



■ **Kommunales Forum Sachsen e.V.**

Kommunal-Info 7/2017

5. September 2017

Inhalt

Seite

Die Kreisumlage. Status-Funktionen-Umlagegrundlagen 1-5

Wirkungen von Gebietsreformen 6-9

Die Kreisumlage Status - Funktionen- Umlagegrundlagen

Im Unterschied zu den Städten und Gemeinden erfüllen die Landkreise besondere Aufgaben, die in § 2 Abs. 1 der Sächsischen Landkreisordnung geregelt sind: soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen, erfüllen die Landkreise danach alle überörtlichen und alle die Leistungsfähigkeit der einzelnen kreisangehörigen Gemeinde übersteigenden Aufgaben in eigener Verantwortung. Für die Erfüllung dieser besonderen Aufgaben erheben die Landkreise von ihren Städten und Gemeinden eine Kreisumlage, da die Landkreise über keine eigenen Steuerquellen verfügen¹ und auch die staatlichen Zuweisungen und sonstigen Einnahmen nicht ausreichen, um die Kreisaufgaben zu erledigen.²

Die Kreisumlage kommt einer Steuer gleich und hat mit dem Beitragsrecht nichts zu tun. Sie ist „kein (Mitglieds-)Beitrag oder eine beitragsähnliche Abgabe im Sinne des Äquivalenzprinzips.“ (a.a.O., S. 464)

Von den Gemeinden wird die Pflicht zur Zahlung der Kreisumlage als eine „Weggabe von Eigenem“ empfunden. Sie befänden sich daher in einer vergleichbaren psychologischen Situation wie Steuerpflichtige bei der Erhebung direkter Steuern. Von daher sehen sich bei der Entscheidung über die Kreisumlage jene Kreisräte mitunter in einer Interessenskollision, die als Bürgermeister oder Gemeinderäte im Kreistag sitzen. Da sie jedoch keine individuellen Sonderinteressen verfolgen, indes als Interessenvertreter einer Bevölkerungsgruppe in Erscheinung treten, führt dieser Interessenkonflikt in der Kreistagssitzung nicht zum Ausschluss wegen Befangenheit.

Status der Kreisumlage

Die Kreisumlage nimmt bei den finanziellen Einnahmen der Landkreise einen bedeutenden Stellenwert ein, sie „ist das einzige nennenswerte gestaltbare Einnahmeargument der Landkreise.“ Neben den Landeszuweisungen bildet die von den kreisangehörigen Gemeinden erhobene Kreisumlage eine Haupteinnahmequelle der Landkreise.³ Ursprünglich als subsidiäres

Deckungsmittel angelegt, muss die Kreisumlage „in Zeiten zunehmender Ausgaben dazu erhalten, die strukturellen Defizite im Bereich der Landkreiseinnahmen auszugleichen.“ (a.a.O., S. 417)

Ähnlich der gesetzlichen Bestimmungen anderer Bundesländer wird in § 26 des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes zwar vorgegeben, dass die Landkreise von den kreisangehörigen Gemeinden eine Kreisumlage erheben, „soweit ihre sonstigen Erträge nicht ausreichen, um ihren Finanzbedarf zu decken“. Da die Landkreise jedoch über keine beachtenswerten eigenen Finanzquellen verfügen, bleibt als finanzielle „Stellschraube“ letztlich die Kreisumlage.

Den Kreisen ist jedoch die Möglichkeit verwehrt, etwa durch die eigene Aufnahme von Krediten die Kreisumlage absenken zu wollen, da die Finanzierung des Kommunalhaushalts aus Krediten kommunalrechtlich als letztrangige Einnahmemöglichkeit infrage kommt.⁴ Unzulässig wäre auch, die Liquiditätsreserve anzugreifen, um so die Kreisumlage abzumildern. Ebenso sind die Landkreise nicht verpflichtet, Vermögen („Tafelsilber“) zu veräußern, um so den Gemeinden bei der Kreisumlage entgegenzukommen. (a.a.O., S.467)

Die Kreisumlage nimmt allerdings an den Einnahmen der Landkreise in den einzelnen Ländern einen recht unterschiedlichen Anteil ein. Für das Jahr 2015 werden folgende Zahlen genannt: Saarland 57,9%; NRW 54,9%; Hessen 52,9%; Bayern 51,6%; B.-Württemberg 38,8%; Rh.-Pfalz 34,2; Niedersachsen 33,4; Brandenburg 29,8%; S.-Holstein 29,6%; S.-Anhalt 27,4%; Sachsen 25,8; Thüringen 25,8%; Meckl.-Vorpommern 24,8%. (a.a.O., S. 481)

Zu beachten ist hierbei, dass die Kreisumlage immer im Zusammenhang mit dem kommunalen Finanzausgleich zu sehen ist, der von Land zu Land sehr unterschiedlich gestaltet ist und wo insbesondere die Finanzausgleichsmasse der Schlüsselzuweisungen zwischen Gemeinden und Landkreisen auch ganz unterschiedlich aufgeteilt ist.

