

Größenvorteile im Bereich kommunaler Leistungen – Bericht zum 4. Halleschen Kolloquium zur kommunalen Wirtschaft

Peter Haug, Albrecht Kauffmann, Mathias Kloss*

Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) veranstaltet unter Federführung der Forschungsabteilung Stadtökonomik alle zwei Jahre das „Hallesche Kolloquium zur kommunalen Wirtschaft“. Vor dem Hintergrund der kommunalen Gebietsreformen in Ostdeutschland befasste sich die Veranstaltung am 24. und 25. November 2011 mit der Frage, ob insbesondere mit Bezug auf den Kommunalbereich „bigger“ notwendigerweise auch „better“ (z. B. im Sinne einer möglichst kostengünstigen Versorgung mit öffentlichen Leistungen) bedeuten muss.

Die Konferenz richtete sich dabei sowohl an Wissenschaftler als auch an Praktiker aus Politik und Verwaltung. Im Mittelpunkt standen dabei wissenschaftliche Erkenntnisse zur Effizienz des öffentlichen Sektors auf verschiedenen Ebenen. Beleuchtet wurde dieses Thema nicht nur aus der volkswirtschaftlichen, sondern auch aus der rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Perspektive. Nach den Fachvorträgen aus den genannten Bereichen bildete eine Podiumsdiskussion mit Vertretern aus Kommunalpolitik, Kommunalverbänden und Landesverwaltung den Abschluss der Konferenz.

Insgesamt zeigte die Veranstaltung auf, dass Größe nicht alles ist bei der Gestaltung künftiger Kommunalstrukturen und Gebietsreformen alles andere als ein Allheilmittel bei mangelnder Leistungsfähigkeit (z. B. Finanzschwäche) der Kommunen sind.

Ansprechpartner: Peter Haug (Peter.Haug@iwh-halle.de)

JEL-Klassifikation: C14, D24, H4, H7, R5

Schlagwörter: öffentliche Finanzen, Effizienz, kommunale Gebietsreformen, Größenvorteile in der kommunalen Leistungserstellung

Das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) veranstaltet unter Federführung der Abteilung Stadtökonomik alle zwei Jahre das „Hallesche Kolloquium zur kommunalen Wirtschaft“. Kommunale Neugliederungen, wie sie in jüngster Vergangenheit in Sachsen-Anhalt oder Mecklenburg-Vorpommern durchgeführt worden sind (und in einigen anderen west- wie ostdeutschen Ländern zumindest in Betracht gezogen werden), werden immer wieder mit dem Ziel der Einsparung öffentlicher Mittel infolge von Größenvorteilen begründet. Ähnlich wird bei Umstrukturierungen und Fusionen von Behörden und (öffentlichen) Unternehmen argumentiert. Den potenziellen operativen Effizienzgewinnen stehen Transaktions- und Organisationskosten gegenüber, die in einer Gesamtbewertung abgewogen und berücksichtigt werden müssen.

* Herr Mathias Kloss ist inzwischen wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) in Halle (Saale). Sein im Rahmen eines Praktikums am IWH entstandener Werkstattbericht bildete die Grundlage für diesen Artikel.

Das zentrale Anliegen der Veranstaltung am 24. und 25. November 2011 war es, vor dem dargestellten Hintergrund wissenschaftlich fundiert den ökonomischen Nutzen von Größenveränderungen zu bewerten und aufzuzeigen, mit welchen Ansätzen Effizienzgewinne erzielt bzw. optimale Größenverhältnisse in der öffentlichen Verwaltung und Leistungserstellung gefunden werden können.

Effizienzmessung im öffentlichen Sektor ist notwendig und eine methodische Herausforderung

Der erste Vortragsblock der Veranstaltung befasste sich zur Einführung in die Thematik mit allgemeinen Aspekten der Effizienz im öffentlichen Sektor.

Professor Bruno de Borger von der Universität Antwerpen gab in seinem Keynote-Vortrag einen Überblick über bisherige und neuere Entwicklungen auf dem Gebiet der Effizienzmessung im öffentlichen Sektor.

Zu Beginn wies de Borger auf eine Reihe von ökonomischen und institutionellen Besonderheiten des öffentlichen Sektors hin. Dies betreffe vor allem

die Eigentumsrechte (fehlende klare Abgrenzung, „Streubesitz“ und sich daraus ergebende Prinzipal-Agenten-Probleme zwischen Bürgern, gewählten Politikern und staatlicher Verwaltung), die von den politischen Entscheidungsträgern verfolgten Ziele, die fehlende „Disziplinierung“ über Märkte sowie Mess- und Quantifizierungsprobleme bei staatlichen Leistungen.

