

Old, Jonathan; Rösel, Felix

Article

Sparprojekt oder Milchmädchenrechnung? Die finanziellen Effekte eines Bundeslandes „Mitteldeutschland“

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Old, Jonathan; Rösel, Felix (2018) : Sparprojekt oder Milchmädchenrechnung? Die finanziellen Effekte eines Bundeslandes „Mitteldeutschland“, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 25, Iss. 02, pp. 12-17

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/181168>

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.

Jonathan Old und Felix Rösel*

Sparprojekt oder Milchmädchenrechnung? Die finanziellen Effekte eines Bundeslandes „Mitteldeutschland“

In diesem Beitrag zeigen wir, dass die Fusion der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zu einem Bundesland „Mitteldeutschland“ kaum Einsparungen erbringen würde. Eine Fusion würde weniger als 0,1 % der Landesausgaben (rund 2,90 Euro je Einwohner und Jahr) einsparen. Dies liegt daran, dass die überhaupt „einsparbaren“ Ausgabeposten (z. B. Ministerpräsidenten, Landtagsabgeordnete, Verfassungsgerichte) nur einen sehr kleinen Teil des Gesamthaushalts der Länder ausmachen. Der weit überragende Teil der Ausgaben der Länder – Aufwendungen für Lehrer, Justiz, Polizei und Kommunen – wäre von einer Fusion nicht berührt.

EINLEITUNG

Immer wieder wird die Fusion von Bundesländern diskutiert. Befürworter von Fusionen führen damit zumeist die Möglichkeit größerer Einsparungen als Argument an. Eine geplante Fusion von Berlin und Brandenburg scheiterte im Jahr 1996 allerdings am verpflichtenden Volksentscheid. Die Bildung eines Nordstaats aus den Ländern Hamburg und Schleswig-Holstein wurde in der Vergangenheit intensiv, aber letztlich bisher ohne politische Folgen diskutiert.

Auch in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen wird immer wieder die Fusion der drei Länder zu einem Bundeslandes „Mitteldeutschland“ gefordert. Im Jahr 2005 sprachen sich zum Beispiel die Oberbürgermeister von Leipzig und Halle für eine Fusion aus. Der langjährige Vize-Ministerpräsident und Finanzminister von Sachsen-Anhalt, Jens Bullerjahn, unterstützte regelmäßig diesen Vorschlag. Im Jahr 2013 thematisierte auch der Ministerpräsident von Sachsen-Anhalt, Reiner Haseloff, eine mögliche Fusion der drei Länder, stieß jedoch auf Ablehnung bei seinen Amtskollegen aus Sachsen und Thüringen. 2014 erreichten die Forderungen zur Zusammenlegung der Länder eine neue Qualität, als Bernward Rothe, SPD-Landtagsabgeordneter in Sachsen-Anhalt, durch eine Unterschriftensammlung einen Antrag auf ein Volksbegehren initiierte. Auch nachdem der Antrag vom zuständigen Bundesinnenministerium abgelehnt wurde und Rothe im Jahr 2016 aus dem Landtag Sachsen-Anhalts ausschied, wird das Thema weiterhin öffentlich diskutiert.

In diesem Beitrag widmen wir uns deshalb der Frage, welche fiskalischen Effekte die Fusion der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zu einem Bundesland „Mitteldeutschland“ haben würde. Wir vergleichen dabei die heutigen Pro-Kopf-Ausgaben der drei Länder mit den Pro-Kopf-Ausgaben des Landes Niedersachsen, das in Einwohnerzahl und -dichte etwa einem potenziellen Bundesland „Mitteldeutschland“ entspricht.