Eine gleichbleibende Finanzausstattung angenommen, gilt dann als allgemeine Faustregel: Mit zunehmendem Anteil der Landkreise an der Finanzausgleichsmasse kann die Kreisumlage abgesenkt werden, wobei ein niedrigerer Anteil der kreisangehörigen Gemeinden an den Schlüsselzuweisungen zu einer Verminderung der Umlagegrundlagen für die Kreisumlage führt, also eine Erhöhung des Anteils der Kreise an der Finanzausgleichsmasse unter sonst gleichen Bedingungen nicht im gleichen Anteilsverhältnis eine Kreisumlagesenkung bringt. (a.a.O., S. 480)

Auch die Kreisumlagesätze zwischen den Ländern weichen dadurch stark voneinander ab, was ursächlich außerdem von der unterschiedlichen Gewichtung der Umlagegrundlagen wie in länderweise unterschiedlichen Aufgabenzuweisungen auf die Kreisebene abhängt. Für 2015 werden für die Länder folgende durchschnittliche Hebesätze für die Kreisumlage angegeben: B.-Württemberg 32,17%; Bayern 47,81%; Brandenburg 45,38%; Hessen 56,9%; Meckl.-Vorpommern 45,66%; Niedersachsen 50,29%; NRW 47,98%; Rh.-Pfalz 43,78%; Saarland 59,9%; Sachsen 32,19%; S.-Anhalt 44,25%; S.-Holstein 36,82%; Thüringen 41,99%.

Funktionen der Kreisumlage

Die Kreisumlage soll grundsätzlich *zwei* Funktionen erfüllen:

(1)eine redistributive (umverteilende) Ausgleichsfunktion im Verhältnis der umlagepflichtigen Gemeinden untereinander; (2)eine fiskalische (Finanzierungs-)Funktion für die Kreisaufgaben.

□ Die *umverteilende Ausgleichsfunktion* soll das Ziel verfolgen, die Finanzkraftunterschiede zwischen den kreisangehörigen Gemeinden abzumildern. Das geschieht dadurch, dass finanzstarke Gemeinden absolut einen größeren Anteil ihrer Finanzmittel an die Kreisumlage abzuführen haben als finanzschwächere Gemeinden.

In einigen Ländern ermöglichen die Finanzausgleichsgesetze, durch differenzierte Kreisumlagesätze für die kreisangehörigen Gemeinden die Ausgleichsfunktion zu verstärken, indem

finanzstärkere Gemeinden mit einem höheren Kreisumlagesatz belegt werden und so stärker herangezogen werden als finanzschwächere Gemeinden. „Am einfachsten und klarsten sind die Regelungen in Baden-Württemberg und Sachsen gehalten. Hier ist der Umlagesatz für alle kreisangehörigen Gemeinden und alle Bestandteile der Bemessungsgrundlage der Kreisumlage gleich hoch.“ (a.a.O., S. 481)

□ Durch die *Finanzierungsfunktion* soll sichergestellt werden, dass mittels der Kreisumlage die den Landkreisen zugewiesenen Aufgaben erledigt werden können. Die Landkreise müssen dabei nicht nachweisen, dass die Kreisumlage für ganz bestimmte Kreisaufgaben verwendet wird. Hingegen steht den Landkreisen die Kreisumlage als allgemeines Deckungsmittel zur Verfügung. Grundsätzlich können so mit der Kreisumlage alle Aufgaben der Landkreise finanziert werden, wenn sie rechtlich zulässig sind.

Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hat dazu festgestellt: „Mit der Kreisumlage soll, ohne dass eine Zurechnung zu bestimmten Aufgaben erfolgt, also ohne Berücksichtigung des Gesichtspunktes von Leistung und Gegenleistung und insofern steuerähnlich, der anderweitig nicht abgedeckte Finanzbedarf des Kreises von den Mitgliedskörperschaften nach ihrer finanziellen Leistungskraft befriedigt werden.“⁵

Ebenso steht es im Ermessen der Landkreise, eigenständig darüber zu entscheiden, welche freiwilligen Aufgaben sie übernehmen, in welcher Qualität und Quantität sie diese ausführen und mittels der Kreisumlage finanziert werden. Jedoch muss die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben und deren Finanzierung auch in den Kompetenzbereich der Landkreise fallen, muss es sich der Natur nach um überörtliche und die Leistungsfähigkeit der einzelnen kreisangehörigen Gemeinde übersteigende Aufgaben handeln. (a.a.O., S. 465)

Umlagegrundlagen

Auf welche Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden bei der Bestimmung der Umlagegrundlagen für die Kreisumlage zurückgegriffen wird, ist in den Finanzausgleichsgesetzen der Länder bestimmt. In Sachsen gilt für die Landkreise nach § 26 des Sächsischen Finanzausgleichsgesetzes (SächsFAG), dass die Kreisumlage durch Anwendung eines Prozentsatzes (Umlagesatz) auf die Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Gemeinden bestimmt wird. Der Umlagesatz ist in der Haushaltssatzung des Kreises für alle Gemeinden eines Landkreises gleich festzusetzen. Ergibt sich eine negative Umlagegrundlage, hat die kreisangehörige Gemeinde einen Erstattungsanspruch. In diesem Fall hat die kreisangehörige Gemeinde gegenüber dem Landkreis einen Zahlungsanspruch.

Umlagegrundlagen sind:

□ Die Steuerkraftmesszahl nach § 8 SächsFAG: die Steuerkraftmesszahl wird berechnet, indem die Steuerkraftzahlen der Grundsteuern, der Gewerbesteuer und der Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und Umsatzsteuer zusammengezählt werden;

□ Die allgemeinen Schlüsselzuweisungen nach § 9 SächsFAG: sind Finanzmittel des Freistaates an die Kommunen als allgemeine, ungebundene Deckungsmittel zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben. Mit dem Begriff „Schlüsselzuweisungen“ wird gemeint, dass diese Mittel über einen pauschalen Schlüssel verteilt werden. *Hauptansatzfaktor* ist die *Einwohnerzahl der Gemeinde*, wobei die mit zunehmender Einwohnerzahl wachsende Ausgabenlast je Einwohner berücksichtigt wird, die sich aus der zentralörtlichen Funktion der Gemeinden ergibt. In einem *Nebenansatz für Schüler* wird die Summe von Schülerzahlen je Schulart mal kostenspezifischer Prozentsatz je Schulart zur Grundlage genommen.

□ Abgezogen von der Umlage werden die sog. Finanzausgleichsumlage nach § 25a SächsFAG (eine Sonderabgabe der finanzstarken, abundanten Gemeinden an den Freistaat, umgangssprachlich auch „Reichensteuer“ genannt) und die Auflösungsbeträge des Sonderpostens nach § 23 Absatz 2 Satz 4 SächsFAG (Kommunales Vorsorgevermögen).

Im Unterschied zu manch anderen Bundesländern gehen in Sachsen alle Umlagegrundlagen (Steuerkraftmesszahl, allgemeinen Schlüsselzuweisungen) vollständig ohne prozentuale Abschläge in die Berechnung des Umlagesatzes der Kreisumlage ein.

Grenzen für Kreisumlagesätze

Verschiedentlich wurde in der Vergangenheit versucht, eine absolute Grenze für Kreisumlagesätze zu definieren. Da jedoch die Bemessungsgrundlagen und die Aufgabenbelastungen der Landkreise sowie ihr Anteil an den Schlüsselzuweisungen zwischen den Bundesländern recht unterschiedlich ausfallen, ließ sich eine absolut quantifizierbare Grenze für Kreisumlagesätze nicht definieren.

Indes kann qualitativ eine verfassungsrechtlich gebotene Grenze des Umlagesatzes bestimmt werden, unabhängig von der Betrachtung des Aufgabenbestandes der Landkreise und der Gemeinden. So würde durch eine Kreisumlage in die gemeindliche Finanzhoheit dann übermäßig eingegriffen, „wenn den kreisangehörigen Gemeinden kein substanzieller Finanzspielraum zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben mehr verbleibt.“ (a.a.O., S. 488) Ob das aber gegeben ist, lässt sich nicht losgelöst von den individuellen Verhältnissen der Landkreise und Gemeinden ermitteln, unterliegt also der Einzelfallprüfung.

□ Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 31.01.2013 festgestellt⁶, dass die Kreisumlage dann gegen Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz (Kommunale Selbstverwaltung) verstoße, wenn die gemeindliche Ebene strukturell unterfinanziert ist und die gemeindliche Steuerhoheit entwertet wird. Beim Finanzbedarf der Aufgabenerfüllung gebe es zwar „kein Vorrangprinzip zugunsten der gemeindlichen Ebene“, es gelte hier der Grundsatz des „finanziellen Gleichrangs ... für das vertikale Verhältnis des umlageberechtigten Kreises zu den umlageverpflichteten kreisangehörigen Gemeinden“.

Das Recht des Landkreises zur Erhebung der Kreisumlage dürfe dieser nicht beliebig ausweiten, „vielmehr muss er die grundsätzlich gleichrangigen Interessen der kreisangehörigen Gemeinden in Rechnung stellen..., der Kreis seine eigenen Aufgaben und Interessen nicht einseitig und rücksichtslos gegenüber den Aufgaben und Interessen der kreisangehörigen Gemeinden durchsetzen darf.“

Die Gemeinden müssen „mindestens über so große Finanzmittel verfügen, dass sie ihre pflichtigen (Fremd- wie Selbstverwaltungs-)Aufgaben ohne (nicht nur vorübergehende) Kreditaufnahme erfüllen können und darüber hinaus noch über eine »freie Spitze« verfügen, um zusätzlich freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben in einem bescheidenen, aber doch merklichen Umfang wahrzunehmen.“

Der Landkreis dürfe nicht mit Verweis auf die eigene miserable Haushaltslage mit der Kreisumlage in den Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung eingreifen. „Ist die eigene Finanzausstattung des Kreises unzureichend, so muss er sich seinerseits an das Land (den Landesgesetzgeber) halten; er kann seine Finanznot nicht auf die kreisangehörigen Gemeinden abwälzen.“ Der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie wäre aber erst dann verletzt, „wenn die Gemeinde strukturell und auf Dauer außerstande ist, ihr Recht auf eine eigenverantwortliche Erfüllung auch freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.“

□ In seiner Entscheidung vom 16.06.2015 hat das Bundesverwaltungsgericht⁷ allerdings hervorgehoben, dass für einen Landkreis bei einer defizitären Haushaltslage die Rechtspflicht besteht, sofern alle anderen Möglichkeiten erschöpft sind auch die Kreisumlage so weit zu dehnen, um eine Verringerung des Haushaltsdefizits zu erreichen. Die Grenze für den höchstmöglichen Kreisumlagesatz liege aber dort, wo die Leistungsfähigkeit der zahlungspflichtigen Gemeinden endet. Im konkreten Fall, der Gegenstand des Urteils war, hätte eine Kreisumlage von 70% festgesetzt werden müssen, um für den Landkreis den Haushaltsausgleich erreichen zu können. Nach Berechnungen der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde wurde jedoch ein

Hebesatz von 35,5% ermittelt, der die tatsächliche Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Städte und Gemeinden berücksichtigte.

Anweisungen durch Rechtsaufsicht

Bisher war nicht geklärt, ob die Befugnisse der Kommunalaufsicht im Rahmen der Haushaltsgenehmigung auch eine konkrete Erhöhung der Kreisumlage einschließen können. Mit seiner Entscheidung vom 16.06.2015 hat das Bundesverwaltungsgericht⁸ diese Möglichkeit unter bestimmten Voraussetzungen bejaht.

Gleichzeitig wurde die bisherige Position bekräftigt, dass die Kommunalaufsicht nicht im Wege einer „Einmischungsaufsicht“ in Entscheidungsspielräume eindringen darf, die den kommunalen vorbehalten sind. „Einnahmen- wie ausgabenseitig Maßnahmen zum Haushaltsausgleich zu ergreifen, ist Aufgabe der Entscheidungsgremien des kommunalen Aufgabenträgers. Innerhalb eines bestehenden Gestaltungsspielraums ist es der Kommunalaufsicht untersagt, der Kommune bestimmte Maßnahmen alternativlos vorzuschreiben. Auf der Ausgabenseite ist die Aufsichtsbehörde grundsätzlich darauf beschränkt, eine Reduzierung der Mittel für freiwillige Leistungen insgesamt anzumahnen, ohne konkrete Mittel oder einzelne Ansätze vorzuschreiben. Entsprechendes muss für die Einnahmenseite gelten.“ Jedoch kann anderes gelten, so im Leitsatz des Urteils, „wenn angesichts des absehbaren zeitlichen Auslaufens einer realisierbaren Handlungsmöglichkeit keine realisierbare Alternative mehr besteht.“

Im konkreten Fall, der im Urteil verhandelt wurde, hielt das Gericht das Eingreifen der Kommunalaufsicht mit einer Auflage zur Erhöhung der Kreisumlage um 3% deshalb für gerechtfertigt, da mit Herannahen eines Fristablaufs keine andere Alternative mehr gegeben war.

