ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Steinbrecher, Johannes; Thater, Christian

Article

Fiskalische Einsparpotenziale durch die Kreisstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern

ifo Dresden berichtet

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

Suggested Citation: Steinbrecher, Johannes; Thater, Christian (2010) : Fiskalische Einsparpotenziale durch die Kreisstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 17, Iss. 3, pp. 24-33

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/169916

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

Fiskalische Einsparpotenziale durch die Kreisstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern

*Johannes Steinbrecher, Christian Thater**

Einleitung

Mecklenburg-Vorpommern ist eines der Bundesländer, die in den nächsten Jahren sehr stark vom demographischen Wandel betroffen sein werden. Gleichzeitig ist es bereits heute das Bundesland mit der geringsten Einwohnerdichte. Allein diese Tatsachen legen einen hohen Anpassungsbedarf der öffentlichen Haushalte auf der Ebene des Landes und der Kommunen nahe. Zusätzlich muss sich das Land aufgrund der vereinbarten Degression des Solidarpaktes II, der absehbaren Einschränkung infolge verminderter Zahlungen aus den EU-Fonds und der Ergebnisse der Föderalismusreformkommission II auf finanzielle Einschnitte einstellen.

Um den Einschnitten auf der Ausgabenseite zu begegnen, wurde in Mecklenburg-Vorpommern ein Gesetzesentwurf über eine Kreisstrukturreform vorgelegt. Der Entwurf sieht vor, sechs neue Landkreise zu bilden, die aus den bestehenden zwölf Kreisen und vier kreisfreien Städten zusammengesetzt werden. Die Städte Rostock und Schwerin bleiben dabei kreisfrei. Für die Beurteilung der Einsparpotenziale dieser Reform muss untersucht werden, ob die Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten Skalen- und Verbundeffekte in der öffentlichen Leistungsbereitstellung mit sich bringt, und wenn ja, in welchem Umfang. Entsprechende Rechnungen wurden diesbezüglich bereits vom Landes-Rechnungshof Mecklenburg-Vorpommern (LRH) sowie der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGST) im Jahr 2009 vorgelegt. Die Untersuchungen finden einen negativen Zusammenhang zwischen den Pro-Kopf-Ausgaben eines Landkreises und seiner Einwohnerzahl und deuten somit auf positive Fusionsrenditen einer Kreisstrukturreform hin. Die vorliegenden Studien sollen nun durch einen ökonometrischen Ansatz für den aktuell diskutierten Reformvorschlag ergänzt werden.

Hintergrund

Mecklenburg-Vorpommern zählt zu den größeren deutschen Flächenländern, jedoch bei sehr geringer Einwohnerzahl. Für die kommenden Jahre wird vom Statistischen Bundesamt ein weiterer Rückgang der Bevölkerung prognostiziert, sodass das Land bis zum Jahr 2025 etwa 9 % weniger Einwohner als 2009 bzw. rund 20 % weniger Einwohner als 1991 haben wird. Da ein Teil der Ausgaben nicht im Gleichschritt an die sinkende Bevölkerungsgröße angepasst werden kann (z. B. Ausgaben für Netzinfrastrukturen wie das Straßen- oder das Trink- und Abwassernetz), drohen hierdurch ansteigende Pro-Kopf-Ausgaben in der öffentlichen Leistungserstellung.[1] Die durch die steigende Ausgabenbelastung verursachte Einengung des haushaltspolitischen Spielraums wird durch die Einnahmeentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern zusätzlich verschärft. Der im Vergleich zum Bundesgebiet relativ starke Bevölkerungsrückgang hat unmittelbar Einfluss auf die Entwicklung der Landesfinanzen. Da sich die Zahlungen im Länderfinanzausgleich an einer weitgehenden Nivellierung der Pro-Kopf-Finanzkraft zwischen den Bundesländern orientieren, bedeutet ein Schrumpfen der Bevölkerung einen Rückgang der absoluten Zahlungen im Finanzausgleich. Neben diesem Effekt muss sich das Land Mecklenburg-Vorpommern zusätzlich auf eine Abnahme der Zahlungen des Solidarpaktes II und der EU-Fonds einstellen.

Die Entwicklung der Gesamteinnahmen des Landes Mecklenburg-Vorpommern lässt auch Rückschlüsse auf die Entwicklung der Haushaltssituation des kommunalen Sektors zu.[2] Dies ergibt sich aufgrund des im kommunalen Finanzausgleichsgesetz des Landes festgeschriebenen Gleichmäßigkeitsgrundsatzes, welcher die kommunalen Einnahmen an die Landeseinnahmen koppelt. Die Entwicklung der Haushalte des Landes und der Kommunen wird Anpassungen auf der Ausgabenseite in den kommenden Jahren erforderlich machen. In bisherigen Untersuchungen wird dabei auf zwei wesentliche Anpassungsmöglichkeiten für den kommunalen Sektor in den neuen Bundesländern hingewiesen [vgl. Seitz (2005), Ragnitz et al. (2006)]. Zum einen liegen die Pro-Kopf-Ausgaben für Personal noch immer über denen vergleichbarer Kreise und Kommunen in Westdeutschland.[3] Zum anderen kann die Zusammenlegung administrativer Einheiten die Realisierung von Verbundeffekten ermöglichen. Hierbei muss darauf geachtet werden, dass die realisierten Verbundeffekte groß genug sind, um die entstehenden Kosten – beispielsweise Umzugs-, Pendler- oder Rückbaukosten – langfristig wettzumachen und den öffentlichen Haushalt auch tatsächlich zu entlasten. Aufgrund der geringen Siedlungsdichte in Mecklenburg-Vorpommern müssen jedoch deutliche Einschnitte in die

* *Johannes Steinbrecher und Christian Thater sind Doktoranden am ifo Institut, Niederlassung Dresden.*

Abbildung 1: Gegenwärtig favorisiertes Reformmodell zur Neugestaltung der Kreise

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

bisherige Kreisstruktur vorgenommen werden, um hinreichend große Einwohnerzahlen in den neuen Landkreisen zu erreichen, um höhere Skaleneffekte als Umstrukturierungskosten zu generieren. Abbildung 1 zeigt die Landkreisstruktur nach der geplanten Kreisstrukturreform.

Durch die Neustrukturierung der Landkreise des Landes Mecklenburg-Vorpommern sollen nach dem derzeitig favorisierten Modell sechs fusionierte Landkreise und zwei kreisfreie Städte entstehen. Mit Ausnahme des Landkreises Demmin sollen keine Aufteilungen von Landkreisen vorgenommen werden. Erwartet wird, dass die neu gewählte Kreisstruktur für einen längeren Zeitraum Bestand haben wird und nicht in naher Zukunft an fortschreitende demografische Veränderungen angepasst werden muss. Zukünftige Anpassungskosten sollen so vermieden werden.

