

Kreisgebietsreformen: Auswirkungen für Mandatsträger und Führungskräfte

Kreisgebietsreformen sind für deutsche Flächenländer kein neues Thema. Vor allem in den Sechziger- und Siebzigerjahren wurden bundesweit mehrere Reformwellen umgesetzt. Derzeit erleben insbesondere die ostdeutschen Bundesländer, die vom Bevölkerungsrückgang stark betroffen sind, eine Renaissance der Kreisneugliederungen. Welche Auswirkungen diese Gebietsreformen auf die Arbeit der Kreistagsmitglieder und die Führungskräfteentwicklung in der Kreisverwaltung haben, wurde kürzlich in zwei empirischen Untersuchungen in Sachsen bzw. Mecklenburg-Vorpommern erforscht.

Allein in den letzten zehn Jahren haben mit Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt drei Bundesländer den Zuschnitt ihrer Landkreise angepasst. Zuletzt beschloss im Juni 2016 auch der Thüringer Landtag eine weitgehende Gebietsreform, der Landtag Brandenburg verabschiedete im Juli 2016 ein entsprechendes Leitbild. Aber auch in westdeutschen Bundesländern werden Gebietsreformen immer wieder politisch diskutiert, aktuell werden zum Beispiel in Rheinland-Pfalz Fusionen von Gemeinden und Verbandsgemeinden umgesetzt.

Reformrendite durch Gebietsfusionen?

Hinter all diesen Reformen steckt in der Regel derselbe Gedankengang: In Gegenden, in denen die Bevölkerung schrumpft, sollen Verwaltungen durch die Nutzung von Synergieeffekten, Skalenerträgen oder Verbundvorteilen effizienter werden. Das Institut für den öffentlichen Sektor hat unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. Dr. Gerhard Hammerschmid (Hertie School of Governance) im Jahr 2015 im Rahmen eines Forschungsvorhabens am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns kritisch hinterfragt, inwiefern bei bisherigen Gebietsreformen tatsächlich die erhofften „Reformrenditen“ eingetreten sind. Da diese bisher kaum zu

erkennen sind¹, hat das Forschungsteam dafür plädiert, Gebietsreformen systematisch in einen Gesamtrahmen der Verwaltungsmodernisierung zu integrieren, das heißt mit Funktionalreformen und E-Government zu verbinden sowie begleitende Maßnahmen der Personal- und Führungskräfteentwicklung vorzusehen.²

Im Rahmen des damaligen Forschungsvorhabens wurden die Auswirkungen von Kreisgebietsreformen auf die Arbeit der ehrenamtlichen Kreistagsmitglieder und der Führungskräfte in den Kreisverwaltungen nur am Rande thematisiert. Im Folgenden werden daher die zentralen Ergebnisse aus zwei aktuellen Untersuchungen an der Universität Potsdam vorgestellt, die sich mit diesen Fragestellungen eingehender beschäftigt haben.

Wie wirken sich Kreisgebietsreformen auf die Arbeit von kommunalen Mandatsträgern aus?

Wenn im Zuge einer Gebietsreform der territoriale Zuschnitt der Landkreise neu geordnet wird, hat dies auch Folgen für die ehrenamtliche Arbeit der Kreistagsmitglieder. Die Überschaubarkeit des Kreis-

gebiets sinkt, Fahrstrecken werden länger, die Arbeitslast wächst mit der vergrößerten Region, im Ergebnis nimmt die Motivation zur Kandidatur ab. Doch lassen sich diese allgemeinen Annahmen auch empirisch bestätigen? Antworten liefert nun eine Umfrage unter sächsischen Kreisräten zu ihren Erfahrungen mit der Kreisgebietsreform von 2008. Im Zuge dieser Reform wurde die Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte von 29 auf 13 verringert. Die im Folgenden vorgestellten Ergebnisse basieren auf einer Onlinebefragung von 138 sächsischen Kreisräten (Rücklaufquote: 24 Prozent) vom November 2015, die im Rahmen einer Master-Arbeit am Kommunalwissenschaftlichen Institut (KWI) der Universität Potsdam durchgeführt wurde.³ Aus den Ergebnissen der Untersuchung hat das Institut für den öffentlichen Sektor darüber hinaus Handlungsempfehlungen für die Umsetzung von Gebietsreformen abgeleitet: Diese Empfehlungen wurden in dem Policy Paper „Kreisgebietsreformen: So gehen Mandatsträger mit den Herausforderungen um“ im Sommer 2016 veröffentlicht.

