



Effekte von kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen auf den Einsatz von Personal und finanziellen Mitteln

Professor Dr. Martin T.W. Rosenfeld
Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)
Forschungsabteilung Stadtökonomik

Mitgliederversammlung
des Städte-und Gemeindebundes Brandenburg zum Thema
„Verwaltungsstrukturreform 2020 im Land Brandenburg“
am 10. September 2012, Neuenhagen bei Berlin



Relevante Variablen der Kommunalstruktur:

- Gesamt-Set an Aufgaben / Kompetenzen →→→
- Kommunale Standards / Regulierungen kommunaler Aktivitäten
- **Fläche / Zahl der Kommunen**
- **Mehrstufige versus einstufige Verwaltungsstruktur (föderale versus zentralisierte Kommunalstruktur)**
- Finanzierung / Regelungen der Einnahmen-Seite
- „interne“ lokale Regimes i. S. von Inhouse Production versus Contracting Out / PPP / Führung von Ämtern und Behörden / Regeln der interkommunalen Kooperation (IMC)



Variable „Aufgaben und Kompetenzen der Kommunen“

→ Funktionalreform muss stets an erster Stelle auf der Reform-Agenda stehen: Welche Aufgaben sollen die Kommunen zukünftig (zusätzlich) übernehmen?

→ erst anschließend: Gemeindegröße festlegen

→ dritter Schritt: Änderungen des Finanzausgleichs