Unsere Ergebnisse zeigen, dass die Fusion der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen kaum Einsparungen

bringen würde: Eine Fusion könnte 0,07 % der zusammerechneten heutigen drei Landeshaushalte oder rund 2,90 Euro je Einwohner und Jahr einsparen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Ausgaben mit Einsparpotenzial (z. B. Ministerpräsident, Ministerien, Landtagsabgeordnete) einen äußerst geringen Anteil am Landeshaushalt ausmachen. Der Hauptteil der Landesausgaben entfällt auf Polizei, Lehrer und den kommunalen Finanzausgleich; Einsparungen sind hier durch eine Länderfusion nicht zu erwarten. Die Bildung eines Bundeslandes „Mitteldeutschland“ würde zumindest ausgabeseitig daher kaum Wirkungen entfalten, ginge aber mit erheblichen Umstellungsproblemen und möglichen politischen Nebenwirkungen einher.

BISHERIGE STUDIEN ZU LÄNDERFUSIONEN

Das Grundgesetz sieht mit Art. 29 an prominenter Stelle die Möglichkeit zur Neuordnung der föderalen Gebietsstrukturen in Deutschland vor (siehe Infobox 1). Seit Bestehen der Bundesrepublik wird daher diskutiert, ob eine solche Neuordnung im Rahmen von Gebiets- und Strukturreformen zu Effizienzverbesserungen bzw. Ausgabensenkungen führen kann. Nach 1949 kam es bisher mit der Bildung des Landes Baden-Württemberg im Jahr 1952 nur in einem einzigen Fall zu einer substanziellen Territorialreform auf Ebene der Länder. Evaluationsstudien zu den kausalen Wirkungen von Länderfusionen liegen daher nicht vor; gut erforscht sind hingegen inzwischen kommunale Gebietsreformen (Blesse und Rösel 2017). Dennoch wurden einzelne politische und finanzwissenschaftliche Studien vorgelegt, die die fiskalischen Folgen einer Zusammenlegung von Bundesländern zumindest ex-ante abschätzen, jedoch auf einer Vielzahl von nicht näher belegten Annahmen beruhen.

* Jonathan Old war zum Zeitpunkt der Erstellung des Artikels Praktikant, Dr. Felix Rösel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Infobox 1: Wie würde eine Länderfusion ablaufen?

Die gesetzliche Grundlage für alle Neugliederungen des Bundesgebiets findet sich in Art. 29 des Grundgesetzes. Jede Neugliederung, worunter neben Fusionen auch Aufspaltungen oder Neuordnungen von Landesteilen zu zählen sind, soll eine effektive Aufgabenerfüllung der Länder gewährleisten. In jedem Fall sind hierbei kulturelle Gemeinsamkeiten, Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung sowie wirtschaftliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Neugliederungen bedürfen grundsätzlich eines Bundesgesetzes sowie der Zustimmung durch Volksentscheid. Die Initiative kann hierbei auch vom Volk selbst ausgehen. Der vom sachsen-anhaltinischen SPD-Landtagsabgeordneten Bernward Rothe im Jahr 2014 initiierte Antrag auf Volksbegehren nimmt auf Art. 29 Abs. 4 GG Bezug. Danach verpflichtet ein Volksbegehren durch mindestens ein Zehntel der Wahlberechtigten in einem „zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraum, dessen Teile in mehreren Ländern liegen und der mindestens eine Million Einwohner hat“, zu einem entsprechenden Bundesgesetz innerhalb von zwei Jahren oder einer Volksbefragung. Der Antrag zum „Volksbegehren Mitteldeutschland“ betrachtete die Städte Halle (Saale) und Leipzig und die angrenzenden Landkreise Leipzig, Nordsachsen und Saalekreis als einen solchen Siedlungs- und Wirtschaftsraum. Diese Ansicht wurde vom zuständigen Bundesinnenministerium nicht geteilt. Der Antrag wurde daher abgelehnt.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

Geppert (1999) vermutet, dass bei etlichen Ausgaben der Länder positive Skalenerträge bestehen, die durch eine Vergrößerung der Bundesländer genutzt werden könnten. Auf der anderen Seite existieren auch Wettbewerbseffekte, da mehrere kleine Länder besser auf regionale Präferenzen eingehen und mit verschiedenen Politikstrategien experimentieren können. Auf Basis seiner Annahme hoher Skaleneffekte ermittelt Geppert (1999) ein Einsparpotenzial von 7,5 % des Gesamthaushaltes.