¹ Vgl. auch Rösel, F. (2016): Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien. In: ifo Dresden berichtet 23 (04), 2016, S. 45–49

² Vgl. Hammerschmid, G./Hübner, S./Löffler, L./Schuster, F. (2015): Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern – Ein Erfolgsbeispiel für andere? In: Verwaltung und Management 21 (4), S. 182–191

³ Ems, S. (2016): Die Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen: Auswirkungen des territorialen Neuzuschnitts auf die Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts. KWI-Arbeitsheft 24. Abrufbar unter: www.uni-potsdam.de/kwi/publikationen/kwi-arbeitshefte.html

Ausgehend von einer breit angelegten Literatur- und Dokumentenanalyse greift die hypothesenprüfende Untersuchung den aktuellen Diskurs zu den Folgen von Gebietsreformen für das kommunalpolitische Ehrenamt auf. Konkret werden die Auswirkungen der territorialen Vergrößerung der sächsischen Landkreise auf die Arbeit der Kreisräte und die Bereitschaft zur Kandidatur bei Kreistagswahlen untersucht.

Erhöhter Zeitaufwand und steigende Arbeitsbelastung

Gemäß Befragung erleben 70 Prozent der sächsischen Kreisräte seit der Reform durch das vergrößerte Kreisgebiet einen insgesamt höheren Zeitaufwand bei der Mandatsausübung, zum Beispiel in Form von längeren Fahrzeiten, mehr Terminen sowie einem höheren Vor- und Nachbearbeitungsaufwand. Knapp 60 Prozent der befragten Kreisräte fühlen sich zudem durch ihr Mandat stärker belastet (siehe Abbildung 1). Die große Mehrheit schätzt diese Veränderungen allerdings nicht als so gravierend ein, dass sie die ehrenamtliche Ausübung des Mandats generell infrage stellen.

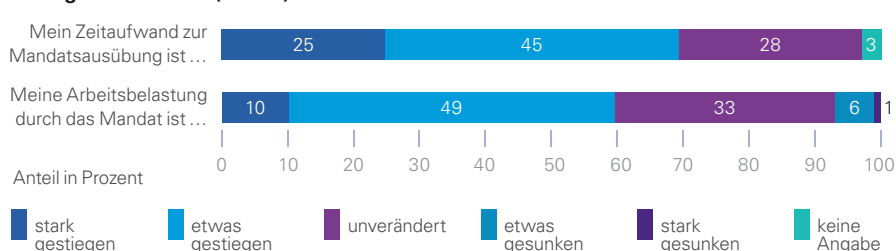
Kreisgebiet weniger überschaubar, aber nicht grundsätzlich überfordernd

Den befragten Kreisräten fällt es im Durchschnitt schwerer, den Überblick über die kreisangehörigen Gemeinden zu behalten. Aber: Die Befragten nehmen diese Herausforderung an und fühlen sich dadurch nicht grundsätzlich überfordert. Lediglich 16 Prozent beurteilen die Überschaubarkeit ihres Landkreises nach der Reform als mangelhaft oder gar ungenügend.

Erschwerte Gremienarbeit durch größere Kreistage

Ein größeres Kreisgebiet mit mehr Gemeinden bedeutet automatisch auch mehr Mandatsträger, größere Ausschüsse, Fraktionen und ein größeres Plenum. Die Umfrageergebnisse zeigen: Der Koordinationsaufwand und Abstimmungsbedarf innerhalb der Gremien steigt. Zwar schätzen 38 Prozent der Befragten die Mitgliederzahl des Kreistags nach der Reform als zu hoch ein, doch sieht die Mehrheit der Kreisräte keine Gefahr für die Arbeitsfähigkeit der Kreistage.

Abbildung 1: Veränderung des individuellen Aufwands zur Mandatsausübung seit der Kreisgebietsreform (N = 69)



Quelle: Ems, S. (2016), siehe Fußnote 3, Seite 16

Stärkere fachliche Spezialisierung innerhalb der Fraktionen und Ausschüsse

61 Prozent der Befragten bestätigen, dass seit der Gebietsreform eine stärkere Spezialisierung in Ausschüssen und innerhalb der Fraktionen stattfindet. Zwei Drittel der befragten Kreisräte empfinden dies als hilfreich für die Ausübung ihres Mandats.

