

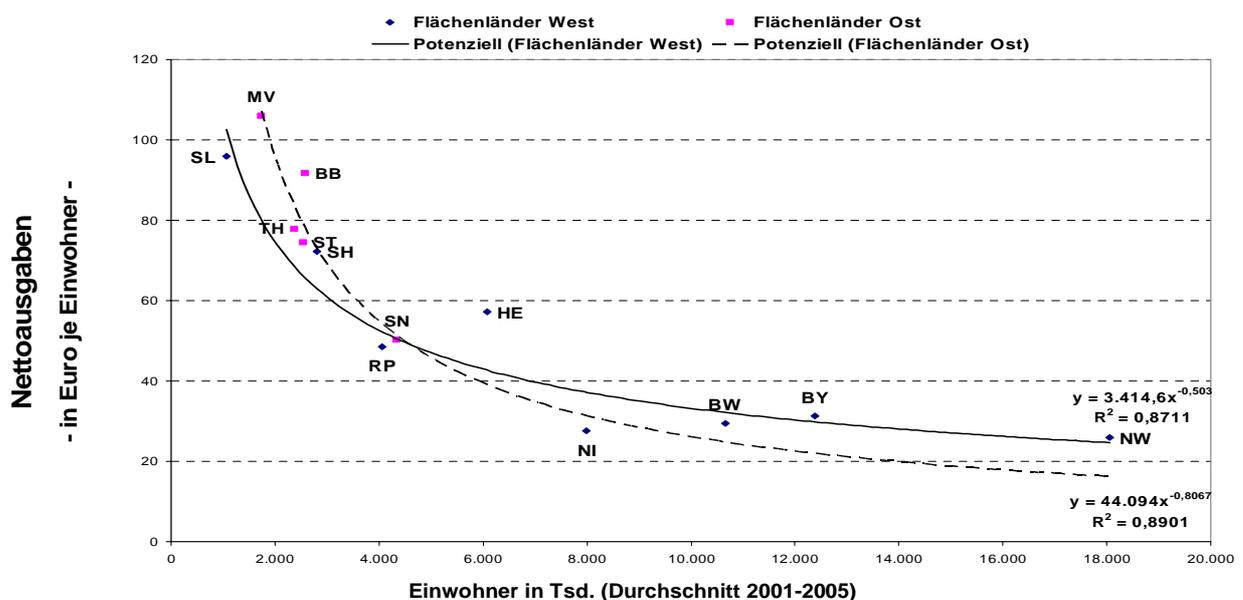
Kostet „Kleinheit“?

Nicht selten wird die Neugliederung des Bundesgebietes bzw. die Schaffung neu zugeschnittener Länder als eine wesentliche Voraussetzung für eine Reform der Bundesländer-Finanzbeziehungen angesehen. In der Hoffnung, dass aus 16 Ländern einige wenige, aber dann immerhin gleich wirtschaftsstarke Länder mit entsprechenden gleichen Startchancen zugeschnitten werden könnten, bleibt seit Jahrzehnten die Forderung nach Länderfusionen ein Dauerbrenner in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion. Regelmäßig wird in der Diskussion um „freiwillige“ Zusammenschlüsse von Ländern auf mögliche Einsparpotenziale bzw. auf Reduzierung der „Kosten der Kleinheit“ verwiesen.

Abb. 1

Ausgaben* für „Politische Führung (1003)“

Forschungsstelle
Finanzpolitik
24.11.2008



* Nettoausgaben (Staat) im Bereich „Politische Führung“ (FKZ 011) im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2005.

