

Rösel, Felix

Article

Gibt es Einspareffekte durch Kreisgebietsreformen? – Evidenz aus Ostdeutschland

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Rösel, Felix (2016) : Gibt es Einspareffekte durch Kreisgebietsreformen? – Evidenz aus Ostdeutschland, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 69, Iss. 22, pp. 26-33

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165838>

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.

Gibt es Einspareffekte durch Kreisgebietsreformen? – Evidenz aus Ostdeutschland*

26

Felix Rösel

Seit Jahrzehnten werden in Deutschland Landkreise in der Hoffnung auf mögliche Einspareffekte fusioniert (Kreisgebietsreformen). Gegenwärtig diskutieren auch die ostdeutschen Länder Brandenburg und Thüringen die Neuzuschnitte ihrer Landkreise. Das Beispiel einer Kreisgebietsreform in Sachsen zeigt, dass empirisch zumindest kurz- und mittelfristig keine Einsparungen durch Kreisgebietsreformen nachweisbar sind. Ein Blick auf die ähnlich strukturierten Landkreise in Brandenburg und Thüringen verdeutlicht, dass hierfür insbesondere die spezifische Aufgabenstruktur der Landkreise (hoher Anteil wenig disponibler Transferleistungen) sowie eine unterschätzte Abhängigkeit der öffentlichen Ausgaben von der Bevölkerungsdichte und der demographiebedingten Alterung verantwortlich sein könnten. Diese Faktoren können durch Gebietsneuzuschnitte kaum beeinflusst werden. Angesichts der erheblichen »Nebenwirkungen« von Gebietsreformen für die demokratische Teilhabe erscheint eine politische Neubewertung von Gebietsreformen angezeigt.

Gegenwärtig werden in den ostdeutschen Ländern Brandenburg und Thüringen die Pläne der jeweiligen Landesregierungen für eine Kreisgebietsreform lebhaft diskutiert. Befürworter der Reform verweisen in beiden Ländern zu meist auf den künftig zu erwartenden Bevölkerungsrückgang sowie die Alterung der Gesellschaft, die ohne eine Vergrößerung der Gebietsstrukturen zu steigenden Pro-Kopf-Kosten führen könnte. Diese Argumentation stützt sich überwiegend auf Ex-ante-Analysen im Vorfeld von Kreisgebietsreformen. In diesen Studien werden regelmäßig die Pro-Kopf-Personalausgaben auf die Bevölkerungszahl der bestehenden Landkreise regressiert und aus dem ermittelten Zusammenhang mögliche Einsparpotenziale hochgerechnet.¹ Seitz (2006) ermittelt auf diese Weise ein enormes (rechnerisches) Einsparvolumen von rund 45% der Personalausgaben, wenn die Zahl der Landkreise in Thüringen von 17 auf vier reduziert werden würde. Ähnliche Studien für andere Länder von Scharfe (2006), Seitz (2007) sowie anderen Autoren ermitteln ähnliche Größenordnungen (für eine Übersicht vgl. z.B. Bogumil 2016). Für Brandenburg ermitteln Westphal et al. (2013) ein rechnerisches Einsparpotenzial im Personalbestand durch Kreisgebietsreformen auf bis zu 20%. Die in ei-

nem Bottom-up-Ansatz nach einzelnen Aufgabenbereichen ermittelten potenziellen Personaleinsparungen durch eine Kreisgebietsreform beziffert der Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (2009) auf rund 12%.²

Hier wird ein anderer methodischer Ansatz verfolgt. Mit Hilfe der Methode der Synthetischen Kontrollgruppe (vgl. Abadie und Gardeazabal 2003; Abadie et al. 2010; 2015) wird die 2008 in Sachsen durchgeführte Kreisgebietsreform aus der Ex-post-Perspektive evaluiert. Hierbei wird gezeigt, dass die untersuchte Kreisgebietsreform zumindest in dem untersuchten mittelfristigen Zeitraum nicht zu den vorab erhofften Einspareffekten geführt hat. Es lassen sich weder signifikante Einsparungen in den Gesamtausgaben noch in den Ausgaben für Soziales, Bildung oder Allgemeine Verwaltung nachweisen.

Dieser Beitrag reiht sich ein in die aktuelle empirische Literatur, die ex post die kausalen Effekte von Gebietsreformen auf öffentliche Ausgaben identifiziert, sich bisher jedoch ausschließlich mit der Gemeindeebene befasst. Diese Literatur kann mit wenigen Ausnahmen (vgl. Reingewertz

* Der Beitrag fasst die wesentlichen Ergebnisse eines Ifo Working Papers zusammen (vgl. Rösel 2016a).

¹ Der Zusammenhang wird in diesen Studien mitunter auch als Exponentialfunktion modelliert, was jedoch keinen Einfluss auf das grundsätzliche Vorgehen hat.

² Die Studie untersucht das Einsparpotenzial einer Zusammenlegung der Kreise Rügen und Nordvorpommern. Von den gemeinsamen rund 671 Stellen könnten der Studie zufolge 41 Stellen durch Optimierung (ohne Fusion) und weitere 83 durch eine Fusion reduziert werden. Diese 83 Stellen entsprechen rund 12% der gesamten Personalstellen. Auch Hesse und Götz (2009) verfolgen einen ähnlichen Bottom-up-Ansatz.