Büttner et al. (2004) schätzen für 40 Aufgabenbereiche mit einem Regressionsmodell, wie die Ausgaben der Länder statistisch mit der Bevölkerungsgröße und Bevölkerungsdichte zusammenhängen. Die Autoren finden, dass eine Verdopplung der Bevölkerungsgröße eines Landes zu 4 % geringeren Ausgaben führen würde. Besonders hohe Einsparpotenziale ermitteln Büttner et al. (2004) für die Politikfelder politische Führung, Gesundheit, Sozialausgaben und regionale Entwicklung. Die theoretische Fundierung möglicher Skaleneffekte auf diesen Feldern sowie die kausale Wirkungsrichtung der Regressionsanalysen bleiben jedoch unklar.

Neben den Studien von Geppert (1999) und Büttner et al. (2004) bestehen auch etliche Fallstudien zu konkreten Neugliederungsvorschlägen. Döring et al. (1995) untersuchen die Potenziale einer Vereinigung der Länder Berlin und Brandenburg. Der Personalbesatz im öffentlichen Dienst Berlins in den 1990er Jahren lag weit über dem Bundesdurchschnitt. Die Autoren nehmen daher an, dass eine Fusion die Größe des

öffentlichen Dienstes je Einwohner auf das Niveau westdeutscher Großstädte reduzieren würde. Durch diese Maßnahme ergibt sich rechnerisch ein Einsparpotenzial von 2,5 % des damaligen Berliner Landeshaushaltes. Unklar bleibt jedoch, weshalb hierzu eine Fusion der ohnehin mit Abstand größten deutschen Stadt mit dem Land Brandenburg notwendig und warum eine Reduktion des Personals im öffentlichen Dienst nicht innerhalb der bestehenden Ländergrenzen möglich sein sollte.

Zur Bildung eines „Nordstaates“ aus den Ländern Hamburg und Schleswig-Holstein existieren zwei Fallstudien. Büttner und Hauptmeier (2006) schätzen auf Basis von Regressionsanalysen, dass Einsparungen in Höhe von 4 % der Ausgaben auf Länderebene realisierbar sein könnten. Wie bereits bei Büttner et al. (2004) handelt es sich jedoch um rein rechnerische Einspareffekte, da die Autoren den kausalen Zusammenhang von Ausgaben und Einwohnerzahl nicht prüfen können. Lammers (2006) betrachtet ebenfalls das Fallbeispiel „Nordstaat“, untersucht jedoch nur die Ebene der politischen Führung, da der Autor insbesondere in diesem Bereich Einsparpotenziale vermutet. Der Autor zeigt, dass im Bereich der politischen Führung rein rechnerisch die Pro-Kopf-Ausgaben mit der Einwohnerzahl eines Bundeslandes sinken. Für eine mögliche Fusion von Schleswig-Holstein mit Hamburg schätzt Lammert ein Einsparpotenzial auf 0,5 % der bereinigten Gesamtausgaben und liegt damit deutlich unter den Ergebnissen aller anderen Studien.

METHODIK

Wir wollen im Folgenden versuchen, das Potenzial für Einsparungen durch die Zusammenlegung der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen abzuschätzen. Dazu müssen wir auf Haushaltsstatistiken und die Rechnungsergebnisse der drei Länder für das Jahr 2011 zurückgreifen, da keine aktuelleren Daten zum Gesamthaushalt zur Verfügung stehen. Wir summieren die Haushaltsergebnisse der drei Bundesländer auf, hierdurch ergibt sich das Bundesland „Mitteldeutschland“. Interessanterweise ergibt sich hierbei, dass das neu entstehende Bundesland in etwa der Bevölkerungszahl und -dichte des Landes Niedersachsen entspräche (vgl. Tab. 1 sowie die Karte in Abb. 1). Wir werden im Folgenden daher das Land Niedersachsen als Vergleichspunkt heranziehen, um beispielsweise die Ausgaben für das künftige Landesparlament oder die Landesregierung eines Bundeslandes „Mitteldeutschland“ abzuschätzen.

