

Blesse, Sebastian; Rösel, Felix

Working Paper

Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten

ZEW Discussion Papers, No. 17-049

Provided in Cooperation with:

ZEW - Leibniz Centre for European Economic Research

Suggested Citation: Blesse, Sebastian; Rösel, Felix (2017) : Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten, ZEW Discussion Papers, No. 17-049, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:180-madoc-436636>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/171216>

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.

Discussion Paper No. 17-049

**Was bringen kommunale Gebietsreformen?
Kausale Evidenz zu Hoffnungen,
Risiken und alternativen Instrumenten**

Sebastian Blesse und Felix Rösel

ZEW

Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

Centre for European
Economic Research

Discussion Paper No. 17-049

**Was bringen kommunale Gebietsreformen?
Kausale Evidenz zu Hoffnungen,
Risiken und alternativen Instrumenten**

Sebastian Blesse und Felix Rösel

Download this ZEW Discussion Paper from our ftp server:

<http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp17049.pdf>

Die Discussion Papers dienen einer möglichst schnellen Verbreitung von neueren Forschungsarbeiten des ZEW. Die Beiträge liegen in alleiniger Verantwortung der Autoren und stellen nicht notwendigerweise die Meinung des ZEW dar.

Discussion Papers are intended to make results of ZEW research promptly available to other economists in order to encourage discussion and suggestions for revisions. The authors are solely responsible for the contents which do not necessarily represent the opinion of the ZEW.

Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten

Sebastian Blesse*¹ und Felix Rösel**

*ZEW Mannheim

**Ifo Institut, Dresden

Zusammenfassung: Seit Jahrzehnten werden kommunale Gebietskörperschaften fusioniert, in der Hoffnung auf Kosteneinsparungen und eine höhere Leistungsfähigkeit der Verwaltung. In diesem Beitrag geben Sebastian Blesse und Felix Rösel einen Überblick über die bestehende kausale Evidenz zu den Effekten von Gebietsreformen auf öffentliche Ausgaben, Effizienz und Qualität der Verwaltung sowie zu den möglichen politischen Folgen der Zusammenschlüsse. Sie zeigen, dass Evaluationsstudien selten Effizienzrenditen von Gebietsreformen nachweisen. Allerdings ergeben sich unbeabsichtigte Nebenwirkungen auf die politische Partizipation: Die Bürger sind weniger zufrieden mit der Demokratie und gehen seltener zur Wahl, und die Ungleichheit zwischen den Ortsteilen nimmt zu. Vor diesem Hintergrund erörtern die Autoren alternative Instrumente wie interkommunale Zusammenarbeit, Funktionalreformen und Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung.

JEL-Klassifikation: D72, H11, H72, R51

Schlüsselwörter: Gebietsreform, Öffentliche Ausgaben, Verwaltung, Politische Ökonomie, Interkommunale Zusammenarbeit

¹ *Kontaktperson: Sebastian Blesse, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Postfach 103443, 68304 Mannheim, E-Mail: blesse@zew.de. Wir danken den PWP-Herausgebern Karl-Heinz Paqué, Veronika Grimm und Karen Horn, zwei anonymen Referees sowie Thushyanthan Baskaran, Ivo Bischoff, Friedrich Heinemann, Gerhard Henkel, Helmut Klüter, Niklas Potrafke, Martin Rosenfeld, Thomas Schwab und Hellmut Wollmann für wertvolle Hinweise und Anmerkungen. In unserem Beitrag berücksichtigen wir außerdem eine Vielzahl von Ideen aus anregenden Gesprächen auf der 6. Nobelpreisträgertagung der Wirtschaftswissenschaften 2017 in Lindau. Sebastian Blesse bedankt sich für die Unterstützung durch den Sonderforschungsbereich (SFB) 884 „Die politische Ökonomie von Reformen“ an der Universität Mannheim, finanziert von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG). Der vorliegende Beitrag beruht auf einem im Januar 2017 erschienen Working Paper der Autoren (siehe Blesse und Rösel 2017).

1 Gebietsreformen – seit Jahrzehnten im Trend

Seit Jahrzehnten fusionieren in westlichen Industrienationen lokale und regionale Gebietskörperschaften, insbesondere im ländlichen Raum. Hierdurch verringert sich deren Zahl, während die Größe wächst. Für diese Fusionen hat sich der Begriff „Gebietsreformen“ eingebürgert, obwohl diese prinzipiell auch Aufspaltungen von Kommunen umfassen könnten. Der Trend in der Zahl der Gemeinden in den deutschsprachigen europäischen Ländern kennt seit Jahrzehnten allerdings nur eine Richtung: abwärts (siehe Abbildung 1). In Österreich und Westdeutschland wurde Anfang bis Mitte der siebziger Jahre die Zahl der Gemeinden durch Fusionen in großem Stil reduziert. In der Schweiz und in Ostdeutschland fusionieren Gemeinden kontinuierlich seit Anfang der neunziger Jahre. Und der Trend setzt sich fort: Gegenwärtig sind zum Beispiel in Brandenburg, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Thüringen flächendeckende Gebietsreformen in der Diskussion.²

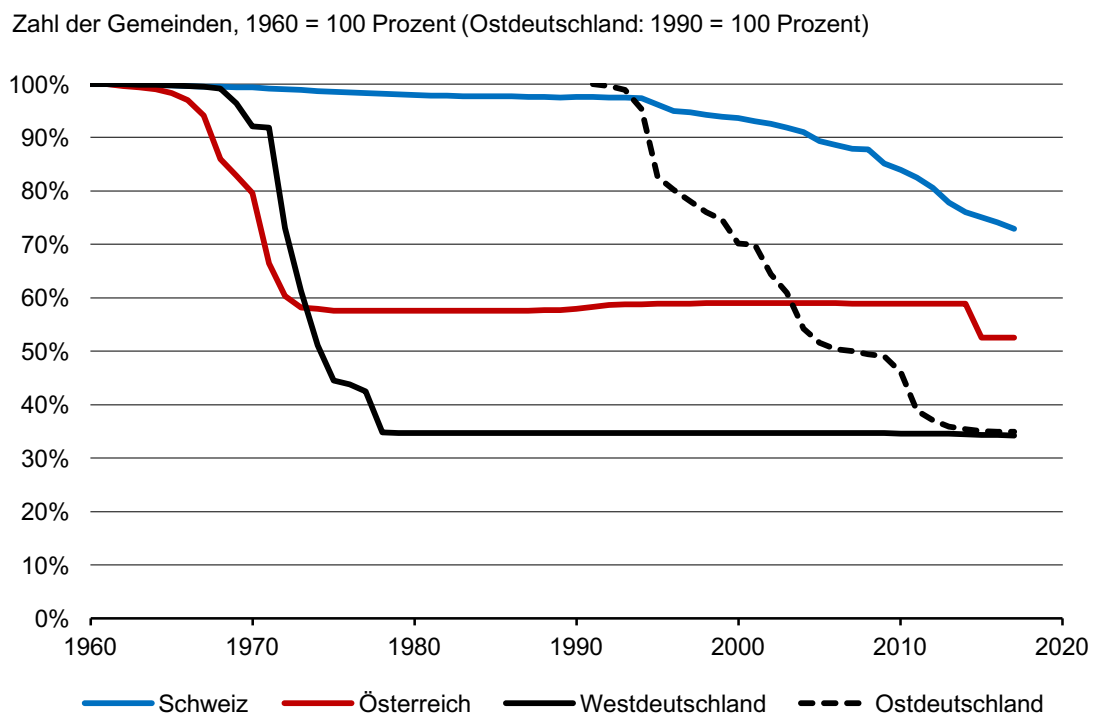


Abbildung 1: Zahl der Gemeinden in deutschsprachigen Ländern, 1960–2017

Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Entwicklung der Zahl der Gemeinden in deutschsprachigen Ländern zwischen 1960 und 2017; das Jahr 1960 (Ostdeutschland: 1990) ist hierbei auf 100 Prozent normiert. Quelle: Statistische Ämter der jeweiligen Länder

² Während die Anzahl kommunaler Gebietskörperschaften in den entwickelten Ländern seit Jahrzehnten tendenziell sinkt, zeigt sich in den Transformations- und Entwicklungsländern oft ein anderes Bild. Dort steigt infolge von Teilungen die Zahl der Gebietskörperschaften. Für Evaluationsstudien dieses Trends siehe zum Beispiel Swianiewicz und Łukomska 2016, Lima und Neto 2017 sowie Grossmann et al. 2017.

Hinter Gebietsreformen steht zumeist die Hoffnung, dass Einsparungen möglich werden und die Leistungsfähigkeit der Verwaltungen zunimmt, weil sich Größenvorteilen (Skaleneffekte) nutzen lassen. Kritiker verweisen dagegen auf das Risiko, dass in größeren Einheiten das ehrenamtliche Engagement und die politische Partizipation leiden, weil die Wege länger werden und die Bürger so von der Politik entfremdet werden. Zudem können größere Gebietseinheiten heterogenen Wählerpräferenzen tendenziell weniger gut gerecht werden (Oates 1972 sowie Dahl und Tuftte 1973).

Lange war wenig darüber bekannt, wie berechtigt diese Hoffnungen und Warnungen sind. Aufgrund fehlender Evaluationsstudien musste man bisher weitgehend auf verbale theoretische Argumentationen oder auf Prognoserechnungen zurückgreifen – siehe zum Beispiel Scharfe 2006, Seitz 2006, Hesse und Götz 2009, Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern 2009, Westphal et al. 2013; für eine Übersicht vgl. auch Bogumil 2016. Andere Wissenschaftler versuchten in einfachen Korrelationsstudien eine „optimale Gebietsgröße“ zu bestimmen; für Surveys der umfangreichen Literatur siehe Holzer et al. 2009, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2013. Die Ergebnisse dieser Art von Studien, insbesondere rein verbaler Evaluationsansätze, genügen den Anforderungen einer modernen evidenzbasierten Politikberatung im Regelfall jedoch nicht, da Selektions- und Endogenitätsprobleme (umgekehrte Kausalität, simultane Ursachen, unbeobachtbare Heterogenität) nur teilweise berücksichtigt werden, was die Messung der Effekte verzerrt.³ Aus einer bloßen Gegenüberstellung von Gemeindegröße und Pro-Kopf-Ausgaben darf man zum Beispiel nicht ohne weiteres auf einen kausalen Zusammenhang geschlossen, da beide Variablen simultan zum Beispiel durch die lokale Industriestruktur, die geographische Lage oder unbeobachtbare Faktoren beeinflusst werden. Empirisch belastbare Aussagen wie „x führt zu y“ sind auf dieser Basis nicht möglich, denn x könnte zugleich auch Rückkopplungseffekte auf y haben, oder aber x und y könnten von einer gemeinsamen Ursache z abhängen.

Aus diesen Gründen konzentrieren sich Forscher in der jüngeren Vergangenheit verstärkt auf hochwertige ökonometrische Evaluationsstudien zu Gebietsreformen, die tatsächlich stattgefunden haben. Diese Studien können erst etliche Jahre im Nachhinein durchgeführt werden, da sie zumeist auf langfristigen Zeitreihendaten beruhen. Evaluationsstudien dieser Art sind dadurch gekennzeichnet, dass eine Interventionsgruppe (fusionierte Gemeinden) und eine Kontrollgruppe (nichtfusionierte Gemeinden) im Vorher-Nachher-Vergleich vorhanden sind. Dieses Setting erlaubt es, umgekehrte Kausalitäten auszuschließen und Reformeffekte sauber von unbeobachtbaren Fakto-

³ Dies gilt auch für Panelschätzungen ohne Kontrollgruppenvergleiche sowie für reine Matching-Verfahren (zum Beispiel Andini et al. 2017).

ren zu trennen. Den quasi-experimentellen Versuchsaufbau kann man über zeitgemäße ökonomische Verfahren wie Differenzen-in-Differenzen-Schätzungen (DiD), teilweise in Verbindung mit Matching-Verfahren, oder durch den Ansatz der synthetischen Kontrollgruppe nutzen (Angrist und Pischke 2009, Kugler et al. 2014, Rainer et al. 2017).⁴ Die Ergebnisse dieser Studien erlauben deshalb eine kausale Interpretation der Effekte vergrößerter Gebietskörperschaften, weil man die tatsächlich beobachtbare Welt (mit Reform) einem hypothetischen Szenario ohne Reform gegenüberstellen kann.