Abb. 1
Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen

Vor der Reform



Nach der Reform



□ Landkreise; □ Kreisfreie Städte (ausgeschlossen von der Analyse)

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

2012; Blom-Hansen et al. 2014; Hansen 2014) keine signifikanten Einsparungen durch Gebietsreformen nachweisen oder findet mitunter steigende Ausgaben in fusionierten Gemeinden gegenüber nicht fusionierten Gemeinden (vgl. Lüchinger und Stutzer 2002; Fritz 2013; Moisiso und Uusitalo 2013; Allers und Geertsema 2016; Blesse und Baskaran 2016; Blom-Hansen et al. 2016). Ein Überblicksartikel von Blesse und Rösel (2016) zeigt, dass die empirische Literatur auch keine Qualitäts- und Effizienzgewinne in der Gemeindeverwaltung, dafür aber einen Rückgang der Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Gemeindeverwaltung sowie eine steigende innergemeindliche Ungleichheit in der Mittelverteilung zulasten peripherer Gemeindeteile nachweisen kann. Gebietsreformen haben zudem spürbare »Nebenwirkungen« für die lokale Demokratie, wie z.B. eine sinkende Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen, eine Stärkung populistischer Parteien sowie eine rückläufige Zahl von Kandidaten auf den Kommunalwahllisten (vgl. Blesse und Rösel 2016). Angesichts dieser Befunde erscheint eine politische Neubewertung des Instruments Kreisgebietsreform angezeigt. Politische Statements aus der jüngeren Vergangenheit, z.B. des Ministerpräsidenten von Schleswig-Holstein, Torsten Albig, deuten bereits in diese Richtung.³

Dieser Beitrag gliedert sich wie folgt. Zunächst wird die Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen kurz umrissen. Anschließend werden die Methodik sowie die Ergebnisse einer Untersuchung der Effekte der Kreisgebietsreform auf die

Ausgaben der Landkreise dargestellt (vgl. Rösel 2016a) und die Robustheit der Ergebnisse diskutiert. In einem weiteren Kapitel werden mögliche Ursachen der ausgebliebenen Einspareffekte besprochen, bevor politische »Nebenwirkungen« diskutiert und schließlich ein Fazit gezogen wird.

Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen

In Sachsen wurde nach der Wiedervereinigung die Zahl der Landkreise in insgesamt drei Schritten reduziert. Im Jahr 1994 wurden die vormals 48 Landkreise zu 28 zusammengeschlossen, daneben gab es sechs kreisfreie Städte. Weitere Fusionen sowie die »Auskreisung« der Stadt Hoyerswerda ergaben 22 Landkreise und sieben kreisfreie Städte im Jahr 1996. Im Jahr 2008 entstanden schließlich zehn Landkreise sowie drei kreisfreie Städte (Dresden, Leipzig, Chemnitz) als Teil einer umfassenden Verwaltungsreform (vgl. Abb. 1).

Der Prozess dieser letzten Reform begann im Jahr 2005, als eine von der Landesregierung (CDU und SPD) beauftragte Expertenkommission die Reduktion der Zahl der Landkreise empfahl. Im Jahr 2006 wurde von der Landesregierung ein Gesetzesentwurf zur Neugliederung der Landkreise in den Landtag eingebracht, der im Januar 2008 vom Landesparlament verabschiedet wurde. Zum 1. August 2008 trat die Kreisgebietsreform in Kraft. Durch die Reform stieg die durchschnittliche Einwohnerzahl eines sächsischen Landkreises von 113 000 auf ca. 290 000 Einwohner. Als explizite Ziele der Reform wurden von der Staatsregierung der Abbau von Bürokratie, mehr Bürgernähe sowie niedrigere Verwaltungsausgaben genannt. Vor der Reform wurde entsprechend von Seiten der Regierung die Hoffnung geäußert, dass sich durch die Neubildung der Landkreise »erhebliche Einsparmöglichkeiten« ergäben

³ Albig äußerte zur Frage nach einer Gebietsreform in Schleswig-Holstein: »Das ist ein Instrument aus der Vergangenheit, dessen Wirkungslosigkeit lange erwiesen ist.« (SHZ, 5. März 2014, verfügbar unter: <http://www.shz.de/nachrichten/meldungen/albig-erteilt-gebietsreform-eine-absage-id5920961.html>) Ähnlich auch der SPD-Landtagsfraktionsvorsitzende in Sachsen, Dirk Panter, zur Gebietsreform 2008 in Sachsen: »Diese Reform war in meinen Augen falsch und nicht dazu geeignet, Vertrauen in den Staat zu stärken.« (Freie Presse, 22. Oktober 2016, S. 4)

(Sächsisches Staatsministerium des Innern 2007, S. 27).⁴ Die Kreisgebietsreform 2008 war in eine umfassende Verwaltungsreform eingebettet, die unter anderem auch die Übertragung einzelner Landesaufgaben vorwiegend im Bereich Straßenbau sowie der Umweltverwaltung auf die Landkreisebene beinhaltete. Diese Aufgabenneuordnung wird bei der späteren Analyse dahingehend berücksichtigt, dass neben den Gesamtausgaben der Landkreise auch die Ausgaben in solchen Aufgabenbereichen analysiert werden, in denen keine grundlegenden Aufgabenverschiebungen stattgefunden haben (z.B. Soziales, Bildung und Kultur).