Tabelle 1 zeigt jedoch auch, dass zwischen „Mitteldeutschland“ und Niedersachsen erhebliche soziodemographische Unterschiede bestehen. So war 2011 die Arbeitslosenquote in „Mitteldeutschland“ mit rund 9,1 % etwa doppelt so hoch wie in Niedersachsen mit 5,5 %. Das niedersächsische Bruttoinlandsprodukt je Einwohner lag deutlich oberhalb des „mitteldeutschen“. Aufgrund der strukturell bedingt höheren Sozialausgaben sowie der 2011 noch deutlich stärker ausgeprägten Finanztransfers im Rahmen des „Aufbau Ost“ lagen die Ausgaben in „Mitteldeutschland“ oberhalb des Niveaus von Niedersachsen. Unklar wäre das politische Gewicht von „Mitteldeutschland“ im föderalen System Deutschlands: Nach dem derzeitigen Berechnungs-

schlüssel der Stimmen für den Bundesrat würde „Mitteldeutschland“ zusammen sechs Stimmen erhalten und damit nur die Hälfte der Stimmen, die die Fusionspartner heute auf sich vereinigen (12).

Tab. 1
Niedersachsen und „Mitteldeutschland“ im Vergleich (Jahr 2011)

	Niedersachsen (NI)	„Mitteldeutschland“ (MI)
Einwohner	7,918 Mill.	8,720 Mill.
Fläche	47 593 km ²	55 103 km ²
Einwohnerdichte (Einwohner/km ²)	166,4	158,2
Arbeitslosenquote	5,5 %	9,1 %
Bruttoinlandsprodukt (nominal)	235,9 Mrd. €	202,5 Mrd. €
Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (nominal)	30 327 €	23 743 €
Bereinigte Ausgaben (Land)	26,3 Mrd. €	36,0 Mrd. €
Bereinigte Ausgaben (Land und Kommunen)	36,8 Mrd. €	44,0 Mrd. €
Stimmen im Bundesrat	6	6 (bisher: 12)

Anmerkung: „Mitteldeutschland“ ist die Summe der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Die (hypothetischen) Stimmen im Bundesrat für „Mitteldeutschland“ errechnen sich aus Art. 51 Abs. 2 GG.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

Abb. 1
„Mitteldeutschland“ und Niedersachsen



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Unserer Analyse stellen wir folgende Vorüberlegung voran: In manchen Aufgabenbereichen sind durch Länderfusionen Einspareffekte theoretisch denkbar. Im Bereich der politischen Führung sind beispielsweise durch die Zusammenlegung von Parlamenten, Landesregierungen und Rechnungshöfen Einsparungen plausibel. So wird nach einer Fusion beispielsweise nur noch einer statt drei Ministerpräsidenten benötigt. In anderen Bereichen sind Einsparungen durch Fusionen bereits theoretisch so gut wie ausgeschlossen: Beispielsweise fällt ein Großteil der Ausgaben für Justiz auf der operativen

Ebene (also an den einzelnen Gerichten) an, die von einer Länderzusammenlegung kaum betroffen wären. Ein großer Teil der Ausgaben fällt insofern in Bereichen an, wo die Kosten der Bereitstellung proportional zur Einwohnerzahl, Landesfläche oder anderen Bedarfsindikatoren verlaufen: Bildungsausgaben sind vor allem Ausgaben für Lehrer, Ausgaben der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vor allem für Polizisten. Nennenswerte Einsparungen sind hier allein schon aufgrund der Natur der Ausgaben nicht zu erwarten. In einem ersten Schritt prüfen wir daher, ob in bestimmten Ausgabebereichen überhaupt Einsparungen möglich sind.