Agenda

I.Theorie

II.Möglichkeiten der empirischen Untersuchung

III.Empirische Befunde (1): Produktionskosten

IV.Empirische Befunde (2): Effektivität der kommunalen
Entwicklungspolitik

V.Empirische Befunde (3): Frustrationskosten

VI.Fazit



Agenda

I. Theorie

II. Möglichkeiten der empirischen Untersuchung

III. Empirische Befunde (1): Produktionskosten

III. Empirische Befunde (2): Effektivität der kommunalen
Entwicklungspolitik

IV. Empirische Befunde (3): Frustrationskosten

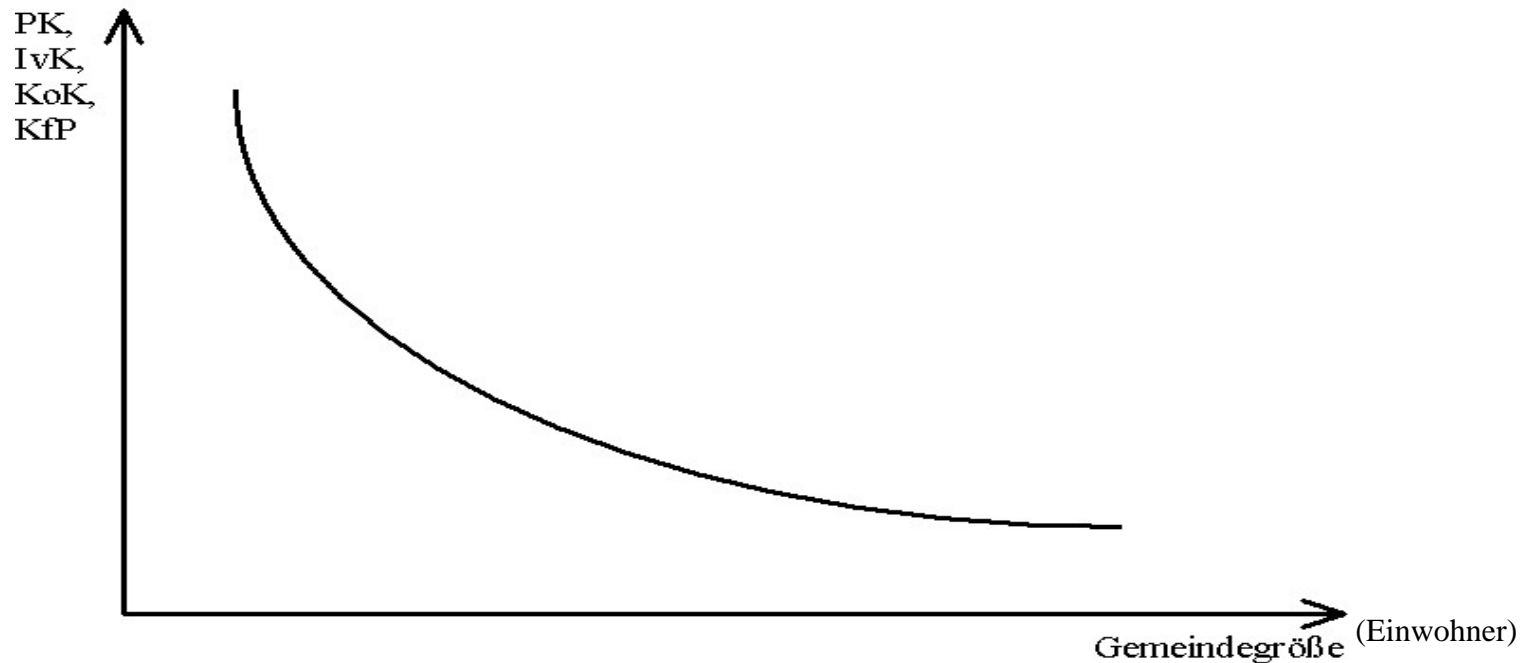
V. Fazit



These 1: Größe und Zentralisierung sind nicht immer von Vorteil!

„Naives Lehrbuch-Bild“ der Kostenvorteile von Größe und Zentralisierung:

Produktionskosten i.e.S. (PK), Investitionskosten (IvK),
Kosten der fehlenden interkommunalen Koordination (KoK),
Kosten der fehlenden Professionalisierung (KfP)





Kosten der fehlenden interkommunalen Koordination (KoK):

- Kosten aufgrund von nachbarschaftlicher Konkurrenz
- Dopplung von Infrastruktureinrichtungen?
- Ansiedlungs-Wettbewerb?
- fehlende Abstimmung, z. B. bei Tourismusförderung?



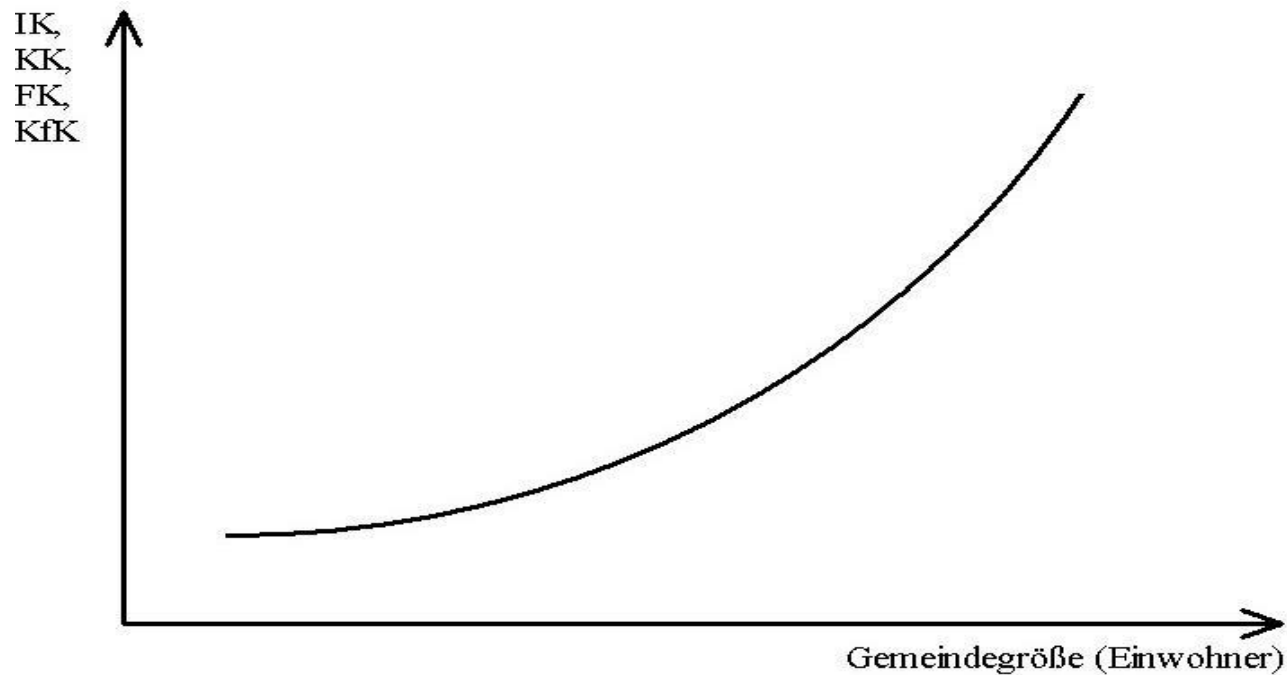
„Naives Lehrbuch-Bild“ der Kostenvorteile von Größe und Zentralisierung:

