ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Blesse, Sebastian; Rösel, Felix

Working Paper

Gebietsreformen: Hoffnungen, Risiken und Alternativen

ifo Working Paper, No. 234

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Blesse, Sebastian; Rösel, Felix (2017) : Gebietsreformen: Hoffnungen, Risiken und Alternativen, ifo Working Paper, No. 234, ifo Institute - Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich, Munich

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/162234

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

ifo Working Papers

Gebietsreformen: Hoffnungen, Risiken und Alternativen

Sebastian Blesse
Felix Rösel

Januar 2017

Ifo Working Paper No. 234

Eine elektronische Version ist auf der ifo-Website www.cesifo-group.de zu finden.

Gebietsreformen: Hoffnungen, Risiken und Alternativen

Abstract: Seit Jahrzehnten fusionieren westliche Industrienationen kommunale Gebietskörperschaften in der Hoffnung auf Kosteneinsparungen, eine höhere Leistungsfähigkeit der Verwaltung sowie lokale Wachstumsimpulse. Verlässliche wissenschaftliche Evidenz zu Gebietsreformen ist jedoch erst seit wenigen Jahren verfügbar. In diesem Beitrag geben wir einen Überblick über empirische Studien zu den kausalen Effekten von Gebietsreformen auf öffentliche Ausgaben, die Effizienz und Qualität der Verwaltung, lokales Wachstum sowie mögliche politische Kosten der Zusammenschlüsse. Unser Überblick zeigt, dass bisherige Studien nur selten fiskalische Effizienzrenditen bei früheren Gebietsreformen nachweisen können. Allerdings zeigen sich substanzielle politische Kosten wie ein Rückgang der Demokratiezufriedenheit, der Wahlbeteiligung, der Zahl der Kandidaten bei Kommunalwahlen sowie eine Stärkung populistischer Strömungen. Vor diesem Hintergrund sind Instrumente mit geringerer Eingriffsintensität – z.B. interkommunale Zusammenarbeit, Funktionalreformen sowie verschiedene Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung – Alternativen zu Gebietsreformen, die bisher aber nicht systematisch evaluiert wurden.

JEL-Codes: D72; H11; H72; R51

Keywords: Gebietsreform, Kommunen, Öffentliche Ausgaben, Politische Ökonomie, Interkommunale Zusammenarbeit

Sebastian Blesse*
Centre for European Economic Research
(ZEW Mannheim)
P.O. Box 103443
68304 Mannheim, Germany
Phone: +49 0621 1235-394
blesse@zew.de

Felix Rösel
Ifo Institute for Economic Research
at the University of Munich,
Dresden Branch
Einsteinstraße 3
01069 Dresden, Germany
Phone: +49(0)351/26476-28
roesel@ifo.de

* Korrespondierender Autor. Wir danken Prof. Dr. Thushyanthan Baskaran (Universität Siegen), Prof. Dr. Friedrich Heinemann (ZEW Mannheim und Universität Heidelberg), Prof. Dr. Niklas Potrafke (ifo Institut und LMU München), Prof. Dr. Martin Rosenfeld (IWH Halle und MLU Halle-Wittenberg), Thomas Schwab (ZEW Mannheim und Universität Mannheim) und Prof. Dr. Hellmut Wollmann (HU Berlin), für wertvolle Hinweise und Anmerkungen. Sebastian Blesse bedankt sich für die Unterstützung durch den Sonderforschungsbereich (SFB) 884 „Die politische Ökonomie von Reformen“ an der Universität Mannheim, finanziert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG).

Executive Summary

Hintergrund der Studie

Seit Jahrzehnten verringern westliche Industrienationen die Anzahl ihrer kommunalen Gebietskörperschaften durch Gemeindezusammenschlüsse (Gebietsreformen). Hinter Gebietsreformen steht zumeist die Hoffnung auf Einsparungen durch Nutzung von Skaleneffekten, einer Stärkung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen sowie lokales Wachstum, insbesondere für kleinere Kommunen. Kritiker verweisen dagegen auf das Risiko, dass in größeren Strukturen das ehrenamtliche Engagement bzw. die politische Partizipation leiden könnte.

In den vergangenen Jahren ist eine umfassende wissenschaftliche Evidenz durch moderne ökonometrische Evaluationen von tatsächlich durchgeführten Gebietsreformen entstanden, die bisher aber nicht umfassend ausgewertet wurden. In dieser Studie wollen wir diese Lücke schließen und einen Überblick über empirische Analysen geben, die die verschiedenen Effekte kommunaler Gebietsreformen untersuchen.

Methodik

Wir werten insgesamt 30 empirische Studien aus, die kausale Effekte von Gebietsreformen auf öffentliche Ausgaben, Bevölkerungswachstum sowie politische Partizipation, Wahlverhalten und Zufriedenheit mit der Verwaltung untersuchen. Daneben stellen wir auch die Ergebnisse einer Vielzahl weiterer Studien zu kommunalen Gebietsreformen dar, deren Ergebnisse jedoch nur eingeschränkt kausal interpretierbar sind.

Ergebnisse

Wir zeigen, dass die erhofften fiskalischen Effizienzrenditen von Gebietsreformen in der Vergangenheit deutlich überschätzt wurden, während mögliche Auswirkungen auf die politische Teilhabe systematisch unterschätzt wurden. Nur wenige Studien können bis dato mittelfristige Einspareffekte durch Gebietsreformen nachweisen. Eine zunehmende Zahl von Untersuchungen zeigt dagegen einen Rückgang der Demokratiezufriedenheit, eine sinkende Wahlbeteiligung oder eine Stärkung populistischer Strömungen durch Gebietsreformen. Weitere Studien können keine signifikanten Effekte auf das Bevölkerungswachstum nachweisen, deuten jedoch auf ein wachsendes Stadt-Umland-Gefälle durch stärkeres Wachstum städtischer Kern-

gebiete gegenüber eingemeindeten Umlandgemeinden. Zudem führt der Verlust des Kreisstadtstatus (Sitz der Kreisverwaltung) zu Bevölkerungseinbußen für die betroffenen Kommunen. Tabelle 2 gibt einen Gesamtüberblick über die Tendenz der Ergebnisse.

Effekte von Gebietsreformen

	Reformeffekt	Beispielhafte Kausalanalyse(n)
Kosten und Effizienz		
Höhe der kommunalen Gesamtausgaben	⊃ nicht signifikant	Baskaran und Blesse (2016), Blom-Hansen et al. (2016)
Verwaltungsqualität/-effizienz	⊃ nicht signifikant	Allers und Geertsma (2016)
Verschuldung	⊃ nicht signifikant	Hansen et al. (2014), Studerus (2016)
Zufriedenheit mit der Verwaltung	↓ sinkt	Hansen (2015)
Politische Teilhabe		
Zufriedenheit mit der Demokratie	↓ sinkt	Hansen (2015)
Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen	↓ sinkt	Fritz und Feld (2016), Rösel (2016c)
Kandidaturen bei Kommunalwahlen	↓ sinkt	*diese Studie*
Stimmanteile für populistische Parteien	↑ steigt	Rösel (2016c)
Wachstum und Ungleichheit		
Einkommensungleichheit	↑ steigt	Pickering et al. (2016), Lomeau et al. (2016)
Bevölkerungswachstum, Nettozuwanderung	⊃ nicht signifikant	Studerus (2016)
Verlust des Status als Kreisfreie Stadt[a]	⊃ nicht signifikant	Heider et al. (2016)
Verlust des Sitzes der (Kreis-)Verwaltung[a]	↓ sinkt	Becker et al. (2015), Heider et al. (2016)

Quelle: Eigene Darstellung. a) Effekt auf das Bevölkerungswachstum.

Schlussfolgerungen

Unsere Befunde legen nahe, im Vorfeld von Gebietsreformen die entstehenden Kosten und Nutzen umfassender und sorgfältiger als bisher zu bewerten. Zugleich sollten gemeindeübergreifende Kooperationen, z.B. interkommunale Zusammenarbeit, Funktionalreformen oder Instrumente der Verwaltungsmodernisierung wie interkommunale Benchmarks, als „schonende“ Alternativen zu Gebietsreformen verstärkt in den Blick genommen werden.

1. Einführung

Seit Jahrzehnten verringern westliche Industrienationen die Anzahl ihrer lokalen und regionalen Gebietskörperschaften durch Gemeindezusammenschlüsse (Gebietsreformen).[1] Ein Teil der Zusammenschlüsse ist dabei freiwillig, ein anderer Teil wird von höheren Regierungsebenen vorgegeben.[2] In Deutschland sank die durchschnittliche Zahl der Gemeinden je Flächenland durch Gebietsreformen zwischen 1952 und 2012 von 3.472 auf 876 (-75 %), die Zahl der Landkreise von 79 auf 31 (-61 %) (Abbildung 1). Aktuell werden sowohl in den ostdeutschen Ländern Brandenburg und Thüringen, aber auch in Schleswig-Holstein und dem Saarland die Vergrößerung von Landkreisen oder Gemeinden durch Fusionen diskutiert.[3]

Hinter Gebietsreformen steht zumeist die Hoffnung auf Einsparungen durch Nutzung von Skaleneffekten, einer Stärkung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungen sowie nachhaltige Wachstumsimpulse, insbesondere für kleinere Kommunen. Kritiker verweisen dagegen auf das Risiko, dass in größeren Einheiten das ehrenamtliche Engagement bzw. die politische Partizipation leiden könnte. Lange Zeit war erstaunlich wenig darüber bekannt, wie berechtigt die mit Gebietsreformen verbundenen Hoffnungen und Sorgen tatsächlich sind. Aufgrund fehlender empirischer Ex-post-Evaluationen musste im Vorfeld von Gebietsreformen bisher weitgehend auf verbale Argumentationen oder auf Modellrechnungen zurückgegriffen werden (siehe z.B. Scharfe 2006, Seitz 2006, Hesse und Götz 2009, Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern 2009, Westphal et al. 2013; für eine Übersicht vgl. auch Bogumil 2016).[4] Zahlreiche Studien versuchten zudem, zumeist in Querschnittsanalysen eine optimale Gebietsgröße zu identifizieren, konnten aber bis dato keine Optimalgröße von Gebietskörperschaften bei der Bereitstellung öffentlicher Güter (für eine Übersicht siehe Holzer et al. 2009) oder aber für die Wahrnehmung und Qualität lokaler Demokratie (Houlberg 2010) bestimmen.[5] In den

[1] Wir verwenden den Begriff Gebietsreform synonym für Zusammenschlüsse bzw. Fusionen kommunaler Gebietskörperschaften, obwohl Gebietsreformen prinzipiell auch die Aufspaltung dieser Einheiten umfassen.

[2] Gründe für das Unterbleiben freiwilliger Fusionen sind u.a. geringe Erwartungen an mögliche Fusionsrenditen sowie eine ungleiche Finanzkraft und Parteipräferenzen der Fusionspartner (Sorensen 2006, Bruns et al. 2015, Myazaki 2014). Auch geringe politische Repräsentanz insbesondere kleiner Gemeinden nach der Fusion führt zum politischen Widerstand gegen die Gebietsreform (Sorensen 2006, Hyyttinen et al. 2014). Soziale (Bhatti et al. 2011, Hanes et al. 2012) bzw. geografische (Bhatti et al. 2011) Nähe zu Partnergemeinden sowie finanzielle Engpässe der Gemeinden sind dagegen Gründe für Zusammenschlüsse (Saarimaa und Tukiainen 2014).

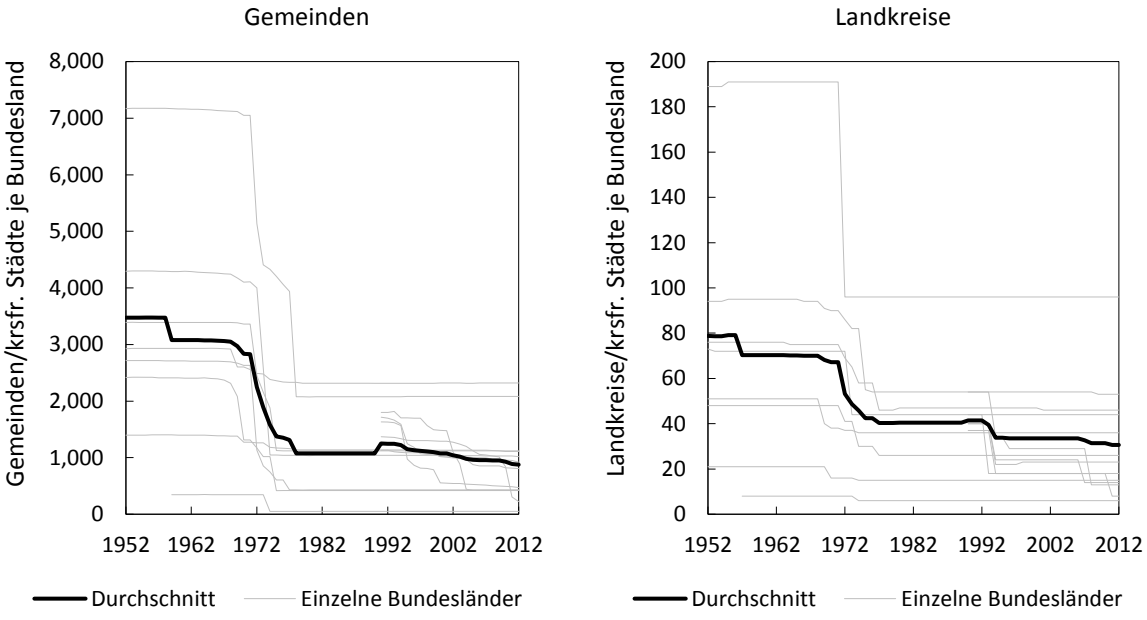
[3] Zur aktuellen Diskussion siehe z.B. Frankfurter Allgemeine Zeitung (28.09.2016, S. 8): „Wie man die Bürger gegen sich aufbringt"; Saarbrücker Zeitung (04.10.2016, S. B2): „Studien: Gebietsreformen lohnen sich nicht".

