

## Reform kommunaler Verwaltungsstrukturen: Zentralisierung bringt nicht nur Effizienzvorteile

In den letzten Jahren wird von Politik und Wissenschaft der Frage zunehmend Bedeutung beigemessen, wie sich Städte und Gemeinden am besten dem nationalen wie internationalen Standortwettbewerb stellen können. In diesem Zusammenhang werden nicht zuletzt Fragen der lokalen und regionalen Governancestrukturen und ihre Relevanz für die kommunale Entwicklung diskutiert. Besondere Bedeutung kommt dabei dem Zentralisierungsgrad der kommunalen Verwaltungen zu: Sind zentralistische oder eher dezentrale Gemeindestrukturen besser dazu geeignet, unternehmensrelevante Infrastrukturleistungen und öffentliche Leistungen für ihre Bürger effizient bereitzustellen? Der demographische Wandel, der in besonderem Maß in Ostdeutschland durch dramatische Bevölkerungsverluste<sup>16</sup> zutage tritt, hat die Diskussion über diese Frage der kommunalen Verwaltungsstrukturen neu belebt.<sup>17</sup>

Das IWH ging den Auswirkungen einer Zentralisierung auf der Ebene der Gemeinden am Beispiel Sachsen-Anhalts nach. Dort nämlich wurden in jüngster Zeit weitreichende politische Reformen eingeleitet, um eine Konzentration der kommunalen Verwaltungsstrukturen herbeizuführen. Auf die Kreisgebietsreform des Jahres 2007<sup>18</sup> (Verringerung der Zahl der Landkreise von 21 auf 11) soll nun die Gemeindereform folgen. Derzeit existieren in Sachsen-Anhalt als alternative Verwaltungsformen Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften (vgl. Kasten). Anstelle der ursprünglich geplanten flächendeckenden Einführung von Einheitsgemeinden (was aufgrund der vorgesehenen Mindesteinwohnerzahlen faktisch eine Reduzierung der Zahl

der kreisangehörigen Gemeinden um fast 90% bedeutet hätte) soll bis 2011 zumindest in ländlichen

Kasten:

Einheitsgemeinde – Verwaltungsgemeinschaft –  
Verbandsgemeinde

**Einheitsgemeinde** ist die Bezeichnung für kreisangehörige (d. h. zu einem bestimmten Landkreis gehörende) Gemeinden, die keiner Verwaltungsgemeinschaft oder Verbandsgemeinde angehören. Die Einheitsgemeinden erfüllen das gesamte kommunale Aufgabenspektrum in eigener Zuständigkeit.

**Verwaltungsgemeinschaften** werden aus mehreren Gemeinden desselben Landkreises gebildet. Die Verwaltungsgemeinschaft nimmt die Aufgaben der Mitgliedsgemeinden wahr und handelt dabei in eigenem Namen (Erfüllungsbereich) oder im Namen und Auftrag der Mitgliedsgemeinden (Besorgungsbereich). Die sachsen-anhaltische Gemeindeordnung sieht zwei Arten von Verwaltungsgemeinschaften vor: Bei den **Verwaltungsgemeinschaften mit gemeinsamem Verwaltungsamt** (im Text auch als **Verwaltungsgemeinschaft (A)** bezeichnet) übertragen die Mitgliedsgemeinden die Aufgaben auf ein gemeinsames Amt (mit eigenem Haushalt), das sozusagen als „Schreibstube“ fungiert. Die Mitgliedsgemeinden verfügen über keine eigene hauptamtliche Verwaltung. Im Fall der **Verwaltungsgemeinschaft mit Trägergemeinde (Verwaltungsgemeinschaft (T))** übernimmt eine Gemeinde die Aufgaben für die anderen Mitgliedsgemeinden. Die Leistungen des Verwaltungsamts wie der Trägergemeinde werden über eine von den Mitgliedsgemeinden zu entrichtende allgemeine Umlage finanziert.

Eine vollständige Übertragung aller Aufgaben an die Verwaltungsgemeinschaft ist nicht möglich, da dadurch der Grundsatz der Selbstverwaltung der Gemeinden ausgehöhlt würde (Art. 28 Abs. 2 GG). Dieses Problem besteht nicht beim Modell der **Verbands-** (Rheinland-Pfalz) oder **Samtgemeinde** (Niedersachsen). Es unterscheidet sich von der Verwaltungsgemeinschaft durch einen direkt gewählten Verbandsgemeinderat und (hauptamtlichen) Verbandsbürgermeister. Ferner sind der Ebene der Verbandsgemeinde per Gemeindeordnung bestimmte Aufgaben, die im Grunde zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinden gehören, zugewiesen („geborene“ Aufgaben) und die Verbandsgemeinde kann durch einen an besondere Voraussetzungen gebundenen Beschluß Aufgaben der Mitgliedsgemeinden an sich ziehen („gekorene“ Aufgaben).

Für einen differenzierteren Vergleich der drei Gemeindemodelle vgl. Rosenfeld, M. T. W.; Kluth, W. et al., a. a. O., S. 75-93.

<sup>16</sup> Dies betrifft sowohl Wanderungsverluste als auch Geburtenrückgänge.

<sup>17</sup> Darüber hinaus besteht die Befürchtung, daß aufgrund zukünftig geringerer Transferzahlungen von Seiten des Bundes und der EU der finanzielle Spielraum der Gemeinden enger wird und es deshalb zu Effizienzsteigerungen kommen muß. Vgl. z. B. RAGNITZ, J. et al.: Gutachten zur Ermittlung haushaltsrelevanter Kennziffern im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt, Endbericht, 2007, S. 48 ff., [http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_Ministerium\\_der\\_Finanzen/Dokumente/Benchmark-Gutachten/Benchmark-Gutachten\\_02.PDF](http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_der_Finanzen/Dokumente/Benchmark-Gutachten/Benchmark-Gutachten_02.PDF), Zugriff am 06.11.2007.

<sup>18</sup> Vgl. dazu auch SCHARFE, S.: Fiskalische Einsparpotentiale einer Kreisstrukturreform in Sachsen-Anhalt, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 5/2006, S. 151-156.

Räumen die Option zur Bildung von Verbandsgemeinden analog zum rheinland-pfälzischen Modell bestehen.<sup>19</sup>

Die geplante Gemeindereform in Sachsen-Anhalt folgt dabei wie ähnliche Reformen in Ost- und Westdeutschland der Vorstellung, daß eine stärker zentralisierte Gemeindestruktur insgesamt Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene erhöht. Vor diesem Hintergrund soll im Rahmen dieses Artikels theoretisch wie empirisch untersucht werden, ob von einer weitgehenden Zentralisierung der sachsen-anhaltischen Gemeindestruktur tatsächlich Kosteneinsparungen und Wohlfahrtsgewinne für die betroffenen Bürger zu erwarten sind.<sup>20</sup> Insbesondere die Einbeziehung der mit einer Zentralisierung verbundenen, kaum meßbaren Wohlfahrtsverluste der Bürger legt nahe, daß nicht alles, was für Politik und Verwaltung Vereinfachungen bringt, auch den Bürgern und den lokalen Unternehmen nützt. Zentralistische Strukturen sind dem Wettbewerb der Städte und Gemeinden um Unternehmen und Einwohner tendenziell eher hinderlich.

### ***Kosten kommunaler Leistungen allein kein Kriterium für Zentralisierung der Gemeindestruktur***

Das Für und Wider einer zentralisierten im Vergleich zu einer dezentralen Gemeindestruktur wird in der nationalen wie internationalen – theoretischen und empirischen – Literatur intensiv behandelt und ordnet sich ein in die allgemeine ökonomische Diskussion über föderative Strukturen.

