,000
2	(Konstante)	,466	,014		34,389	,000
	Arbeitslose	-3,07E-005	,000	-,370	-5,765	,000
	Dummy VG	,050	,012	,260	4,053	,000

* Abhängige Variable: Wahlbeteiligung.

Quellen: Wahlstatistik 2004; Berechnungen des IWH.

Dabei wird der Einfluss der Verwaltungsform über eine Dummyvariable berücksichtigt, die nicht zwischen den Arten der Verwaltungsgemeinschaften unterscheidet. Ein signifikant positiver Einfluss der Verwaltungsgemeinschaften auf die Wahlbeteiligung konnte jedoch nachgewiesen werden. Darüber hinaus wurde die Arbeitslosenquote als eine signifikant negative Einflussgröße getestet.³¹⁷

Tabelle 7.1.3:
Modellzusammenfassung und Gütekriterien der Alternative 1

Modellzusammenfassung				
Modell	R	R^2	Korrigiertes R^2	Standardfehler des Schätzers
1	,462 ^a	,213	,209	,0708173
2	,522 ^b	,272	,265	,0682703

^a Einflussvariablen : (Konstante), Arbeitslose. – ^b Einflussvariablen : (Konstante), Arbeitslose, Dummy VG.

Quelle: Berechnungen des IWH.

³¹⁶ Für die technische Umsetzung und die der Schätzung zugrunde liegenden Annahmen sei auf die gängige Literatur verwiesen, so z. B. von Auer (2003), S. 129 ff.

³¹⁷ Das Modell insgesamt weist einen hohen Erklärungswert auf. Der einschlägige F-Test verwirft die Hypothese, dass Modell habe insgesamt keinen Erklärungswert, zum 1% Niveau.

Die Modellgüte wird in Tabelle 7.1.3 beschrieben. Der Erklärungswert (R^2) des Modells 2 liegt bei 0,272. Damit werden von den Variablen Arbeitslosenquote und der Dummyvariablen in etwa 27% der Streuung erklärt. Der Vergleich der Werte des korrigierten R^2 Quadrat zeigen, dass Modell 2 einen deutlich höheren Erklärungswert als Modell 1 aufweist.

Tabelle 7.1.4:
Ausgeschlossene Variablen des Modells 1

Ausgeschlossene Variablen ^c						
Modell		Beta In	T	Signifikanz	Partielle Korrelation	Kollinearitätsstatistik
						Toleranz
1	Bevölkerung	-,123 ^a	-,491	,624	-,035	,062
	Dummy VG	,260 ^a	4,053	,000	,274	,876
	Bodenfläche (km ²) gesamt zum 31.12.2003	,154	2,507	,013	,174	,996
2	Bevölkerung	-,055 ^b	-,226	,822	-,016	,061
	Bodenfläche (km ²) gesamt zum 31.12.2003	,119 ^b	1,971	,050	,138	,971

^a Abhängige Variable: Wahlbeteiligung. – ^b Einflussvariablen im Modell: (Konstante), Arbeitslose, Dummy VG. –
^c Abhängige Variable: Wahlbeteiligung.

Quelle: Berechnungen des IWH.

Für die in Tabelle 7.1.4 aufgeführten Variablen Bodenfläche und Bevölkerung konnte kein signifikanter Einfluss zum 5% Niveau nachgewiesen werden.

Eine alternative Modellspezifikation differenziert weiter nach den Verwaltungsformen. Dabei werden Verwaltungsgemeinschaften mit Trägergemeinde und Einheitsgemeinden mit den bereits genannten Variablen in einem Modell zusammengefasst.

Tabelle 7.1.5:
Zusammenfassung und Güte des nach Verwaltungsgemeinschaftsarten differenzierten Modells 2

Modell	R	R^2	Korrigiertes R^2	Standardfehler des Schätzers
1	,462 ^a	,213	,209	,0708173
2	,522 ^b	,272	,265	,0682703
3	,563 ^c	,317	,307	,0663008

^a Einflussvariablen: (Konstante), Arbeitslose, – ^b Einflussvariablen: (Konstante), Arbeitslose, Dummy EG, –
^c Einflussvariablen: (Konstante), Arbeitslose, Dummy EG, Dummy TG.

Quelle: Berechnungen des IWH.

Deutlich wird bei der Betrachtung des Bestimmtheitsmaßes R^2 und des korrigierten R^2 in Tabelle A, dass eine weitere Differenzierung eine Verbesserung des Erklärungswertes herbeiführt.

Tabelle 7.1.6:

Koeffizienten der differenzierten Modellspezifikation 2 mit Verwaltungsgemeinschaft (T) und Einheitsgemeinden

Koeffizienten *						
Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Signifikanz
		B	Standardfehler	Beta		
1	(Konstante)	,513	,007		71,397	,000
	Arbeitslose	-3,83E-005	,000	-,462	-7,413	,000
2	(Konstante)	,516	,007		74,056	,000
	Arbeitslose	-3,07E-005	,000	-,370	-5,765	,000
	Dummy EG	-,050	,012	-,260	-4,053	,000
3	(Konstante)	,521	,007		75,648	,000
	Arbeitslose	-2,26E-005	,000	-,272	-4,010	,000
	Dummy EG	-,068	,013	-,353	-5,239	,000
	Dummy TG	-,049	,014	-,238	-3,630	,000

* Abhängige Variable: Wahlbeteiligung.

Quelle: Berechnungen des IWH.

Für beide Dummyvariablen konnte in der Modellalternative 3 ein signifikant negativer Einfluss auf die Wahlbeteiligung bei der Kommunalwahl 2004 nachgewiesen werden. Dabei zeigt sich ein deutlich stärkerer negativer Einfluss der Einheitsgemeinden. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Verwaltungsgemeinschaften mit gemeinsamem Verwaltungsamt einen positiven Einfluss auf die Wahlbeteiligung haben. Eine dritte alternative Modellspezifikation zeigt darüber hinaus, dass die Einwohnerzahl einen signifikant negativen Einfluss auf die Wahlbeteiligung hat. Dagegen kann ein leicht positiver Einfluss der Gebietsgröße gesehen werden.

Tabelle 7.1.7:

Koeffizienten der alternativen Modellspezifikation 3 – Verwaltungsgemeinschaft (A)

Koeffizienten *						
Modell		Nicht standardisierte Koeffizienten		Standardisierte Koeffizienten	T	Signifikanz
		B	Standardfehler	Beta		
1	(Konstante)	,452	,014		33,103	,000
	Bevölkerung	-2,83E-006	,000	-,276	-4,082	,000
	Dummy GVA	,056	,011	,346	5,052	,000
	Bodenfläche (km ²) gesamt zum 31.12.2003	,000	,000	,121	2,045	,042

* Abhängige Variable: Wahlbeteiligung.

Quelle: Berechnungen des IWH.

Diese Spezifikation weist einen vergleichbaren Erklärungswert auf, wie das Modell mit Verwaltungsgemeinschaft (T) und Einheitsgemeinde als unabhängigen Variablen.

Tabelle 7.1.8:

Zusammenfassung und Güte des Modells 3 – Verwaltungsgemeinschaft (A)

Modellzusammenfassung				
Modell	R	R-Quadrat	Korrigiertes R-Quadrat	Standardfehler des Schätzers
1	,568*	,322	,312	,0660443

* Einflussvariablen: (Konstante), Bodenfläche (km²) gesamt zum 31.12.2003, Bevölkerung, Dummy GVA.

Quelle: Berechnungen des IWH.

Zusammenfassend lässt sich daher feststellen, dass insbesondere in den Verwaltungsgemeinschaften (A) die Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen tendenziell höher ausfällt als in den Verwaltungsgemeinschaften (T) und den Einheitsgemeinden. Eine vertiefende Regressionsanalyse ergab allerdings auch einen negativen Effekt der Bevölkerungszahl und einen positiven Effekt der Bodenfläche. Dies spricht dafür, dass in eher städtischen Räumen die Wahlbeteiligung geringer ist, während gerade in den großen Flächengemeinden – bei denen es sich allerdings häufig um Verwaltungsgemeinschaften (A) handelt – die Wahlbeteiligung meistens höher ist. Eine vertiefende Ursachenanalyse war im Rahmen dieser Studie allerdings nicht möglich.

7.1.4. Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeiten

Diese Aufwendungen entfallen bei den Gemeinden schwerpunktmäßig auf den Aufgabenbereich Gemeindeorgane (00), vor allem in Form von Aufwandsentschädigungen für

die ehrenamtlich tätigen Räte und Bürgermeister sowie im Bereich Brandschutz/Feuerschutz (13) als Aufwandsentschädigungen für die Wehrleiter etc.

Tabelle 7.1.9:

Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeiten (Gruppierungsnummer 40) in Euro pro 1 000 Einwohner 2004

Dummy	Mittelwert	N	Standardabweichung	Minimum	Maximum
VG Trägergemeinde	8 884,4883	37	3 999,15438	3 335,51	17 909,99
VG gem. Verwaltungsamt	15 752,8107	124	3 946,32447	7 867,29	26 450,21
Einheitsgemeinden	6 559,9398	44	3 630,53101	708,66	14 360,22
Insgesamt	12 540,0583	205	5 603,71249	708,66	26 450,21

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der kommunalen Finanzstatistik 2004.

Die Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeiten pro 1 000 Einwohner sind für Verwaltungsgemeinschaften signifikant höher im Vergleich zu den Trägergemeinden und den Einheitsgemeinden, was auch der Kruskal-Wallis-Test belegt. Der Mann-Whitney-Test für zwei Stichproben verwirft außerdem auf einem 1% Signifikanzniveau die Hypothese, dass zwischen der Verteilung der Gruppe Verwaltungsgemeinschaften (T) und den Einheitsgemeinden kein Unterschied besteht. Folglich sind auch die Aufwendungen für ehrenamtliche Tätigkeiten in den Verwaltungsgemeinschaften (T) signifikant höher als in den Einheitsgemeinden.

Dieses Ergebnis ist mit Blick auf die signifikant höheren Ausgaben der Verwaltungsgemeinschaften (A) im Bereich Gemeindeorgane (00) in Abschnitt 6.1.4.1.2. aufgrund der größeren Anzahl von Mandatsträgern in Verwaltungsgemeinschaften nicht weiter verwunderlich. Neben den reinen Kostenüberlegungen muss allerdings auch berücksichtigt werden, dass die Einbeziehung einer größeren Anzahl von ehrenamtlichen Personen in den politischen Entscheidungsprozess und die Verwaltungstätigkeit zu einer größeren Passgenauigkeit des kommunalen Leistungsangebots hinsichtlich der Präferenzen der Bürger führen kann. Geringere Frustrationskosten und ein ausgeprägteres demokratisches Engagement auf kommunaler Ebene statt der gerade in größeren Städten häufig anzutreffenden „Die-da-oben-machen-doch-sowieso-was-sie-wollen“-Haltung sind u. U. mit geringfügig höheren Aufwandsentschädigungen nicht zu teuer erkaufte.

7.1.5. Fähigkeit zur Fördermittelakquisition: Zuweisungen für Investitionen

Die Verwaltungsgemeinschaften mit gemeinsamen Verwaltungsamt und die Einheitsgemeinden erhielten 2004 im Vergleich zu den Verwaltungsgemeinschaften mit Trägergemeindemodell durchschnittlich mehr Zuschüsse für Investitionen pro 1 000 Einwoh-

ner, wie Tabelle 7.1.10 nahelegen scheint. Allerdings bestätigt das Ergebnis des Kruskal-Wallis-Tests (Tabelle 7.1.11) nicht, dass es signifikante Unterschiede zwischen den Verteilungen der drei Untergruppen gibt. Folglich lässt sich auch kein Unterschied zwischen den durchschnittlichen Zuschüssen für Verwaltungsgemeinschaften mit gemeinsamen Verwaltungsamt und den Einheitsgemeinden belegen.

Tabelle 7.1.10:

Summe erhaltene Zuschüsse für investive Zwecke (Gruppierungsnummern 360, 361 und 364) in Euro pro 1 000 Einwohner 2004

Dummy	Mittelwert	N	Standardabweichung	Minimum	Maximum
VG Trägergemeinde	189 057,0363	37	85 456,53649	47 086,12	382 922,57
VG gem. Verwaltungsamt	239 238,4243	124	311 848,29877	40 173,85	2 786 432,83
Einheitsgemeinden	221 777,7018	44	152 030,83045	53 700,77	726 083,53
Insgesamt	226 433,6285	205	255 252,87904	40 173,85	2 786 432,83

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der kommunalen Finanzstatistik 2004.

Tabelle 7.1.11:

Kruskal-Wallis-Test erhaltene Investitionszuschüsse (63) pro 1 000 Einwohner 2004

Chi-Quadrat	0,337
Df	2
Asymptotische Signifikanz	0,845

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der kommunalen Finanzstatistik 2004.

Eine Regressionsanalyse lieferte keinen Hinweis auf weitere Einflussgrößen wie z. B. die Wirtschaftskraft, gemessen am Gewerbesteuergrundbetrag oder die Bevölkerungsdichte. Ebenso wenig bestätigte sich hier – wie erwartet – ein statistisch signifikanter Effekt der Verwaltungsform. Sieht man daher die Summe der erhaltenen Zuschüsse für investive Zwecke als geeigneten Indikator für die Professionalität der Verwaltung beim Einwerben von Fördermitteln an, so besteht diesbezüglich wohl kein Unterschied zwischen den einzelnen Verwaltungsformen.

7.1.6. Investitionen

Die hier untersuchten Investitionen setzen sich aus den Untergruppen 93 (Vermögenserwerb) und 94 (Baumaßnahmen) des Gruppierungsplans der kommunalen Haushaltssystematik zusammen.

Tabelle 7.1.12:

Vermögenserwerb (Gruppierungsnummer 93) und Baumaßnahmen (Gruppierungsnummer 94) in Euro pro 1 000 Einwohner 2004

Dummy	Mittelwert	N	Standardabweichung	Minimum	Maximum	Median
Verwaltungsgemeinschaft Trägergemeinde	238 273,8649	37	113 467,58233	25 713,75	481 153,27	229 554,1137
Verwaltungsgemeinschaft gem. Verwaltungsamt	390 227,4424	124	546 642,33767	54 901,13	4 854 591,90	253 118,5481
Einheitsgemeinden	253 932,5464	44	158 986,85333	45 112,45	623 330,62	207 289,2705
Insgesamt	333 548,1361	205	439 016,87139	25 713,75	4 854 591,90	242 244,9208

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der kommunalen Finanzstatistik 2004.

Tabelle 7.1.12 scheint auf dem ersten Blick im Durchschnitt deutlich höhere Investitionen der Verwaltungsgemeinschaften (A) im Vergleich zu den Verwaltungsgemeinschaften (T) und den Einheitsgemeinden zu belegen. Allerdings lehnt der Kruskal-Wallis-Test (Tabelle 7.1.13) die Hypothese von der Gleichheit der Verteilungen der drei Untergruppen nicht ab, sodass sich damit kein signifikanter Unterschied im Investitionsverhalten nach Verwaltungsform belegen lässt.

Tabelle 7.1.13:

Kruskal-Wallis-Test Ausgaben Vermögenserwerb (93) und Baumaßnahmen (94) pro 1 000 Einwohner 2004

Chi-Quadrat	4,555
Df	2
Asymptotische Signifikanz	0,103

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der kommunalen Finanzstatistik 2004.

Der hohe Mittelwert bei der Gruppe der Verwaltungsgemeinschaften (A) ist nämlich auf einige extreme Ausreißerwerte für Gemeinden zurückzuführen, die Investitionen von 1,8 bis 4,9 Mio. Euro pro 1 000 Einwohner aufweisen, während die Maxima in der Gruppe der Trägergemeindemodelle und der Einheitsgemeinden bei 481 000 bzw. 623 000 Euro liegen. Dies schlägt sich auch in der im Vergleich zu den beiden anderen Gruppen sehr hohen Standardabweichung bei den Verwaltungsgemeinschaften (A) nieder. Die Mediane der drei Kategorien liegen dagegen deutlich näher beieinander als die Mittelwerte.

Generell ist aber eine pauschale Betrachtung der Investitionszahlen auf der Basis der Finanzstatistik – ganz abgesehen von der mitunter langen Planungs- und Realisierungs-

phase bei Investitionsprojekten – wenig zielführend, da mittlerweile ein Großteil der kommunalen Investitionen nicht mehr in der kommunalen Jahresrechnung erfasst wird. Das Deutsche Institut für Urbanistik hat beispielsweise errechnet, dass mittlerweile nur noch gut die Hälfte aller kommunalen Investitionen (im Jahr 2002) überhaupt noch in den kommunalen Kämmereihaushalten erfasst werden.³¹⁸ Der große Rest wird von Zweckverbänden, Eigenbetrieben und privatrechtlich organisierten Unternehmen mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung erbracht. Möglicherweise verfügen vor allem die größeren kreisangehörigen Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften im Trägergemeindemodell in größerem Umfang über entsprechende Unternehmen, sodass deren Investitionen systematisch in geringerem Ausmaß im Kämmereihaushalt enthalten sind als bei den in der Regel aus kleineren Gemeinden bestehenden Verwaltungsämtern. Dieser Sachverhalt konnte im Rahmen dieses Gutachtens allerdings nicht näher untersucht werden.

7.1.7. Zinsbelastung

Um die finanzielle Handlungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden nach Verwaltungsformen beurteilen zu können, wird die relative Zinsbelastung, d. h. der Anteil der Zinsausgaben (Gruppierungsnummern 800-809 laut Gruppierungsplan der kommunalen Haushaltssystematik) an den Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts ermittelt.

Tabelle 7.1.14:

Anteil der Zinsausgaben (Gruppierungsnummer 800-809) an den Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts 2004

Dummy	Mittelwert	N	Standardabweichung	Minimum	Maximum
Verwaltungsgemeinschaft Trägergemeinde	,03679736	37	,020837590	,000163	,095981
Verwaltungsgemeinschaft gem. Verwaltungsamt	,03648292	124	,024542366	,001842	,140118
Einheitsgemeinden	,03810901	44	,022944411	,000013	,115903
Insgesamt	,03688869	205	,023477265	,000013	,140118

Quelle: Berechnungen des IWH auf Grundlage der kommunalen Finanzstatistik 2004.

Ein signifikanter Unterschied der relativen Zinsbelastung lässt sich zwischen den einzelnen Verwaltungsformen nicht nachweisen. Der Zinsanteil bewegte sich 2004 demnach im Durchschnitt zwischen 3,65 und 3,8% je nach Verwaltungsform. Generell kann dieser geringe Anteil an Fremdkapitalzinsen an den Verwaltungsausgaben unter dem Aspekt der finanziellen Handlungsfähigkeit wohl als relativ unproblematisch angesehen

³¹⁸ Vgl. *Reidenbach* (2006), S. 9.

werden. Andere Indikatoren für eine kritische Finanzsituation der Gemeinden wie z. B. die Haushaltsdefizite, das zeitliche Aufschieben von Investitionen oder die Verschuldung (insbesondere die Verschuldungsstruktur, z. B. die Inanspruchnahme von Kassenkrediten) konnten im Rahmen dieser Arbeit nicht untersucht werden. Ob derartige Vergleiche allein auf der Basis der Jahresrechnungsstatistik und ohne Einbeziehung der Jahresabschlüsse der kommunalen Unternehmen allerdings sinnvoll sind, wäre zumindest zu diskutieren.

7.2. Qualitative Analysen

Nachdem im vorangegangenen Unterabschnitt quantitative Befunde zur Effektivität der kommunalen Verwaltungstätigkeit und der Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge präsentiert wurden, werden nunmehr Befunde zu qualitativen Aspekten der Effektivität präsentiert. Die Gründe, die bei der Effizienzuntersuchung für die Berücksichtigung qualitativer Aspekte sprechen (vgl. Unterabschnitt 6.2.), gelten sinngemäß auch für die Untersuchung der Effektivität. Die Effektivität bei der Erfüllung kommunaler Aufgaben im Sinne der Bereitstellung kommunaler Leistungen gemäß den Präferenzen der Bürger lässt sich kaum direkt in Zahlen fassen. Daher erscheint es zweckmäßig, im Rahmen von Fallstudien zusätzliche Informationen beispielsweise über getätigte und geplante, bislang nicht realisierte, Investitionsvorhaben, über die Prioritätensetzung bei Investitionsentscheidungen und einen eventuellen Abbau von Überkapazitäten zu erfahren. Diese Befunde fußen, analog zum Vorgehen im Unterabschnitt 6.2., auf den durchgeführten Gesprächen in den Fallstudienkommunen.³¹⁹ Auf diese Weise lassen sich – für die untersuchten Kommunen – zusätzliche Hinweise bezüglich ihrer Leistungsfähigkeit gewinnen.

Die nachfolgende Präsentation der Befunde zur Effektivität aus den Fallstudien-Gesprächen orientiert sich grundsätzlich an der Konkretisierung der „Effektivität“, wie sie in Unterabschnitt 3.1.3. vorgenommen wird. Dort wird zwischen der Zielerreichung in Bezug auf die konkreten kommunalen Aufgaben und der Zielerreichung in Bezug auf übergeordnete gesamtstaatliche Ziele unterschieden. Erstgenannter Aspekt betrifft die Vermeidung einer Unter- oder Überversorgung mit kommunalen Leistungen sowie die Berücksichtigung langfristiger Entwicklungsziele sowie langfristiger Veränderungen externer Daten. Bei dem zweiten Aspekt geht es insbesondere um die Erreichbarkeit der Verwaltung durch die Bürger, die Minimierung der Frustrationskosten der Bürger, die Förderung des Demokratieverständnisses, die Förderung der Identifikation der Bürger mit ihrer Gemeinde sowie um die Minimierung des räumlichen Nutzen- und Kosten-spillovers (vgl. zur Zuordnung der Themenbereiche der Fallstudiengespräche zu den Effektivitätskriterien die nachstehende Übersicht 7.2-1).

³¹⁹ Vgl. zur Vorgehensweise bei der Auswahl der Fallstudien die Ausführungen im Unterabschnitt 5.2.

Übersicht 7.2-1:

Effektivitätskriterien und ihre Operationalisierung durch die Themenbereiche der Expertengespräche in den Fallstudienkommunen

Konkretisierung	Detail-Konkretisierung	Themenbereiche für die Gespräche in den Fallstudienkommunen, die den jeweiligen Konkretisierungen/Detail-Konkretisierungen zuzuordnen sind, Mehrfachnennungen sind möglich (in Klammern: Fallstudienkommunen-Typ – vgl. Erläuterung unterhalb der Übersicht)
Zielerreichung in Bezug auf die konkreten kommunalen Aufgaben	Verhinderung einer Unterversorgung mit kommunalen Leistungen	Art und Weise der Festlegung von sachlichen und räumlichen Prioritäten bei Investitionsentscheidungen (1-6); Größere Investitionsvorhaben, Akquisition von Fördermöglichkeiten (1-6); Qualitative Verbesserungen der Infrastrukturangebote nach Übergang zur Einheitsgemeinde (5); Auswirkungen der Nähe zum Oberzentrum auf die Haushaltssituation und Ausgabenstruktur (3, 4);
	Verhinderung einer Überversorgung mit kommunalen Leistungen	Art und Weise der Festlegung von sachlichen und räumlichen Prioritäten bei Investitionsentscheidungen (1-6); Praxis der Übertragung von Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches auf die Ebene der Verwaltungsgemeinschaft durch alle oder durch einzelne Mitgliedsgemeinden (2, 4, 6)
	Berücksichtigung langfristiger Entwicklungsziele	Künftige Organisation der Daseinsvorsorge unter den Bedingungen geringer Einwohnerdichte und rückläufiger Einwohnerzahlen bei gleichzeitiger Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit (6)
	Berücksichtigung langfristiger Veränderungen bei externen Daten	Künftige Organisation der Daseinsvorsorge unter den Bedingungen geringer Einwohnerdichte und rückläufiger Einwohnerzahlen bei gleichzeitiger Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit (6)
Zielerreichung in Bezug auf übergeordnete gesamtstaatliche Ziele	Erreichbarkeit der Verwaltung	Vorhandensein von Ortschaftsverwaltungen (1, 3, 5); Gewährleistung der Erreichbarkeit der Verwaltung durch die Bürger insbesondere der entfernteren gelegenen Mitgliedsgemeinden (2, 4, 6)
	Minimierung der Frustrationskosten der Bürger	Berücksichtigung der Belange der Ortschaften in der Tätigkeit des Gemeinderats (1, 3, 5); Ausgestaltung und Umsetzung der Ortschaftsverfassungen (1, 3, 5); Handhabung der Finanzierung von Aufgaben in den Ortschaften (Beispiel: Aufgabenbereich Kultur) (1, 3, 5)
	Förderung des Demokratieverständnisses	Bereitschaft zur Übernahme von Mandaten (1-6)

Fortsetzung Übersicht 7.2-1:

Konkretisierung	Detail-Konkretisierung	Themenbereiche für die Gespräche in den Fallstudienkommunen, die den jeweiligen Konkretisierungen/Detail-Konkretisierungen zuordenbar sind, Mehrfachnennungen sind möglich (in Klammern: Fallstudienkommunen-Typ – vgl. Erläuterung unterhalb der Übersicht)
Fortsetzung: Zielerreichung in Bezug auf übergeordnete gesamtstaatliche Ziele	Förderung der Identifikation zwischen Bürgern / Firmen und ihrer Gemeinde / Region	Ehrenamtliches Engagement der Bürger (Beispiel: Aufgabenbereich Kultur), Bereitschaft zur Übernahme von Mandaten (1-6); Maßnahmen zur Stärkung des Zugehörigkeitsgefühls (und Identifikation mit der Einheitsgemeinde, Verwaltungsgemeinschaft) (1-6)
	Minimierung des räumlichen Nutzen- und Kostenspillovers	Praxis der Flächennutzungsplanung (2, 4, 6); Ergebnisse der Kooperation der Einheitsgemeinde mit dem Oberzentrum (3); Kooperation/Abstimmung mit dem Oberzentrum (4)

Erläuterung zu den Fallstudienkommunen-Typen: 1 = Einheitsgemeinde; 2 = Verwaltungsgemeinschaft; 3 = Speckgürtel-Einheitsgemeinde; 4 = Speckgürtel-Verwaltungsgemeinschaft; 5 = Transformationsgemeinde; 6 = dünn besiedelte Gemeinde im ländlichen Raum.

Quelle: Darstellung des IWH.

Die nachfolgende Darstellung der empirischen Befunde zur Effektivität erfolgt separat für die einzelnen Typen von Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden.

Einheitsgemeinden

Investitionsbedarf wird in der Fallstudienkommune 1 vor allem im Bereich Kindertagesstätten gesehen, wo die zentrale Kindertagesstätte der Gemeinde hinsichtlich des Zustandes nicht mehr mit den Einrichtungen in Freier Trägerschaft mithalten kann, und es wäre entweder eine Sanierung oder sogar ein Neubau erforderlich. Von letzterem ist jedoch die Kommunalaufsicht schwer zu überzeugen.³²⁰ Ferner bestünde Bedarf am Bau einer neuen Bibliothek,³²¹ die momentan in baulich ungünstigen Verhältnissen untergebracht ist.³²² Ferner erfordert die Altstadtanierung weitere Investitionen.³²³ In der Fallstudienkommune 7 besteht umfassender Sanierungsbedarf bei Straßen und Gebäuden. Letzteres betrifft speziell die Grundschulen. Der zur Umsetzung dieser Maßnahmen aufgestellte Plan, der bis zum Jahr 2015 reicht, sei als finanziellen Gründen (Haushaltsdefizit) nicht realisierbar. Die diesbezügliche Situation wird als sehr kritisch bezeichnet. Zwar gibt es eine Prioritätenliste für die – unter den Bedingungen knapper Kassen – dringendsten Investitionsvorhaben. Diese kann jedoch mit Rücksicht auf die Konsolidie-

³²⁰ Vgl. Fallstudiengespräch 4.

³²¹ Vgl. Fallstudiengespräch 5.

³²² Vgl. Fallstudiengespräch 4.