In einem zweiten Schritt ziehen wir dann die Pro-Kopf-Ausgaben unseres Vergleichslandes Niedersachsen heran. Wir gehen davon aus, dass die Pro-Kopf-Ausgaben „Mitteldeutschlands“ in bestimmten Aufgabenbereichen auf das Niveau von Niedersachsen reduziert werden können, da Niedersachsen in Bevölkerungsgröße und -dichte etwa dem Land „Mitteldeutschland“ entspricht. Dies gilt natürlich nur für Aufgabenbereiche, in denen die Pro-Kopf-Ausgaben Niedersachsens auch tatsächlich niedriger sind als die durchschnittlichen heutigen Pro-Kopf-Ausgaben der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Besonders relevant dürfte hierbei der Bereich der politischen Führung mit den Aufwendungen für Abgeordnete und die Bezüge der Minister und Ministerpräsidenten sein. Weitere denkbare Bereiche sind Informationswesen und Statistischer Dienst, also vor allem Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und die statistischen Landesämter, und die Landesverfassungsgerichte. Wir betrachten ebenfalls weitere anfallende Ausgaben im Bereich der politischen Führung und der Inneren Verwaltung.

In einem dritten Schritt führen wir beide vorangegangenen Überlegungen zusammen. Wir ermitteln erstens, in welchen Aufgabenbereichen Einsparungen sowohl theoretisch möglich sind als auch zweitens die Pro-Kopf-Ausgaben der heutigen Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen höher sind als die Pro-Kopf-Ausgaben Niedersachsens. Die Differenz der Pro-Kopf-Ausgaben Niedersachsens und der heutigen Ausgaben der mitteldeutschen Länder entspricht den potenziellen Einsparmöglichkeiten.

Die meisten bisherigen Studien gehen auch auf regionalwirtschaftliche Effekte ein, die eine Länderfusion nach sich ziehen kann. So können zum Beispiel grenzüberschreitende Fragen durch die Zusammenlegung effizienter gelöst werden. Dieser Effekt wird jedoch empirisch kaum gestützt. Bereits auf nationaler Ebene sind Landesgröße und Wirtschaftskraft nicht systematisch korreliert (Brambl und Felbermayr 2017). Auf kommunaler Ebene kann keine bisher vorgelegte Studie eine kausale Wirkung von Gebietsvergrößerungen auf Steueraufkommen oder Wirtschaftswachstum nachweisen (Blesse und Rösel 2017). Wachstumswirkungen sind insofern unwahrscheinlich, zumindest jedoch hochspekulativ. Wir blenden solche Effekte im Folgenden daher aus und wenden eine „statische Analyse“ auf Basis tatsächlich realisierter Haushaltsergebnisse an.

ERGEBNISSE

Tabelle 2 zeigt unsere Ergebnisse. Ein Großteil der Ausgaben scheidet bereits aus theoretischen Erwägungen für Einspar-

potenziale aus. So ist etwa im Bildungswesen kaum mit Einsparungen zu rechnen, da auch weiterhin die bestehenden Schulen und Hochschulen zu finanzieren sind. Hierauf deutet auch bereits geringe Differenz der heutigen Pro-Kopf-Ausgaben der drei mitteldeutschen Länder und denen Niedersachsens hin. In anderen Bereichen übersteigen zwar die Ausgaben in „Mitteldeutschland“ das Niveau Niedersachsens; die höheren Ausgaben lassen sich bei näherer Betrachtung jedoch nahezu

ausschließlich auf die z. B. im Rahmen des Solidarpaktes berücksichtigten ostdeutschen Sonderbedarfe zurückführen, die auch durch eine Fusion nicht verschwinden. Ein Beispiel ist die nach der Wende persistent höhere Arbeitslosigkeit, die dazu führt, dass in Ostdeutschland mehr Menschen auf Sozialleistungen angewiesen sind. Weiterhin spiegelt sich der im Jahr 2011 noch ausgeprägte „Aufbau Ost“ in den Ausgaben für Infrastruktur, Wohnungsbau und Energie wieder.