Methodisches Vorgehen

Um die Einsparpotenziale der vorgesehenen Kreisstrukturreform bestimmen zu können, muss eine Analyse der Pro-Kopf-Ausgaben in den einzelnen Kreisen erfolgen. Da die Veränderung in der demographischen Struktur (Alterung und Rückgang der Bevölkerung) weitere Einsparpotenziale insbesondere bei den Personalausgaben eröffnet [vgl. Ragnitz; Seitz (2009)], kann allein aus den sinkenden zukünftigen Personalausgaben nicht auf die Vorteilhaftigkeit der Reform geschlossen werden. Die Fusion der Kreise kann nur dann kostensenkend wirken, wenn aus der höheren Bevölkerungszahl der neugeformten Kreise niedrigere Pro-Kopf-Ausgaben resultieren. Für die Berechnung der Einsparpotenziale wird auf eine Panel-Schätzung zurückgegriffen. Hierbei werden die Pro-Kopf-Ausgaben in jedem Kreis über einen mehrjährigen Zeitraum mithilfe geeigneter Variablen erklärt. Dies geschieht nicht allein durch die Einwohnerzahl als bestimmender Einflussgröße, sondern darüber hinaus auch durch Faktoren, die die Wirtschaftskraft und -struktur sowie weitergehende Determinanten des Ausgabenniveaus beschreiben. Der Vorteil des gewählten Verfahrens liegt darin, dass der isolierte Effekt der Einwohnerzahl auf die Personalausgaben bestimmt werden kann. Die zusätzlich verwendeten Variablen erklären hingegen jenen Teil der Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise, die nicht auf die Einwohnerzahl zurückzuführen sind.

Beispiele hierfür sind Unterschiede in Kosten sozialer Lasten, die heterogene Wirtschaftssituation oder auch die unterschiedlichen Flächen bzw. Einwohnerdichten zwischen den einzelnen Kreisen und kreisfreien Städten.

Verwendete Variablen

Häufig wird in empirischen Untersuchungen zu den Verbundeffekten von Kreisfusionen ausschließlich auf die Einwohnerzahl als erklärende Größe abgestellt. Jedoch ist es zur Erreichung einer möglichst realitätsnahen ökonometrischen Schätzung erforderlich, auch andere Determinanten des Ausgabenniveaus zu kontrollieren, um einen isolierten Wert für die Einwohnerzahl zu erhalten. Nachfolgend werden die, der Schätzung zugrunde liegenden, Variablen eingeführt und näher erläutert. Dabei ist die Intention immer die gleiche: Gäbe es zwei Landkreise, die sonst völlig identisch sind und sich ausschließlich in der betrachteten Variable unterscheiden, sollten sich auch die Ausgaben der Landkreise unterscheiden. Ist dies der Fall, muss die Variable als Bestimmungsfaktor der Ausgaben hinzugezogen werden, da sonst der Effekt der Einwohnerzahl überschätzt wird.

Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise/kreisfreien Städte für Personal (PKA)

Die Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise stellen die Größe dar, die durch die Schätzung erklärt werden sollen. In den Berechnungen wird berücksichtigt, dass sich die Personalausgaben über die Zeit beispielsweise aufgrund tariflicher Anpassungen verändern können.[4]

Einwohnerzahl (EW)

Die Einwohnerzahl eines Landkreises stellt in der öffentlichen Diskussion das zentrale Argument einer Kreisstrukturreform dar. Dabei kommen die bisherigen Studien zu unterschiedlichen Ergebnissen. Allen gemein ist, dass ein negativer Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl eines Landkreises und seinen Personalausgaben pro Kopf existiert. Allerdings herrscht Unklarheit darüber, wie stark dieser Zusammenhang ist.

Fläche (FLÄCHE)

Die Personalkosten der Landkreise sollten im Wesentlichen einwohnerbezogen sein. Jedoch hat auch die Fläche und damit die Siedlungsdichte einen Einfluss auf die Höhe der Ausgaben. Bei geringerer Siedlungsdichte und damit schlechterer Erreichbarkeit öffentlicher Ämter steigen beispielsweise die Bereitstellungskosten (z. B. für Außendienstmitarbeiter der Ämter) oder es müssen Außenstellen errichtet werden, sodass trotz gleicher Einwohnerzahl in zwei Landkreisen mit unterschiedlicher Fläche die anfallenden Personalkosten voneinander abweichen können. Darüber hinaus können bei großflächigen Kreisen höhere Kosten, beispielsweise für die Veterinärverwaltung, anfallen.

Sozialhilfeempfänger je Erwerbsfähige (SOZ)

Die Variable SOZ beschreibt die direkten Kosten sozialer Lasten, die den Landkreisen aus einer höheren Zahl an Sozialhilfeempfängern entstehen. Diese können beispielsweise aus einem höheren Bedarf an Sozialarbeitern resultieren.

Arbeitslosenquote (ALQ)

Die Arbeitslosenquote wird zur Erklärung der Pro-Kopf-Ausgaben der Landkreise herangezogen, da die Betreuung der Arbeitslosen (Teil-)Aufgabe der Kreise und kreisfreien Städte im Rahmen ihrer Zuständigkeit im Bereich des SGB II ist. Zusätzlich lassen sich durch die Arbeitslosenquote auch die indirekten Effekte hoher Arbeitslosigkeit auf die Personalausgaben abbilden. Die Arbeitslosenquote wird somit ergänzend zu der Variable SOZ als Näherungsmaß für die Kosten sozialer Lasten der Landkreise herangezogen.

Bruttowertschöpfung je Einwohner (BWS)

Neben den siedlungsstrukturellen Komponenten (Fläche und Einwohner) und den Kosten sozialer Lasten (Arbeitslosen- und Sozialhilfeempfängerquote) ist die wirtschaftliche Entwicklung und Leistungsfähigkeit eines Landkreises ausschlaggebend für die Höhe der (Personal-) Ausgaben. So kann beispielsweise der Verwaltungsaufwand in wirtschaftlich gut entwickelten Regionen infolge höherer Anforderungen an die Infrastruktur oder im Hinblick auf die erwartete Wirtschaftsförderung steigen. Ein geeignetes sowie auf Kreisebene verfügbares Näherungsmaß für die Wirtschaftskraft einer Region ist die Bruttowertschöpfung.