„Weist die Kommunalaufsicht den Kreis zu einer konkret bemessenen Umlageerhöhung an und hat der Kreis bislang keine hinreichenden eigenen Ermittlungen zum Finanzbedarf aller betroffenen kommunalen Träger durchgeführt, dann muss sie ihrerseits gewährleisten, dass der angewiesene Umlagesatz auf ausreichende Feststellungen gestützt werden kann. Sie darf den Kreis nicht zu einer rechtswidrigen Maßnahme anhalten, sondern hat allein auf die Einhaltung seiner Verpflichtungen hinzuwirken. Kommt der Kreis der Anweisung nicht nach und muss diese im Wege der kommunalrechtlichen Ersatzvornahme umgesetzt werden, dann wirkt die getroffene Maßnahme für und gegen den Kreis, als wenn dieser sie selbst getroffen hätte.“

Grundsätzlich gilt aber: Bei der Erhebung der Kreisumlage besteht im Hinblick auf die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz lediglich eine staatliche Rechts-, aber keine Fachaufsicht.

AG

¹Die einzige Steuer, die den Landkreisen zufällt, ist die Jagdsteuer (§ 8 Sächsisches Kommunalabgabengesetz), die aufgrund ihres geringen Steueraufkommens wie die Hundesteuer bei den Gemeinden unter den Begriff der „Bagatellsteuern“ fällt.

²In der Jubiläumsausgabe 100 Jahre Deutscher Landkreistag hat der kommunale Spitzenverband in der Aug./Sept.-Ausgabe 2016 seiner Zeitschrift „Der Landkreis“ 2 Artikel zur Entwicklung der Kreisfinanzen und zur Kreisumlage publiziert, verfasst von Matthias Wohltmann, wo eine umfassende Wertung der Kreisumlage vorgenommen wird. Im nachfolgenden Beitrag zur Kreisumlage wird hauptsächlich auf diese Artikel zurückgegriffen und daraus zitiert (a.a.O., Seitenangabe)

³Vgl. Deutscher Landkreistag, www.landkreistag.de/themen/kreisfinanzen.html.

⁴Siehe § 73 Abs. 4 Sächsische Gemeindeordnung, Grundsätze der Einnahmehbeschaffung.

⁵In: Der Landkreis, Jg. 2005, S. 652f.

⁶BVerwG, Urteil vom 31.01.2013-8 C 1.12.

⁷BVerwG, Urteil vom 16.06.2015-10 C 13.14.

⁸Ebenda.

Wirkungen von Gebietsreformen

„Wirkungen von Gebietsreformen“, so lautete das Thema der diesjährigen Fachtagung des Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI) der Universität Potsdam am 9. Juni 2017. Wie der Teilnehmerliste zu entnehmen war, wurden von dem Thema vor allem Kommunalpolitiker/innen aus dem Land Brandenburg angelockt, wo bekanntlich die Kreisgebietsreform ansteht und darüber teilweise recht emotionale Debatten geführt werden.

Am Vormittag wurde ein Gutachten zum Thema vorgestellt, das im Auftrag des Ministeriums des Inneren und für Kommunales Brandenburg erstellt wurde. Ein Gast von der Universität Lausanne referierte zum Thema „Gemeinden und Gebietsreformen in der Schweiz“.

Der Nachmittag wurde mit einem Grußwort des Brandenburgischen Innenministers Karl-Heinz Schröter eröffnet. Die anschließende Podiumsdiskussion stand unter der Überschrift „Wie geht es weiter in Brandenburg?“. Im Podium hatten als Diskussionspartner auch der Minister und ein Landrat Platz genommen.

