STUDIE

GEBIETSREFORMEN SIND **SCHÄDLICH**

Erstmals hat eine Studie wissenschaftlich die Auswirkungen von Gebietsreformen untersucht. Das Ergebnis des Ifo Instituts und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung ist verheerend. Die Gründe erläutern die Studienleiter Sebastian Blesse und Felix Rösel im KOMMUNAL-Gastbeitrag.

Gebietsreformen gelten als Wunderwaffe in Zeiten knapper kommunaler Kassen. Alle westdeutschen Bundesländer haben in den 1970er Jahren Gemeinden und Landkreise zusammengelegt. In Ostdeutschland hält der Prozess unverändert an; Jahr für Jahr sinkt die Zahl der Gemeinden. Das Hauptargument: Größere Gemeindeverwaltungen seien günstiger, schlagkräftiger und deshalb besser für die Zukunft gerüstet als kleine Verwaltungen. Aber stimmt das wirklich?

Bei Gebietsreformen werden mehrere kleinere Gemeindeverwaltungen zu einer größeren Verwaltung zusammengelegt. Das soll im Regelfall Geld sparen oder zumindest die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen verbessern. Dahinter steht die Idee sogenannter Skaleneffekte: Die größere Verwaltung soll mehr sein als nur die Summe mehrerer kleiner Verwaltungen. Verwaltungsleistungen sollen dann zu einer besseren Qualität und niedrigeren Kosten erbracht werden.

Felix Rösel
studierte in Erfurt und Dresden und arbeitet an der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts.

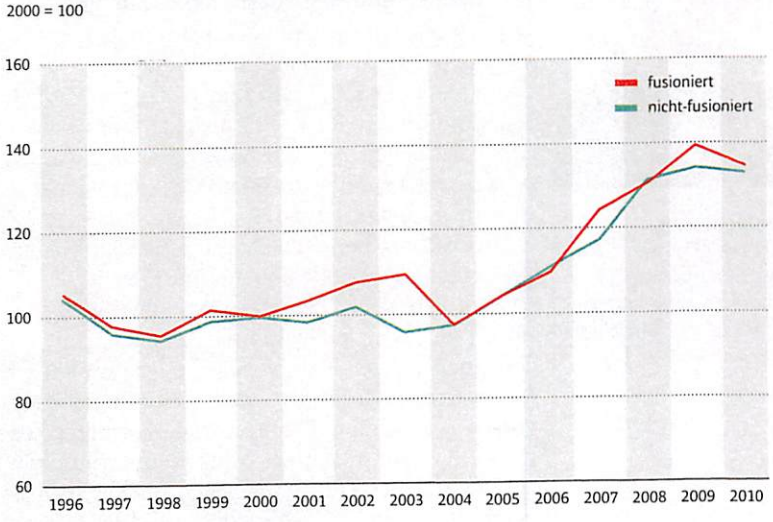
Soweit die jahrzehntelang nahezu unangefochtene Theorie. Vor kurzem haben Forscher jedoch begonnen, sie empirisch zu überprüfen. Innerhalb kurzer Zeit ist eine inzwischen beachtliche Zahl von Evaluationsstudien entstanden – mit einem robusten und durchaus überraschenden Ergebnis: Es sind so gut wie keine Einspareffekte bei früheren Gebietsreformen nachweisbar.

Die nebenstehende Abbildung illustriert anhand einer Gemeindegebietsreform in Brandenburg, wie Forscher zu dieser Einschätzung kommen. Die Ausgaben in brandenburgischen Gemeinden, die zwischen 2001 und 2003 zu größeren Gemeinden fusioniert wurden, entwickeln sich im Durchschnitt sowohl vor als auch nach der Gebietsreform genauso wie nicht-fusionierte Gemeinden. Schlussfolgerung: Die Vergrößerung der Gemeinden hatte keinen Effekt auf die kommunalen Ausgaben.

Wenig deutet auch darauf hin, dass sich die Leistungsqualität oder Effizienz von Kommunen durch Gebietsreformen verbessert. Schuldenstand, Wirtschaftswachstum oder Steuereinnahmen verän-

ILLUSTRATION/shutterstock

AUSGABEN DES VERWALTUNGSHAUSHALTES PRO EINWOHNER IN FUSIONIERTEN UND NICHT-FUSIONIERTEN GEMEINDEN



Die Grafik zeigt, dass sich die Ausgaben der Kommunen unabhängig davon sehr ähnlich entwickelt haben, ob es nun eine Gebietsreform gab oder nicht.

derten sich nach Fusionen in der Regel nicht. Evaluiert wurden Gebietsreformen in unterschiedlichen Ländern, zu unterschiedlichen Zeitpunkten, mit Gemeinden höchst unterschiedlicher Größenstruktur und großen Unterschieden im Aufgabenbestand sowie für kommunale Gebietsreformen auf Gemeinde- und auf Kreisebene. Doch ob Dänemark, Niederlande, Finnland, Deutschland, oder Schweiz – das Ergebnis war stets nahezu das Gleiche. Vereinfacht ausgedrückt: Bei Gebietsreformen werden mit viel Aufwand Schreibtische zusammengerückt. Ein ökonomischer Nutzen ergibt sich hieraus allerdings nicht.

