

**Gutachten zur Untersuchung
wirtschaftlicher und funktionaler
Auswirkungen von Gemeinde-
strukturveränderungen
in Mecklenburg-Vorpommern**

**Auftraggeber: Amt Eldenburg Lübz
Am Markt 22
19386 Lübz**

Schwerin, 27.06.2011

- Auftragnehmer:** KUBUS Kommunalberatung und Service GmbH
Bertha- von- Suttner- Str. 5
19061 Schwerin
Telefon: 0385-30 31 251, Fax: 0385-30 31 255
E-mail: info@kubus-mv.de
- Projektleitung:** Assessorin jur. Sybille Haubelt
- Bearbeiter:** Assessorin jur. Monika Dreekmann
Diplom-Verwaltungswissenschaftler Norbert Freyer
Diplom-Politologe, Diplom-Sozialwirt,
Betriebswirt Jens Gärtner
Diplom-Verwaltungswirt Hans-Werner Reimers,
Geschäftsführer
- Unter Mitarbeit von:** Master of Laws Katrin Anders
Diplom-Verwaltungswirtin, Master of Science Christin Balz
Diplom-Ingenieurin Juliane Schippmann
- Bearbeitungszeitraum:** Januar bis Juni 2011

Vorwort

Mecklenburg-Vorpommern ist ein Flächenstaat mit mehr als 800 Gemeinden. Dabei hat dieser Flächenstaat mit 71 EW/km² eine recht geringe Bevölkerungsdichte¹. Nach der 4. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern ist landesweit mit einem weiteren Absinken der Einwohnerzahl zu rechnen.

Aufgrund dieser Struktur ist die Schaffung größerer Gemeinden schon seit Jahren in der Diskussion. Die Auswirkungen von Fusionen und Eingemeindungen sind aber kaum erforscht. Verbreitet besteht die Erwartung, dass größere strukturelle Einheiten quasi „automatisch“ eine größere wirtschaftliche Handlungsfähigkeit und sinkende Verwaltungskosten mit sich bringen. Der Gedanke an einen Strukturwandel geht nicht nur mit Erwartungen einher, sondern wird von Skepsis und Befürchtungen begleitet.

Die KUBUS GmbH hat eine Untersuchung funktionaler und wirtschaftlicher Alternativen zur gegenwärtigen Gemeindestruktur in Mecklenburg-Vorpommern – ausgehend vom Beispiel des Amtes Eldenburg Lübz - durchgeführt. Untersucht wurde z. B. erstmalig anhand von konkreten Basisdaten:

- Welche finanziellen Wirkungen sind bei Gemeindefusionen zu erwarten?
- Wie groß ist der Einfluss der Gemeindeanzahl auf die Verwaltungskosten?
- Wie wirken sich Fusionen auf das ehrenamtliche Engagement in den Gemeinden aus?
- Zehren Nachteile von Gemeindegebietsvergrößerungen (funktionaler aber auch finanzieller Art) die nachzuweisenden Vorteile auf?

Daraus lässt sich ableiten, welche Rahmenbedingungen für nachhaltig positive Wirkungen von Gemeindestrukturveränderungen erforderlich sind.

Die Feststellungen, die wir für das Amt Eldenburg Lübz konkret treffen, können natürlich nicht ohne näheres Hinsehen auf alle Verwaltungsstrukturen im Land übertragen werden. Mit diesem Leitfaden stellen wir die untersuchten Modelle und die einzelnen Wertungskriterien

¹ Quelle: Statistisches Amt für Mecklenburg-Vorpommern, bezogen auf Daten vom 31.12.2009; laut Statistischem Bundesamt beträgt die Bevölkerungsdichte für die Bundesrepublik Deutschland 230 EW/km².

vor. Sie können sehen, wie die einzelnen untersuchten Faktoren generell in verschiedenen Strukturmodellen wirken. Sie können daraus eigene Schlussfolgerungen und voraussichtliche Ergebnisse von Strukturveränderungen (im Sinne von „Besser / Schlechter – Szenarien“) ableiten.

Führen Sie sich zuvor jedoch die eigene örtliche Situation vor Augen.

- Welche strukturellen Rahmenbedingungen sind gegeben?
- Welche Fusionsziele stellen Sie und Ihre (potentiellen) Verhandlungspartner sich vor?
- Welche Wertungskriterien sind für Sie von besonderer Bedeutung?

Wir sind sicher, dass der vorliegende Leitfaden insbesondere politischen Entscheidungsträgern in den Gemeinden eine Entscheidungshilfe hinsichtlich des „OB“ von Gemeindefusionen an die Hand gibt. Diskussionen vor Ort über das Für und Wider von Strukturveränderungen werden nicht ausbleiben und sind auch wünschenswert. Nutzen Sie den Leitfaden aber als Instrument, Diskussionen zu versachlichen und Fusionsgespräche zu lenken.

Inhaltsverzeichnis	Seite
Anlagenverzeichnis	VI
Quellenverzeichnis	VI
1. Zusammenfassung und Ausblick	1
1.1. Zusammenfassung.....	1
1.2. Ausblick.....	6
2. Modellbeschreibungen.....	10
2.1. Modellziele	10
2.2. Beschreibung der Strukturvarianten	11
2.3. Wirkung der Indikatoren und Merkmalsausprägungen.....	13
2.3.1. Siedlungsstrukturen	14
2.3.2. Direkte Ausführungskontrolle.....	16
2.3.3. Politisches Engagement.....	17
2.3.4. Örtliche Identität	19
2.3.5. Wirtschaftlichkeit	21
3. Details und Hintergründe im Amt Eldenburg Lübz.....	24
3.1. Siedlungsstrukturen	24
3.2. Direkte Ausführungskontrolle.....	25
3.3. Politisches Engagement	28
3.4. Örtliche Identität	31
3.5. Wirtschaftlichkeit	33
3.5.1. Entwicklung der Verwaltungskosten (Personalkosten)	33
3.5.2. Zusatzbelastungen der Verwaltung.....	38
3.5.3. Entwicklung der Kosten für das Ehrenamt.....	41
3.5.4. Auswirkungen auf die Steuerkraft und Finanzausgleichsleistungen, Vereinheitlichung des Ortsrechts	42
4. Projektauftrag, Ziele und Ablauf	46
4.1. Projektauftrag und Ziele	46
4.2. Untersuchungsinstrumente, methodisches Vorgehen.....	47
4.3. Ablauf	49
5. Auswertung der landesweiten Befragung von Bürgermeistern und Leitenden Verwaltungsbeamten	50
6. Schlusswort.....	57

Anlagenverzeichnis

Anlage Modellübersicht

Quellenverzeichnis

a) verwendete Literatur:

4. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern bis 2030,
Heft 1/2009 des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern

Statistisches Jahrbuch Mecklenburg-Vorpommern 2010, Statistisches Amt Mecklenburg-
Vorpommern, Schwerin, 2010

Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) M 8/2010
„Kosten eines Arbeitsplatzes“ (Stand 2010/2011)

Bogumil, Jörg: Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel - Kommunalisierung, Regio-
nalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa, Wiesbaden, VS Verlag
für Sozialwissenschaften, 2010

Büchner, Christiane/ Franzke, Jochen/ Nierhaus, Michael: Verfassungsrechtliche Anforde-
rungen an Kreisgebietsreformen - zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Meck-
lenburg-Vorpommern, Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2008

Duve, Thomas: Kommunale Entscheidungsprozesse in Einheitsgemeinden - Auswirkungen
der Gemeindegebietsreform auf den kommunalen Entscheidungsprozess in den neu-
en Einheitsgemeinden im Land Brandenburg, Hamburg, Kovac, 2005

Gebhardt, Ihno: Das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Verfassungsrechtliche Maßstäbe
und verfassungsgerichtliche Maßstabsbildung für kommunale Gebietsreformen, staat-
liche Aufgabenverlagerungen und Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs,
Baden-Baden, Nomos-Verlags-Gesellschaft, 2007

Hesse, Joachim Jens: Verwaltung erfolgreich modernisieren - das Beispiel einer Kreisge-
bietsreform, Baden-Baden, Nomos-Verlags-Gesellschaft, 2009

Tessmann, Jens: Die Zukunft der Kreise zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform. Geschichte, Herausforderungen, Reformstrategien und Personalintegration, Abgeschlossene Promotion, April 2010

Bontrup, Heinz - J.: Lohn und Gewinn: volks- und betriebswirtschaftliche Grundzüge, Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München, 2008,

Igl, Gerhard/ Jachmann, Monika/ Eichenhofer, Eberhard: Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement im Recht – Ein Ratgeber, Verlag Leske und Budrich, Opladen, 2002

Mann, Thomas/ Püttner, Günther: Handbuch Der Kommunalen Wissenschaft Und Praxis: Band 3: Kommunale Aufgaben, Springerverlag, Berlin, Heidelberg, 2011

b) Interviewpartner/innen und Positionen der Befragten

Interviewpartner 1: Prof. Dr. habil. Jochen Franzke, Apl. Professur für Verwaltungswissenschaft an der Universität Potsdam

Interviewpartner 2: 1. Stv. Bürgermeister der Gemeinde Feldberger Seenlandschaft

Interviewpartner 3: 2. Stv. Bürgermeister der Gemeinde Feldberger Seenlandschaft

Interviewpartner 4: Bürgermeister der Gemeinde Süderholz

Interviewpartnerin 5: Hauptamtsleiterin der Gemeinde Süderholz

Interviewpartner 6: Bürgermeister der Gemeinde Sanitz

Interviewpartner 7: Bürgervorsteher der Gemeinde Sanitz

1. Zusammenfassung und Ausblick

1.1. Zusammenfassung

Projektauftrag war die Untersuchung funktionaler und wirtschaftlicher Auswirkungen von Gemeindestrukturveränderungen und darauf aufbauend die Erarbeitung einer allgemeingültigen Entscheidungshilfe für Gemeindefusionen. Die Entscheidungshilfe soll die Auswirkungen der Wahl alternativer Gemeindestrukturen im Vergleich zu vorhandenen, oft kleinteiligen Gefüge darstellen. Sie soll einen Überblick darüber ermöglichen, welche finanziellen und funktionalen Wirkungen bei Gemeindefusionen zu erwarten sind.

Die Untersuchung basiert auf Daten und Strukturmerkmalen des Amtes Eldenburg Lüz. Anhand der hier vorgefundenen Ausgangslage werden Auswirkungen für folgende drei Modelle² prognostiziert.

1. **Amt mit weniger Gemeinden** („optimierte Gemeindestruktur“), wobei folgende Varianten untersucht wurden:
 - a) Es schließen sich jeweils zwei (Nachbar-)Gemeinden zusammen (Reduzierung der Gemeindezahl von 16 auf 8).
 - b) Es schließen sich jeweils drei (Nachbar-)Gemeinden zusammen (Reduzierung der Gemeindezahl von 16 auf 5).
 - c) Die Gemeindezahl reduziert sich durch Fusionen oder Eingemeindungen von 16 auf 4.
- 2) **Einheitsgemeinde**
 - a) als zentralisierte Einheitsgemeinde oder
 - b) als partizipative Einheitsgemeinde mit Ortsteilen und Ortsteilvertretungen bzw. Ortsteilvorstehern
- 3) **Verbandsgemeinde.**

im Bericht dafür
verwendete
Abkürzung

8 G

5 G

4 G

z-EG

p-EG

VG

² Näheres zu den Untersuchungsmethoden und zum Projektablauf erfahren Sie unter Gliederungspunkt 4 in diesem Gutachten.

Eine verallgemeinernde Strukturempfehlung mit landesweitem Geltungsanspruch lässt sich aus der Untersuchung im Amt Eldenburg Lübz nicht ableiten. Die Ausgangssituation und die Reichweite und Ziele der vor Ort zur Diskussion stehenden Strukturveränderungen können sich von Kommune zu Kommune deutlich unterscheiden. Wir haben in unserem Modell eine Vielzahl von Indikatoren zusammengetragen, denen Beachtung zu schenken ist. Die isolierte Betrachtung finanzieller oder funktionaler Aspekte wird selten zu einem zufriedenstellenden, konsensfähigen Ergebnis führen.

Verallgemeinernd lassen sich folgende Aussagen treffen.

Stehen finanzielle Effekte (harte Faktoren) bei Strukturveränderungen im Vordergrund, so sind die Effekte umso deutlicher, je weniger selbstständige Gemeinden durch die Verwaltung zu betreuen sind. Der direkte Zusammenhang zwischen einer kleinteiligen Amtsstruktur (mit vielen Gemeinden) und vergleichsweise hohen Verwaltungskosten konnte im Verlauf der Untersuchung nachgewiesen werden.

Stehen eher weiche Faktoren im Fokus, also Fragen

- der demokratischen Teilhabe,
- des bürgernahen ehrenamtlichen Engagements unter zumutbaren Rahmenbedingungen und
- der Identifikation der Einwohner mit ihrem Ort,

dann zeigen die kleinen Gemeinden ihre Stärken. Aber auch Einheitsgemeinden, bei denen die bis dahin selbstständigen Gemeinden Ortsteile bilden, die (zum Teil) über Ortsteilvertretungen oder Ortsteilvorsteher verfügen, können finanzielle Vorteile mit einem hohen Maß an demokratischer Teilhabe vereinen.

Der erste und entscheidende Schritt ist, sich über die mit einer Strukturveränderung im konkreten Fall verfolgten Ziele klar zu werden. Erst auf dieser Basis ist die Beurteilung von Gestaltungsvarianten und die Interpretation der Untersuchungsergebnisse sinnvoll.

Unter Gliederungspunkt 2. zeigen wir, wie die untersuchten Indikatoren im Einzelnen wirken. Beachten Sie bei der Nutzung unserer Feststellungen für Ihre Lösungsentwicklung vor Ort auch die Gewichtung der einzelnen Faktoren untereinander. Den nachfolgenden Abbildungen 1 und 2 liegen folgende Gewichtungen zu Grunde (Tabelle 1).

Die „harten“ Faktoren (Wirtschaftlichkeit) und die „weichen“ Faktoren stehen sich im Modell im Verhältnis 50:50 gegenüber.

Tabelle 1 - Gewichtung der Kriterien im Gesamtmodell		
Siedlungsstrukturen		5%
-	Entwicklung der Bevölkerungsdichte (5%)	
Direkte Ausführungskontrolle (Einfluss der Wählerstimme)		15%
-	Notwendigkeit der Wahrnehmung ortsbildprägender Aufgaben durch die Verwaltung statt durch das (gewählte) Ehrenamt (5%)	
-	Ausführungskontrolle bezogen auf die Gesamtverwaltung (5%)	
-	Bedeutung der einzelnen Wählerstimme (aus Sicht des Wählers) (5%)	
Politisches Engagement		15%
-	Entfernung zum politischen Zentralort (aus Sicht des Mandatsträgers) (7,5%)	
-	Entwicklung der Möglichkeit, ein kommunales Wahlamt zu erhalten (7,5%)	
Wirtschaftlichkeit		50%
-	Entwicklung der Verwaltungskosten (Personalkosten) (24,5%)*	
-	Zusatzbelastungen durch Übernahmen von bisher ehrenamtlich erfüllten Aufgaben (5,9%)*	
-	Entwicklung der Kosten des Ehrenamtes (6,2%)*	
-	Entstehen und Ausschöpfen von Zentralisierungsvorteilen (funktionale Wirkungen) (13,4%)	
Örtliche Identität		15%
-	Vorhalten kommunaler Einrichtungen (5%)	
-	Notwendigkeit von Repräsentanten der Ortsteile (mit eigenem Budget) (10%)	
<p>Tabelle 1: Im Fettdruck werden die untersuchten Indikatoren hervorgehoben. Die weitere Untergliederung nach Merkmalsausprägungen ist zusätzlich dargestellt. Eine Übersicht findet sich in Anlage 1 zu diesem Bericht. Die Gewichtung der finanziellen Folgen (*) erfolgt entsprechend dem Anteil an den festgestellten gesamten finanziellen Wirkungen.</p>		

Selbst wenn eine andere Gewichtung gewählt wird, gelten folgende Grundaussagen.
Legen Sie Wert auf Partizipation und ein breites ehrenamtliches Engagement? Dann hat dies unmittelbare wirtschaftliche Auswirkungen. Maximale Einspareffekte auf der finanziellen Seite (die bei der zentralisierten Einheitsgemeinde besonders ausgeprägt sind) werden Sie nicht gleichzeitig erzielen.

Kommt es Ihnen gerade darauf an, die Möglichkeiten zur Sicherung oder Herstellung der finanziellen Handlungsspielräume auszuschöpfen, damit die kommunale Gestaltungskraft erhalten wird, dann sind Modelle mit stark zentralisierenden Elementen vorzugswürdig.

Wie gravierend sich die Differenzierung nach „harten“ (insbesondere monetären) und „weichen“ Einflussfaktoren auswirken, können Sie der nachfolgenden Abbildung entnehmen. Bei den weichen Faktoren treten regelmäßig (mehr oder weniger spürbare) Verschlechterungen gegenüber dem Status quo ein. Auf der Seite der harten Faktoren gehen die Strukturveränderungen durchgehend mit positiven Auswirkungen einher – allerdings nicht immer in einem merklichen Umfang.

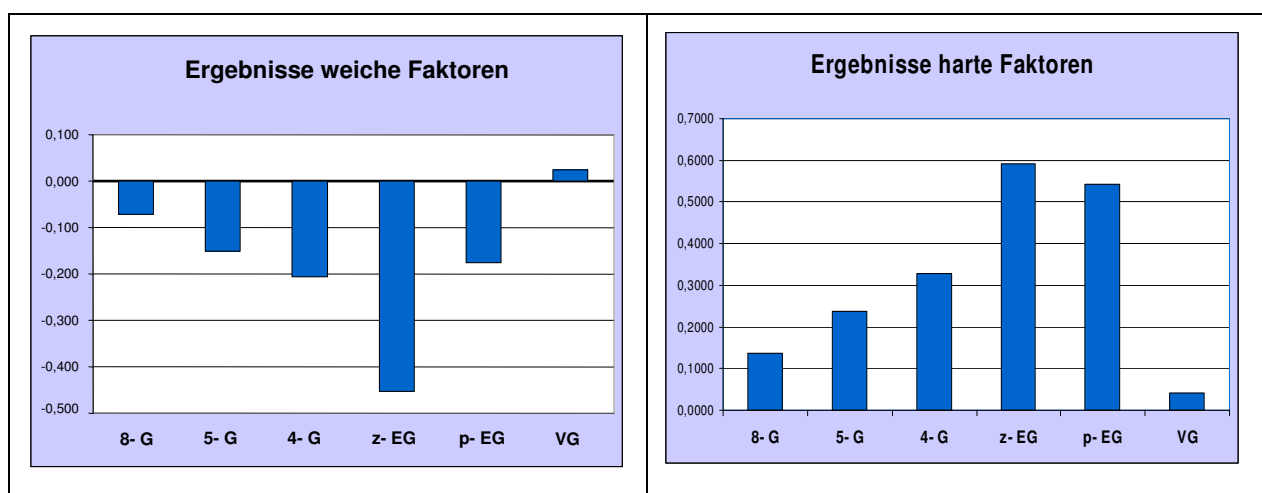


Abbildung 1 zeigt ein differenziertes Bild gegenüber der Gesamtdarstellung in Abbildung 2 (Gesamtreformrendite).

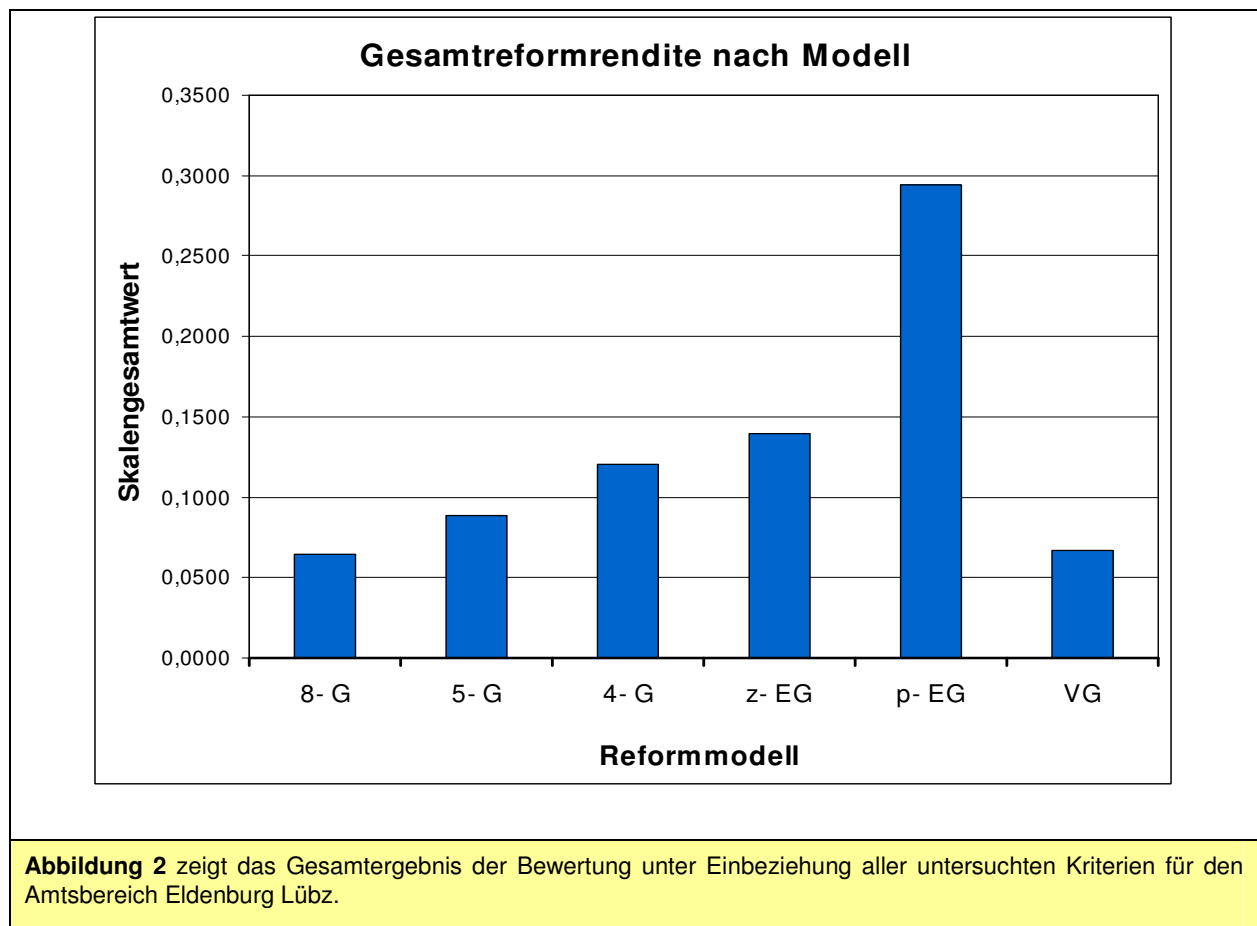
Die Größenachse bezeichnet Skalenwerte, die die verschiedenen Strukturmodelle bei den weichen und harten Faktoren erreichen. Das gesamte Bewertungsmodell ist als Skalenmodell aufgebaut. Der Status quo erhält den Skalenwert „Null“. Die individuellen Entwicklungsrichtungen für jedes untersuchte Kriterium im Vergleich zum Status quo werden in einem Wertebereich von – 2 (für größtmögliche Verschlechterung) bis + 2 (für größtmögliche Verbesserung) angegeben. Die Skalenwerte bilden jeweils in der Gesamtschau ein Besser/Schlechter – Szenario ab.

