

# THEMA: KOMMUNALREFORM

## Wenig Nutzen, viele Kosten

KOMMUNALREFORMEN Wissenschaftliche Studien bezweifeln Effektivität

Von Daniela Elsässer

### STATISTIK

- Kirm 9700 Einwohner. Davon sind 22,3 % älter als 65 Jahre.
- VG Meisenheim 7800, davon 23,7 % älter als 65
- VG Bad Münster am Stein-Ebernburg 7200, davon 23,4 % älter als 65
- VG Bad Kreuznach 9000, davon 20,8 % älter als 65
- VG Stromberg 9300, davon 22,8 % älter als 65
- Stand 31.12.2015, Quelle: Statistisches Landesamt

Vor allem die finanziellen Probleme machen den Verwaltungsvereinfachungen zu schaffen. „Seit zwei Jahrzehnten verbuchen die Kommunen auch in wirtschaftlichen Boomzeiten einen negativen Finanzierungssaldo“, heißt es im Gutachten.

### Kommunen haben große finanzielle Probleme

Im Fokus steht dabei vor allem die Leistungsfähigkeit der kommunalen Verwaltung. Dies geht aus einem Gutachten zu der TU Kaiserslautern zur geplanten Fusion hervor. Äußere Rahmenbedingungen wie der demografische Wandel, die Ansprüche der Bürger an eine moderne Verwaltung und fiskalische Probleme der Kommunen werden im Gutachten als Hauptgründe für die geplanten Fusionen angeführt.

Stromberg sowie die verbandsfreie Stadt Kirm.

Während die Auflösung der VG BME bereits beschlossene Sache ist, zeichnet sich eine langfristige Lösung für die anderen kommunalen Einheiten – von der alle Beteiligten auch überzeugt sind – bisher nicht ab.

Und, ob die Zusammenschlüsse der Verbandsgemeinden den gewünschten Effekt überhaupt erzielen, ist nicht einmal sicher. Zu diesem Schluss kommt Felix Rösel, Doktorand am ifo-Institut. Anders als das Gutachten, das die rheinland-pfälzische Regierung der Fusion zugrunde legt, hat er sich verschiedene Studien von tatsächlich durchgeführten Reformen angeschaut und die Ergebnisse zu Papier gebracht.