Trotz oder gerade wegen dieser Besonderheiten des Staatssektors ist aus der Sicht der Ökonomie die Ermittlung von geeigneten Effizienzkennzahlen unabdingbar, um z. B. die Anreize zur Verschwendung von Steuergeldern zu vermindern.

Die Kernprobleme der Effizienzmessung im Staatssektor klingen trivial, sind aber äußerst komplex in der Umsetzung: Beschreibung des Produktionsprozesses, Definition von „Inputs“ bzw. Kosten und staatlichen „Outputs“, Berücksichtigung von Qualitätsunterschieden bei Inputs und Outputs, Einbeziehung von externen Einflussfaktoren („Umweltvariablen“) und Wahl der adäquaten Methodik zur Effizienzschätzung.

Was letzteres betrifft, so kommen in der Forschung derzeit vorwiegend so genannte parametrische (z. B. die Stochastic Frontier Analysis [SFA]) und nicht parametrische Verfahren (z. B. die Data Envelopment Analysis [DEA] sowie der Free Disposable Hull [FDH]-Ansatz) zur Anwendung.

Bei der Messung der Effizienz auf der Ebene unterschiedlicher staatlicher Hierarchiestufen kann zwischen globaler Effizienz (Berücksichtigung aller Leistungen einer Gebietskörperschaft) und spezifischer Effizienz (Effizienz einzelner Aufgabenbereiche oder Leistungsarten einer Gebietskörperschaft) unterschieden werden.

Einen zentralen Engpass stellt allerdings die Datenverfügbarkeit dar. De Borger betonte ausdrücklich die Notwendigkeit qualitativ hochwertigen Datenmaterials für die Effizienzanalyse. Bisherige Studien konnten jedoch nur auf grobe Näherungsgrößen für die eigentlich relevanten Variablen zurückgreifen, womit sich die Frage stelle, was überhaupt gemessen wird. Generell hat sich nach de Borger Meinung die Forschung bisher zu sehr auf die Verfeinerung der Methodik anstatt auf die Verbesserung der Datenqualität konzentriert.

Ein weiteres zentrales Problem liege in der Definition geeigneter Inputs und Outputs, wenn unterschiedliche Ebenen der Leistungserstellung betrachtet

werden. Eine erste Ebene stellt die Transformation primärer Produktionsfaktoren, wie z. B. Arbeit, in Zwischenprodukte, wie z. B. geleistete Unterrichtsstunden, dar. Die nächsthöhere Stufe wird durch die Transformation der Zwischenprodukte in Endprodukte, wie z. B. die Anzahl unterrichteter Schüler, repräsentiert. Die Transformation von Endprodukten in Wohlfahrt (d. h. Nutzengewinne der privaten Haushalte), wie z. B. das durch den Wissensgewinn erzielbare höhere Einkommen, stellt nach Ansicht de Borger die höchste Stufe des Produktionsprozesses dar.

Bisherige Studien für die globale Effizienz von Gemeinden und Kommunen signalisieren, dass die Ergebnisse von den spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen abhängig sind. Damit sind jedoch die Resultate zwischen den Ländern nur bedingt vergleichbar und folglich die Empfehlungen für die Politik nicht von einem auf das andere Land übertragbar. Zudem befinden sich viele Determinanten der Effizienz außerhalb der Sphäre lokaler Entscheidungsträger. Generell habe sich aber gezeigt, dass eine Verbesserung der lokalen Effizienz durch eine hinreichende Autonomie der Kommunen bei der Mittelverwendung und durch die Erhöhung der Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen erreicht werden kann.

Die anschließende Diskussion konzentrierte sich auf die Datenqualität. Diese ist laut de Borger vor allem für Belgien sehr gut; Dänemark, Norwegen und die Niederlande wiesen noch eine gute Datenqualität auf. Es wurde angemerkt, dass in Deutschland die Datenverfügbarkeit infolge der besonders hohen Anforderungen des Datenschutzes, aber auch infolge von Besonderheiten bei dessen Umsetzung, erhebliche Einschränkungen erfährt.

Die Schweiz leidet nicht an den „Baumol’schen Krankheiten“

Im Zusammenhang mit Ineffizienzen im Staatssektor wird häufig auf die so genannte „Baumol’sche Krankheit“ verwiesen. Baumol bezeichnete 1967 mit diesem Begriff ursprünglich eine Kostenexplosion, welche mit der Verschiebung der Anteile am Bruttoinlandsprodukt (BIP) vom primären und sekundären in den tertiären Sektor einhergeht. Dabei nimmt insbesondere der Anteil großer Dienstleistungsbranchen, vor allem der Anteil der aus Steuern oder Sozialbeiträgen finanzierten staatlichen Leistungen, am BIP zu. Nordhaus erweiterte 2008

den Begriff der Kostenexplosion um den der Wachstumskrankheit. Damit geht die Idee einher, dass die Wachstumsrate des BIP pro Kopf im Zuge des von Baumol prognostizierten Strukturwandels immer weiter absinkt.