Verstärkte IT-Nutzung für mandatsbezogene Tätigkeiten

Drei Viertel der Befragten, die vor und nach der Reform als Kreisrat tätig waren, nutzen seit der Kreisgebietsreform vermehrt digitale Hilfsmittel. Von diesen Umfrageteilnehmern geben immerhin knapp zwei Drittel an, dass sie dadurch entstandene Zusatzaufwände kompensieren können. Gut 80 Prozent der Kreisräte wünschen sich sogar einen Ausbau des digitalen Angebots. Vor allem bei der Konferenztechnik sehen sie noch einen deutlichen Nachholbedarf.

Keine Auswirkungen auf die Bereitschaft zur Kandidatur

Die in der Diskussion häufig vorgebrachte Kritik, dass die zusätzliche Belastung vor allem beruflich stark eingebundene Bürger vom Engagement als Kreisrat abhält, wird von den Ergebnissen nicht gestützt. Weder hat die Gebietsreform der Motivation der aktiven sächsischen Lokalpolitiker geschadet noch hat sich der Anteil der berufstätigen Mandatsträger nach der Reform verändert.

Welche Auswirkungen haben Kreisgebietsreformen auf die Führungskräfte der Kreisverwaltungen?

Auf Führungskräften lastet eine besondere Verantwortung, wenn Veränderun-

gen wie die in Mecklenburg-Vorpommern 2011 durchgeführte Kreisgebietsreform die Organisation vor neue Herausforderungen stellen. Gute Führungskräfte gehören zu den wichtigsten personellen Ressourcen der Verwaltung. Sie prägen das Bild einer Verwaltung nach innen wie nach außen. Von den fachlichen, persönlichen, sozialen und methodischen Kompetenzen der Führungskräfte hängt die inhaltliche Qualität der Arbeit einer Verwaltung ebenso entscheidend ab wie das positive Miteinander innerhalb der Verwaltung.

Bei der Reform in Mecklenburg-Vorpommern wurde die Anzahl der Landkreise von zwölf auf sechs verringert, nur zwei der vormals sechs kreisfreien Städte behielten ihren Status. Das Land besitzt seit der Reform die bundesweit flächenmäßig größten Kreise. Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen einer Master-Arbeit am Lehrstuhl für Public und Nonprofit Management der Universität Potsdam die Fragestellung untersucht, inwieweit die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern die Führung der Kreisverwaltungen und die dortige Führungskräfteentwicklung beeinflusst hat.⁴ Im Mittelpunkt standen dabei die Fragen, ob durch die Reform Veränderungen in den Aufgaben und Arbeitsstrukturen der Führungskräfte nachgewiesen werden können und ob aufgrund dieser veränderten Situation die Personalentwicklungsangebote verändert wurden. Die empirische Studie wurde von Mai bis Juli 2016 in den sechs Landkreisen und zwei kreisfreien Städten

⁴ Greiner-Bild, J. (2016): Auswirkungen der Kreisgebietsreform auf die Führung. Neue Aufgaben, Herausforderungen und Entwicklungsmöglichkeiten? Masterthesis im Studiengang Verwaltungswissenschaften, Universität Potsdam

Mecklenburg-Vorpommerns in Form von insgesamt acht Experteninterviews mit den jeweiligen Personalverantwortlichen oder dem Landrat durchgeführt.

Zusätzliche Führungsaufgaben durch Reform

Als ein zentrales Ergebnis lässt sich festhalten, dass durch die Reform zwei Drittel der Landkreise Veränderungen in den Führungsaufgaben feststellen konnten: Drei Landkreise bezeichneten die Aussage „Die Ausgestaltung der Führungsaufgaben in unserer Kreisverwaltung hat sich im Vergleich zu vor der Reform stark verändert“ als zutreffend und ein Kreis als eher zutreffend. Diese Landkreise sind sich darin einig, dass die zentralen Veränderungen, die sich für die Führungskräfte nach der Reform ergeben, in einer erhöhten Leitungsspanne (die Anzahl der einer Führungskraft unmittelbar unterstellten Mitarbeiter), dem Management von mehreren Standorten und der Zusammenführung von unterschiedlichen Verwaltungskulturen liegen. Während die erhöhte Leitungsspanne eine grundsätzliche und bleibende Veränderung aus der Reform darstellt, sind das Management mehrerer Standorte und die Zusammenführung unterschiedlicher Verwaltungskulturen vorübergehende Aufgaben im Anschluss an die Reform: So gab es etwa in einem Landkreis nach der Reform zunächst noch Bauämter an zwei verschiedenen Standorten, die zu managen waren; nach circa fünf Jahren war die Zusammenlegung an nur einem Standort abgeschlossen. Auch die Zusammenführung unterschiedlicher Verwaltungskulturen ist eine Aufgabe, die im Rahmen einer Wahlperiode abgeschlossen werden kann.