Abbildung 1 zeigt erwartungsgemäß den negativen Zusammenhang für die Nettoausgaben im Bereich „Politische Führung (1003)“ im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2005. Für diesen Bereich zeigt sich, dass die Bestimmtheitsmaße R^2 sowohl in den west- als auch in den ostdeutschen Flächenländern sehr nahe beieinander liegen, obgleich unterschiedliche Regressionsfunktionen zugrunde liegen. Mit der hier verwendeten potenziellen Regressionsfunktion können die Nettoausgaben in den ostdeutschen Flächenländern zu 89 % ($R^2 = 0,8901$) erklärt werden, während der Zusammenhang in den westdeutschen Ländern für den Beobachtungszeitraum 2001 bis 2005 leicht geringer ausfällt ($R^2 = 0,8711$). Unter Einbeziehung aller Flächenländer ergibt sich für den Beobachtungszeitraum 2001 bis 2005 ein ähnlich hoher Zusammenhang ($R^2 = 0,8867$).

Zur Ermittlung von Potenzialen zur Kostenreduzierung durch Zentralisierung, beispielsweise im Rahmen von Länderfusionen, kann die im Rahmen einer gemeinsamen Regressionsanalyse für die ost- und westdeutschen Flächenländer für den Beobachtungszeitraum 2001 bis 2005 ermittelte gemeinsame potenzielle Regressionsfunktion

$$y = 6.389,6 \cdot x^{-0,57} \quad \text{mit } R^2 = 0,8867.$$

zugrunde gelegt werden. Somit ergeben sich u.a. folgende Ergebnisse:

- Gegenüber den im Jahr 2005 getrennt getragenen Gesamtausgaben der Länder Niedersachsen und Bremen im Bereich „Politische Führung (1003)“ in Höhe von 383 Mio. Euro bzw. 44 Euro je Einwohner ergäbe sich bei Zusammenlegung dieser Länder ein rechnerischer Einspareffekt im Jahr 2005 von 8 Euro je Einwohner bzw. 68 Mio. Euro.
- Würden die 16 Länder zu 4 gleich großen Ländern (jeweils 20,6 Mio. Einwohner) zusammengelegt, so könnten die Gesamtausgaben für den Bereich „Politische Führung (1003)“ in Höhe von 4,45 Mrd. Euro bzw. 54 Euro je Einwohner im Jahr 2005 rechnerisch um 32 Euro je Einwohner bzw. 2,62 Mrd. Euro auf 22 Euro je Einwohner bzw. 1,83 Mrd. Euro reduziert werden. Wohlgemerkt: rein rechnerisch. Denn Nordrhein-Westfalen hatte im Jahr 2005 beispielsweise Ausgaben für den Bereich „Politische Führung (1003)“ in Höhe von 29 Euro je Einwohner bei 18,1 Mio. Einwohnern.

