

THÜR. LANDTAG POST
24.05.2016 17:38

10907/16

ifo Institut
Niederlassung Dresden

Stellungnahme

Anlässlich einer mündlichen Anhörung des Innen- und Kommunalausschusses
des Thüringer Landtags zu dem Gesetzesentwurf eines Vorschaltgesetzes zur
Durchführung der Gebietsreform in Thüringen (Drs. 6/2000)

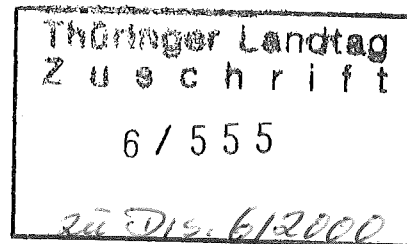
Felix Rösel

Ifo Institut, Niederlassung Dresden

Einsteinstr. 3

01069 Dresden

roesel@ifo.de



Dresden, Mai/Juni 2016

Den Mitgliedern des

..... *Jannik*



TLT/5230/16/2

1 Einleitung

Der Thüringer Landtag berät gegenwärtig den Entwurf eines Vorschaltgesetzes zur Durchführung der Gebietsreform in Thüringen (Thüringer Gebietsreform-Vorschaltgesetz – ThürGVG, LT-Drs. 6/2000). Wesentliche Ziele der Reform sind gemäß Art. 1 § 1 Abs. 1 und 2 ThürGVG-Entwurf,

1. „die Schaffung leistungs- und verwaltungstarker Gebietskörperschaften, die dauerhaft in der Lage sind, die ihnen obliegenden Aufgaben sachgerecht, bürgernah, rechtssicher und eigenverantwortlich wahrzunehmen“ sowie
2. ein „dauerhaft tragfähiges Fundament für die demokratische Mitwirkung der Bürger“ zu bilden.

Diese Ziele sollen insbesondere über eine Neugliederung der bestehenden Landkreise, kreisfreien Städte sowie Gemeinden erreicht werden. Als Mindestgrößen der neu zu bildenden Gebietskörperschaften sind 130.000 bis 250.000 Einwohner für Landkreise (bei einer maximalen Fläche von 3.000 Quadratkilometern), 100.000 Einwohner für kreisfreie Städte sowie 6.000 Einwohner für Gemeinden vorgesehen. Auf der Ebene der Gemeinden ist zudem eine vollständige Umwandlung in Landgemeinden und (Einheits-)Gemeinden geplant; der Gesetzesentwurf sieht eine Freiwilligkeitsphase für Neugliederungen bis Oktober 2017 vor. Der Entwurf beinhaltet darüber hinaus Bestimmungen zur Gewährung von Begleithilfen sowie zur Anpassung des Ortsteils- und Ortschaftsverfassungsrechts für Gemeinden bzw. Landgemeinden.

In der vorgelegten Stellungnahme wird der gegenwärtige Stand der empirischen Forschung zu fiskalischen sowie zu nicht-monetären Folgen von Gebietsreformen dargestellt. Zu diesem Zwecke wird ein Gesamtüberblick über bestehende Analysen von Gebietsreformen in anderen Bundesländern sowie im internationalen Umfeld gegeben (Abschnitt 2). Anschließend werden die Ergebnisse mit Blick auf die intendierten Reformziele in Thüringen kurz diskutiert (Abschnitt 3).

2 Empirische Untersuchungen zu Gebietsreformen

Ausgaben und Effizienz

Gebietsreformen liegt regelmäßig die Annahme zugrunde, dass die Schaffung größerer Gebietskörperschaften mit Ausgabensenkungen, Effizienzsteigerungen und einer Professionalisierung der Verwaltung einhergeht. Auch im vorgelegten Gesetzesentwurf wird ausgeführt, dass „[die] Erfahrungen in Thüringen und anderen Bundesländern zeigen, dass in größeren Gebietskörperschaften in erheblichem Umfang Personal- und Sachkosteneinsparungen [...] möglich sind [...]“ (S. 3 und passim). Diese Auffassung musste in der Vergangenheit auf Ex-ante-Analysen gestützt

