

4 Wirkungsdimension „Einsparungen, Skalenerträge, Wirtschaftlichkeit“

Schon Frido Wagener (1969), der die theoretisch-konzeptionellen Grundlagen der Gemeindegebietsreformen in der Bundesrepublik der 1970er-Jahre wissenschaftlich prägte, versuchte Kostenfunktionen für das kommunale Verwaltungshandeln mit Bezug zu Einwohnerzahl und Größe zu entwickeln. Dass Gebietsreformen zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns oder „Einsparungen“ führen, stellt seitdem einen wesentlichen – vor allem politischen – Begründungszusammenhang dieser Reformansätze dar. So konstatierte etwa Seitz (2005: vii): „Eine wesentliche Motivation für die Kreisstrukturreform ist die Erwartung sinkender Pro-Kopf-Ausgaben aufgrund der Realisierung von Skalenerträgen (*economies of scope and scale*).“ Wie an anderer Stelle gezeigt (vgl. Abschnitt 2.1 und Kap. 5), ist es allerdings konzeptionell und methodisch anspruchsvoll, entsprechende Wirkungen anhand von Evaluationen empirisch nachzuweisen. Gleichwohl liegt eine Reihe von empirischen Befunden vor, die Hinweise auf reformbedingte Wirtschaftlichkeitseffekte geben und die im Folgenden hinsichtlich ihrer wesentlichen Aussagen betrachtet werden sollen.

Wie Bogumil (2016: 36 f.) in einem Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in Thüringen zusammenfasst, sinken mit zunehmender Einwohnerzahl bei gleichbleibender Leistungsqualität aufgrund von Produktionsgrößenvorteilen bis zu einer nicht allgemeingültig feststellbaren „optimalen Größe“ die Ausgaben für die Aufgabenerfüllung pro Kopf. Demnach können größere Verwaltungen Kosten im Einkauf reduzieren, Kapazitäten besser auslasten und ihre Planungshoheit effektiver nutzen. „Die potentiellen Vorteile größerer Kommunen liegen vor allem in der Bündelung der Kräfte, also einer effektiveren Nutzung der vorhandenen Ressourcen durch die Nutzung von Skalen- (Verteilung der Fixkosten), Verbund- (effizientere Auslastung) und Spezialisierungseffekten (fachliche Spezialisierung, Beschleunigung von Prozessen)“ (Bogumil 2016: 36 f.).

In zahlreichen internationalen Studien wurde beispielsweise eine u-förmige Kurve der Kostenentwicklung im Verhältnis zur Gebietsgröße nachgewiesen: die Pro-Kopf-Kosten sind bei kleinen Gemeinden zunächst hoch und sinken mit zunehmender Größe der Verwaltung, bis sie ab einem bestimmten Punkt wieder

ansteigen.¹⁹ Dabei ist der Sättigungspunkt nicht einheitlich nachzuweisen, sondern er variiert kontext- und aufgabenabhängig. Insgesamt besteht insofern Einigkeit in der internationalen Literatur, dass kein allgemeingültiges Optimum für kommunale Gebietsgrößen existiert (Steiner/Kaiser 2016: 3; Sancton 2000) bzw. sich dieses verändern kann (Bikker/Van der Linde 2016). Dabei ist unter anderem das Problem rückläufiger Bevölkerungszahlen bei gleichbleibendem Infrastrukturangebot im Kontext demografischer Veränderungen („Kostenremanenzen“) zu berücksichtigen, also „Kostendegressionseffekte, die daraus resultieren, dass sich die Kosten der Erstellung und Unterhaltung von Infrastrukturen oder der öffentlichen Verwaltung auf eine größere Kopfzahl verteilen“ (Seitz 2005: 17). Ebenfalls problematisch für die Kostenentwicklung im Zusammenhang mit Gebietsreformen ist das so genannte „*Common Pool*“-Problem (vgl. z. B. Hinnerich 2009, Fritz 2015). Es besteht darin, dass sich Gemeinden vor einer unmittelbar bevorstehenden (meist schon beschlossenen) Fusion zusätzlich verschulden oder hohe Ausgaben tätigen, da diese Kosten dann der fusionierten Gemeinde angelastet werden. Durch diesen Mechanismus werden potenziell mögliche Effizienzgewinne vergrößerter Kommunen im Vorfeld beschnitten. Dabei ist dieser Mitnahmeeffekt umso größer, je höher der erwartete (Effizienz-)Gewinn der Fusion ist.