### Qualität der Leistungen durch Fusionen nicht erhöht

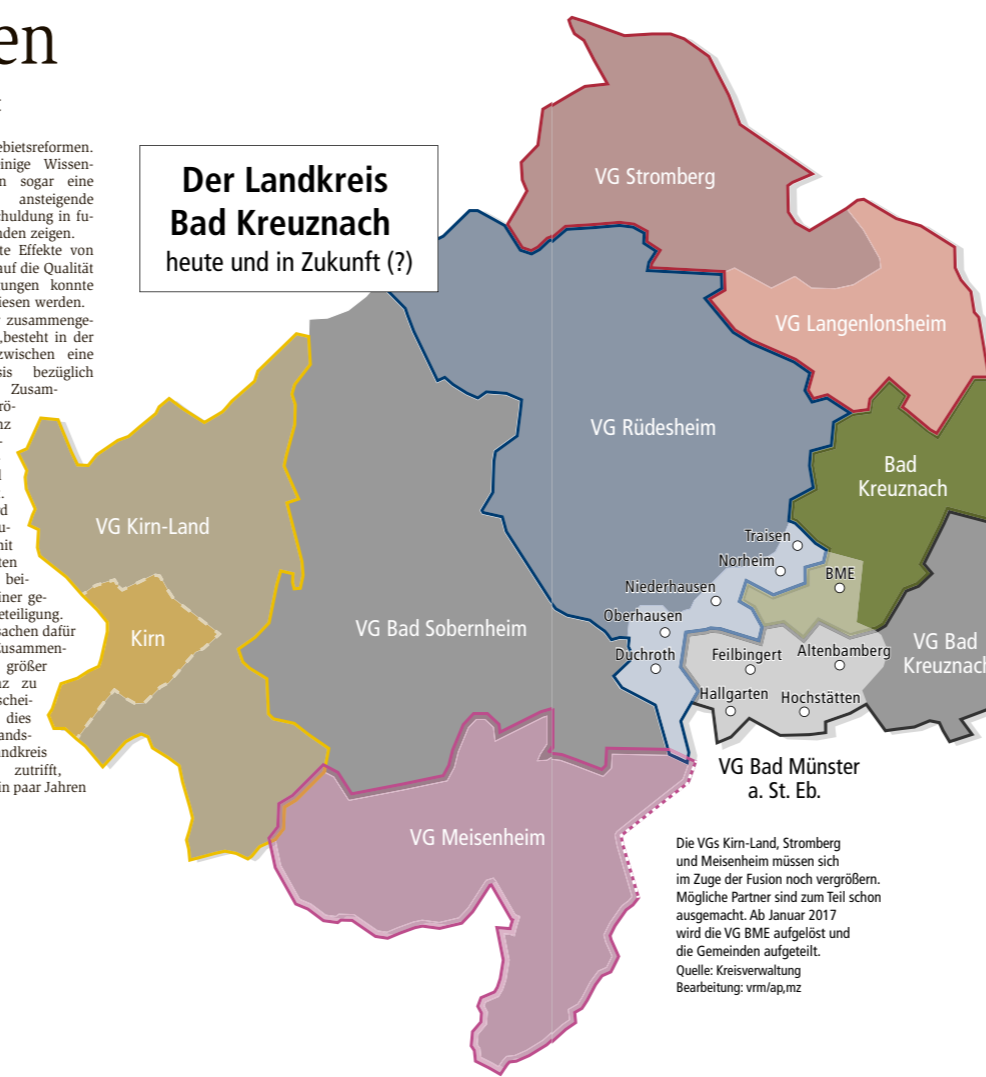
In seinem Beitrag fasst er die Ergebnisse von Fusionen in deutschen Bundesländern, aber auch in Ländern wie der Schweiz oder Finnland zusammen. So wird unter anderem deutlich, dass „fusionierte Gemeinden gegenüber nicht-fusionierten weder einen signifikanten Rückgang der Gesamtausgaben noch der laufenden Ausgaben oder der Personalausgaben“ aufweisen, heißt es in seinem

Bericht zu den Gebietsreformen. Im Gegenteil, einige Wissenschaftler konnten sogar eine überproportional ansteigende kommunale Verschuldung in fusionierten Gemeinden zeigen.

Auch signifikante Effekte von Gebietsreformen auf die Qualität öffentlicher Leistungen konnte so nicht nachgewiesen werden.

Aufgrund dieser zusammengetragenen Fakten „besteht in der Wissenschaft inzwischen eine deutliche Skepsis bezüglich eines möglichen Zusammenhangs von Größe und Effizienz von Gebietskörperschaften“, bemerkt Felix Rösel in seinem Bericht. Im Gegenteil wird deutlich, dass Fusionen meist mit politischen Kosten einhergehen, wie beispielsweise mit einer geringeren Wahlbeteiligung. Eine der Hauptursachen dafür ist die mit den Zusammenschlüssen immer größer werdende Distanz zu politischen Entscheidungsträgern. Ob dies auch auf die Verbandsgemeinden im Landkreis Bad Kreuznach zutrifft, wird sich erst in ein paar Jahren zeigen.