Erwerbstätige je Einwohner (BESCH)

Da aus der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (bzw. der Variable BWS) nicht unmittelbar auf die Kosten sozialer Lasten zurückgeschlossen werden kann, ist die Einführung der zusätzlichen Kontrollvariable „Erwerbstätigenquote“ sinnvoll. Eine Betrachtung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit für die Kreise Mecklenburg-Vorpommerns zeigt, dass diese nur in geringem Maße mit der

Erwerbstätigenquote korreliert ist. Dementsprechend kann nicht daraus geschlussfolgert werden, dass in wirtschaftlich schwachen Regionen grundsätzlich höhere Kosten sozialer Lasten zu tragen sind. Eine hohe Erwerbstätigenquote senkt tendenziell die Kosten sozialer Lasten (aus Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe). Dies würde ausgabenmindernd wirken.

Einwohneranteil der größten Gemeinde in einem Landkreis (BIG)

Mit der geplanten Kreisstrukturreform sollen vier der bisher sechs kreisfreien Städte ihren Status verlieren und in die neu entstehenden Landkreise integriert werden. Dabei gilt es, ein besonderes Augenmerk auf diese Städte zu legen, da sie sich in den meisten der betrachteten Variablen deutlich von den Landkreisen unterscheiden, z. B. durch eine höhere Siedlungsdichte. Die Effekte der Integration dieser Städte in die neue Kreisstruktur sollten dementsprechend berücksichtigt werden. Hierbei wird, in Anlehnung an Seitz (2005), auf den Einwohneranteil der größten Stadt eines Landkreises an allen Einwohnern dieses Kreises als Näherungsvariable zurückgegriffen. Diese kann als Konzentrationsmaß der betrachteten Landkreise verstanden werden und beinhaltet so bereits unterschiedliche Ausgabenbedarfe durch die Bereitstellung von Infrastruktur und Verwaltung zwischen den Landkreisen.

Dummy-Variablen für die einzelnen Jahre (DUMMY)

Da für die Berechnungen ein Panel verwendet wird, das mehrere Jahre abdeckt, müssen zusätzlich Kontroll-Variablen (sog. Dummy-Variablen) für die einzelnen Jahre berücksichtigt werden. Diese nehmen den Wert 1 an, falls ein bestimmtes Jahr vorliegt und den Wert 0 für alle übrigen Jahre. Durch die Dummy-Variablen werden jährliche Sondereffekte bei den Ausgaben für Personal berücksichtigt, die nicht durch die anderen, beschriebenen Variablen erklärt werden können (z. B. tarifliche Anpassungen).

Aus den vorgestellten Variablen und der beschriebenen Methodik lässt sich die Schätzgleichung herleiten. Dabei wird eine logarithmierte Schätzgleichung verwendet, um die Reagibilität der Pro-Kopf-Ausgaben in Bezug auf die einzelnen Variablen bestimmen zu können. Dadurch werden alle Koeffizienten untereinander vergleichbar und hängen nicht von der gewählten Einheit der betrachteten Variable ab. Je höher der Koeffizient ist, desto stärker ändern sich die Pro-Kopf-Ausgaben, wenn sich die erklärende Variable ändert. Als Schätzgleichung ergibt sich:

$$\ln(PKA_{it}) = \ln(\beta_0) + \beta_{EW} * \ln(EW_{it}) + \beta_{FL} * \ln(FL_{it}) + \beta_{ALQ} * \ln(ALQ_{it}) + \beta_{SOZ} * \ln(SOZ_{it}) + \beta_{BESCH} * \ln(BESCH_{it}) + \beta_{BIG} * \ln(BIG_{it}) + \sum d_t + \varepsilon_{it} \quad \text{(II)}$$

Ergebnisse der Untersuchung

Auf Grundlage der hergeleiteten Schätzgleichung können die möglichen Einsparpotenziale der geplanten Kreisstrukturreform berechnet werden. Dazu ist ein zweistufiges Vorgehen notwendig. Zunächst muss überprüft werden, inwiefern sich die Pro-Kopf-Personalausgaben der untersuchten Kreise durch die Schätzgleichung erklären lassen. Sofern sich der Schätzansatz als aussagekräftig erweist, können anschließend die Einsparpotenziale anhand der ermittelten Koeffizienten sowie der zugrunde liegenden Daten berechnet werden. Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse der Regressionen. Dabei werden die Ergebnisse für zwei verschiedene Schätzansätze ausgegeben, wobei beiden Schätzungen jeweils die hergeleitete Gleichung zu Grunde liegt.

Die Spalte *Standardregression* in Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse der Schätzung, wenn die jährlichen Sondereffekte (Zeit-Dummies) nicht berücksichtigt werden. Hingegen zeigt die Spalte *Standardregression unter Berücksichtigung jährlicher Sondereffekte* die Ergebnisse, wenn der Einfluss eines Jahres auf die Ausgaben berücksichtigt wird. In jeder Zeile gibt der obere Wert die Elastizität und damit den Einfluss der entsprechenden Variablen auf die Pro-Kopf-Ausgaben an. Die Sterne kennzeichnen die Stärke des statistischen Einflusses der jeweiligen Variablen auf die Entwicklung der Pro-Kopf-Ausgaben. Sobald die Variable mit mindestens einem Stern gekennzeichnet ist, kann davon ausgegangen werden, dass es einen statistisch signifikanten Einfluss dieser Größe auf die Pro-Kopf-Ausgaben gibt. Der zweite Wert in jeder Zeile verdeutlicht noch einmal das Signifikanzniveau. Eine Variable wird in der vorliegenden Berechnung als signifikant angesehen, wenn dieser Wert kleiner als 0,15 ist. Für die folgende Interpretation wird lediglich auf die Koeffizienten der Schätzung unter Berücksichtigung jährlicher Sondereffekte eingegangen (dritte Spalte).

Von besonderem Interesse für die geplante Kreisstrukturreform ist der Koeffizient der Einwohnerzahl. An diesem soll zugleich exemplarisch die Interpretation der Koeffizienten beschrieben werden: Der Wert –0.367 besagt, dass sich die Pro-Kopf-Ausgaben um 0,367 % verringern, wenn sich die Einwohnerzahl um 1 % erhöht. Gleichzeitig ist der Einfluss dieser Variable hoch signifikant. Somit wird der vermutete Zusammenhang zwischen den Pro-Kopf-Ausgaben und der Einwohnerzahl bestätigt. Für die anderen Variablen zeigt sich, dass sie im Wesentlichen das erwartete Vorzeichen haben. So erhöht eine flächenmäßige Ausdehnung der Landkreise die Pro-Kopf-Ausgaben leicht. Dieser Koeffizient kann aber nicht als statistisch signifikant angesehen werden. Die Bruttowertschöpfung je Einwohner wiederum hat einen statistisch hoch signifikanten positiven Einfluss auf die