Gebietsreformen verbessern also nicht unbedingt die Ausstattung mit öffentlichen Ressourcen. Ihre räumliche Verteilung ändert sich jedoch spürbar. In eingemeindeten Orten werden Rathäuser und Gemeindeämter geschlossen, Mitarbeiter ziehen in den neuen Hauptort oder müssen pendeln. Der Verlust des Verwaltungssitzes kostet Kaufkraft und Einwohner. Studien können inzwischen überzeugend

zeigen, dass Gebietsreformen das Gefälle zwischen ohnehin prosperierenden städtischen Kerngebieten und dem Umland verstärken können. Diese Umverteilungseffekte von Gebietsreformen spielten in der Wissenschaft, aber auch in der öffentlichen Debatte bisher eine eher untergeordnete Rolle. Sie sollten jedoch verstärkt in den Blick genommen werden; Gebietsreformen können die anhaltende Landflucht noch zusätzlich befeuern.

Die Hauptsorge bei Gebietsreformen ist jedoch der Verlust an Bürgernähe. Nicht nur räumlich nehmen die Distanzen zu, der „Draht" zwischen Lokalpolitik und Bürgerschaft wird bereits rechnerisch länger. Seit den flächendeckenden Gebietsreformen der 1970er Jahre gibt es 300.000 ehrenamtliche Mandatsträger weniger in Westdeutschland. In Ostdeutschland sank die Zahl der ehrenamtlichen Kommunalpolitiker zwischen 1990 und 2017 von 120.000 auf 37.000. Der Hauptgrund auch hier: Gebietsreformen. Durch die Gemeindefusionen reduzierte sich also die Zahl der lokalen Ansprechpartner erheblich, während die Zahl der Probleme und Bürgeranliegen wohl kaum geringer geworden sein dürfte.

Die sinkende Zahl von Gemeinderäten und Bürgermeistern rüttelt auch an der Verankerung der Demokratie in der Bevölkerung. In einigen deutschen Gemeinden hat der Gemeinderat inzwischen weniger Sitze als die Gemeinde Ortsteile. Etliche Bürger sehen in anonymen Großgemeinden ihre Interessen zunehmend weniger bis gar nicht mehr vertreten. Es entsteht der Eindruck von der Politik „vergessen" worden zu sein. Studien aus zahlreichen europäischen Ländern zeigen, dass Gebietsreformen zu einer niedrigeren Wahlbeteiligung bei Gemeinderatswahlen führen. Das Vertrauen in und das Interesse an der Lokalpolitik schwinden. Gebietsreformen sind keine rein technische Verwaltungsangelegenheit – sie berühren auch die Fundamente der Demokratie.

Sebastian Blesse
arbeitet am ZEW Mannheim im Forschungsbereich "Unternehmensbesteuerung und Öffentliche Finanzwirtschaft"

Mit Blick auf aktuelle Evaluationsstudien kann man die Kosten-Nutzen-Bilanz groß angelegter Gebietsreformen bestenfalls als gemischt bezeichnen. Größere Verwaltungseinheiten bedeuten keineswegs automatisch niedrigere Ausgaben oder eine höhere Effizienz. Das gilt sowohl für Gebietsreformen auf Kreis- als auch auf Gemeindeebene. Gebietsreformen haben aber nachweisbar unliebsame regionalwirtschaftliche und politische Nebenwirkungen. Diese Ergebnisse mahnen zur Zurückhaltung bei der Schaffung (zu) großräumiger Gebiets- und Verwaltungsstrukturen.

Natürlich gibt es in Einzelfällen gute Gründe für freiwillige Gemeindezusammenschlüsse. Im Allgemeinen sollten aber weniger eingriffsintensive Alternativen flächendeckenden Gebietsreformen vorgezogen werden. Die Potenziale von interkommunaler Zusammenarbeit, Aufgabenneuzuordnungen zwischen staatlichen Ebenen oder Leistungsvergleichen bzw. „Benchmarks" oder der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung werden häufig noch nicht ansatzweise ausgeschöpft.