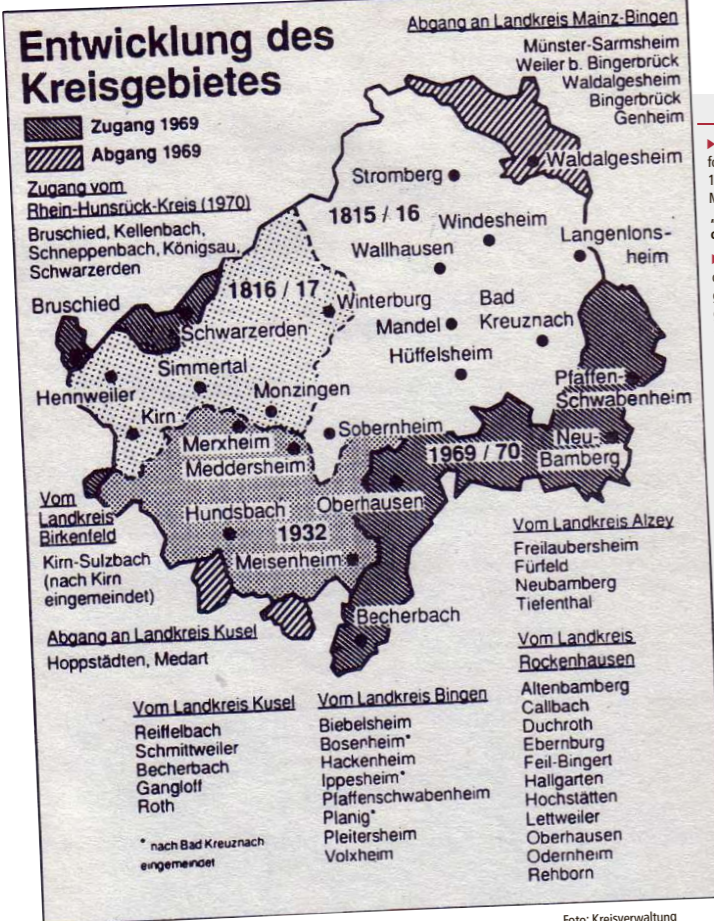
### Der Landkreis Bad Kreuznach heute und in Zukunft (?)



### DER LANDKREIS UND SEINE VERÄNDERUNGEN

- Bereits Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre gab es eine **Verwaltungsreform**.
- Im Zuge dieser Reform wurden zahlreiche **Gemeinden in den Landkreis Bad Kreuznach eingemeindet**. Unter anderem Duchroth, Feilbingert, Oberhausen an der Nahe (aus dem aufgelösten Landkreis Rockenhausen), Frei-Laubersheim, Fürfeld, Neu-Bamberg (aus dem aufgelösten Landkreis Alzey) und Bielsheim, Pfaffen-Schwabenheim und Volxheim (aus dem aufgelösten Landkreis Bingen), um nur einige Beispiele zu nennen.
- Basis dafür war das Landesgesetz über die **Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz** (in seiner jeweils aktuellen Fassung).
- Quelle: Innenministerium RLP

Die VGs Kirm-Land, Stromberg und Meisenheim müssen sich im Zuge der Fusion noch vergrößern. Mögliche Partner sind zum Teil schon ausgemacht. Ab Januar 2017 wird die VG BME aufgelöst und die Gemeinden aufgeteilt. Quelle: Kreisverwaltung Bearbeitung: vrm/ap/mz



### HISTORIE

- Die letzte größere Gebietsreform in Rheinland-Pfalz wurde 1969 bis 1978 durchgeführt. Das Motto dieser Reform lautete „Verwaltungsvereinfachung“.
- Während dieser Reform wurden die **Verbandsgemeinden** gebildet und die Anzahl der Regierungsbezirke von fünf auf drei verringert.
- Im Jahre 2000 wurden diese **Regierungsbezirke** dann aufgelöst. Dafür wurde die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) und die Struktur- und Genehmigungsdirektion (SGD) ins Leben gerufen. Sie sind an funktionalen Aspekten orientierte Verwaltungseinheiten.
- Derzeit sollen auf Basis des Ersten Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform **Verbandsgemeinden** mit weniger als 12.000 Einwohnern fusionieren, ebenso verbandsfreie Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern.
- Außerdem soll anschließend die **Kreisstruktur** reformiert werden.
- Quelle: Gutachten zur Fusion der TU Kaiserslautern

## Auch Landkreise stehen auf dem Prüfstand

ZUKUNFTSPÄNE Wissenschaftliche Untersuchungen sollen Klarheit für politische Entscheidungen bringen

Von Daniela Elsässer

**KREIS BAD KREUZNACH.** Koffer packen und einen Umzugswagen bestellen, das müssen die Orte der Verbandsgemeinde (VG) Bad Münster am Stein-Ebernburg (BME) zwar nicht, trotzdem beginnt das Jahr 2017 für sie mit einem Umzug in eine neue Heimat. Damit ist die erste Fusion von VGs im Landkreis Bad Kreuznach perfekt.