Tab. 2

Bereinigte Ausgaben je Einwohner in Euro nach Aufgabenbereichen in Niedersachsen und „Mitteldeutschland“ im Vergleich (2011)

Aufgabenbereiche	Spareffekt möglich?	NI < MI?	NI	MI (tatsächlich)	MI (mit Spareffekt)	Spareffekt je Einwohner
Allgemeine Dienste		+	584,91	613,86	610,98	2,89
<i>Davon:</i>						
Politische Führung u. zentrale Verwaltung			160,7	156,72	153,88	2,83
Aufwendungen für Abgeordnete	+	+	3,37	5,93	3,37	2,56
Bezüge f. Ministerpräsidenten u. Minister	+	+	0,25	0,53	0,25	0,27
Sonstg. politische Führg. u. Innere Verwaltg.	+	-	144,00	142,07	142,07	0
Informationswesen und Statistischer Dienst	+	-	13,08	8,19	8,19	0
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	-	+	190,13	217,54	217,54	0
Rechtsschutz			146,45	157,14	157,08	0,06
Verfassungsgerichte	+	+	0,03	0,08	0,03	0,06
Gerichte, Staatsanwaltschaften	-	+	103,56	120,44	120,44	0
Justizvollzugsanstalten	-	+	24,64	30,84	30,84	0
Weitere	-	-	18,22	5,78	5,78	0
Finanzverwaltung	-	-	87,63	82,47	82,47	0
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschg., Kultur	-	-	1 104,16	1 064,72	1 064,72	0
Soziale Sicherung, Wiedergutmachung	-	+	443,39	688,61	688,61	0
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	-	+	63,36	82,8	82,8	0
Wohng., Raum u. Stadt, Gemeinschaftsdienste	-	+	18,41	87,6	87,6	0
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	-	+	47,59	92,29	92,29	0
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe	-	+	80,65	233,66	233,66	0
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	-	+	140,96	236,7	236,7	0
Vermögen, Finanzwirtschaft, Unternehmen	-	+	809,75	986,89	986,89	0
Summe aller Ausgaben (je Einwohner)			3 293,2	4 087,12	4 084,25	2,89
Summe der Ausgaben/Einsparungen (gesamt in Mrd.)			26,08	35,64	35,61	0,025

Lesehilfe: Die Tabelle zeigt die Pro-Kopf-Ausgaben in Euro im Jahr 2011 in den jeweiligen Aufgabenbereichen. Zur Berechnung der Einsparungen ersetzen wir für die plausiblen Aufgabenbereiche die Pro-Kopf-Ausgaben von „Mitteldeutschland“ (MI) durch die jeweiligen Pro-Kopf-Ausgaben Niedersachsens (NI). Die Summe wird davon ausgehend neu berechnet. Ein „+“ in der zweiten Spalte gibt an, dass Einsparungen möglich sind. Ein „-“ in der dritten Spalte zeigt, in welchen Ausgabenbereichen die Pro-Kopf-Ausgaben von „Mitteldeutschland“ über dem niedersächsischen Niveau liegen.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Im Kern reduzieren sich bereits theoretisch die möglichen Einsparmöglichkeiten auf den Bereich der politischen Führung. Hier liegen mit Ausnahme von nur drei Fällen schon heute die Pro-Kopf-Ausgaben der einzelnen Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unterhalb des Niveaus von Niedersachsen. Die Ausnahmen sind die Diäten für Landtagsabgeordnete, die Bezüge für Minister und den Ministerpräsidenten sowie die Ausgaben für die Verfassungsgerichte. Die Einsparpotenziale durch die Bildung von „Mitteldeutschland“ sind hier allerdings außerordentlich niedrig: Sollten in allen betrachteten Bereichen die Pro-Kopf-Ausgaben auf das Niveau von Niedersachsen reduziert werden können, dann würden pro Einwohner jährlich gerade einmal 2,89 Euro eingespart. Fast 90 % dieser Einsparungen entstehen durch die Reduktion der Zahl der Landtagsabgeordneten. Für Minister und Ministerpräsidenten ist der Einsparbetrag wesentlich geringer (weniger als 0,30 Euro je Einwohner und Jahr) und auch für die Landesverfassungsgerichte minimal (rund 0,05 Euro je Einwohner und Jahr).

