

Schriftliche Stellungnahme

Anlässlich einer Anhörung

im Landtag Brandenburg, Ausschuss für Inneres und Kommunales
zu einem Gesetz zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg
und zur Änderung anderer Gesetze (Gesetzesentwurf in LT-Drs. 6/6776)

Vorgelegt von

Dr. Felix Rösel

ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

Niederlassung Dresden

Einsteinstraße 3

01069 Dresden

E-Mail: roesel@ifo.de

Telefon: 0351/2647628

Dresden, 12. Oktober 2017

1 Hintergrund

Der in LT-Drs. 6/6776 vorgelegte Gesetzesentwurf zur Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg und zur Änderung anderer Gesetze beabsichtigt im Kern die Reduktion der Landkreise im Land Brandenburg von 14 auf 11 sowie der Kreisfreien Städte von 4 auf 1, und die Teilschuldenübernahme von Kassenkrediten von 5 Gebietskörperschaften durch das Land. Das Gesetz beinhaltet darüber hinaus eine Reihe von hiermit verbundenen Überleitungs- und Übergangsvorschriften. Ausweislich der Gesetzesbegründung ist Hauptziel der Maßnahmen, „dass auch im Jahr 2030 und darüber hinaus langfristig überall im Land Brandenburg öffentliche Dienstleistungen in fachlich hoher Qualität, wirtschaftlich sowie bürger- und sachnah erbracht werden“ (S. 1 des Gesetzesentwurfs).

Gegenstand der hiermit vorgelegten Stellungnahme ist eine ökonomische Bewertung der mit §§ 1 bis 8 des Gesetzesentwurfs beabsichtigten Fusionen von Landkreisen und Kreisfreien Städten (siehe Abschnitt 2) sowie der beabsichtigte Teilentschuldung nach § 65 des Gesetzesentwurfs (siehe Abschnitt 3). Die mit diesen Kernmaßnahmen des Gesetzesentwurfs verbundenen Annexregelungen, etwa zur Regelung von Kreistagswahlen, Personalüberleitung u. ä., werden im Folgenden nicht näher behandelt.

2 Fusionen von Landkreisen und Kreisfreien Städten

Der vorgelegte Gesetzesentwurf sieht als ersten wesentlichen Kernpunkt die Einkreisung dreier Kreisfreier Städte in die umliegenden Landkreise sowie drei Fusionen jeweils zweier Flächenlandkreise des Landes Brandenburg vor. Die sechs übrigen kreislichen Verwaltungen werden hiervon nicht berührt.¹ Wesentliche Zielsetzung der Einkreisungen bzw. Landkreisfusionen ist die Zusammenlegung der Kreisverwaltungen. Das Zusammenführen der Verwaltungen soll der „Schaffung zukunftsfester Strukturen“ (S. 39 des Gesetzesentwurfes) dienen. Der Gesetzesentwurf bezieht sich hierbei insbesondere auf folgende Zielgrößen:

- Öffentliche Ausgaben,²
- Steuern und Wachstum,³

¹ Eine Ausnahme bildet die Gemeinden des Amtes Beetzsee, die vom Landkreis Potsdam-Mittelmark in den Landkreis Havelland wechseln sollen.

² Auch wenn der Gesetzentwurf betont, die Gebietsreform sei „kein Sparprojekt“ (S. 39), so sollen „[d]urch die Gebietsreform [...] langfristig insbesondere Kostensenkungspotenziale bei den zentralen Diensten eröffnet werden“ (S. 40).

³ „Nur kommunale Gebietskörperschaften in haushalterisch robustem Zustand und mit einem entsprechend sachverständigem Personalkörper können Förderprogramme und grenzüberschreitende Kooperationen im Sinne des öffentlichen Wohls regionalspezifisch ausgestalten, um den europaweiten und globalen Wettbewerb anzunehmen und die sich bietenden Chancen zu nutzen.“ (S. 39 f.)

- Effizienz der Verwaltung,⁴
- Politische Partizipation.⁵

Die Nettowirkungen von Verwaltungsfusionen bezüglich der genannten Dimensionen sind aufgrund zahlreicher gegenläufiger Effekte theoretisch unklar und nicht trivial. Durch die Vergrößerung von Verwaltungen können beispielsweise Synergieeffekte, aber auch neue Ballungs- und Transaktionskosten entstehen. Der Nettoeffekt ist hierbei a priori unklar. In der jüngeren Vergangenheit wurden zur Klärung dieser Frage empirische Evaluationsstudien mit hohem wissenschaftlichen Evidenzgrad vorgelegt, um die kausalen Effekte von Gebietsreformen in Bezug auf die mit dem Gesetzesentwurf adressierten vier Wirkrichtungen zu quantifizieren. Die Studien können aufgrund ihres Forschungsdesigns eine eindeutige Wirkungsrichtung bestimmen und bilden daher die verlässlichste verfügbare Grundlage einer evidenzbasierten Politikberatung.⁶

In Abschnitt 2.2 wird ein synoptischer Überblick über die Ergebnisse dieser Evaluationsstudien gegeben (siehe auch die beigegefügte Tabelle im Anhang). Der Überblick beruht auf einem in der Fachzeitschrift *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* im Erscheinen befindlichen Artikel.⁷ Dem Literaturüberblick wird eine kurze Beschreibung des zugrundeliegenden methodischen Verfahrens bei der Literaturselektion und -bearbeitung vorangestellt (Abschnitt 2.1).

2.1 Methodik

Der dieser Stellungnahme zugrundeliegende Literaturüberblick wurde von Forschern des ZEW Mannheims und des ifo Instituts, Niederlassung Dresden, aus eigenem akademischem Erkenntnisinteresse und ohne externe Beauftragung erstellt. Die Methodik des Literaturüberblicks folgt einem

⁴ „Die Leistungsfähigkeit und die Qualität der Verwaltung müssen im ganzen Land vergleichbar sein und bleiben, auch wenn die Entwicklung des Landes in vielen Aspekten disparat verläuft.“ (S. 39).