PD Dr. Jochen Hartwig (ETH Zürich) befasste sich in seinem Vortrag mit diesen Baumol'schen Krankheiten und mit der Frage, inwiefern die Schweiz darunter leidet. Für seine Analyse bediente sich Hartwig eines einfachen neoklassischen Wachstumsmodells einer geschlossenen Volkswirtschaft mit zwei Sektoren, dem so genannten stagnierenden und dem progressiven Sektor, und Arbeit als einzigem Produktionsfaktor. Die grundlegende Annahme ist, dass nur der progressive Sektor reguläres Produktivitätswachstum aufweist. Aus dem Modell lassen sich mehrere testbare Hypothesen ableiten, u. a. zur Existenz der Kosten- und Wachstumskrankheit.

Hartwig kommt auf der Basis seiner ökonometrischen Untersuchungen für die Schweiz zu dem Ergebnis, dass sich die Beschäftigung insgesamt in den stagnierenden Sektor, also in die angesprochenen Dienstleistungsbranchen verschiebt. Dennoch könne nicht von einer Kostenkrankheit die Rede sein, da bisher keine Erhöhung der Anteile des tertiären Sektors am BIP zu beobachten sei. Zudem könne die von Nordhaus für die USA festgestellte Wachstumskrankheit nicht für die Schweiz bestätigt werden.

In der anschließenden Diskussion ging es vor allem um die Flexibilität des Modells, beispielsweise hinsichtlich der Einbeziehung von Immigration. Hartwig erklärte, dass Baumol selbst von konstanter Beschäftigung ausgeht. Die Ergebnisse für den Fall einer Lockerung dieser Annahme in Hartwigs Studie zeigten, dass sich der Strukturwandel und das Produktivitätswachstum bei Zuwanderung beschleunigen.

Vergrößerung kommunaler Einheiten kann an rechtlichen Beschränkungen scheitern

Zu den rechtlichen Aspekten der Ausweitung des Zuständigkeitsbereiches und des Wachstums öffentlicher Aufgabenträger sprach *Professor Winfried Kluth* (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg).

Ob und wie ein öffentlicher Aufgabenträger „wachsen“ kann, hängt einerseits von den Möglichkeiten der Ausweitung des Kompetenzrahmens (räumliche und sachliche Zuständigkeit) und andererseits von

den rechtlichen Schranken ab. So ist zwar eine Ausweitung der räumlichen Zuständigkeit bei Kommunen grundsätzlich zulässig und eine Ausweitung der sachlichen Zuständigkeit unter Ausnutzung des bestehenden Rechtsrahmens („Randnutzung“) oder über die entsprechende Änderung der gesetzlichen Grundlagen möglich. Beschränkungen findet die Ausweitung kommunaler oder generell staatlicher Tätigkeit aber in den Grundrechten, dem nationalen wie supranationalen Beihilfe- und Vergaberecht und im Haushaltsrecht. Bei letzterem ist vor allem der Leistungsfähigkeitsgrundsatz zu beachten, d. h., die kommunale Aufgabenwahrnehmung oder wirtschaftliche Betätigung der Kommune darf nur im Rahmen ihrer finanziellen und fachlich-organisatorischen Leistungsfähigkeit erfolgen.

Ob das „Wachstum“ kommunaler Aufgabenträger generell positiv zu bewerten sei, kann nach Kluths Ansicht mit einem klaren „es kommt darauf an“ beantwortet werden: Der möglichen Stärkung des „Sachverstandes“ bzw. der kommunalen Aufgabenkompetenz stehen Legitimationsprobleme oder die Zunahme von Kontrolldefiziten (z. B. hinsichtlich der Kontrolle durch die Bürger) gegenüber. Außerdem sind die Auswirkungen von der Zahl und Größe der beteiligten Gemeinden abhängig.

Erwartete Effizienzgewinne aus Fusion bei deutschen Wasserversorgern gering

Nach dem in die Thematik einführenden ersten Teil befassten sich die letzten beiden Vorträge des ersten Tages mit betrieblichen Größenvorteilen in ausgewählten kommunalen Bereichen: der Wasserversorgung und den Kindertagesstätten.

