



■ **Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.**

## **Kommunal-Info 10/2018**

**4. Dezember 2018**

### **Inhalt**

---

	<b>Seite</b>
<b>Die Bürgernahe Kommune .....</b>	<b>1-5</b>
<b>Gebietsreformen sparen kein Geld .....</b>	<b>6-8</b>
<b>KFS wählte neuen Vorstand .....</b>	<b>8-9</b>
<b>Neue Publikationen .....</b>	<b>9</b>

## **Die Bürgernahe Kommune**

„Bürgernahe Kommunen“ sind Ausdruck guter lokaler Regierungsführung und gelebter Demokratie. Sie orientieren sich in ihrer Arbeit an den Bedürfnissen und Problemen der Bürgerinnen und Bürger, sind serviceorientiert, verstehen sich als transparente und offene Dienstleister und beteiligen ihre Bürgerinnen und Bürger an kommunalen Entscheidungsprozessen, so die aktuelle Darstellung auf einem Internetportal.

In demokratisch verfassten Gesellschaften gehört es zu den allgemeinen Regeln, dass kommunale Verwaltungen dem Wohl der Allgemeinheit verpflichtet sind und den Menschen zu dienen haben.<sup>1</sup>

Im Verwaltungslexikon steht unter dem Stichwort „Bürgernähe“: „Orientierung von Planung, Verwaltung und Politik an den unmittelbaren Problemlagen und Interessen der betroffenen Bürger unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen, sozialen und ökonomischen Verhältnisse: z.B. Planung in direktem Kontakt mit den Bürgern (zielgruppenadäquate Formen der Partizipation), benutzerorientierte Planung von stadtteilspezifischem Bedarf, klientel- und publikumsorientierte Verfahren und Umgangsformen der bürgernahen Verwaltung.“<sup>2</sup>

### **Bürgernahe Verwaltung**

Wenn von „Bürgernähe“ die Rede ist, meint das mehr als nur räumliche Nähe zwischen Bürger und Verwaltung, hier geht es um die Qualität der Beziehungen:

- einmal um all das, was unter „Bürgerfreundlichkeit“ der Verwaltung fällt wie freundliches Erscheinungsbild, freundliche Bedienung, verständnisvoller Umgang mit dem Bürger usw. und zum

▪ zweiten um die Qualität der erbrachten Leistung selbst, inwieweit der substanzielle Gehalt der Leistung der vom Bürger benötigten Hilfe, Beratung oder Information entspricht. Als bürgernah kann eine von der Verwaltung erbrachte Leistung nur dann angesehen werden, wenn sie beiden Aspekten nachkommt. Eine unzureichende Leistung nur in einer „freundlichen Hülle“ verpackt, wird beim Bürger wenig Gefallen finden.

Für eine bürgernahe Verwaltung stehen insbesondere folgende Handlungsrichtungen und Maßnahmen:

- die Kommunikation mit den Bürgern, die Information der Bürger und die Bürgerbeteiligung an Verwaltungsentscheidungen;
- die räumliche Erreichbarkeit, Verteilung und Dezentralisierung des Angebotes an Verwaltungsleistungen für die Bürger;
- die Gestaltung von Öffnungszeiten der Verwaltung und möglichst geringe Wartezeiten für die Bürger ;
- die bürgerfreundliche Gestaltung der räumlich-baulichen Gegebenheiten der Verwaltungseinrichtungen (z.B. der Warteräume) und der Angebote (z.B. Qualität und Verständlichkeit der Formulare, Merkblätter usw.);
- die Nutzung neuer Technik für die bürgerfreundliche Organisation der Verwaltungstätigkeit (z.B. Internet).

## Lokale Agenda 21

Mit dem Konzept „Bürgernähe“ versuchten Verwaltungen schon in den 1970er und 80er Jahren dem Unbehagen und der Kritik an ihrem bürokratischen Verhalten zu begegnen. Zunächst geschah dies mit einfachen Instrumenten wie der Einrichtung von Bürgerberatungsstellen oder Bürgerämtern. Bald wurde jedoch erkannt, dass Bürgernähe tatsächlich erst dann erreicht werden kann, wenn das gesamte System der Verwaltung in seinem Denken und Handeln, also die gesamte Verwaltungskultur mit der Orientierung auf den Bürger verändert wird. Neben Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit avancierte Bürgernähe zu einem vierten Hauptkriterium für erfolgreiches Verwaltungshandeln.

