

## Je größer, desto besser?

Martin T. W. Rosenfeld

© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013

Jeder Club oder Verein und ebenso jedes private Unternehmen stehen vielfach vor der Frage nach ihrer „richtigen“ Größe. Soll der Verein nach immer mehr Mitgliedern streben? Soll das Unternehmen seine Produktion immer weiter ausdehnen und immer weitere Geschäftsfelder erschließen? Für ein Unternehmen ist die Entscheidung eigentlich recht einfach zu treffen – mehr Größe wird in der Regel nur angestrebt, wenn dies mit mehr Gewinn verbunden ist bzw. wenn zumindest die Erwartung einer Gewinnsteigerung gegeben ist. Vielfach ist für private Unternehmen und deren Gewinnstreben zu viel Größe eher schädlich, wie etwa das klägliche Scheitern verschiedener spektakulärer Firmenfusionen in den vergangenen Jahren gezeigt hat.

Auch die Gebietskörperschaften – und nicht zuletzt die Kommunen – müssen sich immer wieder die Frage gefallen lassen, ob ihre Größe und ihr räumlicher Zuschnitt (noch) „richtig“ sind. In Westdeutschland gab es seit den späten 1960er Jahren bis zum Ende der 1970er Jahre eine gewaltige Fusionswelle in Richtung auf die Bildung von Großgemeinden und -kreisen. Obwohl eine umfassende wissenschaftliche Evaluation der längerfristigen Effekte dieser „Großen Gemeindereform“ bis heute nicht stattgefunden hat, rollt die Fusionswelle nunmehr seit einigen Jahren auch über die ostdeutschen Länder, in denen nach der politischen Wende zunächst eine eher kleinteilige kommunale Gebietsstruktur etabliert worden war. Während mittlerweile in einigen ostdeutschen Ländern – allen voran Sachsen-Anhalt – bereits eine sehr großteilige Kommunalstruktur geschaffen wurde, halten sich andere Landesregierungen im Osten derzeit mit entsprechenden Maßnahmen noch zurück. Gleichzei-

tig gibt es auch in Westdeutschland erneut Überlegungen, den Gebietszuschnitt der dortigen Kommunen noch einmal zu vergrößern oder die teilweise vorhandenen föderativen Kommunalstrukturen („mehrstufige“ kommunale Verwaltungen, sogenannte Verwaltungsgemeinschaften, Verbandsgemeinden oder Samtgemeinden) durch zentralisierte Strukturen (Großkommunen ohne autonome Subeinheiten, sogenannte Einheitsgemeinden) zu ersetzen. Es ist naheliegend, dass entsprechende Veränderungen mit erheblichen räumlichen Wirkungen verbunden sind. Verwaltungen werden räumlich konzentriert, die Distanz zwischen den privaten Haushalten und der Verwaltung nimmt zu, die Kosten und die Qualität der Verwaltung – nicht zuletzt auch im Bereich der Wirtschaftsförderung und hinsichtlich der Flächennutzung – werden verändert. In der Folge können sich recht unterschiedliche Effekte auf die weitere wirtschaftliche Entwicklung der betroffenen Kommunen und damit längerfristig wiederum auf die Raumstruktur ergeben. Die Politik begründet die Schaffung von Großkommunen und großen Einheitsgemeinden heute allerdings vor allem mit der Erwartung, auf diesem Wege die Effizienz der kommunalen Aufgabenerfüllung erhöhen zu können. Mit einer Senkung der Kosten kommunaler Leistungen aufgrund von „Größenvorteilen“ soll den vielfach wachsenden finanziellen Problemen von Kreisen und Gemeinden und den negativen Folgen rückläufiger Einwohnerzahlen, speziell in ländlichen Regionen, begegnet werden.

Vor dem skizzierten Hintergrund fand im November 2011 am Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) das „4. Hallesche Kolloquium zur Kommunalen Wirtschaft“ zum Thema „Größenvorteile im Bereich kommunaler Leistungen: Empirische Erkenntnisse und Folgerungen für die Politik“ statt, das sich der Thematik optimaler Größenverhältnisse in der öffentlichen Verwaltung und des ökonomischen Nutzens von Größenveränderungen für die

---

Prof. Dr. M. T. W. Rosenfeld (✉)  
Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Kleine  
Märkerstraße 8, 06108 Halle (Saale), Deutschland  
E-Mail: martin.rosenfeld@iwh-halle.de

kommunale Leistungserstellung widmete. Die vorliegende Ausgabe von „Raumforschung und Raumordnung“ enthält eine Auswahl von Beiträgen, die im Rahmen dieser Tagung präsentiert wurden und keineswegs zu einheitlichen Ergebnissen hinsichtlich etwaiger Größenvorteile gelangen. Die Diskussion zu diesen Fragen wird damit also keineswegs abgeschlossen, sondern eigentlich erst richtig eröffnet.