[4] Die entsprechenden Studien beruhen häufig auf deskriptiven Fallstudien oder Ex-ante-Prognoserechnungen.

[5] Hierbei werden sehr unterschiedliche Ansätze verfolgt. So wollen beispielsweise Junkernheinreich et al. (2010) eine optimale Größe von Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz aus der maximalen F-Statistik herleiten, die sich

vergangenen Jahren ist nunmehr eine umfassende wissenschaftliche Evidenz durch moderne ökonometrische Evaluationen von tatsächlich durchgeführten Gebietsreformen entstanden, die bisher aber noch nicht systematisch ausgewertet und daher für eine evidenzbasierte Beratung politischer Entscheider noch nicht zur Verfügung stand.

Abbildung 1: Zahl der Gemeinden und Landkreise in den deutschen Bundesländern, 1952–2012



Quelle: Eigene Recherche und Darstellung. Die Zahlen beziehen sich auf die 8 (bis 1992) bzw. 13 (ab 1992) deutschen Flächenländer.

Wir geben einen Überblick über empirische Studien, die die Wirkung von Gebietsreformen auf öffentliche Ausgaben, Bevölkerungswachstum sowie politische Partizipation und Zufriedenheit untersuchen. Wir berücksichtigen hierbei ausschließlich solche Studien, die aufgrund ihrer quasi-experimentellen Methodik (hier: *Differenzen-in-Differenzen, Synthetische Kontrollgruppe*) eine *kausale* Interpretation der Ergebnisse zulassen und damit über reine Korrelationsanalysen hinausgehen (Angrist und Pischke 2009, Kugler et al. 2014).[6] Diese Studien zeichnen sich insbesondere durch das Vorhandensein einer Interventionsgruppe (fusionierte Ge-

aus Tests der Gleichheit der Varianzen der Zuschussbedarfe im Bereich Allgemeine Verwaltung von Verbandsgemeinden im Jahr 2006 ergibt, die unterhalb bzw. oberhalb einer bestimmten Einwohnerzahl liegen.

[6] Siehe auch die „Leitlinien und Empfehlungen des Vereins für Socialpolitik für Ex post-Wirkungsanalysen“ in der Fassung vom 06.09.2015.

meinden) und einer Kontrollgruppe (nichtfusionierte Gemeinden) im Vorher-Nachher-Vergleich aus. Die Ergebnisse einfacher Regressionsanalysen (auch Panelschätzungen und Matching-Verfahren) ohne Kenntnis der kontrafaktischen Situation genügen den Anforderungen einer evidenzbasierten Politikberatung im Regenfall nicht, da diese Studien Selektions- und Endogenitätsprobleme (umgekehrte Kausalität, simultane Ursachen, unbeobachtbare Heterogenität) nicht hinreichend adressieren, und damit die Effekte von Gebietsreformen lediglich verzerrt messen. Wir lassen außerdem solche Studien außer Acht, die sich lediglich auf hypothetische Ex-ante-Simulationsrechnungen im Vorfeld von Gebietsreformen stützen und sich somit ebenfalls einer kausalen Ursache-Wirkungs-Analyse entziehen. Für einen Gesamtüberblick stellen wir dennoch auch diese deskriptiven Studien den aktuellen Befunden quasi-experimenteller Studien gegenüber.

Als Hauptergebnis unseres Literaturüberblicks zeigen wir, dass die erhofften fiskalischen Effizienzrenditen von Gebietsreformen in der Vergangenheit eher überschätzt wurden, während mögliche Auswirkungen auf die lokale Demokratie systematisch unterschätzt wurden. Nur wenige Studien können bisher signifikante Einsparungen durch Gebietsreformen für die öffentlichen Haushalte nachweisen. Eine zunehmende Zahl von Untersuchungen zeigt allerdings einen Rückgang der Demokratiezufriedenheit und der Wahlbeteiligung sowie eine Stärkung populistischer Strömungen infolge von Gebietsreformen. In dieser Studie zeigen wir zudem anhand der Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen, dass auch ehrenamtliches Engagement (Zahl der Kandidaten bei den Kreistagswahlen) unter Gebietsreformen leiden kann.

Diese Befunde legen nahe, im Vorfeld von Gebietsreformen die möglichen Kosten und Nutzen umfassender und sorgfältiger als bisher zu bewerten. Ein allgemeingültiges „one size fits all“ im Hinblick auf die Gebietsgröße scheint es nicht zu geben (so auch Treisman 2007, Holzer et al. 2009, Blom-Hansen et al. 2016). Insofern sollten verstärkt Alternativen zu Gebietsreformen in den Blick genommen werden. Wir geben daher zudem einen kurzen Überblick über die noch junge Literatur zu Instrumenten mit geringerer Eingriffsintensität als Gebietsreformen, z.B. interkommunale Zusammenarbeit, (interkommunales) Benchmarking oder Funktionalreformen. Die tatsächlichen Vor- und Nachteile dieser Instrumente sind bisher insbesondere aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive nicht hinreichend untersucht worden, um eine evidenzbasierte Politikberatung leisten zu können. Die künftige Forschung sollte daher insbeson-

dere diese Instrumente verstärkt evaluieren, die jeweils einen geeigneten Kompromiss zwischen Kooperationsvorteilen auf der einen Seite und der Sicherung lokaler Autonomie auf der anderen Seite versprechen.

2. Kommunale Gebietskörperschaften im internationalen Vergleich

Gebietsreformen verändern die Größe kommunaler Gebietskörperschaften, wobei die Einwohnerzahl der wohl häufigste Anknüpfungspunkt bei Neugliederungsvorhaben ist. Im folgenden Abschnitt geben wir einen kurzen Überblick über die durchschnittliche Einwohnergröße lokaler Gebietskörperschaften im internationalen Vergleich und über deren zeitliche Entwicklung in den letzten Jahrzehnten. Wir fokussieren uns hierbei auf Gemeinden; es finden jedoch auch Fusionen von überörtlichen Gebietskörperschaften statt (z.B. Landkreise oder Schulbezirke).[7]

Im Allgemeinen lässt sich beobachten, dass die durchschnittliche Einwohnerzahl je Gemeinde sowohl zwischen den deutschen Bundesländern als auch zwischen den OECD-Staaten deutlich variiert, der Trend führt infolge von Gebietsreformen zumeist aber eher hin zu größeren Einheiten. Abbildung 2 zeigt die Veränderung der durchschnittlichen Gemeindegröße in 19 ausgewählten OECD-Ländern über die Zeit (Teilgrafik a). Die meisten Industrieländer weisen eine spürbar steigende Durchschnittsgröße der Gemeinden auf. Dieser Befund wird vor allem durch umfangreiche Gebietsreformen in Ländern wie Dänemark, Japan, Finnland und den Niederlanden getrieben, die die Anzahl der Gemeinden in diesen Ländern entweder drastisch zu einem Zeitpunkt oder aber kontinuierlich über die Zeit verringerten. Lediglich einige Länder der ehemaligen Sowjetunion und des ehemaligen Jugoslawiens verkleinerten ihre kommunalen Gebietsstrukturen seit dem Jahr 1990 bzw. erhöhten die Zahl ihrer Gemeinden, um die lokale Teilhabe der Bevölkerung an den neu eingeführten demokratischen Prozessen zu stärken. Einzig in Belgien war die Anzahl der Gemeinden im Beobachtungszeitraum 1992 bis 2012 stabil.[8]

[7] Siehe Abschnitt 0 für eine Übersicht zu Zusammenschlüssen deutscher Landkreise im Zeitverlauf. Auch bei Zusammenschlüssen von US-amerikanischen Schulbezirken zeigen sich ähnliche Motive wie auf Gemeindeebene: Erwartete Skaleneffekte erhöhen die Fusionswahrscheinlichkeit und Kosten heterogener Präferenzen senken die Anreize zu Zusammenschlüssen. Letzteres gilt insbesondere für heterogene Einkommen und ethnische Bevölkerungszusammensetzung (u.a. Alesina et al. 2004, Brasington 1999, 2003a, 2003b, Gordon und Knight 2009).

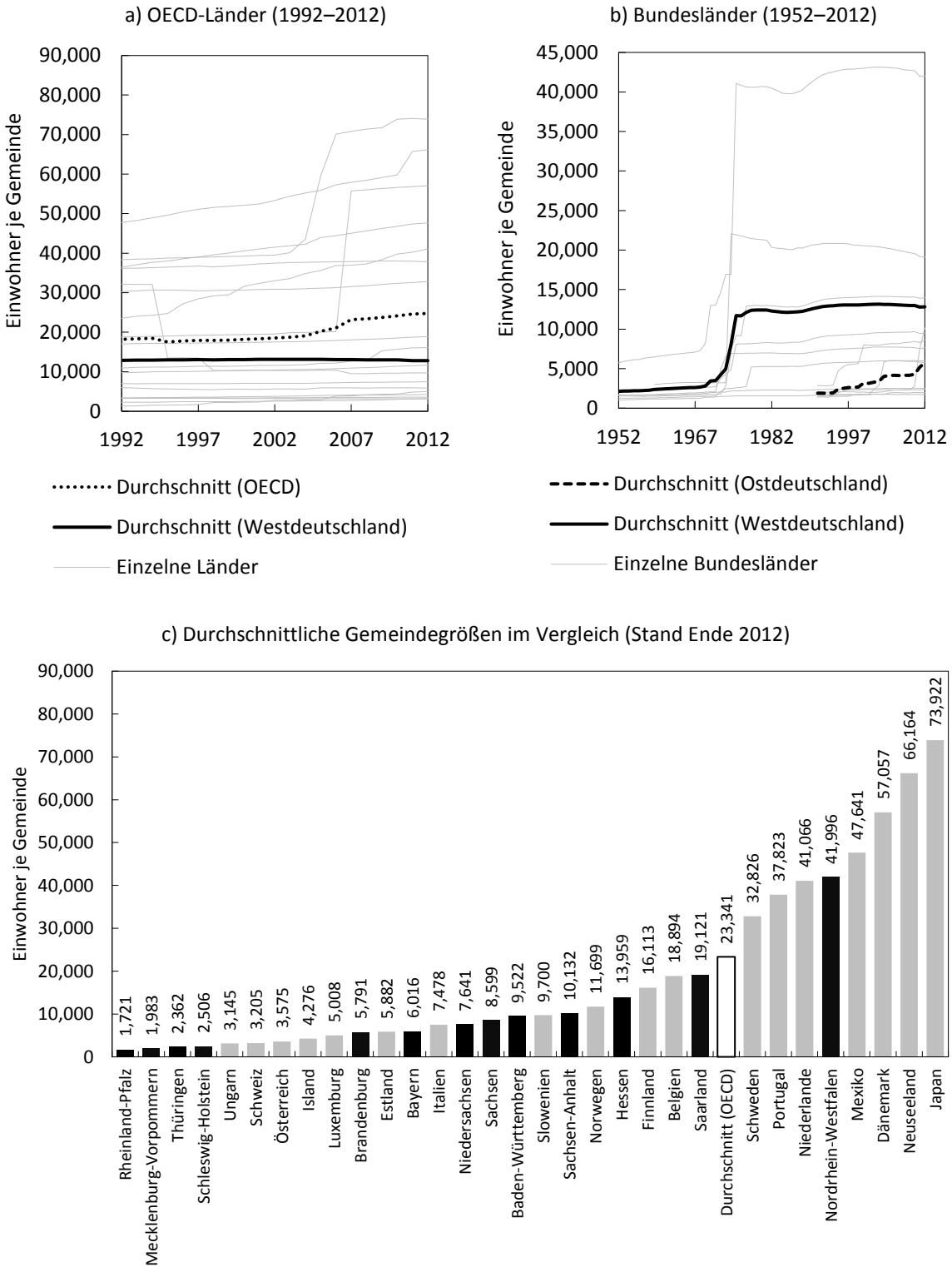
[8] Die bloße Gegenüberstellung der durchschnittlichen Gemeindegrößen kann natürlich nicht abschließend die regionale und länderübergreifende Heterogenität der räumlichen Bevölkerungsverteilung oder die jeweiligen Unterschiede in der staatlichen Aufgabenverteilung bzw. dem Autonomiegrad der Gemeinden und anderer lokaler Gebietskörperschaften abbilden (für einen institutionellen Vergleich siehe z. B. Wollmann 2010b). Z.B. ist

Westdeutschland weist seit den Gebietsreformen in den 1960er- und 1970er-Jahren bis heute eine weitgehend konstante Gemeindegröße auf (Teilgrafik b). In diesem Zeitraum stieg die durchschnittliche Gemeindegröße von 2.578 im Jahr 1965 auf 12.426 Einwohner pro Gemeinde im Jahr 1980. Auch in Ostdeutschland fand nach der Wiedervereinigung eine spürbare Vergrößerung der Gemeinden von 1.893 (im Jahr 1992) auf durchschnittlich 5.968 Einwohner pro Gemeinde im Jahr 2012 statt (siehe z. B. Wollmann 2010a). Damit reihen sich die kommunalen Gebietsvergrößerungen in den ostdeutschen Ländern nach der Wiedervereinigung in den Trend größer werdender Gemeindestrukturen in den übrigen OECD-Ländern ein.

Teilgrafik c) von Abbildung 2 legt nahe, dass die kommunale Gebietsstruktur der meisten Bundesländer im internationalen Vergleich eher kleinteilig ist; nur Nordrhein-Westfalen liegt mit knapp 42.000 Einwohnern deutlich über dem OECD-Durchschnitt. Bemerkenswert ist auch, dass die Spannweite der durchschnittlichen Einwohnerzahl je Gemeinde zwischen den Bundesländern nahezu der Spannweite des OECD-Vergleichs entspricht. Kommunale Gebietsreformen sind in den meisten Bundesländern auch weiterhin ein Thema. So wird selbst im Saarland als Bundesland mit der zweitgrößten Gemeindestruktur in Deutschland (19.121 Einwohner je Gemeinde) erneut eine Gebietsreform auf Ebene der Landespolitik diskutiert.

der durchschnittliche Ausgabenanteil der Kommunen in den westlichen Industrieländern laut OECD-Angaben seit 1995 relativ stabil gewesen. Seit der Finanzkrise in 2008 findet sich dagegen eine deutliche Zunahme der lokalen Einnahmebefugnisse (OECD Fiscal Decentralisation Database, Stand 2016).