Methodik

Zur Evaluation der Effekte der Kreisgebietsreform müssten die tatsächlich realisierten Ausgaben in den sächsischen Landkreisen nach der Reform den Ausgaben gegenübergestellt werden, die sich ohne Reform ergeben hätten (Kontrafaktum). Da die kontrafaktische Situation nicht direkt beobachtet werden kann, haben sich in der modernen empirischen Wirtschaftsforschung eine Reihe von Verfahren etabliert, die – unter bestimmten Annahmen – die Modellierung einer solchen kontrafaktischen Situation erlauben (vgl. Kugler et al. 2014). In seiner Untersuchung wählt Rösel (2016a) die von Abadie und Gardeazabal (2003) sowie Abadie et al. (2010; 2015) entwickelte Methodik der »Synthetischen Kontrollgruppe« zur Analyse der Ausgabeneffekte der Kreisgebietsreform. Eine Vielzahl finanzwissenschaftlicher Studien greift bereits auf diese Methodik zurück.⁵ Die grundlegende Identifikationsannahme der Methodik ist, dass sich eine »Reformeinheit« ohne Reform so entwickelt hätte wie eine »synthetische Kontrolleinheit«, die bis zum Zeitpunkt der Reform eine vergleichbare Entwicklung aufgewiesen hat wie die »Reformeinheit«, dann allerdings keine Reform erfahren hat. Diese »synthetische Kontrolleinheit« wird über statistische Verfahren aus einem Pool geeigneter Vergleichseinheiten (*donor pool*) gewonnen. Die Methodik der »Synthetischen Kontrollgruppe« erlaubt dann eine kausale Interpretation, wenn die »synthetische Kontrolleinheit« den Trend der »Reformeinheit« bis zur Reform hinreichend gut nachzeichnet, keine weiteren Reformen stattfanden und die *Donor-pool*-Einheiten nicht von der »Reformeinheit« beeinflusst werden. Wenn diese Annahmen erfüllt sind, greift die Methodik sowohl institutionelle als auch unbeobachtbare Heterogenität zwischen »Re-

form-« und »Kontrolleinheit« umfassend ab (vgl. Abadie et al. 2015).⁶

Für den konkreten Fall der Kreisgebietsreform in Sachsen wurde von Rösel (2016a) eine »synthetische Kontrolleinheit« aus den Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise in den elf Bundesländern *ohne* Gebietsreform (*donor pool*) gebildet, die bestmöglich die Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben der sächsischen Landkreise vor der Gebietsreform (bis 2007) nachbildet. Betrachtet wurden die landesdurchschnittlichen, preisbereinigten Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise.⁷ Der »Mix« der Pro-Kopf-Ausgaben der anderen Länder wird so gewählt, dass die Abweichung von den Pro-Kopf-Ausgaben in Sachsen zwischen 1998 und 2007 (vor der Gebietsreform) minimiert wird.⁸ Dies ist der Fall, wenn zu 70% die Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise von Thüringen, 22% von Brandenburg sowie 8% des Saarlandes als »synthetische Kontrolleinheit« verwendet werden. Die Pro-Kopf-Ausgaben in den »realen« sächsischen Landkreisen vor der Reform entsprechen mit 723 Euro je Einwohner nahezu exakt den Ausgaben des »synthetischen Sachsens« (722 Euro je Einwohner). Die möglichst genaue Angleichung der Vor-Reform-Ausgaben egalisiert zugleich auch institutionelle Unterschiede zwischen den Ländern, z.B. im Bereich der Aufgabenverteilung zwischen Land, Landkreisen und Gemeinden. Es wurden zudem weitere Variablen in die Optimierung einbezogen, um eine möglichst vergleichbare Kontrolleinheit zu schaffen (vgl. Abadie et al. 2015). Auch bei diesen Variablen sind das »reale« und das »synthetische« Vor-Reform-Sachsen nahezu identisch (Einwohner je Landkreis: 112 889 und 119 896, BIP je Einwohner: 20 630 und 20 455, Preisniveau (bzw. BIP-Deflator) in % von 2013: 0,90 und 0,90, Jugendquotient: 21,2% und 21,0%, Arbeitslosenquote: 12,2% und 10,7% sowie die Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2005: 76,3% und 75,7%).

Auch die weiteren Annahmen der Methodik können für die Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen als erfüllt gelten. Erstens stieg die durchschnittliche Einwohnerzahl von rund 113 000 auf 290 000 Einwohner, was eine drastische und spürbare Reform darstellt. Zweitens sollte die rein landesinterne Reform keinen Einfluss auf Landkreise anderer Länder gehabt haben. Drittens war die Reform zu gewissen Teilen nicht vorhersehbar: Weder die Wahlprogramme der Koalitionspartner CDU und SPD noch der Koalitionsvertrag enthielten dies-

⁴ Auch die Thüringer Landesregierung führt in ihrem Gesetzesentwurf zum Vorschaltgesetz der geplanten Gebietsreform aus: »Die Erfahrungen in Thüringen und den anderen Bundesländern zeigen, dass in größeren Gebietskörperschaften in erheblichem Umfang Personal- und Sachkosteneinsparungen sowie hinreichende Spezialisierungen möglich sind [...]« (Thüringer Gebietsreform-Vorschaltgesetz – ThürGVG, LT-Drs. 6/2000).

