

Was bringt eine Zentralisierung gemeindlicher Verwaltungsstrukturen? – Befunde aus Fallstudien in sachsen-anhaltischen Kommunen

Die „richtige“ gemeindliche Organisationsform – ein Faktor im Wettbewerb der Städte und Gemeinden

Städte und Gemeinden stehen untereinander im Wettbewerb um Unternehmen und Einwohner. Um in diesem Wettbewerb bestehen zu können, müssen die Kommunen bei der Gestaltung ihrer Leistungsangebote den Anforderungen der Effizienz und der Effektivität Rechnung tragen. Effizienz bedeutet, daß die Leistungen zu möglichst geringen Kosten angeboten werden. Effektivität ist gegeben, wenn die kommunalen Leistungsangebote bestmöglich den Präferenzen der Bürger und Unternehmen entsprechen.

Effizienz und Effektivität der kommunalen Leistungserbringung hängen von den siedlungsstrukturellen, wirtschaftlichen sowie demographischen Bedingungen und auch von der jeweils gewählten *gemeindlichen Organisationsform* ab.

Der vorliegende Beitrag soll zur Klärung der Frage beitragen, welche Vor- und Nachteile verschiedene gemeindliche Organisationsformen jeweils aufweisen, und zwar am Beispiel des Landes Sachsen-Anhalt.⁶³ Für dieses Bundesland ist die Frage nach der „richtigen“ Aufstellung der kommunalen Ebene derzeit besonders relevant, weil die Landesregierung plant, eine grundlegende Reform der Gemeindeebene in nächster Zeit in die Wege zu leiten.⁶⁴

⁶³ Die hier vorgestellten Befunde basieren auf einer gemeinsam vom IWH und vom Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg im Auftrag der sachsen-anhaltischen Landesregierung durchgeführten Untersuchung. Vgl. ROSENFELD, M. T. W.; KLUTH, W. et al.: Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt. – Endversion des Abschlußberichts (19. Juni 2007). Institut für Wirtschaftsforschung Halle und Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, in: http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_des_Innern/PDF_Dokumente/Referat_35/GR_Studie_Endversion_Abschlu__bericht_19_Juni_2007.pdf, Zugriff am 02.10.2007. Das Gutachten wird in Kürze auch in der Sonderheft-Reihe des IWH publiziert.

⁶⁴ Vgl. LANDTAG VON SACHSEN-ANHALT: Fünfte Wahlperiode. Gesetzentwurf. Landesregierung. Entwurf eines Begleitgesetzes zur Gemeindegebietsreform, Drucksache 5/902, 02.10.2007, in: <http://www.landtag.sachsen-anhalt.de>

Gemeindeorganisation aus Sicht der Föderalismusökonomik

Die Föderalismusökonomik verfolgt das Anliegen, die Kosten und Nutzen von staatlichen Einheiten mit jeweils unterschiedlichem Grad an Föderalismus bzw. Unitarismus zu ermitteln, um auf dieser Basis Hinweise für eine optimale staatliche Struktur zu geben.⁶⁵ Diese Frage wird zumeist auf unterschiedliche Organisationsformen von Nationalstaaten angewandt, sie läßt sich jedoch auch auf den Vergleich zwischen unterschiedlichen Organisationsformen auf der Gemeindeebene übertragen. Auch Städte und Gemeinden können entweder föderativ oder unitarisch organisiert sein. Eine föderativ verfaßte Gemeinde verfügt über zwei Ebenen: eine mehr oder weniger starke Zentralgewalt, die für bestimmte Aufgaben zuständig ist, die für das gesamte Gemeindegebiet zu erledigen sind („Zentralgemeinde“), und sogenannte „Mitgliedsgemeinden“ mit Zuständigkeit für alle übrigen Gemeindeaufgaben. Die unitarisch verfaßte Gemeinde besitzt demgegenüber keine weitere Untergliederung. Alle Gemeindeaufgaben werden ausschließlich von der sogenannten „Einheitsgemeinde“, die für das gesamte Gemeindegebiet zuständig ist, erfüllt.⁶⁶

de/intra/landtag3/ltpapier/drs/5/d0902lge_5.pdf, Zugriff am 22.11.2007.

⁶⁵ Grundlegend hierzu und zu den folgenden Ausführungen: TIEBOUT, C. M.: A Pure Theory of Local Expenditures, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No. 5, 1956, pp. 416-424. – OATES, W. E.: *Fiscal Federalism*. New York u. a. 1972. – OLSON, M.: The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: *American Economic Review*, Vol. 59, No. 2, 1967, pp. 479-487. – Vgl. zusammenfassend auch ZIMMERMANN, H.: *Kommunal Finanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft*, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, 163. Baden-Baden 1999, S. 25-58 sowie FREY, R.: *Zwischen Föderalismus und Zentralismus. Ein volkswirtschaftliches Konzept des schweizerischen Bundesstaates*. Bern und Frankfurt/M. 1977, hier insbesondere S. 26-39. Eine empirische Untersuchung, die am Beispiel Deutschlands unter anderem die Effekte einer Dezentralisierung im Rahmen des föderalen Aufbaus untersucht, findet sich in BLUM, U.; DUDLEY, L.: A Spatial Model of the State, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)* Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 147 (1991), S. 312-336.

⁶⁶ In der Realität gibt es zahlreiche Abstufungen zwischen den beiden skizzierten idealtypischen und gleichsam „polaren“ Modellen, vgl. hierzu weiter unten in diesem Beitrag.

