

Förtsch, Mona; Rösel, Felix

**Article**

## Gebietsreformen reduzieren das Heimatgefühl

ifo Dresden berichtet

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Förtsch, Mona; Rösel, Felix (2020) : Gebietsreformen reduzieren das Heimatgefühl, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 27, Iss. 01, pp. 3-5

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/216298>

**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.*

Mona Förtsch und Felix Rösel\*

# Gebietsreformen reduzieren das Heimatgefühl

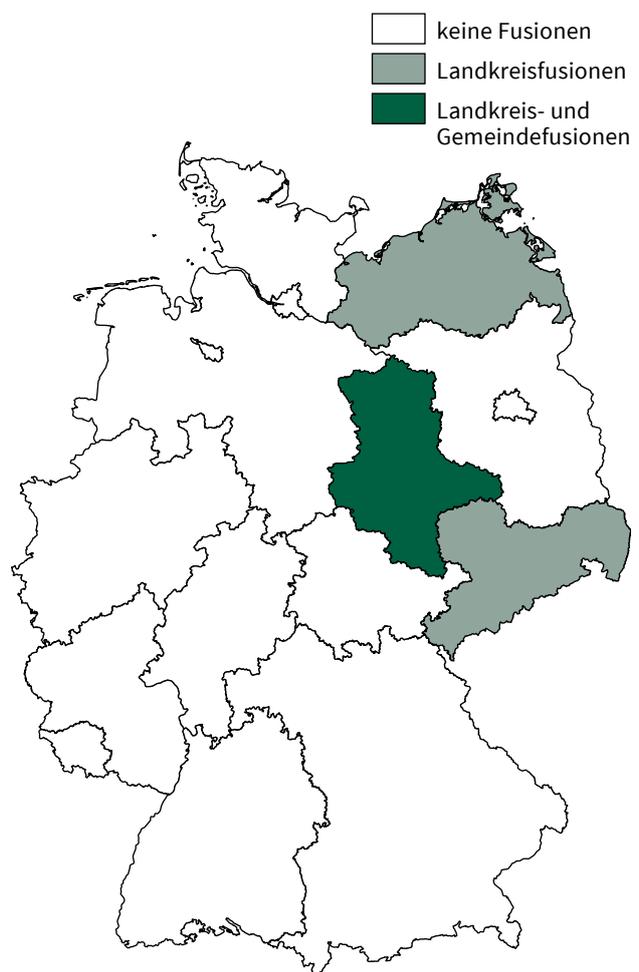
Wir zeigen in diesem Beitrag, dass Fusionen von Landkreisen oder Gemeinden negative Auswirkungen auf die Verbundenheit mit dem eigenen Wohnort haben können. Einer von vier Bürgern verliert durch Gebietsreformen seine Identifikation mit der Kommune und damit eine wichtige Basis für soziales Engagement vor Ort. Überschaubare Strukturen sind ein wichtiger Faktor für Heimatgefühl, Ehrenamt und Partizipation vor Ort.

In den vergangenen Jahrzehnten wurden in vielen Bundesländern die kommunalen Gebietszuschnitte immer wieder verändert. Motiviert durch mögliche Einsparpotenziale und Effizienzgewinne wurden in Gebietsreformen großflächig Nachbarkommunen zusammengelegt – sowohl auf der Gemeinde- wie auch auf der Kreisebene. Kritiker wenden gegen Gebietsreformen ein, dass die kommunale Identität unter (zu) großen, anonymen Strukturen leiden würde (vgl. z. B. Henkel 1993). Hierzu kann eine Vielzahl von Mechanismen beitragen. Erstens wächst mit der Größe der Strukturen die räumliche wie auch die „politische Distanz“ zwischen Wählern und Entscheidern. Nach Fusionen entfällt regelmäßig eine Vielzahl ehrenamtlicher kommunalpolitischer Mandate (Rösel 2019). Immer weniger Kommunalpolitiker müssen sich dann um die kaum kleiner werdenden Nöte und Anliegen der Bürger kümmern. In größeren Einheiten werden außerdem frühere Gemeinderäte zu Ortsteil- oder Ortschaftsräten ohne größeren politischen Einfluss herabgestuft. Es entsteht das Gefühl von „Entmachtung“, wenn kommunalpolitische Entscheidungen nicht mehr im eigenen Ort getroffen werden können. In der Schweiz scheitern insbesondere aus dieser Sorge heraus regelmäßig Volksentscheide zu Gemeindefusionen (Strebel 2019). Mit dem historischen Namen, Wappen, Amtssitz der Gemeinde und früher auch Kfz-Kennzeichen entfallen zudem nach Fusionen wichtige Anknüpfungspunkte für kommunale Identität. Spekuliert wird daher, ob Gebietsänderungen auch mit einem Verlust an Heimatgefühl bzw. lokaler Verbundenheit einhergehen, die ein wichtiger „Motor“ für ehrenamtliches Engagement vor Ort sind (Förtsch und Rösel 2019). Wir untersuchen in diesem Beitrag deshalb die These, ob und inwieweit Gebietsreformen zu einer Veränderung der kommunalen Identität führen.<sup>1</sup>