³²³ Vgl. Fallstudiengespräch 5.

nungserfordernisse des Haushalts nicht umgesetzt werden. Notwendig sei eigentlich auch die Altstadtsanierung.³²⁴

Zur Vermeidung einer unwirtschaftlichen Aufgabenerfüllung müssten in der Fallstudienkommune 1 eigentlich Kindertagesstätten in den Ortschaften im Umland geschlossen werden, was aber im Gemeinderat keine politische Akzeptanz findet.³²⁵ Eine Ortschaft hatte in der Vergangenheit freiwillig die Kindertagesstätte geschlossen.³²⁶ Ferner hat die Gemeinde die Sekundarschulen wieder an den Kreis zurückgegeben.³²⁷ In der Fallstudienkommune 7 wurde ebenfalls die Sekundarschule zurück in die Trägerschaft des Kreises überführt, und die Abwasseranlage wurde dort auf den Abwasserverband übertragen, weitere Schließungen werden als nicht möglich angesehen.³²⁸ Der Bauhof kooperiert mit Nachbargemeinden.³²⁹ Im Bereich Feuerwehr wurde in der Fallstudienkommune 1 deutlich gemacht, dass es in jeder Ortschaft eine Feuerwehr gibt. Aus Kostengründen habe man die Ortswehren in bestimmten räumlichen Bereichen zusammengefasst bezüglich der Alarmierung. Auf diese Weise würden die Ausrückezeiten laut Ausrücke-Verordnung gewährleistet und es sei Kostenersparnis gegeben.³³⁰ Ein Problem wird bezüglich der hohen Ausbildungsanforderungen an die Wehrleiter der Ortsfeuerwehren gesehen. Weil die Personen, die diese Ausbildung absolvieren müssten, nicht am Wohnort arbeiten, ist der Besuch der Lehrgänge nicht ohne weiteres gewährleistet. Auch der Nachwuchs sei nicht immer verfügbar. Eine Übergangsregelung bezüglich der Qualifizierung gelte nur bis 2008. Darin wird ein Problem gesehen und neuer Bündelungsbedarf. Sollte hier keine Hilfestellung gegeben werden, würde die Entwicklung hin zu einer Berufsfeuerwehr gedrängt.³³¹

Um die *Erreichbarkeit der Verwaltung* für die Bürger günstig zu gestalten, gibt es in der Fallstudienkommune 1 Ortschaftsverwaltungen, die tages- bzw. stundenweise besetzt sind. Für die Sprechstunden werden die Räumlichkeiten in den Gebäuden der früheren Gemeindeverwaltungen genutzt. Allerdings ist das Spektrum der Angelegenheiten, die man an diesen Sprechtagen erledigen kann, eher begrenzt (es können z. B. Müllmarken und Gelbe Säcke abgeholt werden). Im Zusammenhang mit den Konsolidierungserfordernissen gab es die Überlegungen, die Ortsteilverwaltungen zu schließen, was auf Proteste der Bürger stieß. Allerdings kann ein Teil der Bürger die Sprechstunden gar nicht wahrnehmen, weil sich diese Bürger zu diesen Zeiten noch auswärts am Arbeitsort be-

324 Vgl. Fallstudiengespräche 16/17.

325 Vgl. Fallstudiengespräche 4, 5.

326 Vgl. Fallstudiengespräch 5.

327 Vgl. Fallstudiengespräch 4.

328 Vgl. Fallstudiengespräche 16/17.

329 Vgl. ebenda.

330 Vgl. Fallstudiengespräch 4.

331 Vgl. ebenda.

finden. Dagegen biete das Bürgerbüro in der Stadt sehr flexible Öffnungszeiten.³³² Die Handhabung der Ortschaftsverwaltung versuche man, noch zu optimieren.³³³ In der Fallstudienkommune 7 gibt es keine Ortschaftsverwaltungen.³³⁴ In der Vergangenheit gab es Bürgersprechstunden in den Ortsteilen, die aber mangels Nachfrage nicht fortgeführt wurden.³³⁵

Um die Belange der Ortsteile zu berücksichtigen, existieren in beiden untersuchten Einheitsgemeinden Ortschaftsverfassungen. In der Fallstudienkommune 1 seien 5 von 6 der Ortsbürgermeister im Gemeinderat vertreten³³⁶ (im zweiten geführten Gespräch wurde berichtet, dass die Ortsbürgermeister dort Rede-, aber kein Stimmrecht hätten)³³⁷. Eine Ortschaft sei nicht im Ortschaftsrat vertreten, dort habe sich keine zur Wahl gestellt.³³⁸ Die Ortsbürgermeister wüssten, wo sie sich hinwenden können, wenn sie etwas durchsetzen wollten. Die Ortschaftsratsentscheidungen seien immer akzeptiert worden, es gebe keine großen Konflikte.³³⁹ Über ein Budget, über dessen Verwendung die Ortschaften eigenständig entscheiden könnten, existiere in der Fallstudienkommune nicht.³⁴⁰ Auch in der Fallstudienkommune 7 existieren Ortschaftsverfassungen. Über eigene finanzielle Mittel verfügen die Ortschaftsräte nicht.³⁴¹

Die *Bereitschaft*, im Rahmen *ehrenamtlicher Arbeit* ein *Mandat* im Ortschaftsrat zu übernehmen, wurde in der Fallstudienkommune 1 von einem Gesprächspartner als schleppend bezeichnet. Dies habe aber weniger mit den (begrenzten) Möglichkeiten der Ortschaftsräte, sondern eher mit Personen zu tun.³⁴² In Fallstudienkommune 7 wurden bislang alle Plätze in den Ortschaftsräten besetzt, es gab auch mehr Bewerber als Plätze. Allerdings musste für die Mitarbeit geworben werden.³⁴³

Speziell bezüglich der ehrenamtlichen Arbeit in der *Freiwilligen Feuerwehr* wurde in der Fallstudienkommune 1 geäußert, dass es in der Kernstadt sehr viel Interesse an der Mitarbeit gebe,³⁴⁴ und es wurde auch auf die gute Ausstattung verwiesen.³⁴⁵ Die

332 Vgl. ebenda.

333 Vgl. Fallstudiengespräch 5.

334 Vgl. Fallstudiengespräche 16/17.

335 Vgl. ebenda.

336 Vgl. Fallstudiengespräch 4.

337 Vgl. Fallstudiengespräch 5.

338 Vgl. ebenda.

339 Vgl. ebenda.

340 Vgl. Fallstudiengespräch 4.

341 Vgl. Fallstudiengespräche 16/17.

342 Vgl. Fallstudiengespräch 5.

343 Vgl. Fallstudiengespräche 16/17.

344 Vgl. Fallstudiengespräch 4.

Bereitschaft zur Teilnahme sei relativ gut.³⁴⁶ Verwiesen wurde auf die Jugendfeuerwehr.³⁴⁷ In den Ortschaften sei die Mitarbeit in der Feuerwehr vielfach Familientradition, aber es gebe auch Ortsteile, wo diese Tradition nicht so stabil ist. Nachwuchsprobleme gibt es vor allem in jenen Ortschaften, die nicht gut an den öffentlichen Personennahverkehr angebunden sind. Dort ist beruflich bedingtes Pendeln schlecht möglich, Jugendliche ziehen weg.³⁴⁸ In der Fallstudienkommune 7 werden in den Ortschaften die Löschgruppen als „lebendig“ bezeichnet, während dies in der Kernstadt nicht mehr in diesem Maße der Fall sei.³⁴⁹

Was das *Zugehörigkeitsgefühl zur Einheitsgemeinde* betrifft, wurde in der Fallstudienkommune 1 eingeschätzt, dass sich die Mehrheit der Bewohner in den Ortschaften als Bürger dieser Ortschaft fühlt.³⁵⁰ Vorhaben, bestimmten Infrastrukturen, etwa die Kindertagesstätte in der Ortschaft zu schließen, werden dort mit Missmut gesehen.³⁵¹ In den Ortschaften spielten auch die Vereinstraditionen eine Rolle.³⁵² Allerdings beteiligen sich die Vereine der Ortschaften an dem einmal jährlich stattfindenden zentralen Fest der Gemeinde.³⁵³ In der Fallstudienkommune 7 wurde eingeschätzt, dass die Ortsteile noch nicht voll integriert seien.³⁵⁴

Verwaltungsgemeinschaften

Bei Verwaltungsgemeinschaften könnte aus theoretischer Sicht vermutet werden, dass aufgrund von kleinteiligen Strukturen *größere Investitionsvorhaben* schwer zu realisieren sind. Die Untersuchung ergab, dass in der Fallstudienkommune 4 in allen drei Mitgliedsgemeinden, in denen Gespräche geführt wurden, Investitionsprojekte anstehen, deren Realisierung eigentlich notwenig wäre.³⁵⁵ Diese Projekte betreffen den Bereich Kultur/Sport,³⁵⁶ die Verkehrsinfrastruktur (Haltestellen),³⁵⁷ den Straßenbau/die Straßensanierung³⁵⁸ sowie Umbau- und Reparaturmaßnahmen an Gemeindegebäuden.³⁵⁹ In einer

345 Vgl. ebenda.

346 Vgl. Fallstudiengespräch 5.

347 Vgl. ebenda.

348 Vgl. Fallstudiengespräch 4.

349 Vgl. Fallstudiengespräch 16/17.

350 Vgl. Fallstudiengespräche 4, 5.

351 Vgl. Fallstudiengespräch 4.

352 Vgl. Fallstudiengespräch 5.

353 Vgl. Fallstudiengespräch 4.

354 Vgl. Fallstudiengespräche 16/17.

355 Vgl. Fallstudiengespräche 1, 2, 3.

356 Vgl. Fallstudiengespräch 1.

357 Vgl. Fallstudiengespräch 2.

358 Vgl. Fallstudiengespräche 2, 3.

der Gemeinden der Fallstudienkommune 4 musste ein Antrag auf Fördermittel für die Sanierung von Bushaltestellen/Wartehalle zurückgezogen werden, weil die Gemeinde die Kofinanzierungsmittel nicht bereitstellen konnte. Sponsoring durch ortsansässige Unternehmen erlaubte aber zumindest eine Teilsanierung der Wartehalle.³⁶⁰ Auch in der Fallstudienkommune 2, in der Gespräche geführt wurden, besteht Investitionsbedarf, der aus finanziellen Gründen bislang zurückgestellt werden musste: In der dortigen Trägergemeinde betrifft er Investitions- und Sanierungsbedarf im Bäderbereich sowie bei Schulen (dort teilweise Dachstuhlerneuerung). Ferner wird das Fehlen einer zentralen Veranstaltungshalle bemängelt.³⁶¹ Jede Gemeinde verfüge über eigene Infrastruktureinrichtungen im Kulturbereich.³⁶²

Zum Abbau von *Überkapazitäten* gibt es aus den Gesprächen vereinzelt Hinweise: In der Fallstudienkommune 4 wurde vom Vertreter einer Mitgliedsgemeinde im Zusammenhang mit Einsparmöglichkeiten darauf verwiesen, dass der Kindergarten bereits abgeschafft wurde, und dass die Gemeinde einen entsprechenden Betrag je Kind für die Kindertagesstätten-Nutzung in der Trägergemeinde zahlt.³⁶³ In derselben Gemeinde existierte auch ein nicht ausgelastetes (ursprünglich gemeinsam mit der Trägergemeinde betriebenes) Gewerbegebiet, das inzwischen von der Trägergemeinde übernommen wurde.³⁶⁴ In einer anderen Mitgliedsgemeinde wird die Schließung der defizitären Kindertagesstätte abgelehnt, weil dies kommunalpolitisch nicht erstrebenswert sei.³⁶⁵ Der Umstand, dass, wie das Beispiel der Fallstudienkommune 2 zeigt, kleine Mitgliedsgemeinden häufig gar nicht mehr über eigene Schulen oder Kindertagesstätten verfügen, bewirkt ohnehin, dass die Bürger der betreffenden Gemeinden die Einrichtungen in anderen Gemeinden nutzen.³⁶⁶ Die Trägergemeinde unterstützt (zusammen mit dem Kreis) finanziell eine touristische Infrastruktureinrichtung in einer anderen Mitgliedsgemeinde der Verwaltungsgemeinschaft (wobei letztere die finanzielle Hauptlast trage).^{367, 368}

Bezüglich *gemeinsamer Investitionsvorhaben* der Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft fällt das Bild größtenteils negativ aus. In der Fallstudienkommune 4 wird aus Sicht kleinerer Mitgliedsgemeinden eingeschätzt, dass das Interesse der Trä-

359 Vgl. Fallstudiengespräch 3.

360 Vgl. Fallstudiengespräch 2.

361 Vgl. Fallstudiengespräch 9.

362 Vgl. ebenda.

363 Vgl. Fallstudiengespräch 2.

364 Vgl. ebenda.

365 Vgl. Fallstudiengespräch 3.

366 Vgl. Fallstudiengespräch 9.

367 Vgl. Fallstudiengespräch 1.

368 Vgl. Fallstudiengespräch 3.

gergemeinde an gemeinsamen Projekten nicht gegeben sei,³⁶⁹ dass die Zusammenarbeit nicht so gut sei.³⁷⁰ Bemühungen um solche gemeinsamen Investitionsvorhaben habe es durchaus gegeben. Diese Bemühungen betreffen insbesondere die Entwicklung touristischer Infrastrukturen³⁷¹ und die gemeinsame Vermarktung von Gewerbegebieten.³⁷² Ein Dorfgemeinschaftshaus in einer kleineren Mitgliedsgemeinde werde auch von Bürgern der Trägergemeinde mit genutzt.³⁷³ In der Fallstudienkommune 2 wurde von einer kleinen Mitgliedsgemeinde ein einzelnes Beispiel für ein gemeinsam mit der Nachbargemeinde realisiertes (gefördertes) Investitionsvorhaben im Bereich ländlicher Wegebau erwähnt.³⁷⁴

Was die *Erreichbarkeit der Verwaltung* betrifft, so wird darin von den Gesprächspartnern kein Problem gesehen.³⁷⁵ Die Gemeinden in der Fallstudienkommune 4 liegen räumlich nicht weit auseinander.³⁷⁶ Öffentlicher Personennahverkehr existiert.³⁷⁷ In dieser Fallstudie-Kommune wird mit Blick auf die Trägergemeinde auf Öffnungszeiten auch in der Mittagszeit, wenn die Busse aus den übrigen Mitgliedsgemeinden ankommen, verwiesen.³⁷⁸ Im Fallstudien-Gespräch wurde darauf verwiesen, dass der Bürgermeister auch samstags und sonntags für die Bürger zur Verfügung stehe.³⁷⁹ Eine ursprünglich in einer der anderen Mitgliedsgemeinden existierende Einwohnermeldestelle wurde mangels Erforderlichkeit wieder geschlossen.³⁸⁰ In der Fallstudienkommune 2 werden ebenfalls keine Probleme bei der Erreichbarkeit der Verwaltung gesehen – die durchschnittliche Entfernung der Mitgliedsgemeinden vom Verwaltungssitz beträgt 11 km, was als Indiz für die Erreichbarkeit der Verwaltung gesehen wird. Offizielle Verwaltungsaußenstellen existieren nicht. In einer Mitgliedsgemeinde besteht ein Bürgerbüro, das als erster Ansprechpartner für örtliche Angelegenheiten fungiert.³⁸¹

Bezüglich der *Bereitschaft zur Übernahme von Mandaten* in den Gemeinderäten wurden in den geführten Gesprächen zur Zeit im Großen und Ganzen keine Probleme gese-

369 Vgl. ebenda.

370 Vgl. Fallstudiengespräch 2.

371 Vgl. Fallstudiengespräche 2, 3.

372 Vgl. Fallstudiengespräch 3.

373 Vgl. Fallstudiengespräch 2.

374 Vgl. Fallstudiengespräch 10.

375 Vgl. Fallstudiengespräch 1, 2

376 Vgl. Fallstudiengespräche 2, 3.

377 Vgl. ebenda.

378 Vgl. Fallstudiengespräch 1.

379 Vgl. ebenda.

380 Vgl. Fallstudiengespräch 1.

381 Vgl. Fallstudiengespräch 9.

hen,³⁸² wobei ein Gesprächspartner aus einer kleineren Mitgliedsgemeinde in der Fallstudienkommune 2 auf die Notwendigkeit verwies, geeignete Kandidaten gezielt anzusprechen und Überzeugungsarbeit zu leisten.³⁸³

Speckgürtel-Gemeinden

Was die *Investitionstätigkeit zur Verhinderung einer Unterversorgung mit kommunalen Leistungen* betrifft, so wird in der Fallstudienkommune 6 der dringendste noch nicht realisierte Investitionsbedarf in den Bereichen der Straßen einschließlich der Infrastrukturen gesehen. Ferner bestehe Sanierungsbedarf bei historischen Bauten. Weitere Investitionsschwerpunkte betreffen die Sanierung einer Grundschule und den Abriss von leerstehenden Wohnbauten.³⁸⁴ Der Schwerpunkt liege bei der Sanierung der Straßen in der Altstadt sowie bei der Sanierung der Grundschule.³⁸⁵ Zu berücksichtigen sei, dass – dank Dorferneuerungsprogramm – die Straßen in den Ortschaften bereits besser als in der Stadt ausgebaut seien.³⁸⁶ Ferner ist eine Investition im Bereich der touristischen Infrastruktur geplant, für die potentiell auch Fördermittel verfügbar seien. Allerdings konnte wegen ungelösten Konflikten mit Erfordernissen des Naturschutzes dieses Projekt bislang nicht realisiert werden.³⁸⁷ Aus einem der Gespräche wurde sichtbar, dass es eines Abwägungsprozesses zwischen den Investitionen bedürfe, die in der Kernstadt realisiert werden und jenen, die in den Ortschaften realisiert werden.³⁸⁸ Alles in allem tätige die Gemeinde seit langem keine größeren Investitionen mehr.³⁸⁹

In der Fallstudienkommune 10 wurde konstatiert, dass auf der Verwaltungsgemeinschaftsebene kaum *investiert* würde, sondern vor allem in den Mitgliedsgemeinden. Die Infrastruktur sei im Prinzip auf dem neuesten Stand.³⁹⁰ Speziell im Bereich der Pflichtaufgaben seien die entsprechenden Investitionen getätigt worden.³⁹¹ Die Fördermöglichkeiten, so die von der Verwaltungsgemeinschaftsebene getroffene Einschätzung, würden ausgereizt.³⁹² Künftiger *Investitionsbedarf* wurde vor allem in den Bereichen Schulen³⁹³/Schulhausbau, Feuerwehr (Technik), Kindertagesstätten, zum Teil auch bei

382 Vgl. Fallstudiengespräche 1, 2, 3, 9, 10.

383 Vgl. Fallstudiengespräch 10.

384 Vgl. Fallstudiengespräch 8.

385 Vgl. ebenda.

386 Vgl. ebenda.

387 Vgl. Fallstudiengespräch 7.

388 Vgl. ebenda.

389 Vgl. ebenda.

390 Vgl. Fallstudiengespräch 12.

391 Vgl. Fallstudiengespräch 11.

392 Vgl. ebenda.

393 Vgl. Fallstudiengespräch 12.

den Gemeindestraßen und bei der Abwasser-Infrastruktur gesehen.³⁹⁴ Für die Zukunft, so die Einschätzung von Bürgermeistern von Mitgliedsgemeinden, könnte es angesichts einer generell problematischen Finanzlage und fehlender Rücklagen zu einem Wegbrechen der Investitionen kommen. Es bestehe die Sorge, die Ko-Finanzierungsanteile bei Investitionsfördermaßnahmen nicht mehr aufbringen zu können.³⁹⁵

Was die *Verhinderung einer Überversorgung mit Infrastrukturen* in der Fallstudienkommune 6 betrifft, sind entsprechend des Bedarfs nur noch vier von ursprünglich acht Kindertagesstätten existent.³⁹⁶ Eine von zwei Grundschulen soll geschlossen werden, sobald die Sanierung der einen Grundschule erfolgt ist (vgl. die Ausführungen zum Investitionsbedarf).³⁹⁷ Das Gymnasium ist vor zwei Jahren geschlossen worden. Eine öffentliche Bibliothek existiere nicht mehr³⁹⁸ (im anderen Gespräch war aber nur von einer Halbierung der Personalstelle in der Stadtbibliothek die Rede).³⁹⁹

Investitionsprojekte, die in einer Gemeinde getätigt werden, jedoch Wirkungen auf andere Gemeinden haben, wurden von den Gesprächspartnern in den Mitgliedsgemeinden in der Fallstudienkommune 10 nicht genannt. Allerdings gibt es eine finanzielle Beteiligung an den Betriebskosten, wenn etwa Schüler einer Gemeinde die Schule in einer anderen Mitgliedsgemeinde besuchen.⁴⁰⁰ Weil die Verwaltungsgemeinschaftsebene selbst kaum eigenes Vermögen hat, gibt es keine gemeinsame Investitionsplanung und keine gemeinsamen Investitionsprojekte.⁴⁰¹ Allerdings ist die Mitnutzung von Schulen und Kindertagesstätten durch Gemeinden, die solche Einrichtungen nicht haben, gängige Praxis.⁴⁰² Auf der Basis von Schülerzahlen, Kinderzahlen, Flächeninanspruchnahme werde eine Umlage von den mitnutzenden Gemeinden erhoben. Die Kosten des Verwaltungshaushalts werden zu 100% umgelegt, bei den Ausgaben des Vermögenshaushalts sei die Praxis nicht einheitlich.⁴⁰³

Ebenfalls keine Beispiele konnten in der Fallstudienkommune 10 für *gemeinsame Investitionsprojekte* der Mitgliedsgemeinden genannt werden. Fördermittel würden grundsätzlich nur durch die einzelnen Gemeinden beantragt, wobei die Verwaltungsgemein-

394 Vgl. Fallstudiengespräch 11.

395 Vgl. Fallstudiengespräch 12.

396 Vgl. Fallstudiengespräch 8.

397 Vgl. ebenda.

398 Vgl. Fallstudiengespräch 7.

399 Vgl. Fallstudiengespräch 8.

400 Vgl. Fallstudiengespräch 12.

401 Vgl. Fallstudiengespräch 11.

402 Vgl. Fallstudiengespräche 11, 12.

403 Vgl. Fallstudiengespräch 11.

schaft die Beantragung der Fördermittel koordiniert und betreut.⁴⁰⁴ Allerdings würden sich, von Fall zu Fall, je nach Bedarf, die Bürgermeister bei der Vorbereitung von Investitionsvorhaben untereinander abstimmen.⁴⁰⁵

Gemeinsame Kultureinrichtungen gibt es in der Fallstudienkommune 10 nicht. Jede Mitgliedsgemeinde betreibe ihre eigenen Einrichtungen.⁴⁰⁶

Was die *Erreichbarkeit der Verwaltung* durch die Bürger der Mitgliedsgemeinden betrifft, so existieren in der Fallstudienkommune 6 keine Ortschaftsverwaltungen.⁴⁰⁷ In der Fallstudienkommune 10 existieren ebenfalls keine Verwaltungsaußenstellen.⁴⁰⁸ Die Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden fungierten als erste Ansprechpartner vor Ort, die Bürger könnten dort z. B. auch Anträge abgeben. Angelegenheiten, die die Meldebehörde betreffen, müssen allerdings am Sitz der Verwaltung erledigt werden. Angesichts des hohen Motorisierungsgrades sei jedoch die Entfernung zum Sitz der Verwaltungsgemeinschaft vertretbar, im Durchschnitt betrage sie 7-8 Kilometer.⁴⁰⁹

Bezüglich der *Bereitschaft der Bürger zur Übernahme von Mandaten*, in der ein Indiz für das Demokratieverständnis gesehen werden kann, gab es in der Fallstudienkommune 6 von einem Interviewpartner die Auskunft, dass es lediglich einen Fall gegeben hätte, wo ein Sitz im Ortschaftsrat mangels Kandidat unbesetzt blieb. Ansonsten sei die Bereitschaft der Bürger zur Mandatsübernahme grundsätzlich vorhanden.⁴¹⁰ Ähnlich fiel auch die Einschätzung in der Fallstudienkommune 10 aus: Lediglich in einer Mitgliedsgemeinde hat es bei der letzten Bürgermeisterwahl keinen Kandidaten gegeben, der jetzige Bürgermeister stammt aus der Nachbargemeinde. Ferner sei die Bereitschaft zur Mandatsübernahme auch eine Frage der zwischenmenschlichen Beziehungen in der betreffenden Gemeinde.⁴¹¹

Betrachtet man Arbeit in der *Feuerwehr*, so existieren in der Fallstudienkommune 6 in der Kernstadt eine Schwerpunktfeuerwehr. Durch den Wegzug von Jugendlichen war die Übernahme von Feuerwehrleuten erforderlich.⁴¹² Die Einsatzfähigkeit sei in der Woche nur mit ein bis zwei Fahrzeugen gegeben, an Wochenenden stehen mehr Fahrzeuge zur Verfügung. In den Ortschaften gibt es Ortswehren, bei denen allerdings die

404 Vgl. Fallstudiengespräche 11, 12.

405 Vgl. Fallstudiengespräch 12.

406 Vgl. Fallstudiengespräch 11.

407 Vgl. Fallstudiengespräch 7, 8.

408 Vgl. Fallstudiengespräch 11.

409 Vgl. ebenda.

410 Vgl. Fallstudiengespräch 7.

411 Vgl. Fallstudiengespräch 11.

412 Vgl. Fallstudiengespräch 8.

volle Einsatzfähigkeit nur am Wochenende gegeben sei.⁴¹³ In der Fallstudienkommune 10 gebe es Probleme mit der personellen Einsatzfähigkeit an Werktagen vor 16 Uhr.⁴¹⁴ Aber es wurde bisher keine Feuerwehr abgemeldet, und die Probleme mit der Einsatzfähigkeit werden als weniger drastisch im Vergleich zu anderen Regionen im Land empfunden. Von Bedeutung sei auch die Aktivität der Feuerwehr im kulturellen Bereich.⁴¹⁵ Allerdings werden aufgrund des Wegzugs von Jugendlichen mangels Arbeitsplätzen künftig schwerwiegende Probleme beim Personalbestand befürchtet. Die Nachwuchswerbung und die Übernahme von Jugendlichen in den aktiven Dienst werde immer schwieriger.⁴¹⁶

In der Fallstudienkommune 6 wurde das *Zusammengehörigkeitsgefühl* als eher gut bezeichnet.⁴¹⁷ Von anderen Interviewpartnern wurde geäußert, dass sich die Bewohner der Ortschaften vor allem diesen Ortschaften zugehörig fühlen, in der Kernstadt sei dies ebenso. Angesichts der verstärkten Zuzüge und Wegzüge seit 1990 müsse ein Zugehörigkeitsgefühl bei den Zugereisten erst noch wachsen.⁴¹⁸ Das von der Kommune organisierte Stadtfest, von Privaten oder im Vereinsbereich organisierte Feste, einzelne Feste in den Dörfern werden als Ausdruck des Zusammengehörigkeitsgefühls angesehen.⁴¹⁹ In der Fallstudienkommune 10 wird eingeschätzt, dass sich die Bürger mit ihrer Gemeinde verbunden fühlten. Ein Verbundenheitsgefühl mit der Verwaltungsgemeinschaft bestehe nicht (und es sei auch gar nicht intendiert, dies zu ändern).⁴²⁰ Das zweite Gespräch in dieser Verwaltungsgemeinschaft relativierte dieses Bild etwas: Aus der Sicht der interviewten Bürgermeister stellte sich das Zusammengehörigkeitsgefühl als ausgeprägt dar. Der Informationsfluss funktioniere, und es gebe eine Identifikation sowohl mit der Mitgliedsgemeinde als auch mit der Verwaltungsgemeinschaft. Was die Feste betrifft, veranstaltet jede Gemeinde ihre eigenen Feste, an denen aber auch Bürger anderer Gemeinden teilnehmen.⁴²¹

Für die Speckgürtel-Gemeinden kann vermutet werden, dass die *Minimierung räumlicher Nutzen- und Kostenspillovers*, die mit der Stadt-Umland-Problematik zusammenhängen, eine besondere Herausforderung darstellen. In der Fallstudienkommune 6 habe, so die Einschätzung, die Nähe zum Oberzentrum keine Auswirkungen auf die Ausga-

413 Vgl. ebenda.

414 Vgl. Fallstudiengespräch 11. Aus der Sicht von Vertretern zweier Mitgliedsgemeinden wird die Einsatzbereitschaft auch vor 16 Uhr als gegeben angesehen (Vgl. Fallstudiengespräch 12).