Gutachten über Wirkungen

Über die Probleme Brandenburgs hinaus bleiben die Aussagen aus dem o.g. Gutachten von allgemeinem Interesse. Mit dem Gutachten wurde das Ziel verfolgt, „zentrale Erkenntnisse über die Effekte von Gebietsreformen systematisch und umfassend darzustellen und auszuwerten.“ Dazu gehöre auch die kritische Auseinandersetzung mit bestehender Forschung sowie mit zentralen methodischen Problemen bisher durchgeführter Untersuchungen, da die Befunde mitunter widersprüchlich seien. Im Kern gehe es um eine Bestandsaufnahme und Systematisierung bisheriger Forschung über die Effekte von Gebietsreformen. Eigene empirische Untersuchungen wurden für das Gutachten nicht angestrengt. Es wurden vorhandene Studien unter drei wesentlichen Wirkungsdimensionen von Gebietsreformen unter die Lupe genommen:

- Leistungsfähigkeit, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft;
- Einsparungen, Skalenerträge, Wirtschaftlichkeit;
- Integrationsfähigkeit, Partizipation, demokratische Kontrolle.

Bei den zugrunde gelegten Studien wurde festgestellt, dass es im Wirkungsbereich der *Leistungskraft, Verwaltungs- und Veranstaltungskraft, Professionalität und Aufgabenwahrnehmung* mehr Studien über Gebietsreformen gebe, die positive Effekte feststellen, und einen geringeren Anteil von Studien, die keine positiven Wirkungen nachweisen. In der Literatur kristallisiere sich ein recht klarer Konsens heraus, dass Gebietsfusionen die institutionelle Kapazität der Kommunen stärken, was u.a. in robusteren Organisationsstrukturen der Verwaltung, einem höheren Professionalisierungsgrad der Mitarbeiter, verbesserten Fähigkeiten für strategische Politikgestaltung und die Bearbeitung komplexer Probleme im Territorium, dem Abbau von Leistungsbeschränkungen und Anhebung von Standards sowie (teils) erhöhter Kundenorientierung sichtbar werde. Hinsichtlich der tatsächlich realisierten Service- und Effektivitätsverbesserungen gibt es positive Befunde, aber auch einige kritische Bilanzen, etwa über Gebietsreformen in den Niederlanden.

Dagegen fallen die Befunde zu *Einsparungen, Skalenerträgen und Wirtschaftlichkeit* heterogener und teils widersprüchlich aus. Hier zeige sich, dass es zwar unter bestimmten Bedingungen zu Kostenreduzierungen und Wirtschaftlichkeitsgewinnen gekommen ist, dies jedoch nicht durchweg oder überwiegend der Fall ist. Dabei seien die konkreten Kontextbedingungen und Durchführungsprozesse der Reform für die Erklärung der Befunde sehr wichtig.

Bezüglich der Auswirkungen von Gebietsfusionen auf *politische Teilhabe und Integrationsfähigkeit* kommen die Studien zu dem Schluss, dass die Gebietsgröße einen allenfalls moderaten Effekt auf lokale Demokratie habe. Bedeutsamer seien andere Erklärungsfaktoren, wie indivi-

duelle sozioökonomische Merkmale (Geschlecht, Bildungsgrad etc.). Zwar gäbe es einige indirekte und wenige direkte Effekte der Gebietsgröße auf verschiedene Aspekte von Partizipation. Aber insgesamt dürfe der Einfluss von Gebietsveränderungen auf die Ausübung demokratischer Teilhaberechte nicht überschätzt werden. Soweit sog. „demokratische Kosten“ anfallen, sind diese gering bis marginal; teils existierten sie überhaupt nicht. Allerdings ließen sich auch die angenommenen positiven Auswirkungen von Gebietsvergrößerungen auf demokratische Beteiligung, Politikinteresse und -kompetenz der Bürger empirisch nur bedingt, teilweise gar nicht nachweisen. Hinsichtlich der politischen Beteiligung und des lokalen Engagements zeige sich, dass weiterhin Personen für Mandate kandidieren, auch wenn sich deren Zahl reduziert habe. Zwar seien ein Aufgabenzuwachs und größerer Koordinationsbedarf spürbar. Jedoch komme es auch zur Professionalisierung der Kreistagsarbeit, zu regionaler Arbeitsteilung und zum Bedeutungszuwachs der kommunalpolitisch zu entscheidenden Sachverhalte. Eine teilweise befürchtete generelle Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit oder grundlegende Bedrohung des Ehrenamts sind nicht festzustellen. Hinsichtlich der lokalen Identitätsbildung gibt es einige kritische Befunde, wobei „Kreisidentitäten“ von allenfalls untergeordneter Bedeutung seien (im Unterschied zu Gemeindeidentitäten), da Kreisverwaltungen keine typischen Kontaktverwaltungen sind.