⁵ „Somit sichern die neuen Verwaltungsstrukturen die Gestaltungsmacht und Entscheidungsgewalt der ehrenamtlichen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger, indem sie die Rahmenbedingungen für eine langfristige finanzielle und qualitative Stabilität der Gebietskörperschaften schaffen und die Substanz der kommunalen Selbstverwaltung stärken.“ (S. 51).

⁶ Anschaulich hierzu Rainer, H., A. Fichtl und T. Hener (2017), Familienpolitik in Deutschland: Kausale Evaluationsstudien und ausgewählte Ergebnisse, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18(2), S. 117–131: „[D]ie Interpretation einer nachweisbaren Korrelation kann fundamental falsch sein: Arbeiten Mütter mehr, weil mehr Betreuungsplätze für ihre Kinder bereitgestellt werden, oder werden mehr Kinderbetreuungsplätze bereitgestellt, weil immer mehr Mütter eine Erwerbstätigkeit aufnehmen? Experimentelle und quasi-experimentelle Ex-post-Analyseverfahren können helfen, die Frage nach der Richtung einer Kausalität zu beantworten. [...] Die Ex-post-Prüfverfahren der kausalen Wirkungsforschung bestehen im Wesentlichen aus experimentellen und quasi-experimentellen Forschungsdesigns, die der Idealvorstellung einer Untersuchung von ein- und derselben Person in zwei Zuständen sehr nahe kommen und kontrafaktische Vergleiche ermöglichen“ (S. 119).

⁷ Blesse, S. und F. Rösel (2017), Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, im Erscheinen.

transparenten und in den Wirtschaftswissenschaften etablierten Vorgehen zur Erstellung von Übersichtsartikeln und bedient sich einer umfassenden internen und externen Qualitätssicherung:

1. Der zu erfüllende wissenschaftliche Mindest-Evidenzgrad wurde gemäß der aktuellen Empfehlung der Fachvereinigung deutschsprachiger Wirtschaftswissenschaftler (*Verein für Socialpolitik*, siehe Anlage) gewählt. Diese Empfehlung bildet inzwischen auch den üblichen Standard in Evaluationsstudien für Bundesministerien, z. B. bei der Evaluation familienpolitischer Leistungen in Deutschland.⁸ Herangezogen werden ausschließlich Studien, die aufgrund ihres quasi-experimentellem Forschungsdesigns eindeutige, kausale Wirkungsrichtungen identifizieren (in der Regel: quantitative Studien mit Interventions- und Kontrollgruppe im Vorher-Nachher-Vergleich).⁹ Explizit unberücksichtigt bleiben damit solche Studien, die *keine* kausalen Wirkungszusammenhänge identifizieren (z. B. einfache Korrelationsanalysen ohne Interventions-Kontrollgruppen-Design bzw. ohne Vorher-Nachher-Vergleich, Prognoserechnungen, Sekundärstudien, narrative Expertenstatements, Einzelfallbeschreibungen).
2. Die Literatur wurde entsprechend des gewählten Evidenzgrades gesichtet. Ca. 40 nationale und internationale Studien erreichen den geforderten Evidenzgrad (Stand: September 2017). Ausnahmslos alle Studien des geforderten Evidenzgrades wurden unabhängig und ohne Beauftragung an Universitäten und Forschungseinrichtungen erstellt.
3. Die relevanten Studienergebnisse wurden extrahiert, synoptisch aufbereitet und der Überblicksartikel angefertigt. Bei einzelnen methodischen oder interpretativen Unklarheiten wurden die Autorinnen und Autoren der Primärstudien kontaktiert.
4. Der Entwurf des Überblicksartikels wurde durch 8 Hochschullehrer verschiedener Disziplinen (z. B. Ökonomie, Geographie, Verwaltungswissenschaft) mit Arbeiten auf dem Gebiet der Finanz- und Regionalwissenschaft begutachtet und kommentiert.¹⁰
5. Der Artikel wurde bei der Fachzeitschrift *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* eingereicht, durch die Editoren sowie zwei anonyme Gutachter begutachtet, und mit kleineren Anpassungen zur Publikation angenommen. Er befindet sich gegenwärtig im Erscheinen.

⁸ Siehe z. B. Rainer, H., A. Fichtl und T. Hener (2017), Familienpolitik in Deutschland: Kausale Evaluationsstudien und ausgewählte Ergebnisse, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18(2), S. 117–131.

⁹ Siehe näher Boockmann, B., C. Buch und M. Schnitzer (2014), Evidenzbasierte Wirtschaftspolitik in Deutschland: Defizite und Potentiale, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15(4), S. 307–323 sowie Kugler, F., G. Schwerdt und L. Wößmann (2014), Ökonometrische Methoden zur Evaluierung kausaler Effekte der Wirtschaftspolitik, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15(2), S. 105–132.

¹⁰ Prof. Dr. Thushyanthan Baskaran (Universität Siegen), Prof. Dr. Ivo Bischoff (Universität Kassel), Prof. Dr. Friedrich Heinemann (ZEW, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg), Prof. Dr. Gerhard Henkel (Universität Duisburg-Essen), Prof. Dr. Helmut Klüter (Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald), Prof. Dr. Niklas Potrafke (ifo Institut, Ludwig-Maximilians-Universität München), Prof. Dr. Martin Rosenfeld (IWH, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg) und Prof. Dr. Hellmut Wollmann (Humboldt-Universität zu Berlin).

Das beschriebene, sorgfältig durchgeführte Vorgehen stellt den höchstmöglichen wissenschaftlichen Standard für eine hochwertige, evidenzbasierte Politikberatung sicher.

