

## **Bürgerpräferenzen zum Thema Interkommunale Zusammenarbeit**

### **Ergebnisse einer Befragung in drei hessischen Landkreisen**

Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport

**Autoren\*:**

Prof. Dr. Ivo Bischoff

Christian Bergholz, M.Sc.

Diplom-Volkswirt Frédéric Blaeschke

(Februar 2014)

\* Universität Kassel  
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften  
Fachgebiet Finanzwissenschaft  
Nora-Platiel-Straße 4  
34109 Kassel  
T. 0561 304 3064  
F. 0561 804 3088  
bischoff@wirtschaft.uni-kassel.de  
[www.uni-kassel.de/go/bischoff\\_vwl](http://www.uni-kassel.de/go/bischoff_vwl)

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	5
1. Einleitung .....	8
2. Interkommunale Zusammenarbeit: Grundlagen und Stand der Forschung.....	10
2.1 Definition und Formen.....	10
2.2 Interkommunale Zusammenarbeit im Lichte der ökonomischen Theorie des Föderalismus ...	11
2.3 Stand der Literatur: Zustandekommen und Wirkungen der interkommunalen Zusammenarbeit .....	15
2.4 Verbandsgemeinden .....	18
3. Theorie der Bürgerpräferenzen zu IKZ.....	20
3.1 Politik-Präferenzen bezüglich der Intensität der Zusammenarbeit.....	21
3.1.1 Individuelle Faktoren .....	22
3.1.2 Faktoren auf Ebene der Wohngemeinde.....	25
3.1.3 Faktoren auf Ebene der Nachbargemeinden.....	26
3.1.4 Sonstige Faktoren/Kontrollfaktoren .....	27
3.2 Fragen zum Konzept der Verbandsgemeinden.....	27
3.2.1 Erwartung bezüglich der Gesamtwirkung von Verbandsgemeinden auf das Wohlergehen .....	28
3.2.2 Bereitschaft, finanzielle Spielräume mit weiteren Wegen für Behördengänge zu erkaufen .....	28
4. Befragungsdesign.....	29
4.1 Hintergrundinformation zu den drei Landkreisen .....	29
4.2 Aufbau des Fragebogens.....	32
4.3 Technische Durchführung der Befragung .....	33
5. Beschreibung der Daten.....	35
5.1 Ausgewählte exogene Variablen.....	35
5.2 Politik-Präferenzen zum Thema IKZ.....	42
5.3 Erwartungen bezüglich Wirkungen von Verbandsgemeinden .....	47
6. Ergebnisse einer multivariaten Regressionsanalyse.....	50
6.1 Methodische Grundlagen .....	50
6.2 Interkommunale Zusammenarbeit in fünf ausgewählten Aufgabenbereichen .....	51
6.3 Verbandsgemeinden .....	56
7. Diskussion der Ergebnisse.....	59
7.1 Interkommunale Zusammenarbeit .....	59
7.2 Verbandsgemeinden .....	62
8. Fazit .....	63
Literaturverzeichnis.....	64
Anhang A: Fragebogen .....	69
Anhang B: Regressionsergebnisse.....	80

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Grenzkosten, Grenznutzen und IKZ-Verbundgröße .....	14
Abbildung 3.1: Frage zu den Politik-Präferenzen für IKZ .....	21
Abbildung 5.1: Einschätzung der Entwicklung der finanziellen Leistungsfähigkeit der eigenen Gemeinde [Antworthäufigkeit in %] .....	36
Abbildung 5.2: Einschätzung der Bevölkerungsentwicklung der eigenen Gemeinde [Antworthäufigkeit in %] .....	36
Abbildung 5.3: Bewertung des Angebotes an Flächen und Infrastruktur für Unternehmen [Antworthäufigkeit in %] .....	37
Abbildung 5.4: Bewertung des Betreuungsangebotes für Kinder in der eigenen Gemeinde [Antworthäufigkeit in %] .....	37
Abbildung 5.6: Bewertung des Angebotes an bürgernaher Infrastruktur [Antworthäufigkeit in %] ..	38
Abbildung 5.7: Bewertung der Qualität von Verwaltungsdienstleistungen [Antworthäufigkeit in %]	38
Abbildung 5.8: Bewertung des Leistungsangebotes insgesamt [Antworthäufigkeit in %] .....	38
Abbildung 5.9: Einschätzung zur Aussage: Gemeinden können durch Zusammenarbeit ihre Kosten deutlich senken. [Antworthäufigkeit in %] .....	39
Abbildung 5.10: Einschätzung zur Aussage: Gemeinden können durch Zusammenarbeit einen Qualitätssprung erreichen. [Antworthäufigkeit in %] .....	39
Abbildung 5.11: Einschätzung zur Aussage: Wenn Gemeinden zusammenarbeiten, verlieren die Bürger Einfluss und Kontrollmöglichkeit. [Antworthäufigkeit in %] .....	40
Abbildung 5.12: Einschätzung zur Aussage: Lokale Politiker verhindern eine stärkere Zusammenarbeit. [Antworthäufigkeit in %] .....	40
Abbildung 5.13: Vertrauen in die lokale Politik [Antworthäufigkeit in %] .....	41
Abbildung 5.14: Vertrauen in die Landesregierung [Antworthäufigkeit in %] .....	41
Abbildung 5.15: Vertrauen in die öffentliche Verwaltung [Antworthäufigkeit in %] .....	41
Abbildung 5.16: Politikpräferenzen zur IKZ im Bereich Gewerbegebiete [Antworthäufigkeit in %] ....	42
Abbildung 5.17: Politikpräferenz zur IKZ im Bereich Kinderbetreuung [Antworthäufigkeit in %] .....	42
Abbildung 5.18: Politikpräferenz zur IKZ im Bereich Straßeninstandhaltung und Winterräumdienst [Antworthäufigkeit in %] .....	43
Abbildung 5.19 Politikpräferenz zur IKZ im Bereich bürgernaher Infrastruktur [Antworthäufigkeit in %] .....	43
Abbildung 5.20: Politikpräferenz zur IKZ im Bereich von Verwaltungsdienstleistungen [Antworthäufigkeit in %] .....	43
Abbildung 5.21: Politikpräferenz zur Partnerschaftsstruktur im Falle einer Zusammenarbeit: Meine Gemeinde sollte meiner Ansicht nach... [Antworthäufigkeit in % in Gemeinden mit Bevölkerung < 5000] .....	44
Abbildung 5.22: Einschätzung zur Aussage: Alles in allem würden wir als Bürger in meiner Gemeinde gewinnen, wenn wir uns mit anderen Gemeinden in einer Verbandsgemeinde organisieren würden. [Antworthäufigkeit in %] .....	47
Abbildung 5.23: Aussage: Ich bin bereit, weitere Wege für Behördengänge in Kauf zu nehmen, wenn eine Verbandsgemeinden-Gründung finanzielle Freiräume für meine Gemeinde schafft. [Antworthäufigkeit in %] .....	47

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 4.1:	Kennzahlen der untersuchten Landkreise.....	31
Tabelle 5.1:	Univariate Vergleiche zum Anteil der Befragten, die einer intensiven Zusammenarbeit in einem bestimmten Bereich zustimmen [Antworthäufigkeit in %].....	46
Tabelle 5.2:	Univariate Vergleiche zum Anteil der Befragten, die den genannten Aussagen zu Verbandsgemeinden zustimmen [Antworthäufigkeit in %].....	48
Tabelle B.1	Überblick über die verwendeten erklärenden Variablen.....	80
Tabelle B.2	Regressionsergebnisse zu den Politik-Präferenzen im Bereich Gewerbegebiete.....	82
Tabelle B.3	Regressionsergebnisse zu den Politik-Präferenzen im Bereich Kinderbetreuung .....	83
Tabelle B.4	Regressionsergebnisse zu den Politik-Präferenzen im Bereich lokale Straßen und Winterdienst .....	84
Tabelle B.5	Regressionsergebnisse zu den Politik-Präferenzen im Bereich bürgernahe Infrastruktur .....	85
Tabelle B.6	Regressionsergebnisse zu den Politik-Präferenzen im Bereich administrative Aufgaben .....	86
Tabelle B.7	Regressionsergebnisse zu den Erwartungen bezüglich der Gesamtwirkung von Verbandsgemeinden .....	87
Tabelle B.8	Regressionsergebnisse zu der Bereitschaft der Befragten, weitere Wege bei Behördengängen in Kauf zu nehmen .....	88

## Zusammenfassung

Kleine und mittlere Gemeinden abseits der Ballungsräume stehen angesichts des intensiven interregionalen Wettbewerbs um Kapital und qualifizierte Arbeitskräfte, des demographischen Wandels und der angespannten Situation der öffentlichen Haushalte vor großen Herausforderungen. Die freiwillige Zusammenarbeit von Kommunen (interkommunale Zusammenarbeit oder kurz IKZ) ist ein möglicher Baustein in einer umfassenden Strategie, mit der die Gemeinden den o.g. Herausforderungen begegnen können. Ein Blick auf die wissenschaftliche Literatur zum Thema IKZ zeigt: Aus theoretischer Sicht gibt es eine Reihe von Gründen, die dafür sprechen, dass IKZ den Gemeinden helfen kann, ihre Kosten zu senken und ein qualitativ akzeptables öffentliches Leistungsangebot zu sichern. Wenngleich die Wirkungen von IKZ auf Kosten und Qualität des öffentlichen Leistungsbündels bisher kaum empirisch untersucht wurden, herrscht in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur die Ansicht vor, dass der IKZ bei der Bewältigung dieser Herausforderungen eine wichtige Rolle zukommt. Zugleich herrscht in der Politik wie auch in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur die Ansicht vor, dass das Potential von IKZ bisher nicht ausgenutzt wird. Eine mögliche Erklärung dafür sind Widerstände von Seiten der Bürgerinnen und Bürger. Die vorliegende Studie liefert eine erste systematische Analyse der Bürgerpräferenzen zum Thema IKZ. Im Mittelpunkt stehen dabei folgende Fragen: Wie stehen die Bürgerinnen und Bürger zu IKZ? Welche Faktoren bestimmen, ob sie der IKZ positiv oder negativ gegenüberstehen? Wie bewerten die Bürgerinnen und Bürger die institutionell festere Lösung der Verbandsgemeinde?

Herzstück ist eine speziell für diese Studie durchgeführte Befragung von Bürgerinnen und Bürgern in drei hessischen Landkreisen (Landkreis Kassel, Werra-Meißner-Kreis und Odenwald-Kreis). Über 1.400 Bürgerinnen und Bürger sind dem Aufruf zur Teilnahme an der Befragung gefolgt. Die Befragung liefert uns Informationen über die Präferenz für IKZ in fünf wichtigen kommunalen Aufgabenfeldern (Gewerbegebiete, Kinderbetreuung, Instandhaltung lokaler Straßen und Winterdienst, bürgernahe Infrastruktur, Verwaltungsangelegenheiten) sowie Informationen zu zentralen Faktoren für mögliche interpersonelle Unterschiede in den Präferenzen.

Unsere Ergebnisse erlauben verschiedene Schlussfolgerungen bezüglich der Akzeptanz von IKZ bei den Bürgerinnen und Bürgern der drei befragten Kreise. Zunächst einmal kann festgehalten werden, dass die große Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an unserer Befragung von dem Instrument IKZ Kosteneinsparungen und Qualitätssprünge in den öffentlichen Leistungen erwartet. Zudem befürworten je nach Aufgabenbereich zwischen 34 % und 65 % der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer eine intensive Kooperation ihrer Gemeinde mit umliegenden Gemeinden. Dabei stößt die IKZ in den eher technischen Aufgabenbereichen Gewerbegebiete, Instandhaltung lokaler Straßen/Winterdienst und Verwaltung auf höhere Zustimmung als in dem Bereich der Kinderbetreuung oder bei der bürgernahen Infrastruktur. Aufgrund der Tatsache, dass gewisse Bevölkerungsgruppen unter- bzw. überrepräsentiert sind, können diese Zustimmungsquoten allerdings nicht auf die Grundgesamtheit aller Bürgerinnen und Bürger in den drei Landkreisen übertragen werden. Umgekehrt gibt es allerdings keinen Grund dafür, eine gravierende Verzerrung der Zustimmung nach oben oder unten zu vermuten.

In Bezug auf die Frage nach den Bestimmungsfaktoren für die Zustimmung oder Ablehnung von IKZ lassen sich die Ergebnisse wie folgt zusammenfassen. Zunächst kann man festhalten, dass gemeindespezifische Faktoren eine untergeordnete Rolle gespielt haben. So ist die Zustimmung einer Person zu IKZ nicht von der Bevölkerungsgröße, dem Bevölkerungswachstum oder der finanziellen

Kapazität ihrer Wohngemeinde abhängig. Einen wesentlichen Erklärungsgehalt haben demgegenüber die Erwartungen bezüglich der Wirkungen von IKZ. Die Zustimmung zu einer intensiven interkommunalen Zusammenarbeit ist substantiell höher, wenn die Person IKZ eine positive Wirkung in Bezug auf Kosten und Qualität zuspricht, allerdings auch deutlich geringer, wenn eine Person IKZ mit einem Verlust an Einfluss für die Bürgerinnen und Bürger verbindet. Der Einfluss dieser Erwartungen ist stärker als der Einfluss aller anderen Variablen. Etwas geringer aber gleichwohl substantiell ist der Einfluss des Vertrauens der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer in die lokale Politik. So lehnen die Befragten IKZ eher ab, wenn sie viel oder sehr viel Vertrauen in die lokale Politik haben. Ähnlich groß wie der Einfluss des Politik-Vertrauens ist der Einfluss der aktuellen Bewertung der entsprechenden Leistung wie auch der Einfluss der erwarteten finanziellen Perspektive der Wohngemeinde. Hier stimmen Personen, die das aktuelle Leistungsangebot in dem betrachteten Bereich als schlecht einstufen, einer intensiven Kooperation eher zu. Gleiches gilt für Personen, die einen Rückgang der finanziellen Leistungsfähigkeit ihrer Wohngemeinde erwarten. Einen vergleichbar starken Einfluss haben die Schulbildung der Person sowie das aktive Engagement in der lokalen Feuerwehr, in lokalen Vereinen etc. Personen mit einem Schulabschluss, der zum Hochschulzugang berechtigt, stehen IKZ aufgeschlossener gegenüber. Demgegenüber lehnen Personen, die sich in der lokalen Feuerwehr, in lokalen Vereinen o.ä. engagieren, IKZ häufiger ab. Letztgenannter Zusammenhang ist insbesondere in den Bereichen bürgernahe Infrastruktur und Kinderbetreuung zu beobachten, während der Einfluss des Schulabschlusses vor allem bei in den Bereichen Instandhaltung lokaler Straßen/Winterdienst, bürgernahe Infrastruktur und administrative Aufgaben hervortritt.

Welche Schlussfolgerungen ergeben sich aus diesen Ergebnissen für die Politik?

Zunächst ist die interkommunale Zusammenarbeit ein Thema, dem ein substantieller Teil der Bürgerinnen und Bürger aufgeschlossen gegenübersteht. Die immer wieder zu vernehmende Aussage von verschiedenen lokalpolitischen Akteurinnen und Akteuren, wonach IKZ bei den Bürgerinnen und Bürgern auf breite Ablehnung stößt, wird durch unsere Studie nicht bestätigt. Allerdings belegen unsere Ergebnisse eine extrem breite Ablehnung gegen eine Form der IKZ, in der die Wohngemeinde eine Leistung nicht mehr selbst produziert sondern gegen Entgelt von einer nahegelegenen, größeren Stadt bezieht. Eine solche Lösung lässt erhebliche politische Widerstände erwarten. Zweitens legen unsere Ergebnisse den Schluss nahe, dass die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger von benachbarten Gemeinden für den Fall, dass sie die Zusammenarbeit ihrer Gemeinden auf den Weg bringen wollen, den Einstieg über die technischen Aufgabenbereiche wählen sollten. Drittens wird die Bereitschaft zur Unterstützung einer intensiven interkommunalen Zusammenarbeit durch den wahrgenommenen Leidensdruck der eigenen Gemeinde erhöht (nicht jedoch durch den Leidensdruck, wie er durch Bevölkerungs- und Finanzdaten der amtlichen Statistik abgebildet wird). Insofern kann es nicht als gesichert gelten, dass die Zustimmung zu IKZ in den Gemeinden besonders hoch ist, in denen die finanzielle und demographische Perspektive besonders schlecht ist. Schließlich bekräftigt die zentrale Bedeutung der Erklärungsfaktoren „Vertrauen in die lokale Politik“ und „Erwartung von Kontroll- und Einflussverlust“ eine Forderung aus der Governance-Forschung: Bei der institutionellen Ausgestaltung empfiehlt sich der Aufbau transparenter Strukturen, die das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die lokale Politik erhalten können und den Verlust von Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten für diese so weit wie möglich begrenzen.

Neben Fragen zur interkommunalen Zusammenarbeit enthält unsere Befragung auch zwei Fragen zum Konzept der Verbandsgemeinde. Die Ergebnisse legen auch hier die Schlussfolgerung nahe, dass die Bürgerinnen und Bürger diesem Konzept aufgeschlossen gegenüberstehen. In unserer Stichprobe haben deutlich über 50 % der Aussage zugestimmt, dass die Gründung einer Verbandsgemeinde für die Bürgerinnen und Bürger der betroffenen Gemeinde einen Gewinn bedeuten würde. Und wiederum sind es die Erwartungen bezüglich der Wirkungen von IKZ und das Vertrauen in die lokale Politik, die das Antwortverhalten der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer primär bestimmen. In Bezug auf die Umsetzungsstrategie sind die bereits genannten Schlussfolgerungen auch für den Bereich der Verbandsgemeinden gültig.

Zur sachlich korrekten Einordnung der obigen Empfehlungen erscheint es an dieser Stelle geboten, darauf hinzuweisen, dass es bisher kaum empirische Studien darüber gibt, ob die theoretisch identifizierten Potentiale von IKZ in der Realität auch wirklich gehoben werden können. Aus diesem Grund dürfen die vorangegangenen Schlussfolgerungen nicht dahingehend verstanden werden, dass wir eine Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit generell empfehlen. Wir können auf Basis unserer Analysen lediglich Aussagen darüber treffen, welche Faktoren die Bürgerpräferenzen in Bezug auf IKZ und Verbandsgemeinden beeinflussen, und daraus Empfehlungen für die Gestaltung einer interkommunalen Zusammenarbeit ableiten – so sie denn politisch gewünscht ist.

## 1. Einleitung

In der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland stellt die kommunale Ebene eine zentrale Säule zur Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge dar. Vor dem Hintergrund des zunehmenden Drucks auf die Kommunen – nicht zuletzt aufgrund der Globalisierung und des demographischen Wandels – stehen die Kommunen vor großen Herausforderungen:

- Aufrechterhaltung der sozialen Infrastruktur im demographischen Wandel
- Erhaltung bzw. Stärkung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit strukturschwacher Regionen in einer globalisierten Welt
- Wiederherstellung des politischen Handlungsspielraumes der Kommunen im Wettbewerb um mobiles Kapital durch Koordination der Wirtschaftsförderungspolitik

Das gilt in besonderem Maße für Gemeinden abseits der großen Ballungsräume. Sie sind im interkommunalen Wettbewerb um mobiles Kapital und qualifizierte Arbeitskräfte gegenüber den städtischen Räumen benachteiligt und haben daher zunehmend Probleme, die eigene Bevölkerung mit einem attraktiven Angebot an öffentlichen Leistungen zu versorgen.

Die freiwillige Zusammenarbeit von Kommunen (interkommunale Zusammenarbeit oder kurz IKZ) ist ein möglicher Baustein in einer umfassenden Strategie, mit der die Gemeinden den o.g. Herausforderungen begegnen können. Wenngleich empirische Untersuchungen zu den Wirkungen von IKZ bisher rar gesät sind, herrscht in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur die Ansicht vor, dass der IKZ bei Bewältigung dieser Herausforderungen eine wichtige Rolle zukommt.

In Hessen gibt es seit 2004 ein Förderprogramm für IKZ und seit 2009 ein Kompetenzzentrum „Interkommunale Zusammenarbeit“. Durch ein abgestimmtes Maßnahmenbündel ist es seitdem gelungen, die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in den hessischen Kommunen über die Chancen und Umsetzungsmöglichkeiten von IKZ zu informieren. Mittlerweile kooperiert ein substanzieller Anteil der hessischen Kommunen in ausgewählten Aufgabenbereichen. Gleichwohl herrscht in der Politik wie auch in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur die Ansicht vor, dass das Potential von IKZ bisher nicht ausgenutzt wird. Eine mögliche Erklärung dafür sind Widerstände von Seiten der Bürgerinnen und Bürger. Eine systematische Analyse der Bürgerpräferenzen zum Thema IKZ gibt es bisher nicht. Deshalb wissen wir insgesamt nur sehr wenig über die Faktoren, welche bestimmen, ob die Bürgerinnen und Bürger der interkommunalen Zusammenarbeit positiv oder ablehnend gegenüber stehen.

Die vorliegende Studie soll einen Beitrag dazu leisten, diese Lücke zu schließen. Im Mittelpunkt stehen dabei folgende Fragen:

- 1) Wie schätzen die Bürgerinnen und Bürger die Chancen und Probleme von IKZ ein und wie stehen sie zur Einführung von IKZ?
- 2) Unterscheiden sich die Einschätzungen und Präferenzen für unterschiedliche Aufgabenbereiche?
- 3) Welche Rolle spielen persönliche Faktoren, welche die Charakteristika der Heimatkommune für die Einschätzungen und Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger?
- 4) Wie bewerten die Bürgerinnen und Bürger die institutionell festere Lösung der Verbandsgemeinde?

Herzstück ist eine speziell für diese Studie durchgeführte Befragung von Bürgerinnen und Bürgern in drei hessischen Landkreisen (Landkreis Kassel, Werra-Meißner-Kreis und Odenwald-Kreis). Über

1.400 Bürgerinnen und Bürger sind dem Aufruf zur Teilnahme an der Befragung gefolgt. Auf Basis dieser Befragungsdaten liefert die vorliegende Studie erste, wichtige Antworten auf die obigen Fragen.

Warum sind diese Erkenntnisse wichtig? In der modernen Mediendemokratie ist das Wissen über die Bürgerpräferenzen eine wichtige Grundlage für erfolgreiche politische Reformen. Ohne dieses Wissen laufen Reformansätze Gefahr, Widerstände in der Bevölkerung hervorzurufen, deren Eigendynamik die Umsetzung der angestrebten Reformen erschweren oder sogar gänzlich verhindern kann. Die Eigendynamik gefährdet dabei nicht selten auch Reformansätze, welche bei einer besser informierten Reformstrategie durchaus auf eine breite Akzeptanz der Bevölkerung getroffen wären. Umgekehrt kann fehlendes Wissen über die Bürgerpräferenzen dazu führen, dass politische Entscheidungsträger Zeit und Energie auf Reformvorhaben verwenden, für welche selbst bei optimaler Strategiegestaltung keine hinreichende Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern zu erzeugen ist. Unabhängig vom Ausgang können schlecht vorbereitete Reformvorhaben das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Politik nachhaltig beschädigen. Damit wird eine wichtige Grundlage für die politische Handlungsfähigkeit in der Zukunft gefährdet. Angesichts dieser Zusammenhänge wird die Bedeutung eines guten Informationsstands über die Politik-Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger deutlich. Die vorliegende Studie leistet einen Beitrag dazu, den Informationsstand über die Politik-Präferenzen in Bezug auf IKZ zu verbessern.

Die Studie gliedert sich in 8 Kapitel. Das folgende Kapitel 2 stellt die Konzepte Interkommunale Zusammenarbeit und Verbandsgemeinde genauer vor und gibt einen kurzen Überblick über die bestehende, wissenschaftliche Literatur zu diesen beiden Konzepten. Dabei wird deutlich, dass die Frage, welche Faktoren deren Einschätzungen und Politik-Präferenzen in Bezug auf IKZ bestimmen, bisher nicht systematisch untersucht wurde. Aus theoretischer Sicht lassen sich viele verschiedene Faktoren identifizieren, welche die Politik-Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf IKZ bestimmen können. Kapitel 3 gibt einen Überblick über diese Faktoren und arbeitet sie systematisch auf. Der Aufbau der Befragung sowie einige Eckdaten zu den drei Landkreisen werden in Kapitel 4 vorgestellt. Kapitel 5 gibt einen ersten Überblick über die Daten. Da zahlreiche Erklärungsfaktoren auf mehreren Ebenen Einfluss auf die Politik-Präferenzen haben können, ist ein multivariater Analyseansatz erforderlich. Kapitel 6 erläutert die zugrunde liegende Methodik knapp und stellt die Ergebnisse der multivariaten Analyse vor. Dabei werden zunächst die Politik-Präferenzen in Bezug auf die interkommunale Zusammenarbeit ausgewertet (Kapitel 6.2). Darüber hinaus enthält der Fragebogen auch zwei Fragen zum Konzept der Verbandsgemeinde. Die entsprechenden Analysen finden sich in Kapitel 6.3 Kapitel 7 diskutiert die Ergebnisse aus Abschnitt 6 und leitet daraus politische Schlussfolgerungen ab. Kapitel 8 zieht ein Fazit.

## 2. Interkommunale Zusammenarbeit: Grundlagen und Stand der Forschung

### 2.1 Definition und Formen

Interkommunale Zusammenarbeit lässt sich verstehen als gemeinsame Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch mindestens zwei Gemeinden. Im engeren Sinne werden darunter vor allem mittel- bis langfristige Kooperationsprojekte verstanden, die auf die kommunale Aufgabenwahrnehmung gerichtet sind. Einzelne, zeitlich begrenzte Aktivitäten (bspw. ein gemeinsames Dorffest) werden im Folgenden nicht zu den interkommunalen Kooperationen gezählt. Während eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung durchaus auf Weisung übergeordneter Regierungsebenen hin entstehen kann (z.B. Mitgliedschaft in Pflichtverbänden), sprechen wir im Folgenden nur dann von einer interkommunalen Zusammenarbeit, wenn die Kooperation freiwillig zustande kommt (vgl. Spannowsky und Borchert, 2003; Klemme, 2002). In diesem Sinne ist interkommunale Kooperation als kommunalpolitisches Instrument zu verstehen, das unter Wahrung der kommunalen Autonomie zur Wahrnehmung kommunaler Aufgaben eingesetzt werden kann.

Für gewöhnlich finden interkommunale Kooperationen vor allem zwischen benachbarten Gemeinden statt. Insbesondere Kooperationen im Verwaltungsbereich umfassen zumeist solche Partnergemeinden, die zusammen eine geschlossene Flurgrenze bilden (Blaeschke, 2014). Eine gemeinsame Flurgrenze ist jedoch keine zwingende Voraussetzung für das Zustandekommen von IKZ.<sup>1</sup>

Die deutsche Rechtslage erlaubt vielfältige Organisationsformen der interkommunalen Zusammenarbeit. Maßgeblich für die Ausgestaltung sind hierbei die jeweiligen Landesgesetze, etwa das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit in Hessen. Mögliche Rechtsformen für Kooperationsvorhaben variieren zwischen öffentlich-rechtlichen Ausgestaltungen (Zweckverbände und -vereinbarungen, kommunale Arbeitsgemeinschaften, Planungs- und Mehrzweckverbände) und privat-rechtlichen Ausgestaltungen (GmbH, eingetragene Vereine und Genossenschaften). Darüber hinaus sind je nach Aufgabenbereich auch informelle Kooperations- und Koordinationsformen möglich (z.B. Regionalkonferenzen und Foren).<sup>2</sup> Privatrechtliche Formen bieten den Vorteil der Ausnutzung wirtschaftlicher Gestaltungsspielräume und erhöhte Flexibilität in den organisatorischen Strukturen (vgl. Schaffer und Scheck, 2006).

Nach Blume (2009) lassen sich die realisierten Kooperationen nach Formalisierungsgrad und Aufgabenspektrum differenzieren. Die Differenzierung nach dem Formalisierungsgrad ermöglicht eine Klassifizierung von Kooperation in ein Spektrum zwischen „hartem“ und „weichem“ Formalisierungsgrad. Das Aufgabenspektrum ermöglicht die Unterscheidung zwischen Einzweck- und Mehrzweckkooperationen.<sup>3</sup> Ein Abwasserzweckverband wäre beispielsweise eine harte Kooperationsform mit einem auf einen Zweck beschränkten Aufgabenbereich. Zweckverbände werden primär in Aufgabenbereichen gegründet, die eine sehr kapitalintensive Produktion erfordern (Wasserversorgung, Abwasser- und Müllentsorgung). Eine Besonderheit vieler neuer

<sup>1</sup> Kooperationspartner in der interkommunalen Zusammenarbeit sind neben Gemeinden und Städten häufig auch die Landkreise als Mittelinstanzen der kommunalen Ebene.

<sup>2</sup> Ausführliche Diskussionen der Rechts- und Organisationsformen finden sich bspw. bei Diller (2002), Blume (2009), Schwarting und Krökel (2006) und Schaffer und Scheck (2006).

<sup>3</sup> In der Literatur finden sich weitere Klassifikationsmöglichkeiten. Ein multidimensionales Klassifikationsschema, das etwa auch vertikalen Kooperationen zwischen Gemeinden funktional übergeordneten Gebietskörperschaften Rechnung trägt, findet sich bspw. bei Hesse und Götz (2006).

Kooperationsprojekte der letzten Jahre liegt jedoch in ihrem geringeren Formalisierungsgrad (vgl. Heinz, 2000; 2007); öffentlich-rechtliche Vereinbarungen oder auch informelle „Handshake-Deals“ gewinnen an Bedeutung. Solche neueren Kooperationsvorhaben erstrecken sich zunehmend auf personalintensive kommunale Verwaltungs- und Dienstleistungsbereiche. Anders als die Kooperationen in den kapitalintensiven Sektoren, deren Aufgabenschwerpunkt klar eingegrenzt ist, werden auf Ebene des Dienstleistungssektors vielfältigere Ziele verfolgt. Das bedeutet auch, dass gerade in diesen Bereichen die kommunale Autonomie durch die Kooperation stärker tangiert wird.

In Hessen existieren vielfältige Formen kommunaler Kooperationslösungen (vgl. Schwarting und Krökel 2006, Blaeschke, 2012, 2014). Im Verwaltungsbereich bieten sich Vereinbarungen in den Feldern Einkauf, EDV und Rechnungsprüfung (Umstellung auf doppelte Buchführung) an. Andererseits sind auch Zusammenlegungen von Verwaltungsteilen und kommunaler Dienstleistungen häufig Kooperationsgegenstand, etwa gemeinsame Personalverwaltungen und Kassenwesen oder auch gemeinsame Bauhöfe und Standesämter. Darüber hinaus bieten sich standortabhängig auch Tourismus- und Freizeitkooperationen oder Kooperationen zur Wirtschaftsförderung an (Schwarting und Krökel, 2006).

In Hessen gibt es seit 2004 ein Förderprogramm für IKZ und seit 2009 ein Kompetenzzentrum „Interkommunale Zusammenarbeit“. Auch in anderen Bundesländern gewinnt das Thema der interkommunalen Zusammenarbeit zunehmend an Bedeutung. Hesse und Götz (2006) stellen in ihrem Gutachten zur interkommunalen Kooperation in Niedersachsen ausführlich dar, dass das Thema der interkommunalen Zusammenarbeit alle Flächenstaaten betrifft und zumindest für das alte Bundesgebiet ähnliche zeitliche Entwicklungsmuster aufweist. Die aktuellen Entwicklungen seien in diesem Sinne „als Teil einer umfassenden Reformdiskussion über die traditionelle Verwaltungsorganisation“ zu verstehen (Hesse und Götz, 2006: 29). Je nach Bundesland werden unterschiedliche Regelungen im Hinblick auf die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit vorgeschlagen. So wurde in Rheinland-Pfalz etwa eine Experimentierklausel im Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform (1. Landesgesetz zur Kommunal- und Verwaltungsreform, 2010, Art. 1, §12) verankert, die es den Kommunen und bestimmten kommunalen Einrichtungen erlaubt, veränderte Aufgabenzuständigkeiten und Aufgabenverlagerungen zeitlich begrenzt zu erproben. In Bayern informiert die Landesregierung die Bürgerschaft sowie kommunale Entscheidungsträgerinnen und -träger über Best Practices im Bereich IKZ (v.a. über Internet).

## 2.2 Interkommunale Zusammenarbeit im Lichte der ökonomischen Theorie des Föderalismus

Eine Kernfrage der Föderalismusforschung beschäftigt sich damit, wie Aufgaben, Ausgaben und Einnahmen zwischen den verschiedenen föderalen Staatsebenen effizient zu verteilen sind. Hierzu hat insbesondere die ökonomische Theorie des Föderalismus maßgebliche Beiträge geleistet (vgl. Oates, 1972, 1999; Ahmad und Brosio, 2006). Im Kontext des Themas IKZ steht vor allem die Frage nach der optimalen Zuordnung von Aufgabenkompetenzen im Vordergrund. Zunächst stellt sich die Frage, ob eine bestimmte Aufgabe zentral oder dezentral erfüllt werden sollte. Der zentrale Vorteil einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung liegt darin, dass Gemeinden und Landkreise differenzierter auf die Präferenzen ihrer Bürgerinnen und Bürger eingehen können, als das Land oder der Bund dies vermag. Somit können lokal begrenzte öffentliche Güter effizienter auf lokaler Ebene übernommen werden (vgl. Oates, 1972). In der deutschen Literatur hat dieses Argument seinen Niederschlag im sog. Subsidiaritätsprinzip gefunden. Dieses verlangt, dass Aufgaben in einer

Föderation grundsätzlich von der kleinstmöglichen staatlichen Ebene bereitgestellt werden sollten, die in der Lage ist, diese Aufgaben effizient wahrzunehmen (vgl. Zimmermann, 2009). Auf der anderen Seite können höhere Verwaltungsebenen wie Land oder Bund leichter Größenvorteile realisieren. Größenvorteile entstehen zum einen dadurch, dass die durchschnittlichen Bereitstellungskosten vieler öffentlicher Leistungen mit steigender Nutzerzahl sinken. Besonders kleine ländliche Gemeinden können nicht von diesen sinkenden Durchschnittskosten profitieren. Weitere Effizienzgewinne entstehen durch die Nutzung von Spezialisierungsvorteilen, die in größeren Einheiten realisierbar sind, nicht aber in kleinen. Eine Verlagerung auf höhere staatliche Ebenen ist folglich bei solchen Aufgaben sinnvoll, bei denen Größenvorteile realisiert werden können. Zudem ist bei der Ansiedlung von Aufgaben im föderalen Gefüge der Grundsatz der institutionellen Kongruenz zu beachten: Der Kreis der Nutznießerinnen und Nutznießer staatlicher Leistungen soll mit dem Kreis der Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger und dem Kreis der (Steuer-)Zahlerinnen und Zahler räumlich übereinstimmen (vgl. Olson, 1969). Ist der Kreis der Nutzerinnen und Nutzer größer als der Kreis der Zahlenden und Entscheidenden, so kommt es zu sog. regionalen Spillovers (vgl. Oates, 1999). Da Spillovers von den Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern nicht berücksichtigt werden, setzen diese ein ineffizient niedriges Ausmaß öffentlicher Leistungen fest. Umgekehrt kommt es tendenziell zu einem Überangebot öffentlicher Leistungen, wenn der Kreis der Nutzenden und Entscheidenden größer ist als der Kreis derjenigen, welche die Kosten tragen. Mögliche Lösungsansätze sind die Kompensation über das Finanzausgleichssystem oder die Delegation der Zuständigkeit an eine übergeordnete Gebietskörperschaft (vgl. Scherf, 2009).

Neben der Frage nach der optimalen Zuordnung von Aufgaben in einem föderalen System von gegebenem Zuschnitt stellt die ökonomische Theorie des Föderalismus die Frage, wie groß die Einheit einer bestimmten Ebene, z.B. eine typische Gemeinde, (mindestens) sein muss, um eine bestimmte öffentliche Leistung effizient bereitstellen zu können (vgl. Haug, 2004). Auf diese Frage gibt es keine einfache Antwort. Ein Grund dafür ist, dass der theoretisch effiziente Gebietszuschnitt über die wahrzunehmenden Aufgaben variiert: Eine Kindertagesstätte hat bspw. einen kleineren Nutzerkreis (räumlich und in Bezug auf Anzahl der Nutzerinnen und Nutzer) als ein Standesamt, eine Schule, das kommunale Kulturangebot oder ein professionelles Regionalmarketing.

Frey und Eichenberger (1999) diskutieren die Möglichkeit, die Gründung von neuen Gebietskörperschaften mit flexiblem räumlichen Zuschnitt und klar begrenztem Aufgabenbereich zuzulassen. Diese Funktionskörperschaften sind insbesondere für solche Aufgabenbereiche lohnenswert, bei denen die optimale Körperschaftsgröße zwischen den Größenklassen der existierenden Körperschaftsebenen liegt (z.B. größer als eine typische Gemeinde und zugleich deutlich kleiner als der typische Kreis). Gegen die breit angelegte Einführung solcher Funktionskörperschaften sprechen allerdings die erheblichen politischen Transaktionskosten (Frey und Eichenberger, 1999; Mullin, 2007). Die politischen Transaktionskosten bezeichnen die Kosten der Einführung und Unterhaltung von politischen Entscheidungsstrukturen sowie die Kosten der Entscheidungsfindung und -durchsetzung. Dazu gehören auch die Kosten der Informationsbeschaffung, Vertretungskosten, Verhandlungskosten und Durchführungskosten (Richter und Furubotn, 1996; Feiock, 2007). In Bezug auf diesen Trade-off kann die interkommunale Kooperation als eine Kompromisslösung interpretiert werden. Mit ihrer Hilfe können die Vorteile mittelgroßer Einheiten realisiert werden, ohne dass die vollen Transaktionskosten zusätzlicher Gebietskörperschaften geschultert werden müssen. So können sich Gemeinden in mehreren Verbänden zusammenfinden, deren Zusammensetzung und Größe je nach Aufgabenfeld variiert.

