

Dr. Felix Rösel (ifo Dresden)

Kreisreform gestoppt – Was nun?



Bild: https://bde-by-joomla/wp-content/uploads/2015/12/Paul-Wunderlich-Haus_1280x720.jpg

AUSGANGSPUNKT

Warum ist die Kreisreform in Brandenburg gescheitert?

Wirtschaftsfaktor Kreisverwaltung

- Ca. 14.000 Beschäftigte in Kreisverwaltungen in Brandenburg, ca. 5.000 Arbeitsplätze wären durch Kreisreform „gewandert“
- Heider et al. (2017): Kreissitzverlust kostet 0,3 bis 0,4 % Wachstum pro Jahr
- Pickering et al. (2016), Egger et al. (2017), Harjunen et al. (2017): Peripherie verliert nach Gebietsreformen

Wirtschaftsfaktor Kreisverwaltung



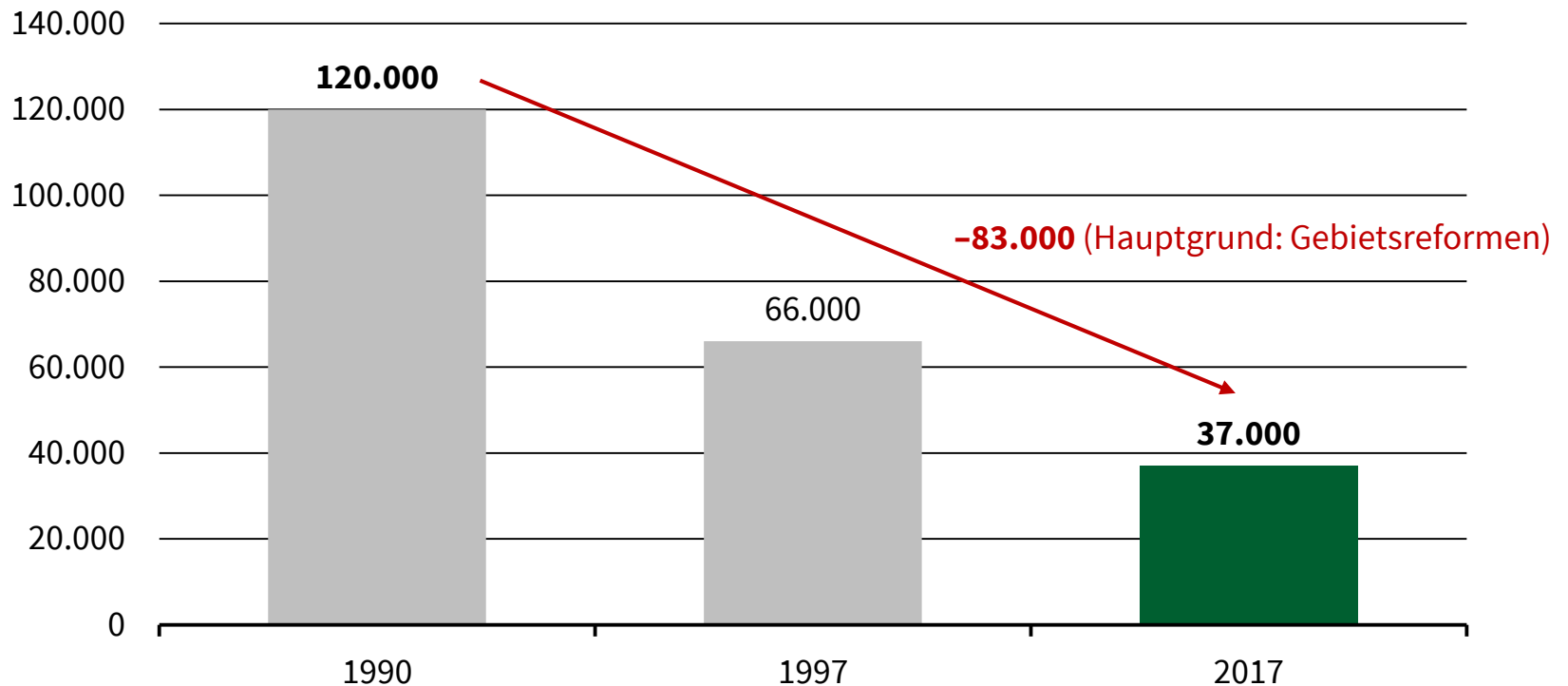
Quelle: <https://www.mdr.de/thueringen/sued-thueringen/gebietsreform-sonneberg-102.html>