2.2 Ergebnisse

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse kausal interpretierbarer Studien zu den Effekten von Gebietsreformen näher dargestellt. Eine synoptische Übersicht aller Studienergebnisse ist diesem Artikel beigelegt. Im Folgenden sollen insbesondere die vier vom vorgelegten Gesetzesentwurf in den Blick genommenen Wirkungsdimensionen betrachtet werden (Öffentliche Ausgaben, Steuern und Wachstum, Effizienz der Verwaltung, Politische Partizipation):¹¹

Die Wirkung von Gebietsreformen auf die **öffentlichen Ausgaben** (Gesamtausgaben oder verschiedene Ausgabekategorien) wurde insgesamt 52 Mal untersucht. In 34 von 52 Fällen konnte keine signifikante Änderung der öffentlichen Ausgaben infolge von Gebietsreformen festgestellt werden; in 9 Fällen wurde eine signifikante Reduktion, in 9 anderen Fällen ein signifikanter Anstieg öffentlicher Ausgaben durch Gebietsreformen nachgewiesen. Widersprüchlich sind insbesondere auch die Effekte im Bereich der Allgemeinen Verwaltung; hier stehen nachgewiesene Reduktionen der Verwaltungsausgaben in 4 Fällen (davon allerdings 2 Mal die gleiche dänische Reform) einem signifikanten Anstieg in 2 anderen Fällen sowie 6 insignifikanten Ergebnissen gegenüber. Insgesamt sind die Ergebnisse bezüglich der ausgabenseitigen Wirkungen von Gebietsreformen widersprüchlich; die weit überwiegende Zahl von Studien kann keine signifikanten Einspareffekte durch Gebietsreformen nachweisen.

Im Bereich der **öffentlichen Einnahmen und des Wirtschaftswachstums** stellt sich die empirische Evidenz eindeutig dar. Keine der insgesamt 9 untersuchenden Studien konnte signifikante Effekte von Gebietsreformen auf Steuereinnahmen und Wirtschaftswachstum feststellen. Effekte auf die Steuer- und Finanzkraft sind damit durch Gebietsreformen nicht zu erwarten. Gebietsreformen bergen dennoch regional- und strukturökonomische Implikationen, da sich wirtschaftliche Aktivitäten innerhalb der neu gebildeten Gebietskörperschaften verschieben können. Alle 3 Studien, die die Wirkung von Gebietsreformen auf die räumliche Ungleichheit untersuchen, zeigen eine Erhöhung der räumlichen Ungleichheit in der wirtschaftlichen Entwicklung zulasten peripherer Räume nach Ge-

¹¹ Darüber hinaus wurden in der Literatur sogenannte „Common-Pool-Effekte“ untersucht, die hier jedoch nicht näher betrachtet werden sollen. Dieser Effekt beschreibt die Beobachtung, dass vor Gebietsreformen kurzfristig Maßnahmen zum Vorteil der eigenen Gebietskörperschaft auf den Weg gebracht, die in der fusionierten Gebietskörperschaft dann anschließend auch von Einwohnern anderer Regionen finanziert werden müssen. Da alle Fusionspartner diesen Anreizen unterliegen, kommt es zu einem flächendeckenden Anstieg des Ausgabenniveaus über alle beteiligten Gebietskörperschaften hinweg. Der Common-Pool-Effekt kann als gesichert nachgewiesen gelten; 9 von 9 diesbezüglich erstellte Studien können einen signifikanten Common-Pool-Effekt nachweisen.

bietsreformen. Nachgewiesen wurde in diesem Zusammenhang für die ostdeutschen Kreisgebietsreformen der frühen 1990er-Jahre, dass insbesondere der Verlust des Sitzes der Kreisverwaltung zu spürbaren und nachhaltigen Einwohnerrückgängen geführt hat.¹² Entgegen der zumeist intendierten Nivellierungswirkung könnten Gebietsreformen bestehende regionale Disparitäten in Wachstum und Kaufkraftentwicklung zusätzlich verschärfen.

Neben öffentlichen Ausgaben und Einnahmen wurden verschiedene Dimensionen einer **effizienten Leistungserbringung** von Kommunen untersucht. Aufgrund von Schwierigkeiten bei der Quantifizierung kommunaler Effizienz wird hierbei in der Literatur regelmäßig auf die langfristige Attraktivität von Kommunen abgestellt, die sich im lokalen Bau-, Geburten- und Zuwanderungsverhalten sowie in der kommunalen Verschuldung widerspiegeln („offenbarte Präferenzen“). Von 5 Studien, die die Effekte von Gebietsreformen auf den Immobilienmarkt untersuchen, können 4 keine signifikanten Effekte nachweisen; 1 Studie findet eine erhöhte Bautätigkeit. Die Auswirkung auf das Bevölkerungswachstum wurde in 9 Fällen untersucht. In 8 von 9 Fällen konnte keine signifikante Änderung der Geburtenrate, des Bevölkerungswachstums oder der Nettomigration festgestellt werden; 1 Studie zeigt eine verstärkte Abwanderung nach Gebietsreformen. 7 Studien untersuchen die Effekte auf die kommunale Verschuldung. 6 der 7 Studien finden keine signifikanten Effekte von Gebietsreformen auf die kommunale Verschuldung, 1 Studie weist steigende Schulden nach Gebietsreformen nach. 2 von 3 Studien zeigen indes verbesserte Bildungsergebnisse in fusionierten Gebietskörperschaften. Die begrenzten Effekte von Gebietsreformen spiegeln sich auch in der Selbstwahrnehmung der öffentlichen Verwaltung wider. Fusionierte Gemeinden in der Schweiz nehmen in lediglich 3 von 28 Verwaltungsbereichen eine signifikante Erhöhung ihrer Kapazitätsgrenzen wahr, in 25 von 28 Verwaltungsbereichen können keine signifikanten Veränderungen konstatiert werden.¹³ Insgesamt können 22 von 28 Untersuchungen, die die Wirkungen von Gebietsformen auf die kommunale Effizienz untersuchen, keine signifikanten Änderungen von Effizienzmaßen nachweisen. 4 der 28 Studien zeigen eine signifikante Effizienzerhöhung, 2 hingegen eine signifikante Reduktion der Effizienz. Die Ergebnisse stellen sich analog zu den Ausgabeeffekten als widersprüchlich dar; es dominieren allerdings Studienergebnisse, die keine Veränderungen im Bereich der kommunalen Effizienz durch vergrößerte Gebietsstrukturen nachweisen.¹⁴

¹² Heider, B., A. Kauffmann und M.T. Rosenfeld (2017), Does administrative status matter for urban growth? Evidence from present and former county capitals in East Germany, *Growth and Change*, im Erscheinen.

¹³ Steiner, R. und C. Kaiser (2017), Effects of amalgamations: Evidence from Swiss municipalities, *Public Management Review* 19(2), S. 232–252.