Ist eine interkommunale Zusammenarbeit grundsätzlich sinnvoll, so stellt sich die Frage nach der optimalen Größe eines Kooperationsverbunds (gemessen in der geographischen Ausweitung wie auch in der Anzahl der beteiligten Gemeinden). Grundsätzlich ist der Kooperationsverbund so lange auszuweiten, wie die Hinzunahme einer weiteren Gemeinde für den bestehenden Verbund mehr Nutzen bringt als er Kosten verursacht. Die Nutzen eines zusätzlichen Verbundmitglieds bestehen in der Realisierung zusätzlicher Größenvorteile und/oder in der verbesserten institutionellen Kongruenz. In der Regel ist davon auszugehen, dass die Nutzenvorteile der Aufnahme eines zusätzlichen Mitglieds mit zunehmender Verbundgröße sinken. M.a.W.: Die Grenznutzen der Verbundgröße sinken (siehe gestrichelte Linie in Abbildung 2.1). Für die Kosten der Verbundgröße gilt ein grundsätzlich anderer Zusammenhang. Dem Institutional Collective Action Ansatz von Richard Feiock zufolge sind hier vor allem die Transaktionskosten relevant.<sup>4</sup> Die Transaktionskosten sind umso größer, je größer die Anzahl der Verbundteilnehmer und/oder desto heterogener deren Interessen sind.<sup>5</sup> Mit zunehmender Größe und Heterogenität müssen immer komplexere Lösungen gefunden werden, um eine Einigung zwischen den Verbundmitgliedern zu erzielen. Mithin steigen die Grenzkosten der Verbundgröße (siehe durchgezogene Kurve in Abbildung 2.1). Die optimale Verbundgröße  $V^*$  wird bestimmt durch den Schnittpunkt der Grenzkosten- mit der Grenznutzenkurve. Ein zu kleiner Verbund verschenkt Potentiale der Kooperation. In einem zu großen Verbund wird ein Teil der Verbundvorteile durch überbordende Transaktionskosten aufgebraucht. Die Kosten und/oder Nutzen und damit auch die optimale Verbundgröße hängen maßgeblich vom Kooperationszweck ab.<sup>6</sup>

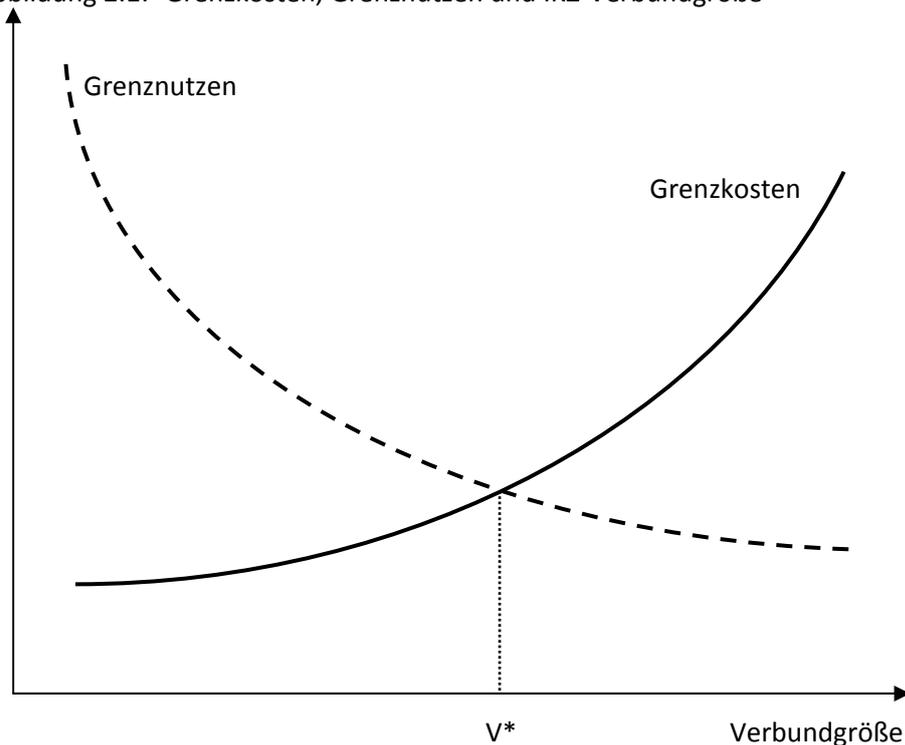
---

<sup>4</sup> Der Ansatz beschäftigt sich primär mit der Frage nach den Mechanismen und Einflussfaktoren für das Zustandekommen interkommunaler Zusammenarbeit, vor allem im Kontext US-amerikanischer Metropolregionen.

<sup>5</sup> Zusätzliche Transaktionskosten entstehen dadurch, dass unterschiedliche Interessensströmungen innerhalb der Gemeinden koordiniert werden müssen, etwa, wenn das Kooperationsvorhaben zu Zielkonflikten zwischen den Interessen verschiedener Ortsteile einer Gemeinde führt.

<sup>6</sup> Gebietsgrenzen stellen eine wichtige räumliche Hürde für Kooperationen zwischen benachbarten Gemeinden dar. Insbesondere formalisierte Kooperationen kommen schwerer zu Stande, wenn die Kooperation über die Landkreisgrenzen, Bezirksgrenzen oder Landesgrenzen hinweg verläuft. Werden Grenzen übergeordneter Gebietskörperschaften durch das Kooperationsvorhaben passiert, muss neben den Zuständigkeiten innerhalb der Kooperation auch die (Rechts- ggf. auch die Fach-)Aufsicht koordiniert werden. Liegen zwei kooperierende Gemeinden in unterschiedlichen Regierungsbezirken, muss bspw. zusätzlich die Zuständigkeit der Regierungspräsidien geklärt werden. Überschreitet die Kooperation gar die Landesgrenze, ist nicht nur eine Koordination der Aufsichtsbehörden erforderlich, sondern es sind gegebenenfalls landesspezifische Regelungen in den Kooperationsgesetzen zu beachten. Aus ökonomischer Sicht erhöhen diese institutionellen Grenzen also die politischen Transaktionskosten für das zu Stande kommen einer Kooperation. Das erklärt, warum grenzüberschreitende Kooperationen eher selten anzutreffen sind. Dennoch lassen sich hierfür funktionierende Beispiele nennen: Eine solche bundeslandübergreifende Kooperation stellt bspw. der Zweckverband „Interkommunale Zusammenarbeit Bad Laasphe und Hinterland“ dar (siehe Exner et al. 2008): Die Stadt Bad Laasphe (Nordrhein-Westfalen) kooperiert hier mit Städten und Gemeinden des „Hinterlandes“ (in Hessen) in einer Vielzahl von kommunalen Themenstellungen.

Abbildung 2.1: Grenzkosten, Grenznutzen und IKZ-Verbundgröße



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Bartolini und Fiorillo (2011).

Die bisherigen Ausführungen fußen auf der impliziten Annahme, dass die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger ihre politischen Entscheidungen so treffen, dass sie den Interessen ihrer Bürgerinnen und Bürger entsprechen. Sie werden IKZ nur eingehen, wenn diese für die Bürgerinnen und Bürger ihrer Gemeinde vorteilhaft ist, und bei den Entscheidungen im Verbund versuchen, den größtmöglichen Vorteil für diese zu erreichen. Erkenntnisse der politikwissenschaftlichen und polit-ökonomischen Forschung belegen, dass diese Annahme nicht der Realität entspricht. Vielmehr nutzen die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger ihre Handlungsspielräume auch zur Verfolgung eigener Ziele. Je größer der Spielraum ist, desto weniger Gewicht haben die Bürgerinteressen in den politischen Entscheidungen. Die Größe der Handlungsspielräume hängt maßgeblich von den institutionellen Rahmenbedingungen und der Möglichkeit der Bürgerinnen und Bürger ab, die politischen Entscheidungsträger zu kontrollieren (vgl. z.B. Mueller, 2003; Blankart, 2012).

Kritiker der interkommunalen Zusammenarbeit betonen vor allem die Gefahren der Intransparenz, die interkommunale Zusammenarbeit begründen kann. Arbeitet eine Gemeinde in mehreren Aufgabenfeldern mit anderen Gemeinden zusammen, sind die Einzelleistungen der Gemeindeverantwortlichen nicht mehr klar abgrenzbar (vgl. Dafflon, 2012; Blume, 2009). Die Schaffung neuer Zuständigkeiten und interkommunaler Körperschaften verschärft bestehende Informationsasymmetrien und erhöht somit die Distanz zwischen Wählerwillen und Bereitstellung der öffentlichen Leistungen (vgl. Sørensen, 2007). IKZ erhöht damit die Handlungsspielräume der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger und reduziert die Kontrollmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger. Darüber hinaus birgt IKZ die Gefahr, dass der Qualitätswettbewerb zwischen den Gemeinden abgeschwächt wird. Zum einen fehlt der Bevölkerung

die Möglichkeit, durch den Vergleich mit dem Abgaben-Leistungsbündel anderer Gemeinden etwas darüber zu erfahren, wie effizient die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger der eigenen Gemeinde die zur Verfügung stehenden Mittel einsetzen (Es fehlt der „yardstick“ für die „yardstick competition“, vgl. Besley und Case, 1995). Zum anderen verlieren die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, durch die Androhung der Abwanderung in eine Nachbargemeinde disziplinierend auf die eigenen politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger einzuwirken.

Schließlich besteht die Möglichkeit, dass IKZ dem Problem der „Flucht aus dem Budget“ (Smekal, 1977) Vorschub leistet. Wenn etwa die Nebenhaushalte interkommunaler Einrichtungen nicht hinreichend im kommunalen Haushalt berücksichtigt werden, verzerrt das die tatsächliche Finanz- und besonders die Verschuldungssituation der Gemeinden. Das erhöht die Gefahren falscher Politikentscheidungen (vgl. Hermann, 2012).<sup>7</sup> Das Argument betrifft allerdings nicht per se interkommunale Zusammenarbeit sondern auch autonom administrierte kommunale Einrichtungen wie etwa Eigenbetriebe. Im Zuge einer flächendeckenden doppelten Buchführung mit kommunalem Konzernabschluss werden sich diese Probleme in Zukunft abschwächen.<sup>8</sup>

### 2.3 Stand der Literatur: Zustandekommen und Wirkungen der interkommunalen Zusammenarbeit

In der verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Literatur ist eine beachtliche Anzahl von Fallstudien zur interkommunalen Zusammenarbeit in bestimmten Regionen und ausgewählten Kooperationsfeldern entstanden. Ein Teil der Studien beziehen sich auf Deutschland (z.B. Adrian et al., 2006). So geben Hollbach-Grömig et al. (2005) einen Überblick zu IKZ im Bereich der Wirtschaftsförderungs- und Infrastrukturpolitik. Die erst kürzlich erschienene Studie von Schulz-Hönerhoff (2012) fokussiert auf IKZ im ländlichen Raum. Die Autorin verdeutlicht die Vielfalt der betroffenen Aufgabenbereiche und der formalen Ausgestaltung von IKZ. Sie sieht IKZ als probates Mittel zur Aufrechterhaltung des öffentlichen Leistungsangebots im ländlichen Raum an und gibt Empfehlungen für die Gestaltung. Heinz (2000) legt eine internationale Vergleichsstudie zum Thema IKZ vor. Der Fokus liegt dabei auf Stadtregionen und auf den internationalen Unterschieden in der institutionellen Formalisierung, im Leistungsspektrum und in der internen Governance von IKZ. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass IKZ ein erhebliches Potential birgt, das aufgrund verschiedener Hemmnisse bisher nicht in ausreichendem Maße gehoben werden konnte.<sup>9</sup>

Neben den Fallstudien gibt es einige breiter angelegte empirische Studien. Diese fragen vor allem nach den Faktoren, welche die Entstehung von IKZ begünstigen oder behindern (vgl. z.B. Morgan und Hirlinger, 1991; LeRoux und Carr, 2007; Bel et al., 2013). Die empirischen Beiträge aus dem Forschungsfeld des Institutional Collective Action Ansatzes zeigen, dass fiskalische und demographische Eigenschaften der Gemeinden einen Einfluss auf die Kooperationswahrscheinlichkeit haben (z.B. Carr, Gerber und Lupher, 2007; Krueger und Bernick, 2010; Kwon und

<sup>7</sup> Im Hinblick auf die pro-Kopf Verschuldung der hessischen Gemeinden beim nicht-öffentlichen Bereich ist fast die Hälfte der Schulden nicht im kommunalen Kernhaushalt sondern in Nebenhaushalten der FEU anzusetzen (Hermann, 2012; Datenstand 2010).

<sup>8</sup> Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, bei denen etwa eine Kommune Leistungen einer anderen Kommune gegen Entgelt bezieht, dürften von diesem Argument nicht betroffen sein.

<sup>9</sup> Eine neuere Vergleichsstudie für acht Länder in Europa liefern Hulst und Monfort (2007). Auch sie sehen die weitere Intensivierung von IKZ als ein geeignetes Mittel für Gemeinden an, den aktuellen Herausforderungen zu begegnen.

Feiock, 2010). Die Studien analysieren primär größere Gemeinden in Metropolregionen. Aber auch Studien, die sich auf den ländlichen Raum beziehen, bestätigen diese Beobachtung (z.B. Lackey, Freshwater und Rupasingha, 2002). Darüber hinaus kommen einige Studien zu dem Ergebnis, dass persönliche und professionelle Netzwerke der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger eine entscheidende Rolle für das Zustandekommen interkommunaler Kooperationen spielen, da sie die Transaktionskosten senken (Le Roux und Carr, 2007). Einen wichtigen Faktor der Netzwerkbildung stellen darüber hinaus einzelne Persönlichkeiten (Promotoren) dar, die sich auf politischer Ebene für das Kooperationsvorhaben engagieren und auf diese Weise zur Senkung der Informations- und Suchkosten beitragen (vgl. Diller, 2002; Hollbach-Grömig et al., 2005). Erwähnenswert ist darüber hinaus die Studie von Steiner (2003) für die Schweiz. Er zeigt, dass intensive Beziehungen zwischen den Bürgerinnen und Bürger benachbarter Kommunen (z.B. in Sport und Kultur) die Kooperationsbereitschaft fördern. Daneben betont er die Bedeutung topographischer Faktoren und die Förderpolitik der Kantone.

Die Ökonomik hat sich bisher nur am Rande mit dem Thema IKZ befasst. Gleichwohl gibt es eine Reihe von benachbarten Literatursträngen (neben der ökonomischen Theorie des Föderalismus, siehe Abschnitt 2.2), deren Erkenntnisse für das Thema IKZ relevant sind. Im Folgenden soll die Literatur in knapper Form vorgestellt werden. Zur Frage der Entstehung von IKZ sind zunächst die Untersuchungen zum Phänomen des freiwilligen Zusammenschlusses von Gemeinden interessant. Diese Studien geben wichtige Hinweise darüber, welche Faktoren die Entstehung von IKZ fördern bzw. behindern können. Für Japan kommt Weese (2013) zu dem Ergebnis, dass die Anzahl an Gemeinden selbst nach Wellen freiwilliger Zusammenschlüsse weit über der optimalen Zahl liegt. Auf Basis von Daten aus den USA zeigen Alesina et al. (2004), dass Zusammenschlüsse von Gemeinden mit stark unterschiedlichen Haushaltseinkommen mit einer größeren Wahrscheinlichkeit unterbleiben. In den USA sind eigenständige Gebietskörperschaften, sog. school districts, für die Bereitstellung öffentlicher Schulbildung zuständig.<sup>10</sup> Die vorliegenden Studien zum Zusammenschluss bestehender school districts (e.g., Miceli, 1993; Brasington, 1999; 2003; Gordon und Knight, 2009) bestätigen, dass eine Zusammenarbeit unwahrscheinlicher wird, wenn sich die Bevölkerungen der Gemeinden in Bezug auf das Einkommensniveau unterscheiden. Brasington (1999, 2003) weist auf einen sehr interessanten Zusammenhang hin: Danach kooperieren sehr große und sehr kleine school districts mit einer hohen Wahrscheinlichkeit. Die Begründung sieht er darin, dass große Bezirke keinen politischen Einflussverlust befürchten müssen und kleine Bezirke massiv von den Größenvorteilen profitieren können. Bezirke mittlerer Größe hingegen haben einen politischen Einflussverlust zu befürchten, ohne dafür mit hohen Kostenvorteilen entlohnt zu werden.<sup>11</sup>

Im Zuge des demographischen Wandels, der durch ein steigendes Medianalter und abnehmende Bevölkerungszahlen gekennzeichnet ist, stehen deutsche Kommunen in einem intensiven Wettbewerb um die Ansiedlung von Menschen und Unternehmen. Zudem müssen sie Veränderungen in der Nachfrage nach kommunalen Leistungen und Effizienzverluste durch sinkende

---

<sup>10</sup> Die school districts verfügen über eigenständige, demokratisch legitimierte Entscheidungsgremien, die über wichtige Aspekte der lokalen Versorgung mit Schulen entscheiden. Zudem haben sie das Recht, zur Finanzierung dieses Angebots Steuern zu erheben (i.d.R. in Form einer lokalen Grundsteuer).

<sup>11</sup> Neben den school districts gibt es in den USA und auch in Kanada eine große Anzahl von sog. special districts – bottom-up gegründete Gebietskörperschaften zur Erfüllung von sonstigen öffentlichen Aufgaben (vgl. z. B. Austin, 1998; Mullin, 2007). Wegen der guten Datenverfügbarkeit und der zentralen Bedeutung der Schulpolitik befassen sich die meisten Studien allerdings mit den school districts.

Nutzerzahlen bewältigen (Schulitz und Knoblauch, 2011). Obgleich der demografische Wandel im politischen Geschehen immer wieder zur Rechtfertigung interkommunaler Zusammenarbeit genannt wird (z.B. Schwarting und Krökel, 2006), ist die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit als Bewältigungsstrategie für die damit verbundenen Probleme empirisch bis lang nur wenig erforscht.

Neben der Frage nach der Entstehung von IKZ ist die Frage nach deren Wirkungen von zentraler Bedeutung: Inwieweit und unter welchen Bedingungen gelingt es den zusammenarbeitenden Gemeinden, die theoretisch beschriebenen Potentiale von IKZ in der Realität auch zu heben? Hierzu gibt es bisher keine wissenschaftlichen Erkenntnisse. Allerdings gibt es wiederum verwandte Literaturstränge, die Hinweise auf die mögliche Antwort liefern. Zum einen sind hier die empirischen Studien zu den Wirkungen von Gebietsreformen zu nennen. Für die vielfach von der Politik erwarteten positiven Effekte solcher Gebietsreformen auf die Effizienz und die Qualität kommunaler Leistungen lassen sich nur wenige empirische Belege finden. Die bestehenden Studien zu anderen Ländern kommen zu keinem einheitlichen Ergebnis (vgl. Breuille et al., 2011; Reingewertz, 2012; Hanes, 2003; Archibald und Sleeper, 2008). Blume und Blume (2007) legen eine Studie zu den Wirkungen von Gebietsreformen in Deutschland vor. Sie zeigen, dass zentralisierte Verwaltungsstrukturen mit einer besseren Finanzlage der Kommunen sowie mit einem höheren Wirtschaftswachstum einhergehen. Hieraus lässt sich indirekt auf eine gebietsreformbedingte Erhöhung der Effizienz und/oder Qualität der öffentlichen Leistungserbringung schließen. Zu nennen ist schließlich die Studie von Zschille (2012). Er führt eine Untersuchung hypothetischer Fusionen westdeutscher Wasserversorger auf Kreisebene durch und kommt zu dem Ergebnis, dass Effizienzgewinne durch Größen- und Verbundvorteile eher gering ausfallen dürften. Wenn überhaupt, dann wären höchstens bei der technischen Effizienz (z.B. über besseres Management) bedeutsame Verbesserungen möglich.

Fassen wir zusammen: Trotz der zunehmenden Bemühungen der Forschung sind viele Fragen zur interkommunalen Kooperation noch weitgehend unerforscht. Die Literatur liefert einige sehr interessante Erkenntnisse darüber, welche Faktoren das Zustandekommen von IKZ befördern bzw. behindern. Diese Erkenntnisse beziehen sich aber vor allem auf Faktoren auf Ebene der potentiell kooperierenden Gemeinde. Unterschiede in den Politik-Präferenzen zwischen den Bürgerinnen und Bürgern einer Gemeinde werden bisher kaum systematisch untersucht. Genau an dieser Lücke setzt die vorliegende Studie an. Die Erkenntnisse über Faktoren auf der Gemeindeebene fließen dabei in die Analyse ein. In Bezug auf die Wirkungen von IKZ hat die bestehende Literatur wenig zu bieten. Insbesondere in der verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Literatur werden die positiven Wirkungen interkommunaler Zusammenarbeit i.d.R. als gegeben vorausgesetzt. Die Fragen, inwieweit die postulierten Potentiale existieren und durch real existierende interkommunale Kooperationsprojekte wirklich gehoben werden können, wurden bisher nicht systematisch erforscht. Vorliegende Studien zu den Effekten von Gemeindereformen deuten darauf hin, dass auch hinsichtlich der positiven Wirkungen interkommunaler Zusammenarbeit Skepsis angebracht erscheint: Es kann keineswegs als gesichert angenommen werden, dass real existierende Gemeindekooperationen die vermuteten Potentiale auch wirklich heben können. Diese Tatsache müssen wir bei der Interpretation der Ergebnisse unserer Untersuchung im Auge behalten.

## 2.4 Verbandsgemeinden

Während kleine Kooperationen in Form von Verträgen, öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen oder Zweckverbänden vor allem zu Effizienzsteigerungen bei eng definierten Aufgabenbereichen vorgesehen sind, existiert mit der Möglichkeit der Schaffung einer Verbandsgemeinde eine Kooperationsform, die sich auf ein ganzheitliches oder sehr umfangreiches Aufgabenspektrum erstreckt. Verbandsgemeinden existieren neben den klassischen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit in den Ländern Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt und zählen zu den Gemeindeverbänden (Oster und Stubenrauch, 2010).<sup>12</sup> Das zweistufige Gemeindemodell bestehend aus Orts- und zugeordneter Verbandsgemeinde kommt vorwiegend in solchen Regionen zum Einsatz, die nicht zum Umland einer Großstadt gehören, sondern im ländlichen Raum angesiedelt sind. Verbandsgemeinden nehmen einen Teil der gemeindlichen Aufgaben für die verbandsangehörigen Ortsgemeinden wahr. Die genaue Abgrenzung des Aufgabenbereichs ist gesetzlich geregelt und für alle Verbandsgemeinden eines Bundeslandes identisch (Rosenfeld et al., 2007).

Im Hinblick auf die demokratische Legitimation unterscheiden sich Verbandsgemeinden von klassischen Verwaltungsgemeinschaften und anderen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit: Die Bürgerinnen und Bürger werden durch eigene, separat gewählte Organe vertreten (Verbandsgemeinderat, Bürgermeister). Der Verbandsgemeinderat hat zudem politisch die Möglichkeit, weitere Aufgaben qua Mehrheitsbeschluss an sich zu ziehen. Verbandsgemeinden stellen rechtlich selbständige Gebietskörperschaften dar (Kuhlmann et al., 2012). Die Verbandsgemeinden übernehmen die Verwaltungsaufgaben für alle Ortsgemeinden. Dabei befinden die Verwaltungsgemeinde und ihre Organe zwar über die Verwaltungsgliederung und das Personal. Zugleich sind sie aber in der Ausführung an die Beschlüsse der Ortsgemeinden und deren Organe gebunden (Kuhlmann et al., 2012).

Grundsätzlich sind die Aussagen zur Deutung von IKZ im Kontext der ökonomischen Theorie des Föderalismus, zu den Nutzen und Kosten von IKZ sowie zu der bisherigen Forschung auf diesem Gebiet auf das Konstrukt der Verbandsgemeinden übertragbar. Die Hauptnutzen von Verbandsgemeinden sind im Bereich der Nutzung von Größenvorteilen zu sehen. Gegen die Verbandsgemeinde sprechen vor allem Transaktionskostenargumente.<sup>13</sup> Durch die gemeindlichen Doppelstrukturen entstehen erhebliche Koordinierungsbedarfe und Konfliktpotentiale, sowohl zwischen den Organen der Ortsgemeinden als auch zwischen den Organen der Verbandsgemeinden. Zwar lassen sich die Transaktionskosten durch sorgfältige Planung der Verbandsstrukturen im Vorfeld (insbesondere im Hinblick auf Größe und Heterogenität der Mitglieder) begrenzen. Ganz vermeiden lassen sie sich jedoch nicht (Hesse, 2010).<sup>14</sup>

<sup>12</sup> In anderen Bundesländern werden ähnliche Formen von Gemeindeverbänden praktiziert, etwa Samtgemeinden in Niedersachsen. Hier soll der Fokus aber lediglich auf dem Konzept der Verbandsgemeinde liegen. Eine Übersicht und Diskussion verschiedener Verbandsformen findet sich bspw. bei Rosenfeld et al. (2007).

<sup>13</sup> Transaktionskosten entstehen auch auf der Finanzierungsseite. So haben Verbandsgemeinden de facto keine Steuerautonomie. In Rheinland-Pfalz finanzieren sie sich beispielsweise vorrangig aus Gebühren und Zuweisungen. Hierzu gehört auch eine Verbandsumlage der Ortsgemeinden. Deren Basis besteht aus Grund-, Gewerbe- und lokalen Verbrauchssteuern sowie Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern (vgl. Kuhlmann et al., 2012). Dadurch, dass nahezu die gesamten Verwaltungsaufgaben der Verbandsgemeinde obliegen, stellt die Verbandsgemeindeumlage einen großen Ausgabenposten in den Ortsgemeindehaushalten dar. Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden sind daher durch eine gegenseitige Abhängigkeit gekennzeichnet, die zusätzlichen Koordinierungsbedarf erfordert, aber die Autonomie der Ortsgemeinden nicht vollständig aufhebt.

<sup>14</sup> Die Erfahrungen aus Rheinland-Pfalz zeigen, dass sich politische Diskussionen und die Kritik des Verbandsgemeindemodells immer wieder an der Frage nach der Aufgabenverteilung zwischen Verbands- und

Betrachtet man die gutachterliche Kritik des Verbandsgemeindemodells in Rheinland-Pfalz, so wird deutlich, dass vor allem eine zu große Zahl an Ortsgemeinden und sehr heterogene Zusammensetzungen die Effizienz des Verbandsgemeindemodells einschränken (vgl. Rosenfeld et al., 2007). Hesse (2010) sowie Junkernheinrich et al. (2012) beschreiben etwa, dass die Zahl der Ortsgemeinden pro Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz zwischen 2 und über 50 schwankt. Hier ist mit Recht die Frage angebracht, ob diese Bandbreite mit den Erkenntnissen der Theorie der optimalen Verbundgröße vereinbar ist (siehe Abschnitt 2.2). In Hessen liegt die durchschnittliche Gemeindegröße deutlich über derjenigen in Rheinland-Pfalz. Das liegt vor allem daran, dass in Hessen bereits mit insgesamt 426 Gemeinden (Rheinland-Pfalz: 2.257 Ortsgemeinden) weniger kleinteilige Gemeindestrukturen vorherrschen.<sup>15</sup> Daher können viele Gemeinden die wesentlichen Größenvorteile auch ohne Verbandsgemeinden nutzen. Allerdings gibt es, gerade in den im Rahmen dieses Gutachtens zu untersuchenden Kreisen (Landkreis Kassel, Werra-Meißner-Kreis und Odenwaldkreis) immer noch zahlreiche kleine Gemeinden, für welche eine Gründung einer Verbandsgemeinde eine Alternative zur IKZ im Bereich der Verwaltungsaufgaben sein kann (vgl. Statistisches Landesamt Hessen, 2008 sowie eigene Berechnungen).<sup>16</sup>

Anders als im Falle von IKZ besitzen die Entscheidungsorgane von Verbandsgemeinden ein hohes Maß an demokratischer Legitimation, sowohl auf Verbandsgemeindeebene als auch auf Ebene der Ortsgemeinden. Dies sind im Hinblick auf die Frage nach der politischen Akzeptanz durchaus gewichtige Faktoren, die eine Verbandsgemeinde von zwangsweisen Gemeindezusammenschlüssen unterscheiden. Die Bildung einer Verbandsgemeinde führt zwar zu deutlichen Veränderungen in der lokalen Autonomie, da sich die kommunalen Zuständigkeiten gravierend verändern, andererseits bleibt die demokratische Kontrolle beim Bürger. Aus polit-ökonomischer Sicht sind Widerstände gegen die Gründung von Verbandsgemeinden vor allem von Seite der kommunalpolitischen Akteurinnen und Akteure zu erwarten, weniger aber auf Seiten der betroffenen Bürger (vgl. Rosenfeld und Bischoff, 2013 und Kuhlmann et al., 2012 i. V. m. den Aussagen zur politischen Ökonomie der interkommunalen Kooperation in Kapitel 2.2). Dennoch ist die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger nicht selbstverständlich. Die Frage, inwieweit sie bereit sind, für die postulierten Effizienzgewinne längere Wege für Behördengänge in Kauf zu nehmen, gilt es zu beantworten.

---

Ortsgemeinden entzünden (siehe hierzu Hesse, 2010). Dabei steht nicht das Modell selbst, sondern vielmehr seine inneren Strukturveränderungen im Vordergrund der Debatte.

<sup>15</sup> Allerdings sollte hierbei nicht vergessen werden, dass die kleinteiligen Gemeindestrukturen in Hessen vor allem während der Gebietsreformen der 70er Jahre reduziert wurden, wohingegen in anderen Ländern stattdessen die Verbandsgemeinden gebildet wurden (siehe hierzu Wollmann, 2010).

<sup>16</sup> Die kleinteiligen Gebietsstrukturen manifestieren sich im hessischen ländlichen Raum nach der Gebietsreform nicht mehr in einer Vielzahl politischer Einheiten, sondern in Gemeinden, die bereits intern fragmentiert sind und aus vielen kleinen Ortsteilen und Dörfern bestehen. 50% (51,21%) der Gemeinden unter 50.000 Einwohner haben mehr als fünf Gemeindeteile erster Ordnung (zweiter Ordnung) (vgl. Statistisches Landesamt Hessen, 2008). Durchschnittlich haben die Gemeinden unter 50.000 Einwohnern 6,3 (6,4) Gemeindeteile erster Ordnung (zweiter Ordnung) (vgl. Statistisches Landesamt Hessen, 2008). Würden bspw. jeweils acht hessische ländliche Gemeinden unter dem Dach einer Verbandsgemeinde zusammengefasst, müssten folglich Wege gefunden werden mit der zunehmenden inneren Fragmentierung des (Verbands-)Gemeindegebiets umzugehen.

### 3. Theorie der Bürgerpräferenzen zu IKZ

Welche Faktoren bestimmen die Politik-Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf IKZ?

Bei der Beantwortung dieser Frage werden wir den in der ökonomischen Literatur üblichen begrifflichen Rahmen verwenden und zwischen individuellen Präferenzen, Restriktionen (insbesondere monetärer Art), Vorstellungen bezüglich des Funktionierens der Welt (sog. Beliefs) und Politik-Präferenzen unterscheiden (vgl. Heinemann et al., 2009). Die individuellen Präferenzen beschreiben die grundsätzlichen Vorlieben einer Person. Wir nehmen an, dass Menschen bestrebt sind, ihren eigenen Nutzen zu maximieren und deshalb ihre Handlungen so auswählen, dass sie den größtmöglichen Nutzen für sie erwarten lassen. Die Restriktionen setzen den Rahmen für die Entscheidungsfreiheit des Menschen. Zu den Restriktionen zählen die geltenden Gesetze und sozialen Normen, aber auch die individuell verfügbaren Ressourcen. Neben dem Einkommen und dem Vermögen stellt insbesondere die eigene Ausbildung eine wichtige Ressource dar, weil sie die Möglichkeit zur Einkommensmehrung bestimmt. Die Vorstellungen über das Funktionieren der Welt bestimmen die Entscheidungen der Person mit, weil sie Aussagen darüber liefern, welche Folgen verschiedene Handlungsoptionen erwarten lassen (vgl. De Kleer und Brown, 1983; Bischoff, 2008). Alle drei – individuelle Präferenzen, Restriktionen und Vorstellungen – fließen in die sog. Politik-Präferenzen ein. Politik-Präferenzen geben Antwort auf die Frage, ob eine Person eine bestimmte Politik gegenüber einer anderen Alternative vorzieht (vgl. Bischoff, 2008; Bischoff und Siemers, 2013).<sup>17</sup>

Wir nehmen in den folgenden Ausführungen an, dass die Bürgerinnen und Bürger eigennutzorientiert sind, aber auch das Wohlergehen ihrer Mitmenschen einbeziehen. Ihr primäres Interesse gilt dem eigenen Wohlergehen sowie dem Wohlergehen der eigenen Familie. Dabei spielen die Perspektiven ihrer Kinder – sofern vorhanden – eine besondere Rolle. Je positiver eine Person die Wirkungen der interkommunalen Zusammenarbeit auf ihr eigenes Wohlergehen sowie das Wohlergehen der eigenen Familie einschätzt, desto größer ist – ceteris paribus (d.h. unter sonst gleichen Bedingungen) – ihre Zustimmung zur IKZ. Wir gehen davon aus, dass die Bürgerinnen und Bürger jenseits der eigenen Familie auch das Wohlergehen ihrer Mitmenschen in ihre Bewertung von Politikoptionen einfließen lassen. Im Kontext der aktuellen Untersuchung geht es dabei primär um das Wohlergehen der Einwohnerinnen und Einwohner der eigenen Wohngemeinde. Je positiver sich die interkommunale Zusammenarbeit auf das Wohlergehen der Wohngemeinde (bzw. ihre Bevölkerung) auswirkt, desto größer ist – ceteris paribus – die Zustimmung zur IKZ.

Aus theoretischer Sicht lassen sich zahlreiche Bestimmungsfaktoren für die Politikpräferenzen der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf IKZ identifizieren. In den folgenden Abschnitten sollen die relevanten Faktoren identifiziert und systematisch aufgearbeitet werden. Dabei werden auch Teile des Fragebogens vorgestellt und gezeigt, wie die einzelnen Fragen zur Operationalisierung der einzelnen Faktoren herangezogen werden. Aufbauend auf den Antworten der Bürgerinnen und Bürger können dann Indikatoren für den Einfluss bestimmter Faktoren entwickelt werden. Im Zentrum steht die Frage nach dem Einfluss verschiedener Faktoren auf die Politik-Präferenzen in Bezug auf die Intensität der interkommunalen Kooperation: Soll die eigene Wohngemeinde eng, lose oder gar nicht mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten? Die Bestimmungsfaktoren für die

---

<sup>17</sup> In der politikwissenschaftlichen Literatur ist oft von Einstellungen (attitudes) die Rede. Viele Fragebögen fragen Einstellungen ab. Wir werden diesen Begriff nicht verwenden, weil er eine Vermengung von Politik-Präferenzen und Vorstellungen darstellt. Genau diese wollen wir aber trennen.

Antworten der Bürgerinnen und Bürger auf diese Frage werden in Abschnitt 3.1 theoretisch hergeleitet. Abschnitt 3.2 befasst sich mit zwei Fragen zum Konzept der Verbandsgemeinde und systematisiert die Erklärungsfaktoren für die Einschätzungen der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf dieses Konzept.

### 3.1 Politik-Präferenzen bezüglich der Intensität der Zusammenarbeit

Das Hauptaugenmerk des vorliegenden Abschnitts liegt auf den Politik-Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf die Intensität der interkommunalen Zusammenarbeit. Konkret haben wir folgende Frage gestellt (hier dargestellt am Beispiel der Frage zu IKZ im Bereich Gewerbegebiete):

Abbildung 3.1: Frage zu den Politik-Präferenzen für IKZ

2. Was meinen Sie? Wie intensiv sollte Ihrer Ansicht nach Ihre Gemeinde mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten?

a) In der Einrichtung und dem Betrieb von Gewerbegebieten sollte meine Gemeinde mit einer oder mehreren der umliegenden Gemeinden

- ein gemeinsames Gewerbegebiet betreiben und gemeinsam um neue Unternehmen werben.
- nur bei der Werbung neuer Unternehmen zusammenarbeiten (keine gemeinsamen Gewerbegebiete).
- gar nicht zusammenarbeiten.
- Weiß nicht

Diese Frage wurde getrennt für folgende fünf Aufgabenbereiche gestellt<sup>18</sup>:

- Einrichtung und Betrieb von Gewerbegebieten (siehe oben)
- Betreuungsangebot für Kinder
- Instandhaltung lokaler Straßen sowie Winter- und Schneeräumdienst
- Bereitstellung bürgernaher Infrastruktur (insbes. Bürger- und Gemeindehäuser, Sportanlagen, Kulturangebot)
- Verwaltungsdienstleistungen (z. B. Einwohnermeldeamt, Ordnungsamt, Bauamt)

Wenn eine Person die erste Option (im obigen Beispiel „ein gemeinsames Gewerbegebiet betreiben und gemeinsam um neue Unternehmen werben“) gewählt hat, werten wir dies als Zustimmung für eine intensive interkommunale Zusammenarbeit (positive Politik-Präferenz). Ein Teil der Befragten hat die erste Option gewählt – steht also einer engen interkommunalen Zusammenarbeit positiv gegenüber. Ein anderer Teil hingegen hat die Option 2, 3 oder 4 gewählt und hat einer engen Zusammenarbeit nicht zugestimmt. Das zentrale Erkenntnisziel der vorliegenden Studie liegt nun darin, diejenigen Faktoren zu identifizieren, welche erklären können, warum manche Personen eine enge Zusammenarbeit befürworten, während andere dieser nicht zustimmen.

Die Faktoren, welche diese Unterschiede in den persönlichen Politik-Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger bestimmen, sind auf drei Ebenen zu suchen. Zum einen liegen die Faktoren auf Ebene des Individuums und seiner Familie. Zum zweiten ist die Ebene der Wohngemeinde der befragten

<sup>18</sup> Die genauen Fragestellungen können dem Fragebogen entnommen werden. Er ist in Anhang A abgedruckt.