Diese Evaluationsstudien früherer Gebietsreformen werden regelmäßig in verwaltungs-, politik- und wirtschaftswissenschaftlichen Fachzeitschriften publiziert, bisher hat sie jedoch niemand im Detail synoptisch ausgewertet und politischen Entscheidungsträgern zugänglich gemacht.⁵ Mit diesem Beitrag wollen wir diese Lücke schließen und einen Gesamtüberblick über Studien geben, in denen Wissenschaftler die Wirkung früherer Gebietsreformen auf öffentliche Ausgaben, Verwaltungseffizienz und Wachstum sowie die politischen Konsequenzen untersucht haben. Wir berücksichtigen vor allem solche Studien, die dank ihres quasi-experimentellen Versuchsaufbaus eine kausale Interpretation erlauben. Für einen Gesamtüberblick verweisen wir zusätzlich auf Evaluationsstudien, die aufgrund ihres Designs nur eingeschränkt kausal interpretierbar sind. Unberücksichtigt lassen wir hingegen Arbeiten, die sich lediglich auf theoretische Erwägungen, deskriptive Fallstudien oder annahmebasierte Ex-ante-Simulationsrechnungen vor Gebietsreformen stützen und damit reinen Prognosecharakter aufweisen, aber keine Evaluation liefern.

Als Hauptergebnis unseres Literaturüberblicks zeigen wir, dass die erhofften fiskalischen Effizienzrenditen von Gebietsreformen in der Vergangenheit überschätzt wurden. Evaluationsstudien ergeben nur vereinzelt statistisch signifikante Einspareffekte oder Effizienz- und Wachstumseffekte. Dagegen lässt sich aber konsistent ein signifikanter Rückgang der Zufriedenheit der Bürger mit der Demokratie und der Wahlbeteiligung nachweisen, sowie eine Stärkung rechtspopulistischer Strömungen. Diese Befunde legen nahe, vor Gebietsreformen die möglichen Kosten und Nutzen vergrößerter Gebietsstrukturen umfassender und sorgfältiger als bisher zu bewerten. Auch gilt es andere Optionen verstärkt in den Blick zu nehmen, die weniger eingriffsintensiv und gegebenenfalls wieder umkehrbar sind und somit ein „Experimentieren“ um die besten Politiklösungen auf kommunaler Ebene erlauben. Wir geben einen kurzen Überblick über die noch junge Literatur zu Instrumenten wie interkommunaler Zusammenarbeit und Funktionalreformen. Die tatsächlichen Vor- und Nachteile dieser Instrumente sind

⁴ Siehe auch die „Leitlinien und Empfehlungen des Vereins für Socialpolitik für Ex post-Wirkungsanalysen“ in der Fassung vom 06.09.2015.

⁵ Aktuelle Literaturüberblicke mit stärkerem Bezug zu nationaler Literatur und ohne expliziten Fokus auf quasi-experimentelle Evidenz geben Boyle (2016) für Irland, Schaap und Karsten (2016) für die Niederlande sowie Kuhlmann et al. (2017) für Deutschland.

bisher kaum evaluiert worden. Künftige Forschungsvorhaben sollten daher insbesondere diesen Instrumenten gelten, die potenziell besser als Gebietsreformen in der Lage sind, eine Balance zwischen den Kooperationsvorteilen und der Sicherung lokaler Autonomie herzustellen.

2 Hoffnungen

2.1 Sparen Gebietsreformen Geld?

Zunächst erörtern wir die in empirischen Studien am häufigsten untersuchte und zugleich politisch brisanteste Frage: Sparen Gebietsreformen Geld? Die Ergebnisse der bisher zu diesem Thema vorgelegten Studien stellen wir synoptisch in einer Tabelle dar, auf die wir im Folgenden immer wieder verweisen; die letzte Zeile der Tabelle gibt einen Hinweis auf die Tendenz aller Studien im Gesamtblick.

Anhänger kommunaler Gebietsreformen verweisen regelmäßig auf mögliche Effizienzgewinne durch Verbund- und Skaleneffekte in größeren Ortschaften sowie die damit verbundenen Kostenvorteile.⁶ Indem man Verwaltungen zusammenlegt, will man die Fixkosten in der Bereitstellung unterschiedlicher Güter senken, sodass die Durchschnittskosten der Versorgung fallen. Eine höhere Einwohnerzahl ginge dann mit sinkenden Pro-Kopf-Ausgaben einher. Auf diese Weise soll zum Beispiel der Tatsache Rechnung getragen werden, dass infolge des demografischen Wandels die Zahl der Einwohner schrumpft, oder dass sich die Finanzmittel verknappen. Skaleneffekte werden insbesondere in kapitalintensiven Bereichen wie der Straßeninstandhaltung oder Wasserversorgung vermutet. Zudem könnten sich durch eine zunehmende Arbeitsteilung in der Verwaltung Spezialisierungsvorteile erreichen lassen. Kurzfristige Umstellungs- und Übergangskosten könnten sich durch langfristige Kostensenkungen amortisieren.

In der Diskussion gerät jedoch häufig aus dem Blick, dass zunehmende Größe auch negative Skaleneffekte mit sich bringen kann, falls zusätzliche Ballungs- und Transaktionskosten gegenüber Synergieeffekten überwiegen. Das könnte insbesondere durch steigende Kommunikations- und Verhandlungsbedürfnisse (Williamson 1967) in den Neugemeinden der Fall sein. Wenn es in größeren Gemeinden zu einer weniger starken demokratischen Kontrolle durch Gemeinderat und Wählerschaft kommt (siehe Abschnitt 3), könnten die Ausgaben gegenüber kleinteiligeren Strukturen ebenfalls zunehmen (Seabright 1996). Zudem erhöht sich nach Gebietsreformen das Lohnniveau in den Verwaltungen, zum Beispiel durch die Aufwertung des Bürgermeisterpostens

⁶ Auch lassen sich räumliche Externalitäten (sogenannte Spillovers), wenn Verhandlungslösungen nicht zustande kommen, in größeren Einheiten besser internalisieren (Oates 1972).

zum Oberbürgermeisterposten.⁷ Auch dieser Effekt kann Einsparintentionen entgegenlaufen. Insgesamt ist der Nettoeffekt größerer Gebietskörperschaften auf die öffentlichen Ausgaben a priori unklar. Eine Vielzahl von kausal interpretierbaren Studien aus der jüngeren Vergangenheit stellt nunmehr empirische Evidenz zur Klärung dieser Frage bereit.

⁷ Siehe hierzu anschaulich Der Spiegel 23/1977, S. 74–86.

Tabelle: Ökonomische und politische Effekte von Gebietsreformen – quasi-experimentelle Evaluationsstudien

Studie	Methodik	Land	Ausgaben										Steuern		Wachstum		Effizienz										Politische Partizipation																
			Gesamt	Personalkosten/Personal	Sachkosten	Investitionen/Kapitalrechnung	Verwaltung/laufende Ausgaben	Bildung	Soziales	Öffentliche Sicherheit	Infrastruktur	Andere Ausgaben	Steuersätze/Hebesätze	Steuereinnahmen	Wirtschaftswachstum	Ungleichheit zwischen Ortsteilen	Mieten/Häuserpreise	Öffentliches Leistungsniveau	Baugenehmigungen/Errichtete Gebäude	Nettomigration/Zuwanderung	Auslagerungen öffentlicher Leistungen	Geburten	Bevölkerungswachstum	Schulden	Gesundheit des Verwaltungspersonals	Bildungsergebnisse/Bildungsbeteiligung	Wahlbeteiligung	Zahl der Kandidaten bei Lokalwahlen	Stimmanteile für Rechtspopulisten	Stimmanteile für freie Wählergruppen	Fragmentierung des Gemeinderates	Wahlerfolg von Amtsinhabern	Zufriedenheit mit lokaler Verwaltung	Zufriedenheit/Vertrauen zur lok. Demokr.	Verständnis demokratischer Prozesse	Common-pool-Effekte							
Lüchinger und Stutzer (2002)	DiD+M	CH	●			●	▲																																				
Gordon und Knight (2008)	DiD	US	●				●					●																●															
Lassen und Serritzlew (2011a, 2011b)	DiD+M	DK																																								▼	
Kjaer und Klemmensen (2012)	DiD	DK																																									
Reingewertz (2012)	DiD+M	ISR	▼	●							▼	●	●						▲	●		●					▲																
Hansen (2013a)	DiD	DK																																							▼		
Moisio und Uusitalo (2013)	DiD+M	FI	▲				▼	▲	●			▲	●	●									●																				
Blom-Hansen et al. (2014)	DiD	DK					▼																																				
Hansen et al. (2014)	DiD	DK					●																●																				
Bhatti et al. (2015)	DiD+M	DK																					●																				
Fritz und Feld (2015), Fritz (2016)	DiD(+M)	DE	▲	▲		●	▲			▲		●						●	▼		●		▲			▼			▼	▲										▼		▲	
Hansen (2015)	DiD	DK																																									
Allers und Geertsma (2016)	DiD	NL	●				●								●																												
Blesse und Baskaran (2016)	DiD	DE	●	●	▼		●								●								●																				
Blom-Hansen et al. (2016)	DiD	DK	●				▼	●	●		▼	▲																															
Foged (2016)	DiD	DK																																									
Pickering et al. (2016)	DiD+E	JP																																									
Rösel (2016a)	Syn, DiD	DE	●				●	▼	●																		▼			▼		▲	●										
Rösel (2016b)	DiD	AT																										▼															
Studerus (2016)	DiD+M	CH	●				●	●	●	●	●	●	●		●			●		●		●	●																				
Steiner und Kaiser (2016)	DiD+M	CH		●		●							●										●																				
Cobban (2017)	DiD	CA					▼		●		●																																
Egger et al. (2017)	DiD+E	DE												●	▲			●																									
Koch und Rochat (2017)	DiD	CH																									▼																
Harjunen et al. (2017)	DiD+M	FI	●	●								●		●	▲	●						●																					
Sandsør et al. (2017)	DiD	NO	●				●																				▲																
9 Common-Pool-Studien ^a	i.d.R. DiD	div.																																							▲		
Tendenz			●	●	?	●	●	●	●	?	?	●	●	●	▲	●	?	?	●	?	●	●	●	?	▲	▼	?	▲	?	?	?	?	?	?	?	▼	?	▲					

Anmerkungen: Die Tabelle zeigt einen Überblick von Studien zu Gebietsreformen mit quasi-experimenteller Methodik (DiD: Differenzen-in-Differenzen, DiD+M: Differenzen-in-Differenzen mit Matching-Verfahren, DiD+E: Differenzen-in-Differenzen mit Entropy-Balancing-Verfahren, Syn: synthetische Kontrollgruppe). Notation: ●: Kein signifikanter Effekt oder widersprüchliche Effekte. ▲: Signifikanter Anstieg. ▼: Signifikante Reduktion. ?: Weniger als 2 Studien für entsprechende Ergebnisvariable verfügbar. a): Hinnerich (2009), Blom-Hansen (2010), Jordahl und Liang (2010), Hansen (2014), Fritz und Feld (2015), Saarimaa und Tukiainen (2015), Nakazawa (2016), Hansen (2013b), Hirota und Yunoue (2017).