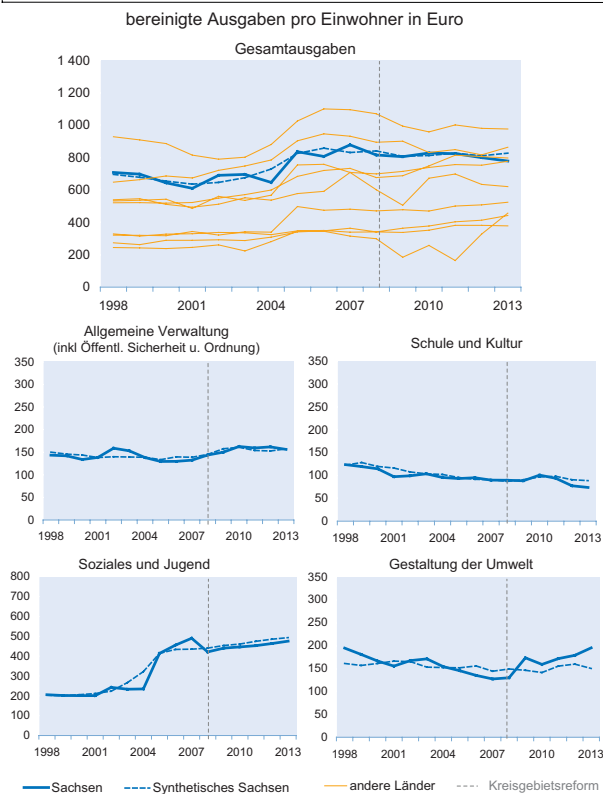
⁵ In der finanzwissenschaftlichen Literatur wird hierbei zumeist die Regulierung von Tabak (vgl. Abadie et al. 2010; Bharadwaj et al. 2014) und Alkohol analysiert (vgl. Marcus und Siedler 2015). Andere Autoren untersuchen die Auswirkungen des Status Bonn als Bundeshauptstadt (vgl. Becker et al. 2013) oder die Einführung einer weiteren kommunalen Ebene in Finnland (vgl. Hämäläinen und Moio 2015).

⁶ Abadie et al. (2015, S. 498): »Only units that are alike in both observed and unobserved determinants of the outcome variable as well as in the effect of those determinants on the outcome variable should produce similar trajectories of the outcome variable over extended periods of time. Once it has been established that the unit representing the case of interest and the synthetic control unit have similar behavior over extended periods of time prior to the intervention, a discrepancy in the outcome variable following the intervention is interpreted as produced by the intervention itself.«

⁷ Nur Landkreise (ohne kreisfreie Städte). Es wurden die bereinigten Ausgaben verwendet und mit dem länderspezifischen BIP-Deflator preisbereinigt.

⁸ Technisch wird hierbei der Root Mean Square Percentage Error (*RMSPE*) minimiert.

Abb. 2
Ausgabeneffekte der Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen



Quelle: Statistisches Bundesamt (Sonderauswertung auf Anfrage); Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

bezügliche Bestimmungen. Zeitungen berichteten während der Koalitionsgespräche zwischenzeitlich gar, die Partner wollten explizit auf eine Kreisgebietsreform verzichten.⁹ Eigene Probit-Schätzungen zeigen zudem, dass weder die sächsischen Pro-Kopf-Ausgaben vor der Reform noch die durchschnittliche Einwohnerzahl oder die Zahl der Landkreise die Kreisgebietsreform prognostizierten (vgl. Rösel 2016a).

Effekte der Kreisgebietsreform auf die Ausgaben der Landkreise

Abbildung 2, obere Abbildung, stellt die Kernergebnisse der Untersuchung von Rösel (2016a) dar. Der Pfad der Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise im »synthetischen Sachsen« (gestrichelte Linie) entspricht – wie methodisch gewünscht – bis zur Reform im Jahr 2008 dem Trend der Ausgaben im »realen Sachsen« (durchgezogene Linie). Da auch weitere Kontrollvariablen, insbesondere die durchschnittliche Einwohnerzahl je Landkreis, von »realem« und »synthetischem« Sachsen nahezu identisch sind, bildet das »synthetische Sachsen« ein adäquates Kontrafaktum zu den 2008 fusionierten Landkreisen in Sachsen. Der einzige Un-

terschied besteht darin, dass im »realen« Sachsen die Einwohnerzahlen je Landkreis im Jahr 2008 um mehr als das Doppelte stiegen, während diese im »synthetischen Sachsen« (bestehend aus den weiterhin kleinen Landkreisen in Thüringen, Brandenburg und Saarland) unverändert geblieben sind.

Hätte die Kreisgebietsreform nun Einspareffekte hervorgebracht, hätten die Pro-Kopf-Ausgaben der sächsischen Landkreise nach 2008 spürbar unter das Ausgabenniveau des »synthetischen Sachsens« absinken müssen. Die Abbildung 2 zeigt jedoch, dass sich die Ausgaben im »realen Sachsen« mit Gebietsreform nahezu genauso entwickelten wie im »synthetischen Sachsen« ohne Kreisgebietsreform. Diese Ergebnisse lassen sich auch für einzelne Ausgabearten wie Allgemeine Verwaltungsausgaben, Bildung und Kultur oder Soziales bestätigen (vgl. Abb. 2, untere Abbildungen).¹⁰ Insbesondere im Bereich Allgemeine Verwaltung wurden vor der Reform Synergie- und damit Einspareffekte erwartet, die sich jedoch zumindest innerhalb der ersten fünf Jahre nach der Reform nicht realisierten. Einzig im Bereich Gestaltung der Umwelt fallen die Trends erwartungsgemäß auseinander (starker Anstieg in Sachsen), da in Sachsen in diesem Bereich im Rahmen der Verwaltungsreform zahlreiche Aufgaben an die Landkreise übertragen wurde. Insgesamt zeigen die Ergebnisse keine kurz- oder mittelfristigen Einspareffekte durch die Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen.¹¹ Diese Befunde decken sich auch mit der Wahrnehmung der politisch Verantwortlichen in Sachsen.¹² Die gefundenen Ergebnisse sind robust, wenn eine alternative Methodik verwendet wird (*Difference-in-differences*-Schätzung) und wenn einzelne Länder aus dem *donor pool* ausgelassen werden. Gleiches gilt, wenn nur die Landkreise betrachtet werden, die später nicht mit kreisfreien Städten fusioniert wurden (für Details siehe jeweils Rösel 2016a).

Wieso gibt es keine Einspareffekte?

