

Fiskalische Einsparpotentiale einer Kreisstrukturreform in Sachsen-Anhalt

Der vorliegende Beitrag hat eine vergleichende fiskalische Bewertung des in das Gesetz vom 11.11.2005 eingegangenen Kreisstrukturreformvorschlags der CDU/FDP-Regierung²⁴ aus der letzten Legislaturperiode mit dem damaligen Vorschlag der Landes-SPD²⁵ für das Land Sachsen-Anhalt zum Ziel.

Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf den direkten konsolidierungsrelevanten Ausgaben (laufender Sachaufwand, Personalausgaben) der Kreise und Kommunen.²⁶ Nicht berücksichtigt bleiben beispielsweise Umstellkosten, fiskalische Effekte einer Änderung der Aufgabenteilung, indirekte Anpassungskosten im Nachgang einer umgesetzten Kreisstrukturreform, wie bspw. Anpassung der Infrastruktur oder die individuellen Transaktionsmehrkosten der Einwohner und Unternehmen.

Methodisch findet eine zweistufige Benchmarkanalyse Anwendung. Zweistufig bedeutet hierbei, daß in einem ersten Schritt das Einsparpotential der sachsen-anhaltischen Kreise bei bestehender Kreisstruktur zu ermitteln ist. Als zweites wird das Einsparpotential für die entsprechend des jeweiligen Kreisstrukturvorschlages charakterisierten Neukreise in adäquater Weise bestimmt. Für beide Schritte müssen ähnliche Referenzkreise aus den alten Bundesländern identifiziert werden.²⁷

Aus der Differenz zwischen dem Einsparpotential unter Beibehaltung der bisherigen Kreisstruktur (Schritt 1) und dem Einsparpotential unter Berücksichtigung

der jeweiligen Kreisstrukturreformvorschläge (Schritt 2) ergibt sich dann der Einspar-Effekt, welcher auf den Kreisstrukturreformvorschlag zurückzuführen ist. Abbildung 1 veranschaulicht die geschilderte Untersuchungsstruktur graphisch.

Ermittlung der Einsparpotentiale bei bestehender Kreisstruktur

Eine in der Wirtschafts- und Politikberatung vielfach angewendete Bewertungsmethode ist die der Benchmarkanalyse, welche auch in der Beurteilung von kommunalen Einsparpotentialen der Kreise in Ostdeutschland ihre Anwendung findet.²⁸ Die Benchmark stellen dabei westdeutsche Referenzkreise²⁹ dar. Mit diesem Vorgehen ist die grundlegende Annahme verbunden, daß die ostdeutschen Kreise in absehbarer Zeit ein vergleichbares Pro-Kopf-Niveau der konsolidierungsrelevanten Ausgaben³⁰ wie die westdeutschen Referenzkreise erreichen können.

Identifikation der Referenzkriterien

Entscheidend für die Analyse ist die Identifikation von Indikatoren, die Bestimmungsgründe für die Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben³¹ darstellen, um auf dieser Basis die Auswahl der Referenzkreise tref-

²⁴ Vgl. LANDTAG VON SACHSEN-ANHALT: Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung vom 11.11.2005 GVBl. LSA Nr. 60/2005.

²⁵ Vgl. HÖVELMANN, H., u. a.: Kommunen 2020 – Thesen der Unterarbeitsgruppe „Kommunen der Zukunfts-AG der SPD Sachsen-Anhalt.“ Beiträge zur Zukunftsdiskussion in Sachsen-Anhalt, Bd. 3, S. 12.

²⁶ Datenbasis der Ausgaben stellt die Vierteljährliche Kassenerhebung bei Kreisen und Gemeinden des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2003 dar. Zur Beschreibung der Erhebungsmethodik vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT: Qualitätsbericht – Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, 2006.

²⁷ Die notwendige Identifikation der Referenzkreise erfolgt bei beiden Schritten nach identischen Kriterien. Bedingt durch die Kreischarakteristik – mit oder ohne Kreisstrukturreform – müssen jeweils andere Referenzkreise herangezogen werden.

