

Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien¹

Felix Rösel*

Fusionen von Gemeinden und Landkreisen im Rahmen von Gebiets- und Strukturreformen werden regelmäßig mit der Möglichkeit von Ausgabenreduzierungen, Effizienzsteigerungen oder einer Professionalisierung der Verwaltung begründet. Gegenwärtig werden in den ostdeutschen Ländern Brandenburg und Thüringen Pläne der jeweiligen Landesregierungen für eine Gemeinde- und Kreisgebietsreform diskutiert. Befürworter der Reform verweisen in beiden Ländern zumeist auf den künftig zu erwartenden Bevölkerungsrückgang, der ohne eine Vergrößerung der politischen Strukturen zu steigenden Pro-Kopf-Ausgaben führen könnte.

Diese Auffassung musste in der Vergangenheit mangels empirischer Befunde überwiegend auf Ex-ante-Analysen gestützt werden, die im Vorfeld von geplanten Gebietsreformen über Benchmarkanalysen *hypothetische* Einspareffekte herleiteten.² In der jüngeren Vergangenheit wurden jedoch eine Reihe von Ex-post-Evaluationen aus verschiedenen deutschen Bundesländern sowie anderen Staaten vorgelegt, die die Auswirkungen von *tatsächlich durchgeführten* Reformen untersuchen.

In diesem Beitrag wird ein Überblick über die aktuellen Evaluationen bereits durchgeführter Gebietsreformen gegeben. In ihrer Mehrzahl konnten diese Studien keinen systematischen kausalen Zusammenhang von Einwohnerzahl und kommunalen Ausgaben bzw. Effizienz nachweisen.³ Dagegen zeigt eine zunehmende Zahl empirischer Studien, dass Gebietsreformen mit substantziellen politischen Kosten, z. B. einer sinkenden Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen, einhergehen.

Kommunale Ausgaben und Effizienz

Gemeindegebietsreformen

Die empirischen Befunde bezüglich möglicher Einspareffekte durch Zusammenlegungen von kleineren Gebietskörperschaften (im Regelfall: Gemeinden) sind widersprüchlich (vgl. Tab. 1, oberer Teil). BLESSE und BASKARAN (2016) untersuchen die langfristigen Wirkungen der im Jahr 2003 in Brandenburg durchgeführten Gemeindegebietsreform auf die Ausgaben der Gemeinden. Die Autoren finden nach der Reform für fusionierte Gemeinden gegenüber nicht-fusionierten Gemeinden weder einen signifikanten Rückgang der Gesamtausgaben, noch der lau-

fenden Ausgaben oder der Personalausgaben. Eine signifikante Ausgabenreduktion konnte nur für die quantitativ wenig bedeutsamen Sachausgaben und nur für unfreiwillige Gemeindegemeinschaften festgestellt werden.

Eine verwandte Studie von FRITZ (2013) zur Gemeindegebietsreform in Baden-Württemberg zeigt steigende Ausgaben in fusionierten Gemeinden gegenüber nicht-fusionierten Gemeinden nach der Reform. Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen Studien z. B. für die Schweiz [LÜCHINGER und STUTZER (2002)], Finnland [MOISIO und UUSITALO (2013)] oder die Niederlande [ALLERS und GEERTSEMA (2016)], die jeweils keine Einspareffekte oder steigende Ausgaben in fusionierten Gemeinden nachweisen.⁴ Allein bei Gemeindegebietsreformen in Israel [REINGEWERTZ (2012)] und Dänemark [BLOM-HANSEN et al. (2014), HANSEN (2014)] wurden bis dato signifikante Einspareffekte nachgewiesen.