415 Vgl. Fallstudiengespräch 11.

416 Vgl. Fallstudiengespräch 12.

417 Vgl. Fallstudiengespräch 7.

418 Vgl. Fallstudiengespräch 8.

419 Vgl. Fallstudiengespräch 7.

420 Vgl. Fallstudiengespräch 11.

421 Vgl. Fallstudiengespräch 12.

benstruktur⁴²² bzw. auf den Ausbau der Infrastrukturen.⁴²³ Abgesehen von Pendlerverflechtungen bestünden keine Verflechtungsbeziehungen und keine Konkurrenzsituation.⁴²⁴ Man stimme sich aber bei Infrastrukturmaßnahmen, etwa im touristischen Bereich, von denen sowohl die Umlandgemeinde als auch das Oberzentrum profitieren, ab.⁴²⁵ Das Verhältnis zum Oberzentrum wird aus der Sicht der Gesprächspartner in der Fallstudienkommune als gut bezeichnet, wobei das Verhältnis in der Vergangenheit als gelegentlich schwieriger eingeschätzt wurde.⁴²⁶ Es gebe weder Über- noch Unterordnung.⁴²⁷ Als Beispiel einer Stadt-Umland-Kooperation wurde der Bereich Schulen genannt, bei dem die Einzugsgebiete die Gemeindegrenzen überschreiten.⁴²⁸ Im Übrigen erfolgten Informationsaustausch und Abstimmungen mit dem Oberzentrum in den Bereichen Stadtumbau und Erschließung neuer Wohngebiete.⁴²⁹ Das Oberzentrum habe die Umlandgemeinde gemäß den gesetzlichen Anforderungen an der Erstellung des Flächennutzungsplanes beteiligt.⁴³⁰ In der Fallstudienkommune 10 wurde eingeschätzt, dass die Bedürfnisse des Oberzentrums keinen Einfluss auf die Infrastrukturplanung der Gemeinden hätten. Die meisten Versorgungsmedien werden von eigenständigen Unternehmen/Zweckverbänden bereitgestellt. Weil Grundschulen und Kindertagesstätten einen begrenzten räumlichen Einzugsbereich haben, richte sich die Planung dieser sozialen Infrastrukturen nicht nach dem Oberzentrum. Eine über die Vorschriften des Baugesetzbuches hinausgehende Kooperation bei der Flächennutzungsplanung existiere nicht. Die Gewerbeflächenplanung sei noch auf dem Stand der neunziger Jahre, es mangle an Bedarf. Die Koordinierung der Zusammenarbeit mit dem Oberzentrum erfolge von Fall zu Fall auf anderen Ebenen: bei touristischen Infrastrukturen (Radwege) ist zuerst der Kreis, erst in zweiter Linie sind die Gemeinden Ansprechpartner. Viele Anfragen laufen über die Verwaltung, nicht zuletzt wegen der zeitlichen Restriktionen der (ehrenamtlichen) Gemeindegemeinderäte.⁴³¹ Die aus dem Oberzentrums geäußerten Forderungen nach Zwangseingemeindung, ohne jegliche Rücksprachen mit den betroffenen Umlandgemeinden, wurden als Affront empfunden.⁴³²

422 Vgl. Fallstudiengespräch 7.

423 Vgl. Fallstudiengespräch 8.

424 Vgl. ebenda.

425 Vgl. Fallstudiengespräch 7.

426 Vgl. Fallstudiengespräch 8.

427 Vgl. Fallstudiengespräch 7.

428 Vgl. ebenda.

429 Vgl. Fallstudiengespräch 8.

430 Vgl. ebenda.

431 Vgl. Fallstudiengespräch 11.

432 Vgl. ebenda.

Transformationsgemeinden

In der Debatte über Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften wird ersteren die größere Leistungsfähigkeit zugeschrieben, weil beispielsweise größere Investitionsvorhaben durch die Fähigkeit zur Finanzkraftkonzentration besser geschultert werden könnten.

In der Fallstudienkommune 5 wurde eingeschätzt, dass speziell die wirtschaftsschwächeren Ortschaften von der Bildung der Einheitsgemeinde profitiert hätten, weil dort *Investitionen* möglich geworden sind, die unter den Bedingungen der Fortexistenz der Ortschaft als selbstständige Gemeinde nicht möglich gewesen wären. Momentan wird in der Fallstudienkommune 5 die Investition zur Errichtung einer Ganztagschule vorbereitet – ein Vorhaben, das im Interesse der Sicherung der Standortqualität Priorität hat – und hinter dem andere Vorhaben zurücktreten müssen. Die Straßen sind in dieser Transformationsgemeinde im Wesentlichen in Ordnung gebracht worden. Auch bei Kindertagesstätten sei ein sehr guter Stand erreicht. Nunmehr müsse man sich um Grundschulen und Horte kümmern. Eine Sekundarschule wurde geschlossen.⁴³³ In der Fallstudienkommune 3 konnten aufgrund der Verschuldungssituation nicht alle nach der Bildung der Einheitsgemeinde geplanten Investitionen durchgeführt werden. Gleichwohl betreibt auch diese Gemeinde eine Investitionspolitik, in der versucht wird, den dringendsten Bedarf durch Bündelung des Mitteleinsatzes zu decken. Dringender Investitionsbedarf bestehe bei den Ortsdurchfahrten, wo die Baumaßnahmen in Abhängigkeit vom Verkehrsaufkommen nacheinander in den betreffenden Ortschaften realisiert werden. Nacheinander heißt, dass beispielsweise die Ortsdurchfahrt in diesem Jahr in der einen Ortschaft, im nächsten Jahr in der anderen Ortschaft durchgeführt werden. Insgesamt seien im Vermögenshaushalt nur relativ wenige Maßnahmen vorgesehen.⁴³⁴

In der Fallstudienkommune 3 wurden aus Wirtschaftlichkeitsgründen nach Bildung der Einheitsgemeinde verschiedene *Punkt-Infrastrukturen geschlossen oder übertragen bzw. privatisiert*. Von fünf Freibädern wurden zwei privatisiert. Eine Bibliothek wurde an einen Verein übergeben. Ein Aussiedlerwohnheim wurde mangels Bedarf geschlossen. Von den zwei noch existierenden Grundschulen habe man die Schließung einer Schule erwogen, aber dann doch davon abgesehen.⁴³⁵ Zum Schuljahresende 2006/2007 wird die einzige Sekundarschule geschlossen.⁴³⁶ Vier Grundschulen waren schon vor dem Übergang zur Einheitsgemeinde geschlossen worden, aus Gründen der demographischen Entwicklung.⁴³⁷ In der Fallstudienkommune 3 gibt es noch fünf Kindertagesstätten in kommunaler Trägerschaft und drei in Freier Trägerschaft. Eine räumliche

⁴³³ Vgl. Fallstudiengespräch 13.

⁴³⁴ Vgl. Fallstudiengespräch 15.

⁴³⁵ Vgl. ebenda.

⁴³⁶ Vgl. Fallstudiengespräch 14.

⁴³⁷ Vgl. Fallstudiengespräch 15.

Konzentration im Kindertagesstättenbereich (die zugleich eine Schließung von Kindertagesstätten bedeuten würde) sei von den Eltern nicht gewollt.⁴³⁸ In der Fallstudienkommune 3 wurde, trotz aller Probleme, betont, dass man den Schritt in die Einheitsgemeinde nicht bereue. Die Zeit zuvor war aus heutiger Sicht eigentlich vertane Zeit. Man hätte viel Geld sparen können, wenn nicht jede Gemeinde eine eigene Grundschule hätte haben wollen.⁴³⁹ Es seien damals Fehler gemacht worden.⁴⁴⁰

Alles in allem wird ein Vorteil des Einheitsgemeinde-Modells bezüglich der Investitionen darin gesehen, dass die Mittelverwendung wegen der Zentralisierung besser gesteuert werden kann. Es ist möglich, unter den Bedingungen knapper Kassen Investitionen, nach Bedarf, z. B. zunächst in der einen Ortschaft, im kommenden Jahr in der nächsten Ortschaft usw. durchzuführen (siehe Beispiel Ortsdurchfahrten), oder es sind größere Investitionen überhaupt erst verkraftbar. In der Fallstudienkommune 5 wurde zudem betont, dass das Einheitsgemeinde-Modell die Mittel gleichmäßiger den Ortschaften zur Verfügung gestellt werden könnten.⁴⁴¹

Beim Modell der Einheitsgemeinde könnte die Frage gestellt werden, wie die *Erreichbarkeit der Verwaltung* durch die Bürger gewährleistet ist und ob Ortschaftsverwaltungen existieren. Hierin könnte ein Moment gesehen werden, dass die Bürgerzufriedenheit beeinflusst. In beiden Gemeinden ist die Verwaltung in einer Ortschaft konzentriert. Es gibt keine Ortschaftsverwaltungen. In der räumlichen Konzentration der Verwaltung wird auch kein Problem gesehen. In der Fallstudienkommune 5 halten die Ortsbürgermeister Sprechstunden ab. Dort können die Bürger zwar Post für die Verwaltung abgeben, aber beispielsweise die Bearbeitung von Ausweisangelegenheiten ist nur in der Verwaltung möglich.⁴⁴² In der Fallstudienkommune 3 nehmen einmal im Monat MitarbeiterInnen der Verwaltung an den Sprechstunden der Ortsbürgermeister teil. Allerdings würden die Bürger diese Möglichkeit nicht mehr wahrnehmen. Bei diesen Sprechstunden könne man Anträge mitnehmen, viel mehr aber nicht. Sonnabend-Sprechstunden, die von der Verwaltung versuchsweise ein halbes Jahr lang angeboten wurden, sind von den Bürgern kaum wahrgenommen worden, der Aufwand war größer als der Nutzen. Daher wurden die Öffnungszeiten an Sonnabenden wieder aufgegeben.⁴⁴³

Nach dem Übergang zur Einheitsgemeinde dürfte es gerade unter den Bedingungen einer dispersen Siedlungsstruktur von Bedeutung sein, wie sich die Ortschaften in Entscheidungen einbringen können, die der Gemeinderat trifft, ob *Ortschaftsverfassungen*

438 Vgl. ebenda.

439 Eventuelle Einflüsse der Schulentwicklungsplanung auf der Kreisebene auf die räumliche Verteilung der Schulen wurden in dem Gespräch nicht behandelt.

440 Vgl. Fallstudiengespräch 15.

441 Vgl. Fallstudiengespräch 13.

442 Vgl. ebenda.

443 Vgl. Fallstudiengespräch 15.

existieren, ob alle Ortschaften im Gemeinderat vertreten sind und durch wen, welche Aufgaben die Ortschaftsräte haben und über welche finanziellen Spielräume sie verfügen. In beiden Transformationsgemeinden gibt es Ortschaftsverfassungen. In der Fallstudienkommune 5 sind mit einer Ausnahme alle übrigen Ortschaften im Gemeinderat vertreten. Die Hälfte der Ortsbürgermeister sind Mitglieder im Gemeinderat. Das Nichtvertretensein einer Ortschaft wird bedauert. Das Vertretensein aller Ortschaften im Gemeinderat wird als wichtig angesehen. Im Gespräch wurde als Vorschlag geäußert, die Ortschaftsbürgermeister sollten künftig geborene Mitglieder des Gemeinderats sein.⁴⁴⁴ In der Fallstudienkommune 3 sind momentan ebenfalls alle Ortschaften im Gemeinderat vertreten, die Angaben über die Zahl der Ortsbürgermeister, die Mitglieder des Gemeinderats sind, schwankte zwischen zwei⁴⁴⁵ und fünf⁴⁴⁶, je nach Gesprächspartner. Dass Bürger aus allen Ortschaften Mitglieder im Gemeinderat sind, wurde durch eine einmalige Regelung im Wahlrecht gesichert.⁴⁴⁷ Im Gespräch wurde der Vorschlag geäußert, diese Bestimmung im Wahlrecht zu verstetigen. Ansonsten würde man große Probleme sehen, wenn künftig nicht mehr alle Ortschaften im Gemeinderat vertreten wären.⁴⁴⁸ Es bestünde die Gefahr des Identitätsverlustes.⁴⁴⁹ Über finanzielle Spielräume im Sinne einer freien Verfügbarkeit über finanzielle Mittel verfügen die Ortschaftsräte in beiden Transformationsgemeinden nicht. In der Fallstudienkommune 3 wurde betont, dass man sich dies mit Rücksicht auf die finanzielle Situation der Gemeinde nicht leisten könne, und man könne kein Geld verschwenden.⁴⁵⁰ In der Fallstudienkommune 5 wurde auf das Problem verwiesen, dass der Finanzbedarf der Ortschaften sehr unterschiedlich sei, in Abhängigkeit von den dort vorhandenen kulturellen Infrastrukturausstattungen.⁴⁵¹ Die Ortschaftsräte haben durchaus Einfluss auf die Entscheidungen der Gemeinderäte. Im Gespräch in der Fallstudienkommune 3 wurde deutlich gemacht, dass der Gemeinderat bislang nichts gegen das Votum eines Ortschaftsrates beschlossen hätte.⁴⁵²

Was generell die *Bereitschaft zur ehrenamtlichen Arbeit* betrifft, wurden keine nachteiligen Auswirkungen durch den Modellwechsel von der Verwaltungsgemeinschaft zur Einheitsgemeinde gesehen.⁴⁵³ Was speziell die Bereitschaft der Bürger zur Übernahme von Mandaten betrifft, wurden unterschiedliche Auffassungen geäußert. In der Fallstudienkommune 5 wurde von einem Gesprächsteilnehmer, der selbst Ortsbürgermeister

444 Vgl. Fallstudiengespräch 13.

445 Vgl. Fallstudiengespräch 15.

446 Vgl. Fallstudiengespräch 14.

447 Vgl. § 86 Abs. 3 GO LSA.

448 Vgl. Fallstudiengespräche 14, 15.

449 Vgl. Fallstudiengespräch 14.

450 Vgl. Fallstudiengespräch 15.

451 Vgl. Fallstudiengespräch 13.

452 Vgl. Fallstudiengespräch 15.

453 Vgl. Fallstudiengespräche 13, 15.

ist, die Meinung geäußert, dass es schwierig sei, Bürger zur Mandatsübernahme in den Ortschaftsräten zu gewinnen, dies habe mit der schwachen Stellung der Ortschaftsräte und Ortsbürgermeister zu tun, die zwar kritisieren, aber nichts entscheiden könnten. Es sei frustrierend, wenn man als Ortsbürgermeister bestimmte Anliegen nicht bewältigen kann, weil man die Mängelbeseitigung nicht selbst anweisen könne.⁴⁵⁴ In der Fallstudienkommune 3 wurden dagegen keine großen Probleme bezüglich der Bereitschaft zur Mandatsübernahme geäußert.⁴⁵⁵ Allerdings gab ein einzelner Gesprächsteilnehmer seinen Eindruck wieder, dass es schon eine gewisse Mentalität gebe, dass man früher bestimmte Arbeiten an Grünflächen selbst durchgeführt hat, und dass man heute sagt: Dafür ist die Verwaltung der Einheitsgemeinde zuständig!⁴⁵⁶

Was die ehrenamtliche Arbeit in der *Feuerwehr* betrifft, wurde in der Fallstudienkommune 5 die vorhandene moderne Technik betont, die die Mitarbeit in der Feuerwehr interessant mache.⁴⁵⁷ In der Fallstudienkommune 3 wurde geäußert, dass die Feuerwehr teilweise der einzige Verein in einer Ortschaft sei.⁴⁵⁸ In einem anderen Gespräch in derselben Gemeinde wurde die Meinung vertreten, dass zur Lösung der Nachwuchsprobleme bei der Feuerwehr mehr Werbung notwendig sei.⁴⁵⁹

Was das *Zusammengehörigkeitsgefühl* betrifft, wurde in der Fallstudienkommune 5 zwar eingeschätzt, dass sich das Zugehörigkeitsgefühl zu Einheitsgemeinde schon gebessert habe. Zugleich wurde aber eingeräumt, dass man sich immer noch als Bürger der Ortschaft fühle. Die Einheitsgemeinde werde von den Bürgern eher als „institutionelle Ebene“ angesehen. Um konkrete Hinweise für ein existierendes Zusammengehörigkeitsgefühl zu erhalten, wurde auch nach gemeinsamen Festen gefragt: Eine einheitliche Veranstaltungsplanung gebe es nicht. Zu Pfingsten findet beispielsweise in der einen Ortschaft ein Heimatfest und – zeitgleich – in der anderen Ortschaft ein Fest der Vereine statt.⁴⁶⁰ In der Fallstudienkommune 3 wurde ein ähnliches Bild gezeichnet. Es wurde die Vermutung geäußert, dass die meisten Bürger bis heute noch nicht richtig zwischen Verwaltungsgemeinschaft und Einheitsgemeinde unterscheiden würden, und dass ihnen das relativ egal wäre. Zwar wurde die Meinung geäußert, dass eine gemeinsame Identität langsam wachse. Beim Blick auf die Praxis der Gemeindefeste wurde jedoch einge-

454 Vgl. Fallstudiengespräch 13.

455 Vgl. Fallstudiengespräch 14, 15.

456 Vgl. Fallstudiengespräch 15.

457 Vgl. Fallstudiengespräch 13.

458 Vgl. Fallstudiengespräch 15.

459 Vgl. Fallstudiengespräch 14.

460 Vgl. Fallstudiengespräch 13.

räumt, dass es trotz eines gemeinsamen Veranstaltungsplans keine terminlichen Abstimmungen bezüglich stattfindender Feste gäbe.⁴⁶¹

Dünn besiedelte Gemeinden im ländlichen Raum

Bei den *Investitionen* wird in der Fallstudienkommune 8 Bedarf zur Renovierung der einzigen Schwimmhalle, die im Gebiet der Verwaltungsgemeinschaft gelegen ist, gesehen. Aber momentan sind die Mitgliedsgemeinden höchstens zur Finanzierung der Investitionen in die Abwasserentsorgung in der Lage. Der wünschenswerte Bau einer Sportanlage in einer Mitgliedsgemeinde scheitert an den Kosten. Der Industriepark, der in einer Gemeinde der Verwaltungsgemeinschaft entstehen sollte, konnte aufgrund der schwierigen Finanzsituation dieser Kommune ebenfalls nicht realisiert werden. Ferner bestünde dort Bedarf für den Ersatzneubau eines Feuerwehrhauses. Schließlich bestehen Pläne für ein privates Gymnasium. Das Fehlen eines Gymnasiums sei ein Manko für die Standortqualität der Region. Auch im Bereich Ortsverbindungsstraßen bestehe Investitionsbedarf.⁴⁶²

Was *Punktinfrastrukturen* betrifft, gibt es in der Fallstudienkommune 9 keinen gemeinsamen Bauhof, jede Gemeinde verfüge über eigene Ausrüstungen.⁴⁶³ In der Fallstudienkommune 8 betonten die interviewten Bürgermeister das Interesse, über eigene Bauhöfe in ihren Gemeinden zu verfügen.⁴⁶⁴ Für die Grünflächenpflege gibt es in der Fallstudienkommune 9 eine gemeindeübergreifend tätige gemeinnützige GmbH.⁴⁶⁵ In der Fallstudienkommune 8 wird im Bereich Kindertagesstätten eine Tendenz zur Zentralisierung oder Schließung gesehen, der man sich kaum widersetzen könne.⁴⁶⁶ In dieser Fallstudienkommune existieren Grundschulen in zwei Gemeinden, und in einer auch eine Sekundarstufe. Um die Schulversorgung zu sichern, wurde auf der Verwaltungsgemeinschaftsebene eine Konzeption zur Schulversorgung erarbeitet, wobei bei diesen Überlegungen die Schulentwicklungsplanung des Kreises keine Rolle gespielt hätte.⁴⁶⁷ Die Verwaltungsgemeinschaft leitet übrigens die Verhandlungen der Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden betreffs der Umlagen, die die Gemeinden an die Trägergemeinde der Schule zahlen müssen.⁴⁶⁸ Im Bereich Abwasserentsorgung, in dem die Verwaltungsgemeinschaft Mitglied eines größeren Zweckverbandes ist, hat die Verwaltungsgemeinschaftsebene die Beantragung von Fördermitteln organisatorisch in die

461 Vgl. Fallstudiengespräch 15.

462 Vgl. Fallstudiengespräch 19.

463 Vgl. Fallstudiengespräch 6.

464 Vgl. Fallstudiengespräch 18.

465 Vgl. Fallstudiengespräch 6.

466 Vgl. Fallstudiengespräch 19.

467 Vgl. ebenda.

468 Vgl. ebenda.

Hand genommen.⁴⁶⁹ Bei den Bereichen Grünanlagenpflege und Winterdienst wird eine Zentralisierung nicht für zweckmäßig gehalten, weil die Entfernungen zwischen den Mitgliedsgemeinden zu groß seien.⁴⁷⁰ Auch bei der Feuerwehr könne mit Rücksicht auf die gesetzlichen Anforderungen (Zeit, um am Einsatzort zu sein), keine Zentralisierung erfolgen.⁴⁷¹

Was die Antizipierung von *demographischen Veränderungen* betrifft, so wurden in der Fallstudienkommune 9, die sich durch eine geringe Einwohnerdichte auszeichnet, bislang keine Rückbaupläne für irgendeine Infrastruktur entwickelt.⁴⁷² Bezüglich der Schulen wurde auf die begrenzten Entscheidungsmöglichkeiten der Gemeinden verwiesen (Rolle der Schulentwicklungsplanung). Bei den Kindertagesstätten, über die die Gemeinden entscheiden, gibt es keine Rückbauaktivitäten, weil es eine gesetzliche Pflicht zur Erfüllung der jeweiligen örtlichen Nachfrage gebe und man daher in der Planungsfreiheit beschränkt sei.⁴⁷³ Im Abwasserbereich existierten keine Überkapazitäten und daher kein Rückbaubedarf.⁴⁷⁴ Die Freiwillige Feuerwehr müsse unbedingt am Ort bleiben.⁴⁷⁵ In der Fallstudienkommune 8 sei man sich laut Interview mit zwei Bürgermeistern des Rückgangs der Zahl der Kinder bewusst. Es wurde von einer Mitgliedsgemeinde berichtet, die die Öffnungszeiten ihrer Kindertagesstätte habe reduzieren müssen, mit der Folge, dass weitere Kinder in Kindertagesstätten in anderen Orten abwandern, weil die Eltern eine Ganztagsbetreuung wünschen. Am Bauhof in jeder Gemeinde möchte man festhalten, und – aus sozialen Gründen – auch an der Turnhalle in einer Mitgliedsgemeinde.⁴⁷⁶

Zu getätigten *gemeinsamen Investitionsvorhaben* gab es im Ergebnis des Gesprächs in der Fallstudienkommune 9 keine Informationen. Ein gemeinsames Gewerbegebiet ist nicht zustande gekommen. Jede Gemeinde kämpfe für sich. Bezogen auf eine Mitgliedsgemeinde wurde berichtet, dass es Abstimmungen mit den Nachbargemeinden in den Bereichen Schulen, Straßen und beim ländlichen Wegebau gegeben habe. Letzteres ist erforderlich, damit Fördermittel vergeben werden.⁴⁷⁷ Im Schulbereich werden die Kosten gemäß der aus den Gemeinden entsandten Schüler aufgeteilt, bei Investitionen finden Beratungen mit allen Bürgermeistern statt, was auch Probleme mit sich bringen

469 Vgl. ebenda.

470 Vgl. ebenda.

471 Vgl. ebenda.

472 Vgl. Fallstudiengespräch 6.

473 Vgl. ebenda.

474 Vgl. ebenda.

475 Vgl. ebenda.

476 Vgl. Fallstudiengespräch 18.

477 Vgl. Fallstudiengespräch 6.

kann, wenn entsprechende Ausgaben anstehen.⁴⁷⁸ In der Fallstudienkommune 8 wurde mit Bedauern das Fehlen einer Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden im Bereich des Fremdenverkehrs gesehen. Auch im Bereich der Kurtaxe gebe es keine Vereinheitlichung, sodass es auch nicht möglich sei, mit einem Ausweis die Einrichtungen in allen Mitgliedsgemeinden zu nutzen.⁴⁷⁹ In der Fallstudienkommune 9 wurde darauf verwiesen, dass es keine gemeinsamen Kultureinrichtungen gibt.⁴⁸⁰

Die *Erreichbarkeit der Verwaltung* der Fallstudienkommune 9 durch den öffentlichen Personennahverkehr ist gesichert, weil sich der Verwaltungssitz in zentraler Lage befindet. Außenstellen der Verwaltung existieren nicht.⁴⁸¹ In der Fallstudienkommune 8 gibt es ebenfalls keine Verwaltungsaußenstellen.⁴⁸²

Was die *Bereitschaft zur Übernahme von Mandaten* betrifft, werden in der Fallstudienkommune 8 einzelne Beispiele genannt, dass die Gemeinderäte nicht voll besetzt sind.⁴⁸³ In der Fallstudienkommune 9 seien bislang alle Mandate in den Gemeinderäten besetzt worden. Unter den Konstellationen einer Einheitsgemeinde, so die Meinung eines Bürgermeisters, würde sich für das Amt des Ortsbürgermeisters keiner finden, weil es ohne inhaltliche Substanz sei.⁴⁸⁴

Die Probleme bezüglich der Mitarbeit in der *Feuerwehr* liegen in der Fallstudienkommune 8 in der beruflichen Tätigkeit der Einwohner in anderen Orten.⁴⁸⁵ Ein Abzug der Feuerwehr aus den Gemeinden wäre laut Gespräch mit zwei Bürgermeistern eine Katastrophe, weil die Feuerwehr auch das dörfliche Leben mit gestaltet.⁴⁸⁶ In der Fallstudienkommune 9 wurde angedeutet, dass das Engagement der Bürger in der Feuerwehr nur in ihrem Wohnort gegeben sei.⁴⁸⁷

In der Fallstudienkommune 9 sei keine *Identifikation* mit der Verwaltungsgemeinschaft gegeben. Es gebe auch keine gemeinsamen Feste.⁴⁸⁸ In der Fallstudienkommune 8 wurde eingeschätzt, dass heute jedes Dorf für sich lebt und seine eigenen Feierlichkeiten hat. Bei einem Übergang zur Einheitsgemeinde wird befürchtet, dass es zur Dominanz einer größeren Mitgliedsgemeinde käme, zum Nachteil der kleineren.⁴⁸⁹

478 Vgl. ebenda.

479 Vgl. Fallstudiengespräch 19.

480 Vgl. Fallstudiengespräch 6.

481 Vgl. ebenda.

482 Vgl. Fallstudiengespräch 19.

483 Vgl. ebenda.

484 Vgl. Fallstudiengespräch 6.

485 Vgl. Fallstudiengespräch 19.

486 Vgl. Fallstudiengespräch 18.

487 Vgl. Fallstudiengespräch 6.

488 Vgl. ebenda.

489 Vgl. Fallstudiengespräch 19.

7.3. Zusammenfassende Betrachtung

Es könnte erwartet werden, dass die Einheitsgemeinden den Verwaltungsgemeinschaften (A) bei der Einwerbung von Investitionszuweisungen deutlich überlegen sind, und zwar aufgrund ihrer höheren Verwaltungskraft und aufgrund der Möglichkeit, die Kofinanzierung von Investitionsprojekten aufgrund der Finanzkraftballung eher als die Verwaltungsgemeinschaften (A) realisieren zu können. Der empirische Befund aus der quantitativen Querschnittsanalyse zeigt allerdings, dass entsprechende Vorteile nicht nachzuweisen sind. Bei den Fallstudien-Gesprächen in den Transformationsgemeinden wurde demgegenüber die Erwartung geäußert, dass Vorteile aus der Ballung der Finanzkraft realisiert werden können, ohne dass dies bislang belegt werden könnte. In einer der Transformationsgemeinden wurde darauf verwiesen, dass seit der Transformation etwa im Bereich des Straßenbaus die Mittel koordinierter als zuvor eingesetzt werden könnten; so würde es nunmehr möglich, z. B. die Ortsdurchfahrtsstraßen für jeden Ortsteil der Gemeinde auszubauen, indem die Mittel konzentriert in einem Jahr zunächst für den einen, dann im Folgejahr für den nächsten Ortsteil etc. eingesetzt werden könnten. Unter den Bedingungen einer schwierigen Haushaltslage kann es offenbar in den Einheitsgemeinden noch gelingen, durch eine sachliche und räumliche Bündelung der Mittel bestimmte besonders wichtige Investitionen zu tätigen.

Hinsichtlich der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an den Kommunalwahlen zeigt sich (auf der Basis einer Regressionsanalyse) eine signifikant höhere Wahlbeteiligung in den Verwaltungsgemeinschaften im Vergleich zu den Einheitsgemeinden. Aufgrund theoretischer Überlegungen zu den Motiven der Wahlabstinenz (auf der Basis der ökonomischen Theorie der Politik) lässt sich dies – mit aller gebotenen Vorsicht – dahingehend interpretieren, dass die Versorgung mit kommunalen Leistungen in den Verwaltungsgemeinschaften präferenzgerechter als in den Einheitsgemeinden ist, dass sich die Bewohner der Verwaltungsgemeinschaften stärker als die Bewohner der Einheitsgemeinden mit dem Schicksal ihrer Gemeinde verbunden fühlen und sich mit ihr identifizieren, und dass die Frustrationskosten in den Verwaltungsgemeinschaften niedriger als in den Einheitsgemeinden sind.

Für die Bürgermeister der Verwaltungsgemeinschaften lässt sich nach dem Befund der Fallstudien feststellen, dass sie sich in erheblichem Umfang für die wirtschaftliche Entwicklung ihrer Gemeinden engagieren; hinsichtlich ihrer Professionalität in wirtschaftlichen und rechtlichen Fragen zeigte sich, dass diese bei vielen der untersuchten Fälle als durchaus hoch betrachtet werden kann. Das Engagement einer Vielzahl von Personen für die wirtschaftliche Entwicklung kann zu größeren Erfolgen bei der Ansiedlung und der Bestandspflege von privaten Firmen beitragen als die Konzentration der entsprechenden Aufgaben in einer Hand. Diesen Vorteilen der Verwaltungsgemeinschaften bei der wirtschaftlichen Entwicklung stehen allerdings auch Nachteile i. S. einer Ansiedlungskonkurrenz und einer fehlenden Abstimmung zwischen den Mitgliedsgemeinden (etwa hinsichtlich der gemeinsamen Erschließung von Gewerbegebieten) gegenüber.