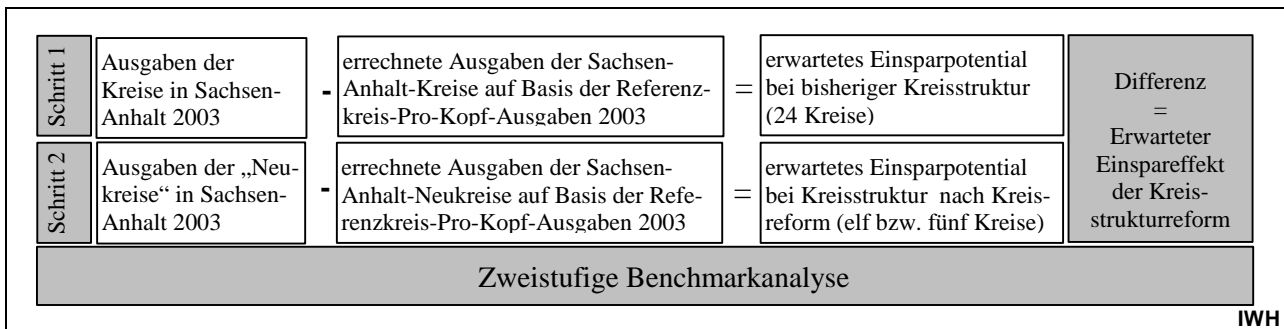
²⁸ Vgl. bspw. RAGNITZ, J.; SCHARFE, S.: Konsolidierungspotentiale der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag im Auftrag der SPD-Landtagsfraktion Mecklenburg-Vorpommern, 2006, bzw. SEITZ, H.: Die ökonomischen und fiskalischen Effekte der Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums Mecklenburg-Vorpommern, 2005.

²⁹ Die Problematik möglicher Unterschiede hinsichtlich des Aufgabenumfangs der west- bzw. ostdeutschen Kreise insbesondere aufgrund von Auslagerung von Aufgaben (Stadtwerte, Krankenhäuser u. ä.), kann bei der Berechnung nicht adäquat berücksichtigen werden.

³⁰ Zu den konsolidierungsrelevanten Ausgaben werden hier Personalausgaben und der laufende Sachaufwand gezählt.

³¹ Datenbasis der Kreisausgaben stellt die Vierteljährliche Kassenerhebung bei Kreisen und Gemeinden des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2003 dar. Zur Beschreibung der Erhebungsmethodik vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT: Qualitätsbericht – Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte, 2006.

Abbildung 1:
Zweistufige Benchmarkanalyse zur Ermittlung der Einspareffekte durch Kreisreform



Quelle: Darstellung des IWH.

fen zu können. Im Hinblick auf das weitere Analyseziel dieses Beitrages – die Abschätzung des Einspareffekts durch eine spezifische Kreisstrukturreform – erscheint es sinnvoll, hierfür Faktoren heranzuziehen, die sich auf die jeweiligen administrativen Gliederungsstrukturen beziehen. Insbesondere betreffen dies:

1. die Größe des Kreises im Hinblick auf Einwohnerzahl und Fläche sowie – als Kombination – die Siedlungsdichte;
2. die Anzahl, Größe und Struktur der unterkreislichen Verwaltungseinheiten.

Die Einwohnerzahl und die Konzentration der Fläche auf die unterkreislichen Verwaltungseinheiten (operationalisiert mit Hirschman-Herfindahl-Koeffizienten (HHK)³²) erwiesen sich in einer entsprechenden Regressionsanalyse als geeignete Indikatoren für die konsolidierungsrelevanten Ausgaben.³³ Die Auswahlkriterien umfassen damit sowohl die Charakterisierung der Kreise hinsichtlich der Einwohnerzahl (Kriterium 1) als auch die der Fläche und der unterkreislichen Verwaltungsstruktur – implizit im zweiten Kriterium³⁴ verknüpft.

