

Frei, Xenia; Rösel, Felix

Article

Mini-Brexit in Bayern – Bringt mehr kommunale Autonomie mehr Wachstum?

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Frei, Xenia; Rösel, Felix (2018) : Mini-Brexit in Bayern – Bringt mehr kommunale Autonomie mehr Wachstum?, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 25, Iss. 04, pp. 25-27

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/198606>

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.

Xenia Frei und Felix Rösel*

Mini-Brexit in Bayern – Bringt mehr kommunale Autonomie mehr Wachstum?

In Bayern herrscht so etwas wie „Brexit-Stimmung“. Die Stadt Neu-Ulm will aus ihrem Landkreis austreten und zu einer kreisfreien Stadt mit mehr Autonomie werden. Das baden-württembergische Reutlingen verfolgt bereits seit etlichen Jahren den gleichen Plan. Die Kreisfreiheit würde mehr Entscheidungskompetenzen in die Stadtverwaltung bringen und damit die wirtschaftliche Attraktivität stärken, so Befürworter. Kritiker befürchten, dass die Koordination mit Umlandgemeinden leiden könnte. In diesem Beitrag untersuchen wir, ob sich kreisfreie Städte anders entwickeln als kreisangehörige Gemeinden. Wir finden keine Hinweise darauf, dass Kreisfreiheit das Wachstum beeinflusst – weder positiv, noch negativ.

Nicht nur Briten und Katalanen ringen um Autonomie und Selbstbestimmung. Auch die Menschen in Bayern setzen sich für mehr Unabhängigkeit ein. Vor rund 50 Jahren musste die Stadt Neu-Ulm wichtige Entscheidungskompetenzen abgeben. Die Stadt wurde 1972 in den umliegenden Landkreis Neu-Ulm „eingekreist“ und verlor den prestige- und kompetenzträchtigen Status als kreisfreie Stadt. Nur einzelne Kreisaufgaben wie Teile der Bauaufsicht verblieben bei der nunmehr Großen Kreisstadt.

Am 21. März 2018 beschloss der Stadtrat von Neu-Ulm, sich um die Wiederherstellung der Kreisfreiheit zu bemühen, also den Landkreis zu verlassen. Ein ähnlicher Prozess wurde bereits 2013 im baden-württembergischen Reutlingen angestoßen. Bisher blieb der 2015 beim Land gestellte Antrag auf Kreisfreiheit allerdings ohne Ergebnis. Beide Städte erhoffen sich künftig effizienter arbeiten zu können, da zentrale Aufgaben nicht mehr zwischen Stadtverwaltung und Landkreis koordiniert werden müssten. Verwaltungsleistungen könnten „aus einer Hand“ bereitgestellt werden. Kritiker argumentieren genau umgekehrt: Fusionen von größeren Städten und Umlandgemeinden (*city-county consolidations*) sollen Synergieeffekte und Wachstumsimpulse durch eine bessere überregionale Koordination ermöglichen (vgl. z. B. Staley et al. 2005).

In diesem Artikel gehen wir der Frage nach, ob lokale Autonomie als kreisfreie Stadt zu mehr oder weniger Bevölkerungswachstum führt. Unsere Antwort lautet: Weder noch. Wir zeigen, dass die 23 bayerischen Städte, die im Jahr 1972 eingekreist wurden (unter anderem Neu-Ulm) ebenso schnell oder langsam gewachsen sind wie die 25 Städte, die ihren Status als kreisfreie Stadt behalten haben. In ökonomischen Langfristbetrachtungen ist die Bevölkerungsentwicklung ein bewährter Proxy für die wirtschaftliche Entwicklung (siehe z. B. Redding und Sturm 2008, Ochsner 2018). Unsere Ergebnisse bestätigen frühere Befunde vergleichbarer Studien. Auch Benton und Gamble (1984) oder Heider et al. (2018) finden für die USA bzw. für Einkreisungen in Ostdeutschland nach 1990 keine signifikanten Effekte (für weitere Studien siehe Staley et al. 2005).¹ Größere Gebietsstrukturen scheinen im Allgemeinen nicht mit Wachstumseffekten einherzugehen (Blesse und

Rösel 2017). Wirtschaftliche Entwicklung ist also weder ein Argument für noch gegen mehr lokale Autonomie.

KREISFREIHEIT – WAS HEISST DAS?