Einen kräftigen Impuls und eine große Chance erhielt das Konzept der bürgernahen Kommunalverwaltung durch den von der UNO-Konferenz von Rio de Janeiro 1992 ausgelösten Lokalen Agenda 21-Prozeß. In der Erklärung von Rio wurde dazu aufgerufen, dass jede Kommunalverwaltung in einen Dialog mit ihren Bürgerinnen und Bürgern treten soll. Über bisherige formale Formen der Bürgerbeteiligung hinaus sollen die Bürger im weitesten Sinne in Entscheidungs- und Abwägungsprozesse eingebunden werden. Es geht darum, den Sachverstand, die Lebens- und Berufserfahrungen der engagierten Bürger zu nutzen. Für die Verwaltung können sich bei dialogorientierter bürgernahe Arbeit u.a. folgende Vorteile erschließen:

- Informationszuwachs für die Verwaltung;
- bessere öffentliche Resonanz auf die Arbeit der Verwaltung;
- Abbau von Vorurteilen, erhöhte Kompromissbereitschaft;
- höhere Verantwortungsbereitschaft und Motivation in der Verwaltung;
- positivere Einstellung der Bürger für ehrenamtliches bürgerschaftliches Engagement.<sup>3</sup>

## Bürger oder Kunden

In Deutschland wurde Anfang der 1990er Jahre als Reaktion auf die einsetzende kommunale Haushaltskrise zunächst mit dem „Neuen Steuerungsmodell“ ein Verwaltungsbild in die Welt gesetzt, das die Kommunen als Dienstleistungsunternehmen definierte. Mit einer „schlanken“ Verwaltung glaubte man das Arkanum einer erfolgreichen Kommune gefunden zu haben. Da die Bürger auf die Rolle des zahlenden Kunden und die kommunale Vertretungskörperschaft auf die Funktionen eines Aufsichtsrates reduziert wurde, stieß dieses Verwaltungsmodell als bald auf ganz erhebliche Umsetzungs- und Akzeptanzprobleme. Offenkundig entsprach die

betriebswirtschaftliche Betrachtungsweise nicht dem politischen Charakter der kommunalen Selbstverwaltung.

Der aus dem kommerziellen Bereich stammende Begriff der „Kundenorientierung“ wurde häufig mit „Bürgernähe“ gleichgesetzt. Der Begriff Kundenorientierung greife jedoch zu kurz und öffne Tür und Tor für oberflächliche Rhetorik und Etikettenschwindel, kam postwendend die Kritik. Denn die Bürger treten der Verwaltung nicht nur als Kunden gegenüber, sondern zumindest auch in ihrer zivilgesellschaftlichen Rolle als Akteure und Mitgestalter des kommunalen Gemeinwesens. Die Einwohnerschaft dürfe nicht zum Konsumenten fremdbestimmter Angebote gemacht werden.

So blieb das Konzept „Kundenorientierung“ hinter dem älteren Konzept „Bürgernähe“ zurück und ließ außer acht, dass eine kommunale Verwaltung, wenngleich sie nach dem Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit zu agieren hat, nicht kommerziell ausgerichtet sein kann und nicht nur gut funktionieren soll, sondern bürgerschaftliche Legitimation besitzt und die Herausforderungen des Zusammenlebens in der Kommune lösen soll.

## Das Konzept Bürgerkommune

Während sich in anderen europäischen Ländern bereits das Grundverständnis zur kommunalen Selbstverwaltung verändert hatte und die Ideen der Lokalen Agenda 21 aufgenommen wurden, wurde in Deutschland dann nachholend Ende der 1990er das Konzept der Bürgerkommune in die Diskussion eingebracht. Im Kern sollte es zunächst beim Reformmodell Bürgerkommune darum gehen, aufbauend auf dem Leitbild der kundenorientierten Verwaltung, eine verstärkte Einbeziehung der Bürger in allen Phasen des kommunalen Entscheidungs- und Produktionsprozesses vorzusehen und das freiwillige Engagement der Bürger stärker zu fördern.

In einer Studie der Fernuniversität Hagen wurde 2002 dann festgestellt: „In der kommunalen Praxis erfreut sich das Konzept der Bürgerkommune einer wachsenden Beliebtheit. Man hofft, durch den stärkeren Einbezug der Bürger Politik(er)verdrossenheit abzubauen, die gravierenden Haushaltsprobleme teilweise zu reduzieren und neue Impulse für die mittlerweile ins Stocken gekommene Verwaltungsreform geben zu können.“<sup>4</sup>

Mit dem Konzept der Bürgerkommune sollten folgende Zielstellungen erreicht werden:

- **Akzeptanz:** höhere Bürgerzufriedenheit mit kommunalen Dienstleistungen und Planungsprojekten;
- **Demokratisierung:** stärkere Teilnahme der Bürger an der demokratischen Willensbildung und Revitalisierung der kommunalen Demokratie;
- **Solidarität:** Stärkung der Unterstützungsnetzwerke der Bürger;
- **Effizienz:** Entlastung der kommunalen Haushalte;
- **Effektivität:** bessere Politikergebnisse im Sinne der politischen Zielsetzungen.

