

Svenja Ems, Henrik Nürnberger

Kreisgebietsgröße und kommunales Ehrenamt – schwindende Motivation durch lange Anfahrtswege?

Zusammenfassung

Mögliche Auswirkungen der Kreisgebietsgröße auf die Mandatsausübung von Kreistagsmitgliedern wurden vor allem im Zusammenhang mit (geplanten) Territorialreformen immer wieder diskutiert. Bisherige Untersuchungen belegen, dass mit großen Kreisgebieten der Zeit- und Arbeitsaufwand für Kreistagsmitglieder zwar steigt, die Bereitschaft zur Kandidatur dadurch jedoch nicht zwangsläufig abnimmt. Der vorliegende Beitrag untersucht nun, ob Kreistagsmitglieder, die in peripheren Lagen zur Kreisstadt wohnen und damit in der Regel auch längere Anfahrtswege für die Teilnahme an Kreistags- und Ausschusssitzungen auf sich nehmen müssen, ihre Amtsausübung im Kreis anders bewerten als jene, die vergleichsweise zentrumsnah wohnhaft sind. Betrachtet werden hierfür Aussagen zur Wahrnehmung des Zeit- und Arbeitsaufwands, der attestierten „Überschaubarkeit“ des Kreises und der Motivation zur Kandidatur in Abhängigkeit zum Wohnort der Mandatsträger. Als empirische Grundlage dienen zum einen eine bisher unveröffentlichte Befragung von Kreistagsmitgliedern des Regionalkreises Mecklenburgische Seenplatte aus dem Jahr 2014 und zum anderen die Befragungsergebnisse aus einer erweiterten Studienauswertung zum Freistaat Sachsen im Jahr 2016. Die Analyse zeigt einen „territorialen Faktor“ im Antwortbild der Mandatsträger im Kreis Mecklenburgische Seenplatte, wohingegen sich in den sächsischen Landkreisen kaum ortsabhängige Bewertungsmuster erkennen lassen.

Schlagerworte: Kreisgebietsreform, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Partizipation, Ehrenamt

Abstract

County size and local political office – decreasing motivation due to longer distances?

Potential effects of county size on the capacity of local representatives to exercise their mandate have been repeatedly discussed in relation to (planned) territorial reforms in Germany. Previous studies have shown that the time and effort for council members increases with county size, whereas the willingness to run for office does not necessarily decrease. This article investigates whether council members living far away from the district town (hence generally traveling longer distances to participate in council and committee meetings) assess the exercise of their office differently than those living relatively closer to the center. We consider the representatives' statements concerning their perception of the time and effort, the attested "manageability" of the county and their motivation to run for office in relation to their place of residence. An unpublished survey among regional council members of the Mecklenburg Lake District from 2014 as well as an extended analysis of a study by the Free State of Saxony from 2016 serve as empirical foundation for this study. The analysis shows that the answers of council representatives from the Mecklenburg Lake District do include a certain "territorial factor", while no correlation between the assessment of the mandate and the place of residence can be identified in Saxony.

Key words: county-level territorial reforms, Saxony, Mecklenburg-West Pomerania, Participation, public office

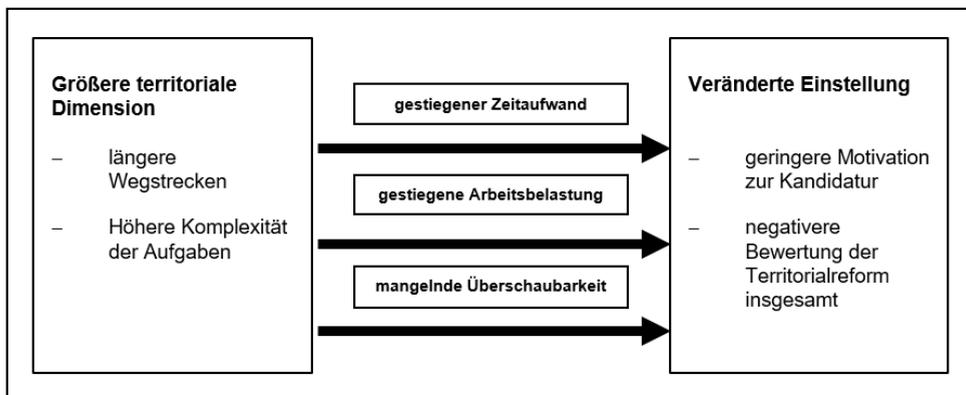
1 Einleitung

Der fortschreitende demografische Wandel und die prekäre Haushaltslage vieler Bundesländer haben seit 2000 zu einer dritten Welle von Verwaltungsstrukturreformen geführt (vgl. *Franzke* 2013, S.12-13). Vor allem in den ostdeutschen Bundesländern, die besonders stark vom Bevölkerungsrückgang betroffen sind, kam es allein in den vergangenen zehn Jahren in drei Bundesländern zu weitreichenden Kreisneugliederungen. Während in Sachsen-Anhalt 2007 die Zahl der Landkreise von 21 auf 11, in Sachsen 2008 von 22 auf 10 und Mecklenburg-Vorpommern 2011 von 12 auf 6 verringert wurde, führte der öffentliche Widerstand und parteipolitische Streit um die geplanten Gebietsreformen in Brandenburg und Thüringen zu einem Stopp der Reformvorhaben.

Ein wesentliches Merkmal der bisher geführten Reformdebatten ist eine Diskurskultur, die vor allem durch Ängste und Befürchtungen geprägt ist (vgl. *Ems* 2016, S. 15; *Kuhlmann/Seyfried/Siegel* 2017, S. 6-7). Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, wird ein negativer Zusammenhang zwischen vergrößerten Kreisgebieten und der Ausübung des Kreistagsmandats angenommen. Ein gesteigener Zeit- und Arbeitsaufwand sowie eine schlechtere Überschaubarkeit der Kreisgebiete führen demnach zu einer abnehmenden Bereitschaft, für ein Kreistagsmandat zu kandidieren.

Entgegen dieser Annahmen haben aktuelle nationale und internationale Untersuchungen gezeigt, dass mit vergrößerten Kreisgebieten zwar die Überschaubarkeit leidet und der Zeit- und Arbeitsaufwand für Kreistagsmitglieder steigt, damit jedoch nicht zwangsläufig die Motivation zur Kandidatur abnimmt (vgl. *Ems* 2016; *Bogumil* 2016; *Kuhlmann/Seyfried/Siegel* 2017; *Nürnberger* 2015; *Hesse* 2014, 2015; *Seitz* 2008).

Abb. 1: Angenommener Zusammenhang zwischen der gewachsenen territorialen Dimension und der Einstellung zum Kreistagsmandat



Quelle: Eigene Darstellung.

Um künftige Reformentscheidungen verstärkt auf wissenschaftlicher Evidenz begründen zu können, nimmt der vorliegende Beitrag eine neue Perspektive ein und befasst sich auf der Mikroebene mit möglichen Auswirkungen des territorialen Neuzuschnitts von Landkreisen auf die Ausübung des Kreistagsmandats. Dafür wird erstmals der Frage nachgegangen, ob Kreistagsmitglieder, die in größerer Distanz zur Kreisstadt

wohnen und damit in der Regel auch längere Anfahrtswege für die Teilnahme an Kreistags- und Ausschusssitzungen haben, ihre Amtsausübung im Kreis anders bewerten als jene, die vergleichsweise zentrumsnah wohnhaft sind.¹ Inwieweit verändern sich also Bewertungen über die Auswirkungen von Kreisgebietsreformen, wenn die Antworten der Befragten in Relation dazu gesetzt werden, wie weit ein Kreistagsmitglied vom Kreissitz entfernt wohnt? In Abhängigkeit zum Wohnort der Mandatsträger² werden Aussagen zur Wahrnehmung des Zeit- und Arbeitsaufwands, zur „Überschaubarkeit“ des Kreises, zur Motivation zur Kandidatur sowie zur Bewertung der Reform insgesamt betrachtet.

2 Aktueller Forschungsstand

Kurz bevor die beiden Landesregierungen in Brandenburg und Thüringen dem öffentlichen und politischen Druck nachgaben, wurden zwei Gutachten (vgl. *Bogumil* 2016; *Kuhlmann/Seyfried/Siegel* 2017) vorgelegt, die den sehr emotional geführten Diskurs durch wissenschaftliche Evidenz versachlichen sollten (vgl. *Kuhlmann/Seyfried/Siegel* 2017, S. 6-7). Während sich *Bogumil* in seinem Gutachten zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen ausschließlich auf bisherige Erkenntnisse zu den Effekten von Kreisgebietsreformen in Deutschland konzentrierte, haben sich *Kuhlmann/Seyfried/Siegel* in ihrem Gutachten mit den Wirkungen von Gebietsreformen sowohl im nationalen als auch im internationalen Kontext beschäftigt. Hierfür führten Sie eine umfassende Meta-Analyse von insgesamt 83 wissenschaftlichen Studien und weiteren Untersuchungen durch (vgl. *Kuhlmann/Seyfried/Siegel* 2017). Beide Stellungnahmen bezogen dabei drei Wirkungsdimensionen ein, die als anerkannte Ziel- bzw. Basiskategorien der Wirkungsanalyse von Verwaltungsreformen betrachtet werden (vgl. *Kuhlmann/Wollmann* 2011; *Kuhlmann/Wayenberg* 2016). So wurde – wenn auch mit unterschiedlichen Begrifflichkeiten – zwischen der Leistungsfähigkeit beziehungsweise Wirksamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der demokratisch-partizipativen Dimension differenziert (vgl. *Bogumil* 2016, S. 7; *Kuhlmann/Seyfried/Siegel* 2017, S. 9-13).