Unterschiedliche Auswirkungen auf die Führungskräfteentwicklung

Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die veränderten Arbeitsstrukturen infolge der Kreisgebietsreform nicht dazu geführt haben, dass Personalentwicklungsangebote ausgebaut wurden. Allerdings wurden bei einer Mehrheit der Landkreise die jeweiligen Personalentwicklungsangebote an die neue Situation angepasst und Personalentwicklungskonzepte überarbeitet. Die jeweiligen Maßnahmen zur Anpassung der Entwick-

lungsangebote unterscheiden sich in den einzelnen Landkreisen

- im Zeitpunkt ihrer Durchführung (vorhandene Strukturen übernommen, im Zuge der Reform überarbeitet, Überarbeitung im Nachhinein),
- in der budgetären Ausstattung (kein Budget, zentrales Fortbildungsbudget, zentrales Budget oder Pro-Kopf-Budget in unterschiedlicher Höhe) sowie
- in der inhaltlichen Ausgestaltung (jährliche Führungskräfteklausuren, modulare Führungskräftefortbildungen, gezielte Einzelmaßnahmen).

Die geringen Änderungen im Bereich der budgetären Ausstattung für die Personalentwicklung hätten laut den Befragungsergebnissen auch ohne die Kreisgebietsreform stattgefunden. Bei den anderen zwei Anpassungen im Bereich der Personalentwicklung – also dem Zeitpunkt der Umsetzung und der inhaltlichen Ausgestaltung von Personalentwicklungsangeboten – sind vier von sechs Landkreisen der Meinung, dass diese ohne die Kreisgebietsreform nicht im gleichen Maße stattgefunden hätten.

In einem Landkreis wurde zum Beispiel eine jährliche Führungskräfteklausur für alle Führungskräfte bis hin zum Landrat eingeführt. Zu Beginn diente die Runde einem gegenseitigen Kennenlernen und half somit, die verschiedenen Verwaltungskulturen miteinander zu verschmelzen. Bis heute dient sie dazu, Probleme und Besonderheiten des Landkreises ämterübergreifend zu diskutieren und dabei auch thematische Fortbildungen für ein gutes Führungsverhalten durchzuführen.

Des Weiteren zeigte sich, dass die Führungskräfteentwicklung in den Landkreisen auch bereits vor der Reform in formellen Konzepten festgeschrieben wurde. Diese skizzieren, welche Aufgaben eine Führungskraft zu bewältigen hat und welche Fähigkeiten sie dazu benötigt. Nach der Reform wurden diese formellen Konzepte jedoch in fünf von sechs Landkreisen überarbeitet. Zudem sehen ebenfalls fünf der sechs Kreise die Führungskräfteentwicklung aktuell als ein wesentliches strategisches Ziel ihres Landkreises an.

Fazit

Die beiden empirischen Untersuchungen zeigen, dass bei Gebietsreformen erhebliche Auswirkungen auf die Arbeit der kommunalen Mandatsträger und der Führungskräfte in den Kommunalverwaltungen bestehen und somit bei künftigen Reformen systematisch mit bedacht werden sollten.

So deutet die Umfrage unter den sächsischen Kreisräten zwar nicht darauf hin, dass von Kreisgebietsreformen in dieser Größenordnung eine ernste Gefahr für das kommunalpolitische Ehrenamt ausgeht. Sie können allerdings durchaus zu individuellen Erschwernissen bei der Ausübung des Kreistagsmandats führen. Dem sollten insbesondere eine verbesserte Informations- und Kommunikationsausstattung sowie neue Formen der Arbeitsteilung und interner Spezialisierung entgegenwirken.

Die Untersuchung in Mecklenburg-Vorpommern zeigt, dass die neu formierten Landkreise in dem Bundesland zwar erkannt haben, dass eine gute Führungskräfteentwicklung maßgeblichen Einfluss auf die Leistung der Kreisverwaltung hat und entsprechende Konzepte aufgelegt wurden. Bei ähnlichen Reformvorhaben sollte die strategische Planung und Ausgestaltung dieser zentralen Aufgabe jedoch bereits von vornherein in Angriff genommen werden. |

Svenja Ems, Inga Greiner-Bild



Zum Thema hat das Institut für den öffentlichen Sektor das Policy Paper „Kreisgebietsreformen: So gehen Mandatsträger mit den Herausforderungen um“ herausgegeben. Die Publikation kann unter www.publicgovernance.de/fachpublikationen heruntergeladen werden.