Empfehlungen

□ Ziele überdenken und Prioritäten setzen

Gebietsreformen seien geeignet, die Handlungs- und Leistungsfähigkeit kommunaler Körperschaften zu verbessern und – mit Einschränkungen – sei es möglich, damit auch eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu ermöglichen. Hierbei wäre es erfolgversprechender, bei tendenziell gleichbleibendem Ressourceneinsatz auf eine Verbesserung des Service und der Qualität der Leistungen zu setzen als auf Einsparungen, auch wenn diese grundsätzlich möglich sind.

Angesichts der zentralen Herausforderungen durch Digitalisierung, demografischen Wandel und Fachkräftemangel (auch in der Verwaltung), finanzieller Nachhaltigkeit sei es legitim, der Sicherung der Funktions-, Leistungs- und Zukunftsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung angesichts zunehmender Erwartungen höchste Priorität einzuräumen. Dabei sollten die negativen Auswirkungen auf die demokratische Teilhabe so weit wie möglich begrenzt werden, insbesondere durch Vermeidung von übergroßen Gebietszuschnitten, wo dies administrativ und ökonomisch zu verantworten ist.

□ Umsetzungsprozess der Reform

Die Wirkungen von Gebietsreformen folgen nicht einem Automatismus allein aus der Zusammenlegung von Gebietseinheiten. Um die potenziell möglichen Gewinne zu realisieren, aber auch um negative Effekte zu vermeiden, müsste ein besonderes Augenmerk auf die Umsetzung des Reformprozesses, auf flankierende und Kompensationsmaßnahmen gelegt sowie gewährleistet werden, damit die kommunalen Akteure im Rahmen ihrer Selbstverwaltungshoheit motiviert werden können, die gegebenen Verbesserungspotenziale auch tatsächlich zu nutzen. Hierzu kommen u.a. finanzielle Unterstützung zur Bewältigung der reformbedingten „Transformationsphase“ („Anschubfinanzierung“), Überlegungen hinsichtlich der Anpassungen des kommunalen Finanzausgleichs, aber auch organisatorische Maßnahmen (der internen Verwaltungsmodernisierung), professionelle Personalentwicklung und eine aktive Informations-/Kommunikationspolitik infrage.

□ Verwaltungsmodernisierung und Digitalisierung

Die Gewinne der Gebietsreform ließen sich schneller und nachhaltiger erreichen, wenn die territoriale Strukturveränderung mit begleitenden Maßnahmen der internen Verwaltungsmodernisierung, Personal- und Führungskräfteentwicklung sowie Digitalisierung der Verwaltungsarbeit verknüpft würde. Diese Maßnahmen trügen nicht nur dazu bei, mögliche größten-

bedingte Negativeffekte zu vermeiden, sondern auch den generell kritisierten Rückstand der deutschen öffentlichen Verwaltung in Sachen Digitalisierung zu verringern. Es gelte, die verbesserte Leistungs- und Reformkapazität der größeren Strukturen und damit die Chance zu nutzen, sie zu „Innovationszentren“ der öffentlichen Verwaltung zu entwickeln.

□ Einsparungen nicht an erster Stelle

Leistungsfähigere Kreise können mehr und bessere Dienstleistungen anbieten und zusätzliche Aufgaben übernehmen. Hierzu können aber u.a. mehr und besser qualifiziertes Personal sowie Investitionen in die Modernisierung der internen Verwaltungsprozesse (etwa IT-Ausstattung) erforderlich sein. Deshalb sollten Gebietsreformen nicht in erster Linie mit der Erwartung und dem Ziel, Einsparungen zu realisieren, durchgeführt werden. Insbesondere dann, wenn sie mit Funktionalreformen und einer Erweiterung/Verbesserung des Leistungsspektrums einhergehen, sei in den substanziellen Ausgabenpositionen sogar mit einer Erhöhung (im Vergleich zum vorherigen Zustand) zu rechnen, was aber der Zielstellung entspreche, starke und gestaltungsfähige Kommunen zu schaffen. Im Bereich der Verwaltungskosten seien dagegen aufgrund von Bündelungs- und Synergieeffekten, die aber vor Ort aktiv realisiert werden müssen, eher Reduzierungen zu erwarten.