Zumeist wird davon ausgegangen, daß aus einer stärkeren Bündelung oder Zentralisation Vorteile hinsichtlich der Kosten der staatlichen Produktion oder Verwaltungstätigkeit entstehen können, unter anderem aufgrund von Economies of Scale und Economies of Scope. Zentralisation kann auch zur Begrenzung räumlicher Externalitäten und zur Ballung von Finanzkraft beitragen. Demgegenüber können die föderativ verfaßten staatlichen Organisationen Vorteile im Hinblick auf die Transaktionskosten⁶⁷, die präferenzgerechte Versorgung mit öffentlichen Leistungen, das freiwillige bürgerschaftliche Engagement für öffentliche Aufgaben (als Ressource zur Senkung der Produktionskosten) sowie die bürgerschaftliche Partizipation aufweisen.

Bei einer Übertragung dieser Gedanken auf die beiden zuvor erläuterten Grundtypen der Gemeindeorganisation ergeben sich die folgenden Vermutungen:

Hinsichtlich der Effizienz der kommunalen Aufgabenerfüllung kommt es in Einheitsgemeinden im Vergleich zu föderativ organisierten Gemeinden in vielen Bereichen zu niedrigeren Produktionskosten, weil die Nutzung von Größenvorteilen in Einheitsgemeinden eher möglich wird, unter anderem auch durch einen flexibleren Einsatz von Arbeitskräften. Grundsätzlich könnte auch in einer föderativ organisierten Gemeinde eine räumliche Konzentration von Einrichtungen und/oder eine gemeinsame Nutzung von Arbeitskräften erfolgen. Dies hat aber aufwendige Verhandlungen zwischen den Mitgliedsgemeinden zur Folge. Bei der Verwaltung i. e. S. ergeben sich Kostenvorteile der Einheitsgemeinden gegenüber den föderativ organisierten Gemeinden durch den Umstand, daß für eine Einheitsgemeinde je Aufgabengebiet nur noch eine kommunale Satzung erforderlich wird, während in einer föderativ organisierten Gemeinde für jedes Aufgabengebiet und jede Mitgliedsgemeinde jeweils eine Satzung vorhanden sein muß. Eine grundsätzlich mögliche Vereinheitlichung von Satzungen innerhalb der föderativ organisierten Gemeinden wäre wiederum mit Abstimmungskosten verbunden.

Effizienzvorteile der föderativ organisierten Gemeinden im Vergleich zu den Einheitsgemeinden ergeben sich demgegenüber bei der Möglich-

keit, bürgerschaftliches Engagement und freiwillige Inputs der Bürger als Ressourcen zur Kostensenkung zu nutzen. In Einheitsgemeinden wird es vermutlich häufiger erforderlich sein, die gemeindlichen Leistungen durch hauptamtliches kommunales Personal zu erbringen. Aufgrund des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedsgemeinden (um Einwohner und Unternehmen) könnte man grundsätzlich annehmen, daß die Entscheidungsträger der Mitgliedsgemeinden höhere Anreize als die Entscheidungsträger von Einheitsgemeinden haben, für eine effiziente Leistungserbringung zu sorgen. Allerdings hängt das Ausmaß dieser Anreize davon ab, in welchem Umfang die Mitgliedsgemeinden bzw. die Ebene der „Zentralgemeinde“ für bestimmte Leistungen jeweils zuständig sind.

Vorteile bei der Effektivität der kommunalen Aufgabenerfüllung ergeben sich für die Einheitsgemeinden aufgrund der Möglichkeiten der Ballung von Finanzkraft und der damit verbundenen Realisierung von Großprojekten. In den föderativ organisierten Gemeinden wäre dies mit hohen Abstimmungskosten verbunden. Bei Infrastrukturprojekten kann es in den föderativ organisierten Gemeinden entweder zur Zersplitterung der Angebote, zu einem Überangebot aufgrund der Konkurrenz zwischen den Mitgliedsgemeinden oder zu gar keinem Angebot (infolge der mit einer Einrichtung verbundenen räumlichen externen Effekte und der Möglichkeit jeder Mitgliedsgemeinde zum Trittbrettfahrerverhalten) kommen.

Aber auch die föderativ verfaßten Gemeinden haben Vorteile bei der Effektivität der Leistungserstellung. Diese können sich aufgrund der Möglichkeit der Mitgliedsgemeinden ergeben, rasch und ortsnah (ohne lange Verwaltungswege) auf örtliche Veränderungen zu reagieren. Ebenso ist zu vermuten, daß die Entscheidungsträger der Mitgliedsgemeinden stärker für die wirtschaftliche Entwicklung ihres jeweiligen Ortes engagiert sind als die Entscheidungsträger einer Einheitsgemeinde, die sich in erster Linie für das Gesamtgebiet der Einheitsgemeinde einsetzen. Diese Vermutung basiert auf der örtlichen Verwurzelung und den geringeren Kontrollkosten für die Bürger. Auch der Wettbewerb zwischen den Mitgliedsgemeinden kann dieses Engagement befördern. Schließlich ist zu erwarten, daß in den föderativ verfaßten Gemeinden aufgrund ihrer Untergliederung in Mitgliedsgemeinden oder „Teilkollektive“ den Wünschen der Bürger stärker als in Einheitsgemeinden entsprochen wird und die Frustrationskosten in föde-

⁶⁷ Solche Transaktionskosten können z. B. Kosten der Information über örtliche Problemlagen und politische Programme, Kosten der Abwanderung als Mittel zur negativen Sanktionierung politischer Entscheidungen betreffen.