werden, die im Vorfeld von geplanten Reformen über Benchmarkanalysen *hypothetische* Einsparreife herleiteten.¹ Inzwischen besteht jedoch eine Reihe von Ex-post-Evaluationen aus verschiedenen Bundesländern und dem internationalen Umfeld, die die Auswirkungen von *tatsächlich durchgeführten* Reformen untersuchen. Die folgende Tabelle bietet einen Gesamtüberblick über die bestehenden Ex-post-Studien, deren Untersuchungsdesign einen kausale Interpretation bezüglich des Zusammenhangs von Gebietsreformen und kommunale Ausgaben erlauben. Nicht-fusionierte Gemeinden bilden im Rahmen dieser Studien stets die jeweilige Kontrollgruppe.

¹ Siehe z. B. Scharfe, S. (2006), Fiskalische Einsparpotentiale einer Kreisstrukturreform in Sachsen-Anhalt, *Wirtschaft im Wandel* 5/2006, 153–156.

Empirische Untersuchungen zu Gebietsreformen

Studie	Jahr	Land	Betrachtete Ebene	Hauptergebnisse bezüglich fusionierter Gebietskörperschaften	Referenz
Ausgaben und Effizienz					
Lüchinger und Stutzer (2002)	2002	Schweiz	Gemeinden	Signifikanter Anstieg der Ausgaben	Lüchinger, S. und A. Stutzer (2002), Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung: eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen, <i>Swiss Political Sc. Rev.</i> 6, 27–50.
Reingewertz (2012)	2012	Israel	Gemeinden	Signifikante Reduktion der Ausgaben	Reingewertz, Y. (2012), Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel, <i>Journal of Urban Economics</i> 72, 240–251.
Fritz (2013)	2013	Deutschland (BW)	Gemeinden	Signifikanter Anstieg der Ausgaben	Fritz, B. (2013), Fiscal Effects of Municipal Amalgamations: Evidence from a German State, mimeo, Walter Eucken Institut, University of Freiburg.
Moisio und Uusitalo (2013)	2013	Finnland	Gemeinden	Keine signifikanten Effekte	Moisio, A. und R. Uusitalo (2013), The Impact of Municipality Mergers on Local Public Expenditures in Finland, <i>Public Finance and Management</i> 13, 148–166.
Blom-Hansen et al. (2014)	2014	Dänemark	Gemeinden	Signifikante Reduktion der Ausgaben	Blom-Hansen, J., Houberg, K. und S. Serritzlev (2014), Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System, <i>American Journal of Political Science</i> 58, 790–803.
Hansen et al. (2014)	2014	Dänemark	Gemeinden	Signifikante Reduktion der Ausgaben	Hansen, S., Houberg, K. und L. Pedersen (2014), Do municipal mergers improve fiscal outcomes?, <i>Scandinavian Political Studies</i> 37, 195–214.
Allers und Geertsema (2016)	2016	Niederlande	Gemeinden	Keine signifikanten Effekte, keine Steigerung der Qualität öffentlicher Leistungen	Allers, M. und B. Geertsema (2016), The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels, <i>Journal of Regional Science</i> , im Erscheinen.
Blesse and Baskaran (2016)	2016	Deutschland (BB)	Gemeinden	Keine signifikanten Effekte (Ausnahme: Reduktion der Sachausgaben)	Blesse, S. und T. Baskaran (2016), Do Municipal Mergers Reduce Costs? Evidence from a German Federal State, <i>Regional Science and Urban Economics</i> , im Erscheinen.
Rösel (2016a)	2016	Deutschland (SN)	Landkreise	Keine signifikanten Effekte	Rösel, F. (2016), The effect of local government mergers on expenditures – Evidence from Germany using the synthetic control method, <i>ifo Working Paper</i> , München, im Erscheinen.
Demokratische Teilhabe					
Fritz und Feld (2015)	2015	Deutschland (BW)	Gemeinden	Sinkende Wahlbeteiligung, steigende Verschuldung	Fritz, B. und L. Feld (2015), The Political Economy of Municipal Amalgamation – Evidence of Common Pool Effects and Local Public Debt, <i>CESifo Working P.</i> , Nr. 5676, München.
Rösel (2016b)	2016	Österreich	Gemeinden	Sinkende Wahlbeteiligung, Anstieg der Stimmen für rechtspopulistische Parteien	Rösel, F. (2016), Die politischen Kosten von Gebietsreformen, <i>ifo Dresden</i> berichtet 23, 21–25.
Bürgerzufriedenheit					
Hansen (2015)	2015	Dänemark	Gemeinden	Sinkende Zufriedenheit mit Gemeindeverwaltung	Hansen, S. (2015), The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government, <i>Political Studies</i> 63, 373–389.