Von zentraler Bedeutung sind dabei die bei Oates<sup>21</sup> als maßgeblichem Vertreter der ökonomischen Theorie des fiskalischen Föderalismus dis-

kutierten Kriterien zur Beurteilung des Grads der regionalen Zentralisierung für öffentliche Leistungen: regionale Präferenz- bzw. Nachfrageunterschiede bei öffentlichen Leistungen, Externalitäten und Größenvorteile bei der Produktion/Bereitstellung und der Nutzung. Es besteht dabei ein potentieller Zielkonflikt zwischen den einzelnen Kriterien: Präferenzgerechte Bereitstellung öffentlicher Leistungen ist am besten bei weitgehender Dezentralisierung möglich, was allerdings unter Umständen mit höheren Bereitstellungskosten und zunehmenden Externalitätenproblemen erkauft werden muß.

Unter bestimmten Annahmen (z. B. vollständige Mobilität der Bürger, keine Möglichkeit zur Kostenüberwälzung auf andere Kommunen/Gebietskörperschaften, keine Verfolgung von Verteilungszielen) gewährleistet eine starke Dezentralisierung und der hierdurch bewirkte intensive Wettbewerb zwischen den Kommunen eine effiziente Bereitstellung kommunaler Leistungen, d. h. entsprechend der Präferenzen der örtlichen Haushalte und Unternehmen, sowie eine Bereitstellung zu minimalen Kosten. Dies wird durch die volle Wirksamkeit der Sanktionsmöglichkeiten Abwanderung („Exit“) oder Abwahl der Politiker („Voice“) bei einem als unzureichend empfundenen kommunalen Angebot ermöglicht. Dieser Befund gilt im Grundsatz sowohl bei unterstelltem wohlwollenden als auch bei eigennützigem Politikerverhalten.<sup>22</sup>

Ein „monopolistischer“ Spielraum, den die Kommunalpolitiker zur Realisierung eigennütziger

<sup>19</sup> Siehe dazu das am 07.08.2007 vom Kabinett beschlossene Leitbild zur Gemeindereform in Sachsen-Anhalt, [http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_Ministerium\\_des\\_Innern/PDF\\_Dokumente/Referat\\_35/Leitbild\\_09.08.2007\\_.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_des_Innern/PDF_Dokumente/Referat_35/Leitbild_09.08.2007_.pdf), Zugriff am 06.11.2007.

<sup>20</sup> Die Ausführungen basieren teilweise auf einem jüngst vom IWH in Zusammenarbeit mit dem Lehrstuhl für Öffentliches Recht der Martin-Luther-Universität Halle erstellten Gutachten. Siehe dazu ROSENFELD, M. T. W.; KLUTH, W. et al.: Zur Wirtschaftlichkeit gemeindlicher Verwaltungsstrukturen in Sachsen-Anhalt. Gutachten im Auftrag des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt, Endversion des Abschlußberichts vom 19.06.2007. Das Gutachten kann unter <http://www.iwh-halle.de/d/publik/presse/22-07L.pdf> heruntergeladen werden. Eine Veröffentlichung in den IWH-Sonderheften ist in Vorbereitung.

<sup>21</sup> OATES, W. E.: Fiscal Federalism. New York u. a. 1972.

<sup>22</sup> Beispiele für Modelle des horizontalen Wettbewerbs der Jurisdiktionen mit unterstelltem wohlwollenden Politikerverhalten und „Exit“-Option der Haushalte/Unternehmen sind TIEBOUT, C. M.: A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, 1956, pp. 416-424. – OATES, W. E.; SCHWAB, R. M.: The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition, in: D. A. Kenyon; J. Kincaid (eds), *Competition Among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*. Washington D.C. 1991, pp. 127-145 oder WELLISCH, D.: *Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität*. Tübingen 1995. Eigennütziges Politikerverhalten und die „Voice“-Option werden zusätzlich z. B. bei BRETON, A.: *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. Cambridge u. a., 1996 berücksichtigt. – Vgl. auch ERLEI, M.; LESCHKE, M.; SAUERLAND, D.: *Neue Institutionenökonomik*, 2. Aufl., 2007, S. 405 ff. Das räumliche Modell des Staats von Blum und Dudley ist dagegen vor allem wegen seiner Annahme völliger Immobilität der Bewohner eher für die Ebene der Nationalstaaten geeignet. BLUM, U.; DUDLEY, L.: A Spatial Model of the State, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (Journal of Institutional and Theoretical Economics)*, Vol. 147, No. 2, 1991, pp. 312-336.

Ziele mißbrauchen können, entsteht in den einzelnen Gemeinden dann, wenn die genannten Sanktionsmöglichkeiten nicht kostenlos für die Haushalte und Unternehmen sind. Die Kosten der Abwanderung (z. B. Umzugskosten, Such- und Informationskosten für geeigneten Wohnort oder Unternehmensstandort) steigen tendenziell mit der zu überwindenden Entfernung und damit auch mit dem Zentralisierungsgrad der Gemeinden an.<sup>23</sup> Bei den Kosten der Abwahl sind neben den individuellen auch die kollektiven Wahlkosten zu berücksichtigen. Bei den individuellen Wahlkosten steigen vor allem die Informationskosten (i. S. von Opportunitätskosten der dafür aufgewandten Zeit) für die Wähler mit der Gemeindegröße an. Aber auch die kollektiven Kosten des Wählens, bestehend aus der Summe der Kosten der Entscheidungsfindung und den Diskriminierungskosten (Nutzenverzicht infolge ungenügender Berücksichtigung eigener Präferenzen, auch „Frustrationskosten“), nehmen mit der Zahl der Wahlberechtigten in einer Gemeinde zu.<sup>24</sup> Insgesamt dürfte daher der politische Wettbewerbsdruck in einer Verwaltungsgemeinschaft bestehend aus mehreren Einzelgemeinden größer sein als in einer gleichgroßen Einheitsgemeinde (mit nur noch rudimentären Selbstverwaltungselementen wie z. B. Ortschaftsräten für die einzelnen Ortsteile) bzw. generell für eine Gemeindestruktur mit vielen kleinen Einzelgemeinden im Vergleich zu wenigen Großgemeinden.

Aber auch eine Beschränkung auf die Ebene der Bereitstellungskosten der kommunalen Leistungen rechtfertigt per se noch keine Zentralisierung der Gemeindestruktur. Größenvorteile (economies of scale) oder Verbundvorteile (economies of scope) können auch durch interkommunale Kooperationen<sup>25</sup> (die auch zur Internalisierung von Spillover-Effekten, z. B. bei der Mitnutzung öffentlicher Einrichtungen durch andere Gemeinden geeignet sind) erreicht werden. Beispiele dafür sind die Auslagerung der Produktion an private Anbieter, die gemeinsame Produktion oder die Bündelung der Nachfrage mehrerer Einzelgemeinden in einer Art „Einkaufsgenossenschaft“. Diese Vorteile können

beispielsweise innerhalb einer Verwaltungsgemeinschaft realisiert werden, ohne daß die Mitgliedsgemeinden ihre Eigenständigkeit aufgeben müssen. Praktische Grenzen ergeben sich allerdings durch die mit der Zahl der involvierten Gemeinden steigenden Koordinierungskosten, die sich bei den Verwaltungsgemeinschaften beispielsweise in den höheren Kosten der Gemeindeorgane oder eventuell höheren Kosten der Verwaltung (z. B. infolge der Aufstellung und Koordinierung der Einzelhaushalte der Mitgliedsgemeinden) niederschlagen.

Fazit dieser theoretischen Vorüberlegungen: Die Entscheidung über eine stärkere Zentralisierung der kommunalen Ebene, also z. B. durch eine Umwandlung von Verwaltungsgemeinschaften in Einheitsgemeinden, darf nicht nur auf der Basis hypothetischer Kostenvorteile bei der Bereitstellung kommunaler Leistungen erfolgen. Ebenfalls einzu-beziehen sind die kaum quantifizierbaren Kontroll- und Sanktionskosten (inklusive der „Frustrationskosten“ bei ungenügender Berücksichtigung von Präferenzunterschieden der Bevölkerung). Fallen die beiden letzteren nämlich zu hoch aus, ermöglicht dies den Kommunalpolitikern oder Bürokraten monopolistische Spielräume, die zur Verfolgung eigennütziger Ziele (Budgetmaximierung, Stimmenmaximierung) genutzt werden können, was wiederum z. B. zu höheren Bereitstellungskosten kommunaler Leistungen führen könnte.