Neu-Ulm wurde im Zuge einer umfassenden Gebietsreform im Jahr 1972 eingekreist. Erklärtes Ziel der Reform war es, leistungsfähigere Verwaltungen zu schaffen. Dazu wurden Gemeinden und Landkreise fusioniert und auch 23 der 48 vormals kreisfreien Städte in die umliegenden Landkreise integriert (eingekreist). Um den Statusverlust gering zu halten, wurden die eingekreisten Städte zu Großen Kreisstädten erhoben. Gegenüber den übrigen kreisangehörigen Gemeinden haben Große Kreisstädte zusätzliche Kompetenzen inne, beispielsweise bei der Bauaufsicht, der Wasserversorgung und dem Vollzug von Gaststättengesetz und Gewerbeordnung.

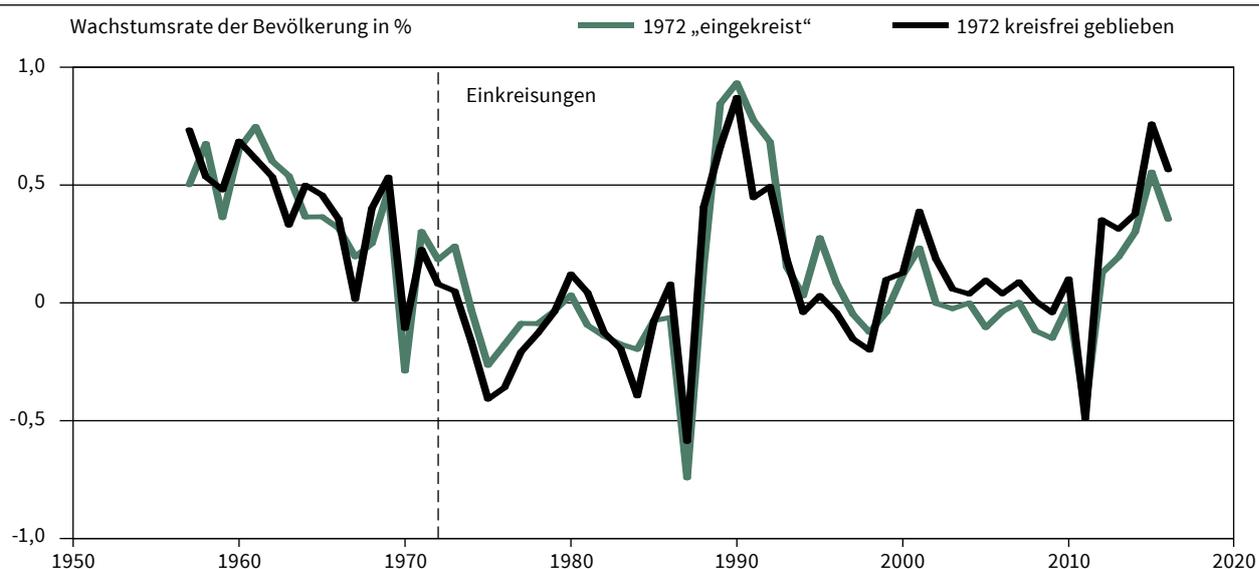
Kreisfreie Städte übernehmen sämtliche Aufgaben, die ansonsten vom Landkreis ausgeführt werden. Bei einem „Nuxit“ würden in Neu-Ulm beispielsweise der ÖPNV, das Krankenhauswesen und zahlreiche weitere Aufgaben von der Kreis- in die Stadtverwaltung wechseln. Wir gehen der Frage nach, ob ein solcher Zuwachs an Kompetenzen auch Wachstumsimpulse setzen könnte.

EINGEKREISTE STÄDTE WACHSEN GLEICH SCHNELL

Die Gebietsreform 1972 in Bayern ist ein gut geeignetes quasi-natürliches Experiment, um die Wirkungen von Kreisfreiheit zu erforschen. 23 kreisfreie Städte wurden damals eingekreist, 25 blieben dagegen selbstständig. Wir vergleichen die Entwicklung der beiden Städtegruppen vor und nach der Reform in Abbildung 1. Konkret betrachten wir das Einwohnerwachstum zwischen 1956 und 2016. Prosperierende Städte ziehen Einwohner an und die Geburtenraten steigen bei positiven Zukunftserwartungen.