¹⁴ Weitere Studien, die die den notwendigen Evidenzgrad allerdings nicht erreichen, stützen diese Ergebnisse. In einer Meta-Studie nicht-kausal interpretierbarer Studien konnte kein systematischer Zusammenhang zwischen kommunaler Effizienz und Einwohnerzahl konstatiert werden; 14 von 24 Studien konstatierten eine positiven Korrelation von Effizienz und Einwohnerzahl; 10 von 24 Studien fanden einen negativen oder keinen signifikanten Zusammenhang von Einwohnerzahl und Effizienz. Die Ergebnisse dieser 24 Studien sind aufgrund der nicht kausal identifizierten Wirkungsrichtung jedoch mit Zurückhaltung zu bewerten. Siehe Narbón-

Schließlich setzen sich einzelne Studien mit den **politischen Folgen** von Gebietsreformen auseinander. Argumentiert wird hierbei, dass vergrößerte Gebietskörperschaften mit negativen Folgen für die politische Partizipation bzw. demokratische Teilhabe einhergehen könnten:

- Gefühl eines „Rückzugs des Staates aus der Fläche“ (Schließung von Rathäusern bzw. Landratsämtern, Fehlen von Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern vor Ort, längere Verwaltungswege),
- Anonymisierung und „Parteipolisierung“ der Kommunalpolitik in größeren Einheiten, Geringere Verankerung der Demokratie in der Bevölkerung durch Reduktion der Zahl ehrenamtlicher Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern, fehlende Repräsentanz von Teilregionen im Kommunalparlament,
- Überschaubarkeit, Problemnähe und Passgenauigkeit von Lösungen nehmen mit steigender Bevölkerungszahl ab, Zufriedenheit mit lokalpolitischen Lösungsvorschlägen sinkt.

Empirische Studien deuten darauf hin, dass Gebietsreformen durchaus mit diesen politökonomischen Effekten einhergehen können. 4 von 4 Studien, die Effekte von Gebietsreformen in Deutschland, Österreich und der Schweiz auf die Wahlbeteiligung untersuchen, weisen einen in Wirkungsrichtung und Höhe übereinstimmenden negativen Effekt von Gebietsreformen auf die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen nach. Diese kausale Evidenz unterstreicht den in der Politikwissenschaft und Politischen Ökonomie fest etablierten Befund einer negativen Korrelation von Einwohnerzahl und Wahlbeteiligung.¹⁵ 7 von 7 Studien, die sich mit anderen politischen Folgen von Gebietsreformen beschäftigten, können weitere signifikante Effekte von Gebietsreformen auf die politische Partizipation feststellen (geringere Zahl von Kandidatinnen und Kandidaten bei Kommunalwahlen, Verringerung der Zufriedenheit mit lokaler Demokratie und Verwaltung, Reduktion des Interesses an und des Wissens um Lokalpolitik, Stärkung populistischer Tendenzen).

Ergebnisse der verfassungsgerichtlich angeordneten Beobachtungsstudie zur Auswirkung der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern auf das Ehrenamt unterstreichen die genannten Befunde kausaler Studien. Die nachstehende Abbildung zeigt die Ergebnisse einer Umfrage unter Kreispolitikerinnen und -politikern in Mecklenburg-Vorpommern.¹⁶ Die befragten Kreistagsabgeordneten nehmen eine substantielle Veränderung der Überschaubarkeit, Repräsentanz der einzelnen Teilregionen des Landkreises sowie des Interesses der Bürgerinnen und Bürger an der Kreispolitik nach der Kreisgebietsreform wahr. In der Folge der Kreisgebietsreform wird ein erheblicher Rückgang in der Überschaubarkeit des Kreisgebietes, der Interessenvertretung aller Teilregionen im

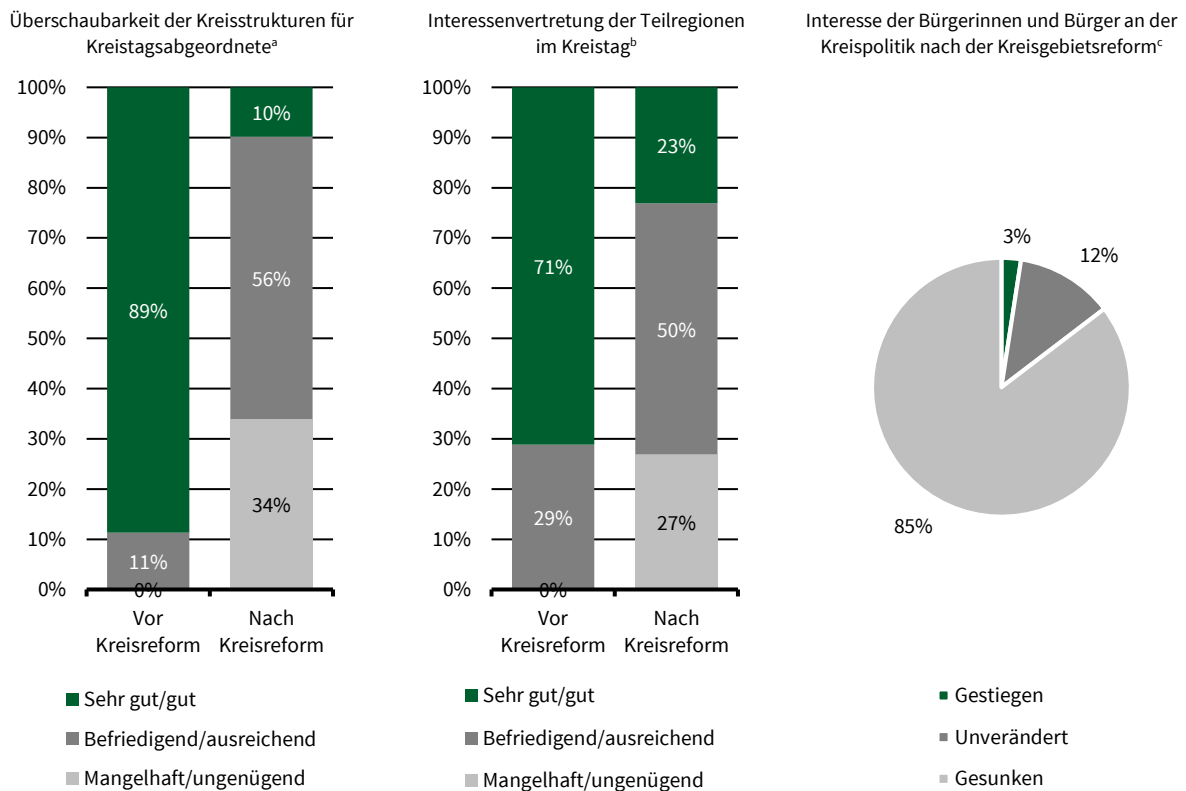
Perpiñá, I. und K. De Witte (2017), Local governments' efficiency: A systematic literature review – part II, *International Transactions in Operational Research*, im Erscheinen.