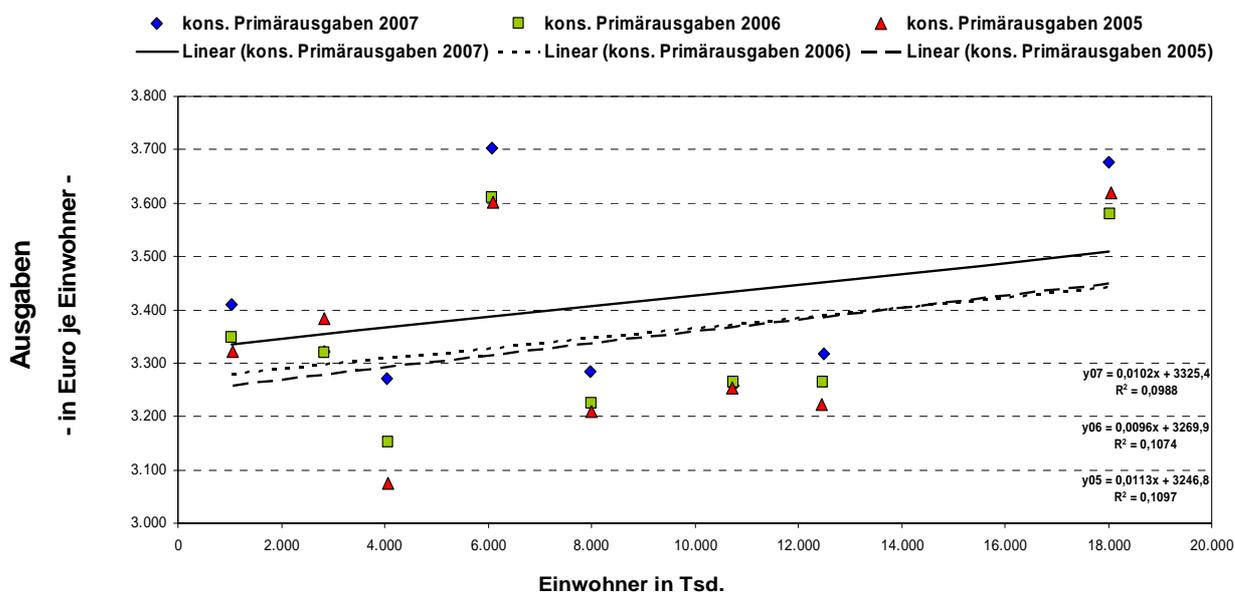
Die hier mit Hilfe von Regressionsanalysen ermittelten Einsparpotenziale bei den Nettoausgaben im Bereich „Politische Führung (1003)“ auf staatlicher Ebene können lediglich als grobe Orientierung verstanden werden. „Eine ganz andere Frage ist jedoch, ob diese Einspareffekte auch tatsächlich realisiert werden. Sie stellen sich jedenfalls durch eine Fusion nicht automatisch ein, sondern bedürfen in jedem Fall der politischen Entscheidung und auch deren Durchsetzung. Es erscheint durchaus denkbar, dass in den Verhandlungsprozessen über eine Fusion der Länder Entscheidungen getroffen werden, die nicht überall zur Zusammenlegung von Dienststellen und/oder zu einem Abbau von Personal dort führen, wo es sachlich möglich wäre. Aufgrund von „regionalen Rücksichtnahmen“ könnte es auch zu einer Beibehaltung von Behörden und Institutionen an unterschiedlichen Standorten kommen.“¹

Abbildung 2 zeigt für die westdeutschen Flächenländer einen eher positiven Zusammenhang zwischen konsumtiven Primärausgaben je Einwohner und steigender Bevölkerungszahl.

Abb. 2

Konsumtive Primärausgaben in Flächenländern***

Forschungsstelle
Finanzpolitik
24.11.2008



* Bereinigte Ausgaben abzüglich Zinsausgaben (Zinsausgaben an öffentlichen Bereich und an andere Bereiche) und abzüglich Investitionsausgaben.
** Flächenländer West.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 2; Eigene Berechnungen.

¹ LAMMERS, KONRAD [2006]: Rechnet sich ein kleiner Nordstaat? in: Wirtschaftsdienst, 86. Jg., Heft 10, S. 667.

Die ostdeutschen Flächenländer werden hier nicht berücksichtigt, da sich die konsumtiven Primärausgaben durch die teilweise zweckfremde Verwendung der Solidarpakt-II-Mittel gewissermaßen „einnahmeinduziert“ überhöht darstellen.²