Bitte beachten Sie die **Abkürzungsübersicht** auf Seite 1.

Der Untersuchungsbereich - das Amt Eldenburg Lübz - umfasst 16 Gemeinden auf einer Fläche von 42.345 ha. Die größte Gemeinde im Amtsgebiet ist die Stadt Lübz mit ca. 6.200 Einwohnern und der Funktion eines Grundzentrums. Hier ist auch der Sitz der Verwaltung. Die Einwohnerzahl der 15 Umlandgemeinden beträgt insgesamt ca. 7.370 und liegt je Gemeinde zwischen 160 und 930 Einwohnern. Davon haben 8 Gemeinden weniger als 500 Einwohner.

Das Amt Eldenburg Lübz wurde 2004 aus den Ämtern Ture, Marnitz und der Stadt Lübz gebildet. Das Amt nimmt die Verwaltung der Stadt Lübz in Anspruch. In der Kernverwaltung sind umgerechnet ca. 50 Vollzeitkräfte (VbE) beschäftigt.

Das Ergebnis, das die Teilergebnisse zu allen untersuchten Kriterien für den Amtsbereich Eldenburg Lüz konsolidiert, ist in der nachfolgenden Grafik zusammengefasst.



Der Variantenvergleich zu den Auswirkungen von Gemeindestrukturveränderungen zeigt, dass für die im Amt Eldenburg Lüz vorgefundene Ausgangslage eine partizipative Einheitsgemeinde die größten Vorteile im Vergleich mit dem Status quo bringen würde. Hier ist davon auszugehen, dass sehr hohe Kosteneinsparungen erreicht werden. Gleichzeitig gelingt es, durch das Wirken von Ortsteilvorstehern oder Ortsteilvertretungen, die durch die Zentralisierung bedingten Nachteile für die Einwohner und die Bürger, die sich ehrenamtlich für die Kommune engagieren wollen, abzumildern.

Dabei sind in den einzelnen Modellen und Varianten folgende Einsparpotentiale belegbar (Tabelle 2):

Tabelle 2	8 G	5 G	4 G	z- EG	p- EG	VG
Modell/Variante						
Jährliche Einsparungen	83.700 €	108.000 €	130.300 €	365.900 €	318.400 €	-24.000 €
Jährliche Kosteneinsparungen im Verhältnis zu den Personalkosten in der Kernverwaltung in %	3,3 %	4,3 %	5,2 %	14,6 %	12,7 %	-1,0 %

Tabelle 2 zeigt die im Amtsbereich Eldenburg Lübz zu erwartenden jährliche Einsparungen. Sowohl die Kostenreduzierungen als auch voraussichtlichen Zusatzbelastungen sind in den Werten bereits enthalten. Um eine Orientierung bezüglich der Einspareffekte zu erleichtern, werden die erzielbaren Einsparkosten in Relation zu den Gesamtpersonalkosten der Kernverwaltung gesetzt. Die Kosten basieren auf den Daten für 2010.

Die eben dargestellten Potentiale im finanziellen Bereich gelten für das Amt Eldenburg Lübz mit seinem vergleichsweise einwohnerstarken zentralen Ort und Verwaltungssitz (Stadt Lübz). Außerdem wurde angenommen, dass sich die Strukturveränderungen jeweils auf den gesamten Amtsbereich erstrecken. Isolierte Konstellationen, in denen beispielsweise nur zwei Gemeinden zusammengehen, der übrige Amtsbereich aber unverändert bleibt, wurden nicht untersucht.

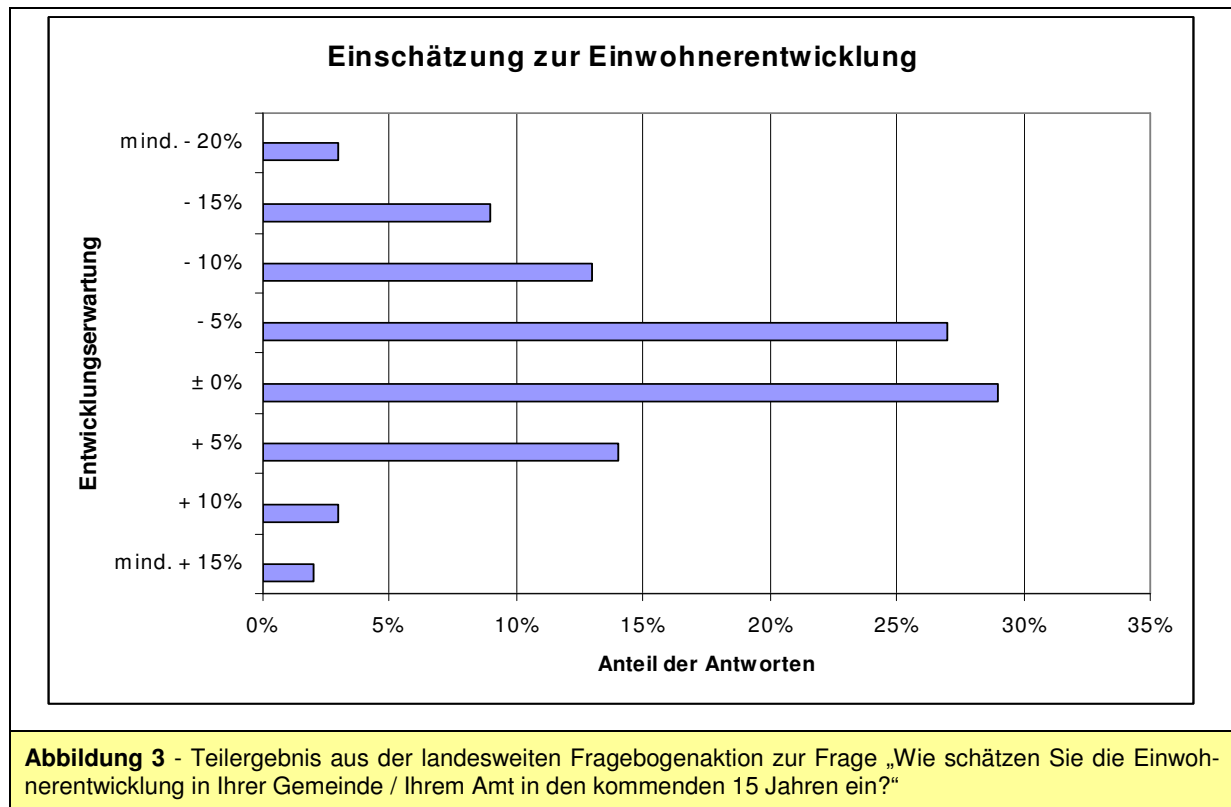
Ob sich vergleichbare Werte auch bei anderen Fusionsvorhaben im Land erzielen lassen, hängt von der jeweils vorgefundenen Ausgangslage, insbesondere der Gemeindezahl und ihrer Einwohnerstärke und vielen weiteren individuellen Merkmalen und Rahmenbedingungen ab.

Um eine Orientierung bezüglich der Einspareffekte zu erleichtern, wurde die erzielbaren Einsparungen in Relation zur den Gesamtpersonalkosten der Kernverwaltung gesetzt.

1.2. Ausblick

Nach der 4. Landesprognose zur Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern nimmt die Bevölkerungszahl landesweit bis 2030 (ab 2006) um 14,3% ab. Zwar ist diese Entwicklung regional recht differenziert zu betrachten, aber in weiten Teilen des Landes wird die Bevölkerungszahl sinken. 76 % der Teilnehmer an der landesweiten Befragung (vgl. Gliederungspunkte 4.2 und 5.) antworteten auf die Frage: „Ich persönlich denke, dass der zu erwartende Bevölkerungsrückgang und die zunehmende Alterung der Gesellschaft erhebliche Konsequenzen für die Organisation der gemeindlichen Aufgabenwahrnehmung nach sich ziehen muss.“ mit **ja**. Obgleich die Brisanz der Thematik jeweils für ihr eigenes Territori-

um von den Probanden unterschiedlich stark bewertet wird, wie die nachfolgende Grafik zeigt.



Auswirkungen dieser demografischen Entwicklung sind schon heute spürbar und werden die Kommunen und Kommunalverwaltungen in Zukunft noch vor erhebliche Herausforderungen stellen.

Gesprächspartner unserer Interviews (vgl. Gliederungspunkt 4.2 und Quellenverzeichnis) räumten ein, dass selbst nach der Bildung von Einheitsgemeinden eine Verwaltung für jetzt 5.000 bis 6.000 Einwohner noch zu klein wäre. Die Einwohnerzahl, für die die Verwaltung ursprünglich ausgelegt war, sinkt. Verwaltungen entsprechender Größenordnungen (ca. 20 Stellen in der Kernverwaltung) seien nicht schlagkräftig genug. Hier fiel es schon schwer, die Urlaubs- und Krankheitsvertretung sicher zu stellen. Auch wenn teilweise Arbeitsaufkommen infolge sinkender Einwohnerzahlen geringer werden, bleibe nicht spürbar mehr Raum für Spezialisierungen der Verwaltungskräfte. Die sorgsame und kontinuierliche Begleitung neuer Aufgaben oder Entwicklungen (Bsp. eGovernment) sei von so kleinen Verwaltungen nicht zu leisten. Die Problematik wird dadurch verschärft, dass in absehbarer Zeit Verwaltungskräfte der geburtenstarken Jahrgänge vermehrt in den Ruhestand gehen, und das Nachwuchspersonal aus einer viel schmaleren Basis zu rekrutieren ist. Dies zwingt schon kurzfristig zum Handeln.

Kommunalverwaltungen der kreisangehörigen Ebene sollten in Zukunft für einen größeren Einzugsbereich zuständig sein. Kernverwaltungen mit 30 bis 40 Vollzeitstellen haben sich in zahlreichen eigenen Untersuchungen der KUBUS GmbH als anforderungsgerecht erwiesen. Diese Einschätzung teilten auch unsere Interviewpartner. Jedoch wird man die Größe der Verwaltung und ihres Wirkungsbereiches nicht (mehr) allein an der Zahl der zu betreuenden Einwohner festmachen können. Einwohnerbezogene Zielzahlen sind – neben dem genannten Verwaltungskoeffizienten - durch Flächenkoeffizienten zu ergänzen, um der Situation im Flächenland Mecklenburg-Vorpommern gerecht zu werden. Zu große Flächenzuschnitte können auch zu Ineffizienzen bei einer zentralen Verwaltung führen (durch lange Anfahrtswege, steigende Reaktionszeiten etc.).

Bis die zuletzt genannten „Umkehreffekte“ aber eintreten, sind Kräftebündelungen angezeigt. Wir sind im Verlauf der Untersuchung auf eine Vielzahl interessanter Lösungsansätze gestoßen, die in sinnvoller Kombination den Kommunen helfen können, die anstehenden Herausforderungen zu meistern. Hervorzuheben sind folgende Instrumentarien:

Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene

- Punktuelle Zusammenarbeit in einzelnen Aufgabenbereichen (z. B. Personal, Kasse, Buchhaltung, Standesamt)
- Verwaltungsgemeinschaften mehrerer (großer) Gemeinden / Einheitsgemeinden
- Ämter oder Verbandsgemeinden für ein vergrößertes Territorium (bei geringer Gemeindezahl)
- Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich kommunaler Einrichtungen über Gemeinde- und Ämtergrenzen hinaus

Stärkung des Engagements vor Ort

- Anreize zur Eigeninitiative der Einwohner setzen
- Verwaltung tritt nur begleitend, unterstützend auf
- Honorieren des Engagements vor Ort (in Interessengemeinschaften, Vereinen, Ortsteilbeiräten) durch Anerkennung und (überschaubare) finanzielle Beiträge aus dem Gemeindehaushalt
- Unmittelbare Beteiligung der Bürger (z. B. Einfluss auf die Qualität und Quantität kommunaler Dienstleistungen über Bürgerbeiräte oder Einfluss auf das Investitionsverhalten über Bürgerhaushalte)

Stärkung der Identifikation mit einem vergrößerten Gemeindegebiet

- Wahl von Ortsteilvertretungen oder Ortsteilvorstehern und Einbeziehung in die Vorbereitung von Entscheidungen
- Planen und Durchführen gemeinsamer Projekte an verschiedenen Standorten
- Durchführung von Sitzungen kommunaler Gremien an wechselnden Orten
- „wandernde“ Feste und Veranstaltungen

Bewahren der Bürgernähe bei gleichzeitiger Stärkung der Verwaltungskraft

- Nutzung der Möglichkeiten von eGovernment (Voraussetzung: komfortabler Internetzugang in der Fläche oder zumindest in Bürgerbüros)
- Gemeinsame Web-Auftritte von Kommunen und Kommunalverwaltungen, gemeinsame Verwaltungsportale
- Bürgerbüros nicht nur an zentralen Verwaltungsstandorten; kombiniert mit zentralen Backoffice-Bereichen (sh. kommunale Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene)

Die oft im Raum stehende Befürchtung, mit Gemeindefusionen ginge die Bereitschaft zum ehrenamtlichen Engagement vor Ort verloren, konnte sich übrigens nicht erhärten. Wer sich für seinen Ort engagieren will, der macht das – unabhängig von einer Gebietsreform. Möglichkeiten, sinnvoll ehrenamtlich Verantwortung zu übernehmen, bieten sich viele, auch wenn die Dichte kommunaler Wahlämter abnimmt.

2. Modellbeschreibungen

2.1. Modellziele

Gemeindestrukturveränderungen können verschiedene Wirkungen auslösen. Sie bergen Chancen, begegnen aber auch oft Vorbehalten. Eine ganzheitliche Betrachtung aller wesentlichen Einflussfaktoren ist vor der Entscheidung für oder gegen eine Strukturveränderung unabdingbar. Das für dieses Gutachten entwickelte Skalenmodell vereint Aussagen zu folgenden Fragestellungen und stellt die Ergebnisse in einen Zusammenhang zueinander. Das Ziel der modellhaften Darstellung ist, die Wirkung und das Zusammenwirken der genannten Indikatoren als „Gesamtreformrendite“ anhand von konkreten Basisdaten zu prognostizieren.

Führen größere Gemeindestrukturen zu ...



2.2. Beschreibung der Strukturvarianten

Ausgehend vom **Status quo** im Amt Eldenburg Lübz, der eine belastbare Datenbasis liefert, werden Entwicklungstendenzen für drei Modelle prognostiziert.

- 1) **Amt mit weniger Gemeinden** („optimierte Gemeindestruktur“), wobei folgende Varianten untersucht wurden:
 - a) Es schließen sich jeweils zwei (Nachbar-)Gemeinden zusammen (Reduzierung der Gemeindezahl von 15 auf 8).
 - b) Es schließen sich jeweils drei (Nachbar-)Gemeinden zusammen (Reduzierung der Gemeindezahl von 15 auf 5).
 - c) Die Gemeindezahl reduziert sich durch Fusionen und Eingemeindungen von 15 auf 4.
- 2) **Einheitsgemeinde**
 - a) als zentralisierte Einheitsgemeinde oder
 - b) als partizipative Einheitsgemeinde mit Ortsteilen und Ortsteilvertretungen bzw. Ortsteilsvorstehern
- 3) **Verbandsgemeinde.**

Im Modell 1 bleibt das Amt in seinen bisherigen territorialen Grenzen bestehen. Es hat aber (nach Fusionen) zum Teil deutlich weniger Gemeinden. Der bisherige Sitz der zentralen Verwaltung und deren grundsätzlicher Aufgabenbestand bleiben erhalten. Die verbleibenden Gemeinden sind nach wie vor rechtlich selbstständig. Sie haben insbesondere einen eigenen Haushalt, eigene Organe (Gemeindevertretungen und Bürgermeister) und die Trägerschaft der freiwilligen und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben.

Im Modell 2 schließen sich alle Gemeinden des bisherigen Amtes zu einer Einheitsgemeinde zusammen. Die Einheitsgemeinde existiert als einzige öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft in den territorialen Grenzen des bisherigen Amtes. Das Amt mit rechtlich selbstständigen Gemeinden gibt es nicht mehr. Der Sitz der zentralen Verwaltung kann beibehalten werden, jedoch nun als Sitz der Gemeindeverwaltung. Die neue Gemeinde wird Trägerin aller Aufgaben, die bisher das Amt und die einzelnen Gemeinden innehatten. Sie führt selbstverständlich nur noch einen – zentralen – Haushalt. Die Einheitsgemeinde handelt durch ihre Organe; die (Einheits-)Gemeindevertretung und den (Einheitsgemeinde-)Bürgermeister.

Negativen Auswirkungen, die der Schritt zur Einheitsgemeinde partiell haben kann, lässt sich u. a. durch das Ausschöpfen der Möglichkeiten von § 42 der Kommunalverfassung (Ortsteilvertretungen) entgegnetreten. Modellvariante 2 b stellt die Prognose für eine durch Ortsteilvertretungen bzw. Ortsteilvorsteher mitbestimmte (partizipative) Einheitsgemeinde auf.

Maßgebend für die Untersuchungen und Prognosen ist die im Untersuchungszeitraum geltende Rechtslage. Für das Modell 3 – die Verbandsgemeinde – gibt es in Mecklenburg-Vorpommern derzeit keine Rechtsgrundlage. Für unsere Modellberechnung haben wir das Gesetz über die Verbandsgemeinde in Sachsen-Anhalt vom 14. Februar 2008 herangezogen.

Die Verbandsgemeinde ähnelt auf den ersten Blick dem Amt. Es gibt rechtlich selbstständige Gemeinden und eine zentrale Verwaltung (im untersuchten Fall: am bisherigen Verwaltungssitz). Allerdings tritt an die Stelle der Amtsverwaltung die Verbandsgemeindeverwaltung. Der bedeutsamste Unterschied zum Amt ist die demokratische Legitimation der Verbandsgemeindeorgane. Es wird eine gewählte Verbandsgemeindevertretung und einen gewählten Verbandsgemeindebürgermeister geben. Daneben gibt es natürlich noch die Gemeindevertretungen und Bürgermeister der einzelnen Verbandsgemeindemitglieder. Einen Amtsausschuss und einen Amtsvorsteher gibt es hingegen nicht mehr.

Einige Aufgaben, namentlich

- die Flächennutzungsplanung,
- die Trägerschaft der allgemeinbildenden öffentlichen Schulen,
- die Errichtung und Unterhaltung von zentralen Sport-, Spiel- und Freizeitanlagen,
- die Errichtung und Unterhaltung von Sozialeinrichtungen und Kindertageseinrichtungen,
- die Straßenbaulast bei Gemeindeverbindungsstraßen,
- die Trinkwasserversorgung und die Abwasserentsorgung sowie
- die Aufgaben nach dem Brandschutzgesetz,

werden durch Gesetz direkt der Verbandsgemeinde zugewiesen. Soweit Mitgliedsgemeinden bisher für einzelne der eben genannten Aufgaben einem Zweckverband angehören, tritt die Verbandsgemeinde an die jeweilige Stelle der Mitgliedsgemeinde.

2.3. Wirkung der Indikatoren und Merkmalsausprägungen

Allein wirtschaftliche Faktoren zu untersuchen hätte zu einem Szenario geführt, das so in der Praxis nicht umsetzbar ist, weil es die Rahmenbedingungen kommunalen Handelns nicht vollständig abbildet. Es war notwendig, weiche, nichtmonetäre Faktoren einzubeziehen, um eine realistische Reformrendite zu berechnen. Um die nichtmonetären Faktoren zu ermitteln suchten wir zunächst nach Anhaltspunkten in den Beziehungen zwischen den wichtigsten Akteursgruppen auf der kommunalen Ebene. Die Kommunalebene setzt sich aus drei Akteursgruppen mit zum Teil unterschiedlichen Interessen zusammen:

- die Verwaltung mit hauptamtlicher Leitung,
- die Bürger und Wähler und
- kommunalpolitische Mandatsträger.

Aufgrund der unterschiedlichen Interessenlagen betrachteten wir die Auswirkungen von Gebietsreformen auf Bürger und Wähler sowie die politischen Ehrenamtler separat. Als Ergänzung zu den Gruppen wurden kulturelle und identitätsstiftende Werte als eigenständige Kategorie einbezogen. Außerdem berücksichtigten wir die Einflüsse der Geografie und des Raumes. Damit stehen den wirtschaftlichen, verwaltungsbezogenen Kennzahlen vier weiche Kategorien gegenüber.