Die Arbeiten Frido Wagensers<sup>26</sup>, welche die maßgeblichen Grundlagen der Gemeindegebietsreformen in der Bundesrepublik der 70er Jahre bildeten, konzentrierten sich vor allem auf die leicht meß- und quantifizierbaren Größenvorteile bei der Produktion kommunaler Leistungen. Dabei wurde versucht, auf der Basis beobachtbarer kommunaler Ist-Ausgaben (pro Einwohner) Kostenkurven für kommunale Leistungen in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl abzuleiten und so die ausgabenminimalen Ortsgrößen zu ermitteln. Die obenbeschriebenen Anreizwirkungen für Lokalpolitiker und Verwaltung sowie die immateriellen Kosten der Bürger wurden völlig vernachlässigt. Aktuelle Studien für Deutschland, sofern es sich nicht um ausschließlich rechtswissenschaftliche Gutachten wie z. B. für Rheinland-Pfalz<sup>27</sup> handelt, bewegen sich eben-

<sup>23</sup> Ein Umzug/Standortwechsel innerhalb eines Landkreises ist natürlich hinsichtlich der Abwanderungskosten nicht zu vergleichen mit einem Umzug innerhalb eines Bundeslandes, innerhalb Deutschlands oder ins Ausland.

<sup>24</sup> Vgl. SAUERLAND, D.: Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz – Der Beitrag der ökonomischen Theorie zur Gestaltung dezentralistischer Systeme. Berlin 1997, S. 150 ff.

<sup>25</sup> TULLOCK, G.: Federalism: Problems of Scale. Public Choice, Vol. 6, 1969, pp. 16-29.

<sup>26</sup> Z. B. WAGENER, F.: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Berlin 1969.

<sup>27</sup> DIETLEIN, J.; THIEL, M.: Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz – Ein Beitrag zur Debatte um die Zukunft der Verbandsgemeindeverfassung, 2006.

falls auf dieser statischen, produktions- bzw. bereitstellungskostenorientierten Ebene.<sup>28</sup>

Die Ergebnisse der wenigen vorliegenden empirischen Vorher-Nachher-Untersuchungen von Gemeindereformen lassen Zweifel an den vermuteten Einsparungseffekten eines höheren Zentralisierungsgrads der Gemeindeebene aufkommen. So konnten Brockmann und Rosenfeld<sup>29</sup> keine Ausgabenreduzierungen als Folge der niedersächsischen Gemeindegebietsreform 1964 bis 1980 nachweisen. In diesem Sinn werden beispielsweise auch die schwedischen Gemeindereformen von 1952 und 1974 kritisch bewertet. Nelson stellte ein verringertes Ausgabenwachstum (d. h. keine Ausgabenreduzierung) bei der 1952er Reform fest und fand sogar ein verstärktes Ausgabenwachstum als Folge der 1974er Reform.<sup>30</sup> Bei diesen Befunden liegt zumindest der Verdacht nahe, daß die verantwortlichen Kommunalpolitiker ihre als Folge der Reform vergrößerten monopolistischen Spielräume dazu genutzt haben, entweder das bestehende kommunale Leistungsspektrum zu höheren Kosten zu erbringen (gleicher Output mit mehr Input) oder das kommunale Leistungsspektrum auszuweiten<sup>31</sup> (mehr Output bei gleichzeitig mehr Input).

<sup>28</sup> Vgl. z. B. für das Land Brandenburg REICHARD, C.; BERG, F.; MAASS, C.: Gutachten über die Effekte verschiedener Gestaltung der Organisation von amtsangehörigen Gemeinden im Land Brandenburg, Potsdam 1999, und für Schleswig-Holstein LANDESRECHNUNGSHOF SCHLESWIG-HOLSTEIN: Verwaltungsstrukturen und Zusammenarbeit im kreisangehörigen Bereich: Eine Bestandsaufnahme und Bewertung, 2003, <http://landesrechnungshof-sh.de/index.php?getFile=bestandsaufnahme.pdf>, Zugriff am 24.08.2007.

<sup>29</sup> BROCKMANN, G.; ROSENFELD, M. T. W.: Auswirkungen der Gebietsreform im Bereich der Ausgabenpolitik der Gemeinden – Empirische Untersuchungen am Beispiel des Landes Niedersachsen. Baden-Baden 1984.

<sup>30</sup> Vgl. NELSON, M. A.: Municipal Amalgamation and the Growth of the Local Public Sector in Sweden. *Journal of Regional Science*, Vol. 32, 1992, pp. 39-53. – Jordahl und Liang fanden außerdem noch Belege für einen signifikanten Anstieg der kommunalen Verschuldung als Folge der schwedischen Gemeindereform von 1952. JORDAHL, H.; LIANG C.-Y.: Merged Municipalities, Higher Debt: On Free-riding and the Common Pool Problem in Politics, Paper presented at the first World Meeting of the Public Choice Society. Amsterdam, March 2007.

<sup>31</sup> Selbst wenn in diesem Fall die Wirtschaftlichkeit gleichbleibt oder sich verbessern würde (Leistungserstellung zu minimalen Kosten pro Outputeneinheit), kann das Angebot zusätzlicher kommunaler Leistungen dennoch eine Verschlechterung der allokativen Effizienz bedeuten, wenn z. B. das zusätzliche Angebot nicht den Präferenzen der Bürger und Unternehmen entspricht oder die Finanzierungslast auf eine höhere staatliche Ebene abgewälzt wurde.

### **Methodisches Vorgehen der empirischen Untersuchung**

Im folgenden wird eine Querschnittsanalyse der kommunalen Ist-Ausgaben und des Ist-Personalbestands, differenziert nach Verwaltungsformen in Sachsen-Anhalt, vorgestellt. Es wurde untersucht, ob sich selbst bei einer Beschränkung auf die reinen Produktions- bzw. Bereitstellungskosten Kostenvorteile der Einheitsgemeinden bzw. Kostenunterschiede aufgrund einer unterschiedlichen Verwaltungsform nachweisen lassen. Im Gegensatz zu anderen Studien wurde Wert auf die statistische Absicherung von Ausgabenunterschieden, die Verwendung differenzierter Outputgrößen und die Einbeziehung weiterer potentieller Einflußfaktoren (im Rahmen einer Regressionsanalyse) auf die Ausgabenhöhe in unterschiedlichen kommunalen Aufgabebereichen gelegt.

Für die Querschnittsanalyse<sup>32</sup> wurde das Jahr 2004 als Bezugspunkt gewählt. Zwar liegen Ergebnisse der Jahresrechnung der kommunalen Haushalte für Sachsen-Anhalt bis in das Jahr 2005 vor, doch besteht die Gefahr, daß ab diesem Jahr die Haushaltssituation vieler Gemeinden aufgrund der zahlreichen Gebietsneugliederungen durch außergewöhnliche Ausgaben verzerrt wurde. Mit der Wahl des Jahres 2004 soll daher eine gewisse Aktualität gewährleistet und gleichzeitig eine sichere Datenbasis zugrundegelegt werden.

Die Untersuchung konzentriert sich auf die Verwaltungsausgaben für ausgewählte Aufgabenbereiche, bei denen davon ausgegangen werden kann, daß sie von möglichst vielen Gemeinden durchgeführt werden und für die in der Regel keine Auslagerung in Nebenhaushalte und damit eine Nichterfassung in der kommunalen Haushaltsstatistik zu befürchten ist. Die relevanten Ausgabengruppen umfassen im wesentlichen die Personalkosten und den sächlichen Verwaltungs- und Betriebsaufwand, bereinigt um Ausgleichszahlungen oder Umlagen an andere Gemeinden/Gemeindeverbände, um Doppelersfassungen zu vermeiden.<sup>33</sup> Auf eine Untersuchung der Investitionsausgaben wurde verzichtet, da diese sich für einzelne Projekte hinsichtlich ihrer Ausgabenwirksamkeit über mehrere Perioden verteilen können, was bei einer reinen Querschnitts-

<sup>32</sup> Für eine ausführlichere Darstellung der Methodik und Ergebnisse sei auf ROSENFELD, M. T. W.; KLUTH, W. et al., a. a. O., S. 102-137 verwiesen.