Gleichwohl darf nicht außer Acht gelassen werden, dass sich diese drei Bewertungsmaßstäbe in einem Zielkonflikt befinden (vgl. *Bogumil* 2016, S. 7). Typischerweise sollen Gebietsvergrößerungen dazu beitragen, die Leistungsfähigkeit und Effizienz der kommunalen Verwaltungsstrukturen zu erhöhen, und gleichermaßen die Legitimität lokalen Handelns durch bürgerschaftlich-demokratische Partizipation zu erhalten (vgl. *Tessmann* 2012, S. 165-181; *Wollmann* 2008, S. 28; *Franzke* 2013, S. 20). So wird insbesondere von kommunaler Seite kritisiert (vgl. hierzu u. a. *Rocke/Rüsen* 2003: 230), dass eine allzu ambitionierte Flächenausdehnung von Landkreisen die zumutbaren äußeren Bedingungen für eine ehrenamtliche Mandatsausübung deutlich erschweren und sogar zu einer Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung führen können. Zu diesem Ergebnis kamen auch die Richter des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern. Im Jahr 2007 erklärten sie die geplante Kreisgebietsreform für verfassungswidrig und wiesen insbesondere darauf hin, dass das Gericht die geplanten Flächendimensionen gerade unter dem Gesichtspunkt der ehrenamtlichen Mandatsausübung für äußerst fragwürdig hält (vgl. *LVerfG MV* 2007, S. 42). Demnach würde die geplante Größe der neuen Kreise das Ehrenamt „beträchtlich erschweren“ (*LVerfG MV*

2007, S. 50). Indessen betonen Reformbefürworter vor allem die ökonomischen Einsparpotenziale einer solchen Reform (vgl. hierzu u.a. *Landtag Mecklenburg-Vorpommern*, Drs. 5/1380: 7). Sie weisen darauf hin, dass eine kraftvolle kommunale Selbstverwaltung nur stattfinden kann, wenn die kommunalen Körperschaften mit ausreichend materiellen Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten ausgestattet sind (vgl. *Ems* 2016, S. 13).

Im Folgenden werden unter Berücksichtigung der eingangs formulierten Fragestellung bisherige Erkenntnisse zum Wirkungszusammenhang zwischen Kreisgebietsvergrößerungen und der bürgerschaftlich-demokratischen Dimension der kommunalen Selbstverwaltung zusammengefasst.³

Im Hinblick auf das aktive und passive Wahlrecht kommen *Kuhlmann/Seyfried/Siegel* in ihrer oben genannten Meta-Studie zu dem Ergebnis, dass es zwar negative Effekte von Gebietsreformen auf den Zeit- und Arbeitsaufwand für die ehrenamtliche Mandatsausübung gibt, diese sich aber durch die Ausgestaltung des Reformprozesses abmildern oder gar vermeiden lassen (*Kuhlmann/Seyfried/Siegel* 2017, S. 50). Einen Anstieg der **Zeit- und Arbeitsbelastung** können auch *Ems* (2016), *Ems/Greiner-Bild* (2017), *Nürnberger* (2015) und *Hesse* (2008, 2014, 2015) in ihren auf selbst erhobenen Datenquellen basierenden Untersuchungen nachweisen. Demnach geben in Mecklenburg-Vorpommern knapp 90 Prozent der befragten Kreisräte an, dass ihr individueller Zeitaufwand seit der Kreisreform gestiegen ist (vgl. *Hesse* 2014, S. 28). Dies wird durch eine gesonderte Befragung der Mitglieder des Kreistags Mecklenburgische Seenplatte bestätigt. So geben 88 Prozent der Befragten (n=30) an, dass der Zeitaufwand für das kommunale Amt vor der Reform im Jahr 2011 geringer war (vgl. *Nürnberger* 2015, S. 22). Und auch die Belastung durch das Mandat hat sich verändert: Während diese vor der Reform für 74 Prozent der befragten Kreistagsmitglieder ausgeglichen war, nennen 81 Prozent der Befragten die Belastung durch das Mandat seit der Kreisreform hoch oder sehr hoch (vgl. *Hesse* 2014, S. 30). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine Studie von *Ems*, in der 138 sächsische Kreisräte befragt wurden: So ist der individuelle Aufwand zur Mandatsausübung zwar sowohl hinsichtlich der aufzubringenden Zeit als auch der Arbeitsbelastung nach Ansicht von 70 Prozent der Befragten gestiegen (vgl. *Ems* 2016, S. 65, 68). Dies bewegt sich jedoch in einem Rahmen, der es weiterhin ermöglicht, das Kreistagsmandat ehrenamtlich wahrzunehmen (vgl. *Ems* 2016, S. 72).

Ein weiteres, häufig von kommunaler Seite vorgebrachtes Argument bezieht sich auf die „**Überschaubarkeit**“ der Kreise. Demnach gebe es eine Obergrenze der zulässigen Größe von Kreisen, bei deren Überschreitung nicht mehr von „überschaubaren Einheiten“ gesprochen werden kann (vgl. *Bull* 2007, S. 65; *Tessmann* 2008, S. 122). So wird auch durch die Befragung der Kreisräte in Mecklenburg-Vorpommern deutlich, dass sich eine zunehmende Flächenausdehnung negativ auf die Überschaubarkeit des Kreisgebiets auswirkt. Während knapp 80 Prozent der Befragten die örtlichen Gegebenheiten in ihrem Altkreis gut oder sehr gut überschauen und einschätzen konnten, geben dies nur noch 19 Prozent für ihren heutigen Landkreis an. Von knapp 40 Prozent wird die Situation in den heutigen Landkreisen sogar als „mangelhaft“ oder „ungenügend“ beurteilt (vgl. *Hesse* 2014, S. 61). Auch in Sachsen lässt sich diese Tendenz erkennen: Während die Überschaubarkeit der überörtlichen Gegebenheiten in den alten Kreisgebieten von den befragten Kreisräten im Durchschnitt als „gut“ bewertet wird, ist sie in den neuen Landkreisen hingegen durchschnittlich nur noch „befriedigend“. 16

Prozent der befragten Kreisräte beurteilen die Überschaubarkeit der überörtlichen Gegebenheiten in ihrem heutigen Landkreis ebenfalls als „mangelhaft“ oder „ungenügend“ (vgl. *Ems* 2016, S. 75). Allerdings macht die vorliegende Empirie deutlich, dass trotz der gesunkenen Überschaubarkeit der überörtlichen Gegebenheiten die zu behandelnden und damit relevanten Themen mehrheitlich auch in den neuen Kreisgebieten überblickt werden können (vgl. *Ems* 2016, S. 97). So lehnen 64 Prozent der sächsischen Kreisräte die These ab, dass ihnen aufgrund der Größe ihres Landkreises oft der Überblick über die zu behandelnden Themen fehlt (vgl. *Ems* 2016, S. 75). Diese Einschätzung zeigt sich auch in der Umfrage unter den Kreistagsmitgliedern des Landkreises Mecklenburgische Seenplatte (vgl. *Nürnberg* 2015, S. 25-26).

Insgesamt kann durch die Untersuchungen für Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen konstatiert werden, dass es trotz der größeren Belastungen der Mandatsträger nach wie vor ausreichend viele Bewerber aus unterschiedlichen Personengruppen für die Kreistagswahlen gibt. Zwar ist insgesamt bei einzelnen Mandatsträgern ein gewisser Unmut zu erkennen, ein tendenzieller Rückgang der **Motivation** macht sich bei den befragten aktiven Politikern jedoch nicht bemerkbar. So verneinten 68 Prozent der befragten Kreisräte aus dem Landkreis Mecklenburgische Seenplatte die Frage, ob sie heute weniger motiviert seien, ein Mandat im Kreistag zu übernehmen (vgl. *Nürnberg* 2015, S. 27). Und auch mit Blick auf die Bewerberzahlen für die Kreistagsmandate in Sachsen lässt sich keine Gefährdung des kommunalpolitischen Ehrenamts und der Legitimität lokalen Handelns erkennen (vgl. *Ems* 2016, S. 101). Zwar sind die absoluten Bewerberzahlen im Jahr 2014 im Vergleich zu 2008 und auch zu 2004 leicht gesunken, doch ist zu vermuten, dass der zu verzeichnende Rückgang durch allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen wie die zunehmende Parteienverdrossenheit und eine wachsende berufliche Inanspruchnahme potenzieller Kandidaten (vgl. *Hesse* 2008: 52) zu erklären ist. Wird die Zahl der Kreistagsbewerber im Freistaat Sachsen in Relation zur Zahl der zur Verfügung stehenden Mandate gesetzt, lässt sich ebenfalls kein systematisch negativer Zusammenhang zwischen der Flächenausdehnung der Kreise und der Bereitschaft zur Kandidatur feststellen. Vielmehr zeigen die Ergebnisse, dass sich bislang eine ausreichend große Zahl an Bewerbern gefunden hat und damit der befürchtete Personalmangel bei der Besetzung der Kreistagsmandate ausgeblieben ist (vgl. *Ems* 2016, S. 90).⁴ Zudem ist zu beachten, dass in größeren Gebietszuschnitten die Bedeutung des Mandats zunimmt (vgl. *Bogumil* 2016, S. 41-42). So könne sich die Möglichkeit, weitreichenderen Einfluss in einem größeren Gebiet auszuüben und damit mehr Verantwortung zu übernehmen, sogar deutlich motivationsfördernd auswirken (vgl. *Baumann* 2005, S. 107).

Neben diesen Befunden weist auch *Seitz* in früheren Untersuchungen nach, dass es keine empirischen Belege für einen Zusammenhang zwischen der Größe der Kreise und der Bereitschaft zur Kandidatur bei Kreistagswahlen gibt (vgl. *Seitz* 2008, S. 95; *Seitz* 2007a, S. 33). Für die Länder Rheinland-Pfalz und Brandenburg konnte *Seitz* die Wohnorte der Kreistagsbewerber ermitteln. Die Hypothese, dass die Zahl der Kandidaturen pro verfügbares Mandat mit zunehmender Entfernung zum Kreissitz in beiden Ländern systematisch abnehmen würde, bestätigt die Korrelationsanalyse nicht. Selbst die Kreissitze, für die ein besonderer „Ortsvorteil“ gelten könnte, lassen keine höhere Wahrscheinlichkeit für eine Kreistagskandidatur erkennen (*Seitz* 2008, S. 100; *Seitz* 2007a, S. 35). Zwar konnte mit Brandenburg ein Land mit vergleichsweise großen Kreisflächen untersucht werden, doch kann auch *Seitz* – wie er in einer Fußnote an-

merkt – nicht vollends ausschließen, dass bei einem weiteren Distanzanstieg die Kandidaturbereitschaft abnehmen könnte (vgl. *Seitz* 2008, S. 99).