Personen zu betrachten. Hier können z.B. die Größe und finanzielle Situation der Wohngemeinde eine wichtige Rolle spielen (vgl. Abschnitt 2.3). Drittens sind die Charakteristika der Umlandgemeinden zu nennen, weil diese im Falle einer interkommunalen Kooperation als Kooperationspartner in Frage kommen. Je geeigneter diese Gemeinden als Kooperationspartner sind, desto größer wird die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zu IKZ sein – ceteris paribus.

### 3.1.1 Individuelle Faktoren

Auf individueller Ebene lassen sich wiederum verschiedene Gruppen von Faktoren unterscheiden. Diese werden im Folgenden erläutert.

#### 1) Eigeninteresse an einem guten öffentlichen Leistungsangebot

Zunächst unterscheiden sich die Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf ihr Eigeninteresse an einem guten öffentlichen Leistungsangebot. Je stärker die Nutzung, desto größer das Eigeninteresse. Dabei kann der Eigennutz einer einzelnen Person von Leistung zu Leistung unterschiedlich stark sein. In Bezug auf das Kinderbetreuungsangebot haben Haushalte mit Kindern ein größeres Eigeninteresse an einer guten Leistungsqualität. Berufstätige und insbesondere Pendler haben ein großes Interesse an einer guten Qualität der lokalen Straßen und vor allem an einem qualitativ hochwertigen und verlässlichen Winterdienst. Selbständige sind an einem guten Gewerbeflächenangebot interessiert. Menschen, die in lokalen Vereinen oder Organisationen aktiv sind, haben ein großes Interesse an einer guten bürgernahen Infrastruktur. Der Fragebogen, der dieser Studie zugrunde liegt, fragt die o.g. persönlichen Charakteristika (Kinderzahl, Pendler, Selbständigkeit, Vereinsaktivitäten) ab. Aufbauend auf diesen Antworten können wir Indikatoren für das Eigeninteresse der Befragten an bestimmten Leistungen bilden.

#### 2) individuelle Mobilität

Bei der Zusammenarbeit in den Bereichen Kinderbetreuung, Verwaltungsangelegenheiten und bürgernahe Infrastruktur ist die individuelle Mobilität ein zentraler Faktor: Je mobiler eine Person ist, desto größer ist die zu erwartende Zustimmung zu IKZ. Die individuelle Mobilität lässt sich nur schwer messen. Der Fragebogen enthält allerdings eine Reihe von Fragen, die Rückschlüsse auf die individuelle Mobilität erlauben. Da ist zunächst das Alter zu nennen. Ältere Menschen sind i.d.R. weniger mobil als junge Menschen. Für Pendler lässt sich ein größeres Ausmaß an Mobilität vermuten als für Nicht-Pendler. Schließlich wird das Einkommen hier eine wichtige Rolle spielen. Denn die Möglichkeit, die zusätzlichen Fahrkosten auf sich zu nehmen, steigt mit dem Einkommen.

#### 3) Einschätzung der Qualität des aktuellen Leistungsangebots in der eigenen Gemeinde

Wir erwarten, dass die Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zu IKZ davon abhängt, wie sie die Qualität des aktuellen Leistungsangebots einschätzen. Je negativer die Bewertung, desto größer ist – ceteris paribus – die erwartete Zustimmung zu IKZ.

#### 4) Erwartungen bezüglich der Wirkungen von IKZ

Offensichtlich hängt die Zustimmung einer Person zu IKZ auch von ihren Erwartungen bezüglich der Wirkungen von IKZ ab. Dabei sind drei Wirkungsebenen zu unterscheiden. Zum einen ist die Ebene der Kostensenkung zu beachten. Je stärker die erwarteten Kosteneinsparnisse sind, desto größer ist die Zustimmung zu IKZ. Zum zweiten ist aber auch die Qualitätsebene zu beachten. Je größer der Qualitätssprung ist, den eine Person infolge der Zusammenarbeit erwartet, desto größer wird ihre Zustimmung zu IKZ ausfallen. Umgekehrt gilt, dass die Zustimmung umso geringer ausfallen wird, je

stärker der befürchtete Verlust an Einfluss und Kontrolle für die Bürgerinnen und Bürger ausfällt. Alle drei Überzeugungen werden im Fragebogen abgefragt.

#### 5) Erwartungen bezüglich des Leistungsniveaus, das im Zuge der IKZ-Verhandlungen zwischen den Gemeinden ausgehandelt wird.

Ein weiteres Kriterium zur Bewertung der interkommunalen Zusammenarbeit bilden die Erwartungen bezüglich des Leistungsniveaus, das sich als Ergebnis der Zusammenarbeit ergibt. Diese Erwartungen werden in einer eigenen Frage abgefragt. Wir gehen davon aus, dass die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner – d.h. das Leistungsangebot der Gemeinde mit dem niedrigsten Niveau – negativ bewertet wird. Diese Erwartung wird nicht zuletzt gestützt durch eine kritische Haltung der Bürgerinnen und Bürger zu den weit verbreiteten Leistungskürzungen der letzten Jahre. In einer Untersuchung zu IKZ in der Schweiz zeigt Steiner (2003), dass im Rahmen von IKZ oftmals das Gegenteil passiert: Die Einigung unter den Gemeinden führt dazu, dass das gemeinsame Leistungsniveau auf das bisher umfangreichste Leistungsniveau in der Gemeindegruppe angehoben wird. Welchen Einfluss eine so gelagerte Erwartung auf die Politik-Präferenzen hat, ist ex ante nicht abschätzbar.

Viele Untersuchungen zeigen, dass die Politik-Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger auch von den Fairness-Präferenzen mitbestimmt werden (vgl. Heinemann et al., 2009). Übertragen auf die Frage IKZ legen diese Analysen den Schluss nahe, dass Bürgerinnen und Bürger, die als Verhandlungsergebnis einen Kompromiss erwarten, IKZ positiv gegenüberstehen werden. Eine ablehnende Haltung ist hingegen von denjenigen Bürgerinnen und Bürgern zu erwarten, die erwarten, dass das Angebot von der größten Gemeinde im Verbund diktiert wird.

#### 6) vorrangige Präferenzen in Bezug auf die Leistungen

Wir haben die Bürgerinnen und Bürger auch danach gefragt, welche Aspekte des öffentlichen Leistungsangebots ihnen besonders wichtig sind. Bürgerinnen und Bürger, die der Kostengünstigkeit des Angebots oder einer hohen Leistungsqualität eine hohe Priorität einräumen, werden – eine positive Wirkung von IKZ auf Kosten und Qualität vorausgesetzt – der interkommunalen Zusammenarbeit eher zustimmen.

#### 7) Eigeninteresse an einer positiven Perspektive für die Wohngemeinde

Das Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde ist oftmals eng mit der Prosperität ihrer Wohngemeinde verbunden. Dabei sind zwei Ebenen der Verbundenheit zu unterscheiden. Auf der emotionalen Ebene ist eine starke Verbindung vor allem für Bürgerinnen und Bürger zu vermuten, die dort geboren sind, lange dort wohnen und/oder in Vereinen, der lokalen Politik oder der lokalen Kirchengemeinde aktiv sind. Daneben gibt es aber auch eine finanzielle Verbindungsebene. Diese besteht insbesondere für solche Bürgerinnen und Bürger, die über Wohneigentum in der Gemeinde verfügen. Der Wert ihrer Immobilien hängt direkt von der Attraktivität ihrer Gemeinde als Wohnort ab.<sup>19</sup> Es kann angenommen werden, dass die Zustimmung zu IKZ mit zunehmender finanzieller Verbundenheit steigt. In Bezug auf die emotionale Verbundenheit ist die Aussage weniger eindeutig. Hier kann die Befürchtung eines Identitätsverlustes der Gemeinde der Zustimmung zu IKZ entgegenwirken.

<sup>19</sup> Die Bedeutung der Gemeindeprosperität für Immobilienbesitzer wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass die eigene Wohnimmobilie oftmals als Altersvorsorge dient. Durch deren Entwertung sind viele Bürgerinnen und Bürger in ihrer mittlerweile wenig attraktiven Wohngemeinde eingesperrt, weil das Kapital für einen Umzug in eine andere, attraktivere Gemeinde fehlt.

### 8) Erwartungen bezüglich der Perspektiven der eigenen Gemeinde

Aus theoretischer Sicht ist es plausibel anzunehmen, dass die erwarteten Perspektiven der eigenen Gemeinde Einfluss auf die Zustimmung zu IKZ haben. Im Fragebogen fragen wir nach den erwarteten Perspektiven der Wohngemeinde in Bezug auf die finanzielle Leistungsfähigkeit und auf die Bevölkerungsentwicklung. Je negativer die Bürgerinnen und Bürger die Perspektiven einschätzen, desto eher werden sie einer interkommunalen Kooperation positiv gegenüberstehen.

### 9) Vertrauen

Die wissenschaftliche Literatur zur Akzeptanz von politischen Reformen zeigt deutlich, dass Vertrauen in die relevanten politischen Institutionen die Reformbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger befördert (vgl. Rodrik, 1996; Heinemann und Tanz, 2008; Heinemann und Hennighausen, 2012). Im Kontext von Reformen ist Vertrauen vor allem deswegen wichtig, weil eine vollständige Beschreibung des Reformvorhabens und seiner Ergebnisse ex ante nicht möglich ist. Eine Reihe von Entscheidungen können erst in der Implementierungsphase getroffen werden; teilweise entstehen unvorhergesehene Probleme und die genauen Ergebnisse werden erst später sichtbar. Damit wird ein „vollständiger Vertrag“ zwischen Bürgerinnen und Bürgern auf der einen und politischen Reformgestalterinnen und -gestalter auf der anderen Seite unmöglich. Die Bürgerinnen und Bürgern statten die Reformgestalterinnen und -gestalter notwendigerweise mit mehr oder minder umfangreichen Blanko-Vollmachten aus. Ihre Bereitschaft dazu hängt positiv von dem Vertrauen ab, das sie den politischen Agierenden entgegenbringen. Im Falle von IKZ ist dieses Vertrauen von besonderer Bedeutung, weil die Reformgestalter nicht autonom über das bereitzustellende Leistungsbündel entscheiden, sondern es mit den anderen Kooperationspartnern aushandeln müssen. Mithin ist folgender Zusammenhang zu erwarten: Je größer das Vertrauen einer Person in die lokale Politik ist, desto größer wird ihre Bereitschaft sein, IKZ mitzutragen.

Neben dem Vertrauen in die lokale Politik spielt auch das Vertrauen in die Landespolitik eine Rolle: Hier ist der Zusammenhang allerdings weniger eindeutig. Auf der einen Seite kann man argumentieren, dass Menschen, die Vertrauen in die Landesregierung haben, eher bereit sind IKZ zuzustimmen. Das kann damit begründet werden, dass sie aus der Tatsache, dass die Landesregierung IKZ aktiv fördert, schließen, dass IKZ positiv zu bewerten ist. Auf der anderen Seite ist es aber auch denkbar, dass fehlendes Vertrauen in die Landesregierung Anlass zu Verschwörungstheorien gibt: So könnten die Bürgerinnen und Bürger für den Fall der Nicht-Kooperation befürchten, dass die Landesregierung ihre Gemeinde zwangsweise mit anderen Gemeinden zusammenlegt. Für solche Befürchtungen könnten die teilweise noch präsenten Erfahrungen mit den Gebietsreformen der 1960er und 1970er Jahre Anlass bieten. In dem Fall wäre fehlendes Vertrauen förderlich für die Zustimmung zu IKZ.

Das Vertrauen in die o.g. Institutionen wird in einem eigenen Frageblock abgefragt. Dieser Block enthält auch eine Frage zum Vertrauen in die öffentliche Verwaltung. Wir erwarten, dass ein hohes Maß an Vertrauen in die öffentliche Verwaltung die Zustimmung zu einer engen interkommunalen Zusammenarbeit befördert. Das gilt insbesondere für die Zustimmung zur Kooperation im Bereich der Verwaltungsangelegenheiten.

### 3.1.2 Faktoren auf Ebene der Wohngemeinde

Die wissenschaftliche Literatur lässt vermuten, dass die Frage, ob eine Person eine enge interkommunale Zusammenarbeit befürwortet, auch von den Charakteristika ihrer Wohngemeinde abhängt (vgl. Abschnitt 2.3). Die Indikatoren für die Charakteristika der Wohngemeinde werden aus Daten der amtlichen Statistik gewonnen. Im Folgenden stellen wir die relevanten Charakteristika vor und erläutern, welchen Einfluss sie auf die Politik-Präferenzen ihrer Bürgerinnen und Bürger haben.<sup>20</sup>

#### 1) Gemeindegröße

Zu nennen ist hier zunächst die Größe der Gemeinde, ausgedrückt in der Einwohnerzahl. Dabei ist folgender Trade-off zu beachten. Das Eingehen einer interkommunalen Kooperation hat zwei Effekte. Zum einen lassen sich Größenvorteile realisieren (siehe Abschnitt 2.1). Zum anderen bedeutet die Kooperation aber i.d.R. den Zwang, mit anderen Gemeinden Kompromisse einzugehen. Dabei gilt:

- Je kleiner eine Gemeinde ist, desto stärker kann sie im Falle der Kooperation von Kostenspareffekten profitieren.
- Je kleiner eine Gemeinde ist, desto geringer ist auch das eigene Stimmgewicht im Verbund. Kleine Gemeinden haben damit einen deutlich kleineren Einfluss auf den interkommunalen Kompromiss als größere Gemeinden.

Daraus lässt sich folgende Hypothese ableiten: Große Gemeinden können durch IKZ kleine Kostenersparnisse erzielen ohne befürchten zu müssen, dass das gemeinschaftlich bereitgestellte Leistungsangebot stark von den Präferenzen der eigenen Bürgerinnen und Bürgern abweicht. Kleine Gemeinden geben durch IKZ den Einfluss auf das Leistungsangebot weitgehend auf, können aber im Gegenzug erhebliche Kostenersparnisse realisieren. Für mittelgroße Gemeinden ist IKZ am wenigsten interessant. Sie geben die Möglichkeit auf, die Ausgestaltung des Leistungsangebots mitzugestalten, ohne dafür mit starken Kosteneinsparungen entschädigt zu werden (vgl. Brasington, 1999, 2003). Die drei untersuchten Kreise enthalten allerdings keine großen Gemeinden. Mithin erwarten wir, dass vor allem die Bürgerinnen und Bürger kleiner Gemeinden für IKZ votieren. In mittelgroßen Gemeinden wird die Zustimmung für eine enge interkommunale Zusammenarbeit dieser Logik zufolge geringer ausfallen.

#### 2) finanzielle Situation der Gemeinde

Die ökonomische Literatur belegt, dass Reformen im öffentlichen Sektor häufig in Zeiten von Krisen auf den Weg gebracht werden (vgl. Rodrik, 1996; Bunse und Fritz, 2012). Das Vorliegen einer Krise begünstigt Reformen auf zwei Wegen: Zum einen schafft sie unter den wesentlichen politischen Akteurinnen und Akteuren das Bewusstsein, dass ein „Weiterwirtschaften wie bisher“ keine relevante Option mehr ist. Zu diesen Akteurinnen und Akteuren zählen neben den Politikerinnen und Politikern sowie Angestellten der Verwaltung auch und vor allem die Wählerinnen und Wähler. In diesem Klima ergibt sich für die aktuellen Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber die Möglichkeit, Reformen durchzuführen, ohne befürchten zu müssen, bei der nächsten Möglichkeit durch Abwahl bestraft zu werden (vgl. Alesina und Drazen, 1991; Rodrik, 1996). Übertragen auf das Thema IKZ legen die obigen Überlegungen den Schluss nahe, dass die finanzielle Situation einer Gemeinde ein wichtiger Faktor für das Zustandekommen von IKZ ist. Je größer die Finanzkraft und je geringer ihre

<sup>20</sup> In Abschnitt 3.1.1 haben wir erste Faktoren angesprochen, die Bezug nehmen auf die Eigenschaften der Wohngemeinde. Dabei handelte es sich aber um individuelle und subjektive Einschätzungen der Bürgerinnen und Bürger zu der Leistungsqualität und den Zukunftsperspektiven ihrer Gemeinde. Die nun aufgeführten Faktoren werden durch Kennzahlen auf Gemeindeebene abgebildet.

Verschuldung ist, desto geringer ist der „Leidensdruck“, der das Zustandekommen von IKZ befördern könnte. Umgekehrt bedeutet das, dass die Wahrscheinlichkeit der interkommunalen Zusammenarbeit vor allem für finanziell schwache Gemeinden hoch ist. Allerdings ist zu beachten, dass der kommunale Finanzausgleich den Leidensdruck einer schwachen eigenen Finanzkraft erheblich mildert. Anders sieht es bei hoch verschuldeten Gemeinden aus. Ihre finanziellen Handlungsspielräume sind gering und damit wird IKZ begünstigt.

### 3) Bevölkerungsdynamik

Ein hoher Leidensdruck kann auch aus der demographischen Entwicklung resultieren. Stark schrumpfende Gemeinden haben mit Hysterese-Effekten zu kämpfen (vgl. Haug, 2004; Moss, 2008). Wollen sie die Belastung der Bürgerinnen und Bürger durch steigende Stückkosten vermeiden, so kann das Eingehen von IKZ eine Lösung sein.

Keinen Kostendruck, aber dennoch ein Argument für das Eingehen von IKZ, kann umgekehrt auch aus starkem Bevölkerungszuwachs resultieren. In diesem Fall stoßen Gemeinden an die Grenzen der Leistungsfähigkeit ihrer bisherigen strukturellen Ressourcen. IKZ kann hier eine interessante Alternative zu Expansionsinvestitionen sein. Das gilt insbesondere dann, wenn andere Gemeinden freie Kapazitäten haben oder wenn Unsicherheit bezüglich der langfristigen Bevölkerungsentwicklung herrscht (vgl. Blaeschke, 2014).

### 4) interne Struktur der Gemeinde und Betroffenheit von früheren Gebietsreformen

Einige Gemeinden haben ein zusammenhängendes Siedlungsgebiet, während andere Gemeinden aus mehreren, disjunkten Ortsteilen bestehen. Diese Ortsteile haben teilweise eigene Ortsbeiräte, in zahlreichen Fällen waren sie vor der Gebietsreform der 1960er und 1970er Jahre eigenständige Gemeinden. In solchen nicht-monolithischen Gemeinden wird die politische Entscheidung über die räumliche Ansiedlung der öffentlichen Leistungsangebote i.d.R. deutlich kontroverser ablaufen als in Gemeinden mit zusammenhängendem Siedlungsgebiet. Durch die interkommunale Zusammenarbeit wird die Distanz, die zu den Leistungsorten (z.B. Kindergarten, Gemeindeverwaltung) überwunden werden muss, i.d.R. noch größer. Dieses Argument kann dazu führen, dass die Bürgerinnen und Bürger in nicht-monolithischen Gemeinden einer engen Kooperation kritischer gegenüberstehen. Auf der anderen Seite könnte allerdings auch argumentiert werden, dass diese Bürgerinnen und Bürger es bereits gewohnt sind, weitere Strecken zu den Leistungsorten zurückzulegen und eine zusätzliche Strecke nicht so negativ bewerten wie Bürgerinnen und Bürger aus monolithischen Gemeinden.<sup>21</sup> Aus theoretischer Sicht lässt sich somit keine Aussage darüber treffen, ob die Bürgerinnen und Bürger nicht-monolithischer Gemeinden IKZ kritischer gegenüberstehen als ihre Pendanten in monolithischen Gemeinden.

## 3.1.3 Faktoren auf Ebene der Nachbargemeinden

Der weitaus größte Teil der interkommunalen Kooperationsvorhaben wird zwischen direkt benachbarten Gemeinden realisiert (siehe Abschnitt 2.2). Für eine Gemeinde A bedeutet das, dass die Attraktivität der Politikoption IKZ auch von der Eignung der umliegenden Gemeinden als Kooperationspartner abhängt. Je besser geeignet die zur Verfügung stehenden Partner sind, desto besser wirkt sich IKZ auf das Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger in Gemeinde A aus und desto

---

<sup>21</sup> Zugleich ist es möglich, dass die Zusammenarbeit mit einer anderen Gemeinde den innergemeindlichen Konflikt über den Ort der Leistungserbringung entschärft. Schließlich ist die Erbringung mancher Leistungen wie z.B. des Winterdienstes mit größeren Kosten verbunden. Dieses Problem kann durch IKZ allerdings nicht gelöst werden.

größer ist erwartungsgemäß die Zustimmung zu einer engen interkommunalen Kooperation. Vor allem stellt sich die Frage, ob die umliegenden Gemeinden überhaupt prinzipiell willig sind, eine Kooperation einzugehen. Das ist z.B. dann nicht zu vermuten, wenn sie alle hinreichend groß, demographisch stabil und finanziell stark sind. Umgekehrt wird die potentielle Kooperationsbereitschaft dann groß sein, wenn sie klein, schrumpfend und finanziell schwach sind. Im Kern müssen also alle unter 3.1.2 genannten Variablen für die umliegenden Gemeinden kalkuliert und in jeweils einer Kennzahl für das Umland zusammengefasst werden. Das geschieht durch sog. spatial lags (vgl. Anselin, 1988; Eckey, 2008).

Wenngleich die obigen Überlegungen schlüssig sind, stellt sich die Frage, ob die Bürgerinnen und Bürger beim Beantworten des Fragebogens vergleichbar tief gehende Überlegungen angestellt haben. Die empirische Analyse der Befragungsergebnisse kann hierzu Aufschluss bringen.

### 3.1.4 Sonstige Faktoren/Kontrollfaktoren

Neben den o.g. Faktoren werden wir eine Reihe von sonstigen Faktoren aufnehmen. Auf der individuellen Ebene der Befragten zählen hierzu insbesondere sein/ihr Geschlecht oder das verfügbare Haushaltseinkommen. Diese Faktoren haben sich in vielen vorangegangenen Studien zu Politik-Präferenzen in anderen Feldern (z.B. Sozialreformen, siehe Heinemann et al., 2009; Heinemann und Hennighausen, 2012) als empirisch relevant herausgestellt. Durch die Aufnahme dieser sog. Kontrollvariablen beugen wir einer möglichen Fehlspezifikation des Schätzansatzes vor. Eine Fehlspezifikation kann dazu führen, dass die Ergebnisse in Bezug auf die für uns interessanten Faktoren verzerrt werden und so zu falschen Schlussfolgerungen führen.

Neben Kontrollvariablen auf Ebene der einzelnen Befragten gehören dazu auch Kontrollvariablen auf Ebene der Gemeinde, aus welcher der/die Befragten stammen. Zu nennen ist hier etwa die Entfernung zur nächsten Großstadt (i.e., zu Kassel, Göttingen, Heidelberg, Darmstadt). Auch diese dienen dem Zweck, Fehlspezifikationen zu vermeiden.

## 3.2 Fragen zum Konzept der Verbandsgemeinden

Neben der Möglichkeit der freiwilligen, bottom-up getragenen interkommunalen Kooperation stellt die Einrichtung von Verbandsgemeinden eine Reformoption dar. Der Fragebogen stellt dieses Konzept in wenigen Sätzen vor und bittet die Bürgerinnen und Bürger dann um die Beantwortung von zwei Fragen. Die erste fragt die Befragten nach ihren Erwartungen bezüglich der Wirkung von Verbandsgemeinden auf die Wohlfahrt der Bürgerinnen und Bürger in der Wohngemeinde. In der zweiten Frage werden die Befragten nach ihrer Bereitschaft gefragt, als Preis für größere finanzielle Spielräume der eigenen Gemeinde weitere Wege für Behördengänge in Kauf zu nehmen. Eine direkte Frage nach den Politik-Präferenzen beinhaltet der Fragebogen nicht. Zum einen ist davon auszugehen, dass die Antwort zu der Politikpräferenz zur IKZ im Bereich von Verwaltungsangelegenheiten hierzu bereits eine gewisse Auskunft enthält. Zum anderen wollten wir durch den Fragebogen nicht den Eindruck erwecken, als ob die Landesregierung Pläne für eine top-down Reform zur Einführung von Verbandsgemeinden hegt. Ein solcher Eindruck hätte angesichts der hoch emotionalen Diskussion um die Regionalreform im Landkreis Kassel vom Sommer 2013 sowie angesichts der damals bevorstehenden Landtagswahlen eine Gefahr für die Qualität unserer Befragung bedeutet.

### 3.2.1 Erwartung bezüglich der Gesamtwirkung von Verbandsgemeinden auf das Wohlergehen

Die erste Frage bittet die Befragten um die Einschätzung der Wirkungen, welche die Einführung einer Verbandsgemeinde auf das Wohlergehen der Bürgerinnen und Bürger in der Wohngemeinde des Befragten hat. Die zu bewertende Aussage lautet:

„Alles in allem würden wir als Bürger in meiner Gemeinde gewinnen, wenn wir uns zusammen mit den umliegenden Gemeinden in einer Verbandsgemeinde organisieren würden“.

Die zu erklärende Variable ist in diesem Fall das Ausmaß, in welchem die Bürgerinnen und Bürger eine positive Gesamtwirkung erwarten.

Auch zur Erklärung der positiven Erwartung können Faktoren auf allen drei Ebenen – individuell, Wohngemeinde, umliegende Gemeinden – herangezogen werden. Auf individueller Ebene sind hier zunächst die Erwartungen zu den Wirkungen von IKZ zu nennen. Je positiver diese Wirkungen eingeschätzt werden, desto positiver sollten auch die Erwartungen zu der Gesamtwirkung von Verbandsgemeinden sein. Zudem ist zu erwarten, dass Bürgerinnen und Bürger, die das aktuelle Leistungsangebot im Bereich Verwaltung als schlecht einstufen, von Verbandsgemeinden eine Verbesserung erwarten. Weiterhin ist die Erwartung bezüglich der Perspektiven der eigenen Gemeinde zu nennen. Je pessimistischer diese eingeschätzt werden, desto positiver sind die Erwartungen bezüglich der Wirkungen von Verbandsgemeinden. Vertrauen in die lokale Politik sowie in die öffentliche Verwaltung wirkt sich demgegenüber positiv auf die Wirkungserwartungen aus. Eine negative Erwartung ist hingegen für solche Individuen zu erwarten, die eine starke Präferenz für eine wohnortnahe Verwaltung haben.

Auf der Ebene der Wohngemeinde sind die zu erwartenden Wirkungszusammenhänge grundsätzlich ähnlich zu denjenigen, die in Abschnitt 3.1.2 bereits für die grundsätzliche IKZ-Präferenz dargestellt wurden. Das gleiche gilt für die Bedeutung der Charakteristika der umliegenden Gemeinden und deren Einfluss.

### 3.2.2 Bereitschaft, finanzielle Spielräume mit weiteren Wegen für Behördengänge zu erkaufen

Die zweite Frage zum Konzept der Verbandsgemeinde bittet die Befragten anzugeben, inwieweit sie folgender Aussage zustimmen:

„Wenn meine Gemeinde durch die Gründung einer Verbandsgemeinde finanzielle Spielräume gewinnt, um uns Bürger mit besseren öffentlichen Leistungen zu versorgen (z.B. bessere Straßen, besseres Kinderbetreuungsangebot, bessere bürgernahe Infrastruktur), bin ich bereit, dafür weitere Wege für Behördengänge (z.B. zum Einwohnermeldeamt oder Bauamt) in Kauf zu nehmen.“

Für die Zustimmung oder Ablehnung für diese Aussage sind aus theoretischer Sicht vor allem Faktoren auf individueller Ebene maßgeblich. Viele Faktoren, die unter 3.1.1 genannt werden, sind auch im Kontext dieser Frage von Bedeutung. Besonders hervorzuheben sind diejenigen Faktoren, welche die individuelle Mobilität bestimmen. Zudem ist zu vermuten, dass eine negative Bewertung der Qualität der aktuellen Verwaltungsleistungen in der Gemeinde die Zustimmung erhöht. Die Charakteristika der eigenen Gemeinde werden als Kontrollvariablen eingefügt.

## 4. Befragungsdesign

### 4.1 Hintergrundinformation zu den drei Landkreisen

Für die vorliegende Untersuchung wurden drei hessische Landkreise ausgewählt: Der Landkreis Kassel, der Werra-Meißner-Kreis und der Odenwaldkreis. Der Werra-Meißner-Kreis besteht in seiner heutigen Form seit 1974, der Landkreis Kassel und der Odenwaldkreis seit 1972. Der Odenwaldkreis, der Werra-Meißner-Kreis und auch die nördlichen Teile des Landkreises Kassel sind ländlich geprägt und mit Blick auf die geringe Wirtschaftskraft als strukturschwache Regionen einzustufen. Tabelle 1 zeigt ausgewählte Kennzahlen der Landkreise.

Der Landkreis Kassel zeichnet sich durch die Besonderheit aus, dass er das Umland der Großstadt Kassel darstellt, die ihrerseits zwar Verwaltungssitz ist, aber den Status einer kreisfreien Stadt inne hat. Dabei gehen die Grenzen zwischen Stadt und Umland fast unmerklich ineinander über. Das hat zur Folge, dass die gebietskörperschaftlichen Grenzen zwischen Stadt und Landkreis Kassel den tatsächlichen funktionalen Gegebenheiten nur unzureichend Rechnung tragen. Im direkten Vergleich ist der Landkreis Kassel derjenige Landkreis mit der größten internen Heterogenität.

Zum Werra-Meißner-Kreis gehören 16 kreisangehörige Gemeinden. Die Kreisstadt Eschwege ist mit knapp 19.400 Einwohnerinnen und Einwohnern die größte Gemeinde des Kreises. Der Odenwaldkreis umfasst 15 kreisangehörige Gemeinden, von denen die größten Ansiedlungen Michelstadt mit ca. 16.400 Einwohnerinnen und Einwohnern und die Kreisstadt Erbach mit einer Bevölkerung von ca. 13.500 Personen darstellen. Im nordhessischen Landkreis Kassel finden sich 29 Gemeinden, von denen Baunatal mit etwa 27.400 Einwohnerinnen und Einwohnern am größten ist. Hessenweit liegt der Landkreis Kassel in Bezug auf die Gemeindezahl damit auf Rang 2, der Werra-Meißner-Kreis und der Odenwaldkreis auf Rang 16 bzw. 17. Im Durchschnitt sind die Gemeinden des Landkreises Kassel um etwa 1.700 Einwohnerinnen und Einwohner größer als die des Werra-Meißner-Kreis bzw. des Odenwaldkreises.

Mit einer Bevölkerungsdichte von 100 Einwohnerinnen und Einwohnern pro Quadratkilometer ist der Werra-Meißner-Kreis deutlich dünner besiedelt als die beiden anderen Kreise. Der flächenmäßig deutlich kleinere Odenwaldkreis weist eine ähnliche Bevölkerungszahl auf. Dabei ist der Odenwaldkreis der bevölkerungsärmste Landkreis in Hessen. Im Hinblick auf die Altersstruktur sind alle drei Landkreise sehr ähnlich. Der Anteil der über 65-jährigen Bevölkerung ist im Werra-Meißner-Kreis geringfügig höher. Verglichen mit der hessischen Bevölkerungsstruktur weisen alle drei Kreise einen höheren Anteil von Personen ab 65 Jahren und einen geringeren Anteil von Personen im Kindesalter (unter 6 Jahre) auf. Die Gesamtbevölkerung war im Fünfjahreszeitraum von 2007 bis 2012 in allen Landkreisen rückläufig. Der Werra-Meißner-Kreis weist mit 4,88 % den relativ stärksten Bevölkerungsrückgang auf.

Betrachtet man die Wirtschaftskraft, sind sich Werra-Meißner-Kreis und Odenwaldkreis sehr ähnlich. Das gilt besonders für das erwirtschaftete (nominale) Bruttoinlandsprodukt (BIP) und die Betriebsstruktur. Deutlich höher liegt das BIP im Landkreis Kassel, das jedoch kreisintern einer starken Streuung unterliegt. Während das BIP hessenweit und im Durchschnitt der Landkreise um ungefähr 8 % gewachsen ist (über 5 Jahre), haben sich die untersuchten Landkreise etwas schwächer entwickelt. Die Wirtschaftskraft im Werra-Meißner-Kreis war in den 5 Jahren sogar rückläufig. Mit einer Arbeitslosenquote von 7 % liegt die Arbeitslosigkeit im Werra-Meißner-Kreis etwas über dem hessischen Durchschnitt von 6,2 %. Im Landkreis Kassel liegt die Arbeitslosenquote bei 5,3 %. Das

verfügbare Einkommen pro Kopf lag 2011 hessenweit bei 20.452€. In den betrachteten Landkreisen lag es darunter: 19.777€ im Landkreis Kassel, 19.530€ im Odenwaldkreis und 18.285€ im Werra-Meißner-Kreis.

Da die Aufnahme von interkommunaler Zusammenarbeit überwiegend mit der finanziellen Situation der Gemeinden begründet wird und empirische Studien auf einen positiven Zusammenhang zwischen fiskalischem Druck und der Wahrscheinlichkeit zur Kooperation hindeuten (siehe Kapitel 2), ist es sinnvoll auch die Finanzsituation der kreisangehörigen Gemeinden zu betrachten. Der Odenwaldkreis weist von allen drei Landkreisen mit 833 € den geringsten pro-Kopf Schuldenstand (ohne Kassenkredite) auf. Im Werra-Meißner-Kreis ist der pro-Kopf Schuldenstand am größten und übersteigt den hessenweiten Durchschnitt. Im Landkreis Kassel liegt der Pro-Kopf-Schuldenstand etwas unterhalb des Durchschnitts. Die Kennzahl sollte allerdings vorsichtig interpretiert werden, da Schulden nicht immer oder in vollem Umfang Ausdruck finanzieller Notlagen sein müssen.

Die Steuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände belaufen sich auf etwa 260 Mio. € im Landkreis Kassel, 61,5 Mio. € im Werra-Meißner-Kreis und 67 Mio. € im Odenwaldkreis. Betrachtet man die Struktur der einzelnen Aufkommensarten nach Grund-, Gewerbe- sowie den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern, werden die strukturellen Unterschiede der Landkreise deutlich: Im Landkreis Kassel stammen 51,3 % der Steuereinnahmen aus der Gewerbesteuer, während in den anderen beiden Kreisen die Gewerbesteuer lediglich 28,2 % (Werra-Meißner) bzw. 28,1 % (Odenwaldkreis) der Steuereinnahmen ausmacht. Das mag vor allem der höheren Betriebsdichte, aber auch der Ansässigkeit mehrerer Großunternehmen (bspw. Volkswagen in Baunatal, SMA in Niestetal) im Landkreis Kassel geschuldet sein. Im flächenmäßig größeren Werra-Meißner-Kreis spielt dagegen die Grundsteuer mit 16,3 % der Steuereinnahmen eine größere Rolle als in den beiden anderen Kreisen. Die Steuerstruktur gibt darüber hinaus auch Hinweise auf die Finanzautonomie. So erhält der Landkreis Kassel 61,2 % seines Steueraufkommens durch die Grund- und Gewerbesteuer, während im es im Werra-Meißner-Kreis lediglich 44,5 % und im Odenwaldkreis nur 40,8 % sind. Hessenweit liegt der Steuereinnahmen-Anteil aus Grund- und Gewerbesteuer bei 58,03 % der Steuereinnahmen. Odenwaldkreis und Werra-Meißner-Kreis liegen damit deutlich unter dem hessischen Durchschnitt. Der Spielraum für autonome Steuerpolitik ist demnach in den strukturschwachen und vorwiegend landwirtschaftlich geprägten Werra-Meißner-Kreis und Odenwaldkreis sehr begrenzt. Aus ökonomischer Sicht sind die Gemeinden dieser Kreise daher gezwungen bei finanziellen Engpässen an der Ausgabenseite zu sparen. Zudem spüren sie den Druck des demografischen Wandels stärker, da die Bedeutung des Gemeinschaftssteueranteils höher ist. Sinkende Bevölkerungszahlen wirken sich relativ stärker auf den Rückgang der Einnahmen aus. Die Gemeinden des Odenwaldkreises und des Werra-Meißner-Kreises erhalten vergleichsweise hohe Schlüsselzuweisungen (pro Kopf) und sind daher in hohem Maße vom kommunalen Finanzausgleich abhängig. Beide Landkreise haben keine abundanten Gemeinden. Im Landkreis Kassel ist das Bild gemischt und zeigt vor allem regionale Disparitäten. Zu den abundanten Gemeinden zählen Baunatal und Niestetal; Fuldabrück erhält nur geringe Schlüsselzuweisungen pro Einwohner. Dagegen finden sich im Norden und Westen des Landkreises Gemeinden mit deutlichen Disparitäten zwischen Finanzkraft und Finanzbedarf.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Es sei hier erwähnt, dass die Höhe der Schlüsselzuweisungen hier nur als Indikator, nicht aber als absolutes Maß für die kommunale Finanzsituation referiert wird. Insbesondere die Einwohnerveredelung und die Ergänzungsansätze für Städte mit zentralörtlichen Funktionen führen zu erhöhten Zahlungen für mittelgroße bis große Städte.