¹⁵ Siehe die Überblicksartikel von Cancela, J. und B. Geys (2016), Explaining voter turnout: A meta-analysis of national and subnational elections, *Electoral Studies* 42(2), S. 264–275; Van Houwelingen, P. (2017), Political participation and municipal population size: A meta-study, *Local Government Studies* 43(3), S. 408–428.

¹⁶ Zahlen entnommen aus der Unterrichtung durch die Landesregierung „Auswirkungen der Landkreisneueinrichtung“ in LT-Drs. 7/71 (MV).

Kreistag sowie des Interesses der Einwohnerinnen und Einwohner konstatiert. Derartigen Tendenzen kann nur sehr begrenzt durch politische Maßnahmen, wie z. B. höhere Aufwandsentschädigungen für Kreistagsabgeordnete, entgegengewirkt werden.

Abbildung: Umfrage unter Kreistagsabgeordneten in Mecklenburg-Vorpommern vor und nach der Kreisgebietsreform 2011



Fragestellungen: a) „Wie gut konnten Sie die örtlichen Gegebenheiten in Ihrem Altkreis (also vor der Reform) überschauen und einschätzen und wie gut können Sie die örtlichen Gegebenheiten in Ihrem heutigen Landkreis überschauen und einschätzen?“ b) „Wie beurteilen Sie die Interessenvertretung unterschiedlicher Teilregionen Ihres Landkreises in Ihrem Kreistag vor und nach der Reform?“ c) „Das Interesse der Bürger an der Kreispolitik und dem Aufgabenvollzug ist [in Folge der Kreisreform] ...“. Quelle: Unterrichtung durch die Landesregierung „Auswirkungen der Landkreisneuordnung“, LT-Drs. 7/71 (MV).

3 Teilentschuldung

§ 65 des Gesetzesentwurfs sieht eine Teilentschuldung der neu gebildeten Gebietskörperschaften in Höhe von 40% der zum Stichtag 31.12.2016 bestehenden Kassenkredite vor (Gesamtvolumen: ca. 220,4 Mio. Euro). Der Änderungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in Drs. 6/6840 beabsichtigt eine Ausweitung der Teilentschuldung auf ein Volumen von 275,6 Mio. Euro direkter Zahlungen

sowie Landesbürgschaften im gleichen Umfang. Die Entschuldung betrifft 5 der 12 an den geplanten Fusionen beteiligten kreislichen Verwaltungen.¹⁷

Im Allgemeinen „zerschneiden“ Entschuldungsprogramme, die auf eine Vergemeinschaftung von Schulden abzielen, das Band von politischer Entscheidung und Verantwortung. Ein solcher ordnungspolitischer Eingriff bedarf sowohl aus Effizienz- als auch aus Gerechtigkeitserwägungen heraus einer besonderen ökonomischen Rechtfertigung.

Erstens induziert die Übertragung von Schulden auf das Land und damit auf Einwohnerinnen und Einwohner anderer Landkreise ohne glaubwürdigen Ausschluss einer erneuten Schuldenübernahme in der Zukunft erhebliche Fehlanreize für ein Nachahmerverhalten („Moral Hazard“). Die Folge kann eine ineffizient hohe künftige Inanspruchnahme von Kassenkrediten sein. Ein Mechanismus zur Vorbeugung eines Nachahmerverhaltens ist im Gesetzesentwurf nicht vorgesehen, wodurch Anreize zur künftigen Inanspruchnahme von Kassenkrediten verstärkt werden. Dies steht im Widerspruch zu dem vom Gesetzesentwurf intendierten Ziel der Schaffung einer *dauerhaften* Leistungsfähigkeit der Kommunen in Brandenburg. Eine zukunftsgerichtete Einschränkung des künftigen Verschuldungsspielraums erscheint unerlässlich, um Fehlanreizen vorzubeugen.

Zweitens senkt eine Übernahme von Schulden die Ausgabenspielräume des Landes und belastet hierdurch die Bürgerinnen und Bürger anderer Kommunen. Damit entstehen Verpflichtungen für Steuerzahlerinnen und Steuerzahler anderer Landkreise bzw. Städte, die von den durch die Schuldenaufnahme finanzierten Leistungen nicht profitiert haben. Eine Entschuldung bzw. „Bail-Out“ durch das Land käme mit Blick auf das ordnungspolitische Verursacherprinzip allerdings dann in Betracht, wenn die Ursachen der Kassenkreditaufnahme nicht im kommunalen Bereich, sondern im Bereich der Landespolitik zu suchen wären. Von landespolitischen Regelungen, etwa bezüglich der Kommunalaufsicht oder des kommunalen Finanzausgleichs, sind jedoch alle Körperschaften des Landes gleichermaßen betroffen. Eine selektive Teilentschuldung von 5 der 18 kreislichen Verwaltungen insgesamt bzw. 5 der 6 kreislichen Verwaltungen mit Kassenkrediten¹⁸ und die damit verbundenen Umverteilungswirkungen innerhalb des Landes erscheinen vor diesem Hintergrund stark begründungsbedürftig. Eine selektive Teilentschuldung bedarf aus ordnungspolitischer Perspektive in jedem Falle zwingend eines Nachweises, dass die Ursachen der aufgenommenen Schulden außerhalb des kommunalen Einflussbereiches liegen.