Somit lässt sich konstatieren, dass es für Deutschland eine Reihe von Gutachten gibt, die sich empirisch und in unterschiedlicher Intensität mit der Frage nach möglichen Auswirkungen von Kreisgebietsreformen auf die Kreistagsmitglieder befassen – hierbei wurden vor allem die Aspekte *Zeit- und Arbeitsbelastung*, *Überschaubarkeit* und/oder *Motivation* untersucht. In keiner der genannten Studien wurde jedoch danach gefragt, ob sich das Antwortbild der Kreisräte verändert, wenn die Entfernung zwischen den Wohnorten der Kreisräte und dem Kreissitz in der Analyse berücksichtigt wird. Anders ausgedrückt: Bisher liegen keine umfassenden empirischen Untersuchungen zu der Frage vor, ob die Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz einen Einfluss auf die Bewertung der Auswirkungen von Kreisgebietsreformen hat. Diese Forschungslücke wurde als Anlass genommen, im vorliegenden Beitrag der Frage nachzugehen, welche Bedeutung dem individuellen Wohnort von Mandatsträgern bei der Bewertung der Gebietsreform beizumessen ist.

3 Untersuchungsleitende Hypothesen

In dem kontrovers diskutierten Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, in dem die Richter die geplante Kreisgebietsreform als verfassungswidrig einstufen (vgl. *LVerfG MV* 2007), wurde unter anderem die These aufgestellt, dass bei einer zu großen Flächenausdehnung insbesondere Mandatsträger aus den entfernt beziehungsweise peripher gelegenen Wahlkreisen nur unter unzumutbarem Aufwand ihrem ehrenamtlichen Kreistagsmandat nachkommen können. Dies führe zwangsläufig dazu, dass viele der Betroffenen von einer Kandidatur zum Kreistag absehen würden (vgl. *Nierhaus* 2008, S. 11).

Auf diese Weise argumentieren auch Vertreter des sogenannten „decline of community model“ (vgl. *Dahl/Tufte* 1973, S. 41-65; *Verba/Nie* 1972, S. 229-247; *Verba* u.a. 1978, S. 269-285; *Oliver* 2000, 2001; *Putnam* 2000, S. 204-215). Hierbei wird davon ausgegangen, dass ein Anstieg der Gebietsgröße unter anderem einen negativen Effekt auf die Bereitschaft der Bürger hat, sich politisch zu engagieren. Einen entscheidenden Faktor stellen die Kosten der politischen Partizipation dar (political economy approach). So führen unter anderem *Dahl/Tufte* (1973) an, dass die Kosten für direkte Formen des politischen Engagements in großen Kommunen höher ausfallen als in kleinen Gebietseinheiten.

Dieser Annahme folgend, soll auf der Mikroebene untersucht werden, ob sich die Folgenbewertung der Kreisgebietsreformen durch die Mandatsträger in Abhängigkeit von ihrem Wohnort unterscheidet. In Anlehnung an die von *Denters* u.a. (2014, S. 17 ff.) auch als „Lovely Lilliput-Theorie“ bezeichnete pessimistische Sicht (vgl. *Kuhlmann/Seyfried/Siegel* 2017, S. 12) wird vermutet, dass jene Mandatsträger, die besonders weit vom Kreissitz entfernt wohnen, den Zeit- und Arbeitsaufwand sowie die sich daraus ergebenden Folgen, deutlich schlechter bewerten, als jene, die am Kreissitz beziehungsweise im näheren Umkreis wohnen.

Ausgehend von dieser Annahme, werden vier Hypothesen formuliert, die sich auf die einschlägigen Kriterien Zeit- und Arbeitsaufwand, Überschaubarkeit, Bewertung der Reform sowie Motivation zur Kandidatur beziehen:

Mitglieder des Kreistags, die in zunehmend größerer Distanz zum Kreissitz wohnen, attestieren eine höhere Zeit- und Arbeitsbelastung, als jene, die vergleichsweise zentrumsnah ansässig sind. (H1)

Mitglieder des Kreistags, die in zunehmend größerer Distanz zum Kreissitz wohnen, bewerten die Überschaubarkeit schlechter als jene, die vergleichsweise zentrumsnah ansässig sind. (H2)

Als Folge der höheren Arbeitsbelastung und verschlechterten Überschaubarkeit wird angenommen, dass – ebenfalls abhängig vom Wohnort – sowohl die Kreisgebietsreform insgesamt als auch die eigene Motivation zur Kandidatur anders bewertet werden:

Mitglieder des Kreistags, die in zunehmend größerer Distanz zum Kreissitz wohnen, bewerten die Reform negativer als jene, die vergleichsweise zentrumsnah ansässig sind. (H3)

Mitglieder des Kreistags, die in zunehmend größerer Distanz zum Kreissitz wohnen, sind aufgrund der größeren Kreise weniger zur Kandidatur motiviert als jene, die vergleichsweise zentrumsnah ansässig sind. (H4)

4 Methodisches Vorgehen und Fallauswahl

Als empirische Grundlage für die folgende Untersuchung dienen zum einen bisher unveröffentlichte Daten einer schriftlichen Befragung von 51 der insgesamt 77 Mitglieder (Rücklaufquote: 66 Prozent) des Kreistags Mecklenburgische Seenplatte aus dem Jahr 2014. Ausgewählt wurden in der Regel die Antworten jener Mandatsträger (n=34), die bereits vor der Kreisgebietsreform Mitglied des Kreistags waren und die auf die entsprechenden Items geantwortet haben. Zum anderen werden in gleicher Form die Daten einer Onlinebefragung von 138 sächsischen Kreistagsmitgliedern (Rücklaufquote: 24 Prozent) aus der Studie von *Ems* (2016) aufgegriffen und mit den Antwortbildern aus dem Seenplatte-Kreis verglichen. Als Datengrundlage dienen auch hier die Antworten jener Kreisräte, die bereits vor der Kreisgebietsreform ein Mandat innehatten (n=55).

Die ausgewählten Fallbeispiele sind insofern besonders von Interesse, als dass sie sowohl die Verhältnisse des flächenmäßig größten Landkreises Deutschlands widerspiegeln, als auch Aussagen zu den Verhältnissen in einem Flächenland ermöglichen, das durch eine moderate Flächenausdehnung gekennzeichnet ist. Eine Berücksichtigung der Folgen der Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt im Jahr 2007 für die Ausübung des Kreistagsmandats wäre wünschenswert, kann jedoch aufgrund einer fehlenden Datengrundlage an dieser Stelle nicht geleistet werden. Gleiches gilt für die weiteren fünf Kreise Mecklenburg-Vorpommerns, zu denen ebenfalls keine Befragungsdaten vorliegen.

In beiden zugrundeliegenden Studien wurden anhand der persönlichen Einschätzungen der befragten Mandatsträger die individuellen Distanzen zwischen Wohnort und dem jeweiligen Kreissitz erfasst. Um für die folgenden Untersuchungen die Interpretation zu erleichtern, werden die Mandatsträger in drei Cluster eingeteilt: Mandatsträger, die weniger als 20 Kilometer zum Kreissitz zurücklegen müssen, gehören dem Cluster 1 an. Jene, dieangaben, einen Anfahrtsweg zwischen 20 und 39 Kilometern zu haben, bilden das Cluster 2 und diejenigen mit mehr als 39 Kilometern Entfernung zwischen Wohnort und Kreissitz werden dem Cluster 3 zugeordnet. Durch die Einteilung in die drei Cluster, in denen die Zahl der befragten Mandatsträger (n) jeweils relativ gleichmäßig verteilt ist, kann nun zwischen kurzen, mittleren und langen Wegstrecken unterschieden werden.⁵

Der Untersuchungsansatz betrachtet für beide Fallbeispiele die Antworten der Mandatsträger in Abhängigkeit von den Anfahrtswegen (gemessen an der Distanz zwischen ihrem Wohnort und dem Kreissitz). Mögliche residuale Variablen, etwa die Parteizugehörigkeit oder das Alter der Mandatsträger, werden aufgrund fehlender Daten nicht berücksichtigt, könnten neben dem Wohnort aber als weitere Einflussgrößen für die Bewertung der Amtsausübung von Bedeutung sein (vgl. u.a. Hesse 2008; 2014). Bevor im Folgenden die Ergebnisse der Befragungen vorgestellt werden, werden zunächst die Auswirkungen der Kreisgebietsreformen hinsichtlich der territorialen Dimensionen der Landkreise überblickshaft zusammengefasst.

a) Landkreis Mecklenburgische Seenplatte

Die Kreisgebietsreform im September 2011 in Mecklenburg-Vorpommern sorgte schon im Vorfeld für Aufsehen: Die ursprünglichen Reformpläne, aus zwölf Kreisen und sechs kreisfreien Städten fünf große Regionalkreise („5+0-Modell“) zu bilden, wurden durch das Urteil des Landesverfassungsgerichts gestoppt. Vor allem infolge der zum Teil sehr pauschalen Annahmen über die Auswirkungen der geplanten Kreise für die Mandatsausübung wurde das Urteil sehr kritisch und kontrovers diskutiert (vgl. Büchner/Franzke/Nierhaus 2008). Durch Nachbesserungen des Gesetzgebers wurden schließlich sechs neue Kreise gebildet sowie die Kreisfreiheit von Rostock und Schwerin erhalten.

Fünf der sechs neu geschaffenen Kreise gehören zu den flächenmäßig größten der Bundesrepublik, wobei der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte die Liste anführt: Mit einer Fläche von 5.468 km², mit der er mehr als doppelt so groß wie das Saarland (2.570 km²) ist, muss der Landkreis im Vergleich als Extremfall betrachtet werden (Tab. 1). Mit einer Bevölkerungszahl von 262.517 Einwohnern (vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2017, S. 25) liegt der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte im oberen Drittel aller deutschen Kreise. Gleichzeitig zählt er bei einer Zahl von 48 Einwohnern pro Quadratkilometer jedoch zu den am dünnsten besiedelten Kreisen Deutschlands.