ALLERS und GEERTSEMA (2016) finden darüber hinaus keine signifikanten Effekte von Gebietsreformen auf die Qualität öffentlicher Leistungen. FRITZ und FELD (2015) zeigen eine überproportional ansteigende kommunale Verschuldung in fusionierten Gemeinden; die Ergebnisse von FREI und RÖSEL (2016) deuten ebenfalls auf eine tendenziell höhere Pro-Kopf-Verschuldung größerer Kommunen hin. Infolgedessen ist auch fraglich, ob Gemeindegebietsreformen die Effizienz bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen erhöhen.

Kreisgebietsreformen

Fiskalische Effekte von Gebietsreformen auf der Kreisebene werden in einer Ex-post-Betrachtung erstmals in der Studie von RÖSEL (2016a) anhand der Kreisreform 2008 in Sachsen untersucht.⁵ Durch die Reform stieg die durchschnittliche Einwohnerzahl eines sächsischen Landkreises von 113.000 auf ca. 290.000 Einwohner. In der Untersuchung wurde über statistische Verfahren eine „synthetische“ Kontrolleinheit aus den Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise in Bundesländern ohne Gebietsreform gebildet, die bestmöglich den Trend der sächsischen Landkreise vor der Gebietsreform 2008 nachbildet. Betrachtet wurden die landesdurchschnittlichen, preisbereinigten Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise.⁶ Das „synthetische Sachsen“, in dem 2008 keine Kreisgebietsreform

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

Tabelle 1: Empirische Untersuchungen zu Gebietsreformen

Studie	Jahr	Land	Ebene	Reform-Effekte in fusionierten Gemeinden
Ausgaben und Effizienz				
LÜCHINGER und STUTZER (2002)	2002	Schweiz	Gemeinden	▲ Anstieg der Ausgaben je Einwohner
REINGEWERTZ (2012)	2012	Israel	Gemeinden	▼ Reduktion der Ausgaben je Einwohner
FRITZ (2013)	2013	Deutschland (BW)	Gemeinden	▲ Anstieg der Ausgaben je Einwohner
MOISIO und UUSITALO (2013)	2013	Finnland	Gemeinden	▶ Keine signifikanten Ausgabeneffekte
BLOM-HANSEN et al. (2014)	2014	Dänemark	Gemeinden	▼ Reduktion der Ausgaben je Einwohner
HANSEN et al. (2014)	2014	Dänemark	Gemeinden	▼ Reduktion der Ausgaben je Einwohner
ALLERS und GEERTSEMA (2016)	2016	Niederlande	Gemeinden	▶ Keine signifikanten Ausgabeneffekte ▶ Keine Steigerung der Qualität öffentl. Leistungen
BLESSE and BASKARAN (2016)	2016	Deutschland (BB)	Gemeinden	▶ Keine signifikanten Ausgabeneffekte (Ausnahme: ▼ Reduktion der Sachausgaben je Einwohner)
RÖSEL (2016a)	2016	Deutschland (SN)	Landkreise	▶ Keine signifikanten Ausgabeneffekte
Demokratische Teilhabe				
FRITZ und FELD (2015)	2015	Deutschland (BW)	Gemeinden	▼ Sinkende Wahlbeteiligung ▲ Steigende Verschuldung
RÖSEL (2016b)	2016	Österreich	Gemeinden	▼ Sinkende Wahlbeteiligung ▲ Anstieg der Stimmen für populistische Parteien
Bürgerzufriedenheit				
HANSEN (2015)	2015	Dänemark	Gemeinden	▼ Sinkende Zufriedenheit mit Gemeindeverwaltung
Anmerkung: Die Untersuchungseinheiten sind in allen Studien fusionierte Gebietskörperschaften, die mit nicht-fusionierten Gemeinden verglichen werden. Vor der Reform bestehende Unterschiede zwischen beiden Gruppen werden hierbei berücksichtigt [Methode der Differenz-von-Differenzen, vgl. RÖSEL (2016b)].				