Entsprechende Nachteile in Bezug auf die Gewerbegebiete wurden für eine der Fallstudienkommunen illustriert.

Defizite der Verwaltungsgemeinschaften konnten für eine der Fallstudienkommunen für den Bereich gemeinsamer Tourismus-Aktivitäten ermittelt werden. In der betreffenden Fallstudienkommune zeigten sich auch Probleme bei der Koordinierung des Einsatzes von leistungsfähigen Räumfahrzeugen, die sich im Besitz einzelner Mitgliedsgemeinden befinden und zweckmäßigerweise auch die Straßenabschnitte räumen könnten, die auf dem Gebiet anderer Mitgliedsgemeinden (ohne entsprechende Fahrzeuge) liegen.

Die Erreichbarkeit der Verwaltung wird in den Verwaltungsgemeinschaften durch die Bürgermeister der Mitgliedsgemeinden erleichtert, die als Ansprechpartner für alle Verwaltungsangelegenheiten fungieren. Ebenso ist der Bürgermeister Ansprechpartner für alle örtlichen Probleme und / oder er oder seine Mitarbeiter können diese Probleme unmittelbar in Augenschein nehmen und aufgrund ihrer eigenen Budgetverantwortlichkeit unverzüglich an ihrer Lösung arbeiten, während die Übermittlung der entsprechenden Probleme an die Verwaltung der Einheitsgemeinden kosten- und zeitintensiver ist. Zwar kann auch der Ortsbürgermeister in einer Einheitsgemeinde grundsätzlich als Ansprechpartner der Bürger fungieren; anders als der Bürgermeister in der Mitgliedsgemeinde einer Verwaltungsgemeinschaft verfügt er aber über keine eigene Entscheidungsbefugnis.

8. Untersuchungen zum Modell der Verbandsgemeinde

Die nachstehenden Ausführungen zur Verbandsgemeinde beruhen anders als die Ausführungen zur Verwaltungsgemeinschaft und zur Einheitsgemeinde nicht auf Erfahrungen im Lande Sachsen-Anhalt, sondern auf der Übernahme von Untersuchungen, die zu diesem Modell in anderen Bundesländern (vor allem: Rheinland-Pfalz) erstellt wurden.⁴⁹⁰ Diese empirische Basis wird ergänzt durch den Transfer von Erfahrungen mit Verwaltungsgemeinschaften, soweit diese eine strukturelle Vergleichbarkeit aufweisen. Schließlich werden auch spezifisch rechtliche Überlegungen einbezogen.

Das Verbandsgemeindemodell wird in Rheinland-Pfalz insgesamt positiv bewertet „und zwar partiell möglicherweise sogar im Hinblick auf Verwaltungseffizienz und Wirtschaftlichkeit, jedenfalls und vor allem aber im Hinblick auf politische Mitwirkungsmöglichkeiten und Bürgernähe.“⁴⁹¹

Bezogen auf die Situation der Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz wird als Hindernis für eine größere Wirksamkeit die zu große Zahl zu kleiner Ortsgemeinden beklagt.⁴⁹² Damit ist für die Verbandsgemeinden ein hoher Verwaltungs- und Koordinierungsaufwand verbunden, der durch eine Fusion der Kleinstgemeinden erheblich gesenkt werden könnte. Dieser Kritik tragen die Vorgaben des Eckpunktepapiers der Landesregierung insoweit Rechnung, als für die Ortsgemeinden eine Zielgröße von 1 000 Einwohnern vorgesehen ist. Die Höchstzahl von 8 Mitgliedsgemeinden ist ebenfalls geeignet, der Kritik Rechnung zu tragen, doch erscheint eine leicht höhere Grenze ebenfalls vertretbar.

Dem Modell der Verbandsgemeinde kommt in Sachsen-Anhalt vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Verwaltungsgemeinschaften⁴⁹³ vor allem insoweit Bedeutung zu, als das Bundesverfassungsgericht für die gesetzliche Zuordnung von Aufgaben des eigenen Wirkungsbereiches im Falle der nicht direkt demokratisch legitimierten Verwaltungsgemeinschaft enge Grenzen gezogen hat. Will deshalb der Landesgesetzgeber eine kommunalverfassungsrechtliche Struktur beibehalten, die weitgehend Ortsgemeinden fortbestehen lässt und zugleich Effizienzvorteile durch eine partielle Zentralisierung von Aufgaben anstrebt, so erweist sich der Übergang zur Verbandsgemeinde mit ihren demokratisch unmittelbar legitimierten Leitungsorganen als der verfassungsrechtlich angezeigte Weg. Dass auch bei einem solchen Modell den Ortsgemeinden Aufgaben von substantiellem Gewicht belassen werden müssen, ist dabei ebenso zu beachten und markiert die Grenzen auch eines solchen Modells.

⁴⁹⁰ Hellermann, Görisch (2003); Dietlein, Thiel (2006).

⁴⁹¹ Hellermann, Görisch (2003), S. 58. Diese Studie hat die Wirtschaftlichkeitsfrage selbst nicht untersucht.

⁴⁹² Hamann (2005), S. 247.

⁴⁹³ BVerfGE 107, 1 ff. – Zuordnung zu Verwaltungsgemeinschaften in Sachsen-Anhalt.

8.1. Effizienz der Verbandsgemeinde im Vergleich zu Einheitsgemeinde und Verwaltungsgemeinschaft

8.1.1. Effizienz im Bereich der hauptamtlichen Verwaltung

Das Modell der Verbandsgemeinde ist im Bereich der hauptamtlichen Verwaltung dadurch gekennzeichnet, dass diese der Verbandsgemeindeebene vorbehalten ist. Dadurch entstehen die gleichen Größen- und Spezialisierungsvorteile, wie sie auch bei einer Verwaltungsgemeinschaft und einer Einheitsgemeinde verwirklicht werden können.

Es ist aber zu beachten, dass die „Qualität“ der hauptamtlichen Verwaltung zu einem sehr erheblichen Teil von der wirtschaftlichen und finanziellen Lage abhängig ist. Kommunen mit einer schlechten Ertragslage (Haushaltskonsolidierung) können sich völlig unabhängig von der Organisationsform keinen hohen Spezialisierungsgrad leisten.

Ein relevanter Unterschied zur Einheitsgemeinde kann darin gesehen werden, dass auf der Ebene der Ortsgemeinden ein begrenzter Aufgabenbereich durch die dortigen Ehrenamtsträger wahrgenommen werden kann, sodass es insoweit zu einer Entlastung der hauptamtlichen Verwaltung kommt. Dies würde dem Befund bei den Verwaltungsgemeinschaften entsprechen.

Für die Kommunalverwaltungen in Rheinland-Pfalz wird insgesamt ein unter dem Länderdurchschnitt liegender Beschäftigtenbesatz ausgewiesen. Demnach sind in den rheinland-pfälzischen Kommunalverwaltungen (einschließlich Eigenbetriebe ohne ausgegliederte GmbHs) 15,4 Beschäftigte pro 1 000 Einwohner zu verzeichnen. Der Durchschnitt liegt bei 18,8 Beschäftigten.⁴⁹⁴ Allerdings sind diese Zahlen insoweit von nur begrenztem Aussagewert, weil die Aufgabenzuweisung zwischen Landes- und Kommunalverwaltungen in den Ländern voneinander abweicht.

8.1.2. Effizienz im Bereich ehrenamtlicher Tätigkeit

Eine Verbandsgemeinde generiert im Vergleich sowohl zu einer Einheitsgemeinde als auch zu einer Verwaltungsgemeinschaft eine (deutlich) höhere Zahl von Ehrenamtsträgern. Dies hängt damit zusammen, dass auf der Ebene der Ortsgemeinden und der Verbandsgemeinde eine Vertretungskörperschaft (Rat) gebildet wird. Hinzu kommen die ehrenamtlichen Bürgermeister der Ortsgemeinden sowie die ehrenamtlichen Beigeordneten der Verbandsgemeindeebene. Damit ist eine zusätzliche Kostenbelastung verbunden.

In Rheinland-Pfalz wurde vereinzelt bei Ortsbürgermeistern eine Arbeitsüberlastung festgestellt und beklagt, die zeigt, in welchem Umfang der ehrenamtlich tätige Ortsbür-

⁴⁹⁴ Dietlein, Thiel (2006), S. 94 mit Fußnote 291.

germeister in Anspruch genommen wird und damit die hauptamtliche Verbandsgemeindeebene entlastet.⁴⁹⁵ Soweit sich dieser Befund auch in Sachsen-Anhalt ergeben sollte, wäre darauf mit entsprechenden unterstützenden Maßnahmen zu reagieren, nicht mit der Forderung nach einem (optional) hauptamtlichen Ortsbürgermeister, da dadurch das für die Verbandsgemeinde typische Ergänzungsverhältnis von hauptamtlicher und ehrenamtlicher Tätigkeit verlassen würde.⁴⁹⁶

Ob und in welchem Umfang mit der größeren Zahl ehrenamtlich tätiger Bürger im Vergleich zur Einheitsgemeinde ein Effizienzgewinn oder ein Effizienzverlust verbunden ist, hängt maßgeblich davon ab, ob man nur die zusätzlich entstehenden Kosten (Sitzungsgelder, Entschädigung) in den Blick nimmt oder auch die mit der ehrenamtlichen Tätigkeit verbundenen Entlastungen der hauptamtlichen Verwaltung sowie die Vorteile bei der Akzeptanz und Identifikation mit der Gemeinde und ihren Entscheidungen einbezieht. Nur die letztere Betrachtungsweise wird den Effizienzmerkmalen der Kommunalverwaltung voll gerecht und führt nach den zur Verwaltungsgemeinschaft gemachten Erfahrungen zu dem Ergebnis, dass aus finanzieller Perspektive die zusätzlichen Kosten für das Ehrenamt durch entsprechende Entlastungseffekte ausgeglichen werden.

8.1.3. Effizienzsteigerung durch Aufgabenübertragung

Im Vergleich zur Verwaltungsgemeinschaft wird bei der Verbandsgemeinde dadurch eine Effizienzsteigerung erzielt, dass für das gemeinsame Gebiet bedeutsame Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gesetzlich der Verbandsgemeinde zugewiesen werden.⁴⁹⁷ Dadurch ist es möglich, in diesem Bereich sowohl Größenvorteile zu erzielen, als auch Personal und knappe Ressourcen gezielter und optimierter einzusetzen. Speziell durch die einheitliche Flächennutzungsplanung kann auch die räumliche Entwicklung besser koordiniert werden.

Im Vergleich mit der Einheitsgemeinde stellt dies ebenfalls eine Effizienzsteigerung dar, aber lediglich im Sinne der Annäherung, da bei der Einheitsgemeinde mit Ausnahme der den Ortschaften übertragenen Aufgaben alle Aufgaben zentral wahrgenommen werden. Zugleich ist aber zu beachten, dass es durchaus auch Aufgaben gibt, die dezentral effizienter wahrgenommen werden können, sodass nicht generell von einer zentralen Zuständigkeit auf eine höhere Effizienz geschlossen werden kann. Dies haben die Einzeluntersuchungen gezeigt.

⁴⁹⁵ *Hellermann, Görisch* (2003), S. 63 f.

⁴⁹⁶ So auch *Hellermann, Görisch* (2003), S. 83 f.

⁴⁹⁷ Siehe hierzu unter Abschnitt 4.3.3.

8.1.4. Effizienzgewinne für kommunale Kooperation

Soweit die Verbandsgemeinde nicht ohnehin kraft Gesetzes für die Aufgaben der Mitgliedsgemeinden zuständig ist, bildet sie einen zusätzlichen Rahmen für kommunale Kooperation. Dieser besteht zum einen darin, dass die Mitgliedsgemeinden der Verbandsgemeinde weitere Aufgaben übertragen können, ohne dass sie dazu eine besondere organisatorische Plattform bilden müssen. Auch darüber hinaus verbessert die Verbandsgemeinde durch ihre Unterstützungs- und Ausgleichsfunktionen die Rahmenbedingungen für die Kooperation zwischen den Ortsgemeinden.

Im Verhältnis zu anderen Verwaltungsträgern sind keine Unterschiede zur Einheitsgemeinde und zur Verwaltungsgemeinschaft ersichtlich.

8.1.5. Effizienzvergleich im Bereich der Rechtsetzung

Die Verbandsgemeinde vermindert im Vergleich zur Verwaltungsgemeinschaft den internen Rechtspluralismus insoweit, als die Zahl der gesetzlich der Verbandsgemeinde zugewiesenen Aufgaben mit Rechtsetzungsfunktion im Vergleich zur Verwaltungsgemeinschaft erhöht wird. Dabei handelt es sich vor allem um Aufgaben des eigenen Wirkungskreises, wie beispielsweise den Flächennutzungsplan sowie die Benutzungs- und Gebührensatzungen für (zentrale) gemeindliche Einrichtungen.

Durch die zentrale Wahrnehmung wird einerseits der Rechtsetzungsaufwand gesenkt, andererseits werden auch die Rechtsanwendungskosten durch die Erzeugung von weiter greifenden Routinen gesenkt: Die Verwaltungsmitarbeiter wenden eine geringere Zahl von unterschiedlichen Satzungen an und können dadurch die Fehlerquoten wegen der erhöhten Routine senken.

Im Vergleich zur Einheitsgemeinde, bei der es praktisch keinen Rechtspluralismus mehr gibt, erweist sich die Verbandsgemeinde naturgemäß als weniger effizient. Das zeigt sich vor allem bei den Satzungen, die im eigenen Wirkungskreis erlassen werden. Hier werden beim Verbandsgemeindemodell alle Ortsgemeinden rechtsetzend tätig, während bei der Einheitsgemeinde grundsätzlich eine Satzung für das Gemeindegebiet ausreicht. Im Falle einer starken Untergliederung in Ortschaften kann es aber auch in einer Einheitsgemeinde aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen erforderlich sein, gesonderte Regelungen zu treffen. Zudem werden zahlreiche Satzungen ohnehin anlassbezogen erlassen, wie zum Beispiel Bebauungspläne. In diesem Falle werden die Effizienzunterschiede geringer.

8.1.6. Effizienzvergleich im Bereich der Kommunalaufsicht

Die Kommunalaufsicht durch die Landkreise erstreckt sich im Falle der Einrichtung von Verbandsgemeinden auf beide Ebenen: die Ortsgemeinden und die Verbandsgemeinden. Dies entspricht dem Befund im Falle der Existenz von Verwaltungsgemeinschaften. Im

Vergleich zu den Einheitsgemeinden ist eine größere Zahl von Verwaltungsträgern zu beaufsichtigen und auch die Zahl der Maßnahmen ist höher; das gilt vor allem für den Haushaltsbereich.

Die Kommunalaufsicht folgt gemäß § 133 Abs. 1 GO LSA dem Subsidiaritäts- und Kooperationsprinzip. Sie ist demnach so auszuüben, dass die Rechte der Gemeinde geschützt und die Erfüllung ihrer Pflichten gesichert werden. Sie hat die Entschlusskraft und Verantwortungsbereitschaft der Gemeinden zu fördern sowie Erfahrungen bei der Lösung kommunaler Aufgaben zu vermitteln.

Aus dieser Vorgabe folgt, dass ein wesentlicher Teil des Aufwandes, den eine Kommunalaufsicht zu bewältigen hat, im Bereich der vorausgehenden und begleitenden Beratung liegt. Deshalb dürfte mit der Steigerung der Leistungsfähigkeit der Gemeindeverwaltungen durch die Schaffung von Verbandsgemeinden in gleicher Weise wie bei der Bildung von Einheitsgemeinden eine Minderung des Arbeitsaufwandes einhergehen.

Dennoch ist davon auszugehen, dass das Modell der Verbandsgemeinde im Vergleich zur Einheitsgemeinde einen höheren Aufsichtsaufwand bedeutet.

8.1.7. Effizienzvergleich Verbandsgemeinde - Einheitsgemeinde

Im Vergleich zu einer Einheitsgemeinde können als Nachteile der Verbandsgemeinde aufgrund der in Rheinland-Pfalz gemachten Erfahrungen⁴⁹⁸ folgende Punkte angeführt werden:

- Für den Bürger ist die Aufgabenzuordnung zwischen Orts- und Verbandsgemeinde offenbar nicht ohne weiteres transparent, sodass häufiger die falsche Ebene angesprochen wird.
- Es kann zu Konflikten zwischen Orts- und Verbandsgemeindebürgermeister bei Repräsentationsfragen kommen.
- Das Aufgabenzugriffsrecht nach § 67 Abs. 3 GO Rh.-Pf. kann zu einer Aushöhlung des Selbstverwaltungsrechts der Ortsgemeinden durch Aufgabenentzug führen.
- Es kommt zu Konflikten bei dem Versuch der Verbandsgemeinde, zur Effizienzsteigerung im Bereich der kommunalen Anlagen und Einrichtungen diese auf die Verbandsgemeindeebene zu verlagern.

Es handelt sich dabei um typische Erscheinungen in gestuften Systemen, die in abgewandelter Form in einer Einheitsgemeinde auch auftreten können, wenn eine Ortsschaftsverfassung eingeführt wird. Die damit verbundenen Nachteile sind insgesamt aber als gering einzustufen und wirken sich nur beschränkt auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns aus.

⁴⁹⁸ Dokumentiert bei *Hamann* (2005), S. 247 ff.

8.2. Effektivität der Verbandsgemeinde

8.2.1. Effektivität im Bereich der hauptamtlichen Verwaltung

In Bezug auf den Grad der Zielerreichung ist es schwer, für den Bereich der hauptamtlichen Verwaltung aus den kommunalen Strukturen Schlüsse abzuleiten, da diese die Qualität der Aufgabenwahrnehmung als solche nicht beeinflussen. Andere Faktoren wie personelle Besetzung der einzelnen Ressorts und fachliche Qualifikation sind dafür von größerer Bedeutung und stehen in keinem direkten Zusammenhang mit der Organisationsstruktur. Das gleiche gilt auch für den hauptamtlichen Bürgermeister.

8.2.2. Effektivität im Bereich ehrenamtlicher Tätigkeit

Aufgrund der deutlich höheren Zahl ehrenamtlich Tätiger ist im Modell der Verbandsgemeinde eine höhere Effektivität zu erwarten als bei der Einheitsgemeinde (mit Ortschaftsverfassung). Dies kann sich praktisch in einer grundsätzlich größeren Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen sowie einer höheren Wahlbeteiligung auswirken. Es ist aber auch zu konzedieren, dass aufgrund der größeren Entscheidungszuständigkeiten der Ortsgemeinderäte von ihnen auch ein größeres Konflikt- und Blockadepotential ausgehen kann, als dies in Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden mit Ortschaftsverfassung entfaltet werden kann.

8.2.3. Reformvorschläge in Rheinland-Pfalz

Im Zusammenhang einer über mehrere Jahre hinweg in Rheinland-Pfalz geführten und wissenschaftlich begleiteten Reformdiskussion wurden einzelne Vorschläge entwickelt, die vor allem auf eine Verbesserung der Zusammenarbeit von Verbands- und Ortsgemeinden abzielen. Als Leitlinie wurde dabei zugrunde gelegt, dass den Ortsgemeinden aus verfassungsrechtlichen Gründen substanzielle Aufgaben belassen werden müssen.

Es handelt sich dabei um folgende Einzelvorschläge⁴⁹⁹:

1. Aufgabenverschiebungen zugunsten der Verbandsgemeinden in den Bereichen Straßenbaulast und Erschließungsrecht.
2. Ausweitung der Antragsrechte der Ortsbürgermeister im Verbandsgemeinderat.
3. Erweiterung der Möglichkeit der Personalunion von Verbandsgemeinde- und Ortsbürgermeister.

⁴⁹⁹ Hellermann, Görisch (2003), S. 74 ff.

4. Ermöglichung der Beschäftigung von hauptamtlichem Personal auf Ortsebene (zur stärkeren Entlastung des Bürgermeisters, dessen Überlastung in manchen Bereichen festgestellt wurde).

Abgelehnt wurden demgegenüber die Vorschläge zur Verlagerung der verbindlichen Bauleitplanung auf die Verbandsgemeinden, der zwingenden Zuweisung der Bauhöfe und einer Verstärkung der Weisungsrechte der Ortsbürgermeister gegenüber der Verbandsgemeindeverwaltung (hier wurde nur ein Vollzugsdefizit erkannt).

8.3. Zusammenfassende Betrachtung

Mit dem Modell der Verbandsgemeinde verfügt das deutsche Kommunalrecht über eine Organisationsform, die den Aufbau einer zugleich verwaltungsstarken und bürgernahen Kommunalverwaltung ermöglicht. Sie ist gekennzeichnet durch:

- den weitgehenden Erhalt historisch gewachsener Strukturen,
- ein weit reichendes ehrenamtliches Engagement,
- ein ausreichendes Maß an Spezialisierung und Effizienz
- sowie ein hohes Maß an Flexibilität bei der Aufgabenzuweisung zwischen den beiden örtlichen Ebenen.

Eine rechtsvergleichende Betrachtung weist folgende Instrumente bzw. Regelungsvarianten auf, die in Bezug auf das Eckpunktepapier zu einer weiteren Effizienzsteigerung führen können und deren Übernahme entsprechend erwogen werden sollte:

- Einführung eines Aufgabenzugriffsrechts für die Verbandsgemeinde nach dem Vorbild von § 67 Abs. 3 GO Ph.-Pf. Dies kann vor allem zur Reaktion auf das Absinken der Leistungsfähigkeit der Ortsgemeinden in Folge der demographischen Entwicklung förderlich sein.
- Einführung von Qualifikationsanforderungen für den Verbandsgemeindebürgermeister entsprechend der Regelung im VGEG 2001.⁵⁰⁰

⁵⁰⁰ Vgl. § 5 Abs. 2 S. 3 Drittes Vorschaltgesetz zur Kommunalreform vom 26. Oktober 2001, GVBl. LSA Nr. 47/2001, S. 434 (436).

9. Handlungsempfehlungen weiterer Entscheidungs- und Forschungsbedarf

9.1. Handlungsempfehlungen

Auf der Grundlage der in den bisherigen Abschnitten der Studie dargestellten Ergebnisse und der verfassungsrechtlichen Vorgaben haben die Gutachter Handlungsempfehlungen für die zukünftige Gestaltung der Gemeindestrukturen in Sachsen-Anhalt erarbeitet, die im Folgenden erläutert werden.

Die allgemeine Empfehlung geht dahin, die heutigen Verwaltungsgemeinschaften durch Einheitsgemeinden oder durch Verbandsgemeinden zu ersetzen.

Zunächst ist hinsichtlich der Schlussfolgerungen aus den empirischen und theoretischen Untersuchungen noch einmal darauf hinzuweisen, dass die Effizienzsteigerung nicht das alleinige Ziel einer Verwaltungsreform sein kann. Vielmehr geht es auch und gerade darum, die Gemeinden des Landes Sachsen-Anhalt zu attraktiven Wohn- und Gewerbestandorten zu machen und demgemäß die Effektivität der kommunalen Aufgabenerfüllung zu erhöhen. In Bezug auf die Möglichkeiten einer Kostensenkung ist weiterhin zu bedenken, dass kurzfristig – zumindest für die ersten Jahre nach einer Transformation von Verwaltungsgemeinschaften in Einheitsgemeinden – eher mit einem Ausgabenanstieg als mit einem -rückgang zu rechnen ist.

Die Ursachen für einen Kostenanstieg unmittelbar vor und nach der Bildung der Einheitsgemeinde können die spezifischen Anreizstrukturen für die Kommunalpolitiker gerade in den ehemaligen Mitgliedsgemeinden sein, die in der neuen Einheitsgemeinde politisch keine Rolle mehr spielen oder der Vereinigung ablehnend gegenüber standen: Frustrationen aufgrund des Machtverlusts und der Wunsch, den eigenen Bürgern noch etwas Gutes tun zu wollen – sowie die Möglichkeit, die Kosten dafür auf das Budget der Einheitsgemeinde zu überwälzen – können dazu führen, dass noch kurz vor der Bildung der Einheitsgemeinde oder der Verbandsgemeinde Investitionen getätigt werden, die in den nachfolgenden Jahren irreversible Kosten mit sich bringen. Derartige Reaktionen sind schon seit längerem Gegenstand der internationalen Forschung und durch entsprechende Erfahrungen z. B. mit der Gemeindereform in Niedersachsen belegt. Ein weiterer Grund für einen Kostenanstieg unmittelbar im Anschluss an eine Gemeindereform kann in der Aufhebung der bisherigen finanziellen Restriktionen einzelner Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften liegen. Hierdurch kommt es zu steigenden Finanzierungszugversuchen. Die Ansprüche der Bewohner jedes Ortsteils an die zentrale Verwaltungs- und Politikebene wachsen aufgrund der Finanzierungszugversuchen deutlich an, wobei sich die zentrale Ebene diesen Ansprüchen nur bedingt entziehen kann und will. Generell wird daher empfohlen, die angedeuteten Anreizwirkungen bei der Bildung von Einheitsgemeinden und Verbandsgemeinden unbedingt zu berücksichtigen. Es sollten in Sachsen-Anhalt nicht die Fehler der westdeutschen Gemeindegebietsreformen der 1970er Jahre wiederholt werden.

Die Darstellung der Untersuchungsergebnisse hat deutlich gemacht, dass alle drei Gemeindestrukturmodelle ihre spezifischen Vor- und Nachteile aufweisen. In der Kurzfassung (Abschnitt 1.) dieser Studie ist das Abschneiden der drei Gemeindestrukturmodelle hinsichtlich der verwendeten Effizienz- und Effektivitätsmaßstäbe in der Übersicht 1 zusammenfassend dargestellt worden. Es zeigt sich, dass keines der Modelle dazu in der Lage ist, allen Effizienz- und Effektivitätsmaßstäben vollständig zu entsprechen. Hier sei nur noch einmal darauf hingewiesen, dass sich dieses Ergebnis nicht nur auf die qualitativen Bewertungen bezieht. Vielmehr gibt es auch hinsichtlich der mit den quantitativen Berechnungen ermittelten ausgabenmäßigen Effizienz teilweise Vorteile der heutigen Verwaltungsgemeinschaften (im Bereich verschiedenener Selbstverwaltungsaufgaben sowie bei der Öffentlichen Ordnung) und teilweise eindeutige Vorteile der heutigen Einheitsgemeinden (im Bereich der allgemeinen Verwaltung und des Brandschutzes). Allerdings muss auch betont werden, dass diese Vorteile oder Nachteile von Einheitsgemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften in vielen Bereichen zu einem nicht unerheblichen Teil durch die Siedlungsstruktur bedingt sind und es sich bei Einheitsgemeindetendenziell um Gebiete mit überdurchschnittlicher Bevölkerungsdichte handelt, während Verwaltungsgemeinschaften (vor allem mit gemeinsamen Verwaltungsamt) vornehmlich in ländlichen Räumen anzutreffen sind. Kostennachteile der Verwaltungsgemeinschaften (A) z. B. beim Brandschutz sind daher eher der dünnen Besiedlung und den gesetzlichen Vorschriften (Brandort muss auch in dünn besiedelten Gebieten innerhalb von 12 Minuten erreichbar sein) zuzuschreiben. Eine Umwandlung einer Verwaltungsgemeinschaft in eine Einheitsgemeinde würde diesen Kostennachteil nicht beseitigen. Vor dem Hintergrund dieses Befundes ist festzuhalten, dass es von der Gewichtung der einzelnen Bewertungskriterien durch die politischen Entscheidungsträger abhängt, welchem Modell im Rahmen der rechtlich gesetzten Bedingungen der Vorzug gegeben werden sollte.

Unter den Bedingungen des Status quo könnte eine Entscheidung zugunsten der heutigen Verwaltungsgemeinschaften dazu angetan sein, die für diese Verwaltungsform ermittelten Effizienz- und Effektivitätsvorteile zu erhalten. Allerdings sprechen die für die Zukunft erwarteten Veränderungen gegen dieses Modell. Bei einer abschließenden Gewichtung der Kosten und Nutzen der Gemeindestrukturmodelle sollten die wesentlichen Herausforderungen berücksichtigt werden, vor welchen die wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Entwicklung des Landes Sachsen-Anhalt in der Zukunft stehen wird. Der demographische Wandel wird ohne massive Zuwanderung zu einer weiteren Entleerung des Landes führen. Verbunden mit dem demographischen Wandel, aber auch als Folge der Regelungen des Solidarpakts II und der EU-Beihilfen, wird der finanzielle Rahmen für das Land zunehmend eingeengt werden.