Tab. 1: Bevölkerung und Fläche nach Kreisfreien Städten und Landkreisen (Mecklenburg-Vorpommern, 2015)

Land	Bevölkerung	Fläche in km ²	Einwohner je km ²
Kreisfreie Stadt			
Landkreis			
Mecklenburg-Vorpommern	1 612 362	23 213	69
Rostock, Stadt	206 011	181	1 137
Schwerin, Stadt	96 800	131	742
Kreisfreie Städte	302 811	312	971
Ludwigslust-Parchim	214 113	4 752	45
Mecklenburgische Seenplatte	262 517	5 470	48
Nordwestmecklenburg	156 270	2 119	74
Landkreis Rostock	213 473	3 423	62
Vorpommern-Greifswald	238 358	3 930	61
Vorpommern Rügen	224 820	3 207	70
Landkreise	1 309 551	22 901	57

Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2017, S. 25; eigene Berechnung.

Neubrandenburg als Kreissitz ist nicht nur die größte Stadt des Kreises (ca. 64.000 Einwohner), sondern auch aufgrund der zentralen Lage und guten Verkehrsanbindung in einer vorteilhaften Position (Abb. 2). Aus entlegeneren Gemeinden können dennoch Anfahrtswege von bis zu 70 Kilometern entstehen, was einer PKW-Fahrtzeit von maximal eineinhalb Stunden entspricht. Jene Entfernungen bilden aber die Ausnahme: Von den 51 befragten Kreistagsmitgliedern im Jahr 2014 gaben lediglich drei Personen (5,9 Prozent) an, dass sie Distanzen dieser Länge bis zum Kreissitz zurücklegen. 39,2 Prozent der Befragten haben nach eigenen Angaben Wegstrecken von mindestens 40 Kilometern und mehr zu bewältigen.

Abb. 2: Der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte mit Darstellung der Lage der Kreisstadt und jener Orte, an denen 2014 Ausschusssitzungen stattfanden



Quelle: Eigene Darstellung.

Neben Neubrandenburg finden Ausschusssitzungen allerdings auch an anderen Orten statt: Nach Auflistung für das Erhebungsjahr 2014 finden diese neben dem Kreissitz häufig in Neustrelitz, Waren (Müritz), Wulkenzin, Demmin, Stavenhagen und Neukalen statt, die sich im Umkreis von Neubrandenburg befinden. Für einige Ausschussmitglieder dürften deshalb Wegstrecken von über 80 Kilometern entstehen. Dazu kommt es insgesamt zu größeren Fahrtenbewegungen aufgrund des zahlenmäßig höheren Anteils an Kreistagsmitgliedern aus der Kreisstadt Neubrandenburg.

b) Kreisstrukturen im Freistaat Sachsen

Im Zuge der sächsischen Kreisgebietsreform wurde am 1. August 2008 die Zahl der Landkreise von 22 auf 10 und die Zahl der kreisfreien Städte von 7 auf 3 reduziert. Als viertkleinstes Flächenland gehört der Freistaat Sachsen seit der Reform neben Mecklenburg-Vorpommern (6 Landkreise) und dem Saarland (6 Landkreise) zu den Flächenländern mit der geringsten Anzahl an Landkreisen. Die durchschnittliche Einwohnerzahl stieg um mehr als 100 Prozent an und betrug im Jahr 2015 273.191 Einwohner (vgl. *Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen* 2017b, S. 45) (Tab. 2).

Mit diesem Durchschnittswert zählen die neu geschaffenen Kreise zu den einwohnerstärksten in Deutschland. Mit durchschnittlich 155 Einwohnern pro Quadratkilometer übersteigen die sächsischen Landkreise zudem den Wert für den Landkreis Mecklenburgische Seenplatte um mehr als das Dreifache. Die durchschnittliche Fläche der Landkreise beträgt seit der Reform ca. 1.760 km², was mehr als eine Verdopplung bedeutet. Gleichzeitig entspricht dies jedoch nur einem Drittel der Fläche des Landkreises Mecklenburgische Seenplatte.

Tab. 2: Bevölkerung und Fläche nach Kreisfreien Städten und Landkreisen (Sachsen, 2015)

Land	Bevölkerung	Fläche in km ²	Einwohner je km ²
Kreisfreie Stadt			
Landkreis			
Freistaat Sachsen	4 084 851	18 449	221
Chemnitz, Stadt	248 645	221	1 125
Dresden, Stadt	543 825	328	1 656
Leipzig, Stadt	560 472	298	1 882
Kreisfreie Städte	1 352 942	847	1 597
Erzgebirgskreis	347 665	1 828	190
Mittelsachsen	312 450	2 116	148
Vogtlandkreis	232 318	1 412	164
Zwickau	324 534	950	342
Bautzen	306 273	2 396	128
Görlitz	260 000	2 111	123
Meißen	245 244	1 455	169
Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	247 412	1 654	150
Leipzig	258 408	1 651	156
Nordsachsen	197 605	2 028	97
Landkreise	2 731 909	17 601	155

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2017b, S. 45; eigene Berechnung.

Obwohl eine möglichst zentrale Lage und gute Verkehrsanbindung der Kreisstädte⁶ dazu beitragen sollen, dass auch Kandidaten aus entfernteren Gemeinden den Kreissitz mit möglichst geringem Zeitaufwand erreichen, können auch in Sachsen in Einzelfällen Anfahrtswege von bis zu 70 Kilometern und mehr entstehen (siehe Abb. 3). Unter den befragten Kreisräten gaben lediglich vier (3 Prozent) an, eine solche Distanz zurücklegen zu müssen (vgl. *Ems* 2016, S. 66). Und auch unter Einbezug der Wegstrecken von 60 Kilometern ergibt sich ein ähnliches Bild: Insgesamt gaben 7 Prozent der Befragten an, Entfernungen von 60 Kilometer und mehr zwischen Wohnort und Kreisstadt zu-

rücklegen zu müssen. Eine Modellrechnung für die vier größten Landkreise Mittelsachsen, Nordsachsen, Bautzen und Görlitz zeigt zudem, dass die Anfahrtswege aus entfernten Gemeinden in die jeweilige Kreisstadt zwischen 57 und 71 Kilometern betragen⁷ und damit Anreisewege von maximal eineinhalb Stunden entstehen können.

Anders als im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte finden die Ausschusssitzungen der sächsischen Landkreise überwiegend am jeweiligen Kreissitz statt,⁸ sodass auch durch die Teilnahme an diesen zahlenmäßig häufiger stattfindenden Terminen in der Regel keine weiteren Anfahrtswege entstehen.

Abb. 3: Kreisfreie Städte und Landkreise im Freistaat Sachsen mit dem zuständigen Verwaltungssitz am 1. Januar 2017



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2017a.

5 Ergebnisse

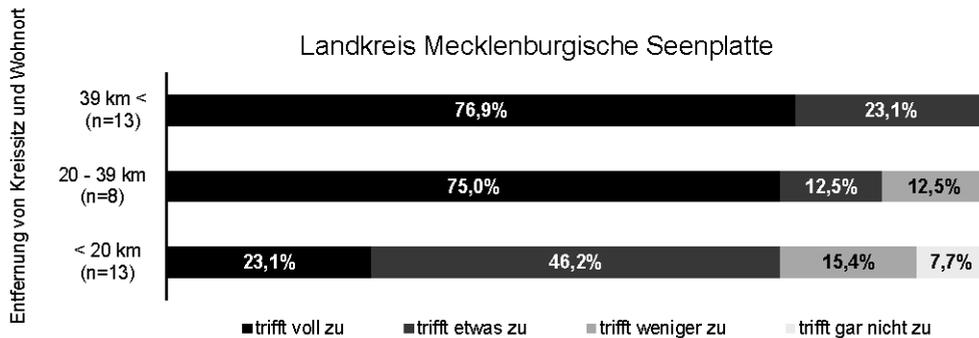
Nachfolgend werden die Ergebnisse der jeweiligen Themenblöcke vorgestellt. Da die Fragestellungen sowie die dazugehörigen Antwortkategorien aus den zwei Befragungen nicht immer identisch und daher nicht uneingeschränkt vergleichbar sind, finden die Datenauswertungen für den Landkreis Mecklenburgische Seenplatte und den Freistaat Sachsen zunächst separat statt. In einem nächsten Schritt werden sodann die zentralen Erkenntnisse zu den einzelnen Themenfeldern und erkennbare Grundtendenzen vergleichend betrachtet.

a) Zeitaufwand

Landkreis Mecklenburgische Seenplatte

Wie zu erwarten, attestieren die Mandatsträger im Antwortbild (Abb. 4) einen deutlich erhöhten Zeitaufwand. Nur wenige finden die Aussage, der Zeitaufwand sei früher geringer gewesen, als „weniger“ oder „gar nicht“ zutreffend. Während etwa drei Viertel derer, die mehr als 20 Kilometer zurücklegen müssen, der These „voll“ zustimmen, treffen nur etwa ein Viertel mit weniger als 20 Kilometern Entfernung zwischen Wohnort und Kreissitz die gleiche Einschätzung (23,1 Prozent). Die Korrelation zwischen Anfahrtsweg und Bewertung der These liegt statistisch in einem mittleren Bereich ($r=0,45$) bei einem hohen Signifikanzwert ($p=0,007$).⁹

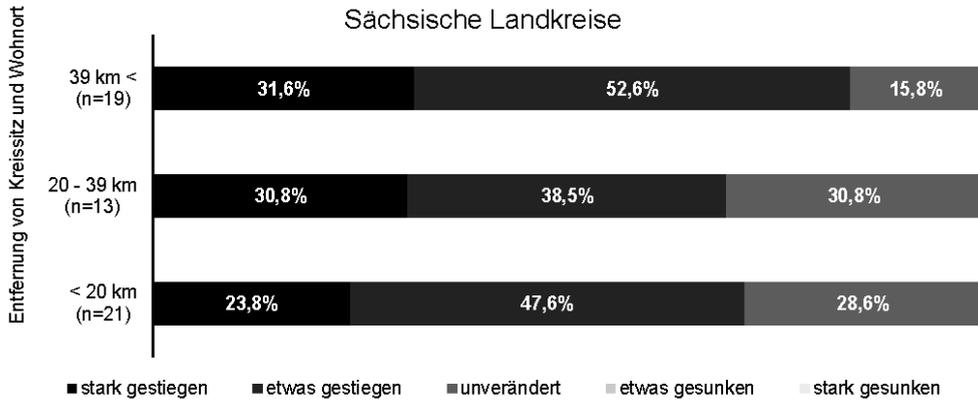
Abb. 4: „Vor der Kreisgebietsreform war der Zeitaufwand für das kommunale Amt im Kreis/in der kreisfreien Stadt geringer.“



