

# Die politischen Kosten von Gebietsreformen

Felix Rösel\*

Gebietsreformen prägen seit Jahrzehnten die kommunalpolitische Diskussion in Deutschland. Die Zusammenlegung von Gemeinden oder Landkreisen wird im Allgemeinen mit fiskalischen Einsparpotenzialen aufgrund steigender Skalenerträge oder einer höheren Effizienz der Verwaltung begründet. Empirisch kann diese Grundannahme nur bedingt gestützt werden. So finden etwa REINGEWERTZ (2012) und BLESSE und BASKARAN (2013) geringere Pro-Kopf-Ausgaben in fusionierten Gemeinden in Israel bzw. Deutschland (Brandenburg). Die Studien von MOISIO und UUSITALO (2013) oder auch ALLERS und GEERTSEMA (2014) können für Finnland bzw. die Niederlande derartige Einspareffekte jedoch nicht bestätigen. LÜCHINGER und STUTZER (2002) und FRITZ (2011) zeigen gar *steigende* Pro-Kopf-Ausgaben in zusammengelegten Gemeinden in der Schweiz bzw. Baden-Württemberg. Die bemerkenswerte Widersprüchlichkeit der empirischen Ergebnisse resultiert insbesondere aus bisher nur unzureichend gelösten methodischen Problemen bei der Bestimmung des Nutzens von Gebietsreformen.<sup>1</sup>

In der Debatte um Gebietsreformen wurde bisher nahezu vollständig ausgeblendet, dass Fusionen von Gebietskörperschaften stets auch mit Kosten verbunden sind. Dieser Beitrag will diese Lücke in der Literatur schließen. Im Folgenden sollen die Kosten von Gemeindereformen anhand der 2015 in Kraft getretenen Gemeindegebietsreform im österreichischen Bundesland Steiermark näher dargestellt werden. Unter „Kosten“ werden hierbei ausdrücklich *nicht* die einmalig anfallenden Kosten der Verwaltungsumstellung, z. B. zum Neu- und Umbau von Gebäuden, sondern dauerhafte „politische Kosten“ verstanden. Derartige Kosten entstehen aus einer höheren Unzufriedenheit der Gemeindebevölkerung infolge einer ungenaueren Bedienung politischer Präferenzen in größeren Gebietskörperschaften.

Die Gemeindereform in der Steiermark zeigt, dass derartige Kosten eine substantielle Höhe erreichen können. So nahm in den fusionierten Gemeinden der Einfluss einer Wählerstimme auf das Gemeindewahlergebnis um fast 80 % ab. Zugleich führten die Fusionen in rund 10 % aller vormals von sozialdemokratischer SPÖ oder konservativer ÖVP mit absoluter Mehrheit regierten Gemeinden zu einer rechnerischen Umkehr der absoluten Mehrheit im Gemeinderat zugunsten der jeweils anderen Volkspartei. Mehr als ein Viertel aller Wahlberechtigten in diesen Gemeinden werden hierdurch gegenüber dem Status Quo schlechter gestellt. Die hieraus resultierende Frustration führte schließlich zu einer um 2,6 % ge-

ringeren Wahlbeteiligung und einem um 2,7 % höheren Stimmanteil für die rechtspopulistische FPÖ.

## Gemeindestrukturreform 2015 in der Steiermark

Die Steiermark ist mit rund 1,2 Mill. Einwohnern das viertgrößte Bundesland der Republik Österreich. Bis Ende des Jahres 2014 bestanden in der Steiermark 542 selbstständige Gemeinden (vgl. Abb. 1). Im Zuge der im Jahr 2013 verabschiedeten „Gemeindestrukturreform“ wurden zum Stichtag 01.01.2015 insgesamt 385 Gemeinden (dunkelgrüne Färbung in Abbildung 1) zu 130 neuen Gemeinden fusioniert; das Gemeindegebiet der restlichen 157 Gemeinden blieb unverändert (weiße Färbung). Nunmehr bestehen 287 Gemeinden in der Steiermark, die einwohnermäßig größte Gemeinde ist hierbei mit Abstand die Landeshauptstadt Graz.