Quelle: Zusammenstellung und Darstellung des ifo Instituts

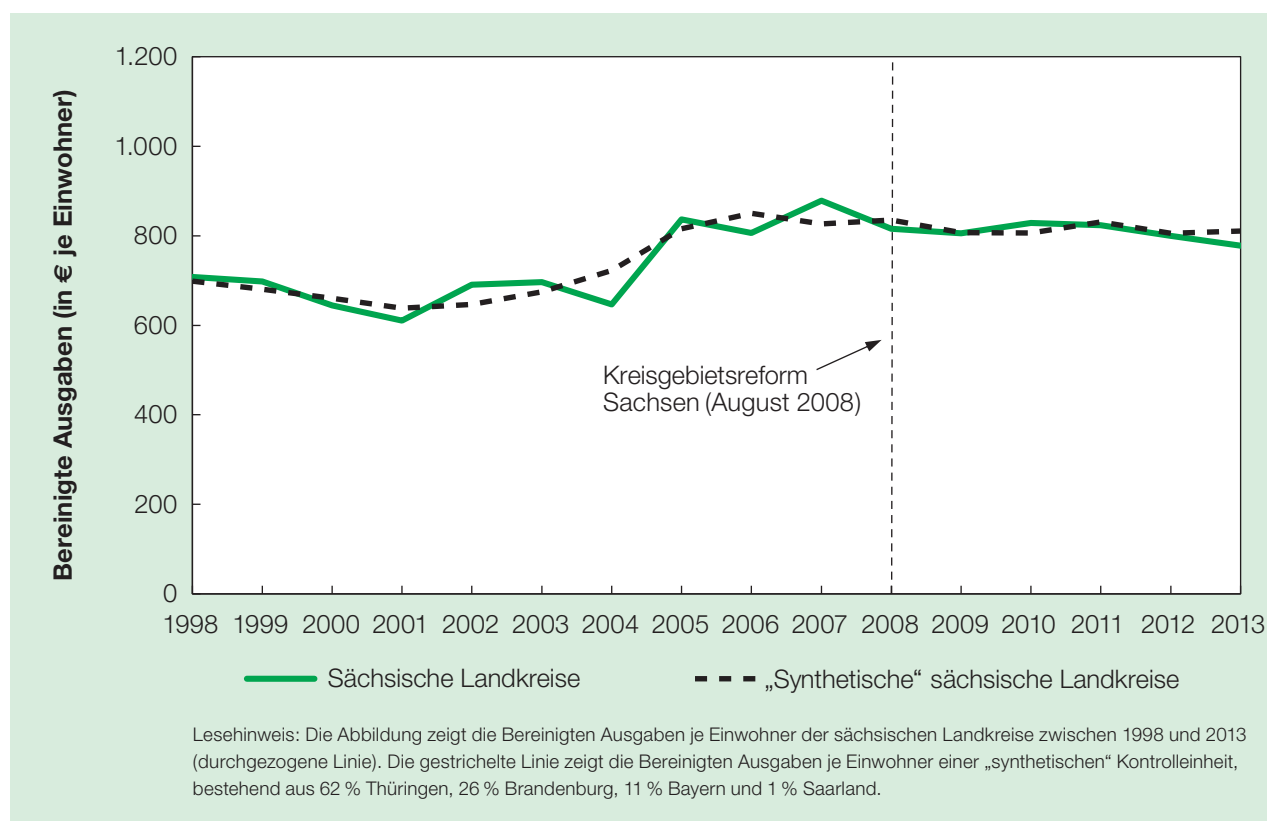
durchgeführt wurde, besteht aus 62 % Thüringen, 26 % Brandenburg, 11 % Bayern und 1 % Saarland.

Abbildung 1 stellt die Kernergebnisse der Untersuchung dar. Der Pfad in den Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise im „synthetischen Sachsen“ bildet den Trend der Ausgaben im „tatsächlichen Sachsen“ vor der Reform 2008 ab. Auch die durchschnittliche Einwohnerzahl je Landkreis, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner sowie die Zahl der Landkreise entsprechen im „synthetischen Sachsen“ nahezu dem sächsischen Wert [hier nicht näher dargestellt, vgl. RÖSEL (2016a)].