Quelle: Eigene Darstellung

Im Folgenden gehen wir näher auf Studien ein, die eine kausale Interpretation ihrer Ergebnisse zulassen. Technisch findet hier im Vergleich zu früheren reinen Korrelationsanalysen⁸ ein quasi-experimenteller Forschungsansatz Anwendung. Die Effekte von Gebietsreformen werden hierbei ermittelt, indem man fusionierte mit nicht-fusionierten Gemeinden vergleicht, unter Berücksichtigung möglicher systematischer Unterschiede vor der Gebietsreform. Die Großzahl der in diesem Kapitel aufgeführten Studien fußt auf diesem als Differenzen-in-Differenzen-Schätzung bekannten Verfahren. Einzelne Autoren verbessern in ihren Studien die Vergleichbarkeit von fusionierten und nicht-fusionierten Gemeinden zusätzlich mit Hilfe von Matching-Verfahren (zum Beispiel Moision und Uusitaalo 2013, Studerus 2016, Hirota und Yunoue 2017 sowie Harjunen et al. 2017). Rösel (2016a) nutzt den verwandten Ansatz der synthetischen Kontrollgruppe (Abadie et al. 2015) und validiert seine Ergebnisse mithilfe von Differenzen-in-Differenzen-Schätzungen.

Während zumindest theoretisch gewisse größenbedingte Kostenvorteile durch Gemeindefusionen zu vermuten sind, lässt die empirische Evidenz hieran inzwischen deutliche Zweifel aufkommen. Unsere Übersicht in der Tabelle zeigt, dass nur wenige Studien eine Reduktion der kommunalen Gesamtausgaben durch Gebietsreformen ergeben. Von 12 quasi-experimentellen Studien ergibt lediglich die Arbeit von Reingewertz (2012) eine signifikante und permanente Reduktion der Gesamtausgaben in fusionierten israelischen Gemeinden. Fritz (2016) stellt dagegen einen signifikanten Anstieg der Gesamtausgaben in fusionierten gegenüber nicht fusionierten Kommunen in Baden-Württemberg fest; desgleichen sowie Moision und Uusitaalo (2013) für Finnland. In neun weiteren Studien finden sich keine signifikanten Änderungen der Gesamtausgaben auf kommunaler Ebene. Dabei umfassen diese Studien eine große Bandbreite an institutionellen Rahmenbedingungen, von freiwilligen Fusionen (zum Beispiel Allers und Geertsma 2016) und erzwungenen Zusammenschlüssen (zum Beispiel Blom-Hansen et al. 2016) bis hin zu unterschiedlichen Ländern. Die kommunalen Pro-Kopf-Gesamtausgaben sind demnach offenbar nicht systematisch mit der Einwohnerzahl verbunden.

Die Nulleffekte von Gebietsreformen im Gesamthaushalt könnten jedoch Verschiebungen innerhalb der Ausgabenstruktur verdecken. Steigende Skalenerträge in einigen Teilbereichen der kommunalen Haushalte könnten durch negative Skalenerträge in anderen Bereichen kompensiert werden (Treisman 2007 sowie Blom-Hansen et al. 2016). Eine Vielzahl von Wissenschaftlern untersucht daher auch Ausgabeeffekte in einzelnen kommunalen Aufgabenbereichen. Zunächst kommen hierbei Verwaltungsausgaben im engeren Sinne in Betracht, zum Beispiel für Personal und Gebäudeun-

⁸ Beispielsweise zeigen Nelson (1992) und Hanes (2015), dass die Fusion kleiner Gemeinden während der großen Gebietsreform Schwedens 1952 das kommunale Ausgabenwachstum gedrosselt hat. Mangels einer kontrafaktischen Situation sind diese Ergebnisse jedoch nicht kausal interpretierbar.

terhalt. Insgesamt 12 Studien sind den Effekten von Gebietsreformen auf die Verwaltungsausgaben oder laufenden Ausgaben gewidmet. In vier davon findet sich eine signifikante Reduktion der Verwaltungsausgaben durch Gebietsreformen in Finnland, Dänemark und Kanada (Moisio und Uusitalo 2013, Blom-Hansen et al. 2014, Blom-Hansen et al. 2016 sowie Cobban 2017); wobei Blom-Hansen et al. (2014) und Blom-Hansen et al. (2016) dieselbe Reform untersuchen. Studerus (2016) findet Einspareffekte in den Verwaltungsausgaben lediglich im zweiten bis fünften Jahr nach Gemeindefusionen, nicht aber davor und danach. Hansen et al. (2014) beobachtet nur in vereinzelten Jahren eine Reduktion der laufenden Ausgaben. Für Gebietsreformen im deutschsprachigen Raum ist bisher keine Senkung der Verwaltungsausgaben nachzuweisen. Allenfalls eine Reduktion der quantitativ wenig bedeutsamen Sachkosten stellen Blesse und Baskaran (2016) für unfreiwillige Gemeindezusammenschlüsse in Brandenburg fest. Lüchinger und Stutzer (2002) sowie Fritz (2016) melden sogar steigende Verwaltungsausgaben in fusionierten Gemeinden in der Schweiz und in Baden-Württemberg; Blesse und Baskaran (2016) und Rösel (2016a) finden keine Effekte von Fusionen von Gemeinden und Landkreisen auf die Verwaltungsausgaben in Ostdeutschland. Innerhalb der Verwaltungsausgaben lassen sich zumeist auch keine Effekte auf die Personalausgaben feststellen (Reingewertz 2012, Blesse und Baskaran 2016, Steiner und Kaiser 2017 sowie Harjunen et al. 2017).

Auch andere Ausgabenkategorien lassen im Regelfall keine Ausgabenänderungen in Folge von Gemeindezusammenschlüssen erkennen. Dies gilt insbesondere auch für Investitions- und Infrastrukturausgaben. Einzig Fritz (2016) weist einen Anstieg der kommunalen Bautätigkeit nach Gebietsreformen nach. Blom-Hansen (2016) konstatiert dagegen einen Rückgang der Ausgaben für Straßeninstandhaltungskosten. Lüchinger und Stutzer (2002), Fritz (2016) sowie Steiner und Kaiser (2017) finden keine signifikanten Effekte auf das Investitionsverhalten von fusionierten Gemeinden. Blom-Hansen et al. (2016) dokumentieren steigende Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Arbeitsmarktpolitik und Soziales; für andere öffentliche Leistungen wie Kultur, Kinder- und Jugendhilfe, Schulbildung und Altenpflege zeigen sich dagegen keine signifikanten Ausgabeneffekte. Auch andere Studien ergeben regelmäßig keine signifikanten Effekte auf Ausgaben für Bildung, Soziales, Sicherheit und anderes, so dass wir insgesamt in der empirischen Literatur keine systematische Wirkung von Gebietsreformen auf öffentlichen Ausgaben belegt finden.

Dass die erhofften Wirkungen von Gebietsreformen auf die kommunalen Haushalte ausbleiben, ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen. Erstens sind potenzielle Skaleneffekte stark aufgabenspezifisch; eine Vergrößerung von Gemeinden als „Mehrzweckdienstleister“ erlaubt damit nicht notwendigerweise die Hebung von Synergieeffekten in allen angebotenen Leistungen (Blom-Hansen et al. 2016). So können Kostenvorteile in bestimmten kommunalen Aufgaben mit Kostennachteilen in anderen Aufgaben verbunden sein. Eine Systematik ist in der Tabelle jedoch nicht erkennbar.

Wahrscheinlicher ist daher zweitens, dass es generell an Skaleneffekten in den kommunalen Aufgabenbereichen mangelt. In Deutschland stellen beispielsweise Sozialtransfers einen Großteil der kommunalen Ausgaben dar, insbesondere auf der Ebene der Landkreise. In diesem Bereich sind jedoch kaum Skaleneffekte zu erwarten (Moisio und Uusitalo 2013 sowie Rösel 2016c). Drittens könnten kommunale Ausgaben eher von Ballungsfaktoren, also der Gemeindefläche und der Einwohnerdichte, und weniger von der Einwohnerzahl determiniert sein, was sich beispielsweise in den Ausgaben für Straßen, ÖPNV, Schülerverkehr und Feuerschutz niederschlägt. Gebietsreformen verfehlen in diesem Fall ihre Wirkung, da sich zum Beispiel durch die Zusammenlegung zweier Gemeinden die Siedlungsdichte – anders als die Einwohnerzahl – naturgemäß nicht verändert (Rösel 2016c). Viertens sind Gemeinden nur eingeschränkt fähig, Kosten zu senken, da sie viele Leistungen nicht selbst erbringen, sondern sie auf Einheiten wie Schulen, Bibliotheken oder Theater übertragen. Wenn eine Gebietsreform deren Größe und Einzugsbereich nicht verändert, sind auch keine Kostenvorteile zu erwarten (Blom-Hansen et al. 2016). Fünftens können die Vorteile von Skaleneffekten auch dadurch konterkariert werden, dass die Bürger in größeren Einheiten weniger gut in der Lage sind, die Kosten zu kontrollieren und damit einer möglicherweise zunehmenden Verschwendung öffentlicher Finanzmittel Einhalt zu gebieten (Seabright 1996).⁹ Sechstens könnten schließlich auch Übernahme- und Jobgarantien einer Konsolidierung der öffentlichen Verwaltung zumindest kurzfristig entgegenstehen (Blesse und Baskaran 2016).

2.2 Wieso wird unmittelbar vor Gebietsreformen besonders viel Geld ausgegeben?

Unmittelbar vor Gebietsreformen lässt sich regelmäßig beobachten, dass zur Fusion vorgesehene Gemeinden ihre Pro-Kopf-Ausgaben deutlich erhöhen. Dies ist auf den sogenannten Common-pool-Effekt zurückzuführen: Vor der Gebietsreform werden noch schnell Maßnahmen zum Vorteil der eigenen Gemeinde auf den Weg gebracht, die in der neuen Großgemeinde dann anschließend auch von Einwohnern anderer Orte finanziert werden müssen. Da alle Fusionspartner diesen Anreizen unterliegen, kommt es zu einem flächendeckenden Anstieg des Ausgabeniveaus über alle beteiligten Gemeinden hinweg. Zahlreiche Studien zeigen, dass die Altgemeinden in Erwartung des Zusammenschlusses insbesondere im letzten Jahr vor der Fusion signifikant investive Ausgaben (Blom-Hansen 2010, Hansen 2014, Saarimaa und Tukiainen 2015, Hirota und Yunoue 2017) und Verschuldung (Hinnerich 2009, Jordahl und Liang 2010, Nakazawa 2016, Hirota und Yunoue 2017) erhöhen, da sich die entstehenden Lasten auf den Haushalt der künftigen Großgemeinde abwälzen lassen. Fritz

⁹ Auch für das mitunter vorgetragene Argument, eine vorherige Zusammenarbeit reduziere mögliche Skalenerträge nach Gebietsreformen, gibt es gegenwärtig keinen Beleg. Harjunen et al. (2017) zeigen stattdessen, dass es keine Effekte der Reform auf die Gesamtausgaben gibt, gleichgültig ob die Kommunen schon vor der Gebietsreform kooperieren oder nicht.

und Feld (2015) weisen eine signifikante Erhöhung der kommunalen Schulden auch für einen langen Zeitraum nach dem Zusammenschluss nach. Der Common-pool-Effekt zeigt sich dabei auch für freiwillige Gemeindefusionen (Saarimaa und Tukiainen 2015), bei denen man eigentlich effiziente (Coase-)Vertragsverhandlungen erwarten sollte. Oftmals verstärkt sich dieses Freifahrerverhalten bei einer höheren Zahl von Fusionspartnern („1/n-Gesetz“ von Weinstein et al. 1981; für empirische Studien siehe Hinnerich 2009, Hansen 2014 sowie Fritz und Feld 2015).¹⁰

Zwar kann die (Zentral-)Regierung den Zugang zum Common pool theoretisch durch Regulierung abschwächen oder unterbinden. Hansen (2014) stellt jedoch fest, dass dänische Fusionsgemeinden vor der Zusammenlegung auch dann noch ihre Ausgaben signifikant gesteigert haben, wenn die Regierung ihre Autonomie eingeschränkt und die Budgetregeln verschärft hat. Für Japan beobachtet Nakazawa (2016) allerdings, dass eine derartige Regulierung das Freifahrerverhalten unmittelbar vor der dortigen Fusion verhindert hat. Hansen (2013b) argumentiert zudem, dass Veränderungen in der politischen Repräsentation ein Kanal für die Lösung des Common-pool-Problems sein können: Wenn Gemeinderatsmitglieder der Altgemeinden auch in der neuen Großgemeinde Einfluss ausüben können, wenn also die Altgemeinde weiter politisch repräsentiert bleibt, dann lassen sich Ausgabensteigerungen der Altgemeinden unmittelbar vor der Gebietsreform in Schach halten. 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) zu tragen haben.