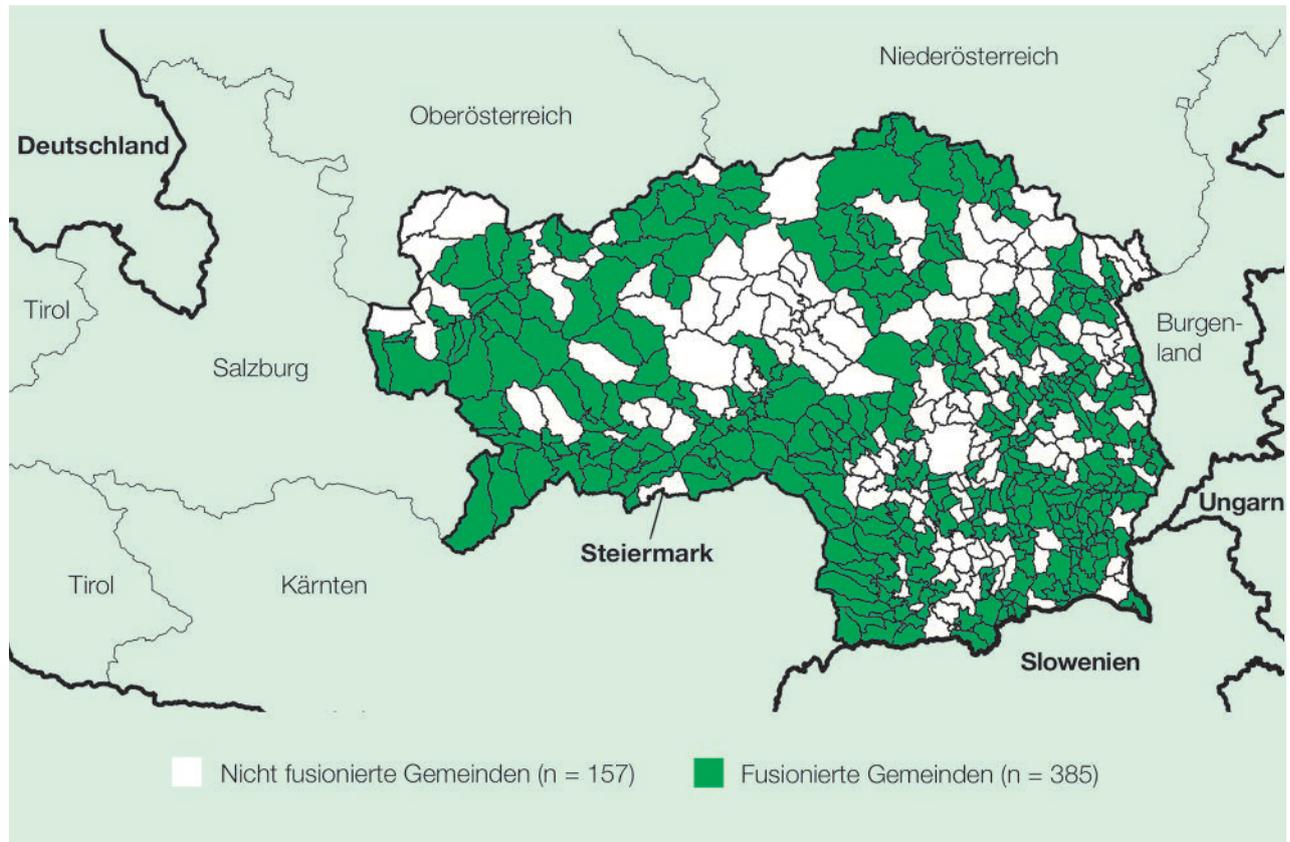
Der Prozess der Gemeindereform in der Steiermark gliederte sich in eine freiwillige Phase, in der die Gemeinden eigene Vorschläge zu Zusammenschlüssen einbringen konnten, und eine anschließende Zwangsphase. Die Zwangsfusionen führten zu einer lautstark ausgetragenen öffentlichen Debatte, in der sich insbesondere die im Landtag oppositionelle Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) als Gegner der Gemeindereform positionierte. Trotz massiver Proteste trat die Reform jedoch planmäßig zum 01.01.2015 in Kraft. Klagen der von Zwangsfusionen betroffenen Gemeinden wurden vom Verfassungsgerichtshof abgewiesen.