Abbildung 2: Zahl der Einwohner je Gemeinde in 19 ausgewählten OECD-Ländern (1992–2012) sowie in den deutschen Bundesländern (1952–2012)



Quelle: Eigene Recherche und Darstellung. Daten zur Zahl der Gemeinden: Innenministerien bzw. Statistische Ämter der jeweiligen Länder. Die Auswahl der 19 OECD-Länder unterlag dabei Restriktionen der Datenverfügbarkeit von Zeitreihen zu den Gemeindezahlen pro Land. Daten zu Einwohnerzahlen: OECD Statistical Library.

3. Hoffnungen

3.1. Sparen Gebietsreformen Geld?

Anhänger kommunaler Gebietsreformen verweisen regelmäßig auf mögliche Effizienzgewinne durch Verbund- und Skaleneffekte in größeren Ortschaften sowie die damit verbundenen Kostenvorteile.[9] Auch können in größeren Einheiten räumliche Externalitäten (Spillover) besser internalisiert werden, wenn Verhandlungslösungen nicht zustande kommen (Oates 1972). Die kommunalen Haushalte sollen durch Einsparungen einerseits entlastet werden. Außerdem sollen die Verwaltung und die öffentliche Daseinsvorsorge professionalisiert und damit leistungsstärker werden. Aus theoretischer Sicht könnten durch die Verwaltungszusammenlegung Fixkosten in der Bereitstellung unterschiedlicher Güter eingespart werden, sodass die Durchschnittskosten in der Versorgung fallen. Daher ließen sich Skaleneffekte insbesondere bei der Vermeidung doppelter Strukturen in kapitalintensiven Bereichen wie der Straßeninstandhaltung oder Wasserversorgung vermuten. Andererseits könnten durch zunehmende Arbeitsteilung in der Verwaltung Spezialisierungsvorteile erreicht werden. Zunehmende Größe kann ab einem bestimmten Punkt jedoch auch negative Skalenerträge implizieren, falls zusätzliche Ballungskosten und Transaktionskosten die möglichen Synergieeffekte größerer Verwaltungen überwiegen. Das könnte insbesondere durch steigende Kommunikations- und Verhandlungsbedürfnisse (Williamson 1967) in den Neugemeinden der Fall sein.

Während sich zumindest theoretisch gewisse größenbedingte Kostenvorteile durch Gemeindefusionen vermuten lassen, lässt die empirische Evidenz jedoch inzwischen deutliche Zweifel an möglichen Einspareffekten entstehen. Im Folgenden gehen wir näher auf Studien ein, die eine kausale Interpretation ihrer Ergebnisse zulassen. Im Vergleich zu früheren reinen Korrelationsanalysen[10] verwenden diese Studien einen quasi-experimentellen Forschungsansatz (u.a. *Differenzen-in-Differenzen, Synthetische Kontrollgruppe*). Die Effekte von Gebietsrefor-

[9] Während die Anzahl der kommunalen Gebietskörperschaften in der OECD seit Jahrzehnten tendenziell durch Gemeindefusionen sinkt, ist in den Entwicklungs- und Schwellenländern oft ein anderes Bild zu beobachten. Dort entstehen eine Vielzahl neuer Gebietskörperschaften, die einerseits zu besserer Servicequalität in Form gestiegener Gesundheitsindikatoren (Grossmann et al. 2017), höheren Ausgaben (De Andrade Lima und Neto 2015), größerer Unterstützung durch den Wähler für die Einführung zusätzlicher Einheiten (Gottlieb et al. 2016) aber auch schlechterer Internalisierung externer Effekte im Umweltbereich (Lipscomb und Mobarak 2017) führen.

[10] Beispielsweise zeigen Nelson (1992) und Hannes (2014), dass der Zusammenschluss kleiner Gemeinden im Rahmen einer großen Gebietsreform Schwedens in 1952 das kommunale Ausgabenwachstum senken konnte. Durch das Fehlen einer kontrafaktischen Situation sind diese Ergebnisse jedoch nicht kausal interpretierbar.

men werden hierbei aus einem Vergleich fusionierter Gemeinden mit nicht-fusionierten Gemeinden – unter Berücksichtigung möglicher systematischer Unterschiede der Gemeinden vor der Gebietsreform – ermittelt.

Nur wenige Studien weisen insgesamt auf Kostensenkungen im Zuge von Gebietsreformen hin. Unter anderem kann Reingewertz (2012) eine signifikante Reduktion der Gesamtausgaben fusionierte Gemeinden in Israel nachweisen. Hansen et al. (2014) weisen auf langfristige Überschüsse im Verwaltungshaushalt hin, betonen hierbei allerdings, dass Verbesserungen der realisierten Überschüsse lediglich vorherige Liquiditätsabflüsse des Kapitalhaushalts durch Investitionsausgaben unmittelbar vor Inkrafttreten der Reform ausgleichen.[11] Kommunale Kassenbestände und die öffentliche Verschuldung bleiben daher von Gemeindezusammenschlüssen langfristig unberührt.

Die weit überwiegende Zahl von Studien kann keine signifikanten Reduktionen der Gesamtausgaben von fusionierten Gemeinden gegenüber nicht-fusionierten Gemeinden nachweisen. Allers und Geertsma (2016) finden keine statistisch signifikanten Effekte von Gemeindefusionen auf kommunale Ausgaben in den Niederlanden. Blesse und Baskaran (2016) untersuchen heterogene Ausgabeneffekte unterschiedlicher kommunaler Gebietsreformen am Beispiel Brandenburgs. Die Autoren zeigen, dass erzwungene Gemeindezusammenlegungen allein zu signifikanten Ausgabereduktionen im Bereich der quantitativ unbedeutenden Sachkosten führen. Bei freiwilligen Fusionen und für die Gesamtausgaben können hingegen keine signifikanten Ausgabeneffekte nachgewiesen werden. Die Befunde decken sich mit einer Studie finnischer und dänischer Gemeindefusionen, die der dortigen Gebietsreformen insgesamt Nulleffekte für die Gesamtausgaben attestieren (Moisio und Uusitaalo 2013, Blom-Hansen et al. 2016), wenngleich die administrativen Ausgaben für fusionierte Gemeinden in Dänemark signifikant gesunken sind (Blom-Hansen et al. 2014). Diese Reduktionen stehen jedoch steigenden Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Arbeitsmarktpolitik und Soziales gegenüber (Blom-Hansen et al. 2016). Für andere öffentliche Leistungen wie Kultur, Kinder- und Jugendhilfe, Schulbildung und Altenpflege zeigen sich keine signifikanten Effekte auf die kommunalen Ausgaben. Moisio und Uusitaalo (2013) finden steigende Ausgaben für Bildung und Gesundheit, während kommunale Verwaltungsausgaben durch die Gemeindezusammenschlüsse sinken. Studerus (2016) findet in keiner Ausgabekategorie signifikante Einspareffekte durch Gemeindefusionen

[11] Der Effekt der „investiven Torschlusspanik“ vor Gebietsreformen wird später in diesem Abschnitt adressiert.

in der Schweiz. Die Ergebnisse von Rösel (2016a, 2016b) basieren auf der Methode der „Synthetischen Kontrollgruppe“ (Abadie et al. 2015) und können ebenfalls keine signifikante Ausgabenreduktion durch die Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen in den Bereichen der Gesamt-, Sozial-, Bildungs- oder Allgemeinen Verwaltungsausgaben nachweisen. Lüchinger und Stutzer (2002) sowie Fritz (2013) weisen für Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz und Baden-Württemberg insgesamt sogar steigende kommunale Gesamtausgaben nach.

Das Fehlen der erhofften Wirkungen von Gebietsreformen auf die kommunalen Haushalte kann auf verschiedene Gründe zurückgeführt werden. Erstens sind Skaleneffekte aufgabenspezifisch (Fox und Gurley 2006, Blom-Hansen et al. 2016) und eine Vergrößerung von Gemeinden als „Mehrzweckdienstleister“ führt damit nicht notwendigerweise zur Hebung von Synergieeffekten in allen angebotenen Leistungen. So können Kostenvorteile in bestimmten kommunalen Aufgaben mit Kostennachteilen in anderen Aufgaben verbunden sein, wie die Studie von Blom-Hansen et al. (2016) verdeutlicht. Zweitens stellen zumindest in Deutschland Sozialtransfers einen Großteil der kommunalen Ausgaben dar, insbesondere auf der Ebene der Landkreise. In diesem Bereich sind jedoch kaum Skaleneffekte erwarten (Blom-Hansen et al. 2016, Rösel 2016b). Drittens werden wesentliche andere Teile der kommunalen Ausgaben eher von Ballungsfaktoren, also der Gemeindefläche bzw. Einwohnerdichte, und weniger von der Einwohnerzahl determiniert (z.B. Ausgaben für Straßen, ÖPNV, Schülerverkehr, Feuerschutz). Gebietsreformen würden in diesem Falle ihre Wirkung verfehlen, da sich z.B. durch die Zusammenlegung zweier Gemeinden die Siedlungsdichte naturgemäß nicht verändert (während die Einwohnerzahl dagegen stark ansteigt) (siehe ebenfalls Rösel 2016b).[12] Andererseits sind Kostenreduktionen für Gemeinden nur eingeschränkt möglich, da viele Leistungen nicht durch die Gemeinde selbst, sondern durch Einheiten wie Bibliotheken oder Theater direkt angeboten werden. Wird deren Größe bzw. Einzugsbereich durch die Gebietsreform selbst nicht verändert, ist die Hebung von Kostenvorteilen oft nicht zu erwarten (Blom-Hansen et al. 2016). Viertens verhindern Arbeitsplatzgarantien im öffentlichen Dienst kurzfristige Einsparungen der Personalausgaben (Blesse und Baskaran 2016). Fünftens können die Vorteile von Skaleneffekten auch durch eine schlechtere Möglichkeit zur Kontrolle der Ausgaben durch

[12] Selbst wenn ein Aufgabenbereich sich aufgrund hoher Fixkostenanteile (z.B. die Wasser- bzw. Abfallentsorgung) als Kandidat zur Hebung von Kostensenkungen in Frage kommt, wären mögliche Kostenvorteile durch Gebietsvergrößerung sowohl von der anfänglichen Gemeindegröße als auch von der Größe der Neugemeinde abhängig. Dies zeigt wiederum, dass sinkende Ausgaben durch Skaleneffekte nur fallweise möglich sind.

die Bürger in größeren Einheiten (Dahl und Dufte 1973) und damit einer möglicherweise zunehmenden Verschwendung konterkariert werden.

Die Umsetzung von Gemeindezusammenschlüssen impliziert zudem (einmalige) Transaktions- und Umstellungskosten, die durch die Verwaltungszusammenlegung entstehen. Insbesondere erscheint die Existenz eines sogenannten „Common Pools" kommunaler Ressourcen vor Inkrafttreten der Fusion problematisch. Zahlreiche Studien weisen nach, dass die Altgemeinden in Erwartung des Zusammenschlusses insbesondere im letzten Jahr vor der Fusion investive Ausgaben (Blom-Hansen 2010, Hansen 2014, Saarimaa und Tukiainen 2015, Hirota und Yunoue 2016) und die Verschuldung (Hinnerich 2009, Jordahl und Liang 2010, Hirota und Yunoue 2016, Nakazawa 2016) signifikant erhöhen, da die entstehenden Lasten auf den Haushalt der künftigen Großgemeinde abgewälzt werden können.[13] Fritz und Feld (2015) zeigen, dass eine signifikante Erhöhung kommunaler Schulden auch für einen langen Zeitraum nach dem Zusammenschluss nachweisbar ist. Der „Common Pool" Effekt konnte auch für freiwillige Gemeindefusionen nachgewiesen werden (Saarimaa und Tuukiainen 2015), bei denen man eigentlich effiziente (Coase-)Vertragsverhandlungen erwarten sollte. Oftmals wird dieses Freifahrerverhalten durch die Anzahl der Fusionspartner verstärkt („1/n-Gesetz" von Weinstein et al. 1981; für empirische Studien siehe u.a. Hinnerich 2009, Hansen 2014, Fritz und Feld 2015).[14] Während der Zugang zum „Common Pool" durch Regulierung seitens der (Zentral-)Regierung theoretisch abgeschwächt oder gelöst werden kann, zeigt Hansen (2014), dass trotz Autonomieeinschränkungen der kommunalen Haushalte und Verschärfungen von Budgetregeln seitens der dänischen Regierung Fusionsgemeinden vor der Zusammenlegung signifikante Ausgabensteigerungen aufweisen. Andererseits beobachtet Nakazawa (2016), dass eine derartige Regulierung in Japan das Freifahrerverhalten unmittelbar vor der Fusion

[13] Ein Beispiel hierfür ist der Unstrut-Hainich-Kreis in Thüringen, der nach dem Willen der dortigen Landesregierung mit dem benachbarten Landkreis Eichsfeld fusioniert werden soll. Trotz der anstehenden Fusion entschied der Kreistag auf Vorschlag des Landrates, „grünes Licht für den Kauf von vier Gebäuden der ehemaligen Görmarkaserne in Mühlhausen [zu geben]. Die Verwaltung des Unstrut-Hainich-Kreises soll hier ab kommendem Jahr einziehen. Und auf dem ehemaligen Kasernengelände wäre auch Platz für eine Verwaltung des neuen ‚Eichsfeld-Unstrut-Hainich-Kreises'" (Bühner 2016). Nochmals deutlicher wird der Landrat des Landkreises Schmalkalden-Meiningen, Peter Heimrich, ebenfalls in Thüringen: „Laut Heimrich plant sein Landkreis, im nächsten Jahr die Investitionen hoch zu fahren. Schmalkalden-Meiningen ist neben dem Wartburgkreis finanziell besonders solide aufgestellt. ‚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).