4.1 Deutschland

Für Deutschland ist der empirische Erkenntnisstand zur Frage nach den Wirkungen kommunaler Gebietsreformen auf Ausgaben bzw. Einsparungen sowie zur Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns recht begrenzt. Es dominieren durchaus mit empirischen Daten unterlegte *ex ante*-Studien, die im Zusammenhang mit entsprechenden Reformplänen in Ostdeutschland erstellt wurden. Belastbare *ex post*-Studien sind hingegen kaum verfügbar, was sicherlich mit geringen Kapazitäten und Traditionen hinsichtlich einer evaluierenden Verwaltungsforschung in Deutschland zusammenhängt.

Zunächst stellt sich die Frage nach Einspareffekten bzw. Ausgabenreduzierungen, die kommunalen Gebietsreformen zugeordnet werden können. In einer der ersten Untersuchungen zu diesem Thema überhaupt, konnten Brockmann und Rosenfeld (1984) keine Ausgabenreduzierungen als Folge der niedersächsischen Gemeindegebietsreformen zwischen 1964 und 1980 nachweisen. Zu

19 Befunde im Hinblick auf eine derartige u-förmige Beziehung von Gebietsgröße und Kosten finden sich in den Arbeiten von John (2010); Travers et al. (1993), Martins (1995), Drew et al. (2014), Breunig/Rocaboy (2008); Bymes/Dollery (2002) und Bikker/Van der Linde (2016).

ähnlichen Befunden kommt aktuell auch Rösel (2016 a, b) für die jüngste Verwaltungsstrukturreform in Sachsen.

Bei ihrer aktuellen Analyse von Gemeindegebietsreformen in Brandenburg kommen Blesse und Baskaran (2013, 2016) zu dem Ergebnis, dass Zwangsfusionen zu Reduzierungen der Verwaltungsausgaben führen, insbesondere dann, wenn es kurz vor der Reform zu einem Ausgabenanstieg kam. Nachgewiesen wurden – allerdings nicht statistisch signifikant – auch eine Reduktion der Gesamtausgaben und ein positiver Effekt in diesem Sinne bei mehreren fusionierten Körperschaften. Bei freiwilligen Fusionen ließ sich hingegen ein solcher Zusammenhang nicht beobachten. Damit deutet sich an, dass der Einfluss auf die Ausgaben und angestrebte Verbesserung der Effizienz weniger vom „Ob“ als vom „Wie“ der Reformen abhängen.

Hinsichtlich der Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit und Skaleneffekte sind die Befunde ebenfalls mehrdeutig und unklar. Tendenziell positiv beurteilt wurden diese Effekte in den relativ anspruchsvollen Untersuchungen von Seitz (Seitz 2005). In einer ex ante-Studie zu Effekten der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern kam er bei Berechnungen sowohl zu Ost- als auch Westdeutschland zu dem differenzierten Resultat, „dass auf der Landkreisebene erhebliche bevölkerungszahlbedingte *economies of scale* bei den Personalausgaben vorliegen, d.h. einwohnerstärkere Landkreise kommen mit geringeren Pro-Kopf-Personalaufwendungen aus als Kleinkreise.“ (Seitz 2005: 105). In der Studie wurde eine Vielzahl von Kontrollvariablen berücksichtigt, so dass der Einfluss der Bevölkerungsgröße und der Kreisfläche vergleichsweise gut isoliert werden konnte. Im Hinblick auf die Kreisfläche wurden für Ostdeutschland *diseconomies of scale* prognostiziert, während dies für Westdeutschland nicht der Fall war, wobei Letzteres auf den Umstand zurückgeführt wurde, dass eine dünne Besiedlung insbesondere ein ‚Ostdeutschland-Phänomen‘ ist. Allerdings wurde auch gezeigt, dass der quantitative Effekt der dünnen Besiedlung auf der Ebene der Landkreise bei den Personalausgaben recht gering ist. Mit den von der Bevölkerungsdichte abhängigen *diseconomies* ist gemeint, dass die Personalausgaben pro Kopf steigen, je geringer die Bevölkerungsdichte ist. Seitz zufolge kann dieses für die administrative Leistungskraft wesentliche Problem durch größere Strukturen mehr als kompensiert werden. Dieses Argument war und ist für alle Gebietsreformen in Ostdeutschland und die strukturschwächeren Flächenländer in Westdeutschland von zentraler Bedeutung, insbesondere in Regionen, die vom demografischen Wandel besonders negativ betroffen sind.