## Geringerer Einfluss der Wahlstimme auf den Wahlausgang

Im Folgenden sollen die mit der Gemeindestrukturreform in der Steiermark entstandenen politischen Kosten näher diskutiert werden. Der offensichtlichste Fall politischer Kosten entsteht aus dem Rückgang des Einflusses einer einzelnen Wahlstimme auf den Wahlausgang bei der Gemeinderatswahl. Mit zunehmender Bevölkerungsgröße und damit auch größerer Zahl der Wähler einer Gebietskörperschaft sinkt der Anteil einer Wahlstimme am Wahlergebnis. Hierdurch nimmt zugleich der Anreiz der

\* Felix Rösel ist Doktorand der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abbildung 1: Gemeindefusionen in der Steiermark 2015 (Gebietsstand 31. 12. 2014)



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

eigenen Stimmabgabe ab [Downs (1957)], was sich – wie später näher gezeigt wird – in einem Rückgang der Wahlbeteiligung widerspiegeln kann.

Bis zur Gemeindereform 2015 besaß der durchschnittliche steirische Wähler (ohne Graz) potenziell einen Einfluss von rund 0,14 % auf den Wahlausgang bei der Gemeinderatswahl (vgl. Tab. 1). Nach der Reform fiel dieser Wert um rund zwei Drittel auf nur noch 0,05 % des Wahlergebnisses. In den fusionierten Gemeinden vollzog sich der Rückgang noch deutlicher: Bei den ersten Wahlen nach der Gemeindestrukturreform im Mai 2015 ging

die Einfluss der eigenen Wahlstimme auf das Wahlergebnis von 0,16 % auf 0,04 % und damit um fast 80 % zurück.

### Umkehr von Gemeinderatsmehrheiten

Lokale Unterschiede in den Präferenzen für öffentlich bereitgestellte Güter, z. B. die Unterstützung des lokalen Vereinslebens oder Kinderbetreuung, aber auch die örtliche Gebühren- und Steuerstruktur, können in einer klein-

Tabelle 1: Durchschnittlicher Einfluss einer Wahlstimme auf das Wahlergebnis<sup>a</sup>

	n	Vor der Reform	Nach der Reform	Änderung
Fusioniert	385	0,1643 %	0,0350 %	-78,7 %
Nicht fusioniert <sup>b</sup>	156	0,0732 %	0,0732 %	0,0 %
Gesamt <sup>b</sup>	541	0,1378 %	0,0461 %	-66,6 %

a) Kehrwert der Wahlbevölkerung (Durchschnitt über die jeweiligen Gemeinden). – b) Ohne Graz.

Quellen: Amt der Steiermärkischen Landesregierung (2015), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

teiligen Gebietsstruktur besser berücksichtigt werden [OATES (1972)]. In ländlich geprägten Vorortgemeinden wird nach einer Eingemeindung in eine größere Stadt nicht selten eine anschließende Dominanz durch die in ihrer Sozialstruktur stark von den Vororten abweichende Stadt beklagt. Je stärker die (nicht nach Ortsteilen differenzierbaren) politischen Maßnahmen des Gemeinderates der Stadt von den Vorstellungen der Vororte abweichen, umso weniger passgenau werden öffentliche Leistungen in den Vororten bereitgestellt.

Die Gemeindefusionen in der Steiermark bieten wiederum ein anschauliches Beispiel für diesen Effekt. Die lokalen Präferenzen sollen hierbei über die Stimmen für die beiden Volksparteien SPÖ und ÖVP gemessen werden. Vor der Reform wurden insgesamt 342 der 385 fusionierten Gemeinden im Gemeinderat mit absoluter Mehrheit von sozialdemokratischer SPÖ (87 Gemeinden) oder konservativer ÖVP (255 Gemeinden) regiert. Berechnet man nun die abgegebenen Stimmen bzw. Mandate bei der Gemeinderatswahl 2010 auf Basis der neuen Gebietsstände, entspräche auf dem Gebiet von 266 vormaligen Gemeinden die frühere Gemeinderatsmehrheit auch der späteren nach einer Fusion mit den Nachbargemeinden (nur Gemeinden mit SPÖ- oder ÖVP-Mehrheit). In 30 der fusionierten Gemeinden (10,1 %) führt die Zusammenlegung mit anderen Gemeinden jedoch zu einer rechnerischen Mehrheitsumkehr: Sieben vormalige ÖVP-Mehrheits-Gemeinden würden (bei unverändertem Wählerverhalten) in der vergrößerten Gebietsstruktur nunmehr von einer sozialdemokratischen Ratsmehrheit geführt werden; 23 vormalige Gemeinden würden von einer absoluten SPÖ- zu einer absoluten ÖVP-Mehrheit wechseln (vgl. Tab. 2).