Schließlich wird über den Bestand der Kassenkredite ohne nähere Begründung an ein spezifisches Verschuldungsinstrument angeknüpft, dessen Inanspruchnahme durch strategische Maßnahmen wie z. B. Auslagerungen oder die Wahl der Kreisumlage bewusst gesteuert werden kann. Darüber

¹⁷ Dies sind die Kreisfreien Städte Brandenburg an der Havel, Cottbus und Frankfurt (Oder) sowie die Landkreise Oberspreewald-Lausitz und Ostprignitz-Ruppin.

¹⁸ Auch der Landkreis Teltow-Fläming verfügt über Kassenkredite, erfährt jedoch keine Entschuldung.

hinaus erfahren die Kreisfreien Städte eine Entschuldung von kreislichen und gemeindlichen Schulden, während die Entschuldung im kreisangehörigen Raum auf kreisliche Schulden begrenzt ist. Eine nähere Begründung dieser Ungleichbehandlung ist wiederum nicht ersichtlich. In der finanzwissenschaftlichen Literatur ist außerdem zunehmend umstritten, ob Kassenkredite gegenwärtig noch einen geeigneten „Krisenindikator“ für angespannte kommunale Haushalte darstellen.¹⁹ Warum an das spezifische Verschuldungsinstrument der Kassenkredite und nicht etwa an den Gesamtschuldenstand angeknüpft wird, bleibt im Gesetzesentwurf offen.

Aufgrund der genannten Effizienz- und Umverteilungswirkungen ist eine Teilentschuldung einzelner Kommunen aus ökonomischer Sicht zurückhaltend zu bewerten.

4 Fazit

Aus den oben dargestellten Erwägungen ergibt sich folgendes Fazit hinsichtlich der ökonomischen Wirkungen der beabsichtigten Kernmaßnahmen:

1. Die dem Gesetzesentwurf zugrundeliegende Grundthese eines Zusammenhangs von Verwaltungsgröße und -effizienz kann durch kausal interpretierbare Evaluationsstudien vergangener Gebietsreformen nicht belegt werden. Ein Nachweis, dass eine Anpassung der Verwaltungsgröße an eine sich veränderte Bevölkerungszahl innerhalb der bestehenden Kreisstrukturen künftig nicht möglich ist, ist nicht ersichtlich.
2. Erfahrungen aus anderen Bundesländern und deutschen Nachbarländern deuten konsistent auf unbeabsichtigte strukturpolitische Effekte (Erhöhung der räumlichen Ungleichheit) sowie kommunalpolitische „Nebenwirkungen“ (Rückgang der Wahlbeteiligung, Erschwerung des kommunalpolitischen Ehrenamtes) durch Gebietsreformen hin.
3. Entschuldungsprogramme für kommunale Gebietskörperschaften sind aus ordnungspolitischer Perspektive zurückhaltend zu bewerten, da sie mit erheblichen Fehlanreizen und Umverteilungswirkungen zu Lasten solide wirtschaftender Kommunen einhergehen.

¹⁹ Siehe etwa Brand, S. (2013), Eingeschränkte Aussagekraft der Kassenkredite, Beitrag vom 20.08.2013, <http://www.forschung-fuer-kommunen.de/index.php/kommentar/103-ingeschraenkte-aussagekraft-der-kassenkredite>.

Wirkungen von Gebietsreformen – quasi-experimentelle Evaluationsstudien

Studie	Methodik	Land	Öffentliche Ausgaben									Steuern	Wachstum	Effizienz							Politische Partizipation							Common-Pool-Effekte												
			Gesamt	Personalkosten/Personal	Sachkosten	Investitionen/Kapitalrechnung	Verwaltung/laufende Ausgaben	Bildung	Soziales	Öffentliche Sicherheit	Infrastruktur			Andere Ausgaben	Steuersätze/Hebesätze	Steuereinnahmen	Wirtschaftswachstum	Ungleichheit zwischen Ortsteilen	Mieten/Häuserpreise	Öffentliches Leistungsniveau	Baugenehmigungen/Errichtete Gebäude	Nettomigration/Zuwanderung	Auslagerungen öffentlicher Leistungen	Geburten	Bevölkerungswachstum	Schulden	Gesundheit des Verwaltungspersonals		Bildungsergebnisse/Bildungsbeteiligung	Wahlbeteiligung	Zahl der Kandidaten bei Lokalwahlen	Stimmanteile für Rechtspopulisten	Stimmanteile für freie Wählergruppen	Fragmentierung des Gemeinderates	Wahlerfolg von Amtsinhabern	Zufriedenheit mit lokaler Verwaltung	Zufriedenheit/Vertrauen zur lok. Verwaltung	Verständnis demokratischer Prozesse		
Lüchinger und Stutzer (2002)	DiD+M	CH	●			●	▲																																	
Gordon und Knight (2008)	DiD	US	●				●				●	●													●															
Lassen und Serritzlew (2011a, 2011b)	DiD+M	DK																																					▼	
Kjaer und Klemmensen (2012)	DiD	DK																																						
Reingewertz (2012)	DiD+M	ISR	▼	●							▼	●	●				▲	●			●	●		▲																
Hansen (2013a)	DiD	DK																																				▼		
Moisio und Uusitalo (2013)	DiD+M	FI	▲				▼	▲	●		▲	●	●										●																	
Blom-Hansen et al. (2014)	DiD	DK					▼																																	
Hansen et al. (2014)	DiD	DK					●																●																	
Bhatti et al. (2015)	DiD+M	DK																						●																
Fritz und Feld (2015), Fritz (2016)	DiD(+M)	DE	▲	▲		●	▲				▲	●	●				●	▼		●	●	▲			▼			▼	▲				▼	▼				▲		
Hansen (2015)	DiD	DK																																				▼	▼	
Allers und Geertsma (2016)	DiD	NL	●				●					●				●																								
Blesse und Baskaran (2016)	DiD	DE	●	●	▼		●					●											●																	
Blom-Hansen et al. (2016)	DiD	DK	●				▼	●	●		▼	▲																												
Foged (2016)	DiD	DK																																						
Pickering et al. (2016)	DiD+E	JP														▲																								
Rösel (2016a)	Syn, DiD	DE	●				●	▼	●																	▼	▼	▲	●											
Rösel (2016b)	DiD	AT																								▼		▲												
Studerus (2016)	DiD+M	CH	●				●	●	●	●	●	●				●							●	●																
Steiner und Kaiser (2016)	DiD+M	CH		●		●						●					▲						●	●																
Cobban (2017)	DiD	CA					▼		●		●																													
Egger et al. (2017)	DiD+E	DE													●	▲							●																	
Koch und Rochat (2017)	DiD	CH																										▼												
Harjunen et al. (2017)	DiD+M	FI	●	●							●		●	▲	●								●																	
Sandsør et al. (2017)	DiD	NO	●				●																																	
9 Common-Pool-Studien ^a	i.d.R. DiD	div.	●	●	?	●	●	●	●	?	?	●	●	●	▲	●	?	?	●	?	●	●	●	?	▲	▼	?	▲	?	?	?	?	?	?	▼	?	▲			