Insgesamt sind die empirischen Belege zur Existenz der Common-pool-Kosten konsistent und belastbar. In Anbetracht der kaum nachweisbaren Effekte auf die öffentlichen Ausgaben (Abschnitt 2.1) könnten im Ergebnis durch eine Gebietsreform höhere Gesamtausgaben entstehen, als wenn man die Fusion verzichtet hätte.

2.3 Steigen Qualität und Effizienz der Verwaltung?

Bis jetzt haben wir lediglich die Ausgabenseite betrachtet; diese Erkenntnisse allein lassen aber noch keine Rückschlüsse auf die Effizienz der eingesetzten Mittel zu. Denkbar wäre beispielsweise, dass sich zwar die Pro-Kopf-Ausgaben nicht reduzieren, sich dafür jedoch die erzeugten Outputs verbessern; man bekommt also „mehr“ für dasselbe Geld. Befürworter von Gebietsreformen machen geltend, dass größere Gebietskörperschaften leistungsfähiger seien. Größere Verwaltungen ließen eine stärkere Spezialisierung zu, eröffneten Aufstiegsperspektiven und seien dank einer stärkeren Spreizung der Lohntarife attraktiver für hochqualifizierte Mitarbeiter. Durch die Professionalisierung der Verwaltung soll es in größeren Einheiten möglich werden,

¹⁰ Dieser Effekt ist jedoch weiterhin strittig, da Studien wie jene von Blom-Hansen (2010) keine Belege für die „1/n“-Hypothese ergeben und damit nur der Zugang zum Common pool, nicht aber die Zahl der Mitglieder Ursache für die (fiskalische) Externalität der fusionierten Kommunen ist.

mehr Verwaltungsakte zu bearbeiten und das Verwaltungshandeln insgesamt zu verbessern. Bei unverändertem Ausgabeverhalten der Gemeinden entstünde so mehr Output bei gleichbleibendem Mitteleinsatz, was Effizienzgewinnen entspräche.

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 teilweise erforscht. Der Hauptgrund liegt darin, dass es nicht einfach ist, Qualität und Quantität öffentlicher Güter zu messen. Zwar kann man beispielsweise Kindergartenplätze zählen; die Quantität steht für bestimmte Servicebereiche also zumindest näherungsweise zur Verfügung. Doch lässt sich nicht messen, welchen Nutzen die öffentliche Leistungserstellung den Bürgern stiftet; damit entzieht sich die Qualität der Versorgung der abschließenden Beurteilung. Oftmals greifen Ökonomen deswegen auf indirekte Maße wie Häuserpreise oder Wanderungsbewegungen über Gemeindegrenzen hinweg als sogenannte „Revealed preferences“ zurück, um zumindest näherungsweise zu erfassen, wie sich die Attraktivität einer Gemeinde durch eine Gebietsreformen verändert.

In der Tabelle ergibt sich im Hinblick auf Effizienzmaße wie bereits im Bereich der Ausgaben ein eher durchwachsenes Bild möglicher Reformeffekte. Allers und Gertsma (2016) nutzen hedonische Hauspreise als Maß für die Kapitalisierung öffentlicher Güter im Produktionsfaktor Boden und finden keine signifikanten Effekte von Gemeindezusammenschlüssen auf die örtlichen Hauspreise. Auch Fritz und Feld (2015), Studerus (2016) und Harjunen et al. (2017) können keine Effekte von Gebietsreformen auf den Immobilienmarkt nachweisen. Einzig Reingewertz (2012) beobachtet in fusionierten israelischen Gemeinden einen Anstieg der Bautätigkeit.

Ein weiteres Maß für Effizienzsteigerungen und veränderte Zukunftsperspektiven sind Bevölkerungs- und Wanderungsbewegungen. Wenn das öffentliche Leistungsangebot attraktiver wird, sollte sich das dahingehend auswirken, dass sich mehr Menschen in der Gemeinde ansiedeln, sodass die Einwohnerzahl wächst (Tiebout 1956, Andini et al. 2017). Nachweisen lässt sich ein solcher Effekt hier allerdings genauso wenig wie im Immobilienbereich. Zum Beispiel finden weder Studerus (2016) und Harjunen et al. (2017) noch Sandsør et al. (2017) einen signifikanten Einfluss von Gebietsreformen auf das Bevölkerungswachstum.¹¹ Die Ergebnisse im Hinblick auf Zuwanderung oder Nettomigration (Zuwanderung abzüglich Abwanderung) sind bestenfalls ambivalent: Egger et al. (2017) konstatieren einen Nettobevölkerungszuwachs, Feld und Fritz (2015) dagegen einen signifikanten Rückgang; Reingewertz (2012) und Studerus (2016) finden keinerlei signifikanten Effekt. Auch auf die örtlichen Geburtenraten scheinen sich Gebietsreformen nicht auszuwirken (Reingewertz 2012 sowie Feld und Fritz

¹¹ In deskriptiven Studien lässt sich allerdings ein positives Bevölkerungswachstum nach Gebietsreformen beobachten, insbesondere für Klein- und Kleinstgemeinden (Hanes und Wikström 2008, Kauder 2016).

2015). Insgesamt finden sich damit nahezu keine Hinweise, dass fusionierte Gemeinden an Attraktivität gewinnen.

Mit Neugliederungen kommunaler Gebietsgrenzen ist allerdings stets auch eine Zentralisierung der Verwaltung und damit der innergemeindlichen Verteilung der öffentlichen Beschäftigung verbunden. Wo der Sitz der Kreisverwaltung zu liegen kommt, gibt es zusätzliche Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst. Becker et al. (2013) haben den Bundeshauptstadtstatus von Bonn untersucht und kommen wie Heider et al. (2017) zu dem Ergebnis, dass der Verlust des Verwaltungssitzes zu einem Bevölkerungsrückgang führen kann.¹²

Andere Autoren untersuchen mögliche Effizienzeffekte anhand von Befragungsdaten. Hansen (2015) argumentiert, dass sich die Qualität der Kommunalverwaltung darin abbildet, wie zufrieden die Einwohnerschaft mit ihrer jeweiligen lokalen Verwaltung ist. Seine Auswertung von Befragungsdaten bringt zum Vorschein, dass die Zufriedenheit der Bürger mit der Gemeindeverwaltung durch eine kommunale Gebietsreform in Dänemark abgenommen hat. Steiner und Kaiser (2016) nutzen Befragungen von kommunalen Verwaltungsmitarbeitern in der Schweiz vor und nach Gebietsreformen. Sie erheben eine Selbsteinschätzung der Gemeindeverwaltungen zu ihren Kapazitätsgrenzen in insgesamt 28 kommunalen Aufgabenfeldern. Fusionierte Gemeinden melden erhöhte Kapazitätsgrenzen nur in der Abfallbeseitigung, der Erteilung von Baugenehmigungen und der Unterstützung von Arbeitslosen. Trotz unveränderter Personalzahlen werten sie dies als Professionalisierung der Verwaltung.

Bhatti et al. (2017) untersuchen die Gesundheit kommunaler Verwaltungsmitarbeiter als notwendige (nicht aber hinreichende) Bedingung für produktives Verwaltungshandeln. Der Effekt von Gebietsreformen ist hierbei a priori unklar: Wenn die Verwaltung stärker spezialisiert ist, könnte dies die Zufriedenheit der Angestellten erhöhen und weniger krankheitsbedingte Fehlzeiten verursachen; wenn die Arbeitsplätze unsicher sind und die Angestellten in der Folge von Gebietsreformen Restrukturierungen befürchten, mögen die gesundheitlichen Probleme hingegen zunehmen. Die Autoren finden signifikante Effekte weder in die eine noch in die andere Richtung.

Im Zusammenhang mit kommunaler Effizienz haben Forscher ihr Augenmerk auch auf den lokalen Schuldenstand und auf Auslagerungen in die Privatwirtschaft gerichtet. Foged (2016) zeigt, dass eine Gebietsreform 2007 in Dänemark die lokale Produktionsstruktur der öffentlichen Hand verändert hat. Damals hat man mehr spezialisierte Tätigkeiten im sozialen Bereich an Private ausgelagert; kapitalintensive Aufgaben hingegen wieder zurückgeholt.

¹² Dieser Effekt findet sich jedoch nicht für den Verlust des Status' der kreisfreien Stadt (Heider et al. 2017), da diesen Städten zumeist immerhin der Status der großen kreisangehörigen Gemeinde oder des neuen Sitzes des Landratsamtes zuerkannt wird.

Andere Autoren untersuchen die Entwicklung der kommunalen Verschuldung vor und nach Gebietsreformen als Näherungswert (Proxy) für die dynamische Effizienz kommunaler Leistungserstellung. Wenn Gebietsreformen die Effizienz steigern, könnte möglicherweise die Verschuldung reduziert werden. Allerdings finden weder Reingewertz (2012) und Blesse und Baskaran (2016) noch Studerus (2016) signifikante Effekte auf die kommunale Verschuldung. Fritz und Feld (2015) beobachten dagegen sogar einen steigenden Schuldenstand in fusionierten Gemeinden; Vergleichbares finden auch Hansen et al. (2014) zumindest in einzelnen Nach-Reform-Jahren.¹³

Schließlich lassen sich besser messbare Effizienzindikatoren aus öffentlichen Teilsektoren nutzen, insbesondere aus dem Bildungswesen. Reingewertz (2012) findet positive Effekte von Gemeindefusionen auf die Zahl erfolgreicher Schulabschlüsse. Sandsør et al. (2017) beobachten auf der Grundlage von amtlichen Registerdaten aus Norwegen, dass sich geringfügig bessere Bildungsergebnisse der Schüler einstellen, wovon vorwiegend Kinder aus den eingemeindeten Orten des Umlands profitieren. Weder in Norwegen (Sandsør et al. 2017) noch in Israel (Reingewertz 2012) hat sich die Lehrer-Schüler-Relation verändert. Gordon und Knight (2008) können bei einer ganzen Bandbreite unterschiedlicher Bildungsindikatoren insgesamt keine signifikanten Effekte der Zusammenlegung von Schulbezirken (School districts) in den Vereinigten Staaten feststellen.

Im Ergebnis weisen bisherige Studien kaum darauf hin, dass Gebietsreformen zu einer Erhöhung der Qualität und Effektivität im Verwaltungshandeln geführt haben.¹⁴ Ein wichtiger Grund für fehlende Qualitätssteigerungen könnte in den zunehmenden (räumlichen) Entfernungen in größeren Einheiten liegen. Hierdurch steigen Informationsaufwand und -kosten der Verwaltung, zum Beispiel weil längere Dienstreisen notwendig werden oder sich eine stärkere Formalisierung des Verwaltungshandelns nicht vermeiden lässt. Zudem kann die Zusammenlegung von Gemeinden die Intensität des interkommunalen Wettbewerbs drosseln (Tiebout 1956, Besley und Case 1995). Eine geringere Anzahl an Gemeinden bedeutet für die Bürger weniger Auswahl im „Produktmix“ öffentlicher Leistungen und Abgaben, sodass eine Fusion die Anreize für Qualitäts- und Effizienzverbesserungen möglicherweise senkt. Diese Effekte laufen

¹³ Rösel (2017a) vergleicht die langfristige Verschuldungsentwicklung in Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Nach der Gebietsreform in Niedersachsen ist ein Anstieg der kommunalen Verschuldung gegenüber Schleswig-Holstein zu beobachten, wo es keine solche Reform gab. Blume und Blume (2007) zeigen, dass in den siebziger und achtziger Jahren die Eingemeindung von Umlandgemeinden in kreisfreie Städte der Bundesrepublik insgesamt nicht mit einer signifikanten Änderung der Verschuldung einherging. Beide Studien sind jedoch nicht kausal interpretierbar.