Insgesamt würden allein aufgrund des Neuzuschnitts des Gemeindegebietes rund 13.500 Wähler der vormaligen Mehrheitsparteien schlechter gestellt. Berücksichtigt

man hierbei, dass zugleich etwa 7.400 Wähler der vormaligen Oppositionspartei besser gestellt werden (ihre Partei stellt im neuen Gebietsstand nunmehr die Ratsmehrheit), ergibt sich eine Nettodifferenz von rund 6.100 Wählern, die sich durch die Gemeindeform im Saldo schlechter stellen als in der kleinteiligeren Gebietsstruktur vorher. Dies entspricht rund 26,3 % aller Wahlberechtigten in den betroffenen Gemeinden und damit einem beachtlichen Wähleranteil, der allein aufgrund der geänderten Gemeindestrukturen schlechter gestellt wird.<sup>2</sup>

### Geringe Wahlbeteiligung, mehr Proteststimmen

Die weniger treffsichere Bedienung lokaler Präferenzen in größeren Einheiten kann schließlich zu einer zunehmenden Wahlabstinenz sowie einem steigenden Stimmanteil für Protestparteien führen. In Abbildung 2 sind in den oberen Grafiken die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei Gemeinderatswahlen 1990–2015 sowie der Stimmanteil für die rechtspopulistische FPÖ bei Landtagswahlen 1986–2015 für fusionierte und nicht fusionierte Gemeinden abgetragen. Die unteren Grafiken zeigen die Differenzen zwischen beiden Gemeindegruppen über die Zeit.

Die Wahlbeteiligung bei Gemeinderatswahlen (linke Grafiken) lag in den fusionierten Gemeinden vor 2015 stets oberhalb der nicht-fusionierten Gemeinden – im langjährigen Mittel betrug die Differenz 2,1 %. Nach der Reform lag die Wahlbeteiligung in den fusionierten Gemeinden mit 77,3 % um 0,5 % unterhalb der Wahlbeteiligung in den nicht-fusionierten Gemeinden (77,8 %). Die Differenz der Differenzen<sup>3</sup> in Höhe von 2,6 % (2,1 % minus –0,5 %) gibt den Effekt der Gemeindefusionen auf die Wahlbeteiligung an; der Effekt ist signifikant von null verschieden.

**Tabelle 2: Absolute Mehrheiten in den Gemeinderäten der fusionierten Gemeinden**

		Nach der Reform (rechnerisch)		
		SPÖ	ÖVP	Keine/andere
<b>Vor der Reform</b>	<b>SPÖ</b>	44	23	20
<b>(tatsächlich)</b>	<b>ÖVP</b>	7	222	26
	<b>Keine/andere</b>	4	18	21

Neue Mehrheitsverhältnisse (n = 98)

Unveränderte Mehrheitsverhältnisse (n = 287)

Lesehinweis: Die Tabelle zeigt in den Zeilen die tatsächliche Mehrheit in den Gemeinderäten der 385 fusionierten Gemeinden der Steiermark auf Basis der Gemeinderatswahl 2010. In den Spalten wird die (rechnerische) Mandatsmehrheit auf Basis der Gemeinderatswahlergebnisse 2010 in der neu gebildeten Gemeinde dargestellt, zu der die fusionierte Gemeinde seit Januar 2015 gehört.