Tabelle 4.1: Kennzahlen der untersuchten Landkreise

	Landkreis Kassel	Werra-Meißner Kreis	Odenwaldkreis	Hessen gesamt	Arithmetisches Mittel hess. Landkreise
<b>1. Gebietsstruktur</b>					
1.1 Anzahl kreisangehörige Gemeinden (Rang, hessische Landkreise)	29 (2)	16 (16)	15 (17)	421	20
1.2 durchschnittliche Gemeindegröße ...nach Fläche in km <sup>2</sup> (ges. Fläche / Anzahl Gemeinden)	44,58	64,04	41,6	48,80	47,65
...nach Einwohnern (ges. Einwohner / Anzahl Gemeinden)	8.142,28	6.412	6.444,6	14.322,19-	11.054,88
1.3 Namen und Bevölkerungszahlen der drei Bevölkerungstärksten Gemeinden im Kreis	Baunatal: 27.417 Vellmar: 18.131 Hofgeismar: 14.967	Eschwege: 19.393 Witzenhausen: 14.840 Hessisch Lichtenau: 11.910	Michelstadt: 16.389 Erbach: 13.485 Höchst im Odenwald: 9.974	-	-
1.4 Kreisstadt/Verwaltungssitz	Kassel	Eschwege	Erbach	-	-
1.5 Distanz zur nächsten hessischen Großstadt in km	Kassel: 0	Kassel: 56,1	Darmstadt: 49,8	-	-
1.6 Anzahl der Zweckverbände	19	33	11	-	-
<b>2. Demographie</b>					
2.1 Bevölkerung	236.126	102.592	96.669	6.101.252	221.591
2.2 Altersstruktur in %					
< 6 Jahre	4,37%	4,19%	4,57%	5,12%	4,93%
6 bis < 15 Jahre	8,93%	7,86%	8,62%	8,40%	8,66%
15 bis < 65 Jahre	64,18%	64,18%	65,53%	66,36%	65,78%
≥ 65 Jahre	23,19%	24,28%	21,41%	19,97%	20,63%
2.3 Bevölkerungswachstumsrate (über 5 Jahre)	-0,02%	-0,05%	-0,03%	0,01%	-0,01%
2.4 Wachstumsrate des Anteils der über 64-jährigen (5 Jahre)	0,05%	-0,02%	0,02%	0,04%	-
2.5 Bevölkerungsdichte	183	100	155	289	228
<b>3. Wirtschaftskraft und Beschäftigung</b>					
3.1 Nominales BIP (in Mio. €)	5.860	2.390	2.274	226.180	6.515,14
3.2 Nominales BIP, Wachstumsrate (5 Jahre)	0,04%	-0,02%	0,06%	0,08%	0,08%
3.3 Bruttowertschöpfung (in Mio. €)	5.238	2.136	2.033	202.174	5.823,65
3.4 Verfügbares Einkommen je Einwohner	19.777	18.285	19.530	20.452	20.714
3.5 Anzahl Betriebe nach Größenklassen					
-Große Betriebe (ab 250 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte)	16	6	8	1.033	26
-Mittlere Betriebe (50-249 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte)	137	71	55	5.346	165
-Kleine Betriebe (0-49 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte)	8.878	4.112	4.451	295.383	10.270
3.6 Arbeitslosenquote	5,3%	7,0%	6,1%	6,2%	-
3.7 Anzahl sozialversicherungspflichtige Beschäftigte	65.515	26.478	24.241	2.267.535	66.712

Tabelle 4.1 (Fortsetzung)

	Landkreis Kassel	Werra-Meißner Kreis	Odenwaldkreis	Hessen gesamt	Arithmetisches Mittel hess. Landkreise
<b>4. Finanzen der Gemeinden und Gemeindeverbände</b>					
4.1 Schuldenstand der Gemeinden und Gemeindeverbände					
...insgesamt (in 1.000€)	366.402	196.043	80.893	10.630.707	397.844,62
...pro Kopf <sup>f</sup>	1.548	1.895	837	1.750	1.797
4.2 Steuereinnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände					
...insgesamt (in 1.000€)	205.881	56.602	62.640	6.603.213	196.940,71
...pro Kopf	870,95	548,95	647,13	1.083,89	888,76
...davon Grundsteuer (in 1.000€)	24.901	9.418	8.245	770.614	21.918,10
...davon Gewerbesteuer insgesamt (in 1.000€)	86.524	14.485	17.970	3.047.726	78.834,76
...davon Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern insgesamt (in 1.000€)	91.056	31.776	35.765	2.714.704	94.059,76
4.3 Schlüsselzuweisungen					
...insgesamt (in 1.000€)	75.760	46.312	34.278	1.685.354	62.875,81
...pro Kopf	320,49	449,16	354,13	276,64	283,75

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.): Hessische Kreiszahlen div. Jahre, Datenstand div. Jahre, Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.): Hessische Gemeindestatistik div. Jahre, Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.): Abteilung V A1 - Öffentliche Haushalte, Finanzen und Personal - : Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEU) mit kommunaler Haushaltssystematik nach Sitz, Aufgabenbereich und Personalstand, Datenstand 2006, <http://www.landkreiskassel.de/kreisnavigator/standorte/>, letzter Abruf am 22.10.13, Eschwege, [http://www.eschwege.de/city\\_info/webaccessibility/index.cfm?waid=28](http://www.eschwege.de/city_info/webaccessibility/index.cfm?waid=28), letzter Abruf am 22.10.13, Erbach, <http://www.erbach.de/>, letzter Abruf am 22.10.13, Google Maps, <https://maps.google.de/>, letzter Abruf am 22.10.13.

## 4.2 Aufbau des Fragebogens

Der Fragebogen beinhaltet insgesamt 60 Fragen. Mit Ausnahme der letzten Frage (Was verbindet Sie besonders mit Ihrer Wohngemeinde?) gibt der Fragebogen zu allen Fragen konkrete Antworten zum Ankreuzen vor. Die Bearbeitung des Fragebogens dauert in der Regel 10-12 Minuten.

Der Fragebogen ist in 5 Abschnitte untergliedert (siehe Anhang A). Der Abschnitt A stellt eine Reihe von Fragen darüber, wie der/die Befragte das öffentliche Leistungsangebot seiner/ihrer Wohngemeinde beurteilt. Dabei wird nach den fünf Aufgabenbereichen differenziert, für welche später auch nach den Politik-Präferenzen in Bezug auf eine interkommunale Zusammenarbeit gefragt wird (siehe Abschnitt 3.1). Zudem wird nach der Einschätzung der Perspektiven der Gemeinde (in Bezug auf Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftskraft) gefragt. Abschnitt B befasst sich mit dem Thema interkommunale Zusammenarbeit. Dabei werden die Politik-Präferenzen zur IKZ in den 5 genannten Bereichen abgefragt. Darüber hinaus wird nach der präferierten Partnerschaftskonstellation gefragt. Schließlich werden die Befragten gebeten, Fragen zu den erwarteten Wirkungen von IKZ zu beantworten. Abschnitt C stellt das Konzept der Verbandsgemeinde vor und bittet die Befragten um die Bewertung dieses Konzepts.<sup>23</sup> Abschnitt D fragt die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nach ihrem Vertrauen in die Menschen allgemein, die lokale Politik, die Landespolitik sowie in die öffentliche Verwaltung. Abschnitt E schließlich fragt die wichtigsten soziodemographischen Merkmale ab.

<sup>23</sup> Bei Befragten des Landkreises Kassel werden zusätzlich zwei Fragen zur Regionalreform gestellt. Die Antworten zu diesen Fragen werden in einer Sonderauswertung analysiert.

### 4.3 Technische Durchführung der Befragung

Die Befragung wurde als online-Befragung konzipiert und von der eOpinio GmbH (Gießen) durchgeführt.<sup>24</sup> Die Einladung zur Teilnahme an der online-Befragung wurde über zwei Kanäle kommuniziert. Zum einen wurden insgesamt 30.000 Bürgerinnen und Bürger in Hessen in einem persönlichen Schreiben zur Teilnahme an der Befragung aufgerufen. Das Anschreiben ruft die Bürgerinnen und Bürger im Namen des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport, der IHK Kassel-Marburg, des Hessischen Städte- und Gemeindebunds und der Universität Kassel zur Teilnahme an der Befragung auf. Die Schreiben wurden in zwei Wellen über die Ekom21 versendet.<sup>25</sup> Die Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer erfolgte mittels einer Zufallsstichprobe aus der Wohnbevölkerung der einzelnen Gemeinden. Für zwei Drittel der Gemeinden konnte die Stichprobe aus den Datenbeständen der Ekom21 gezogen werden, weil die Gemeindeleitungen diesem Verfahren zugestimmt haben. Für die anderen 20 Gemeinden konnten wir die Gemeindeleitungen nicht überzeugen, einer Stichprobe zuzustimmen. Hier wurde die Stichprobe auf Basis öffentlich verfügbarer Adressdaten gezogen. Die Aufforderungen zur Teilnahme an der Befragung wurden in zwei Wellen verschickt. In der ersten Welle (versendet Anfang Juli 2013) wurden 20.000 Bürgerinnen und Bürger angeschrieben. Der Stichprobenumfang für die einzelne Gemeinde sinkt mit der Einwohnerzahl einer Gemeinde. Der Stichprobenumfang einer Gemeinde  $i$  ergab sich aus folgender Formel:

$$S_i^1 = \left( \frac{\sqrt[3]{Bev_i}}{\sum_{i=1}^{60} \sqrt[3]{Bev_i}} \right) \cdot 20.000$$

Dabei steht  $Bev_i$  für die Bevölkerungszahl der Gemeinde (Stichtag 30.06.2012). Die zweite Welle (Anfang September 2013) hat 10.000 Bürgerinnen und Bürger angeschrieben. Dabei wurden solche Gemeinden stärker gewichtet, für welche der Rücklauf bis Ende August unterdurchschnittlich war. Der Stichprobenumfang einer Gemeinde  $i$  berechnet sich nach folgender Formel:

$$S_i^2 = \left[ \max \left( 1 - \frac{RLQ_i^1}{\overline{RLQ^1}}, 0 \right) + 0.396 \right] \cdot S_i^1$$

Hier steht  $RLQ_i^1$  für die Rücklaufquote der Gemeinde  $i$  in der ersten Befragungswelle und  $\overline{RLQ^1}$  repräsentiert die durchschnittliche Rücklaufquote (3,7 %) in der ersten Welle.

Neben den persönlich angeschriebenen 30.000 Bürgerinnen und Bürger wollten wir auch allen anderen Bürgerinnen und Bürger der betroffenen Gemeinden die Möglichkeit geben, an der

<sup>24</sup> EOpinio ist ein junges Unternehmen, gegründet von Forschern der Justus-Liebig-Universität Gießen, das sich auf die online-Durchführung von Befragungen, Bürgerbeteiligung und Bürgerhaushalte auf kommunaler Ebene in Hessen spezialisiert hat.

<sup>25</sup> Die Ekom21 ist eines der größten IT-Dienstleistungsunternehmen für die öffentliche Hand in Hessen. Seit mehr als 40 Jahren unterstützt es die Gemeinden in Hessen u.a. durch Bereitstellung von IT-Lösungen im Bereich der öffentlichen Verwaltungen. Für den Zweck unserer Befragung ist die Ekom21 u.a. deswegen zentraler Ansprechpartner, weil sie die Adressdaten der in die Befragung einbezogenen Gemeinden verwaltet. Die Ekom21 hat als Unterauftragnehmer der eOpinio GmbH fungiert.

Befragung teilzunehmen. Zu diesem Zweck wurden die Gemeindeleitungen gebeten, über ihre Homepage sowie über ihre Gemeindeblätter o.ä. zur Teilnahme an der Befragung aufzurufen. Zudem wurden die lokalen Zeitungen über Pressemitteilungen über die Umfrage informiert. Dabei wurde stets auf die Möglichkeit hingewiesen, dass alle Bürgerinnen und Bürger in den ausgewählten Gemeinden an der Befragung teilnehmen können. Um die Antworten der beiden Kanäle auseinanderhalten zu können, wurden unterschiedliche Links für die Befragung kommuniziert.

## 5. Beschreibung der Daten

Die online-Befragungsplattform wurde am 30. Oktober 2013 deaktiviert. Bis zu diesem Tag wurde der Fragebogen von 1413 Personen bis zum Ende ausgefüllt. Davon kamen 1348 Antworten (95,4 %) über den Link, der in den persönlichen Anschreiben kommuniziert wurde. Das entspricht einer Rücklaufquote von 4,5 %.

Der Datensatz enthält Antworten aus 59 der 60 beteiligten Gemeinden. Die Antworten verteilen sie wie folgt auf die Landkreise: 860 Antworten aus dem Landkreis Kassel (62,3 %), 256 Antworten aus dem Werra-Meißner-Kreis (18,5 %) und 265 Antworten aus dem Odenwaldkreis (19,2 %). Im Folgenden soll der Datensatz in den zentralen Variablen beschrieben werden. Wir beginnen mit einem Überblick über das Antwortverhalten bei den sog. exogenen Variablen, welche zur Erklärung der Politik-Präferenzen in Bezug auf IKZ herangezogen werden (Abschnitt 5.1). Die Beschreibung des Antwortverhaltens bei den Politik-Präferenzen selbst erfolgt in Abschnitt 5.2 Abschnitt 5.3 schließlich beschreibt die Antworten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer unserer Befragung bei den Fragen zum Konzept der Verbandsgemeinden.

### 5.1 Ausgewählte exogene Variablen

#### 1) Soziodemographische Merkmale

In diesem Abschnitt soll die soziodemographische Zusammensetzung der Bürgerinnen und Bürger, die an der Befragung teilgenommen haben, näher beschrieben werden. Diese wird dann mit der Zusammensetzung der Grundgesamtheit – d.h. der Bevölkerung in den drei betrachteten Kreisen – verglichen. Dieser Vergleich erlaubt Aussagen über die Repräsentativität der Stichprobe.<sup>26</sup>

Zunächst fällt auf, dass männliche Teilnehmer mit einem Anteil von 67,0 % deutlich überrepräsentiert sind. Der Anteil ausländischer Mitbürgerinnen und Mitbürger liegt bei 1,1 % in Vergleich zu 5,3 % in der Grundgesamtheit. Sie sind damit unterrepräsentiert. Überrepräsentiert sind hingegen Personen mit einem hohen Bildungsabschluss (52,4 % der Personen in der Stichprobe haben Abitur oder Fachhochschulreife) und Akademiker (Akademikeranteil in der Stichprobe: 30,0 %). In Bezug auf die Alterszusammensetzung der Stichprobe ist ex ante zu vermuten, dass die Entscheidung für eine online-Befragung zu einer Unterrepräsentation der Interessen älterer Bevölkerungsteile führt. Ein Vergleich des Anteils von Bürgerinnen und Bürger über 65 Jahre - 21,9 % in der Stichprobe gegenüber 23,0 % in der Grundgesamtheit – bestätigt diese Vermutung nicht.

Aus der Tatsache, dass die Stichprobe in Bezug auf den Anteil von Frauen, höher gebildeten Personen und ausländischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern nicht repräsentativ ist, lässt sich ex ante keine systematische Verzerrung der IKZ-bezogenen Antworten ableiten. Hervorgehoben werden muss hingegen eine starke Überrepräsentation von Bürgerinnen und Bürgern, die in lokalen Vereinen, der lokalen Feuerwehr, Ortsgruppen von Umwelt- und anderen Verbänden und sonstigen lokalen Organisationen (siehe Frage E.16) aktiv sind. Ihr Anteil liegt bei 72,6 % in der Stichprobe und damit – nach allem, was wir wissen – deutlich über den Anteil der lokal aktiver Bürgerinnen und Bürger in der Grundgesamtheit. Dieser Effekt war zu erwarten, weil die Bereitschaft, sich zu lokalpolitischen Fragen zu äußern, regelmäßig positiv korreliert ist mit dem individuellen Engagement in der Gemeinde. Da wir – wie in Abschnitt 3.1.1 dargelegt – gute Gründe haben zu vermuten, dass lokal aktive Bürgerinnen und Bürger einer Zusammenarbeit ihrer Gemeinde mit umliegenden Gemeinden

<sup>26</sup> Die Daten zur Grundgesamtheit stammen aus folgender Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.): Hessische Gemeindestatistik, 2013, Datenbestand 2012.

tendenziell ablehnend gegenüber stehen, führt die Überrepräsentation von lokal aktiven Bürgerinnen und Bürgern tendenziell zu einer Unterschätzung des Ausmaßes an Zustimmung zur interkommunalen Zusammenarbeit.

## 2) Weitere erklärende Variablen

In Abschnitt 3 haben wir dargelegt, dass die Politik-Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf IKZ maßgeblich davon abhängen, wie sie die Perspektiven der eigenen Wohngemeinde (demographisch und finanziell) einschätzen. Die folgenden Abbildungen zeigen, dass die Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer mehrheitlich mit einem Bevölkerungsrückgang und mit einer Verringerung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gemeinden rechnen. Zugleich bewertet die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger die Leistungen ihrer Gemeinden positiv.

Abbildung 5.1: Einschätzung der Entwicklung der finanziellen Leistungsfähigkeit der eigenen Gemeinde [Antworthäufigkeit in %]

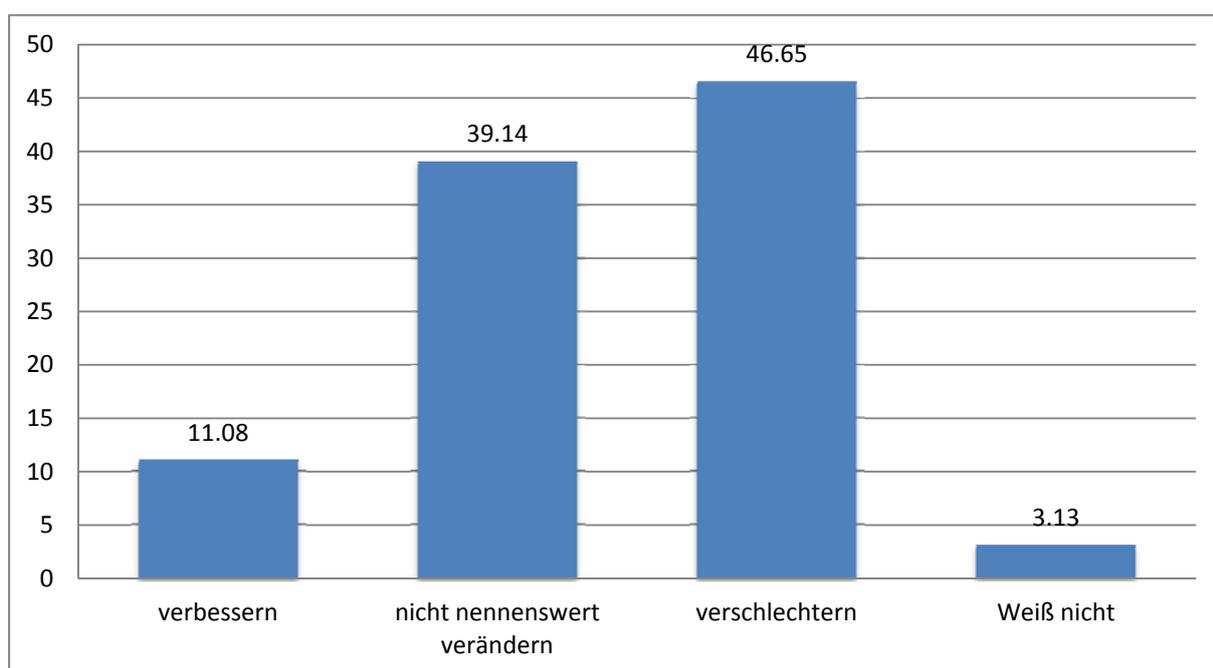


Abbildung 5.2: Einschätzung der Bevölkerungsentwicklung der eigenen Gemeinde [Antworthäufigkeit in %]

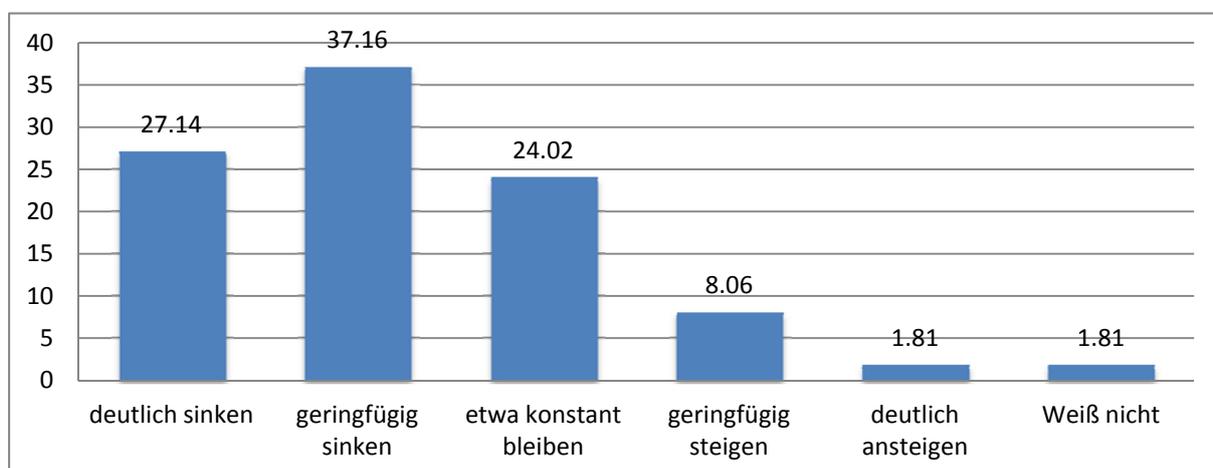


Abbildung 5.3: Bewertung des Angebotes an Flächen und Infrastruktur für Unternehmen  
[Antworthäufigkeit in %]

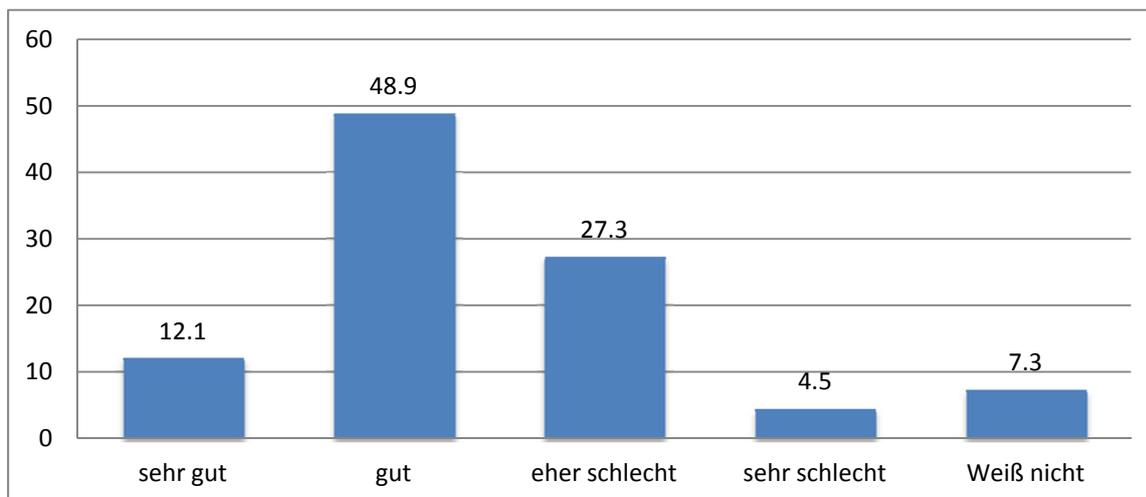


Abbildung 5.4: Bewertung des Betreuungsangebotes für Kinder in der eigenen Gemeinde  
[Antworthäufigkeit in %]

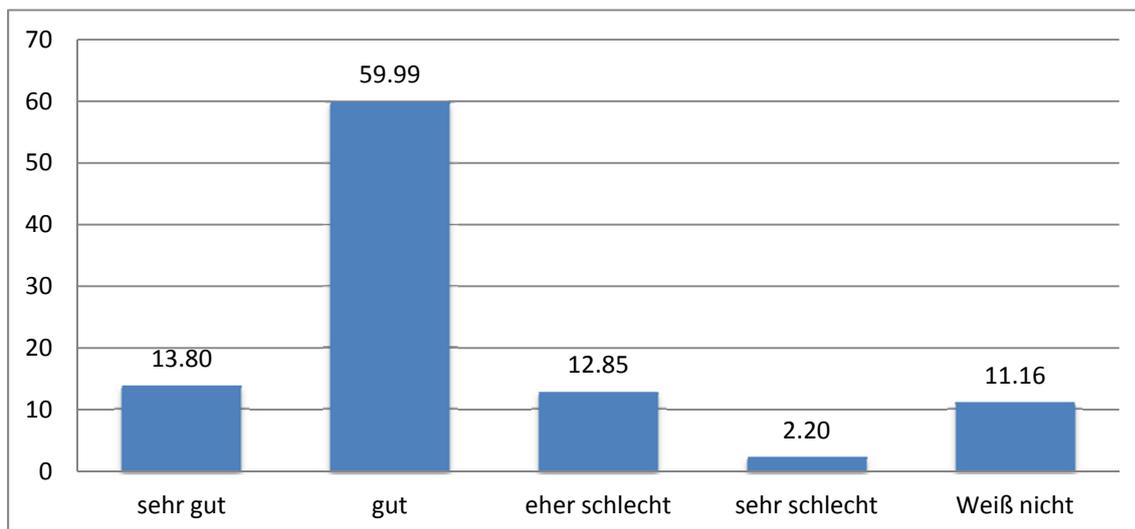


Abbildung 5.5: Bewertung der Qualität lokaler Straßen sowie Winter- und Schneeräumdienste  
[Antworthäufigkeit in %]

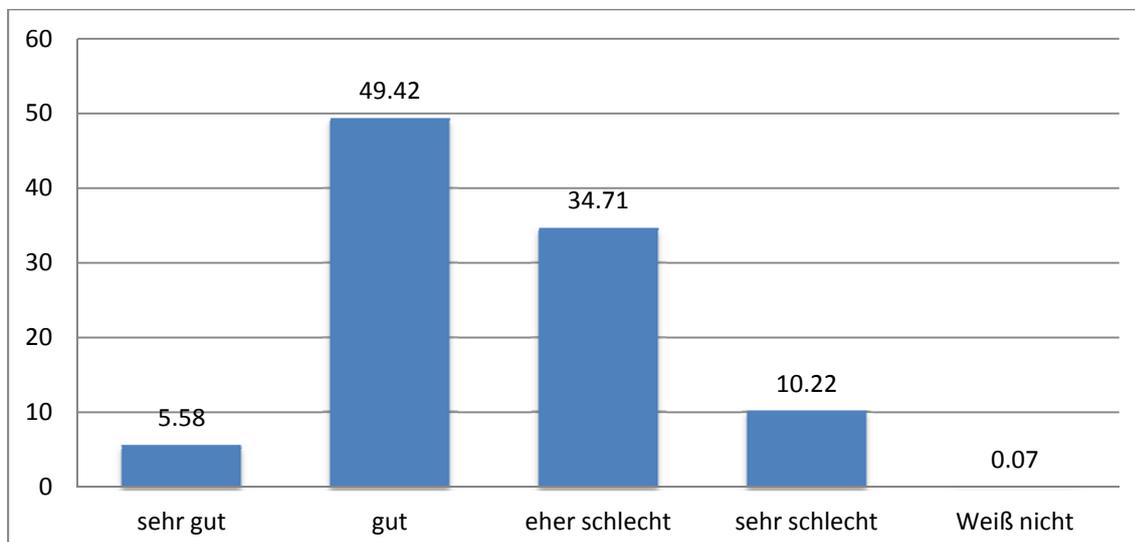


Abbildung 5.6: Bewertung des Angebotes an bürgernahe Infrastruktur [Antworthäufigkeit in %]

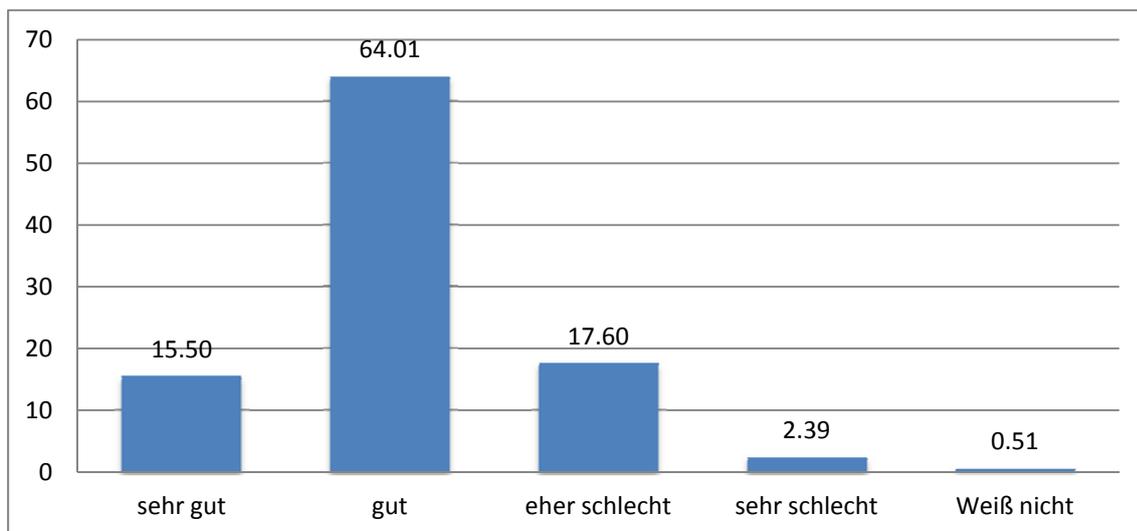


Abbildung 5.7: Bewertung der Qualität von Verwaltungsdienstleistungen [Antworthäufigkeit in %]

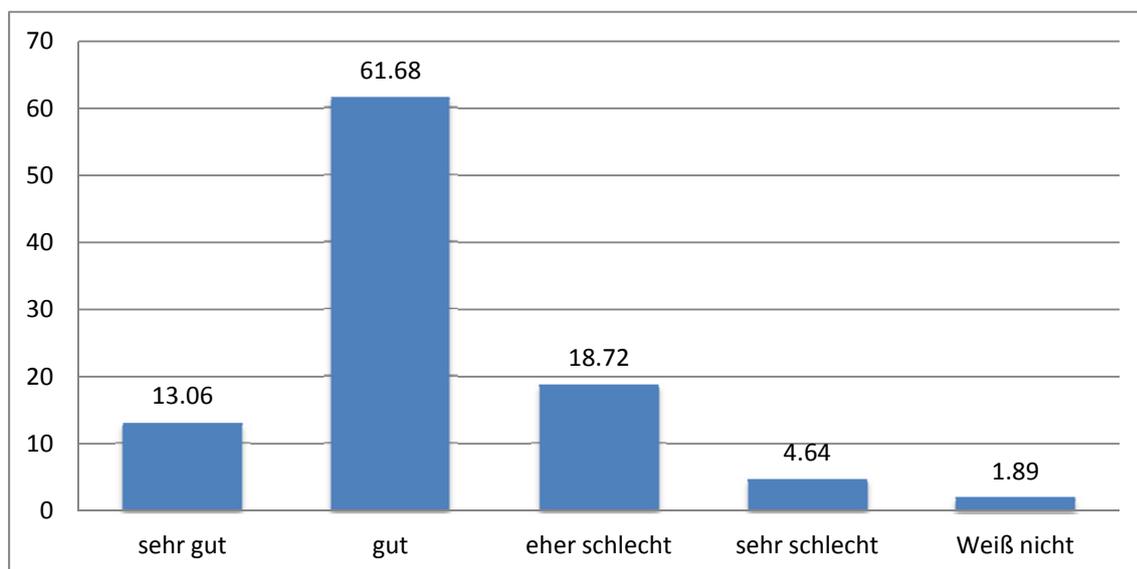
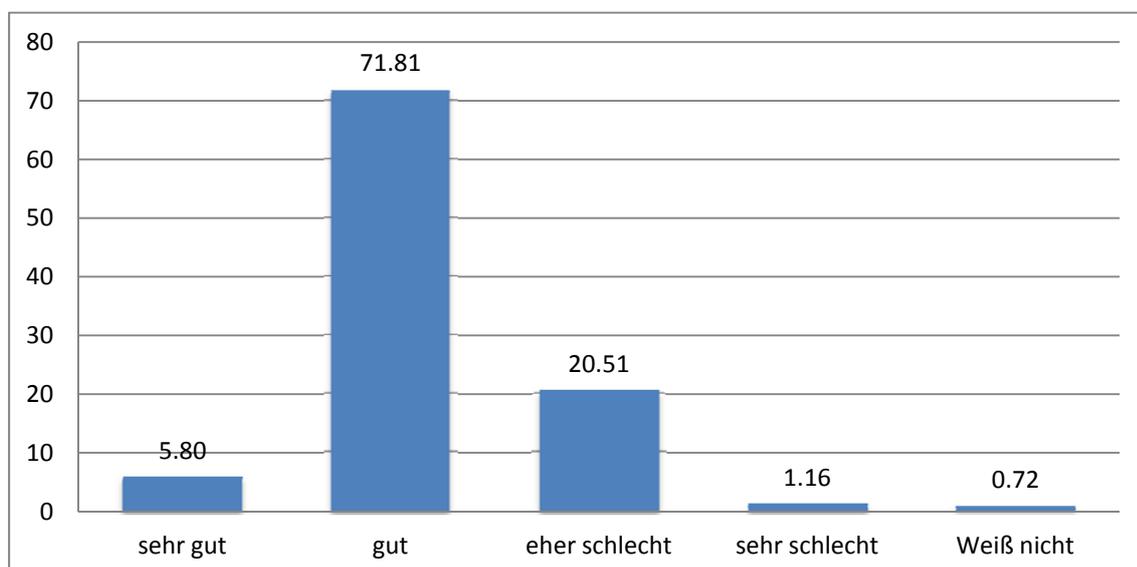


Abbildung 5.8: Bewertung des Leistungsangebotes insgesamt [Antworthäufigkeit in %]



Fast 80 % der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer gehen davon aus, dass IKZ zu einer Senkung der Bereitstellungskosten öffentlicher Leistungen führt. Ein ähnlich hoher Anteil erwartet Verbesserungen in der Qualität öffentlicher Leistungen in Folge von IKZ. Einen Verlust an Einfluss und Kontrollmöglichkeiten befürchtet nur jede(r) dritte Befragungsteilnehmer(in). Zugleich stimmen die Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer mehrheitlich der Aussage zu, wonach die lokale Politik eine stärkere interkommunale Zusammenarbeit verhindert, weil dies für sie den Verlust von Macht und Einfluss bedeutet.