Wenn weiche Einflussfaktoren in ein Gesamtrechenmodell einbezogen werden, stellt sich die Frage der Messbarkeit. Um dennoch ein ganzheitliches Modell entwickeln zu können, nahmen wir eine Berechnung mittels Skalenwerten vor. Der Vorteil eines Skalenmodells liegt in seiner Möglichkeit, sowohl weiche als auch harte Faktoren integrieren und darstellen zu können. Für die weichen Faktoren konnte ein mittleres Informationsniveau erzielt werden. Die wirtschaftlichen Kennzahlen konnten exakt berechnet und dadurch auch das höchstmögliche Informationsniveau gewährleistet werden. Nachdem weiche und harte Faktoren zusammengefügt wurden, ergeben sich Besser- oder Schlechter- Aussagen zu den verschiedenen Reformvarianten. Eine Übersicht über das Skalenmodell erhalten Sie in Anlage 1.

Im folgenden Abschnitt werden die weichen Faktoren ausgeführt und im Anschluss daran werden die harten Faktoren erläutert.

2.3.1. Siedlungsstrukturen

Die Siedlungsstrukturen können sich bei Gemeindefusionen verdichten. Dies verbessert die Verwaltungsleistungsfähigkeit, denn diese ist in Siedlungskerngebieten leichter wahrzunehmen als in großflächig zersiedelten Gebieten, die große Distanzüberschreitungen des Verwaltungspersonals erfordern. Weiterhin wird die Nähe der Politiker zu den Bürgern und die Bedürfnisbefriedigung der Bürger nicht in Mitleidenschaft gezogen.

Bei Gemeindefusionen können einst homogene Siedlungsstrukturen aber auch auseinanderfallen. Das verursacht wiederum größere Entfernungen, eine schlechtere Verwaltungsleistungsfähigkeit und einen größeren Aktionsradius der Bürger zur alltäglichen Bedürfnisbefriedigung. Damit so ein Szenario nicht eintritt, sollen die politischen Plangrenzen zu der tatsächlichen Siedlungsstruktur passen.

Es reicht im Rahmen des Untersuchungsauftrags festzustellen, ob die ursprüngliche Siedlungsstruktur in den neuen Grenzen in etwa erhalten bleibt, oder ob sich der Siedlungscharakter grundlegend verändert. Um mit vertretbarem Aufwand die Grenzen von Gemeindefusionen zu ermitteln, wurde die Siedlungsdichte als Indikator hinzugezogen: Eine zunehmende Siedlungsdichte bedeutet eine prozentuale Zunahme an Siedlungskerngebieten. Sinkt dagegen die Siedlungsdichte, dann ist von einem größeren Anteil an unbesiedelten Flächen auszugehen.

Nachdem die Siedlungsdichte des Ist-Stands und der zukünftigen Zuschnitte ermittelt wurden, wurde im Modell ein positiver Skalenwert erreicht, wenn sich die neuen Gebietszuschnitte fusionierender Gemeinden positiv auf die Siedlungsdichte auswirken, d. h. wenn sich die Siedlungsdichte erhöht. Im umgedrehten Fall entsteht ein negativer Skalenwert bzw. eine negative Bewertung, wenn ein Ort in einem Fusionsmodell in einer größeren Gemeindestruktur an Siedlungsdichte verliert. Dann ist davon auszugehen, dass eine zum jetzigen Ist-Zustand gesehene Verschlechterung der Siedlungsstruktur einhergeht und damit die Entfernungen als auch die Zersiedlung ansteigt.

Im Gesamtmodell selbst wird die Bewertung mit fünf Prozent veranschlagt (vgl. Tabelle 1).

Es ist zu beachten, dass im Falle von Fusionen deutliche Verschlechterungen der Siedlungsdichte auftreten können. Im Fall einer deutlichen Diskrepanz zwischen politischen Grenzen und der Siedlungsstruktur kann dies bis zu einem Verfassungsbruch führen.

- Im Fall einer deutlichen Diskrepanz sind die im Grundgesetz und der Verfassung von Mecklenburg-Vorpommern verankerten „örtlichen“ Strukturen nicht mehr gesichert

(Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 72 Abs 1 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern). Örtliche Strukturen umfassen den Aktionsraum, in dem die Bürger ihre täglichen Versorgungsbedürfnisse befriedigen können.³ Unter anderem hat die Verwaltung in größtmöglicher Nähe zum Bürger zu erfolgen. Das bedeutet nicht, dass eine genaue Kilometergrenze einzuhalten ist, sondern dass Gemeindegrenzen nicht unendlich ausdehnbar sind. Verringert sich also die Übereinstimmung der politischen Grenzen mit der vorhandenen Besiedlungsstruktur, dann ist nicht davon auszugehen, dass der Bürger noch immer seine täglichen Versorgungsbedürfnisse erledigen kann, weil die örtlichen Einrichtungen weit entfernt liegen können.

- Damit einher geht auch der zweite Aspekt der zu einer Verfassungswidrigkeit bei Gemeindefusionen führen kann: Wenn die Siedlungsstrukturen deutlich abfallen und die Zentren nicht mehr von allen zu erreichen sind, dann verfügen einzelne Orte nicht mehr über gleichwertige Lebensverhältnisse. Gemäß Art 20 Abs 1. GG müssen für gleichwertige Lebensverhältnisse einheitliche Mindeststandards für die räumlichen Lebensbedingungen der Bürger geschaffen und eingehalten werden. Diese Mindeststandards betreffen auch die Siedlungsstruktur (u. a. Erreichbarkeit der politischen Zentren).

Um die Grenzen möglicher Fusionen zu ermitteln, müssten alle Pendlerströme und Routen der ansässigen Bürger nachvollzogen werden um genaue Aussagen treffen zu können. Weiterhin müsste für Gemeinden die Personalquote pro Gemeinde berücksichtigt werden, um Aussagen zur Veränderungen bei der Selbstverwaltungsfähigkeit zu erhalten. Da es im Fall des Amts Eldenburg Lüz zu keinen Änderungen der Verwaltung kommt, wird in dem Modell auf eine Bemessung verzichtet. Anders sieht es bei Gemeindefusionen mit Zusammenführung von Verwaltungen aus. Diese müssen bei einem Zusammengehen und den daraus folgenden Personaleinsparungen ein tragbares Verhältnis aufrechterhalten, das die Verwaltung in der Fläche ermöglicht.

Aus den vorhergehenden Gedanken schlussfolgernd, sollten fusionswillige Gemeinden raumplanerische und geografische Faktoren berücksichtigen. Sinnvoll sind Fusionen, bei denen eine gleichmäßige Siedlungsstruktur erhalten bleibt oder geschaffen wird. Kritisch ist die Schaffung immer größerer Gebietszuschnitte zu betrachten, die mit immer geringer werdenden Einwohnerdichtewerten erkaufte werden.

³ Mann/ Püttner (2011), S. 45

2.3.2. Direkte Ausführungskontrolle

Bei Gemeindefusionen verändert sich auch die Rolle des Bürgers. So nimmt die Ausführungskontrolle des Bürgers in größeren Strukturen ab. Die bisherige demokratische Teilhabe wird geschwächt.

Das Defizit entsteht vor allem, weil die Zahl der Bürgermeister und Gemeindevertretungen sinkt. In der Regel werden bei Gebietsreformen mehrere Gemeinden zusammengeschlossen. Dies reduziert die Zahl der selbständigen Gemeinden. Vereinigen sich mehrere Gemeinden, so sinkt auch die Zahl der Bürgermeister und Bürgermeisterinnen. Dies führt zu mehreren (aus Sicht des Bürgers negativen) Effekten:

- Die politische Kontrolle sinkt, da die Bürgermeister die Aufgaben (vgl. Anlage 2 zu diesem Gutachten) in einem größeren Territorium nicht vollständig übernehmen können. Dies liegt an der eingangs geschilderten Reduzierung der Bürgermeisterzahl und der begrenzten Arbeitszeit der verbleibenden Amtsträger.
Daher übernimmt die Amtsverwaltung die Ausführung einiger Aufgaben, die bislang vom ehrenamtlichen Bürgermeister sichergestellt wurde. Die Bürger können dann die direkte Ausführung der Aufgaben nicht mehr kontrollieren, da sie die (Amts-)Verwaltung im Gegensatz zu dem direkt gewählten Bürgermeister nicht abwählen können.
- Durch vergrößerte Gemeindezuschnitte verliert eine Wählerstimme an Bedeutung. Der einzelne Wähler hat einen geringeren Anteil an einer Entscheidung für einen Kandidaten, da mehr Wählerstimmen gebraucht werden, um eine Mehrheit zu erhalten.

Beispiel:

In einer Gemeinde gibt es 450 Wahlberechtigte. Um eine einfache Mehrheit für die Wahl eines Bürgermeisters zu erreichen sind bei einer angenommenen Wählerbeteiligung von 100 Prozent 226 Stimmen notwendig.

Diese Gemeinde fusioniert mit drei umliegenden Gemeinden, wodurch sich die Zahl der Wahlberechtigten auf 1650 vergrößert. Um eine einfache Mehrheit zu erreichen sind folglich 826 Stimmen notwendig. Im Ergebnis sinkt der Entscheidungsanteil einer einzigen Stimme um 366 Prozent.

- Die abnehmende Zahl der Gemeindevertreter in fusionierten Gemeinden verringert den Wählereinfluss. Zwar steigt mit zunehmender Bevölkerungszahl die Gemeindevertreterzahl mit an, dieser Anstieg kann aber nicht den Gesamtverlust kompensieren. Fusionierte Gemeinden besitzen daher weniger Mandate pro Einwohner.

Neben diesen negativen Effekten kann die Ausführungskontrolle der Wähler ansteigen, wenn ein Amt zur Einheitsgemeinde oder zur Verbandsgemeinde transformiert. In Amtsstrukturen gibt es keine direkte Ausführungskontrolle der Verwaltung durch die Bürger, da es kein verwaltungskontrollierendes, demokratisch gewähltes Gremium gibt. Der Wähler kontrolliert die Aufgabenwahrnehmung und die Aufgabendurchführung der Amtsverwaltung nur mittelbar über den Amtsausschuss und die hierin vertretenen Bürgermeister. In Einheitsgemeinden können die Wähler über die direkte Wahl der Einheitsgemeindevertretung die Verwaltung kontrollieren. Einen noch besseren Wert erreicht die Verbandsgemeinde, die über ein verwaltungskontrollierendes Wahlgremium verfügt.

Die vier Merkmale:

- Zahl der Gemeindevertreter,
- Zunahme der Wählerstimmen,
- Verwaltungskontrolle und der
- prognostizierte Aufgabenübergang vom Ehrenamt zur Verwaltung

fließen in das Skalenmodell ein. Die ortsbezogenen Veränderungen sind für die Berechnung maßgeblich. Mit den vier Merkmalen können die Veränderungen des direkten Demokratiewertes bei jeder Gemeinde berechnet und anhand der prozentualen Veränderungen ein Skalenwert zugeordnet werden. Die Ausführungskontrolle der Wähler wurde mit 15 Prozent im Gesamtmodell einberechnet (vgl. Tabelle 1).

Ab einer mittleren Fusionsgröße erreichen die Skalenwerte hoch negative Ausprägungen. Daher müssen die Gemeinden Alternativen entwickeln, um die Kontrollverluste zu kompensieren. Wenn ein Amt zur Einheitsgemeinde übergeht, können Ortsvorsteher mit Budgets die negativen Effekte zum Teil kompensieren, wenn auch nicht völlig aufheben. Bei Gemeindefusionen innerhalb eines Amtes werden mittlere negative Werte erreicht. Einzig die Verbandsgemeinde erzielt bessere Werte, da sie durch ein zusätzliches Wahlgremium größere Kontrollmöglichkeiten der Wähler sicherstellt.

2.3.3. Politisches Engagement

Im vorangegangenen Abschnitt wurden die Vor- und Nachteile kommunaler Gebietsreformen aus Bürger- und Wählersicht erläutert. Auch die ehrenamtlichen Akteure werden von Gemeindefusionen beeinflusst, da die Vertreter zeitlich und aufgabenbezogen stärker belastet und mit zunehmender Gebietsgröße durch hauptamtliche Strukturen ersetzt werden.

Größere Einzugsgebiete erschweren es den Ehrenamtsleistenden, ehrenamtliche Tätigkeiten auszuführen, da die gleichen Aufgaben in einem größeren Territorium wahrzunehmen sind. Die Ehrenamtausübenden können schwieriger an der örtlichen Politik teilnehmen. Sie müssen längere Anfahrtszeiten in Kauf nehmen, um weiterhin die Interessen vor Ort wahrnehmen zu können. Der maximal zulässigen Entfernung sind Grenzen gesetzt:

- Anhand der Erfahrungen der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern von 2007 wurde auf der Kreisgebietsebene für ehrenamtliche Politiker eine Distanz für noch zulässig erachtet, die den Weg bis zum Zentralort auf eine Distanz von 30 bis maximal 50 Kilometer begrenzt.⁴ Da die Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern im bundesweiten Vergleich eine geringe Flächenausdehnung besitzen, sind weitere Flächenausdehnungen vertretbar, ohne dass von einer Überschreitung des maximal zulässigen Einzugsbereichs auszugehen ist.
- Weiterhin darf ein Ehrenamtler für seine Tätigkeit nicht mehr als vierzehn Stunden, bzw. maximal ein Drittel der üblichen Arbeitszeit einer Vollzeitkraft pro Woche aufbringen.⁵ Bei der Tätigkeit muss der Charakter der Ehrenamtlichkeit überwiegen und darf keine hauptamtlichen Eigenschaften besitzen. Damit das Ehrenamt nicht aufgegeben werden muss, ist eine Entfernung einzuhalten, die es den Ehrenamtsausübenden ermöglicht, im Rahmen der maximal vierzehn Arbeitstunden pro Woche die Aufgaben angemessen zu erledigen.

Je nach Fusionsannahme berechnen sich die Distanzauswirkungen anhand der Entfernung zwischen Ortsteil und politischem Zentrum. Die prozentuale Veränderungsrate wird in einen Skalenwert umgewandelt. Eine Rangfolge für ein Gemeindemodell ist nicht möglich. Auch hier ist die Situation vor Ort zu berücksichtigen. Vertreter entlegener Ortsteile können bei einer Einheitsgemeinde kürzere Anfahrtswege haben, als bei Gemeindefusionen innerhalb des Amtes. Das geschieht, wenn bei einer Einheitsgemeinde ein dominierender Ort vorhanden ist, dieser zentral gelegen ist und die Straßenführung sternenförmig auf den Ort zuläuft. Weiterhin wird das politische Ehrenamt mit der zunehmenden Einwohnerzahl belastet. Das gilt insbesondere für Vertreter aus kleineren Ortsteilen, die wiederum entfernt von zentralen Orten liegen. In größeren Gemeinden fällt es diesen Vertretern schwerer ein Wahlamt zu erhalten, wenn es keine zusätzliche Unterteilung des Wahlgebietes gibt, da der Bekanntheitsgrad im Vergleich zu Vertretern aus zentralen Orten geringer ist. In der Modellberechnung wurde die Veränderung der Einwohnerzahl pro Gemeinde im Vergleich zu zukünftigen

⁴ Hesse (2009), S. 220

⁵ Igl/ Jachmann/ Eichenhofer (2002), S. 109

Strukturmodellen ermittelt und in Skalenwerte umgewandelt, wobei von einer negativen Bewertung ab einer Zunahme von 750 Einwohnern ausgegangen wurde.⁶ Die Werte aller Gemeinden wurden summiert und durch die Anzahl der Gemeinden dividiert, woraus sich der durchschnittliche Veränderungsgrad pro Reformmodell ergibt.

Die Gesamtwertigkeit im Modell wurde mit 15 Prozent veranschlagt (vgl. Tabelle 1).

Werden die Strukturen größer und sorgt die Kommune nicht für Gegenmaßnahmen, dann kommt es zu einer Professionalisierung der kommunalen Politik und einer Abwertung des Ehrenamts. Fraktionen und Parteimitgliedschaften haben dann eine wesentlich stärkere Bedeutung. Das ist problematisch, da das Ehrenamt eine fundamentale Bedeutung für das demokratische System in Deutschland besitzt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass kleinteilige Ämter und Verbandsgemeinden für das Ehrenamt die besten Voraussetzungen bieten. Strukturelle Änderungen beim Übergang von einem Amt zu einer Einheitsgemeinde führen aber zu einer deutlichen Verschiebung der Ehrenamtsstruktur, die besonders Vertreter kleinerer Orte benachteiligen und die Vertreter größerer Gemeinden begünstigen. Die kommunalen Entscheidungsträger sollten daher die ehrenamtlichen Vertreter kleinerer Gemeinden bzw. Ortsteile unterstützen.

2.3.4. Örtliche Identität

Ein starkes Gemeindeleben führt zu einer ausgeprägten örtlichen Identität. Verändern sich die politischen Strukturen, sind auch das Gemeindeleben und die örtliche Identität betroffen. Wenn ein Ort seine Eigenständigkeit verliert, und Symbole wie z.B. Wappen, Ortsschilder oder Straßennamen ausgetauscht werden, sinkt die Identität. Sie kann aber auch ansteigen und die identitätsbezogenen Nachteile mildern.

Einer dieser Vorteile ist das steigende finanzielle Gestaltungsvolumen bei Gemeindefusionen, denn örtliches Leben ist abhängig von der Finanzkraft der Gemeinde. Der größere Haushalt erlaubt größere Projekte. Oftmals ermöglichen größere Gebietszuschnitte überhaupt erst wieder ein Gemeindeleben und öffentliche Aktivitäten. Damit tragen Fusionen zur Entwicklung einer örtlichen Identität der Bürger bei und wirken positiv auf freiwilliges, ehrenamtliches Engagement.

⁶ Signifikante Unterschiede im Hinblick auf das ehrenamtliche Engagement zeigten sich bei unserer landesweiten Befragung, wenn eine Ortsgröße von 3000 Einwohnern überschritten war. Bei einer Skalenbewertung von -2 bis +2 ergaben sich daher bei den negativen Folgen vier Bewertungsstufen zu je 750 Einwohner.

Diese Annahme wurde in unserer schriftlichen Befragung der Bürgermeister und Verwaltungschefs in Mecklenburg-Vorpommern bestätigt. Wir ermittelten darin die Quoten kommunaler Einrichtungen (Feuerwehren, Kitas, usw.) der Gemeinden im Land. Die Befragung ergab, dass mit zunehmender Anzahl an Einwohnern die Einrichtungsquote zunimmt. Die Befragung bestätigte auch, dass eine Mindestgröße an Einwohnern vorhanden sein muss, um ein Mindestmaß an öffentlichem Leben sicherzustellen. Je größer eine Gemeinde wird, desto größer wird ihr finanzieller und wirtschaftlicher Spielraum, um in den einzelnen Ortsteilen finanziell zu einem öffentlich-gemeindlichen Leben beizutragen. Dies wird wiederum davon beeinflusst, wie finanzstark die zusammengehenden Gemeinden sind. Die Effekte bei der Fusion zweier hoch verschuldeter Gemeinden sind kleiner als wenn zwei finanziell gut aufgestellte Gemeinden fusionieren.

Bezogen auf die Modellberechnung wurden anhand der Ergebnisse der Befragung Einrichtungsquoten nach Gemeindegröße festgelegt. Anhand dieser lässt sich bestimmen, ab welchem Fusionsgrad eine Gemeinde ein verbessertes Einrichtungsangebot erreicht. Die Einrichtungsquote wurde dann in einen Skalenwert umgerechnet. Je nach Reformmodell wurde der Einwohnerzahl ein Skalenwert zugeordnet. Die Modellwertigkeit wurde mit 10 Prozent veranschlagt (vgl. Tabelle 1). Diese Verfahrensweise sichert wiederum die gemeindegenaue Berechnung und erlaubt konkrete Aussagen für ein Fusionsmodell.

Neben diesem positiven Effekt auf die Identität gibt es auch negative Effekte zu beachten. Diese treten vor allem bei Einheitsgemeinden auf. Im Falle eines dominierenden Zentrums kann der zentrale Ort die kleineren Ortsteile kulturell überlagern und nahezu in die Bedeutungslosigkeit abdrängen. Einheitsgemeinden benötigen deswegen Instrumente, um die Bürger zu ehrenamtlichen Engagement zu aktivieren. Werden diese Instrumente zur Verfügung gestellt, können fusionsbedingt wegfallende Mandate teilweise ersetzt werden. Für die kleinen Ortsteile in einer Einheitsgemeinde ist es wichtig über eigene Ortsteilvertreter/Ortsvorsteher zu verfügen. Dann besitzen die Bürger weiterhin einen Ansprechpartner, über den sie ihre Sorgen weiterleiten können.

Das Amt und die Verbandsgemeinde bieten die besten Voraussetzungen für die Sicherstellung der örtlichen Identität. Unter Umständen ist auch das Einheitsgemeindenmodell eine Alternative. Das Bild, das die Verwaltung hinsichtlich ihrer Aufgabenzuständigkeit hat, muss sich ändern. Die Verwaltungen verstehen sich zutreffend als Dienstleistende am Bürger, jedoch oft in der Ausprägung, dass der Bürger umsorgt wird. Damit sind die Kommunalverwaltungen dann rasch finanziell und personell überlastet. Beim Einheitsgemeindenmodell

Insgesamt führen die Veränderungen beim Stellenbedarf zu Kosteneinsparungen. Mit dem verringerten Personalbedarf lassen sich auch die Sachkosten für die Arbeitsplätze senken, die zurzeit pro Büroarbeitsplatz bei 9.650 € jährlich liegen⁷. Dieses Ergebnis wird auch nicht entscheidend durch die Verlagerung von Aufgaben vom Ehrenamt auf die Verwaltung abgeändert. Denn die Verwaltung ist bereits jetzt bis zu einem gewissen Grad in die ehrenamtliche Aufgabenerledigung involviert, so dass eine lineare Übertragung nicht zu befürchten ist. Neben numerischen Einspareffekten gibt es nicht-numerische Effizienzgewinne. Als solche ökonomischen Zugewinne sind die schnelleren und einfacheren politischen Entscheidungen zu zählen, da der interkommunale Koordinierungsaufwand durch die wegfallenden Gremien reduziert wird. Ein weiterer Vorteil betrifft die bessere Aufgabenerfüllungsfähigkeit die mit insgesamt höheren Auslastungsquoten zusammenhängen. Die Zusammenführung verschiedener Gemeinden ermöglicht insbesondere bei den Ämtern verbesserte raumplanerische Entwicklungsmöglichkeiten. Eine wesentliche positive Auswirkung betrifft auch das Verwaltungspersonal, das sich vor allem bei Verwaltungsfusionen durch die höhere Auslastung zunehmend spezialisieren kann, wodurch die Aufgaben standardisierter und effizienter erledigt werden können.