In der Bürgerkommune sollte dabei der Bürger in seinen drei Rollen (1) als politischer Auftraggeber, (2) als Adressat der kommunalen Leistungen und (3) als Mitgestalter des Gemeinwesens begriffen werden.

## Bilanz und Herausforderungen

Untersuchungen zeigen, dass das Konzept „Bürgerkommune“ sich nicht zu einem Selbstläufer entfaltet hat und in der praktischen Umsetzung ins Stocken geraten ist: „Oft fehlt den Kommunen das entsprechend qualifizierte Personal. Beteiligungs- und Moderationskompetenzen finden erst allmählich Eingang in die Verwaltungsbildung. Wer stärker beteiligt, muss mit Konflikten rechnen, die es dann zu bearbeiten gilt. Bürgerschaftliches Engagement ist freiwillig und lässt sich nur begrenzt als Lückenbüßer einsetzen. Vielen Kommunen, besonders wenn sie unter Haushaltssicherung stehen, fehlen finanzielle und rechtliche Handlungsspielräume, ohne die eine Stärkung der Bürgerrolle nur geringe Chancen hat.“<sup>5</sup>

Trotz vielfältigen Engagements sei es in den letzten 15 Jahren nicht gelungen, „insgesamt den Abstand zwischen Bereitschaft und faktischem Engagement nennenswert zu verringern. Bei jungen Menschen ist er sogar größer geworden. Angesichts der hohen Wertschätzung und gezielten Anstrengungen überrascht auch, dass die bundesweite Engagementquote nicht wesentlich angewachsen ist.“ Negativ wirke sich auch aus, „dass zu große Arbeitsmarktnähe zum Rückzug engagierter Mittelschichten beiträgt. Die Daten für die jüngere Generation legen nahe, dass z.B. die Verdichtung von Bildungsgängen und erhöhte berufliche Mobilitätsanforderungen zum Rückgang des Engagements beitragen.“

Hinzu komme weiterhin, dass beim Engagement in der Bürgerkommune eine soziale Selektion stattfinde, da bürgerschaftliches Engagement und Bürgerbeteiligung an soziale Voraussetzungen geknüpft sind, von Bildung und Sozialstatus abhängig sind. Mit der sozialen Spaltung der Gesellschaft werde diese Tendenz noch zunehmen. Zudem habe der Aufschwung rechtspopulistischer Akteure und Parteien „die bürgerschaftliche Perspektive zugleich verdüstert und anspruchsvoller gemacht.“ Die Leitidee „Bürgerkommune“ werde daher „ohne einen demokratisch-menschenrechtlich geschärften Blick auf die Initiativen und das Engagement aus der Bürgerschaft keine Zukunft haben.“<sup>6</sup>

Neue Möglichkeiten für die Bürgerkommune eröffnen sich mit dem Internet und der onlinebasierten Beteiligung wie u.a. durch E-Mail, Mailing-Lists, Internetforen, soziale Netzwerke, Onlinebefragungen, virtuelle Besprechungen mit Interessenvertretern oder auch die Online-Dialoge. Aber der Einsatz elektronischer Abstimmungs- und Kommunikationsmittel könne mitunter auch Manipulationsmöglichkeiten eröffnen, da keine Gewähr dafür besteht, dass sich tatsächlich nur Bürger und Einwohner der Kommune beteiligen. Das kann dann zu verzerrten Ergebnissen führen. In der Verwaltung erfordere eine onlinebasierte Partizipation zudem eine Funktions- und Kompetenzflechtung, wenn es nicht nur darum gehen soll, bestehende Prozesse elektronisch und transparent abzubilden.<sup>7</sup>

Werde die Idee der Bürgerkommune unreflektiert forciert, politisch halbherzig oder handwerklich mangelhaft umgesetzt, bestehe – entgegen der eigentlichen Zielrichtung – sogar die Gefahr, Politikverdrossenheit kontraproduktiv zu verstärken. Daraus ergibt sich das Plädoyer für transparente, klar vereinbarte Spielregeln für das Zusammenspiel von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung sowie für eine gründliche strategische wie operative Arbeit im Sinne eines professionellen Partizipationsmanagements.<sup>8</sup>

Offensichtlich sieht es so aus, als habe das Konzept der Bürgerkommune seine Zukunft noch vor sich. Gefragt ist dabei eine neue demokratische Kultur, die den gewachsenen Beteiligungsansprüchen der Bürgerschaft Rechnung trägt und gemeinsame Lernchancen durch die Kombination von vielfältigen Formen demokratischer Beteiligung eröffnet. Das erfordert u.a.