[14] Dieser Effekt ist jedoch weiterhin strittig in der Literatur, da Studien wie u.a. Blom-Hansen (2010) keine Belege für die „1/n"-Hypothese finden können und damit nur der Zugang zum Common Pool, nicht aber die Anzahl seiner Mitglieder für die verursachte (fiskalische) Externalität der fusionierten Kommunen verantwortlich ist.

aufhebt. Hansen (2013a) argumentiert zudem, dass Veränderungen in der politischen Repräsentation lokaler Entscheidungsträger ein möglicher Kanal für die Lösung des „Common Pools“ sein können: Wenn Gemeinderatsmitglieder der Altgemeinden auch in der neuen Großgemeinden politischen Einfluss ausüben können, d.h., die Altgemeinde weiter politisch repräsentiert bleibt, können Ausgabensteigerungen der Altgemeinden unmittelbar vor der Gebietsreform reduziert werden. Die Ergebnisse legen nahe, dass Politiker in den Altgemeinden zusätzliche Ausgaben vor dem Zusammenschluss vermeiden, wenn sie wissen, dass sie auch die finanzpolitische Verantwortung in der fusionierten Neugemeinde in hohem Maße (mit)zutragen haben.

Insgesamt finden sich neben einem signifikanten Ausgaben- und Defizitwachstum im Vorfeld von Gemeindefusionen kaum Nachweise von fiskalischen Effizienzrenditen durch Gebietsreformen. Insbesondere erzwungene Gemeindezusammenschlüsse bergen jedoch das Risiko einer Verringerung der politischen Teilhabe und einer Instabilität der Neugemeinden. Diese politischen Kosten von Gebietsreformen diskutieren wir ausführlich in Abschnitt 4.

3.2. Steigt die Qualität und Effizienz der Verwaltung?

Ein weiteres prominentes Ziel von Gebietsreformen ist die Stärkung der Leistungsfähigkeit kommunaler Verwaltungen. Hierbei wird angenommen, dass größere Verwaltungen eine stärkere Spezialisierung zulassen, Aufstiegsperspektiven eröffnen sowie durch eine gewisse Lohnspreizung attraktiver für hochqualifizierte Mitarbeiter sind. Durch die Professionalisierung der Verwaltung sollen in größeren Einheiten z.B. einerseits die Anzahl bearbeiteter Verwaltungsakte und andererseits die Qualität des Verwaltungshandelns steigen. Bei unverändertem Ausgabeverhalten der Gemeinden könnte auf diese Weise mehr Output bei gleichem Mitteleinsatz erzeugt werden, was Effizienzgewinne bedeuten würde.

Während der Einfluss von Gemeindefusionen auf das Ausgabenverhalten gut dokumentiert ist, sind die Auswirkungen auf die Qualität des Verwaltungshandelns und damit der öffentlichen Daseinsvorsorge bisher nur wenig erforscht. Der Hauptgrund hierfür sind insbesondere Messprobleme in Bezug auf Qualität und Quantität bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern. Während die Quantität insbesondere für konkrete Servicebereiche (z.B. die Anzahl der Kindergartenplätze) zumindest näherungsweise geschätzt werden kann, so kann der wahrgenommene Nutzen der öffentlichen Leistungserstellung seitens der Bevölkerung und damit die konkrete Qualität der Versorgung nicht abschließend beobachtet werden.

Einzelne Studien versuchen, die Qualität der Verwaltung zumindest zu approximieren. Allers und Geertsma (2016) nutzen unter anderem hedonische Hauspreise als Maß für die Kapitalisierung öffentlicher Güter im Produktionsfaktor Boden. Aufgrund der Abwesenheit signifikanter Effekte von Gemeindezusammenschlüssen auf die örtlichen Hauspreise schlussfolgern die Autoren, dass sich die Bereitstellung öffentlicher Güter durch die Reform nicht verändert hat. Auch Studerus (2016) findet keine Effekte von Gebietsreformen in der Schweiz auf Haus- und Mietpreise. Hansen (2015) argumentiert, dass sich die Qualität der Kommunalverwaltung in der Zufriedenheit der Einwohnerschaft mit ihrer jeweiligen lokalen Verwaltung abbildet. Seine Auswertung von Befragungsdaten zeigt einen Rückgang der Zufriedenheit mit der Gemeindeverwaltung durch eine kommunale Gebietsreform in Dänemark. Einen anderen Ansatz verfolgen Rouse und Puterril (2007). Die Autoren ermitteln die (technische) Effizienz öffentlicher Leistungserstellung im Bereich von Straßeninstandhaltungsarbeiten in Neuseeland vor und nach einer Gebietsreform. Die Studie zeigt zwar, dass Veränderungen der Effizienzwerte in den Gemeinden nicht auf die Gebietsreform zurückgeführt werden können. Jedoch verwenden die Autoren lediglich einen Vorher-Nachher Vergleich der Effizienzwerte und keinen Kontrollgruppenansatz. Die Ergebnisse sind daher nicht kausal interpretierbar. Andere Autoren untersuchen die Entwicklung der kommunalen Verschuldung vor und nach Gebietsreformen als Proxy für die dynamische Effizienz kommunaler Leistungserstellung. Bei Effizienzgewinnen könnte möglicherweise die Verschuldung reduziert werden. Hansen et al. (2014) und Studerus (2016) finden jedoch keine signifikanten Effekte von Gebietsreformen auf die kommunale Verschuldung; Fritz und Feld (2015) beobachten in Baden-Württemberg sogar steigende Schulden in fusionierten Gemeinden gegenüber nichtfusionierten Gemeinden.[15] Schließlich zeigen Knight und Gordon (2008), dass die Zusammenlegung von Schulbezirken („school districts“) in den USA nicht zu signifikanten Veränderungen unterschiedlicher Bildungsindikatoren geführt hat.

Im Ergebnis weisen bisherige Studien nicht darauf hin, dass Gebietsreformen zu einer Erhöhung der Qualität und Effektivität im Verwaltungshandeln geführt haben. Ein wichtiger Grund für fehlende Qualitätssteigerungen durch Gemeindefusionen dürften die zunehmenden

[15] Gemäß Blume und Blume (2007) führte die Eingemeindung von Umlandgemeinden in kreisfreie Städte in Westdeutschland der 1970er- und 1980er-Jahren insgesamt nicht zu einem signifikanten Rückgang der Verschuldung. Da diese Studie jedoch lediglich auf Querschnittsdaten nach der Reform zurückgreift, ist sie nur in eingeschränkt und nicht in kausaler Weise interpretierbar.

(räumlichen) Entfernungen in größeren Einheiten sein. Hierdurch steigen Informationsaufwand und -kosten für die Verwaltung, z.B. durch längere Dienstreisen oder eine stärkere „Formalisierung“ des Verwaltungshandelns als Reaktion auf zunehmende Anonymität – auch innerhalb der Verwaltung selbst. Zudem kann die Zusammenlegung von Gemeinden zu einer abnehmenden Intensität im interkommunalen Wettbewerb führen (Tiebout 1956, Besley und Case 1995). Eine geringere Anzahl an Gemeinden bedeutet für die Bürger weniger Auswahl im „Produktmix“ aus öffentlichen Leistungen und Abgaben, sodass die Anreize für Qualitäts- und Effizienzverbesserungen durch Gemeindefusionen reduziert werden können.

3.3. Sorgen Gebietsreformen für Wachstum?

Eine weitere mit Gebietsreformen verbundene Hoffnung ist ein stärkeres Wirtschaftswachstum durch eine bessere Koordinierung von Wirtschaftsförderung, Tourismus bzw. einen zielgerichteten Einsatz öffentlicher Güter. Gemeindezusammenschlüsse können bei positiven Wachstumseffekten beispielsweise zur Schließung der Stadt-Umland-Gegensätze, bei negativen Wachstumseffekten aber auch zu einer weiteren Verschärfung des Stadt-Land-Gefälles beitragen. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass vornehmlich ländliche und kleinere Gemeinden Ziel von kommunalen Gebietsreformen sind. Mit Gebietsreformen geht zudem auch die Konsolidierung der Verwaltungssitze einher. Der Verlust des Status als Kreisstadt oder als Sitz der Gemeindeverwaltung könnte ebenfalls Wachstumsimplikationen haben.

Kausal interpretierbare Evidenz zu Wirkungen von Gebietsreformen auf die Einkommensentwicklung ist nur begrenzt vorhanden. Zwei Studien befassen sich allerdings mit den Verteilungswirkungen von Gemeindezusammenschlüssen. Lomeau et al. (2016) untersuchen den Effekt von Gebietsreformen ab dem Jahr 2000 in deutschen Gemeinden auf das lokale Wirtschaftswachstum der vom Zusammenschluss betroffenen Gebiete. Die Autoren messen lokale ökonomische Aktivität über die nächtliche Lichtintensität auf Satellitenbildern und zeigen, dass im Rahmen von Eingemeindungen der städtische Kern relativ zu den eingemeindeten Gemeinden des Umlands profitiert. Pickering et al. (2016) bestätigen dies für japanische Gemeindezusammenlegungen. Die Umlandgemeinden verlieren dagegen wirtschaftliche Aktivität an das Zentrum. Dadurch können Gemeindezusammenschlüsse zur Verstärkung des Stadt-Land-Gefälles führen und die innergemeindliche Ungleichheit erhöhen. Deskriptive Studien meist älteren Jahrgangs finden keine eindeutigen Ergebnisse in dieser Frage. Zum Beispiel zeigen Blume und Blume (2007) anhand der westdeutschen Kreisreformen der 1970er-Jahre,

dass das Pro-Kopf-Einkommen von Kreisen mit großflächigen Eingemeindungen der Randgebiete signifikant höher ausfällt. Hanes und Wikström (2008) können dagegen keine signifikante Korrelation zwischen dem Wachstum des kommunalen Pro-Kopf-Einkommens und Gemeindeneugliederungen nach der schwedischen Gemeindegebietsreform 1952 nachweisen. Das gilt sowohl für freiwillige als auch für erzwungene Zusammenschlüsse im Rahmen dieser Gebietsreform in Schweden (Hannes und Wikström 2010).

Mit Neugliederungen kommunaler Gebietsgrenzen ist stets auch eine Zentralisierung der Verwaltung (und damit der innergemeindlichen Verteilung der öffentlichen Beschäftigung) verbunden. Der administrative Status z.B. als Sitz der Kreisverwaltung impliziert zusätzliche Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst. Die Ergebnisse von Becker et al. (2015), die den Bundeshauptstadtstatus von Bonn untersuchen, und Heider et al. (2016) verdeutlichen, dass der Status als Hauptstadt (z. B. Sitz der Kreisverwaltung) zu Bevölkerungswachstum führt. Dieser Effekt findet sich jedoch nicht für den Statusverlust als kreisfreie Stadt (Heider et al. 2016), da diesen Städten zumeist der Status als Große kreisangehörige Gemeinde oder als neuer Sitz des Landratsamtes zuerkannt wird. Kausale Evidenz zu den generellen Wirkungen von Gebietsreformen auf das Bevölkerungswachstum bietet Studerus (2016), die keine signifikanten Effekte auf das Bevölkerungswachstum und die Nettomigration durch Gemeindefusionen in der Schweiz feststellen kann. Frühere, nicht kausal interpretierbare Studien beobachten allerdings ein positives Bevölkerungswachstum nach Gebietsreformen, insbesondere im Falle von Klein- und Kleinstgemeinden (Hanes und Wikström 2008, Andini et al. 2017, Kauder 2016).

4. Risiken

Die Debatte zu den politischen Kosten von Gebietsreformen wurde in der Vergangenheit bisher weitgehend anekdotisch geführt. Eine Vielzahl neuerer Arbeiten untersucht jedoch nunmehr die Auswirkungen von Gebietsreformen auf die lokale Demokratie und das Wahlverhalten. Im Folgenden diskutieren wir diese Arbeiten mit Blick auf die Zufriedenheit mit der lokalen Demokratie, die Wahlbeteiligung sowie die Veränderung der Wahlergebnisse. Zudem untersuchen wir am Beispiel der Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen die Auswirkungen von Gebietsreformen auf die Kandidaturen bei Kommunalwahlen.

4.1. Sinkt die Zufriedenheit mit der lokalen Demokratie?

Gebietsreformen nehmen über drei Wirkungskanäle substanziellen Einfluss auf die Funktionsweise der lokalen Demokratie. Erstens sinkt in fusionierten Gemeinden der Einfluss einer einzelnen Wahlstimme auf das Wahlendergebnis und damit die Repräsentanz dieser Stimme im jeweiligen Gemeinderat. Zweitens sind die Handlungen von Politikern in größere Gebietskörperschaften für den einzelnen Wähler weniger gut überschau- und kontrollierbar. Drittens können heterogene Präferenzen in größeren Einheiten bei einheitlicher Güterbereitstellung weniger gut in politischen Prozessen berücksichtigt werden als in kleineren Einheiten.

In fusionierten Gemeinden sinkt der Einfluss einer einzelnen Wählerstimme auf das Endergebnis. Je größer die Gemeinde wird, umso weniger genau werden die Präferenzen eines einzelnen Wählers abgebildet. Mit der Gemeindegröße steigt zudem die Zahl der Gemeinderäte zumeist unterproportional; ein Gemeinderat der neuen Großgemeinde vertritt damit mehr Wähler als vor der Gemeindefusion. Hansen (2015) zeigt, dass nach einer Gebietsreform in Dänemark ein signifikanter Rückgang mit der Zufriedenheit mit der lokalen Demokratie beobachtet wurde. Die resultierende Unzufriedenheit materialisiert sich auch in Kommunalwahlen: Fritz und Feld (2015) beobachten in Baden-Württemberg und Rösel (2016c) in der Steiermark einen signifikanten Rückgang der Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen in fusionierten Gemeinden gegenüber nicht-fusionierten Gemeinden nach Gebietsreformen.