Für die Ermittlung der Einsparpotenziale wurde auf die Haushaltsdaten der Gemeinden des Amtes Eldenburg Lüz von 2010 zurückgegriffen. Weiterhin wurden die jährlichen Arbeitszeitanteile der ehrenamtlichen Bürgermeister und der Verwaltung ermittelt. Der Untersuchungsbereich umfasst die Aufgabenfelder, die direkt durch die Anzahl von Gemeinden hinsichtlich Organisation und Kosten beeinflusst werden. Im Bereich der Verwaltung und der ehrenamtlichen Bürgermeister sind davon folgende Aufgaben betroffen (gemeindezahlabhängige Aufgaben):

- Beratung der Bürgermeister
- Abrechnung von Sitzungsgeldern und Aufwandsentschädigungen
- Pressearbeit
- Kommunalwahlen
- Gremienbetreuung
- Haushaltssatzungen und Haushaltspläne
- Jahresabschlüsse und Jahresrechnungen
- Bauen, Liegenschaften

⁷ Materialien der KGSt – Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2010/2011) – Materialien Nr. M 8/2010

- Wirtschaftsförderung
- Öffentliche Sicherheit und Ordnung
- Feuerwehr
- Jugend, Kultur und Sport

Die Zeitanteile liegen gegliedert nach den genannten Aufgaben vor. Je nach Fusionsmodell konnten die Einsparungen durch die wegfallenden Arbeitszeitanteile ermittelt werden. Die Veränderungen bzw. die Kosteneinsparungen wurden dann ins Verhältnis zur Gesamtsumme des Untersuchungsbereichs gesetzt. Anhand der prozentualen Veränderungswerte wurde in einem letzten Schritt ein Skalenwert zugeordnet. Die numerischen Einsparkosten wurden mit 36,6 Prozent im Gesamtmodell berücksichtigt.

Zentralisierungsvorteile, Professionalisierungstendenzen in den Einrichtungen und Größenvorteile wurden mit 13,4 Prozent gewichtet. Sie sind gehören zu den „harten Faktoren“ und sind nicht zu vernachlässigen.

Insgesamt lassen sich ganz erhebliche Einsparpotenziale feststellen, die sich aber nicht völlig ausschöpfen lassen werden. Der Grund liegt hierbei in den Ausgleichstendenzen, die die Verwaltung unternehmen wird, um das Ehrenamt zu stützen. Diese politischen Mehrkosten können insgesamt die negativen Werte bei den weichen Faktoren verringern. Letztlich lässt sich dann immer noch eine erhebliche ökonomische Rendite erzielen. Aufgrund der Verschiedenheit der Gemeinden und ihrer Strukturen, kann an dieser Stelle keine konkrete Prozentzahl angegeben werden. Sie liegt aber beim Übergang vom Amt zur Einheitsgemeinde im zweistelligen Prozentbereich der Kosten der betroffenen Bereiche. Auf der anderen Seite sind die Einspareffekte bei punktuellen Gemeindefusionen in einem Rahmen, dass bei Abzug der Kosten, die aus den Nachteilen der Weichen Faktoren herrühren, nur eine geringe Reformrendite übrig bleibt. Reformen führen also ab einer mittleren Fusionsreichweite zu Gewinnen.

Reformen führen ab einer mittleren Fusionsreichweite zu Gewinnen.

3. Details und Hintergründe im Amt Eldenburg Lübz

Nachdem in Kapitel 2 die Modelle und Indikatoren vorgestellt wurden, werden jetzt die Ergebnisse des Skalenmodells erläutert. Die Modellergebnisse dienen dazu, im folgenden Abschnitt die verschiedenen Reform- und Gemeindemodelle zu bewerten. Die Bewertungen beziehen sich vollständig auf die Gemeinden im Amt Eldenburg Lübz. Die Untersuchung berücksichtigt, dass die Gemeinde Herzberg das Amt zum 01.01.2012 verlässt.

Je Indikator wird zuerst die Ausgangslage des Amts beschrieben und dann auf die Auswirkungen auf die verschiedenen Gemeindemodelle (Amt, Einheitsgemeinde und Verbandsgemeinde) eingegangen.

3.1. Siedlungsstrukturen

Das Amt Eldenburg Lübz ist ländlich geprägt, da es eine Bevölkerungsdichte von 33 EW/km² besitzt.⁸ Das heißt, es gibt relativ wenig Siedlungsgebiete und viele unbewohnte Flächen. Diese sind ungleichmäßig verteilt. So besitzt Lübz einen städtischen Charakter mit etwa 228 EW/km², andere Orte erzielen niedrige Bevölkerungsdichten von unter 20 EW/km².

Tabelle 3	Status Quo	8- G	5- G	4- G	EG	VG
Anzahl der Orte/-teile						
unter 20 EW/Km ²	6	6	5	4	0	6
über 30 EW/Km ²	2	1	3	4	1 (bzw. 15)	2

Tabelle 3 zeigt die Entwicklung der Siedlungsdichte bei Gemeindefusionen im Amt Eldenburg Lübz. Tendenziell nehmen die Gemeinden mit höherer Bevölkerungsdichte zu, je höher die Fusionsreichweite ist. Während beim Status Quo von fünfzehn Gemeinden sechs Gemeinden weniger als 20 EW/Km² erreichen, reduziert sich die Zahl der Gemeinden mit sehr niedriger Siedlungsdichte beim Vier-Gemeindenmodell auf vier. Der gleiche Effekt lässt sich bei der Zunahme der Gemeinden, die mehr als 30 EW/Km² erzielen, beobachten. Beim Vier-Gemeindenmodell erreichen bereits vier Gemeinden diesen Wert, während dieser zuvor bei nur zwei Gemeinden gelegen hat. Bei der Einheitsgemeinde erreichen alle Ortsteile einen Einwohnerdichtewert von 33 EW/km². Das gilt auch für Lübz, das als einziger Ortsteil drastische Einbußen im Vergleich zu seiner früheren Bevölkerungsdichte erzielt.

⁸ Statistisches Jahrbuch Mecklenburg-Vorpommern 2010, S. 458

Ergebnisse:

Fusionieren Gemeinden im Rahmen eines **Amt**, führt das mit zunehmender Fusionsweite zu leichten Siedlungsverdichtungen. Die Effekte auf die Siedlungsstruktur bei punktuellen Paar-Fusionen sind nicht wahrnehmbar. Erst bei einer Zahl von **vier bis fünf Gemeinden im Amt** entstehen leichte positive Zunahmen der Bevölkerungsdichten je neuer Gemeinde. Der leicht positive Effekt entsteht aufgrund der sehr niedrigen Ausgangssiedlungsdichte.

Wandelt sich das Amt Eldenburg Lübz zur **Einheitsgemeinde** Lübz, dann werden die größten Zugewinne erzielt. Während Lübz bei der Dichte der Siedlungsstruktur einbüßt, steigt bei der Einheitsgemeinde die Siedlungsdichte der kleineren Orte, da die Bewohner kleinerer Orte von der Strahlkraft des zentral gelegenen Ortes Lübz profitieren.

Bei der **Verbandsgemeinde** treten keine Veränderungen auf, da die politischen Gemeindestrukturen unangetastet bleiben.

Zusammenfassung:

- Fusionen verursachen keine nachteiligen Effekte auf die Siedlungsstruktur, denn Örtlichkeit und Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bleiben bei allen Fusionsmodellen im Amt Eldenburg Lübz erhalten, wenn das ländlich geprägte Ausgangsniveau bei der Analyse berücksichtigt wird.
- Die größten Verbesserungen werden beim Einheitsgemeindenmodell erreicht, da der zentrale Ort Lübz aufgrund seiner zentralen Lage auf die entfernten Ortsteile ausstrahlt und positiv auf die Siedlungsstruktur wirkt.
- Beim Amt können nur die Konstellation mit vier oder fünf verbleibenden Gemeinden spürbare Verbesserungen für die Bürger und die Verwaltung erzielen.
- Bei der Verbandsgemeinde verändert sich nichts, denn die Gemeindeanzahl bleibt gleich.

3.2. Direkte Ausführungskontrolle

Im Jahr 2010 leisteten die fünfzehn Bürgermeister des Amtes Eldenburg Lübz 8217 Arbeitsstunden (vgl. Jahresarbeitsstunden einer Normalarbeitskraft im Öffentlichen Dienst: 1757⁹). Da die ehrenamtlichen Mandatsträger einen Teil der Aufgaben vor Ort selbst durchführen

⁹ Bontrup (2008), S.136

(vgl. Aufgabenliste in Anlage 2), können die Bürger leicht und zeitnah über die Ausführung verfügen. Die jetzige Situation bietet deswegen günstige Rahmenbedingungen für die direkte Ausführungskontrolle durch die Bürger.

Durch Direktwahlen der Bürgermeister in jeder Gemeinde hat die Wählerstimme einen hohen Wertanteil. Ein Aspekt wirkt negativ: Die Bürger und Bürgerinnen besitzen keine direkten Einwirkungsmöglichkeiten auf die Amtsverwaltung (vgl. Kapitel 2).

Ergebnisse:

Wenn sich Gemeindestrukturen vergrößern, verliert der Bürger an Einfluss. Das Ausmaß unterscheidet sich aber, und es sind je nach Modell Möglichkeiten vorhanden, dem Einflussverlust des Bürgers entgegenzutreten.

<u>Tabelle 4</u>	Status Quo	8- G	5- G	4- G	z- EG	p- EG	VG
Jahresarbeitsstunden Bürgermeister	8217	4666	2738	2190	0	0	8217
Anzahl direkt gewählter Volksvertreter	134	80	69	51	25	25 (+43)	139

Tabelle 4 zeigt die Auswirkungen von Gemeindefusionen auf die Jahresarbeitsstunden der Bürgermeister und die Anzahl der Gemeindevertreter. Bei beiden Merkmalen nehmen die Werte bis zur zentralisierten Einheitsgemeinde ab. Bei der Verbandsgemeinde sind leichte Zuwächse bei der Zahl der Gemeindevertreter erkennbar. Die partizipative Einheitsgemeinde besitzt neben der Gemeindevertretung zusätzlich 43 Vertreter in Ortsteilvertretungen.

Beim **Acht-Gemeindenmodell** entstehen leichte Kontrollverluste aus der Sicht des Bürgers. Diese werden aber nicht nur durch verminderte Vor-Ort-Arbeitsleistungen des Bürgermeisters verursacht, wenn er sein Zeitkontingent auf mehrere Ortsteile aufteilen muss. Die Aufgabenausübung durch die Ehrenamtleistenden bedeutet nicht immer einen effektiven Arbeitsvollzug. Zwischen dem Engagement der ehrenamtlich Tätigen (in Stunden) und der Gemeindegröße bzw. Einwohnerzahl oder der Zahl der vor Ort vorhandenen kommunalen Einrichtungen stellten wir für den Amtsbereich Eldenburg Lübz in unseren Erhebungen keinen unmittelbaren Zusammenhang fest. Wenn in größeren Strukturen die ehrenamtlichen Bürgermeister den Fokus stärker auf die wichtigen Aufgaben setzen, können ehrenamtliche Bürgermeister die Aufgaben weiter ausüben, ohne dass ein Verlust an Bürgernähe und Qualität eintritt. Anders gestaltet sich die Lage bei der Anzahl der Gemeindevertreter. Diese reduziert sich von 134 auf 80 (vgl. Tabelle 4). Weniger Vertreter bedeuten auch weniger Einflussmöglichkeiten für die Bürger.

Zudem halbiert sich der Wert einer Wählerstimme, da sich bei gleich bleibender Wählerzahl die Zahl der Gemeinderäte und der Bürgermeister halbiert. Im Gesamtergebnis entsteht ein leichter Einflussverlust beim Wähler.

Beim **Fünf- und Vier-Gemeindenmodell** verringern sich die Kontrollmöglichkeiten der Wähler weiter.

Da die Stundenzahl der Ehrenbürgermeister begrenzt ist, und die Anzahl der Bürgermeister absolut zurückgeht (auf fünf bzw. vier ehrenamtliche Bürgermeister), übernimmt die Verwaltung einen Teil der Aufgaben der Bürgermeister, wodurch ein Teil der Kontrollverluste entsteht. Der Stimmenbedeutungsverlust nimmt weiter zu, da die Größen der Gemeinden weiter ansteigen. Da die Zahl der politisch selbständigen Gemeinden um Neun bis Zehn Gemeinden reduziert wird, fallen über die Hälfte der Gemeinderatssitze weg. Deswegen müssen die Wähler mit mittleren Kontrollverlusten rechnen.

Im Fall der „zentralisierten“ **Einheitsgemeinde** ist der Kontrollverlust des Wählers am größten. Dieses Modell besitzt nur noch eine kleine ehrenamtliche Struktur, da es keine ehrenamtlichen Bürgermeister mehr gibt (vgl. [Tabelle 4](#)). Auch die Zahl der Gemeindevertreter reduziert sich drastisch. Die Wählerstimme verliert bei einigen Ortsteilen um ein Vielfaches an Wert. Für einfache Mehrheiten werden wesentlich mehr Stimmen benötigt (vgl. Kapitel 2.2.2). Die Kontrolle der Verwaltung durch den Bürger steigt aber beim Übergang vom Amt zur Einheitsgemeinde an, weil durch die zentralisierten Gemeinderatswahlen ein direktes Verwaltungskontrollinstrument vorhanden ist.

Die „partizipative“ **Einheitsgemeinde** verringert die negativen Effekte, denn Ortsvorsteher und eine von der Gemeinde geförderte Bürgerschaft (z.B. in Form von Ortsvereinen) bewirken eine größere Selbstverantwortung. In dem Modell erledigen die Bürger viele Aufgaben selbst, dadurch sinken die direkten Kontrollverluste auf ein mittleres Niveau.

Die politischen Einflussverluste der Bürger können durch die Ortsvorsteher nicht verbessert werden, denn diese besitzen keine Stimmrechte in der Gemeindevertretung. Zudem bleibt die Anzahl der Gemeindevertreter auf dem Niveau der zentralisierten Einheitsgemeinde (vgl. [Tabelle 4](#)). Da die Bedingungen zur Wahl zur Gemeindevertretung gleich bleiben, verändert sich die Bedeutung der Wählerstimme nicht.

Die **Verbandsgemeinde** erhält die besten Noten, da dieses Modell ein zusätzliches Wahlgremium, die Verbandsgemeindevertretung, vorsieht, wodurch die Verbandsverwaltung kontrolliert werden kann. Dadurch steigen die Zahl der Gemeindevertreter und der Stimmenanteil pro Wähler.

Zusammenfassung:

- Die Verbandsgemeinde erzielt als einziges Gemeindemodell Zugewinne bei den Kontrollmöglichkeiten der Bürger.
- Die zentralisierte Einheitsgemeinde verzeichnet die größten Kontrollverluste für die Bürger.
- Das Fünf- und Vier-Gemeindenmodell sowie die partizipative Einheitsgemeinde verzeichnen moderate Verluste und können eine weitere Reformoption darstellen.

3.3. Politisches Engagement

Zu Beginn der Untersuchung wurden die jährlichen Einsatzstunden der Bürgermeister ermittelt. Dabei wurde kein Zusammenhang zwischen Größe der Gemeinde und dem geleisteten Engagement vor Ort ermittelt. Es kommt immer auf den einzelnen Mandatsträger und seine individuelle Einsatzbereitschaft an. Diese steht und fällt mit den äußeren Rahmenbedingungen, die die Gemeinde setzt.

Beim Status Quo wird eine durchschnittliche Wochenstundenzahl pro ehrenamtlichen Bürgermeister von 12 Stunden pro Woche erzielt. Die zulässige und im Ergebnis der landesweiten Befragung auch zumutbare Wochenstundenzahl für ehrenamtlich Tätige liegt bei etwa 14 Stunden pro Woche. Bezogen auf die Einwohnerzahl liegt die Spannweite der zu betreuen den Bürger bei 160 bis 930 Einwohnern. Die Einwohnerzahl liegt damit in einem begrenzten Rahmen. Der durchschnittliche Einzugsradius eines ehrenamtlichen Bürgervorstehers liegt bei etwa 5,6 Kilometern. Das bedeutet, dass die Bürgermeister einen überschaubaren Raum betreuen müssen, der sich gut im Rahmen eines Ehrenamts bewältigen lässt (vgl. Tabelle 5). Insgesamt sind die Strukturen für das politische Ehrenamt derzeit im Amt Eldenburg Lüz sehr gut ausgeprägt.

Tabelle 5	Status Quo	8- G	5- G	4- G	EG	VG
Durchschnittlicher Einzugsradius ehrenamtlicher Politiker (in km)	5,63	7	10,96	16,2	9,97	5,63

Tabelle 5: der durchschnittliche Einzugsradius eines ehrenamtlichen Bürgermeisters erhöht sich mit zunehmender Reichweite der Fusion. Die punktuelle Paarfusion erreicht in etwa den gleichen Radius wie zum Status Quo, während das Vier-Gemeinde Modell bereits erhebliche Entfernungen aufweist, die vor allem durch die Lüz-zentrierte Straßenführung verursacht wird.

Tabelle 6	Status Quo	8- G	5- G	4- G	EG	VG
Orte mit ...						
< 750 EW-Anstieg	0	13	1	1	0	0
751 - 1500 EW-Anstieg	0	2	12	4	0	0
1501- 3000 EW-Anstieg	0	0	0	8	0	0
>3000 EW-Anstieg	0	0	2	2	15	0

In **Tabelle 6** wird die Zunahme der Einwohner pro Gemeinde dargestellt. Mit zunehmender Fusionsweite erhöht sich die Einwohnerzunahme linear. Beim Paarmodell sind die einwohnerbezogenen Zunahmen pro Gemeinde begrenzt. Beim Modell mit fünf Gemeinden liegt der Einwohneranstieg pro Gemeinde bei zwölf der jetzigen Gemeinden zwischen 751 bis 1500 Einwohner. Acht Gemeinden weisen im vier-Gemeindenmodell einen durchschnittlichen Anstieg der Einwohnerzahlen um mehr als 1500 Einwohner auf. Bei der Einheitsgemeinde haben alle Ortsteile inklusive Lübz einen Anstieg um mehr als 3000 Einwohner im Vergleich zur jetzigen Situation zu verzeichnen.

Ergebnisse:

Bei der **Acht-Gemeindenvariante** treten leicht negative Veränderungen für das Ehrenamt auf. Die Veränderungen werden durch ansteigende Entfernungen verursacht. Gemäß Tabelle 5 erhöht sich der durchschnittliche Einzugsradius auf sieben Kilometer, bleibt aber innerhalb des zulässigen Rahmens (vgl. Kapitel 2.2.3). Die fusionsbedingte Zunahme der Einwohnerzahl wirkt sich nicht entscheidend auf die Möglichkeiten zum Erwerb eines Wahlamtes aus, da der Anstieg bei 13 von 15 Gemeinden bei weniger als 750 Einwohnern liegt und damit moderat bleibt.

Beim **Vier- und Fünf-Gemeindenmodell** entstehen mittlere negative Effekte auf das Ehrenamt. Bei den durchschnittlichen Entfernungen werden wesentlich größere Entfernungen erreicht. So liegt der durchschnittliche Einzugsradius der Ehrenamtler bei knapp Elf Kilometer. Rechnet man den Durchmesser, dann werden bereits 22 Kilometer maximaler Distanz erreicht. Trotzdem liegt dieser Wert noch innerhalb des rechtlich zulässigen Rahmens, auch wenn aufgrund der gestiegenen Distanz die ehrenamtliche Tätigkeitsausübung beeinträchtigt wird. Der Mandatsträger muss daher zunehmend Prioritäten setzen und kann nicht mehr überall gleich präsent sein. Die Zunahme der Einwohnerzahl macht sich bei beiden Modellen ebenso bemerkbar, da hier bereits kleinstädtische Einwohnerzahlen um die 3000 Einwohner erreicht werden. Für Vertreter kleinerer Ortsteile ist dieser Zuwachs als bedeutende Chancenverschlechterung zu werten, da von Bekanntheitsdefiziten, geringeren Erreichbarkeitsquoten und dadurch bedingten schlechteren Wahlchancen im Vergleich zum jetzigen Status Quo auszugehen ist.

Aufgrund der zentralen Lage von Lübz im Amt selbst, verringern sich die Entfernungswerte beim Modell der „**zentralisierten**“ **Einheitsgemeinde**. Im Fall des Amtes Eldenburg Lübz

wirkt sich das Einheitsgemeindenmodell günstiger aus, da das Verkehrssystem Lübz als zentral gelegenen Ort im Amt begünstigt, weil die überörtlichen Verkehrswege sternenförmig auf die Stadt zulaufen und die kleineren Gemeinden direkte Anfahrtswege besitzen.