Einsparungen und Effizienzgewinne

- 92% aller Studien können keine Reduktion der kommunalen Gesamtausgaben durch Gebietsreformen nachweisen
- 85% aller Studien zeigen auch keine Effizienzverbesserungen
- Keine einzige Studie kann Effekte auf Steueraufkommen, Finanzkraft oder Wirtschaftswachstum nachweisen

Kommunales Ehrenamt in Ostdeutschland

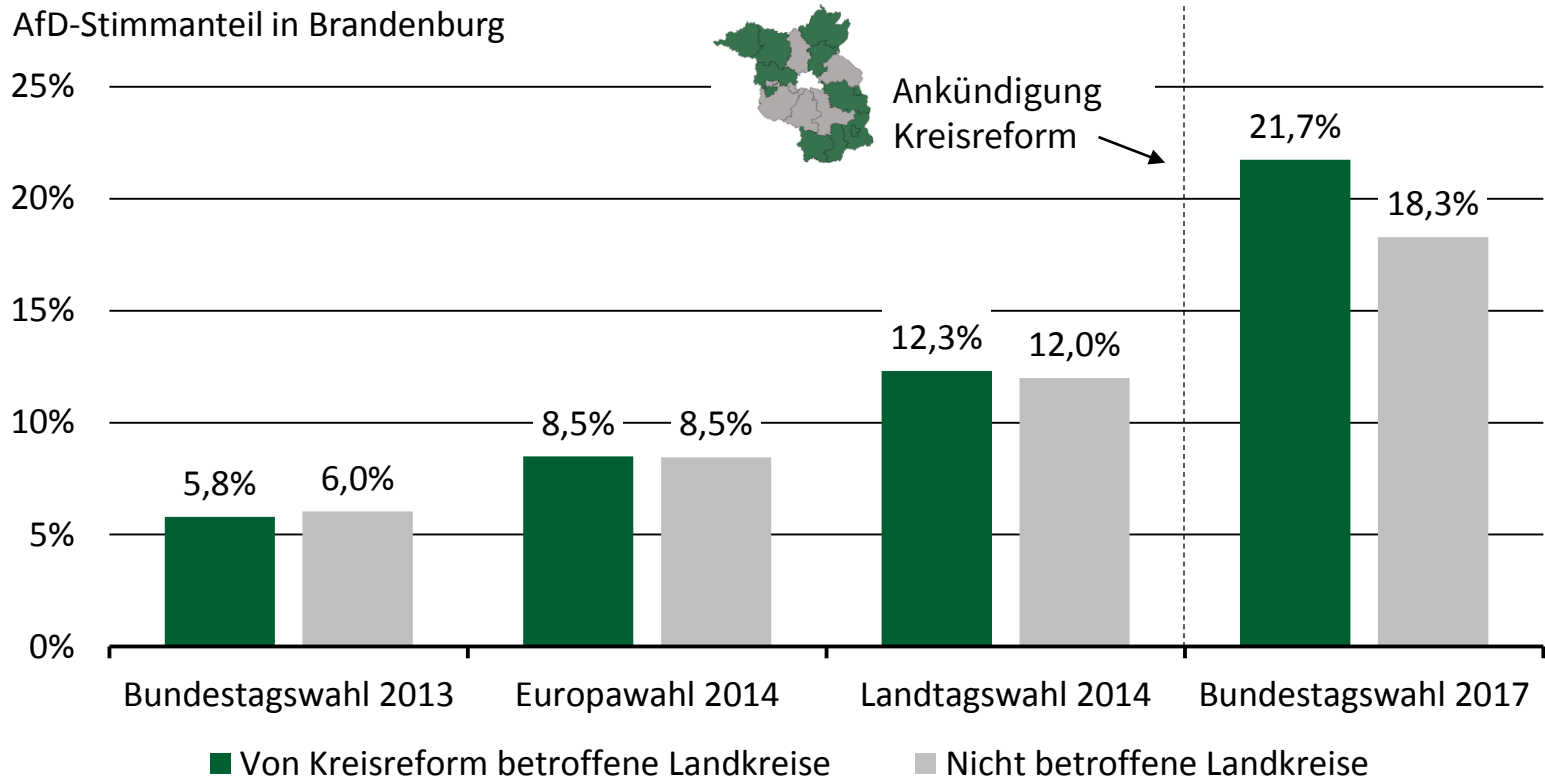
Ehrenamtliche Kommunalpolitiker in Ostdeutschland