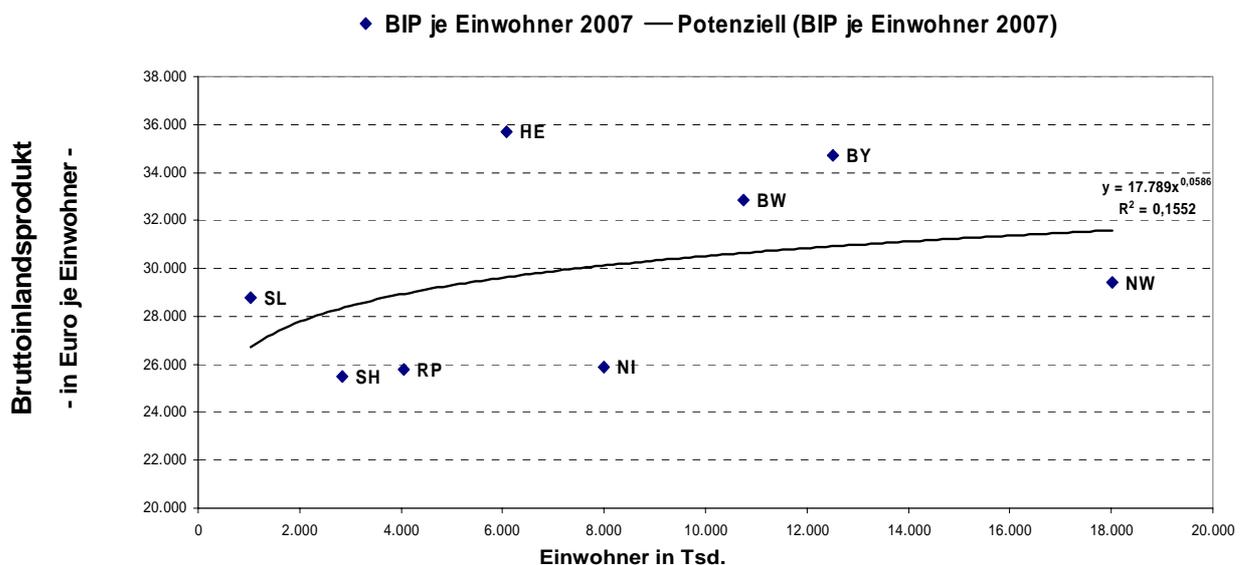
Die Regressionsanalysen haben bei der geringen Zahl an Beobachtungswerten statistisch aber nur eine schwache Basis. Die hier vorgestellten Ergebnisse dürfen daher auch nicht überinterpretiert werden. Geringe Werteänderungen oder ein zusätzlicher Wert können die Regression aufgrund der zugrunde liegenden geringen Fallzahl nachhaltig beeinflussen. Andererseits ist grundsätzlich auch das statistische Datenmaterial selbst mit Vorsicht zu behandeln. So können beispielsweise Auslagerungen das Bild verzerren und die Aussagekraft der finanzstatistischen Angaben beeinträchtigen.

Bevölkerungsreiche Länder könnten wirtschafts- und damit steuerstärker sein als kleinere Länder. Wirtschaftliche Stärke und daraus resultierende Steuerstärke könnten sich wiederum in höheren Ausgaben je Einwohner niederschlagen.

Abb. 3

BIP je Einwohner in Flächenländern***

Forschungsstelle
Finanzpolitik
24.11.2008



* Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen.
** Flächenländer West.

Quelle: Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“; Eigene Berechnungen.

² Siehe z.B. im Einvernehmlichen Beschluss der 103. Sitzung des Finanzplanungsrates am 16. Februar 2006: „Nach Auffassung der Bundesregierung wurden mit Ausnahme von Sachsen die zur Verfügung gestellten Mittel nicht vollständig zweckgerecht eingesetzt.“

Abbildung 3 zeigt einen eher positiven Zusammenhang zwischen Bevölkerungsgröße und Wirtschaftskraft in den westdeutschen Flächenländern. Allerdings ist die Aussagekraft bei einem Bestimmtheitsmaß R^2 von 0,1552 aber doch zumindest für das Jahr 2007 sehr gering.

Es gab keine Föderalismusreform, die ohne Forderungen nach Auflösung bzw. Zusammenlegung von Ländern diskutiert wurde. Andererseits sind die verfassungsrechtlichen Hürden des Art. 29 GG sehr hoch und letztlich sogar unter dem Eindruck des 1973 vorgestellten so genannten „Ernst-Gutachtens“ im Jahr 1976 wesentlich erhöht worden. Damals wurde aus der „Muss-Bestimmung“ des Art. 29 Abs. 1 GG als strikter Verfassungsauftrag eine „Kann-Bestimmung“.³ Neuerdings ist zusätzlich mit der Verschmelzung bestimmter Länder die Hoffnung verbunden, so existierende (extreme) Haushaltsnotlagen in einzelnen Ländern beseitigen bzw. möglichen (extremen) Haushaltsnotlagen vorbeugen zu können.⁴