Quelle: Zusammenstellung des ifo Instituts.

Die empirischen Befunde bezüglich möglicher Einspareffekte durch Gemeindegebietsreformen sind widersprüchlich. Blesse und Baskaran (2016) untersuchen die langfristigen Wirkungen der im Jahr 2003 in Brandenburg durchgeführten Gemeindegebietsreform auf die Ausgaben der Gemeinden. Die Reform (Mindesteinwohnerzahl: 5.000 Einwohner) entsprach weitgehend den Plänen des vorgelegten Gesetzentwurfes (Mindesteinwohnerzahl: 6.000 Einwohner). Die Autoren finden indes weder einen signifikanten Rückgang der Gesamtausgaben, noch der laufenden Ausgaben oder der Personalausgaben in fusionierten Gemeinden. Eine signifikante Ausgabenreduktion ist nur für die quantitativ wenig bedeutsamen Sachausgaben und nur für unfreiwillige Gemeindegemeinschaften festzustellen.

Eine verwandte Studie von Fritz (2013) zur Gemeindegebietsreform in Baden-Württemberg zeigt steigende Ausgaben in fusionierten Gemeinden gegenüber nicht-fusionierten Gemeinden nach der Reform. Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen internationale Studien, z. B. für die Schweiz (Lüchinger und Stutzer 2002), Finnland (Moisio und Uusitalo 2013) oder die Niederlande (Allers und Geertsema 2016), die jeweils keine Einspareffekte oder steigende Ausgaben in fusionierten Gemeinden nachweisen.² Allers und Geertsema (2016) finden darüber hinaus keine signifikanten Effekte von Gebietsreformen auf die Qualität öffentlicher Leistungen, Fritz und Feld (2015) zeigen eine überproportional stark steigende kommunale Verschuldung in fusionierten Gemeinden. Allein bei Gemeindegebietsreformen in Israel (Reingewertz 2012) und Dänemark (Blom-Hansen et al. 2014, Hansen 2014) wurden bis dato signifikante Einspareffekte nachgewiesen.