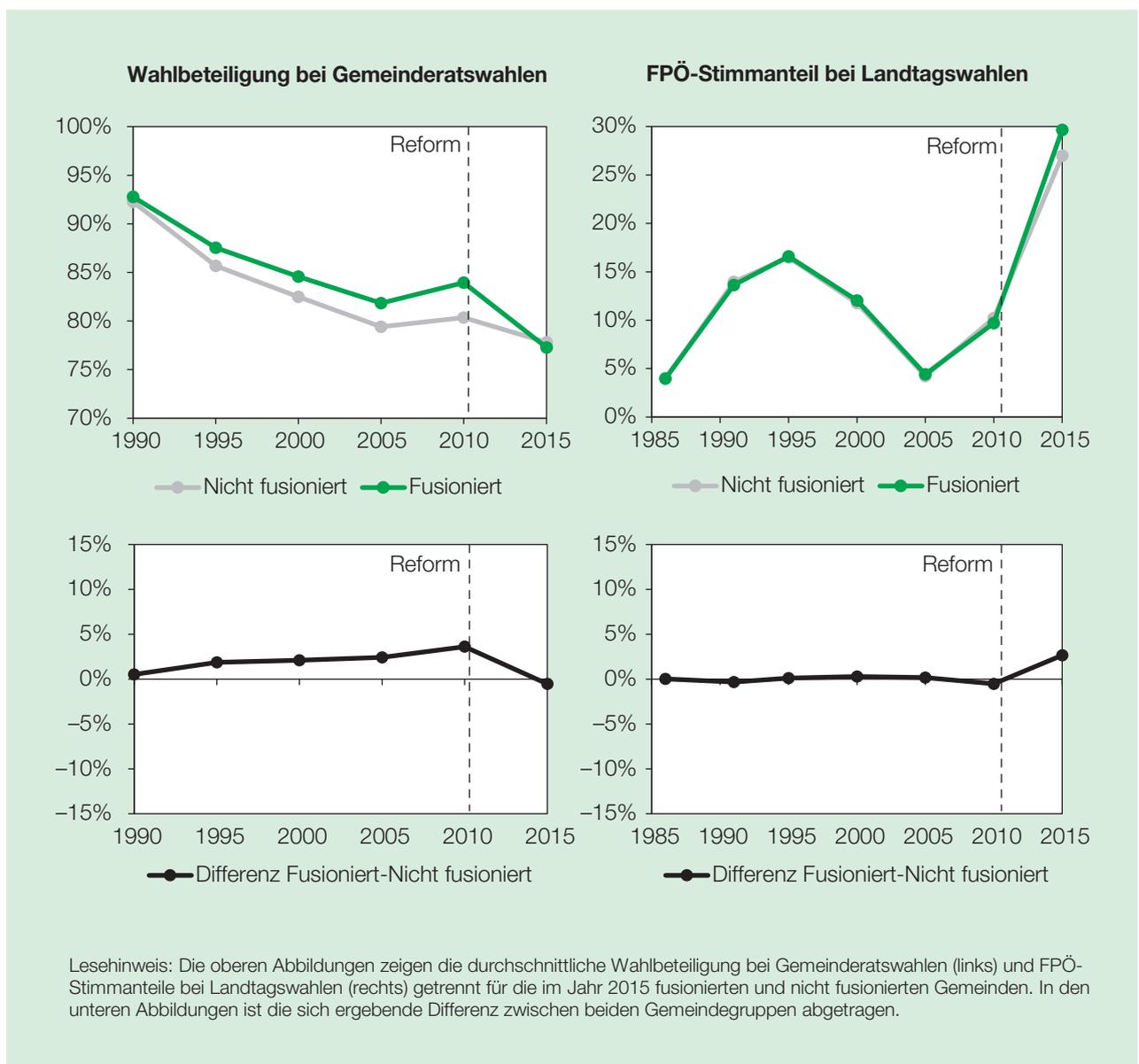
Quellen: Amt der Steiermärkischen Landesregierung (2015), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Nochmals bemerkenswerter stellt sich die Entwicklung der FPÖ-Stimmanteile bei den steirischen Landtagswahlen dar (vgl. Abb. 2, rechte Grafiken). Diese waren bis 2015 in beiden Gemeindegruppen fast vollständig identisch (Mittelwert 1986–2010 jeweils 10,1 %). In Abbildung 2, obere Grafik, ist auch im Zeitverlauf kein Unterschied zwischen beiden Gruppen bis 2015 zu erkennen. Nach der Reform stieg der FPÖ-Wahlanteil bei den Landtagswahlen in den fusionierten Gemeinden jedoch um 2,7 % stärker gegenüber dem langjährigen Mittelwert als in den nicht-fusionierten Gemeinden. Auch hierin spiegeln sich politische Kosten bzw. die Unzufriedenheit mit den neuen Gebietsstrukturen wider.