Die Fallstudien haben in Bezug auf die dynamische Betrachtung der kommunalen Entwicklung ein sehr ernüchterndes Ergebnis zutage gebracht. Nahezu allen befragten Akteuren war zwar abstrakt bewusst, dass insbesondere die demographische Entwicklung ihre Gemeinden in absehbarer Zukunft mit voller Wucht treffen wird. Sie haben aber zumeist noch nicht realisiert, dass dies für sie und ihre Mitbürger zu erheblichen Einschnitten führen muss. Ideen, wie man auf diese Entwicklungen reagieren könnte, wurden in den Gesprächen so gut wie nicht vorgetragen. Es liegt auf der Hand, dass entspre-

chende Reaktionen vor allem in einer deutlichen weiteren Zentralisation von Einrichtungen der Punkt-Infrastruktur (Kindertagesstätten, Schulen, Sport- und Kultureinrichtungen) bestehen müssen, die in Zukunft in den kleineren Orten immer weniger ausgelastet sein werden. Die Durchführung einer solchen Konzentration, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht unbedingt geboten erscheint, kann nur durch eine starke kommunale Verwaltung erfolgen (wenn nicht ein „Staatskommissar“ eingesetzt werden soll). Eine entsprechende Kraft fehlt den heutigen Verwaltungsgemeinschaften. Demgemäß können nur Einheitsgemeinden oder Verbandsgemeinden dazu in der Lage sein, entsprechende harte Einschnitte zu realisieren. Die Fallstudien haben gezeigt, dass auch in Einheitsgemeinden die Konzentration von Infrastruktureinrichtungen keineswegs leicht durchzusetzen ist. Vor dem Hintergrund der mit den Fallstudien bestätigten Vorteile dezentraler Entscheidungen auf der Ortsebene und des erwarteten höheren Integrationswertes der Verbandsgemeinden im Vergleich zu den Einheitsgemeinden ließe sich erwarten, dass entsprechende Entscheidungen durch die Verbandsgemeinden eher die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger finden könnten.

Auch um die in den Hauptteilen der Studie ausführlich dargelegten Effizienz- und Effektivitätsvorteile der heutigen Verwaltungsgemeinschaften so weit wie möglich zu erhalten, kann in dem Modell der Verbandsgemeinde eine vorteilhafte Lösung für jene Teilräume des Landes gesehen werden, für welche die Nachteile des Modells der Einheitsgemeinde sehr hoch bewertet werden. Die Gutachter erwarten, dass durch die Verbandsgemeinden viele der heute nachweisbaren Effizienz- und Effektivitätsvorteile der Verwaltungsgemeinschaften auch für die Zukunft in einem zunehmend äußerst dünn besiedelten Raum gesichert werden können. Zweifellos bringt die Verbandsgemeinde gegenüber den heute praktizierten Gemeindemodellen Mehrkosten (höhere Aufwendungen für Mandatsträger) mit sich. Zugleich ist aber auch mit entlastenden Effekten zu rechnen, die sich jedoch nicht so leicht quantifizieren lassen wie die Aufwendungen für Mandatsträger.

Wenn die Nachteile von Verwaltungsgemeinschaften vermieden, zugleich aber ihre zuvor dargestellten Vorzüge erhalten werden sollen, kann im Modell der Verbandsgemeinde eine insgesamt vorteilhafte Lösung gesehen werden. Indem Aufgabenbereiche, bei denen die Verwaltungsgemeinschaften nach dem vorliegenden empirischen Befund Effizienz- und Effektivitätsdefizite aufweisen, explizit der Ebene der Verbandsgemeinde zugewiesen werden, können diese Defizite ausgeglichen werden, ohne alle Vorteile der heutigen Verwaltungsgemeinschaften aufgeben zu müssen. Zudem bleibt auf der Ebene der Verbandsgemeinde die Anforderung der demokratischen Legitimation von zentralen Entscheidungen in Bezug auf die örtliche Gemeinschaft gewahrt.

Im Modell der Verwaltungsgemeinschaften stehen entsprechenden Verlagerungen von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises von den Mitgliedsgemeinden auf die Ebene der Verwaltungsgemeinschaft (auf das gemeinsame Verwaltungsamt) verfassungsrechtliche Anforderungen entgegen. Diesen Anforderungen kann durch die Überführung der Verwaltungsgemeinschaften in demokratisch unmittelbar legitimierte Verbandsgemeinden Rechnung getragen werden. Der Verbandsgemeindeebene können Aufgaben des eigenen Wirkungskreises auch per Gesetz übertragen werden. Bei der Wahl des zukünftigen

Gemeindemodells ist auch zu bedenken, dass innerhalb der heutigen Verwaltungsgemeinschaften nur eine geringe Neigung zu entsprechenden „Hochzonungen“ von den Mitgliedsgemeinden auf die Ebene des Verwaltungsamtes gegeben ist.

Die bisherigen Ausführungen in diesem Abschnitt gelten in erster Linie für die Verwaltungsgemeinschaften (A). Hinsichtlich der heutigen Verwaltungsgemeinschaften (T) konnten im Vergleich zu den Einheitsgemeinden nur geringe Effizienz- und Effektivitätsunterschiede ermittelt werden. Verwaltungsgemeinschaften (T) finden sich heute in jenen Teilräumen des Landes, in denen ein wirtschaftlich und einwohnermäßig dominierender Zentraler Ort und einzelne eher ländlich strukturierte Gemeinden in unmittelbarer Nähe zueinander liegen; der Zentrale Ort fungiert dann als Trägergemeinde. In Anbetracht des empirischen Befundes wäre es durchaus möglich, die heutigen Verwaltungsgemeinschaften (T) zu erhalten. Wenn aber die heutigen Verwaltungsgemeinschaften (A) in Verbandsgemeinden oder Einheitsgemeinden umgeformt werden sollen, würde die Erhaltung des Modells der Verwaltungsgemeinschaften (T) dazu führen, dass zukünftig drei unterschiedliche Gemeindestruktur-Varianten in Sachsen-Anhalt bestünden. Dies ist vermutlich mit Unübersichtlichkeiten und einer Aufblähung von Verwaltungsvorschriften verbunden. Demgemäß wäre zu überlegen, ob das Verbandsgemeindemodell für die Teilräume, in denen es heute Verwaltungsgemeinschaften (T) gibt, modifiziert werden könnte. Alternativ hierzu käme der Übergang zu Einheitsgemeinden in Frage. Hierzu bedarf es weiterer Überlegungen.

Die Frage nach der „richtigen“ oder „optimalen“ Größe der Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften bzw. Verbandsgemeinden war nicht Gegenstand des Gutachtens. Die Gutachter geben aber zu bedenken, dass eine Zusammenlegung von Mitgliedsgemeinden, die relativ wenige Einwohner haben, aber räumlich weit voneinander entfernt liegen, zu einer Abnahme des bürgerschaftlichen Engagements für den jeweiligen Ort und zu einer Abnahme der Vorteile der Ortsnähe führen kann; eine positive Identifikation der Bürger mit dem neuen Gebilde wird vielfach nicht erreicht werden können. Demgemäß sollten Ausnahmen von einem pauschal festgelegten Einwohnerrichtwert zugelassen werden.

In Bezug auf die „*Speckgürtelgemeinden*“ im Umland von Oberzentren hat die Landesregierung in ihrem Eckpunktepapier die Einrichtung von Einheitsgemeinden befürwortet. Bei einer Verwaltungsgemeinschaft im Stadtumland besteht die Möglichkeit, dass zwischen einzelnen Mitgliedsgemeinden und dem Oberzentrum Verhandlungen stattfinden, die zu Lasten der anderen Mitgliedsgemeinden gehen können. Das Oberzentrum kann versuchen, durch simultane Verhandlungen mit jeder der Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft besonders günstige Bedingungen für grenzüberschreitende Kooperationsvorhaben (z. B. für ein gemeinsames Gewerbegebiet) zu erreichen. Abmachungen zwischen dem Oberzentrum und einzelnen Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft können die Auslastung von Infrastruktureinrichtungen im Oberzentrum erhöhen, zugleich aber bei entsprechenden Einrichtungen in einer anderen Mitgliedsgemeinden zu Kostensteigerungen (je Outputeinheit) führen. Für das Oberzentrum kommt es u. U. zu Vorteilen aufgrund der skizzierten Verhandlungsmöglichkeiten. Andererseits ist zu bedenken, dass für die Lösung von Stadtumlandproblemen (z.

B. für eine gemeinsame Flächennutzungsplanung) stets mit einer Vielzahl von Partnern verhandelt werden muß, so dass ein entsprechend hoher Aufwand entsteht. Die angeführten Probleme sprechen allerdings nicht unbedingt dafür, im Umland der Oberzentren ausschließlich Einheitsgemeinden einzurichten. Verbandsgemeinden könnten ebenso vorteilhaft sein wie Einheitsgemeinden. Entsprechendes gilt für das Argument, wonach potentielle Investoren im Rahmen einer Ansiedlungsentscheidung im Status quo mit einer Vielzahl von Mitgliedsgemeinden verhandeln müssen. Sofern die entsprechenden Zuständigkeiten der Verbandsgemeinde übertragen würden, wäre wiederum das Verbandsgemeindemodell ebenso leistungsfähig wie eine Einheitsgemeinde.

9.2. Weiterer Entscheidungs- und Forschungsbedarf

Bei der Umsetzung der Handlungsempfehlungen sollte von den Entscheidungsträgern bedacht werden, dass sich die heutigen Aufgaben des Staates und der Gemeinden in Zukunft – auch über die bereits angesprochenen Einwirkungen aufgrund des demographischen Wandels hinaus – verändern werden. So werden heutige öffentliche Aufgaben wieder zunehmend privat- oder freigemeinwirtschaftlich organisiert. Hierzu gehören nicht zuletzt die Kindertagesstätten. Zunehmend werden aber auch Schulen aus den Kommunen ausgegliedert, auch wenn sich dies in Sachsen-Anhalt bislang nur bedingt niederschlägt. Diese Tendenzen bedürfen einer gewissen Lenkung, aber auch Förderung. Denn für den Abbau staatlicher Schulden und die Senkung der öffentlichen Abgaben sowie auch für eine Entlastung der Wirtschaft und der privaten Haushalte von übermäßigen staatlichen Regulierungen sollte eine deutliche „Verschlankung“ der staatlichen und kommunalen Aufgabenerfüllung angestrebt werden.⁵⁰¹ Entsprechende Maßnahmen werden auch Implikationen für die Entscheidungen über die in diesem Gutachten erörterten Gemeindemodelle und über die erforderliche Mindestgröße von (Mitglieds-)Gemeinden haben. Die zuvor dargelegten Handlungsempfehlungen müssten dann weiter entwickelt werden.

Vergleichbare Implikationen können auch von Aufgaben- und Kompetenzverlagerungen von der Kreis- auf die Gemeindeebene ausgehen. Soweit es durch eine solche Funktionalreform zu einer deutlichen Erweiterung der gemeindlichen Zuständigkeiten in dem einen oder anderen Aufgabenbereich kommen sollte, könnte dies auch Auswirkungen auf die Gewichtung der in diesem Gutachten verwendeten Effizienz- und Effektivitätskriterien haben. Bei den weiteren Überlegungen zu einer Funktionalreform in Sachsen-Anhalt sollten diese Zusammenhänge beachtet werden.

Weiterhin sollten die Implikationen einer stärkeren Deregulierung im Verhältnis des Bundes⁵⁰² und des Landes zu den Kommunen in die politische Entscheidungsfindung einbezogen werden. Es lässt sich vermuten, dass die Möglichkeiten der Gemeinden zur

⁵⁰¹ Es lässt sich vermuten, dass gerade eine allgemeine Aufgabenkritik und ein Verzicht des öffentlichen Sektors insgesamt auf eine Erfüllung von Aufgaben in besonderem Maße dazu geeignet sein dürften, eine Senkung der Kosten des öffentlichen Sektors und damit eine Effizienzsteigerung der öffentlichen Leistungserstellung herbeizuführen.

⁵⁰² Soweit dies nach der Föderalismus-Reform noch rechtlich möglich ist.

Effizienz- oder Effektivitätsverbesserung durch einen Abbau der heutigen Regulierungsdichte erhöht werden können. Hierzu wären allerdings weiterführende Untersuchungen erforderlich.

Weiterer wissenschaftlicher Untersuchungsbedarf ergibt sich auch aufgrund einiger Befunde der quantitativen Analyse. Hierzu gehört z. B. die Frage, auf welche weiteren Faktoren (z. B. Einwohnerdichte, andere räumliche Spezifika) neben der Verwaltungsstruktur die Effizienzvorteile der Einheitsgemeinden oder jene der Verwaltungsgemeinschaften zurückgeführt werden können.

Hinsichtlich der Ursachen für die ausgabenmäßigen Effizienz- und Effektivitätsvorteile der Verwaltungsgemeinschaften bzw. der Einheitsgemeinden konnten in dieser Studie nur Vermutungen dargelegt werden, die teilweise durch die Ergebnisse aus den Fallstudien untersetzt werden konnten. Es wäre sehr wünschenswert, wenn im Rahmen weiterführender Untersuchungen der Frage nach den jeweils relevanten Kosteneinflußgrößen nachgegangen werden könnte.

Es gehörte nicht zu den Aufgaben dieses Gutachtens, die Möglichkeiten einer politischen Umsetzung der im Abschnitt 9.1. vorgestellten Handlungsempfehlungen zu prüfen. Grundsätzlich kann die Entscheidung darüber, ob eine heutige Verwaltungsgemeinschaft eher in eine Einheitsgemeinde oder in eine Verbandsgemeinde umgewandelt werden sollte, entweder auf der Landesebene, von den jetzigen Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaften oder direkt von den Bürgerinnen und Bürgern in einer heutigen Verwaltungsgemeinschaft entschieden werden. Der empirische Befund, wonach keines der beiden Reformmodelle bei allen Effizienz- und Effektivitätskriterien durchgängig dem jeweils anderen Modell überlegen ist und zudem die Effizienz der gemeindlichen Aufgabenerfüllung stark von regionalen und lokalen Rahmenbedingungen geprägt wird, spricht nach Ansicht der Gutachter dafür, die Entscheidung eher nicht der Landesebene, sondern den dezentralen Entscheidungsprozessen zu übertragen. Dabei besteht die Möglichkeit, dass sich die dezentralen Entscheidungsträger bei ihrer Gewichtung der einzelnen Effizienz- und Effektivitätskriterien nicht für die in ihrer Situation eigentlich kostengünstigere Lösung entscheiden. Um zu verhindern, dass dem Land durch eine nicht situationsgerechte dezentrale Entscheidung – insbesondere durch eine Entscheidung für das Modell der Verbandsgemeinde und deren offenkundige Mehrkosten aufgrund der erhöhten Zahl von Mandatsträgern – Mehrkosten entstehen, könnten institutionelle Vorkehrungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs getroffen werden. So wären Regelungen möglich, denen zufolge eine Verbandsgemeinde unter Einschluss aller ihrer Mitgliedsgemeinden durch den Kommunalen Finanzausgleich finanziell genauso gestellt wird wie eine Einheitsgemeinde mit einer identischen Struktur in Bezug auf Finanzkraft und -bedarf. Etwaige Mehrkosten aufgrund einer nicht der jeweiligen Situation angepassten Entscheidung zugunsten der Verbandsgemeinde wären dann von den Gemeinden bzw. ihren Bewohnern selbst zu tragen. Die Gutachter gehen davon aus, dass für die Auslotung der Möglichkeiten einer Umsetzung dieser Anregungen weiterer Diskussions- und Untersuchungsbedarf besteht.

Literaturverzeichnis

- Backhaus, K., Erichson, B., Plinke, W., Weiber, R.* (2006): *Multivariate Analysemethoden*, 11. Auflage, Berlin.
- Bals, H., Hack, H., Reichard, C.* (2002): *Verwaltungsreform: Warum und wie. Leitfaden und Lexikon*, 2. Auflage, München.
- Beck, W.* (2005): *Kommunalreform und kein Ende – Zugleich ein Beitrag zur Reform der Verwaltungsgemeinschaften in Sachsen-Anhalt*, in: *Landes- und Kommunalverwaltung (LKV)*, 15. Jahrgang.
- Beck, W., Roschmann, C.* (2002): *Vom Nutzen der Mediation in der Kommunalreform*, in: *Landes- und Kommunalverwaltung (LKV)*, 12. Jahrgang.
- Bovenschulte, A.* (2000): *Gemeindeverbände als Organisationsform kommunaler Selbstverwaltung*, Baden-Baden.
- Burgi, M.* (2005): *Kommunalrecht*, München.
- Coelli, T., Rao, P., O'Donnell, C., Battese, G.* (2005): *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, New York.
- Dietlein, J., Thiel, M.* (2006): *Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Ein Beitrag zur Debatte um die Zukunft der Verbandsgemeindeverfassung. Erstellt im Auftrag des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz*, Düsseldorf.
- Dombert, M.* (2004): *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Gebietsreformen auf Gemeinde-, Ämter- und Kreisebene*, in: H. Meyer, M. Wallerath (Hrsg.), *Gemeinden und Kreise in der Region. 6. Greifswalder Verwaltungsfachtage am 5. und 6. März 2003*, Stuttgart.
- Dommach, H.A.* (1989): *Haushaltsrecht, § 27 BHO, Rn. 7.*
- Downs, A.* (1968): *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen.
- Eckpunktepapier des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt* (2007): *Eckpunkte der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt*, in: http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_des_Innern/PDF_Dokumente/Referat_02/Eckpunktepapier_Einheitsgemeinden_April2007.pdf, gelesen am 12.04.2007.
- Engels, T.* (1994): *Wirtschaftlichkeitsprinzip und Rationalisierung in der öffentlichen Verwaltung*, Regensburg.
- Fischer-Heidlberger, H.* (1983): *Die Rechtsstellung der Mitgliedsgemeinden in der Verwaltungsgemeinschaft*, Köln.
- Franz, T.* (2004): *Kommunalrecht Sachsen-Anhalt*, Baden-Baden.
- Gebhardt, I.* (2007): *Das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe und verfassungsgerichtliche Maßstabsbildung für kommunale Gebietsreformen, staatliche Aufgabenverlagerungen und Ausgestaltungen des kommunalen Finanzausgleichs*, Baden-Baden.
- Gern, A.* (2003): *Deutsches Kommunalrecht*, 3. Auflage, Baden-Baden.

- Grupp, K.* (2000): Haushaltsrecht, in: N. Achterberg, G. Püttner, T. Würtenberger (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht, Band II, 2. Auflage*, Heidelberg.
- Hamann, P.* (2005): *Gemeindegebietsreform in Bayern. Entwicklungsgeschichte, Bilanz und Perspektiven*, München.
- Hanusch, H., Kuhn, T., Cantner, U.* (1994): *Nutzen-Kosten-Analyse*, München.
- Haug, P.* (2007): Einfluss unterschiedlicher Organisationsstrukturen auf die Effizienz der Wasserwirtschaft – Das Beispiel Ostdeutschland, in: P. Haug, M. T. W. Rosenfeld, *Die Rolle der Kommunen in der Wasserwirtschaft, Hallesches Kolloquium zur Kommunalen Wirtschaft 2005, Schriften des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle, Band 25*, Baden-Baden.
- Hellermann, J., Görisch, C.* (2003): *Zukunftsfähige Kommunalstrukturen in Rheinland-Pfalz. Insbesondere: Zur Reform der Verbandsgemeindeverfassung. Gutachten er-stattet im Auftrag des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz*, in: *Gemeinde und Stadt, Beilage 8 zu Heft 9*.
- Hesse, J.J.* (2000): *Regierungs- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse des im Auftrag des Bundes der Steuerzahler Rheinland-Pfalz e.V. erstellten Gutachtens*, zitiert bei Dietlein, J., Thiel, M. (2006): S. 45, Fn. 144.
- Hill, H.* (1987): *Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform*, Baden-Baden.
- Hirshman, A.* (1970): *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge.
- Hofmann, W.* (1968): *Die Verbandsgemeinden und die kommunale Neuordnung in Rheinland-Pfalz. Ein Beitrag zur Verwaltungsreform*, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, 83. Jahrgang des Reichsverwaltungsblattes.
- Hofmann, W.* (1969): *Gesichtspunkte für die Neubildung von Gemeinden und Verbandsgemeinden*, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, 84. Jahrgang des Reichsverwaltungsblattes, S. 776 ff.
- Hoppe, W.* (1971): *Die kommunale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen*, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, 86. Jahrgang des Reichsverwaltungsblattes.
- Hüttemann, F.* (2002): *Das Gesetz zur Konsolidierung der Verwaltungsgemeinschaften in Sachsen-Anhalt*, in: *Landes- und Kommunalverwaltung (LKV)*, 12. Jahrgang.
- Janßen, W.* (1998): *Wirtschaftlichkeitsanalysen in Projekten der öffentlichen Verwaltung*, Frankfurt.
- Kirchhof, P.* (1983): *Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle*, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 2. Jahrgang.
- Kirsch, G.* (1974): *Ökonomische Theorie der Politik*, Tübingen und Düsseldorf.
- Klang, K.A.* (1997): *Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt mit erläuternder Einführung und ergänzenden Rechtsvorschriften*, 2. Auflage, Magdeburg.

- Klang, K.A., Gundlach, U.* (1999): Gemeindeordnung und Landkreisordnung Sachsen-Anhalt, 2. Auflage, Magdeburg.
- Klößner, W.* (2007): Kommentierung zu § 67 GO Rh.-Pf., in: Gabler, M., Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz, Band I, Wiesbaden.
- Kluth, W.* (1997): Verfassungsfragen der Privatisierung von Industrie- und Handelskammern, München.
- Kluth, W.* (2006): Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und Rechnungshofkontrolle der Kammern, in: Wirtschaft und Verwaltung (WuV), 31. Jahrgang.
- Kregel, B.* (2005): Kommunalrecht Sachsen-Anhalt, Taschenbuch für die politische Praxis, 3. neubearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin.
- Loschelder, W.* (1976): Kommunale Selbstverwaltungsgarantie und gemeindliche Gebietsgestaltung, Berlin.
- Lübking, U., Beck, W.* (2007): Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt. Ergänzbarer Kommentar mit weiterführenden Vorschriften, Berlin.
- Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt* (2007): Eckpunkte der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt, 25.04., in: http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_des_Innern/PDF_Dokumente/Referat_02/Eckpunktepapier_Einheitsgemeinden_April2007.pdf, gelesen am 12.04.2007.
- Nierhaus, M., Gebhardt, I.* (2000): Kommunale Selbstverwaltung zur gesamten Hand. Von der Samt- und Verbandsgemeinde zur Orts- und Amtsgemeinde?, Berlin.
- Nissle, A., Schneider, P.* (2007): Kommentierung zu § 126 GO LSA, in: W. Kleine, A. Kolb, A. Nissle, P. Schneider, S. Fenzel (Hrsg.), Kommunalverfassungsrecht Sachsen-Anhalt, Wiesbaden.
- North, D.* (1981): Structure and Change in Economic Theory, New York.
- Oebbecke, J.* (1999): Überlegungen zur Größe von Verwaltungseinheiten, in: Henneke, H.-G. (Hrsg.), Optimale Aufgabenerfüllung im Kreisgebiet?, Stuttgart.
- Oehler, G.* (1992): Die Verwaltungsgemeinschaft als Alternative zur Einheitsgemeinde in den neuen Bundesländern, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), 2. Jahrgang.
- Olson, Mancur Jr.* (1969): The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, in: AER, Bd. 59.
- Püchel, M., Klang, K.A.* (2001): Kommunalreform in Sachsen-Anhalt, in: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), 11. Jahrgang.
- Püttner, G.* (2000): Verwaltungslehre. Ein Studienbuch, 3. Auflage, München.
- Reidenbach, M.* (2006) Die Sachinvestitionen der Kommunen und Unternehmen – eine Bestandsaufnahme, Aktuelle Informationen, difu Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.
- Ruffert, M.* (2006): Verfassungsrechtlicher Rahmen für eine Gebiets- und Funktionalreform im Freistaat Thüringen, in: Thüringer Verwaltungsblätter (ThürVBl.).

- Sachs, L.* (2004): *Angewandte Statistik – Anwendung statistischer Methoden*, 11. Aufl., Springer-Verlag, Berlin et al.
- Salmen, R.* (1980): *Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in der kommunalen Finanz- und Haushaltsplanung*, Berlin.
- Samuelson, P., Nordhaus, W.* (1987): *Volkswirtschaftslehre*, Band 2, Köln.
- Schuppert, G.F.* (1984): *Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle*, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDSrL)*, Heft 42.
- Siekmann, H.* (2003): *Kommentierung zu Artikel 114 GG*, in: *M. Sachs (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar*, 3. Auflage, München.
- Stich, R.* (1969): *Rheinland-Pfalz – Beispiel einer durchgreifenden Verwaltungsreform*, in: *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, 22. Jahrgang.
- Stober, R.* (1996): *Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland*, 3. Auflage, Stuttgart.
- Stüer, B.* (2002): *Gebietsreform in den alten Ländern – Erfahrungen für die neuen Länder?*, in: *Kommunalstrukturen in den Neuen Bundesländern nach 10 Jahren Deutscher Einheit*, Berlin.
- Stüer, B., Landgraf, B.* (1998): *Gebietsreform in den neuen Bundesländern – Bilanz und Ausblick*, in: *Landes- und Kommunalverwaltung (LKV)*.
- Thieme, W.* (1984): *Verwaltungslehre*, 4. Auflage, Köln.
- Thieme, W., Prillwitz, G.* (1981): *Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform*, Baden-Baden.
- Vogelsang, K., Lübking, U., Jahn, H.* (1997): *Kommunale Selbstverwaltung. Rechtsgrundlagen – Organisation – Aufgaben*, 2. Auflage, Berlin.
- von Auer, L.* (2003): *Ökonometrie – eine Einführung*, Berlin.
- von Mutius, A.* (1982): in: *A. von Mutius, E. Schmidt-Jortzig: Probleme mehrstufiger Erfüllung von Verwaltungsaufgaben auf kommunaler Ebene*, Siegburg.
- Wagener, F.* (1974): *Neubau der Verwaltung – Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert*, Berlin.
- Wehling, H.* (1989): *Politische Partizipation in der Kommunalpolitik*, in: *AfK*.
- Wiegand, B., Grimberg, M.* (2003): *Gemeindeordnung Sachsen-Anhalt. Kommentar*, 3. Auflage, München.
- Wolff, H. J., Bachof, O., Stober, R.* (2004): *Verwaltungsrecht. Band 3*, 5. Auflage, München.