Größere Gebietskörperschaften sind für die Wähler zugleich weniger gut überschaubar. Untersuchungen zeigen in den von der dänischen Gebietsreform betroffenen Gemeinden einen Rückgang in der Selbsteinschätzung der Wähler, kompetent in der Lokalpolitik partizipieren zu können („internal political efficacy“) (Lassen et al. 2011a, Lassen et al. 2011b). In größeren Einheiten steigt zudem das Gefühl, die politischen Verantwortungsträger weniger stark kontrollieren zu können. Evidenz aus Dänemark deutet darauf hin, dass die wachsende Distanz zwischen Bürger und Politik in größeren Gebietskörperschaften bzw. geringere Kontrollmöglichkeiten zu einem Vertrauensverlust gegenüber Lokalpolitikern führen (Hansen 2013b).

Heterogene Präferenzen der Bevölkerung können in kleinteiligen Strukturen zudem besser berücksichtigt werden als in größeren Einheiten. Bereits Oates (1972) beschreibt den grundsätzlichen Zielkonflikt bei der Zuordnung von öffentlichen Aufgaben auf Gebietseinheiten und dem Zuschnitt von Gebietskörperschaften: Größere Einheiten führen zu einer höheren Effizienz durch die Internalisierung von räumlichen externen Effekten, senken jedoch zugleich die

Effizienz in der Güterbereitstellung im Falle von heterogenen Präferenzen. Dahl und Tufte (1973) diskutieren zudem den negativen Zusammenhang von Präferenzhomogenität und Größe von Gebietskörperschaften, den Rösel (2016c) anhand der steierischen Gemeindegebietsreform 2015 illustriert. Der Autor zeigt, dass es bei unverändertem Wahlverhalten in rund 10% der fusionierten Gemeinden zu einer vollständigen rechnerischen Mehrheitsumkehr käme: Sieben vormalige konservativ (ÖVP) regierte Gemeinden würden (bei unverändertem Wählerverhalten) in der vergrößerten Gebietsstruktur von einer sozialdemokratischen (SPÖ) Gemeinderatsmehrheit geführt; 23 Gemeinden wären von einer absoluten sozialdemokratischen zu einer absoluten konservativen Mehrheit gewechselt. Selbst unter Berücksichtigung aller besser gestellten Wähler in diesen Gemeinden, d.h. aller Wähler deren Stimme nun durch die Gebietsneugliederung die Mehrheitspartei unterstützt, werden rund 26,3 % aller Wahlberechtigen in den von einer hypothetischen Mehrheitsumkehr betroffenen Gemeinden durch die kommunale Gebietsreform in der Steiermark schlechter gestellt.

Je stärker die nicht nach Ortsteilen differenzierbaren politischen Maßnahmen der Neugemeinde von den Vorstellungen der Ortsteile abweichen, umso weniger passgenau werden nach Gebietsreformen öffentliche Leistungen in den Vororten bereitgestellt (Oates 1972). In der Folge sinkt der Nutzen der betroffenen Bevölkerung. Kjaer und Klemmensen (2012) und Hansen (2015) können eine sinkende Zufriedenheit mit kommunalen öffentlichen Leistungen in fusionierten Gemeinden Dänemarks nachweisen. In Deutschland variiert insbesondere die Ausgestaltung von Hebesätzen und Gebühren (z.B. Kita-Gebühren) deutlich zwischen den Kommunen. Die Vereinheitlichung der Hebesätze in fusionierten Gemeinden sorgt regelmäßig für Konflikte und Unzufriedenheit (illustrativ z. B. Hamann 2005). Die sinkende Zufriedenheit der Bevölkerung mit dem Bündel aus öffentlichen Abgaben und Leistungen nach Gebietsreformen ist ein weiterer Faktor, der zum Verdruss mit der lokalen Politik beitragen könnte.

4.2. Leidet das ehrenamtliche Engagement?

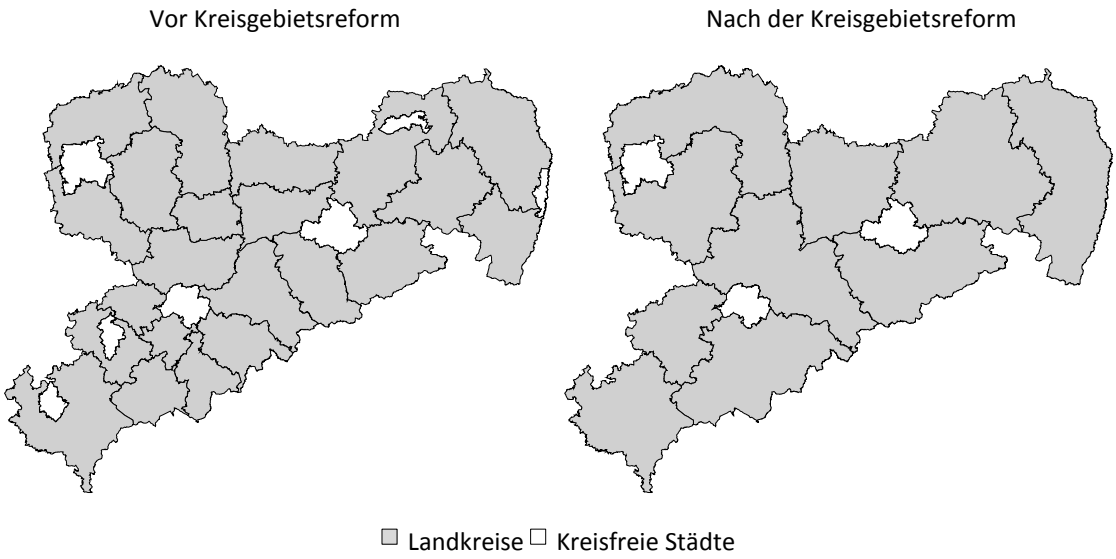
Gebietsreformen können aber auch „angebotsseitige“ Effekte auf die Lokalpolitik haben. In größeren Einheiten steigt der Arbeitsaufwand für ehrenamtliche Lokalpolitiker. Neben zunehmenden Fahrzeiten wird häufig vor allem eine stark anwachsende Arbeitsbelastung beklagt, da nach Fusionen die Zahl der kommunalpolitischen Mandate und Sitzungen zumeist unterproportional zur Zahl der Wähler steigt. Ein nach einer Gebietsreform neu gebildeter Gemeinderat muss sich daher mit dem gleichen Zeitbudget nunmehr den Problemlagen mehrerer

Ortschaften widmen. Aufgrund der gegebenen Zeitrestriktionen von ehrenamtlichen Lokalpolitikern, die mit Problemlagen außerhalb ihrer Heimatortschaft zudem meist weniger gut vertraut sind, steigt der Einfluss der Verwaltung gegenüber den ehrenamtlichen Ratsmitgliedern. Die Befragung von sächsischen Kreistagsabgeordneten durch Ems (2016) zeigt, dass mit der dortigen Kreisgebietsreform im Jahr 2008 der Arbeitsaufwand und die Unübersichtlichkeit zugenommen haben. Um eine hinreichende Kontrolle der Verwaltung gewährleisten zu können, ist in größeren Einheiten ein Trend von ehrenamtlichen zu hauptamtlichen Tätigkeiten zu beobachten.[16] Für die Zeit nach der Kreisgebietsreform 2011 in Mecklenburg-Vorpommern wird berichtet, dass nunmehr bis zu 500.000 Euro des Kreisbudgets im Jahr für hauptamtliche Beschäftigte der Kreistagsfraktionen ausgegeben werden muss.[17]

Eine kausale Analyse zur wichtigen Frage möglicher Auswirkungen von Gebietsreformen auf das ehrenamtliche Engagement besteht bisher allerdings nicht.[18] Im Folgenden untersuchen wir daher anhand der Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen in einer eigenen Analyse, inwieweit tatsächlich ein Rückgang des ehrenamtlichen Engagements nach Gebietsreformen zu beobachten ist. Zum 01. August 2008 wurden in Sachsen vormals 22 Landkreise und 7 kreisfreie Städte zu 10 Landkreisen und 3 kreisfreien Städten fusioniert (siehe Abbildung 4).

[16] Oft legen die jeweiligen Gemeindeordnungen der Bundesländer bestimmte Einwohneruntergrenzen fest, deren Überschreitung durch die Gebietsreform einen hauptamtlichen Bürgermeister notwendig machen.
[17] Lausitzer Rundschau vom 08.10.2016, S. 3, Katzenjammer im Mecklenburger Monsterlandkreis.
[18] Auch hier bestehen zwar Korrelationsstudien, diese lassen jedoch keine kausale Interpretation zu (z. B. Seitz 2007). Eine weitere Studie von Saarimaa und Tukiainen (2016) hat einen anderen Fokus. Die Autoren zeigen am Beispiel finnischer Gemeinden, dass Bürger Wert auf eine lokale Repräsentierung ihrer Präferenzen in den Gemeinderäten legen und strategisch wählen, um lokal in der neuen Großgemeinde repräsentiert zu werden.

Abbildung 4: Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen



Quelle: Rösel (2016a, 2016b).

Wir betrachten hier ausschließlich die 6 sächsischen Landkreise, die nicht mit einer kreisfreien Stadt zusammengelegt wurden.[19] Das Mandat als Kreistagsabgeordneter ist ein Ehrenamt; Kreistagsabgeordnete erhalten im Regelfall lediglich eine Erstattung der Fahrkosten sowie eine Aufwandsentschädigung. Wir beobachten die Zahl der Kandidaten auf den Listen für die Wahl zum Kreistag, die zu vergebenden Kreistagsmandate sowie die Zahl der Wahlberechtigten bei den Kreistagswahlen 2004 (vor der Reform) sowie 2008/2009 und 2014 (nach der Reform). Die 31 Landkreise der Nachbarländer Brandenburg und Thüringen, in denen etwa zum gleichen Zeitpunkt Kreistagswahlen, aber keine Kreisgebietsreform, stattfanden, bilden die Kontrollgruppe.

Tabelle 1 stellt die Ergebnisse einer Differenzen-in-Differenzen-Panelschätzung mit fixen Jahres- und Landkreiseffekten dar, bei der wir die Zahl der Kreistagskandidaten je 1.000 Wahlberechtigte auf einen Interaktionsdummy der Zugehörigkeit des Kreises zu Sachsen sowie den Nach-Reform Zeitraum ab 2008 (Sachsen × Reform) regressieren. Der Dummy nimmt den Wert 1 für die sächsischen Landkreise nach der Kreisgebietsreform an und sonst den Wert 0. Die der Interaktion zugrundeliegenden Dummys (Sachsen) und (Reform) sind kollinear zu jahres- und landkreisfixen Effekten und entfallen dementsprechend. Unserer Spezifikation liegt

[19] Namentlich sind dies: Erzgebirgskreis, Landkreis Leipzig, Meißen, Mittelsachsen, Nordsachsen und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge.

die Identifikationsannahme zugrunde, dass sich die Zahl der Kandidaten in den sächsischen Landkreisen ohne Gebietsreform so entwickelt hätte wie in den Landkreisen in den Nachbarländern Thüringen und Brandenburg. Der zugehörige Koeffizient misst in diesem Fall den Effekt der Kreisgebietsreform 2008 auf die Bereitschaft, bei der Kreistagswahl auf der Liste einer Partei oder Wählervereinigung zu kandidieren und somit den Anreiz sich auf ein politisches Ehrenamt zu bewerben.

Die in Tabelle 1 dargestellten Ergebnisse zeigen einen signifikanten Rückgang der Zahl der Kandidaten in Sachsen nach der Gebietsreform von 0,269 Kandidaten je 1.000 Wahlberechtigten (Spalte 1). Die Größenordnung des Effektes ist bei einer durchschnittlichen Kandidatenzahl in Sachsen von rund 2,02 je 1.000 Wahlberechtigte durchaus substanziell (ca. 13 %). Der Effekt nimmt nochmals zu, wenn wir für die Zahl der Wahlberechtigten sowie die Zahl der zu vergebenden Sitze je Kandidaten kontrollieren (Spalte 3).[20] Unsere Ergebnisse legen die Schlussfolgerung nahe, dass die Gebietsreformen nicht nur die Wahlbeteiligung, sondern auch die Attraktivität ehrenamtlicher kommunalpolitischer Mandate schmälern. Angesichts der niedrigen Zahl von Beobachtungen in unserem Datensatz besteht jedoch weiterer Forschungsbedarf, insbesondere bezüglich möglicher Selektionseffekte etwaiger Kandidaten.

[20] Der deutliche Anstieg des Koeffizienten für (Sachsen × Reform) ist auf die vergleichsweise geringe Varianz der Variable „Zu vergebende Sitze je Kandidaten (log)“ zurückzuführen.

Tabelle 1: Effekt der Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen auf die Zahl der Kreistagskandidaten

	Abhängige Variable: Kandidaten für den Kreistag je 1.000 Wahlberechtigte		
	(1)	(2)	(3)
Sachsen × Reform	-0,269***	-0,260***	-1,124***
	(0,084)	(0,161)	(0,198)
Wahlberechtigte (log)		0,579	-0,752
		(1,504)	(0,887)
Zu vergebende Sitze je Kandidaten (log)			-2,479***
			(0,411)
Konstante	3,108***	-3,486	8,085
	(0,040)	(17,131)	(9,938)
Jahres-fixe Effekte	Ja	Ja	Ja
Landkreis-fixe Effekte	Ja	Ja	Ja
Beobachtungen	111	111	111
Landkreise	37	37	37
R^2 (within)	0,425	0,428	0,726

Anmerkung: Die Beobachtungseinheit sind 37 Landkreise in Sachsen (6), Brandenburg (14) und Thüringen (17) bei den Kreistagswahlen 2003/2004, 2008/2009 und 2014 (Gebietsstand 2014). Die Interaktion (Sachsen × Reform) ist ein Dummy für die sächsischen Landkreise nach der Kreisgebietsreform (2008/2009, 2014). Robuste Standardfehler in Klammern. Signifikanzniveaus: * 10 %, ** 5 %, *** 1 %.