³² Berechnungsvorschrift: $HHK = \frac{\sum_{i=1}^n x_i}{\sum_{i=1}^n x_i} \left(\frac{\sum_{i=1}^n x_i^2}{\sum_{i=1}^n x_i} \right)^2$

(vgl. bspw. BOL, G.: Deskriptive Statistik, S. 105).

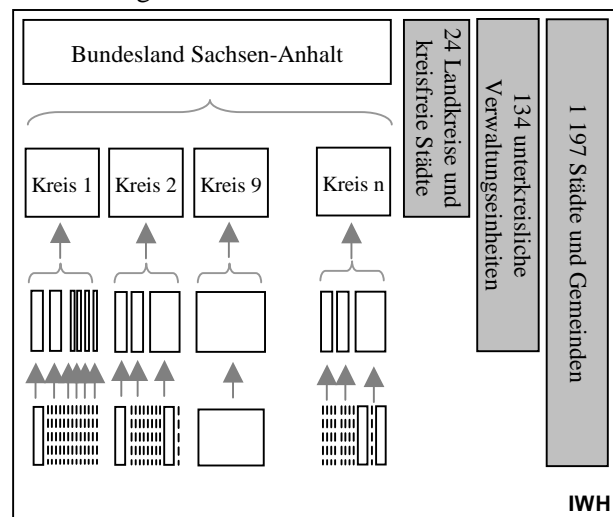
³³ Beide Faktoren wiesen unter Einbeziehung einer Ost-West-Dummyvariable in der linearen Regression der konsolidierungsrelevanten Ausgaben der Landkreise 2003 hochsignifikante Koeffizienten mit jeweils negativem Vorzeichen ein R^2 von 20,3 aus.

³⁴ Anzumerken bleibt noch, daß bei den kreisfreien Städten das zweite Kriterium nur die Maximalausprägung (1,0) annehmen kann, da die Struktureinheit „kreisfreie Stadt“ durch nur eine unterkreisliche Verwaltungseinheit gekennzeichnet ist.

Unterkreisliche Verwaltungsstruktur in der Datenbasis

Abbildung 2 skizziert die Verwaltungsstruktur in Sachsen-Anhalt. Zum 31.12.2003 waren 1 197 sachsen-anhaltische Städte und Gemeinden zu verzeichnen. Der überwiegende Teil dieser Kommunen (1 158) war zu diesem Zeitpunkt in eine der 126 Verwaltungsgemeinschaften integriert.³⁵ Diese bilden in Summe mit den verbleibenden „verwaltungsgemeinschaftsfreien“ Einheitsgemeinden die unterkreislichen Verwaltungseinheiten.

Abbildung 2:
Verwaltungsstruktur in Sachsen-Anhalt



Quelle: Darstellung des IWH.

³⁵ Vgl. hierzu: STATISTISCHES LANDESAMT SACHSEN-ANHALT: Kreisfreie Städte und Landkreise, Anzahl der Gemeinden sowie Anzahl der Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden, unter <http://www.stala.sachsen-anhalt.de/gk/and/anzahl.html>

Tabelle 1:
Referenzkreise für den Landkreis Schönebeck

| Landkreis | Bundesland | Einwohner | Fläche | UKV ^a | HHK(ha) ^b | Konsolidierungsrelevante Ausgaben je Einwohner |
|-------------|-----------------|-----------|--------|------------------|----------------------|--|
| Kusel | Rheinland-Pfalz | 77 667 | 574 ha | 7 | 0,166 | 765,55 Euro |
| Lichtenfels | Bayern | 70 640 | 520 ha | 8 | 0,154 | 756,87 Euro |
| Lindau | Bayern | 78 643 | 323 ha | 10 | 0,120 | 799,81 Euro |
| Schönebeck | Sachsen-Anhalt | 74 256 | 460 ha | 5 | 0,148 | 965,78 Euro |

^a UKV = Unterkreisliche Verwaltungseinheiten. – ^b HHK(ha) = Hirschman-Herfindahl-Koeffizienten bzgl. der Fläche.