Abbildung 5.9: Einschätzung zur Aussage: Gemeinden können durch Zusammenarbeit ihre Kosten deutlich senken. [Antworthäufigkeit in %]

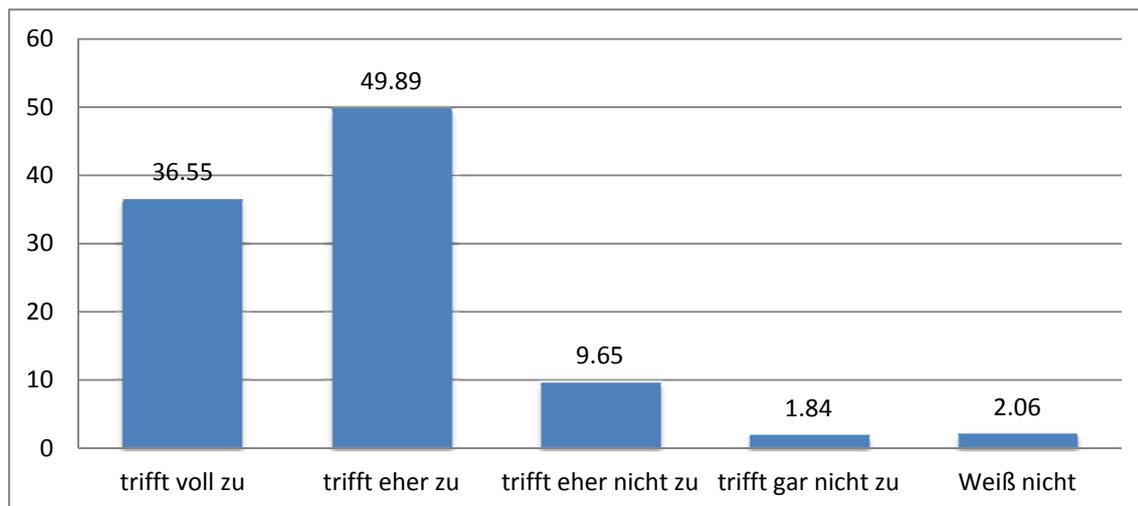


Abbildung 5.10: Einschätzung zur Aussage: Gemeinden können durch Zusammenarbeit einen Qualitätssprung erreichen. [Antworthäufigkeit in %]

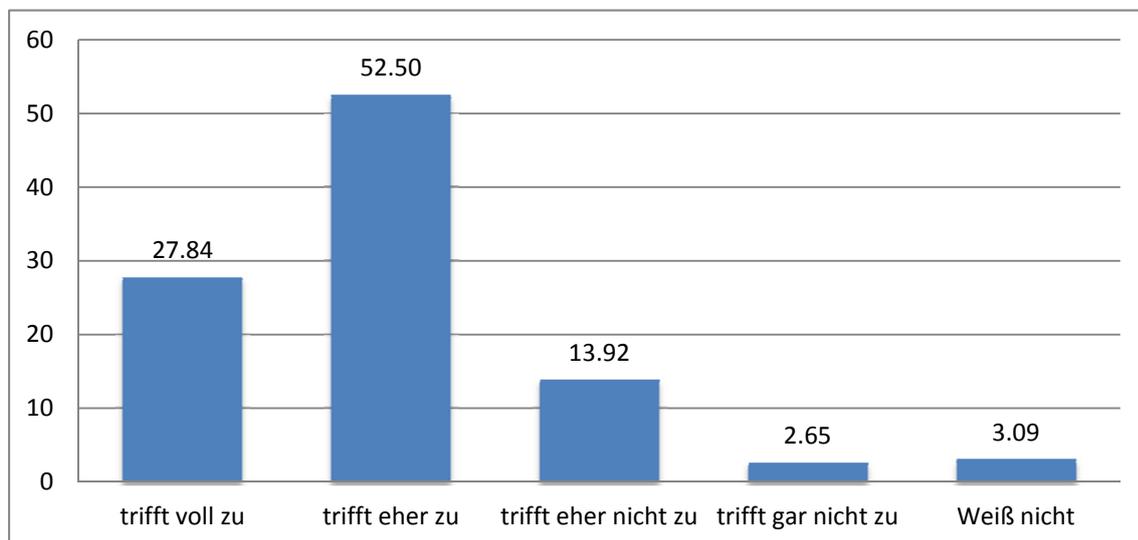


Abbildung 5.11: Einschätzung zur Aussage: Wenn Gemeinden zusammenarbeiten, verlieren die Bürger Einfluss und Kontrollmöglichkeit. [Antworthäufigkeit in %]

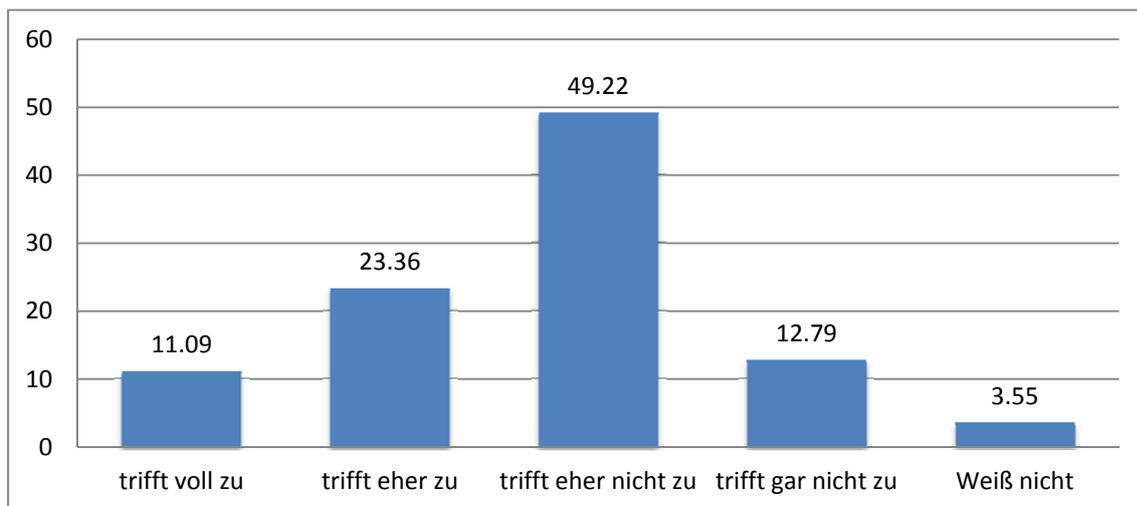
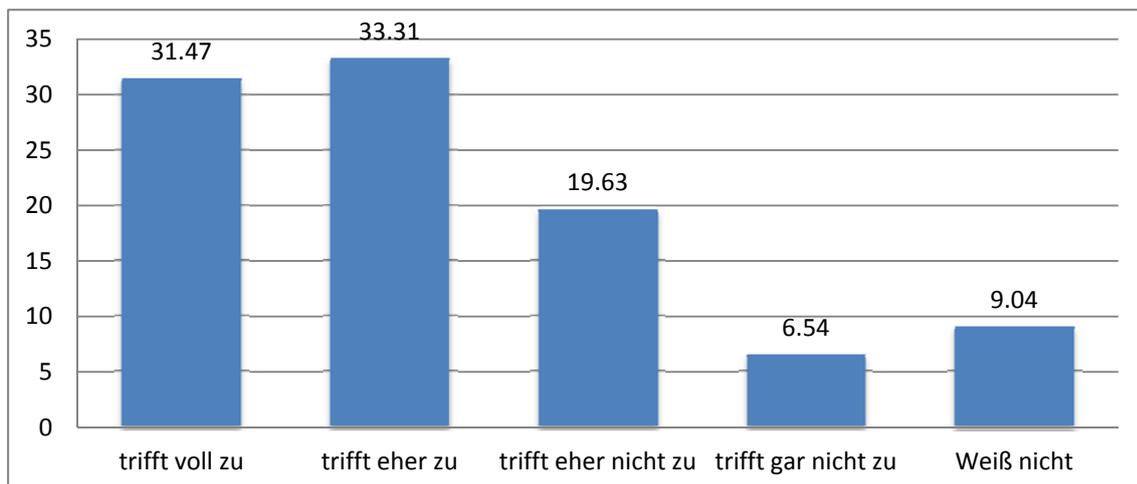


Abbildung 5.12: Einschätzung zur Aussage: Lokale Politiker verhindern eine stärkere Zusammenarbeit. [Antworthäufigkeit in %]



Das Vertrauen in Politik und Verwaltung ist bei der Mehrheit der Personen, die den Fragebogen ausgefüllt haben, nicht groß. Immerhin haben noch knapp 40 % der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer viel oder sehr viel Vertrauen in die lokale Politik. Für die Landesregierung liegt der Anteil bei über 20 %; der Anteil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die überhaupt kein Vertrauen in die Landesregierung haben, ist größer als der Anteil derjenigen, die viel oder sehr viel Vertrauen haben. Das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung hingegen ist deutlich höher; allerdings hat auch hier die Mehrheit der Personen wenig oder gar kein Vertrauen.

Abbildung 5.13: Vertrauen in die lokale Politik [Antworthäufigkeit in %]

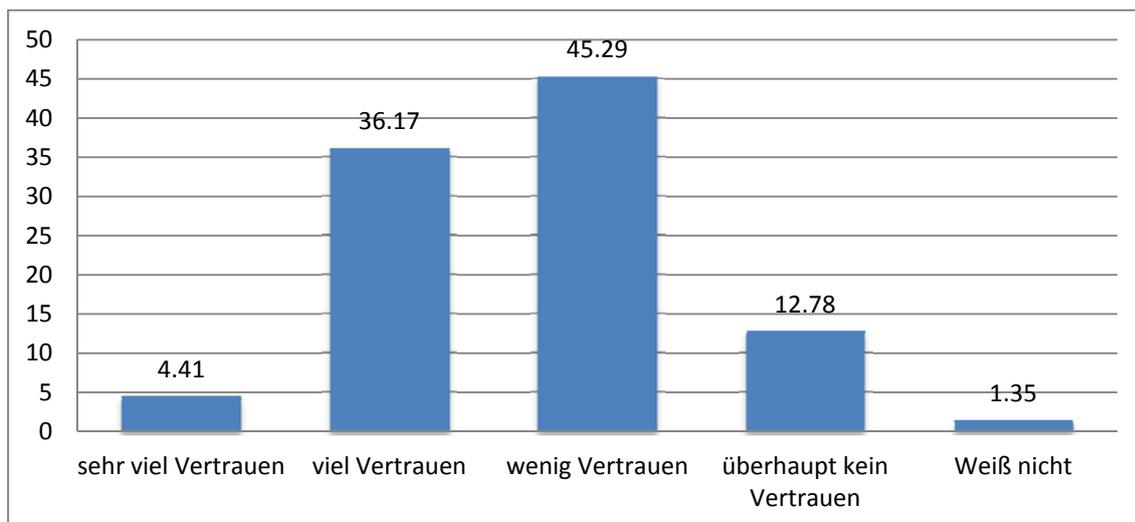


Abbildung 5.14: Vertrauen in die Landesregierung [Antworthäufigkeit in %]

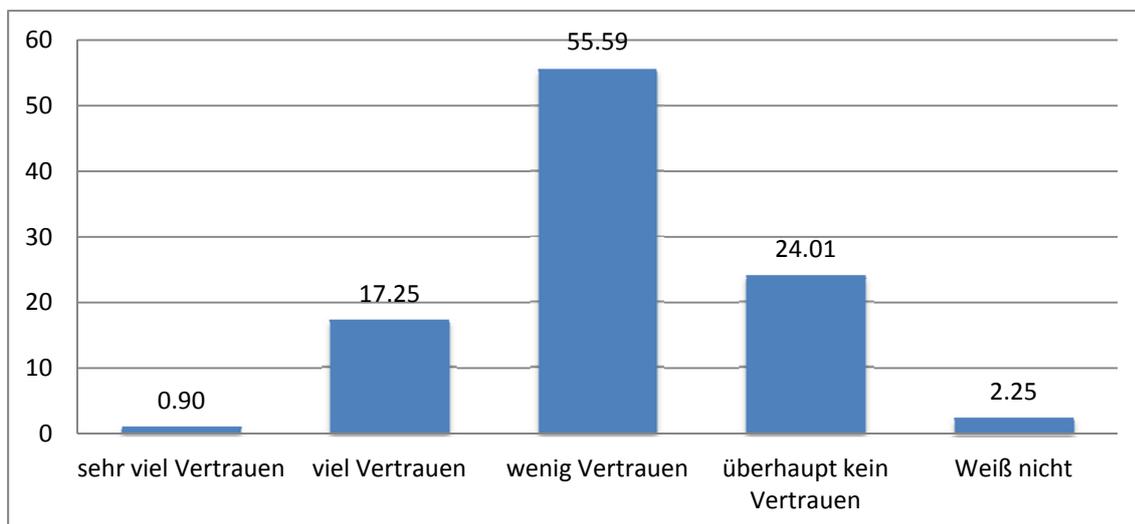
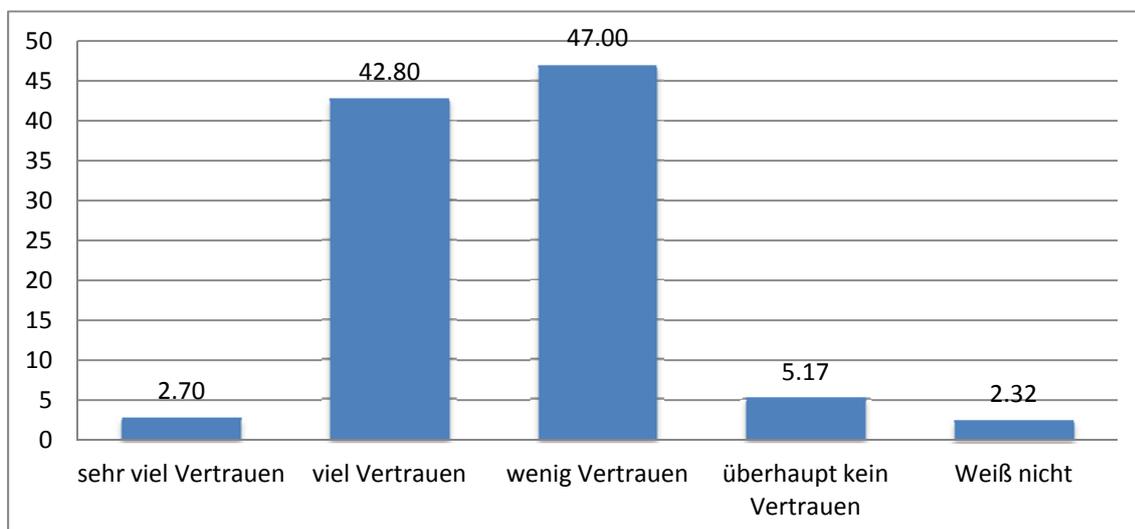


Abbildung 5.15: Vertrauen in die öffentliche Verwaltung [Antworthäufigkeit in %]



## 5.2 Politik-Präferenzen zum Thema IKZ

Das Ziel der vorliegenden Studie liegt darin, die Politik-Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf die interkommunale Zusammenarbeit zu erklären. Die dieser Studie zugrunde liegende Befragung beinhaltet insgesamt sechs Fragen zu diesen Politik-Präferenzen. Die Antworten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer unserer Befragung sind in den folgenden Abbildungen dargestellt. Sie zeigen die Politik-Präferenzen für die interkommunale Zusammenarbeit in den Aufgabenbereichen Gewerbegebiete, Kinderbetreuung, Instandhaltung lokaler Straßen und Winterdienst, bürgernahe Infrastruktur und Verwaltungsangelegenheiten.

In allen fünf Aufgabenbereichen zeigt sich ein erhebliches Maß an Zustimmung für eine interkommunale Zusammenarbeit. Im Bereich von Gewerbegebieten sowie der Instandhaltung lokaler Straßen und dem Winterdienst liegt der Anteil der Personen, die eine enge Kooperation befürworten, deutlich über 50 %. Demgegenüber befürwortet nur ein gutes Drittel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer eine enge Kooperation bei der Kinderbetreuung. Für die bürgernahe Infrastruktur und den Bereich der Verwaltungsangelegenheiten liegen die Zustimmungsraten dazwischen.

Abbildung 5.16: Politikpräferenzen zur IKZ im Bereich Gewerbegebiete [Antworthäufigkeit in %]

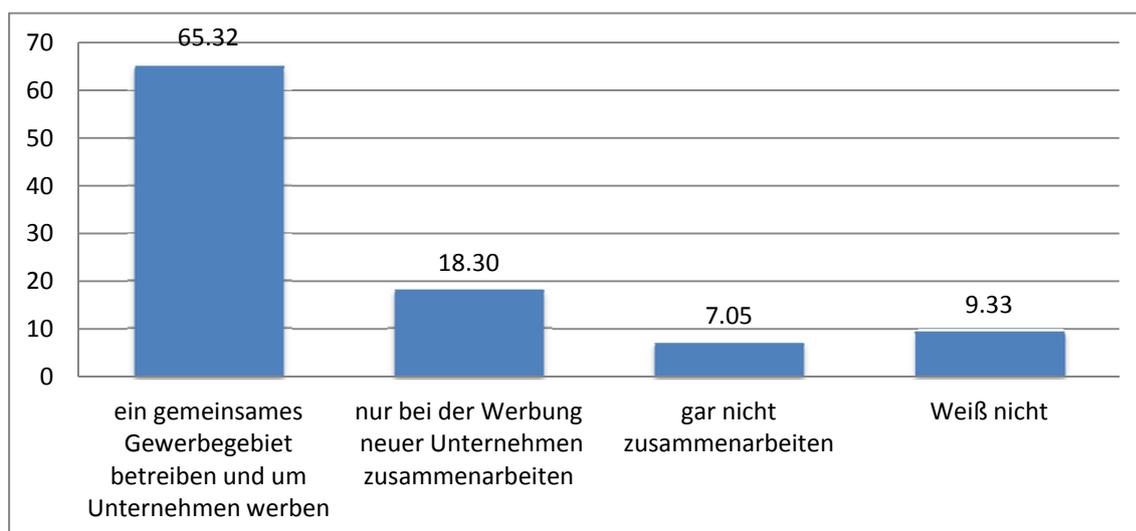


Abbildung 5.17: Politikpräferenz zur IKZ im Bereich Kinderbetreuung [Antworthäufigkeit in %]

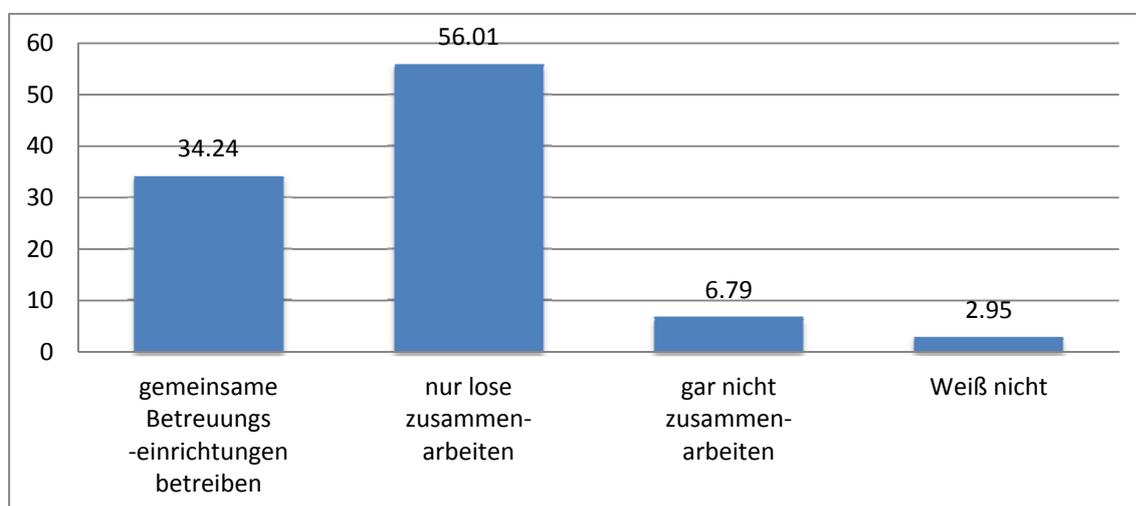


Abbildung 5.18: Politikpräferenz zur IKZ im Bereich Straßeninstandhaltung und Winterräumdienst  
[Antwohthäufigkeit in %]

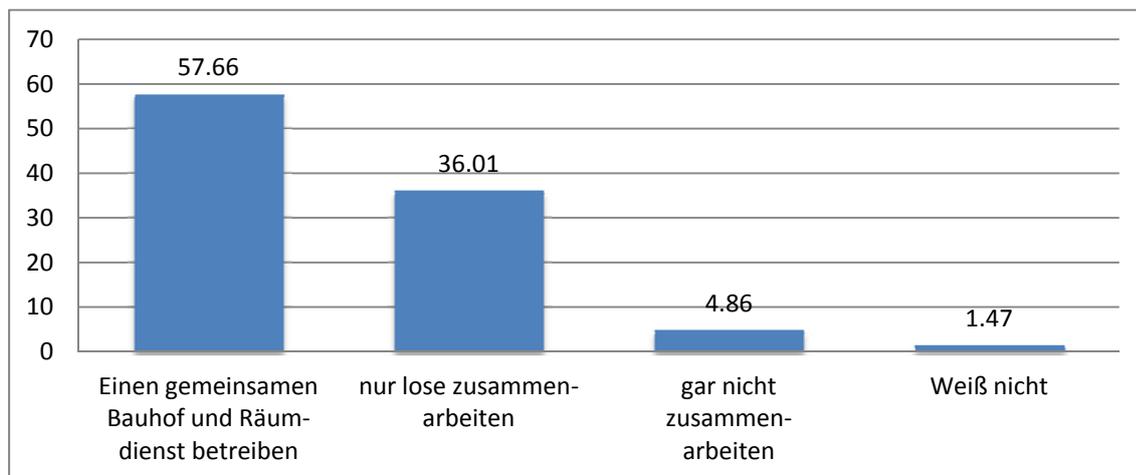


Abbildung 5.19 Politikpräferenz zur IKZ im Bereich bürgernaher Infrastruktur  
[Antwohthäufigkeit in %]

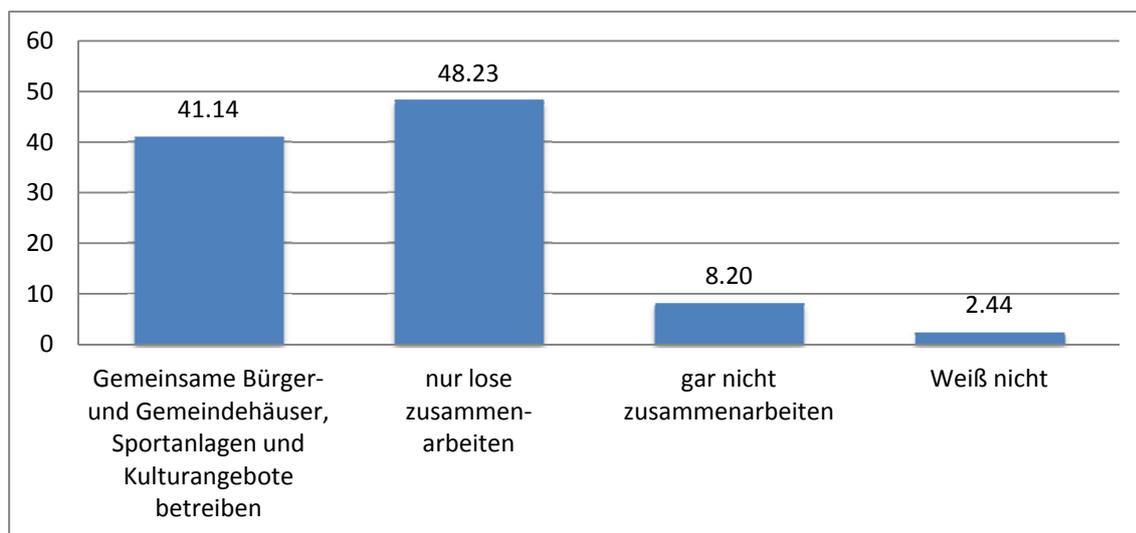
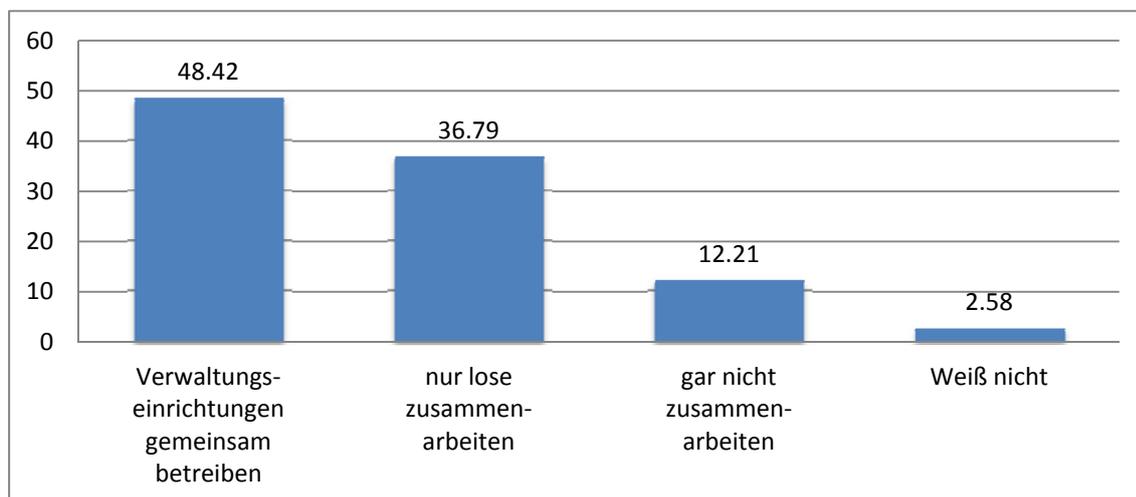
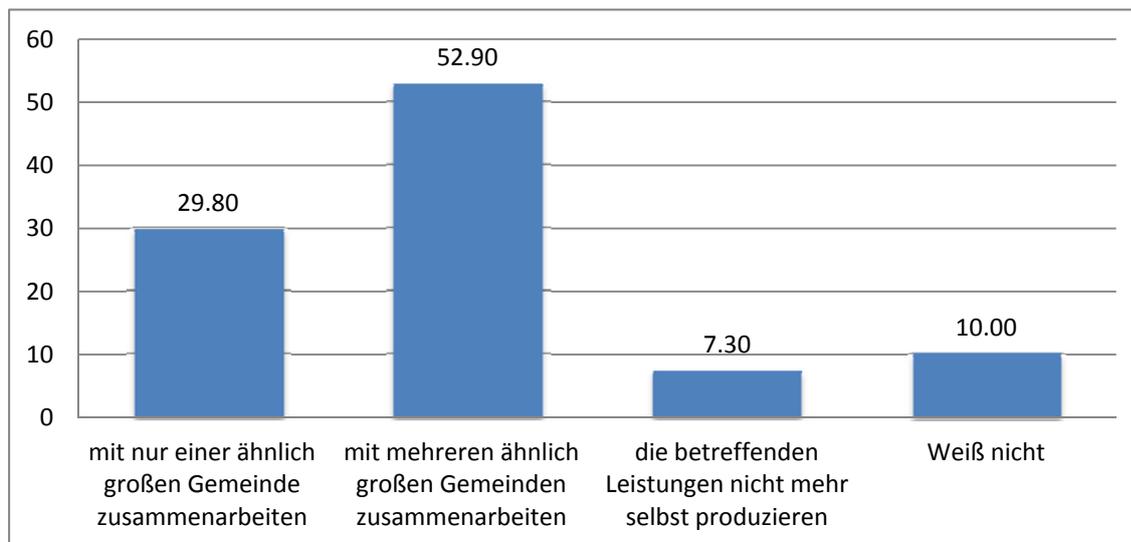


Abbildung 5.20: Politikpräferenz zur IKZ im Bereich von Verwaltungsdienstleistungen  
[Antwohthäufigkeit in %]



Die sechste Frage zu den Politik-Präferenzen fragt nach der präferierten Partnerschaftsstruktur. Hier zeigt sich eine ganz eindeutige Ablehnung gegen einen Fremdbezug von öffentlichen Leistungen von einer nahegelegenen, größeren Stadt. Unter den Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer aus Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern halten nur knapp 8 % diese Form für die beste. Bezieht man größere Gemeinden mit ein, so ändert sich dieser Prozentsatz nicht wesentlich.

Abbildung 5.21: Politikpräferenz zur Partnerschaftsstruktur im Falle einer Zusammenarbeit: Meine Gemeinde sollte meiner Ansicht nach... [Antworthäufigkeit in % in Gemeinden mit Bevölkerung < 5000]



Auch in Bezug auf die Politikpräferenzen zum Thema IKZ kann man die Frage nach der Repräsentativität stellen. Da Vergleichsdaten fehlen, können wir diese Frage nicht sicher beantworten. Grundsätzlich ist zu vermuten, dass Menschen, die die Debatte um die interkommunale Zusammenarbeit als zentrales kommunalpolitisches Thema betrachten und eine eindeutige Meinung zu diesem Thema haben, mit einer größeren Wahrscheinlichkeit an der Befragung teilnehmen als Menschen, die das Thema als nachrangig betrachten und/oder keine eindeutige Meinung dazu haben. Dieser Bias lässt einen überhöhten Anteil an klaren Antworten erwarten. Zugleich gibt es keinen Grund zu vermuten, dass die Bürgerinnen und Bürger mit einer stark positiven Haltung zum Thema IKZ sich in der Bereitschaft zur Teilnahme an der Befragung von Bürgerinnen und Bürgern mit einer stark negativen Haltung unterscheiden. Deshalb gibt es keinen Grund anzunehmen, dass durch einen einstellungsbezogenen Bias ein einseitig verzerrtes Bild der Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf IKZ entsteht.

In Tabelle 5.1 werden ausgewählte sog. univariate Statistiken dargestellt. Zur Berechnung der Kennzahlen werden die Befragungspersonen nach einem bestimmten Merkmal, z.B. ihrem Geschlecht, in Gruppen aufgeteilt. Die Tabelle weist dann die gruppenspezifischen Zustimmungsraten für eine intensive IKZ in den unterschiedlichen Bereichen aus.

In Bezug auf das Geschlecht zeigt sich kein gravierender Unterschied hinsichtlich der Präferenz für intensive IKZ in den fünf Aufgabenbereichen dar. Im Bereich der öffentlichen Verwaltung unterscheidet sich die Zustimmungsraten zwischen Frauen und Männern um ca. 11 Prozentpunkte am stärksten. Zwischen Personen, die in ihrer Wohngemeinde aktiv sind (z.B. in der Feuerwehr oder im

Sportverein) und nicht aktiven Personen ist ebenfalls kein gravierender Unterschied zu erkennen. Lokal engagierte Befragungspersonen zeigen eine etwas geringere Zustimmung für intensive IKZ (Ausnahme: im Bereich der Kinderbetreuung). Personen mit Abitur oder Fachhochschulreife zeigen höhere Zustimmungsraten zu IKZ über alle fünf Aufgabenbereiche. Personen, welche in ihrem Wohnort geboren sind, und Personen, die nicht in ihrem Wohnort geboren sind, unterscheiden sich nicht nennenswert hinsichtlich der Zustimmung zu IKZ. Dies gilt analog für Personen, die Wohneigentum besitzen und selbst darin wohnen, und Personen, bei welchen dies nicht zutrifft. Sehr deutliche Unterschiede zeigen sich bei Personen, die negative Erwartungen hinsichtlich der finanziellen Perspektive der Wohngemeinde haben, im Vergleich zu Personen, die keine solch negativen Erwartungen haben. Erstgenannte Gruppe hat bis zu 20 Prozentpunkte höhere Zustimmungsraten zu IKZ. Noch deutlicher ist der Unterschied bei den Erwartungen hinsichtlich der Wirkung von IKZ. Personen, die eine Kostensenkung von IKZ erwarten, weisen Zustimmungsraten auf, die um mehr als 35 Prozentpunkte höher sind als die Raten von Personen, die nicht mit Kostensenkungen durch IKZ rechnen. Dies gilt analog für Personen, die einen Qualitätssprung durch IKZ erwarten, im Gegensatz zu Personen, die das nicht erwarten. Einen deutlichen Unterschied hinsichtlich der Zustimmungsraten zu IKZ über alle fünf Bereiche ist bei Personen, die der Lokalpolitik vertrauen, und Personen, die der Lokalpolitik nicht vertrauen, zu sehen. Letztere Gruppe weist Zustimmungsraten auf, welche um bis zu 13 Prozentpunkte höher sind als die Raten bei erstgenannter Gruppe. Systematische Unterschiede in den Zustimmungsraten zwischen den Landkreisen sind nicht zu beobachten.

Tabelle 5.1: Univariate Vergleiche zum Anteil der Befragten, die einer intensiven Zusammenarbeit in einem bestimmten Bereich zustimmen [Antworthäufigkeit in %]

Exogene Variable	Gewerbegebiet	Kinderbetreuung	Lokaler Straßen- und Winterdienst	Bürgernahe Infrastruktur	Verwaltung
weiblich	67,4	33,4	54,7	45,4	41,4
männlich	60,7	35,2	59,9	39,4	52,7
aktiv (in lokaler Feuerwehr, Vereinen o.ä).	63,5	39,9	56,6	39,4	49
nicht aktiv	70,3	32,3	61,4	48,2	49,7
Schulabschluss, der zum Hochschulzugang berechtigt	68	36,7	62,4	46,3	54,5
Schulabschluss, der nicht zum Hochschulzugang berechtigt	63,1	32,4	53,7	36,9	43,7
Wohnort ist auch Geburtsort	63	33,5	58	37,7	49,3
Wohnort ist nicht der Geburtsort	66	35	58,1	42,9	48,8
selbstbewohntes Eigenheim	66,7	33,9	59,2	42,5	50,9
nicht selbstbewohntes Eigenheim	61,1	34,6	55,1	39,1	42,1
Negative Erwartung hinsichtlich der finanziellen Perspektive der Wohngemeinde	69,7	41	66,4	48,6	57,9
Nicht-Negative Erwartung hinsichtlich der finanziellen Perspektive der Wohngemeinde	61,8	28,2	50,1	34,9	39,9
Erwartung einer Kostenersparnis durch IKZ	69	37,8	63,1	44,4	53,8
Keine Erwartung einer Kostenersparnis durch IKZ	41,9	13,1	23,6	19,1	14,3
Erwartung eines Qualitätssprungs durch IKZ	59,5	39,4	64,4	46,6	54,4
Keine Erwartung eines Qualitätssprungs durch IKZ	69,2	14	30,8	18,6	23,9
viel Vertrauen in lokale Politik	59,5	26	50,1	34,8	43,7
wenig/kein Vertrauen in lokale Politik	69,2	40,4	63	46,1	52,1
Landkreis Kassel	66	31,8	59,8	36,6	47,3
Werra-Meißner-Kreis	66,5	38,2	57,2	49,2	47,6
Odenwaldkreis	62,5	38,8	51,4	49,6	53,4

### 5.3 Erwartungen bezüglich Wirkungen von Verbandsgemeinden

Verbandsgemeinden stellen eine institutionell festere Form der interkommunalen Zusammenarbeit dar. Unsere Befragung enthält zwei Fragen zu dem Konzept der Verbandsgemeinde. Dabei erwarten über 60 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, dass der Beitritt ihrer Gemeinde zu einer solchen Verbandsgemeinde für die Bürgerinnen und Bürger dieser Gemeinde von Vorteil wäre. Über 70 % äußern die Bereitschaft, weitere Wege für Behördengänge in Kauf zu nehmen, wenn durch die Gründung einer Verbandsgemeinde finanzielle Spielräume entstehen, welche zur Verbesserung des öffentlichen Leistungsangebots in den Mitgliedsgemeinden verwendet werden können.

Abbildung 5.22: Einschätzung zur Aussage: Alles in allem würden wir als Bürger in meiner Gemeinde gewinnen, wenn wir uns mit anderen Gemeinden in einer Verbandsgemeinde organisieren würden. [Antworthäufigkeit in %]

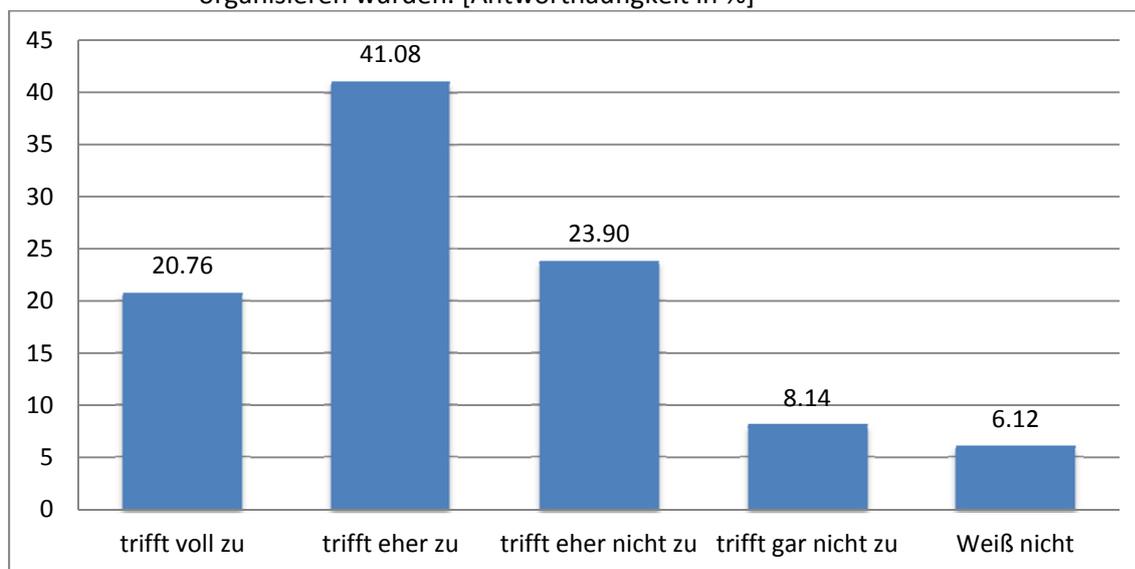


Abbildung 5.23: Aussage: Ich bin bereit, weitere Wege für Behördengänge in Kauf zu nehmen, wenn eine Verbandsgemeinden-Gründung finanzielle Freiräume für meine Gemeinde schafft. [Antworthäufigkeit in %]

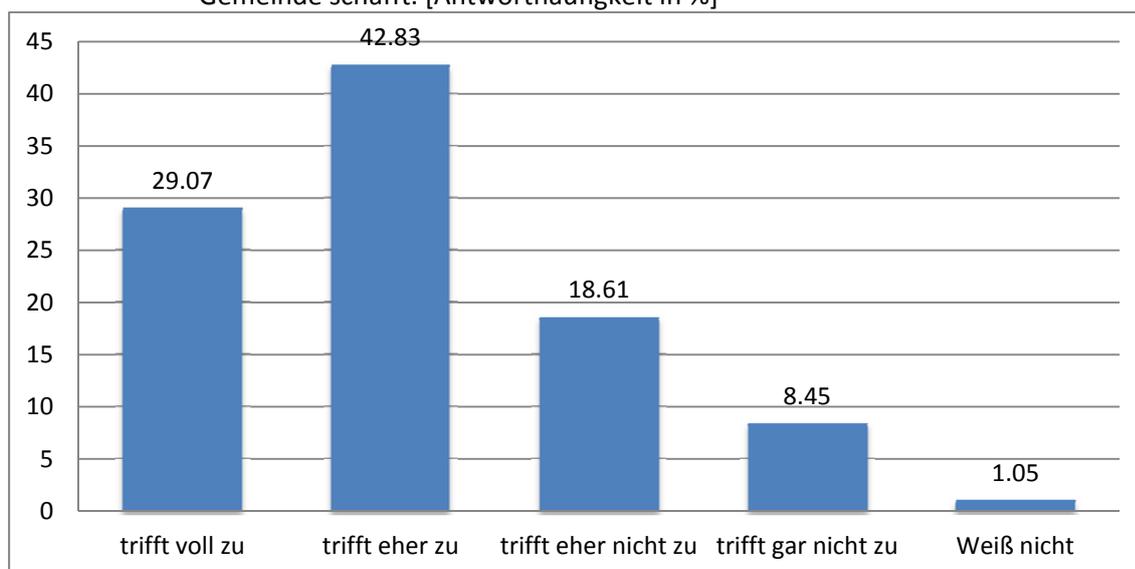


Tabelle 5.2: Univariate Vergleiche zum Anteil der Befragten, die den genannten Aussagen zu Verbandsgemeinden zustimmen [Antworthäufigkeit in %]

Exogene Variable	Positive Erwartungshaltung hinsichtlich einer Mitgliedschaft in einer Verbandsgemeinde	Bereitschaft zur Inkaufnahme von weiteren Wegen bei Behördengängen
weiblich	59,4	67,7
männlich	63,5	74,2
aktiv (in lokaler Feuerwehr, Vereinen o.ä.)	61,3	72
nicht aktiv	64,2	71,9
Schulabschluss, der zum Hochschulzugang berechtigt	63,4	75,3
Schulabschluss, der nicht zum Hochschulzugang berechtigt	61,2	68,7
Wohnort ist auch Geburtsort	64,2	74,7
Wohnort ist nicht der Geburtsort	61,5	71,3
selbstbewohntes Eigenheim	62,7	73,3
nicht selbstbewohntes Eigenheim	60,3	67,4
Negative Erwartung hinsichtlich der finanziellen Perspektive der Wohngemeinde	68	79,4
Nicht-Negative Erwartung hinsichtlich der finanziellen Perspektive der Wohngemeinde	56,2	65,4
Erwartung einer Kostenersparnis durch IKZ	68,2	76,5
Keine Erwartung einer Kostenersparnis durch IKZ	20,6	41,7
Erwartung eines Qualitätssprungs durch IKZ	69,9	77,8
Keine Erwartung eines Qualitätssprungs durch IKZ	28,6	47,1
viel Vertrauen in lokale Politik	53,9	65,3
wenig/kein Vertrauen in lokale Politik	67,2	76,4
Landkreis Kassel	58,7	72,2
Werra-Meißner-Kreis	69,1	72,4
Odenwaldkreis	64,7	72,2

Anhand der univariaten Statistiken in Tabelle 5.2 lassen sich keine nennenswerten Unterschiede von Männern und Frauen hinsichtlich der erwarteten Wirkungen von Verbandsgemeinden und der Akzeptanz für längere Behördenwege erkennen. Unterschiede in Bezug auf den Schulbildungsgrad, oder die Frage, ob die Person sich in lokalen Vereinen o.ä. engagiert, sind ebenfalls nicht prominent. Auch finden sich keine nennenswerten Unterschiede zwischen Personen, deren Wohnort auch ihr Geburtsort ist, und Personen, für die das nicht gilt. Keinen Unterschied macht auch die Frage, ob die Befragungsperson selbstgenutztes Wohneigentum in der Gemeinde hat oder nicht. Deutlich zu erkennende Unterschiede zeigen sich bei Personen, die negative Erwartungen hinsichtlich der finanziellen Lage der Heimatgemeinde haben, im Gegensatz zu Personen, die keine solch negativen Erwartungen haben. Hier ist eine positive Erwartungshaltung bzw. die Bereitschaft zur Inkaufnahme weiterer Wege für erstgenannte Personen um über 10 Prozentpunkte höher als bei letztgenannten

Personen. Beträchtliche Unterschiede zeigen sich bei den Erwartungen hinsichtlich Kostensenkungen und Qualitätssteigerungen durch IKZ. Befragungspersonen, die sich von IKZ Kostensenkungen und Qualitätssteigerungen erwarten, bewerten die Gründung von Verbandsgemeinden deutlich positiver und sind auch viel eher bereit, weitere Wege für Behördengänge zu akzeptieren, als Personen, die dies nicht erwarten. Personen, die der Lokalpolitik vertrauen, erwarten häufiger, dass die Heimatgemeinde von der Mitgliedschaft in einer Verbandsgemeinde profitieren wird, und sind eher bereit längere Behördenwege in Kauf zu nehmen als Personen, die der Lokalpolitik nicht vertrauen. Im Landkreis Kassel erwartet ein um 10 Prozentpunkte geringerer Anteil der Bürger von einer Verbandsgemeinde zu profitieren.