## DATEN UND METHODIK

Unsere Datenbasis sind die European Values Study (EVS) und der World Values Survey (WVS) (für Details vgl. EVS 2018 sowie WVS 2015) für die Jahre 2006, 2013 und 2017. Die EVS bzw. der WVS sind unregelmäßig erscheinende repräsentative Befragungen, die gleichzeitig in verschiedenen Ländern durchgeführt werden. In diesem Beitrag betrachten wir nur Deutschland (vgl. Abb. 1). Im Rahmen von EVS und WVS werden sozioökono-

**Abb. 1**  
Fusionen auf Landkreis- und Gemeindeebene in Deutschland zwischen 2006 und 2017



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

mische Merkmale wie z. B. das Alter und das Geschlecht sowie das soziale und politische Engagement der Befragten erho-

\* Mona Förtsch 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.

ben. Außerdem werden die Teilnehmer nach ihrer Verbundenheit mit der Gemeinde, Region und Nation befragt. Unser Datensatz beinhaltet rund 5 500 Personen, die Fragen zur Identität beantwortet haben.

Wir nutzen für unsere Untersuchung räumliche Unterschiede in der Intensität von Gebietsreformen innerhalb Deutschlands. Landkreise wurden flächendeckend in Sachsen-Anhalt (2007), Sachsen (2008) und Mecklenburg-Vorpommern (2011) fusioniert. In Sachsen-Anhalt wurden außerdem in den Jahren 2010 und 2011 Gemeinden großflächig fusioniert, in allen anderen Ländern dagegen höchstens punktuell (vgl. Abb. 1). Wir testen, ob sich in Bundesländern mit Gebietsreformen die kommunale Identität anders entwickelt hat als in anderen Bundesländern, wobei wir für sozioökonomische Unterschiede kontrollieren. Aufgrund der Panelstruktur unserer Daten und der nur in einigen Bundesländern realisierten Gebietsreformen erlaubt unsere Analyse dabei eine kausale Interpretation. Wir vergleichen Bundesländer, die Gebietsreformen durchführten, mit Bundesländern, die keine Gebietsreformen durchführten. Dabei berücksichtigen wir mithilfe der Differenzen-von-Differenzen-Methodik Unterschiede, die bereits vor den Reformen bestanden (für Details zur Methodik vgl. Infobox 1 sowie Blesse und Rösel 2017).

#### Infobox 1: Methodik

Wir schätzen Differenzen-von-Differenzen-Modelle der folgenden Spezifikation:

$$Y_{it} = \alpha + \beta Reform_i + \lambda Post_t + \theta(Reform_i \times Post_t) + X'\gamma + \delta_t + \varepsilon_{it}$$

Die abhängige Variable  $Y_{it}$  ist ein binär kodiertes Maß für die kommunale Identität der Befragten  $i$  in Befragungsjahr  $t$ .  $Y_{it}$  ist 1, wenn der Befragte angibt, sich sehr stark mit dem Ort, in dem er wohnt, verbunden zu fühlen; ansonsten ist die Variable 0. Wir kreieren eine Dummy-Variable  $Reform_i$ , die für alle Bundesländer mit Gebietsreformen 1 ist (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt), eine Dummy-Variable  $Post_t$ , die für die Zeit nach den Gebietsreformen (2013 und 2017) 1 ist, sowie deren Interaktion ( $Reform_i \times Post_t$ ). Der Koeffizient  $\theta$  misst den kausalen Effekt von Gebietsreformen auf die kommunale Identität. Zusätzlich nehmen wir einen Vektor sozioökonomischer Kontrollvariablen  $X$  (Geschlecht, Alter, Familienstand, Gemeindegröße, Ostdeutschland) sowie jahresfixe Effekte ( $\delta_t$ ) in das Modell auf. Wir schätzen ein Probitmodell, welches die Standardnormalverteilung zugrunde legt. Da nur das Vorzeichen und die Signifikanz des Koeffizienten, nicht aber seine Größe interpretiert werden können, berechnen wir anschließend den marginalen Effekt, um Aussagen zur Größe des gefundenen Effekts treffen zu können. Für Details zur Methodik vgl. Cameron und Trivedi (2010).