Bei Einspareffekten durch die Kreisgebietsreform wäre zu erwarten, dass die Pro-Kopf-Ausgaben der sächsi-

schen Landkreise nach 2008 spürbar unter das Ausgabenniveau des „synthetischen Sachsens“ absinken. Die Abbildung zeigt jedoch, dass sich die Ausgaben im „tatsächlichen Sachsen“ mit Gebietsreform nahezu genauso entwickelten wie im „synthetischen Sachsen“ ohne Kreisgebietsreform. Diese Ergebnisse lassen sich auch für einzelne Ausgabearten wie allgemeine Verwaltungsausgaben oder Sozialausgaben bestätigen [für Details siehe RÖSEL (2016a)]. Insgesamt können damit zumindest keine kurz- oder mittelfristigen Einspareffekte durch die Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen belegt werden. Diese Befunde decken sich mit der Wahrnehmung der politisch Verantwortlichen in Sachsen.⁷

Abbildung 1: Ausgaben-Effekte der Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen



Quellen: Statistisches Bundesamt (Sonderauswertung auf Anfrage), Darstellung des ifo Instituts.

Aufgrund der dargestellten Befunde besteht in der Wissenschaft inzwischen eine deutliche Skepsis bezüglich eines möglichen Zusammenhangs von Größe und Effizienz von Gebietskörperschaften. Zugleich wird hierdurch auch die Wirksamkeit von Gebietsreformen zunehmend in Frage gestellt. Im Literaturüberblick von HOLZER et al. (2009) wird zusammenfassend ausgeführt: „Die Literatur stützt kaum die These eines Zusammenhangs von Größe und Effizienz, und bietet damit auch keine Empfehlung für Fusionen – von Einzelfällen abgesehen.“⁸

Demokratische Teilhabe und Bürgerzufriedenheit

Mit Gebietsreformen gehen stets auch nicht-monetäre Effekte bezüglich der Zufriedenheit mit den vor Ort getroffenen Entscheidungen einher. Im Rahmen von Gemeinde- und Kreisgebietsreformen wird oftmals eine sich vergrößernde Distanz von Verwaltung, ehrenamtlichen Gemeindepolitikern und Bürgerschaft beklagt. Naturgemäß können in fusionierten Gemeinden bei einem gegebenen Zeitbudget in den Gemeinderats- und Ausschusssitzungen die Belange der vormals eigenständigen Gemeinden deutlich weniger intensiv behandelt werden. Dies führt zu einer Stärkung der Verwaltung zulasten des

Gemeinderates, einer stärkeren politischen Professionalisierung und Polarisierung sowie einer schwindenden Attraktivität des ehrenamtlichen Amtes als Gemeinderat. Beklagt wird ebenfalls eine weniger intensive Befassung mit den Belangen der einzelnen Ortsteile.

Eine stärkere Unzufriedenheit der Gemeindebevölkerung kann auch aus einer ungenaueren Bedienung politischer Präferenzen resultieren. Bestehen 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 diese Unterschiede in einer kleinteiligen Gebietsstruktur besser berücksichtigt werden. In ländlich geprägten Vorortgemeinden wird nach einer Eingemeindung in eine größere Stadt nicht selten eine anschließende Dominanz durch die in ihren Ausgabenpräferenzen stark von den Vororten abweichende Stadt beklagt. Je stärker die (nicht nach Ortsteilen differenzierbaren) politischen Maßnahmen der Stadt von den Vorstellungen der Vororte abweichen, umso weniger passgenau werden öffentliche Leistungen bereitgestellt [vgl. RÖSEL (2016b)].