Tabelle:

Merkmale der im Bundesland Sachsen-Anhalt praktizierten Formen gemeindlicher Organisation – Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften

	Einheitsgemeinde	Verwaltungsgemeinschaft
Zahl und Selbstverwaltungsstatus der Gemeinden	eine einzige selbstständige Gemeinde; Ortsteile, die räumlich getrennt voneinander gelegen sind, können Ortschaften bilden und über eine Ortschaftsverfassung verfügen	mehrere selbstständige Gemeinden innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft
Zuständigkeitsverteilung	alle Aufgaben werden von der Einheitsgemeinde erfüllt; unter Umständen Delegation einzelner Aufgaben (z. B. Verschönerung des Ortsbilds oder Bewahrung des Brauchtums) an die Ortsteile	die Gestaltung der meisten Aufgaben obliegt den Mitgliedsgemeinden (die verwaltungsseitige Ausführung liegt zumeist bei der Verwaltungsgemeinschaftsebene); <i>einzelne</i> Aufgaben können auf freiwilliger Basis der Verwaltungsgemeinschaftsebene übertragen werden
Gemeindevertretung	ein Gemeinderat	Gemeinderäte in allen Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft
Bürgermeister	ein gewählter hauptamtlicher Bürgermeister	gewählte ehrenamtliche Bürgermeister in allen Mitgliedsgemeinden
Verwaltung	eine Verwaltung	eine Verwaltung auf der Verwaltungsgemeinschaftsebene, keine Verwaltungen in den Mitgliedsgemeinden; ein „Verwaltungsgemeinschaftsausschuß“, der für Entscheidungen der Verwaltungsgemeinschaft zuständig ist
Satzungen	einheitliche Satzung	Recht der einzelnen Mitgliedsgemeinden, Satzungen für ihren räumlichen Zuständigkeitsbereich zu erlassen.

Quelle: Darstellung des IWH.

rativ verfaßten Gemeinden demgemäß niedriger als in Einheitsgemeinden ausfallen.⁶⁸

Die vorgestellten Vor- und Nachteile der föderativen wie der unitarischen Organisation von Gemeinden sind *mögliche* Effekte, die sich aus der Theorie ableiten lassen. In der föderalismustheoretischen Debatte wird aber seit langem auch darauf verwiesen, daß das zentralistische Modell ebenso wie der föderative Wettbewerb in der Realität Effizienzmängel aufweisen können. Mithin fallen womöglich die empirischen Befunde zu Effizienz- und Effektivitätsunterschieden zwischen zentralisierten und föderativ organisierten Gemeindeformen nicht so scharf aus, wie im ersten Moment vermutet werden könnte. Um so dringlicher ist es, durch empirische Untersuchungen mehr Licht in diese Debatte zu bringen.

Sachsen-Anhalt: Einheitsgemeinden als zentralisierte und Verwaltungsgemeinschaften als „föderative“ Organisationsform

Im Land Sachsen-Anhalt, auf das sich die hier vorgestellten Untersuchungsergebnisse beziehen, existieren bislang (Stand Januar 2008) zwei Organisationsformen: die Einheitsgemeinden und die Verwaltungsgemeinschaften (vgl. zu deren Merkmalen die Tabelle). Einheitsgemeinden verkörpern tendenziell das zentralistische, Verwaltungsgemeinschaften das föderative Modell gemeindlicher Organisation.

Alle in der kommunalen Praxis existierenden Organisationsformen, mithin auch jene in Sachsen-Anhalt, stellen Mischformen dar, die von den zuvor diskutierten „idealtypischen“ Modellen abweichen: So verfügen in den Verwaltungsgemeinschaften nicht die einzelnen selbständigen Mitgliedsgemeinden, sondern nur die Verwaltungsgemeinschaftsebene über eine hauptamtliche Verwaltung. Umgekehrt ist es bei den Einheitsgemeinden in vielen Fällen üblich, daß räumlich getrennte Ortsteile über eine sogenannte Ortschaftsverfassung, einen

⁶⁸ Vgl. hierzu den grundlegenden Artikel von PENNOCK, J. R.: Federal and Unitary Government—Disharmony and Frustration, in: Behavioural Sciences, IV (1959), pp. 147-157.

Ortsbürgermeister und Ortschaftsräte verfügen. Die Aufgaben letzterer sind jedoch eng begrenzt.

Den Reformvorstellungen der Regierung des Landes Sachsen-Anhalt zufolge soll für jene Gemeinden, die bislang zu Verwaltungsgemeinschaften zusammengeschlossen sind, eine Zentralisation dergestalt realisiert werden, daß sie größtenteils zu Einheitsgemeinden transformiert werden.

Das Design der empirischen Untersuchung

Zur Frage der Effizienz von zentralistischen und föderativen Formen gemeindlicher Organisation in Sachsen-Anhalt hat das IWH vor kurzem bereits Untersuchungsergebnisse veröffentlicht, die auf der quantitativen Analyse kommunaler Finanz- und Personalstatistiken basierten.⁶⁹ Diese Untersuchungen haben gezeigt, daß im Vergleich von zentralisierter und föderativer Gemeindeform signifikante Kostenvorteile der ersteren Organisationsform nicht belegt werden konnten. Dieser Befund wirft die Frage nach den Ursachen hierfür auf. Außerdem lassen sich nicht alle Aspekte der Effizienz mit Hilfe der statistischen Daten untersuchen. Weiterhin stellt sich die Frage, ob sich die Gemeindetypen, wenn nicht bei der Effizienz, so doch bei der Effektivität der Leistungserbringung unterscheiden.

