

Kreise gewachsen – Bilanz durchwachsen: Zehn Jahre Kreisgebietsreformen in Sachsen und Sachsen-Anhalt

ABSTRACT

Am 1. August 2008 fusionierten 29 sächsische Landkreise und kreisfreie Städte zu 13 neuen Verwaltungen. Gut ein Jahr zuvor reformierte das Nachbarland Sachsen-Anhalt seine Kreisstruktur. Zu den Geburtstagen will vielerorts allerdings nur wenig Feierlaune aufkommen. Auch gut ein Jahrzehnt nach der Reform ist in den neuen Großkreisen kaum eine gemeinsame Identität entstanden, das Interesse der Bürger an der Kreispolitik ist rückläufig. Außerdem sind die erhofften Einspareffekte sowohl in Sachsen als auch in Sachsen-Anhalt zumindest bisher ausgeblieben.

Im August 2018 feiern die sächsischen Landkreise Geburtstag. Vor einem Jahrzehnt entstanden in Sachsen durch Fusionen von bis zu vier bestehenden Landkreisen die einwohnermäßig zweitgrößten Kreisverwaltungen Deutschlands – nach Nordrhein-Westfalen. Die Reform war Teil einer großangelegten Umstrukturierung der sächsischen Verwaltung, die zu einer Reduktion der Bürokratie, mehr Bürgernähe sowie niedrigeren Verwaltungsausgaben führen sollte (Sächsisches Staatsministerium des Innern 2007). Im Nachbarland Sachsen-Anhalt trat schon gut ein Jahr zuvor die dortige Kreisgebietsreform in Kraft. Auch hier war eines der Kernziele der Reform die „Ermöglichung [einer] kostengünstigen kreislichen Verwaltungsstruktur“¹.

Die Kreisgebietsreformen 2007 und 2008 brachten dabei nicht nur für die Verwaltung, sondern auch für Kreispolitiker und Bürger große Veränderungen mit sich. Eine Evaluation der Folgen der groß angelegten Reformen erscheint insofern angezeigt. Zwei neuere Studien untersuchen jetzt umfassend die Auswirkungen der Kreisgebietsreformen in Sachsen und Sachsen-Anhalt (Rösel 2017, Blesse und Rösel 2018). In diesem Beitrag stellen wir die wichtigsten Ergebnisse vor. Auch wenn sich beide Studien in ihrer Methodik bisweilen unterscheiden, gelangen sie doch für beide Bundesländer zu den gleichen Schlussfolgerungen: Kurz- bis mittelfristig haben weder in Sachsen noch in Sachsen-Anhalt die Kreisfusionen die finanzielle Situation der Landkreise verbessert. Dafür ging jedoch die Wahlbeteiligung bei

* Sebastian Blesse ist Doktorand am ZEW Mannheim. Felix Rösel ist Post-Doc an der Dresdner Niederlassung des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

¹ Siehe LT-Drs. 4/2182 (ST), S. 11.

Kreistagswahlen zurück. Die Bilanz der Kreisgebietsreformen fällt damit allenfalls gemischt aus.

BISHER KEINE EINSPARUNGEN

Zunächst blicken wir nach Sachsen. Rösel (2017) untersucht die kurz- bis mittelfristigen Auswirkungen der Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen auf die Finanzen der Landkreise bis zum Jahr 2013.² Er zeigt, dass sich die öffentlichen Ausgaben in den sächsischen Landkreisen sowohl vor als auch nach den Kreisfusionen genauso entwickelten wie in Landkreisen anderer Bundesländer, die auf Kreisfusionen verzichteten. Rösel (2017) schlussfolgert, dass sich in Sachsen auch ohne Fusionen die Ausgaben in etwa so entwickelt hätten, wie sie es mit Fusionen getan haben. Zumindest in den ersten fünf Jahren im Nachgang der Reform, die der Untersuchung zugrunde liegen, hat die sächsische Kreisgebietsreform damit keine nachweisbaren Einsparungen erbracht.