Liste der Gespräche in den Fallstudienkommunen

Nr. des Fallstudiengesprächs	Nr. der Fallstudienkommune, in der das Gespräch geführt wurde	Charakterisierung der Gesprächspartner bezüglich des ausgeübten Amtes bzw. der ausgeübten Funktion
1	4	Bürgermeister, Leiter Kämmerei, Referent für Sport, Kultur, Tourismus, Schulen
2	4	Bürgermeister
3	4	Bürgermeister
4	1	Stellvertretender Leiter der Kämmerei, Leiter Bereich Kulturveranstaltungen/Kulturförderung, Leiter Ordnungsamt
5	1	Vorsitzender des Gemeinderats
6	9	Leiter der Verwaltungsgemeinschaft, zwei Bürgermeister
7	6	Stadtratsvorsitzender
8	6	Bürgermeister, Leiter der Kämmerei
9	2	Bürgermeister
10	2	Bürgermeister
11	10	Leiter des Verwaltungsamtes, Leiter der Kämmerei, Leiter des Bau- und Ordnungsamtes
12	10	Vorsitzender des Gemeinschaftsausschusses und Bürgermeister, Bürgermeister
13	5	Bürgermeister, Leiter der Kämmerei, Vorsitzender des Gemeinderats, Ortsbürgermeister
14	3	Vorsitzender des Gemeinderats
15	3	Bürgermeister, Leiter der Kämmerei, Mitarbeiter im Bereich Veranstaltungen/Kultur, Leiter des Bereichs Kindertagesstätten, Schulen, Kultur, Verwaltungsexperte
16/17	7	Vorsitzender des Stadtrates, Leiter des Amtes Finanzen, Leiter des Haupt- und Personalamtes
18	8	zwei Bürgermeister
19	8	Leiter der Verwaltungsgemeinschaft, Leiter der Kämmerei

Anhang

Anhang A-5.1

Tabelle: A-5.1-1:

Übersicht über die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden, die zur Erfüllung auf die Verwaltungsgemeinschaften zum 01.01.2004 übertragen waren

lfd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
1	AZE	Coswig (Anhalt)	Buko	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Cobbelsdorf		
			Coswig (Anhalt), Stadt		
			Düben		
			Griebo		
			Klieken		
			Köselitz		
			Möllensdorf		
			Senst		
			Wörpen		
2	AZE	Loburg	Hobeck	Schiedsstelle	Alle
			Ladeburg		
			Leitzkau		
			Loburg, Stadt		
			Rosian		
			Schweinitz		
			Zeppernick		
3	AZE	Oranienbaum	Brandhorst	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Griesen		
			Horstdorf		
			Kakau		
			Oranienbaum, Stadt		
4	AZE	Rosseltal	Bräsen	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Brambach		
			Hundeluft		
			Jeber-Bergfrieden		
			Ragösen		
			Rodleben		
			Serno		
			Stackelitz		
			Thießen		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

lfd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
5	AZE	Vorfläming	Bornum	Kindertagesstätten, Grundschulen, Schulhorte, Schiedsstelle	Alle
			Buhlendorf		
			Deetz		
			Dobritz		
			Grimme		
			Lindau, Stadt		
			Nedlitz		
			Polenzko		
			Reuden		
			Straguth		
			Zernitz		
6	AZE	Wörlitzer Winkel	Gohrau	Schiedsstelle	Alle
			Rehsen		
			Riesigk		
			Vockerode		
			Wörlitz, Stadt		
7	AZE	Zerbster Land	Bias	alle pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben, Schiedsstelle	Alle
			Dornburg		
			Gehrden		
			Gödnitz		
			Güterglück		
			Hohenlepte		
			Jütrichau		
			Leps		
			Lübs		
			Luso		
			Moritz		
			Nutha		
			Prödel		
			Steutz		
Walternienburg					
8	BBG	Alsleben	Beesenlaublingen	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Belleben		
			Plötzkau		
			Schackstedt		
			Strenznaundorf		
9	BBG	Bernburg	Bernburg (Saale), Stadt	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Gröna		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

lfd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
10	BBG	Bernburg-Land	Baalberge	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Biendorf		
			Cörmigk		
			Edlau		
			Gerlebogk		
			Peißen		
			Poley		
			Preußlitz		
			Wiendorf		
			Wohlsdorf		
11	BBG	Nienburg (Saale)	Gerbitz	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Latdorf		
			Neugattersleben		
			Nienburg (Saale), Stadt		
			Pobzig		
			Wedlitz		
12	BBG	Wipperaue	Güsten, Stadt	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Ilberstedt		
13	BTF	Am Strengbach	Brehna, Stadt	Schiedsstelle, Trägerschaft Kindertagesstätten	Alle
			Glebitzsch		
			Petersroda		
			Roitzsch		
14	BTF	Jeßnitz-Bobbau	Bobbau	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Jeßnitz (Anhalt), Stadt		
15	BTF	Muldestausee	Friedersdorf	Schiedsstelle	Alle
			Mühlbeck		
			Muldenstein		
			Pouch		
16	BTF	Raguhn	Altjeßnitz	Schiedsstelle	Alle
			Marke		
			Raguhn, Stadt		
			Retzau		
			Schierau		
			Thurland		
			Tornau vor der Heide		
17	BTF	Sandersdorf	Heideloh	Festsetzung und Erhebung Verwaltungskosten des eigenen Wirkungskreises, Schiedsstelle, Betreibung Bauhof	Alle
			Ramsin		
			Renneritz		
			Sandersdorf		
			Zscherndorf		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

lfd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
18	BTF	Schmerzbach	Burgkennitz	Schiedsstelle, Gleichstellungsbeauftragte	Alle
			Gossa		
			Gröbern		
			Krina		
			Plodda		
			Rösa		
			Schlaitz		
			Schwemsal		
19	BTF	Zörbig	Götnitz	Schiedsstelle	Alle
			Großöberitz		
			Löberitz		
			Quetzdölsdorf		
			Rödgen		
			Salzfurkapelle		
			Schrenz		
			Spören		
			Stumsdorf		
			Zörbig, Stadt		
20	BTF	Wolfen	Thalheim	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Wolfen, Stadt		
21	KÖT	Fuhneue	Edderitz	Schiedsstelle, Aufgaben nach Gerichtsverfassungsgesetz, Aufgaben nach Arbeitssicherheitsgesetz, Einrichtung des Amts- und Mitteilungsblattes	Alle
			Gröbzig, Stadt		
			Maasdorf		
			Piethen		
			Wieskau		
22	KÖT	Anhalt-Süd	Cösitz	Einrichtung des Amts- und Mitteilungsblattes, Fundbüro, Fundtiere, Erhebung Verwaltungskosten, Schiedsstelle	Alle
			Cosa		
			Glauzig		
			Gnetsch		
			Görzig		
			Libehna		
			Prosigk		
			Radegast, Stadt		
			Riesdorf		
			Schortewitz		
			Trebbichau an der Fuhne		
			Weißandt-Gölzau		
			Zehbitz		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

Ifd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
23	KÖT	Oberes Zietetal	Fraßdorf	Alle Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises	Alle
			Großbadegast		
			Hinsdorf		
			Libbesdorf		
			Meilendorf		
			Quellendorf		
			Reupzig		
			Scheuder		
24	KÖT	Osternienburg	Chörau	Schiedsstelle, Aufgaben nach Gerichtsverfassungsgesetz, Fundbüro, Fundtiere	Alle
			Diebzig		
			Dornbock		
			Drosa		
			Elsnigk		
			Micheln		
			Osternienburg		
			Reppichau		
Wulfen					
25	WB	Annaburg	Annaburg, Stadt	Abwasserentsorgung, Schiedsstelle	Alle
			Bethau		
			Groß Naundorf		
26	WB	Bergwitzsee	Bergwitz	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Radis		
			Rotta		
			Schleesen		
			Selbitz		
			Uthausen		
27	WB	Elster-Seyda-Klöden	Elster (Elbe)	Schiedsstelle, Straßenwinterdienst	Alle
			Gadegast		
			Gentha		
			Klöden		
			Listerfehrda		
			Mellnitz		
			Morxdorf		
			Naundorf bei Seyda		
			Rade		
			Schützberg		
			Seyda, Stadt		
			Zemnick		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

Ifd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
28	WB	Heideck-Prettin	Axien	Schiedsstelle	Alle
			Labrun		
			Lebien		
			Plossig		
			Prettin, Stadt		
29	WB	Holzdorf	Busckuhnsdorf	Schiedsstelle, Vollstreckung, Kassen- und Rechnungsgeschäfte, Straßenwinterdienst, Bauplanung und Baubetreuung, Vorbereitung und Aufstellung Haushaltspläne, Vertretung in gerichtl. Verfahren, Liegenschaftsnachweise und –bearbeitung, Verwaltung gemeindlicher Einrichtungen	Alle
			Holzdorf		
			Kleinkorga		
			Linda (Elster)		
			Mönchenhöfe		
			Neuerstadt		
			Reicho		
30	WB	Kemberg	Ateritz	Schiedsstelle	Alle
			Dabrun		
			Dorna		
			Eutzsch		
			Kemberg, Stadt		
			Rackith		
			Wartenburg		
31	WB	Mühlengrund	Abtsdorf	Schiedsstelle	Alle
			Bülzig		
			Dietrichsdorf		
			Mühlanger		
			Zörnigall		
32	WB	Südfläming	Boßdorf	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Mochau		
			Nudersdorf		
			Schmilkendorf		
			Straach		
33	WB	Tor zur Dübener Heide	Gräfenhainichen, Stadt	Schiedsstelle, Grundschulträgerschaft, Kindereinrichtungen, Sozialwesen, Mietwohnungen	Alle
			Jüdenberg		
			Schköna		
			Tornau		
34	WB	Zahna	Kropstädt	Schiedsstelle	Alle
			Leetza		
			Zahna, Stadt		
35	WB	Zschornewitz-Möhlau	Möhlau	Kindertagesstätten, Horte, Schulen	Alle
			Zschornewitz		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

Ifd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
36	WB	Bad Schmiedeberg	Bad Schmiedeberg, Stadt	Schiedsstelle	Alle
			Korgau		
			Söllichau		
37	WB	Elbe-Heideland-Gemeinden	Globig-Bleddin	Schiedsstelle	Alle
			Meuro		
			Pretzsch (Elbe), Stadt		
			Priesitz		
			Schnellin		
38	BLK	An der Finne	Burgholzhausen	Schiedsstelle, Abwasserbehandlung und -entsorgung, Baumschutz	Alle
			Eckartsberga, Stadt		
			Herengosserstedt		
			Taugwitz		
			Tromsdorf		
39	BLK	Bad Kösen	Abtlöbnitz	Schiedsstelle	Alle
			Bad Kösen, Stadt		
			Crölpa-Löbschütz		
			Janisroda		
			Klosterhäsele		
			Leislau		
			Möllern		
			Prießnitz		
Spielberg					
40	BLK	Droyßiger-Zeitzer Forst	Bergisdorf	Schiedsstelle	Alle
			Breitenbach		
			Döschwitz		
			Droyßig		
			Grana		
			Haynsburg		
			Kretzschau		
			Schellbach		
			Weißborn		
			Wetterzeube		
41	BLK	Finne	Altenroda	Schiedsstelle	Alle
			Bad Bibra, Stadt		
			Billroda		
			Bucha		
			Kahlwinkel		
			Lossa		
			Saubach		
Steinburg					

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

Ifd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
42	BLK	Freyburger Land	Balgstädt	Schiedsstelle, Trägerschaft Kindertageseinrichtungen	Alle
			Baumersroda		
			Ebersroda		
			Freyburg (Unstrut), Stadt		
			Gleina		
			Größnitz		
			Pödelist		
			Schleberoda		
			Zeuchfeld		
43	BLK	Heidegrund	Goldschau	Schiedsstelle, Trägerschaft von Grundschulen	Alle
			Kleinhelmsdorf		
			Meineweh		
			Osterfeld, Stadt		
			Unterkaka		
			Waldau		
			Weickelsdorf		
44	BLK	Laucha an der Unstrut	Burgscheidungen	Schiedsstelle, Trägerschaft Kindertageseinrichtungen	Alle
			Burkersroda		
			Golzen		
			Hirschroda		
			Kirchscheidungen		
			Laucha an der Unstrut, Stadt		
			Thalwinkel		
			Weischütz		
45	BLK	Maibach-Nödlitztal	Deuben	Schiedsstelle	Alle
			Döbris		
			Luckenau		
			Nonnewitz		
			Theißen		
46	BLK	Mittlere Unstrut	Karsdorf	Schiedsstelle	Alle
			Memleben		
			Nebra (Unstrut), Stadt		
			Reinsdorf		
			Wangen		
			Wohlmirstedt		
47	BLK	Schnaudertal	Bröckkau	Schiedsstelle, Abwasserbehandlung und -entsorgung, Trägerschaft Kindertageseinrichtungen	Alle
			Droßdorf		
			Geußnitz		
			Heuckewalde		
			Kayna		
			Wittgendorf		
			Würchwitz		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

lfd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
48	BLK	Wethautal	Casekirchen	Schiedsstelle, Essenversorgung für Kindertagesstätten und Schulen, Trägerschaft Grundschule und Hort	Alle
			Gieckau		
			Görschen		
			Löbitz		
			Mertendorf		
			Molau		
			Pretzsch		
			Schönburg		
			Stößen, Stadt		
			Utenbach		
Wethau					
49	ML	Am Hornburger Sattel	Bischofrode	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Bornstedt		
			Hornburg		
			Osterhausen		
			Rothenschirmbach		
			Schmalzerode		
Wolferode					
50	ML	Einetal-Vorharz	Alterode	Erteilung Sondernutzung gemeindestraßen, Gebührenbeitreibung	Alle
			Arnstedt		
			Bräunrode		
			Greifenhagen		
			Harkerode		
			Quenstedt		
			Stangerode		
			Sylda		
			Ulzigerode		
Welbsleben					
51	ML	Gerbstedt	Freist	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Friedeburg (Saale)		
			Friedeburgerhütte		
			Gerbstedt, Stadt		
			Heiligenthal		
			Ihlewitz		
			Welfesholz		
			Zabenstedt		
52	ML	Hettstedt	Hettstedt, Stadt	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Ritterode		
			Walbeck		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

Ifd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
53	ML	Klostermansfeld	Annarode	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Benndorf		
			Klostermansfeld		
			Siebigerode		
54	ML	Mansfeld	Biesenrode	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Gorenzen		
			Großörner		
			Mansfeld, Stadt		
			Möllendorf		
			Piskaborn		
Vatterode					
55	ML	Mansfelder Grund-Helbra	Ahlsdorf	Ordnungsamt, Standesamt, Bauamt, Bauhof, Kassenerführung,	Alle
			Helbra		
			Hergisdorf		
			Wimmelburg		
56	ML	Mansfelder Platte	Augsdorf	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Burgsdorf		
			Dederstedt		
			Hedersleben		
			Hübitz		
			Neehausen		
			Polleben		
			Rottelsdorf		
Siersleben					
57	ML	Sandersleben	Sandersleben, Stadt	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Wiederstedt		
58	ML	Seegebiet Mansfelder Land	Amsdorf	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Aseleben		
			Erdeborn		
			Lüttchendorf		
			Röblingen am See		
			Seeburg		
			Stedten		
			Unterrißdorf		
Wansleben am See					
59	ML	Wippra	Abberode	Grundschulträgerschaft, Betreuung Kindertagesstätten	Alle
			Braunschwende		
			Friesdorf		
			Hermerode		
			Molmerswende		
			Ritzgerode		
Wippra					

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

lfd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
60	MQ	Bad Dürrenberg	Bad Dürrenberg, Stadt	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Oebles-Schlechtewitz		
			Spergau		
			Tollwitz		
61	MQ	Kötzschau	Friedensdorf	Keine Aufgabenübertragung	Alle
			Günthersdorf		
			Horburg-Maßlau		
			Kötschlitz		
			Kötzschau		
			Kreypau		
			Luppenau		
			Nempitz		
			Rodden		
			Wallendorf (Luppe)		
			Zöschen		
			Zweimen		
62	MQ	Laucha-Schwarzeiche	Delitz am Berge	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Klobikau		
			Knapendorf		
			Milzau		
			Schafstädt, Stadt		
63	MQ	Merseburg	Beuna (Geiseltal)	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Geusa		
			Merseburg, Stadt		
64	MQ	Oberes Geiseltal	Branderoda	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Gröst		
			Krumpa		
			Langeneichstädt		
			Mücheln (Geiseltal), Stadt		
			Oechlitz		
Wünsch					
65	MQ	Saale-Elster-Aue	Burgliebenau	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Ermlitz		
			Korbetha		
			Raßnitz		
			Röglitz		
			Schkopau		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

Ifd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
66	MQ	Wein-Weida-Land	Albersroda	Kindertagesstätte, Grundschulträgerschaft, Bauhof, Straßenreinigung, Winterdienst, komm. Wohnungsverwaltung, Naturstrandbad, Kassenanordnungen, Schiedsstelle	Alle
			Barnstädt		
			Nemsdorf-Göhrendorf		
			Obhausen		
			Steigra		
67	MQ	Weitzschker-Weidatal	Alberstedt	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Esperstedt		
			Farnstädt		
			Schraplau, Stadt		
68	SK	Götschetal-Petersberg	Gutenberg	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Krosigk		
			Kütten		
			Mösthinsdorf		
			Morl		
			Nehlitz		
			Ostrau		
			Petersberg		
			Sennewitz		
			Teicha		
Wallwitz (Saalkreis)					
69	SK	Landsberg	Landsberg, Stadt	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Queis		
			Schwerz		
			Sietzsch		
			Spickendorf		
70	SK	Nördlicher Saalkreis	Domnitz	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Löbejün, Stadt		
			Nauendorf		
			Plötz		
71	SK	Saalkreis-Ost	Brachstedt	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Braschwitz		
			Hohenthurm		
			Niemberg		
			Oppin		
			Peißen		
			Reußen		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

Ifd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
72	SK	Westliche Saaleaue	Angersdorf	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Hohenweiden		
			Holleben		
			Zscherben		
			Beesenstedt		
			Bennstedt		
			Fienstedt		
			Lieskau		
			Salzmünde		
			Schochwitz		
Zappendorf					
73	SK	Wettin	Brachwitz	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Döblitz		
			Döbel		
			Gimritz		
			Kloschwitz		
			Neutz-Lettewitz		
			Rothenburg		
Wettin, Stadt					
74	SK	Würde/Salza	Dornstedt	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Höhnstedt		
			Langenbogen		
			Steuden		
			Teutschenthal		
75	SGH	Allstedt	Allstedt, Stadt	Schiedsstelle	Alle
			Katharinenrieth		
			Mittelhausen		
			Niederröblingen (Helme)		
			Nienstedt		
			Winkel		
			Wolferstedt		
76	SGH	Helme	Brücken (Helme)	Schiedsstelle	Alle
			Edersleben		
			Hackpüffel		
			Martinsrieth		
			Riethnordhausen		
			Wallhausen		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

Ifd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
77	SGH	Kaltenborn	Beyernaumburg	Schiedsstelle	Alle
			Blankenheim		
			Emseloh		
			Holdenstedt		
			Liedersdorf		
			Riestedt		
			Sotterhausen		
78	SGH	„Kyffhäuser“ Berga-Kelbra-Tilleda	Berga	Schiedsstelle	Alle
			Kelbra (Kyffhäuser), Stadt		
			Tilleda (Kyffhäuser)		
79	SGH	Roßla	Bennungen	Schiedsstelle	Alle
			Breitungen		
			Dietersdorf		
			Drebsdorf		
			Hainrode		
			Hayn (Harz)		
			Kleinleinungen		
			Questenberg		
			Roßla		
			Wickerode		
80	SGH	Sangerhausen	Oberröblingen	Schiedsstelle	Alle
			Sangerhausen, Stadt		
81	SGH	Stolberg/Harz	Breitenstein	Schiedsstelle	Alle
			Rottleberode		
			Schwenda		
			Stolberg (Harz), Stadt		
			Ufrungen		
82	SGH	Südharz	Breitenbach	Schiedsstelle	Alle
			Gonna		
			Grillenberg		
			Großleinungen		
			Horla		
			Lengefeld		
			Morungen		
			Obersdorf		
			Pölsfeld		
			Rotha		
			Wettelrode		
			Wolfsberg		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

Ifd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
83	WSF	Großkorbetha	Burgwerben	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Großkorbetha		
			Reichardtswerben		
			Schkortleben		
			Tagewerben		
			Wengelsdorf		
84	WSF	Lützen	Großgörschen	Schiedsstelle, Naturschutz nach § 23 Naturschutzgesetz (NatSchG LSA)	Alle
			Lützen, Stadt		
			Poserna		
			Rippach		
			Röcken		
			Sössen		
			Starsiedel		
85	WSF	Teucherner Land	Gröben	Schiedsstelle	Alle
			Krauschwitz		
			Nessa		
			Teuchern, Stadt		
			Trebnitz		
86	WSF	Uichteritz	Goseck	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Markwerben		
			Storkau		
			Uichteritz		
87	WSF	Vier Berge	Gröbitz	Alle Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises, Kassen- und Rechnungsführung der Vgem, Erstellung Haushaltsplan	Alle
			Langendorf		
			Leißling		
			Prittitz		
88	WSF	Wiesengrund	Dehlitz (Saale)	Aufgaben nach dem Schiedsstellengesetz, Aufgaben nach dem Naturschutzgesetz-LSA	Alle
			Granschütz		
			Muschwitz		
			Taucha		
			Zorbau		
89	ASL	Aschersleben/Land	Aschersleben, Stadt	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Groß Schierstedt		
			Westdorf		
			Wilsleben		
90	ASL	Bördeau	Borne	Schiedsstelle	Alle
			Tarthun		
			Unseburg		
			Wolmirsleben		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

lfd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
91	ASL	Bördeblick	Cochstedt, Stadt	Vollstreckungsgeschäfte, Schiedsstellenangelegenheiten	Alle
			Groß Börnecke		
			Hecklingen, Stadt		
			Schneidlingen		
			Winningen		
92	ASL	Börde-Hakel	Etgersleben	Arbeitsförderung nach SGB II, Verwaltung und Vermarktung der gemeindlichen Gewerbegebiete, Lokalrundfunk Harz-Börde-Welle, Finanzierung und Durchführung Kinderfest bzw. Weihnachtsfeier Senioren, Befugnisse der Bürgermeister gem § 63 Abs. 5 GO LSA, Durchführung Wohngeldgesetz, Ausführung Bundessozialhilfegesetz	Alle
			Hakeborn		
			Westeregeln		
93	ASL	Hoym-Nachterstedt	Friedrichsaue	Schiedsstelle	Alle
			Frose		
			Hoym, Stadt		
			Nachterstedt		
			Neu Königsau		
			Schadeleben		
94	ASL	Staßfurt	Neundorf (Anhalt)	Statistik, Wahlen	
			Staßfurt, Stadt		
95	ASL	Wippertal	Amesdorf	Schiedsstelle	Alle
			Drohndorf		
			Freckleben		
			Giersleben		
			Klein Schierstedt		
			Mehringen		
			Schackenthal		
96	BÖ	Allerquelle	Drackenedt	Schiedsstelle	Alle
			Druxberge		
			Eilsleben		
			Ovelgünne		
			Ummendorf		
			Wormsdorf		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

Ifd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
97	BÖ	„Börde“ Seehausen/Klein Wanzleben	Dreileben	Schiedsstelle	Alle
			Eggenstedt		
			Klein Wanzleben		
			Schermcke		
			Seehausen, Stadt		
98	BÖ	Gröningen	Gröningen, Stadt	Bewirtschaftung Kindereinrichtungen und Beschäftigung Betreuungspersonal, Aufgaben der Stadtwirtschaft und Beschäftigung des Personals	Alle
			Kroppenstedt, Stadt		
99	BÖ	Sitz Hamersleben	Ausleben	Schiedsstelle	Alle
			Gunsleben		
			Hamersleben		
			Neuwegersleben		
			Ohrsleben		
			Wackersleben		
100	BÖ	Hötensleber Winkel	Barneberg	Sondernutzung an Gemeindestraßen und Ortsdurchfahrten	Alle
			Hötensleben		
101	BÖ	Oschersleben (Bode)	Altbrandsleben	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Hadmersleben, Stadt		
			Hornhausen		
			Oschersleben (Bode), Stadt		
102	BÖ	Ost-Lappwald	Peseckendorf	Schiedsstelle	Alle
			Harbke		
			Marienborn		
			Sommersdorf		
103	BÖ	„Sarretal“ Wanzleben	Völpke	Schiedsstelle	Alle
			Bottmersdorf		
			Domersleben		
			Groß Rodensleben		
			Hohendodeleben		
			Klein Rodensleben		
104	HBS	Harzvorland-Huy	Wanzleben, Stadt	Schiedsstelle, Anordnungen Kassenwesen, Erhebung Verwaltungsgebühren	Alle
			Aspenstedt		
			Athenstedt		
			Danstedt		
			Langenstein		
			Sargstedt		
Ströbeck, Schachdorf					

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

Ifd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
105	HBS	Osterwieck	Berßel	Schiedsstelle, Statistik, Verwaltungsgebühren nach KAG, Bauhof, Einvernehmensherstellung nach BauGB	Teilweise
			Bühne		
			Lüttgenrode		
			Osterwieck, Stadt		
			Rhoden		
			Schauen		
			Wülperode		
106	HBS	Schwanebeck	Groß Quenstedt	Brandschutzwesen, Bibliothekswesen, Aufgaben des Bauhofes	Alle
			Nienhagen		
			Schwanebeck, Stadt		
107	HBS	Untere Bode	Harsleben	Schiedsstelle, Versicherungsangelegenheiten, Tourismusförderung, Statistische Angelegenheiten, Einvernehmensherstellung nach BauGB, Teilungsgenehmigung BauGB, Vorkaufsverzicht BauGB, Verwaltungsgebühren nach KAG, Stundung Niederschlagung und Erlass von Forderungen	Alle
			Wegeleben, Stadt		
108	JL	Biederitz	Biederitz	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Gerwisch		
			Gübs		
			Königsborn		
			Menz		
			Nedlitz		
			Wahlitz		
			Woltersdorf		
109	JL	Fläming-Fiener	Dörnitz	Schiedsstelle, Trägerschaft von Grundschule und Kindertageseinrichtungen	Alle
			Drewitz		
			Gladau		
			Grabow		
			Krüssau		
			Küsel		
			Magdeburgerforth		
			Paplitz		
			Reesdorf		
			Reesen		
			Rietzel		
			Schopsdorf		
			Stresow		
			Theeßen		
			Tuchein		
Wüstenjerichow					

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

Ifd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
110	JL	Gommern	Dannigkow	Schiedsstelle	
			Gommern, Stadt		
			Karith		
			Vehlitze		
111	JL	Jerichow	Jerichow, Stadt	Schiedsstelle, Trägerschaft von Grundschule und Kindertageseinrichtungen	Alle
			Niebock		
			Redekin		
			Wulkow		
112	JL	Möckern	Möckern, Stadt	Schiedsstelle	Alle
			Tryppelna		
			Wallwitz		
			Zeddenick		
113	JL	Möser	Hohenwarthe	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Körbelitz		
			Lostau		
			Möser		
			Pietzpuhl		
114	JL	Stremme-Nordfiener	Schermen	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Brettin		
			Demsin		
			Kade		
			Karow		
			Klitsche		
			Mützel		
			Roßdorf		
			Schlagenthin		
Zabakuck					
115	OK	BeverSpring	Alleringersleben	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Altenhausen		
			Bartensleben		
			Bregenstedt		
			Eimersleben		
			Emden		
			Erleben		
			Hakenstedt		
			Ivenrode		
			Morsleben		
			Ostingersleben		
Uhrsleben					

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

lfd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
116	OK	Calvörde	Berenbrock	Schiedsstelle	Alle
			Calvörde, Flecken		
			Dorst		
			Grauingen		
			Klüden		
			Mannhausen		
			Velsdorf		
			Wegenstedt		
			Wiegwitz		
			Zobbenitz		
117	OK	Elbe-Ohre	Farsleben	Straßenreinigung, Winterdienst, Trägerschaft Grundschule, Erhebung Verwaltungskosten, Schiedsstelle; Nur Loitsche und Zielitz: Kindertagesstätte Farsleben	Teilweise
			Glindenberg		
			Heinrichsberg		
			Loitsche		
			Zielitz		
118	OK	Flechtinger Höhenzug	Behnsdorf	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Belsdorf		
			Böddensell		
			Bülstringen		
			Flechtingen		
			Süplingen		
119	OK	Hohe Börde	Eichenbarleben	Schiedsstelle, Alle Gemeinden außer: Hermsdorf, Hohenwarsleben	Teilweise
			Groß Santerleben		
			Hermsdorf		
			Hohenwarsleben		
			Irxleben		
			Niederndodeleben		
			Ochtmersleben		
			Wellen		
120	OK	Mittelland	Barleben	Schiedsstelle	Alle
			Ebendorf		
			Meitzendorf		
121	OK	Nördliche Börde	Ackendorf	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Bebertal		
			Bornstedt		
			Nordgermersleben		
			Rottmersleben		
			Schackensleben		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

Ifd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsge- meinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
122	OK	Oebisfelde	Bösdorf	Grundschulen mit Hortbe- trieb, Sportplätze ohne Vereinshäuser, Grünanla- gen, Spielplätze, Fried- hofswesen, Beantragung und Einsatz von ABM- Kräften, Straßenreinigung, Winterdienst	Alle
			Eickendorf		
			Etingen		
			Kathendorf		
			Oebisfelde, Stadt		
			Rätzlingen		
123	OK	Südheide	Born	Stellungnahme zu ge- meindlichem Einvernehmen	Teilweise
			Colbitz		
			Cröchern		
			Dolle		
			Hillersleben		
			Neuenhofe		
124	OK	Südliche Alt- mark/Elbe	Angern	Keine Aufgabenübertra- gung lt. Gemeinschaftsver- einbarung	
			Bertingen		
			Burgstall		
			Mahlwinkel		
			Rogätz		
			Sandbeiendorf		
125	OK	Weferlingen	Beendorf	Keine Aufgabenübertra- gung lt. Gemeinschaftsver- einbarung	
			Döhren		
			Eschenrode		
			Everingen		
			Hödingen		
			Hörsingen		
			Schwanefeld		
			Seggerde		
			Siestedt		
			Walbeck		
			Weferlingen, Flecken		
126	SDL	Altmärkische Höhe	Ballerstedt	Schiedsstelle	Alle
			Boock		
			Bretsch		
			Flessau		
			Gagel		
			Gladigau		
			Heiligenfelde		
			Kossebau		
			Lückstedt		
			Rossau		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

Ifd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
127	SDL	Arneburg-Krusemark	Altenzaun	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Arneburg, Stadt		
			Beelitz		
			Behrendorf		
			Hassel		
			Hindenburg		
			Hohenberg-Krusemark		
			Jarchau		
			Sandauerholz		
			Sanne		
			Schwarzholz		
			Storkau (Elbe)		
Werben (Elbe), Stadt					
128	SDL	Bismark (Altmark)	Berkau	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Bismark (Altmark), Stadt		
			Büste		
			Holzhausen		
			Könnigde		
			Kremkau		
			Meßdorf		
129	SDL	Elb-Havel-Land	Garz	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Kamern		
			Klitz		
			Kuhlhausen		
			Sandau (Elbe), Stadt		
			Schönfeld		
			Warnau		
Wulkau					
130	SDL	Kläden	Badingen	Schiedsstelle, Planungsverband, Märkte	Alle
			Dobberkau		
			Garlipp		
			Grassau		
			Hohenwulsch		
			Käthen		
			Kläden		
			Querstedt		
			Schäplitz		
			Schernikau		
			Schinne		
			Schorstedt		
Steinfeld (Altmark)					