Quellen: Berechnungen des IWH auf Basis des Gemeindeverzeichnisses 2003 und der Statistik der Vierteljährlichen Kassenerhebung bei Kreisen und Gemeinden des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2003.

Im Rahmen der „Reform der Verwaltungsgemeinschaften“ wurde die Anzahl der unterkreislichen Verwaltungseinheiten bis Ende 2004 auf 134 reduziert. Innerhalb der hier vorliegenden Analyse ist diese „Vorreform“ bereits berücksichtigt.³⁶ Hierfür wurde die Zuordnung der Städte und Gemeinden in den Daten des Gemeindeverzeichnis 2003³⁷ entsprechend angepaßt. Grundlage der Zuordnungsvorschrift bildete das „Übersichtsverzeichnis der Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden im Land Sachsen-Anhalt“³⁸.

Auswahl der Referenzkreise

Ausgehend von der modifizierten Datenbasis ist nun die Charakterisierung der sachsen-anhaltischen Kreise hinsichtlich der Benchmarkindikatoren abzuleiten. Anschließend wird die Auswahl der spezifischen westdeutschen Referenzkreise getroffen.

Für die Referenzkreisauswahl wurden die Intervalle für die Indikatoren (Einwohnerzahl und HHK bzgl. der Fläche) so gewählt, daß mindestens drei Referenzkreise enthalten sind.

Tabelle 1 zeigt beispielhaft für den Landkreis Schönebeck die Referenzkreisauswahl. In der letzten Zeile ist die Charakteristik für Schönebeck und darüber die der westdeutschen Referenzkreise wiedergegeben.

Basierend auf den Referenzkriterien Einwohnerzahl (Spalte 3) und Flächenkonzentration (Spalte 6) kristallisierten sich mit den Landkreisen Lichtenfels bzw. Lindau zwei aus einem finanzstarken sowie mit Kusel einer aus einem finanzschwachen Bundesland als geeignete Benchmark heraus. Auch wenn diese durchaus beträchtliche Unterschiede hinsichtlich der Fläche (Spalte 4) und der Anzahl der unterkreislichen Verwaltungseinheiten (Spalte 5) ausweisen, bewegen sich die konsolidierungsrelevanten Pro-Kopf-Ausgaben³⁹ (Spalte 7) für 2003 in einem ähnlichen Rahmen.⁴⁰

Nicht ganz so unproblematisch erwies sich die Identifikation der Referenzkreise für den Landkreis Anhalt-Zerbst, da sich dieser Kreis durch eine relativ hohe Flächenkonzentration auszeichnet. Während der Hirschman-Herfindahl-Koeffizient in Anhalt-Zerbst mit 0,345 ausgewiesen wurde, betrug der höchste Wert in westdeutschen Landkreisen 0,243. Aufgrund dessen mußte die Intervallgrenze für das Konzentrationsmaß für den Landkreis Anhalt-Zerbst

³⁶ Weitere unterkreisliche Zusammenlegungen müssen hingegen in der Analyse unberücksichtigt bleiben, da in den bis zum jetzigen Zeitpunkt veröffentlichten Papieren noch keine Konkretisierung des Vorgehens festgeschrieben sind. Die Effekte der Kreisstrukturreform (s. u.) reduzieren sich in der Analyse auf die Zusammenlegung der Kreise und nicht auf die Effekte einer geänderten Organisationsstruktur.

³⁷ Statistisches Ämter des Bundes und der Länder: Gemeindeverzeichnis 2003.

³⁸ Vgl. http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Ministerium_des_Innern/PDF_Dokumente/Startseite/uebersicht_vgem.pdf

³⁹ Die konsolidierungsrelevanten Pro-Kopf-Ausgaben – konkret handelt es sich um die summierten Ausgaben (laufender Sachaufwand und Personalausgaben) der Gemeinden und Kreise – sind wiederum aus der Statistik der Vierteljährlichen Kassenerhebung bei Kreisen und Gemeinden des Statistischen Bundesamtes entnommen. Das Gemeindeverzeichnis 2003 stellt die Quelle für die verwendete Einwohnerzahl dar.