Diese Ergebnisse wurden in weiteren Studien bestätigt, etwa für Schleswig-Holstein und Sachsen (Seitz 2007 a, b). Für Schleswig-Holstein beispielsweise ermittelte Seitz (2007 b: 105) je nach Reformvariante Einsparpotenziale von 14 bis 37 % innerhalb von zehn Jahren bei den Personalausgaben und von 9

bis 27 % bei den Sachausgaben für Sachsen waren es in der seinerzeit untersuchten Variante 25 bzw. 18 % (vgl. Seitz 2007 a: 19). Auch wenn es sich dabei um Schätzungen handelt und es methodische Limitationen zu beachten gibt (vgl. Hesse 2007: 130 f.), sind die Kernaussagen aufgrund der Vielzahl der berücksichtigten Faktoren und der soliden empirischen Datenbasis als belastbar zu bewerten. Seitz kommt im Übrigen auch das Verdienst zu, in diesen Studien die Kosten für die Reformen, insbesondere den verwaltungsinternen Mehraufwand für die Umsetzung, mit in Betracht gezogen zu haben, zumal dieser auch recht hoch angesetzt wurde. Er konnte jeweils nachweisen, dass die Kosten langfristig in allen untersuchten Fällen deutlich unter den ermittelten Einsparungen liegen. Ragnitz et al. (2010) bestätigten die Schätzungen von Seitz in ihrer Untersuchung und ermittelten ihrerseits mögliche Einsparungen bei den Personalausgaben von ca. 16 %.

Ob derartige Schätzungen sich nach entsprechenden Reformen tatsächlich bestätigen, ist zumindest für Deutschland aus wissenschaftlicher Perspektive eine weitgehend offene Frage. Anhaltspunkte dafür bietet die letzte Unterrichtung der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern (2015) zur Umsetzung der Landkreisneuordnung nach 2012. Dort wurde festgestellt, dass bis 2014 2,9 % der Personalkapazität (in Vollzeitäquivalenten) der Landkreise reduziert wurden; in den Jobcentern waren es darüber hinaus 3,1 % (Ragnitz et al. 2010: 6 ff.). Eine Organisationsuntersuchung in einem Landkreis kam darüber hinaus zu dem Schluss, dass dort ein Einsparpotenzial von 9,4 % besteht; insofern „wird man auch bei den übrigen fünf Landkreisen in einem ersten Schritt von erheblichen, bereits heute möglichen Einsparungen ausgehen können“ (Ragnitz et al. 2010: 10). Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang die Anmerkung: „Es war und ist“ an den Landkreisen selbst, „die Rendite, die ihnen die Kreisstrukturreform bisher eröffnet hat und auch weiterhin eröffnet, tatsächlich zu heben“ (Ragnitz et al. 2010: 10 f.). Zu beachten ist dabei, dass es zu den identifizierten Einsparmöglichkeiten künftig auch gegenläufige Entwicklungen bei der notwendigen Personalausstattung geben kann, die sich aus der Wahrnehmung neuer Aufgaben, der Erhöhung von Standards bezüglich der Aufgabenerfüllung oder als Folge steigender Fallzahlen ergeben können. Dies bedeutet, dass es trotz weiterer Einsparungen an der einen Stelle infolge eines VZÄ-Zuwachses an anderer Stelle in einzelnen Haushaltsjahren unter Umständen zu keiner effektiven Einsparung, möglicherweise sogar zu einer VZÄ-Mehrung, kommen kann. Diese Feststellung ist insofern wichtig, als die Schaffung von Einsparungsmöglichkeiten nicht mit deren tatsächlicher Nutzung zu verwechseln ist.

Diese Erkenntnis wurde zuvor auch schon in einer anderen Studie hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit betont. Haug und Illy (2011) errechneten bezüglich der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt, dass „Effizi-

enzsteigerungen (...) weder von Gemeindevergrößerungen noch von der pauschalen Umwandlung von Verwaltungsgemeinschaften in Einheitsgemeinden zu erwarten (sind)“ (Haug/Illy 2011: 355). Die Studie enthält auch keine Hinweise darauf, dass sich Effizienz an einer bestimmten Mindesteinwohnerzahl festmachen lässt. Dies zeigt erneut, dass Effizienzgewinne nicht automatisch aus der Gebietsvergrößerung hervorgehen, sondern Umsetzungs- und Rahmenbedingungen nötig sind, die es erlauben, gegebene Reformrenditen auch lokal zu heben. Als problematisch wurde die Festlegung von Mindestbevölkerungszahlen in Gemeinden oder Landkreisen unter der Bedingung herausgestellt, dass diese nur durch übermäßige Flächenausdehnung zu erreichen sind (vgl. ebenda). Auch Rösel (2016 a, b) kommt in seiner Modellrechnung für die Landkreisebene in Sachsen zu dem Ergebnis, dass sich keine eindeutigen Schlüsse hinsichtlich der Effizienzwirkungen der von ihm betrachteten Ansätze ziehen lassen.