Absolut entsprechen die Einsparungen von 2,89 Euro pro Einwohner und Jahr einer Summe von 25 Mill. Euro. Dies wären rund 0,07 % des gesamten Budgets der drei mitteldeutschen Bundesländer im Jahr 2011. Zwei Faktoren tragen zu dieser niedrigen Zahl bei. Erstens machen die Ausgaben für politische Führung mit nur rund 160 Euro je Einwohner und

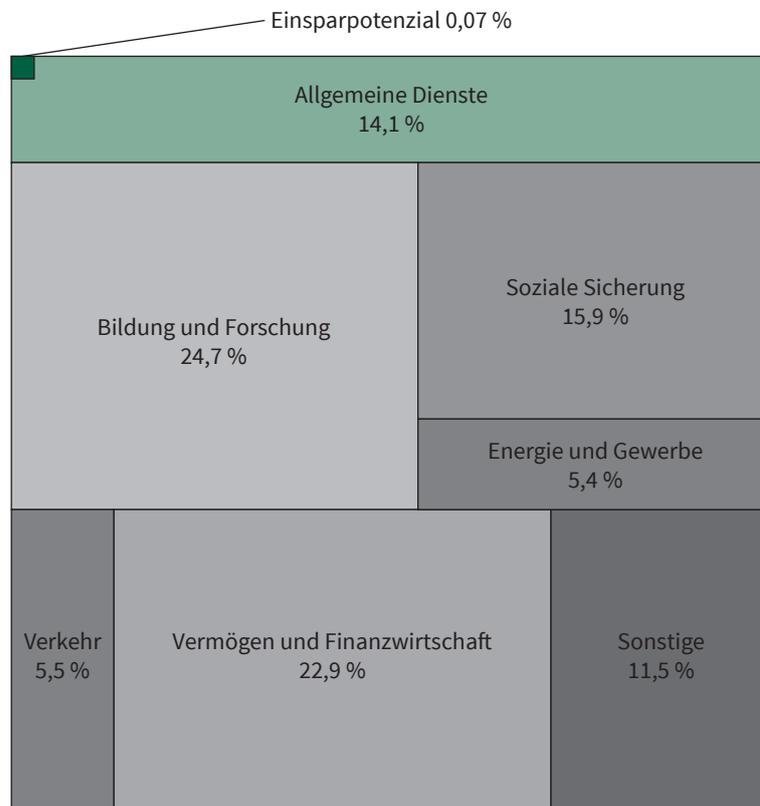
Jahr einen geringen Anteil am Landesbudget aus. Im Vergleich dazu entstehen allein für Polizei, Schulen und Wissenschaft sowie soziale Sicherung jährlich Ausgaben von knapp 2 000 Euro je Einwohner. Zweitens geben die mitteldeutschen Bundesländer in den relevanten Bereichen ohnehin schon vergleichsweise wenig aus. Für den Gesamtbereich der politischen Führung liegen die Ausgaben bereits heute unter niedersächsischem Niveau.

Abbildung 2 illustriert diese Überlegungen nochmals graphisch. Dargestellt sind die Ausgaben der Länder; die Größe der Kästchen ist proportional zum Anteil am Gesamthaushalt gewählt. Potenzielle Einsparungen würden nur einen sehr geringen Teil des zusammengelegten Landesbudgets von „Mitteldeutschland“ ausmachen. In den grau dargestellten Aufgabenbereichen mit den größten Ausgaben erwarten wir keine Einsparungen durch die Länderfusion.

FAZIT

In diesem Beitrag haben wir überschlagsweise gezeigt, dass die Fusion der Länder Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zu einem Bundesland „Mitteldeutschland“ kaum Einsparungen erbringen würde. Wenn in den Bereichen, in denen zumindest theoretisch ein Einsparpotenzial besteht, die Ausgaben auf das Niveau des fast gleich großen Landes Niedersachsen

Abb. 2
Ausgabenstruktur der Landeshaushalte und Einsparpotenzial



Lesehinweis: Die Größe der Flächen ist proportional zum Anteil des Ausgabenbereichs am Gesamtbudget. Den größten Teil der Ausgaben nehmen Bildung und Forschung, soziale Sicherung und Vermögen/Finanzwirtschaft ein.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

gesenkt würden, könnten die mitteldeutschen Bundesländer lediglich 0,07 % ihres Budgets sparen. Dies entspricht weniger als drei Euro pro Einwohner.