Vertiefende Einsichten zur Effektivität sowie zur Effizienz und zu den sie beeinflussenden Faktoren verlangen, solche Aspekte wie die Finanzkraftballung sowie die Wahrnehmung von Möglichkeiten zur Konzentration von Infrastruktureinrichtungen und zur Nutzung bürgerschaftlichen Engagements in den Blick zu nehmen. Befunde zu diesen beispielhaft genannten Fragen lassen sich aber nur anhand von – über sekundärstatistisch basierte Analysen hinausgehende – vertiefenden Untersuchungen und eigene Erhebungen gewinnen. Eine umfassende Primärerhebung ist allerdings mit einem erheblichen Aufwand verbunden. Daher basiert der vorliegende Beitrag auf Fallstudien in ausgewählten Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden.⁷⁰ Für die Fallstudien⁷¹ wurden

Kommunen ausgewählt, deren grundlegende Organisationsform und territorialer Zuschnitt sich im Zeitraum der Jahre 1995 bis 2004 nicht wesentlich verändert haben. Ausnahmen bilden zwei Kommunen, die ursprünglich als Verwaltungsgemeinschaften firmierten und später (zu Beginn der 2000er Jahre) in Einheitsgemeinden umgewandelt wurden (sogenannte „Transformationsgemeinden“). Diese Konstellation war und ist angesichts der oben erwähnten Absicht der sachsen-anhaltischen Landesregierung, die Verwaltungsgemeinschaften überwiegend in Einheitsgemeinden umzuwandeln, von besonderem Interesse.

Effizienzvorteile von Einheitsgemeinden bei Haushaltsplanung und Aufstellung von Satzungen

Gemäß den oben vorgestellten theoretischen Überlegungen lassen sich Effizienzvorteile der Einheitsgemeinden bei der Aufstellung der *Haushaltspläne* sowie bei der Aufstellung und Anwendung von *Satzungen* erwarten.

Diese Hypothese konnte bereits mit den quantitativen Untersuchungen von *Haug* und *Michelsen* für die Bereiche der Finanz- und der Hauptverwaltung⁷² tendenziell bestätigt werden. Die Fallstudienresultate zeigen in die gleiche Richtung und verdeutlichen zudem die Faktoren, die hinter der Kostensenkung stehen. Am Beispiel der Aufstellung der Haushaltspläne für das Jahr 2007 wurde in den Fallstudienkommunen erfragt, welcher Anteil der Jahresarbeitszeit 2006 hierfür aufgewendet

wie die Autoren dieses Beitrags (Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Abteilung Stadtökonomik). Die im vorliegenden Beitrag wiedergegebenen Befunde stellen eine analytische Aufbereitung auf der Grundlage der Gesprächsprotokolle dar, die von den genannten Mitgliedern des Bearbeiterteams erstellt worden waren. Eine ausführliche Darstellung der Befunde aus den Fallstudien ist in der Langfassung des Gutachtens enthalten.

⁶⁹ Vgl. HAUG, P.; MICHELSEN, C.: Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen: Zentralisierung bringt nicht nur Effizienzvorteile, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 11/2007, S. 403-413.

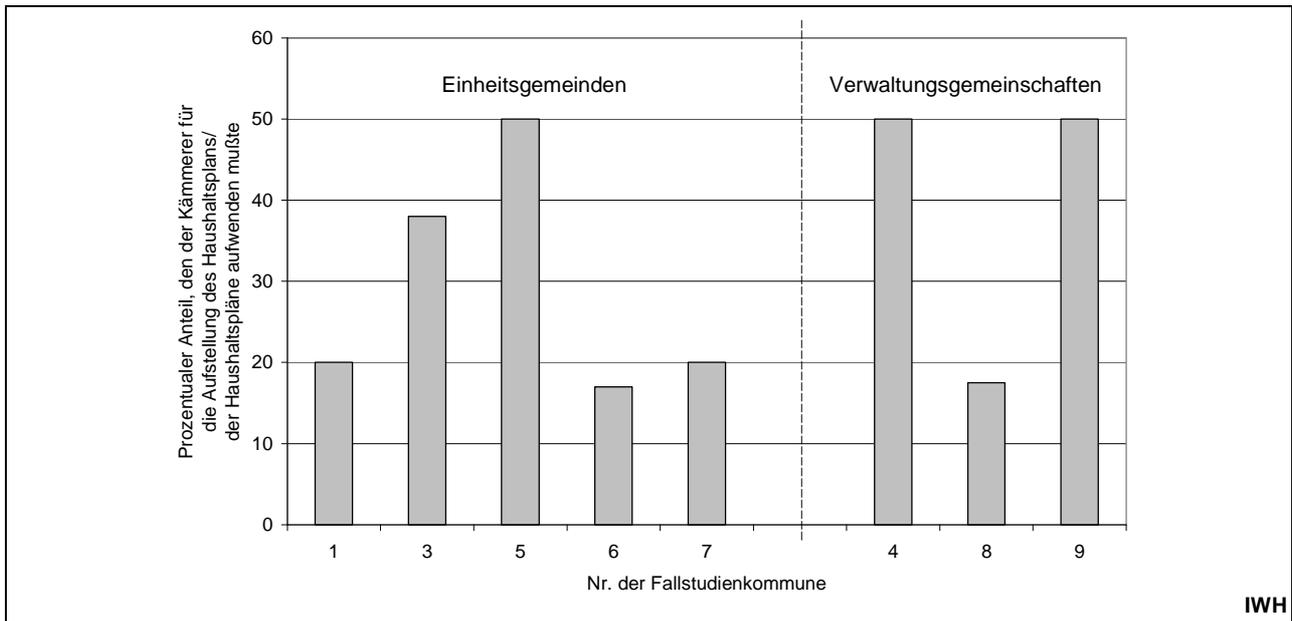
⁷⁰ An der Durchführung der Fallstudiengespräche waren, arbeitsteilig, folgende Mitglieder des Bearbeiterteams des Gutachtens beteiligt: Prof. Dr. Winfried Kluth und Dr. Jana Nuckelt (Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg); Dr. Peter Haug so-