4.3. Stärken Gebietsreformen populistische Strömungen?

Die durch Gebietsreformen ausgelöste Unzufriedenheit mit der lokalen Demokratie spiegelt sich auch im Wahlverhalten bei Landtagswahlen wieder. Rösel (2016c) zeigt für das österreichische Bundesland Steiermark, dass nach der dortigen Gemeindegebietsreform 2015 die Stimmanteile für die rechtspopulistische Freiheitliche Partei Österreich (FPÖ) in fusionierten Gemeinden um 2,6 % gegenüber nicht-fusionierten Gemeinden gestiegen sind. Die FPÖ positionierte sich auf Landesebene dabei klar gegen die Gemeindegebietsreform.[21]

Insgesamt weisen die jüngsten Studien zu den Auswirkungen von Gebietsreformen auf substanzielle politische Kosten und damit bis dato deutlich unterschätzte Nebenwirkungen hin.

[21] In einer anderen Arbeit dokumentieren Rösel und Sonnenburg (2016), dass die gewachsene politische Distanz durch die Kreisgebietsreform 2011 in Mecklenburg-Vorpommern mit höheren Stimmanteilen für die rechtspopulistische Alternative für Deutschland (AfD) bei der darauf folgenden Landtagswahl einhergeht. Die AfD konnte insbesondere in den Gemeinden hohe Stimmanteile verbuchen, deren Einfluss auf Kreisebene (gemessen am Anteil der Wahlberechtigten) durch die Kreisgebietsreform 2011 besonders stark zurückgegangen ist. Wachsende räumliche Entfernungen (also die Distanz zum Landratsamt), die zumeist eher im Fokus des öffentlichen Interesses stehen, spielen dagegen eine eher untergeordnete Rolle. Die Studie ist jedoch nur eingeschränkt kausal interpretierbar.

In größeren Gebietseinheiten steigt die gefühlte Distanz zwischen Bürger und Kommunalpolitik. Zugleich können räumlich heterogene Präferenzen nicht mehr so genau bedient werden wie in kleineren Einheiten. In der Folge sinken die Wahlbeteiligung und die Zahl der Kandidaten bei Kommunalwahlen. Zudem steigen die Stimmanteile populistischer Parteien in von Gebietsreformen betroffenen Regionen. Insbesondere der Einfluss von Gebietsreformen auf die demokratische Teilhabe kam in der bisherigen Debatte deutlich zu kurz.

5. Alternativen zu Gebietsreformen

Gegeben der eher pessimistischen Befunde bezüglich möglicher Einspar- und Effizienzeffekte auf der einen Seite, und den spürbaren politischen Kosten von Gebietsreformen auf der anderen Seite, sollten Alternativen zu Gebietsreformen stärker diskutiert werden. Diese sind mit einer geringeren Eingriffsintensität als Gebietsneugliederungen verbunden, da hierbei die Eigenständigkeit der einzelnen Gemeinden weitgehend unberührt bleibt. Im Folgenden diskutieren wir daher drei mögliche Alternativen zu Gebietsreformen: Interkommunale Zusammenarbeit, Funktionalreformen sowie Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung (z.B. E-Government oder interkommunales Benchmarking in der Leistungsbereitstellung).

5.1. Interkommunale Zusammenarbeit

Eine erste Alternative zu Gebietsreformen ist die (in)formelle Kooperation über Gemeinde- und Kreisgrenzen hinweg, zumeist als Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) bezeichnet. Interkommunale Zusammenarbeit erlaubt eine aufgabenbezogene und damit zielgenauere Größenoptimierung als Gebietsreformen.[22] Die Formen der interkommunalen Zusammenarbeit sind vielfältig und können durch unterschiedliche institutionelle Arrangements ausgestaltet sein. Horizontale Kooperation beschreibt im Regelfall die vertragsbasierte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Gemeinden. Diese kann vielfältige Ausgestaltungsmöglichkeiten privat- oder öffentlich-rechtlicher Natur haben (Rosenfeld et al. 2016). Vertikale Kooperation wird durch kommunale Verwaltungseinheiten unterschiedlicher Ebenen ausgeführt, so zum Beispiel auch zwischen Verwaltungsgemeinschaften und den jeweiligen Mitgliedsgemeinden. Auch die Schaffung gemeinsamer Ämter bzw. Verwaltungsgemeinschaften zählen zu dieser

[22] Auch auf höherer Ebene lassen sich einzelne Beispiele finden (z.B. die von den Ländern Hamburg und Schleswig-Holstein oder Berlin und Brandenburg gemeinsam betriebenen statistischen Landesämter).

Art der Kooperation. Michelsen et al. (2014) unterscheiden drei unterschiedliche Ausgestaltungen vertikaler Zusammenarbeit, nämlich zentralisierte Kommunen (Einheitsgemeinden), dezentrale bzw. föderale Orte mit getrennten Legislativorganen der Ortsteile und des Ortsverbands (Verbandsgemeinden) sowie ein zwischengelagertes bzw. konföderiertes Modell (Verwaltungsgemeinschaften, Ämter). Letzteres Modell belässt das kommunale Selbstverwaltungsrecht bei den Mitgliedsgemeinden, die aus Kostengründen lediglich (teilweise) Verwaltungsaufgaben an die Trägereinheit delegieren.

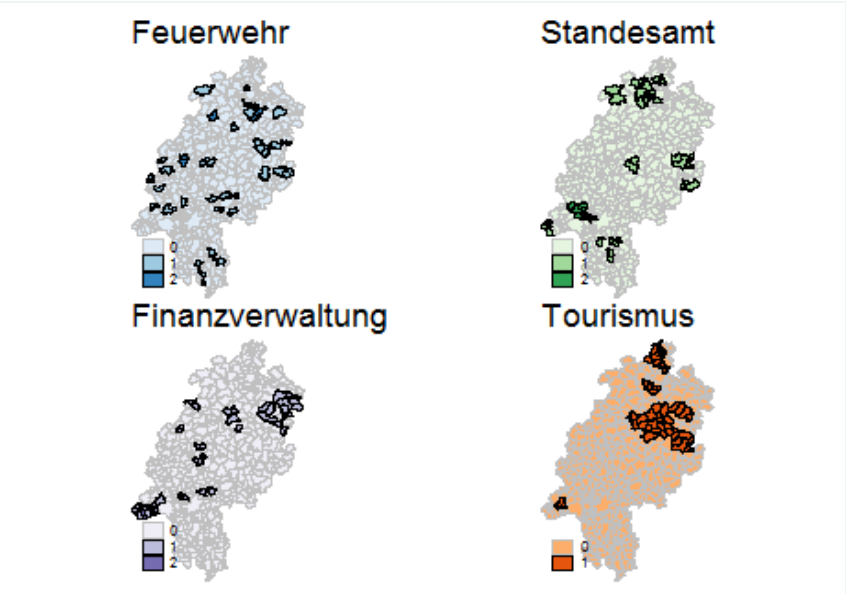
In der politischen Diskussion ist gegenwärtig jedoch insbesondere die über institutionelle Zusammenarbeit hinausgehende horizontale Kooperation von Gemeinden auf freiwilliger Basis von Interesse, über die jedoch bis auf einzelne Aufgabenbereiche keine gesicherten administrativen Daten bestehen.[23] Erste Umfragestudien gewähren jedoch einen Eindruck zum Ausmaß und der Struktur der Nutzung von interkommunaler Zusammenarbeit (IKZ) zur kommunalen Aufgabenerfüllung in Deutschland (Bergholz und Bischoff 2015, Rosenfeld et al. 2016) und zeigen zugleich, dass die Bürger dem Modell der IKZ im Allgemeinen aufgeschlossen gegenüberstehen (Bischoff et al. 2014, Bergholz und Bischoff 2015).

Während die institutionellen Ausgestaltungen in Deutschland oft spezifisch für die einzelnen Bundesländer sind, machen laut Rosenfeld et al. (2016) ländliche Gemeinden in zunehmendem Maße von IKZ Gebrauch. Den Autoren zufolge geschieht dies vorrangig im Bereich der Allgemeinen Verwaltung und dort insbesondere in EDV, Beschaffung und Personalwesen. Abbildung 5 illustriert exemplarisch die räumliche Verteilung der vier häufigsten IKZ-Arbeitsbereiche in Hessen (Stand: Oktober 2016) und zeigt die Bedeutung sowohl kapitalintensiver Bereiche (Feuerwehr) als auch eher arbeitsintensiver Bereiche (Standesamt, Finanzverwaltung) sowie Aktivitäten mit überregionaler Bedeutung wie dem Tourismus. Die Darstellung beruht auf der einzigen derzeit in Deutschland verfügbaren Datenbank für IKZ vom Kompetenzzentrum für interkommunale Zusammenarbeit Hessen, in der jedoch lediglich die von der hessischen Landesregierung geförderten IKZ verzeichnet sind. Die Datenbank beinhaltet gegenwärtig 187 Projekte mit insgesamt 502 Teilnehmern in 16 unterschiedlichen kommunalen Aufgabenbereichen. Die Zahl der Gemeinden je Projekt variiert deutlich. Während bei Verwaltungsprojekten eher geringe Mitgliederzahlen von 2 bis 3 Gemeinden vorherrschen, haben sich im

[23] Ausgenommen hiervon sind zumindest Zweckverbände für vorwiegend kapitalintensive Aufgabenbereiche wie die kommunale Abwasserentsorgung. Blaeschke und Haug (2014) etwa untersuchen auf Basis solcher Informationen für das Land Hessen die Effizienz in der kommunalen Abwasserentsorgung.

Tourismus deutlich mehr Kommunen in gemeinsamen Projekten zusammengeschlossen (bis zu 6 Mitglieder). Abbildung 5 zeigt, dass sowohl in der Zahl als auch in der geographischen Verteilung deutliche Unterschiede zwischen den Aufgabenbereichen bestehen. Einige Gemeinden sind zudem mehrfach in IKZ eingebunden. Insgesamt sind 63,3% aller Gemeinden in Hessen an geförderten Projekten im Rahmen der IKZ beteiligt. Abbildung 5 zeigt damit auch den wesentlichen Vorteil der interkommunalen Zusammenarbeit als flexibel einsetzbares Instrument, das die Realisierung von Größenvorteilen in bestimmten Aufgabenbereichen erlaubt, ohne die lokale Selbstbestimmung zu berühren.

Abbildung 5: Interkommunale Zusammenarbeit in Hessen (Stand: Oktober 2016)



Quelle: http://www.ikz-hessen.de/projekte (Stand 17.10.2016); Eigene Darstellung. Lesehinweis: Die hervorgehobenen Gemeinden kooperieren mit wenigstens einer weiteren Gemeinde im jeweiligen Fachgebiet.

Obwohl verschiedene Bundesländer schon vor etlichen Jahrzehnten einen Rechtsrahmen für die IKZ geschaffen haben, wird diese in Deutschland noch vergleichsweise selten genutzt. Eine Vielzahl von – durchweg nicht kausal interpretierbaren – Studien beschäftigt sich mit den Motiven einzelner Kommunen, in IKZ zusammenzuarbeiten. Di Porto et al. (2013) zeigen unter anderem, dass die Kooperationsentscheidung mit der erwarteten fiskalischen Rendite korreliert. Insbesondere kleine Gemeinden in schwieriger Haushaltslage haben Anreize, IKZ zu betreiben (Bel et al. 2011, Blaeschke 2014). Auch unterschiedliche demographische und finanzielle Situationen der Partner stellen einen wichtigen Kooperationsgrund dar (Feiock et al. 2009,

Blaeschke 2014). Außerdem weisen die Ergebnisse von Di Porto et al. (2017) auf ein Nachahmungsverhalten der Gemeinden in Bezug auf die IKZ-Beteiligungen hin: Die Wahrscheinlichkeit einer eigenen Kooperation in einer Kommune steigt, wenn bereits Erfahrungen in den Nachbargemeinden mit anderen IKZ-Projekten gesammelt wurden. Bergholz und Bischoff (2015) zeigen dagegen, dass die Unterstützung der Bevölkerung für eine IKZ-Beteiligung lediglich von persönlichen Eigenschaften der Bürger, nicht aber von Eigenschaften der Gemeinde selbst abhängig ist.

Auch zu den Auswirkungen von IKZ ist aus wissenschaftlicher Perspektive bisher bemerkenswert wenig bekannt. Bel und Warner (2015) geben einen umfassenden Überblick über die in der Literatur bisher bekannten Effekte von IKZ auf die öffentlichen Ausgaben und Effizienz. Die zitierte Literatur ist jedoch regelmäßig nicht kausal interpretierbar. Beispielsweise zeigen etwa Allers und Ommeren (2016) höhere Zinsausgaben in IKZ-Teilnehmergemeinden gegenüber den Zinsausgaben in zusammengeschlossenen Gemeinden in den Niederlanden. Haug (2013) findet dagegen keine signifikanten Unterschiede in der technischen Effizienz von Verwaltungsgemeinschaften (als eine spezifische Form vertikaler Kooperation) gegenüber Einheitsgemeinden.[24] Schließlich zeigen Michelsen et al. (2014), dass in Verwaltungsgemeinschaften eine höhere Wahlbeteiligung beobachtet werden kann als in Einheitsgemeinden. Die Autoren führen dies auf den oben beschriebenen Effekt des höheren Gewichts der eigenen Wählerstimme in den Einzelgemeinden von Verwaltungsgemeinschaften im Vergleich zu Einheitsgemeinden zurück (siehe dazu Abschnitt 4.1). Die gefundenen Effekte können jedoch in allen drei, jeweils auf Querschnittsanalysen beruhenden Studien aufgrund von Selektionsmechanismen in die eine oder andere institutionelle Form nicht kausal interpretiert werden. Aufgrund der wachsenden Bedeutung gemeindeübergreifender Zusammenarbeit besteht somit ein zunehmender Bedarf an Analysen, die die kausalen Effekte von IKZ-Projekten untersuchen und damit evidenzbasierte Empfehlungen erlauben.