Freistaat Sachsen

Anders als im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte ergeben die Antworten der sächsischen Mandatsträger in Abhängigkeit zur Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz kein so eindeutiges Bild (Abb. 5). Zwar wird auch in diesem Fall mehrheitlich angegeben, dass der Zeitaufwand zur Mandatsausübung „stark“ und „etwas gestiegen“ ist, doch unterscheiden sich die Einschätzungen nicht so gravierend zwischen den Mandatsträgern mit unterschiedlichen Distanzen zum Kreissitz. Auffallend ist vor allem, dass sich die Antworten derjenigen, die angaben, Anfahrtswege zwischen 20 und 39 Kilometer und weniger als 20 Kilometer zu haben, nur marginal unterscheiden. Während in beiden Gruppen jeweils circa 70 Prozent der Befragten angeben, dass ihr Zeitaufwand „stark“ beziehungsweise „etwas gestiegen“ ist, gaben dies immerhin 84 Prozent der Kreisräte an, die einen Anfahrtsweg von mehr als 39 Kilometern haben. Auch statistisch belegt der schwache Korrelationskoeffizient ($r=0,03$) bei fehlender Signifikanz ($p=0,811$) einen für Sachsen fehlenden Zusammenhang zwischen Anfahrtsweg und der Einschätzung der eigenen Zeitsituation.

Abb. 5: „Mein Zeitaufwand zur Mandatsausübung ist...“

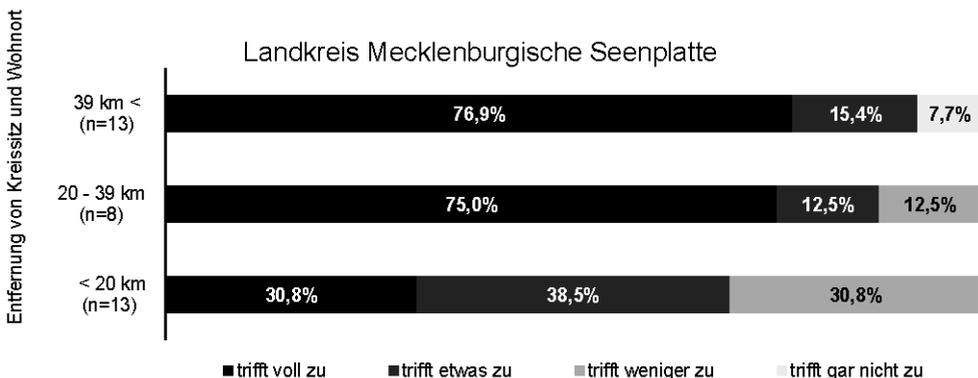


b) Arbeitsbelastung

Landkreis Mecklenburgische Seenplatte

Auf die Frage nach der veränderten Arbeitsbelastung zeigt sich bei den Kreistagsmitgliedern ein ähnliches Antwortbild (Abb. 6) wie beim Zeitaufwand. Auch hier stimmen die zwei Gruppen, die in mehr als 20 Kilometern Entfernung zum Kreissitz wohnen, der Aussage „voll“ zu, dass die Arbeitsbelastung heute höher sei als im alten Kreistag beziehungsweise der Stadtvertretung Neubrandenburg. Bei der Gruppe derer, die weniger als 20 Kilometer zurücklegen, stimmen dieser Aussage etwa ein Drittel „voll“ (30,8 Prozent) und 38,5 Prozent „etwas“ zu. Damit bescheinigt die weit überwiegende Mehrheit, dass die Arbeitsbelastung angestiegen ist. Die Korrelation zwischen Anfahrtsweg und der Einschätzung der Arbeitsbelastung ist schwach ausgeprägt ($r=0,33$) und liegt mit $p=0,055$ knapp außerhalb des definierten Signifikanzniveaus.

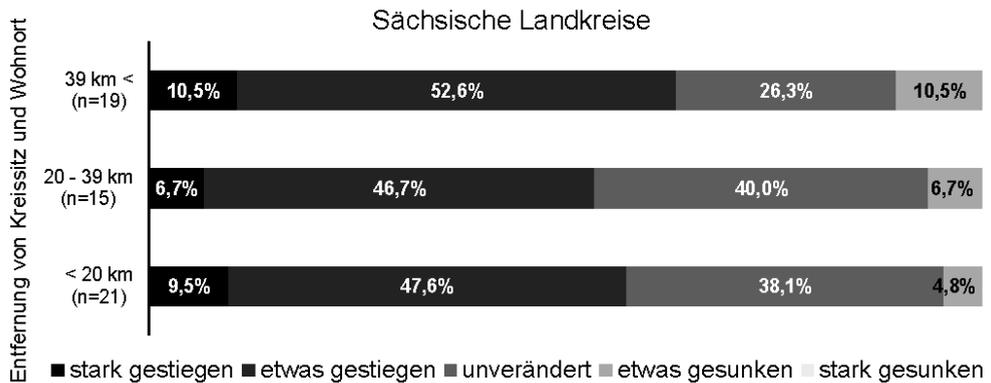
Abb. 6: „Die Arbeitsbelastung im Kreistag ist heute höher als im alten Kreistag bzw. früher in der Stadtvertretung Neubrandenburg.“



Freistaat Sachsen

Hinsichtlich der Bewertung der Arbeitsbelastung (Abb. 7) lässt sich für den Freistaat Sachsen erneut kein klares Antwortmuster in Abhängigkeit zu den Anfahrtswegen der befragten Kreissräte erkennen. Die Aussage „Meine Arbeitsbelastung durch das Mandat ist...“ konnte auf einer 5er-Skala zwischen „stark gestiegen“ und „stark gesunken“ bewertet werden. Unabhängig davon, welche Distanz zwischen dem Wohnort der Mandatsträger und dem Kreissitz liegt, geben die Kreissräte aller Gruppen mehrheitlich an, dass ihre Arbeitsbelastung „stark“ und „etwas gestiegen“ ist ($r=-0,08$ bei $p=0,557$).

Abb. 7: „Meine Arbeitsbelastung durch das Mandat ist...“

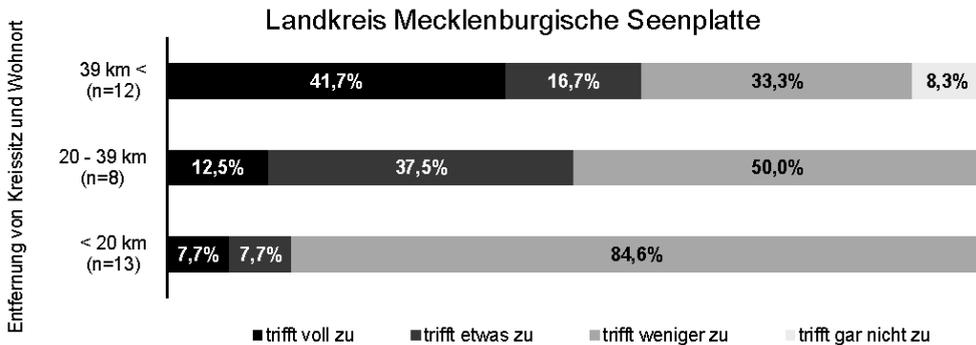


c) Überschaubarkeit

Landkreis Mecklenburgische Seenplatte

Für den Landkreis Mecklenburgische Seenplatte wurden die Mandatsträger gefragt, ob ihnen aufgrund der Kreisgebietsgröße oft der Überblick über die zu behandelnden Themen fehle. Das Antwortbild (Abb. 8) zeigt eine erkennbare Tendenz: Jene Mandatsträger, die 40 Kilometer und weiter vom Kreissitz Neubrandenburg entfernt wohnen, bestätigen den Eindruck eines „fehlenden Überblicks“ mehrheitlich (58,4 Prozent) als „voll“ oder „etwas“ zutreffend; bei jenen mit weniger als 20 Kilometern Anfahrtsweg antwortet so eine Minderheit (15,4 Prozent). Insgesamt zeigen die Antworten, dass die „Überschaubarkeit“ nicht als ein vordergründiges Problem angesehen wird. Der Korrelationskoeffizient ($r=0,391$) im Bereich des Signifikanzniveaus ($p=0,024$) lässt auf einen schwachen Zusammenhang schließen.

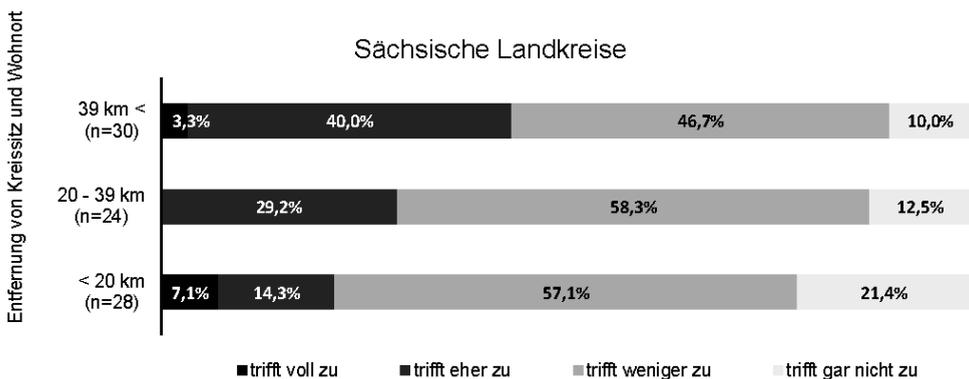
Abb. 8: „Aufgrund der Kreisgebietsgröße fehlt mit oft der Überblick über die zu behandelnden Themen.“



Freistaat Sachsen

Ausgehend von der gleichen Fragestellung ergibt sich bei den Antworten zu der Überschaubarkeit (Abb. 9) des Kreisgebietes zwischen den sächsischen Kreisräten und den Mitgliedern des Kreistags Mecklenburgische Seenplatte ein ähnliches Antwortmuster, wenn auch mit einer schwächeren Ausprägung: Von jenen Mandatsträgern, die 40 Kilometer und weiter vom Kreissitz entfernt wohnen, teilen 43 Prozent den Eindruck eines „fehlenden Überblicks“ als „voll“ oder „etwas“ zutreffend. Bei jenen mit weniger als 20 Kilometern Anfahrtsweg antworten so nur 21 Prozent. Insgesamt zeigt das Antwortbild für Sachsen ebenfalls, dass die „Überschaubarkeit“ nicht als zentrales Problem anzusehen ist. Ein möglicher Zusammenhang zwischen Anfahrtsweg und der Bewertung der Überschaubarkeit muss bei einem schwachen Korrelationskoeffizienten ($r=0,09$) aufgrund fehlender Signifikanz ($p=0,532$) ausgeschlossen werden.