⁷¹ Insgesamt wurden im Mai 2007 zehn Fallstudien durchgeführt, davon je fünf in Einheitsgemeinden und fünf in Verwaltungsgemeinschaften. Die zehn Fallstudien beinhalteten 19 leitfadengestützte Gespräche, an denen seitens der Kommunen 39 Personen teilnahmen. Zusätzlich wurden auch einzelne Daten primär erhoben. Den Gesprächspartnern in den Fallstudienkommunen gebührt ein sehr herzlicher Dank für die Bereitschaft zur Durchführung der Gespräche, für die hierfür aufgewandte Zeit sowie für die Bereitstellung einschlägiger Materialien.

⁷² Der Befund zur höheren Kosteneffizienz im Bereich der Hauptverwaltung betraf bei Haug und Michelsen die Verwaltungsgemeinschaften nach dem Modell „Gemeinsames Verwaltungsamt“, vgl. HAUG, P.; MICHELSEN, C., a. a. O., S. 409.

Abbildung:

Prozentualer Anteil der Jahresarbeitszeit 2006, den die Kämmerer von Fallstudienkommunen für die Aufstellung des Haushaltsplans/der Haushaltspläne für das Jahr 2007 aufwenden mußten



Anmerkungen: Die Angaben in der Fallstudienkommune 3 beziehen sich auf die Aufstellung des Haushaltsplans 2006. Der in der Erhebung in der Fallstudienkommune 8 angegebene Wert war in einer Spanne von 15-20% angegeben, für die Zwecke der graphischen Darstellung wurde der Mittelwert aus den beiden Werten gebildet. Angaben für die Fallstudienkommunen 2 und 10 waren nicht verfügbar.

Quellen: Erhebung im Rahmen der von IWH und MLU durchgeführten Fallstudien; Darstellung des IWH.

werden mußte. Die Abbildung gibt die Ergebnisse der Erhebung bezogen auf den Aufwand der Kämmerer wieder: In vier von fünf Einheitsgemeinden wurde der Zeitaufwand der Kämmerer, der für die Erstellung des Haushaltsplans 2007 aufgewandt werden mußte, auf Werte beziffert, die zwischen 17% und 38% der Jahresarbeitszeit liegen. In zwei der drei Verwaltungsgemeinschaften wurde der Aufwand demgegenüber auf 50% beziffert. Die Werte für die Fallstudienkommunen 5 und 8 weisen jedoch darauf hin, daß es deutliche Abweichungen vom (erwarteten) Muster geringer (hoher) Zeitanteile in Einheitsgemeinden (Verwaltungsgemeinschaften) geben kann.

Für eine der untersuchten Transformationsgemeinden läßt sich zeigen, daß unter den Bedingungen der Verwaltungsgemeinschaft der Leiter der Kämmererei noch 78% der Arbeitszeit im Zusammenhang mit der Aufstellung der Haushaltspläne aufwenden mußte, beim Haushalt 2006 waren es nur noch 38%, wobei die Reduzierung des Zeitaufwands nicht mit einer Verlagerung von Aufwand auf das übrige Kämmererepersonal verbunden war.

Die Fallstudien verdeutlichen auch die hinter den Effizienzvorteilen liegenden Mechanismen. In einer der untersuchten Verwaltungsgemeinschaften

wurde darauf hingewiesen, daß es in den dortigen Mitgliedsgemeinden Probleme mit der Rechtmäßigkeit der Haushaltspläne gebe. Rechtliche Hinweise seitens der Verwaltung an die Mitgliedsgemeinden würden häufig nicht oder erst nach Hinweisen seitens der Kommunalaufsicht beachtet. Dies kann als ein Indiz für erhöhte Transaktionskosten und Ineffizienzen gesehen werden.

Auch bezüglich der Aufstellung von *Satzungen* außerhalb des Bereichs der Haushaltsplanung zeigten die Interviews mit Vertretern der Verwaltungsgemeinschaften, daß es dort diesbezüglich ungenutzte Effizienzreserven gibt, die die Vereinheitlichung der entsprechenden Regelungen betreffen.