Tabelle 1: Ergebnisse der Standardregression

Erklärende Variablen	Standardregression	Standardregression unter Berücksichtigung jährlicher Sondereffekte
Einwohner (logarithmiert)	–0,505***	–0,367***
	(0,001)	(0,024)
Fläche (logarithmiert)	–0,188**	0,145
	(0,087)	(0,192)
BWS pro Kopf (logarithmiert)	0,131**	0,307***
	(0,098)	(0,046)
Arbeitslosenquote (logarithmiert)	0,071	0,121*
	(0,272)	(0,116)
BIG (logarithmiert)	0,088	0,239
	(0,835)	(0,583)
SOZ (logarithmiert)	–1,898***	2,566
	(0,016)	(0,275)
BESCH (logarithmiert)	–0,326	–0,698
	(0,639)	(0,404)
Konstante	9,234***	7,438***
	(0,000)	(0,000)
Beobachtungen	144	144
Gruppen (Beobachtungszeitraum)	12	12
R^2 (overall)	0,488	0,537
Anmerkung: ***signifikant zum 5%-Niveau; ** zum 10%-Niveau, * zum 15%-Niveau		

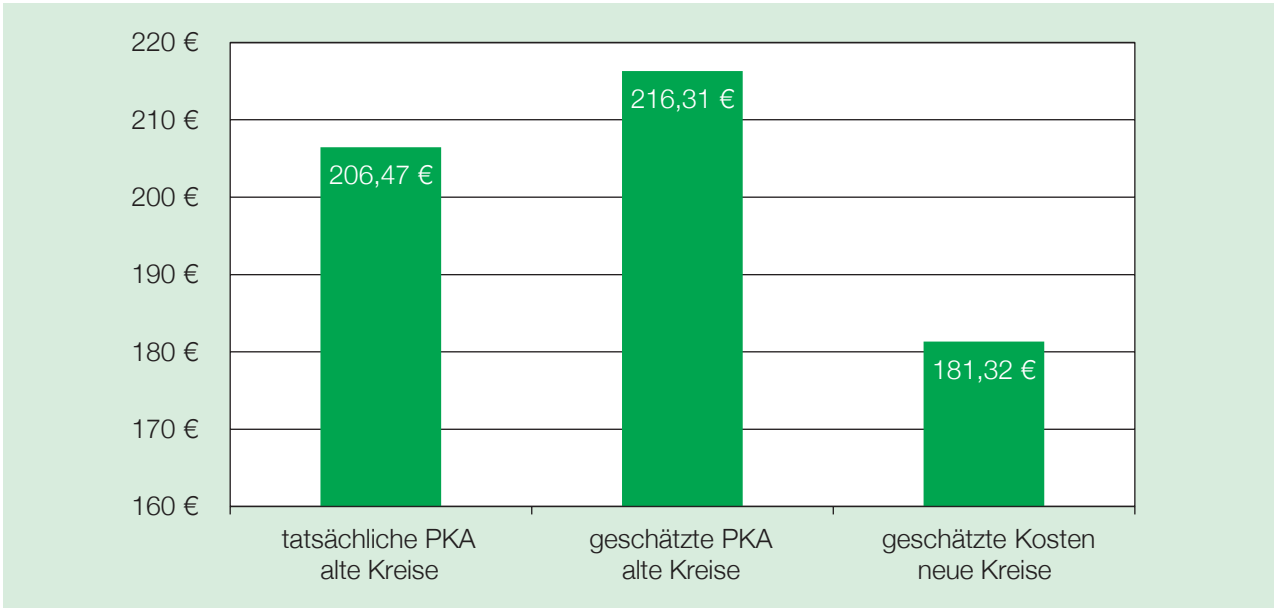
Quelle: Berechnung des ifo Instituts.

Pro-Kopf-Ausgaben eines Landkreises. Hier spiegeln sich die vermuteten höheren Ausgabenanforderungen aufgrund der besseren Wirtschaftssituation wider. Die Arbeitslosenquote und der Einwohneranteil der größten nicht-kreisfreien Stadt eines Landkreises sowie der Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung wirken sich ebenfalls erhöhend auf die Pro-Kopf-Ausgaben aus. Jedoch gilt auch hier, dass der Zusammenhang statistisch nicht als gesichert angesehen werden kann. Auch der Beschäftigtenbesatz weist das erwartete Vorzeichen auf. Da er entgegengesetzt zur Arbeitslosenquote verläuft, ist hier ein kostensenkender Einfluss festzustellen. Zwar kann ein kostensenkender Einfluss des Beschäftigtenanteils beobachtet werden, allerdings ist dieser nicht statistisch gesichert. Insgesamt kann die Güte der Schätzung nach statistischen Kriterien als gut bezeichnet werden. Das zentrale Ergebnis der durchgeführten Berechnung ist jedoch der statistisch hoch signifikante Einfluss der Einwohnerzahl auf die Pro-Kopf-Ausgaben.

Bestimmung der Einsparpotenziale

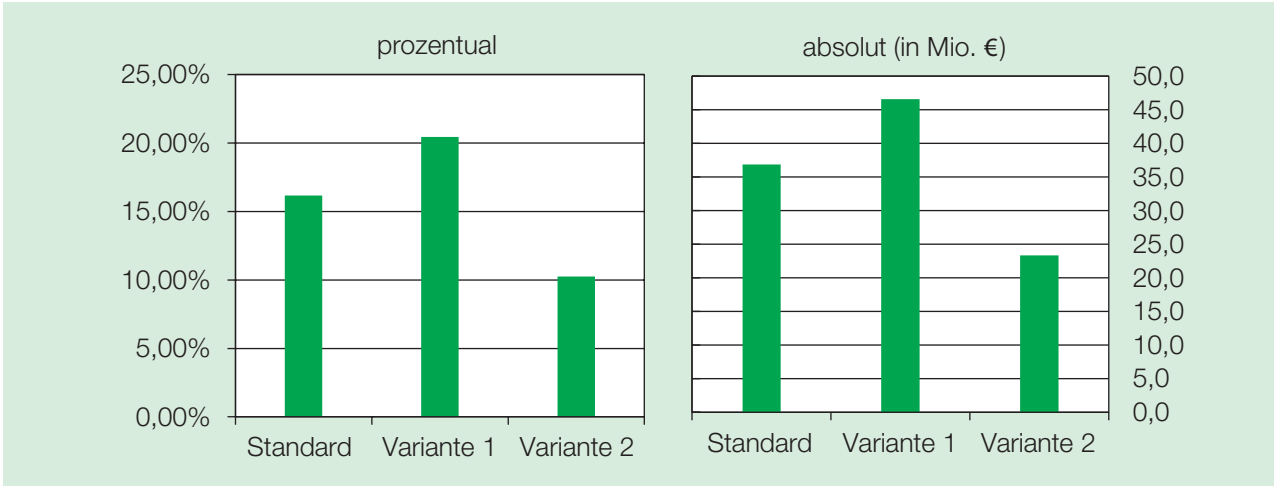
Aufgrund des guten Erklärungsgehaltes des im vorangegangenen Abschnitt vorgestellten Schätzansatzes, kann dieser zur Bestimmung der Einsparpotenziale heran-