<sup>33</sup> Die Zinsausgaben liegen nicht trennscharf nach Aufgabebereichen vor, Abschreibungen und andere nicht-ausgabenwirksame Kosten überhaupt nicht.

betrachtung zu Verzerrungen führen kann. Außerdem erlaubt der Umfang der Investitionsausgaben für sich genommen keine Aussagen über die Effizienz der kommunalen Leistungserstellung. Für den Personalstand werden die Aufgabenbereiche analog betrachtet.

Für sämtliche Verwaltungsgemeinschaften wird von einem fiktiven Gesamthaushalt ausgegangen. Dieser setzt sich für die jeweiligen Aufgabenbereiche aus der Summe der genannten Ausgabenarten der einzelnen Mitgliedsgemeinden (Trägergemein-demodell) zuzüglich Ausgaben des Verwaltungsamts (Amtslösung) zusammen. Die von den Mitgliedsgemeinden an die Trägergemeinde bzw. das gemeinsame Verwaltungsamt zu entrichtende allgemeine Umlage wird daher nicht einbezogen, um Mehrfacherfassungen bei den Ausgaben zu vermeiden.

Um die Ausgaben vergleichen zu können, wird unterstellt, daß alle Gemeinden in den untersuchten Aufgabenbereichen weitgehend identische Leistungen (hinsichtlich Menge und Qualität) erbringen. Angesichts des Ausmaßes der Regulierung vieler kommunaler Aufgaben erscheint dies keine allzu kritische Annahme.

Bei der statistischen Analyse wird wie folgt vorgegangen: Zunächst wird getestet (Kruskal-Wallis-Test), ob statistisch signifikante Unterschiede zwischen den drei Verwaltungsformen hinsichtlich der Kosten/dem Personalbestand pro Outputseinheit bzw. – falls der Output nicht meßbar ist – pro Einwohner bestehen. Für die Bereiche, auf die das zutrifft, wird anschließend im Rahmen einer Regressionsanalyse überprüft, ob eventuell weitere exogene Faktoren, vor allem die Bevölkerungsdichte als wesentlicher Indikator der Siedlungsstruktur, für Ausgabenunterschiede verantwortlich sind.

### **Die Gemeindestruktur in Sachsen-Anhalt**

Die von der sachsen-anhaltischen Regierung derzeit angestrebte Reform der Gemeindestruktur wird von den politischen Entscheidungsträgern vor dem Hintergrund verfolgt, daß die bestehenden Strukturen nicht den künftigen Anforderungen an eine effiziente, moderne kommunale Leistungserstellung gewachsen seien. Insbesondere wird auf die Kleinteiligkeit der Gemeindestruktur abgestellt, die vor dem Hintergrund der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung<sup>34</sup> keine eigenständige und bedarfs-

<sup>34</sup> Für Sachsen-Anhalt geht das Statistische Landesamt bis in das Jahr 2025 insbesondere im ländlichen Raum von be-

gerechte Erfüllung der in ihre Zuständigkeit fallenden Aufgaben erwarten ließe.<sup>35</sup>

Betrachtet man lediglich die Zahl kreisangehöriger Gemeinden, so weist Sachsen-Anhalt im Vergleich mit anderen Bundesländern tatsächlich eine relativ kleinteilige Gemeindestruktur auf. Im Jahr 2004 gab es 1 194 kreisangehörige Gemeinden mit durchschnittlich 1 656 Einwohnern (vgl. Tabelle 1). Lediglich in Rheinland-Pfalz (1 330 Einwohner) und Mecklenburg-Vorpommern (1 262 Einwohner) waren die Gemeinden zu diesem Zeitpunkt im Durchschnitt noch kleiner. Ähnliche Gemeindegrößen sind für Thüringen (1 809 Einwohner) und Schleswig-Holstein (1 970 Einwohner) festzustellen. Der Mittelwert für Westdeutschland lag 2004 bei 5 514 Einwohnern und für Ostdeutschland bei 2 438 Einwohnern.<sup>36</sup>

Bereits seit Ende der 90er Jahre gab es in Sachsen-Anhalt Bestrebungen, die Gemeindestruktur zu verändern und die Zahl eigenständiger Gemeinden deutlich zu verringern. Mit dem Regierungswechsel im Jahr 2002 wurden die beschlossenen Gesetze zur Bildung von Einheits- und Verbandsgemeinden jedoch revidiert. Stattdessen wurde ein Leitbild entwickelt, das die Bildung von Einheitsgemeinden mit mindestens 8 000 Einwohnern und Verwaltungsgemeinschaften mit mindestens 10 000 Einwohnern auf Basis freiwilliger Zusammenschlüsse befürwortete. In Tabelle 1 wird deutlich, daß sich bis 2006 gegenüber 2004 sowohl die Gesamtzahl als auch die Zahl der kreisangehörigen Gemeinden unter 5 000 Einwohner verringert hat.<sup>37</sup> Gleichwohl wird die Zahl der Gemeinden von der sachsen-

---

trächtlichen Bevölkerungsverlusten aus. So muß landesweit von einem Rückgang der Bevölkerung um rund 20%, von 2,47 Millionen Einwohnern im Jahr 2005 auf 1,98 Millionen Einwohnern im Jahr 2025 und einer deutlichen Verschiebung der Altersstruktur zugunsten eines höheren Anteils älterer Menschen gerechnet werden. Vgl. STATISTISCHES LANDESAMT SACHSEN-ANHALT: STATISTISCHES Monatsheft Sachsen-Anhalt 2/2007, Halle (Saale), S. 5 ff.

<sup>35</sup> Vgl. Leitbild zur Gemeindereform in Sachsen-Anhalt, a. a. O., S. 72 ff.

<sup>36</sup> Berechnungen des IWH nach DEUTSCHER STÄDTETAG: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 91. Jahrgang 2004. Berlin 2006, S. 110.

<sup>37</sup> Die Verringerung der Zahl eigenständiger Gemeinden erfolgte im wesentlichen auf Grundlage des „Gesetzes zur Fortentwicklung von Verwaltungsgemeinschaften und zur Stärkung der kommunalen Verwaltungstätigkeit“ (GVBl. LSA 2003, S. 318 ff.). Dabei wurden Mindestgrößen für die unterschiedlichen Verwaltungsformen festgelegt und die Gemeinden und Verwaltungsgemeinschaften aufgefordert, freiwillige Zusammenschlüsse herbeizuführen.

Tabelle 1:

Einwohner und Zahl der Gemeinden nach Einwohnergrößenklassen in Sachsen-Anhalt  
- Vergleich der Jahre 2004 und 2006 -

| Gemeindegrößenklassen           | Stand 1.1.2004      |  |                           |  | Stand 30.6.2006     |  |                           |  |
|---------------------------------|---------------------|--|---------------------------|--|---------------------|--|---------------------------|--|
|                                 | Einwohner insgesamt |  | Kreisangehörige Gemeinden |  | Einwohner insgesamt |  | Kreisangehörige Gemeinden |  |
| unter 500                       | 142 263             |  | 473                       |  | 123 401             |  | 418                       |  |
| 500 – 1 000                     | 244 345             |  | 347                       |  | 211 022             |  | 300                       |  |
| 1 000 – 2 000                   | 279 922             |  | 202                       |  | 225 695             |  | 160                       |  |
| 2 000 – 5 000                   | 312 093             |  | 108                       |  | 257 509             |  | 88                        |  |
| 5 000 – 10 000                  | 215 693             |  | 30                        |  | 278 250             |  | 36                        |  |
| 10 000 – 20 000                 | 191 521             |  | 14                        |  | 246 451             |  | 18                        |  |
| 20 000 – 50 000                 | 591 070             |  | 20                        |  | 570 315             |  | 19                        |  |
| Insgesamt                       | 1 976 907           |  | 1 194                     |  | 1 912 643           |  | 1 039                     |  |
| Durchschnittliche Einwohnerzahl | 1 656               |  |                           |  | 1 841               |  |                           |  |

Quellen: Eckpunktepapier (2007); Deutscher Städtetag (2006) (ohne die kreisfreien Städte Halle (Saale), Magdeburg, Dessau).