Einheitsgemeinden können mehr Flexibilität und Verringerung der Transaktionskosten bei Leistungen der Daseinsvorsorge erreichen

Die Fallstudien deuten auch auf Vorteile der Einheitsgemeinden im Sinne einer höheren Flexibilität und mehr Möglichkeiten zur Senkung von Transaktionskosten im Zusammenhang mit der Erstellung von Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge hin. In den beiden Kommunen, die den Wechsel zur Organisationsform der Einheitsgemeinde vollzogen haben, wurde seit dem Modell-

wechsel eine Reduzierung des Personalbestands um jeweils rund ein Drittel realisiert. Diese Ergebnisse dürfen aber nicht vorschnell verallgemeinert werden, sondern deuten nur auf eine Tendenz hin.

Als Beispiel für Effizienzsteigerungen im Zuge des Übergangs zum Modell der Einheitsgemeinde wurde in beiden Transformationskommunen das *Management im Bereich Kindertagesstätten* genannt: die Einheitsgemeinde-Lösung ermögliche vereinheitlichte Entgelttarife für die Nutzer, ein Mehr an Flexibilität beim Personaleinsatz unter Vermeidung umständlicher Verrechnungen sowie die Gewährleistung von Vertretungen, etwa im Urlaubsfall. Als ein weiterer Bereich, in dem Effizienzvorteile erzielt werden können, wurde in einer der Transformationskommunen die Beschaffung von Ausrüstungen für die Feuerwehren genannt. Das Einheitsgemeindemodell ermögliche eine gewisse Spezialisierung der einzelnen Ortswehren bei der Ausrüstung und die Vermeidung einer Mehrfachbeschaffung gleichartiger Ausrüstungsgegenstände.

Die skizzierten Effizienzvorteile der Einheitsgemeinden können allerdings bei einer Umwandlung von Verwaltungsgemeinschaften in Einheitsgemeinden durch gegenläufige Effekte überlagert werden. So wurden in einer der Transformationskommunen von den Mitgliedsgemeinden der damaligen Verwaltungsgemeinschaft kurz vor dem Übergang zur Einheitsgemeinde in Erwartung des Modellwechsels hohe Investitionen getätigt, die Rücklagen verausgabte und mithin entsprechende Folgekosten erzeugt (sogenannte „Antizipationseffekte“ der Gemeindereform).

Fehlende Aufgabenübertragung an die Verwaltungsgemeinschaftsebene kann Effizienz mindern

In der Tabelle wurde gezeigt, daß Mitgliedsgemeinden von sachsen-anhaltischen Verwaltungsgemeinschaften *freiwillig* Selbstverwaltungsaufgaben an die Verwaltungsgemeinschaftsebene übertragen können. Dies würde eine Zentralisierung der Erstellung kommunaler Leistungen bedeuten, von der ähnliche effizienzsteigende Effekte im Sinne von mehr Flexibilität und geringeren Transaktionskosten erwartet werden könnten, wie sie gerade exemplarisch skizziert wurden. Die Gespräche in den Fallstudien-Verwaltungsgemeinschaften haben gezeigt, daß diese Möglichkeit zur Effizienzsteigerung bis zum Zeitpunkt der Untersuchung ganz überwiegend *nicht* genutzt worden ist.

Uausgeschöpfte Potentiale zur Konzentration von Infrastrukturen auch in Einheitsgemeinden

Ein bei Einheitsgemeinden (im Vergleich zu Verwaltungsgemeinschaften) vermutetes größeres Potential für eine Effizienzsteigerung durch räumliche Konzentration von Infrastruktureinrichtungen erschließt sich, wie die Fallstudien gezeigt haben, keineswegs im Selbstlauf. Beim Bestreben, Infrastrukturen räumlich zu konzentrieren, können Hindernisse auftreten: Eine – aus Wirtschaftlichkeitsanforderungen – für notwendig gehaltene räumliche Konzentration von Infrastruktureinrichtungen (z. B. von Kindertagesstätten) kann mit sozialpolitisch motivierten Erwägungen zur ortsnahen Bereitstellung dieser Einrichtungen konfliktieren. Weil räumliche Konzentration stets bedeutet, daß einzelne Infrastruktureinrichtungen, also z. B. Kindertagesstätten, geschlossen werden müssen und dies auch mit Mehrkosten für die Bürger verbunden sein kann, werden in den Gemeindeparlamenten erhebliche Widerstände bemerkbar.

Die Fallstudien haben Hinweise darauf gegeben, daß auch in den Verwaltungsgemeinschaften ein Druck spürbar ist, Infrastruktureinrichtungen räumlich zu konzentrieren. Obwohl Effizienzpotentiale durch Aufgabenübertragung an die Verwaltungsgemeinschaftsebene überwiegend nicht genutzt werden, wird auch dort nach einer effizienteren Organisation der Daseinsvorsorge gesucht, etwa durch Übertragung von Aufgaben an freie Träger.

Kommunale Leistungen, an denen die Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften in besonderem Maß festhalten, betreffen die kommunalen Bauhöfe. Dies hängt vermutlich damit zusammen, daß das dort beschäftigte Personal sowie der jeweilige Maschinenpark relativ flexibel für die Erledigung von örtlichen Aufgaben im Bereich der Infrastruktur eingesetzt werden können. Zudem ist mit dem Bauhof auch Prestige für den jeweiligen Bürgermeister verbunden.