Abbildung 2: Einsparmöglichkeiten bei den Pro-Kopf-Personalaufgaben



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Abbildung 3: Ermittelte Einsparpotenziale der Regressionsanalyse



Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

gezogen werden. Mit Hilfe der ermittelten Koeffizienten lassen sich die zu erwartenden Einsparungen bei den Personalausgaben ermitteln. Zunächst werden die in Tabelle dargestellten Koeffizienten sowie die Ausprägungen der einzelnen Variablen im Jahr 2007 in die Schätzgleichung eingesetzt. Auf diesem Weg werden die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben aller Kreise für das betrachtete Jahr in der bisherigen Kreisstruktur geschätzt (mittlerer Balken in Abb. 2). Das gleiche Vorgehen wird für die neu zu bildende Kreisstruktur wiederholt. So werden die nach der Fusion der Landkreise zu erwartenden Pro-Kopf-Personalausgaben bestimmt (rechter Balken in Abb. 2). Aus der Differenz dieser beiden Werte errechnet sich das potenzielle Einsparvolumen der geplanten Kreisstrukturreform. Aus den geschätzten Einsparpotenzialen sowie den tatsächlichen Personalausgaben pro Kopf können abschließend die realisierbaren Kostensenkungen berechnet werden. Abbildung 3 zeigt die Einsparpotenziale in den Personalausgaben für die geplante Kreisstrukturreform für die unterschiedlichen Berechnungsmöglichkeiten.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die geschätzten durchschnittlichen Pro-Kopf-Personalausgaben durch die Kreisstrukturreform von derzeit 206,47 auf rund 180 € sinken würden. Dies entspricht im Vergleich zur bestehenden Kreisstruktur und unter Berücksichtigung der Daten des

Jahres 2007 einer Ersparnis von etwa 16 % bzw. 36,8 Mill. € pro Jahr.[5] Um die Robustheit der Ergebnisse zu überprüfen, wurden darüber hinaus zwei alternative Schätzungen für die Einsparpotenziale durchgeführt. Zum einen wurden für die Schätzung lediglich die signifikanten Variablen der Standardregression zur Erklärung der Pro-Kopf-Ausgaben herangezogen (Variante 1). Zum anderen wurde die Schätzung nur für einen aktuellen Zeitraum von 2001 bis 2007 durchgeführt, um etwaige Strukturbrüche in den Personalausgaben zu egalisieren (Variante 2). Die Ergebnisse der Modifikationen sind ebenfalls in Abbildung 3 dargestellt.

Wie erwartet, ergeben beide Modifikationen von der Standardregression abweichende Ergebnisse, wobei festzustellen ist, dass sich an der grundlegenden Kausalität nichts ändert. Diese zusätzlichen Informationen können bei der Bestimmung möglicher Einsparpotenziale insoweit herangezogen werden, als dass sie den Korridor der potenziellen Einsparmöglichkeiten etwas erweitern.

Kritische Würdigung der Ergebnisse

Die dargestellten Analyseergebnisse legen nahe, dass sich durch die Kreisstrukturreform erhebliche Einsparungen im Vergleich zum Status quo erzielen lassen würden. Da für die Schätzung der Einsparpotenziale auf ein ökonometrisches Modell zurückgegriffen wird, sollen die Analyseergebnisse im Folgenden hinsichtlich ihrer Aussagekraft und Reliabilität kritisch gewürdigt werden.

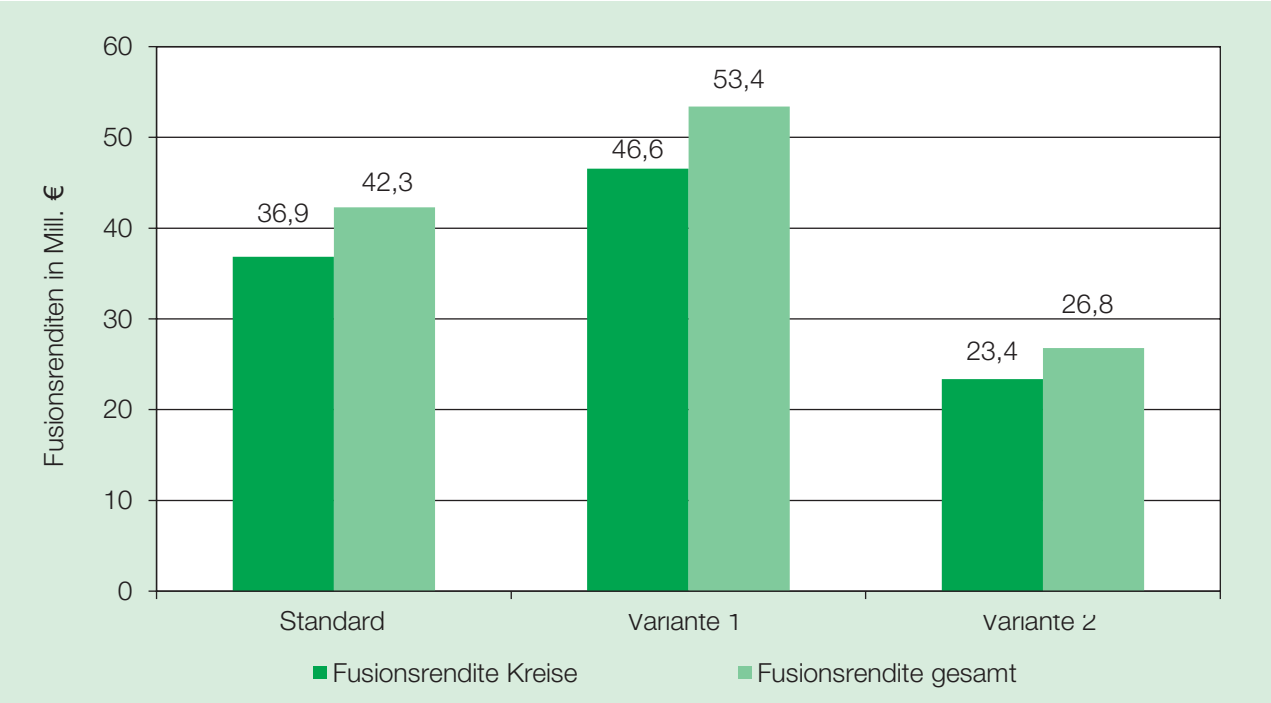
Grundsätzlich kann dem hier gewählten Analyseverfahren ein guter (statistischer) Erklärungsgehalt attestiert werden. Der gewählte panelökonometrische Ansatz erlaubt eine Untersuchung der Ausgabedeterminanten sowohl zwischen den unterschiedlichen Kreisen als auch zwischen den unterschiedlichen Beobachtungsjahren. Dabei wird deutlich, dass sowohl die Variation der Kosten zwischen den Kreisen (Between-Variation) als auch die Variation der Personalausgaben eines Kreises über den Zeitverlauf (Within-Variation) gut durch das Modell beschrieben werden.[6] Auch der Erklärungsgehalt des Gesamtmodells ist für alle untersuchten Konstellationen der Standardregression – mit einem Bestimmtheitsmaß (R^2) zwischen 0,46 und 0,63 – hoch. Dementsprechend liegen die geschätzten Pro-Kopf-Ausgaben der Kreise sehr nahe an den tatsächlichen Kreisausgaben (vgl. Abbildung 2). Kritisch anzumerken ist die Berücksichtigung statistisch nicht signifikanter Variablen zur Erklärung der Pro-Kopf-Ausgaben. Jedoch handelt es sich bei dem Maß der statistischen Signifikanz um eine relativ frei wählbare Größe. Demnach kann im Umkehrschluss nicht davon ausgegangen werden, dass eine Variable keinerlei Effekt auf die Ausgaben hat, nur weil sie nicht als statistisch signifikant ermittelt werden konnte.