Notation: ●: Kein signifikanter Effekt oder widersprüchliche Effekte. ▲: Signifikanter Anstieg. ▼: Signifikante Reduktion. Die Tabelle zeigt einen Überblick von Studien zu Gebietsreformen mit quasi-experimenteller Methodik (DiD: Differenzen-in-Differenzen, DiD+M: Differenzen-in-Differenzen mit Matching-Verfahren, DiD+E: Differenzen-in-Differenzen mit Entropy-Balancing-Verfahren, Syn: synthetische Kontrollgruppe). a): Hinnerich (2009), Blom-Hansen (2010), Jordahl und Liang (2010), Hansen (2014), Fritz und Feld (2015), Saarimaa und Tukiainen (2015), Nakazawa (2016), Hansen (2013b), Hirota und Yunoue (2017). Quelle: Blesse und Rösel (2017).

Leitlinien und Empfehlungen des Vereins für Socialpolitik für Ex post-Wirkungsanalysen

Fassung vom 06.09.2015

Präambel

Empirische Ex post-Wirkungsanalysen (= Evaluationsstudien) sollen die Auswirkungen unterschiedlicher, in der Regel staatlicher Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen quantifizieren. Sie sollen deren Wirksamkeit im Hinblick auf die angestrebten Ziele messen (Effektivität) sowie den damit verbundenen Kosten gegenüberstellen (Effizienz). Deshalb kommt Wirkungsanalysen für die Bewertung politischer Maßnahmen und der damit verbundenen Entscheidungen eine hohe Bedeutung zu.

Der Verein für Socialpolitik (VfS) als Vereinigung deutschsprachiger Wirtschaftswissenschaftler und Wissenschaftlerinnen richtet sich mit den vorliegenden Leitlinien und Empfehlungen gleichermaßen an Anbieter von Wirkungsanalysen und an Entscheidungsträger und -trägerinnen in Politik und Verwaltung, die staatliche Maßnahmen planen und Evaluationsstudien in Auftrag geben. Das Anliegen des VfS ist es, den informierten Dialog über die Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen zu unterstützen und so dazu beizutragen, dass vorhandenes Wissen und wissenschaftliche Methoden noch besser genutzt werden.

Die vorliegenden Leitlinien sollen insbesondere eine transparente Grundlage für die Interpretation, Bewertung und Diskussion der Qualität von Evaluationsstudien schaffen. Den Beteiligten in Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit soll damit eine Richtschnur für die Beurteilung empirischer Aussagen zu Politikmaßnahmen gegeben werden. Im Mittelpunkt der Leitlinien stehen die Prinzipien methodische Qualität, Transparenz, Objektivität und Unabhängigkeit, die allgemeine Gültigkeit haben, unabhängig vom konkreten Anwendungsbereich und dem konkreten methodischen Verfahren. Der Schwerpunkt dieser Leitlinien liegt auf empirischen Verfahren, die Mikrodaten nutzen, um die Wirkung bereits durchgeführter Maßnahmen zu untersuchen und somit Evaluationen ex post durchzuführen.

Nicht alle Evaluationsstudien werden alle in den Leitlinien genannten Kriterien erfüllen können. Die Gründe hierfür können vielfältig sein. Sie können von einer unzureichenden Datenlage bis hin zu unzureichenden gesetzlichen Grundlagen für eine Evaluation reichen oder durch eine besondere (historische) Evaluationssituation bedingt sein. Grundsätzlich hat sich jedoch die Verfügbarkeit von Mikrodaten zu Individuen, Haushalten, Unternehmen oder anderen Beobachtungseinheiten, auf deren Grundlage aussagekräftige Evaluationsstudien durchgeführt werden können, in Deutschland und international in den vergangenen Jahren stark verbessert. Gleichzeitig gibt es in einigen Bereichen weiterhin Verbesserungsbedarf.

An die Leitlinien schließen sich Empfehlungen für die Entscheidungsträger und -trägerinnen in Politik und Verwaltung an, die für die Planung und Durchführung der Maßnahmen sowie die Auftragsvergabe der Evaluationsstudien verantwortlich sind. Die Empfehlungen betonen insbesondere die Notwendigkeit der Vorab-Formulierung überprüfbarer Ziele politischer Maßnahmen, die Verwendung einer validen Methodik, die Veröffentlichung der in Auftrag gegebenen Wirkungsanalysen und die Ermöglichung von unabhängigen Replikationsstudien. Darüber hinaus wirbt der VfS bei Politik und Verwaltung für eine Weiterentwicklung der politischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen, um eine noch bessere Datenbasis für Wirkungsanalysen bei gleichzeitig umfassendem Datenschutz zu schaffen.

Leitlinien des Vereins für Socialpolitik für Ex post-Wirkungsanalysen auf Basis von Mikrodaten

Allgemeines

1. Wirkungsanalysen sollen transparent und nachvollziehbar sein. Die zugrundeliegenden Annahmen sollen deutlich gemacht werden. Methodische Grenzen der Evaluationsstudien sollten offen und umfassend diskutiert werden.
2. Potentielle Interessenkonflikte des Autors/der Autorin der Studie sind offen zu legen.
3. Evaluationsstudien sind unvoreingenommen und ergebnisoffen zu erstellen.
4. Die Ergebnisse von Evaluationsstudien sind neutral und werturteilsfrei zu präsentieren. Es ist auf den Unterschied zwischen Tatsachenbeschreibung, Interpretation und Bewertung der Ergebnisse zu achten. Darf eine Evaluationsstudie nicht ohne vorherige Einwilligung eines Auftraggebers/einer Auftragsgeberin oder Dritter veröffentlicht werden, so ist dies in der Veröffentlichung kenntlich zu machen.
5. Falls die Kriterien der Leitlinien nicht erfüllt werden können, sollte dies begründet werden, um so die Transparenz der Beschränkungen und der verwendeten Daten und Methodik sicherzustellen.