Ehrenamtliches Engagement kann Kosten senken

Was die Bereitschaft zur *Mandatsübernahme* (Bürgermeister, Mitglieder des Gemeinde- oder Ortschaftsrats) betrifft, ist diese laut Gesprächen sowohl in der zentralistisch als auch in den föderativ ausgestalteten Fallstudienkommunen im großen und ganzen gegeben. Problematisiert wurde aber mit Blick auf die Situation in Einheitsgemeinden der Umstand, daß ein Ortschaftsratsrat zwar kritisie-

ren, aber nichts entscheiden könne. Es sei frustrierend, wenn man als Ortsbürgermeister ein örtliches Anliegen nicht selbständig bewältigen dürfe.

Bezüglich des ehrenamtlichen Engagements in der *Freiwilligen Feuerwehr* wurde in den Fallstudiengesprächen auf Nachwuchssorgen hingewiesen, die ihre Ursachen aber nicht in den unterschiedlichen Verwaltungsformen, sondern vor allem in den demographischen Entwicklungen haben.

Was das Engagement der Bürger für die *Grünflächenpflege* betrifft, so gab es Hinweise, daß Bürger in den Verwaltungsgemeinschaften eher gewillt sind, mit freiwilliger Eigenarbeit Grünflächen zu pflegen, die der Gemeinde gehören, als in einer Einheitsgemeinde. Entsprechend wurde in einer Einheitsgemeinde berichtet, daß es ein Verhalten der Bewohner dergestalt gäbe, bei der Grünflächenpflege auf die Leistung der Gemeinde zu warten, anstelle selbst Hand anzulegen.

Es gibt also – bezogen auf die Fallstudienkommunen – Hinweise, daß dort die Mobilisierung ehrenamtlichen Engagements für die Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge (Beispiel der Grünflächenpflege) in Mitgliedsgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften leichter fällt als in Einheitsgemeinden, in denen – teilweise – ein gewisses „Anspruchsdenken“ gegenüber der Gemeindeverwaltung sichtbar wurde.

Ballung der Finanzkraft ist bei jeder Verwaltungsform schwierig

Die aufgrund der theoretischen Überlegungen erwarteten Vorzüge von Einheitsgemeinden bei der Durchführung großer Investitionsvorhaben qua *Finanzkraftballung* im Vergleich zu Verwaltungsgemeinschaften traten im Rahmen der Fallstudien nur teilweise zutage.

Gleichwohl gibt es gewisse Hinweise speziell für die beiden Transformationsgemeinden, daß mit dem Wechsel zum Modell der Einheitsgemeinde bestimmte Vorteile bei der Investitionsdurchführung verbunden sein können. In einem Fall wurde darauf verwiesen, daß die Einheitsgemeinde-Lösung auch in wirtschaftlich schwächeren Ortschaften Investitionen ermöglicht, die diese aus eigener Kraft unter den Bedingungen der Verwaltungsgemeinschaft nicht hätten verwirklichen können. In der zweiten Transformationskommune, die eine schwierige Haushaltssituation aufweist, ermöglicht nach Auskunft der lokalen Akteure das Einheitsgemeinde-Modell eine bessere Prioritätensetzung.

Als Beispiel wurde der innerörtliche Straßenbau genannt.

Die Fallstudiengespräche in den fünf Verwaltungsgemeinschaften haben demgegenüber ergeben, daß dort gemeinsame Investitionsvorhaben bislang fast überwiegend nicht zustandegekommen sind, und daß eine Reihe von eigentlich notwendigen Investitionen an mangelnder Finanzkraft der Mitgliedsgemeinden scheitern.

Isoliertes Handeln und ungenutzte Synergieeffekte in Verwaltungsgemeinschaften

Die Fallstudiengespräche in Verwaltungsgemeinschaften haben exemplarisch gezeigt, daß Synergiepotentiale ungenutzt bleiben, weil die Kommunen isoliert agieren. Solche Beispiele betreffen insbesondere die touristische Infrastruktur, die Errichtung und Nutzung von Gewerbegebieten und anderen wirtschaftsnahen Infrastruktureinrichtungen sowie die Nutzung von technischem Gerät.

Die Nichtnutzung von Synergien bzw. das isolierte Handeln von Kommunen rühren allerdings nicht allein aus dem institutionellen Arrangement der Verwaltungsgemeinschaften her. Ein wenig kooperatives Verhalten kann, wie einzelne Gespräche zeigten, auch daran liegen, daß die „Chemie“ zwischen einzelnen kommunalen Akteuren nicht stimmt. Schließlich kann der Umstand, daß gemeinsame Vorhaben scheitern, auch daran liegen, daß sich Gemeinden – trotz Kooperation – finanziell überfordert fühlen. Dies wäre ambivalent zu beurteilen. Einerseits würde es von der angespannten Finanzsituation in der betreffenden Kommune zeugen. Andererseits könnte man darin auch ein Indiz sehen, daß die dezentrale Haushaltswirtschaft die Kommunen stärker als eine zentralisierte Gemeindeorganisation dazu führt, „mit spitzem Bleistift“ zu rechnen und gegebenenfalls auf große Vorhaben zu verzichten, an denen man sich verheben könnte.