Bisher wurden zur Bestimmung der Einsparpotenziale ausschließlich die Renditen herangezogen, die sich aus den Fusionen der Landkreise ergeben. Die Einkreisung der bisher vier kreisfreien Städte Stralsund, Wismar, Neubrandenburg und Greifswald wurde zunächst nicht in der Berechnung berücksichtigt. An dieser Stelle soll deshalb eine detaillierte Betrachtung möglicher Effekte der Einkreisungen auf die gesamte Fusionsrendite erfolgen. Hierfür muss berücksichtigt werden, dass bei einer Einkreisung zwar der Status einer kreisfreien Stadt verloren geht, dennoch verbleiben nach erfolgter Fusion bestimmte Aufgaben bei diesen Städten [vgl. Wibera (2009)], da sie den Status einer großen kreisangehörigen Stadt erhalten werden. Dementsprechend können durch den Verbleib von Kreisaufgaben bei den Städten Mehrausgaben (beispielsweise durch höhere Sachkosten aufgrund getrennter Verwaltungssitze) resultieren, wodurch die Fusionsrendite geschmälert wird. Allerdings hat die Personalaufteilung (zwischen ehemals kreisfreien Städten und Landkreisen) in den neuen Fusionskreisen keinen Einfluss auf die Fusionsrenditen bei den Personalausgaben.[7] Obwohl den Fusionsrenditen potenziell kostensteigernde Faktoren gegenüber stehen, ist im Endeffekt dennoch von deutlichen Einsparpotenzialen im Zusammenhang mit der Einkreisung auszugehen. Analog zu der Untersuchung von Wibera (2009) nehmen wir an, dass bei Einkreisung der kreisfreien Städte 16% der aktuellen Personalausgaben für Kreisaufgaben bei diesen Städten verbleiben. Die nachfolgende Abbildung 4 zeigt, wie sich die Einsparungen ändern, wenn die Städte zusätzlich berücksichtigt werden.

Es wird deutlich, dass bei einer Einkreisung zusätzliche Fusionsrenditen (i. H. v. 5,4 Mill. € im Standardszenario) zu erwarten sind. Diese Aussage ist auch für die beiden Modifikationen der Standardregression gültig.

Zusätzlich zu den Einsparungen bei den Personalausgaben ist auch an eine Reduzierung der Sachausgaben in Folge der Kreisfusionen zu denken. Allein durch die Reduktion des Personalbesatzes lassen sich die Sachausgaben reduzieren. Jedoch sind darüber hinaus weitere Effekte zu erwarten, die durch eine schlankere Verwaltungsinfrastruktur realisiert werden können. Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass bestimmte Posten – beispielweise Miet- und Pachtverpflichtungen – i. d. R. langfristig fixiert sind und somit in der kurzen Frist nicht (oder nur mit erheblichem Aufwand) angepasst werden können. Dementsprechend muss bei den Einsparpotenzialen der Sachkosten zwischen kurzer und langer Frist unterschieden werden. In der kurzen Frist lassen sich primär lediglich diejenigen Kosten einsparen, die unmittelbar mit den eingesparten Arbeitsplätzen einhergehen. In

Abbildung 4: Ermittelte Einsparpotenziale der Regressionsanalyse unter Berücksichtigung der einzukreisenden Städte



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

der langen Frist lassen sich hingegen auch Einsparungen realisieren, die in der kurzen Frist als Fixkosten angesehen werden müssen (z. B. Mietverpflichtungen). Gleichzeitig laufen einige Sachausgaben den möglichen Einsparungen entgegen. Durch die größere flächenmäßige Ausdehnung der Landkreise können die Bereitstellungskosten für einige öffentliche Leistungen steigen (z. B. durch einen Mehrbedarf an Außendienstmitarbeitern). Neben diesen zusätzlichen laufenden Kosten können im Zuge der Kreisstrukturreform auch einmalige Umstellungskosten anfallen, die den Gesamtwert der Fusionsrenditen schmälern. Hier ist beispielsweise an Umzugskosten zu denken (z. B. Abfindungen für Mietkündigungen), aber auch an die Einrichtung neuer EDV und die damit verbundenen Schulungen der Mitarbeiter. Im Verhältnis zu der zu erwartenden Fusionsrendite sollten diese Einmalkosten allerdings – zumindest in der langen Frist – nur eine untergeordnete Rolle spielen. In aktuellen Studien zur diskutierten Kreisstrukturreform werden Einsparmöglichkeiten bei den Sachausgaben in Höhe von rund 25 % bis 50 % der Personalkosten ausgemacht [vgl. KGST (2009); Landesrechnungshof (LRH) (2009); Ragnitz; Scharfe (2006); Seitz (2005)]. Da durch die vorliegende Berechnung deutliche Einsparungen im Personalbereich abgeleitet wurden, ist somit auch von erheblichen Einsparspielräumen bei den Sachausgaben auszugehen. Hinsichtlich der, im Rahmen dieser Untersuchung ermittelten, Einsparpotenziale bei den Personalkosten lassen sich auf Basis dieser Ergebnisse Konsolidierungspotenziale bei den Sachkosten in Höhe von 10,6 bis 21,2 Mill. € ableiten.