Michael Zschille (DIW Berlin) stellte seine Studie zu möglichen Fusionseffekten deutscher Wasserversorger vor. Der Wasserversorgungssektor ist in Deutschland im internationalen Vergleich relativ stark fragmentiert. Konsolidierungsbemühungen im europäischen Ausland hätten seiner Ansicht nach gezeigt, dass es Anzeichen für steigende Skalenerträge im Bereich der Wasserversorgung gebe.

Zschille verwendete zur Analyse neben der Standard-DEA auch die so genannte *conditional DEA*, die eine Einbeziehung von Umweltvariablen erlaubt. Mit Hilfe der abgeleiteten Ergebnisse wird die Skaleneffizienz berechnet. Potenzielle Fusions-effekte werden durch den hypothetischen Zu-

sammenschluss (d. h. Aufaddieren aller Input- und Outputgrößen) einzelner Firmen bestimmt.

Als Datengrundlage diente die Datensammlung des Hessischen Landeskartellamtes, die ausschließlich westdeutsche Wasserversorger enthält. Zur Untersuchung der hypothetischen Fusionseffekte werden die Wasserbetriebe auf der Landkreisebene aggregiert. Zschille stellt fest, dass der fiktive Effizienzgewinn für viele Betriebe sehr gering ausfällt. Ein Grund dafür könnte sein, dass die Betriebe bereits zum Untersuchungszeitpunkt nicht weit von ihrer Idealgröße (d. h. Skaleneffizienzmaß von eins) entfernt waren. Durch Fusion lässt sich die Effizienz zwar theoretisch im Mittel um 17% steigern. Allerdings sinkt dieser Wert auf 4%, wenn die bereits vorhandenen (technischen) Ineffizienzen der beteiligten Wasserversorger herausgerechnet werden. Folglich müsste eine Effizienzsteigerung in der deutschen Wasserwirtschaft eher bei der Beseitigung der (technischen) Ineffizienzen auf der Ebene der einzelnen Betriebe ansetzen, während kein Grund für weitere Konzentrationen im deutschen Wassersektor besteht.

Größen- und Verbundvorteile unter Berücksichtigung von Inputregulierung im Kita-Bereich

Als weitere zentrale kommunale Leistung wurde der Kinderbetreuungssektor in einem Vortrag von *Peter Bönisch* (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg) behandelt. Während in Ostdeutschland de facto Vollversorgung im Kita-Bereich besteht, sind die Kapazitäten mit Blick auf den künftigen gesetzlichen Anspruch auf Kinderbetreuung in Westdeutschland noch knapp.

In seinem Vortrag stellte Bönisch die Schätzung einer Kostenfunktion für den Kinderbetreuungssektor vor. Das Besondere ist hier die Einbeziehung der gesetzlichen Rahmenbedingungen. Seine Studie berücksichtigte als erste die Inputregulierung bezüglich des Faktors Arbeit über die gesetzlichen Personalschlüssel. Diese variieren mit der Betreuungsdauer und dem Alter des Kindes. Das Datenmaterial für seine Studie extrahierte Bönisch aus den Berichten der Wirtschaftsprüfer für Kindertagesstätten in Sachsen-Anhalt.

Bönisch fand in seiner Analyse sowohl Hinweise auf Größenvorteile als auch auf Verbundvorteile (d. h. Kostenvorteile, die aus der Kombination von Krippe, Kindergarten und Hort in einer

Einrichtung entstehen). Weiterhin stellte er fest, dass die Inputregulierung bindend wirksam ist, d. h., dass die Kinderbetreuungseinrichtungen die Mindestpersonalvorschriften in ihrer Optimierungskalkül einbeziehen.

Ist der „Preis“ der Aufgabe kommunaler Selbstverwaltung bei Kreisgebietsreformen zu hoch?

Der erste Vortragsblock des zweiten Veranstaltungstages stand im Zeichen der Diskussion potenzieller Größeneffekte der Gebietskörperschaften mittlerer Größe.

Professor Joachim Jens Hesse (Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften [ISE] und FU Berlin) gab in seinem Vortrag über Voraussetzungen und Vorteile von vergrößerten Kreisstrukturen in den deutschen Flächenländern einen Abriss über die Thematik der Kreisgebietsreformen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht. Die Notwendigkeit zu kommunalen Gebietsreformen, insbesondere Kreisgebietsreformen, ergibt sich seiner Ansicht nach aus den veränderten Rahmenbedingungen. Dazu zählen die Unterschiede der Landkreise hinsichtlich Bevölkerungsdichte und Fläche, der demographische Wandel (Bevölkerungsrückgang und -alterung), die problematische Finanzlage der Kommunen sowie die Ausweitung des kommunalen Aufgabenspektrums etwa bei der Aufgabenwahrnehmung nach dem Sozialgesetzbuch II („Hartz IV“). Gleichzeitig wurden die rechtlichen Hindernisse für Gebietsreformen herabgesetzt.¹

Durch die Vergrößerung der kommunalen Strukturen seien Kooperations- und Fusionsrenditen möglich. Allerdings räumte Hesse ein, dass es methodische Schwierigkeiten bei der Bestimmung „optimaler Betriebsgrößen“ von Gemeinden und Gemeindeverbänden gebe. Ferner könnten die politischen Leitbilder der Kommunalreformen die konkrete Einzelfallprüfung nicht ersetzen.