Verwaltungsgemeinschaften: Potentiale für Engagement und flexibles Reagieren

Die föderativ organisierten Fallstudienkommunen lassen zwar, wie soeben dargestellt, gewisse Effektivitätsmängel im Sinne von unkoordiniertem Handeln erkennen. Es gab aber auch Hinweise auf Vorzüge dezentraler Gemeindestrukturen. So wurde darauf verwiesen, daß der Bürgermeister in Mitgliedsgemeinden eine wichtige Rolle spielt, wenn es darum geht, Bürger für ein ehrenamtliches En-

agement zu gewinnen. Dies habe auch damit zu tun, daß sich die Bürger „ernstgenommen fühlen“. Ferner gibt es Hinweise, daß sich Bürger am ehesten mit ihrer Ortschaft identifizieren und bereit sind, sich dort zu engagieren, wenn sie auf der dezentralen Ebene auch tatsächlich relevante Entscheidungen über die Entwicklung ihrer Gemeinde treffen können.

Fazit

Für die untersuchten Einheitsgemeinden läßt sich allgemein sagen, daß sich die dortige zentralistische Verwaltungsstruktur in besonderem Maß durch die Möglichkeit auszeichnet, Einrichtungen der Daseinsvorsorge räumlich zu konzentrieren (und damit Effizienzvorteile zu realisieren). Hinzu kommen Effizienzvorteile im Bereich der Daseinsvorsorge durch gemeinsamen Personaleinsatz und geringere Transaktionskosten sowie Vorteile aufgrund der Finanzkraftballung. Hinsichtlich der untersuchten Verwaltungsgemeinschaften deutet sich an, daß sie aufgrund ihrer föderativen Organisationsform dazu in der Lage sind, bürgerschaftliches Engagement als Ressource für die gemeindliche Aufgabenerfüllung zu rekrutieren und flexibel auf örtliche Veränderungen zu reagieren. Der Wettbewerb zwischen den Mitgliedsgemeinden scheint sich weniger im Bereich der Effizienz als vielmehr bei der Effektivität der kommunalen Leistungserbringung positiv niederzuschlagen. Allerdings hängt die Realisierung aller Vorteile sowohl der Einheitsgemeinden als auch der Verwaltungsgemeinschaften auch von den jeweiligen konkreten örtlichen Bedingungen ab, d. h., es gibt hier keinen gleichsam automatisch wirkenden Zusammenhang.

Die Entscheidung zwischen den beiden betrachteten sachsen-anhaltischen Gemeindestrukturmodellen hängt davon ab, wie die genannten Aspekte gewichtet werden sollen. In Anbetracht der vor allem für den ländlich-peripheren Raum des Landes Sachsen-Anhalt für die Zukunft erwarteten zunehmenden Erosion der Bevölkerung und der absehbaren Abnahme des finanziellen Handlungsspielraums der Kommunen spricht einiges dafür, die Aspekte der räumlichen Konzentration von kommunalen Einrichtungen sowie des gemeinsamen Ressourceneinsatzes mit einem hohen Gewicht zu versehen. Dies spräche dann für eine Entscheidung zugunsten der Einheitsgemeinden, wie sie auch von der sachsen-anhaltischen Landesregierung favorisiert wird. Damit würde dann auf die für die untersuchten Kommunen ermittelten Vor-

teile der heutigen Verwaltungsgemeinschaften verzichtet werden müssen.

Es ist zu bedenken, daß grundsätzlich auch die föderativ organisierten Kommunen in die Lage versetzt werden könnten, die angesprochenen zukünftigen Herausforderungen zu bewältigen. Gemeindliche Einrichtungen können auch innerhalb von Verwaltungsgemeinschaften räumlich konzentriert werden, indem die entsprechenden Kompetenzen auf die Ebene der Verwaltungsgemeinschaft übertragen werden. In den sachsen-anhaltischen Verwaltungsgemeinschaften wurde allerdings bislang nur sehr zögerlich von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Zudem stehen verfassungsrechtliche Schranken einer umfangreichen Zentralisation innerhalb von Verwaltungsgemeinschaften entgegen.⁷³ Vor diesem Hintergrund ist dem Gesetzgeber in Sachsen-Anhalt zu empfehlen, sich nicht ausschließlich auf die Einführung von Einheitsgemeinden zu konzentrieren, sondern sich auch nach Alternativen umzuschauen, welche die Vorteile der zentralistischen Gemeindeorganisation mit jenen der föderativen Modelle verknüpfen können.⁷⁴

Gerhard Heimpold
(*Gerhard.Heimpold@iwh-halle.de*)
Martin T. W. Rosenfeld
(*Martin.Rosenfeld@iwh-halle.de*)

⁷³ Vgl. hierzu ROSENFELD, M. T. W.; KLUTH, W. et al., a. a. O., S. 81 und die dort angegebene Literatur. Auf der Ebene der Verwaltungsgemeinschaft gibt es in Sachsen-Anhalt lediglich einen sogenannten Verwaltungsgemeinschaftsausschuß, der nicht direkt von den Bewohnern der Verwaltungsgemeinschaft gewählt wird. Damit fehlt ihm die aus rechtlicher Sicht erforderliche Legitimation für Entscheidungen über wesentliche Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft.

⁷⁴ Im Rahmen der aktuellen Gemeindereformbestrebungen in Sachsen-Anhalt wird als eine solche Alternative das Modell der sogenannten Verbandsgemeinde angesehen, das seit längerem in Rheinland-Pfalz praktiziert wird. Zu den möglichen Vorteilen dieses Modells gegenüber den heutigen sachsen-anhaltischen Verwaltungsgemeinschaften vgl. ROSENFELD, M. T. W.; KLUTH, W. et al., a. a. O., S. 221-224.