Neben den möglichen Einsparpotenzialen der geplanten Kreisstrukturreform soll an dieser Stelle auf vorhandene Effizienzreserven in der öffentlichen Verwaltung abgestellt werden. Die grundlegende Annahme hierbei ist, dass Soll-Personalbesatz und Ist-Personalbesatz derzeit in den Kreisen Mecklenburg-Vorpommerns voneinander abweichen. Anders ausgedrückt könnte die gleiche Leistung bei geringerem Personaleinsatz bereitgestellt werden. Dieses Argument wird zusätzlich dadurch gestärkt, dass die Pro-Kopf-Ausgaben für Personal in strukturell ähnlichen, westdeutschen Vergleichskreisen geringer sind als in Mecklenburg-Vorpommern. Beispielsweise lagen in Schleswig-Holstein die Pro-Kopf-Ausgaben für Personal im Jahr 2005 durchschnittlich um 50 % unter denen Mecklenburg-Vorpommerns [vgl. Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern (2008); Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2008)]. Jedoch ist es nicht unmittelbar ersichtlich, weshalb aufgrund der Durchführung einer Kreisstrukturreform gleichzeitig diese Effizienzlücken geschlossen werden sollen. Dementsprechend sind die in diesem Gutachten ermittelten Einsparpotenziale zunächst ohne Berücksichtigung möglicher Effizienzgewinne ausgewiesen. Dennoch soll an dieser Stelle der mögliche Einfluss der Strukturreform auf die Effizienz beim Personalbesatz diskutiert werden. Eine solche Kreisstrukturreform und

die damit einhergehende Umstrukturierung der öffentlichen Verwaltung bietet die Möglichkeit, den Personalbesatz nachhaltig an die neu zu erwartenden Anforderungen anzupassen. Dies ist in der kurzen Frist jedoch nur schwer möglich, da bestimmte Faktoren, wie die faktische Unkündbarkeit des Personals in der Verwaltung, möglichen Einsparungen zuwider laufen können. Insbesondere im Hinblick auf die demografische Entwicklung bietet sich jedoch durch eine frühzeitige Antizipation des zu erwartenden Personalbedarfs und einer entsprechenden Einstellungspolitik die Möglichkeit, die Ausgaben für Personal über die in dieser Berechnung ermittelten Größen hinaus einzusparen. Diese Diskussion zeigt, dass es sowohl Argumente gibt, die für Effizienzgewinne im Anschluss an die Kreisstrukturreform sprechen. Gleichzeitig lassen sich auch Anhaltspunkte dafür finden, die (zumindest in der kurzen Frist) eindeutig dagegen sprechen. Insofern sollte nicht a priori davon ausgegangen werden, dass mit der Kreisstrukturreform ohne weiteres Zutun zusätzliche Effizienzgewinne einhergehen.

Über die theoretisch möglichen Einsparungen (technische Anpassungsfähigkeit) hinaus spielt auch der Anpassungswille der Entscheidungsträger vor Ort eine große Rolle. Hier ist jedoch nicht ausschließlich an den Personalbesatz zu denken. Auch die Sachkosten müssen auf Einsparpotenziale, die über die standardmäßige Sachkostenausstattung je Arbeitsplatz hinausgehen können, untersucht werden, insbesondere dann, wenn die Verwaltungsinfrastruktur an die notwendige Größe angepasst wird. Allerdings muss in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden, dass es sowohl im Hinblick auf Personal als auch Sachkosten Aufwendungen gibt, die gesellschaftlich bzw. politisch erwünscht sind und dementsprechend nicht proportional zu anderen Ausgabenpositionen gesenkt werden können (z. B. Schülerbeförderung oder Denkmalschutz). Neben der ökonomischen Relevanz bei der Anpassung der Ausgaben muss demzufolge auch die gesellschaftliche Bedeutung der einzelnen Ausgabenpositionen in Betracht gezogen werden.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Ergebnisse des vorgestellten Analyseansatzes äußerst robust gegenüber den, in diesem Abschnitt diskutierten, kritischen Annahmen sind. Dabei muss ebenfalls berücksichtigt werden, dass in den ausgewiesenen Einsparpotenzialen weder die zusätzlichen Einsparspielräume bei den Sachkosten, noch die zusätzlichen Konsolidierungspotenziale durch Effizienzreserven enthalten sind. Zwar sind die zusätzlichen Einsparpotenziale nicht eindeutig zu quantifizieren, dennoch kann davon ausgegangen werden, dass sie die Fusionsrenditen weiter erhöhen. Demnach können die Einsparpotenziale als unteres Band der potenziellen Einsparspielräume verstanden werden.

Zusammenfassung und Fazit

Der vorliegende Bericht untersucht die fiskalischen Einsparpotenziale der Kreisstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern. Dazu wird auf einen ökonometrischen Schätzansatz zurückgegriffen, mit Hilfe dessen die Pro-Kopf-Personalausgaben der Landkreise durch ausgewählte sozioökonomische Variablen erklärt werden. Durch diesen Schätzansatz lassen sich die tatsächlichen Personalausgaben (für das Jahr 2007) nahezu vollständig erklären. Die Abweichung der geschätzten Ausgaben von den tatsächlichen Ausgaben liegt bei unter 5 %. Ausgehend von den – im ökonometrischen Schätzansatz untersuchten – Einflussfaktoren, wurden die Einsparpotenziale für die Kreisfusionen abgeleitet. Dabei ergibt sich insgesamt ein Einsparpotenzial von 42,3 Mill. € bei den Personalausgaben pro Jahr. Bezogen auf die Personal-Plankosten in Höhe von 48.000 €, die der LRH (2009) für eine Stelle ansetzt, entspricht dies einem möglichen Restrukturierungspotenzial von 881,25 Stellen. Neben den Personalkosten sind weitere Einsparpotenziale bei den Sachkosten zu erwarten. Auch wenn diese in dem vorliegenden Bericht nicht explizit quantifiziert wurden, lässt sich durch analoge Anwendung der in anderen Studien ermittelten Sachkostenersparnisse zumindest näherungsweise auch hier ein Wert angeben. Die zitierten Studien gehen von Einsparpotenzialen in einer Bandbreite von 25–50 %, bezogen auf die Personalkosteneinsparungen, aus, was in der vorliegenden Studie Einsparungen bei den Sachkosten in Höhe von 10,6–21,2 Mill. € entspricht. Neben den Einsparungen aufgrund der Skaleneffekte durch die Bildung größerer Verwaltungseinheiten können ergänzende Erklärungsansätze wie das Aktivieren von Effizienzreserven herangezogen werden. Allerdings lässt sich a priori die Wirkungsrichtung dieser Effekte nicht eindeutig bestimmen, da diese sowohl kostensteigernd (z. B. Anpassungskosten bei den Sachkosten) als auch kostensenkend (z. B. Effizienzreserven) wirken können.