## KOMMUNALE IDENTITÄT SINKT NACH GEBIETSREFORMEN

Unsere Ergebnisse zeigen einen deutlichen Rückgang der kommunalen Identität in den Bundesländern, in denen Landkreise und Gemeinden zu größeren Einheiten fusioniert wurden (vgl. Abb. 2). Nach Gebietsreformen sank die durchschnittliche Identifikation der Befragten mit ihrer Kommune um fast zehn Prozentpunkte – verglichen zur Veränderung der kommunalen Identität in Bundesländern ohne Gebietsreform. In allen Schätzungen rechnen wir die Effekte von Alter, Geschlecht, Familienstand und lokalen Charakteristika heraus. Bei einem durchschnittlichen Anteil von Bürgern mit lokaler Identität in Deutschland von rund 40% verliert damit einer von vier Bürgern durch Gebietsreformen seine kommunale Identität. Der Effekt ist nicht nur statistisch signifikant, sondern auch in seiner Größenordnung erheblich.

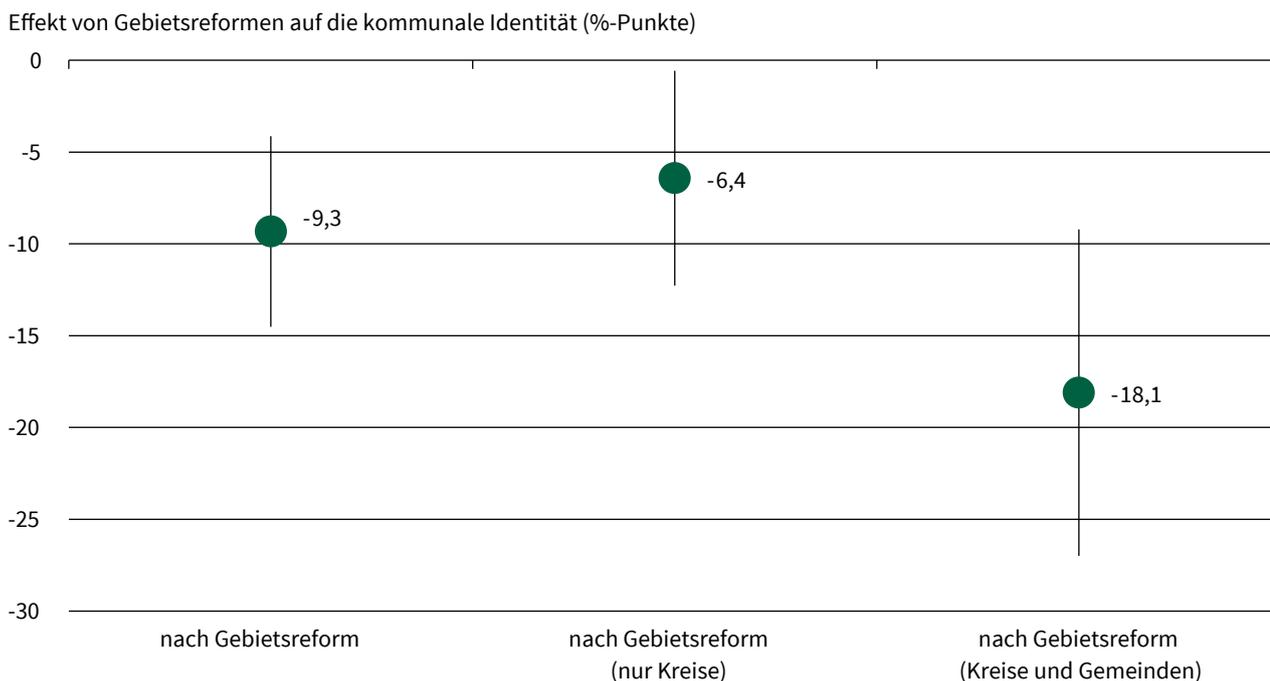
Erwartungsgemäß wirken sich Fusionen auf der Gemeindeebene, die das unmittelbare persönliche Lebensumfeld bildet, nochmals deutlich gravierender aus als Fusionen von Landkreisen. Wir beobachten einen auf dem 90%-Niveau statistisch signifikanten Rückgang der kommunalen Identität, wenn Fusionen auf der Kreisebene stattfanden (-6 Prozentpunkte), aber einen nochmals stärkeren Rückgang bei gleichzeitigen Landkreis- und Gemeindefusionen wie in Sachsen-Anhalt (-18 Prozentpunkte).