* Xenia Frei ist Doktorandin und Dr. Felix Rösel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abb. 1
Bevölkerungswachstum in eingekreisten bayerischen Städten



Die Abbildung zeigt die durchschnittliche Wachstumsrate der Einwohnerzahl in zwei Gruppen von bayerischen Städten. Grün dargestellt ist das Wachstum in 23 Städten, die bis 1972 kreisfrei waren und dann in den umliegenden Landkreis „eingekreist“ wurden. Schwarz dargestellt ist das Wachstum in 25 Städten, die nach 1972 kreisfrei blieben.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Grün dargestellt ist das durchschnittliche Bevölkerungswachstum in den 23 Städten, die bis 1972 kreisfrei waren und anschließend in den umliegenden Landkreis eingekreist wurden. Schwarz dargestellt ist das Wachstum der 25 Städte, die nach 1972 kreisfrei blieben. Trotz kleinerer temporärer Unterschiede unterscheiden sich die beiden Städtegruppen weder vor noch nach den Einkreisungen im Jahr 1972 systematisch. Bei einer Wirkung von Kreisfreiheit auf die Bevölkerungsentwicklung hätten wir ein Auseinanderdriften beider Kurven nach 1972 erwartet. Die fehlenden Effekte in Abbildung 1 sind ein erster Hinweis darauf, dass Kreisfreiheit für die ökonomische Entwicklung keine Rolle spielen könnte.

Eine ökonometrische Überprüfung bestätigt diesen Eindruck. Wir verwenden die in Abbildung 1 gezeigten Daten in einem Regressionsmodell, und prüfen, ob die Einkreisungen des Jahres 1972 einen statistisch signifikanten Effekt auf die Bevölkerungsentwicklung hatten. Systematische, konstante Unterschiede zwischen den einzelnen Städten sowie landesweite Schocks in einzelnen Jahren rechnen wir heraus.

Spalte (1) in Tabelle 1 zeigt, dass in eingekreisten Städten die durchschnittliche Wachstumsrate der Bevölkerung zwar marginal zurückgegangen ist; dieser Effekt ist jedoch nicht statistisch signifikant von null verschieden. Um eine homogenere Untersuchungsgruppe zu erhalten, betrachten wir im Modell in Spalte (2) ausschließlich Städte, die 1972 mit höchstens 50 000 Einwohnern eine ähnliche Bevölkerungszahl hatten wie die größte damals eingekreiste Stadt. Größere Städte wie Nürnberg oder München fallen dann heraus. Auf die Ergebnisse wirkt sich diese Veränderung des Samples nicht aus (Spalte (2)). Schließlich prüfen wir, ob die Effekte möglicherweise zeitversetzt eintreten. Spalte (3) in Tabelle 1 zeigt, dass sich das Wachstum in eingekreisten von weiterhin kreisfreien Städten weder kurz- noch langfristig unterscheidet.

Tab. 1
Regressions-schätzungen

	Wachstumsrate der Bevölkerung in %		
	Basismodell	Nur kleine Städte	Einzelne Perioden
	(1)	(2)	(3)
1972 eingekreist	-0,063 (0,161)	-0,055 (0,208)	
1972 eingekreist (nach 0–10 Jahren)			0,049 (0,165)
1972 eingekreist (nach 11–20 Jahren)			0,068 (0,199)
1972 eingekreist (nach 21–30 Jahren)			-0,021 (0,195)
1972 eingekreist (nach 30+ Jahren)			-0,265 (0,188)
Konstante	1,235*** (0,230)	1,155*** (0,316)	1,235*** (0,230)
Jahresfixe Effekte	Ja	Ja	Ja
Städtefixe Effekte	Ja	Ja	Ja
Mittelwert der abhängigen Var.	0,313	0,295	0,313
Städte	48	33	48
Beobachtungen	2 880	1 980	2 880
R ² (within)	0,303	0,314	0,306

Die Tabelle zeigt die Ergebnisse von drei verschiedenen Difference-in-differences-Schätzungen. Die abhängige Variable ist die Wachstumsrate der Bevölkerung in 48 Städten in Bayern zwischen 1956 und 2016. 23 der 48 Städte wurden im Jahr 1972 in umliegende Landkreise „eingekreist“. Spalte (1) ist die Basis-spezifikation. In Spalte (2) betrachten wir nur Gemeinden, die 1972 höchstens 50 000 Einwohner hatten. In Spalte (3) zerlegen wir den Gesamteffekt in Dekaden. Signifikanzniveaus (Standardfehler auf Ebene der Städte geclustert): * 0,1, ** 0,05, *** 0,01.