## 6. Ergebnisse einer multivariaten Regressionsanalyse

### 6.1 Methodische Grundlagen

Die univariaten Vergleiche in Abschnitt 5.2 geben einen ersten Einblick in den Zusammenhang zwischen den Politik-Präferenzen zu IKZ und einzelnen erklärenden Variablen. Eine sachgerechte Analyse der Daten kann allerdings nur mit Hilfe einer multivariaten Regressionsanalyse erfolgen (vgl. Winkelmann und Boes, 2009; Winker, 2010). Konkret nutzen wir ein sogenanntes Probit-Modell. Es findet in Fällen Anwendung, in denen die zu erklärende Variable auf zwei Ausprägungen beschränkt ist. Die Ausprägungen der Variablen werden auf eins (ein Ereignis tritt ein) und null (ein Ereignis tritt nicht ein) normiert. Im vorliegenden Fall ist das zu erklärende Ereignis die Tatsache, dass eine bestimmte Person in unserem Datensatz einer engen interkommunalen Zusammenarbeit zustimmt. Anhand des Probitmodells werden die Determinanten des Eintretens dieses Ereignisses erklärt. Konkret im vorliegenden Fall wird der Einfluss verschiedener erklärender Variablen (Erwartungen und Überzeugungen der Bürgerinnen und Bürger, ihre soziodemographischen Charakteristika, Charakteristika auf Gemeindeebene sowie Charakteristika der umliegenden Gemeinden) auf die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Befragten für eine intensive interkommunale Zusammenarbeit aussprechen, geschätzt. Anhand dieses Verfahrens können die Einflüsse einzelner Faktoren isoliert werden. Damit erlauben die multivariaten Verfahren Aussagen darüber, ob eine bestimmte erklärende Variable, *bei Konstant-Halten der jeweils anderen erklärenden Variablen*, einen positiven, einen negativen oder gar keinen Einfluss auf das Befürworten von IKZ in den genannten Bereichen hat. So kann z.B. nur die multivariate Analyse verlässliche Aussagen darüber treffen, ob Personen, die über mehr als 15 km zur Arbeit oder Schule pendeln, IKZ im Bereich Instandhaltung von Straßen und Winterdienst mit einer höheren Wahrscheinlichkeit befürworten als Personen, die gar nicht oder weniger weit pendeln. Ein univariater Vergleich zwischen pendelnden und nicht-pendelnden Personen ignoriert die Tatsache, dass höher qualifizierte Arbeitskräfte tendenziell häufiger und weiter pendeln und rechnet einen Teil des Einflusses von Qualifikationsunterschieden auf die Politik-Präferenzen irrtümlicherweise dem Pendeln zu. Die im Folgenden dargestellten multivariaten Analysen können genau diese Effekte voneinander trennen und sind daher wesentlich verlässlicher und auch aussagekräftiger als die univariaten Vergleiche des vorangegangenen Abschnitts.

Neben der Frage, ob eine Variable einen signifikanten Einfluss auf die Politikpräferenzen der Bürgerinnen und Bürger hat, ist auch die Frage wichtig, wie groß dieser Effekt ist. Dazu werden sog. marginalen Effekte (bzw. sog. diskrete Wahrscheinlichkeitseffekte bei diskreten Variablen) geschätzt. Sie geben an, um wie viele Prozentpunkte sich die Zustimmungswahrscheinlichkeit zu IKZ in einem konkreten Bereich erhöht bzw. senkt, wenn ein Merkmal variiert wird. So gibt der diskrete Wahrscheinlichkeitseffekt der Variable „pendelt über mehr als 15 km Wegstrecke“ an, wie stark sich die Wahrscheinlichkeit der Zustimmung zu IKZ zwischen zwei Befragungspersonen im Durchschnitt unterscheidet, von denen eine Person pendelt während die andere nicht pendelt.

Aufgrund der fehlenden Repräsentativität unserer Stichprobe müssen wir eine Annahme treffen, um die diskreten Wahrscheinlichkeitseffekte berechnen zu können und so zu Aussagen zur Stärke der Effekte zu gelangen. Wir nehmen im Folgenden an, dass die Personen, bei denen eine bestimmte Merkmalsausprägung vorliegt, die für uns von großem Interesse sind, für die Personengruppe mit der gleichen Merkmalsausprägung in der Grundgesamtheit repräsentativ ist (zumindest in Bezug auf ihre Bedeutung für die Politikpräferenzen für IKZ). Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Wir nehmen an, dass die Pendler in der Stichprobe repräsentativ für alle Pendler in den drei Landkreisen sind, und

dass die Nicht-Pendler in der Stichprobe repräsentativ sind für alle Nicht-Pendler in den drei Landkreisen. Diese Annahme ist zwar ex ante plausibel, allerdings können wir nicht überprüfen, inwieweit sie zutrifft. Insofern sollten die unten dargestellten Effekte primär relativ interpretiert werden. M.a.W.: Weisen unsere Analysen für eine Variable A einen großen und für Variable B einen kleinen Effekt aus, so meinen wir daraus schließen zu können, dass Variable A einen stärkeren Einfluss auf die Politikpräferenzen der Bürgerinnen und Bürger hat als Variable B.

## 6.2 Interkommunale Zusammenarbeit in fünf ausgewählten Aufgabenbereichen

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der multivariaten Regressionsergebnisse erläutert. Aus Gründen der Übersichtlichkeit werden die Tabellen mit den Regressionsergebnissen in Anhang B platziert.

### 1) IKZ im Bereich Gewerbegebiete

Die Regressionsergebnisse zur Befürwortung der IKZ im Bereich Gewerbegebiete lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Zustimmung zur intensiven IKZ in diesem Bereich ist signifikant höher für diejenigen Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer,

- die erwarten, dass IKZ die Kosten für öffentliche Leistungen senkt,
- die erwarten, dass IKZ einen Qualitätssprung in den öffentlichen Leistungen ermöglicht,
- denen es wichtig ist, dass die Infrastruktur der Gewerbegebiete auf dem technisch neuesten Stand ist.

Die Zustimmungswahrscheinlichkeit steigt zudem signifikant mit der Distanz des Wohnortes zur nächsten Großstadt.<sup>27</sup>

Die Zustimmung ist geringer bei Personen,

- die im Falle der interkommunalen Zusammenarbeit einen Verlust an Kontrolle und Einflussmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger erwarten,
- die viel oder sehr viel Vertrauen in die lokale Politik haben,
- die viel oder sehr viel Vertrauen in die Landesregierung haben.

Ein schwach positiv signifikanter Einfluss auf die Zustimmung zu IKZ zeigt sich für Personen aus Haushalten mit hohem Pro-Kopf-Einkommen sowie für Personen, die in einer eigenen Immobilie wohnen. Einen schwach negativ signifikanten Einfluss hat hingegen die Aktivität der Befragungspersonen in der lokalen Feuerwehr, in lokalen Vereinen o.ä. Einen schwach positiven Einfluss hat zudem die Anzahl der Ortsteile der Wohngemeinde. Darüber hinaus stimmen Einwohner des Odenwaldkreises einer intensiven Kooperation weniger wahrscheinlich zu. Die übrigen Variablen haben keinen signifikanten Einfluss auf die Zustimmung zu intensiver IKZ im Bereich Gewerbegebiete.

Neben der Frage nach der statistischen Signifikanz stellt sich die Frage nach der Stärke der Einflüsse einzelner Variablen. Die diskreten Wahrscheinlichkeitseffekte zeigen, dass ein besonders starker Einfluss von den Erwartungen der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer bezüglich der Wirkungen von IKZ ausgeht. Nehmen die Befragungspersonen an, dass IKZ einen Qualitätssprung in der Leistung ermöglicht, so ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie einer intensiven Zusammenarbeit

---

<sup>27</sup> Zudem steigt die Zustimmungswahrscheinlichkeit mit der durchschnittlichen Größe der Umlandgemeinden. Dieser Effekt wird allerdings im Landkreis Kassel maßgeblich getrieben durch die Gemeinden, die direkt an Kassel grenzen. Insofern ist eine generelle Interpretation dieser Variable nicht möglich.

zustimmen, um deutlich mehr als 10 Prozentpunkte höher als bei Befragungspersonen, die keinen Qualitätssprung erwarten. Bei über 10 Prozentpunkten liegen auch die Wahrscheinlichkeitseffekte der Erwartung von Kosteneinsparungen durch IKZ sowie der Erwartung, dass IKZ mit einem Kontroll- und Einflussverlust für die Bürgerinnen und Bürger einhergeht. Hier ist der Effekt allerdings negativ, d.h. die Zustimmungswahrscheinlichkeit unter Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmern mit dieser Erwartung fällt um über 10 Prozentpunkte niedriger aus. Ebenfalls bedeutsam, wenngleich von geringerer Einflusstärke, sind das Vertrauen in die lokale Politik und das Vertrauen in die Landesregierung. Schließlich zeigt sich, dass die Aktivität der Befragungsperson in der lokalen Feuerwehr, in lokalen Vereinen o.ä. die Wahrscheinlichkeit, einer engen Zusammenarbeit zuzustimmen, um immerhin noch mehr als 5 Prozentpunkte senkt.<sup>28</sup>

## 2) IKZ im Bereich Kinderbetreuung

Die Regressionsergebnisse zur Befürwortung der IKZ im Bereich Kinderbetreuung lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Zustimmung zur intensiven IKZ in diesem Bereich ist signifikant höher für diejenigen Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer,

- die erwarten, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Heimatgemeinde in Zukunft abnehmen wird,
- die erwarten, dass IKZ die Kosten für öffentliche Leistungen senkt,
- die erwarten, dass IKZ einen Qualitätssprung in den öffentlichen Leistungen ermöglicht.

Die Zustimmung ist geringer bei Personen,

- die im Falle der interkommunalen Zusammenarbeit einen Verlust an Kontrolle und Einflussmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger erwarten,
- die viel oder sehr viel Vertrauen in die lokale Politik haben,
- die in der lokalen Feuerwehr, in lokalen Vereinen o.ä. aktiv sind.

Ein schwach positiv signifikanter Einfluss zeigt sich für Personen, welche das Angebot an Kinderbetreuungsleistungen in der Heimatgemeinde als eher schlecht oder sehr schlecht einstufen. Für die übrigen Variablen können wir keinen signifikanten Einfluss für die Zustimmung zu intensiver IKZ im Bereich Kinderbetreuung nachweisen.

Auch im Bereich Kinderbetreuung haben wir die diskreten Wahrscheinlichkeitseffekte geschätzt. Wiederum zeigen die Erwartungen bzgl. der Wirkungen von IKZ besonders starke Effekte. Nehmen die Befragungspersonen an, dass IKZ einen Qualitätssprung bei den öffentlichen Leistungen ermöglicht, so ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie einer intensiven Zusammenarbeit zustimmen, um deutlich mehr als 10 Prozentpunkte höher als bei Befragungspersonen, die keinen Qualitätssprung erwarten. Bei über 10 Prozentpunkten liegen auch die Wahrscheinlichkeitseffekte der Erwartung von Kosteneinsparungen durch IKZ. Die Erwartung, dass mit IKZ die Kontroll- und Einflussmöglichkeiten der Bürger sinken, lässt die Zustimmungswahrscheinlichkeit zu einer engen interkommunalen Kooperation um mehr als 10 Prozentpunkte gegenüber Personen sinken, die dies nicht erwarten. Das Vertrauen in die Lokalpolitik senkt die Zustimmungswahrscheinlichkeit um 10 Prozentpunkte. Einen geringeren Einfluss hat die Erwartung, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Heimatgemeinde in Zukunft abnimmt. Die Zustimmungswahrscheinlichkeit liegt bei Personen, die das erwarten, über 5

---

<sup>28</sup>Zudem steigt die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person einer intensiven Zusammenarbeit zustimmt, um knapp 10 Prozentpunkte, wenn diese Person es als besonders wichtig erachtet, dass die Infrastruktur der Gewerbegebiete auf dem technisch neuesten Stand ist.

Prozentpunkten höher als bei Personen, die das nicht erwarten. Bei Personen, die in der lokalen Feuerwehr, in lokalen Vereinen o.ä. aktiv sind, liegt die Wahrscheinlichkeit um über 5 Prozentpunkte niedriger, IKZ im Bereich Kinderbetreuung zu befürworten als bei Personen, die nicht aktiv sind.

### **3) IKZ im Bereich der Instandhaltung lokaler Straßen sowie Winterdienst**

Die Regressionsergebnisse zur Befürwortung der IKZ im Bereich Instandhaltung von Straßen und Winterdienst lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Zustimmung zur intensiven IKZ in diesem Bereich ist signifikant höher für diejenigen Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer,

- die erwarten, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Heimatgemeinde in Zukunft abnehmen wird,
- die erwarten, dass die Einwohnerzahl der Heimatgemeinde abnehmen wird,
- die erwarten, dass IKZ die Kosten für öffentliche Leistungen senkt,
- die erwarten, dass IKZ einen Qualitätssprung in den öffentlichen Leistungen ermöglicht,
- die einen formalen Bildungsgrad von Fachhochschulreife oder höher aufweisen,
- die die öffentlichen Leistungen bzgl. der Instandhaltung der Straßen sowie den Winterdienst der Heimatgemeinde als eher schlecht oder sehr schlecht einstufen.

Die Zustimmung ist geringer bei Personen,

- die im Falle der interkommunalen Zusammenarbeit einen Verlust an Kontrolle und Einflussmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger erwarten,
- die viel oder sehr viel Vertrauen in die lokale Politik haben.

Auch die Bevölkerungsentwicklung zwischen 2008 und 2012 hat einen negativen Einfluss auf die Befürwortung intensiver IKZ im Bereich Instandhaltung von Straßen und Winterdienst. Weiterhin hat die durchschnittliche Bevölkerungszahl der umliegenden Gemeinden einen negativen Einfluss.

Einen schwach positiven Effekt haben das Vertrauen der Befragungspersonen in die Landesregierung sowie die Pro-Kopf-Verschuldung der Heimatgemeinde. Schwach negative Effekte dagegen können für Personen, die in der lokalen Feuerwehr, in lokalen Vereinen o.ä. aktiv sind, sowie für die Anzahl der Stadt- bzw. Gemeindeteile der Heimatgemeinde nachgewiesen werden. Die übrigen Variablen haben keinen nachweislichen Einfluss.

Die diskreten Wahrscheinlichkeitseffekte für IKZ im Bereich Instandhaltung lokaler Straßen und Winterdienst zeigen folgendes Bild. Befragungspersonen, die erwarten, dass IKZ zu Kostensenkungen bzw. Verbesserung der Qualität von öffentlichen Leistungen führt, haben auch in diesem Bereich eine um über 10 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit eine Präferenz für intensive IKZ zu haben als Personen, welche die genannten Erwartungen nicht haben. Einen solch deutlichen Einfluss auf die Präferenz für intensive IKZ hat auch die Bewertung des aktuellen Leistungsangebot im Bereich Instandhaltung lokaler Straßen und Winterdienst als eher schlecht oder sehr schlecht. Ein starker negativer Einfluss (größer als 10 Prozentpunkte) hat die Erwartung, dass IKZ zu einer Abnahme der Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger führt. Darüber hinaus sind weitere bedeutsame Einflussfaktoren zu nennen, welche einen geringeren aber dennoch signifikanten Einfluss haben. Personen, welche erwarten, dass die finanzielle Situation der Heimatgemeinde sich in Zukunft verschlechtert, haben eine um über 5 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit intensive IKZ in diesem Bereich zu befürworten als Personen, die dies nicht erwarten. Das gilt analog für Personen mit einem formalen Bildungsabschluss von mindestens Fachhochschulreife und für Personen, die der Landesregierung vertrauen, sowie für Personen, die eine Präferenz für eine

kosteneffiziente Durchführung von Straßeninstandhaltung und Winterdienst haben. Eine um 5 Prozentpunkte niedrigere Wahrscheinlichkeit, intensive IKZ im Bereich Instandhaltung von Straßen und Winterdienst zu befürworten, weisen Personen auf, die der Lokalpolitik vertrauen.

#### **4) IKZ im Bereich der bürgernahen Infrastruktur**

Die Regressionsergebnisse zur Befürwortung der IKZ im Bereich bürgernahe Infrastruktur lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Zustimmung zur intensiven IKZ in diesem Bereich ist signifikant höher für diejenigen Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer,

- die erwarten, dass IKZ die Kosten für öffentliche Leistungen senkt,
- die erwarten, dass IKZ einen Qualitätssprung in den öffentlichen Leistungen ermöglicht,
- die weiblich sind,
- die einen formalen Bildungsgrad ab Fachhochschulreife und höher aufweisen,
- die das Angebot an öffentlichen Leistungen in diesem Bereich als eher schlecht oder sehr schlecht bewerten.

Weiterhin ist das Haushaltseinkommen pro Kopf zu nennen, welches einen signifikant positiven Einfluss auf die Zustimmung zur intensiven IKZ in diesem Bereich aufweist. Auch die Pro-Kopf-Verschuldung der Heimatgemeinden zeigt einen positiven Einfluss auf die Zustimmung zu IKZ.

Die Zustimmung ist geringer bei Personen,

- die im Falle der interkommunalen Zusammenarbeit einen Verlust an Kontrolle und Einflussmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger erwarten,
- die viel oder sehr viel Vertrauen in die lokale Politik haben,
- die in der lokalen Feuerwehr, in lokalen Vereinen o.ä. aktiv sind.

Ein negativer Einfluss kann bei der durchschnittlichen Bevölkerungsentwicklung der Umlandgemeinden zwischen 2008 und 2012 nachgewiesen werden. Einen schwach signifikanten positiven Einfluss auf die Präferenz für intensive IKZ zeigen das Alter der Befragten sowie die Erwartungen, dass die finanzielle Situation der Heimatgemeinde in Zukunft schlechter wird. Der einzige schwach negative Einfluss zeigt sich bei der Bevölkerungsentwicklung der Heimatgemeinde zwischen 2008 und 2012. Die übrigen Variablen haben keinen signifikanten Einfluss.

Die Intensität der Einflüsse – gemessen in den diskreten Wahrscheinlichkeitseffekten - lässt sich wie folgt zusammenfassen. Befragungspersonen, die erwarten, dass IKZ zu Kostensenkungen bzw. Verbesserung der Qualität von öffentlichen Leistungen führt, haben auch bei diesem Bereich eine um über 10 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, einer intensiven IKZ im Bereich bürgernahe Infrastruktur zuzustimmen, als Personen, die die genannten Erwartungen nicht haben. Auch der Einfluss der Bewertungen der aktuellen bürgernahen Infrastruktur ist signifikant. Personen, die diese als eher schlecht oder sehr schlecht einstufen, haben eine um 10 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit intensive IKZ zu befürworten als Personen, die diese nicht so negativ bewerten. Ein weiterer Effekt, jedoch in die andere Richtung, zeigt sich bei Personen, die erwarten, dass die Kontroll- und Einflussmöglichkeiten der Bürger durch IKZ annehmen. Diese Erwartung senkt die Zustimmungswahrscheinlichkeit um mehr 10 Prozentpunkte. Frauen befürworten intensive IKZ mit einer um 5 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit als Männer. Auch Personen, die Fachhochschulreife oder Abitur haben, befürworten intensive IKZ mit einer um 5 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit. Bedeutsame Effekte, die sich negativ auf die Befürwortung von IKZ auswirken, hat das Vertrauen in die Lokalpolitik sowie ein aktives Engagement in der lokalen

Feuerwehr, in lokalen Vereinen o.ä. Hier nimmt die Zustimmungswahrscheinlichkeit jeweils um mehr als 5 Prozentpunkte ab.

### 5) IKZ im Bereich der öffentlichen Verwaltung

Die Regressionsergebnisse zur Befürwortung intensiver IKZ im Bereich öffentliche Verwaltung lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Zustimmung zur intensiven IKZ in diesem Bereich ist signifikant höher für diejenigen Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer,

- die erwarten, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Heimatgemeinde in Zukunft abnehmen wird,
- die erwarten, dass IKZ die Kosten für öffentliche Leistungen senkt,
- die erwarten, dass IKZ einen Qualitätssprung in den öffentlichen Leistungen ermöglicht,
- die einen formalen Bildungsgrad ab Fachhochschulreife und höher aufweisen,
- die das Angebot an öffentlichen Leistungen in diesen Bereich als eher schlecht oder sehr schlecht bewerten.

Die Zustimmung ist geringer bei Personen,

- die im Falle der interkommunalen Zusammenarbeit einen Verlust an Kontrolle und Einflussmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger erwarten,
- die eine Präferenz für eine in der Nähe befindende öffentliche Verwaltung haben.
- die im Werra-Meißner-Kreis wohnen.

Darüber hinaus hat das Alter der Befragungsperson einen positiven Einfluss auf die Präferenz für intensive IKZ. Das gleiche gilt für deren Einkommen und für die Entfernung der Heimatgemeinde zur nächstgelegenen Großstadt. Die durchschnittliche Bevölkerungsentwicklung der umliegenden Gemeinden von 2008 bis 2012 hat einen schwach signifikant negativen Einfluss. Bei allen übrigen Variablen können wir keinen signifikanten Einfluss nachweisen.

Die diskreten Wahrscheinlichkeitseffekte zeigen, dass ein besonders starker Einfluss von den Erwartungen der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer bezüglich der Wirkungen von IKZ ausgeht. Nehmen die Befragungspersonen an, dass IKZ einen Qualitätssprung in der Leistung ermöglicht, so ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie einer intensiven Zusammenarbeit zustimmen, um deutlich mehr als 10 Prozentpunkte höher als bei Befragungspersonen, die keinen Qualitätssprung erwarten. Über 10 Prozentpunkten liegen auch die Wahrscheinlichkeitseffekte der Erwartung von Kosteneinsparungen durch IKZ sowie der Erwartung, dass IKZ mit einem Kontroll- und Einflussverlust für die Bürgerinnen und Bürger einhergeht. Hier ist der Effekt allerdings negativ, d.h. die Zustimmungswahrscheinlichkeit unter Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmern mit dieser Erwartung fällt um über 10 Prozentpunkte niedriger aus. Eine um 10 Prozentpunkte niedrigere Zustimmungswahrscheinlichkeit haben auch Personen, die im Werra-Meißner-Kreis wohnen. Geringeren, aber dennoch bedeutsamen Einfluss hat auch der formale Bildungsabschluss (Fachhochschulreife oder höher), die Bewertung des aktuellen Leistungsangebots im Bereich Verwaltung als eher schlecht oder sehr schlecht sowie eine starke Präferenz dafür, dass öffentliche Verwaltungsdienstleistungen in räumlicher Nähe zum Wohnort verfügbar sind. Die ersten beiden Faktoren bewirken eine höhere Wahrscheinlichkeit von mehr als 5 Prozentpunkte für die Befürwortung von IKZ, der letztgenannte Faktor eine um 5 Prozentpunkte niedrigere Wahrscheinlichkeit.

### Zusammenfassung der fünf Aufgabenbereiche

Zusammenfassend über die fünf genannten Aufgabenbereiche lassen sich folgende Aussagen zu den Ergebnissen treffen. Variablen auf Gemeindeebene sowie auf Ebene der Umlandgemeinden zeigen keinen systematischen Einfluss auf die Politikpräferenzen der Bürgerinnen und Bürger. Die Frage, ob die Teilnehmerinnen und Teilnehmer unserer Befragung für oder gegen eine intensive interkommunale Zusammenarbeit sind, hängt deshalb vor allem von den individuellen Charakteristika und Erwartungen ab. Die Erwartungen der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer in Bezug auf die Wirkungen von IKZ haben mit Abstand den größten Einfluss auf die Frage, ob sie einer intensiven interkommunalen Zusammenarbeit zustimmend oder ablehnend gegenüber stehen.<sup>29</sup> Die Erwartung, dass IKZ die Kosten der eigenen Gemeinde senkt bzw. die Qualität der öffentlichen Leistungen erhöht, erhöht die Zustimmung maßgeblich. Andererseits sprechen sich die Bürger, welche eine Abnahme der Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten durch IKZ befürchten, verstärkt gegen intensive IKZ aus. Einen bedeutenden, wenngleich weniger starken Einfluss hat das Vertrauen in die lokale Politik: Mit zunehmendem Vertrauen in die lokale Politik nimmt die Zustimmung zu intensiver IKZ ab. Demgegenüber haben die Erwartungen einer negativen Perspektive für die Heimatgemeinde einen deutlichen positiven Einfluss auf die Befürwortung von intensiver IKZ. Bewerten die Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer die öffentlichen Leistungen der eigenen Gemeinde als schlecht, führt dies dazu, dass die Präferenz für intensive IKZ zunimmt. Befragungspersonen, welche in der Gemeinde in Vereinen und ähnlichen Einrichtungen aktiv sind, stehen einer intensiven IKZ deutlich skeptischer gegenüber als Personen, die nicht aktiv sind. Ein hoher Bildungsgrad und ein hohes Haushaltseinkommen steigern zudem die Zustimmung zu einer intensiven IKZ.

### 6.3 Verbandsgemeinden

Nach der Analyse der Politikpräferenzen für IKZ wenden wir uns nun der Analyse der Fragen zum Konzept der Verbandsgemeinden zu. Die Tabellen mit den Regressionsergebnissen sind wiederum in Anhang B zu finden.

#### 1) Profitieren die Bürgerinnen und Bürger von der Gründung einer Verbandsgemeinde?

Die Regressionsergebnisse zu der Frage, ob die Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer erwarten, dass die Heimatgemeinde nach Zusammenschluss zu einer Verbandsgemeinde besser da steht als zum jetzigen Zeitpunkt, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die Erwartung einer positiven Gesamtwirkung einer Verbandsgemeindengründung ist signifikant höher für diejenigen Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer,

- die erwarten, dass die Einwohnerzahl der Heimatgemeinde abnehmen wird,
- die erwarten, dass IKZ die Kosten für öffentliche Leistungen senkt,
- die erwarten, dass IKZ einen Qualitätssprung in den öffentlichen Leistungen ermöglicht.

Die Erwartung einer positiven Gesamtwirkung ist geringer bei Personen,

- die im Falle der interkommunalen Zusammenarbeit einen Verlust an Kontrolle und Einflussmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger erwarten,

<sup>29</sup> Der besonders exponierte Erklärungsgehalt dieser Erwartungen wirft aus wissenschaftlicher Sicht die Frage auf, ob diese Erwartungen möglicherweise ihrerseits von den persönlichen Charakteristika, insbesondere vom Eigennutz der Befragungspersonen bestimmt werden. Unsere bisherigen Analysen stützen dies aber in keiner Weise.

- die viel oder sehr viel Vertrauen in die lokale Politik haben,
- die eine Präferenz für eine wohnortnahe Erbringung von Verwaltungsdienstleistungen haben.

Einen schwach signifikant positiven Effekt hat zudem die Pro-Kopf-Verschuldung der umliegenden Gemeinden. Alle übrigen Variablen haben keinen signifikanten Einfluss.

Die diskreten Wahrscheinlichkeitseffekte belegen auch hier die zentrale Bedeutung der Erwartungen der Befragungspersonen bezüglich der Wirkungen von IKZ. Nehmen die Befragungspersonen an, dass IKZ einen Qualitätssprung in der Leistung ermöglicht, so ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie der Gründung einer Verbandsgemeinde insgesamt eine positive Wirkung zusprechen, um mehr als 20 Prozentpunkte höher als bei Befragungspersonen, die keinen Qualitätssprung erwarten. Über 20 Prozentpunkten liegen auch die Wahrscheinlichkeitseffekte der Erwartung von Kosteneinsparungen durch IKZ sowie der Erwartung, dass IKZ mit einem Kontroll- und Einflussverlust für die Bürgerinnen und Bürger einhergeht. Im letzteren Fall ist der Effekt allerdings negativ. Ein signifikant negativer Effekt, welcher die Wahrscheinlichkeit einer positiven Gesamtbewertung um mehr als 5 Prozentpunkte senkt, zeigt sich auch für Personen, die viel oder sehr viel Vertrauen in die Lokalpolitik haben.

## **2) Bereitschaft der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer, längere Behördenwege in Kauf nehmen, wenn die Gründung einer Verbandsgemeinde finanzielle Spielräume schafft**

Die letzte Frage fragt nach der Akzeptanz längerer Behördenwege für den Fall, dass sich durch die Gründung einer Verbandsgemeinde finanzielle Spielräume für die Gemeinde ergeben. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Akzeptanz längerer Behördenwege ist signifikant höher für diejenigen Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer,

- die erwarten, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der Heimatgemeinde in Zukunft abnehmen wird,
- die erwarten, dass IKZ die Kosten für öffentliche Leistungen senkt,
- die erwarten, dass IKZ einen Qualitätssprung in den öffentlichen Leistungen ermöglicht,
- die einen formalen Bildungsgrad ab Fachhochschulreife und höher aufweisen,
- die eine Präferenz dafür haben, dass die öffentliche Gemeindeverwaltung technisch auf dem neusten Stand ist.

Die Akzeptanz längerer Behördenwege ist geringer bei Personen,

- die im Falle der interkommunalen Zusammenarbeit einen Verlust an Kontrolle und Einflussmöglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger erwarten,
- die viel oder sehr viel Vertrauen in die lokale Politik haben,

Das Akzeptieren längerer Behördengänge ist schwach signifikant höher bei Personen, die eine Strecke von mehr als 15 km zum Arbeitsplatz zurücklegen müssen. Die nicht genannten Variablen haben keinen signifikanten Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit längerer Behördenwege in Kauf zu nehmen.

Die diskreten Wahrscheinlichkeitseffekte zeigen, dass ein besonders starker Einfluss von den Erwartungen der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer bezüglich der Wirkungen von IKZ ausgeht. Nehmen die Befragungspersonen an, dass IKZ einen Qualitätssprung in der Leistung ermöglicht, so ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie längere Behördenwege in Kauf nehmen, um mehr als 10 Prozentpunkte höher als bei Befragungspersonen, die keinen Qualitätssprung erwarten. Über

10 Prozentpunkten liegen auch die Wahrscheinlichkeitseffekte der Erwartung von Kosteneinsparungen durch IKZ sowie der Erwartung, dass IKZ mit einem Kontroll- und Einflussverlust für die Bürgerinnen und Bürger einhergeht. Hier ist der Effekt allerdings negativ, d.h. die Akzeptanzwahrscheinlichkeit unter Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmern mit dieser Erwartung fällt um über 10 Prozentpunkte niedriger aus. Schwache positive Wahrscheinlichkeitseffekte sind bei Befragungspersonen festzustellen, welche erwarten, dass die finanzielle Lage der Heimatgemeinde in Zukunft schlechter wird, bei Personen, die präferieren, dass die öffentliche Gemeindeverwaltung technisch auf dem neusten Stand ist, sowie bei Personen, die einen formalen Bildungsgrad ab Fachhochschulreife besitzen. Alle drei Personengruppen akzeptieren längere Behördenwege mit einer 5 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit. Auf der anderen Seite sind schwach negative Effekte auf die Akzeptanz längere Behördengänge bei Personen festzustellen, die der Lokalpolitik vertrauen. Die Wahrscheinlichkeit längere Behördengänge zu akzeptieren ist hier um 5 Prozentpunkte niedriger.

## 7. Diskussion der Ergebnisse

### 7.1 Interkommunale Zusammenarbeit

Die eben dargelegten Ergebnisse erlauben verschiedene Schlussfolgerungen bezüglich der Akzeptanz von IKZ bei den Bürgerinnen und Bürgern der drei befragten Kreise. Zunächst einmal kann festgehalten werden, dass die große Mehrheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an unserer Befragung von dem Instrument IKZ Kosteneinsparungen und Qualitätssprünge in den öffentlichen Leistungen erwartet. Zudem befürworten je nach Aufgabenbereich zwischen 34 % und 65 % der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer eine intensive Kooperation ihrer Gemeinde mit umliegenden Gemeinden. Aufgrund der Tatsache, dass gewisse Bevölkerungsgruppen unter- bzw. überrepräsentiert sind, können diese Zustimmungsqoten nicht einfach auf die Grundgesamtheit aller Bürgerinnen und Bürger in den drei Landkreisen übertragen werden. Umgekehrt gibt es allerdings keinen Grund dafür, eine gravierende Verzerrung der Zustimmung nach oben oder unten zu erwarten. So haben unsere Ergebnisse keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der Zustimmungsrate und dem Geschlecht der Befragungsperson oder der Frage, ob sie Wohneigentum in der Gemeinde besitzt, gefunden. Deshalb ist von der Überrepräsentation von Männern und Grundeigentümerinnen und -eigentümern in der Stichprobe kein verzerrender Effekt zu erwarten. Eine Verzerrung der Zustimmungsraten nach oben lässt die Überrepräsentation von Menschen mit hohem Schulabschluss erwarten. Diesem Effekt wirkt allerdings der übergroße Anteil von Bürgerinnen und Bürgern entgegen, die in der lokalen Feuerwehr, in lokalen Vereinen o.ä. aktiv sind und der IKZ eher ablehnend gegenüberstehen. Insofern legt die Untersuchung nahe, dass es in der Bevölkerung der drei Landkreise ein substantielles Maß an Zustimmung für IKZ gibt.

Das Hauptziel der vorliegenden Untersuchung lag allerdings weniger darin, das absolute Ausmaß an Zustimmung für IKZ zu ermitteln, als vielmehr darin zu erklären, warum manche Menschen eine interkommunale Zusammenarbeit ihrer Wohngemeinde befürworten, während andere dies ablehnen. Kapitel 3 hat diesbezüglich theoriegeleitet Hypothesen aufgestellt. Die empirische Untersuchung in den Folgekapiteln hat die Hypothesen teilweise bestätigt, teilweise aber auch andere Zusammenhänge zu Tage gefördert. Zusammenfassend lassen sich die Ergebnisse wie folgt beschreiben. Zunächst kann festgehalten werden, dass gemeindespezifische Faktoren eine untergeordnete Rolle gespielt haben. So ist die Zustimmung einer Person zu IKZ nicht von der Bevölkerungsgröße, dem Bevölkerungswachstum oder der finanziellen Kapazität ihrer Wohngemeinde abhängig. Auch die Charakteristika der umliegenden Gemeinden, welche die potentiellen Kooperationspartner darstellen, haben in unserer Untersuchung kaum einen signifikanten Einfluss. Eine mögliche Erklärung für die untergeordnete Bedeutung dieser Faktoren könnte darin liegen, dass die Bürgerinnen und Bürger nur unzureichend über die relevanten Charakteristika der eigenen Gemeinde und/oder der Nachbargemeinden informiert sind. Dafür spricht auch die Tatsache, dass die Variablen, welche die demographischen und finanziellen Perspektiven der Wohngemeinde aus Sicht der Befragten beschreiben, nur geringgradig mit den Variablen korreliert sind, welche die demographische und finanzielle Entwicklung der Gemeinde zwischen 2008 und 2012 abbilden.