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

Ifd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
131	SDL	Mittlere Uchte	Baben	Straßenreinigung, Erhebung Feuerwehrgebühren, Sondernutzung Ortsstraßen, Verwaltungskosten, Unterbringung Obdachlose	Alle
			Bertkow		
			Eichstedt (Altmark)		
			Goldbeck		
			Groß Schwechten		
			Iden		
			Klein Schwechten		
			Lindtorf		
			Rochau		
			Walsleben		
132	SDL	Osterburg	Düsedau	Verwaltungskosten, Zustimmung des Trägers der Wegebaulast	Alle
			Erxleben		
			Königsmark		
			Krevese		
			Meseberg		
			Osterburg (Altmark), Stadt		
133	SDL	Schönhausen (Elbe)	Fischbeck (Elbe)	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Hohengöhren		
			Neuermark-Lübars		
			Schönhausen (Elbe)		
			Schollene		
Wust					
134	SDL	Seehausen (Altmark)	Aulosen	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Beuster		
			Falkenberg		
			Geestgottberg		
			Gollensdorf		
			Groß Garz		
			Krüden		
			Lichterfelde		
			Losenrade		
			Losse		
			Neukirchen (Altmark)		
			Pollitz		
			Schönberg		
			Seehausen (Altmark), Stadt		
Wahrenberg					
Wanzer					
Wendemark					

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

lfd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
135	SDL	Tangerhütte-Land	Bellingen	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Birkholz		
			Bittkau		
			Cobbel		
			Demker		
			Grieben		
			Hüselitz		
			Jerchel		
			Kehnert		
			Lüderitz		
			Ringfurth		
			Schernebeck		
			Schönwalde (Altmark)		
			Uchtdorf		
Uetz					
Weißewarte					
Windberge					
136	SDL	Tangermünde	Bölsdorf	Friedhofswesen, Straßenreinigung, Denkmalschutz, Wahlen/Statistik, Energieversorgung, Umweltschutz, Umweltverträglichkeit, Stellungnahme zu Planfeststellungsverfahren	Alle
			Buch		
			Grobleben		
			Hämerten		
			Langensalzwedel		
			Miltern		
			Schelldorf		
Tangermünde, Stadt					
137	SDL	Uchtetal	Buchholz	Winterdienst, Baumschutz, Straßenreinigung, keine Aufgabenübertragung durch Gemeinde Möringen	Teilweise
			Dahlen		
			Heeren		
			Insel		
			Möringen		
			Nahrstedt		
			Staats		
			Uchtspringe		
			Uenglingen		
			Vinzelberg		
			Volgfelde		
Wittenmoor					
138	QLB	Ballenstedt	Ballenstedt, Stadt	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Radisleben		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

lfd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
139	QLB	Bode-Selke-Aue	Ditfurt	Brandschutz, Feuerwehr, Schulgesetz, Hortgesetz, Kinderförderungsgesetz	Alle
			Hausneindorf		
			Hedersleben		
			Heteborn		
			Wedderstedt		
140	QLB	Gernrode/Harz	Bad Suderode	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Friedrichsbrunn		
			Gernrode, Stadt		
			Rieder		
			Stecklenberg		
141	QLB	Thale	Neinstedt	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Thale, Stadt		
			Weddersleben		
142	QLB	Unterharz	Dankerode	Schiedsstelle	Alle
			Güntersberge, Stadt		
			Harzgerode, Stadt		
			Königerode		
			Neudorf		
			Schielo		
			Siptenfelde		
			Straßberg		
143	SBK	Bördeland	Biere	Grundschulträgerschaft	Alle
			Eggersdorf		
			Welsleben		
144	SBK	Elbe-Saale-Winkel	Barby (Elbe), Stadt	Grundschul- und Hortträgerschaft	Alle
			Glinde		
			Gnadau		
			Pömmelte		
			Tornitz		
			Wespen		
145	SBK	EL-SA-TA-L	Breitenhagen	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Groß Rosenburg		
			Lödderitz		
			Sachsendorf		
			Zuchau		
146	SBK	Östliche Börde	Atzendorf	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Eickendorf		
			Großmühlhingen		
			Kleinmühlhingen		
			Zens		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

Ifd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
147	SBK	Schönebeck (Elbe)	Plötzky	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Pretzien		
			Ranies		
			Schönebeck (Elbe), Stadt		
148	SBK	Südliche Börde	Brumby	Schul- und Hortträgerschaft, Kindertagesstätten	Alle
			Förderstedt		
			Glöthe		
			Löbnitz (Bode)		
149	WR	Blankenburg	Blankenburg (Harz), Stadt	Aufgaben als Gesellschafter der KOSYNUS GmbH Braunschweig, Schiedsstelle	Alle
			Cattenstedt		
			Heimburg		
			Hüttenrode		
			Timmenrode		
			Wienrode		
150	WR	Brocken	Benneckenstein (Harz), Stadt	Schiedsstelle	Alle
			Elend		
			Schierke		
			Sorge		
			Tanne		
151	WR	Derenburg	Derenburg, Stadt	Arbeit mit Jugendlichen, Schiedsstelle	Alle
			Heudeber		
			Reddeber		
152	WR	Hochharz	Allrode	Schiedsstelle	Alle
			Altenbrak		
			Hasselfelde, Stadt		
			Stiege		
			Treseburg		
153	WR	Ilseburg	Darlingerode	Schiedsstelle	Alle
			Drübeck		
			Ilseburg (Harz), Stadt		
154	WR	Nordharz	Abbenrode	Schiedsstelle	Alle
			Langeln		
			Schmatzfeld		
			Stapelburg		
			Veckenstedt		
			Wasserleben		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

Ifd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
155	SAW	Altmark-Mitte	Badel	Schiedsstelle	Alle
			Brunau		
			Fleetmark		
			Jeetze		
			Jeggeleben		
			Kerkau		
			Packebusch		
			Rademin		
			Vienau		
			Vissum		
			Zethlingen		
156	SAW	Arendsee/Altmark und Umgebung	Arendsee (Altmark), Stadt	Kindertagesstätte, Schiedsstelle, Verwaltung Feuer- schutzsteuer, Erhebung Verwaltungskosten im ei- genen Wirkungskreis	Alle
			Höwisch		
			Kläden		
			Kleinau		
			Leppin		
			Neulingen		
			Sanne-Kerkuhn		
			Schrampe		
Thielbeer					
157	SAW	Beetzendorf	Ahlum	Brandschutz, Schiedsstelle außer Gemeinden Apenburg und Winterfeld	Teilweise
			Apenburg, Flecken		
			Bandau		
			Beetzendorf		
			Bierstedt		
			Hanum		
			Hohentramm		
			Jeeben		
			Jübar		
			Lüdelsen		
			Mellin		
			Nettgau		
			Rohrberg		
			Tangeln		
Winterfeld					
158	SAW	Diesdorf-Dähre	Bonese	Brandschutz	Alle
			Bornsen		
			Dähre		
			Diesdorf, Flecken		
			Ellenberg		
			Gieseritz		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

Ifd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
			Lagendorf		
			Langenapel		
			Mehmke		
			Neuekrug		
159	SAW	Gardelegen Stadt	Hemstedt	Schiedsstelle	Alle
			Kloster Neuendorf		
			Algenstedt		
160	SAW	Gardelegen-Land	Berge	Schiedsstelle	Alle
			Estedt		
			Hottendorf		
			Jävenitz		
			Jerchel		
			Jeseritz		
			Kassieck		
			Letzlingen		
			Lindstedt		
			Potzehne		
			Roxförde		
			Schenkenhorst		
			Seethen		
			Wanefeld		
			Wiepke		
			Zichtau		
161	SAW	Jeetze-Ohre-Drömling	Dönitz	Kassen- und Vollstreckungsgeschäfte, Aufstellung der Flächennutzungspläne, Unterhaltung Sportstätten	Alle
			Immekath		
			Jahrstedt		
			Kunrau		
			Kusey		
			Neuferchau		
			Ristedt		
			Steimke		
			Wenze		
162	SAW	Kalbe (Milde)	Altmersleben	Grund- und Truppführerausbildung FFw, Tourismusförderung	Alle
			Engersen		
			Güsfefeld		
			Kahrstedt		
			Kakerbeck		
			Kalbe (Milde), Stadt		
			Neuendorf am Damm		
			Wernstedt		
			Winkelstedt		

Fortsetzung Tabelle: A-5.1-1:

Ifd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Mitgliedsgemeinde	Aufgabe	Alle / Teilweise
163	SAW	Klötze	Klötze, Stadt	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Neuendorf		
			Schwiesau		
164	SAW	Mieste	Breitenfeld	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Dannefeld		
			Jeggau		
			Köckte		
			Mieste		
			Miesterhorst		
			Peckfitz		
			Sachau		
			Sichau		
Solpke					
165	SAW	Salzwedel-Land	Altensalzwedel	Keine Aufgabenübertragung lt. Gemeinschaftsvereinbarung	
			Benkendorf		
			Binde		
			Chüden		
			Henningen		
			Kaulitz		
			Klein Gartz		
			Kuhfelde		
			Liesten		
			Mechau		
			Osterwohle		
			Pretzier		
			Püggen		
			Riebau		
			Seebenau		
			Siedenlangenbeck		
			Stappenbeck		
Steinitz					
Tylsen					
Valfitz					
Wallstawe					
Wieblitz-Eversdorf					

Quelle: Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt.

Tabelle A-5.1-2:

Übersicht über die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises der Mitgliedsgemeinden, die zur Erfüllung an die Verwaltungsgemeinschaften seit 2005 übertragen wurden

lfd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Aufgabe	Alle / Teilweise
1	SAW	Gardelegen Stadt	Schiedsstellen	Alle
2	SAW	Klötze	Schiedsstellen	Alle
			Tourismus	Alle
			Brandschutz	Teilweise
			Kinderbetreuung	Teilweise
			Schulträgerschaft	Teilweise
3	SAW	Salzwedel-Land	Schiedsstellen	Alle
4	SAW	Arendsee-Kalbe	Schiedsstellen	Alle
			Kinderbetreuung	Alle
			Tourismus	Teilweise
5	SAW	Beetzendorf-Diesdorf	Schiedsstellen	Alle
			Straßenreinigung	Teilweise
			Sondernutzungssatzung nach Straßenverkehrsrecht	Teilweise
6	SAW	Südliche Altmark	Schiedsstellen	Alle
7	AZE	Coswig (Anhalt)	Wasserwehr	Alle
			Archiv	Alle
			Amtsblatt	Alle
			Schiedsstelle	Alle
8	AZE	Wörlitzer Winkel	Schiedsstellen	Alle
9	AZE	Elbe-Ehle-Nuthe	Schiedsstellen	Alle
			Grundschulträgerschaft	Alle
			Kinderbetreuung	Teilweise
			Friedhofswesen	Teilweise
			Brandschutz	Teilweise
			Erschließungslast BauGB	Teilweise
			Straßenbaulast	Teilweise
Straßenreinigung + Winterdienst	Teilweise			
10	ASL	Aschersleben / Land	Schiedsstellen	Alle
11	ASL	Staßfurt	Statistik + Wahlen	Alle
12	ASL	Egelner Mulde	Keine Aufgabenübertragung	
13	ASL	Seeland	Schiedsstellen	Alles
			Tourismus	Teilweise
14	ASL	Stadt Hecklingen	Schiedsstellen	Alle
15	BBG	Bernburg	Keine Aufgabenübertragung	
16	BBG	Nienburg	Schiedsstellen	Alle
			Archiv	Alle
			Fundbüro	Alle

Fortsetzung Tabelle A-5.1-2:

lfd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Aufgabe	Alle / Teilweise
17	BBG	Saale-Wipper	Schiedsstellen	Alle
			Bauhof	Teilweise
18	BTF	Raguhn	Schiedsstellen	Alle
19	BTF	Wolfen	Schiedsstellen	Alle
			Bauhof	Alle
			Schulträgerschaft	Alle
			Tourismus	Alle
			Friedhofswesen	Alle
20	BTF	Bitterfeld	Schiedsstellen	Alle
21	BTF	Muldestausee	Schiedsstellen	Alle
			Kommunalwahl 2007	Alle
22	BÖ	Oschersleben (Bode)	Keine Aufgabenübertragung	
23	BÖ	„Börde“ Wanzleben	Schiedsstellen	Alle
			Kommunalwahlen 2007	Alle
24	BÖ	Obere Aller	Schiedsstellen	Alle
25	BÖ	Westliche Börde	Schiedsstellen	Alle
			Freibad	Teilweise
26	BLK	An der Finne	Schiedsstellen	Alle
			Amtsblatt	Alle
			Schulträgerschaft	Teilweise
			Abwasser	Teilweise
			Kinderbetreuung	Teilweise
27	BLK	Bad Kösen	Schiedsstellen	Alle
28	BLK	Droyßiger-Zeitzer-Forst	Schiedsstellen	Alle
			Kinderbetreuung	Teilweise
29	BLK	Wethautal	Schiedsstellen	Alle
			Schulträgerschaft	Alle
			Amtsblatt	Alle
			Archiv	Alle
			Kinderbetreuung	Teilweise
30	BLK	Unstruttal	Schiedsstellen	Alle
			Amtsblatt	Alle
			Kinderbetreuung	Teilweise
			Schulträgerschaft	Teilweise
			Kommunalwahlen 2007	Teilweise
31	BLK	Zeitzer Land	Schiedsstellen	Alle
32	HBS	Harzvorland-Huy	Schiedsstellen	Alle
33	HBS	Bode-Holtemme	Schiedsstellen	Alle

Fortsetzung Tabelle A-5.1-2:

lfd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Aufgabe	Alle / Teilweise
34	HBS	Osterwieck-Fallstein	Schiedsstellen	Alle
			Statistik	Alle
			Bauhof	Teilweise
			Einvernehmensherstellung gem. BauGB	Teilweise
35	JL	Biederitz – Möser	Schiedsstellen	Teilweise
36	JL	Elbe - Stremme – Fiener	Schiedsstellen	Alle
			Kinderbetreuung	Alle
			Schulträgerschaft	Alle
37	JL	Genthin	Schulträgerschaft	Alle
			Kinderbetreuung	Alle
			Bauhof	Teilweise
38	JL	Möckern – Fläming	Schiedsstellen	Alle
			Kinderbetreuung	Teilweise
			Schulträgerschaft	Teilweise
39	KÖT	Osternienburg	Schiedsstellen	Alle
			Schöffen	Alle
			Fundbüro	Alle
40	KÖT	Südliches Anhalt	Schiedsstellen	Alle
			Fundbüro	Alle
			Kinderbetreuung	Teilweise
41	ML	Gerbstedt	Schiedsstellen	Alle
42	ML	Hettstedt	Keine Aufgabenübertragung	
43	ML	Mansfelder Grund – Helbra	Schiedsstellen	Alle
44	ML	Seegebiet Mansfelder Land	Schiedsstellen	Alle
45	ML	Lutherstadt Eisleben	Keine Aufgabenübertragung	
46	ML	Wipper-Eine	Schiedsstellen	Alle
47	MQ	Bad Dürrenberg	Schiedsstellen	Alle
48	MQ	Bad Lauchstädt	Schiedsstellen	Alle
49	MQ	Laucha – Schwarzeiche	Schiedsstellen	Alle
50	MQ	Leuna – Kötzschau	Schiedsstellen	Teilweise
51	MQ	Merseburg	Schiedsstellen	Alle
52	MQ	Oberes Geiseltal	Schiedsstellen	Alle
53	MQ	Weida – Land	Schiedsstellen	Alle
			Kinderbetreuung	Alle
			Bauhof	Alle
			Winterdienst	Alle
			Straßenreinigung	Alle
			Wohnungsverwaltung	Alle
			Kassenanordnung	Alle
			Negativ Atteste gem. BauGB	Alle

Fortsetzung Tabelle A-5.1-2:

Ifd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Aufgabe	Alle / Teilweise
54	OK	Hohe Börde	Schiedsstellen	Alle
55	OK	Elbe – Heide	Schiedsstellen	Alle
			Betriebshof	Teilweise
			Schulträgerschaft	Teilweise
56	OK	Flechtingen	Schiedsstellen	Alle
57	OK	Oebisfelde – Calvörde	Schiedsstellen	Alle
58	QLB	Gernrode / Harz	Schiedsstellen	Alle
			Baumschutz	Alle
			Sondernutzung	Alle
59	QLB	Thale	Schiedsstellen	Alle
60	QLB	Unterharz	Schiedsstellen	Alle
			Obdachlosenunterkünfte	Alle
61	QLB	Ballenstedt	Schiedsstellen	Alle
62	SK	Götschetal – Petersberg	Schiedsstellen	Alle
63	SK	Westlicher Saalkreis	Schiedsstellen	Alle
64	SK	Würde/Salza	Keine Aufgabenübertragung	
65	SK	Östlicher Saalkreis	Schiedsstellen	Teilweise
66	SK	Saalkreis Nord	Schiedsstellen	Alle
67	SGH	Goldene Aue	Schiedsstellen	Alle
			Haushaltsführung	Alle
68	SGH	Roßla – Südharz	Schiedsstellen	Alle
69	SGH	Allstedt – Kaltenborn	Schiedsstellen	Alle
70	SBK	Schönebeck (Elbe)	Keine Aufgabenübertragung	
71	SBK	Südöstliches Bördeland	Schiedsstellen	Alle
72	SBK	Elbe – Saale	Schiedsstellen	Alle
			Schulträgerschaft	Alle
73	SDL	Osterburg	Schiedsstellen	Alle
74	SDL	Seehausen	Schiedsstellen	Alle
75	SDL	Tangerhütte – Land	Keine Aufgabenübertragung	
76	SDL	Tangermünde	Keine Aufgabenübertragung	
77	SDL	Arneburg – Goldbeck	Schiedsstellen	Alle
78	SDL	Bismark / Kläden	Schiedsstellen	Teilweise
			Markthoheit	Teilweise
79	SDL	Elbe-Havel-Land	Schiedsstellen	Alle
80	SDL	Stendal – Uchtetal	Schiedsstellen	Alle
			Straßenreinigung	Teilweise
			Winterdienst	Teilweise
			Baumschutz	Teilweise
81	WFS	Lützen-Wiesengrund	Schiedsstellen	Alle
82	WFS	Saaletal	Schiedsstellen	Alle
			Kommunalwahlen	Alle

Fortsetzung Tabelle A-5.1-2:

lfd. Nr.	Landkreis	Verwaltungsgemeinschaft	Aufgabe	Alle / Teilweise
83	WFS	Vier Berge – Teucherner Land	Schiedsstellen	Alle
84	WFS	Weißenfeler Land	Keine Aufgabenübertragung	
85	WR	Blankenburg	Schiedsstellen	Alle
86	WR	Ilsenburg	Schiedsstellen	Alle
87	WR	Nordharz	Schiedsstellen	Alle
88	WR	Brocken – Hochharz	Schiedsstellen	Alle
89	WB	Kemberg	Schiedsstellen	Alle
90	WB	Tor zur Dübener Heide	Schiedsstellen	Alle
91	WB	Annaburg – Prettin	Schiedsstellen	Teilweise
			Schulträgerschaft	Teilweise
			Bauhof	Teilweise
			Friedhofswesen	Teilweise
			Winterdienst	Teilweise
			Straßenreinigung	Teilweise
92	WB	Elbaue – Fläming	Schiedsstellen	Alle
93	WB	Kurregion Elbe – Heide	Schiedsstellen	Alle
			Kinderbetreuung	Teilweise
			Schulträgerschaft	Teilweise

Quelle: Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt.

Anhang A-6.1

Tabelle A-6.1-1:
Kruskal-Wallis-Test und Mann-Whitney Test Kosten Gesamthaushalt (999.899)
- pro 1 000 Einwohner -

Kruskal-Wallis-Test		Mann-Whitney Test	VG (T) – VG (A)	VG (T) - EG	VG (A)- EG
Chi-Quadrat	7,328	Mann-Whitney-U	1916,000	563,000	2171,000
Df	2	Wilcoxon-W	9666,000	1553,000	3161,000
Asymptotische Signifikanz	,026	Z	-1,519	-2,380	-2,009
		Asymptotische Signifikanz (2-seitig)	,129	,017	,044

Quelle: Berechnungen des IWH.

Tabelle A-6.1-2:
Kruskal-Wallis-Test und Mann-Whitney Test Kosten der Gemeindeorgane
- pro 1 000 Einwohner -

Kruskal-Wallis-Test		Mann-Whitney Test	VG (T) – VG (A)	VG (T) - EG	VG (A)- EG
Chi-Quadrat	37,152	Mann-Whitney-U	1089,000	758,000	1362,000
Df	2	Wilcoxon-W	1755,000	1748,000	2352,000
Asymptotische Signifikanz	,000	Z	-4,670	-,329	-4,928
		Asymptotische Signifikanz (2-seitig)	,000	,742	,000

Quelle: Berechnungen des IWH.

Tabelle A-6.1-3:

Kruskal-Wallis-Test und Mann-Whitney-Test Kosten der Hauptverwaltung (02) Finanzverwaltung (03)

- in Euro pro 1 000 Einwohner -

Kruskal-Wallis-Test	02	03	Mann-Whitney Test	VG (T) – VG (A)		VG (T) - EG		VG (A)- EG	
				02	03	02	03	02	03
Chi-Quadrat	5,997	5,464	Mann-Whitney-U	1852,000	1903,000	778,000	780,000	2157,00	2157,0
Df	2	2	Wilcoxon-W	2555,000	2606,000	1768,000	1770,000	3147,00	3147,0
Asymptotische Signifikanz	,050	,065	Z	-1,776	-1,571	-,341	-,322	-2,060	-2,060
			Asymptotische Signifikanz (2-seitig)	,076	,116	,733	,747	,039	,039

Quelle: Berechnungen des IWH.

Tabelle A-6.1-4:

Kruskal-Wallis-Test und Mann-Whitney-Test Kosten öffentliche Ordnung (11)

- in Euro pro 1 000 Einwohner -

Kruskal-Wallis-Test		Mann-Whitney Test	VG (T) – VG (A)	VG (T) – EG	VG (A)- EG
Chi-Quadrat	14,644	Mann-Whitney-U	1414,000	728,000	1930,000
Df	2	Wilcoxon-W	8917,000	1718,000	9433,000
Asymptotische Signifikanz	,001	Z	-3,242	-,619	-2,759
		Asymptotische Signifikanz (2-seitig)	,001	,536	,006

Quelle: Berechnungen des IWH.

Tabelle A-6.1-5:

Kruskal-Wallis-Test und Mann-Whitney-Test Kosten Brandschutz/Hilfeleistung (13)

- in Euro pro 1 000 Einwohner -

Kruskal-Wallis-Test		Mann-Whitney Test	VG (T) – VG (A)	VG (T) – EG	VG (A)- EG
Chi-Quadrat	18,455	Mann-Whitney-U	1430,000	790,000	1430,000
Df	2	Wilcoxon-W	2133,000	1493,000	2133,000
Asymptotische Signifikanz	,000	Z	-3,472	-,228	-3,472
		Asymptotische Signifikanz (2-seitig)	,001	,820	,001

Quelle: Berechnungen des IWH.

Tabelle A-6.1-6:

Kruskal-Wallis-Test und Mann-Whitney-Test Kosten eigene Sportstätten (56) und Badeanstalten (57)

- in Euro pro 1 000 Einwohner -

Kruskal-Wallis-Test		Mann-Whitney Test	VG (T) – VG (A)	VG (T) – EG	VG (A)- EG
Chi-Quadrat	7,557	Mann-Whitney-U	1771,000	747,000	2066,000
Df	2	Wilcoxon-W	9521,000	1413,000	9816,000
Asymptotische Signifikanz	,023	Z	-1,884	-,435	-2,388
		Asymptotische Signifikanz (2-seitig)	,060	,663	,017

Quelle: Berechnungen des IWH.

Tabelle A.-6.1-7:

Kruskal-Wallis-Test und Mann-Whitney-Test Kosten der Gemeindestraßen (63)

- in Euro pro km Straßenlänge -

Kruskal-Wallis-Test		Mann-Whitney Test	VG (T) – VG (A)	VG (T) – EG	VG (A)- EG
Chi-Quadrat	17,223	Mann-Whitney-U	1896,000	602,000	1599,000
Df	2	Wilcoxon-W	9646,000	1305,000	9349,000
Asymptotische Signifikanz	,000	Z	-1,599	-2,010	-4,073
		Asymptotische Signifikanz (2-seitig)	,110	,044	,000

Quelle: Berechnungen des IWH.

Tabelle A-6.1-8:

Kruskal-Wallis-Test und Mann-Whitney-Test Kosten der Straßenreinigung (675)

- in Euro pro Hektar Verkehrsfläche-

Kruskal-Wallis-Test		Mann-Whitney Test	VG (T) – VG (A)	VG (T) – EG	VG (A)- EG
Chi-Quadrat	31,074	Mann-Whitney-U	538,000	455,000	440,000
Df	2	Wilcoxon-W	2683,000	983,000	2585,000
Asymptotische Signifikanz	,000	Z	-3,852	-1,318	-5,041
		Asymptotische Signifikanz (2-seitig)	,000	,188	,000

Quelle: Berechnungen des IWH.

Tabelle A-6.1-9:
Kruskal-Wallis-Test Kosten Bauverwaltung (60)
- in Euro pro 1 000 Einwohner-

Chi-Quadrat	2,614
Df	2
Asymptotische Signifikanz	,271

Quelle: Berechnungen des IWH.

Tabelle A-6.1-10:
Kruskal-Wallis-Test und Mann-Whitney-Test Kosten Städteplanung, Vermessung, Bauordnung (61)
- in Euro pro 1 000 Einwohner-

Kruskal-Wallis-Test		Mann-Whitney Test	VG (T) – VG (A)	VG (T) – EG	VG (A)- EG
Chi-Quadrat	6,044	Mann-Whitney-U	1227,000	465,000	1331,000
Df	2	Wilcoxon-W	6583,000	930,000	6687,000
Asymptotische Signifikanz	,049	Z	-1,712	-,605	-2,093
		Asymptotische Signifikanz (2-seitig)	,087	,545	,036

Quelle: Berechnungen des IWH.

Tabelle A-6.1-11:
Teststatistik des Kruskal-Wallis-Tests für die Gruppenvariable Verwaltungsform

	Gemeindeorgane	Rechnungsprüfung	Hauptverwaltung	Finanzverwaltung	Öffentliche Ordnung
Chi-Quadrat	,356	41,113	4,321	12,321	12,814
Asymptotische Signifikanz	,837	,000	,115	,002	,002
	Brandschutz	Schulverwaltung	Grund- und Hauptschulen	Museen, Sammlungen, Ausstellungen	Heimatpflege
Chi-Quadrat	51,254	14,418	,660	11,765	1,756
Asymptotische Signifikanz	,000	,001	,719	,003	,416
	Denkmalschutz	Allg. Sozialverwaltung	Tageseinrichtungen für Kinder	Sportstätten	Badeanstalten
Chi-Quadrat	,774	30,064	17,050	5,951	2,497
Asymptotische Signifikanz	,679	,000	,000	,051	,287
	Bauverwaltung	Städteplanung	Gemeindestraßen	Straßenreinigung	Gesamtpersonalstand
Chi-Quadrat	,146	33,677	,647	15,052	6,491
Asymptotische Signifikanz	,930	,000	,724	,001	,039

Quelle: Berechnungen des IWH.

Tabelle A-6.1-12:

Teststatistik des Kruskal-Wallis-Tests für die Gruppenvariable Einwohnergrößenklassen

	Gemeindeorgane	Rechnungsprüfung	Hauptverwaltung	Finanzverwaltung	Öffentliche Ordnung
Chi-Quadrat	1,543	144,691	11,792	8,984	18,240
Asymptotische Signifikanz	,672	,000	,008	,030	,000
	Brandschutz	Schulverwaltung	Grund- und Hauptschulen	Museen, Sammlungen Ausstellungen	Heimatspflege
Chi-Quadrat	90,595	53,514	5,252	35,271	3,876
Asymptotische Signifikanz	,000	,000	,154	,000	,275
	Denkmalschutz	Allg. Sozialverwaltung	Tageseinrichtungen für Kinder	Sportstätten	Badeanstalten
Chi-Quadrat	2,400	48,581	20,334	10,142	2,521
Asymptotische Signifikanz	,494	,000	,000	,017	,472
	Bauverwaltung	Städteplanung	Gemeindestraßen	Straßenreinigung	Gesamtpersonalstand
Chi-Quadrat	2,521	6,357	100,135	4,760	36,950
Asymptotische Signifikanz	,095	,000	,190	,000	,003

Quelle: Berechnungen des IWH.