5.2. Funktionalreformen

Eine weitere Alternative zu Gebietsreformen ist die vertikale Neuzuordnung öffentlicher Aufgaben. Erreichen etwa Landkreise bei einzelnen hochspezialisierten Aufgaben aufgrund einer

[24] Für eine ausführliche Diskussion der unterschiedlichen Gemeindemodelle siehe Rosenfeld et al. (2007).

rückläufigen Bevölkerungszahl nicht mehr die erforderliche kritische Masse, um eine öffentliche Leistung in einer hinreichenden Qualität zu erbringen, wäre eine Verschiebung dieser Aufgabe auf eine höhere Ebene denkbar, sofern diese die entsprechenden Leistungen effizienter leisten können. In zahlreichen Bundesländern bestehen mit Regierungspräsidien, Landesverwaltungsämtern sowie spezialisierten Landesämtern überörtliche Verwaltungen unterhalb der Ministerialebene, auf die diese Aufgaben übertragen werden könnten. Ein ähnliches Vorgehen wäre etwa bei der Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Landkreisen denkbar. Auf diese Weise können einzelne staatliche Aufgaben auch ohne Neuzuschnitte der Gebietskörperschaften effizienter wahrgenommen werden. Hämäläinen und Moisio (2015) zeigen, dass die Einführung einer zusätzlichen übergeordneten kommunalen Ebene nicht notwendigerweise mit höheren Kosten für die öffentlichen Haushalte verbunden sein muss.

Funktionalreformen sind oftmals Gegenstand politischer Verhandlungen. Beispielsweise wurden in Thüringen und Sachsen im Jahr 2008 auf politischen Druck der Landkreise hin die vormals staatlichen Umweltverwaltungen kommunalisiert. Diese Übertragung wird inzwischen weitgehend kritisch bewertet, da im Bereich der Umweltverwaltung oftmals hochspezialisierte Aufgaben wahrzunehmen sind, deren kritische Masse in einzelnen Landkreisen mitunter nicht erreicht wird.[25] Im Sozialbereich als Hauptaufgabengebiet der Landkreise scheinen dagegen keine Unterschiede zwischen einer zentralen und dezentralen Aufgabenwahrnehmung zu bestehen. Kruse und Rösel (2015) finden keinen systematischen Zusammenhang von öffentlichen Ausgaben und zentraler bzw. dezentraler Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen. Die Analyse ist jedoch nicht kausal interpretierbar. Weber (2016) zeigt, dass in der längeren Frist keine Unterschiede zwischen der Bundesagentur für Arbeit und kommunalen Trägern bei der Vermittlung von Arbeitslosen bestehen, wenngleich kommunale Träger kurzfristig und bei der Vermittlung von Männern in den Arbeitsmarkt ineffizienter agieren (Boockmann et al. 2015). Weitere empirische Untersuchungen, die insbesondere das Endogenitätsproblem von Aufgabenzuordnung und der Effektivität öffentlicher Aktivitäten adressieren, wären zu begrüßen.

5.3. Verwaltungsmodernisierung

[25] Siehe z.B. Thüringer Allgemeine „Die Kommunalisierung der Umweltämter kostete Millionen“ (03.06.2015).

Abschließend sollen zwei weitere Instrumente der Verwaltungsmodernisierung erwähnt werden, die im Vorfeld von Gebietsreformen bis dato eine nur untergeordnete Rolle spielen, die jedoch ähnliche Ziele wie Gebietsreformen verfolgen. Erstens könnten in Zukunft verstärkt Verwaltungsleistungen über zentrale elektronische Plattformen angeboten werden. Schon heute bestehen zahlreiche E-Government-Strategien der einzelnen Landesregierungen. Eine vollständig zentrale elektronische Abwicklung einzelner, spezialisierter Aufgaben könnte eine Verschiebung von Aufgaben an höhere Ebenen, z.B. ein zentrales Landesverwaltungsamt, erlauben (siehe Abschnitt 5.2). Zweitens könnten Landesregierungen in Analogie zu Art. 91d Grundgesetz durch regelmäßige, öffentlich zugängliche Benchmarks zwischen den Gemeinden und Landkreisen, Befragungen sowie „Best-Practise"-Konferenzen den Austausch von Wissen und guter Praxiserfahrung befördern und politische Anreize zur effizienten Gestaltung der Verwaltung schaffen. Damit könnte einerseits der interkommunale Wettbewerb von Gemeinden durch höhere Transparenz von politischen Entscheidungen auf kommunaler Ebene gestärkt werden (Besley und Case 1995). Andererseits können Benchmarks auch Anpassungs- und Lernprozesse bewirken, die insbesondere für kleine Gemeinden mit geringer Verwaltungskapazität von Interesse sein können. Benchmarks werden bis dato nur in wenigen Fällen als Instrument kommunaler Verwaltungsmodernisierung genutzt. Auch bezüglich der Wirksamkeit dieser Instrumente besteht ein grundsätzlicher Bedarf an wissenschaftlicher Evidenz zur Politikberatung.

6. Schlussfolgerungen

Gebietsreformen werden bis heute eingesetzt um Effizienz- und Einsparpotentiale im Bereich der kommunalen Verwaltung zu heben. In diesem Beitrag haben wir gezeigt, dass die moderne empirische Literatur mit wenigen Ausnahmen keine signifikanten Einspareffekte und Effizienzgewinne von Gebietsreformen nachweisen kann, dafür aber substanzielle politische Kosten (sinkende Wahlbeteiligung, steigende Stimmanteile für populistische Parteien) von Gemeindefusionen dokumentiert.[26] Zudem zeigen wir am Fall der Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen, dass Gebietsreformen negative Auswirkungen auf die Anzahl ehrenamtlicher Kandidaten für die Kreistagswahlen haben können. Gebietsreformen können darüber hinaus mit einer höheren Ungleichheit im Wachstum innerhalb der neu gebildeten Gemeinden einhergehen. Die

[26] So bereits auch Rösel (2016d).

empirischen Befunde hinsichtlich des Effektes von Gebietsreformen auf das Bevölkerungswachstum sind dagegen nicht eindeutig. Allerdings führt der Verlust von Verwaltungsfunktionen (z.B. Sitz der Kreisverwaltung) in der Folge zu Einbußen im Bevölkerungswachstum.

Tabelle 2 gibt einen abschließenden Gesamtüberblick über die gegenwärtig in der Literatur bekannten Effekte von Gebietsreformen und nennt jeweils beispielhafte Kausalanalysen.

Tabelle 2: Effekte von Gebietsreformen

	Reformeffekt	Beispielhafte Kausalanalyse(n)
Kosten und Effizienz		
Höhe der kommunalen Gesamtausgaben	⊃ nicht signifikant	Baskaran und Blesse (2016), Blom-Hansen et al. (2016)
Verwaltungsqualität/-effizienz	⊃ nicht signifikant	Allers und Geertsma (2016)
Verschuldung	⊃ nicht signifikant	Hansen et al. (2014), Studerus (2016)
Zufriedenheit mit der Verwaltung	↓ sinkt	Hansen (2015)
Politische Teilhabe		
Zufriedenheit mit der Demokratie	↓ sinkt	Hansen (2015)
Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen	↓ sinkt	Fritz und Feld (2016), Rösel (2016c)
Kandidaturen bei Kommunalwahlen	↓ sinkt	*diese Studie*
Stimmanteile für populistische Parteien	↑ steigt	Rösel (2016c)
Wachstum und Ungleichheit		
Einkommensungleichheit	↑ steigt	Pickering et al. (2016), Lomeau et al. (2016)
Bevölkerungswachstum, Nettozuwanderung	⊃ nicht signifikant	Studerus (2016)
Verlust des Status als Kreisfreie Stadt[a]	⊃ nicht signifikant	Heider et al. (2016)
Verlust des Sitzes der (Kreis-)Verwaltung[a]	↓ sinkt	Becker et al. (2015), Heider et al. (2016)

Quelle: Eigene Darstellung. a) Effekt auf das Bevölkerungswachstum.

Dass einzelne Landesregierungen in Deutschland weiterhin auf Gebietsreformen setzen, dürfte insbesondere auf eine vergleichsweise geringe Tradition im Bereich freiwilliger interkommunaler Zusammenarbeit in Deutschland zurückzuführen sein, deren Potenziale daher nur teilweise ausgeschöpft wurden. Die Effekte von interkommunaler Zusammenarbeit sind jedoch auch von wissenschaftlicher Seite nur unzureichend dokumentiert bzw. erforscht. Hier besteht – wie auch für andere Bereiche kommunaler Verwaltungsreformen – ein systematischer und umfassender Forschungsbedarf, um den kommunalpolitischen Rechtsrahmen zielgerichtet und evidenzbasiert um innovative Instrumente ergänzen zu können.

Referenzen

Abadie, A., Diamond, A. und J. Hainmueller (2015). Comparative Politics and the Synthetic Control Method, *American Journal of Political Science* 59: 495–510.

Alesina, A., Baqir, R., und C. Hoxby (2004). Political Jurisdictions in Heterogeneous Communities. *Journal of Political Economy* 112: 348-396.

Allers, M. A. und B. van Ommeren (2016). Intermunicipal cooperation, municipal amalgamation and the price of credit, *Local Government Studies* 42: 717–738.

Allers, M. und B. Geertsema (2016). The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: evidence from 15 years of municipal consolidation, *Journal of Regional Science* 56, 659–682.

Andini, M., Dalmazzo, A. und G. de Blasio (2017). The size of political jurisdictions: A model with some evidence from a fascist consolidation, *Journal of Comparative Economics*: im Erscheinen.

Angrist, J. D. und J.-S. Pischke (2009). Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion. Princeton, Princeton University Press.

Becker, S. O., Heblich, S. und D. M. Sturm (2013). The Impact of Public Employment: Evidence from Bonn, ERSA conference papers, No. 13p731, European Regional Science Association.

Bel, G. und Warner, M. E. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence, *Public Administration* 93: 52–67.

Bel, G., X. Fageda und M. Mur (2011). Why do municipalities cooperate to provide local publicservices? An empirical analysis*. Local Government Studies* 39: 435-454.

Bergholz, C., und Bischoff, I. (2015). Citizens 'preferences for inter-municipal cooperation in rural areas: evidence from a survey in three Hessian counties. Philipps-Universität Marburg, Faculty of Business Administration and Economics, Department of Economics (Volkswirtschaftliche Abteilung).

Besley, T. und A. Case (1995). Incumbent behavior: Vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition, *American Economic Review* 85: 25–45.

Bhatti, Y. und K. M. Hansen (2011). Who Marries Whom? The Influence of Societal Connectedness, Economic and Political Homogeneity, and Population Size on Jurisdictional Consolidations, *European Journal of Political Research* 50: 212–238.

Bischoff, I., Bergholz, C. und F. Blaeschke (2014). Bürgerpräferenzen zum Thema Interkommunale Zusammenarbeit. Ergebnisse einer Befragung in drei hessischen Landkreisen, Gutachten im Auftrag des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport, Kassel.

Blaeschke, F. (2014). What drives small municipalities to cooperate? Evidence from Hessian municipalities. MAGKS Discussion Paper No. 14-2014.

Blaeschke, F. und Haug, P. (2014). Does Intermunicipal Cooperation Increase Efficiency? Evidence from the Hessian Wastewater Sector, IWH Discussion Papers 11/2014, Halle Institute for Economic Research (IWH).

Blesse, S. und T. Baskaran (2016). Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state, *Regional Science and Urban Economics* 59: 54–74.

Blom-Hansen, J. (2010). Municipal amalgamations and common pool problems: the Danish local government reform in 2007, *Scandinavian Political Studies* 33: 51–73.

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: 790–803.

Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S., und D. Treisman (2016). Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. *American Political Science Review* 110: 812–831.

Blume, L. und T. Blume (2007). The economic effects of local authority mergers: empirical evidence for German city regions, *Annals of Regional Science* 41: 689–713.

Bogumil, J. (2016): Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen, Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales (TMIK), Bochum.

Boockmann, B., Thomsen, S. L., Walter, T., Göbel. C. und M. Huber (2015). Should Welfare Administration be Centralized or Decentralized? Evidence from a Policy Experiment, *German Economic Review* 16: 13–42.

Brasington, D. (1999). Joint provision of public goods: the consolidation of school districts, *Journal of Public Economics* 73: 373–393.

Brasington, D. (2003a). Size and school district consolidation: do opposites attract?, *Economica* 70: 673–690.

Brasington, D. (2003b). Snobbery, racism, or mutual distaste: what promotes and hinders cooperation in local public-good provision?, *Review of Economics and Statistics* 85: 874–883.

Bruns, B., Freier, R., und A. Schuman (2015). Finding your right (or left) partner to merge, DIW Discussion Paper, Nr. 1467, Berlin.

Bühner, K. (2016). Aus fünf mach zwei: Vorbehalte gegen geplante Kreisstruktur, MDR.de vom 16.10.2016, abgerufen am 21.10.2016.

Dahl, R. A. und E. R. Tufte (1973). Size and democracy, Stanford, Stanford University Press.

De Andrade Lima, R. C. und R. D. M. S. Neto (2015). Secession of Municipalities and Economies of Scale: evidences from Brazil, mimeo.

Di Porto, E., Merlin, V. und S. Paty (2013). Cooperation among local governments to deliver public services: a "structural" bivariate response model with fixed effects and endogenous covariate, GATE Working paper, Nr. 2013-04, Lyon, St. Étienne.

Di Porto, E., Parenti, A., Paty, S. und Z. Abidi (2017). Local government cooperation at work: a control function approach, *Journal of Economic Geography*: im Erscheinen.