Den geringen geschätzten Einsparungen stehen nicht unerhebliche Kosten einer Länderfusion gegenüber: Auf finanzieller Seite sind hier insbesondere die direkten Kosten einer Vorbereitung eines Volksentscheids und der Ausarbeitung eines Bundesgesetzes zu nennen. Dazu kommen die hohen Transaktionskosten langwieriger Verhandlungen um die genaue Ausgestaltung einer Länderfusion und den politischen Aufbau von „Mitteldeutschland“. Hierunter fällt insbesondere auch die Rechtsangleichung, da unterschiedliche rechtliche Normen angeglichen werden müssten – zum Beispiel, was die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen angeht, die in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen mitunter höchst unterschiedlich geregelt sind. Ferner müssten bestehende Rechtsbeziehungen zur Bundesebene (z. B. Länderfinanzausgleich) und zu Unternehmen und ausländischen Regierungen (z. B. bestehende Verträge zwischen der sächsischen Staatsregierung mit der Regierung der Tschechischen Republik) neu ausgehandelt werden. Möglicherweise bestehen positive Wachstumsfolgen einer Rechtsangleichung der Landesgesetzgebung; diese können jedoch nicht näher quantifiziert werden. Denkbar wären auch negative Folgen für das Wirtschaftswachstum, da der politische Wettbewerb um Investoren in Mitteldeutschland abnehmen würde. Schließlich würde eine Fusion auch das Zusammenführen der höchst unterschiedlichen Schuldenstände der drei Länder beinhalten, wodurch Anreiz- und Gerechtigkeitsprobleme entstehen.

Auf politischer Seite sind die Konsequenzen schwer abzuschätzen. Da die Stimmenanzahl im Bundestag kleineren Ländern proportional zu ihrer Einwohnerzahl ein größeres

Gewicht zumisst, würden die mitteldeutschen Bundesländer im Bundesrat Einfluss verlieren. Die Vergrößerung von Gebietsstrukturen führt zudem zu einem sinkenden Einfluss einzelner Teilregionen, einer schwächeren Berücksichtigung regionaler Besonderheiten, könnte gewachsene kulturelle Identitäten beeinträchtigen und kann zu einer Entfremdung von Politik und Bürgern beitragen (Rösel und Sonnenburg 2016).

LITERATUR

- Blesse, S. und F. Rösel (2017), „Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18 (4), S. 307–324.
- Braml, M. und G. Felbermayr (2017), „Zur politischen Ökonomie von Sezessionen“, *ifo Schnelldienst* 70 (22), S. 25–29.
- Büttner, T. und S. Hauptmeier (2006), „Auswirkungen einer Länderfusion auf die öffentlichen Finanzen am Beispiel von Schleswig-Holstein und Hamburg“, *ifo Schnelldienst* 59 (21/22), S. 17–22.
- Büttner, T., R. Schwager und D. Stegarescu (2004), „Agglomeration, Population Size, and the Cost of Providing Public Services: An Empirical Analysis for German States“, *Public Finance and Management* 4 (4), S. 496–520.
- Döring, T., K. Geppert, M. Horn, E. Kutter und D. Vesper (1995), *Wirtschaftliche Aspekte einer Vereinigung der Länder Brandenburg und Berlin, Beiträge zur Strukturforchung* (157), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin: Duncker & Humblot.
- Geppert, K. (1999), „Länderneugliederung als Beitrag des öffentlichen Sektors zur Effizienzsteigerung“, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), *Fiskalische Krise: Räumliche Ausprägungen, Wirkungen und Reaktionen*, Hannover, S. 220–240.
- Lammers, K. (2006), „Rechnet sich ein kleiner Nordstaat?“, *Wirtschaftsdienst* (10), S. 665–672.
- Rösel, F. und J. Sonnenburg (2016), „Politisch abgehängt? Kreisgebietsreformen und AfD-Wahlergebnis in Mecklenburg-Vorpommern“, *ifo Dresden berichtet* (24) 06, S. 6–13.