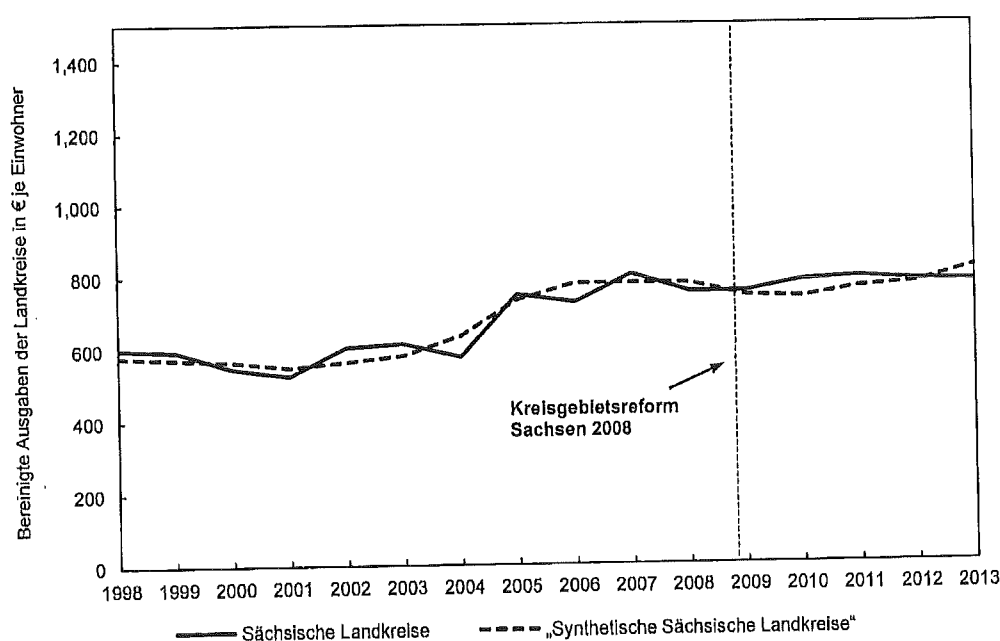
Fiskalische Effekte von Gebietsreformen auf der Kreisebene werden erstmals in der Studie von Rösel (2016a) anhand der Kreisreform 2008 in Sachsen untersucht. Durch die Reform stieg die durchschnittliche Einwohnerzahl eines Landkreises von 113.000 auf ca. 290.000 Einwohner. Über statistische Verfahren wurde eine „synthetische“ Kontrolleinheit aus den Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise in Bundesländern *ohne* Gebietsreform gebildet, die bestmöglich dem Trend der sächsischen Landkreise vor der Gebietsreform 2008 nachbilden. Betrachtet wurden die landesdurchschnittlichen, preisbereinigten Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise.³ Das „synthetische Sachsen“, in dem 2008 *keine* Kreisgebietsreform durchgeführt wurde, besteht aus 62 % Thüringen, 26 % Brandenburg, 11 % Bayern und 1 % Saarland. In der nachstehenden Abbildung sind die Kernergebnisse der Untersuchung dargestellt. Der Pfad in den Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise im „synthetischen Sachsen“ bildet sehr gut den Trend der Ausgaben im „tatsächlichen Sachsen“ vor der Reform 2008 ab. Auch die durchschnittliche Einwohnerzahl je Landkreis, das BIP je Einwohner sowie die Zahl der Landkreise entsprechen im „synthetischen Sachsen“ nahezu dem sächsischen Wert (hier nicht näher dargestellt, siehe Rösel 2016a). Bei Einspareffekten durch die Kreis-

² Befunde aus Neuseeland deuten ebenfalls in diese Richtung. Siehe Kortt, M., Dollery, B. und J. Drew (2016), *Municipal Mergers in New Zealand: An Empirical Analysis of the Proposed Amalgamation of Hawke's Bay Councils*, *Local Government Studies* 42, 228–247. Die Studie wurde aufgrund methodischer Unterschiede nicht in der Zusammenstellung berücksichtigt.

³ Nur Landkreise (keine kreisfreien Städte). Es wurden die bereinigten Ausgaben herangezogen.

gebietsreform wäre zu erwarten gewesen, dass die Pro-Kopf-Ausgaben der sächsischen Landkreise nach 2008 spürbar unter das Ausgabenniveau des „synthetischen Sachsens“ absinken. Die Abbildung zeigt jedoch, dass sich die Ausgaben im „tatsächlichen Sachsen“ mit Gebietsreform nahezu genauso entwickelten wie im „synthetischen Sachsen“ (ohne Kreisgebietsreform). Diese Ergebnisse lassen sich auch für einzelne Ausgabearten wie allgemeine Verwaltungsausgaben oder Sozialausgaben bestätigen (für Details siehe Rösel 2016a). Insgesamt können damit keine Einspareffekte durch die Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen belegt werden. Diese Befunde decken sich mit der Wahrnehmung der politisch Verantwortlichen in Sachsen.⁴

Ausgaben-Effekte der Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen



Lesehinweis: Die Abbildung zeigt die Bereinigten Ausgaben je Einwohner der sächsischen Landkreise zwischen 1998 und 2013 (durchgezogene Linie). Die gestrichelte Linie zeigt die Bereinigten Ausgaben je Einwohner einer „synthetischen“ Kontrolleinheit, bestehend aus 62 % Thüringen, 26 % Brandenburg, 11 % Bayern und 1 % Saarland.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts. Daten: Statistisches Bundesamt (Sonderauswertung auf Anfrage).