Die Evaluation von Gemeindereformen im Sinne eines Vergleichs von neugeschaffenen Großgemeinden mit den früher vorhandenen kleineren Gemeinden („Altgemeinden“) weist verschiedene methodische Probleme auf. Vergleichsweise gut möglich ist demgegenüber ein Vergleich zwischen Kommunen mit unterschiedlicher Größe und mit jeweils unterschiedlichen Strukturen für einen bestimmten Zeitpunkt oder Zeitraum. Der Beitrag von *Benny Geys*, *Friedrich Heinemann* und *Alexander Kalb* basiert auf Daten für die 1.021 Gemeinden im Land Baden-Württemberg im Jahr 2001. Der Fokus liegt nicht auf der Effizienz von einzelnen kommunalen Leistungen, sondern auf der „globalen Effizienz“ der Gemeinden. Das zentrale Ergebnis unterstützt die weiter oben angeführten Erwartungen der Politik: Es wird gezeigt, dass neben anderen Strukturmerkmalen insbesondere eine zu geringe Größe von Kommunen dazu beitragen kann, dass diese nur eine eher niedrige „globale Effizienz“ erreichen können.

In eine andere Richtung weist der Artikel von *Peter Haug*. Der Autor führt eine sogenannte nichtparametrische Effizienzmessung („Data Envelopment Analysis“ bzw. „Convex-order-m-Ansatz“) für die Gemeinden des Landes Sachsen-Anhalt durch, und zwar für das Jahr 2004. Besonders hervorzuheben ist das Bemühen des Verfassers, bei seinen Berechnungen auf die institutionellen Besonderheiten der sachsen-anhaltischen Gemeinden einzugehen. So wird die Gesamtheit der seinerzeit existierenden Gemeinden nicht quasi „in einen Topf geworfen“, sondern alle Gemeinden, die jeweils einer bestimmten Verwaltungsgemeinschaft angehörten, werden mit dieser Verwaltungsgemeinschaft statistisch zu einer Einheit zusammengefasst. Dem liegt der Tatbestand zugrunde, dass wesentliche kommunale Kompetenzen auf der Ebene der Verwaltungsgemeinschaften

angesiedelt waren. Nur mit Hilfe dieser statistischen Konsolidierung, so der Verfasser, kann ein methodisch „sauberer“ Vergleich zwischen den Verwaltungsgemeinschaften (mit ihren jeweiligen Mitgliedsgemeinden) und den Einheitsgemeinden (Gemeinden ohne weitere Untergliederung) erfolgen. Haug gelangt zu dem Ergebnis, dass sich für den betrachteten Zeitraum zwischen den Einheitsgemeinden und den Verwaltungsgemeinschaften keine signifikanten Effizienzunterschiede feststellen lassen. Offenbar war seinerzeit die Größe der Verwaltungsgemeinschaften bereits hinreichend, um Kostenvorteile bei der Produktion kommunaler Leistungen zu realisieren; die föderative Struktur der Verwaltungsgemeinschaften hatte offenbar keine negativen Effekte.

Die Diskussion über die „richtige“ Größe der Kommunen findet derzeit nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Staaten statt, nicht zuletzt auch in der Schweiz. Für die Ebene der Schweizer Kantone und die Jahre 2000 bis 2004 haben *Philippe K. Widmer*, *George Elias* und *Peter Zweifel* eine Effizienzuntersuchung mit Hilfe der „Data Envelopment Analysis“ durchgeführt, deren Ergebnisse sie in ihrem Beitrag präsentieren. Die Analyse wurde für vier Aufgabenbereiche (allgemeine Verwaltung, Bildung, Gesundheit und Verkehr) der Kantone durchgeführt. Es wird zunächst gezeigt, dass es seinerzeit zwischen den Kantonen erhebliche Effizienzunterschiede gab. Das zentrale Ergebnis ist darin zu sehen, dass die kleinen und ländlichen Kantone tendenziell ein höheres Maß an Effizienz aufweisen als die großen und städtischen Kantone. Weiterhin wird verdeutlicht, dass es mit Hilfe von Fusionen zwischen den Kantonen nicht notwendigerweise zu mehr Effizienz kommen muss.

Das vorliegende Heft wird abgerundet mit zwei ganz anderen Themen: *Markus Hesse* und *Annick Leick* rekonstruieren in ihrem Beitrag „Wachstum, Innovation, Metropolregionen“ den jüngeren Leitbildwandel in der deutschen Raumentwicklungspolitik. *Stefan Siedentop*, *Sebastian Roos* und *Stefan Fina* fragen schließlich, ob die „Autoabhängigkeit“ von Bewohnern städtischer und ländlicher Siedlungsgebiete messbar ist.