Tabelle 2:

Anzahl der sachsen-anhaltischen Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften nach Einwohnergrößenklassen, Einwohnern und Einwohnerdichte im Vergleich der Jahre 2004 und 2006

|                               | Anzahl der kreisangehörigen Verwaltungseinheiten nach Einwohnergrößenklassen |      |                  |      |                   |      |          |      |       |      | Durchschnittliche Einwohnerzahl |        | Einwohner je km <sup>2</sup> |      |
|-------------------------------|--|------|------------------|------|-------------------|------|----------|------|-------|------|---------------------------------|--------|------------------------------|------|
|                               | < 5 000  |      | 5 000 bis 10 000 |      | 10 000 bis 20 000 |      | > 20 000 |      | Summe |      |                                 |        |                              |      |
|                               | 2004   | 2006 | 2004             | 2006 | 2004              | 2006 | 2004     | 2006 | 2004  | 2006 | 2004                            | 2006   | 2004                         | 2006 |
| Einheitsgemeinden             | 6  | -    | 16               | 17   | 9                 | 8    | 13       | 10   | 44    | 34   | 14 878                          | 15 603 | 262                          | 154  |
| Verwaltungsgemeinschaften (A) | 30   | 1    | 86               | 14   | 8                 | 46   | -        | -    | 124   | 61   | 6 336                           | 11 649 | 81                           | 60   |
| Verwaltungsgemeinschaften (T) | 4  | -    | 14               | 3    | 10                | 17   | 9        | 13   | 37    | 33   | 13 780                          | 19 895 | 198                          | 152  |
| Summe                         | 40   | 1    | 116              | 34   | 27                | 71   | 22       | 23   | 205   | 128  |                                 |        |                              |      |

Quellen: Eckpunktepapier des Ministeriums des Innern des Landes Sachsen-Anhalt 2007, S. 4-9; Berechnungen des IWH. Für das Jahr 2004 wurde der Gebietsstand der Jahresrechnungsstatistik zugrundegelegt. Dieser spiegelt nicht den juristischen Stand der Gemeinden zum 31.12.2004 wider, weicht aber nur geringfügig von diesem ab.

anhaltischen Landesregierung als zu hoch eingeschätzt und eine weitere Zentralisierung angestrebt.

Allerdings sagt die Anzahl und die Größe der kreisangehörigen Gemeinden zunächst nichts über die vermeintlich zu geringe Effizienz der kommunalen Ebene aus. Für die Gemeinden besteht in den meisten Bundesländern die Möglichkeit, Größenvorteile bei der Bereitstellung kommunaler Leistungen z. B. über die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften, Samt- oder Verbandsgemeinden zu realisieren, denen die einzelnen Mitgliedsgemeinden die Aufgaben zumindest zur Besorgung übertragen, so auch in Sachsen-Anhalt.<sup>38</sup>

Die eigentlich relevante Betrachtungsebene für die Effizienzanalyse von Verwaltungsstrukturen, und daher auch Gegenstand dieser Untersuchung, ist in den Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden zu sehen. 2004 gab es insgesamt 205 Einheitsgemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften. Der Großteil entfiel dabei auf Verwaltungsgemeinschaften mit gemeinsamem Verwaltungsamt (124), gefolgt von 44 Einheitsgemeinden und 37 Verwaltungsgemeinschaften mit Trägergemeinde. Bis 2006 verringerte sich diese Zahl, in erster Linie bei den Verwaltungsgemeinschaften (A), beträchtlich (vgl. Tabelle 2). Infolgedessen erhöhte sich die durchschnittliche Einwohnerzahl, einhergehend mit einer Vergrößerung der durchschnittlichen Fläche und einer Verringerung der Bevölkerungsdichte in allen Verwaltungsformen (vgl. Tabelle 2).

<sup>38</sup> Abgesehen von den Stadtstaaten existiert nur in Hessen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland diese Möglichkeit zur interkommunalen Zusammenarbeit nicht.

### Vergleich der Ausgaben zeigt keine eindeutigen Effizienzvorteile von Einheitsgemeinden

Der Vergleich der Ausgaben in ausgewählten Aufgabenbereichen bei Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften (T) auf der einen Seite und den Verwaltungsgemeinschaften (A) auf der anderen Seite zeigt nur teilweise statistisch signifikante Unterschiede in den Mittelwerten. Diese lassen sich fast ausschließlich zwischen Einheitsgemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften (T) und den Verwaltungsgemeinschaften (A) feststellen.

Geringere Ausgaben der Verwaltungsgemeinschaften (A) gegenüber den Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften (T) können in den Bereichen Öffentliche Ordnung, mit Einschränkungen bei eigenen Sportstätten und Badeanstalten, Städteplanung, Vermessung, Bauordnung, Gemeindestraßen und Straßenreinigung festgestellt werden. Signifikant höhere Kosten entstehen dagegen bei Verwaltungsgemeinschaften (A) in den Bereichen

Brandschutz/Hilfeleistungen, Gemeindeorgane, Hauptverwaltung und Finanzverwaltung.

Mit Ausnahme der Gemeindestraßen, wo Einheitsgemeinden die durchschnittlich höchsten Ausgaben aufweisen, lassen sich in keinem Aufgabenbereich signifikante Unterschiede zwischen Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften (T) nachweisen. Keine Unterschiede konnten zwischen allen drei Verwaltungsformen für die Aufgabenbereiche Grundschulen, Kindertagesstätten und der Bauverwaltung festgestellt werden. Die Tatsache, daß hier ähnlich hohe Ausgaben anfallen, ist möglicherweise auf eine hohe Regulierungsdichte in diesen Bereichen zurückzuführen. So ist die Bereitstellung von Plätzen in Grundschulen und Kindertagesstätten über Betreuungsschlüssel und Finanzzuweisungen des Landes beeinflusst und weitgehend vereinheitlicht. Ähnliches gilt auch für die Gesamtsumme der betrachteten Aufgabenbereiche. Hier ließen sich keine statistisch gesicherten Unterschiede nachweisen, was nahelegt, daß sich die

Tabelle 3:

Mittelwerte der Ausgaben je Bezugsgröße für ausgewählte Aufgabenbereiche nach Verwaltungsform

|   |                    | Verwaltungsgemeinschaften mit |                          | Einheitsgemeinden<br>N = 44 |
|---|--------------------|-------------------------------|--------------------------|-----------------------------|
|   |                    | Verwaltungsamt<br>N = 124     | Trägergemeinde<br>N = 37 |                             |
| Aufgabenbereich   | Bezugsgröße        | Ausgaben                      | Ausgaben                 | Ausgaben                    |
| <i>Überwiegend freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben</i>                    |                    |                               |                          |                             |
| Eigene Sportstätten und Badeanstalten **                                    | je 1 000 Einwohner | 13 740,84                     | 16 417,06                | 18 341,86                   |
| <i>Überwiegend Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis</i>                 |                    |                               |                          |                             |
| Brandschutz/Hilfeleistung **  | je 1 000 Einwohner | 15 159,27                     | 13 020,76                | 13 067,57                   |
| Grundschulen  | Schulkinder        | 940,55                        | 897,22                   | 888,18                      |
| Kindertagesstätten  | betreute Kinder    | 3 279,69                      | 3 092,21                 | 3 277,74                    |
| Gemeindestraßen **  | km Gemeindestraße  | 1 197,14                      | 1 602,30                 | 2 896,43                    |
| Straßenreinigung **   | ha Verkehrsfläche  | 53,08                         | 315,46                   | 456,72                      |
| <i>Überwiegend Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises</i>                |                    |                               |                          |                             |
| Öffentliche Ordnung **  | je 1 000 Einwohner | 16 883,59                     | 24 368,63                | 21 196,44                   |
| <i>Keine direkte Zuordnung nach Pflichtigkeit möglich bzw. Gemeinkosten</i> |                    |                               |                          |                             |
| Gemeindeorgane **   | je 1 000 Einwohner | 24 201,62                     | 16 779,11                | 17 370,40                   |
| Hauptverwaltung *   | je 1 000 Einwohner | 69 716,18                     | 59 807,59                | 61 512,32                   |
| Finanzverwaltung *  | je 1 000 Einwohner | 30 573,2                      | 28 349,43                | 25 203,33                   |
| Bauverwaltung   | je 1 000 Einwohner | 24 148,41                     | 22 550,62                | 28 767,79                   |
| Städteplanung, Vermessung, Bauordnung **                                    | je 1 000 Einwohner | 3 569,36                      | 6 107,61                 | 8 788,65                    |
| Summe der genannten Aufgabenbereiche  | je 1 000 Einwohner | 229 672,1                     | 221 159,7                | 236 104,3                   |