Zu der in der internationalen finanzwissenschaftlichen Literatur intensiv betrachteten Frage nach Kostensteigerungen unmittelbar vor (bereits beschlossenen, aber noch nicht umgesetzten) Fusionen („*Common-Pool*“-Problem) liegt für Deutschland eine aktuelle Studie von Fritz (2015) vor. Er untersuchte die langfristigen Wirkungen von Gemeindefusionen in Baden-Württemberg in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre und fand dabei unter anderem heraus, dass fusionierte Kommunen kurz nach der Reform überdurchschnittliche Ausgaben aufwiesen, langfristig jedoch wieder durchschnittliche. Dieser Effekt wird auf zwischenzeitlich höhere Personalausgaben und Bauinvestitionen zurückgeführt. Diese Erkenntnisse bestätigen entsprechende empirische Befunde aus anderen europäischen Ländern (vgl. den folgenden Abschnitt).

Tabelle 7: Forschungsergebnisse zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Ausgaben und Wirtschaftlichkeit der Kommunen in Deutschland

Analysedimensionen	Effekte von Gebietsreformen
Einsparungen, Reduzierung von Ausgaben oder Kosten	+/-
Wirtschaftlichkeit, Skaleneffekte	+/-
„Common-Pool“-Problem unmittelbar vor Fusionen	0/-

Quellen: genaue Quellennachweise zu den einzelnen Ausprägungen finden sich im Anhang.

Anmerkungen:

+ überwiegend positive Effekte nachweisbar

+/- teils positive und teils negative Effekte nachweisbar

0 keine Effekte nachweisbar

0/- teils negative und teils keine Effekte nachweisbar

- überwiegend negative Effekte nachweisbar

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass es für Deutschland zwar einige Hinweise auf mögliche Einsparungen und Verbesserungen in der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns gibt, diese aber bislang nicht eindeutig bestätigt werden konnten. Dabei ist aber zu beachten, dass nicht nachgewiesen nicht zwangsläufig bedeutet, dass derartige Effekte nicht bestehen oder nicht erreicht werden können.

4.2 Europa

Angesichts der relativ schwachen Datengrundlage und vielfältigen Interpretationsmöglichkeiten öffnet sich die deutsche Fachdiskussion auch zunehmend für entsprechende Befunde aus anderen Ländern, zumal im europäischen Ausland. So nutzen Blesse und Rösel (2017) einen begrenzten Überblick, um ihre Skepsis auch hinsichtlich der Ausgaben- und Wirtschaftlichkeitseffekte von kommunalen Gebietsreformen zu belegen. Sie ziehen dabei jedoch einseitige Schlussfolgerungen aus, auch in internationaler Perspektive, mehrdeutigen und unklaren Forschungsergebnissen. Das ist jedoch problematisch – schließlich gilt es stattdessen, diese vielfältigen Erkenntnisse differenziert zu betrachten und zu interpretieren.

Während in der Gesamtbilanz die empirische Evidenz über positive Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die kommunale Leistungsfähigkeit überwiegt (vgl. Kap. 3), sind die Befunde hinsichtlich der (erwarteten) Einsparwirkung, Skaleneffekte und Effizienzsteigerung eher durchwachsen und insgesamt

weniger eindeutig. Ausweislich einer Meta-Studie von Byrnes und Dollery (2002) über den Forschungsstand in Großbritannien und den USA konnten 8 % der einbezogenen Studien Skaleneffekte nach Gebietsfusionen nachweisen, 39 % verneinten sie und in 29 % der Studien wurde ein u-förmiger Zusammenhang von Gebietsgröße und Kostenentwicklung festgestellt. 24 % der Studien wiesen negative Skaleneffekte der Gebietsvergrößerung nach (*dis-economies of scale*; vgl. Swianiewicz/Lukomska 2017). Auch eine neuere Meta-Studie (Walker/Andrews 2013), die sich auf 490 empirische Untersuchungen zu Gebietsreformen, überwiegend aus den USA und Europa, bezieht, kommt zu dem Ergebnis, dass ca. die Hälfte der Studien keine Skaleneffekte nachweisen konnten, während sie in der anderen Hälfte der Studien gefunden wurden, wenn auch nicht unbedingt als linearer Zusammenhang. Das hier beschriebene heterogene Bild steht mit anderen internationalen Studien im Einklang (bspw. Sancton 1996; Kushner/Siegel 2005; Fox/Gurley 2006; Dollery/Byrnes 2007).