¹⁴ In einer Meta-Studie dokumentieren auch Narbón-Perpiñá und De Witte (2017) keinen systematischen Zusammenhang zwischen kommunaler Effizienz und Einwohnerzahl nach deskriptiven Studien. Einen anderen Ansatz verfolgen Rouse und Puterill (2007). Die Autoren ermitteln die (technische) Effizienz öffentlicher Straßeninstandhaltungsarbeiten in Neuseeland vor und nach einer Gebietsreform. Die Studie zeigt, 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.

Erträgen aus Spezialisierung und Professionalisierung entgegen. Insbesondere zu den Effizienzeffekten bedarf es daher weiterer Evaluationsstudien.

2.4 Sorgen Gebietsreformen für Wachstum und Steuereinnahmen?

Eine weitere Hoffnung ist es, das Wirtschaftswachstum zu stärken, zum Beispiel durch eine bessere Koordinierung von Wirtschaftsförderung und Tourismusmarketing sowie durch einen zielgerichteten Einsatz öffentlicher Güter. Die Effekte könnten sich jedoch regional signifikant und sogar diametral unterscheiden: Gemeindezusammenschlüsse könnten in eine Aufhebung der Stadt-Umland-Gegensätze münden, aber umgekehrt auch zu einer Verschärfung des Stadt-Land-Gefälles beitragen.

Etlliche Autoren befassen sich mit den Wachstums- und Verteilungswirkungen von Gemeindezusammenschlüssen (siehe abermals die Tabelle). Von insgesamt sieben Studien, die den Effekten auf das lokale Steueraufkommen gewidmet sind, ergibt keine einzige einen signifikanten Einfluss vergrößerter Gebietsstrukturen auf das Steueraufkommen. Gleiches gilt für kommunale Steuer- und Hebesätze; zu diesen gibt es insgesamt vier Studien. Auch die Auswirkungen auf das Einkommen und das Wirtschaftswachstum scheinen begrenzt zu sein. So finden zum Beispiel Harjunen et al. (2017) keinen Effekt einer finnischen Gebietsreform auf das Beschäftigungswachstum. Die einzige Ausnahme bilden die Ergebnisse von Egger et al. (2017), die auf Wachstumseffekte hindeuten, welche allerdings regional unterschiedlich ausfallen. Die Autoren messen die lokale ökonomische Aktivität mittels der nächtlichen Lichtintensität auf Satellitenbildern und zeigen, dass der städtische Kern relativ zu den eingemeindeten Gemeinden des Umlands profitiert. Die aufnehmende Stadt gewinnt an ökonomischer Aktivität, die aufgenommenen Gemeinden verlieren. Die Autoren erklären dies mit einer zunehmenden Migration von peripheren Ortsteilen in die neuen Ortskerne. Netto ergibt sich jedoch ein positiver Effekt.

Das ist im Einklang mit zwei weiteren Studien, nach denen Gebietsreformen mit einer steigenden Ungleichheit zwischen den Ortsteilen einhergehen. Pickering et al. (2016) bestätigen die ungleiche Verteilung der Wachstumseffekte ebenfalls mittels Nachtlichtdaten für japanische Gemeinden; auch hier verlieren die Umlandgemeinden wirtschaftliche Aktivität an das Zentrum. Vergleichbare Ergebnisse liefern Harjunen et al. (2017) in einer Analyse der Verteilung von lokalen Arbeitsplätzen nach Gebietsreformen. Insgesamt scheinen sich Gebietsreformen bezüglich der Steuer- und Wirtschaftskraft insgesamt neutral auszuwirken, sie verändern aber deren Verteilung zwischen Stadt und Land. Die in größerem Maße ungleiche Verteilung von wirtschaftlichem Wachstum kann das Stadt-Land-Gefälle verstärken und die innergemeindliche Ungleichheit (zwischen Umland und Ortskernen) erhöhen.¹⁵

¹⁵ Deskriptive Studien bleiben ohne eindeutige Ergebnisse in dieser Frage. Zum Beispiel zeigen Blume und Blume (2007) für den Fall der westdeutschen Kreisreformen der siebziger Jahre, dass das Pro-

3 Risiken

Dass Gebietsreformen nicht nur ökonomische, sondern auch politische Auswirkungen haben, wurde in der Vergangenheit weitgehend vernachlässigt. Kritiker bemängeln jedoch seit Jahrzehnten, dass größere Gebietsstrukturen mit negativen Konsequenzen für Demokratie und politische Partizipation einhergehen könnten. Im Folgenden stellen wir Arbeiten vor, die den Effekten von Gebietsreformen auf die Zufriedenheit der Bürger mit der Demokratie sowie auf die politische Partizipation gewidmet sind (siehe wiederum die Tabelle). Einige Studien erlauben zudem Rückschlüsse auf Veränderungen des Wahlverhaltens.

3.1 Wie entwickeln sich Vertrauen und Zufriedenheit mit lokalen Institutionen?

In vergrößerten Gebietsstrukturen sinkt naturgemäß der Einfluss einer einzelnen Wählerstimme auf das Endergebnis, und damit auch der individuelle Wahlanreiz.¹⁶ Je größer die Gemeinde wird, umso geringer sind die Aussichten für den einzelnen Bürger, dass die Politik seinen persönlichen Präferenzen entspricht (Oates 1972, Dahl und Tufto 1973). Unterschiedliche Bedürfnisse von Stadt und Umland, zum Beispiel hinsichtlich Hebesätzen und Gebühren, können daher in einer kleinteiligen Gebietsstruktur besser berücksichtigt werden als in größeren Einheiten. Mit der Zahl von Gemeinden wird zudem auch die Zahl der ehrenamtlichen Kommunalpolitiker reduziert.¹⁷ Der Gemeinderat einer neuen Großgemeinde vertritt damit mehr Wähler als vor der Gemeindefusion die verschiedenen kleineren Gemeinderäte.

In größeren Gebietskörperschaften kommt es allerdings nicht nur zu einer Reduktion der Zahl der Kommunalpolitiker, sondern auch zu einer Verschiebung des Anteils der Ehrenamtlichen zugunsten von Berufspolitikern und Funktionären. Kommunalpolitik wird damit professionalisiert und gleichzeitig anonymisiert.¹⁸ Dies kann unter den Bürgern das Gefühl der Überschaubarkeit beeinträchtigen, das Vertrauen und die demokratische Kontrolle, zum Beispiel hinsichtlich der Effektivität kommunaler Ausgaben.

Kopf-Einkommen in Kreisen mit großflächigen Eingemeindungen der Randgebiete danach signifikant höher ausfällt. Hanes und Wikström (2008) ermitteln dagegen keine signifikante Korrelation zwischen dem Wachstum des kommunalen Pro-Kopf-Einkommens und Gemeindefusionen nach der schwedischen Gemeindegebietsreform 1952. Das gilt sowohl für freiwillige als auch für erzwungene Zusammenschlüsse.

¹⁶ Die Survey-Ergebnisse von Cancela und Geys (2016) sowie van Houwelingen (2017) zeigen eine robuste negative Korrelation zwischen Einwohnerzahl und politischer Partizipation.

¹⁷ Henkel (2016) schätzt, dass die Zahl der ehrenamtlichen Mandatsträger in Westdeutschland durch die flächendeckenden Gebietsreformen in den siebziger Jahren um rund 300.000 sank.

¹⁸ Saarimaa und Tukiainen (2016) weisen darauf hin, dass Gebietsreformen die politischen Wahlmöglichkeiten drastisch ändern. Sie untersuchen die Veränderungen des Wahlverhaltens nach Gemeindefusionen in Finnland. Während sich für kleine Gemeinden zwar in der neuen Großgemeinde die Gesamtanzahl an zur Verfügung stehenden Kandidaten und Parteien erhöht, sinkt die Zahl der Kandidaten aus dem eigenen Ort(steil). Allerdings finden sich Hinweise, dass sich die „Qualität“ der Kandidaten (gemessen am Bildungsgrad und am Einkommen) erhöht hat.

Die empirische Evidenz stützt diese Bedenken. Hansen (2015) zeigt für eine Gebietsreform in Dänemark, dass die neuen Großgemeinden mit einem signifikanten Rückgang der Zufriedenheit mit der lokalen Demokratie und der Lokalverwaltung verbunden sind. Zudem weist Hansen (2013a) nach, dass die Bürger in den neuen dänischen Großgemeinden weniger Vertrauen zu den kommunalen Entscheidungsträgern haben. Dieser Effekt spiegelt die wachsende Distanz zwischen Kommunalpolitik und Bürgern wider. Hierauf deuten auch die Ergebnisse von Lassen und Serritzlew (2011a, 2011b) hin. Eine notwendige (aber nicht hinreichende) Bedingung für die demokratische Partizipation ist es, dass die Bürger die politischen Prozesse verstehen und davon überzeugt sind, sich wirksam in die Politik einbringen zu können. Größere Gebietskörperschaften sind für die Wähler jedoch tendenziell weniger gut überschaubar und verständlich. Lassen und Serritzlew (2011a und 2011b) zeigen in fusionierten Gemeinden einen substanziellen Rückgang der Selbsteinschätzung der Wähler, effektiv und kompetent in der Lokalpolitik partizipieren zu können (Internal political efficacy). Das gilt insbesondere in besonders stark vergrößerten Gemeinden.

In größeren Einheiten wächst gemäß Hansen (2013a) zudem das Gefühl, dass politische Verantwortungsträger die Bedürfnisse am Ort des Geschehens weniger stark beachten (External political efficacy). Steiner und Kaiser (2016) zeigen jedoch, dass zumindest in der Schweiz die Gemeindevertreter selbst nicht davon ausgehen, dass die Bürger in Folge von Gemeindegebietsreformen das Interesse an der Lokalpolitik verlieren. Dem stehen allerdings deskriptive Umfrageergebnisse aus Mecklenburg-Vorpommern gegenüber, wo sich nach der Wahrnehmung von Kreistagsabgeordneten die Bürger seit der dortigen Kreisgebietsreform erheblich weniger für die Politik im Kreis interessieren (Hesse 2015). Die Autoren nutzen Umfragewellen zu jeweils einem Zeitpunkt vor und nach der Reform, sodass sie lediglich kurzfristige Effekte darstellen können.

3.2 Nimmt die politische Partizipation ab?

Auch die Entwicklung der Wahlbeteiligung kann Hinweise zur Verankerung der lokalen Demokratie und Zufriedenheit in der Bevölkerung geben. Fritz und Feld (2015) beobachten für Baden-Württemberg einen signifikanten Rückgang der Wahlbeteiligung bei Gemeinderatswahlen in fusionierten gegenüber nicht-fusionierten Gemeinden nach Gebietsreformen in den siebziger Jahren. Rösel (2016b) kommt zu ähnlichen Ergebnissen für eine Gemeindegebietsreform in der Steiermark; Koch und Rochat (2017) finden einen Rückgang der Wahlbeteiligung nach Schweizer Gemeindefusionen. Zudem zeigt Rösel (2016a), dass die Zusammenlegung sächsischer Landkreise sowohl die Zahl der zur Wahl angetretenen Kandidaten als auch die Wahlbeteiligung in Kreistagswahlen signifikant reduziert hat.

3.3 Verändert sich das Wahlverhalten?

In größeren Gemeinden ändert sich sowohl die Wahlbeteiligung als auch die Auswahl der Kandidaten, die sich für Kommunalwahlen aufstellen lassen (Saarimaa und Tukiainen 2016). Es liegt daher nahe, dass es nach Gebietsreformen auch zu Verschiebungen in den Wahlergebnissen kommen kann. Fritz und Feld (2015) beobachten, dass die Professionalisierung der Kommunalpolitik mit einem Rückgang des Stimmenanteils für Freie-Wähler-Vereinigungen einhergeht, zugunsten der größeren Parteien. Rösel (2016a) kann dies für die Kreisebene in Sachsen nicht bestätigen, da Freie-Wähler-Gruppierungen in Kreistagen eine untergeordnete Rolle spielen.