Robuste Nachweise von politischen Folgen

- Distanz zwischen Kommunalpolitik und Bürgern nimmt zu
- Interesse an Kreispolitik und Wahlbeteiligung sinkt
- Weniger Kandidaten auf Kommunalwahllisten
- Verankerung der Demokratie in der Gesellschaft leidet
- Populisten profitieren

Populisten greifen Frustration ab



Kreisfusionen: Geisterfahrer Deutschland?

Zahl der Landkreise

	DEU	SWE	POR	NOR	ISR	LUX	NLD	ISL	AUT	IRL	USA
1950	705	24	22	20	7	3	12	7	93	25	3.111
2013		21	20	19	6	3	12	8	95	28	3.143
		-3	-2	-1	-1	0	0	1	2	3	32

Kreisfusionen: Geisterfahrer Deutschland?

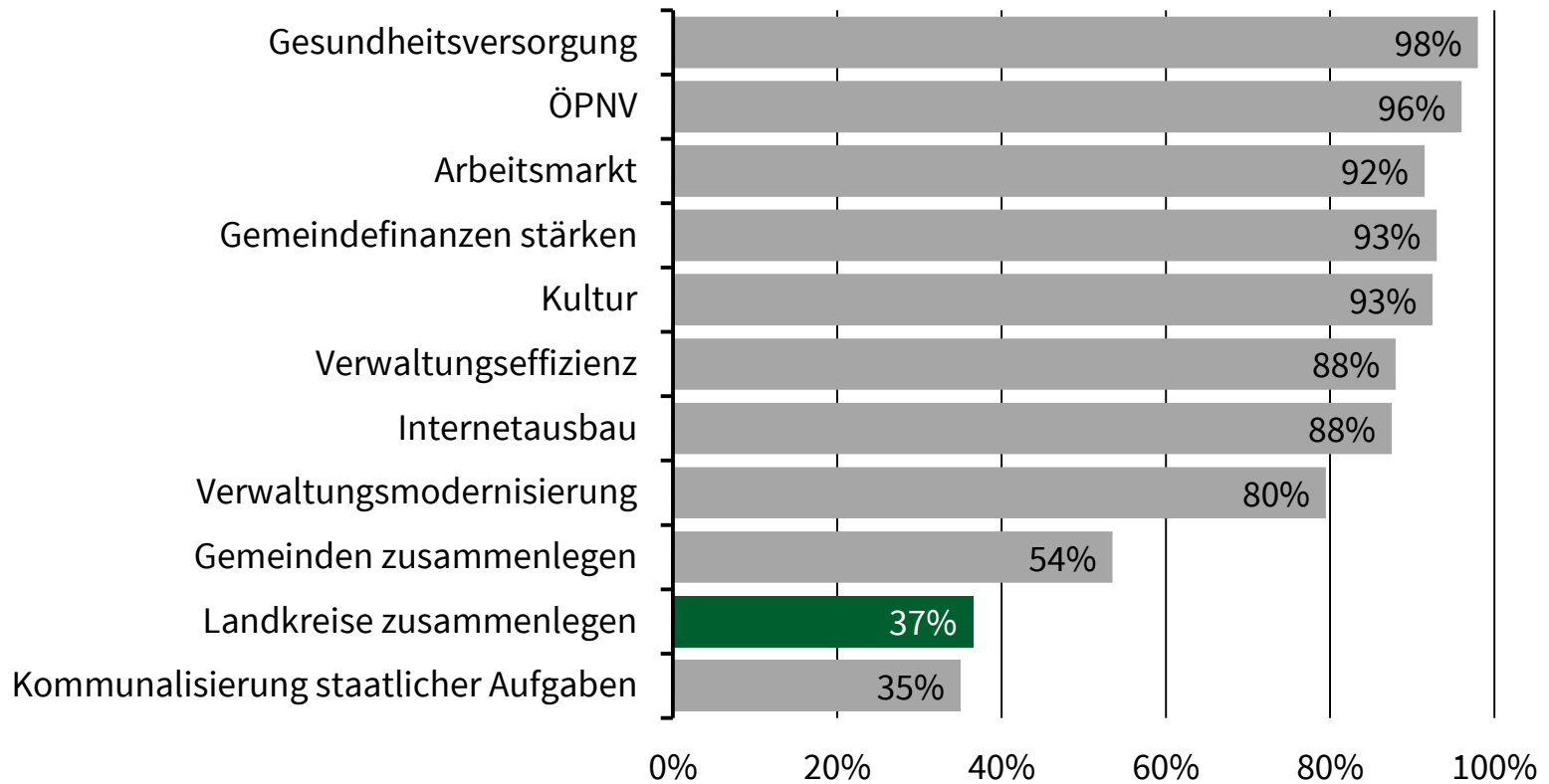
Zahl der Landkreise

	DEU	SWE	POR	NOR	ISR	LUX	NLD	ISL	AUT	IRL	USA
1950	705	24	22	20	7	3	12	7	93	25	3,111
2013	402	21	20	19	6	3	12	8	95	28	3,143
	-303	-3	-2	-1	-1	0	0	1	2	3	32

WAS NUN?