▪ **Kommunikation zwischen Rat, Verwaltung und Bürgerschaft auf Augenhöhe:**

„Das Bild von denen da oben und denen da unten ist nicht nur falsch, es befördert auch Resentiments und Populismus... Wir arbeiten gemeinsam an Problemen und Vorstellungen eines guten Zusammenlebens. Dazu gilt es sich offen zu zeigen, keine versteckten Agenden zu verfolgen und alle Beteiligten auf den gleichen Informationsstand zu bringen. Wir machen keine Public Relation und ‚verkaufen‘ niemandem etwas, sondern kommunizieren auf Augenhöhe miteinander.“

▪ **Kontinuierliche Beteiligung der Bürgerschaft an den Entscheidungsprozessen in der Kommune:**

„Die Vorstellung, Beteiligung sei so etwas wie eine Kundenbefragung am Anfang eines Planungsprozesses, bei der man die Wünsche der Bürger einsammelt und dann mit Experten konventionell weiterentwickelt, ist veraltet. Die Planungsphase 0 reicht nicht aus. In der kokreativen Kommune ist Beteiligung ein stetiger, kontinuierlicher Prozess, der sowohl alle Planungsphasen einzelner Vorhaben als auch die Zusammenhänge zwischen den Vorhaben in den Blick nimmt.“

Kontinuierliche Beteiligung und Kommunikation auf Augenhöhe verlangt auch, die Bürgerschaft ausreichend darüber in Kenntnis zu setzen, was denn in den öffentlichen Ratssitzungen zur Entscheidung ansteht. Da reicht es heute nicht mehr aus, bloß die Tagesordnung der öffentlichen Sitzungen öffentlich bekannt zu geben.

Die Sitzungsvorlagen öffentlicher Sitzungen unter Geheimhaltung zu stellen, wie das immer noch in einigen sächsischen Kommunen geschieht, passt eher zur obrigkeitstaatlichen Ordnungskommune des vorvorigen Jahrhunderts als zur modernen bürgernahen Kommune des 21. Jahrhunderts.

„Der interessierte Zuhörer sollte soweit wie möglich in die Lage versetzt werden, den öffentlichen Ratssitzungen nicht nur beizuwohnen, sondern ihnen auch folgen zu können. Ohne Kenntnis der Beratungsvorlagen fällt das zumeist besonders schwer. Durch eine frühzeitige Zurverfügungstellung der Beratungsunterlagen des öffentlichen Sitzungsteils könnte der Informationsrückstand, den die Zuhörer gegenüber den Räten und der Verwaltung haben, reduziert werden. Technisch lassen sich Beratungsunterlagen heute leicht und kostenneutral über das Internet zur Verfügung stellen. Teilweise wird hiervon auch bereits Gebrauch gemacht. Der verstärkte Einsatz dieses Mittels zur frühzeitigen Information könnte dazu beitragen, die öffentlichen Beratungen und Entscheidungen für den interessierten Bürger leichter verständlich zu machen.“<sup>9</sup>

▪ **Eine Fehler- und Innovationskultur:**

„Wo Neues ausprobiert, Ideen entwickelt und Projekte umgesetzt werden, passieren Fehler. Eine innovative Zusammenarbeit ist nur möglich, wenn man offen und lernbereit ist und mit Fehlern und Schwierigkeiten lösungsorientiert umgeht. Eine solche Kultur der Zusammenarbeit muss eingeübt werden.“<sup>10</sup>

AG

<sup>1</sup> Vgl. *Verfassung des Freistaates Sachsen, Art. 82, Abs.1.*

<sup>2</sup> *Verwaltungslexikon, 3. neu bearb. Aufl., Nomos Verlagsgesellschaft 2003, S. 177.*

<sup>3</sup> Vgl. *Lokale Agenda 21-Anstöße zur Zukunftsfähigkeit, Verlag W. Kohlhammer 2000, S.187.*

<sup>4</sup> [www.fernuni-hagen.de/POLAD/Projekt.htm](http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/Projekt.htm)

<sup>5</sup> P.-S. Roß / R. Roth: *Bürgerkommune/KOMMUNE 2030, Beteiligung der Basis*, [www.treffpunkt-kommune.de/beteiligung-der-basis](http://www.treffpunkt-kommune.de/beteiligung-der-basis), 12.09.2018.