- gilt nicht ohne weiteres, wenn neben der Einwohnerzahl auch die Fläche vergrößert wird!
→ Rolle der (unveränderten!) Raumstruktur?
- zudem gibt es Nachteile der Größe, die
 - teilweise schwieriger zu messen sind als die -vorteile
 - sich in steigenden Produktionskosten niederschlagen

→→→

Nachteile von Größe und Zentralisierung (steigende Kosten der Kommunen):

Informationskosten (IK), Kontrollkosten (KK),
Frustrationskosten (FK), Kosten aufgrund fehlender Kontrolle
und aufgrund von Fiskalillusionen (KfK)





Pennocks Theorie der Frustrationskosten (FK):

- Frustrationskosten als Kosten aufgrund der Nicht-Berücksichtigung von Präferenzen bei demokratischer Entscheidungsfindung
- Frustrationskosten können gesenkt werden, wenn Teilräume jeweils Individuen mit ähnlichen Präferenzen umfassen ...
- ... und für diese Teilräume jeweils eine gesonderte Gebietskörperschaft zuständig ist!



Kosten aufgrund von Fiskalillusionen (KfK):

→ in größeren Einheiten wächst die Begehrlichkeit aller Akteure wegen des insgesamt größeren Budgets:

„Kasse macht sinnlich“

→ Kontrolle der Verwaltung und Politik durch die Bürger wird schwieriger



Agenda

I. Theorie

II. Möglichkeiten der empirischen Untersuchung

III. Empirische Befunde (1): Produktionskosten

IV. Empirische Befunde (2): Effektivität der kommunalen
Entwicklungspolitik

V. Empirische Befunde (3): Frustrationskosten

VI. Fazit



Operationalisierung und Messbarkeit der verschiedenen Kosten-Kategorien?

→ vorliegende Studien konzentrieren sich auf Produktionskosten / einzelne Teilbereiche

→ Studien trennen nicht zwischen Größe und Struktur

→ kaum **Längsschnittanalysen (Vergleich Zustand vor mit Zustand nach einer Reform)**, Ausnahme: Brockmann / Rosenfeld (1984):

- zunehmende Größe / Zentralisierung führt tendenziell zu steigenden Ausgaben
- Überwindung der „Verschuldungsangst“ der Altgemeinden
- Ausgabensteigerungen für Professionalisierung und Erreichung von Mindeststandards



These 2: Nach jeder Kommunalreform muss ein Vergleich der Kosten vor der Reform mit den Kosten nach der Reform erfolgen!

- bislang fehlen zumeist belastbare Aussagen hinsichtlich der Effekte von Funktional- und Gebietsreformen
- so auch in Bezug auf die brandenburgische Reform von 2003
- die Enquete-Kommission des Landtags stellt hinsichtlich der Kostenwirkungen der Reform lediglich fest:

„Auch die vom Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (AfS) gelieferten Daten zur Kassenstatistik der Kommunen zwischen 1998 und 2009 geben darüber keine statistisch signifikante Aussage.“ (S. 25 Zwischenbericht)

- dies liegt aber nur an der fehlenden Tiefenschärfe der gelieferten Daten; es gibt jedoch statistische Daten, die eine Auswertung ermöglichen würden!



IWH/MLU-Studie von Rosenfeld, Kluth et al. 2007:

→ Querschnittsanalyse

→ Fokus explizit auf Frage nach Zentralisierung:

Einheitsgemeinden

versus

Verwaltungsgemeinschaften (= Ämter)

... am Beispiel von Sachsen-Anhalt

→ ... lässt sich übertragen auf Frage nach Größenvorteilen!



These 3: Vor jeder Reform muss eine Abschätzung der erwarteten Kostensteigerungen erfolgen!

→ die Enquete-Kommission des Landtags stellt hinsichtlich der Möglichkeiten entsprechender Untersuchungen fest:

“Letztlich gibt es keine objektiven Belege und verallgemeinerbare Aussagen z. B. darüber, ob eine Kommune mit 10.000 EW effizienter als eine Kommune mit 5.000 EW ist ... “ (S. 85 Zwischenbericht)

→ stimmt nur insoweit, als jedes Land spezifische Bedingungen hat und eine differenzierte Analyse einzelner Aufgabenbereiche zwingend erforderlich ist!