Abb. 9: „Aufgrund der Größe meines Landkreises fehlt mir oft der Überblick über die zu behandelnden Themen.“

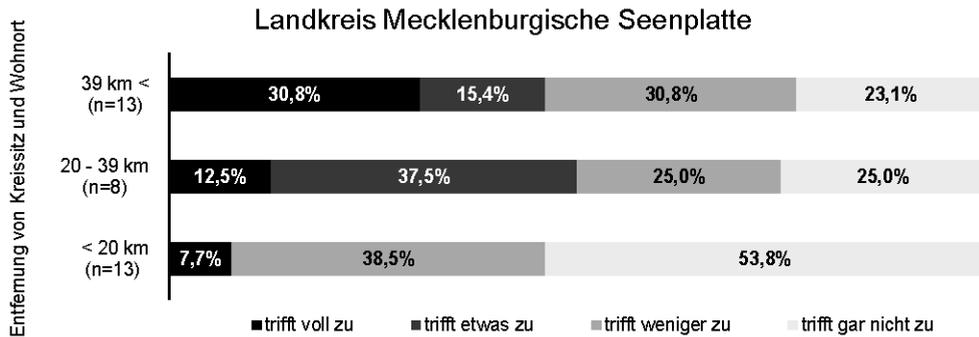


d) Motivation

Landkreis Mecklenburgische Seenplatte

Hinsichtlich der Motivation zeigt sich ein sehr ambivalentes Antwortbild. Der Satz „Aufgrund der Kreisgebietsgröße bin ich heute weniger motiviert, bei Wahlen zum Kreistag zu kandidieren als noch vor der Reform“ war hier als These zu bewerten (Abb. 10). Nach Einschätzung der Befragten ergibt sich ein „Motivationsverlust“ vor allem bei der Gruppe, die in mehr als 39 Kilometern Entfernung leben: Für etwas weniger als der Hälfte dieser trifft die These „voll“ (30,8 Prozent) oder „etwas“ (15,4 Prozent) zu. Bei der zweiten Gruppe (20 bis 39 km) ist ebenso die Hälfte der Auffassung, dass die These „voll“ (12,5 Prozent) oder „etwas“ (37,5 Prozent) zutrifft. Ein anderes Bild ergibt sich erneut bei den Mandatsträger mit weniger als 20 Kilometern Wohnort-Entfernung zum Kreissitz, bei der fast alle die These als „weniger“ (38,5 Prozent) oder „gar nicht“ (53,8 Prozent) zutreffend ansehen. In der Summe werden für die Kandidatur im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte merkliche „Motivationsverluste“ attestiert. Auch der Korrelationskoeffizient ($r=0,437$) im signifikanten Bereich ($p=0,010$) weist auf einen zumindest schwachen Zusammenhang zwischen Anfahrtsweg und schwindender Motivation zur Kandidatur hin.

Abb. 10: „Aufgrund der Kreisgebietsgröße bin ich heute weniger motiviert, bei Wahlen zum Kreistag zu kandidieren als noch vor der Reform.“

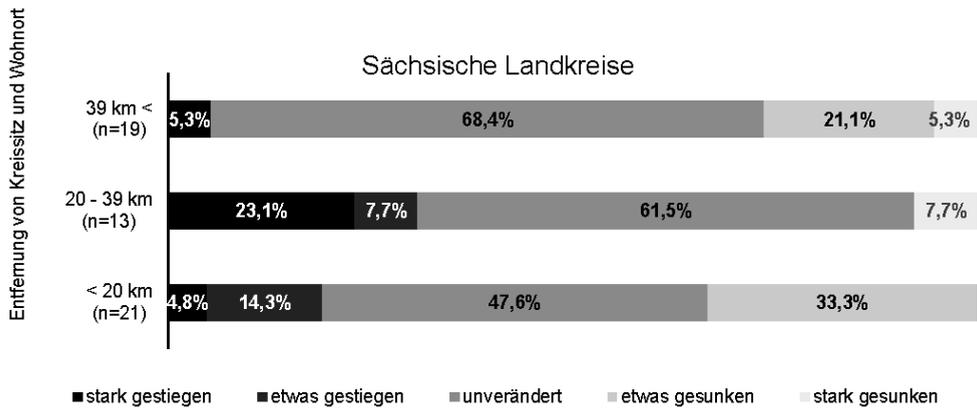


Freistaat Sachsen

Im Hinblick auf eine mögliche veränderte Motivation sollten die sächsischen Kreisräte die Aussage „Meine Motivation, bei den Wahlen zum Kreistag zu kandidieren, ist seit der Reform insgesamt...“ mit Hilfe der Antwortkategorien von „stark gestiegen“ bis „stark gesunken“ ergänzen (Abb. 11). Insgesamt geben die Befragten mehrheitlich an (58 Prozent), dass sich ihre Motivation seit der Reform nicht verändert hat, wobei dennoch ein gewisser Unmut bei einzelnen Mandatsträgern zu erkennen ist (vgl. Ems 2016, S. 85). Werden die Antworten in Abhängigkeit zur Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz gesetzt, fällt auf, dass Kreisräte mit Anfahrtswegen von mehr als 20 Kilometern mehrheitlich angeben, dass ihre Motivation unverändert geblieben ist (68 bzw. 62 Prozent). Lediglich 48 Prozent der „zentrumsnahen“ Gruppe gab dies so an. Gleichzeitig ist die Motivation zur erneuten Kandidatur bei immerhin einem Drittel

dieser Gruppe „etwas gesunken“. Insgesamt lässt sich für Sachsen statistisch ($r=0,04$ bei $p=0,764$) kein Zusammenhang zwischen Anfahrtsweg und Motivation zur Kandidatur erkennen.

Abb. 11: „Meine Motivation, bei den Wahlen zum Kreistag zu kandidieren, ist seit der Reform insgesamt...“

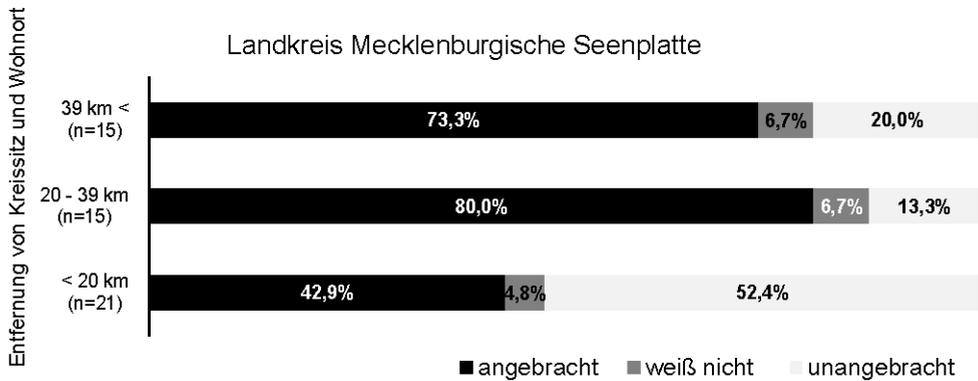


e) Bewertung des Ehrenamts

Landkreis Mecklenburgische Seenplatte

Mandatsträger im Kreis Mecklenburgische Seenplatte sollten abschließend bewerten, ob sie Bedenken teilen, die Flächenausdehnung könnte die ehrenamtliche Kreistagsarbeit erschweren (Abb. 12). Erneut zeigt sich ein deutlich anderes Antwortbild bei der Gruppe, die nahe zum Kreissitz wohnt (<20 km). Hier sehen 42,9 Prozent Bedenken als „angebracht“ an. Bei den zwei Gruppen mit über 20 Kilometern Entfernung zum Kreissitz ist dies bei ganzen 80 Prozent (20 – 39 km) und 73,3 Prozent (>39 km) der Fall. Bedenken hinsichtlich einer Auswirkung der Kreisgröße auf das Ehrenamt werden also mehrheitlich geteilt. Den Zusammenhang zwischen der Bewertung des Ehrenamts in Abhängigkeit vom Anfahrtsweg belegt ein schwacher Korrelationskoeffizient ($r=0,37$) im signifikanten Bereich ($p=0,010$).

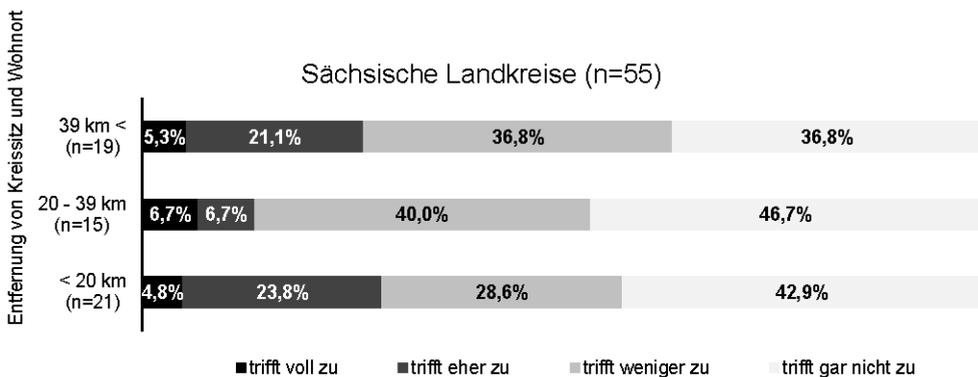
Abb. 12: „Bedenken, die ehrenamtliche Partizipation im Kreistag könnte aufgrund der Flächenausdehnung des Kreises leiden, beurteile ich angesichts der derzeitigen Arbeit des Kreistags als...“



Freistaat Sachsen

„Aufgrund der veränderten Anforderungen und Bedingungen ist seit der Kreisgebietsreform eine ehrenamtliche Kreisratstätigkeit kaum noch möglich“ – diese zugespitzte Aussage (Abb. 13) verneinen alle drei Gruppen mit deutlicher Mehrheit. Während immerhin knapp 29 Prozent der „zentrumsnah“ ansässigen Kreisräte und 25 Prozent derer, die einen Anfahrtsweg von 40 Kilometern und mehr haben, Bedenken äußern, tun dies lediglich 13 Prozent, die eine Distanz von 20 bis 39 Kilometern zurücklegen müssen. Erneut ist auch statistisch kein Zusammenhang ($r=0,01$ bei $p=0,941$) zwischen dem Anfahrtsweg und der Bewertung der These zu erkennen.