Im Einzelnen können hier nicht alle internationalen Befunde präsentiert werden. Insofern ist die folgende Darstellung als zusammenfassende Übersicht zu der Frage zu verstehen, ob empirische Untersuchungen Auswirkungen von kommunalen Gebietsreformen in westeuropäischen Ländern auf Ausgaben (insbesondere im Sinne von Einsparungen), Effizienz bzw. Skaleneffekte oder das „*Common-Pool*“-Problem nachweisen können.

Die politisch-plakativ gern diskutierte Frage, ob sich mit Gebietsreformen *Einsparungen bzw. Ausgabereduzierungen* erreichen lassen, ist zwar anhand der internationalen Untersuchungen nicht eindeutig zu beantworten, allerdings gibt es Hinweise darauf, dass derartige Effekte möglich sind.

In einer Einzelfallstudie zu einer „Kreisgebietsreform“ in Irland ermittelten O’Riordan und Boyle (2015), dass die Einsparziele (vor allem durch Personalabbau) nicht nur erreicht wurden, sondern sogar gegenüber den ursprünglichen Plänen vorzeitig realisiert werden konnten. Hier scheint sich im Kleinen zu bestätigen, was der irische Rechnungshof (National Oversight and Audit Commission 2016) für die Kommunalreform bei der Gebietsreformen zentrale Komponenten sind im Großen festgestellt hat, nämlich eine Reduktion der kommunalen Gesamtausgaben von 4,7 Mrd. Euro in 2008 auf 4,0 Mrd. Euro in 2013. Mitverantwortlich für dieses Ergebnis dürfte eine Reduzierung des Personalbestands um fast 9.000 Vollzeitäquivalente bzw. 23,6 % sein. Bemerkenswert ist auch die Umsetzung von *Shared-Service*-Ansätzen, teilweise flächendeckend für die gesamte Kommunalverwaltung Irlands (z. B. bei der Bezahlung des Personals). Auch wenn vermutlich die Auswirkungen der globalen Finanzkrise und der daraus resultierenden Austeritäts- und Konsolidierungspolitik entscheidend sind, waren Gebietsreformen ein wichtiger Teil der Verwaltungsreform insgesamt und ihnen kann insofern ein Anteil an diesen Befunden zugerechnet werden.

Auch in anderen Ländern konnten Einspareffekte nachgewiesen werden. Für Israel wurde für die Gemeindegebietsreformen von 2009 von Reingewertz (2012) eine statistisch signifikante Reduktion der Ausgaben um 9 % bestätigt. Zu einem interessanten Ergebnis gelangen Allers und Van Ommeren (2016) für die Niederlande bei der Analyse von Zinszahlungen (als Ausgabeart): demnach weisen interkommunale Organisationen höhere Zinszahlungen auf als fusionierte Gemeinden – ein Argument für günstigere Wirkungen auf die Ausgaben von Fusionen gegenüber interkommunaler Zusammenarbeit als naheliegendes alternatives institutionelles Arrangement. Hinsichtlich des – umgekehrten – polnischen Falls ergab eine Untersuchung von 15 Gemeindeteilungen, dass diese sich in 13 Fällen negativ auf die Verwaltungskosten auswirkte, woraus die Autoren schließen, dass auch Fragmentierungsreformen die universale Bedeutung der Gebietsgröße von Kommunen als Einflussfaktor für die Kostenentwicklung lokaler Leistungen belegen (vgl. Swianiewicz/Lukomska 2017).