Einen wesentlich höheren Erklärungsgehalt haben die personenbezogenen Variablen. Hier sind vor allem die Erwartungen bezüglich der Wirkungen von IKZ zu nennen. Die Zustimmung zu einer intensiven interkommunalen Zusammenarbeit ist substantiell höher, wenn die Person IKZ eine positive Wirkung in Bezug auf Kosten und Qualität zuspricht, allerdings auch deutlich geringer, wenn

eine Person IKZ mit einem Verlust an Einfluss und Kontrolle für die Bürgerinnen und Bürger verbindet. Der Einfluss dieser IKZ-bezogenen Erwartungen ist stärker als der Einfluss aller anderen Variablen. Etwas geringer aber gleichwohl substanziell ist der Einfluss des Vertrauens der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer in die lokale Politik. Anders als in Abschnitt 3.1 vermutet besteht allerdings kein positiver, sondern ein negativer Zusammenhang zwischen Vertrauen und Zustimmung zu IKZ. Demnach lehnen die Befragten IKZ eher ab, wenn sie viel oder sehr viel Vertrauen in die lokale Politik haben. Eine mögliche Erklärung für dieses Ergebnis ist die folgende: Menschen, die der lokalen Politik vertrauen, messen dem Verlust an Kontrolle und Einfluss, der mit IKZ einher geht, mehr Bedeutung bei als Menschen, die kein Vertrauen in die lokale Politik haben. Ähnlich groß wie der Einfluss des Politik-Vertrauens ist der Einfluss der aktuellen Bewertung der entsprechenden Leistung wie auch der Einfluss der erwarteten finanziellen Perspektiven der Wohngemeinde. Hier stimmen Personen, die das aktuelle Leistungsangebot in dem betrachteten Bereich als schlecht einstufen, einer intensiven Kooperation eher zu. Gleiches gilt für Personen, die einen Rückgang der finanziellen Leistungsfähigkeit ihrer Wohngemeinde erwarten.

Einen vergleichbar starken Einfluss haben zwei soziodemographische Variablen: die Schulbildung der Person sowie das aktive Engagement in der lokalen Feuerwehr, in lokalen Vereinen etc. Personen mit einem Schulabschluss, der zum Hochschulzugang berechtigt, stehen IKZ aufgeschlossener gegenüber. Demgegenüber lehnen Personen, die sich in der lokalen Feuerwehr, in lokalen Vereinen o.ä. engagieren, IKZ häufiger ab. Letztgenannter Zusammenhang ist insbesondere in den Bereichen der bürgernahen Infrastruktur und der Kinderbetreuung zu beobachten, während der Einfluss des Schulabschlusses vor allem in den Bereichen Instandhaltung lokaler Straßen/Winterdienst, bürgernahe Infrastruktur und administrative Aufgaben hervortritt.

Der Einfluss des lokalen Engagements bestätigt die in Kapitel 3.1 formulierte Hypothese, wonach Menschen, die emotional mit ihrer Gemeinde verbunden sind, IKZ eher ablehnen. Demgegenüber hat die finanzielle Verbundenheit mit dem Schicksal der Gemeinde interessanterweise keinen systematischen Einfluss auf die Zustimmung zu IKZ. So unterscheidet sich das Antwortverhalten von Personen, die Wohneigentum in der Gemeinde besitzen und dies bewohnen, nicht systematisch von denjenigen, die in der Gemeinde zur Miete wohnen. Der fehlende Einfluss dieser Variable kann nicht damit erklärt werden, dass die erstgenannten Personen über ein höheres Einkommen verfügen.

Die übrigen soziodemographischen Charakteristika der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer haben nur teilweise Einfluss auf ihre Politikpräferenzen. Das Pro-Kopf-Einkommen der Haushaltsmitglieder der Befragten hat einen positiven Einfluss auf die Zustimmung zu einer intensiven interkommunalen Zusammenarbeit. Demgegenüber hat das Geschlecht oder Alter der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer keinen systematischen Einfluss.

Welche Schlussfolgerungen ergeben sich aus diesen Ergebnissen für die Politik?

Zunächst ist die interkommunale Zusammenarbeit ein Thema, dem ein substanzieller Teil der Bürgerinnen und Bürger aufgeschlossen gegenüberstehen. Die immer wieder zu vernehmende Aussage von verschiedenen lokalpolitischen Akteurinnen und Akteuren, wonach IKZ bei den Bürgerinnen und Bürgern auf breite Ablehnung stößt, wird durch unsere Studie nicht bestätigt. Von einer breiten Ablehnungsfront kann keine Rede sein. Allerdings belegen unsere Ergebnisse eine sehr breite Ablehnung gegen eine Form der IKZ, in der die Wohngemeinde eine Leistung nicht mehr selbst produziert, sondern gegen Entgelt von einer nahegelegenen, größeren Stadt bezieht. Eine solche Lösung lässt erhebliche politische Widerstände erwarten.

Zweitens zeigt unsere Befragung, dass IKZ in den eher technischen Aufgabenbereichen Gewerbegebiete, Instandhaltung lokaler Straßen/Winterdienst und Verwaltung auf höhere Zustimmung stößt als in dem Bereich der Kinderbetreuung und bei der bürgernahen Infrastruktur. Diese Ergebnisse legen den Schluss nahe, dass die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger von benachbarten Gemeinden für den Fall, dass sie die Zusammenarbeit ihrer Gemeinden auf den Weg bringen wollen, den Einstieg über die technischen Aufgabenbereiche wählen sollten. Für diese Strategie spricht auch unser Ergebnis, wonach die in Feuerwehr, Vereinen etc. lokal aktiven Bürgerinnen und Bürger einer interkommunalen Zusammenarbeit gerade in den nicht-technischen Bereichen weniger skeptisch gegenüber stehen. Betrachtet man die zentrale Bedeutung des Engagements dieser Menschen für die Lebensqualität in der Gemeinde, so erscheint es besonders wichtig, die Bedenken dieser Menschen ernst zu nehmen.

Drittens wird die Bereitschaft zur Unterstützung einer intensiven interkommunalen Zusammenarbeit durch den wahrgenommenen Leidensdruck der eigenen Gemeinde beeinflusst. Wird das aktuelle Leistungsangebot schlecht bewertet oder schätzt eine Befragungsperson die Perspektiven der eigenen Gemeinde negativ ein, so wächst die Zustimmung für IKZ. Allerdings muss an dieser Stelle betont werden, dass sich dieser Zusammenhang ausschließlich auf den *wahrgenommenen* Leidensdruck bezieht. Demgegenüber hat weder der Pro-Kopf-Schuldenstand der Gemeinde noch die Bevölkerungsrückgang zwischen 2008 und 2012 einen systematischen Einfluss auf die Politikpräferenzen (Ein ähnliches Bild ergibt sich auch für andere Indikatoren für die gemeindliche finanzielle Leistungsfähigkeit). Zudem besteht nur ein relativ schwacher Zusammenhang zwischen diesen objektiven Kennzahlen und dem wahrgenommenen Leidensdruck. Insofern kann es nicht als gesichert gelten, dass die Zustimmung zu IKZ in den Gemeinden besonders hoch ist, in denen die finanzielle und demographische Perspektive besonders schlecht ist.

Viertens legen unsere Ergebnisse nahe, dass die Bürgerinnen und Bürger einen abgeklärten, sachlichen Zugang zum Thema IKZ haben. Denn es sind primär die erwarteten Wirkungen der IKZ, welche ihre Politik-Präferenzen bestimmen. Damit sollten lokale Entscheidungsträgerinnen und -träger, die ihre Bürgerinnen und Bürger politisch für eine interkommunale Zusammenarbeit gewinnen wollen, mit sachlichen Argumenten operieren und darlegen, warum sie von dieser Zusammenarbeit positive Wirkungen für die eigene Gemeinde erwarten. Ein emotionsgeladener Appell erscheint angesichts dieser Ergebnisse weniger sachgerecht.

Fünftens bekräftigen unsere Ergebnisse eine Forderung aus der Governance-Forschung (vgl. Abschnitt 2.2): Die zentrale Bedeutung der Erklärungsfaktoren „Vertrauen in die lokale Politik“ und „Erwartung von Kontroll- und Einflussverlust“ unterstreicht die Bedeutung einer transparenten, die Bürgerinnen und Bürger einbindenden Strategie im Bereich IKZ. Das betrifft zunächst die Phase der Anbahnung einer interkommunalen Zusammenarbeit. Aber auch bei der institutionellen Ausgestaltung empfiehlt sich der Aufbau transparenter Strukturen, die das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die lokale Politik erhalten können und den Verlust von Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten für diese so weit wie möglich begrenzen.

Zur sachlich korrekten Einordnung der obigen Empfehlungen erscheint es an dieser Stelle geboten, noch einmal auf einen Punkt hinzuweisen, der bereits in Kapitel 2 angesprochen wurde: Es gibt aus wissenschaftlicher Sicht eine Reihe von Argumenten, die dafür sprechen, dass IKZ den beteiligten Gemeinden helfen kann, Kosten zu sparen und ein attraktives Leistungsangebot aufrechtzuerhalten. Allerdings gibt es bisher kaum empirische Studien darüber, ob die theoretisch identifizierten

Potentiale von IKZ in der Realität auch wirklich gehoben werden können. Studien zu anderen kommunalen Reformen, die regelmäßig mit ähnlichen Argumenten gerechtfertigt wurden wie derzeit die interkommunale Zusammenarbeit, zeigen, dass die erhofften Reformpotentiale oftmals nicht gehoben werden konnten. Aus diesem Grund dürfen die vorangegangenen Schlussfolgerungen nicht dahingehend verstanden werden, dass wir eine Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit generell empfehlen. Wir können auf Basis unserer Analysen lediglich Aussagen darüber treffen, welche Faktoren die Bürgerpräferenzen in Bezug auf IKZ und Verbandsgemeinden beeinflussen, und daraus Empfehlungen für die Gestaltung einer interkommunalen Zusammenarbeit ableiten – so sie denn politisch gewünscht ist.

## 7.2 Verbandsgemeinden

Neben Fragen zur interkommunalen Zusammenarbeit enthält unsere Befragung auch zwei Fragen zum Konzept der Verbandsgemeinde. Die Ergebnisse legen auch hier die Schlussfolgerung nahe, dass die Bürgerinnen und Bürger diesem Konzept aufgeschlossen gegenüberstehen. In unserer Stichprobe haben deutlich über 50 % der Aussage zugestimmt, dass die Gründung einer Verbandsgemeinde für die Bürgerinnen und Bürger ihrer Gemeinde einen Gewinn bedeuten würde.<sup>30</sup> Und wiederum sind es die Erwartungen bezüglich der Wirkungen von IKZ und das Vertrauen in die lokale Politik, die das Antwortverhalten der Befragungsteilnehmerinnen und -teilnehmer primär bestimmen. Dabei sehen Personen, die einen Bevölkerungsrückgang für ihre Gemeinde in den nächsten 10 Jahren erwarten, Verbandsgemeinden generell positiver. Die soziodemographischen Charakteristika haben – ebenso wie die gemeindespezifischen Faktoren – keinen nennenswerten Einfluss auf die Frage, ob eine Person Verbandsgemeinden als Gewinn für ihre Gemeinde betrachtet oder nicht. Insbesondere schätzen Befragungspersonen, die in der lokalen Feuerwehr, in lokalen Vereinen o.ä. aktiv sind, die Wirkungen von Verbandsgemeinden nicht negativer ein. Auch Unterschiede in der Bewertung der aktuellen Leistungsqualität im Bereich der administrativen Aufgaben schlagen nicht auf die Einschätzung durch. In Bezug auf die Bereitschaft, weitere Wege für Behördengänge auf sich zu nehmen, sind wiederum die IKZ-Wirkungserwartungen und das Vertrauen in die lokale Politik von primärer Bedeutung. Zusätzlich sind Menschen mit höherem Schulabschluss eher bereit, weitere Wege auf sich zu nehmen.

Welche Schlussfolgerungen ergeben sich aus diesen Ergebnissen für die Politik?

Die Ergebnisse legen wiederum den Schluss nahe, dass die Bürgerinnen und Bürger dem Konzept der Verbandsgemeinden aufgeschlossen gegenüber stehen. In Bezug auf die Umsetzungsstrategie sind die bereits in Abschnitt 7.1 genannten Schlussfolgerungen auch für den Bereich der Verbandsgemeinden gültig.

---

<sup>30</sup> Auch diese Anteilswerte können aus den o.g. Gründen nicht auf die Gesamtbevölkerung hochgerechnet werden.

## 8. Fazit

In den letzten Jahren hat sich die Intensität der interkommunalen Zusammenarbeit vor allem in Regionen abseits der Ballungsräume verstärkt. Politiker auf lokaler Ebene, aber auch auf Ebene der Landesregierung, sehen in der IKZ einen wichtigen Baustein in der Strategie dieser Gemeinden, den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts (demographischer Wandel, intensivierter inter- und intra-regionaler Wettbewerb, angespannte Haushaltslagen) zu begegnen. Von Seiten von Politik- und Verwaltungswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern, aber auch von lokalen Politikerinnen und Politikern vor Ort ist immer wieder die Einschätzung zu hören, dass eine interkommunale Zusammenarbeit sehr häufig an Widerständen seitens der Bevölkerung scheitert. Deshalb haben wir mit dem vorliegenden Gutachten eine erste breit angelegte Analyse der Politikpräferenzen sowie der Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf IKZ vorgelegt. Sie fußt auf einer Online-Befragung von Bürgerinnen und Bürgern in 3 Landkreisen (Werra-Meißner-Kreis, Odenwaldkreis, Landkreis Kassel) im Sommer 2013. Auf Basis dieser Daten konnten wichtige Erkenntnisse über die Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger zum Thema IKZ (und auch zum Konzept der Verbandsgemeinde) gewonnen werden. Zum einen legen unsere Analysen den Schluss nahe, dass IKZ in den drei betrachteten Kreisen von einem substantiellen Teil der Bevölkerung befürwortet wird. Zum anderen konnten wichtige Erkenntnisse darüber gewonnen werden, welche Faktoren dafür verantwortlich sind, dass manche Bürgerinnen und Bürger IKZ positiv gegenüberstehen, während andere eine ablehnende Haltung einnehmen. Diese Erkenntnisse erlauben es den politischen Entscheidungsträgern vor Ort, ihre spezifischen Kooperationsprojekte zielgerichteter auszugestalten und so Widerstände in der eigenen Bevölkerung besser einschätzen und damit auch vermeiden oder abbauen zu können. Die neue Landesregierung, die dem Thema IKZ laut Koalitionsvertrag einen besonderen Stellenwert für die Arbeit der nächsten Jahre einräumt, kann aus dem vorliegenden Gutachten Erkenntnisse zu der Frage ziehen, wie eine gezielte IKZ-Förderpolitik aussehen kann. Zugleich müssen wir allerdings an diesem Punkt einräumen, dass insbesondere die ökonomische Forschung zum Thema IKZ noch einen erheblichen Nachholbedarf hat. Insbesondere fehlt nach wie vor eine systematische Analyse der Wirkungen von IKZ. Angesichts der massiven Ausbreitung von IKZ in den letzten Jahren erscheint eine solche Analyse dringend geboten.

## Literaturverzeichnis

- Adrian, L., U. Krüger, M. Mehlin, S. Baumgart, L. Lemke, F. Schlegelmilch und C. Dappen (2006). kommKOOP – Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen – Dokumentation des MORO-Wettbewerbs 2005/2006. Bonn.
- Ahmad, E. und Brosio, G. (Hrsg). Handbook of Fiscal Federalism, Edward Elgar, Cheltenham, 2006.
- Alesina, A. und A. Drazen (1991). Why Are Stabilizations Delayed? American Economic Review 81.5, S. 1170-1188.
- Alesina, A., R. Baqir, und C. Hoxby (2004). Political Jurisdictions in Heterogeneous Communities. Journal of Political Economy 112.2, S. 348-396.
- Anselin, L. (1988). Spatial Econometrics: Methods and Models (Studies in Operational Regional Science). Dordrecht, Netherlands, Kluwer.
- Archibald, R. W. und S. Sleeper. (2008). Government Consolidation and Economic Development in Allegheny County and the City of Pittsburgh. Technical Report, RAND corporation. Quelle: [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical\\_reports/2008/RAND\\_TR569.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2008/RAND_TR569.pdf) Zugriff am 23.07.2013
- Austin, D. A. (1998). A positive model of special district formation. Regional Science and Urban Economics 28, S.103-122.
- Bartolini, D. und F. Fiorillo (2011). Cooperation among Local Councils for the Provision of Public Goods. Rivista italiana degli economisti 16.1, S. 85-108.
- Bel, G., X. Fageda und M. Mur (2013). Why do municipalities cooperate to provide local public services? An empirical analysis. Local Government Studies 39.3, S. 435-454.
- Besley, T. J. und A.C. Case (1995). Incumbent behavior: vote seeking, tax setting and yardstick competition. American Economic Review 85.1, S. 25–45.
- Bischoff, I. (2008). Mentale Modelle, Lernen und ihr Beitrag zur Modellierung des politischen Wettbewerbs in einer komplexen Welt. Neuropsychoeconomics 3, S. 3-19.
- Bischoff, I. und L. Siemers (2013). The myth of bad policy choices. Why democracies choose mediocre policies. Public Choice 156.1-2, S. 163-180.
- Blaeschke, F. (2012). Interkommunale Kooperationen in Hessen – erste Ergebnisse einer Umfrage unter Hessens Bürgermeister. Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung 62.12, S. 432-442.
- Blaeschke, F. (2014). What drives small municipalities to cooperate? Evidence from Hessian municipalities. MAGKS Discussion Paper. (in Kürze erscheinend)
- Blankart, C. B. (2012). Öffentliche Finanzen in der Demokratie. 8. Auflage, Verlag Vahlen, München.
- Blume, T. (2009). Die ökonomischen Effekte regionaler Kooperation: Theorie und Empirie am Beispiel monozentrischer Regionen in Westdeutschland (Diss). Hochschulschriften 24, Metropolis-Verlag, Marburg.
- Blume, L. und T. Blume (2007). The economic effects of local authority mergers: empirical evidence for German city regions. Annals of Regional Science 41, S. 689–713.
- Brasington, D. M. (1999). Joint provision of public goods: the consolidation of school districts. Journal of Public Economics 73, S. 373-393.
- Brasington, D. M. (2003). Size and School District Consolidation: Do opposites attract? Economica 70, S. 673-690.

- Breuille M.-L.; Duran-Vigneron, P.; Samson, A.-L. (2011): To assemble to resemble? A study of tax disparities among French municipalities. University of Exeter Business School, Economics Department discussion paper series, 11/04.
- Bunse, S. und V. Fritz (2012). Making Public Sector Reforms Work: Political and Economic Contexts, Incentives, and Strategies. World Bank Policy Research Working Paper 6174.
- Carr, J. B., E. R. Gerber und E. W. Luper (2007). Explaining Horizontal and Vertical Cooperation on Public Services in Michigan: The Role of Local Fiscal Capacity. Working Group on Interlocal Services Cooperation. Paper 34. ([http://digitalcommons.wayne.edu/interlocal\\_coop/34](http://digitalcommons.wayne.edu/interlocal_coop/34))
- Dafflon, B. (2012). Voluntary amalgamation of local governments: the Swiss debate in the European context. International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper1204, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- De Kleer, J. und Brown, J. S. (1983). Assumptions and Ambiguities in Mechanistic Mental Models, in: Gentner, D. und Stevens, A. (Hrsg). Mental Models, Erlbaum, Hillsdale usw., S.155-191
- Diller, C. (2002). Zwischen Netzwerk und Institution - eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland (Diss). Opladen.
- Eckey, Hans-Friedrich (2008). Regionalökonomie, Wiesbaden.
- Erstes Landesgesetz zur Kommunal-und Verwaltungsreform vom 28. September 2010. Quelle: [http://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/nach\\_themen/bev/sonstige\\_Dateien/Erstes\\_Gesetz\\_KVR\\_01\\_2\\_.pdf](http://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/nach_themen/bev/sonstige_Dateien/Erstes_Gesetz_KVR_01_2_.pdf) Zugriff 07.11.2013
- Exner, C., S. Allhof, I. Linke und A. Schachenmayr (2008). Integriertes Städtebauliches Entwicklungskonzept / Integriertes Handlungskonzept Hinterland + Bad Laasphe. Stadtbau in Hessen, Zweckverband Interkommunale Zusammenarbeit Hinterland IZH und Bad Laasphe.
- Feiock, R. C. (2007). Rational choice and regional governance. Journal of Urban Affairs 29.1, S. 47-63.
- Feiock, R. C., A. Steinacker und H. J. Park (2009). Institutional Collective Action and Economic Development Joint Ventures. Public Administration Review 69.2, S. 256-270.
- Frey, B. S. und R. Eichenberger (1999). The New Democratic Federalism for Europe: Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions. Edward Elgar, Cheltenham.
- Gesetz-und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz vom 5. Oktober 2010. Quelle: [http://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/nach\\_themen/bev/sonstige\\_Dateien/Erstes\\_Gesetz\\_KVR\\_01\\_2\\_.pdf](http://www.statistik.rlp.de/fileadmin/dokumente/nach_themen/bev/sonstige_Dateien/Erstes_Gesetz_KVR_01_2_.pdf) Zugriff 07.11.2013
- Gordon, N. und B. Knight (2009). A spatial merger estimator with an application to school district consolidation. Journal of Public Economics 93.5-6. S. 752-765.
- Hanes, N. (2003). Empirical Studies in Local Public Finance: Spillovers, Amalgamations, and Tactical Redistributions. Umeå Economic Studies 604. (<http://www.usbe.umu.se/enheter/econ/ues/ues604/>)
- Haug, P. (2004). Declining Population and rising costs for municipal services. Economy in Change 11/2004, S. 306-312.
- Heinemann, F. und B. Tanz (2008).The Impact of Trust on Reforms. Journal of Economic Policy Reforms11, S. 173-185.
- Heinemann, F., I. Bischoff und T. Hennighausen (2009). Choosing from the Reform Menu Card - Individual Determinants of Labour Market Policy Preferences, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 229.2/3, S. 180-197.
- Heinemann, F. und T. Hennighausen (2012). Understanding Public Debt Preferences. FinanzArchiv: Public Finance Analysis 86.4, S. 406-430.

- Heinz, W., Hrsg. (2000). Stadt & Region - Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik 93, Berlin.
- Heinz, W. (2007). Inter-Municipal Cooperation In Germany: 'The Mismatch Between Existing Necessities And Suboptimal Solutions'. Hulst, R. und A. van Montfort (Hrsg.), Intermunicipal Cooperation in Europe, Dordrecht, S. 91-115.
- Hermann, K. (2012). Kommunale Schattenhaushalte - Versteckte Schulden und Haftungsrisiken. Schriften, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler 113.
- Hesse, J.J. (2010): Gutachterliche Stellungnahme zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Untersuchung im Auftrag des Ministeriums des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz. Quelle: <http://www.isim.rlp.de/moderne-verwaltung/kommunal-und-verwaltungsreform/gebietsreform/> Zugriff 18.06.2012
- Hesse, J.J. und A. Götz (2006). Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern. Nomos, Baden-Baden.
- Hollbach-Grömig, B., H. Floeting, P. von Kodolitsch, R. Sander und M. Siener (2005). Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. Deutsches Institut für Urbanistik 3, Berlin.
- Hulst, R. und A. Monfort (2007). Inter-municipal cooperation in Europe. Berlin.
- Junkernheinrich, M., D. Frankenberg und D. Steidel (2012). Fusion von Verbandsgemeinden und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz – Teil A – Prüfung der Ausnahmegründe von der Fusionspflicht im Rahmen der territorialen Neugliederung rheinland-pfälzischer Verbandsgemeinden und verbandsfreier Gemeinden. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur, Kaiserslautern.
- Klemme, M. (2002). Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung. Institut für Raumplanung, Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 110.
- Krueger, S. und E. M. Bernick (2010). State rules and local governance choices. Publius: The Journal of Federalism 40.4, S. 697–718.
- Kuhlmann, S., P. Richter, C. Schwab und D. Zeitz (2012). Gutachten zur Reform der Kommunal- und Landesverwaltung Brandenburg. Quelle: <http://www.uni-speyer.de/kuhlmann/Mitarbeiter/Kuhlmann/Publikationen/OnlineTexte/Aktuelles/EK-Brandenburg-29-8-12.pdf> Zugriff 07.11.2013
- Kwon, S. W. und R. C. Feiock (2010). Overcoming the Barriers to Cooperation: Intergovernmental Service Agreements. Public Administration Review 70.6, S. 876–884.
- Lackey, S. B., D. Freshwater, und A. Rupasingha (2002). Factors Influencing Local Government Cooperation in Rural Areas: Evidence from the Tennessee Valley. Economic Development Quarterly 16.2, S. 138–154.
- LeRoux, K. und J. B. Carr (2007). Explaining Local Government Cooperation on Public Works: Evidence from Michigan. Public Works Management & Policy 12.1, S. 344-358.
- Miceli, T. J. (1993). The Decision to Regionalize the Provision of Education: An Application of the Tiebout Model. Journal of Urban Economics 33, S. 344-360.
- Morgan, D. R. und M. W. Hirlinger (1991). Intergovernmental Service Contracts a Multivariate Explanation. Urban Affairs review 27.1, S. 128-144.
- Moss, T. (2008). Cold spots' of Urban Infrastructure: Shrinking' Processes in Eastern Germany and the Modern Infrastructural Ideal. International Journal of Urban and Regional Research 32.2, S. 436-451.
- Mueller, D. C. (2003). Public Choice III. Cambridge Univ. Press.

- Mullin, M. (2007). Do Special Districts Act Alone? Exploring the Relationship Between Flexible Boundaries and Intergovernmental Cooperation. Working Group on Interlocal Services Cooperation Paper 27.
- Oates, W. E. (1972). Fiscal federalism. Harcourt Brace Jovanyovich, New York.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature* 37.3, S. 1120-1149.
- Olson, M. JR. (1969). The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *The American Economic Review* 59.2, S. 479-487.
- Oster, R. und H. Stubenrauch (2010). Kommunalpolitik in Rheinland-Pfalz. Kost, A. und H. G. Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern : Eine Einführung*, S. 255-269.
- Reingewertz, Y. (2012). Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics* 72.2-3, S. 240-251.
- Richter, R. und E. Furubotn (1996). Neue Institutionenökonomik: Eine Einführung und kritische Würdigung. *Neue ökonomische Grundrisse*, Mohr Siebeck, Tübingen
- Rodrik, D. (1996). Understanding Economic Policy Reform. *Journal of Economic Literature* 34.1, S. 9-41.
- Rosenfeld, M.T.W., W. Kluth, P. Haug, G. Heimpold, C. Michelsen, J. Nuckelt (2007). Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt. Institut für Wirtschaftsforschung Halle.
- Rosenfeld, M. T. W und I. Bischoff (2013). Forschungsprojektantrag zum Thema: Interkommunale Kooperation - Ein Ansatz zur Sicherung der nachhaltigen Kommunalentwicklung sowie der Versorgung mit öffentlichen Leistungen? Version vom 26. August 2013.
- Schaffer, M. und C. Scheck (2006). Regionale Kooperationen im Rhein-Main-Gebiet. Anforderungen und Handlungsempfehlungen für eine zukunftsfähige Weiterentwicklung. *Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung* 18, Kaiserslautern.
- Scherf, W. (2009). Öffentliche Finanzen: Einführung in die Finanzwissenschaft. *WISU-Texte* 8313, Lucius & Lucius, Stuttgart.
- Schulitz, A. und B. Knoblauch (2011). Interkommunale Kooperation schrumpfender Kleinstädte. Akademische Verlagsgemeinschaft München, München.
- Schulz-Hönerhoff, B. (2012). Interkommunale Kooperation in ländlichen Räumen - Untersuchung des Instruments hinsichtlich der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen. Gutachten (der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung) im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Bonn.
- Schwarting, H. und K. Krökel (2006). Gemeinschaftsinitiative Stadtbau in Hessen - Interkommunale Kooperation. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Wiesbaden.
- Smekal C. (1977). Die Flucht aus dem Budget, Wien.
- Sørensen, R. J. (2007). Does Dispersed Public Ownership Impair Efficiency? The Case of Refuse Collection in Norway. *Public Administration* 85.4, S. 1045-1058.
- Spannowsky, W. und D. Borchert (2003). Interkommunale Kooperation als Voraussetzung für die Regionalentwicklung, Technische Universität Kaiserslautern, Kaiserslautern.
- Statistisches Landesamt Hessen 2008, amtliches Verzeichnis der Gemeinden und Gemeindeteile in Hessen, Gebietsstand: 1. Januar 1981, eigene Berechnungen.

- Steiner, R. (2003). The Causes, Spread and Effects of Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland. *Public Administration Review* 5.4, S. 551-571.
- Weese, E. (2013). Political Mergers as Coalition Formation: An Analysis of the Hesei Municipal Amalgamations. *Yale Economics Department Working Papers* No. 113.
- Winkelmann, R. und Boes, S. (2009). *Analysis of Microdata*. 2. Auflage, Berlin usw. Springer.
- Winker, P. (2010). *Empirische Wirtschaftsforschung und Ökonometrie*, 3. Auflage, Berlin usw. Springer.
- Wollmann, H. (2010). Das deutsche Kommunalsystem im Vergleich. Bogumil, J. und S. Kuhlmann (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel*, VS Verlag, Wiesbaden, S. 223-252.
- Zimmermann, H. (2009). *Kommunal Finanzen*. 2. Auflage, BWV, Berlin.
- Zschille, M. (2012). Consolidating the Water Industry: An Analysis of the Potential Gains from Horizontal Integration in a Conditional Efficiency Framework, CEPR Discussion Papers 8737.

## Anhang A: Fragebogen

### A. Fragen zu Ihrer Gemeinde

1. In welcher Gemeinde wohnen Sie? \_\_\_\_\_

2. Wie lautet Ihre Postleitzahl? \_\_\_\_\_

3. Wie bewerten Sie das öffentliche Leistungsangebot in Ihrer Gemeinde?

a) Das Angebot an Flächen und Infrastruktur für Unternehmen in meiner Gemeinde ist

- sehr gut.
- gut.
- eher schlecht.
- sehr schlecht.
- Weiß nicht

b) Das Betreuungsangebot für Kinder in meiner Gemeinde ist

- sehr gut.
- gut.
- eher schlecht.
- sehr schlecht.
- Weiß nicht

c) Die Qualität der lokalen Straßen sowie der Winter- und der Schneeräumdienst in meiner Gemeinde sind

- sehr gut.
- gut.
- eher schlecht.
- sehr schlecht.
- Weiß nicht

d) Das Angebot an bürgernaher Infrastruktur (Bürger- und Gemeindehäuser, Sportanlagen, Kulturangebote etc.) in meiner Gemeinde ist

- sehr gut.
- gut.
- eher schlecht.
- sehr schlecht.
- Weiß nicht

e) Die Qualität der Verwaltungsdienstleistungen ( Öffnungszeiten und Professionalität im Einwohnermeldeamt, Ordnungsamt, Bauamt etc.) in meiner Gemeinde ist

- sehr gut.
- gut.
- eher schlecht.
- sehr schlecht.
- Weiß nicht

f) Mal alles zusammengenommen: Das Leistungsangebot insgesamt in meiner Gemeinde ist

- sehr gut.
- gut.
- eher schlecht.
- sehr schlecht.
- Weiß nicht

4. Welche Aspekte sind Ihnen persönlich für die unten genannten Leistungskategorien am wichtigsten sind? Sie können **jeweils bis zu zwei Aspekte** ankreuzen.

a) Das Angebot an Flächen und Infrastruktur für Unternehmen in meiner Gemeinde soll

- möglichst kostengünstig angeboten werden.
- technisch auf einem neuen Stand sein.
- für große Unternehmen attraktiv sein.
- speziell auf die Bedürfnisse des Mittelstands zugeschnitten sein.
- Weiß nicht

b) Das Betreuungsangebot für Kinder in meiner Gemeinde soll

- möglichst kostengünstig angeboten werden.
- vielfältig und qualitativ hochwertig sein.
- in meiner Nähe verfügbar sein.
- von geschultem Fachpersonal erbracht werden.
- Weiß nicht

c) Die Instandhaltung lokaler Straßen sowie der Winter- und der Schneeräumdienst in meiner Gemeinde sollen

- möglichst kostengünstig angeboten werden.
- technisch auf einem neuen Stand sein.
- flächendeckend sichergestellt sein.
- von geschultem Fachpersonal erbracht werden.
- Weiß nicht

d) Die bürgernahe Infrastruktur (Bürger- und Gemeindehäuser, Sportanlagen, Kulturangebot etc.) in meiner Gemeinde soll

- möglichst kostengünstig angeboten werden.
- technisch auf einem neuen Stand sein.
- in meiner Nähe verfügbar sein.
- von geschultem Fachpersonal betreut werden.
- Weiß nicht

e) Das Angebot an Verwaltungsdienstleistungen (Einwohnermeldeamt, Ordnungsamt, Bauamt etc.) in meiner Gemeinde soll

- möglichst kostengünstig angeboten werden.
- technisch auf einem neuen Stand sein.
- in meiner Nähe verfügbar sein.
- von geschultem Fachpersonal erbracht werden.
- mir möglichst den ganzen Tag zur Verfügung stehen.
- Weiß nicht

5. Die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Gemeinde beschreibt die Fähigkeit, ein attraktives Leistungsangebot für seine Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen bereitzustellen. Wie schätzen Sie die Entwicklung der Leistungsfähigkeit Ihrer Gemeinde in der Zukunft ein?

In den nächsten 10 Jahren wird sich die Leistungsfähigkeit meiner Gemeinde

- verbessern.
- nicht nennenswert verändern.
- verschlechtern.
- Weiß nicht

6. Wie schätzen Sie die Auswirkungen des demographischen Wandels auf Ihre Gemeinde ein?

In den nächsten 10 Jahren wird die Einwohnerzahl meiner Gemeinde

- deutlich sinken.
- geringfügig sinken.
- etwa auf dem aktuellen Niveau bleiben.
- geringfügig ansteigen.
- deutlich ansteigen.
- Weiß nicht

## B. Fragen zum Thema Zusammenarbeit zwischen Gemeinden

Manche Gemeinden arbeiten bei der Erbringung des öffentlichen Leistungsangebots sehr intensiv mit anderen Gemeinden zusammen, andere arbeiten nur sehr lose oder auch gar nicht zusammen.

1. Wie intensiv arbeitet Ihre Gemeinde mit anderen Gemeinden zusammen?

- Meine Gemeinde arbeitet in mehreren Aufgabenbereichen mit anderen Gemeinden zusammen.
- Meine Gemeinde arbeitet in einem Aufgabenbereich mit anderen Gemeinden zusammen.
- Meine Gemeinde arbeitet gar nicht mit anderen Gemeinden zusammen.
- Weiß nicht

2. Was meinen Sie? Wie intensiv sollte Ihrer Ansicht nach Ihre Gemeinde mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten?

a) In der Einrichtung und dem Betrieb von Gewerbegebieten sollte meine Gemeinde mit einer oder mehreren der umliegenden Gemeinden

- ein gemeinsames Gewerbegebiet betreiben und gemeinsam um neue Unternehmen werben.
- nur bei der Werbung neuer Unternehmen zusammenarbeiten (keine gemeinsamen Gewerbegebiete).
- gar nicht zusammenarbeiten.
- Weiß nicht

b) Beim Betreuungsangebot für Kinder sollte meine Gemeinde mit einer oder mehreren der umliegenden Gemeinden

- gemeinsame Betreuungseinrichtungen betreiben.
- nur lose zusammenarbeiten, d.h. sich abstimmen und in Einzelfällen gegenseitig aushelfen.
- gar nicht zusammenarbeiten.
- Weiß nicht

c) Bei der Instandhaltung lokaler Straßen sowie beim Winter- und Schneeräumdienst sollte meine Gemeinde mit einer oder mehreren der umliegenden Gemeinden

- einen gemeinsamen Bauhof und gemeinsame Räumdienste betreiben.
- nur lose zusammenarbeiten, d.h. sich abstimmen und in Einzelfällen gegenseitig aushelfen.
- gar nicht zusammenarbeiten.
- Weiß nicht

d) Bei der Bereitstellung bürgernaher Infrastruktur (insbes. Bürger- und Gemeindehäuser, Sportanlagen, Kulturangebot) sollte meine Gemeinde mit einer oder mehreren der umliegenden Gemeinden

- gemeinsame Bürger- und Gemeindehäuser, Sportanlagen und Kulturangebote betreiben.
- nur lose zusammenarbeiten, d.h. sich abstimmen und in Einzelfällen gegenseitig aushelfen.
- gar nicht zusammenarbeiten.
- Weiß nicht

e) Bei den Verwaltungsdienstleistungen (z. B. Einwohnermeldeamt, Ordnungsamt, Bauamt) sollte meine Gemeinde mit einer oder mehreren der umliegenden Gemeinden

- Verwaltungseinrichtungen gemeinsam betreiben.
- nur lose zusammenarbeiten, d.h. sich abstimmen und in Einzelfällen gegenseitig aushelfen.
- gar nicht zusammenarbeiten.
- Weiß nicht

3. Gibt es einen anderen Aufgabenbereich, in dem Sie sich wünschen, dass Ihre Gemeinde eine enge Zusammenarbeit mit einer oder mehreren der umliegenden Gemeinden eingeht:

- Ja, und zwar folgender Aufgabenbereich \_\_\_\_\_
- Nein
- Weiß nicht

4. Wenn sich Ihre Gemeinde zu einer Zusammenarbeit entscheidet, welche Konstellation der Zusammenarbeit sollte sie Ihrer Ansicht nach wählen?

Meine Gemeinde sollte

- mit nur einer ähnlich großen Gemeinde zusammenarbeiten.
- mit mehreren ähnlich großen Gemeinden zusammenarbeiten.
- die betreffende Leistungen nicht mehr selbst produzieren sondern von einer nahegelegenen größeren Stadt beziehen (gegen Entgelt).
- Weiß nicht

5. In der öffentlichen Diskussion werden verschiedene Ansichten darüber vertreten, welche Wirkungen diese Zusammenarbeit von Gemeinden hat. Bitte geben Sie an, inwieweit Sie die folgenden Aussagen für zutreffend halten.

a) Gemeinden können durch Zusammenarbeit ihre Kosten deutlich senken.

- trifft voll zu
- trifft eher zu
- trifft eher nicht zu
- trifft gar nicht zu
- Weiß nicht

b) Gemeinden können durch Zusammenarbeit einen Qualitätssprung erreichen, weil professionelle Lösungen erschwinglich werden.

- trifft voll zu
- trifft eher zu
- trifft eher nicht zu
- trifft gar nicht zu
- Weiß nicht

c) Wenn Gemeinden zusammenarbeiten, verlieren die Bürger Einfluss und Kontrollmöglichkeiten.