Ems, S. (2016). Die Kreisgebietsreform im Freistaat Sachsen. Auswirkungen des territorialen Neuzuschnitts auf die Wahrnehmung des kommunalpolitischen Ehrenamts, KWI-Arbeitshefte 24, Universität Potsdam.

Feiock, R., Steinacker, A. und H. J. Park (2009). Institutional Collective Action and Economic Development Joint Ventures. *Public Administration Review* 69: 256–70.

Fritz, B. (2013). Fiscal Effects of Municipal Amalgamation. Evidence from a German State, Walter Eucken Institut, mimeo.

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, Munich.

Gottlieb, J., Grossman, G., Larreguy, H. A. und B. Marx (2016). The Effect of Administrative Unit Creation on Electoral Behavior: Evidence from Senegal, mimeo.

Grossman, G., Pierskalla, J. H. und E. B. Dean (2017). Government Fragmentation and Public Goods Provision, *Journal of Politics*: Im Erscheinen.

Hämäläinen, K. und A. Moisio (2015). One or Two Tiers of Local Government? The Cost Effects of Regional Experiment, VATT Working Paper, No. 65/2015, VATT Institute for Economic Research, Helsinki.

Hamann, P. (2005). Gemeindegebietsreform in Bayern: Entwicklungsgeschichte, Bilanz und Perspektiven, Herbert Utz Verlag, München.

Hanes, N. und M. Wikström (2008). Does the local government structure affect population and income growth? An empirical study of the 1952 municipal reform in Sweden, *Regional Studies* 42: 593–604.

Hanes, N., Wikström, M. und E. Wangmar (2012). Municipal Preferences for State-imposed Amalgamations: An Empirical Study Based on the Swedish Municipal Reform of 1952, *Urban Studies* 49: 2733–2750.

Hansen, S. W. (2013a). Free-riding and mitigation by future political representation. Paper für die XXII Nordiske Kommunalforskerkonference, Åbo, Finnland.

Hansen, S. W. (2013b). Polity Size and Local Political Trust: A Quasi-experiment Using Municipal Mergers in Denmark, *Scandinavian Political Studies* 36: 43–66.

Hansen, S. W. (2014). Common pool size and project size: an empirical test on expenditures using Danish municipal mergers, *Public Choice* 159: 3–25.

Hansen, S. W. (2015). The Democratic Costs of Size: How Increasing Size Affects Citizen Satisfaction with Local Government, *Political Studies* 63: 373–389.

Hansen, S. W., Houlberg, K. und L. Pedersen (2014): Do Municipal Mergers Improve Fiscal Outcomes?, *Scandinavian Political Studies* 37: 196–214.

Haug, P. (2013): Gemeindegröße, Verwaltungsform und Effizienz der kommunalen Leistungserstellung – Das Beispiel Sachsen-Anhalt, *Raumforschung und Raumordnung* 71, 307–327.

Heider, B., Kauffmann, A. und M. T. Rosenfeld (2016). Does administrative status matter for urban growth? Evidence from present and former county capitals in East Germany. IWH Discussion Papers, Nr. 24/2016, Halle.

Hesse, J. J. und A. Götz (2009): Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform. Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Fusions- und Kooperationsrenditen, Nomos, Baden-Baden.

Hinnerich, B. T. (2009). Do merging local governments free ride on their counterparts when facing boundary reform?, *Journal of Public Economics* 93: 721–728.

Hirota, H. und H. Yunoue (2016). Evaluation of the fiscal effect on municipal mergers: Quasi-experimental evidence from Japanese municipal data, MPRA Paper, Nr. 68890, München.

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.

Houlberg, K. (2010): Municipal Size, Economy, and Democracy, Territorial consolidation reforms in Europe. In Swianiewicz, P. (Ed.): Local Government and Public Service Reform Initiative (309-332). Budapest, Ungarn: Open Society Institute.

Jordahl, H. und C. Y. Liang (2010). Merged municipalities, higher debt: on free-riding and the common pool problem, *Public Choice* 143: 157–172.

Kauder, B. (2016). Incorporation of Municipalities and Population Growth – A Propensity Score Matching Approach, *Papers in Regional Science* 95: 539–554.

Kjaer, U. und R. Klemmensen (2012). What are the Local Political Costs of Centrally Determined Reforms of Local Government?, *Local Government Studies* 41: 100–118.

Knight, B. und N. Gordon (2008). The effects of school district consolidation on educational cost and quality, *Public Finance Review* 36: 408–430.

Knight, B. und N. Gordon (2009). A spatial merger estimator with an application to school district consolidation, *Journal of Public Economics* 93: 752–765.

Kruse, F. und F. Rösel (2015). Die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen – Wie lassen sich regionale Ausgabenunterschiede erklären?, *ifo Dresden berichtet* 22: 33–37.

Kugler, F., Schwerdt, G. und L. Wößmann (2014). Ökonometrische Methoden zur Evaluierung kausaler Effekte der Wirtschaftspolitik, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15: 105–132.

Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2009): Einspareffekte einer geplanten Kreisgebietsreform, Beratende Äußerung durch den Landesrechnungshof gemäß § 88 Abs. 3 LHO M-V, zugleich: LT-Drs. 5/2180 (MV), Schwerin.

Lassen, D. D. und S. Serritzlew (2011a). Size and Equal Opportunity in the Democratic Process: The Effect of the Danish Local Government Reform on Inequality in Internal Political Efficacy, *World Political Science Review* 7: 1–15.

Lassen, D. D. und S. Serritzlew (2011b). Jurisdiction Size and Local Democracy: Evidence on Internal Political Efficacy from large-scale Municipal Reform, *American Political Science Review* 105: 238–258.

Lipscomb, M. und A. M. Mobarak (2016). Decentralization and Pollution Spillovers: Evidence from the Re-drawing of County Borders in Brazil, *Review of Economic Studies* 84: 464– 502 .

Lomeau, G. Köthenburger, M. und P. Egger (2016). Municipal mergers and economic activity: Evidence from Germany, Unveröffentlichtes Manuskript, Stand: Dezember 2016.

Lüchinger, S. und A. Stutzer (2002). Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung: eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen. *Swiss Political Science Review* 8: 27-50.

Michelsen, C., Boenisch, P. und B. Geys (2014). (De)Centralization and voter turnout: theory andevidence from German municipalities, *Public Choice*, 159: 469–483.

Miyazaki, T. (2014). Municipal consolidation and local government behavior: evidence from Japanese voting data on merger referenda, *Economics of Governance* 15: 387–410.

Moisio, A. und R. Uusitalo (2013). The impact of municipality mergers on local public expenditures in Finland, *Public Finance and Management* 13: 148–166.

Nakazawa, K. (2016). Amalgamation, free-rider behavior, and regulation. *International Tax and Public Finance* 23: 812–833.

Nelson, M. A. (1992). Municipal Amalgamation and the Growth of the Local Public Sector in Sweden, *Journal of Regional Science* 32: 39–53.

Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New York.

Pickering, S., Tanaka, S. und K. Yamada (2016). The Impact of Municipal Mergers on Local Public Spending: Evidence from Remote-Sensing Data, mimeo.

Reingewertz, Y. (2012). Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel, *Journal of Urban Economics* 72: 240-251.

Rösel, F. (2016a). Do mergers of large local governments reduce expenditures? Evidence from Germany using the synthetic control method, Ifo Working Paper, Nr. 224, München.

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

Rösel, F. (2016c). Die politischen Kosten von Gebietsreformen, *ifo Dresden berichtet* 23: 21–25.

Rösel, F. (2016d). Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien, *ifo Dresden berichtet* 23: 45–49.

Rösel, F. und J. Sonnenburg (2016): Politisch abgehängt? Kreisgebietsreform und AfD-Wahlergebnis in Mecklenburg-Vorpommern, *ifo Dresden berichtet* 23: 6–13.

Rosenfeld, M. T. W., Kluth, W., Haug, P., Heimpold, G., Michelsen, C. und J. Nuckelt (2007): Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt, Halle/Saale.

Rouse, P. und M. Putterill (2005). Local Government amalgamation policy: a highway maintenance evaluation, *Management Accounting Research* 16: 438–463.

Saarimaa, T. und J. Tukiainen (2014). I Don't Care to Belong to Any Club That Will Have Me as a Member: Empirical Analysis of Municipal Mergers, *Political Science Research and Methods* 2: 97–117.

Saarimaa, T. und J. Tukiainen (2015). Common pool problems in voluntary municipal mergers, *European Journal of Political Economy* 38: 140–152.

Saarimaa, T. und J. Tukiainen (2016). Local representation and strategic voting: Evidence from electoral boundary reforms, *European Journal of Political Economy* 41: 31–45.

Saarimaa, T., Hyytinen, A. und J. Tukiainen (2014). Electoral Vulnerability and Size of Local Governments: Evidence from Voting on Municipal Mergers, *Journal of Public Economics* 120: 193–204.

Scharfe, S. (2006). Fiskalische Einsparpotentiale einer Kreisstrukturreform in Sachsen-Anhalt, *Wirtschaft im Wandel* 5/2006: 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.

Seitz, H. (2007). Kreisgröße, Bürgerbeteiligung und Demokratie, *ifo Dresden berichtet* 14: 26–37.

Sorensen, R. J. (2006). Local government consolidations: The impact of political transaction costs, *Public Choice* 127: 75–95.

Studerus, J. (2016), Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland, Institut für Finanzwissenschaft, Finanzrecht und Law and Economics (IFF-HSG), Universität St. Gallen, Unveröffentlichtes Manuskript, Stand: Oktober 2016.

Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy* 64: 416–424.

Treisman, D. (2007). The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Weber, M. (2016). The short-run and long-run effects of decentralizing public employment services, Ifo Working Paper, Nr. 209, München.

Westphal, V.-G., Glapiak, T. und F. Schrandt (2013): Personalwirtschaftliche Anpassungspotenziale im Fall der Reduzierung der Anzahl der Landkreise in Brandenburg, Verwaltung & Management 19, 237–244.

Wollmann, H. (2010a). Territorial local level reforms in the East German regional states (Länder): Phases, patterns, dynamics, *Local Government Studies* 36: 249–268.

Wollmann, H. (2010b). Comparing Two Logics of Interlocal Cooperation: The Cases of France and Germany, *Urban Affairs Review* 46: 263–292.

Ifo Working Papers

No. 233 Hayo, B. and F. Neumeier, The (In)Validity of the Ricardian Equivalence Theorem – Findings from a Representative German Population Survey, December 2016.

No. 232 Fritzsche, C. and L. Vandrei, The German Real Estate Transfer Tax: Evidence for Single-Family Home Transactions, November 2016.

No. 231 Nagl, W. and M. Weber, Stuck in a trap? Long-term unemployment under two-tier unemployment compensation schemes, November 2016.

No. 230 Neumeier, F., Do Businessmen Make Good Governors?, November 2016.

No. 229 Gutmann, J., M. Neuenkirch and F. Neumeier, Precision-Guided or Blunt? The Effects of US Economic Sanctions on Human Rights, November 2016.

No. 228 Felbermayr, G., R. Aichele, I. Heiland, A. Melchior and M. Steininger, TTIP – Potential Effects on Norway, (November 2016) revised version December 2016.

No. 227 Schueler, R., Educational inputs and economic development in end-of-nineteenth-century Prussia, October 2016.

No. 226 Riem, M., Does political uncertainty influence firm owners‘ business perceptions?, October 2016.

No. 225 Enzi, B. and B. Siegler, The Impact of the Bologna Reform on Student Outcomes – Evidence from Exogenous Variation in Regional Supply of Bachelor Programs in Germany, October 2016.

No. 224 Roesel, F., Do mergers of large local governments reduce expenditures? – Evidence from Germany using the synthetic control method, October 2016.

No. 223 Schueler, R., Centralized Monitoring, Resistance, and Reform Outcomes: Evidence from School Inspections in Prussia, October 2016.

No. 222 Battisti, M., R. Michaels and C. Park, Labor supply within the firm, October 2016.

No. 221 Riem, M., Corporate investment decisions under political uncertainty, October 2016.

No. 220 Aichele, R., I. Heiland and G. Felbermayr, TTIP and intra-European trade: boon or bane?, September 2016.

No. 219 Aichele, R., G. Felbermayr and I. Heiland, Going Deep: The Trade and Welfare Effects of TTIP Revised, July 2016.

No. 218 Fischer, M., B. Kauder, N. Potrafke and H.W. Ursprung, Support for free-market policies and reforms: Does the field of study influence students' political attitudes?, July 2016.

No. 217 Battisti, M., G. Felbermayr and S. Lehwald, Inequality in Germany: Myths, Facts, and Policy Implications, June 2016.

No. 216 Baumgarten, D., G. Felbermayr and S. Lehwald, Dissecting between-plant and within-plant wage dispersion – Evidence from Germany, April 2016.

No. 215 Felbermayr, G., Economic Analysis of TTIP, April 2016.

No. 214 Karmann, A., F. Rösel und M. Schneider, Produktivitätsmotor Gesundheitswirtschaft: Finanziert sich der medizinisch-technische Fortschritt selbst?, April 2016.

No. 213 Felbermayr, G., J. Gröschl and T. Steinwachs, The Trade Effects of Border Controls: Evidence from the European Schengen Agreement, April 2016.

No. 212 Butz, A. und K. Wohlrabe, Die Ökonomen-Rankings 2015 von Handelsblatt, FAZ und RePEc: Methodik, Ergebnisse, Kritik und Vergleich, März 2016.

No. 211 Qian, X. and A. Steiner, International Reserves, External Debt Maturity, and the Reinforcement Effect for Financial Stability, March 2016.

No. 210 Hristov, N., The Ifo DSGE Model for the German Economy, February 2016.

No. 209 Weber, M., The short-run and long-run effects of decentralizing public employment services, January 2016.

No. 208 Felfe, C. and J. Saurer, Granting Birthright Citizenship – A Door Opener for Immigrant Children's Educational Participation and Success?, December 2015.