Neuere Studien weisen nach, dass sich die steigende Unzufriedenheit nach Gebietsreformen auch in den Ergebnissen von Kommunal- und Landtagswahlen wider-

spiegelt (siehe hierzu nochmals die Tabelle 1). FRITZ und FELD (2015) zeigen, dass die Gemeindefusionen in Baden-Württemberg in den 1970er Jahren zu einem signifikanten und dauerhaften Rückgang der Wahlbeteiligung bei den Gemeinderatswahlen in den fusionierten Gemeinden geführt haben. In einer vergleichbaren Studie weist RÖSEL (2016b) einen signifikanten Rückgang der Wahlbeteiligung in fusionierten Gemeinden im österreichischen Bundesland Steiermark im Jahr 2015 nach. Die steiermärkische Reform führte darüber hinaus zu einem Anstieg der Stimmen für rechtspopulistische Parteien in den nachfolgenden Landtagswahlen. HANSEN (2015) zeigt, dass in fusionierten dänischen Gemeinden die (subjektive) Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung signifikant abgenommen hat.

Fazit

Bisherige Evaluationen von Gemeinde- und Kreisgebietsreformen in anderen Bundesländern, aber auch im internationalen Umfeld, konnten die vorab erhofften Einspareffekte weitgehend nicht bestätigen. Aktuelle empirische Studien können zudem auch keine signifikante Qualitätssteigerung der Verwaltung in fusionierten Gebietskörperschaften nachweisen. Diese Ergebnisse legen nahe, dass kein systematischer Zusammenhang von Einwohnerzahl und Ausgabeniveau bzw. Effizienz besteht.

Neuere empirische Studien zeigen indes, dass Gebietsreformen mit substantziellen politischen Kosten einhergehen. Beispielsweise konnte nachgewiesen werden, dass Gebietsreformen zu einem Rückgang in der Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung sowie zu einem Rückgang der Wahlbeteiligung bei Gemeinderatswahlen führen. Als Ursache für die Unzufriedenheit in fusionierten Gemeinden gelten insbesondere die zunehmende Distanz zu den politischen Entscheidungsträgern sowie die weniger genaue Bedienung unterschiedlicher lokaler Präferenzen im Bereich der Gemeindesteuern und -abgaben sowie der öffentlichen Leistungen.

Referenzen

- ALLERS, M. und B. GEERTSEMA (2016): The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels, *Journal of Regional Science*, im Erscheinen.
- BLESSE, S. und T. BASKARAN (2016): Do Municipal Mergers Reduce Costs? Evidence from a German Federal State, *Regional Science and Urban Economics*, im Erscheinen.
- BLOM-HANSEN, J., HOULBERG, K. und S. SERRITZLEW (2014): Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System, *American Journal of Political Science* 58, S. 790–803.
- BRASINGTON, D. (1999): Joint Provision of Public Goods: The Consolidation of School Districts, *Journal of Public Economics* 73, S. 373–393.
- DUNCOMBE, W. und J. YINGER (2007): Does School District Consolidation Cut Costs?, *Education Finance and Policy* 2, S. 341–375.
- FREI, X. und F. RÖSEL (2016): Die Verteilung kommunaler Schulden in Deutschland, in: JUNKERNHEINRICH, M.; KORIOTH, S.; LENK, T.; SCHELLER, H. und M. WOISIN (Hrsg.): Verhandlungen zum Finanzausgleich, Jahrbuch für Öffentliche Finanzen 1-2016, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft 233, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, S. 211–222.
- FRITZ, B. (2013): Fiscal Effects of Municipal Amalgamations: Evidence from a German State, mimeo, Walter Eucken Institut, University of Freiburg.
- FRITZ, B. und L. FELD (2015): The Political Economy of Municipal Amalgamation – Evidence of Common Pool Effects and Local Public Debt, CESifo Working Paper, Nr. 5676, München.
- HANSEN, S. (2015): The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government, *Political Studies* 63, S. 373–389.
- HANSEN, S., HOULBERG, K. und L. PEDERSEN (2014): Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes?, *Scandinavian Political Studies* 37, S. 196–214.
- HOLZER, M.; FRY, J.; CHARBONNEAU, E.; von RYZIN, G.; WANG, T. und E. BURNASH (2009): Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency, Report for the Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission, Newark.
- KNIGHT, B. und N., GORDON (2008): The Effects of School District Consolidation on Educational Cost and Quality, *Public Finance Review* 36, S. 408–430.
- KORTT, M.; DOLLERY, B. und J. DREW (2016): Municipal Mergers in New Zealand: An Empirical Analysis of the Proposed Amalgamation of Hawke's Bay Councils, *Local Government Studies* 42, S. 228–247.
- 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.
- REINGEWERTZ, Y. (2012): Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel, *Journal of Urban Economics* 72, S. 240–251.