### Viele Projekte sind noch nicht abgeschlossen

Derzeit wird vor allem der Fusionsbedarf der **VG Stromberg** stark diskutiert. Als potenzieller Partner kommt nur die VG Langenlonsheim infrage, die unter anderem aufgrund der desolaten Haushaltslage der Stromberger einen freiwilligen Zusammenschluss bisher allerdings ablehnt. **Ausgang:** Unklar. Auch in Sachen Fusion der Stadt Kirm mit der **VG Kirm-Land** tut sich seit Langem nichts. Klar ist, die Fusion soll 2019 abgeschlossen sein. Erst dann soll auch ein neuer VG-Bürgermeister gewählt werden. Derzeit ist der amtierende Bürgermeister Werner Müller, seine Amtszeit läuft 2017 ab. Anschließend kann ihn die Kreisverwaltung zur „beauftragten Person für die Amtsgeschäfte in Kirm-Land“ bestellen,

doch die Fusion erfolgt ist. Doch die Stadt um Bürgermeister Kilian wehrt sich gegen die Fusion, will die Stadt als Zentrum erhalten und macht Gegenvorschläge, wie etwa die Eingemeindung der Dörfer in die Stadt, die dann als Ortsteile fungieren. **Ausgang:** Die Vorgabe des Landes ist eindeutig, bis das Ziel erreicht ist, wird sicher noch viel Porzellan zerbrochen werden.

Darüber hinaus hat auch die **Bad Kreuzbacher VG** einen Fusionsbedarf. Eigentlich. Denn nach der Eingemeindung liegt die Einwohnerzahl, die eine Fusion notwendig machen würde, dann über den derzeit gültigen Schwellenwert. „Es ist jedoch im Dritten Landesgesetz zur Auflösung der Verbandsgemeinde BME unter § 1 Abs. II geregelt, dass die VG Bad Kreuznach im Zuge der zweiten Stufe der Verwaltungsreform (unter Hinzuziehung der Landkreise) eine weiteren Betrachtung unterzogen wird. Pläne gibt es hierfür im Augenblick keine konkreten“, erklärt der Bad Kreuzbacher VG-Bürgermeister Peter Frey.

„Die Fusion mit der VG Wöllstein, die immer noch unterhalb der Schwellenwerte des Grundgesetzes liegt und liegen wird, bleibt eine logische Folge und wird auch zum gegebenen Zeitpunkt (frühestens 2024) angestrebt“, betont er. **Ausgang:** Erst eine Kreisreform wird hier endgültige Klarheit bringen. Auch die Verbandsgemeinde **Meisenheim** muss fusionieren. Eine Zeit lang hatten die Meisen-



### IM VERGLEICH

- In **Hessen** gibt es 426 Gemeinden und 21 Landkreise sowie kreisfreie Städte.
- In **Baden-Württemberg** gibt es 1101 Gemeinden und 35 Landkreise sowie kreisfreie Städte.
- In **Sachsen-Anhalt** gibt es elf Landkreise, 18 Verbandsgemeinden, drei kreisfreie Städte und 215 kreisangehörige Gemeinden (davon 101 Einheitsgemeinden und 114 Mitgliedsgemeinden von Verbandsgemeinden).
- **Quellen:** Innenministerium Hessen, Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt.

Die Stadt Bad Münster am Stein-Ebernburg hat sie schon hinter sich, die Fusion – und gehört jetzt zu Bad Kreuznach. Ob es Einsparungen bringt? Mal abwarten...