Diese Ergebnisse liefern einen deutlichen Hinweis, dass die kommunale Identität durch Gebietsreformen leidet. Angesichts der Zusammenhänge zwischen kommunaler Identität und sozialen Aktivitäten bzw. politischen Einstellungen ist insofern zu befürchten, dass Gebietsreformen damit auch einen negativen Einfluss auf ehrenamtliches Engagement und politische Stabilität haben könnten (Förtsch und Rösel 2019, Thum et al. 2019). Eine Vielzahl von Studien weist folgerichtig auch einen Rückgang der Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen nach Gebietsreformen nach (z. B. Rösel 2017, Lapointe et al. 2018, Bhatti und Hansen 2019, Blesse und Rösel 2019; für Überblicksstudien vgl. auch Blesse und Rösel 2017, McDonnell 2019).

## FAZIT

Wir haben gezeigt, dass großflächige Gebietsreformen kommunale Identität reduzieren. Dies ist von hoher politischer Relevanz, da emotionale Verbundenheit mit dem Heimatort ein wichtiger Motor für ehrenamtliches Engagement und soziale Aktivitäten ist (Förtsch und Rösel 2019). Als alternatives Instrument zu Gebietsreformen wird daher immer häufiger die interkommunale Zusammenarbeit genannt (Bergholz und Bischoff 2019). Die freiwillige und punktuelle Kooperation von Kommunen auf bestimmten Gebieten, z. B. bei der Feuerwehr oder einem gemeinsamen Standesamt, erlaubt die Nutzung möglicher Größenvorteile, erhält aber zugleich die Eigenständigkeit und schont damit die Identität der Bürger der beteiligten Kreise und Gemeinden.

**Abb. 2**  
**Gebietsreformen reduzieren lokale Identität um fast zehn Prozentpunkte**



Anmerkung: Die Abbildung zeigt den marginalen Effekt nach Gebietsreformen auf die Wahrscheinlichkeit, eine kommunale Identität zu haben (Mittelwert: 39,5%). Wir schätzen ein Probit-Modell („Differenzen-von-Differenzen“-Ansatz) mit gepoolten Daten der Jahre 2006, 2013 und 2017. Die abhängige Variable ist eine sehr hohe kommunale Identität. In allen Schätzungen kontrollieren wir für das Geschlecht, das Alter, den Familienstand, die Gemeindegröße sowie Ostdeutschland. Wir schätzen robuste Standardfehler. Die vertikalen Linien stellen den 90%-Vertrauensbereich der Schätzung dar.

Quelle: European Values Study 2018, World Values Survey 2015, Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

**LITERATUR**

Bergholz, C. und I. Bischoff (2019), „Citizens’ support for inter-municipal cooperation: Evidence from a survey in the German state of Hesse”, *Applied Economics*, 51(12), S. 1 268–1 283.

Bhatti, Y. und K. M. Hansen (2019), „Voter turnout and municipal amalgamations—evidence from Denmark”, *Local Government Studies*, 45(5), S. 697-723.

Blesse, S. und F. Rösel (2017), „Was bringen kommunale Gebietsreformen?“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 18(4), S. 307–324.

Blesse, S. und F. Rösel (2019), „Merging county administrations – cross-national evidence of fiscal and political effects”, *Local Government Studies*, 45(5), S. 611-631.

EVS – European Values Study (Hrsg.) (2018), *European values study 2017: Integrated dataset (EVS 2017)*. GESIS Data Archive, Cologne. ZA7500 Data file Version 1.0.0, doi:10.4232/1.13090.

Förtsch, M. und F. Rösel (2019), „Ehrenamt und Toleranz brauchen lokale Wurzeln“, *ifo Dresden berichtet*, 26(6), S. 3-7.

Henkel, G. (1993), *Der Ländliche Raum, Gegenwart und Wandlungsprozesse in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert*, Stuttgart.

Lapointe, S., Saarimaa, T. und J. Tukiainen (2018), „Effects of municipal mergers on voter turnout”, *Local Government Studies*, 44(4), S. 512–530.

McDonnell, J. (2019), „Municipality size, political efficacy and political participation: A systematic review”, *Local Government Studies*, im Erscheinen.

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. (2019), „Anker der Demokratie geschwächt: Sachsen hat seit 1990 drei von vier Kommunalpolitikern verloren“, *ifo Dresden berichtet*, 26(2), S. 21–22.

Strebel, M. A. (2019), „Why voluntary municipal merger projects fail: evidence from popular votes in Switzerland”, *Local Government Studies*, 45(5), S. 654-675.

Thum, M., Förtsch M. und F. Rösel (2019), *Stärkung kommunaler Identität, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit*, Potsdam.

WVS – World Values Survey (Hrsg.) (2015). *World values survey 1981-2014 official aggregate v.20150418*, 2015. World Values Survey Association ([www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org)). Aggregate File Producer: JDSystems, Madrid.

1 Der vorliegende Beitrag beruht in weiten Teilen auf einer Studie im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit; vgl. Thum et al. (2019).