Außerdem zeigen Fritz und Feld (2015), dass Gemeindezusammenschlüsse insgesamt die Zahl der Parteien erhöht und damit die Fraktionalisierung in den Gemeinderäten Baden-Württembergs verstärkt haben. Ein weiterer Befund von Saarimaa und Tukiainen (2016) legt dagegen nahe, dass Wähler nicht nur ganz allgemein Wert auf eine politische Repräsentation ihres Ortes legen, sondern dass sich dieser Effekt in fusionierten Großgemeinden noch verstärkt. Gemeinden mit geringer Aussicht auf eine starke Vertretung im neuen Gemeinderat der Großgemeinde, also insbesondere kleine Umlandgemeinden, konzentrieren ihre Stimmanteile auf eigene Kandidaten. Das gilt insbesondere dann, wenn die zu erwartenden Gewinne höherer Repräsentanz im neuen Gemeinderat hoch sind, zum Beispiel wenn der Ortsteil sehr weit vom neuen Gemeindezentrum entfernt ist oder der Verlust an öffentlicher Daseinsvorsorge wahrscheinlich erscheint. Wähler in (Alt-)Gemeinden mit voraussichtlich starker Repräsentanz in der Neugemeinde, wie zum Beispiel das neue Ortszentrum, passen ihr Wahlverhalten dagegen nicht an. Kjaer und Klemmensen (2012) kommen dagegen zu dem Schluss, dass sich die Wiederwahlchancen eines Bürgermeisters durch Gebietsreformen nicht verändern.

Auch die durch Gebietsreformen verursachte Unzufriedenheit der Bürger mit der lokalen Demokratie und den lokalen Institutionen kann sich im Wahlverhalten widerspiegeln. Die Schließung des eigenen Rathauses, die geringere Zahl von Kommunalpolitikern und Ansprechpartnern und das Gefühl einer wachsenden Distanz zur Kommunalpolitik verstärken das Gefühl des „Rückzugs des Staates aus der Fläche“. Die hinterlassene buchstäbliche Leere ist ein wichtiger Faktor für die Wahlerfolge von Rechtspopulisten.¹⁹ Rösel (2016b) zeigt für das österreichische Bundesland Steiermark, dass nach der dortigen Gemeindegebietsreform 2015 die Stimmanteile für die rechtspopulistische Freiheitliche Partei Österreich (FPÖ) in fusionierten gegenüber nicht-fusionierten Gemeinden gestiegen sind. Die FPÖ positionierte sich auf Landesebene dabei klar gegen die Gemeindegebietsreform.²⁰ Rösel (2016a) zeigt gleichfalls

¹⁹ Ausführlicher hierzu Rösel (2017b).

²⁰ In einer anderen Arbeit dokumentieren Rösel und Sonnenburg (2016), dass die gewachsene politische Distanz infolge der Kreisgebietsreform 2011 in Mecklenburg-Vorpommern mit höheren Stimmanteilen für die rechtspopulistische Alternative für Deutschland (AfD) in der darauf folgenden Landtagswahl einhergegangen ist. Die AfD verbuchte insbesondere in jenen Gemeinden hohe Stimmanteile, deren Einfluss auf Kreisebene (gemessen am Anteil der Wahlberechtigten) durch die Kreisgebietsreform 2011

einen Anstieg der Stimmenanteile rechtspopulistischer Parteien nach der Kreisreform in Sachsen 2008.

Insgesamt weisen die Studien zu den politischen Effekten von Gebietsreformen übereinstimmend darauf hin, dass – im Gegensatz zu kommunalen Finanzen und Effizienz – ein Zusammenhang zwischen Einwohnerzahl und politischer Partizipation besteht. In größeren Einheiten gibt es weniger Möglichkeiten demokratischer Kontrolle und Partizipation. Hierdurch nimmt das Vertrauen der Bürger nicht nur zur Lokalpolitik ab, sondern auch zur Demokratie im Allgemeinen. Wenn sich nach Gebietsreformen Frustration und ein Gefühl der Heimatlosigkeit einstellen, kann sich das darin niederschlagen, dass weniger Bürger in Kommunalwahlen ihre Stimme abgeben oder dass sich rechtspopulistische Tendenzen verstärken.

4 Alternative Instrumente

Angesichts der durchwachsenen Befunde bezüglich möglicher Einspar- und Effizienzeffekte und politischer Kosten von Gebietsreformen drängt sich die Frage auf, ob es nicht auch noch andere Optionen gibt. Im Folgenden erörtern wir drei alternative Instrumente: Interkommunale Kooperationen, Funktionalreformen sowie Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung (E-Government oder interkommunales Benchmarking in der Leistungsbereitstellung). Diese sind mit einer geringeren Eingriffsintensität als Gebietsneugliederungen verbunden, da sie die Eigenständigkeit der einzelnen Gemeinden nicht berühren. Hier fehlen allerdings kausale Studien weitgehend; wir sind in unserer Bestandsaufnahme vorwiegend auf deskriptive Ergebnisse angewiesen.

4.1 Interkommunale Kooperationen

Eine erste Option ist die (in)formelle Kooperation über Gemeinde- und Kreisgrenzen hinweg. Interkommunale Kooperationen erlauben eine aufgabenbezogene und damit zielgenauere Größenoptimierung öffentlicher Aufgaben als Gebietsreformen. Kooperationen sind im Vergleich zu Fusionen gegebenenfalls auch deutlich einfacher wieder rückgängig zu machen, sodass es weniger Akzeptanzprobleme geben sollte.

Die Formen der interkommunalen Zusammenarbeit sind vielfältig und können institutionell unterschiedlich ausgestaltet sein. Michelsen et al. (2014) beschreiben drei Arrangements für vertikale Kooperationen: (1) zentralisierte Kommunen (Einheitsgemeinden), die im eigentlichen Sinne keine Kooperation mehr darstellen, (2) dezentrale, föderale Orte mit getrennten Legislativorganen der Ortsteile und des Ortsverbands (Ver-

besonders stark zurückgegangen ist. Wachsende räumliche Entfernungen (also die Distanz zum Landratsamt), die zumeist eher im Fokus des öffentlichen Interesses stehen, spielen dagegen eine untergeordnete Rolle. Die Studie ist jedoch nur eingeschränkt kausal interpretierbar.

bandsgemeinden) sowie (3) ein zwischengelagertes, konföderiertes Modell (Verwaltungsgemeinschaften, Ämter).²¹ Der Kooperationscharakter wird zum Beispiel im Modell der beauftragenden und erfüllenden Gemeinde sichtbar, wie es in Thüringen gängig ist. Hier übernimmt eine zumeist deutlich größere Stadt gegen Vergütung die Verwaltungsaufgaben einer kleineren Nachbargemeinde.

Politisch diskutiert wird gegenwärtig jedoch insbesondere über die horizontale Kooperation von Gemeinden auf freiwilliger Basis, über eine institutionelle Zusammenarbeit hinaus. Horizontale Kooperation bedeutet im Regelfall die vertragsbasierte Zusammenarbeit zwischen einzelnen Gemeinden. Diese kann privat- oder öffentlich-rechtlicher Natur sein (Rosenfeld et al. 2016). Zu solchen horizontalen Kooperationen gibt es jedoch keine gesicherten administrativen Daten – bis auf den Sonderfall von Zweckverbänden.²² Umfragen unter Kommunen gewähren aber immerhin einen Eindruck, in welchem Ausmaß und in welcher Struktur interkommunale Kooperationen zur kommunalen Aufgabenerfüllung in Deutschland bestehen (Bergholz und Bischoff 2015, Rosenfeld et al. 2016). Sie zeigen zugleich, dass die Bürger Kooperationen im Allgemeinen aufgeschlossen gegenüberstehen (Bischoff et al. 2014, Bergholz und Bischoff 2015). Nach Rosenfeld et al. (2016) gehen insbesondere ländliche Gemeinden in zunehmendem Maße Kooperationen ein, vornehmlich in der allgemeinen Verwaltung sowie in EDV, Beschaffung und Personalwesen.

Ein Beispiel für die räumliche Vielfalt kommunaler Kooperationen ist in Abbildung 2 illustriert. Sie zeigt die räumliche Verteilung der vier kommunalen Verwaltungsbereiche in Hessen, in denen die häufigsten durch das Land geförderten Kooperationen bestehen (Stand: Oktober 2016). Die Darstellung beruht auf der einzigen derzeit in Deutschland verfügbaren Datenbank für Kooperationen vom Kompetenzzentrum für interkommunale Zusammenarbeit Hessen, in der jedoch lediglich die von der hessischen Landesregierung geförderten Kooperationen verzeichnet sind. Hessische Kommunen kooperieren sowohl in kapitalintensiven Bereichen (Feuerwehr) als auch in arbeitsintensiven (Standesamt, Finanzverwaltung) sowie bei Aktivitäten mit überregionaler Bedeutung (Tourismus). Die Zahl der beteiligten Gemeinden je Projekt variiert dabei deutlich. Während bei Verwaltungsprojekten geringe Mitgliederzahlen von 2 bis 3 Gemeinden vorherrschen, kooperieren im Tourismus deutlich mehr Kommunen (bis zu 6 Mitglieder innerhalb eines Projekts). Auch in der geographischen Verteilung gibt es deutliche Unterschiede zwischen den Aufgabenbereichen. Einige Gemeinden sind zudem mehrfach in Kooperationen eingebunden. Insgesamt beteiligen sich 63,3 Prozent aller Gemeinden in Hessen an geförderten Kooperationsprojekten; nicht geförderte Projekte

²¹ Letzteres Modell belässt das kommunale Selbstverwaltungsrecht bei den Mitgliedsgemeinden, die aus Kostengründen lediglich (teilweise) Verwaltungsaufgaben an die Trägereinheit delegieren. Für eine ausführliche Diskussion der unterschiedlichen Gemeindemodelle siehe Rosenfeld et al. (2007).

²² Zum Beispiel untersuchen Blaeschke und Haug (2014) auf Basis von Informationen zu Zweckverbänden für das Land Hessen die Effizienz in der kommunalen Abwasserentsorgung.

sind hier nicht berücksichtigt. Das Beispiel Hessen zeigt den wesentlichen Vorteil kommunaler Kooperationen als flexibel einsetzbares Instrument, das die Realisierung von Größenvorteilen in bestimmten Aufgabenbereichen erlaubt, ohne die kommunale Selbstbestimmung zu berühren.