Es liegt nahe, die realisierbaren Fusionsrenditen zu nutzen, um auf die sich verengenden Haushaltsspielräume zu reagieren. Dies erscheint umso nötiger, da bei Beibehaltung der gegenwärtigen Kreisstruktur in Folge der sich abzeichnenden demografischen Entwicklung eine weiter ansteigende Belastung der öffentlichen Haushalte zu erwarten ist. Zwar gäbe es auch bei der Beibehaltung der gegenwärtigen Kreisstruktur Möglichkeiten, ausgabensenkende Maßnahmen zu ergreifen. Hier ist insbesondere an das Aktivieren von Effizienzreserven oder eine Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit zu denken. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass diesen Maßnahmen der absehbare Personalüberhang in Folge des Bevölkerungsrückganges

entgegenwirkt.[8] Durch diese Maßnahmen kann demnach voraussichtlich nicht sichergestellt werden, dass eine zusätzliche Belastung der öffentlichen Haushalte verhindert werden kann. Außerdem stehen diese Instrumente auch nach erfolgter Kreisstrukturreform zur Hebung weiterer Einsparpotenziale zur Verfügung. Ein Blick auf die Bundesländer, die in der jüngeren Vergangenheit eine solche Reform bereits erfolgreich durchgeführt haben (Sachsen sowie Sachsen-Anhalt) zeigt, dass mit der Umstellung der Kreisstruktur trotz gesunkener Personalausgaben eine Verbesserung der öffentlichen Leistungsbereitstellung erreicht werden konnte. Dies kann zum Beispiel aus einer stärkeren Bündelung des verwaltungsspezifischen Know-hows als auch einer Reduzierung kreisübergreifender Spillover-Effekte resultieren [vgl. Ragnitz (2007)].

Der gewählte Eingriff in die Kreisstruktur Mecklenburg-Vorpommerns erscheint auch insofern geeignet, da dieser weiteren Folgeanpassungen in den kommenden Jahren vorausgreift. So ist die gegenwärtig diskutierte Kreisstrukturreform eine Weiterentwicklung der bereits im Jahr 1994 vollzogenen Kreisstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern. Da Folgeanpassungen stets mit Kosten verbunden sind und somit die Fusionsrenditen teilweise aufzehren, sollten diese möglichst vermieden werden. Auch unter diesem Gesichtspunkt erscheint die angestrebte Kreisstrukturreform als eine sinnvolle und praktikable Option.

Literatur

Eck, A.; Steinbrecher, J.; Thater, C. (2009): Langfristige Projektion der Einnahmeentwicklung für die ostdeutschen Flächenländer bis zum Jahr 2025. In: Junkernheinrich et al. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, BWV, Berlin.

KGST (2009): Organisationsmodell für die sechs neu zu bildenden Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern, Köln.

LRH – Landesrechnungshof (2009): Einspareffekte einer geplanten Kreisgebietsreform, Beratende Äußerung gegenüber dem Landtag Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin.

Ragnitz, J. (2007): Überlegungen zur geplanten Verwaltungsstrukturreform im Freistaat Sachsen. In: ifo Dresden berichtet 14 (05).

Ragnitz, J.; Seitz, H. (2009): Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Ausgabenstruktur künftiger Haushalte, Dresden.

Ragnitz, J. ; Scharfe, S. (2006): Konsolidierungspotentiale der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Halle.

Seitz, H. (2005): Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin.

Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern (2008): Regionaldaten Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin.

Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2008): Regionaldaten Schleswig-Holstein, Kiel.

Statistisches Bundesamt (2006): Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Wibera (2009): Gutachten zum Personalbedarf eines neugebildeten Landkreises, Wibera Wirtschaftsberatung Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Düsseldorf.

1 *Eine Untersuchung von Ragnitz und Seitz (2009) für Mecklenburg-Vorpommern zeigt, dass auf Länderebene im Allgemeinen (über-)proportionale Rückführungen der Ausgaben in Verbindung mit dem Bevölkerungsrückgang realisierbar sind. Allerdings sind diese Erkenntnisse nicht uneingeschränkt auf die kommunale Ebene übertragbar, da in diesem Zusammenhang individuelle Unterschiede bei den Ausgabenbedarfen stärker ins Gewicht fallen (z. B. aufgrund struktureller Unterschiede).*

2 *Zu diesem zählen die kreisangehörigen Gemeinden, Landkreise und die kreisfreien Städte.*

3 *Werden die Kreise Mecklenburg-Vorpommerns beispielsweise mit denen des siedlungsstrukturell ähnlichen Bundeslandes Schleswig-Holstein verglichen, so wird deutlich, dass die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben im Jahr 2005 in den Kreisen Schleswig-Holsteins (102,99 €) nur etwa halb so hoch wie in Mecklenburg-Vorpommern (202,22 €) waren [vgl. Statistisches Landesamt Mecklenburg-Vorpommern (2008), Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein (2008)].*

4 *Eventuelle Einsparungen, die sich durch Kreisfusionen bei den Sachausgaben ergeben, sollen an dieser Stelle nicht betrachtet werden. Eine Diskussion der Sachausgabenproblematik erfolgt jedoch in der kritischen Würdigung der Ergebnisse.*

5 *Dieses Einsparpotenzial resultiert ausschließlich aus dem Skaleneffekt infolge der größeren Verwaltungseinheiten. Effizienzsteigerungen, beispielsweise durch Organisationsverbesserungen oder andere Maßnahmen zur Optimierung des Ressourceneinsatzes, sind hier noch nicht enthalten.*

6 *Die R^2-Werte liegen in allen untersuchten Szenarien in einer Bandbreite von 0,42 bis 0,73 und deuten somit in allen Fällen auf einen hohen Erklärungsgehalt der Analyse hin.*

7 *Dies gilt dann, wenn die in den Städten verbleibenden Aufgaben nicht durch Neueinstellungen, sondern ausschließlich durch den vorhandenen Personalbestand, erfüllt werden.*

8 *Aufgrund des Bevölkerungsrückganges werden spezifische öffentliche Leistungen in sinkendem Maße nachgefragt (beispielsweise Schülertransport). Da in der kurzen Frist nur geringe Anpassungsmöglichkeiten im Personalbestand gegeben sind, kann es bei der Bereitstellung dieser Leistungen durch die Kreise zu Personalüberhängen kommen.*