\*\* (\*) Der Kruskal-Wallis-Test belegt einen signifikanten Unterschied der Mittelwerte bei den Verwaltungsausgaben der einzelnen Verwaltungsformen auf einem Signifikanzniveau von 5% (10%).

Quellen: Kommunale Finanzstatistik 2004; Angaben des Ministeriums des Innern Sachsen-Anhalt sowie des Statistischen Landesamts Sachsen-Anhalt; Berechnungen des IWH.

Vor- und Nachteile der jeweiligen Verwaltungsform in den Ausgaben insgesamt aufwiegen.

### **Analyse der Personalstatistik bestätigt Ergebnisse des Ausgabenvergleichs**

Für die Analyse des Personalbestands ist zu beachten, daß bei einigen Aufgabenbereichen keine ausreichenden Fallzahlen vorlagen, um statistisch gesicherte Aussagen treffen zu können. In großen Teilen ist der – gemäß den statistischen Angaben – teilweise spärliche Einsatz von gemeindeeigenem Personal auf Probleme der Buchführung zurückzuführen. So ist die pauschale Zuordnung des Personals in übergeordnete Aufgabenbereiche gängige Verwaltungspraxis. Ferner ist davon auszugehen, daß mit der Größe der Verwaltung auch die Spezialisierung der Angestellten zunimmt. Hier kann erwartet werden, daß in einer größeren Gemeinde beispielsweise eine Zuordnung der Mitarbeiter des Bauhofs zu den Bereichen Grünflächenpflege oder Straßenbau vorgenommen werden kann, während diese Aufgaben in einer kleineren Gemeinde nach Bedarf von allen Bauhofmitarbeitern gleichermaßen ausgeführt werden und entsprechend auch keine differenzierte Personalstatistik vorliegt. In diesem oder ähnlichen Fällen mit Unterschieden im Personalbestand zu argumentieren würde zu falschen Schlußfolgerungen führen.

Soweit die Personalstatistik für die jeweiligen Bereiche ausgewertet werden konnte, bestätigen sich die in der Analyse der Finanzstatistik ausgewiesenen Unterschiede im allgemeinen. So gehen die höheren Ausgaben in der Finanzverwaltung auch mit einem höheren Personalstand (vgl. Tabelle 4) in den Verwaltungsgemeinschaften (A) einher, ähnlich wie sich die geringeren Ausgaben für öffentliche Ordnung im Personalbestand widerspiegeln. Ein signifikant höherer Personalbestand der Verwaltungsgemeinschaften (A) gegenüber Einheitsgemeinden und noch deutlicher gegenüber den Verwaltungsgemeinschaften (T) zeigt sich ferner bei Kindertagesstätten. Hier ist zu vermuten, daß der höhere Personalbestand in Verwaltungsgemeinschaften (A) durch eine geringere Beteiligung freier Träger bei der Kinderbetreuung in eher ländlichen Räumen zu erklären ist. Dies schlägt sich nicht zwingend in den Ausgaben nieder, da Erstattungen der Gemeinden an freie Träger in der Betrachtung enthalten sind.

Mit Ausnahme des Bereichs Hauptverwaltung lassen sich keine signifikanten Unterschiede zwischen den Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften (T) nachweisen (vgl. Tabelle 4). Dies ist vermutlich auf die gegebenen Größenstrukturen zurückzuführen. In der Regel handelt es sich bei den Trägergemeinden um größere Gemeinden, die Verwaltungsaufgaben für wenige kleine Nachbar-

Tabelle 4:  
Mittelwerte des Personalstands in Vollzeitäquivalenten je Bezugsgröße für ausgewählte Aufgabenbereiche nach Verwaltungsform

|   |                    | Verwaltungsgemeinschaften mit |                          | Einheitsgemeinden<br>N = 44 |
|---|--------------------|-------------------------------|--------------------------|-----------------------------|
|   |                    | Verwaltungsamt<br>N = 124     | Trägergemeinde<br>N = 37 |                             |
| Aufgabenbereich   | Bezugsgröße        | Personal                      | Personal                 | Personal                    |
| <i>Überwiegend Pflichtaufgaben im eigenen Wirkungskreis</i>                 |                    |                               |                          |                             |
| Grundschulen  | Schulkinder        | 0,0142                        | 0,0117                   | 0,0134                      |
| Kindertagesstätten **   | betreute Kinder    | 0,0766                        | 0,0461                   | 0,0606                      |
| <i>Überwiegend Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises</i>                |                    |                               |                          |                             |
| Öffentliche Ordnung **  | je 1000 Einwohner  | 0,45                          | 0,625                    | 0,6                         |
| <i>Keine direkte Zuordnung nach Pflichtigkeit möglich bzw. Gemeinkosten</i> |                    |                               |                          |                             |
| Gemeindeorgane  | je 1 000 Einwohner | 0,28                          | 0,31                     | 0,28                        |
| Hauptverwaltung *   | je 1 000 Einwohner | 1,44                          | 0,967                    | 1,47                        |
| Finanzverwaltung **   | je 1 000 Einwohner | 0,9                           | 0,778                    | 0,73                        |
| Bauverwaltung   | je 1 000 Einwohner | 0,63                          | 0,67                     | 0,69                        |
| Gesamtpersonalstand **  | je 1 000 Einwohner | 9,72                          | 8,86                     | 10,02                       |

\*\* (\*) Der Kruskal-Wallis-Test belegt einen signifikanten Unterschied der Mittelwerte bei den Verwaltungskosten der einzelnen Verwaltungsformen auf einem Signifikanzniveau von 5% (10%).

Quellen: Kommunale Personalstatistik 2004; Angaben des Ministeriums des Innern Sachsen-Anhalt sowie des Statistischen Landesamts Sachsen-Anhalt; Berechnungen des IWH.



gemeinden mit übernehmen und damit der typischen Einheitsgemeinde sehr nahe kommen. Insgesamt zeigt die Auswertung, daß die Personalintensitäten bei Verwaltungsgemeinschaften (A), Verwaltungsgemeinschaften (T) und Einheitsgemeinden weitgehend ähnlich sind. So ist für die betrachteten Aufgabenbereiche zu vermuten, daß bei den Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden die Einsparpotentiale im Personalbestand – sofern überhaupt noch vorhanden – ähnlich ausfallen dürften und eine Umwandlung von Verwaltungsgemeinschaften in Einheitsgemeinden *ceteris paribus* kaum Personaleinsparungen bringen würde. Für den gesamten Personalstand ist jedoch ein anderes Ergebnis festzustellen. Hier weisen Verwaltungsgemeinschaften (T) mit Abstand den geringsten Personalstand auf. Der Unterschied zwischen Verwaltungsgemeinschaften (A) und Einheitsgemeinden fällt vergleichsweise gering aus.