Einsparpotenziale sind bei Zusammenschlüssen von Ländern im Bereich der Ausgaben für den Bereich „Politische Führung“ zu erwarten. Dies ist keine neue Erkenntnis. Die „Fixkosten der Administration“ verteilen sich in bevölkerungsreichen Ländern auf mehr Einwohner, so dass sie zwangsläufig mit steigender Bevölkerungszahl sinken. Kosten der Kleinheit sind in diesem Bereich durchaus vorhanden. Hingegen gilt es zu prüfen, ob weitere „Kosten der Kleinheit“ vorliegen und hier zusätzliche Einsparpotenziale bei Länderfusionen zu erwarten sind. LAMMERS zeigt, dass kein statistisch signifikanter negativer Zusammenhang zwischen den Aufgaben im „operativen Bereich“ und der Einwohnerzahl eines Bundeslandes besteht.⁵ Im Rahmen einer ökonometrischen Untersuchung des Einflusses der Einwohnerzahl einer Gebietskörperschaft auf die öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben kann KELLERMANN keine wesentlichen Kosten der Kleinheit für die 26 Kantone in der Schweiz nachweisen.⁶

³ Siehe 33. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23. August 1976 (BGBl. I S. 2381).

⁴ Gefördert wurde die Diskussion durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zu den Haushaltsnotlagen der Länder Bremen und Saarland vom 27. Mai 1992. „Schließlich ist auf die Möglichkeit hinzuweisen, das Bundesgebiet neu zu gliedern, um, wie es in Art. 29 Abs. 1 GG heißt, zu gewährleisten, daß die Länder nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.“ BVerfGE 86, 148 (270).

⁵ Vgl. LAMMERS, KONRAD [2006], S. 666.

⁶ Siehe KELLERMANN, KERSTEN [2008]: „Kosten der Kleinheit“ und die Föderalismusdebatte in der Schweiz, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Vol. 9, No. 4, S. 196-225.

Bei der Frage über die Reduzierung möglicher existierender „Kosten der Kleinheit“ durch Länderfusionen geht es nicht darum, ob möglicherweise einzelne Bundesländer zu klein sind. In der Schweiz haben sich 26 Kantone herausgebildet, welche überwiegend deutlich kleiner sind als die deutschen Bundesländer. In der Schweiz scheint der Föderalismus mit wesentlich kleineren Einheiten als in Deutschland zu funktionieren.

Kleinheit ist also nicht per se etwas Schlechtes. Zudem werden Kosteneinsparungen bei der Zusammenlegung von kleineren Einheiten zu größeren Gebilden in Deutschland möglicherweise auch überschätzt. Für den Preis einer Reduzierung der föderalen Vielfalt auf beispielsweise vier Länder würde der Gesamtstaat rechnerisch rund 2,6 Mrd. Euro einsparen können. Darüber hinaus gehende Einsparpotenziale sind kaum zu vermuten, da in vielen Bereichen der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung die Kosten nutzer- bzw. einwohnerabhängig sind, gewissermaßen also einwohnerabhängige variable Kosten der öffentlichen Leistungserstellung darstellen. Die Einwohner in zwei oder drei zusammengelegten Ländern würden höchstwahrscheinlich weiterhin auf eine gleich hohe Anzahl an Polizistinnen und Polizisten, Kindertagesstätten, Schulen und Universitäten mit entsprechendem Personal bestehen.

Die Antwort kann daher lauten: Ja, Kleinheit kostet. Aber offensichtlich weit weniger, als teilweise erwartet wird. Diese Kosten sind gewissermaßen der Preis einer Dezentralisierung als „Rezept für eine maßgeschneiderte Politik“ (Berthold/Fricke, 2007), die sich ein föderaler Bundesstaat leisten können sollte. Wer die Kosten der Kleinheit zu tragen hat, ist hingegen eine andere Fragestellung.

André W. Heinemann