<sup>6</sup> P.-S. Roß / R. Roth: *Bürgerkommune. Potentiale und Grenzen einer demokratischen Leitidee*, eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 01/2018 v. 26.03.2018, [www.buergergesellschaft.de](http://www.buergergesellschaft.de)

<sup>7</sup> Vgl. *Hartmut Bauer / Christiane Büchner / Lydia Hajasch (Hrsg.): Partizipation in der Bürgerkommune*, Universitätsverlag Potsdam 2017, *KWI Schriften 10*, S. 28 f.

<sup>8</sup> Vgl. P.-S. Roß / R. Roth: *Bürgerkommune. Potentiale und Grenzen einer demokratischen Leitidee.*

<sup>9</sup> *Krebs: Der kommunale Öffentlichkeitsgrundsatz*, Hrsg. in Verbindung mit dem Deutschen Landkreistag, Boorberg Verlag 2016, S. 261.

<sup>10</sup> J. Rohr: *Das Miteinander im Mittelpunkt*, *Bürgerkommune/KOMMUNE 2030*, [www.treffpunkt-kommune.de/das-miteinander-im-mittelpunkt](http://www.treffpunkt-kommune.de/das-miteinander-im-mittelpunkt), 12.09.2018.

# Gebietsreformen sparen kein Geld

Erstmals hat eine Studie wissenschaftlich die Auswirkungen von Gebietsreformen untersucht. Das Ergebnis ist verheerend: bei Gebietsreformen gibt es meist nur Verlierer, aber kaum Gewinner. Durchgeführt wurde sie vom Ifo Institut und vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. Gebietsreformen gelten als Wunderwaffe in Zeiten knapper kommunaler Kassen. Alle westdeutschen Bundesländer haben in den 1970er-Jahren Gemeinden und Landkreise zusammengelegt. In Ostdeutschland hält der Prozess unverändert an; Jahr für Jahr sinkt die Zahl der Gemeinden. Das Hauptargument: Größere Gemeindeverwaltungen seien günstiger, schlagkräftiger und deshalb besser für die Zukunft gerüstet als kleine Verwaltungen. Aber stimmt das wirklich?

## Verwaltung nicht effizienter

Bei Gebietsreformen werden mehrere kleinere Gemeindeverwaltungen zu einer größeren Verwaltung zusammengelegt. Das soll im Regelfall Geld sparen oder zumindest die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen verbessern. Dahinter steht die Idee sogenannter Skaleneffekte: Die größere Verwaltung soll mehr sein als nur die Summe mehrerer kleiner Verwaltungen. Verwaltungsleistungen sollen dann zu einer besseren Qualität und niedrigeren Kosten erbracht werden. Soweit die jahrzehntelang nahezu unangefochtene Theorie. Vor kurzem haben Forscher jedoch begonnen, sie empirisch zu überprüfen. Innerhalb kurzer Zeit ist eine inzwischen beachtliche Zahl von Evaluationsstudien entstanden – mit einem robusten und durchaus überraschenden Ergebnis: Es sind so gut wie keine Einspareffekte bei früheren Gebietsreformen nachweisbar.

In der Studie heißt es zusammenfassend: „Insgesamt finden sich neben einem signifikanten Ausgaben- und Defizitwachstum im Vorfeld von Gemeindefusionen kaum Nachweise von fiskalischen Effizienzrenditen durch Gebietsreformen. Insbesondere erzwungene Gemeindefusionen bergen jedoch das Risiko einer Verringerung der politischen Teilhabe und einer Instabilität der Neugemeinden.“<sup>1</sup>