Wieso konnten bisherige Kreisgebietsreformen die in sie gesetzten Erwartungen zumindest mittelfristig nicht erfüllen?

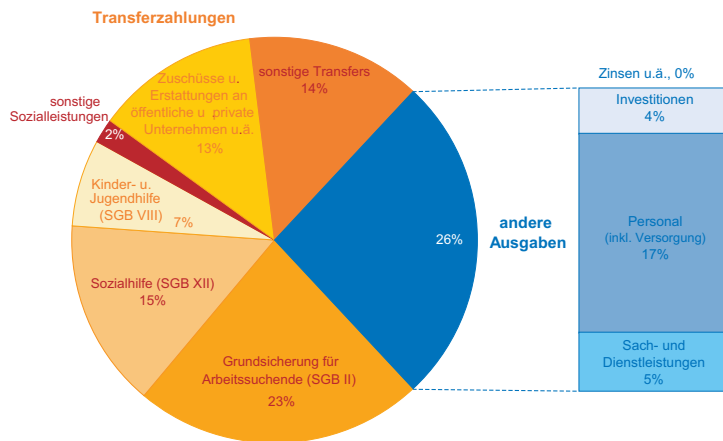
¹⁰ Der »Mix« für die einzelnen Ausgabearten weicht von dem für die Gesamtausgaben ab. Details hierzu finden sich bei Rösel (2016a).

¹¹ Ob die Reform gegebenenfalls längerfristig zu Einsparungen führt, bleibt indes abzuwarten. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrages waren Daten lediglich bis zum Jahr 2013 verfügbar.

¹² Vgl. hierzu die Berichterstattung des Rundfunks Berlin-Brandenburg: »Die Erwartungen waren groß, heute ist es die Ernüchterung.« (*RBB online*, So lief die Kreisgebietsreform in Sachsen, 24. Februar 2016, verfügbar unter: <http://www.rbb-online.de/politik/beitrag/2016/02/landkreisreform-sachsen.html>). Vgl. bereits auch Fn. 3. Für Mecklenburg-Vorpommern, das 2011 eine Kreisgebietsreform durchgeführt hat, wird berichtet: »Auch fünf Jahre später ist die Reform noch immer eine große Baustelle: Die erhofften Einsparungen lassen auf sich warten.« (*RBB online*, So lief die Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern, 24. Februar 2016, verfügbar unter: <http://www.rbb-online.de/politik/beitrag/2016/02/landkreisreform-mecklenburg-vorpommern.html>). Auch eine Kreisstagsabgeordnete der Partei Die Linke im Landkreis Mecklenburgische Seenplatte konstatiert, »die einst versprochenen Einsparpotenziale seien nicht eingetreten« (*Lausitzer Rundschau*, 8. Oktober 2016, S. 3).

⁹ Vgl. z.B. *Dresdner Neueste Nachrichten*, 28. Oktober 2004, »Koalition will auf Kreisreform verzichten«.

Abb. 3
Ausgabenstruktur der Landkreise in Brandenburg, 2015



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016); Darstellung des ifo Instituts.

Im Folgenden werden mögliche Gründe anhand der Landkreise in den Ländern Brandenburg und Thüringen diskutiert, in denen gegenwärtig ebenfalls Kreisgebietsreformen geplant sind. Diese Länder stellen außerdem in der oben gezeigten Untersuchung die Hauptvergleichsländer zu Sachsen dar und sind in ihrer Aufgabenstruktur bis zur Gebietsreform 2008 mit den sächsischen Landkreisen weitgehend vergleichbar.

Einen ersten Hinweis auf die Ursache fehlender Einsparungen erhält man, wenn anstelle von Aufgabenbereichen (wie in Abb. 2) die funktionale Gliederung (z.B. Personalausgaben, Sachausgaben etc.) der Ausgaben der Landkreise betrachtet wird. Abbildung 3 zeigt am Beispiel der Landkreise Brandenburgs, dass die Landkreise den größten Teil ihrer Ausgaben für Transferleistungen, insbesondere im Sozial- und Jugendhilfebereich (SGB VIII, SGB II, SGB XII), aufwenden. Diese Transferzahlungen sind abhängig von der Zahl der Anspruchsberechtigten, dem örtlichen Preisniveau sowie der lokalen Sozialwirtschaft, jedoch nur zu kleinen Teilen von der Verwaltungsorganisation. Die Landkreise in Brandenburg geben außerdem weitere 4% ihres Budgets für Investitionen und 5% für Sachkosten aus. Auch in diesen Bereichen sind Einsparungen nur begrenzt möglich, da die hierunter fallenden Kreisstraßen oder kulturellen Einrichtungen wie Musik- und Volkshochschulen im Regelfall nicht von der Größe des Kreises, sondern von politischen Präferenzen abhängen. Seit (2006) findet infolgedessen auch keine signifikante Korrelation von Ausgaben für den laufenden Sachaufwand und Einwohnerzahl in den ostdeutschen Landkreisen.