### ***Bevölkerungsdichte beeinflusst die Höhe der Ausgaben***

Um die aus dem Mittelwertvergleich gewonnenen Erkenntnisse zu überprüfen und weitere Einflußfaktoren auf Kosten und Personalstand einzubeziehen, wurden ergänzend Regressionsanalysen durchgeführt. Zu beachten ist dabei, daß die Berücksichtigung weiterer unabhängiger Variablen durch die beschränkte Datenverfügbarkeit auf der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden begrenzt ist. Faktisch wird nur die Bevölkerungsdichte als Kontrollvariable für die Gemeindegröße (positive Korrelation mit der Einwohnerzahl) und der Siedlungsstruktur verwendet. Weitere Variablen wie z. B. die Anzahl der Mitgliedsgemeinden als Maßstab für mögliche Reibungsverluste bzw. zusätzlichen Koordinationsbedarf innerhalb der Verwaltungsgemeinschaften führten lediglich zu einer Verschlechterung der Anpassungsgüte der Modelle.

Die Wahl der funktionalen Form der Regressionsmodelle erfolgte zunächst auf Grundlage von Plausibilitätsüberlegungen: So wurde dann eine log-linearisierte Form gewählt, wenn Vorteile der Ballung zu erwarten sind, die mit zunehmender Bevölkerungszahl und -dichte immer geringer werden. Dies betrifft die Bereiche Brandschutz und Gemeindeorgane. Ein unterstellter linearer Zusammenhang würde hier erwarten lassen, daß die Ausgaben je Einwohner ab einer bestimmten Bevölkerungsdichte null oder gar negativ würden. Plausibler erscheint es beispielsweise im Bereich des Brandschutzes, mit einem u-förmigen Durchschnittskosten-

verlauf zu rechnen. So kann mit steigender Bevölkerungsdichte ein Feuerwehrstandort deutlich mehr Haushalte schützen, als dies in dünn besiedelten Gebieten der Fall ist.<sup>39</sup> Ab einem gewissen Verdichtungsgrad ist aber damit zu rechnen, daß die Kostenvorteile durch Ballungsnachteile überlagert werden. Neben einer größeren Häufigkeit und Schwere der Brände müßte beispielsweise mit zunehmender Gebäudehöhe auch weiteres technisches Gerät angeschafft werden, um einen effektiven Brandbekämpfung zu garantieren. Für die Bereiche, in denen Kostennachteile der Ballung erwartet werden können, wurde die funktionale Form gewählt, die eine bessere Anpassungsgüte des Modells gewährleistete. Für die betrachteten Ausgabenbereiche erwiesen sich dabei stets lineare Modelle als vorteilhafter. Auch wenn dies beispielsweise im Bereich der Öffentlichen Ordnung unplausibel erscheint, fallen die betrachteten Einheitsgemeinden oder Verwaltungsgemeinschaften in Größenordnungen, in denen eine lineare Durchschnittskostenfunktion eine gute Approximation darstellt. So übersteigt keine betrachtete Verwaltungseinheit die Größe von 50 000 Einwohnern.

Die Regressionsanalyse (vgl. Tabelle 5) unterstützt in weiten Teilen die Ergebnisse des Mittelwertvergleichs. Für den Bereich Öffentliche Ordnung zeigen die Ergebnisse der Regressionsanalyse einen Kostenvorteil der Verwaltungsgemeinschaften (A) gegenüber den Verwaltungsgemeinschaften (T) auf. Der signifikant positive Einfluß der Bevölkerungsdichte spricht hier für generell steigende Kosten in dichtbesiedelten Räumen, da dort bestimmte, unter diesen Bereich fallende kommunale Leistungen und Stellen überproportional in Anspruch genommen werden.<sup>40</sup> Für den Brandschutz bestätigt sich ebenfalls der ausgabensenkende Effekt einer steigenden Bevölkerungsdichte. In der Summe könnten so die Kosten der ehrenamtlichen Feuerwehr in ländlichen Räumen *ceteris paribus* die einer Berufsfeuerwehr in Städten übersteigen. Für beide bisher genannten Bereiche gilt jedoch, daß die geringen Erklärungswerte ( $R^2$ ) der

<sup>39</sup> Allein zur Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften (Erreichbarkeit des Brandorts in maximal zwölf Minuten) sind in dünner besiedelten Gebieten relativ mehr Feuerwehrstandorte erforderlich als für die gleiche Bevölkerungszahl in einem höher verdichteten Gebiet.

<sup>40</sup> Wie z. B. Einwohnermeldeamt, Paßwesen, Gewerbeangelegenheiten, Vereins-, Versammlungs- und Pressewesen, die Bußgeldstelle, Ausländerangelegenheiten oder Obdachlosensangelegenheiten.

Tabelle 5:  
Ergebnisse der Regressionsanalyse (Kleinste-Quadrate-Schätzung)

| Erklärende Variablen<br>(Standardfehler) | Abhängige Variablen: Kosten bzw. log (Kosten) nach Aufgabenbereichen<br>je Outputeinheit/je Einwohner |                             |                      |  |                       |                        |
|--|---|-----------------------------|----------------------|--|-----------------------|------------------------|
|  | Gemeinde-<br>organe (log)   | Öffentliche<br>Ordnung      | Brandschutz<br>(log) | Städteplanung,<br>Vermessung,<br>Bauordnung <sup>a</sup> | Straßen-<br>reinigung | Gemeinde-<br>straßen   |
| Konstante                                | 10,931**<br>(0,190)   | 15 972,797**<br>(1 055,426) | 9,948**<br>(0,167)   | 482,979<br>(788,161)                                     | -44,994<br>(42,303)   | 823,733**<br>(177,980) |
| Dummy EG                                 | -0,215**<br>(0,089)   | 2 271,300<br>(2 101,311)    | -0,139*<br>(0,078)   | 2 531,32**<br>(1 178,661)                                | 178,175**<br>(74,821) | 850,238**<br>(356,994) |
| Dummy VG (T)                             | -0,223**<br>(0,087)   | 6 121,240**<br>(2 126,873)  | -0,186**<br>(0,077)  | 179,896<br>(1 201,313)                                   | 117,688<br>(72,482)   | -146,673<br>(356,967)  |
| Bevölkerungsdichte <sup>b</sup>          | -0,211**<br>(0,044)   | 11,254**<br>(5,097)         | -0,087**<br>(0,039)  | 34 586,204**<br>(6 539,225)                              | 1,125**<br>(0,162)    | 4,660**<br>(0,865)     |
| N  | 205   | 202                         | 205                  | 167  | 132                   | 205                    |
| F  | 21,696  | 6,71                        | 7,9130               | 17,792   | 29,145                | 19,060                 |
| R <sup>2</sup>                           | 0,245   | 0,094                       | 0,1056               | 0,2470   | 0,406                 | 0,221                  |
| korrigiertes R <sup>2</sup>              | 0,233   | 0,080                       | 0,092                | 0,2330   | 0,392                 | 0,210                  |

\*\* Der T-Test weist einen zum 5%-Niveau signifikanten Einfluß aus. \* Der T-Test weist einen zum 10%-Niveau signifikanten Einfluß aus. – <sup>a</sup> Für den Bereich Städteplanung etc. wird alternativ zur Bevölkerungsdichte der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche als erklärende Variable verwendet.

Quelle: Berechnungen des IWH.

Modelle eine gewisse Vorsicht bei den Rückschlüssen erfordern.

Wesentlich höhere Erklärungswerte (bis zu 40%) weisen die Regressionsmodelle für die Bereiche Gemeindeorgane, Gemeindestraßen und Straßenreinigung auf. Die Regressionsanalyse stützt für die beiden letztgenannten Bereiche den Befund deutlicher Kostenunterschiede zwischen Einheitsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften (A). Für Verwaltungsgemeinschaften (T) kann kein signifikanter Einfluß der Verwaltungsform festgestellt werden. Darüber hinaus belegen die Ergebnisse einen kostensteigernden Effekt der Bevölkerungsdichte. Eine Erklärung der Unterschiede könnte sein, daß mit steigender Bevölkerungsdichte und -zahl das Verkehrsaufkommen und damit die Anforderungen auch an die Ausführung der Gemeindestraßen (Asphalt statt Schotterbelag) sowie die Wartungs-, Reinigungs- und Instandhaltungskosten pro Kilometer Straße zunehmen. Über die tatsächlichen Gründe für die augenfälligen Unterschiede können an dieser Stelle jedoch nur Vermutungen angestellt werden, da eine weitergehende Analyse im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich war.