Tabelle A-6.1-13:

Relevante Eckdaten der Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften

		Relevante Eckdaten 2004 ^a								
Gemeinde	Schlüssel ^b	Zahl Mitglieds- gemeinden	Fläche in km ²	Bevölkerung	Bevölkerungs- dichte; Ein- wohner je km ²	Arbeitslose im Jahres- durchschnitt	Zahl der betreuten Kinder	Schüler	Verkehrsfläche in ha	Gemeindestraßen in km
VG Coswig	1515101	10	192,18	12516	65,13	1111	553	312	706	106,6
VG Loburg	1515102	7	212,41	6050	28,48	513	267	103	587	55
VG Oranienbaum	1515103	6	49,24	5245	106,52	422	242	133	192	42,2
VG Rosseltal	1515104	10	148,91	4845	32,54	383	111	72	455	54,9
VG Vorfläming	1515105	12	224,15	5191	23,16	409	250	148	826	78,5
VG Wörlitzer Winkel	1515106	6	65,93	4362	66,16	437	155	64	157	35,8
VG Zerbster Land	1515107	16	221,72	6015	27,13	444	222	127	692	71,8
VG Alsleben	1515301	6	101,34	7641	75,40	837	335	129	370	83,9
VG Bernburg	1515302	2	62,83	32793	521,93	3292	1533	789	394	153,4
VG Bernburg-Land	1515303	11	77,7	7352	94,62	684	262	149	283	79,3
VG Nienburg (Saale)	1515305	7	79,1	7730	97,72	812	284	177	252	63,8
VG Wipperaue	1515306	3	39,18	5441	138,87	500	249	116	175	40,1
VG Am Strengbach	1515401	5	57,63	6929	120,23	628	212	153	289	72
VG Jeßnitz-Bobbau	1515402	3	22,19	5433	244,84	469	178	84	98	29,9
VG Muldestausee	1515403	5	42,47	6883	162,07	539	263	139	122	62,5
VG Raguhn	1515404	8	82,84	6746	81,43	623	176	145	310	54,2
TG Sandersdorf	1515405	6	24,09	7477	310,38	1110	408	209	143	42,9
VG Schmerzbach	1515406	9	94,34	6268	66,44	541	278	140	240	79,9
VG Zörbig	1515407	10	101,42	11529	113,68	1012	480	234	396	109,9
VG Wolfen	1515408	3	29,7	26076	877,98	3604	954	537	261	112,2
VA Fuhneae	1515901	6	49,86	5439	109,09	637	76	117	145	35,7
VA Anhalt-Süd	1515902	14	84,42	7879	93,33	948	423	198	272	82,3
VA Oberes Ziethetal	1515904	9	78,39	3894	49,67	433	160	84	191	63,9
VA Osternienburg	1515905	14	129,38	9790	75,67	1206	456	227	441	70,5
VG Annaburg	1517101	3	143,96	4783	33,22	540	163	74	423	64,2

Fortsetzung Tabelle A-6.1-13:

Gemeinde	Schlüssel ^b	Relevante Eckdaten 2004 ^a								
		Zahl Mitglieds- gemeinden	Fläche in km ²	Bevölkerung	Bevölkerungs- dichte; Ein- wohner je km ²	Arbeitslose im Jahres- durchschnitt	Zahl der betreuten Kinder	Schüler	Verkehrsfläche in ha	Gemeindestraßen in km
VA Bergwitzsee	1517102	7	102,73	5082	49,47	503	309	131	324	62,1
VA Elster-Seyda-Klößen	1517104	8	83,96	4372	52,07	376	152	88	245	53,5
VA Heideck-Prettin	1517105	6	80,23	3531	44,01	406	181	96	191	51,9
VA Kemberg	1517108	8	116,47	6230	53,49	566	256	142	307	80,1
VA Mühlengrund	1517109	6	51,13	4966	97,12	451	197	121	171	45,1
VG Südfläming	1517110	6	70,06	3402	48,56	278	76	0	195	26,6
VG Tor zur Dübener Heide	1517111	6	158,89	15093	94,99	1699	631	329	414	95
VA Zahna	1517112	4	93,95	5434	57,84	578	237	119	264	55,4
VG Bad Schmiedeberg	1517114	3	71,34	5529	77,50	482	259	141	241	55,4
VA Elbe-Heideland- Gemeinden	1517115	7	104,57	4830	46,19	430	176	77	325	59,1
VG An der Finne	1525601	7	70,5	4356	61,79	518	153	114	308	38,5
VG Bad Kösen	1525602	9	106,95	8652	80,90	927	409	165	351	85,9
VG Droyßiger-Zeitzer Forst	1525604	11	106,55	8336	78,24	823	298	173	388	88,4
VG Finne	1525606	9	98,63	5756	58,36	659	233	148	402	65,4
VG Freyburger Land	1525607	9	87,87	7482	85,15	851	383	189	375	74,7
VG Heidegrund	1525608	7	50,47	3929	77,85	314	163	86	231	44,3
VG Laucha an der Unstrut	1525609	8	65,37	4604	70,43	536	172	94	302	48,4
VG Maibach-Nödlitztal	1525610	6	35,69	4710	131,97	573	161	99	156	34,4
VG Mittlere Unstrut	1525611	7	78,5	7673	97,75	952	325	173	313	89
VG Schnaudertal	1525612	8	73,22	5079	69,37	493	268	129	232	75,9
VG Wethautal	1525613	12	86,68	6159	71,05	675	266	127	344	68,2
VG Am Hornburger Sattel	1526001	8	64,45	5398	83,75	655	154	115	216	45,9
VG Einetal-Vorharz	1526002	11	93,93	4996	53,19	559	191	98	284	50,2
VG Gerbstedt	1526004	9	75,94	5947	78,31	767	239	161	277	69,7
VG Hettstedt	1526005	3	36,93	17287	468,10	2543	630	389	226	97,9
VG Klostermansfeld	1526006	5	29,79	6493	217,96	723	238	62	161	38,2
VG Mansfeld	1526007	8	65,5	7810	119,24	894	272	216	344	65,6

Fortsetzung Tabelle A-6.1-13:

Gemeinde	Schlüssel ^b	Relevante Eckdaten 2004 ^a								
		Zahl Mitglieds- gemeinden	Fläche in km ²	Bevölkerung	Bevölkerungs- dichte; Ein- wohner je km ²	Arbeitslose im Jahres- durchschnitt	Zahl der betreuten Kinder	Schüler	Verkehrsfläche in ha	Gemeindestraßen in km
VG Mansfelder Grund-Helbra	1526008	5	32,45	9929	305,98	1121	409	212	236	72,9
VG Mansfelder Platte	1526009	10	89,03	6038	67,82	822	208	151	276	66,4
VG Sandersleben	1526010	3	27,76	3204	115,42	421	75	59	125	24,7
VG Seegebiet Mansfelder Land	1526011	10	83,69	9964	119,06	1155	379	260	376	69,3
VG Wippra	1526012	8	109,13	3495	32,03	353	103	82	306	43,8
VG Bad Dürrenberg	1526101	4	40,87	14113	345,31	1504	560	314	267	115,6
VG Kötzschau	1526103	13	85,5	8878	103,84	763	424	223	388	83,9
VG Laucha-Schwarzeiche	1526104	6	71,39	5311	74,39	640	196	101	299	52,1
VG Merseburg	1526106	3	54,72	37475	684,85	4525	1626	852	464	153,4
VG Oberes Geiseltal	1526107	7	108,74	11258	103,53	1434	492	260	354	90,1
VG Saale-Elster-Aue	1526108	6	49,74	8201	164,88	637	401	237	278	89
VG Wein-Weida-Land	1526110	6	91,31	5508	60,32	564	259	126	263	53,7
VG Weitzschker-Weidatal	1526111	5	45,12	3825	84,77	502	165	98	160	31,3
VG Götschetal-Petersberg	1526501	12	88,15	10176	115,44	902	409	291	349	105,3
VG Kabelske-Tal	1526502	4	26,94	3999	148,44	232	147	0	49	42,1
VG Landsberg	1526503	5	49,83	6524	130,93	486	515	150	213	67,3
VG Nördlicher Saalkreis	1526504	5	56,86	5821	102,37	599	309	169	258	54,9
VG Saalkreis-Ost	1526505	8	75,86	9546	125,84	828	446	290	522	96,8
VG Westliche Saaleaue	1526506	5	39,7	5410	136,27	370	180	0	156	58,1
VG Westlicher Saalkreis	1526507	8	85,05	11201	131,70	904	555	257	316	78,1
VG Wettin	1526508	9	80,35	6437	80,11	674	231	71	270	70,3
VG Würde/Salzal	1526509	6	74,7	12335	165,13	1117	652	430	264	85,2
VG Allstedt	1526601	8	95,98	5974	62,24	807	258	132	306	55,5
VG Kaltenborn	1526603	8	71,16	5630	79,12	640	322	144	323	52,6
VG Roßla	1526605	11	115,23	6041	52,43	735	226	159	440	51,9
VG Sangerhausen	1526606	2	50,36	25125	498,91	3359	1195	647	353	131,2
VG Stolberg (Harz)	1526607	6	121,13	5272	43,52	581	279	113	357	71,5

Fortsetzung Tabelle A-6.1-13:

		Relevante Eckdaten 2004 ^a								
Gemeinde	Schlüssel ^b	Zahl Mitglieds- gemeinden	Fläche in km ²	Bevölkerung	Bevölkerungs- dichte; Ein- wohner je km ²	Arbeitslose im Jahres- durchschnitt	Zahl der betreuten Kinder	Schüler	Verkehrsfläche in ha	Gemeindestraßen in km
VG Südharz	1526608	13	108,68	5020	46,19	516	240	100	376	52,4
VG Goldene Aue	1526609	10	127,25	11260	88,49	1421	398	254	566	89,6
VG Großkorbetha	1526801	7	46,51	6834	146,94	659	338	186	233	70,5
VG Lützen	1526803	8	65,81	7197	109,36	739	423	186	243	52,5
VG Teucherner Land	1526804	6	53,68	6838	127,38	794	279	142	247	53,8
VG Uichteritz	1526805	5	34,83	3917	112,46	354	191	88	121	45
VG Vier Berge	1526806	5	40,9	5707	139,54	462	491	236	179	61,6
VG Wiesengrund, TG Zorbau	1526808	6	42,46	4442	104,62	479	173	86	189	42,8
VG Aschersleben/Land	1535201	4	93,34	27649	296,22	3917	1218	668	443	127,8
VG Bördeae	1535202	5	57,62	5137	89,15	590	233	79	181	49,1
VG Börde-Hakel	1535204	4	38,65	3773	97,62	473	178	94	142	31,7
VG Nachterstedt	1535206	7	71,84	7795	108,51	918	391	247	228	45,6
VG Straßfurt	1535207	2	73,14	25988	355,32	3405	1282	681	379	114,8
VG Wippertal	1535208	8	76,57	5198	67,89	661	219	131	285	49
VG Allerquelle	1535501	7	71,29	5211	73,10	438	247	145	304	38,4
VG Gröningen	1535504	3	98,31	5837	59,37	627	282	185	310	50,2
VG Sitz Hamersleben	1535505	8	111,48	5803	52,05	534	231	238	279	50,3
VG Hötensleber Winkel	1535506	2	32,67	3183	97,43	266	159	82	99	16,9
VG Oschersleben	1535507	6	188,92	22847	120,93	2606	1094	430	692	134,7
VG Ost-Lappwald	1535508	5	65,45	5172	79,02	419	252	116	316	43,3
VG "Sarretal" Wanzleben	1535509	10	188,07	16287	86,60	1503	799	434	687	110,4
VG Harzvorland-Huy	1535703	7	74,85	5458	72,92	501	255	114	276	51,6
VG Osterwieck	1535705	8	94,27	7557	80,16	619	361	197	320	62,8
VG Schwanebeck	1535706	4	48,24	3944	81,76	375	266	151	183	34,5
VG Untere Bode	1535707	3	79,62	5492	68,98	595	236	109	227	58
VG Biederitz	1535801	9	63	11100	176,19	677	590	215	268	68,8
VG Fläming-Fiener	1535804	17	312,43	6611	21,16	590	254	190	1024	83,4

Fortsetzung Tabelle A-6.1-13:

		Relevante Eckdaten 2004 ^a								
Gemeinde	Schlüssel ^b	Zahl Mitglieds- gemeinden	Fläche in km ²	Bevölkerung	Bevölkerungs- dichte; Ein- wohner je km ²	Arbeitslose im Jahres- durchschnitt	Zahl der betreuten Kinder	Schüler	Verkehrsfläche in ha	Gemeindestraßen in km
VG Gommern	1535806	4	57,19	7399	129,38	696	398	229	192	42,6
VG Jerichow	1535807	5	120,68	3698	30,64	352	139	94	355	27,3
VG Möckern	1535808	4	190,94	7436	38,94	601	365	259	549	50,6
VG Möser	1535809	7	80,24	8431	105,07	493	436	203	417	75,4
VG Stremme-Nordfiener	1535810	9	149,23	4534	30,38	507	179	77	438	42,3
VG Beverspring	1536201	13	157,81	6141	38,91	529	245	134	612	66,1
VG Calvörde	1536202	11	127,23	4176	32,82	290	163	105	375	32,9
VG Elbe-Ohre	1536203	6	64,7	5580	86,24	383	286	109	264	44,3
VG Flechtinger Höhenzug	1536204	7	112,13	4829	43,07	350	265	130	428	49,5
VG Hohe Börde	1536205	9	89,39	14124	158,00	1002	811	390	533	98,1
VG Mittelland	1536206	4	29,73	9118	306,69	440	443	139	0	70,4
VG Nördliche Börde	1536208	7	82,19	5011	60,97	467	250	141	310	44,4
VG Oebisfelde	1536209	7	152,64	9642	63,17	617	600	284	589	53,2
VG Südheide	1536210	7	196,08	6202	31,63	441	319	119	345	50,6
VG Südliche Altmark	1536211	8	131,14	5566	42,44	409	340	152	402	42,3
VG Weferlingen	1536212	12	103,41	6587	63,70	498	320	200	379	52,2
VG Altmärkische Höhe	1536301	11	165,56	4419	26,69	540	239	118	392	23,1
VG Arneburg-Krusemark	1536302	14	200,47	6707	33,46	793	294	205	549	64,1
VG Bismark	1536303	7	115,2	5427	47,11	605	335	147	347	23,5
VG Elb-Havel-Land	1536304	9	162,51	4861	29,91	605	178	125	504	58,6
VG Kläden	1536306	14	174,23	4628	26,56	486	256	151	546	50,9
VG Mittlere Uchte	1536307	11	157,47	6159	39,11	709	268	189	462	45,7
VG Osterburg	1536308	6	141,1	9517	67,45	1206	447	219	414	62,8
VG Schönhausen (Elbe)	1536309	7	228,15	5888	25,81	693	278	162	751	44,7
VG Seehausen (Altmark)	1536310	18	347,56	10095	29,05	1468	457	310	879	96,6
VG Tangerhütte-Land	1536312	18	258,9	6926	26,75	751	257	192	739	44,7
VG Tangermünde	1536313	8	84,9	11537	135,89	1345	541	303	328	60,4

Fortsetzung Tabelle A-6.1-13:

Gemeinde	Schlüssel ^b	Relevante Eckdaten 2004 ^a								
		Zahl Mitglieds- gemeinden	Fläche in km ²	Bevölkerung	Bevölkerungs- dichte; Ein- wohner je km ²	Arbeitslose im Jahres- durchschnitt	Zahl der betreuten Kinder	Schüler	Verkehrsfläche in ha	Gemeindestraßen in km
VG Uchtetal	1536314	13	161,18	6968	43,23	554	297	129	623	47,7
VG Ballenstedt	1536401	2	65,2	8503	130,41	919	366	211	224	56,5
VG Bode-Selke-Aue	1536402	6	76,91	5305	68,98	644	239	153	226	47,4
VG Gernrode	1536403	6	88,01	9523	108,20	811	354	261	243	74,4
VG Thale	1536405	4	67,55	18288	270,73	1894	865	453	270	57,3
VG Unterharz	1536406	9	164,57	9885	60,07	1022	368	185	429	90,4
VG Elbe-Saale-Winkel	1536702	7	75,76	7019	92,65	742	302	205	322	45,7
VG EL-SA-TA-L	1536703	6	76,85	3306	43,02	402	144	83	188	33
VG Schönebeck	1536705	4	85,79	36664	427,37	4175	1752	791	407	129,1
VG Südliche Börde	1536706	3	73,42	6027	82,09	631	245	174	277	55,2
VG Südöstliches Bördeland, Biere	1536707	8	91,99	8849	96,20	841	390	192	372	60,2
VG Blankenburg	1536901	6	111,66	20871	186,92	1871	1028	500	525	114,5
VG Benneckenstein (Harz)	1536903	6	124,88	4429	35,47	366	143	109	239	51,1
VG Derenburg	1536904	4	58,06	4821	83,03	442	243	120	177	37,2
VG Hasselfelde	1536905	6	151,77	5569	36,69	513	221	139	390	67
VG Ilsenburg	1536906	3	63,1	10171	161,19	614	540	258	178	76,4
VG Veckenstedt	1536907	7	80,36	6809	84,73	459	359	196	343	67,7
VG Altmark-Mitte	1537001	12	182,03	4579	25,16	468	188	157	590	32,6
VG Arendsee/Altmark und Umgebung	1537002	11	160,75	5439	33,84	673	262	169	475	43,9
VG Beetzendorf	1537003	16	242,27	8046	33,21	547	379	256	801	56,4
VG Diesdorf-Dähre	1537004	11	223,89	5573	24,89	459	292	105	679	55,6
VG Gardelegen Stadt	1537005	3	106,6	12677	118,92	1176	690	307	479	65,8
VG Gardelegen-Land	1537006	18	348,18	7578	21,76	572	336	226	795	47
VG Jeetze-Ohre-Drömlin	1537007	10	174,17	5365	30,80	339	250	195	475	34,9
VG Kalbe (Milde)	1537008	10	156,79	5915	37,73	635	332	171	541	31,3
VG Klötze	1537009	3	104,09	6427	61,74	519	274	167	281	31,2
VG Mieste	1537010	11	177,46	5539	31,21	432	276	191	606	40,8

Fortsetzung Tabelle A-6.1-13:

		Relevante Eckdaten 2004 ^a								
Gemeinde	Schlüssel ^b	Zahl Mitglieds- gemeinden	Fläche in km ²	Bevölkerung	Bevölkerungs- dichte; Ein- wohner je km ²	Arbeitslose im Jahres- durchschnitt	Zahl der betreuten Kinder	Schüler	Verkehrsfläche in ha	Gemeindestraßen in km
VG Salzwedel-Land	1537012	23	321,53	8968	27,89	824	452	308	1090	72,1
Roßlau, Stadt	15151053	1	61,8	13910	225,08	1219	624	340	324	59,5
Zerbst, Stadt	15151067	1	49,22	15632	317,59	1516	693	412	293	61,4
Könnern, Stadt	15153016	1	53,42	5404	101,16	544	230	230	252	75,4
Bitterfeld, Stadt	15154002	1	27,85	15755	565,71	2060	706	379	219	92,9
Greppin	15154010	1	8,19	2864	349,69	363	106	72	76	38,2
Holzweißig	15154014	1	13,88	3241	233,50	340	125	85	55	28
Aken (Elbe), Stadt	15159001	1	59,91	9152	152,76	1069	373	228	208	50,3
Köthen(Anh.), Stadt	15159023	1	78,42	30677	391,19	3809	1440	810	420	133,8
Jessen	15171026	1	313,15	15332	48,96	1412	729	413	908	161,6
Wittenberg, Lutherstadt	15171077	1	117,81	45737	388,23	5011	2317	1179	589	226,9
Naumburg (Saale), Stadt	15256062	1	76,04	29779	391,62	3632	1644	773	435	149,8
Zeititz, Stadt	15256100	1	24,63	29434	1195,05	4042	1075	609	243	90,6
Elsteraue	15256102	1	79,91	9955	124,58	1064	382	210	335	115,3
Eisleben, Lutherstadt	15260017	1	50,19	21193	422,26	3001	838	503	324	90,1
Bad Lauchstädt, Stadt	15261004	1	25,2	4954	196,59	487	154	119	114	28,7
Braunsbedra	15261008	1	64,21	11274	175,58	1344	587	272	213	38,9
Leuna, Stadt	15261033	1	12,71	7012	551,69	808	281	195	172	58,8
Querfurt, Stadt	15261045	1	155,23	12997	83,73	1834	528	318	491	57
Kabelsketal	15265058	1	50,95	9093	178,47	221	509	257	252	74,2
Hohenmölsen, Stadt	15268011	1	63,53	9884	155,58	1252	304	187	215	58,4
Weißenfels, Stadt	15268035	1	24,74	30094	1216,41	3833	1378	584	295	118,6
Egeln, Stadt	15352006	1	29,13	4073	139,82	540	156	148	126	27,7
Gatersleben	15352013	1	16,15	2610	161,61	297	124	59	60	19,5
Hecklingen, Stadt	15352018	1	95,34	8132	85,29	903	439	193	521	77,7
Falkenstein/Harz	15352044	1	102,98	6471	62,84	808	274	189	347	66,6
Wefensleben	15355054	1	12,63	2229	176,48	190	114	57	66	15,4

Fortsetzung Tabelle A-6.1-13:

		Relevante Eckdaten 2004 ^a								
Gemeinde	Schlüssel ^b	Zahl Mitglieds- gemeinden	Fläche in km ²	Bevölkerung	Bevölkerungs- dichte; Ein- wohner je km ²	Arbeitslose im Jahres- durchschnitt	Zahl der betreuten Kinder	Schüler	Verkehrsfläche in ha	Gemeindestraßen in km
Sülzetal	15355057	1	103,64	9937	95,88	702	570	266	436	82,5
Halberstadt, Stadt	15357017	1	82,22	39878	485,02	4525	1929	971	451	163,2
Huy	15357041	1	167,28	8828	52,77	955	359	207	502	90,5
Aue Fallstein	15357042	1	118,41	5399	45,60	542	247	145	358	55,1
Burg, Stadt	15358005	1	150,72	25000	165,87	2358	1317	653	675	141,5
Genthin, Stadt	15358014	1	103,73	14653	141,26	1774	737	408	387	82,5
Elbe-Parey	15358075	1	108,64	7846	72,22	886	349	186	369	52,1
Haldensleben, Stadt	15362047	1	137,69	20036	145,52	1759	1049	541	461	119,1
Wolmirstedt, Stadt	15362096	1	31,76	10810	340,37	949	462	332	159	49
Niedere Börde	15362099	1	77,75	7869	101,21	190	464	264	285	50,2
Havelberg, Stadt	15363047	1	118,86	6988	58,79	1006	332	156	319	38,7
Stendal, Stadt	15363114	1	75,64	36985	488,96	4628	1712	1075	582	151,8
Tangerhütte, Stadt	15363116	1	31,18	6082	195,06	792	230	156	121	25,6
Quedlinburg, Stadt	15364016	1	78,15	22842	292,28	3105	1078	542	347	88,5
Calbe (Saale), Stadt	15367006	1	56,62	11414	201,59	1377	517	268	261	62,7
Elbingerode(Harz),Stadt	15369010	1	80,74	5768	71,44	445	219	139	249	35,9
Wernigerode, Stadt	15369032	1	125,17	34335	274,31	2752	1607	796	417	159,9
Salzwedel, Hansestadt	15370097	1	94,55	21070	222,85	2462	1063	593	442	92,8

^a Erläuterung: Die hier aufgelisteten Daten entsprechen nicht dem juristischen Gebietsstand zum 31.12.2004. Vielmehr handelt es sich um Daten die an den Gebietsstand in der Finanzstatistik angepasst und rückgerechnet wurden. – ^b Erläuterung: Der Schlüssel setzt sich aus der Landes-, Kreis- und Verwaltungsgemeinschaftskennziffer zusammen. Bei Einheitsgemeinden ist die reguläre Gemeindegemeinschaftsnummer angegeben.

Quellen: Berechnungen des IWH; Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt.

Anhang A-6.2

Tabelle: A-6.2-1:

Ungefähre Einschätzung zum prozentualen Anteil, den die Arbeiten zur Erstellung des Haushaltsplanes (vom ersten Entwurf bis zur endgültigen Fassung) an der gesamten Jahresarbeitszeit 2006 hatten (am Beispiel der Aufstellung des Haushaltsplanes für 2007)

	Einheitsgemeinden					Verwaltungsgemeinschaften		
	Fallstudienkommune Nr.							
	1	3	5	6	7	4	8	9
In die Erstellung des Haushaltsplanes involvierte Personen								
Kämmerer	20	38	50	17	20	50	15-20	50
Mitarbeiter 1	30	15	50		45	50	30-35	50
Mitarbeiter 2		8			20		30-35	
Mitarbeiter 3		7						

Quelle: Zusammenstellung des IWH auf der Grundlage von Angaben aus den Fallstudien-Kommunen.

Exemplarische Dokumentation eines Interviewleitfadens (für die Gruppe der Einheitsgemeinden)

1. Aktuelle Haushaltssituation sowie Ausgaben- und Personalentwicklung in den vergangenen Jahren/Potentiale zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit

- 1.1. Laut Eckpunktepapier des Innenministeriums Sachsen-Anhalt gelten die Einheitsgemeinden, also jene Organisationsform, zu der auch Ihre Gemeinde gehört, als die wirtschaftlichste gemeindliche Organisationsform:

In welchen Bereichen hat Ihre Gemeinde in den vergangenen Jahren besonders starke Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit bei der kommunalen Aufgabenerfüllung erreicht?

- 1.2. Wurde der Personalbestand reduziert?
- 1.3. Wo sehen Sie für die Zukunft noch Einsparmöglichkeiten?
- 1.4. In der Anlage zum vorab übermittelten Themenkatalog war eine Frage nach Anträgen auf *Bedarfszuweisungen* und *Liquiditätshilfen* enthalten: Wurden im Jahr 2006 solche Anträge gestellt und aus welchen Gründen geschah das? Wurden diese Anträge bewilligt?

2. Größere Investitionsvorhaben, Akquisition von Fördermöglichkeiten, Art und Weise der Festlegung von sachlichen und räumlichen Prioritäten bei Investitionsentscheidungen

- 2.1. Welche *größeren Investitionsvorhaben* gibt es in Ihrer Gemeinde, die eigentlich dringend erforderlich wären, aber aufgrund der finanziellen Situation oder aus anderen Gründen bislang nicht zustande gekommen sind?
- 2.2. Wie werden unter den Bedingungen knapper Kassen sachliche und räumliche Prioritäten bei solchen Investitionsentscheidungen gesetzt?
- 2.3. Gibt es Bestrebungen, bestimmte Punktinfrastrukturen eher räumlich zu konzentrieren? Falls ja, können Sie hierfür Beispiele nennen? Wurden im Zuge der räumlichen Konzentration bestimmte Einrichtungen geschlossen?

3. Berücksichtigung der Belange der Ortschaften in der Tätigkeit des Gemeinderats/Ausgestaltung von Ortschaftsverfassungen/Vorhandensein von Ortschaftsverwaltungen/Handhabung der Finanzierung von Aufgaben in den Ortschaften (Beispiel: Aufgabenbereich Kultur)

- 3.1. Sind im Gemeinderat *alle Ortschaften* durch eigene Repräsentanten vertreten? Inwieweit handelt es sich dabei um die Ortsbürgermeister?
- 3.2. Wie sind in Ihrer Gemeinde die *Ortschaftsverfassungen* ausgestaltet?
- 3.3. Existieren für die Ortschaften Ortschaftsverwaltungen?
- 3.4. Verfügen die Ortschaftsräte über eigene finanzielle Mittel für die Aufgabenerfüllung in den Ortschaften und welche Entscheidungsspielräume bei der Mittelvergabe haben die Ortschaftsräte? Könnten Sie diese Spielräume am Beispiel Kultur näher erläutern?

4. Ehrenamtliches Engagement der Bürger, Bereitschaft zur Übernahme von Mandaten

- 4.1. Können Sie Beispiele für Aufgaben/Vorhaben nennen, die ohne *ehrenamtliche Arbeiten* der Bürger ansonsten nicht durchgeführt worden wären. Besonders interessant wäre hier beispielsweise, etwas über das ehrenamtliche Engagement im Kulturbereich zu erfahren.
- 4.2. Wie sieht es mit der Bereitschaft der Bürger zur Mitarbeit in den *Freiwilligen Feuerwehren* aus? Gibt es Ortschaften, in denen aufgrund fehlender Bereitschaft zur Mitarbeit die Einsatzfähigkeit nicht gewährleistet ist?
- 4.3. Sind Ihnen in den in den Ortschaften Fälle bekannt, dass Sitze in den Ortschaftsräten mangels *Bereitschaft von Bürgern zur Mandatsübernahme* unbesetzt bleiben?

5. Maßnahmen zur Stärkung des Zugehörigkeitsgefühls zur Einheitsgemeinde?

- 5.1. Wie ist in Ihrer Einheitsgemeinde das Zusammengehörigkeitsgefühl ausgeprägt? Durch welche Maßnahmen versucht die Einheitsgemeinde, ein Zusammengehörigkeitsgefühl zu befördern?