Damit verbleiben mit den Ausgaben für Personal und Versorgung lediglich rund 17% des Gesamtbudgets (ca. 300 Euro je Einwohner), in denen Einsparungen über eine Kreisgebietsreform denkbar erscheinen. Allerdings ist auch ein beträchtlicher Anteil der Verwaltungsmitarbeiter in Aufgaben-

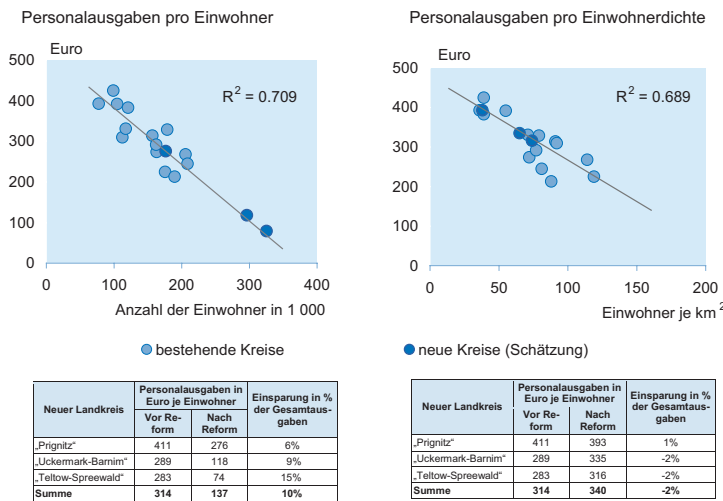
bereichen beschäftigt, deren Zahl sich weniger an der Zahl der Einwohner als der entsprechenden Fallzahlen (Kfz-Zulassungen, Sozialhilfeempfänger etc.) bemisst. Damit sind auch im Personalbereich die Einsparmöglichkeiten begrenzt. Unterstellte man dennoch eine vergleichsweise hohe Fusionsrendite im Personalbereich von 10 bis 15% (vgl. Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern 2009, Westphal et al. 2013), könnten bereits theoretisch lediglich rund 2 bis 2,5% der Gesamtausgaben des Kreishaushaltes durch eine Kreisgebietsreform eingespart werden. Der vergleichsweise geringe Umfang und die Langfristigkeit des Prozesses (Kündigungsschutz, langfristige Abbaupfade) erklären, warum die Verantwortlichen vor Ort selbst bei realisierten Einsparungen subjektiv kaum Kostenreduktionen nach Gebietsreformen wahrnehmen.

Ein anderer Erklärungsansatz für die fehlenden Fusionsrenditen von Kreisgebietsreformen könnte in den bisher nur unzureichend untersuchten Zusammenhängen von Landkreisausgaben, Einwohnerzahl und Einwohnerdichte (Agglomeration) bestehen. Bisherige Ex-ante-Studien unterstellten bereits konzeptionell einen Zusammenhang von Personalausgaben und Einwohnerzahlen. In einem ersten Schritt wurde im Rahmen dieser Studien daher die Korrelation von Pro-Kopf-Personalausgaben der Kreisverwaltung und der Einwohnerzahl in den bestehenden Kreisen geschätzt. Abbildung 4, linke Seite, vermittelt einen Eindruck dieses Vorgehens am Beispiel der Landkreise Brandenburgs (Ausgaben im Jahr 2015). Ein R^2 von rund 0,7 weist zunächst auf eine starke Korrelation von Pro-Kopf-Ausgaben und Einwohnerzahl der bestehenden Landkreise hin. Anschließend werden die hypothetischen Personalausgaben je Einwohner der neu zu bildenden Kreise über die Lage der Einwohnerzahl der neuen Landkreise auf der Regressionsgeraden abgeleitet.¹³ Aus einem solchen Vorgehen ergeben sich rein rechnerisch enorme Einsparpotenziale. Seit (2006) ermittelt eine Fusionsrendite von rund 45% im Bereich der Personalausgaben, wenn die Zahl der Thüringer Landkreise von 17 auf vier reduziert würde. Auch die in Abbildung 4 gezeigte Beispielrechnung für die drei neu geplanten brandenburgischen Landkreise ohne »eingekreiste« kreisfreie Städte ergibt ein rechnerisches Einsparpotenzial von mehr als 50% der heutigen Personalausgaben. Dies entspräche in diesen Kreisen einem substantiellen Ausgabenanteil von rund 6 bis 15% der Gesamtausgaben.

Das Ergebnis ändert sich jedoch drastisch, wenn statt von einem Zusammenhang von Pro-Kopf-Ausgaben und Ein-

¹³ In keiner der bisherigen Ex-ante-Studien wird auf die enorme Unsicherheit einer solchen Prognoserechnung eingegangen, die mit dem Abstand von der Punktvolke quadratisch ansteigt.

Abb. 4
Unterschiedliche Prognosemodelle für die Personalausgaben der neuen Landkreise in Brandenburg, 2015



Quelle: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016); Darstellung und Berechnungen des ifo Instituts.

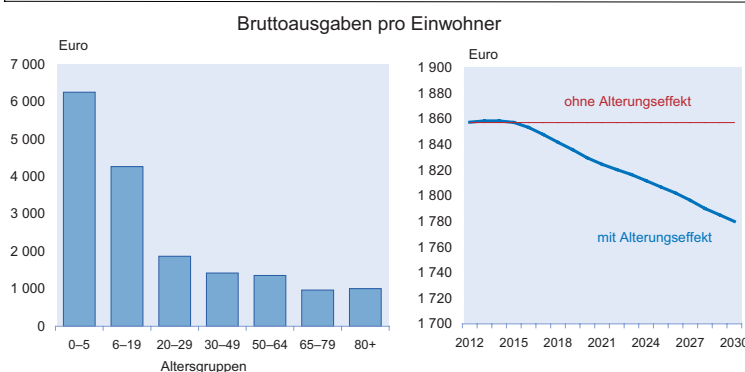
wohnerzahl von einem Zusammenhang von Pro-Kopf-Ausgaben und Einwohnerdichte (Einwohner je km²) ausgegangen wird (bekannt als »Brechtsches Gesetz«, vgl. Brecht 1932; Ladd 1992). Ein bedeutsamer Teil der Ausgaben der Landkreise ist von der Agglomerations- bzw. Siedlungsdichte und weniger von der Einwohnerzahl des Landkreises abhängig (z.B. Kreisstraßen, Landschaft- und Naturschutz etc.). Abbildung 4, rechte Seite zeigt, dass die Korrelation von Einwohnerdichte und Pro-Kopf-Ausgaben in Brandenburg *genauso stark* ist wie der Zusammenhang von Einwohnerzahl und Pro-Kopf-Ausgaben (R^2 von jeweils 0,7). Wendet man anschließend das Vorgehen bisheriger Ex-ante-Studien an, ergäben sich jedoch bei der Fusion der brandenburgischen Landkreise allerdings keine Einsparungen, sondern rein rechnerisch sogar Mehrausgaben von 2% in Höhe des Gesamtbudgets. Dies ist darauf zurückzuführen, dass