RÖSEL, F. (2016a): The Effect of Local Government Mergers on Expenditures – Evidence from Germany Using the Synthetic Control Method, mimeo.

RÖSEL, F. (2016b): Die politischen Kosten von Gebietsreformen, ifo Dresden berichtet (23) 01, S. 21–25.

SCHARFE, S. (2006): Fiskalische Einsparpotentiale einer Kreisstrukturreform in Sachsen-Anhalt, Wirtschaft im Wandel 5/2006, S. 153–156.

SEITZ, H. (2006): Die finanzpolitische Situation in Thüringen: Eine Untersuchung vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen und der Rückführung der Osttransferleistungen, Untersuchung im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2006.

¹ Der vorgelegte Beitrag beruht in wesentlichen Teilen auf einer schriftlichen Stellungnahme im Rahmen eines Anhörungsverfahrens zu einem Vorschaltgesetz zur Durchführung einer Gebietsreform in Thüringen im Juni 2016.

² Vgl. z. B. SCHARFE (2006); SEITZ (2006).

³ Zu möglichen Vorbehalten gegenüber der kausalen Interpretation bisheriger Studien vgl. RÖSEL (2016b).

⁴ Befunde aus Neuseeland deuten ebenfalls in diese Richtung, vgl. KORTT et al. (2016). Die Studie wurde aufgrund methodischer Unterschiede nicht in der Zusammenstellung berücksichtigt.

⁵ Frühere Studien untersuchten die Zusammenlegung von Zweckverbänden bzw. Amtsbezirken, z. B. Schulbezirken [vgl. BRASINGTON (1999); DUNCOMBE und YINGER (2007); KNIGHT und GORDON (2008)]. HÄMÄLÄINEN und MOISIO (2015) können keine Änderung der kommunalen Gesamtausgaben durch die Bildung einer Kreisebene in Finnland nachweisen.

⁶ Nur Landkreise (ohne kreisfreie Städte). Es wurden die Bereinigten Ausgaben herangezogen.

⁷ Vgl. hierzu die Berichterstattung des Rundfunk Berlin-Brandenburg: „Die Erwartungen waren groß, heute ist es die Ernüchterung.“ (RBB online, So lief die Kreisgebietsreform in Sachsen, 24.02.16, <http://www.rbb-online.de/politik/beitrag/2016/02/landkreisreform-sachsen.html>). Für Mecklenburg-Vorpommern, das 2011 eine Kreisgebietsreform durchgeführt hat, wird berichtet: „Auch fünf Jahre später ist die Reform noch immer eine große Baustelle: Die erhofften Einsparungen lassen auf sich warten.“ (RBB online, So lief die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, 24.02.16, <http://www.rbb-online.de/politik/beitrag/2016/02/landkreisreform-mecklenburg-vorpommern.html>).

⁸ Übersetzung durch den Autor. Original in englischer Sprache: „The literature provides little support for the size and efficiency relationship, and, therefore, little support for the action of consolidation, except as warranted on a case-by-case basis“, vgl. HOLZER et al. (2009).