Nicht viel anders sieht es im Nachbarbundesland Sachsen-Anhalt aus. Die dortige Kreisgebietsreform 2007 untersuchen Blesse und Rösel (2018). Zum Stichtag 1. Juli 2007 wurden in Sachsen-Anhalt 24 frühere Landkreise und kreisfreie Städte zu 14 neuen, größeren Verwaltungen zusammengeschlossen. Im Gegensatz zu Sachsen waren in Sachsen-Anhalt nicht alle Landkreise von Fusionen betroffen – zwei Landkreise wurden nicht fusioniert. Diese Kontrollgruppe erlaubt es, die Effekte der Kreisfusionen herauszuarbeiten. Alle Landkreise in Sachsen-Anhalt – fusioniert und nicht-fusioniert – unterlagen den gleichen Einflüssen wie Aufgabenänderungen, Änderungen im kommunalen Finanzausgleich oder Personal- und Sachkostenzuwächsen. Der einzige Unterschied zwischen beiden Gruppen ist, dass einige Landkreise im Jahr 2007 zu deutlich größeren Verwaltungen fusioniert wurden, während die Grenzen zweier anderer Landkreise unverändert blieben. Wenn es Einspareffekte durch die Fusionen gegeben hätte, sollten sich nach den Fusionen die Ausgaben in den fusionierten Landkreisen anders entwickeln als in den nicht-fusionierten Landkreisen. Die entsprechende Differenz entspräche der „Rendite“ der Fusionen.

Abbildung 1 zeigt jedoch, dass sich die Verwaltungsausgaben³ in fusionierten und nicht-fusionierten Landkreisen völlig gleichmäßig entwickeln – vor und nach der Kreisreform. Die grüne Linie zeigt die durchschnittlichen Verwaltungsausgaben je Einwohner in jenen Landkreisen, die im Jahr 2007 zu größeren Landkreisen fusioniert wurden. Die durchschnittliche Ausgabenentwicklung in den nicht-fusionierten Landkreisen (graue Linie) verläuft vollkommen parallel. Zwischen 2007 und 2014 stiegen in fusionierten und nicht-fusionierten Landkreisen die Verwaltungsausgaben je Einwohner gleichermaßen um circa 27 bis 28 % an –

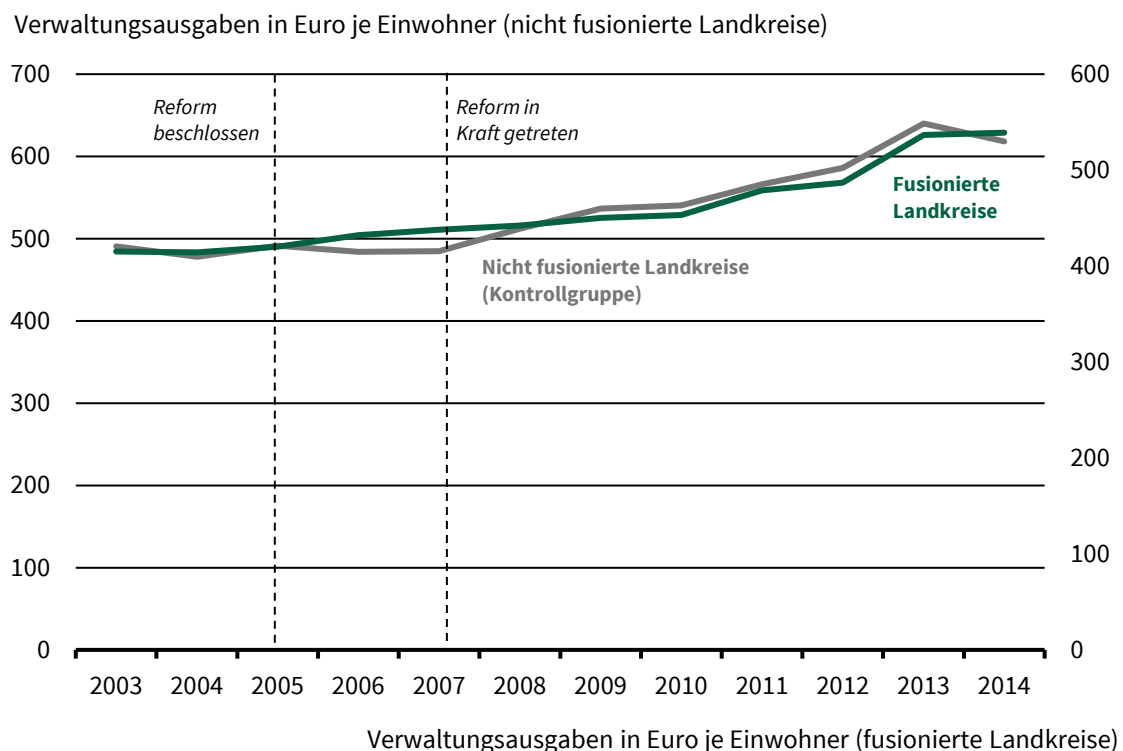
² Für deutschsprachige Zusammenfassungen siehe Rösel (2016a, 2016b).