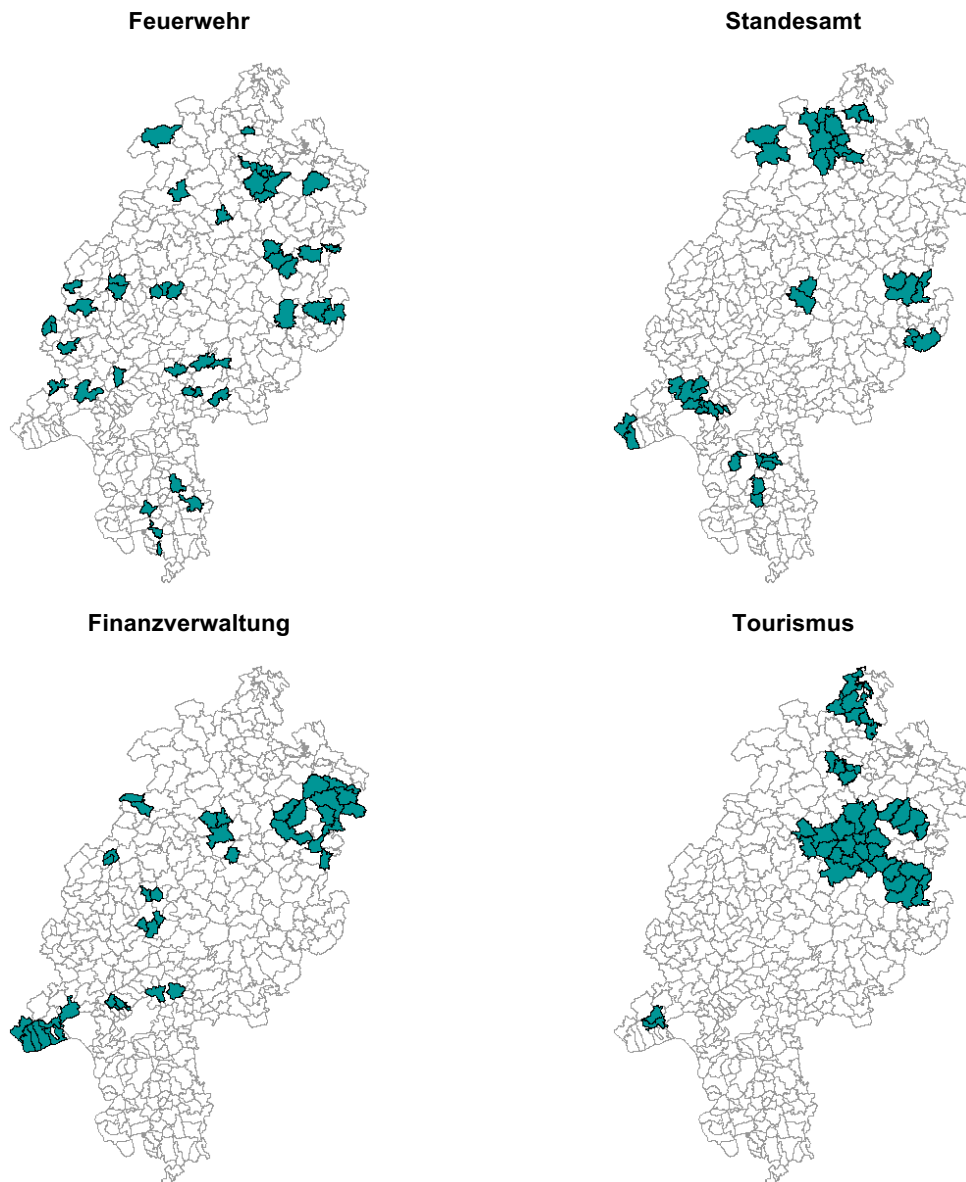


Abbildung 1: Geförderte interkommunale Zusammenarbeit in Hessen

Anmerkung: Die hervorgehobenen Gemeinden kooperieren mit wenigstens einer weiteren Gemeinde im jeweiligen Fachgebiet.

Quelle: <http://www.ikz-hessen.de/projekte> (Stand: 17.10.2016). Eigene Darstellung.

Obwohl alle Bundesländer schon vor einigen Jahrzehnten einen Rechtsrahmen für interkommunale Kooperationen geschaffen haben, werden diese in Deutschland noch

vergleichsweise selten genutzt.²³ Zu ihren Effekten ist aus wissenschaftlicher Perspektive bisher auch bemerkenswert wenig bekannt. Zwar geben Bel und Warner (2015) einen umfassenden Überblick über die in der Literatur bisher bekannten Effekte interkommunaler Kooperationen auf die öffentlichen Ausgaben; die zitierte Literatur ist jedoch durchweg nicht kausal interpretierbar, da die endogene Entscheidung, einer Kooperation beizutreten, die geschätzten Effekte von Kooperationen auf die kommunalen Bereitstellungskosten verzerrt.²⁴ Andere Wissenschaftler untersuchen die unterschiedliche Performance von kooperierenden und zusammengeschlossenen Gemeinden deskriptiv.²⁵ Derzeit gibt es nur eine Studie, deren Autoren die Effekte von interkommunalen Kooperationen mit quasi-experimentellen Methoden untersuchen: Ferraresi et al. (2017) dokumentieren für Kooperationen italienischer Gemeinden signifikante und permanente Einspareffekte im Bereich öffentlicher Ausgaben. Sie stellen keinerlei Verschlechterung des öffentlichen Leistungsniveaus fest.

Es besteht ein zunehmender Bedarf an Analysen der kausalen Effekte von interkommunalen Kooperationen, um evidenzbasierte Empfehlungen zu ermöglichen. Für Deutschland setzt dies jedoch voraus, dass die interkommunale Zusammenarbeit transparenter wird und dass administrative Daten verfügbar sind.

4.2 Funktionalreformen

Eine weitere Option ist die vertikale Neuordnung öffentlicher Aufgaben. Wenn zum Beispiel die Bevölkerungszahl in einem Landkreis schrumpft, sodass er in einzelnen hochspezialisierten Aufgaben nicht mehr die erforderliche kritische Masse erreicht, um eine öffentliche Leistung in einer hinreichenden Qualität zu erbringen, dann wäre eine Verschiebung dieser Aufgabe auf eine höhere Ebene denkbar, sofern diese die entsprechenden Leistungen effizienter erbringen kann. In zahlreichen Bundesländern bestehen in Form von Regierungspräsidien, Landesverwaltungsämtern und spezialisierten Landesämtern überörtliche Verwaltungen unterhalb der Ministerialebene, auf die

²³ Eine Vielzahl von – durchweg nicht kausal interpretierbaren – Studien sind den Motiven einzelner Kommunen gewidmet, in Kooperationen zusammenzuarbeiten. Insbesondere kleine Gemeinden in schwieriger Haushaltsslage haben Anreize, Kooperationen einzugehen (Bel et al. 2011, Blaeschke 2014). Außerdem weisen die Ergebnisse von Di Porto et al. (2017) auf ein Nachahmungsverhalten hin: Die Wahrscheinlichkeit einer eigenen Kooperation in einer Kommune steigt, wenn Nachbargemeinden bereits entsprechende Erfahrungen gesammelt haben.

²⁴ Ein aktuelles Beispiel ist die Studie von Frère et al. (2014); die Autoren finden keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Kooperationen und dem Ausgabeniveau in französischen Kommunen.

²⁵ Haug (2013) findet keine signifikanten Unterschiede in der technischen Effizienz von Verwaltungsgemeinschaften – als spezifische Form vertikaler Kooperation – gegenüber zentralisierten Einheitsgemeinden. Schließlich zeigen Michelsen et al. (2014), dass in Verwaltungsgemeinschaften eine höhere Wahlbeteiligung zu beobachten ist 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 3). Allers und van Ommeren (2016) weisen in diesem Zusammenhang für die Niederlande höhere Zinsausgaben im Fall von Gemeinden aus, die eine interkommunale Kooperation eingehen. Weil hier vorab ein Selektionsmechanismus – die Zuweisung in die eine oder andere institutionelle Form – am Werk ist, lassen sich die Ergebnisse dieser Studien jedoch nicht kausal interpretieren.

diese Aufgaben übertragen werden könnten. Ein ähnliches Vorgehen wäre beispielsweise für die Aufgabenverteilung zwischen Gemeinden und Landkreisen denkbar. Auf diese Weise ließen sich einzelne staatliche Aufgaben auch ohne Neuzuschnitte der Gebietskörperschaften effizienter erfüllen. Hämäläinen und Moision (2015) zeigen mithilfe der Methode der synthetischen Kontrollgruppe, dass die Einführung einer zusätzlichen übergeordneten kommunalen Ebene nicht notwendigerweise mit höheren Kosten für die öffentlichen Haushalte verbunden sein muss.

4.3 Verwaltungsmodernisierung

Abschließend seien noch zwei weitere Instrumente der Verwaltungsmodernisierung erwähnt, die bisher eine nur untergeordnete Rolle spielen, obwohl sie auf ähnliche Ziele gerichtet sind wie Gebietsreformen. Erstens könnten Verwaltungsleistungen in Zukunft verstärkt über zentrale elektronische Plattformen angeboten werden. Eine vollständig zentrale elektronische Abwicklung einzelner spezialisierter Aufgaben könnte dann eine Verschiebung von Aufgaben an höhere Ebenen nahelegen, zum Beispiel ein zentrales Landesverwaltungsamt.

Zweitens könnten Landesregierungen durch regelmäßige, öffentlich zugängliche Benchmarks, Befragungen sowie „Best-Practice“-Konferenzen den Austausch von Wissen und guter Praxiserfahrung zwischen den Gemeinden und Landkreisen befördern und politische Anreize schaffen, die Verwaltung effizient zu gestalten²⁶. Damit ließe sich einerseits der interkommunale Wettbewerb stärken, weil die politischen Entscheidungen auf kommunaler Ebene transparenter würden (Besley und Case 1995). Andererseits können Benchmarks auch Anpassungs- und Lernprozesse in Gang setzen, die insbesondere für kleine Gemeinden mit geringer Verwaltungskapazität von Interesse sind. Benchmarks werden bisher nur in wenigen Fällen als Instrument der kommunalen Verwaltungsmodernisierung genutzt. Auch zur Wirksamkeit dieser Instrumente besteht ein erheblicher Bedarf an wissenschaftlicher Evidenz.

5 Schlussfolgerungen

Gebietsreformen sollen Effizienz- und Einsparpotentiale der kommunalen Verwaltung heben. In diesem Beitrag haben wir gezeigt, dass die moderne empirische Literatur nur in wenigen Fällen eine solche Wirkung belegen kann. Eine zunehmende Zahl von Studien zeigt hingegen unbeabsichtigte Nebenwirkungen wie eine sinkende Wahlbeteiligung der Bürger und steigende Stimmanteile für rechtspopulistische Parteien. Gebietsreformen können außerdem damit einhergehen, dass die Ungleichheit im wirtschaftlichen Wachstum innerhalb der neu gebildeten Gemeinden wächst.

²⁶ In Analogie zu Art. 91d Grundgesetz, wonach „Bund und Länder [...] zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen“ können.

Dies ist für den Umgang der Politik mit dem demografischen Wandel in Deutschland von großer Bedeutung. Die Ergebnisse aus den Studien, die wir hier betrachtet haben, deuten darauf hin, dass Skaleneffekte durch Gemeindevergrößerungen in der öffentlichen Verwaltung eine untergeordnete Rolle spielen und dass sich das Haushaltsvolumen üblicherweise proportional zur Einwohnerzahl entwickelt. Vergrößerte Gebietsstrukturen laufen insofern weitgehend ins Leere, wenn das Ziel darin besteht, einem voraussichtlichen Bevölkerungsschwund entgegenzuwirken. Kleinere Einheiten bieten überdies den Vorteil, dass man flexibel auf unterschiedliche demografische Entwicklungen einzugehen vermag. Außerdem bieten sie niedrigere Hürden für die politische Partizipation der Bürger.

Die zunehmende Komplexität im Verwaltungshandeln sowie der steigende Mangel an Fachkräften im öffentlichen Dienst sprechen indes punktuell für größere Einheiten in einzelnen Aufgabenfeldern. Interkommunale Kooperationen, die je nach Bedarf gebildet und wieder gelöst werden können, bieten eine geeignete institutionelle Basis dafür. Ob sie jedoch auch die Ziele erreichen können, die man sich gesetzt hat, ist bisher weitgehend unbekannt. Ihre Effekte sind wissenschaftlich unzureichend dokumentiert und erforscht. Hier besteht – wie auch für andere alternative Instrumente wie zum Beispiel Benchmarks – ein systematischer umfassender Forschungsbedarf. Hier sind weitere Fortschritte möglich, damit es gelingen kann, den kommunalpolitischen Rechtsrahmen evidenzbasiert um geeignete Instrumente zu ergänzen.

Literaturverzeichnis

- Abadie, A., A. Diamond und J. Hainmueller (2015), Comparative politics and the synthetic control method, *American Journal of Political Science* 59(2), S. 495–510.
- Allers, M.A. und B. van Ommeren (2016), Intermunicipal cooperation, municipal amalgamation and the price of credit, *Local Government Studies* 42(5), S. 717–38.
- 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(4), S. 659–82.
- Andini, M., A. Dalmazzo, 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., S. Heblich und D.M. Sturm (2013), The impact of public employment: Evidence from Bonn, ERSA conference papers, Nr. 13p731, European Regional Science Association.