### Fazit

Die Debatte um Gemeinde- oder Kreisgebietsreformen verkürzt sich zumeist auf die Frage möglicher fiskalischer Einspareffekte, die empirisch bisher jedoch nur in Einzelfällen nachgewiesen werden konnten. Ausgeblendet wurden sowohl in der öffentlichen Diskussion als auch der wissenschaftlichen Literatur bis dato die politischen *Kosten* von Gebietsreformen. Die schlechtere Bedienung lokaler Präferenzen sowie das sinkende Gewicht der eigenen Wahlstimme können etwa zu einer steigenden Wahlabstinz oder einer Zunahme von Proteststimmen führen.

Abbildung 2: Politische Reaktionen nach der Gebietsreform in der Steiermark 2015



Quellen: Amt der Steiermärkischen Landesregierung (2015), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts

Die Zusammenlegung von Gemeinden oder Landkreisen stellt damit auch demokratiepolitisch einen scharfen Eingriff dar. Der Gesetzgeber sollte daher zunächst immer auch andere, mildere Mittel zur Erreichung möglicher Einspareffekte prüfen. So würden beispielsweise gemeinsame Ämter, Verwaltungsgemeinschaften oder vom Land unterstützte Formen der interkommunalen Kooperation potenzielle Einsparungen in der Administration ermöglichen, zugleich aber die Entscheidungshoheit über örtliche Angelegenheiten bei den kleineren Einheiten vor Ort belassen.

## Literatur

- ALLERS, M. und J. GEERTSEMA (2014): The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending and Service Levels. Evidence from 15 Years of Municipal Boundary Reform, Discussion Paper Nr. 14019-EEF, University of Groningen.
- AMT DER STEIERMÄRKISCHEN LANDESREGIERUNG (Hrsg.) (2015): Wahlen, <http://www.wahlen.steiermark.at>, zuletzt abgerufen am 04. 11. 2015.
- BLESSE, S. und T. BASKARAN (2013): Do Municipal Mergers Reduce Costs? Evidence from a German Federal State, cege Discussion Paper Nr. 176, Georg-August-Universität Göttingen.
- DOWNES, A. (1957): An Economic Theory of Democracy, Harper & Row, New York.
- FRITZ, B. (2011): Fiscal Effects of Municipal Amalgamations: Evidence from a German State, mimeo, Walter Eucken Institut, Universität Freiburg.
- LÜCHINGER, S. und A. STUTZER (2002): Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung: eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen, *Swiss Political Science Review* 8, S. 27–50.
- MOISIO, A. und R. UUSITALO (2013): The Impact of Municipality Mergers on Local Public Expenditures in Finland, *Public Finance and Management* 13, S. 148–166.
- OATES, W. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace, Jovanovich, New York.
- REINGEWERTZ, Y. (2012): Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel, *Journal of Urban Economics* 72, S. 240–251.

<sup>1</sup> Zur Untersuchung möglicher Einspareffekte bedarf es einer validen Kontrollgruppe, die das Kontrafaktum zur Reformgruppe bildet. Werden Fusionen jedoch mit dem Ziel von Einsparungen in den Pro-Kopf-Ausgaben eingeleitet, so ist das Treatment (Fusion) nicht mehr unabhängig von der interessierenden Variable (Pro-Kopf-Ausgaben). Die Bestimmung eines kausalen Effektes wird damit deutlich erschwert. Ein weiteres Problem resultiert aus der Endogenität von Einnahmen und Ausgaben. Mit Gebietsreformen gehen im Regelfall auch eine Reform des Kommunalen Finanzausgleichs und veränderte Zuweisungen an die neugebildeten Einheiten einher. Folgen die Gemeindeausgaben den -einnahmen, so sind Fusions- und Finanzausgleicheffekt nicht mehr unterscheidbar und hierdurch ein kausaler Effekt nicht zu bestimmen.

<sup>2</sup> Die größtmögliche Umsetzung von Präferenzen würde dieser Logik zufolge in 1-Personen-Gebietskörperschaften gelingen. Dem stehen jedoch steigende Kosten z. B. durch Spillover-Effekte gegenüber, weshalb 1-Personen-Einheiten wahrscheinlich keine effiziente Lösung darstellen dürften.

<sup>3</sup> Eine wichtige Grundannahme der Methodik der Differenzen-von-Differenzen kann in diesem Falle als erfüllt gelten: Gemeindefusionen dürften im Regelfalle nicht von Erwägungen bezüglich der Wahlbeteiligung oder Wahlstimmen bei Landtagswahlen geleitet sein.