Neben der Optimierung des Status quo ergeben sich zwei Handlungsoptionen: zum einen die verschiedenen Formen der interkommunalen Kooperation, zum anderen die Möglichkeit freiwilliger

¹ So zum Beispiel im Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 18.08.2011, worin die kommunalen Beschwerden gegen die Kreisgebietsreform abgewiesen wurden. Das Gericht befand, dass Landkreise mit 5 469 km² Fläche kein Problem hinsichtlich Bürger-nähe, Überschaubarkeit etc. darstellen.

Fusionen. Während bei Kooperationen möglichen Effizienzgewinnen die Transaktionskosten der Kooperation entgegenstünden, sei bei Fusionen das Rationalisierungspotenzial größer.

Insgesamt erwartet Hesse von den aktuellen Kommunalreformen neben primär raumplanerischen Vorteilen (Neudefinition von Stadt-Umland-Regionen, Angleichung/Homogenisierung von Raumstrukturen) auch einen Ausgleich eventueller Infrastrukturdefizite. Die Komplementarität der Reformen auf der Stadt-, Gemeinde- und Kreisebene sieht er als gegeben an, ebenso die Erhaltung des ehrenamtlichen Engagements. Seine Ausführungen führten ihn zu dem Schluss, dass die kommunale Selbstverwaltung ein hohes Gut sei, dieses jedoch nicht um jeden Preis geschützt werden müsse.

Die anschließende Diskussion drehte sich vor allem um den Erfolg von Gebietsreformen in den einzelnen Bundesländern. Hesse hält diesen im Falle Mecklenburg-Vorpommerns für nur teilweise gegeben.

Schweizer Kantone sind nicht zu „klein“

Philippe Widmer (Universität Zürich) beschäftigte sich in seinem Vortrag mit der Frage nach den Determinanten der Produktionseffizienz bei öffentlichen Leistungen in der Schweiz. Die Schweiz ist durch eine ausgeprägte Dezentralität der öffentlichen Leistungserstellung gekennzeichnet und stellt öffentliche Güter auf drei Ebenen bereit: Bund, Kantone und Gemeinden. Dabei ist zu beachten, dass die Kantone bei der Finanzierung und Bereitstellung öffentlicher Güter weitgehend autonom sind.

Neben der Frage nach Unterschieden in der technischen Effizienz der konsolidierten Ebene der Kantone und ihrer Gemeinden ging Widmer auch der Frage nach möglichen Skalenerträgen (die z. B. aufgrund der eventuell zu geringen Kantonsgröße nicht genutzt werden) nach. Daneben untersuchte er auch, wie sich der Wettbewerb zwischen den Kantonen und der Grad der Dezentralisierung in den Kantonen auf die technische Effizienz auswirken.

Um diese Fragen zu beantworten, bediente er sich der DEA-Methode (Annahme: kostenminimierendes Verhalten der Kantone bei gegebenen Outputmengen). Die Analyse gestaltete sich insofern problematisch, als dass die Kantone eine Vielzahl von Outputs produzieren, die teilweise in Zusammenarbeit mit dem Bund bereitgestellt werden und

überdies oft schwer messbar sind. Um dieser Heterogenität entgegenzuwirken, grenzt Widmer jene Aufgabenbereiche ab, die überwiegend in der Verantwortung der Kantone liegen. Zudem werden die nicht quantifizierbaren Leistungen durch aktivitätsbezogene Indikatoren approximiert. Die Analyse wird einerseits für die einzelnen Bereiche durchgeführt, andererseits werden für eine Gesamtschau die Bereichsindikatoren zu einem Indikator des Gesamtoutputs zusammengefasst. Zur Kontrolle möglicher externer Einflüsse werden die erhaltenen Maße für die technische Effizienz in einer zweiten Stufe der Analyse mit mehreren Umweltvariablen regressiert (Tobit-Modell).