## Leistungsqualität nicht verbessert

Die Ausgaben in brandenburgischen Gemeinden, die zwischen 2001 und 2003 zu größeren Gemeinden fusioniert wurden, entwickeln sich – wie eine Statistik zeigt - im Durchschnitt sowohl vor als auch nach der Gebietsreform genauso wie nicht-fusionierte Gemeinden. Schlussfolgerung: Die Vergrößerung der Gemeinden hatte keinen Effekt auf die kommunalen Ausgaben. Wenig deutet auch darauf hin, dass sich die Leistungsqualität oder Effizienz von Kommunen durch Gebietsreformen verbessert. Schuldenstand, Wirtschaftswachstum oder Steuereinnahmen veränderten sich nach Fusionen in der Regel nicht. Evaluiert wurden Gebietsreformen in unterschiedlichen Ländern, zu unterschiedlichen Zeitpunkten, mit Gemeinden höchst unterschiedlicher Größenstruktur und großen Unterschieden im Aufgabenbestand sowie für kommunale Gebietsreformen auf Gemeinde- und auf Kreisebene. Doch ob Dänemark, Niederlande, Finnland, Deutschland, oder Schweiz – das Ergebnis war stets nahezu das Gleiche. Vereinfacht ausgedrückt: Bei Gebietsreformen werden mit viel Aufwand Schreibtische zusammengedrückt. Ein ökonomischer Nutzen ergibt sich hieraus allerdings nicht.

Dazu die Studie: „Im Ergebnis weisen bisherige Studien nicht darauf hin, dass Gebietsreformen zu einer Erhöhung der Qualität und Effektivität im Verwaltungshandeln geführt haben. Ein wichtiger Grund für fehlende Qualitätssteigerungen durch Gemeindefusionen dürften die zunehmenden (räumlichen) Entfernungen in größeren Einheiten sein. Hierdurch steigen Informationsaufwand und -kosten für die Verwaltung, z.B. durch längere Dienstreisen oder eine

stärkere „Formalisierung“ des Verwaltungshandelns als Reaktion auf zunehmende Anonymität – auch innerhalb der Verwaltung selbst.“<sup>2</sup>

Gebietsreformen verbessern also nicht unbedingt die Ausstattung mit öffentlichen Ressourcen. Ihre räumliche Verteilung ändert sich jedoch spürbar. In eingemeindeten Orten werden Rathäuser und Gemeindeämter geschlossen, Mitarbeiter ziehen in den neuen Hauptort oder müssen pendeln. Der Verlust des Verwaltungssitzes kostet Kaufkraft und Einwohner. Studien können inzwischen überzeugend zeigen, dass Gebietsreformen das Gefälle zwischen ohnehin prosperierenden städtischen Kerngebieten und dem Umland verstärken können. Diese Umverteilungseffekte von Gebietsreformen spielten in der Wissenschaft, aber auch in der öffentlichen Debatte bisher eine eher untergeordnete Rolle. Sie sollten jedoch verstärkt in den Blick genommen werden; Gebietsreformen können die anhaltende Landflucht noch zusätzlich beheben.

### **Verlust an Bürgernähe**

Die Hauptsorge bei Gebietsreformen ist jedoch der Verlust an Bürgernähe. Nicht nur räumlich nehmen die Distanzen zu, der „Draht“ zwischen Lokalpolitik und Bürgerschaft wird bereits rechnerisch länger. Seit den flächendeckenden Gebietsreformen der 1970er-Jahre gibt es 300.000 ehrenamtliche Mandatsträger weniger in Westdeutschland. In Ostdeutschland sank die Zahl der ehrenamtlichen Kommunalpolitiker zwischen 1990 und 2017 von 120.000 auf 37.000. Der Hauptgrund auch hier: Gebietsreformen. Durch die Gemeindefusionen reduzierte sich also die Zahl der lokalen Ansprechpartner erheblich, während die Zahl der Probleme und Bürgeranliegen wohl kaum geringer geworden sein dürfte. Die sinkende Zahl von Gemeinderäten und Bürgermeistern rüttelt auch an der Verankerung der Demokratie in der Bevölkerung. In einigen deutschen Gemeinden hat der Gemeinderat inzwischen weniger Sitze als die Gemeinde Ortsteile. Etliche Bürger sehen in anonymen Großgemeinden ihre Interessen zunehmend weniger bis gar nicht mehr vertreten. Es entsteht der Eindruck von der Politik „vergessen“ worden zu sein. Studien aus zahlreichen europäischen Ländern zeigen, dass Gebietsreformen zu einer niedrigeren Wahlbeteiligung bei Gemeinderatswahlen führen. Das Vertrauen in und das Interesse an der Lokalpolitik schwinden. Gebietsreformen sind keine rein technische Verwaltungsangelegenheit – sie berühren auch die Fundamente der Demokratie.