⁴ Siehe hierzu die Berichterstattung des Rundfunk Berlin-Brandenburg: „Die Erwartungen waren groß, heute ist es die Ernüchterung.“ (RBB online, So lief die Kreisgebietsreform in Sachsen, 24.02.16, <http://www.rbb-online.de/politik/beitrag/2016/02/landkreisreform-sachsen.html>). Für Mecklenburg-Vorpommern, das 2011 eine Kreisgebietsreform durchgeführt hat, wird berichtet: „Auch fünf Jahre später ist die Reform noch immer eine große Baustelle: Die erhofften Einsparungen lassen auf sich warten.“ (RBB online, So lief die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, 24.02.16, <http://www.rbb-online.de/politik/beitrag/2016/02/landkreisreform-mecklenburg-vorpommern.html>).

Aufgrund der widersprüchlichen Befunde besteht in der Wissenschaft inzwischen eine deutliche Skepsis bezüglich eines möglichen Zusammenhangs von Größe und Effizienz von Gebietskörperschaften. Zugleich wird hierdurch auch die Wirksamkeit von Gebietsreformen zunehmend in Frage gestellt. Im Literaturüberblick von Holzer et al. (2009) wird zusammenfassend ausgeführt: „Die Literatur stützt kaum die These eines Zusammenhangs von Größe und Effizienz, und bietet damit auch keine Empfehlung für Fusionen – von Einzelfällen abgesehen.“⁵

Demokratische Teilhabe und Bürgerzufriedenheit

Mit Gebietsreformen gehen stets auch nicht-monetäre Effekte bezüglich der Zufriedenheit mit den vor Ort getroffenen Entscheidungen einher. Im Rahmen von Gemeinde- und Kreisgebietsreformen wird oftmals eine sich vergrößernde Distanz von Verwaltung, ehrenamtlichen Gemeindepolitikern und Bürgerschaft beklagt. Naturgemäß können in fusionierten Gemeinden bei einem gegebenen Zeitbudget in den Gemeinderats- und Ausschusssitzungen die Belange der vormals eigenständigen Gemeinden deutlich weniger intensiv behandelt werden. Dies führt zu einer Stärkung der Verwaltung zulasten des Gemeinderates, einer stärkeren politischen Professionalisierung und Polarisierung sowie einer schwindenden Attraktivität des ehrenamtlichen Amtes als Gemeinderat. Beklagt wird ebenfalls eine weniger intensive Befassung mit den Belangen der einzelnen Ortsteile.

Eine stärkere Unzufriedenheit der Gemeindebevölkerung kann auch aus einer ungenaueren Bedienung politischer Präferenzen resultieren. Bestehen lokale Unterschiede in den Präferenzen für öffentlich bereitgestellte Güter, z. B. die Unterstützung des lokalen Vereinslebens oder Kinderbetreuung, aber auch die örtliche Gebühren- und Steuerstruktur, können diese Unterschiede in einer kleinteiligen Gebietsstruktur besser berücksichtigt werden. In ländlich geprägten Vorortgemeinden wird nach einer Eingemeindung in eine größere Stadt nicht selten eine anschließende Dominanz durch die in ihren Ausgabepräferenzen stark von den Vororten abweichende Stadt beklagt. Je stärker die (nicht nach Ortsteilen differenzierbaren) politischen Maßnahmen der Stadt von den Vorstellungen der Vororte abweichen, umso weniger passgenau werden öffentliche Leistungen bereitgestellt (siehe auch Rösel 2016b).