- Bel, G. und M.E. Warner (2015), Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence, *Public Administration* 93(1), S. 52–67.
- Bel, G., X. Fageda und M. Mur (2011), Why do municipalities cooperate to provide local public services? An empirical analysis, *Local Government Studies* 39(3), S. 435–54.
- Bergholz, C. und I. Bischoff (2015), Citizens' preferences for inter-municipal cooperation in rural areas: Evidence from a survey in three Hessian counties, Philipps-Universität Marburg, Volkswirtschaftliche Abteilung.
- Besley, T. und A. Case (1995), Incumbent behavior: Vote-seeking, tax-setting, and yardstick competition, *American Economic Review* 85(1), S. 25–45.
- Bhatti, Y., M. Gørtz und L.H. Pedersen (2015), The causal effect of profound organizational change when job insecurity is low: A quasi-experiment analyzing municipal mergers, *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(4), S. 1185–220.
- Bischoff, I., C. Bergholz 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 Nr. 14-2014.
- Blaeschke, F. und P. Haug (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 F. Rösel (2017), Gebietsreformen: Hoffnungen, Risiken und Alternativen, ifo Working Paper Nr. 234, München.
- Blesse, S. und T. Baskaran (2016), Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state, *Regional Science and Urban Economics* 59(C), S. 54–74.
- Blom-Hansen, J. (2010), Municipal amalgamations and common pool problems: The Danish local government reform in 2007, *Scandinavian Political Studies* 33(1), S. 51–73.
- 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(4), S. 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* 110(4), S. 812–31.
- Blume, L. und T. Blume (2007), The economic effects of local authority mergers: Empirical evidence for German city regions, *Annals of Regional Science* 41(3), S. 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.
- Boyle, R. (2016), Re-shaping local government – Overview of selected international experience with local government reorganisation, mergers, amalgamation and co-ordination, Institute for Public Administration, Local Government Research Series 10, Dublin.
- Cancela, J. und B. Geys (2016), Explaining voter turnout: A meta-analysis of national and subnational elections, *Electoral Studies* 42(2), S. 264–75.
- Cobban, T.W. (2017), Bigger is better: Reducing the cost of local administration by increasing jurisdiction size in Ontario, Canada, 1995–2010, *Urban Affairs Review*, im Erscheinen.
- Dahl, R.A. und E.R. Tufte (1973), *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- Di Porto, E., A. Parenti, S. Paty und Z. Abidi (2017), Local government cooperation at work: A control function approach, *Journal of Economic Geography* 17(2), S. 435–63.
- Egger, P., M. Köthenburger und G. Lomeau (2017), Municipal mergers and local activity: Evidence from Germany, unveröffentlichtes Manuskript, Stand: Mai 2017.
- Ferraresi, M., G. Migali und L. Rizzo (2017), Does inter-municipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian Municipal Unions, unveröffentlichtes Manuskript.
- Foged, S.K. (2016), The relationship between population size and contracting out public services: Evidence from a quasi-experiment in Danish municipalities, *Urban Affairs Review* 52(3), S. 348–90.
- Frère, Q., M. Leprince und S. Paty (2014), The impact of intermunicipal cooperation on local public spending, *Urban Studies* 51(8), S. 1741–60.
- Fritz, B. (2016), The Political Economy of Amalgamation, Evidence from a German State, Diss., 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.
- Gordon, N. und B. Knight (2008), The effects of school district consolidation on educational cost and quality, *Public Finance Review* 36(4), S. 408–30.
- Grossman, G., J.H. Pierskalla und E.B. Dean (2017), Government fragmentation and public goods provision, *Journal of Politics* 79(3), S. 823–40.
- 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.
- 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(4), S. 593–604.
- Hanes, N. (2015), Amalgamation impacts on local public expenditures in Sweden, *Local Government Studies* 41(1), S. 63–77.
- Hansen, S. (2013a), Polity size and local political trust: A quasi-experiment using municipal mergers in Denmark, *Scandinavian Political Studies* 36(1), S. 43–66.
- Hansen, S. (2013b), Free-riding and mitigation by future political representation, Paper für die XXII. Nordiske Kommunalforskerkonference, Åbo, Finnland.
- Hansen, S. (2014), Common pool size and project size: An empirical test on expenditures using Danish municipal mergers, *Public Choice* 159(1–2), S. 3–25.
- Hansen, S. (2015), The democratic costs of size: How increasing size affects citizen satisfaction with local government, *Political Studies* 63(2), S. 373–89.
- Hansen, S., K. Houlberg und L. Pedersen (2014), Do municipal mergers improve fiscal outcomes?, *Scandinavian Political Studies* 37(2), S. 196–214.
- Harjunen, O., T. Saarimaa und J. Tukiainen (2017), Regional distribution of political power and effects of municipal mergers, unveröffentlichtes Manuskript.
- Haug, P. (2013), Gemeindegröße, Verwaltungsform und Effizienz der kommunalen Leistungserstellung – Das Beispiel Sachsen-Anhalt, *Raumforschung und Raumordnung* 71(4), S. 307–27.
- Heider, B., A. Kauffmann und M.T. Rosenfeld (2017), Does administrative status matter for urban growth? Evidence from present and former county capitals in East Germany, *Growth and Change*, im Erscheinen.
- Henkel, G. (2016), *Rettet das Dorf!*, München, dtv Verlag.

- Hesse, J.J. (2015), Auswirkungen der Landkreisneuordnung, Beobachtungsauftrag nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 18.08.2011, Abschlussbericht (2014/2015), zugleich: LT-Drs-7-71 (MV), Berlin.
- Hesse, J.J. und A. Götz (2009), *Der finanzielle Ertrag einer Verwaltungsreform, Methodische Grundlagen zur Ermittlung von Fusions- und Kooperationsrenditen*, Baden-Baden, Nomos.
- Hinnerich, B.T. (2009), Do merging local governments free ride on their counterparts when facing boundary reform?, *Journal of Public Economics* 93(5–6), S. 721–28.
- Hirota, H. und H. Yunoue (2017), Evaluation of the fiscal effect on municipal mergers: Quasi-experimental evidence from Japanese municipal data, *Regional Science and Urban Economics* 66(C), S. 132–49.
- Holzer, M., J. Fry, E. Charbonneau, G. von Ryzin, T. Wang 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.
- Jordahl, H. und C.Y. Liang (2010), Merged municipalities, higher debt: On free-riding and the common pool problem, *Public Choice* 143(1–2), S. 157–72.
- Kauder, B. (2016), Incorporation of municipalities and population growth – A propensity score matching approach, *Papers in Regional Science* 95(3), S. 539–54.
- Kjaer, U. und R. Klemmensen (2012), What are the local political costs of centrally determined reforms of local government?, *Local Government Studies* 41(1), S. 100–18.
- Koch, P. und P. Rochat (2017), The Effects of Local Government Consolidation on Turnout: Evidence from a Quasi-Experiment in Switzerland, *Swiss Political Science Review* 23(3), S. 215–230.
- Kugler, F., G. Schwerdt und L. Wößmann (2014), Ökonometrische Methoden zur Evaluierung kausaler Effekte der Wirtschaftspolitik, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15(2), S. 105–32.
- Kuhlmann, S., M. Seyfried und J. Siegel (2017), Wirkungen von Gebietsreformen, Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Inneren und für Kommunales des Landes Brandenburg, Potsdam.
- 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), S. 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(2), S. 238–58.
- Lima, R. und S. Neto (2017), Secession of municipalities and economies of scale: Evidence from Brazil, *Journal of Regional Science*, im Erscheinen.
- Lüchinger, S. und A. Stutzer (2002), Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung: Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen, *Swiss Political Science Review* 8(1), S. 27–50.
- Michelsen, C., P. Boenisch und B. Geys (2014), (De)centralization and voter turnout: theory and evidence from German municipalities, *Public Choice* 159(3–4), S. 469–83.
- Moisio, A. und R. Uusitalo (2013), The impact of municipality mergers on local public expenditures in Finland, *Public Finance and Management* 13(3), S. 148–66.
- Nakazawa, K. (2016), Amalgamation, free-rider behavior, and regulation, *International Tax and Public Finance* 23(5), S. 812–33.
- Narbón-Perpiñá, I. und K. De Witte (2017), Local governments' efficiency: A systematic literature review – part II, *International Transactions in Operational Research*, im Erscheinen.
- Nelson, M.A. (1992), Municipal amalgamation and the growth of the local public sector in Sweden, *Journal of Regional Science* 32(1), S. 39–53.
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Pickering, S., S. Tanaka und K. Yamada (2016), The impact of municipal mergers on local public spending: Evidence from remote-sensing data, unveröffentlichtes Manuskript.
- Rainer, H., A. Fichtl und T. Hener (2017), Familienpolitik in Deutschland: Kausale Evaluationsstudien und ausgewählte Ergebnisse, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18(2), S. 117–31.
- Reingewertz, Y. (2012), Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel, *Journal of Urban Economics* 72(2–3), S. 240–51.
- Rösel, F. (2017), Do mergers of large local governments reduce expenditures? Evidence from Germany using the synthetic control method, *European Journal of Political Economy* 50(), S. 22–36.

- Rösel, F. (2016b), Die politischen Kosten von Gebietsreformen, *ifo Dresden berichtet* 23(1), S. 21–25.
- Rösel, F. (2016c), Gibt es Einspareffekte durch Kreisgebietsreformen? Evidenz aus Ostdeutschland, *ifo Schnelldienst* 69(22), S. 26–33.
- Rösel, F. (2017a), Gebietsreformen als Mittel zur Sanierung der öffentlichen Haushalte? Erfahrungen aus mehreren Bundesländern, *Die Gemeinde* 69(4), S. 115–18.
- Rösel, F. (2017b), Mehr Populismus durch Gebietsreformen?, *Ländlicher Raum* 68(2), S. 38–39.
- Rösel, F. und J. Sonnenburg (2016), Politisch abgehängt? Kreisgebietsreform und AfD-Wahlergebnis in Mecklenburg-Vorpommern, *ifo Dresden berichtet* 23(6), S. 6–13.
- Rosenfeld, M.T., W. Kluth, P. Haug, G. Heimpold, C. Michelsen 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(4), S. 438–63.
- Saarimaa, T. und J. Tukiainen (2015), Common pool problems in voluntary municipal mergers, *European Journal of Political Economy* 38(C), S. 140–52.
- Saarimaa, T. und J. Tukiainen (2016), Local representation and strategic voting: Evidence from electoral boundary reforms, *European Journal of Political Economy* 41(C), S. 31–45.
- Sandsør, A., T. Falch und B. Strøm (2017), Local government mergers and school quality, unveröffentlichtes Manuskript, Stand: Juli 2017.
- Schaap, L. und N. Karsten (2016), Evaluating municipal mergers' effects: A review of amalgamation studies in the Netherlands, Paper für die PSA Conference, Brighton.
- Scharfe, S. (2006), Fiskalische Einsparpotentiale einer Kreisstrukturereform in Sachsen-Anhalt, *Wirtschaft im Wandel* 12(5), S. 153–56.
- Seabright, P. (1996), Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model, *European Economic Review* 40(1), S. 61–89.
- 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.

- Steiner, R. und C. Kaiser (2017), Effects of amalgamations: Evidence from Swiss municipalities, *Public Management Review* 19(2), S. 232–52.
- 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.
- Swianiewicz, P. und J. Łukomska (2016), Does size matter? The impact of territorial fragmentation/consolidation on performance of local governments, 2nd International Scientific Conference GEOBALCANICA 2016.
- Tiebout, C. (1956), A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy* 64(5), S. 416–24.
- Treisman, D. (2007), *The Architecture of Government, Rethinking Political Decentralization*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Van Houwelingen, P. (2017), Political participation and municipal population size: A meta-study, *Local Government Studies* 43(3), S. 408–28.
- Westphal, V.-G., T. Glapiak und F. Schrandt (2013), Personalwirtschaftliche Anpassungspotenziale im Fall der Reduzierung der Anzahl der Landkreise in Brandenburg, *Verwaltung und Management* 19(5), S. 237–44.
- Williamson, O. (1967), Hierarchical control and optimum firm size, *Journal of Political Economy* 75(2), S. 123–38.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013), Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels im föderativen System, Gutachten 01/2013, Berlin.