Der einwohnerbezogene Kennwert erreicht bei der zentralisierten Einheitsgemeinde seinen maximalen Tiefstwert. Alle Kandidaten für die Gemeindevertretung müssen sich im gesamten ehemaligen Amtsgebiet zur Wahl zu stellen. Das bedeutet für Vertreter kleiner Ortsteile die Konkurrenz zu den Vertretern aus Lübz, die leichter mehr Einwohner ansprechen können und dadurch bessere Möglichkeiten haben, ein Mandat zu erwerben. Für das Gemeindegebiet können nach § 20 III, IV KWG; Vm. § 5 KWG auch mehrere Wahlbereiche vorgesehen werden, die es den Kandidaten ermöglichen, weiterhin gleichwertige Möglichkeiten zur Wahl zur Gemeindevertretung zu erhalten.

Bezogen auf die Entfernung entstehen bei der „**partizipativen**“ **Einheitsgemeinde** die gleichen negativen Effekte wie bei der zentralisierten Einheitsgemeinde. Um auch diesen Effekt abzumildern bietet es sich möglicherweise an, den Sitzungsort der Gemeindevertretung im Gemeindegebiet wandern zu lassen. Das hätte den Vorteil, dass es keine systemische Benachteiligung weiter entfernter Gemeinden gibt, und die Entfernungen durchschnittlich etwas sinken würden. Allerdings hat die partizipative Einheitsgemeinde günstigere Werte bei den einwohnerbezogenen Kennwerten. Zwar steigt die Einwohnerzahl prozentual um den gleichen Faktor an wie bei der zentralisierten Variante, doch gibt es Ausgleichstendenzen. Die Ausgleichstendenzen entstehen, da im Modell von acht Ortsvorstehern ausgegangen wird, die wiederum von den Ortsteilbewohnern gewählt werden. Es ist also nach wie vor eine Möglichkeit für Ehrenamtsinteressierte aus entfernten Ortsteilen gegeben, vor Ort kommunalpolitisch zu wirken.

Bei der **Verbandsgemeinde** ändert sich nichts gegenüber dem Status quo.

Zusammenfassung:

- Die partizipative Einheitsgemeinde ist ein flexibles Modell, das vielfältige Möglichkeiten bietet, um das Ehrenamt zu fördern.
- Eine rein zentralisierte Einheitsgemeinde führt zu drastischen Nachteilen für das Ehrenamt (Demokratieverluste).
- Die Fusionsmodelle des Amtes führen zu ansteigenden mittleren negativen Effekten.
- Bei der Verbandsgemeinde entstehen keine Veränderungen.

3.4. Örtliche Identität

Die Gemeindestruktur im Amt Eldenburg Lüz führt gemessen an größeren Gemeindeeinheiten zu einem geringen öffentlichen Leben auf örtlicher Ebene. Das liegt daran, dass kleine Gemeinden nur über wenige öffentliche Einrichtungen verfügen, und diese aufgrund begrenzter finanzieller Mittel nicht voll ausgelastet und betrieben werden können.

Positiv wirkt sich dafür das hohe Maß an politischer Selbständigkeit aus. So verfügt jede Gemeinde neben der politischen Vertretung und einen eigenen Haushalt weiterhin über Symbole, welche die Identifikation mit dem Ort ermöglichen (Wappen, Ortsschilder, Straßennamen usw.). Die Bürgermeister stehen immer als Ansprechpartner zur Verfügung und sorgen dadurch für eine große Nähe zum Bürger. Aufgrund der eingangs beschriebenen negativen Effekte ist insgesamt von mittleren Werten für die jetzige Situation im Amt auszugehen.

Einrichtungen (in %)	300 EW	500 EW	750 EW	1000 EW	3000 EW	5000 EW
Feuerwehr	62	88	90	88	90	86
Sporthalle	4	13	17	22	56	71
Hort	4	12	31	25	61	43
Jugendclub	15	42	36	50	66	64
Bibliothek	4	6	5	19	27	79

Der Fragebogen enthielt Aussagen zu den Einrichtungsquoten der Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern. **Table 7** zeigt diese gestaffelt nach Größenklassen. Es zeigt sich eine tendenzielle Zunahme der Einrichtungen pro Gemeinde. Während Feuerwehren bereits bei einer sehr geringen Einwohnerzahl eine hohe Einrichtungsquote aufweisen, sind spezifischere Einrichtungen wie z.B. eine Bibliothek erst in Grundzentren vorhanden.

Ergebnisse:

Durch die landesweite Befragung konnten die Quoten der Einrichtungen nach Gemeindegröße ermittelt werden. Mit zunehmender Einwohnerzahl steigt die Zahl der Einrichtungen pro Kommune. Anhand der Quoten ermittelten wir die Veränderungen durch eine zunehmende Bevölkerung. Auch hier steht die Feststellung, dass mit zunehmender Größe die Einrichtungsquote steigt. Beim **Acht-Gemeindenmodell** sind bereits leicht positive Effekte sichtbar. Die durchschnittliche Einwohnergröße der Gemeinden im Amt ohne Lüz steigt von 517 auf 1034 Einwohner an. Bei dieser Größenordnung ist von einer zunehmenden Einrichtungsquote, wie z.B. bei Kindertageseinrichtungen, Jugendclubs oder Bibliotheken auszugehen. Gleich-

ches gilt für eine höhere Auslastung in den bestehenden Einrichtungen. Dadurch dass keine Strukturellen Änderungen beim Ehrenamt auftreten, sind keine Rückgänge bezogen auf die Identität zu erwarten.

Beim **Vier- und Fünfgemeindenmodell** setzt sich die Tendenz eines verbesserten Einrichtungsangebots fort. Die durchschnittliche Gemeindegröße steigt auf 1600 Einwohner (ohne Lübz). Beim Vier-Gemeindemodell sogar auf 2200 Einwohner. Letztlich besitzen die einzelnen Ortsteile in diesen vergrößerten Gemeinden aber noch über ein genügendes Eigengewicht, um eine eigene Identität zu wahren. Das heißt, die Unterschiede beim Größenverhältnis zwischen einem Ortsteil und der Gesamtgemeinde bleiben in einer vertretbaren Größenordnung.

Bei der „**zentralisierten**“ **Einheitsgemeinde** kann davon nicht mehr die Rede sein. Hier sind negative Effekte zu erwarten. Diese entstehen, da alle Symbole und Vertretungsmöglichkeiten des Ortes wegfallen. Die Repräsentation des Ortes, die Organisation eines spezifischen örtlichen Lebens würde nicht mehr in der Obhut des Ehrenamtes liegen. Auf der anderen Seite liegt es im Interesse der Gemeinden, von der Bündelung von Finanzmitteln profitieren zu können. Sie können eine besser funktionierende Einrichtungsstruktur erhalten bzw. besser und abgestimmter auf bislang externe Einrichtungen zugreifen.

Durch die Zentralisierungseffekte können auch bestimmte Einrichtungen in einzelnen Orten zusammengelegt werden bzw. einzelne Standorte geschlossen werden. Das wird insbesondere dann der Fall sein, wenn diese Einrichtungen auch aufgrund der demographischen Situation, also abnehmenden Nutzungszahlen oder fehlender Rekrutierungsbasis, nicht aufrechterhalten zu sind. Die Schließung einzelner Einrichtungen kann also nicht allein auf die Zentralisierung zurückgeführt werden, sondern ist auch Folge der abnehmenden Einwohnerzahl. Auf eine abnehmende Bevölkerung lässt sich aber mit zentralen Strukturen besser reagieren, als mit dezentralen Strukturen.

Im Ergebnis entstehen bei der zentralisierten Einheitsgemeinde mittlere negative Effekte auf die örtliche Identität.

Bei der „**partizipativen**“ **Einheitsgemeinde** können dagegen leichte Zugewinne bei der ortsbezogenen Identität erzielt werden. Dies liegt vor allem daran, dass die Repräsentation über Ortsvorsteher und die Unterstützung der Bürger durch die Gemeinde mit Hilfe von kleinen Budgets für Ortsvereine eine genügende Grundlage sind, das öffentliche Leben nach der Umstellung vom Amt zur Einheitsgemeinde aufrechtzuerhalten und damit eine eigene örtliche Identität am Leben zu erhalten, auch wenn gewisse Symboliken wie Ortsschilder, Straßennamen oder Ortswappen geändert werden.

Die Zentralisierung der Einrichtungen über einen zentralen Haushalt führen auch hier zu Verbesserungen bei der Ausstattung und Auslastung der vorhandenen Einrichtungen und eher

zu Neuinvestitionen als im Status Quo. Es ist anzunehmen, dass die Angebote der Einrichtungen besser aufeinander abgestimmt werden. Von daher erreicht das Modell insgesamt einen leicht positiven Wert bezogen auf die Identität.

Lediglich die **Verbandsgemeinde** erzielt keine Zuwächse, da sich durch den Übergang vom Amt zur Verbandsgemeinde strukturell bei den Gemeinden nichts ändert. Wenn die Verbandsgemeinde bestimmte Aufgaben wie z.B. die Feuerwehren zentral übernehmen würde, dann könnten sich gewissen Effekte ergeben. Dann wäre von positiven wie auch möglichen negativen Effekten auf die Identität auszugehen. Positiv wäre sicher eine verbesserte Leistungsfähigkeit der Ortswehren, negativ könnten sich die Zentralisierungstendenzen auswirken, die zum Schließen einiger Ortswehren führen könnten. Ob eine mögliche Verbandsgemeinde in Mecklenburg-Vorpommern auch mit zentralen Aufgaben versehen wird, ist aber zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehbar und würde das Ergebnis in dieser Frage wegen der Vielzahl kommunaler Aufgaben und Einrichtungen auch nicht entscheidend zum Besseren oder Schlechteren verändern.

Zusammenfassung:

- Das Vier-Gemeindenmodell kann gefolgt von dem 5-Gemeindenmodell die stärksten Zugewinne bei der örtlichen Identität erzielen
- Als einziges Modell erzielt die zentralisierte Einheitsgemeinde Verluste bei der örtlichen Identität
- Die „partizipative“ Einheitsgemeinde und das Acht-Gemeindenmodell erzielen leichte Zugewinne
- Die Veränderungen, die sich bei einer Umstellung von einem Amt auf eine Verbandsgemeinde ergeben würden, verursachen keine wesentlichen positiven oder negativen Effekte im Vergleich zum jetzigen Status.

3.5. Wirtschaftlichkeit

3.5.1. Entwicklung der Verwaltungskosten (Personalkosten)

Im Bereich der Kernverwaltung wurden die Aufgabenbereiche näher untersucht, bei denen der Personalbedarf und die Personalkosten entscheidend von der Anzahl der Gemeinden im Amtsgebiet beeinflusst werden können. Die entsprechenden Aufgaben werden hinsichtlich

des Arbeitszeitbedarfs nicht vordergründig durch die zu betreuende Einwohnerzahl beeinflusst.

Folgende Aufgabenbereiche wurden im Rahmen der Untersuchung herausgearbeitet und analysiert:

Hauptverwaltung/zentrale Dienste

- Beratung der Bürgermeister
- Abrechnung von Sitzungsgeldern und Aufwandsentschädigungen
- Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
- Kommunalwahlen
- Gremienarbeit

Finanzen

- Haushaltssatzungen, Haushaltspläne, Nachtragssatzungen, Nachtragspläne
- Jahresabschlüsse und Jahresrechnungen

Bauen/Liegenschaften/Wirtschaftsförderung

- Bauüberwachung, Ausüben der Bauherrenfunktion bei investiven Maßnahmen der Gemeinden, Abnahme von Hoch- und Tiefbaumaßnahmen
- Verwaltung und Betrieb gemeindlicher Einrichtungen
- Unterhaltung von Grünflächen und Freianlagen
- Anleitung und Kontrolle der Gemeindearbeiter/Bauhof
- Sicherheitsaufgaben an Spielplätzen
- Angelegenheiten zu örtlichen Baumschutzregelungen
- Sachversicherungsverträge
- Wirtschaftsförderung

Öffentliche Sicherheit und Ordnung/Feuerwehr

- Kontrollaufgaben
 - o Straßenreinigung und Winterdienst
 - o Tierhaltung
 - o unerlaubte Abfallbeseitigung
 - o Immissionen und Emissionen
 - o Sonn- und Feiertagsgesetz, Ladenschluss
 - o illegales Plakatieren

- Wild- und Jagdschäden
- Brandschauen und Gewässerschauen
- Feuerwehr

Jugend/Kultur/Sport

- kulturelle Angebote der Gemeinden
- kommunale Jugendarbeit
- Repräsentationen und Ehrungen

Ausgangspunkt der Untersuchung war die Aufnahme des Stellenbedarfs (Status Quo) im Amt Eldenburg Lübz. Die folgende Tabelle 8 bildet den Status Quo für die eben genannten Aufgaben ab.

Aufgabenbereiche	Personalbedarf in VbE
Hauptverwaltung/zentrale Dienste	5,00
Finanzen	2,50
Bauen/Liegenschaften/Wirtschaftsförderung	1,10
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	2,70
Feuerwehr	0,50
Jugend/Kultur/Sport	0,30
Gesamt	12,10
Tabelle 8 Personalbedarf für hauptsächlich gemeindezahlabhängige Aufgaben in der Kernverwaltung (Status quo)	

Im Rahmen der weiteren Untersuchung wurden Veränderungen im Personalbedarf zu den einzelnen Modellen ermittelt. Die folgende Tabelle 9 bildet den Personalbedarf für die einzelnen Aufgabenbereiche in VbE ab.

Aufgabenbereiche	Status Quo	8 G	5 G	4 G	z- EG	p- EG	VG
Hauptverwaltung/ Zentrale Dienste	5,00	4,50	4,10	3,90	1,70	2,10	5,10
Finanzen	2,50	2,15	2,00	1,90	0,80	1,30	2,50
Bauen/Liegenschaften/ Wirtschaftsförderung	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	2,70	2,70	2,70	2,70	2,70	2,70	2,70
Feuerwehr	0,50	0,40	0,35	0,32	0,25	0,25	0,50
Jugend/Kultur/Sport	0,30	0,25	0,20	0,18	0,15	0,15	0,30
Gesamt	12,10	11,10	10,45	10,10	6,70	7,60	12,20

Table 9 Entwicklungsprognose des Personalbedarfs für hauptsächlich gemeindezahlabhängige Aufgaben in der Kernverwaltung bei verschiedenen Strukturvarianten

Bei der Fusion mehrerer Gemeinden kann davon ausgegangen werden, dass sich der Stellenbedarf für die Aufgabenbereiche Hauptverwaltung/zentrale Dienste sowie Finanzen in erheblichem Umfang verringert. Bei diesen Aufgabenbereichen wirkt sich die Reduzierung der Anzahl der Gemeinden entscheidend auf den notwendigen Stellenbedarf in der Kernverwaltung aus.

Bei den Aufgabenbereichen Bauen/Liegenschaften/Wirtschaftsförderung sowie Öffentliche Sicherheit und Ordnung sind durch die Reduzierung der Anzahl der Gemeinden keine Veränderungen beim Stellenbedarf zum Status Quo zu erwarten. Baumaßnahmen sowie ordnungsbehördliche Kontrollaufgaben sind nach wie vor im gesamten Amtsbereich/Gemeindegebiet durch die Verwaltung wahrzunehmen. Im Aufgabenbereich Feuerwehr ist dagegen davon ausgegangen worden, dass sich mit der Fusion von Gemeinden auch die freiwilligen Feuerwehren zusammenschließen werden, so dass der Aufwand in der Kernverwaltung für die Wahrnehmung von Aufgaben in diesem Bereich sinken wird. Die Organisation von Veranstaltungen/kulturellen Angeboten in den Bereichen Jugend/Kultur/Sport werden in erster Linie in Eigenverantwortung der Gemeinden durchgeführt. Der Aufwand in der Kernverwaltung ist eher unbedeutend. Hier werden auch bei Gemeindefusionen nur ganz geringe Veränderungen beim Stellenbedarf in der Kernverwaltung erwartet.

Für die Berechnung des Stellenbedarfs in der Kernverwaltung wurde ausgehend von den im Amt Eldenburg Lüz ermitteltten Bearbeitungszeiten für die Aufgabenbereiche - Beratung der Bürgermeister, Pressearbeit, Kommunalwahlen, Finanzen, Feuerwehr, Jugend/Kultur/Sport –

der Faktor 1,5 für das Untersuchungsmodell „2 Gemeinden fusionieren“, der Faktor 2,0 für das Untersuchungsmodell „3 Gemeinden fusionieren“ sowie der Faktor 2,5 für das Untersuchungsmodell „4 Gemeinden fusionieren“ berücksichtigt. Bei der zentralisierten Einheitsgemeinde wurde für die beschriebenen Aufgabenbereiche die Hälfte des jeweiligen Gesamtaufwandes (Status Quo) zugrunde gelegt.

Bei der Gremienarbeit sowie der Abrechnung von Sitzungsgeldern und Aufwandsentschädigungen wurden bei der Ermittlung des Stellenbedarfs der Kernverwaltung für die einzelnen Untersuchungsmodelle die zukünftige Anzahl zu betreuender Gremien und Sitzungen sowie die Anzahl der Gemeindevertreter berücksichtigt. In diesen Aufgabenfeldern ist mit einer signifikanten Reduzierung des Stellenbedarfs bei der zentralisierten Einheitsgemeinde und der partizipativen Einheitsgemeinde im Vergleich zum Status Quo auszugehen.

Der Stellenbedarf bei der Verbandsgemeinde liegt insgesamt etwas höher als im Status Quo. Dieser erhöhte Stellenbedarf ist insbesondere auf die Aufgabenbereiche Kommunalwahlen sowie Gremienarbeit und Abrechnung von Sitzungsgeldern und Aufwandsentschädigungen zurückzuführen.

Im Ergebnis der Untersuchungen ergeben sich die größten Einspareffekte bei der zentralisierten Einheitsgemeinde gefolgt von der partizipativen Einheitsgemeinde.

	8 G	5 G	4 G	z- EG	p- EG	VG
Einsparungen in VbE gegenüber dem Status Quo	1,00	1,65	2,00	5,40	4,50	- 0,10

Table 10 Erzielbare Einspareffekte (Personalbedarf Kernverwaltung) nach Strukturvarianten

Zu berücksichtigen ist, dass sich mit dem Personalbedarf auch die Kosten des Arbeitsplatzes verändern können. Pro wegfallenden Arbeitsplatz können bis zu 9.650 €¹⁰ zusätzlich im Jahr eingespart werden. Ohne diesen Sondereffekt ergeben sich in wirtschaftlicher Hinsicht unter Berücksichtigung von durchschnittlichen Personalkosten in Höhe von 50.000 EUR¹¹ pro Stelle im Jahr folgende Einspareffekte bzw. bei der Verbandsgemeinde zusätzliche Personalkosten:

¹⁰ Materialien der KGSt – Kosten eines Arbeitsplatzes (Stand 2010/2011) – Materialien Nr. M 8/2010

¹¹ IST It. Haushaltsdaten des Amtes Eldenburg Lübz

	8 G	5 G	4 G	z- EG	p- EG	VG
Einsparungen in Euro gegen- über dem Sta- tus Quo	50.000	82.500	100.000	270.000	225.000	- 5.000
Table 11 Erzielbare Einspareffekte (Personalkosten Kernverwaltung)						

3.5.2. Zusatzbelastungen der Verwaltung

Die Befragung im Amt Eldenburg Lüz hat gezeigt, dass in vielen Arbeitsbereichen vor Ort die gewählten ehrenamtlichen Vertreter sehr aktiv sind. In den Gemeinden des Amtes Eldenburg Lüz wenden der Bürgermeister und andere politische Mandatsträger für Aufgaben aus den Bereichen Bauen, Liegenschaften und Wirtschaftsförderung, öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie Aufgaben im Bereich Jugend, Kultur, Sport und Seniorenarbeit sowie Pressearbeit bis zu 1.044 Stunden jährlich auf. Durchschnittlich erfordert das ehrenamtliche Engagement vor Ort (ohne den Sitzungsdienst und Beratungen in der Verwaltung) 553 Arbeitsstunden im Jahr. Das sind ca. 10,5 Stunden pro Woche.

Durch Gemeindefusionen, Eingemeindungen oder auch die Bildung von Einheitsgemeinden werden die Gemeindegebiete größer. Die Mandatsdichte nimmt jedoch ab. Die gewählten Vertreter – vor allem Bürgermeister – können bei gleichem Stundeneinsatz nicht mehr im größer gewordenen Gemeindegebiet die gleiche Präsenz zeigen wie in einem (vor einer Fusion) vergleichsweise kleinen Gemeindegebiet. Eine grenzenlose Ausweitung des Zeitaufwandes für das Ehrenamt ist nicht möglich.

Anlässlich des Workshops mit Verwaltungsmitarbeitern und ehrenamtlich Mandatsträgern im Amt Eldenburg Lüz am 22.02.2011 wurde deshalb herausgearbeitet, in welchen Arbeitsbereichen nach Gemeindestrukturveränderungen eine stärkere Einbindung der Kommunalverwaltung oder auch eines zentralen Bauhofes erforderlich sein wird.

Für die Belange der Wirtschaftsförderung wenden die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Gemeinden im Amtsbereich Eldenburg Lüz jährlich bis zu 192 Stunden auf. Insgesamt entspricht die Summe der Arbeitsstunden aller Bürgermeisterinnen und Bürgermeister im Amtsbereich für die Wirtschaftsförderung einem Zeitanteil von 40 Prozent einer Vollzeitstelle in der Verwaltung.

Die Befragungen im Amt Eldenburg Lüz wie auch die landesweite Fragebogenaktion haben gezeigt, dass Aufgaben im Bereich „Wirtschaftsförderung“ eher nicht so intensiv bzw. gar nicht von den ehrenamtlichen Mandatsträgern wahrgenommen werden. Es ist daher nicht zu erwarten, dass in diesem Bereich eine stärkere Einbindung der Verwaltung erforderlich wird, wenn jeweils zwei bis drei Gemeinden des Amtsbereiches fusionieren. Die Verwaltung ist in die Aufgabenerfüllung ohnehin eingebunden. Erst bei starken Strukturveränderungen werden Aufgaben der Wirtschaftsförderung verstärkt durch die Verwaltung wahrzunehmen sein.