³ Wir verstehen hierunter die Summe von Personalausgaben, der Ausgaben für laufenden Sachaufwand sowie für Mieten und Pachten, Bewirtschaftung der Grundstücke, baulichen Anlagen usw. und Zinsausgaben.

verglichen mit der Zeit vor der Reform. Die Differenz – also die potenzielle „Fusionsrendite“ – ist quasi null. Die Kreisgebietsreform hat den fusionierten Landkreisen keinen messbaren Vorteil im Bereich der Verwaltungsausgaben gebracht. Ganz im Gegenteil: In der Zeit zwischen Ankündigung der Fusionen (2005) und deren Vollzug (2007) gaben die zur Fusion vorgesehenen Landkreise sogar deutlich mehr Geld aus.⁴

Abb. 1

Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt ohne Wirkung auf die Ausgaben



Hinweis: Die Abbildung zeigt die durchschnittlichen Verwaltungsausgaben in den neun im Jahr 2007 fusionierten Landkreisen Sachsens-Anhalts (graue Linie, rechte Skala) und den zwei nicht-fusionierten Landkreisen (graue Linie, linke Skala). Verwaltungsausgaben umfassen Personal-, Sach-, Miet-, Unterhaltungs- und Zinsausgaben.

Möglicherweise führten die Reformen jedoch zu Verschiebungen innerhalb der Ausgabenbereiche. Rösel (2017) untersucht, ob sich die Ausgaben in anderen Bereichen als den Verwaltungsausgaben, zum Beispiel im Bereich Soziales oder Bildung, verändert haben. Auch

⁴ Dieses Verhalten wird als Common-Pool-Effekt bezeichnet und kann regelmäßig im Vorfeld von Gebietsreformen beobachtet werden (Blesse und Rösel 2017). Anschaulich dazu Peter Heimrich, Landrat des zur damaligen Zeit zur Fusion vorgesehenen Landkreises Schmalkalden-Meinungen in Thüringen: „Wir werden nicht mit irgendwelchen Rücklagen in eine Fusion gehen“, sagte der Landrat. „Das ist unsere Kohle. Die wird jetzt ausgegeben. Bums, Aus, Ende.“ (Südthüringer Zeitung vom 22.10.2016, S. 1).

hier fanden sich jedoch in keiner der genannten Fälle messbare Änderungen im Ausgabeverhalten. Im Falle von Sachsen-Anhalt untersuchen Blesse und Rösel (2018) die Effekte der Kreisreform in Sachsen-Anhalt auf unterschiedliche Teilausgaben wie Personal-, Sach- oder Zinsausgaben sowie auf die Personalbestände, gemessen in Vollzeitstellen. Die Ergebnisse unterscheiden sich allerdings nur unwesentlich von Abbildung 1; in keinem Fall gibt es einen Hinweis auf signifikante Einsparungen.

INTERESSE DER BÜRGER SCHWINDET

Aus finanzieller Sicht haben die Kreisreformen in Sachsen und Sachsen-Anhalt damit keine messbare Verbesserung gebracht. Die Zufriedenheit der Bevölkerung mit den Kreisreformen ist daher überschaubar. In Sachsen wünschen sich – über sämtliche Altersschichten hinweg – 11 bis 13 % aller Einwohner die alten Kreisgrenzen zurück.⁵ In Sachsen-Anhalt sind 10 Jahre nach der Reform sogar 45 % der Bevölkerung unzufrieden mit der Kreisgebietsreform, lediglich 30 % der Bevölkerung sind mit den Fusionsergebnissen zufrieden.⁶