Widmers Ergebnisse zeigen keinen Zusammenhang zwischen Kantonsgröße (Bevölkerungszahl und -dichte, Fläche) und technischer Effizienz. Insbesondere die finanzstarken Stadtkantone erwiesen sich als vergleichsweise ineffizient. Hinsichtlich möglicher Skalenerträge stellte sich heraus, dass die Skaleneffizienz je nach Aufgabenbereich sehr unterschiedlich ausfallen kann, dass jedoch generell nur die wenigsten Kantone im Bereich steigender Skalenerträge arbeiten, d. h. durch eine Vergrößerung noch Produktivitätsgewinne erzielen könnten.

Die Ergebnisse der Tobit-Regression zeigten ferner, dass die technische Effizienz insbesondere mit zunehmender Dezentralisierung und mit der Teilnahme der Kantone am Steuerwettbewerb steigt.

Die Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg als Erfolgsgeschichte?

Der letzte Vortragsblock konzentrierte sich ausschließlich auf Fragen der Effizienz auf der Ebene der deutschen Gemeinden.

Dr. Markus Grünewald (Ministerium des Inneren des Landes Brandenburg) präsentierte die Evaluation der Gemeindegebietsreform in Brandenburg 2003 aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht vor und stellte die Frage, ob die Ergebnisse bzw. die im Jahr 2003 getroffenen Annahmen auch in Zukunft noch tragfähig sind.

Entsprechend dem politischem Leitbild des Landes Brandenburg waren die wichtigsten Ziele dieser Reform die Schaffung einer effizienten und professionellen Verwaltung, die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, die Stärkung der kommunalen Identität und die Verbesserung der kommunalen Finanzkraft.

Eine separate Beurteilung des Erfolges der Reform sei indes schwierig infolge zwischenzeitlich eingetretener Veränderungen, die Grünewald als „externe und interne Einflüsse“ bezeichnet. Zu den externen Einflüssen zählt er z. B. Kreditfinanzierungsbegrenzungen, die Einführung der Doppik im kommunalen Haushaltswesen oder die Änderung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Als interne Einflüsse bezeichnet er z. B. demographische Verwerfungen, die Privatisierung öffentlicher Unternehmen sowie Vermögensverwertungen durch die Kommunen, die Zunahme der Kooperationsintensität zwischen den Kommunen und die Tatsache, dass die von der Fusion betroffenen Gemeinden nicht mehr existieren und somit ein Vorher-Nacher-Vergleich nicht mehr möglich sei.

Zusammenfassend kommt Grünewald zu dem Ergebnis, dass sich für die Gebietsreform 2003 aus finanzwissenschaftlicher Sicht wegen des Problems der Zurechenbarkeit (*accountability*) kein eindeutiges Fazit ziehen lasse. Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht lasse sich festhalten, dass zum einen die „Identifikationswerte“ (also die Identifikation der Einwohner mit den neugeschaffenen Gemeinden) nicht gesunken seien. Zum anderen hätten sich die „Effizienzwerte“ der Gemeinden im Allgemeinen positiv entwickelt, was aus dem geringeren Abstimmungsbedarf, der Legitimitätsverbesserung durch Bildung amtsfreier Gemeinden, der größeren „Veranstaltungskraft“, den verbesserten Kofinanzierungsmöglichkeiten und der geringeren nachbarschaftlichen Konkurrenz gefolgert wird.

Als Herausforderungen für die Zukunft der Kommunen im Land Brandenburg nannte Grünewald die Bereiche Bevölkerungsrückgang, Änderung der Altersstruktur, rückläufige Einnahmen (Auslaufen des Solidarpaktes, „Schuldenbremse“, erwartete Reduzierung von EU- und Bundesprogrammen) und die Umstellung auf *E-Government*. Generell sind nach Ansicht des Referenten die kommunalen Einheiten in Brandenburg immer noch zu klein. Allerdings empfiehlt er anstelle einer nochmaligen Gemeindegebietsreform eine komplette Verwaltungsstrukturreform.

Die anschließende Diskussion befasste sich mit der Akzeptanz der Reformen und deren Wirkung auf die kommunale Effizienz. Nach Grünewalds Ansicht wird Freiwilligkeit insgesamt die Akzep-

tanz fördern. Er betonte, dass etwa zwei Drittel der Zusammenschlüsse ohnehin freiwillig erfolgt seien.