die Einwohnerdichte durch Gebietsreformen nur unwesentlich verändert wird. Bisherige Prognosemodelle adressieren diesen Befund nur unzureichend, was zu einer methodisch bedingten deutlichen Überschätzung von Einspareffekten führte.

Neben der Einwohnerdichte ist bisher auch die Alterung der Gesellschaft in der Debatte um Kreisgebietsreformen nur ungenügend berücksichtigt worden. In der öffentlichen Diskussion werden vermeintliche Kostenzuwächse durch die Alterung der Gesellschaft als Grund für die Durchführung von Gebietsreformen angeführt.¹⁴ Dem widersprechen jedoch aktuelle Forschungsergebnisse. Abbildung 5 zeigt die Befunde einer Studie von Eck et al. (2015), in der die Altersabhängigkeit der kommunalen Ausgaben in Thüringen untersucht wurde (aggregierte Gemeinde- und Landkreisebene). Aufgrund der bundesstaatlichen Aufgabenverteilung wend-

den die Kommunen ihre Mittel insbesondere für Schulen, Kitas und Jugendhilfe auf. Ausgaben für ältere Menschen werden dagegen tendenziell eher vom Bund oder der Sozialversicherung geleistet, z.B. Rentenzahlungen, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung oder Leistungen der Pflegeversicherung. Kommunalhaushalte sind daher insbesondere »Jugendhaushalte«: Ein Einwohner von unter 18 Jahren »kostet« mit 4 000 bis 6 000 Euro pro Einwohner und Jahr rechnerisch daher auch deutlich mehr als ein älterer Bürger (vgl. Abb. 5, linke Seite). Unter der Annahme zeitunveränderlicher Ausgabenprofile führt der Rückgang des relativen Anteils jüngerer Einwohner zwangsläufig zu *sinkenden* kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben. Schreibt man beispielsweise die altersgruppenspezifischen Ausgabenprofile mit der prognostizierten Einwohnerentwicklung in den jeweiligen Altersgruppen in Thüringen fort (vgl. Abb. 5, rechte Seite), würden rechnerisch bis zum Jahr 2030 allein durch die Alterung der Gesellschaft die Pro-Kopf-Ausgaben der Kommunen in Thüringen gegenüber 2012 um rund 4% sinken. Zumindest auf kommunaler Ebene (auf anderen Ebenen, insbesondere der Bundesebene, sind durchaus andere Entwicklungen zu erwarten) ist die Alterung der Gesellschaft damit eher mit sinkenden als mit höheren Ausgaben verbunden.

Abb. 5
Auswirkungen der demographiebedingten Alterung auf die kommunalen Ausgaben in Thüringen
 Projektionsrechnung, 2012–2030



Quelle: Eck et al. (2015); Darstellung des ifo Instituts.

¹⁴ Etwa wird von der Thüringer Landesregierung ausgeführt: »So wird infolge der Verschiebung der Altersstruktur die Nachfrage nach sozialen Leistungen und technischer Infrastruktur für ältere Menschen steigen. Dies wird zu steigenden Ausgaben bei den kommunalen Gebietskörperschaften führen.« (Thüringer Gebietsreform-Vorschaltgesetz – ThürGVG, LT-Drs. 6/2000)

»Nebenwirkungen« von Gebietsreformen

Durch Gebietsreformen werden spürbare »Nebenwirkungen« für die demokratische Teilhabe befürchtet. Beklagt werden zum Beispiel eine sich vergrößernde Distanz von Verwaltung, ehrenamtlichen Lokalpolitikern und Bürgerschaft. Eine stärkere Unzufriedenheit der Bevölkerung kann neben wachsenden räumlichen Entfernungen auch aus einer ungenaueren Bedienung politischer Präferenzen in größeren Gebietskörperschaften resultieren. Hansen (2015) findet einen signifikanten Rückgang der Zufriedenheit mit der lokalen Verwaltung und dem Funktionieren der Demokratie in fusionierten dänischen Gemeinden. Eine Vielzahl aktueller Studien weist nach, dass sich die steigende Unzufriedenheit nach Gebietsreformen in den Ergebnissen von Kommunal- und Landtagswahlen widerspiegelt (für eine Übersicht vgl. Blesse und Rösel 2016). Fritz und Feld (2015) sowie Rösel (2016b) zeigen, dass Gemeindegebietsreformen in Baden-Württemberg und in der Steiermark zu einem signifikanten Rückgang der Wahlbeteiligung bei den Gemeinderatswahlen in den fusionierten Gemeinden gegenüber nicht fusionierten Gemeinden geführt haben. Die steiermärkische Reform führte darüber hinaus zu einem Anstieg der Stimmen für die rechtspopulistische FPÖ in den nachfolgenden Landtagswahlen. In diesem Zusammenhang zeigen auch Rösel und Sonnenburg (2016) für Mecklenburg-Vorpommern, dass die durch die Kreisgebietsreform 2011 gestiegene politische Distanz mit höheren Wahlanteilen für die rechtspopulistische AfD bei der Landtagswahl 2016 einherging. Die Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen führte schließlich auch zu einem signifikanten Rückgang der Kandidaturen auf den Kreistagslisten (vgl. Blesse und Rösel 2016). Gebietsreformen sind insofern mit substantziellen politischen Kosten bzw. »Nebenwirkungen« für die demokratische Teilhabe verbunden, die in der bisherigen politischen Debatte weitgehend unterschätzt wurden.