Im Arbeitsbereich Bauen und Liegenschaften zeigen die ehrenamtlichen Bürgermeister überwiegend ein besonders starkes Engagement bei der Bauüberwachung / Wahrnehmung der Bauherrenfunktion bei investiven Maßnahmen, bei der Pflege und Unterhaltung von Grünflächen und Freianlagen, bei der Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben an Spielplätzen (Kontrollen) und z. T. bei Baumschutzangelegenheiten. Insgesamt wenden die ehrenamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister des untersuchten Amtsbereiches für Tätigkeiten im Zusammenhang mit „Bauen und Liegenschaften“ im Status quo eine Stundenzahl auf, die umgerechnet 1,3 VbE in einer Verwaltung entspricht.

Dies sind die Aufgabenbereiche, für die uns die Ehrenamtler im Amtsbereich Eldenburg Lüz signalisierten, dass eine Einbindung der Verwaltung bzw. des zentralen Bauhofes umso intensiver erfolgen muss, je größer das gebildete künftige Gemeindegebiet wird. In den Bereichen Bauüberwachung, Baumschutzangelegenheiten und Versicherungsangelegenheiten ist die Verwaltung aber ohnehin involviert. Eine „doppelte“ Aufgabenwahrnehmung durch das Ehrenamt und die Verwaltung gleichzeitig ist nicht zwingend erforderlich. Daher wird im Fall eines Amtes mit fünf Gemeinden (jeweils drei Nachbargemeinden fusionieren) und eines Amtes mit nur noch vier Gemeinden ein moderater Belastungszuwachs der Verwaltung von 30 bis 33 Prozent der bisher vom Ehrenamt abgedeckten Tätigkeiten unterstellt. Bei der Bildung einer Einheitsgemeinde wird die Verwaltung kaum noch durch das Ehrenamt vor Ort unterstützt. Aber auch hier darf die bisherige teilweise „Doppelpräsenz“ von Verwaltung und Ehrenamt nicht 1:1 im Modell übertragen werden. Daher werden in der Modellberechnung 40 Prozent des Zeitanteils des Ehrenamtes als Zusatzaufwand in der Verwaltung angesetzt.

Sehr intensiv werden auch Aufgaben im Zusammenhang mit kommunalen Einrichtungen wahrgenommen. Exemplarisch wurde hier die Organisation und Abwicklung von Lieferungen und Leistungen für Sporteinrichtungen, Gemeindehäuser und Jugendclubs sowie die Raumvergabe und Schlüsselverwaltung für die gemeindlichen Objekte genannt. Bei diesen Aufgaben gehen wir nicht von einer Zusatzbelastung der Verwaltung nach Bildung größerer Struktureinheiten aus. Vielmehr ist hier angezeigt, dass ehrenamtliche Engagement vor Ort wei-

terhin zu fördern. Jedoch kann es nicht auf das kommunale Ehrenamt beschränkt bleiben. Bei bereits gebildeten Einheitsgemeinden hat sich der Weg bewährt, diese Aufgaben verstärkt in die Hand freier Träger, Sportvereinen, (neu zu bildender) Ortsvereine oder auch Ortsteilvertretungen zu geben.

Mit Ausnahme der Kontrolle der Durchführung der Straßenreinigung und des Winterdienstes werden Kontrollaufgaben in den Bereichen öffentliche Sicherheit und Ordnung überwiegend nicht so intensiv oder gar nicht durch das Ehrenamt wahrgenommen. Schließen sich jeweils zwei Nachbargemeinden zusammen, so gehen wir davon aus, dass keine verstärkte Einbindung der Verwaltung erforderlich ist, der Bürgermeister seine Kontrollaufgaben aber anders organisieren muss. Erst wenn sich mindestens jeweils drei der bisherigen Nachbargemeinden zusammenschließen, muss die Verwaltung auch in verstärktem Maße Aufgaben im Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung vor Ort erfüllen.

Aufgaben aus den Bereichen Jugend, Kultur, Sport und Senioren sind nach Einschätzung der ehrenamtlichen Mandatsträger kaum für die Übertragung auf die Verwaltung geeignet. Sie werden zwar vor Ort durch das Ehrenamt sehr intensiv wahrgenommen. Hier wird aber dem Engagement der Verwaltung auch nach der Bildung sehr viel größerer Gebietsstruktureinheiten keine steigende Bedeutung beigemessen.

Tabelle 12	8 G	5 G	4 G	z- EG	p- EG	VG
Zusätzlicher Personalbedarf						
Wirtschaftsförderung	0	0	0,10	0,15	0,15	0
Bauen und Liegenschaften	0	0,40	0,45	0,50	0,40	0
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	0	0,15	0,15	0,20	0,10	0
Zusätzliche zentralisierte Aufgaben gesamt	0 VbE	0,55 VbE	0,70 VbE	0,85 VbE	0,65 VbE	0 VbE
Zusätzliche Personalkosten (verglichen mit dem Status Quo)	0	27.500 €	35.000 €	42.500 €	32.500 €	0
Tabelle 12 Prognose der zusätzlichen Belastungen wegen strukturbedingt stärkerer Einbindung der Verwaltung (und ggf. des Bauhofes) in die Erfüllung von Aufgaben vor Ort (Steigerung des Personalbedarfs)						

3.5.3. Entwicklung der Kosten für das Ehrenamt

Durch Gemeindefusionen lassen sich vor allem die Demokratiekosten reduzieren. Sie betragen bislang etwa 17 Prozent der Gesamtkosten im untersuchungsrelevanten Bereich. Dieser besteht aus den aufgabenspezifischen Bereichen der Verwaltung und Politik.

Den größten Block nehmen die Aufwandsentschädigungen der Bürgermeister ein. Den zweitgrößten Block bilden die Sitzungsgelder der Gemeinderatsmitglieder.

Tabelle 13	Status Quo	8- G	5- G	4- G	z- EG	p- EG	VG
In EUR							
Sitzungsgelder	39.000	34.500	31.900	27.300	13.400	18.700	41.800
Aufwandsentschädigungen Bürgermeister/ Ortsvorsteher	112.800	83.600	66.900	59.200	0	7.200	129.000

Tabelle 13 zeigt die Entwicklung der Demokratiekosten je nach Fusionsmodell. Die wesentlichen veränderbaren Kostenblöcke sind die Sitzungsgelder für die Sitzungen der Gemeindegremien und die Aufwandsentschädigungen der Bürgermeister. Sitzungsgelder und Aufwandsentschädigungen sind nach oben begrenzt (EntschVO M-V). Wir haben die Höchstsätze unterstellt. Gleiches gilt für die Zahl der Gemeinderatssitze pro Gemeinde (KWG M-V). Bei der Häufigkeit der Ausschusssitzungen haben wir uns an den Praxiswerten orientiert.

Das **Acht-Gemeindenmodell** erreicht moderate Einsparungen. Sie werden durch die Halbierung der Zahl der Gemeindevertreter und der Bürgermeister erzielt. Gleichzeitig steigt die Größe der verbleibenden Gemeinderäte leicht an.

Das **Fünf- und Vier Gemeindenmodell** erreichen ebenfalls steigende Kosteneinsparungen. Der Kostenaufwand für Sitzungsgelder und Aufwandsentschädigungen sinkt beim Vier-Gemeindenmodell um 43 Prozent.

Bezogen auf das Ehrenamt lassen sich bei der **zentralisierten Einheitsgemeinde** die größten Einsparungen erzielen. Es bleibt nur eine Gemeindevertretung erhalten. Diese wird zwar vergrößert, ist aber inklusive der zusätzlichen Ausschüsse, die aufgrund des Anstieges der Einwohnerzahlen und eines erweiterten Kompetenzspektrums voraussichtlich gebildet werden, deutlich schlanker als alle anderen Strukturen.

Da die zentralisierte Einheitsgemeinde äußerst schlechte Demokratiewerte erzielt, wurde ein Einheitsgemeindenmodell mit partizipativen Elementen berechnet. Die **partizipative Einheitsgemeinde** sieht Kosten wie Ortsvorsteher-Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgelder für die Ortsausschüsse, Budgets für die Ortsvorsteher vor. Die hierfür benötigten Gelder sind

jedoch eher symbolischer Natur. Ziel des monetären Mitteleinsatzes soll letztlich lediglich eine anschiebende und motivierende Wirkung der nun eigenverantwortlich handelnden Bürger sein.

Da die **Verbandsgemeinde** ein zusätzliches Gremium besitzt, das aus gewählten Verbandsgemeindevertretern besteht, steigen die Kosten weiter an. Somit ist die Verbandsgemeinde noch teurer als die jetzige Struktur. Der Wegfall des Amtsausschusses kann diese Kosten nicht kompensieren. Weitere Mehrkosten entstehen durch einen zusätzlichen ehrenamtlichen Bürgermeisterposten für Lübz, der Jahreskosten von 16.200 € pro Jahr verursacht. Denn die Bürgermeister der verbandsgemeindeangehörigen Gemeinden sind ehrenamtlich tätig. Andererseits wird die demokratische Legitimation erhöht, denn sowohl die Verbandsgemeindevertretung als auch der Verbandsgemeindebürgermeister würde im Gegensatz zur amtsangehörigen Gemeinde vom Bürger gewählt werden. Der Verbandsgemeindebürgermeister erhielte voraussichtlich eine Besoldung nach A 16 BBesG. Dies verursacht keine weiteren Kosten im Vergleich zur jetzigen Situation.

Zusammenfassung:

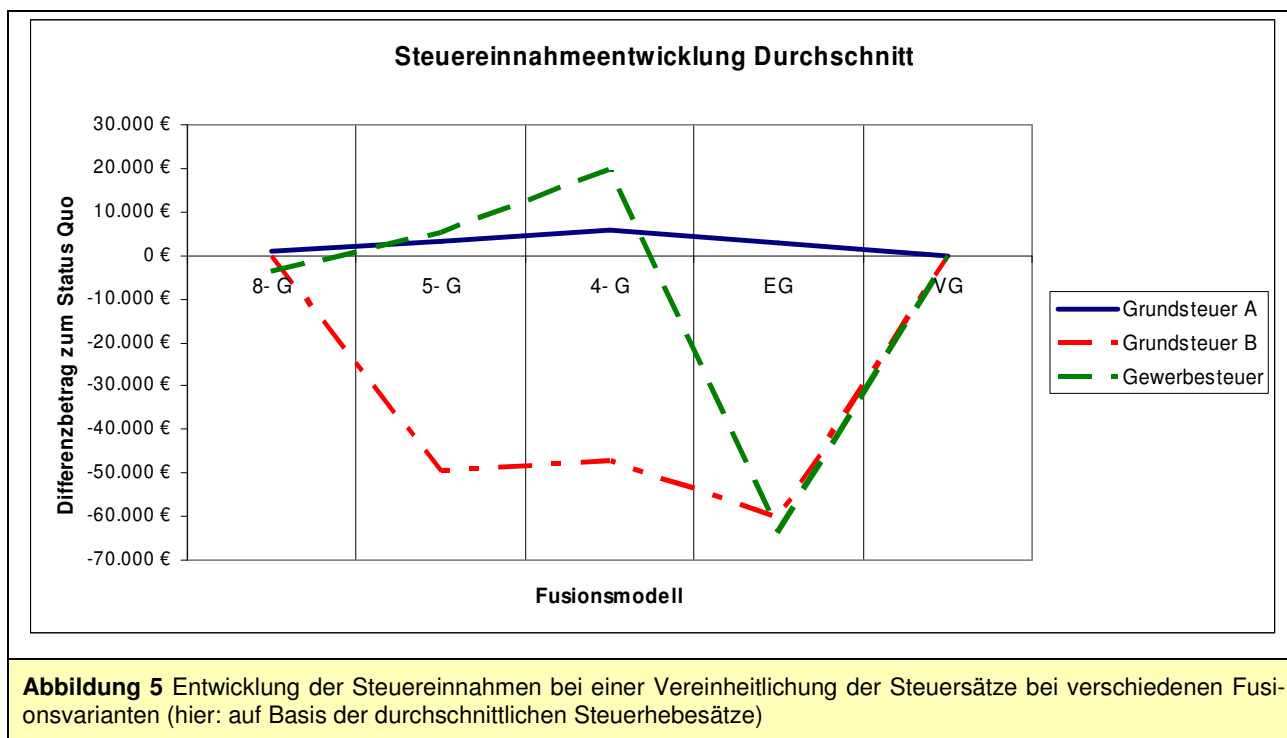
- Das Acht-Gemeindenmodell erreicht Einsparungen von 33.700 €
- Das Fünf- und Vier-Gemeindenmodell erreicht Einsparungen von 53.000 € und 65.300 €
- Die zentralisierte Einheitsgemeinde erreicht die größten Einsparungen mit 138.400 €, also etwa 90 Prozent der Ausgangskosten
- 125.900 € lassen sich noch mit der partizipativen Einheitsgemeinde einsparen.
- Einzig die Verbandsgemeinde verursacht sogar Mehrkosten in Höhe von 19.000 €.

3.5.4. Auswirkungen auf die Steuerkraft und Finanzausgleichsleistungen, Vereinheitlichung des Ortsrechts

Bei der Vorbereitung und Umsetzung von verschiedenen Alternativen der Gemeindefusion sollte auch eine Vereinheitlichung ortsrechtlicher Vorschriften, und hier ganz besonders der abgabenrechtlichen Vorschriften, angestrebt werden. Die Vereinheitlichung der ortsrechtlichen Vorschriften ist nicht nur rechtlich geboten, sondern auch notwendig, um die angestrebten Einspar- bzw. Optimierungspotentiale in der Verwaltung tatsächlich generieren zu können. Uneinheitliche ortsrechtliche Regelungen führen im Verwaltungsvollzug zu Mehrarbeit,

ggf. auch zu größerer rechtlicher Unsicherheit und zu Orientierungsproblemen bei Bürgern und Gewerbebetrieben, wenn im Gemeindegebiet unterschiedliche Regelungen gelten.

Nachfolgend wird insbesondere auf die Vereinheitlichung von Steuerhebesätzen eingegangen, weil sich hieraus erhebliche Veränderungen bei den eigenen Einnahmen der Kommunen ergeben. Bei durchgeführten Modellberechnungen für die verschiedenen Untersuchungsvarianten im Bereich des Amtes Eldenburg Lütz sind die Auswirkungen von Hebesatzvereinheitlichungen in möglichen zukünftigen Gemeindegebieten berechnet worden. Dabei sind die für das Haushaltsjahr 2012 zugrundeliegenden Daten der amtlichen Statistik, so wie sie vom Innenministerium zur Verfügung gestellt worden sind, zugrunde gelegt worden. Bei der Festlegung von Hebesätzen in den zukünftigen Konstellationen - auf der Basis der jeweils durchschnittlichen Hebesätze der einzelnen Variante - treten bei den verschiedenen Modellen in der Regel Einnahmeausfälle auf. Die stärksten Verluste mit ca. 121 T€ weniger Steuereinnahmen entstehen bei dem Modell einer Einheitsgemeinde. Die geringsten Verluste treten bei der Fusion von jeweils zwei Gemeinden (-3T€) auf. Mit -22 T€ sind die Verluste beim Vierer-Modell noch moderat. Da die größten Negativabweichungen bei diesen Modellberechnungen bei der Grundsteuer B auftreten, könnte z. B. beim Vierer-Modell dieser Negativeffekt durch einen Hebesatz bei der Grundsteuer B von 330 v. H. anstelle des Durchschnittssatzes von 320 kompensiert werden.



Würde bei den einzelnen Fusionsmodellen anstelle des durchschnittlichen Hebesatzes der Hebesatz für die Grundsteuern und die Gewerbesteuer jeweils auf den höchsten Steuersatz einer Kommune in dieser Konstellation festgesetzt werden, würden sich bei den Modellen insgesamt deutliche Einnahmeverbesserungen durch ein insgesamt höheres Steueraufkommen ergeben. Die nachfolgende Übersicht zeigt, dass bei der Einheitsgemeinde hier mit Steuermehreinnahmen von fast 380 T€ gerechnet werden kann.

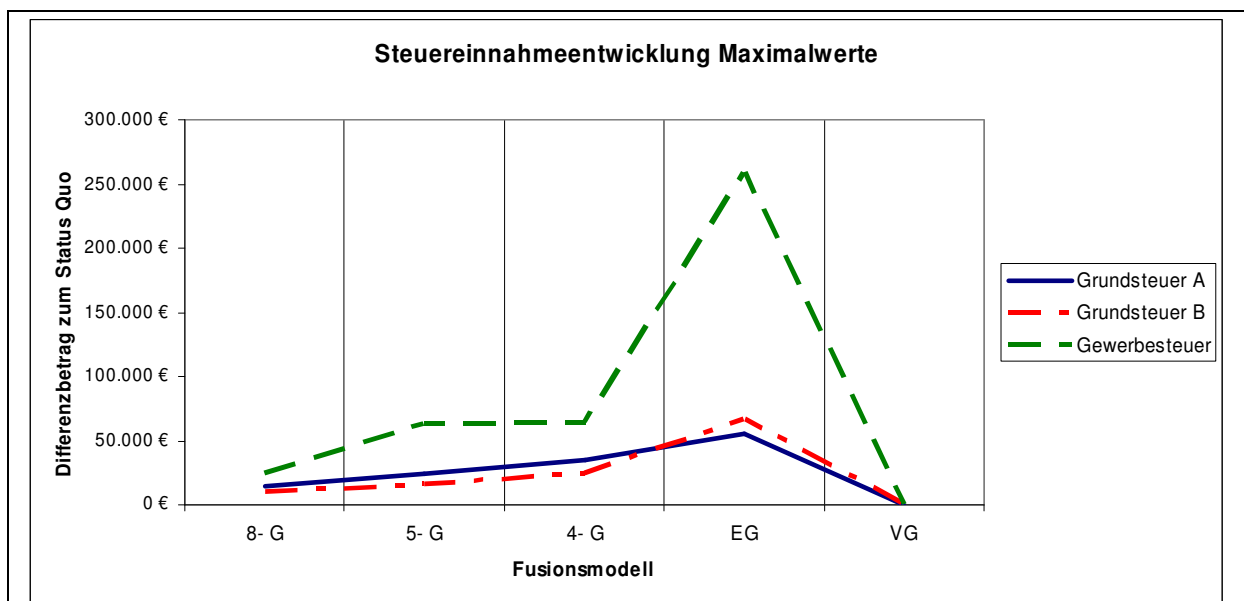


Abbildung 6 Entwicklung der Steuereinnahmen bei einer Vereinheitlichung der Steuersätze bei verschiedenen Fusionsvarianten (hier: auf Basis der jeweils vorgefundenen höchsten Steuerhebesätze)

Diese Modellberechnungen zeigen, dass die Kommunen im Falle von Fusionsbestrebungen hier erheblichen Gestaltungsspielraum haben. Die hier zu treffenden Entscheidungen können dazu beitragen, die durch die angestrebte Fusion im Bereich der Verwaltungskosten und sonstigen Kosten entstehenden Effekte zu unterstützen. Es sollten aber keinesfalls Einnahmeverluste bei den eigenen Steuereinnahmen angestrebt werden, da wegen der sinkenden Mittel aus dem Solidarpakt in den nächsten Jahren mit sinkenden FAG-Zuweisungen zu rechnen ist.

Die Festlegungen im Bereich der Steuerhebesätze bei den durchgeführten Modellberechnungen haben auf der Grundlage des zurzeit geltenden Finanzausgleichgesetzes keine Auswirkungen auf die Höhe der Finanzausgleichszuweisungen der Gemeinden. Nach Auskunft des Innenministeriums werden sich aufgrund von Gemeindefusionen die Finanzaus-

gleichleistungen im Vergleich zum IST nicht signifikant verändern. Veränderungen im Bereich der Finanzausgleichsleistungen können sich allerdings durch Veränderungen im Bereich der Gesamtsumme der für den Finanzausgleich zur Verfügung gestellten Mittel ergeben.

Besondere Auswirkungen sind zu erwarten, wenn eine oder mehrere Gemeinden – wie z. B. in den vergangenen Jahren die Gemeinde Kreien – über außergewöhnlich hohe Gewerbesteureinnahmen verfügt, und damit nicht mehr Empfänger von Finanzausgleichsleistungen, sondern Zahler einer Finanzausgleichsumlage ist. Die sich hieraus im Einzelfall ergebenden Sonderprobleme müssen ganz besonders analysiert werden, um die Auswirkungen im Bereich der eigenen Einnahmen der Finanzausgleichsleistungen und auch im Bereich der Umlagepflichten, z. B. im Bereich der Kreisumlage oder Amtsumlage, bewerten zu können.

Empfehlung:

Bei der Gestaltung der örtlich jeweils zu favorisierenden Fusionskonstellation sollte auf jeden Fall angestrebt werden, im – dann neu entstehenden Gemeindegebiet – sämtliche ortsrechtlichen Regelungen einheitlich zu gestalten. Die Hebesätze für die Grundsteuern sowie die Gewerbesteuer sollten so festgesetzt werden, dass keinesfalls Einnahmeverluste entstehen. Grundsätzlich bietet sich von der Richtung her an, die Steuerhebesätze mindestens im Bereich der bisherigen Durchschnittshebesätze festzusetzen. Im Bereich der Gewerbesteuer sollte der Hebesatz von der Tendenz her im oberen Bereich der Hebesätze angesiedelt werden.

4. Projektauftrag, Ziele und Ablauf

4.1. Projektauftrag und Ziele

Im Januar 2011 startete das Projekt „Untersuchung wirtschaftlicher und funktionaler Auswirkungen von Gemeindestrukturveränderungen in Mecklenburg-Vorpommern“. Das Amt Eldenburg Lüz und die KUBUS Kommunalberatung und Service GmbH schlossen am 10. Februar 2011 einen Dienstleistungsvertrag über diese Untersuchung, denn das Amt sollte die maßgebliche Datenbasis für die Prognoseentwicklung liefern. Gleichzeitig sollten konkret auf das Amt Eldenburg Lüz und seine Mitgliedsgemeinden zugeschnittene Ergebnisse für verschiedene denkbare Strukturmodelle abgeleitet werden.