- trifft voll zu
- trifft eher zu
- trifft eher nicht zu
- trifft gar nicht zu
- Weiß nicht

d) Die lokalen Politiker verhindern eine stärkere Zusammenarbeit, weil diese Zusammenarbeit für sie Machtverlust bedeutet.

- trifft voll zu
- trifft eher zu
- trifft eher nicht zu
- trifft gar nicht zu
- Weiß nicht

6. Wenn Gemeinden beim Angebot öffentlicher Leistungen zusammenarbeiten, müssen sie sich auf ein einheitliches Leistungsniveau einigen. Was glauben Sie, auf welches Leistungsniveau werden sich die Gemeinden einigen?

- Die Gemeinden werden einen Kompromiss schließen und sich auf ein mittleres Leistungsniveau einigen.
- Die Gemeinden werden sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, also auf ein geringes Leistungsniveau einigen.
- Die Gemeinden werden sich auf ein hohes Leistungsniveau einigen, um keiner Gemeinde Leistungskürzungen zuzumuten.
- Die größte Gemeinde bestimmt, welches Leistungsniveau gewählt wird.
- Weiß nicht

### C. Weiterführende politische Schritte

1. Außerhalb Hessens findet man häufig sog. Verbandsgemeinden. Verbandsgemeinden bestehen aus benachbarten Gemeinden eines Landkreises. Eine Verbandsgemeinde übernimmt die Verwaltungsaufgaben für ihre Mitgliedsgemeinden (gemeinsames Einwohnermeldeamt, Standesamt, Bauamt, Sozialamt, Beschaffungswesen etc.). Die einzelnen Mitgliedsgemeinden bleiben dabei selbständig und entscheiden selbst über die lokalen Steuersätze und das Angebot lokaler öffentlicher Leistungen.

Wie stehen Sie zum Thema Verbandsgemeinde? Bitte geben Sie an, inwieweit Sie die folgenden Aussagen für zutreffend halten.

a) Alles in allem würden wir als Bürger in meiner Gemeinde gewinnen, wenn wir uns zusammen mit den umliegenden Gemeinden in einer Verbandsgemeinde organisieren würden.

- trifft voll zu
- trifft eher zu
- trifft eher nicht zu
- trifft gar nicht zu
- Weiß nicht

b) Wenn meine Gemeinde durch die Gründung einer Verbandsgemeinde finanzielle Spielräume gewinnt, um uns Bürger mit besseren öffentlichen Leistungen zu versorgen (z.B. bessere Straßen, besseres Kinderbetreuungsangebot, bessere bürgernahe Infrastruktur), bin ich bereit, dafür weitere Wege für Behördengänge (z.B. zum Einwohnermeldeamt oder Bauamt) in Kauf zu nehmen.

- trifft voll zu
- trifft eher zu
- trifft eher nicht zu
- trifft gar nicht zu
- Weiß nicht

### 2. Filter: nur für Bürger aus Landkreis Kassel

In Nordhessen wird derzeit über die sog. Regionalreform diskutiert. Dabei sollen der Landkreis Kassel und der Kreis Kassel Stadt in einem neuen, gemeinsamen Kreis aufgehen. Manche sehen darin eine logische Konsequenz aus der bereits bestehenden Zusammenarbeit, andere möchten die Eigenständigkeit der beiden Kreise wahren.

Wie stehen Sie zur Regionalreform? Unten finden Sie zwei Aussagen über die Regionalreform. Bitte geben Sie an, inwieweit Sie die Aussagen für zutreffend halten.

a) Alles in allem, gewinnen wir als Bürger in meiner Gemeinde, wenn die Regionalreform kommt.

- trifft voll zu
- trifft eher zu
- trifft eher nicht zu
- trifft gar nicht zu
- Weiß nicht

b) Wenn die Regionalreform kommt, wird die Anbindung meiner Gemeinde an Kassel über den Öffentlichen Personennahverkehr (Busse, Züge, Regiotram) deutlich verbessert.

- trifft voll zu
- trifft eher zu
- trifft eher nicht zu
- trifft gar nicht zu
- Weiß nicht

#### D. Fragen zum Vertrauen in politische Institutionen und die Mitmenschen

1. Schauen Sie bitte auf die Liste und geben Sie an, ob Sie sehr viel, viel, wenig oder überhaupt kein Vertrauen in die jeweiligen Institutionen haben.

Institution	sehr viel Vertrauen	viel Vertrauen	wenig Vertrauen	überhaupt kein Vertrauen	Weiß nicht
die lokale Politik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
die Medien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
die Landesregierung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
die öffentliche Verwaltung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Würden Sie ganz allgemein sagen, dass man den meisten Menschen vertrauen kann, oder dass man gar nicht vorsichtig genug sein kann?

- Man kann den meisten Menschen vertrauen.
- Man kann gar nicht vorsichtig genug sein.
- Weiß nicht

**E. Angaben zu Ihrer Person**

1. Geben Sie bitte Ihr Geschlecht an:  Männlich  Weiblich

2. Bitte geben Sie Ihr Geburtsjahr an: \_ \_ \_ \_ \_

3. Bitte geben Sie Ihre Nationalität an:

- deutsch
- türkisch
- EU-Staatsbürgerschaft
- Staatsbürgerschaft der GUS-Nachfolgestaaten
- andere Staatsbürgerschaft
- keine Angabe

4. Wo sind Sie geboren?

- in der Gemeinde, in der ich jetzt wohne
- in einer anderen Gemeinde im Umkreis von 50 km
- in einer anderen Gemeinde weiter als 50 km entfernt
- keine Angabe

5. Wie lange wohnen Sie schon in der jetzigen Wohngemeinde?

- erst seit weniger als 5 Jahren
- zwischen 5 und 10 Jahren
- zwischen 10 und 25 Jahren
- zwischen 25 und 50 Jahren
- seit mehr als 50 Jahren
- seit meiner Geburt

6. Bitte geben Sie Ihren Familienstand an:

- ledig
- zusammenlebend
- verheiratet
- verwitwet
- geschieden oder getrennt lebend
- Keine Angabe

7. Wie viele Kinder haben Sie? \_\_\_\_\_

8. Wie viele Personen, Sie selbst mit eingerechnet, leben in Ihrem Haushalt? \_\_\_\_\_

9. Wie viele Kinder unter 18 Jahren leben in Ihrem Haushalt? \_\_\_\_\_

10. Welches ist Ihr höchster Bildungsabschluss?

- keinen Schulabschluss
- Haupt-/ Volksschulabschluss
- Mittlere Reife, Realschulabschluss, Fachschulreife
- Abschluss der Polytechnischen Oberschule (8./10. Klasse)
- Fachhochschulreife, Abschluss einer Fachoberschule
- Abitur, allgemeine oder fachgebundene Hochschulreife
- Fach-/ Hochschulstudium
- Promotion / Habilitation
- anderer Schulabschluss
- Ich gehe derzeit noch zur Schule
- Keine Angabe

11. Bitte geben Sie Ihren derzeitigen Beschäftigungsstatus an:

- berufstätig (abhängig beschäftigt)
- selbständig tätig
- derzeit arbeitslos
- Schüler(in) / Student(in)
- Hausfrau / Hausmann
- Ich bin in Rente / Ruhestand
- Keine Angabe

12.

Filter: wenn berufstätig, selbständig oder Schüler(in)/Student(in)

Welche Fahrstrecke legen Sie auf dem Weg zum Arbeitsplatz bzw. zur Schule/Universität zurück (einfache Strecke)?

Fahrstrecke in km: \_\_\_\_\_

13.

Filter: wenn berufstätig, selbständig oder Schüler(in)/Student(in)

Benutzen Sie dabei regelmäßig den Öffentlichen Personennahverkehr?

- Ja
- Nein
- keine Angabe

14. Wie wohnen Sie derzeit?

- zur Miete
- im eigenen Haus
- in einer Eigentumswohnung
- keine Angabe

15. Wie informieren Sie sich über politische Themen? (Mehrfachnennungen möglich)

- Ich sehe täglich die Fernsehnachrichten.
- Ich lese täglich eine regionale Tageszeitung (auch als e-paper).
- Ich lese täglich eine überregionale Tageszeitung (auch als e-paper).
- Ich lese die Nachrichtenseiten im Internet.
- Ich informiere mich nur unregelmäßig über politische Themen.
- keine Angabe

16. Sind Sie Mitglied in einem Verein oder einer Organisation in Ihrer Wohngemeinde?  
(Mehrfachnennungen möglich)

- Sportverein
- Kulturverein oder -initiative
- Ortsgruppe eines bundesweiten Vereins oder Verbands
- freiwillige Feuerwehr
- sonstige Vereine
- keine der o.g. Mitgliedschaften
- keine Angabe

17. Engagieren Sie sich in der Lokalpolitik?

- Ja
- Nein
- keine Angabe

18. Engagieren Sie sich in Ihrer lokalen Kirchengemeinde?

- Ja
- Nein

19. Wenn Sie einmal alles zusammenrechnen: Wie hoch ist dann in etwa das monatliche Einkommen, das Sie und alle Haushaltsmitglieder nach Abzug von Steuern und Sozialversicherung zusammen zur Verfügung haben? Wenn sie es nicht genau wissen, schätzen Sie bitte.

- unter 500 Euro
- 500 bis unter 1000 Euro
- 1000 bis unter 1500 Euro
- 1500 bis unter 3000 Euro
- 3000 bis unter 5000 Euro
- 5000 Euro oder mehr
- Keine Angabe

20. Zum Schluss noch eine offene Frage: Bitte beschreiben Sie in wenigen Worten, was Sie in besonderer Weise mit Ihrer Gemeinde verbindet.

---

## Anhang B: Regressionsergebnisse

Tabelle B.1 Überblick über die verwendeten erklärenden Variablen

Variable	Beschreibung	Frage	N	Mean	Std. Dev.	Min	Max
municipal_performance_worsen	1, wenn die befragte Person erwartet, dass sich die finanzielle Leistungsfähigkeit der Heimatgemeinde in den nächsten zehn Jahren verschlechtert, ansonsten 0.	A5	1279	0.4676	0.4991	0	1
population_decline	1, wenn die befragte Person erwartet, dass die Einwohnerzahl der Heimatgemeinde in den nächsten zehn Jahren deutlich sinken wird, ansonsten 0.	A6	1284	0.2702	0.4443	0	1
imc_sav_cost	1, wenn die befragte Person der Aussage "Gemeinden können durch Zusammenarbeit ihre Kosten deutlich senken." als voll oder eher zutreffend bewertet, ansonsten 0.	B5a	1300	0.8669	0.3398	0	1
imc_impr_quality	1, wenn die befragte Person der Aussage "Gemeinden können durch Zusammenarbeit einen Qualitätssprung erreichen, weil professionelle Lösungen erschwinglich werden." als voll oder eher zutreffend bewertet, ansonsten 0.	B5b	1301	0.8063	0.3953	0	1
imc_decl_cit_influence	1, wenn die befragte Person der Aussage "Wenn Gemeinden zusammenarbeiten, verlieren die Bürger Einfluss und Kontrollmöglichkeiten." als voll oder eher zutreffend bewertet, ansonsten 0.	B5c	1297	0.3423	0.4747	0	1
imc_perf_lvl_mid	1, wenn die befragte Person erwartet, dass sich über die gemeinsame Bereitstellung öffentlicher Leistungen verhandelnde Gemeinden auf ein mittleres Leistungsniveau einigen, ansonsten 0.	B6	1301	0.4566	0.4983	0	1
trust_local_pol	1, wenn die befragte Person viel oder sehr viel Vertrauen in die lokale Politik hat, ansonsten 0.	D1	1301	0.4081	0.4917	0	1
trust_land_government	1, wenn die befragte Person viel oder sehr viel Vertrauen in die Landesregierung hat, ansonsten 0.	D1	1296	0.1813	0.3854	0	1
trust_public_admin	1, wenn die befragte Person viel oder sehr viel Vertrauen in die öffentliche Verwaltung hat, ansonsten 0.	D1	1297	0.4603	0.4986	0	1
gender	1, wenn die befragte Person weiblich ist, ansonsten 0.	E1	1299	0.3303	0.4705	0	1
age	beschreibt das angegebene Alter der befragten Person in Jahren.	E2	1306	52.6233	14.3914	18	86
born_in_residence	1, wenn die befragte Person zur Zeit in ihrem Wohnort lebt, in dem sie geboren wurde, ansonsten 0.	E4	1292	0.2322	0.4224	0	1
high_edu	1, wenn die befragte Person einen formalen Bildungsabschluss von mindestens Fachhochschulreife angibt, ansonsten 0.	E10	1288	0.5264	0.4995	0	1
owner_occupied_property	1, wenn die befragte Person ihr Wohneigentum selbst bewohnt, ansonsten 0.	E14	1286	0.8274	0.3781	0	1
active	1, wenn die befragte Person in einem in der Wohngemeinde ansässigen Verein (Kultur-, Sport-, sonstigen Verein oder der freiwilligen Feuerwehr sowie lokalen Ortsgruppen bundesweiter Vereine) Mitglied ist, ansonsten 0.	E16	1272	0.7296	0.4444	0	1
hh_inc_pc_k	beschreibt das pro Kopf Einkommen des Haushalts, in welchem die befragte Person lebt (in 1000€).	E19	1065	19352	0.9755	0.1023	8.75
long_distance	1, wenn die befragte Person einen Weg zur Arbeit, Schule oder Universität von mehr als 16 km zurücklegen muss, ansonsten 0.	E12	1260	0.323	0.4678	0	1
number_districts_first_tier	beschreibt die Anzahl der Ortsteile der Gemeinde, in welcher die befragte Person wohnt.		1283	5.6399	3.6722	1	17
distance_next_big_city	beschreibt die Kilometerzahl der Gemeinde, in welcher die befragte Person wohnt, zur nächstgelegenen Großstadt.		1283	27.532	16.1504	8.5	83.8
population_2012_k	beschreibt die Einwohnerzahl der Gemeinde, in welcher die befragte Person wohnt (in 1000).		1283	8.5026	5.4298	0.612	27.723
pop_2008_2012	beschreibt die prozentuale Veränderung der Einwohnerzahl der Gemeinde, in welcher die befragte Person wohnt, vom Jahr 2008 zum Jahr 2012.		1283	-2.3812	1.8586	-6.5649	0.615
debt_pc_5_years_avg_k	beschreibt die durchschnittliche pro Kopfverschuldung der letzten 5 Jahre (2008-2012) der Gemeinde, in welcher die befragte Person wohnt (in 1000€).		1283	1.052	0.753	0.084	4.9828
odenwaldkreis	1, wenn die befragte Person in einer Gemeinde des Odenwaldkreises wohnt, ansonsten 0.		1283	0.1886	0.3914	0	1
werra_meissner_kreis	1, wenn die befragte Person in einer Gemeinde des Werra-Meißner-Kreises wohnt, ansonsten 0.		1283	0.1863	0.3895	0	1

sl_pop_total_k	beschreibt die durchschnittliche Einwohnerzahl der umliegenden Gemeinden derjenigen Gemeinde, in welcher die befragte Person wohnt.		1266	19.4272	19.6448	3.0240	70.2813
sl_pop_2008_2012	beschreibt die durchschnittliche prozentuale Bevölkerungsentwicklung der umliegenden Gemeinden derjenigen Gemeinde, in welcher die befragte Person wohnt, vom Jahr 2008 zum Jahr 2012.		1266	-3.3417	4.2011	-23.4234	-0.5834
sl_debt_pc_5y_avg_k	beschreibt die durchschnittliche pro Kopf Verschuldung vom Durchschnitt 2008-2012 der umliegenden Gemeinden derjenigen Gemeinden, in welcher die befragte Person wohnt (in 1000€).		1266	1.0709	0.4141	0.3578	2.2045
so_infra_bad	1, wenn die befragte Person das Leistungsangebot der Heimatgemeinde an Flächen und Infrastruktur für Unternehmen als eher schlecht oder sehr schlecht bewertet, ansonsten 0.	A 3a	1277	0.3132	0.464	0	1
infra_cost_efficient	1, wenn die befragte Person es als wichtig erachtet, dass das Leistungsangebot an Flächen und Infrastruktur für Unternehmen möglichst kostengünstig angeboten wird, ansonsten 0.	A 4a	1306	0.3423	0.4747	0	1
infra_technical_up_to_date	1, wenn die befragte Person es als wichtig erachtet, dass das Leistungsangebot an Flächen und Infrastruktur für Unternehmen technisch auf dem neusten Stand ist, ansonsten 0.	A 4a	1306	0.4119	0.4924	0	1
self_employed	1, wenn die befragte Person angegeben hat selbständig zu sein, ansonsten 0.	E 11	1288	0.0815	0.2737	0	1
so_childcare_bad	1, wenn die befragte Person das Leistungsangebot der Heimatgemeinde im Bereich Kinderbetreuung als eher schlecht oder sehr schlecht bewertet, ansonsten 0.	A 3b	1258	0.1486	0.3559	0	1
childcare_cost_efficient	1, wenn die befragte Person es als wichtig erachtet, dass Leistungen im Bereich Kinderbetreuung möglichst kostengünstig angeboten werden, ansonsten 0.	A 4b	1306	0.3116	0.4633	0	1
childcare_diverse_and_high_qual	1, wenn die befragte Person es als wichtig erachtet, dass das Betreuungsangebot von Kindern vielseitig und qualitativ hochwertig ist, ansonsten 0.	A 4b	1306	0.5934	0.4914	0	1
child_household	1, wenn Kinder im Haushalt der befragten Person leben, ansonsten 0.	E 9	1231	0.3063	0.4611	0	1
so_local_roads_bad	1, wenn die befragte Person das Leistungsangebot der Heimatgemeinde im Bereich Instandhaltung von Straßen und Winterdienst als eher schlecht oder sehr schlecht bewertet, ansonsten 0.	A 3c	1276	0.4475	0.4974	0	1
local_roads_cost_efficient	1, wenn die befragte Person es als wichtig erachtet, dass Leistungen im Bereich Instandhaltung von Straßen und Winterdienst möglichst kostengünstig angeboten werden, ansonsten 0.	A 4c	1306	0.3047	0.4605	0	1
local_roads_technical_up_to_date	1, wenn die befragte Person es als wichtig erachtet, dass das Leistungsangebot im Bereich Instandhaltung von Straßen und Winterdienst technisch auf dem neusten Stand ist, ansonsten 0.	A 4c	1306	0.2787	0.4485	0	1
so_cit_orientated_infra_bad	1, wenn die befragte Person das Leistungsangebot der Heimatgemeinde im Bereich bürgernahe Infrastruktur als eher schlecht oder sehr schlecht bewertet, ansonsten 0.	A 3d	1282	0.1981	0.3987	0	1
cit_orient_infra_cost_efficient	1, wenn die befragte Person es als wichtig erachtet, dass das Leistungen im Bereich bürgernahe Infrastruktur möglichst kostengünstig angeboten werden, ansonsten 0.	A 4d	1306	0.4916	0.5001	0	1
cit_orient_infra_tech_up_to_date	1, wenn die befragte Person es als wichtig erachtet, dass das Leistungsangebot im Bereich bürgernahe Infrastruktur technisch auf dem neusten Stand ist, ansonsten 0.	A 4d	1306	0.3476	0.4764	0	1
so_admin_service_bad	1, wenn die befragte Person das Leistungsangebot der Heimatgemeinde im Bereich öffentliche Verwaltung als eher schlecht oder sehr schlecht bewertet, ansonsten 0.	A 3e	1279	0.233	0.4229	0	1
admin_service_tech_up_to_date	1, wenn die befragte Person es als wichtig erachtet, dass das Leistungsangebot im Bereich öffentliche Verwaltung technisch auf dem neusten Stand ist, ansonsten 0.	A 4e	1306	0.2129	0.4095	0	1
admin_service_nearby_available	1, wenn die befragte Person es als wichtig erachtet, dass Verwaltungsdienstleistungen in der Nähe verfügbar sind, ansonsten 0.	A 4e	1306	0.3583	0.4797	0	1
elderly	1, wenn die befragte 70 Jahre oder älter ist, ansonsten 0.	E 2	1306	0.1179	0.3226	0	1

Tabelle B.2 Regressionsergebnisse zu den Politik-Präferenzen im Bereich Gewerbegebiete

imc_industr_park_togeth	Coef.	Std. Err.	dy/dx	Std. Err.
municipal_performance_worsen	0.0218	0.0975	0.007	0.0312
population_decline	0.1409	0.1142	0.0446	0.0357
imc_sav_cost	0.3356**	0.1422	0.1138**	0.0502
imc_impr_quality	0.4556***	0.1234	0.1568***	0.0442
imc_decl_cit_influence	-0.3515***	0.1001	-0.1178***	0.0345
imc_perf_lvl_mid	0.0518	0.0908	0.0166	0.0291
trust_local_pol	-0.2601***	0.1012	-0.0845**	0.033
trust_land_government	-0.2505**	0.1155	-0.0826**	0.0389
trust_public_admin	0.012	0.0978	0.0038	0.0313
gender	-0.0514	0.1013	-0.0165	0.0327
age	-0.0031	0.0038	-0.001	0.0012
born_in_residence	-0.0701	0.1085	-0.0226	0.0352
high_edu	0.1129	0.0958	0.0363	0.0309
owner_occupied_property	0.2279*	0.1285	0.075*	0.0432
active	-0.2092*	0.1088	-0.0657**	0.0333
hh_inc_pc_k	0.0846*	0.0498	0.0271*	0.0159
long_distance	0.1705	0.1085	0.054	0.0339
so_infra_bad	0.0509	0.1038	0.0162	0.033
infra_cost_efficient	0.0568	0.0976	0.0181	0.031
infra_technical_up_to_date	0.2966***	0.0956	0.0949***	0.0302
self_employed	-0.1327	0.178	-0.0434	0.0592
number_districts_first_tier	0.0338*	0.0189	0.0108*	0.006
distance_next_big_city	0.0142***	0.005	0.0045***	0.0016
population_2012_k	0.0087	0.0129	0.0028	0.0041
pop_2008_2012	-0.0081	0.0351	-0.0026	0.0112
debt_pc_5_years_avg_k	-0.0555	0.0789	-0.0178	0.0252
odenwaldkreis	-0.3143*	0.1671	-0.1037*	0.0561
werra_meissner_kreis	-0.4215*	0.2187	-0.1389*	0.0726
sl_pop_total_k	0.0135***	0.0038	0.0043***	0.0012
sl_pop_2008_2012	-0.0133	0.0155	-0.0043	0.005
sl_debt_pc_5y_avg_k	-0.0194	0.1277	-0.0062	0.0409
_cons	-1.0383	0.3947		
n=973				
PseudoR <sup>2</sup> =0.1156				
$\chi^2=143.76***$				

Tabelle B.3 Regressionsergebnisse zu den Politik-Präferenzen im Bereich Kinderbetreuung

imc_childcare_togeth	Coef.	Std. Err.	dy/dx	Std. Err.
municipal_performance_worsen	0.1888**	0.0957	0.0619**	0.0312
population_decline	0.2284**	0.1115	0.0766**	0.038
imc_sav_cost	0.4087**	0.166	0.1271***	0.0478
imc_impr_quality	0.5203***	0.1427	0.1619***	0.0405
imc_decl_cit_influence	-0.3998***	0.1042	-0.1303***	0.0331
imc_perf_lvl_mid	-0.0197	0.0892	-0.0065	0.0292
trust_local_pol	-0.3042***	0.1018	-0.1002***	0.0333
trust_land_government	0.1193	0.1163	0.0396	0.0389
trust_public_admin	0.008	0.0985	0.0026	0.0323
gender	-0.0448	0.1014	-0.0146	0.0331
age	0.0025	0.0041	0.0008	0.0013
born_in_residence	-0.0762	0.1084	-0.0248	0.035
high_edu	0.055	0.0965	0.018	0.0316
owner_occupied_property	0.0255	0.1305	0.0084	0.0426
active	-0.2457**	0.105	-0.0822**	0.0356
hh_inc_pc_k	0.0094	0.0519	0.0031	0.017
long_distance	0.0195	0.1072	0.0064	0.0352
so_childcare_bad	0.2087*	0.1253	0.0702	0.0429
childcare_cost_efficient	-0.0078	0.1029	-0.0026	0.0337
childcare_diverse_and_high_qual	-0.0951	0.0988	-0.0313	0.0326
child_household	-0.0833	0.1097	-0.0272	0.0356
number_districts_first_tier	0.0131	0.0184	0.0043	0.006
distance_next_big_city	0.0046	0.0047	0.0015	0.0015
population_2012_k	0.0181	0.0124	0.006	0.0041
pop_2008_2012	0.0359	0.0357	0.0118	0.0117
debt_pc_5_years_avg_k	0.0056	0.0779	0.0019	0.0255
odenwaldkreis	0.1719	0.1679	0.0573	0.0567
werra_meissner_kreis	-0.0569	0.22	-0.0185	0.071
sl_pop_total_k	-0.0032	0.0037	-0.001	0.0012
sl_pop_2008_2012	0.0025	0.0156	0.0008	0.0051
sl_debt_pc_5y_avg_k	0.2368*	0.1307	0.0777*	0.0427
_cons	-1.5409	0.4253		
n=961 PseudoR <sup>2</sup> =0.1127 $\chi^2=140.72$ ***				

Tabelle B.4 Regressionsergebnisse zu den Politik-Präferenzen im Bereich lokale Straßen und Winterdienst

imc_local_roads_togeth	Coef.	Std. Err.	dy/dx	Std. Err.
municipal_performance_worsen	0.292***	0.0983	0.0905***	0.0301
population_decline	0.0571	0.1171	0.0177	0.0362
imc_sav_cost	0.6741***	0.1552	0.2217***	0.0509
imc_impr_quality	0.4576***	0.1295	0.1499***	0.0436
imc_decl_cit_influence	-0.6602***	0.1011	-0.2214***	0.0345
imc_perf_lvl_mid	0.1041	0.0907	0.0324	0.0283
trust_local_pol	-0.221**	0.1031	-0.0695**	0.0327
trust_land_government	0.2167*	0.1199	0.0662*	0.0359
trust_public_admin	-0.0695	0.0995	-0.0216	0.0309
gender	-0.1445	0.1021	-0.0451	0.032
age	0	0.0038	0	0.0012
born_in_residence	0.004	0.1121	0.0012	0.0347
high_edu	0.2641***	0.0976	0.0826***	0.0305
owner_occupied_property	-0.0123	0.1316	-0.0038	0.0407
active	-0.1855*	0.1083	-0.057*	0.0329
hh_inc_pc_k	0.0761	0.0513	0.0236	0.0159
long_distance	-0.1361	0.1094	-0.0423	0.0341
so_local_roads_bad	0.3806***	0.0967	0.1188***	0.0298
local_roads_cost_efficient	0.2258**	0.1015	0.0695**	0.0308
local_roads_technical_up_to_date	-0.0235	0.1047	-0.0073	0.0325
number_districts_first_tier	-0.038**	0.0188	-0.0118**	0.0058
distance_next_big_city	-0.0024	0.0049	-0.0007	0.0015
population_2012_k	0.0023	0.0128	0.0007	0.004
pop_2008_2012	0.1099***	0.037	0.0341***	0.0113
debt_pc_5_years_avg_k	0.1764**	0.0818	0.0547**	0.0252
odenwaldkreis	-0.0801	0.1681	-0.025	0.0527
werra_meissner_kreis	-0.1653	0.2194	-0.0516	0.0689
sl_pop_total_k	-0.011***	0.0038	-0.0034***	0.0012
sl_pop_2008_2012	-0.0123	0.0159	-0.0038	0.0049
sl_debt_pc_5y_avg_k	0.2636**	0.1314	0.0817**	0.0405
_cons	-0.6157	0.3995		
n=968 PseudoR <sup>2</sup> =0.1905 $\chi^2=250.17$ ***				

Tabelle B.5 Regressionsergebnisse zu den Politik-Präferenzen im Bereich bürgernahe Infrastruktur

imc_cit_orient_infra_togeth	Coef.	Std. Err.	dy/dx	Std. Err.
municipal_performance_worsen	0.1845*	0.0952	0.0616*	0.0316
population_decline	-0.0367	0.112	-0.0122	0.0372
imc_sav_cost	0.5312***	0.1621	0.1716***	0.0487
imc_impr_quality	0.4094***	0.1336	0.1356***	0.043
imc_decl_cit_influence	-0.4164***	0.1024	-0.1404***	0.0341
imc_perf_lvl_mid	-0.13	0.0885	-0.0433	0.0293
trust_local_pol	-0.2168**	0.1003	-0.0729**	0.0338
trust_land_government	-0.024	0.115	-0.008	0.0383
trust_public_admin	-0.0358	0.0966	-0.012	0.0323
gender	0.2206**	0.1	0.0741**	0.0336
age	0.0078*	0.0046	0.0026*	0.0015
born_in_residence	-0.0666	0.1086	-0.0222	0.036
high_edu	0.2188**	0.095	0.0731**	0.0316
owner_occupied_property	0.0638	0.1315	0.0212	0.0435
active	-0.2548**	0.1036	-0.086**	0.035
hh_inc_pc_k	0.1176**	0.0495	0.0392**	0.0164
long_distance	0.047	0.1054	0.0157	0.0353
so_cit_orientated_infra_bad	0.2968**	0.1167	0.1012**	0.0402
cit_orient_infra_cost_efficient	-0.0275	0.0915	-0.0092	0.0305
cit_orient_infra_tech_up_to_date	-0.0689	0.0957	-0.023	0.0318
elderly	-0.1185	0.1643	-0.0393	0.0539
child_household	0.1546	0.1082	0.0517	0.0362
number_districts_first_tier	0.0273	0.0183	0.0091	0.0061
distance_next_big_city	-0.0007	0.0047	-0.0002	0.0016
population_2012_k	0.0038	0.0126	0.0013	0.0042
pop_2008_2012	0.0729**	0.0344	0.0243**	0.0114
debt_pc_5_years_avg_k	0.1689**	0.0778	0.0563**	0.0257
odenwaldkreis	0.2421	0.1641	0.0815	0.0554
werra_meissner_kreis	-0.1104	0.2159	-0.0364	0.0704
sl_pop_total_k	-0.004	0.0036	-0.0013	0.0012
sl_pop_2008_2012	-0.0612***	0.0161	-0.0204***	0.0052
sl_debt_pc_5y_avg_k	-0.1096	0.1299	-0.0366	0.0433
_cons	-1.7256	0.4257		
n=975 PseudoR <sup>2</sup> =0.1417 $\chi^2=188.90$ ***				

Tabelle B.6 Regressionsergebnisse zu den Politik-Präferenzen im Bereich administrative Aufgaben

imc_admin_service_togeth	Coef.	Std. Err.	dy/dx	Std. Err.
municipal_performance_worsen	0.346***	0.0965	0.111***	0.0304
population_decline	0.131	0.1149	0.0421	0.0369
imc_sav_cost	0.7754***	0.1639	0.2491***	0.0486
imc_impr_quality	0.3545***	0.1335	0.1161***	0.0439
imc_decl_cit_influence	-0.5665***	0.1023	-0.1909***	0.0347
imc_perf_lvl_mid	0.1229	0.0893	0.0396	0.0289
trust_local_pol	-0.1799*	0.1021	-0.0581*	0.0331
trust_land_government	0.1334	0.1157	0.0427	0.0369
trust_public_admin	0.0059	0.1004	0.0019	0.0322
gender	-0.1209	0.1014	-0.0389	0.0327
age	0.0156***	0.0044	0.005***	0.0014
born_in_residence	0.0086	0.1098	0.0027	0.0352
high_edu	0.2923***	0.0959	0.0944***	0.0308
owner_occupied_property	0.0047	0.1308	0.0015	0.042
active	-0.1291	0.1053	-0.0413	0.0335
hh_inc_pc_k	0.0958*	0.0494	0.0307*	0.0158
long_distance	-0.0626	0.1075	-0.0201	0.0345
so_admin_service_bad	0.3038***	0.118	0.098***	0.0378
admin_service_tech_up_to_date	-0.0707	0.1156	-0.0226	0.037
admin_service_nearby_available	-0.2961***	0.0978	-0.0967***	0.0321
elderly	-0.2671	0.1667	-0.0852	0.0524
number_districts_first_tier	0.0046	0.0186	0.0015	0.006
distance_next_big_city	0.0104**	0.0048	0.0033**	0.0015
population_2012_k	-0.0035	0.0126	-0.0011	0.004
pop_2008_2012	0.0415	0.0355	0.0133	0.0114
debt_pc_5_years_avg_k	0.0399	0.0795	0.0128	0.0255
odenwaldkreis	-0.0814	0.1667	-0.0261	0.0534
werra_meissner_kreis	-0.6032***	0.2229	-0.1879***	0.0646
sl_pop_total_k	-0.0018	0.0037	-0.0006	0.0012
sl_pop_2008_2012	-0.033**	0.016	-0.0106**	0.0051
sl_debt_pc_5y_avg_k	0.015	0.1305	0.0048	0.0419
_cons	-2.1235	0.4056		
n=973 PseudoR <sup>2</sup> =0.1832 $\chi^2=247.17$ ***				

Tabelle B.7 Regressionsergebnisse zu den Erwartungen bezüglich der Gesamtwirkung von Verbandsgemeinden

aom_advocate	Coef.	Std. Err.	dy/dx	Std.Err
municipal_performance_worsen	0.1047	0.099	0.0316	0.0299
population_decline	0.2885**	0.1203	0.0853**	0.0347
imc_sav_cost	0.806***	0.1557	0.2691***	0.0526
imc_impr_quality	0.63***	0.1287	0.2099***	0.0449
imc_decl_cit_influence	-0.6087***	0.1008	-0.2014***	0.0349
trust_local_pol	-0.3065***	0.1047	-0.0937***	0.0322
trust_land_government	0.1207	0.1195	0.0358	0.035
trust_public_admin	-0.0112	0.1026	-0.0034	0.0309
gender	0.0299	0.1024	0.009	0.0307
age	0.0013	0.0044	0.0004	0.0013
born_in_residence	0.0871	0.1124	0.026	0.0333
high_edu	0.0935	0.0979	0.0282	0.0296
owner_occupied_property	-0.0111	0.1328	-0.0033	0.0398
active	-0.1331	0.1082	-0.0396	0.0318
hh_inc_pc_k	0.0456	0.0525	0.0137	0.0158
long_distance	0.1366	0.1092	0.0408	0.0324
so_admin_service_bad	-0.0858	0.1206	-0.0259	0.0366
admin_service_tech_up_to_date	-0.2167*	0.1186	-0.0661*	0.0366
admin_service_nearby_available	-0.2987***	0.1002	-0.092***	0.0313
elderly	0.2783	0.174	0.0805*	0.0479
number_districts_first_tier	-0.0057	0.0192	-0.0017	0.0058
distance_next_big_city	-0.002	0.0049	-0.0006	0.0015
population_2012_k	-0.0079	0.0128	-0.0024	0.0039
pop_2008_2012	0.02	0.0367	0.006	0.011
debt_pc_5_years_avg_k	0.0983	0.0866	0.0296	0.026
odenwaldkreis	0.2543	0.1735	0.0743	0.049
werra_meissner_kreis	0.1729	0.2282	0.0512	0.0662
sl_pop_total_k	-0.0007	0.0037	-0.0002	0.0011
sl_pop_2008_2012	0.0005	0.0165	0.0002	0.005
sl_debt_pc_5y_avg_k	0.251*	0.1345	0.0755*	0.0402
_cons	-0.9345	0.4056		
n=977 PseudoR <sup>2</sup> =0.1931 $\chi^2=249.00$ ***				

Tabelle B.8 Regressionsergebnisse zu der Bereitschaft der Befragten, weitere Wege bei Behördengängen in Kauf zu nehmen

aom_longer_ways	Coef.	Std. Err.	dy/dx	Std. Err.
municipal_performance_worsen	0.3378***	0.1034	0.0941***	0.0286
population_decline	0.0106	0.1236	0.0029	0.0341
imc_sav_cost	0.4783***	0.1447	0.148***	0.0485
imc_impr_quality	0.3809***	0.1281	0.115***	0.0414
imc_decl_cit_influence	-0.4614***	0.1042	-0.1378***	0.0326
trust_local_pol	-0.2829***	0.107	-0.0799***	0.0305
trust_land_government	-0.0682	0.1233	-0.0191	0.0349
trust_public_admin	-0.0761	0.1053	-0.0211	0.0292
gender	-0.1407	0.1048	-0.0395	0.0298
age	-0.007	0.0046	-0.0019	0.0013
born_in_residence	0.1051	0.1164	0.0287	0.0313
high_edu	0.2205**	0.1014	0.0617**	0.0285
owner_occupied_property	0.2186	0.1343	0.0629	0.0399
active	0.0193	0.1125	0.0054	0.0313
hh_inc_pc_k	0.0661	0.0543	0.0183	0.015
long_distance	0.1885	0.1153	0.0515*	0.0309
so_admin_service_bad	0.1381	0.1285	0.0375	0.0342
admin_service_tech_up_to_date	0.2617**	0.1229	0.0695**	0.031
elderly	-0.0548	0.1729	-0.0154	0.049
number_districts_first_tier	-0.0127	0.0194	-0.0035	0.0054
distance_next_big_city	-0.0057	0.005	-0.0016	0.0014
population_2012_k	-0.0165	0.0129	-0.0046	0.0036
pop_2008_2012	0.0325	0.0389	0.009	0.0108
debt_pc_5_years_avg_k	0.1328	0.0912	0.0368	0.0252
odenwaldkreis	0.1339	0.1788	0.0362	0.0472
werra_meissner_kreis	0.013	0.2322	0.0036	0.064
sl_pop_total_k	0.0007	0.0039	0.0002	0.0011
sl_pop_2008_2012	-0.0048	0.0164	-0.0013	0.0045
sl_debt_pc_5y_avg_k	0.1122	0.1362	0.0311	0.0377
_cons	0.0852	0.4155		
n=978				
PseudoR <sup>2</sup> =0.1485				
$\chi^2=168.25***$				