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

DISKUSSION

Kreisfreie Städte wachsen weder schneller noch langsamer als kreisangehörige Gemeinden. Der mögliche „Austritt“ der Stadt Neu-Ulm oder auch des baden-württembergischen Reutlingen aus den angrenzenden Landkreisen dürfte also die ökonomische Situation der Städte kaum verändern. Lokale Autonomie ist vordergründig eine politische und weniger eine ökonomische Frage. Ein Grund können Prestigegewinne für die „ausgekreiste“ Stadt sein, die dann eigenständig in den Landkreis-Statistiken von Statistischem Landes- und Bundesamt auftaucht. Auch die Umlandgemeinden könnten von einer Auskreisung profitieren. Ein Grund sind zum Beispiel regionale Unwuchten. Wenn eine große Stadt innerhalb eines Kreises dominiert, droht der Rest des Kreises oftmals vernachlässigt zu werden. Auskreisungen können dann den unterschiedlichen Bedürfnissen von Stadt und Umland besser Rechnung tragen.

Mit Aus- und Einkreisungen sind jedoch erhebliche Umstellungskosten verbunden. Schulden, Vermögen und Mitarbeiter der Landkreisverwaltung müssen zwischen der Stadt und dem „Restkreis“ aufgeteilt werden. Eine solche Vermögenseinwanderung kann sich über Jahre hinziehen. Außerdem sind bauliche Veränderungen notwendig: Die Gebäude der Stadtverwaltung sind in der Regel zu klein, um eine große Zahl weiterer Mitarbeiter aufzunehmen. Die Gebäude der Kreisverwaltung sind dagegen nach einer Auskreisung zu groß und nicht mehr wirtschaftlich zu betreiben. Diese Aspekte sollten in der politischen Diskussion nicht übersehen werden.

Wichtig bleibt bei alledem, den „kurzen Draht“ zwischen Stadtverwaltung und „Restkreis“ aufrecht zu erhalten. Gut eingespielte Teams in der Kreisverwaltung können durch geeignete Kooperationen zwischen Landkreis und Stadtverwaltung weiter effizient zusammenarbeiten, damit Autonomie nicht in Abschottung endet. Ob auch die Bürger dieses Mehr an Autonomie und Verantwortung zu schätzen und würdigen wissen, werden dann die ersten Kommunalwahlen als „wieder-kreisfreie“ Stadt zeigen.

LITERATUR

Benton, J. und D. Gamble (1984), „City/County Consolidation and Economies of Scale: Evidence from a Time-Series Analysis in Jacksonville“, Florida, *Social Science Quarterly* 65, S. 190–198.

Blesse, S. und F. Rösel (2017), „Was bringen kommunale Gebietsreformen? Kausale Evidenz zu Hoffnungen, Risiken und alternativen Instrumenten“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18, S. 307–324.

Frei, X.; Ragnitz, J. und F. Rösel (2018), *Kosten kommunaler Leistungserstellung unter dem Einfluss von demografischem Wandel und Urbanisierung*, Gutachten im Auftrag der KfW Bankengruppe, ifo Dresden Studie 80, Dresden/München.

Heider, B., Rosenfeld, M. T. und A. Kauffmann (2018), „Does Administrative Status Matter for Urban Growth? Evidence from Present and Former County Capitals in East Germany“, *Growth and Change* 49, S. 33–54.

Ochsner, C. (2017), *Dismantled Once, Diverged Forever? A Quasi-natural Experiment of Red Army Misdeeds in Post-WWII Europe*, ifo Working Paper Nr. 240, München.

Redding, S. und D. Sturm (2008), „The Costs of Remoteness: Evidence from German Division and Reunification“, *American Economic Review* 98, S. 1766–1797.

Staley, S., Faulk, D., Leland, S. and E. Schansberg (2005), *The Effects of City-County Consolidation: A Review of the Recent Academic Literature*, Report prepared by the Indiana Policy Review Foundation Fort Wayne for the Marion County Consolidation Study Commission Indiana General Assembly, Indiana.

- 1 Dies deckt sich mit den Ergebnissen von Frei et al. (2018), die ebenfalls keine systematischen Unterschiede für den Effekt des demographischen Wandels auf kommunale Ausgaben zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden finden.
- 2 Wir schätzen ein sogenanntes Difference-in-differences-Modell mit jahres- und städtefixen Effekten sowie einer Dummyvariable, die den Wert 1 annimmt für eingekreiste Städte nach 1972 (sonst: 0).