### **Populistische Strömungen**

Stärken Gebietsreformen populistische Strömungen, wird in der Studie die Frage gestellt und hierzu folgendes festgestellt:

Die durch Gebietsreformen ausgelöste Unzufriedenheit mit der lokalen Demokratie spiegelt sich auch im Wahlverhalten bei Landtagswahlen wieder. Für das österreichische Bundesland Steiermark wird gezeigt, dass nach der dortigen Gemeindegebietsreform 2015 die Stimmanteile für die rechtspopulistische Freiheitliche Partei Österreich (FPÖ) in fusionierten Gemeinden um 2,6 % gegenüber nicht-fusionierten Gemeinden gestiegen sind. Die FPÖ hatte sich auf Landesebene dabei klar gegen die Gemeindegebietsreform positioniert.

Insgesamt weisen die jüngsten Studien zu den Auswirkungen von Gebietsreformen auf substanzielle politische Kosten und damit bis dato deutlich unterschätzte Nebenwirkungen hin.

„In größeren Gebietseinheiten steigt die gefühlte Distanz zwischen Bürger und Kommunalpolitik. Zugleich können räumlich heterogene Präferenzen nicht mehr so genau bedient werden wie in kleineren Einheiten. In der Folge sinken die Wahlbeteiligung und die Zahl der Kandidaten bei Kommunalwahlen. Zudem steigen die Stimmanteile populistischer Parteien in von Gebietsreformen betroffenen Regionen. Insbesondere der Einfluss von Gebietsreformen auf die demokratische Teilhabe kam in der bisherigen Debatte deutlich zu kurz.“<sup>3</sup>

In der Studie wird auf eine Arbeit von Rösler und Sonnenburg (2016) verwiesen, in der erklärt wird, „dass die gewachsene politische Distanz durch die Kreisgebietsreform 2011 in Meck-

lenburg-Vorpommern mit höheren Stimmanteilen für die rechtspopulistische Alternative für Deutschland (AfD) bei der darauf folgenden Landtagswahl einhergeht. Die AfD konnte insbesondere in den Gemeinden hohe Stimmanteile verbuchen, deren Einfluss auf Kreisebene (gemessen am Anteil der Wahlberechtigten) durch die Kreisgebietsreform 2011 besonders stark zurückgegangen ist. Wachsende räumliche Entfernungen (also die Distanz zum Landratsamt), die zumeist eher im Fokus des öffentlichen Interesses stehen, spielen dagegen eine eher untergeordnete Rolle. Die Studie ist jedoch nur eingeschränkt kausal interpretierbar.“

### **Kosten-Nutzen-Bilanz**

Mit Blick auf aktuelle Evaluationsstudien kann man die Kosten-Nutzen-Bilanz groß angelegter Gebietsreformen bestenfalls als gemischt bezeichnen. Größere Verwaltungseinheiten bedeuten keineswegs automatisch niedrigere Ausgaben oder eine höhere Effizienz. Das gilt sowohl für Gebietsreformen auf Kreis- als auch auf Gemeindeebene. Gebietsreformen haben aber nachweisbar unliebsame regionalwirtschaftliche und politische Nebenwirkungen. Diese Ergebnisse mahnen zur Zurückhaltung bei der Schaffung (zu) großräumiger Gebiets- und Verwaltungsstrukturen. Natürlich gibt es in Einzelfällen gute Gründe für freiwillige Gemeindegemeinschaften. Im Allgemeinen sollten aber weniger eingriffsintensive Alternativen flächendeckenden Gebietsreformen vorgezogen werden. Die Potenziale von interkommunaler Zusammenarbeit, Aufgabenneuordnungen zwischen staatlichen Ebenen oder Leistungsvergleichen bzw. „Benchmarks“ oder der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung werden häufig noch nicht ansatzweise ausgeschöpft.

(Quelle: <https://kommunal.de/gebietsreformen-sparen-kein-geld>, 12.09.2018)

<sup>1</sup> *Gebietsreformen: Hoffnungen, Risiken und Alternativen von Sebastian Blesse und Felix Rösel, Januar 2017, Ifo Working Paper No. 234, <http://www.cesifo-group.de/DocDL/wp-2017-234-blesse-roesel-gebietsreformen.pdf>*

<sup>2</sup> *Ebenda.*

<sup>3</sup> *Ebenda.*

## **KFS wählte neuen Vorstand**

Auf seiner Jahreshauptversammlung am 3. Dezember wählte das Kommunalpolitische Forum Sachsen e.V. (KFS) einen neuen Vorstand, dem nun folgende Mitglieder angehören: Sabine Pester (Chemnitz) als neue Vorsitzende; Konrad Heinze (Chemnitz), Lars Kleba (Dresden) und Mirko Schultze (Görlitz) als Stellvertreter, Carola Goller (Dresden) als Schatzmeisterin sowie Thomas Scherzberg als Beisitzer.