Abb. 13: „Aufgrund der veränderten Anforderungen und Bedingungen ist seit der Kreisgebietsreform eine ehrenamtliche Kreisratstätigkeit kaum noch möglich.“



6 Zusammenfassung und Ausblick

Im vorliegenden Beitrag wurde auf der Mikroebene der Frage nachgegangen, ob Mandatsträger aus peripher gelegenen Wahlkreisen die Folgen der Kreisgebietsreform für ihre Amtsausübung anders beziehungsweise schlechter bewerten als jene, die vergleichsweise nah am Kreissitz wohnen. Entlang der einschlägigen Kriterien Zeit- und Arbeitsaufwand, Überschaubarkeit, Bewertung der Reform sowie Motivation zur Kandidatur (vgl. Kapitel 2) wurden die Antworten der Kreistagsmitglieder in Abhängigkeit zur Distanz zwischen Wohnort und Sitz der Kreisverwaltung gesetzt. Hierfür erfolgte eine Einteilung der Befragten in drei Cluster:

- Cluster 1: < 20 Kilometer
- Cluster 2: 20 bis 39 Kilometer
- Cluster 3: > 39 Kilometer

Die vom LVerfG MV hervorgebrachte Befürchtung, dass ab einer bestimmten Größenordnung der Kreise negative Effekte vor allem für Mandatsträger aus entfernteren Bereichen auftreten und damit eine Amtsausübung erschweren würden (vgl. *LVerfG MV* 2007, S. 54), lassen sich in der vorliegenden Untersuchung für den Landkreis Mecklenburgische Seenplatte bestätigen. Die statistisch schwachen bis mittleren Zusammenhänge zwischen dem Anfahrtsweg und der jeweiligen Einschätzung der eigenen Mandatsausübung liegen nahezu alle im signifikanten Bereich. Dahingegen zeigt die Analyse der Antworten der sächsischen Kreisräte in Abhängigkeit zur Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz kein eindeutiges Muster. Die befragten sächsischen Kreisräte, die aus peripheren Orten kommen, bewerten die Folgen der Gebietsreform nicht anders als jene, die im Nahbereich wohnen. Auch die statistischen Kennzahlen lassen auf keinen Zusammenhang schließen.

Hinsichtlich des Zeit- und Arbeitsaufwandes konnte für den Landkreis Mecklenburgische Seenplatte gezeigt werden, dass Mandatsträger, die mehr als 20 Kilometer entfernt vom Kreissitz wohnen, einen für sich deutlich höheren Aufwand sehen als jene, die im Umkreis von weniger als 20 Kilometern wohnen. Gleiches gilt für die Vereinbarkeit der ehrenamtlichen Kreistagsarbeit mit dem Beruf oder der Haupttätigkeit. In Sachsen konnte hingegen kein Einfluss des Wohnorts auf die Bewertung des Zeit- und Arbeitsaufwands festgestellt werden. Und auch bezüglich der Frage nach der Vereinbarkeit lässt sich für Sachsen kein Muster zwischen den Clustern erkennen. Insgesamt zeigt sich dennoch sowohl im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte als auch im Freistaat Sachsen, dass sich der Zeit- und Arbeitsaufwand bei den befragten Mandatsträgern erhöht hat. Dies spiegelt auch Ergebnisse aus früheren Untersuchungen wider (vgl. *Hesse* 2014; *Ems* 2016).

Bei der Frage nach der „Überschaubarkeit“ der Kreise zeigt sich für den Kreis Mecklenburgische Seenplatte und die sächsischen Kreise ein vergleichbares Antwortbild, in dem mit größerer Wohnort-Entfernung zum Kreistag „der Überblick über die zu behandelnden Themen“ durchschnittlich als schwieriger bewertet wird. Allerdings muss betont werden, dass die „Überschaubarkeit“ beziehungsweise der „fehlende Überblick“ als ein nicht auffälliges Problem angesehen wird und daher diese häufig vermutete Variable grundsätzlich in Zweifel gezogen werden kann (vgl. *Hesse* 2008; *Seitz* 2007b).

Eine schwindende Motivation zur Kreistagskandidatur, wie sie als häufiges Argument gegen Großkreise hervorgebracht wird, lässt sich nur im leichten Umfang aus

dem Antwortbild im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte ablesen. Erneut zeigt sich hier ein Muster, wonach die attestierte Motivation in größerer Wohnort-Entfernung zum Kreissitz abnimmt. Für Sachsen zeigen die Antworten hingegen weder eine schwindende Motivation, noch einen territorialen Zusammenhang und untermauern damit Ergebnisse von *Seitz*' Untersuchungen (vgl. *Seitz* 2008).

Bei der Bewertung der Thesen, ob die Mandatsträger sinngemäß die territorialen Ausmaße selbst als negativen Faktor fürs Ehrenamt ansehen, artikulieren sich – im Gegensatz zu Sachsen – vor allem im Kreis Mecklenburgische Seenplatte starke Bedenken. Es zeigt sich erneut, dass Kreistagsmitglieder aus dem Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, die mehr als 20 Kilometer zum Kreissitz zurücklegen müssen, die Flächenausdehnung deutlich problematischer einschätzen als jene, die zentrumsnah wohnen. Für den Freistaat Sachsen lässt sich ein solches Antwortmuster hingegen nicht erkennen. Vielmehr sehen die sächsischen Befragten die ehrenamtliche Kreisratstätigkeit durch die vergrößerten Kreisgebiete übereinstimmend und damit unabhängig von ihrem Wohnort als nicht gefährdet an (vgl. hierzu auch *Hesse* 2014; *Ems* 2016).

Insgesamt lässt sich also der vermutete „territoriale Effekt“, dass die Auswirkungen größerer Kreise vor allem jene als kritischer bewerten, die lange Wegstrecken zur Amtsausübung im Kreis zurücklegen müssen, nur für den Landkreis Mecklenburgische Seenplatte bestätigen. Auffallend sind die oft deutlich anderen Bewertungsmuster zwischen der „zentrumsnahen“ Gruppe (<20 km) und jenen zwei Gruppen (>20 km und >39 km) mit weiteren Anfahrtswegen, die einen „Ortsvorteil“ für Mandatsträger in und um den Kreissitz Neubrandenburg vermuten lassen.

In Sachsen kann dieser territoriale Effekt hingegen nicht nachgewiesen werden. Es zeigen sich also keine systematischen Unterschiede im Antwortverhalten der Kreisräte in Abhängigkeit zur Distanz zwischen Wohnort und Kreissitz. Doch wie können diese unterschiedlichen Ergebnisse aus dem Landkreis Mecklenburgische Seenplatte und dem Freistaat Sachsen erklärt werden und welche Schlüsse können daraus gezogen werden?

Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei dem Landkreis Mecklenburgische Seenplatte um den flächenmäßig größten Landkreis Deutschlands und damit um einen Extremfall, der besonders weite Anfahrtswegen von den Mandatsträgern fordert. Vor allem die Ausschusssitzungen, die in umliegenden Orten zum Kreissitz stattfinden, können die Fahrtzeiten für einige Mandatsträger noch einmal deutlich erhöhen. Es kann also angenommen werden, dass die wahrgenommenen negativen Effekte auf das Ehrenamt erst ab einer bestimmten Größenordnung der Kreise (ca. 5.000 km²) auftreten und dann vor allem diejenigen Mandatsträger betroffen sind, die in peripheren Wahlkreisen wohnen.

Die Landkreise des Freistaates Sachsen bewegen sich hingegen in einer Größenordnung, bei der auch Mandatsträger aus entlegenen Regionen keine deutlich negativeren Effekte wahrnehmen. Es kann also konstatiert werden, dass Gebietsgrößen zwischen 950 km² (Zwickau) und 2.400 km² (Bautzen) zwar einen Mehraufwand hinsichtlich der aufzubringenden Zeit und der Arbeitsbelastung für die Mandatsträger insgesamt bedeutet (vgl. *Ems* 2016, S. 97), dies jedoch von Kreistagsmitgliedern mit weiteren Anfahrtswegen zur Kreisstadt nicht negativer bewertet wird und damit die Ausübung des Ehrenamtes grundsätzlich weiterhin für Kandidaten aus allen Wahlkreisen möglich ist.

Die hier vorgestellten Ergebnisse bestätigen zum einen die Befunde von *Seitz* (2007a) für Landkreise mit einer Flächenausdehnung bis zu circa 3.000 km² und zum

anderen seine Vermutung, dass sich bei einem weiteren Distanzanstieg die Reformeffekte negativ auf die Kandidaturbereitschaft auswirken können (vgl. *Seitz* 2008, S. 99). Es kann also nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Flächenausdehnung der Landkreise, wie sie in Mecklenburg-Vorpommern gebildet wurden, zumindest am Rande einer für das Amt zumutbaren Größe bewegen. Weitere Vergleichsuntersuchungen – gerade einschließlich der anderen fünf Kreise des Landes – könnten eine belastbare Empirie für kommende Reformdebatten liefern.