## „Draht zur Politik geht verloren“

FUSION Experte über Kosten und Effekte der Reformen



**KREIS BAD KREUZNACH/DRESDEN.** Keine nachweisbaren kausalen Zusammenhänge zwischen Einwohnerzahl und kommunalen Ausgaben – zu diesem Schluss kommt Felix Rösel, Doktorand des ifo Institut – Leibniz Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München (Niederlassung Dresden) in seinem Beitrag zum Thema Gebietsreformen. In der Allgemeinen Zeitung erklärt der Experte, was für und gegen Fusionen spricht.

### INTERVIEW

**Herr Rösel, nach Auswertung der vorhandenen Studien: Gibt es einen Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und kommunaler Effizienz? Verringern sich die kommunalen Ausgaben mit Vergrößerung der Einheit?**

Sinkende Kosten bei steigender Größe sind ein Phänomen in der industriellen Produktion. Dort nennt man das Skaleneffekte. Kommunale Verwaltungen sind aber keine Industriebetriebe, sondern Dienstleister mit einem hohen Anteil an Sozialausgaben. Es gibt daher von vornherein schon sehr wenig Spielraum für großbedingte Einspareffekte. Aktuelle wis-

senchaftliche Evaluationen von Gebietsreformen finden auch nur wenig Nachweise für einen Zusammenhang von Pro-Kopf-Ausgaben und der Größe von Gemeinden und Landkreisen. Plausibler ist für mich im Übrigen auch eher ein Zusammenhang von Ausgaben und Siedlungsdichte. Die ändert sich aber natürlich nicht durch Gebietsreformen.

**Die rheinland-pfälzische Landesregierung nennt drei Hauptgründe für die angestrebten Fusionen: Den demografischen Wandel, die technische Entwicklung im EDV-Bereich (die eine Verringerung der Arbeitsintensität und des Personalbedarfs zur Folge hat) und fiskalische Problematik. Sind aus wissenschaftlicher Sicht hier Verbesserungen durch Fusionen zu erwarten?**

Solange die Verwaltung im gleichen Maß reduziert werden kann, wie die Bevölkerung zurückgeht, ist der demografische Wandel per se kein Argument für eine Gebietsreform. Das gilt auch für die Alterung der Gesellschaft. Die Kommunen geben ihr Geld überwiegend für junge Menschen aus, zum Beispiel für Kitas und Schulen. Die Verschiebung der Altersstruktur in Richtung ältere Generationen dürfte deshalb die Haushalte zumindest auf kommunaler Ebene paradoxerweise sogar eher entlasten. Die Ursachen für die finanzielle Schiefelage von Kommunen sind sehr vielfältig. Hier ist das Land erst einmal über die Kommunalaufsicht und den kommunalen Finanzausgleich gefragt. Zu kleinteilige Strukturen sind nur in wenigen Fällen das eigentliche Problem.

### WISSENSCHAFT

- **Ex-Ante-Analysen** versuchen, anhand bestimmter Annahmen im Vorfeld von Reformen zu prognostizieren, was eine Gebietsreform sparen könnte. Diese Analysen waren bis vor etwa fünf Jahren die Regel bei der Entscheidung für oder gegen Fusionen.
- In **Ex-post-Evaluationen** werden dagegen die **tatsächlichen Wirkungen von bereits durchgeführten Gebietsreformen** untersucht. Dafür muss man allerdings einige Zeit warten, deshalb gibt es verlässliche Evidenz erst seit wenigen Jahren.
- **Beide Arten der wissenschaftlichen Analyse** haben sicher ihre Berechtigung. Allerdings scheint es, dass **Ex-Ante-Analysen** von Gebietsreformen deutlich zu optimistisch waren, was die Frage von Einsparungen angeht. Sinnvoll wäre es, tiefgreifende Maßnahmen wie **Gebietsreformen künftig immer mit Evaluationen zu verknüpfen**. Das wissenschaftliche Instrumentarium dafür steht bereit.