In mehreren anderen Studien stellen sich die entsprechenden Befunde etwas differenzierter und widersprüchlicher dar. Nelson (1992) bewertet die schwedischen Gemeindereformen von 1952 und 1974 kritisch. Er ermittelte ein verringertes Ausgabenwachstum bei den Reformen der 1950er-Jahre und ein verstärktes Ausgabenwachstum als Folge der zweiten Reformwelle in den 1970er-Jahren. In Studien zum dänischen Fall die insbesondere mit der sog. *difference-in-difference*-Methode arbeiteten konnten Einsparungen bei den Verwaltungskosten der fusionierten Gemeinden nachgewiesen werden. Sie kommen zu dem Schluss, dass die Gebietsfusionen insgesamt die wirtschaftliche und fiskalische Steuerungsfähigkeit sowie die Haushaltsergebnisse der Kommunen verbessert haben (*fiscal outcomes*). Allerdings treten diese Effekte erst mit einiger Verzögerung auf und sind störanfällig gegenüber neuen Regulierungen oder institutionellen Eingriffen übergeordneter Ebenen (Hansen et al. 2014: 209). Als zentrale Erklärung für den Befund führen die Autoren die gestiegene Organisationskapazität der Kommunen, gerade im Bereich der Finanzsteuerung, in Verbindung mit höherer Professionalisierung, Spezialisierung und Verwaltungskraft an (Hansen et al. 2014: 210). In einer Untersuchung der Effekte von kommunalen Gebietsreformen in Finnland kamen Moisi und Uusitalo (2013) zu dem Ergebnis, dass die Pro-Kopf-Ausgaben fusionierter im Vergleich zu nichtfusionierten Gemeinden nicht sanken; vielmehr nahmen diese in einigen Kategorien stärker zu. Während signifikante Ausgabenreduzierungen im Bereich der allgemeinen Verwaltungskosten nachgewiesen werden konnten, stiegen Kosten in anderen Ausgabenpositionen, vor allem im Bildungs- und Gesundheitsbereich. Bei den internen Verwaltungskosten sanken die Pro-Kopf-Ausgaben also, allerdings wurde der Effekt in anderen Ausgabekategorien kompensiert.

Während diese Studien unterschiedliche Auswirkungen belegen, konnten Untersuchungen zu Island und der Schweiz keine eindeutigen Effekte einschlägiger Reformen bezüglich der Ausgabenentwicklung nachweisen. In Island wurde beobachtet, dass der Maßstab für das kommunale Serviceniveau immer bei der Gemeinde mit dem höchsten Service-Level bei gleichzeitig möglichst geringer Steuerbelastung für die Bürger angesetzt wurde, was entsprechende Ausgabenerhöhungen nach Fusionen erklärt. Des Weiteren wurde nachgewiesen, dass Effizienzgewinne, die durch Skaleneffekte, straffere Verwaltungsstrukturen und Ausgabenreduzierungen bei den Verwaltungskosten entstanden sind, direkt in den Ausbau oder die Qualitätsverbesserung lokaler Dienstleistungen (z. B. Kinderbetreuung, soziale Sicherheit, Arbeitslosenprogramme) investiert wurden, sodass in der Gesamtbilanz keine reformbedingten Einsparungen nachweisbar waren (vgl. Eythórsson 2009: 175 f.). Für die Schweiz konnten Steiner und Kaiser (2016) weder klar positive noch durchweg negative Ausgabeneffekte feststellen. Auch Studerus (2016) kam zu ähnlichen Befunden und konnte keine signifikanten Veränderungen der Ausgaben bei fusionierten Gemeinden belegen.

Hinsichtlich der Wirkungen von kommunalen Gebietsreformen auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns und entsprechende Skaleneffekte ergibt sich ebenfalls ein sehr differenziertes Bild.

Für die Niederlande, Israel und Portugal gibt es Belege für entsprechende Verbesserungen. Allers und Geertsema (2016) weisen nicht-signifikante Einsparungen bei den Verwaltungskosten nach Gebietsfusionen in den Niederlanden nach, wobei jedoch die Auswirkungen auf andere Ausgabenarten unklar, teils steigend oder ebenfalls statistisch nicht signifikant sind. Schaap und Karsten (2015) stellen in ihrem Überblicksartikel fest, dass sich laut der meisten Studien Skaleneffekte in niederländischen Kommunen nicht belegen lassen. Ein weiterer interessanter Befund stammt von Bikker und Van der Linde (2016), die in einer Modellrechnung anhand empirischer Daten ermittelten, dass durchschnittlich ca. 17-prozentige Skaleneffekte möglich wären, wenn sich Kommunen durch Fusionen der optimalen Betriebsgröße annähern würden, die den Berechnungen zufolge in den Niederlanden zwischen 2005 und 2014 von 49.000 auf 66.260 Einwohner gestiegen ist, was auf einen höheren Fixkostenanteil zurückgeführt wird. In der bereits erwähnten Studie von Reingewertz (2012) zur Gemeindegebietsreform in Israel von 2009 wurde die signifikante Reduktion der Ausgaben bei gleichzeitiger Stabilität des Leistungsniveaus festgestellt. Tavares und Rodrigues (2015) untersuchten die Frage, ob Fusionen im Sinne von De-Fragmentierung auf Gemeinde- und Ortsteilebene in Portugal Skaleneffekte erwarten lassen und bejahen diese anhand ihrer Berechnungen. Ferner stellen sie fest, dass fragmentierte Gemeindestrukturen zu höheren Ausgaben führen. Insofern sehen sie in den Ergebnissen eine Bestätigung für die Zweckmäßigkeit

entsprechender Forderungen im Zuge der Verwaltungsreform nach der Finanzkrise.