Methodik

Die wesentliche Herausforderung bei der Erstellung von Evaluationsstudien besteht darin, geeignete Methoden auszuwählen, die es erlauben, kausale Wirkungen von Eingriffen abzuschätzen und darauf aufbauend deren Effektivität und Effizienz zu beurteilen. Je nach Untersuchungsgegenstand und Datenlage können unterschiedliche Herangehensweisen und Methoden angemessen und zielführend sein. In jedem Fall sollte dargelegt werden, aufgrund welcher Annahmen die empirischen Ergebnisse kausal interpretiert werden können und unter welchen Prämissen die abgeleiteten Aussagen zur Effektivität von Eingriffen valide sind. Die Plausibilität dieser Annahmen soll begründet und diskutiert werden.

Bei Auswahl und Darstellung der Methodik sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden:

6. Die Wahl der Methodik soll dem Stand der Forschung und ethischen Standards entsprechen. Wenn immer möglich und sinnvoll sollten Wirkungsanalysen mit experimentellen oder quasi-experimentellen Methoden durchgeführt werden. Konzeptionell sollten die Analysen es ermöglichen, Gruppen, die von einer Maßnahme (stärker) betroffen waren (Interventionsgruppe), mit Gruppen, die nicht (oder weniger) betroffen waren (Kontrollgruppe), miteinander zu vergleichen. Deskriptive Analysen der Daten können als Ergänzung hilfreich sein.
7. Die Vergleichbarkeit der Interventions- und der Kontrollgruppen sollte transparent untersucht und umfassend diskutiert werden. Insbesondere sollte auf eine mögliche (Selbst-)selektion der Untersuchungseinheiten in die Interventions- und Kontrollgruppen eingegangen und eine mögliche Veränderung der Zusammensetzung der Interventions- und der Kontrollgruppen im Verlauf des Evaluationszeitraums untersucht werden. In der Konzeptionierungsphase einer Maßnahme kann es sinnvoll sein, mehrere Designs von Kontrollgruppen zu planen.
8. Evaluationsstudien sollen passende Ergebnismaße verwenden, mit denen die Wirkung einer Maßnahme sinnvoll quantifiziert werden kann. Sie sollten zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Wirkungen, sowie zwischen lokalen und globalen Effekten einer Maßnahme unterscheiden und gegebenenfalls die Nachhaltigkeit von deren Wirkung diskutieren.
9. Die Ergebnisse von Wirkungsanalysen sind sorgfältig zu diskutieren:
 - a. Methodische Unterschiede im Vergleich zu früheren Studien sollten diskutiert werden. Dies gilt in besonderem Maße bei abweichenden Ergebnissen.
 - b. Die Sensitivität der Ergebnisse bezüglich wichtiger Entscheidungen, die Analysemethodik und Daten betreffen, ist zu dokumentieren.
 - c. Die interne und externe Validität der Ergebnisse, d.h. die Richtigkeit der Ergebnisse und ihre Übertragbarkeit auf andere Situationen, soll diskutiert werden.
10. Im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten sollen die verwendeten Datensätze, Computerprogramme und mögliche weitere Dokumentationen verfügbar gemacht werden, um eine Replikation der Ergebnisse mit minimalem Aufwand zu ermöglichen. Wo dies nicht möglich ist, sollten die Gründe hierfür genannt werden. Die Wege des Datenzugangs sollten erläutert und dokumentiert werden.

Empfehlungen an Entscheidungsträger und -trägerinnen in Politik und Verwaltung

Entscheidungsträger und -trägerinnen in Politik und Verwaltung können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass vorhandenes Wissen und wissenschaftliche Methoden bei Evaluationsstudien noch besser genutzt werden. Gute Wirkungsanalysen können umso einfacher und kostengünstiger durchgeführt werden, je früher sie geplant werden. Die Qualität von Wirkungsanalysen kann durch Berücksichtigung des Evaluationsdesigns bereits bei der Planung einer Maßnahme und bei der Auftragsvergabe entscheidend beeinflusst werden:

1. Bei Planung einer Maßnahme sollte die Zielsetzung, die mit der Maßnahme erreicht werden soll, benannt und festgelegt werden. Zielgrößen und Erfolgskriterien der Maßnahme sollten bereits vorab (ex ante) definiert werden.
2. Um die Kosten für die Erhebung wichtiger Merkmale zu reduzieren, sollte die Evaluation einer Maßnahme schon vor Einführung der Maßnahme geplant und die notwendigen Daten sollten begleitend erhoben werden. Insbesondere sollte darauf geachtet werden, dass ausreichende Informationen über geeignete Kontrollgruppen bereitgestellt werden können.
3. Evaluationsstudien sollten ergebnisoffen vergeben werden.
4. Bei der Auftragsvergabe sollte auf die Verwendung einer validen Methodik (gemäß der Leitlinien) geachtet werden.
5. Evaluationen sollten zeitnah veröffentlicht werden, um eine breite wissenschaftliche und öffentliche Diskussion zu fördern.
6. Die verwendeten Datensätze, Programmcodes und mögliche weitere Dokumentationen sollten verfügbar gemacht werden, um eine unabhängige Replikation und Prüfung der Ergebnisse durch andere Forscher zu ermöglichen. Hierbei müssen die Erfordernisse des Datenschutzes eingehalten werden.
7. Sollten aktuelle datenschutzrechtliche Bestimmungen die Nutzung von Daten für Wirkungsanalysen sowie die Replikation solcher Studien in unangemessener Weise verhindern, so sollte eine entsprechende Weiterentwicklung der politischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen diskutiert werden.