**Spricht aus wissenschaftlicher Sicht entsprechend der aktuellen Faktenlage generell etwas für die Fusion von Gebietskörperschaften?**

Mitunter wird befürchtet, dass kleine kommunale Verwaltungen zunehmend weniger qualifiziertes Personal finden. Wahr ist in der Tat, dass große Verwaltungen attraktivere Aufstiegschancen bieten als kleinere Verwaltungen. Man muss aber zugleich bedenken, dass der Verlust einer Gemeinde- oder Kreisverwaltung für den jeweiligen Ort spürbare negative Folgen für das lokale Wachstum hat. Das kann mitunter auch nicht durch kleine Wachstumsimpulse wettgemacht wer-

den, die man nach der Fusion von Kleinstgemeinden beobachtet hat. Das wäre eventuell ein zweites Argument.

### Welche politischen Kosten gehen oft mit Fusionen einher?

In der Diskussion entsteht häufig der Eindruck, es ginge bei Gebietsreformen lediglich um technische Dinge, wie das Zusammenlegen von Verwaltungen. Gebietsreformen haben aber auch Folgen für die politische Teilhabe. Viele Menschen fühlen sich in Großgemeinden nicht mehr repräsentiert und der direkte Draht zur Kommunalpolitik geht verloren. Neueste Studien zeigen, dass darunter die Wahlbeteiligung leidet, kann, dass sich weniger Kandidaten bei Kommunalwahlen finden und auch, dass der Frust der Menschen nach Gebietsreformen Populisten in die Hände spielt. Diese Dinge sind in der Vergangenheit leider viel zu stark unterschätzt worden.

Das Interview führte Daniela Elsässer.

### IFO-INSTITUT

- Das ifo Institut ist eines der führenden **Wirtschaftsforschungsinstitute** in Europa.
- Es ist durch einen Kooperationsvertrag eng mit der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU) verbunden und hat seit 2002 den Status eines „**Instituts an der Universität München**“.
- Das ifo Institut ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft und wird von Bund und Ländern im Rahmen der gemeinschaftlichen Forschungsförderung nach Artikel 91b GG als **Forschungseinrichtung** institutionell gefördert.
- Quelle: ifo-Institut

### KOMMENTAR



### Ganz umsonst

Daniela Elsässer zur Gebietsreform  
delsaesser@vrm.de

**S**tichwort: Verwaltungsvereinfachung. So lautete Ende der 1960er Jahre die Motivation, aus der heraus die Verbandsgemeinden gegründet wurden. Heute, rund 45 Jahre später, haben einige von ihnen ausgedient. So sieht es zumindest das Erste Landesgesetz der Kommunal- und Verwaltungsreform vor. Durch Zusammenschlüsse soll die Effektivität der kommunalen Einheiten verbessert werden. So prognostiziert es auch ein Gutachten, das im Vorfeld angefertigt wurde. Doch wissenschaftliche Untersuchungen, die Effektivität von Fusionen nach dem Zusammenschluss unter die Lupe genommen haben, kommen zu einem ganz anderen Ergebnis: kein Rückgang der Ausgaben. Sogar von einem Anstieg der Schulden und verdrossenen Wählern ist die Rede. Also, wozu dann das ganze Verhandeln, Versprechen, Vereinbaren? Vielleicht – und so sieht es anhand der aktuellen wissenschaftlichen Faktenlage aus – war am Ende alles umsonst. Die Finanzen der Kommunen werden dadurch nicht besser. Doch das Land setzt seinen Weg unbeirrt fort. Hat jetzt sogar schon die Kreisreform im Blick und macht vorab – na was wohl? – zuerst einmal eine wissenschaftliche Untersuchung zum Nutzen einer solchen Reform. Das kostet wieder Geld und Zeit. Am Ende werden einige Linien auf der Karte neu gezogen, Gemeinden in andere Kreis verschoben. Möglicherweise sogar genau dorthin, wo sie vor etwa 50 Jahren hergekommen sind. In der Summe wirkt das Vorgehen planlos, sinnlos, willkürlich. Und beschäftigt unzählige Mitarbeiter des Landes und der Kommunen, die mit Steuergeldern bezahlt werden.