Anmerkungen

- 1 Einen ähnlichen Ansatz wählte bereits *Seitz* (vgl. *Seitz* 2007a, 2008), der einen Zusammenhang zwischen der Entfernung der Gemeinden zum Kreissitz und der Bereitschaft der Gemeindeglieder, sich um ein Kreistagsmandat zu bewerben, vermutet (siehe hierzu Kapitel 2 – Aktueller Forschungsstand).
- 2 Im Folgenden wird zu Gunsten der Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Selbstverständlich ist jeweils das weibliche Genus eingeschlossen.
- 3 Der vorliegende Beitrag befasst sich ausschließlich mit Untersuchungsbefunden für die Kreisebene in Deutschland. Auf diese Weise soll eine bessere Vergleichbarkeit der Ergebnisse erreicht und das Problem der Übertragbarkeit der Befunde aus anderen Ländern oder Verwaltungseinheiten eingegrenzt werden. Nicht zuletzt sind diese Herausforderungen ein Grund dafür, dass es bisher eine vergleichsweise geringe Anzahl an internationalen Vergleichsstudien zu Gebietsreformen gibt (vgl. *Kuhlmann/Seyfried/Siegel* 2017, S. 65-68; siehe u.a. *Denters u.a.* 2014; *Van Houwelingen* 2014).
- 4 Zu einer abweichenden Einschätzung kommen *Blesse/Rösel* (2017) in ihrer Untersuchung zu Sachsen. So sehen die Autoren einen signifikanten Rückgang der Bewerberzahlen seit der Kreisgebietsreform und schlussfolgern, dass Gebietsreformen die Attraktivität ehrenamtlicher kommunalpolitischer Mandate schmälern würde. Gleichwohl weisen sie darauf hin, dass sie lediglich sechs von zehn sächsischen Landkreisen in ihrer Berechnung berücksichtigen und angesichts dieser niedrigen Zahl von Beobachtungen weiterer Forschungsbedarf besteht (vgl. *Blesse/Rösel* 2017, S. 19).
- 5 Eine ähnliche Einteilung wurde auch vom LVerfG MV verwendet. So wird zwischen Nahbereich und Fernbereich unterschieden, wobei der Fernbereich einer Distanz von mehr als 40 Kilometern zwischen Kreissitz und Wohnort entspricht (vgl. *LVerfG MV* 2007, S. 51).
- 6 Vgl. auch die Urteile des Verfassungsgerichtshofs des Freistaates Sachsen aus den Jahren 2008 und 2009 zur Bestimmung, den Sitz des Landratsamtes im neu gebildeten Landkreis Leipzig der Großen Kreisstadt Borna zuzuweisen (*SächsVerfGH* 2008; *SächsVerfGH* 2009).
- 7 Berücksichtigt wurden die schnellsten Routen für PKWs: Schkeuditz – Torgau: 66 km; Bockelwitz – Freiberg: 57 km; Elsterheide – Bautzen: 71 km; Bad Muskau – Görlitz: 69 km.
- 8 Dies gilt nicht für den Landkreis Nordsachsen. Hier finden die Ausschusssitzungen an wechselnden Orten statt.
- 9 Von einem signifikanten Zusammenhang wird bei einem üblichen Signifikanzniveau von $p < 5\%$ ausgegangen.

Literatur

- Baumann, Jens*, 2005: Handlungsstrategien im Rahmen der Kreisgebietsreform – am Beispiel von Kreissitzbestimmung und Zentralitätsausgleich im Freistaat Sachsen, Dresden: TUDpress, Verlag der Wissenschaften.
- Blesse, Sebastian/Rösel, Felix*, 2017: Gebietsreformen: Hoffnungen, Risiken und Alternativen (ifo Working Paper No. 234), München: Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung.
- Bogumil, Jörg*, 2016: Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen. Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales, Bochum.
- Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael*, 2008: Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, KWI-Gutachten 2, Potsdam: Universitätsverlag.

- Bull, Hans Peter*, 2007: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Funktional-, Struktur- und möglichen Kreisgebietsreform in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag der Staatskanzlei Schleswig-Holstein.
- Dahl, Robert A./Tuft, Edward R.*, 1973: *Size and Democracy*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Denters, Sebastianus A. H./Goldsmith, Michael/Ladner, Andreas/Mouritzen, Poul Erik/Rose, Lawrence E.*, 2014: *Size and Local Democracy*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Ems, Svenja/Greiner-Bild, Inga*, 2017: Kreisgebietsreformen: Auswirkungen für Mandatsträger und Führungskräfte, in: *Public Governance*, 13(1), S. 16-18.
- Ems, Svenja*, 2016: Die Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen. Auswirkungen des territorialen Neuzuschnitts auf die Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts, Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Franzke, Jochen*, 2013: Funktional- bzw. Gebietsreformen und kommunale Leistungsfähigkeit, in: *Bauer, Hartmut/Büchner, Christiane/Franzke, Jochen* (Hrsg.), *Starke Kommunen in leistungsfähigen Ländern. Der Beitrag von Funktional- und Territorialreformen*, KWI Schriften 7, Potsdam: Universitätsverlag, S. 11-26.
- Hesse, Joachim Jens*, 2015: Staatsreform in Deutschland und Europa. Der öffentliche Sektor im nationalen und internationalen Vergleich. Gefährdete Selbstverwaltung? Die „Großkreise“ in Mecklenburg-Vorpommern, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hesse, Joachim Jens*, 2014: Auswirkungen der Landkreisneuordnung. Beobachtungsauftrag nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 18.08.2011. Zweiter Zwischenbericht: 2013/2014, Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.
- Hesse, Joachim Jens*, 2008: Kreisgröße und kommunales Ehrenamt. Untersuchung im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern, Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.
- Kuhlmann, Sabine/Seyfried, Markus/Siegel, John*, 2017: Wirkungen von Gebietsreformen. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Inneren und für Kommunales des Landes Brandenburg. Stand der Forschung und Empfehlungen für das Land Brandenburg.
- Kuhlmann, Sabine/Wayenberg, Ellen*, 2016: Institutional impact assessment in multi-level systems: conceptualizing decentralization effects from a comparative perspective, in: *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), S. 233-254.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut*, 2011: The evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: a still neglected research agenda, in: *Local Government Studies*, 37(5), S. 479-494.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern*, Drs. 5/1380: Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ zu der Unterrichtung durch die Landesregierung „Ziele, Leitbild und Leitlinien der Landesregierung für eine Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern“ (Drucksache 5/1059) gemäß Beschluss des Landtages vom 12. Dezember 2007 (Drucksache 5/1105).
- LVerfG MV*: Urteil vom 26. Juli 2007, 9-17/06.
- Nierhaus, Michael*, 2008: Einführung. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen, in: *Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael* (Hrsg.), *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern*, KWI-Gutachten 2, Potsdam: Universitätsverlag, S. 7-12.
- Nürnberger, Henrik*, 2015: Auswirkung der territorialen Dimension eines Landkreises auf die Mandatsausübung der Kreistagsmitglieder. Falluntersuchung am Regionalkreis Mecklenburgische Seenplatte, unveröffentlichte Bachelorarbeit, eingereicht an der Professur Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Universität Potsdam.
- Oliver, J. Eric*, 2001: *Democracy in Suburbia*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Oliver, J. Eric*, 2000: City Size and Civic Involvement in Metropolitan America, in: *American Political Science Review*, 94(2), S. 361-373.
- Putnam, Robert D.*, 2000: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, NY: Simon & Schuster.

- Rocke, Burghard/Rüsen, Christian*, 2003: Gebietsreform als Lösung der Finanzkrise der schleswig-holsteinischen Kreise? – Ein Diskussionsleitfaden, in: *Die Gemeinde. Zeitschrift für die kommunale Selbstverwaltung in Schleswig-Holstein*, 55, S. 227-232.
- SächsVerfGH*: Urteil vom 26. Juni 2009, Vf. 79-II-08.
- SächsVerfGH*: Urteil vom 25. September 2008, Vf. 54-VIII-08.
- Seitz, Helmut*, 2008: Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern im Lichte sozialwissenschaftlicher empirischer Evidenz, in: *Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael* (Hrsg.), *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern*, KWI-Gutachten 2, Potsdam: Universitätsverlag, S. 83-103.
- Seitz, Helmut*, 2007a: Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie, in: ifo Dresden, Bericht 5/2007, S. 26-37.
- Seitz, Helmut*, 2007b: Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein.
- Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern*, 2017: *Statistisches Jahrbuch 2017*.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen*, 2017a: Kreisfreie Städte und Landkreise im Freistaat Sachsen mit dem zuständigen Verwaltungssitz am 1. Januar 2017. Online verfügbar unter: https://www.statistik.sachsen.de/download/010_GB-Gebiet/Karte_Verwaltungsgliederung_012017.pdf, Stand: 19.01.2018.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen*, 2017b: *Statistisches Jahrbuch Sachsen 2017*, 26. Jahrgang.
- Tessmann, Jens*, 2012: Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform. Rahmenbedingungen, Herausforderungen, Reformstrategien und Personalintegration als Schwerpunkt der Reformumsetzung, 2. Aufl, KWI-Gutachten 5, Potsdam: Universitätsverlag.
- Tessmann, Jens*, 2008: Die Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern im Spiegel der Rechtsprechung, in: *Büchner, Christiane/Franzke, Jochen/Nierhaus, Michael* (Hrsg.), *Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern*, KWI-Gutachten 2, Potsdam: Universitätsverlag, S. 121-123.
- Van Houwelingen, Pepijn*, 2014: Political participation and municipal population size: A meta-study, in: *Local Government Studies*, 43(3), S. 408-428.
- Verba, Sidney/Nie, Norman/Kim, Jae-On*, 1978: *Participation and Political Equality. A Seven-Nation Comparison*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, Sidney/Nie, Norman*, 1972: *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*, New York, NY: Harper & Row.
- Wollmann, Hellmut*, 2008: *Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich*, Wiesbaden: Wüstenrot Stiftung und VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Anschriften der Autoren:

Svenja Ems, Universität Potsdam, Professur Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation, August-Bebel-Straße 89, Haus 7, 14482 Potsdam
E-Mail: svenja.ems@uni-potsdam.de

Henrik Nürnberger, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, August-Bebel-Straße 89, Haus 7, 14482 Potsdam
E-Mail: henrik.nuernberger@uni-potsdam.de