□ Bürgernahe Verwaltung

Um das Ziel einer bürgernahen Verwaltung zu erreichen, sollten bei Gebietsreformen „Kompensationsmaßnahmen“ ins Auge gefasst werden, um möglichen Negativeffekten der größeren Flächenausdehnung entgegenzuwirken. Zu denken ist hierbei zum einen an dezentrale und/oder mobile Bürgerbüros und Außenstellen der Verwaltung (letztere jedoch in begrenztem Umfang), und zum anderen an eine entschlossene Umsetzung der Digitalisierung, so dass die persönliche Präsenz und Kommunikation des Bürgers mit der Kreisverwaltung durch elektronische Prozesse zunehmend ersetzt werden kann. Allerdings ist bei der Errichtung von Außenstellen zu bedenken, dass diese im Zielkonflikt mit dem Effizienzgebot und auch der Professionalisierung der Verwaltung stehen kann.

□ Bürgerbeteiligung und Transparenz

Um Bürgerpartizipation innerhalb großflächiger Kommunalstrukturen sicherzustellen und dem befürchteten Verlust an demokratischer Partizipation entgegenzuwirken, sollten neue Beteiligungsformen (e-Democracy; Nutzerbeiräte/Informationsrechte, Nutzung von Open Data etc.) sowie verschiedene Formen der subgemeindlichen Politikbeteiligung zur Anwendung kommen. Dabei sollten hinreichend große Gestaltungsspielräume vor Ort bestehen und auf eine Umsetzung von Beteiligungsergebnissen geachtet werden, damit Partizipation nicht als reine „Symbolpolitik“ wahrgenommen werde, was Politikverdrossenheit eher verstärken als reduzieren könnte. Allerdings sind zu komplexe Strukturen zu vermeiden, da sie zu Effizienzproblemen und Transparenzdefiziten infolge der „Überinstitutionalisierung“ der Kommunallandschaft führen. Daraus können sich Verluste demokratischer Verantwortlichkeit und Kontrolle ergeben, was im Ergebnis eher die Demokratiequalität kommunaler Selbstverwaltung verringere als erhöhe.

□ Professionalisierung und Unterstützung ehrenamtlicher Politik

Um den Aufwandszuwachs für die ehrenamtliche Politik infolge der gestiegenen Entscheidungsbefugnisse und -materien handhabbar zu machen, sollte die ehrenamtliche Arbeit vereinfacht und unterstützt werden. Auch hier sollte verstärkt auf digitale Lösungen zurückgegriffen werden, die die Sitzungsvorbereitung, Informationsverarbeitung etc. erleichtern. Insgesamt sollte die Professionalisierung der Kreistagsarbeit, etwa durch entsprechende organisatorische und personelle Unterstützung, vorangetrieben werden. Auf diese Weise sollte den neuen Kreistagen politisch-institutionell stärkeres Gewicht verliehen werden, das auch ihrer (anzustrebenden) funktionalen Aufwertung und ihrem kommunalpolitischen Bedeutungszuwachs entspricht. Für eine verstärkte Professionalisierung der Ratsarbeit spricht auch die Beobachtung, dass Gebietsreformen teils mit einem Machtzuwachs der Verwaltung im Verhält-

nis zur ehrenamtlichen Politik, aber auch mit einer Stärkung des politischen Gewichts der nun geringeren Anzahl an Landräten auf der Landesebene einhergehen. Deshalb sollte der Unterstützung der Mandatsträger durch flankierende Maßnahmen besondere Beachtung im Reformprozess entgegengebracht werden.

□ Politische Repräsentation der „Randgebiete“

Da teilweise beobachtet wurde, dass Gebietsfusionen innerhalb eines Zentrum-Peripherie-Gefälles Teilhabeprobleme der Randgebiete im Vergleich zum Zentrum mit sich bringen können, sollte der Stärkung der „Peripherie“ in solchen Konstellationen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Auf die politische Repräsentation der „Randgebiete“ sollte dabei ebenso geachtet werden wie auf ihre infrastrukturelle Anbindung. Eine zu starke Zentralisierung von politischer Entscheidungsmacht an einzelnen „zentralen Orten“ zulasten der „Peripherie“ sollte vermieden werden.

Impressum:

Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.
01127 Dresden
Großenhainer Straße 99
Tel.: 0351-4827944 oder 4827945
Fax: 0351-7952453
info@kommunalforum-sachsen.de
www.kommunalforum-sachsen.de
Redaktion: A. Grunke
V.i.S.d.P.: P. Pritscha

Die Kommunal-Info dient der kommunalpolitischen Bildung und Information und wird durch Steuermittel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts finanziert.