Sachsen-Anhalt:

Verwaltungsgemeinschaften sind weder zu klein noch generell ineffizient

In seinem Beitrag stellte Dr. Peter Haug (Institut für Wirtschaftsforschung Halle [IWH]) eine gemeinsame Arbeit mit Peter Bönisch, Annette Illy und Lukas Schreier (alle Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg) zum Einfluss von Gemeindegröße und Verwaltungsform auf die Effizienz der kommunalen Leistungserstellung am Beispiel Sachsens-Anhalts vor. Aktueller Anlass waren die jüngsten Gemeindegebietsreformen in Ostdeutschland (nach dem Muster der westdeutschen Reformen der 1960er und 1970er Jahre) mit ihrem erklärten Ziel der Verwaltungsvereinfachung und Kostenersparnis.²

In ihrer Arbeit gingen die Autoren der Frage nach den Determinanten der Effizienz der kommunalen Leistungserstellung nach. Dazu wurde – ähnlich wie in den von Widmer und Geys vorgestellten Arbeiten – eine globale betriebliche Effizienzanalyse durchgeführt, in der die Gemeinden als Mehrproduktunternehmen betrachtet werden. Konkret kommt dabei eine zweistufige DEA unter Einbeziehung diverser Umweltvariablen zur Anwendung. Abweichend von vergleichbaren Studien für andere deutsche Bundesländer (siehe Vortrag Geys) wurde hier die Ebene der Verwaltungsgemeinschaften, d. h. Zusammenschlüsse von nach wie vor unabhängigen Gemeinden, bzw. Einheitsgemeinden betrachtet, weil bei den Verwaltungsgemeinschaften die meisten kommunalen Aufgaben auf der Ebene eines zentralen Verwaltungsamtes oder einer Trägergemeinde angesiedelt sind.

Die zentralen Ergebnisse der Analyse für Sachsen-Anhalts Gemeinden des Jahres 2004 (unmittelbar vor der entscheidenden Stufe der Gemeindegebietsreform) lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Es gibt keinen signifikanten Unterschied bei der technischen Effizienz zwischen dezentralen Gemeindeformen (Verwaltungsgemeinschaften) und zentralen Gemeindeformen (Einheitsgemeinden), wobei allerdings die Effizienz bei Verwal-

² Siehe dazu auch die vorangegangenen Ausführungen Grünewalds zur Gemeindegebietsreform im Land Brandenburg.

tungsgemeinschaften mit der Zahl der Mitgliedsgemeinden tendenziell sinkt.

2. Die Analyse der Skaleneffizienz ergab, dass die Mehrheit der Kommunen in Sachsen-Anhalt 2004 bereits eine annähernd effiziente Größe aufwies. Skaleneffizient waren primär sehr kleine Verwaltungsgemeinschaften oder Einheitsgemeinden (<4 000 Einwohner) oder größere Einheitsgemeinden (ab ca. 30 000 Einwohner).

Baden-Württemberg:

Erwartete demographische Entwicklung wird besonders kleinen Gemeinden zu schaffen machen

Im letzten Vortrag des Kolloquiums sprach *Professor Benny Geys* (Norwegian School of Management, Oslo, und WZB Berlin) zum Thema demographischer Wandel (Bevölkerungsrückgang und -alterung) und dessen Auswirkungen auf die Kommunal Finanzen. Neben dem reinen Bevölkerungsrückgang bedingt durch niedrigere Geburtenraten sinkt zum einen die Zahl der Schüler oder der in Kindertagesstätten betreuten Kinder. Zum anderen verzeichnen die Zahl und der Anteil von Senioren, u. a. durch die dem medizinischen Fortschritt zu verdankende höhere Lebenserwartung, einen Anstieg. Zudem nimmt durch den erstgenannten Effekt mittelfristig auch die Zahl der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter ab.

Geys und seine Koautoren *Alexander Kalb* und *Friedrich Heinemann* (beide ZEW Mannheim) analysierten die möglichen Kosteneffekte für die Gemeinden in Abhängigkeit von Größe und Altersstruktur.

Für seine Analyse nutzte der Referent Daten für Baden-Württemberg aus dem Jahr 2001. Als Analyseobjekt wurden hierbei nicht die Ebenen der in Baden-Württemberg existierenden Verwaltungsverbände (Sonderform des Zweckverbandes) oder der „vereinbarten Verwaltungsgemeinschaften“ (entspricht ungefähr dem früheren Trärgemeindemodell bei Verwaltungsgemeinschaften in Sachsen-Anhalt), sondern die einzelnen Gemeinden herangezogen. Zunächst wurde eine kommunale Ausgabenfunktion (nur laufende Ausgaben Kernhaushalt) geschätzt, wobei als zentrale Kostendeterminanten demographische Variablen eingesetzt wurden. Unter Anwendung des Verfahrens der „rollierenden Regression“ wird die Elastizität der Ausgaben bezüglich der demographischen Determinanten für unterschiedliche Sample-

zusammensetzungen geschätzt. Insgesamt kommt Geys in diesem Analyseschritt zu dem Ergebnis, dass die Kostenelastizität bei kleinen Kommunen besonders gering sei, diese sich z. B. im Falle eines Bevölkerungsrückganges oder eines Rückganges der Schüler- und Kindergartenkinderzahlen also besonders schwer täten, nicht mehr benötigte Kapazitäten abzubauen. Hinzu komme, dass Gemeinden, die zum Untersuchungszeitpunkt einen geringen Seniorenanteil aufwiesen, im Falle der zu erwartenden Alterung ihrer Bevölkerung hohe Anfangsinvestitionen z. B. für seniorenspezifische Leistungen aufbringen müssten.