Studien weisen nach, dass sich die steigende Unzufriedenheit nach Gebietsreformen auch in Wahlergebnissen widerspiegelt (siehe hierzu nochmals die obenstehende Tabelle). Fritz und Feld (2015) zeigen, dass die Gemeindefusionen in Baden-Württemberg in den 1970er-Jahren zu einem signifikanten und dauerhaften Rückgang der Wahlbeteiligung bei den Gemeinderatswahlen in den fusionierten Gemeinden geführt haben. In einer vergleichbaren Studie weist Rösel (2016b) einen signifikanten Rückgang der Wahlbeteiligung in fusionierten Gemeinden im österreichischen

⁵ Übersetzung durch den Autor. Original in englischer Sprache: „The literature provides little support for the size and efficiency relationship, and, therefore, little support for the action of consolidation, except as warranted on a case-by-case basis“. Siehe Holzer, M., Fry, J., Charbonneau, E., Von Ryzin, G., Wang, T. und E. Burnash (2009), Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency, Report for the Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission, Newark.

Bundesland Steiermark im Jahr 2015 nach. Die steiermärkische Reform führte darüber hinaus zu einem Anstieg der Stimmen für rechtspopulistische Parteien in den nachfolgenden Landtagswahlen. Hansen (2015) zeigt darüber hinaus, dass in fusionierten dänischen Gemeinden die (subjektive) Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung signifikant abgenommen hat.

3 Diskussion

Die Befunde der bestehenden empirischen Forschung zu den Wirkungen von Gebietsreformen sind in der nachstehenden Infobox zusammengefasst. Bisherige Evaluationen von Gemeinde- und Kreisgebietsreformen in anderen Bundesländern, aber auch im internationalen Umfeld, konnten vorab erhoffte Einspareffekte weitgehend nicht bestätigen. Aktuelle empirische Studien können zudem auch keine signifikante Qualitätssteigerung der Verwaltung in fusionierten Gebietskörperschaften nachweisen. Diese Ergebnisse legen nahe, dass kein systematischer Zusammenhang von Einwohnerzahl und Effizienz besteht. Die Grundannahmen der geplanten Reformmaßnahmen des vorgelegten Gesetzesentwurfs können insofern nur sehr bedingt vom gegenwärtigen Stand der Forschung gestützt werden.

Zusammenfassung: Empirische Untersuchungen zu Gebietsreformen

- **Ausgaben und Effizienz:** Widersprüchliche Ergebnisse, tendenziell keine Bestätigung von Einspareffekten von Gemeinde- und Kreisgebietsreformen in Ex-post-Studien
- **Demokratische Teilhabe und Bürgerzufriedenheit:** Gebietsreformen führen zu einer sinkenden Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung, sinkender Wahlbeteiligung sowie zu einer Stärkung populistischer Parteien

Eine zunehmende Zahl empirischer Studien zeigt indes, dass Gebietsreformen mit substantiellen politischen Kosten einhergehen. Beispielsweise konnte nachgewiesen werden, dass Gebietsreformen zu einem Rückgang in der Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung sowie einem Rückgang der Wahlbeteiligung bei Gemeinderatswahlen führen. Eine solche Entwicklung würde dem zweiten vom Gesetzesentwurf benannten Hauptziel, der Bildung eines tragfähigen Fundamentes für die demokratische Mitwirkung, entgegenwirken. Als Ursache für die Unzufriedenheit in fusionierten Gemeinden gelten insbesondere die zunehmende Distanz zu den politischen Entscheidungsträgern sowie die weniger genaue Bedienung unterschiedlicher lokaler Präferenzen im Bereich der Gemeindesteuern und -abgaben sowie der öffentlichen Leistungen. Die geplante Stärkung des Ortschafts- und Ortsteilrechts könnte zwar zumindest teilweise eine gewisse Nähe zu den örtlichen Problemen sichern. Die Zentralisierung der lokalen Hebesätze und des Budgetrechts und die hiermit verbundenen Auswirkungen auf die Bürgerzufriedenheit können hierdurch jedoch nicht kompensiert werden.