6 (mögliche) Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung

Prioritäten der Bevölkerung



Quelle: Repräsentative Umfragen im Auftrag der Thüringer Landesregierung (Nov./Dez. 2016): INSA-CONSULERE (2016); Mauss Research (2016). Dargestellt: Mittelwert beider Umfragen.

Anforderungen an alle Maßnahmen

- Erhalt des Ehrenamtes (Kreistage, Verbände)
- Kurze Wege zur Verwaltung
- Kreissitze als strukturpolitischer Anker

Maßnahme 1: E-Government

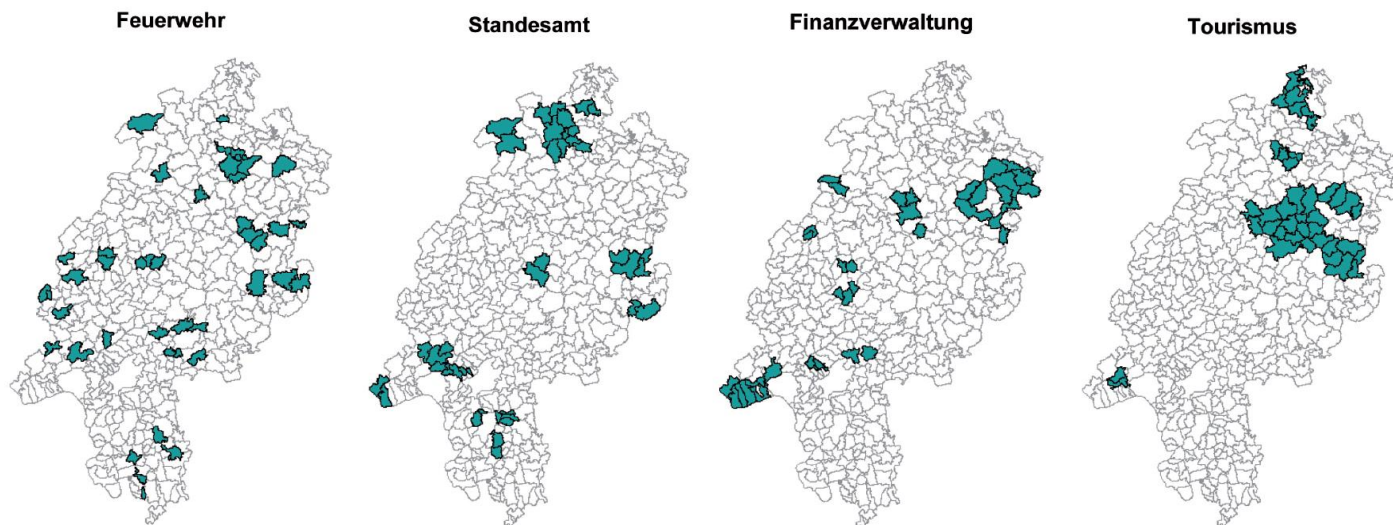
- Digitalisierung und Standardisierung von Anwendungen
- Kürzere Wege für Bürger, schnellere Entscheidungswege
- Trennung von Bürgerbüro und Back-Office möglich (aber immer sinnvoll?)
- Aber: Sorge um fehlenden Bürgerkontakt vor Ort Hauptgrund für Beteiligung an Volksbegehren gegen Kreisreform!