Zu mehrdeutigen und teilweise widersprüchlichen Erkenntnissen führten andere Untersuchungen, insbesondere in Skandinavien: In Dänemark, einem der drastischsten Fälle von Gebietsfusionen in den letzten Jahren, wurden im Zuge der Gebietsreform von 2007 Skaleneffekte festgestellt, die im Wesentlichen einer u-Kurve folgen (vgl. Mouritzen 2010: 34 m.w.N.). Konkret zeigte sich für Dänemark, dass moderate Gebietsvergrößerungen zu deutlichen Skaleneffekten führen, die aber bei weiterer Vergrößerung abflachen, um dann ab einer Gemeindegröße von 40.000 zu verschwinden. Die Analysen erbrachten weiterhin, dass in Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern eher negative Skaleneffekte zu beobachten sind und dass sich die Effekte in Kommunen zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern nur wenig unterscheiden (vgl. Mouritzen 2010: 34). In einer weiteren Untersuchung (Blom-Hansen et al. 2014) zu den Auswirkungen auf die Ausgabenentwicklung nach dieser Reform konnten signifikante Skaleneffekte nachgewiesen werden. Mit zunehmender Größe sanken die Verwaltungskosten pro Kopf um ca. 10 %. Hansen et al. (2014) bestätigten diese Befunde, die allerdings in ihrer Studie statistisch nicht signifikant waren. Erst vier Jahre nach der Reform war dies der Fall. Auf die liquiden Mittel und Schulden der fusionierten Kommunen hatte die Reform zunächst einen negativen Einfluss, später jedoch wurde hinsichtlich dieser Variablen wieder der Stand vor der Reform erreicht – insofern führte also die Reform nicht zu einer Verbesserung bei diesen beiden Komponenten der finanziellen Situationen. Bemerkenswert ist bei den genannten Studien, dass sie explizit den Vergleich mit Kommunen beinhalten, die nicht fusioniert wurden (als Vergleichs- bzw. Kontrollgruppe). Resümierend wird festgestellt, dass die Einspareffekte nach Gebietsfusionen auch vom Umfang und der Qualität der Aufgabenwahrnehmung in der fusionierten Gemeinde abhängen (Blom-Hansen et al. 2016). Für den schwedischen Fall unterzog Hanes (2015) die fiskalischen Auswirkungen der Reformen der 1950er-Jahre einer erneuten, vertieften Analyse und kam zu dem Ergebnis einer Verringerung der Pro-Kopf-Ausgaben, so lange die betreffenden Kommunen eine bestimmte Größe nicht überstiegen. Außerdem stellte er fest, dass eine Fusion mehrerer, etwa gleich großer Kommunen mit höherer Wahrscheinlichkeit zu Skaleneffekten führt als ein Zusammenschluss von kleineren Gemeinden mit größeren Städten.

In ihrer Analyse kommunaler Gebietsreformen in Irland kommen Callanan et al. (2014) zu dem Schluss, dass eigentlich eine nach Aufgabenbereichen differenzierte Betrachtung von Wirkungen derartiger Reformen bzw. eine Suche nach der optimaler Betriebsgröße erforderlich ist. Außerdem gelte es, die Ausgangslage angemessen zu beachten, insbesondere hinsichtlich der Größen der kommunalen Gebietskörperschaften im internationalen Vergleich. Sie stellen

fest, dass Skaleneffekte insgesamt nicht signifikant sind und sich am ehesten in den Bereitstellungskosten für Infrastruktur und ausgewählten Teilen der Verwaltungskosten niederschlagen.

Kettunen (2014) konnte in Finnland keine wesentlichen Unterschiede zwischen fusionierten und nicht-fusionierten Gemeinden hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung ermitteln – allerdings auch keine negativen Effekte der Reformen. Vielmehr weist er darauf hin, dass die Effizienz weniger von der Größe der Kommune als von den jeweiligen wirtschaftlichen Bedingungen und Entwicklungen beeinflusst wird. Auch für die Schweiz wurden keine eindeutigen Effekte festgestellt: in einer explorativen Studie (Lüchinger/Stutzer 2002) zu vier Gemeindefusionen wurde ermittelt, „dass mit zunehmender Gemeindegröße keine zunehmenden Skalenerträge verbunden sind, d.h. dass die Durchschnittskosten bei zunehmender Gemeindegröße nicht sinken“ (Lüchinger/Stutzer 2002: 43).