In Mecklenburg-Vorpommern wird seit Jahren über die Notwendigkeit einer Gemeindegebietsreform zur Schaffung größerer Gemeinden diskutiert. Es wird erwartet, dass größere Gemeinden dann über eine größere wirtschaftliche Handlungsfähigkeit verfügen, und auch die Verwaltungskosten sinken werden. Kritiker wiederum bezweifeln diese positiven Effekte und befürchten einen Verlust an demokratischer Teilhabe und ehrenamtlichem Engagement.

Die Untersuchung soll die Basis für die sachliche, objektivierte Beurteilung der Auswirkungen von Gemeindestrukturveränderungen schaffen.

Projektauftrag war die Untersuchung funktionaler und wirtschaftlicher Auswirkungen von Gemeindestrukturveränderungen und darauf aufbauend die Erarbeitung einer allgemeingültigen Entscheidungshilfe für Gemeindefusionen. Die Entscheidungshilfe soll die Auswirkungen der Wahl alternativer Gemeindestrukturen im Vergleich zu vorhandenen, oft kleinteiligen Strukturen darstellen. Sie soll einen Überblick darüber ermöglichen, welche finanziellen und funktionalen Wirkungen bei Gemeindefusionen zu erwarten sind.

Konzentrationsschwerpunkte der Untersuchungen bildeten die folgenden Fragen.

1. Welchen Einfluss hat die Anzahl von Gemeinden auf die Verwaltungskosten (Personalbedarf und Sachkosten)?
2. Verändert sich mit der Veränderung der Gemeindegröße (durch Fusionen) der finanzielle Gestaltungsspielraum der Gemeinde (wirtschaftlicher Mehrwert)?
3. Welche Auswirkungen sind auf das ehrenamtliche Engagement in den Gemeinden, z. B. durch die Wahrnehmung administrativer Aufgaben durch die ehrenamtlichen

Bürgermeister und durch die mögliche Verlagerung dieser Aufgaben auf die hauptamtliche Verwaltung, zu erwarten (demokratische Teilhabe)?

Das Projekt wurde durch das Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern und den Städte- und Gemeindetag unterstützt.

4.2. Untersuchungsinstrumente, methodisches Vorgehen

Die Untersuchungen begannen mit einer Bestandsanalyse. Diese beinhaltete eine Aufgabenanalyse und eine Kostenanalyse. Ziel war es, am konkreten Beispiel des Amtes Eldenburg Lübz eine Datenbasis für die nachfolgenden Modellberechnungen und Prognosen zu schaffen. Verwaltungsaufgaben, die gemeindeganzständig sind, sowie die Erfüllung der – insbesondere freiwilligen – Aufgaben in den Gemeinden mit jeweils ortsbezogenen Besonderheiten standen im Mittelpunkt der Erhebung. Zunächst erfolgte eine schriftliche Erhebung der notwendigen Daten. In einem Vor-Ort-Termin mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Amtsverwaltung wurde die Datenerfassung vervollständigt und nähere Einzelheiten und Hintergründe erörtert.

Im Rahmen eines Workshops vor Ort hatten die ehrenamtlichen Bürgermeister der amtsangehörigen Gemeinden und leitende Verwaltungsmitarbeiter die Möglichkeit, Erfahrungen, Erwartungen und Befürchtungen im Hinblick auf Gemeindestrukturveränderungen zusammenzutragen und über die Rahmenbedingungen für effizientere Gemeindestrukturen, die gleichzeitig dennoch ein ehrenamtliches Engagement ermöglichen, zu diskutieren.

Um aus den Berechnungen und Prognosen landesweit gültige Aussagen ableiten und die Gewichtung der einzelnen Wertungskriterien untereinander auf ihre Plausibilität prüfen zu können, erfolgte eine ganzheitliche Datenerhebung, die quantitative und qualitative Ansätze umfasste. Die quantitative Datenerhebung erfolgte mittels einer landesweiten Befragung von Leitenden Verwaltungsbeamten sowie haupt- und ehrenamtlichen Bürgermeistern. Der Fragebogen umfasste 28 Fragestellungen. Diese waren zum Teil aus dem Workshopergebnis abgeleitet, orientierten sich aber auch an dem entwickelten Analysemodell. Der Fragebogen stand allen Gemeinden und Ämtern im Land Mecklenburg-Vorpommern zur Verfügung.

Es ging eine Zahl von 303¹² ausgefüllten Fragebögen ein. Damit wurde ein repräsentatives Umfrageergebnis erzielt, so dass die im Rahmen der Untersuchung entwickelten Arbeitshypothesen verifiziert werden konnten.

Die qualitative Datenerhebung lieferte wertvolle Hinweise zum Organisationsmodell „Einheitsgemeinde“. Dazu wurden sechs ausführliche Interviews mit Schlüsselakteuren der Gemeinden Süderholz, Feldberger Seenlandschaft und Sanitz geführt. Deren Erfahrungen mit der Bildung von Einheitsgemeinden konnten in die Aufbereitung der Untersuchungsergebnisse einfließen.

Ein telefonisches Interview mit Prof. Dr. Jochen Franzke von der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam rundete das Bild zu den tatsächlichen Auswirkungen, den Chancen und Grenzen von Gemeindefusionen ab. Die Interviews wurden schriftlich transkribiert und mit Hilfe einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet.

Die Untersuchung wurde durch eine Lenkungsgruppe aktiv begleitet. Der Lenkungsgruppe gehörten zwei Vertreter der Amtsverwaltung des Amtes Eldenburg Lübz, zwei ehrenamtliche Mandatsträger des Amtsbereiches sowie Vertreter des Innenministeriums, des Städte- und Gemeindetages und des Landkreises Parchim an. Die Lenkungsgruppe tagte bis zum Eintritt in die Phase der schriftlichen Berichterstellung drei Mal.

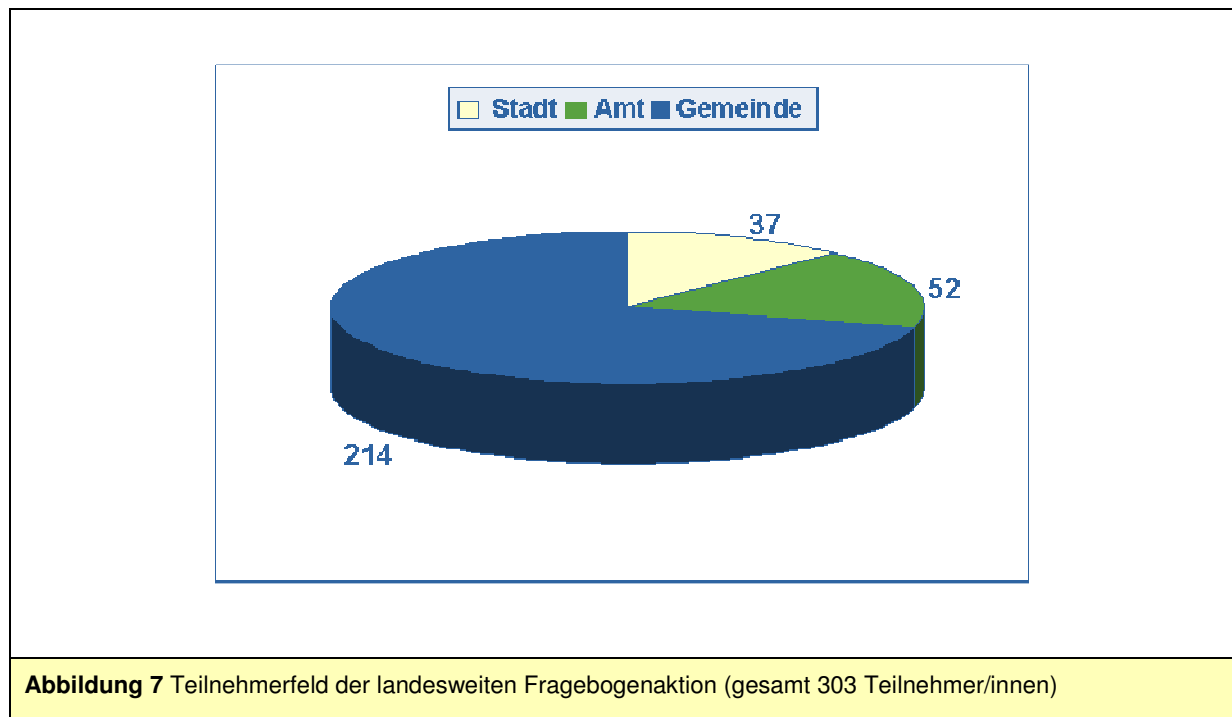
¹² 16 weitere Fragebögen gingen leider verspätet ein. Sie wurden im Hinblick auf Tendenzen gesichtet, aber nicht mehr in die durch ein online-Tool unterstützte Auswertung einbezogen.

4.3. Ablauf

Zeitliche Abfolge	Arbeitsschritt
26.01. bis 08.02.2011	Datenerhebungen zu Aufgaben und Kosten, Vor-Ort-Untersuchungen im Amt Eldenburg Lübz
08.02.2011	1. Sitzung des Lenkungsgremiums Schwerpunkt: Darstellung von Projektzielen, Projektmodulen, Ablauf und Untersuchungsinstrumenten
22.02.2011	Workshop mit Bürgermeister/innen und leitenden Verwaltungsmitarbeiter/innen des Amtsbereiches Eldenburg Lübz
24.03.2011	Erfahrungsaustausch mit Vertreter/innen der Einheitsgemeinden Feldberger Seenlandschaft, Sanitz und Süderholz
05.04.2011	2. Sitzung des Lenkungsgremiums Schwerpunkt: Inhaltliche Gestaltung des landesweiten Fragebogens und Organisation der Fragebogenaktion
11.04.2011	Start der landesweiten Fragebogenaktion Alle Rückläufe bis einschließlich 13.05.2011 wurden erfasst.
20.04.2011	Telefonisches Interview mit Prof. Dr. habil. Jochen Franzke
	Auswertungsphase
24.05.2011	3. Sitzung des Lenkungsgremiums Schwerpunkte: Vorstellen des Bewertungsmodells mit den einzelnen Bewertungsindikatoren, Diskussion der Gewichtung der Einflussfaktoren untereinander, Vorstellen eines ersten Ergebnisses der Modellberechnungen und wesentlicher Ergebnisse der landesweiten Fragebogenaktion

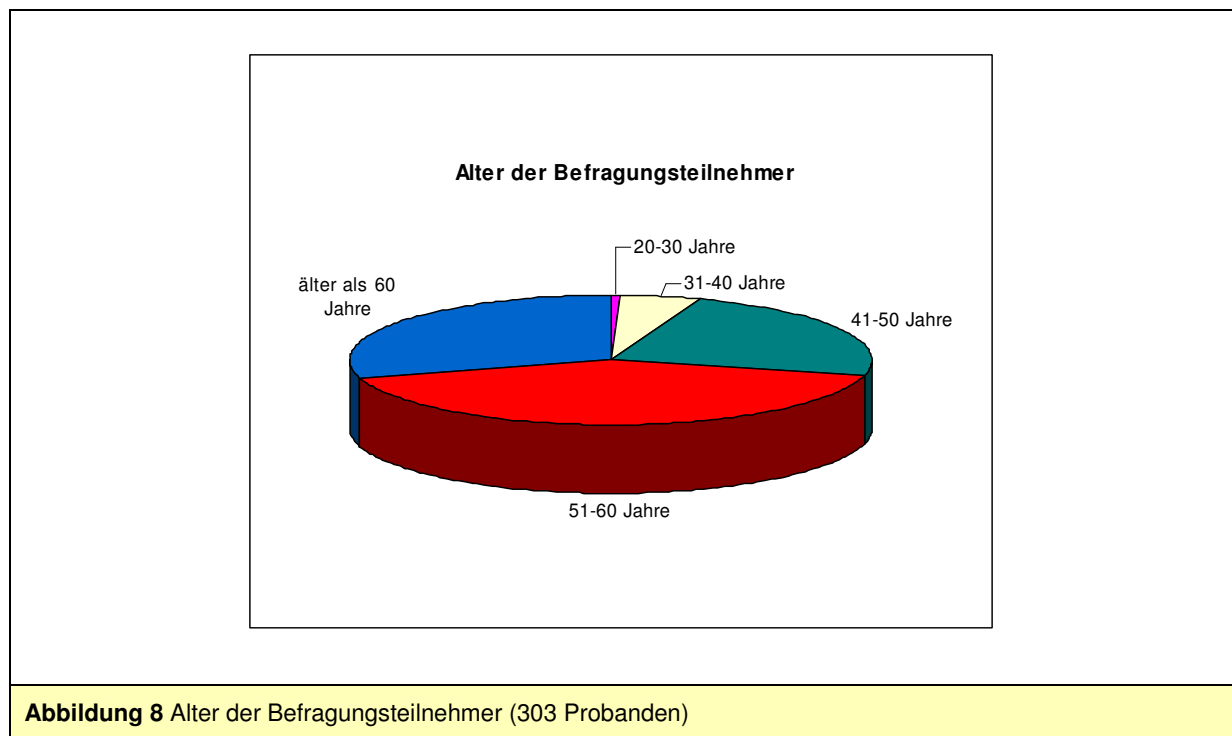
5. Auswertung der landesweiten Befragung von Bürgermeistern und Leitenden Verwaltungsbeamten

Die landesweite schriftliche Befragung der Leitenden Verwaltungsbeamten sowie haupt- und ehrenamtlichen Bürgermeister ergab bis zum 13.05.2011 einen auswertbaren Rücklauf von 303 Fragebögen. Dabei verteilte sich die Zahl der Antwortbögen strukturell folgendermaßen:



72% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer antworteten als ehrenamtlich Tätige, wobei hiervon die überwiegende Zahl (63%) auch berufstätig ist.

Das Alter der Antwortenden hat u. a. Auswirkungen auf die Rahmenbedingungen für ehrenamtliches Engagement. Es ergibt sich folgendes Bild:



Zwischen ehren- und hauptamtlich Tätigen gibt es insoweit keinen strukturellen Unterschied. Bei den über 60-jährigen dominieren jedoch die Ehrenamtler.

Für die Übernahme eines kommunalen Ehrenamtes stehen bei den Fragebogenteilnehmern aus heutiger Sicht folgende Leitmotive im Vordergrund:

- persönlicher Kontakt zu den Menschen in der Gemeinde (90%)
- Mitwirkungsrechte (89%)
- Zusammengehörigkeitsgefühl stärken können (78%)
- Entscheidungsmöglichkeiten (77%)
- Veränderungen bewirken können (74%)
- Verantwortung übernehmen (58%).

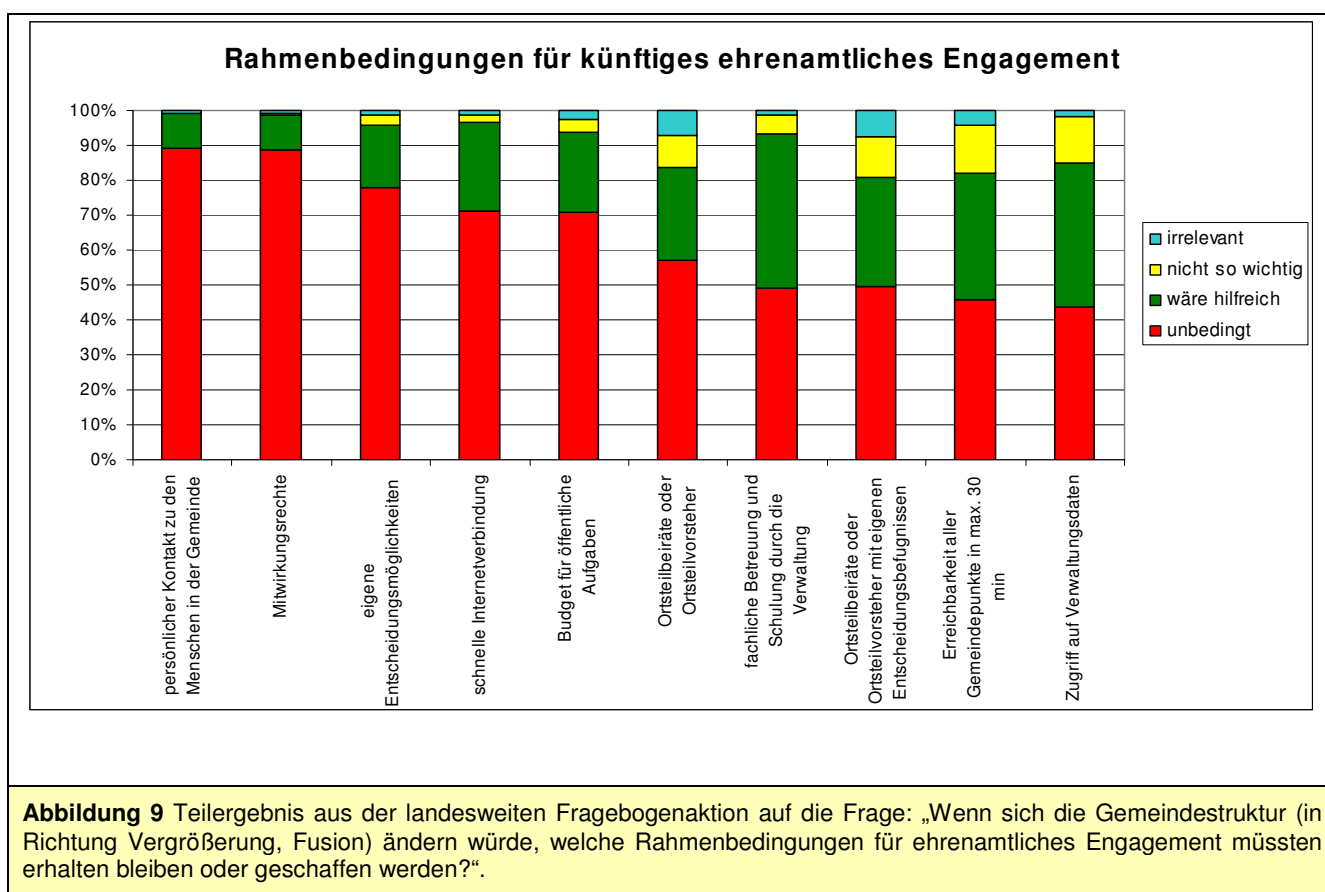
66% der Befragten ist als Rahmenbedingung derzeit der Zugang zu Informationen aus der Verwaltung wichtig. 74% sprechen sich für ein eigenes Budget für Aufgaben vor Ort aus. Dass nur geringe Entfernungen zu überbrücken sind, ist hingegen nicht einmal für die Hälfte der Teilnehmer ausschlaggebend.

Insofern unterscheiden sich die Antworten der Probanden mit oder ohne Fusionserfahrungen (wir fragten nach bereits bestehenden eigenen Erfahrungen mit Gemeinde-, Verwaltungs- oder Ämterfusionen in den vergangenen 15 Jahren) nur wenig. Auch die aktuelle Gemeindegröße ist nicht ausschlaggebend für das Antwortverhalten. Selbst in den Altersgruppen sind

kaum deutliche Unterschiede zu beobachten. Lediglich die Erreichbarkeit aller Punkte in der Gemeinde innerhalb kurzer Zeit wird umso wichtiger, je älter der Proband ist.

Mehr als 70% aller Befragungsteilnehmer sehen eine schnelle Internetverbindung als unbedingt erforderlich für wirkungsvolles ehrenamtliches Engagement in größeren Gemeinde- bzw. Verwaltungsstrukturen an. Für die älteren Teilnehmer ist dieser Punkt sogar – wie auch der Zugriff auf Verwaltungsdaten – noch bedeutsamer als für die jüngeren. Dies mag ein Mittel sein, die Nachteile steigender Entfernungen etwas auszugleichen.