Nicht mehr für den Vorstand kandidierten Klaus Tischendorf und Susanna Karawanskij. Klaus Tischendorf hatte dem Vorstand über Jahrzehnte angehört und seit 2014 den Verein als Vorsitzender geleitet. Susanna Karawanskij ist seit September Sozialministerin im Land Brandenburg.

Zu Beginn der Jahreshauptversammlung wurde satzungsgemäß der Tätigkeitsbericht für das Jahr 2017 erstattet.

Wie im Bericht ausgeführt, konzentrierte sich die Veranstaltungstätigkeit des KFS 2017 im wesentlichen auf die Durchführung von Intensivseminaren, Tagesseminaren und Informationsveranstaltungen in verschiedenen Landkreisen. Behandelte Themen waren u.a.: Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation, Stadtentwicklung, Faire Beschaffung in der Kommune, Kommunaler Haushalt, Grundlagenwissen zum Kommunalen Mandat, Gesundheitsversorgung im ländlichen Raum, Bürgerbeteiligung, kommunale Seniorenbeiräte, Zeitsouveränität in der ehrenamtlichen Stadtratsarbeit, Novellierung SGB VIII, Praxis des Vergaberechts für

sächsische Kommunen. Insgesamt fanden 23 Veranstaltungen in 13 verschiedenen Orten statt, bei denen 325 Teilnehmer/innen gezählt wurden. Veranstaltungsorte waren: Brand-Erbisdorf (2)<sup>1</sup>, Chemnitz (3), Cunersdorf (1), Dresden (1), Frankenberg (4), Freiberg (2), Hartmannsdorf (1), Hohnstein-Ernstthal (1), Leipzig (1), Lugau (2), Moritzburg (1), Torgau (1), Zittau (3).

Ein Tätigkeitsgebiet von hohem Stellenwert ist die Publikationstätigkeit in der Bildungsarbeit des KFS. Dafür stehen drei Publikationsmedien zur Verfügung: die Bücher der Reihe „Edition KFS“, die 10x im Jahr erscheinende Zeitungsbeilage „Kommunal-Info“ und die 2017 neugestaltete Homepage [www.kommunalforum-sachsen.de](http://www.kommunalforum-sachsen.de). Die als zusätzliche Informations- und Werbemöglichkeit für die Angebote des Vereins eingerichtete Facebook-Seite des KFS wurde bislang von über 460 Personen abonniert.

Von der fachlichen Qualität der Publikationen zeugt, dass Mandatsträger/innen, Bürgermeister/innen, Stiftungen, Vereine und politisch interessierte Bürger/innen innerhalb und außerhalb Sachsens die Bücher des KFS nachfragen. In der sächsischen Landes- und Universitätsbibliothek sind die Titel in der Regel ständig ausgeliehen und müssen vorbestellt werden.

<sup>1</sup> In Klammern die Anzahl der Veranstaltungen.

## Neue Publikationen

- Claudia Leonhardt / Felicitas Weck: **Linke Kommunalpolitik. Eine Einführung. Für Einsteiger\*innen und Fortgeschrittene**, Aktualisierte Neuauflage, Hrsg. von Katharina Weise, in Kooperation mit der Kommunalakademie der Rosa-Luxemburg-Stiftung, VSA Verlag 2018, 104 Seiten, 7.50 EUR, ISBN 978-3-89965-799-9.
- Achim Grunke / Alexander Thomas: **Das kommunale Mandat. Ein Handbuch**, Hrsg.: Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V., Edition KFS 2018, 215 Seiten, 6,90 EUR, ISBN 978-3-945564-09-7.
- Thomas Scherzberg: **Handbuch für eine nachhaltige kommunale Umweltpolitik**, Hrsg.: Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V., Edition KFS 2018, 180 Seiten, 6,90 EUR, ISBN 978-3-945564-08-0.

### Impressum:

Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V.  
01127 Dresden  
Großenhainer Straße 99  
Tel.: 0351-4827944 oder 4827945  
Fax: 0351-7952453  
[info@kommunalforum-sachsen.de](mailto:info@kommunalforum-sachsen.de)  
[www.kommunalforum-sachsen.de](http://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 Steuermitel auf der Grundlage des von den Abgeordneten des Sächsischen Landtags beschlossenen Haushalts finanziert.*

SACHSEN