Eindeutig bestätigt wird durch empirische Untersuchungen hingegen das oben bereits erwähnte „*Common-Pool*“-Problem. Für Dänemark identifizierte Blom-Hansen (2010) kurz vor den Fusionen Mitte der 2000er-Jahre einen kurzzeitigen Ausgabenanstieg in den betroffenen Kommunen und fand damit Bestätigung für die Existenz des „*Common-Pool*“-Problems. Zu ähnlichen Ergebnissen kam später auch Hansen (2014). Saarimaa und Tukainen (2015) fanden kürzlich auch für Finnland Belege für steigende Ausgaben unmittelbar vor Fusionen. Jordahl und Liang (2010) machten zuvor bereits für die schwedischen Reformen Belege für das „*Common-Pool*“-Problem aus.

Eine Reihe von Studien kommt also zu dem Schluss, dass Gebietsfusionen durchaus positive Skalen- und Effizienzeffekte haben können; andere diagnostizieren solche erhofften Skaleneffekte nicht eindeutig und schlussfolgern, dass keine signifikanten Einsparungen nachweisbar seien. Insgesamt ergibt sich also ein ausgesprochen heterogenes Bild, das nahelegt, vor allem die konkreten Kontext- und Rahmenbedingungen sowie den Durchführungsprozess der Reformen besonders zu berücksichtigen. Denn ausbleibende Effizienzgewinne oder gar Effizienzverluste nach einer Gebietsfusion können sehr unterschiedliche Ursachen haben (siehe oben). Dass die Zusammenhänge – statistisch oder substanzial – unklar bleiben und mehrdeutig sind, dürfte somit auch an der bereits erwähnten problematischen Komplexitätsreduktion liegen, die mit einigen der vorliegenden empirischen Studien verbunden ist.

Tabelle 8: Forschungsergebnisse internationaler Studien zu Auswirkungen von Gebietsfusionen auf die Ausgaben und Wirtschaftlichkeit der Kommunen

Analysedimensionen	+	+/-	0*/-
Einsparungen, Reduzierung von Ausgaben	IRL, ISR, NL, POL, SWE,	DK, AUS, FIN, SWE	ISL*; CH*
Wirtschaftlichkeit, Skaleneffekte	ISR, POR, NL	AUS, DK, FIN, NL, SWE, ISL	CH*, FIN*;NL*
„Common-Pool“-Problem un-mittelbar vor Fusionen			DK, FIN; SWE

Quellen: genaue Quellennachweise zu den einzelnen Ausprägungen finden sich im Anhang.

Anmerkungen:

+ überwiegend positive Effekte nachweisbar

+/- teils positive und teils negative Effekte nachweisbar

0 keine Effekte nachweisbar

0/- teils negative und teils keine Effekte nachweisbar

- überwiegend negative Effekte nachweisbar

Insgesamt ist demnach festzuhalten, dass die empirische Evidenz in diesem Wirkungsfeld deutlich heterogener ausfällt als im Bereich der Leistungsfähigkeit (vgl. Kap 3). Dies spricht nicht nur für die Komplexität der Materie, sondern auch dafür, dass es wichtige intervenierende Faktoren gibt, die den konkreten Wirkungszusammenhang von Gebietsgröße, Ausgabenentwicklung und Wirtschaftlichkeit beeinflussen. Soweit möglich, sollten diese Faktoren von den Entscheidungsträgern identifiziert und im Reformprozess gezielt gesteuert werden, um hier positive Effekte erzielen zu können. Gerade die Übersicht über die Ergebnisse einschlägiger Studien zeigt jedoch auch, dass eine negative Beurteilung der Effekte von kommunalen Gebietsreformen auf Einsparungen und Wirtschaftlichkeit keineswegs geboten oder gar zwingend ist. Vielmehr ergibt sich der Gesamteindruck, dass (bei aller Unklarheit und Mehrdeutigkeit) entsprechende Wirkungen weder ausgeschlossen noch unwahrscheinlich sind. Die Schlussfolgerung von Blesse und Rösel (2017: 27), „dass die moderne empirische Literatur mit wenigen Ausnahmen keine signifikanten Einspareffekte und Effizienzgewinne von Gebietsreformen nachweisen kann“, ist in dieser Pauschalität also weder nachvollziehbar, noch kann daraus abgeleitet werden, dass diese Wirkungen nicht vorhanden bzw. erreichbar sind.