Struktur der Kommunen in Sachsen-Anhalt (2005)

	Einheits- gem.	Verbands- gem. Typ T	Verbands- gem. Typ A
Zahl	35	33	61
durchschnittliche Zahl der Einwohner je Kommune	15.6 03	19.895	11.649
durchschnittliche Größe je Kommune in km ²	101	131	196



Wesentliche Aspekte der Operationalisierung

- Betrachtung der Ausgaben für das Jahr 2004
- Betrachtung der Verwaltungsgemeinschaften jeweils als Aggregat (Summe beider Ebenen)
- Analyse der Gesamtausgaben würde zu Verzerrungen führen
- intermediäre Größen als Variablen für Output nur für einzelne Aufgabenbereiche



Agenda

- I. Theorie
- II. Möglichkeiten der empirischen Untersuchung
- III. Empirische Befunde (1): Produktionskosten
- IV. Empirische Befunde (2): Effektivität der kommunalen Entwicklungspolitik
- V. Empirische Befunde (3): Frustrationskosten
- VI. Fazit



Finanzverwaltung ist in Einheitsgemeinden kostengünstiger:

Ausgaben für Finanzverwaltung (Gliederungsnummer 03) im Jahr 2004 (Euro je 1.000 Einwohner).

	Arithmetic mean	Standard deviation
Einheitsgemeinden	25.203	13.588
Verwaltungs- gemeinschaften (A)	30.573	14.070



Findings from the Case Studies:

- local administration of cooperative municipalities has to work out one budget for each of the member units plus one budget for the cooperative level
- ... has to discuss the question how the expenditures could be covered by local taxes and grants in aid from the state with the councils of the member units
- the budget decisions of the councils of the member units were often at first not in accordance with the state law
- interventions from the state, fiscal administration had to prepare a new budget



Gemeindeorgane sind in Einheitsgemeinden kostengünstiger:

Ausgaben für Gemeindeorgane (Gliederungsnummer 00) im Jahr 2004 (Euro je 1.000 Einwohner) in Sachsen-Anhalt.

	Arithmetic mean	Standard deviation
Einheitsgemeinden	17.370	9.891
Verwaltungsgemeinschaften (A)	24.202	7.460



Feuerschutz ist in Einheitsgemeinden kostengünstiger?

Ausgaben für Feuerschutz im Jahr 2004 (Euro je 1.000 Einwohner).

	Arithmetic mean	Standard deviation
Einheitsgemeinden	13.068	7.459
Verwaltungsgemeinschaften (A)	15.159	4.663



Zusatz-Ergebnisse für den Bereich „Feuerschutz“:

–Regressions-Analyse: Signifikanter Einfluss der Einwohner-Dichte auf die Ausgaben

–Fallstudien:

- Relevanz der Landes-Regulierungen im Bereich Feuerschutz
- Möglichkeiten der Arbeitsteilung zwischen den Feuerwehren bei teurem Equipment



Stark regulierte Aufgabenbereiche reagieren nicht auf (De-) Zentralisierung:

Ausgaben für Grundschulen (Gliederungsnummer 211) im Jahr 2004 (Euro pro Schüler/in).

	Arithmetic mean	Standard deviation
Einheitsgemeinden	888	352
Verwaltungsgemeinschaften (A)	941	308



Straßenreinigung ist in kleineren Einheiten kostengünstiger?

Ausgaben für Straßenreinigung (Gliederungsnummer 675) in Sachsen-Anhalt im Jahr 2004 (Euro pro Hektar Verkehrsfläche)

	Arithmetic mean	Standard deviation
Einheitsgemeinden	457	570
Verwaltungsgemeinschaften (A)	53	74



Erklärungen...

... aus den Fallstudien-Analysen:

→in kleineren Gemeinden kooperieren die privaten Haushalte eher mit der Gemeindeverwaltung, z. B. bei der Beseitigung von Schnee und Eis

... aus den Regressions-Analysen:

–neben der Zentralisierung hat auch die Einwohnerdichte positiven Einfluss auf die Höhe der Ausgaben

→weniger Verkehr bewirkt weniger Verschleiß der Straßen



Ordnungsaufgaben sind in Verwaltungsgemeinschaften kostengünstiger:

Ausgaben für "Öffentliche Ordnung"
(Gliederungsnummer 11) im Jahr 2004 (Euro je 1.000
Einwohner)

	Arithmetic mean	Standard deviation
Einheitsgemeinden	21.196	10.439
Verwaltungsgemeinschaften (A)	16.884	10.429



Agenda

I. Theorie

II. Möglichkeiten der empirischen Untersuchung

III. Empirische Befunde (1): Produktionskosten

IV. Empirische Befunde (2): Effektivität der kommunalen
Entwicklungspolitik

V. Empirische Befunde (3): Frustrationskosten

VI. Fazit



Investitionskosten: Vorteile der Ballung von Finanzkraft für die Einwerbung von Landeszuweisungen?