Der ausgabensenkende Einfluß der Verwaltungsform Einheitsgemeinde (dem ein gleichgerichteter Effekt der Bevölkerungsdichte entspricht) auf die Kosten der Gemeindeorgane (Entgelte/Aufwandsentschädigungen für Bürgermeister und Räte) wird bestätigt. Allerdings ist dies ein naheliegendes Er-

gebnis, da mit der Umwandlung einer Verwaltungsgemeinschaft in eine Einheitsgemeinde an die Stelle vieler Ortsbürgermeister und Gemeinderäte ein Bürgermeister und ein Stadt- oder Gemeinderat treten. Die Ausgaben für diesen Bereich, wie an anderer Stelle vorgeschlagen,<sup>41</sup> als alleiniges Kriterium für eine Anpassung der Verwaltungsstrukturen heranzuziehen wäre aus der hier gewählten Perspektive verkürzt. Zwar ließen sich bei einer Umwandlung von Verwaltungsgemeinschaften zu Einheitsgemeinden in diesem Aufgabenbereich Kostenersparnisse von rund 40% realisieren, jedoch würde dabei unberücksichtigt bleiben, daß in anderen Bereichen Vorteile bei den Verwaltungsgemeinschaften zu sehen sind. Auch fallen die möglichen Einsparungen im Vergleich zum gesamten Ausgabenvolumen einer Gemeinde relativ gering aus und müßten den Kosten für einen Wechsel der Verwaltungsform gegenübergestellt werden.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Eine kürzlich veröffentlichte Studie der Hochschule Harz befürwortet die Bildung von Einheitsgemeinden für Sachsen-Anhalt allein auf der Basis dieser Ausgabenposition. Vgl. WIEGAND, B.; GRIMBERG, M.: Ist die Einheitsgemeinde wirtschaftlicher als die Verwaltungsgemeinschaft oder die Verbandsgemeinde? Mit Blick auf die Verfassung: Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt. Verlag Karla: Grimberg, Ostbevern 2007.

<sup>42</sup> So rechnen beispielsweise Wiegand und Grimberg, a. a. O. mit einer jährlichen Ersparnis bei einer typischen Einheitsgemeinde von bis zu 140 000 Euro gegenüber einer Verwaltungsgemeinschaft. Gemessen an den durchschnitt-

**Politische Schlußfolgerungen:  
kein Zwang zur Zentralisierung**

Auf der Basis der vorliegenden Befunde der quantitativen Haushalts- und Personalstandsanalyse läßt sich eine radikale Gemeindegebietsreform mit dem Ziel einer weitgehenden Zentralisierung der Verwaltungsstrukturen nicht rechtfertigen. Insbesondere dürfte die Abschaffung der Verwaltungsgemeinschaften und ihr möglichst flächendeckender Ersatz durch Einheitsgemeinden kaum Effizienzgewinne und damit keine Vorteile im kommunalen Standortwettbewerb bringen. Das gilt insbesondere für ländliche Räume. Dies bedeutet jedoch nicht, daß kein Reformbedarf bestünde. Das Modell der Verwaltungsgemeinschaft ist aber weniger aufgrund vermeintlicher Ineffizienzen reformbedürftig, sondern wegen der verfassungsrechtlichen Probleme, die sich aus der mangelnden demokratischen Legitimation einer weitergehenden Aufgabenübertragung (insbesondere bei freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben) an das Verwaltungsamt oder die Trägergemeinde ergeben. Aus diesem Grund kann eine Umwandlung insbesondere von Verwaltungsgemeinschaften mit gemeinsamem Verwaltungsamt in Verbandsgemeinden befürwortet werden.<sup>43</sup>

Die Frage der „optimalen“ Gemeindegröße für Sachsen-Anhalt war nicht explizit Gegenstand der vorliegenden Untersuchung, obwohl natürlich die Frage, ob eine stärker zentralisierte Gemeindestruktur (Einheitsgemeinden) mit einer entsprechenden Verringerung der Zahl der kreisangehörigen Gemeinden im Vergleich zu eher dezentralen Strukturen (Verwaltungsgemeinschaften) wirtschaftlicher ist, diesen Punkt ebenfalls berührt. Wo zum heutigen Zeitpunkt die Mindesteinwohnerzahl für kreisangehörige Gemeinden in Sachsen-Anhalt liegen sollte, damit diese den künftigen Herausforderungen begegnen können, läßt sich nicht pauschal beantworten.

Generell scheint es sinnvoll, daß bei der Umsetzung jeder Gemeindereform freiwillige Zusammenschlüsse Vorrang vor Zwangslösungen haben sollten. Dafür sprechen nicht nur die bereits erwähnten zweifelhaften Erfahrungen mit vorangegangenen deutschen wie internationalen Gemeindegebietsreformen. Sieht man die Beteiligung an Kommunalwahlen als wesentlichen Indikator für die Zufriedenheit der Bürger und die Akzeptanz kommunal-

---

lichen Ausgaben einer Verwaltungsgemeinschaft im Jahr 2004 entspricht dies rund 1,36% des Gesamthaushalts.

<sup>43</sup> Vgl. ROSENFELD, M. T. W.; KLUTH, W. et al., a. a. O., S. 229.

politischer Entscheidungen, so deutet die signifikant höhere Wahlbeteiligung in den Verwaltungsgemeinschaften im Vergleich zu den Einheitsgemeinden – und erst recht zu den kreisfreien Städten – Sachsen-Anhalts auf geringere „Frustrationskosten“ in kleinteiligeren Gemeindestrukturen hin.<sup>44</sup>

**Weiterer Forschungsbedarf zur  
kommunalen Effizienzanalyse**

Die vorangegangene Querschnittsanalyse der Kosten bzw. Ausgaben ist ein erster Schritt zur (Kosten-) Effizienzanalyse für deutsche Gemeinden, einem Bereich mit international bedeutenden Forschungsaktivitäten.<sup>45</sup> Für Deutschland existieren dazu bisher noch nahezu keine maßgeblichen Arbeiten.<sup>46</sup> Differenziertere Ergebnisse lassen sich unter Umständen über die Anwendung parametrischer oder nicht-parametrischer Verfahren der Effizienzanalyse z. B. zur Kostenelastizität kommunaler Leistungen bezüglich Bevölkerungsänderungen gewinnen.

Ob schließlich die jetzige Gemeindereform in Sachsen-Anhalt Effizienzgewinne für die Gemeinden gebracht hat und ihre Leistungsfähigkeit erhöht hat oder ob die Ausgaben durch die möglicherweise fatalen Anreizwirkungen insgesamt angestiegen sind, läßt sich leider erst mit genügend zeitlichem Abstand in der nächsten Dekade untersuchen. Es bleibt zu hoffen, daß hier die Fehler der westdeutschen Gemeindegebietsreformen nicht wiederholt werden.

Peter Haug

(Peter.Haug@iwh-halle.de)

Claus Michelsen

(Claus.Michelsen@iwh-halle.de)

---

<sup>44</sup> Vgl. ROSENFELD, M. T. W.; KLUTH, W. et al., a. a. O., S. 187-198.

<sup>45</sup> Vgl. für eine Übersicht über die relevante Literatur z. B. DE BORGER, B.; KERSTENS, K.: What is Known about Municipal Efficiency? The Belgian Case and Beyond, in: J. Blank (ed.), Public Provision and Performance: Contributions from Efficiency and Productivity Measurement. Amsterdam: Elsevier 2000, pp. 299-330.

<sup>46</sup> Die einzige uns bekannte Studie (für Baden-Württemberg) dazu stammt von GEYS, B.; HEINEMANN, F.; KALB, A.: Local Governments in the Wake of Demographic Change: Efficiency and Economies of Scale in German Municipalities, ZEW Discussion Paper 07-36, Mannheim 2007.