Die Antworten auf die (zukunftsgerichtete) Frage: „Wenn sich die Gemeindestruktur (in Richtung Vergrößerung, Fusion) ändern würde, welche Rahmenbedingungen für ehrenamtliches Engagement müssten erhalten bleiben oder geschaffen werden?“ stellen sich folgendermaßen dar:

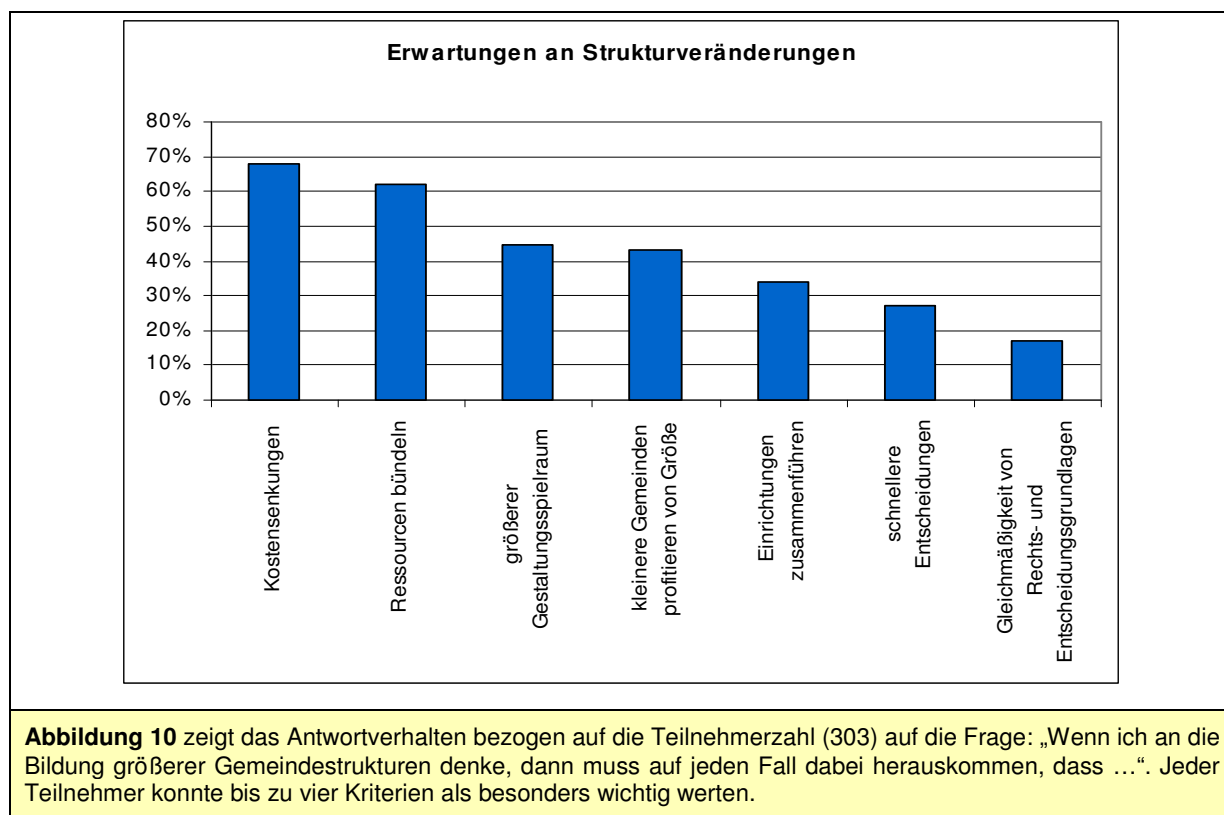


Finanzielle Fragen dominieren die Erwartungen an Gemeindestrukturveränderungen. 68% der Befragten meinen, Kostensenkungen müssen unbedingt die Folge der Schaffung größerer Struktureinheiten sein. 62% gehen davon aus, dass dann Ressourcen gebündelt werden können. Von eher nachrangiger Bedeutung erscheinen die sich eröffnenden Möglichkeiten,

Entscheidungen schneller zu treffen und rechtliche Grundlagen (insbesondere das Satzungsrecht) zu vereinheitlichen. Dies verdeutlicht Abbildung 9.

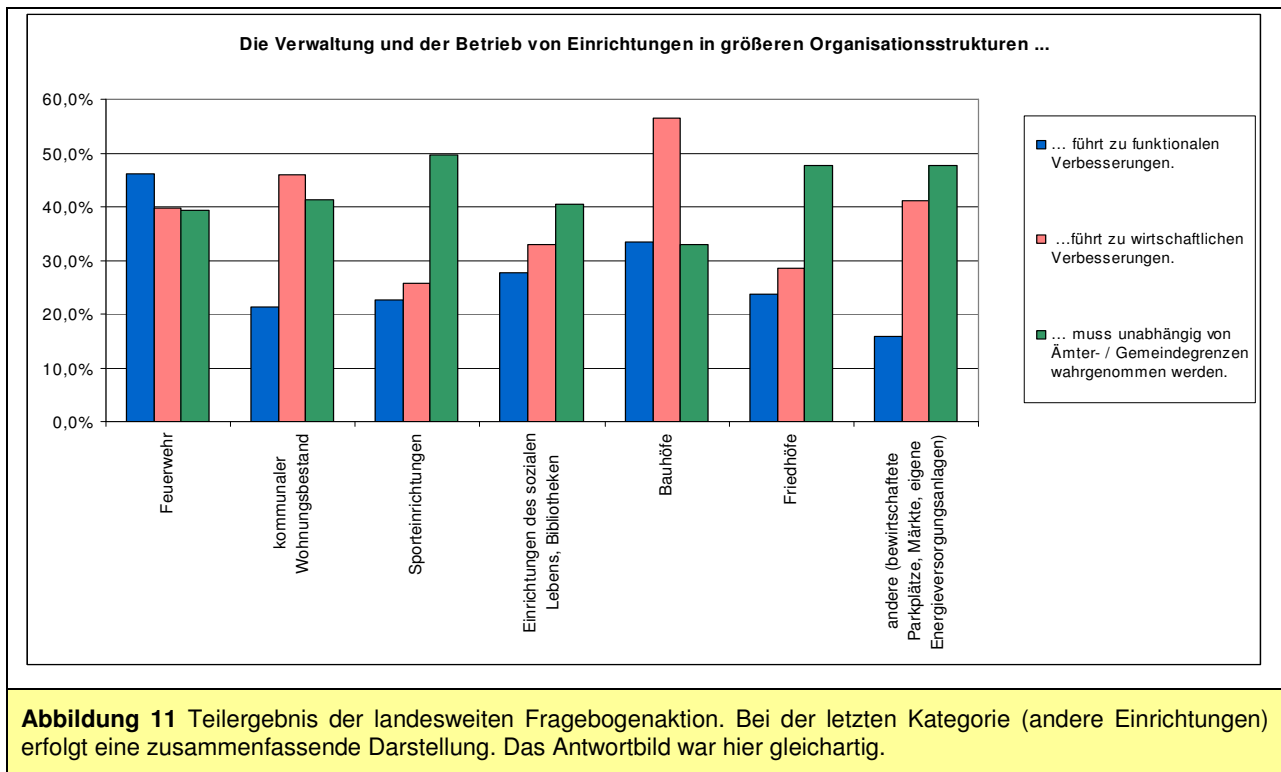
Die Grundaussage korrespondiert mit den größten Befürchtungen. Einen Spitzenplatz nimmt hier (mit 78%) die Antwortoption ein, wonach auf keinen Fall mit der Schaffung größerer Gemeindestrukturen höhere Kosten verbunden sein dürfen. Dicht darauf folgt die Warnung vor einer Einschränkung der Mitbestimmung und der Reduzierung von Bürgernähe.

Signifikante Unterschiede bei Auswertung nach Gemeindegröße oder Gemeinden mit oder ohne Gemeindefusionserfahrung konnten nicht festgestellt werden.



Unsere landesweite Umfrage hat gezeigt, dass bereits heute jede dritte Kommune wenigstens eine kommunale Einrichtung gemeinsam mit Nachbargemeinden des jeweils selben Amtes betreibt. Darüber hinaus werden bei den befragten Kommunen vereinzelt Kooperationen gelebt, die über die Grenzen des eigenen Amtes hinausgehen (24 Fälle, davon 7 beim kommunalen Wohnungsbestand).

Fragt man die Probanden, welche Erwartungen und Erfahrungen sie mit dem Gedanken an die Verwaltung und den Betrieb von Einrichtungen in größeren Organisationsstrukturen verbinden, so lautet das Antwortbild wie folgt:

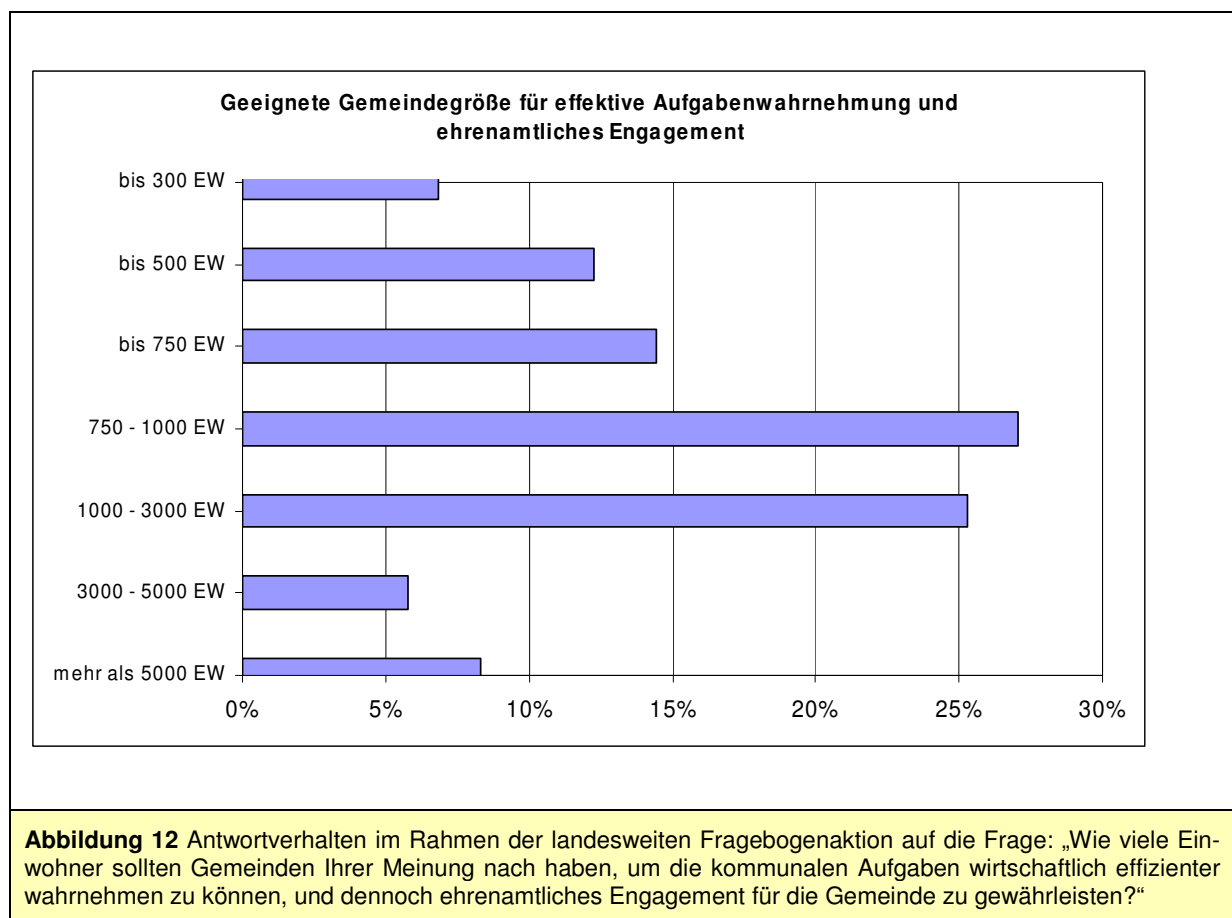


Zentralisierungsvorteile und Professionalisierungstendenzen in den Einrichtungen sowie Größenvorteile lassen sich in größeren (politischen) Strukturen bei einigen Arten von Einrichtungen offenbar gut erreichen. Aber auch Modelle der interkommunalen Zusammenarbeit können diese Ergebnisse erzielen bzw. sie können das Ausschöpfen von Fusionsvorteilen noch flankieren.

Im Bereich Feuerwehren kann die Organisation in größeren Einheiten vielfach schon vorhandene Probleme im Bereich der Einsatzfähigkeit zu bestimmten Zeiten verbessern helfen. Im Bereich der notwendigen Rettungstechnik lassen sich darüber hinaus auch noch wirtschaftliche Vorteile generieren. Die Zentralisierung muss nicht zwangsläufig mit einer kompletten Standortzentralisierung einhergehen, die durch Verlängerung der Reaktionszeiten auf Probleme stößt. Eine Ortswehr kann auch aus verschiedenen Löschgruppen bestehen, die dezentral angesiedelt sind.

Durch die Organisation der Bauhofarbeiten bzw. der durch Gemeindearbeiter typischerweise zu erledigenden Aufgaben in größeren Organisationseinheiten kann eine funktionale und wirtschaftliche Optimierung erreicht werden. Beispiele in der Praxis zeigen, dass durch die Bündelung Technik effizienter eingesetzt werden kann oder dass die Anschaffung von Spezialgeräten überhaupt erst wirtschaftlich wird.

Wir haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer auch gebeten, uns – angesichts der demografischen Entwicklung – ihre Gedanken zu zukunftsfähigen Strukturen mitzuteilen. Auf die Frage: „Wie viele Einwohner sollten Gemeinden Ihrer Meinung nach haben, um die kommunalen Aufgaben wirtschaftlich effizienter wahrnehmen zu können, und dennoch ehrenamtliches Engagement für die Gemeinde zu gewährleisten?“ gaben die Antwortenden häufig zunächst die aktuelle Größe ihres eigenen Wirkungsbereiches als Optimum an. Bei der Gesamtbetrachtung aller Antworten dominieren aber die Stimmen für 750 bis 3000 EW starke Gemeinden (insgesamt mehr als die Hälfte aller Nennungen).



Bei Fragen nach der Aufgabenwahrnehmung, den Erwartungen an Fusionen oder den Bedingungen, die für das ehrenamtliche Wirken bestehen müssen, ist oft ein deutlicher Unterschied im Antwortverhalten der Probanden aus Gemeinden mit bis zu 3.000 Einwohnern gegenüber denen zu beobachten, die für eine Gemeinde mit mehr als 3000 Einwohnern antworteten.

Veränderungsbedarf an kommunalen Strukturen wird vom Teilnehmerfeld häufig gesehen. Diejenigen, die schon Gemeindefusionserfahrungen gemacht haben, sind dabei skeptischer hinsichtlich der bestehenden Gemeindestrukturen und deren Zukunftsfähigkeit. Die Probanden ohne diese Erfahrung würden tendenziell eher die Verwaltungsstrukturen ändern wollen. Als spannend erwies sich dabei ein detaillierter Blick auf die Unterschiede im Antwortverhalten zwischen Stadt und Land, wie die nachfolgende Abbildung zeigt.

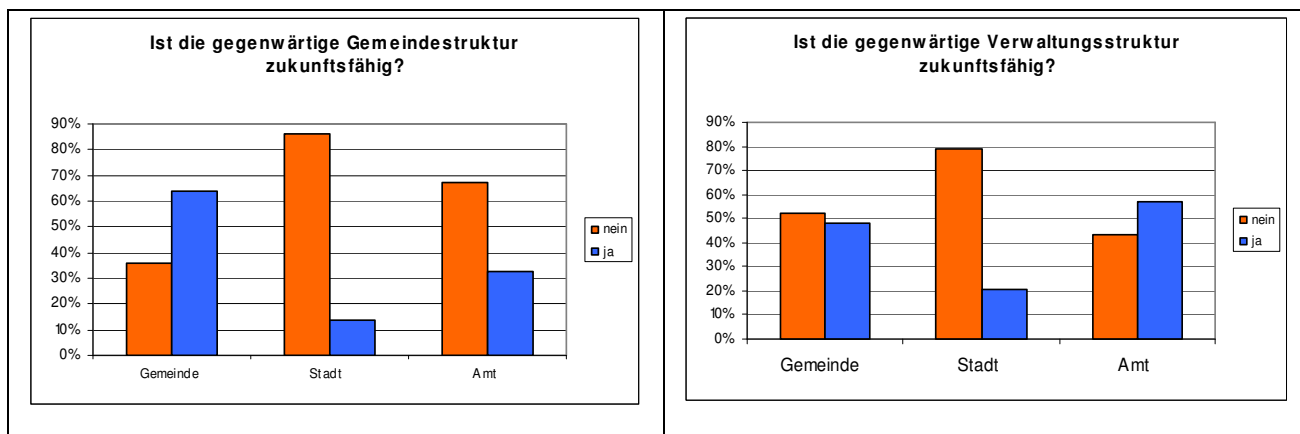


Abbildung 13 Teilergebnis aus der landesweiten Fragebogenaktion, ausgewertet nach der Art der Kommune, für die der jeweilige Teilnehmer antwortete

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt besteht offenbar eine verbreitete Skepsis gegenüber den belegbaren Vorteilen von Gemeindefusionen. Vor allem in den kleineren Gemeinden scheint die Furcht vor überwiegenden Nachteilen sehr präsent. Die Ergebnisse dieser Untersuchung sollen helfen, die unterschiedlichen Auswirkungen von Gemeindestrukturveränderungen auf sachlich fundierter Basis darzustellen und den Akteuren vor Ort Hilfen für die eigene Entscheidungsfindung zu geben. Wir zeigen auch Wege auf, wie die handelnden Personen vor Ort eher nachteiligen Auswirkungen von Veränderungsvorgängen wirkungsvoll entgegenzutreten können.

6. Schlusswort

Mit dem vorliegenden Gutachten wurden Einflussfaktoren auf Gemeindegebietsreformen untersucht. Die aus Sicht der Gutachter für eine Entscheidungsfindung wesentlichen Kriterien kommen in dem eingesetzten Skalenmodell zum Ausdruck. Nicht jeder denkbare Einflussfaktor und nicht jede in der Praxis vorkommende Konstellation kann durch eine Untersuchung der vorliegenden Art abgebildet werden. Es würden sich kaum mehr allgemeingültige Aussagen ableiten lassen, und die Darstellung würde unübersichtlich. Daher erfolgte eine Konzentration auf wesentliche Aspekte der finanziellen Gestaltungsfähigkeit und demokratischen Teilhabe in den jeweils untersuchten Strukturvarianten.

Die Kubus GmbH hat umfangreiche Datenerhebungen vorgenommen, um eine verlässliche Basis für ihre Schlussfolgerungen zu erhalten. Mit einer landesweiten Befragung von Bürgermeistern und Leitenden Verwaltungsbeamten wurden das Stimmungsbild und die Präferenzen auf der kommunalen Ebene in Mecklenburg-Vorpommern erfasst. Experteninterviews und Workshops mit Vertretern des kommunalen Ehrenamts und aus Kommunalverwaltungen sowie mit einem Vertreter aus der Wissenschaft sorgten für eine Verbreiterung der Basis fachbezogener Erkenntnisse. Der eigene Erfahrungsschatz der KUBUS GmbH aus vielen Projekten ist in die Untersuchung mit eingeflossen.

Soweit im Skalenmodell exakte, numerische Daten verwendet wurden, beziehen sie sich auf den Amtsbereich Eldenburg Lübz. Bei einigen Kriterien mussten Wertungen (im Sinne des Grades der Verbesserung oder Verschlechterung gegenüber dem Status quo) vorgenommen werden. Durch die Kombination zahlen- und wertmäßiger Ansätze konnte kein maximales Informationsniveau erreicht werden. Dies liegt jedoch in der Natur der untersuchten Einflussfaktoren begründet und schmälert den Aussagegehalt der Untersuchungsergebnisse nicht. Wir konnten verlässliche, grundsätzlich landesweit übertragbare Aussagen erarbeiten.

Selbstverständlich dürfen die konkret angestrebte (räumliche) Reichweite der Gemeindestrukturveränderung und die individuelle Ausgangslage der potentiellen Fusionspartner nicht außer Acht gelassen werden. Einflussreich sind u. a.

- die Gemeindegröße und –struktur (ländliche Gemeinde, Stadt, zentralörtliche Funktion),
- die vorhandene wirtschaftliche Struktur,
- die Siedlungsdichte und voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung,
- Art und Umfang gemeindlicher Einrichtungen,

- ein bestehendes Vereinsleben,
- die Verkehrsinfrastruktur.

Die dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf ein ländlich geprägtes Amt mit einer Kleinstadt als Grundzentrum. Andere ländlich geprägte Kommunen und Ämter können von einer Deckungsgleichheit der Grundaussagen in dem Bericht ausgehen, wenn bei ihnen Strukturveränderungen zur Diskussion stehen, die mit den hier untersuchten Modellen vergleichbar sind. Aber es ist nicht ausgeschlossen, dass gerade Kommunen im Siedlungsverdichtungsraum andere Bedingungen aufweisen, die andere Schlüsse zulassen können. Der entscheidende erste Schritt für die Beurteilung von Gestaltungsvarianten und die Interpretation der Untersuchungsergebnisse für die Diskussion örtlicher Strukturvarianten ist, sich über die damit vor Ort verfolgten Ziele klar zu werden.

Wir haben im Gutachten an vielen Stellen Anregungen aus der Praxis eingeflochten, die helfen, eher nachteilige Folgen größerer Gemeindestrukturen zu vermeiden oder abzumildern. Letztlich entscheidend sind jedoch der Gestaltungswille, die Entscheidungskraft und die Kreativität der handelnden Personen vor Ort. Wir wünschen Ihnen und Ihren Partnern, dass der durch Sie zu begleitende Veränderungsprozess ein Erfolg wird.

Schwerin, den 27.06.2011

Hans- Werner Reimers
Geschäftsführer

Sybille Haubelt
Assessorin jur.

Indikatoren	Siedlungsstrukturen (5%)	direkte Ausführungskontrolle (15%)	politisches Engagement (15%)	Wirtschaftlichkeit (50%)	örtliche Identität (15%)
Merkmals- ausprägungen	1. Bevölkerungsdichte	Aufgabenübertragung des 1. politischen Ehrenamts an die Verwaltung (5%) 2. Ausführungskontrolle gesamte Verwaltung (5%) 3. Bedeutung der Wählerstimme (5%) <i>a) Wählerzunahme</i> <i>b) Gemeindevertreterentwicklung</i>	Entfernung zum 1. politischen Zentralort (7,5%) 2. Zunahme Einwohnerzahl (7,5%)	1. netto Einsparungen Personalbedarf und Kosten (36,6%) <i>a) Verwaltungskosten *</i> <i>b) Verwaltung - Ehrenamtskosten *</i> <i>c) Politik - Ehrenamtskosten *</i> 2. Zentralisierungsvorteile (Entscheidungsdauer) (3,2%) 3. Größenvorteile (größere Projekte) (7%) 4. Professionalisierung der Einrichtungen (3,2%)	1. Ortseinrichtungen (5%) 2. Ortsteilvertreter (5%) 3. eigenes Budget (5%)
	Messniveau	1. 100%	1. 75 %, 2. 50 % 3. 100%	1. 100% 2. 100%	1. 100% 2. 50% 3. 50% 4. 50%

* der Prozentwert zur Berechnung im Modell richtet sich nach dem Verhältnis zu den gesamtuntersuchungsbezogenen Kosten

Messniveau:

25%	= Ja/Nein
50%	= Ja/Nein; < , >
75%	= Ja/Nein; < , >; + , -
100%	= Ja/Nein; < , >; + , -; * , /