Fazit

Die Kreisgebietsreform 2008 in Sachsen haben zumindest mittelfristig nicht zu den vorab erhofften Einspareffekten geführt hat. Die Gesamtausgaben sowie die Ausgaben für Soziales, Bildung oder Allgemeine Verwaltung wären auch ohne Gebietsreform nicht höher gewesen. Ein Blick auf die heutigen Landkreise in Brandenburg und Thüringen zeigt, dass für die fehlenden Einspareffekte insbesondere die spezifische Aufgabenstruktur der Landkreise (hoher Anteil wenig disponibler Transferleistungen) sowie eine unterschätzte Abhängigkeit der öffentlichen Ausgaben von der Bevölkerungsdichte und demographiebedingten Alterung verantwortlich sein könnten. Diese Faktoren können durch Gebietsneuzuschneide so gut wie nicht beeinflusst werden. Den fehlenden Einspareffekten stehen jedoch spürbare »Nebenwirkungen« von Gebietsreformen für die demokratische Teilhabe, wie z.B. eine sinkende Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen,

eine Stärkung populistischer Strömungen sowie eine rückläufige Zahl von Kandidaten auf den Kommunalwahllisten, gegenüber. Diese politischen Kosten von Gebietsreformen werden inzwischen von zahlreichen aktuellen Studien dokumentiert, spielen in der politischen Debatte bisher jedoch eine eher untergeordnete Rolle. Eine politische Neubewertung von Gebietsreformen erscheint daher angezeigt.

Literatur

- Abadie, A., A. Diamond und J. Hainmueller (2010), »Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program«, *Journal of the American Statistical Association* 105, 493–505.
- Abadie, A., A. Diamond und J. Hainmueller (2015), »Comparative Politics and the Synthetic Control Method«, *American Journal of Political Science* 59, 495–510.
- Abadie, A. und J. Gardeazabal (2003), »The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country«, *American Economic Review* 93, 113–132.
- 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.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2016), *Gemeindefinanzen im Land Brandenburg, 1.1.–31.12.2015*, Statistischer Bericht L II 2 – j / 15, Potsdam.
- Becker, S.O., St. Heblisch und D.M. Sturm (2013), »The Impact of Public Employment: Evidence from Bonn«, ERSA conference papers, No. 13p731, European Regional Science Association.
- Bharadwaj, P., J. Johnsen und K. Løken (2014), »Smoking bans, maternal smoking and birth outcomes«, *Journal of Public Economics* 115, 72–93.
- 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.
- Blesse, S. und F. Rösel (2016), »Gebietsreformen: Hoffnungen, Risiken und Alternativen«, mimeo.
- Blom-Hansen, J., K. Houlberg 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., K. Houlberg, S. Serritzlew und D. Treisman (2016), »Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation«, *American Political Science Review*, im Erscheinen.
- Bogumil, J. (2016), *Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen*, Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales (TMIK), Bochum.
- Brecht, A. (1932), *Internationaler Vergleich der Öffentlichen Ausgaben*, Teubner, Leipzig.
- Eck, A., C. Fritzsche, J. Kluge, J. Ragnitz und F. Rösel (2015), *Analyse der finanzkraftbestimmenden Rahmenbedingungen und strukturellen Spezifika ostdeutscher Flächenländer*, ifo Dresden Studie 76, ifo Institut, Dresden und München.
- Fritz, B. (2013), »Fiscal Effects of Municipal Amalgamations: Evidence from a German State«, mimeo, Walter Eucken Institut, Universität Freiburg.
- Fritz, B. und L. Feld (2015), »The Political Economy of Municipal Amalgamation – Evidence of Common Pool Effects and Local Public Debt«, CESifo Working Paper Nr. 5676, München.
- Hämäläinen, K. und A. Moio (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.

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

Hansen, S., K. Houlberg und L. Pedersen (2014), »Do municipal mergers improve fiscal outcomes?«, *Scandinavian Political Studies* 37, 196–214.

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

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

Ladd, H.F. (1992), »Population growth, density and the costs of providing public services«, *Urban Studies* 29, 273–295.

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.

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

Marcus, J. und T. Siedler (2015), »Reducing binge drinking? The effect of a ban on late-night off-premise alcohol sales on alcohol-related hospital stays in Germany«, *Journal of Public Economics* 123, 55–77.

Moisio, A. und R. Uusitalo (2013), »The Impact of Municipality Mergers on Local Public Expenditures in Finland«, *Public Finance and Management* 13, 148–166.

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), »Die politischen Kosten von Gebietsreformen«, *ifo Dresden berichtet* 23(1), 21–25.

Rösel, F. und J. Sonnenburg (2016), »Politisch abgehängt? – Kreisgebietsreform und AfD-Wahlergebnis in Mecklenburg-Vorpommern«, *ifo Dresden berichtet*, im Erscheinen.

Sächsisches Staatsministerium des Innern (2007), *Verwaltungsreform im Freistaat Sachsen. Schlanker Staat – bürgernahe Verwaltung – besserer Service*, Juli 2007, Dresden.

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

Seitz, H. (2007), *Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein*, Berlin.

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