Zweckzuweisungen an die Kommunen für Investitionen im Jahr 2004 (Euro je 1.000 Einwohner) in Sachsen-Anhalt.

	Arithmetic mean	Standard deviation
Einheitsgemeinden	221.778	152.031
Verwaltungsgemeinschaften (A)	239.238	311.848



Erklärungen:

- Starke Streuung der Zuweisungen bei den VWG

- Kruskal-Wallis-Test zeigt: keine signifikanten Unterschiede zwischen den drei Typen

- Zudem Befund aus Fallstudien:
 - Fehlende Kompetenz der Gemeindeverwaltung in VWG wird durch Einschaltung von Entwicklungsgesellschaften kompensiert (Contracting Out)



Agenda

- I. Theorie
- II. Möglichkeiten der empirischen Untersuchung
- III. Empirische Befunde (1): Produktionskosten
- IV. Empirische Befunde (2): Effektivität der kommunalen Entwicklungspolitik
- V. Empirische Befunde (3): Frustrationskosten
- VI. Fazit



Wahlbeteiligung als Ausdruck von Frustrationskosten?

Wahlbeteiligung in Sachsen-Anhalt^a (in %) im Jahr 2004^b

	Arithmetic mean	Standard deviation
Einheitsgemeinden	41.5	7.4
Verwaltungsgemeinschaften (A)	50.7	6.2

^a (Zahl der Wähler) : (Zahl der Wahlberechtigten).

^b Wahlen zu den Stadt- und Gemeinderäten im Jahr 2004.



Neue Untersuchung von Michelsen / Rosenfeld 2009 für alle Flächenländer mit föderativ verfassten Kommunen:

–ca. 8000 Beobachtungen (Lokale Wahlen)

➔ Schätzung zeigt hochsignifikant positiven Einfluss der
föderativen Verfassung auf die Wahlbeteiligung ...

... aber auch geringe Dichte und geringe Arbeitslosigkeit
bewirken höhere Wahlbeteiligung!



Agenda

I.Theorie

II.Möglichkeiten der empirischen Untersuchung

III.Empirische Befunde (1): Produktionskosten

IV.Empirische Befunde (2): Effektivität der kommunalen
Entwicklungspolitik

V.Empirische Befunde (3): Frustrationskosten

VI. Fazit



These 1: Größe und Zentralisierung sind nicht immer von Vorteil!

- Nutzen der (De-)Zentralisierung / Größe hängt von verschiedenen Randbedingungen ab ...
- ... nicht zuletzt vom Bestand der Kommunen an Aufgaben / Kompetenzen sowie vom Grad der Regulierung durch den Staat → Deregulierung (Abbau kommunaler Standards) als Alternative!
- Vorteile der Zentralisierung lassen sich auch durch andere Arrangements (Contracting Out) erreichen
- Bei Betrachtung von Vorteilen der Zentralisierung: politökonomische Aspekte stärker berücksichtigen!



These 2: Nach jeder Kommunalreform muss ein Vergleich der Kosten vor der Reform mit den Kosten nach der Reform erfolgen!

These 3: Vor jeder Reform muss eine Abschätzung der erwarteten Kostensteigerungen erfolgen!

-Ergebnisse für Sachsen-Anhalt zeigen ein differenziertes Bild, bestätigen These 1!

These 4: „Einwohner-Richtwerte“ lassen sich wissenschaftlich nicht begründen!



*Herzlichen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit!*

Professor Dr. Martin T.W. Rosenfeld
Institut für Wirtschaftsforschung Halle
The Halle Institute for Economic Research (IWH)
Forschungsabteilung Stadtökonomik
Department of Urban Economics
Kleine Maerkerstraße 8
D-06108 Halle a.d. Saale | Germany
Martin.Rosenfeld@iwh-halle.de