Maßnahme 2: Leistungsvergleiche (Benchmarks)

- Idee: „Lernen von den Besten“
- Vorbild: Art. 91d GG („Bund und Länder können zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen.“)
- Im Konsens faire Vergleichsbasis und Kennziffern schaffen
- Dann aber: Direkte Konsequenzen durch Anreize im kommunalen Finanzausgleich setzen

Maßnahme 3: Kooperationen

- Unterschiedliche Modelle: Freiwillig, halbfreiwillig, erzwungen
- Einspareffekte sind möglich (Ferraresi et al. 2017)
- Vorbild: Hessen (Förderung, eigenes Kompetenzzentrum)



Maßnahme 4: „Schwerpunkt-Landkreise“

- Grundidee: Miterledigung von Aufgaben für „fremde Landkreise“ (gegen Entschädigung)
- Vorbild Justiz: „Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften“
- Setzt abgestimmte Verfahren und Prozesse voraus
- Bürgernähe muss gesichert bleiben

Maßnahme 5: Funktionalreformen

- Aufgabenzuordnung an Land, Landkreise und Gemeinden prüfen
- Subsidiaritätsprinzip: Im Zweifel für die niedrigere Ebene, aber auch: Aufgabenverlagerung bei Überforderung
- Kein Tabu bei Aufgabenverlagerungen zurück ans Land (spezialisierte Landesämter, Ministerien)

Maßnahme 6: Freiwillige Fusionsvorhaben

- Fusionen administrativ unterstützen, wo gewünscht
- Verbindliche Volksentscheide in Fusionskreisen
- Zurückhaltung bei „Hochzeitsprämien“ und Entschuldungsfonds, um Fehlanreize zu vermeiden

FAZIT

Kreisreform gestoppt – Was nun?

Fazit

- Flächendeckende Gebietsreformen kaum noch durchsetzbar, Nutzen nur selten nachweisbar
- Chance für neuen Ansatz: Gestufte Maßnahmen von E-Government bis hin zu freiwilligen Fusionen
- Bei allen Schritten: Bürger einbinden, Verbindlichkeit und erkennbarer Nutzen von Verbesserungen (Beispiel: Koppelung von Leistungsvergleichen und kommunalem Finanzausgleich)
- Begleitung durch Evaluationen zu empfehlen

Zum Nachlesen

DE GRUYTER

Perspektiven der Wirtschaftspolitik 2017; 18(4): 1–18

Sebastian Blesse* und Felix Rösel

Was bringen kommunale Gebietsreformen?

Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten

<https://doi.org/10.1515/pwp-2017-0050>

Zusammenfassung: Seit Jahrzehnten werden kommunale Gebietskörperschaften fusioniert, in der Hoffnung auf Kosteneinsparungen und eine höhere Leistungsfähigkeit der Verwaltung. In diesem Beitrag geben Sebastian Blesse und Felix Rösel einen Überblick über die bestehende kausale Evidenz zu den Effekten von Gebietsreformen auf öffentliche Ausgaben, Effizienz und Qualität der Verwaltung sowie zu den möglichen politischen Folgen der Zusammenschlüsse. Sie zeigen, dass Evaluationsstudien selten Effizienzrenditen von Gebietsreformen nachweisen. Allerdings ergeben sich unbeabsichtigte Nebenwirkungen auf

meinden in den deutschsprachigen europäischen Ländern kennt seit Jahrzehnten allerdings nur eine Richtung: abwärts (siehe Abbildung 1). In Österreich und Westdeutschland wurde Anfang bis Mitte der siebziger Jahre die Zahl der Gemeinden durch Fusionen in großem Stil reduziert. In der Schweiz und in Ostdeutschland fusionieren Gemeinden kontinuierlich seit Anfang der neunziger Jahre. Und der Trend setzt sich fort: Gegenwärtig sind zum Beispiel in Brandenburg, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Thüringen flächendeckende Gebietsreformen in der Diskussion.¹

Hinter Gebietsreformen steht zumeist die Hoffnung, dass Einsparungen möglich werden und die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen zunimmt, weil sich Größenvor-