Ergänzend versuchten die Autoren außerdem die Frage zu beantworten, ob kleinere Gemeinden mit dem demographischen Wandel besser fertig werden könnten, wenn sie beispielsweise effizienter in der Leistungserstellung sind. Zu diesem Zweck wurden die Ergebnisse einer Stochastic Frontier Analysis (Schätzung einer Pseudo-Kostenfunktion ohne Einbeziehung von Faktorpreisen) präsentiert, wonach im Jahr 2001 kleinere Gemeinden in Baden-Württemberg tendenziell ineffizienter waren. Je nach „optimistischer“ (kleine Gemeinden haben noch Spielraum zur Effizienzsteigerung) oder „pessimistischer/realistischer“ Sichtweise (effizientere Gemeinden werden mit künftigen Herausforderungen besser fertig) können unterschiedliche Prognosen abgeleitet werden.

Nicht unzureichende Größe, sondern zunehmende Überregulierung und Aufgabenverlagerung sind die zentralen Probleme der Kommunen

Zum Abschluss der Veranstaltung bestritten *Dr. Hans Walter Sebastian Dette* (Präsident des Thüringer Landesrechnungshofs, Rudolstadt), *Dr. Werner Henning* (Landrat des Landkreises Eichsfeld, Heiligenstadt) und *Jürgen Leindecker* (Landesgeschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt) eine Podiumsdiskussion unter der Leitung von *Jörg Biallas* (Chefredakteur „Das Parlament“).

Besonders kontrovers verlief die Diskussion bei der Frage nach dem Zusammenhang zwischen Gemeindegröße und Mittelverwendung. Während Dette aus eigener Erfahrung davon zu berichten wusste, dass kleine Kommunen eine weniger effiziente Mittelverwendung aufweisen würden, konnten Leindecker und Henning dies nicht bestätigen. Laut Leindecker liegt das Kernproblem weniger bei der Größe

einer Gemeinde, sondern vielmehr in der zunehmenden Verkomplizierung des Kommunalrechts, wo er dringenden Bedarf für Vereinfachungen sieht. Die hohe Regelungsdichte auf der kommunalen Ebene war auch ein Thema in der anschließenden Diskussion unter Einbeziehung des Publikums. Es wurde die Frage gestellt, wie Konzepte zur „Deregulierung“ aussehen könnten. Nach Ansicht Hennings ist es hier essenziell, dass der Staat lediglich die Aufgaben definiert. Die Entscheidung über die Art der konkreten Realisierung (das „Wie“) sollte bei den Kommunen liegen. Er sprach sich daher für eine weitgehende Autonomie der kommunalen Ebene aus.

Einig waren sich die drei Diskutanten in der Frage nach der Ursache für die Kostenexplosion im kommunalen Sektor: Der Hauptgrund sei die Zuweisung immer neuer Aufgaben. Allerdings gab Dette zu bedenken, dass es teilweise den Ruf seitens der Kommunen nach dem Staat gibt. Er plädierte daher für mehr Eigenverantwortung. Unbeantwortet

blieb zudem die Frage, warum neben den zuvor genannten notwendigen Deregulierungen auch Prozessoptimierungen so selten in Betracht gezogen werden. Solche Maßnahmen würden bestenfalls vereinzelt umgesetzt.

Aus Sicht der Verwaltungspraktiker und der Politik stehen kommunale Gebietsreformen mit dem Ziel der Effizienzsteigerung weiterhin auf der Agenda. Allerdings kamen dabei quantitative Methoden zur Messung des Effizienzziels bisher nur sporadisch zum Einsatz. Wegen der unterschiedlichen Verfügbarkeit der hierfür erforderlichen Daten sind die Ergebnisse von Effizienzmessungen oft nur eingeschränkt vergleichbar; zudem müssen institutionelle Faktoren hierbei berücksichtigt werden. Trotzdem gibt es kaum Alternativen zur quantitativen Effizienzanalyse als Kontrollinstrument der Wirtschaftlichkeit staatlicher Leistungserstellung, und es bestand Einigkeit, die Forschungsbemühungen in diesem Bereich weiter voranzutreiben.