Der geäußerte Unmut kommt letztlich auch in der Kreispolitik an. 85% aller Kreistagsmitglieder in Mecklenburg-Vorpommern beobachten nach der dortigen Kreisgebietsreform im Jahr 2011 ein gesunkenes Interesse der Bürger an der Kreispolitik. 88 % aller Kreispolitiker können zudem noch keine neue Kreisidentität erkennen (Hesse 2016). Beobachter sorgen sich nicht zuletzt deshalb um die Folgen der Gebietsreformen für die lokalen Sozialstrukturen und die Demokratie vor Ort.⁷ In Sachsen-Anhalt führten die Kreisfusionen zu einem Rückgang der Wahlbeteiligung bei Kreistagswahlen um 4 Prozentpunkte (Blesse und Rösel 2018), in Sachsen um 3 bis 3,5 Prozentpunkte (Rösel 2017). In beiden Ländern ist zudem der Stimmanteil für rechtspopulistische bzw. -extreme Parteien bei den Kreistagswahlen gestiegen – und das bereits deutlich vor der Gründung der AfD und vor der Flüchtlingskrise von 2015.

FAZIT

Zehn Jahre nach der Kreisgebietsreform in Sachsen und elf Jahre nach den Kreiszusammenlegungen in Sachsen-Anhalt fällt die Bilanz beider Reformen bestenfalls gemischt aus. Die erhofften schlankeren Strukturen und niedrigeren Verwaltungsausgaben können fünf

⁵ Sächsische Zeitung vom 26.02.2018, Die meisten wünschen sich mehr Polizei, S. 2.

⁶ Volksstimme online vom 12.04.2017, Umfrage: Kreisgebietsreform stößt auf geteiltes Echo, <https://www.volksstimme.de/sachsenanhalt/umfrage-kreisgebietsreform-stoesst-auf-geteiltes-echo/1491928053000>.

⁷ „Die Kreisgebietsreformen waren ein großer Fehler. Sie haben die Verwaltung nicht nur nicht kostengünstiger gemacht, sondern auch noch die alten Sozialstrukturen zerstört. Dadurch ist die Demokratie stark beschädigt worden.“ Petra Köpping, Sächsische Staatsministerin für Gleichstellung und Integration, SPD (Sächsische Zeitung, 14.11.2016).

bis sieben Jahre nach der Reform noch nicht nachgewiesen werden. Zudem fehlt es vielerorts noch immer an einer gemeinsamen Identität; etliche Bürger haben sich nach der Reform von der Kreispolitik abgewendet.

Auch aufgrund der durchwachsenen Erfahrungen in Sachsen und Sachsen-Anhalt scheinen groß angelegt Kreisgebietsreformen inzwischen zum „Auslaufmodell“ zu werden. Erhebliche Bürgerproteste in Brandenburg und Thüringen sorgten 2017 zur Absage der dort jeweils geplanten Kreisgebietsreformen. Diskutiert werden flächendeckende Kreisfusionen damit inzwischen nur noch in Rheinland-Pfalz – ausgerechnet also dem Land, in dem 1969 die ersten Kreisgebietsreformen in Deutschland starteten.

LITERATUR

Blesse, S. und F. Rösel (2017), Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 18 (4), S. 307–324.

Blesse, S. und F. Rösel (2018), Merging county administrations – Cross-national evidence of fiscal and political effects, Local Government Studies, im Erscheinen.

Hesse, J. (2016), Auswirkungen der Landkreisneuordnung, Beobachtungsauftrag nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 18.08.2011, Abschlussbericht (2014/2015), 15. Juni 2015, zugleich: Unterrichtung durch die Landesregierung „Auswirkungen der Landkreisneuordnung“, LT-Drs. 7/71 (MV).

Rösel, F. (2016a), Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien, ifo Dresden berichtet 23 (4), 45-49.

Rösel, F. (2016b), Gibt es Einspareffekte durch Kreisgebietsreformen? – Evidenz aus Ostdeutschland, ifo Schnelldienst 69 (22), 26-33.

Rösel, F. (2017), Do mergers of large local governments reduce expenditures? Evidence from Germany using the synthetic control method, European Journal of Political Economy 50, 22-36.