⁴⁰ Dieses kann als ein Indiz für die Prognosefähigkeit der gewählten Referenzindikatoren gewertet werden.

Tabelle 2:
Referenzkreise für den Landkreis Anhalt-Zerbst

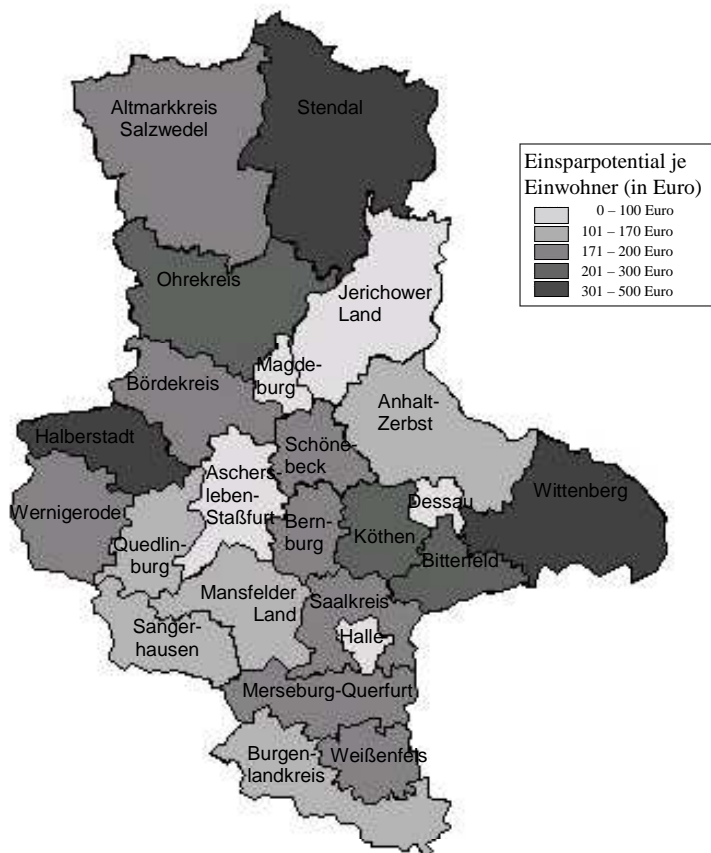
| Landkreis | Bundesland | Einwohner | Fläche | UKV ^a | HHK(ha) ^b | Konsolidierungsrelevante Ausgaben je Einwohner |
|------------------|-----------------|-----------|--------|------------------|----------------------|--|
| Osterode am Harz | Niedersachsen | 83 375 | 236 ha | 7 | 0,236 | 972,27 Euro |
| Wittmund | Niedersachsen | 57 672 | 243 ha | 6 | 0,243 | 868,49 Euro |
| Daun | Rheinland-Pfalz | 64 285 | 229 ha | 5 | 0,229 | 828,95 Euro |
| Anhalt-Zerbst | Sachsen-Anhalt | 70 889 | 345 ha | 5 | 0,345 | 1 028,88 Euro |

^a UKV = Unterkreisliche Verwaltungseinheiten. – ^b HHK(ha) = Hirschman-Herfindahl-Koeffizienten bzgl. der Fläche.

Quellen: Berechnungen des IWH auf Basis des Gemeindeverzeichnisses 2003 und der Statistik der Vierteljährlichen Kassenerhebung bei Kreisen und Gemeinden des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2003.

auf +/- 40% gesetzt werden, um die am besten passenden Referenzkreise zu finden, welche in Tabelle 2 zusammengestellt sind.

Abbildung 3:
Einsparpotentiale derzeit vorhandener Kreise pro Kopf - in Euro -



Quelle: Berechnungen und Darstellung des IWH.

Ermittlung der Einsparpotentiale

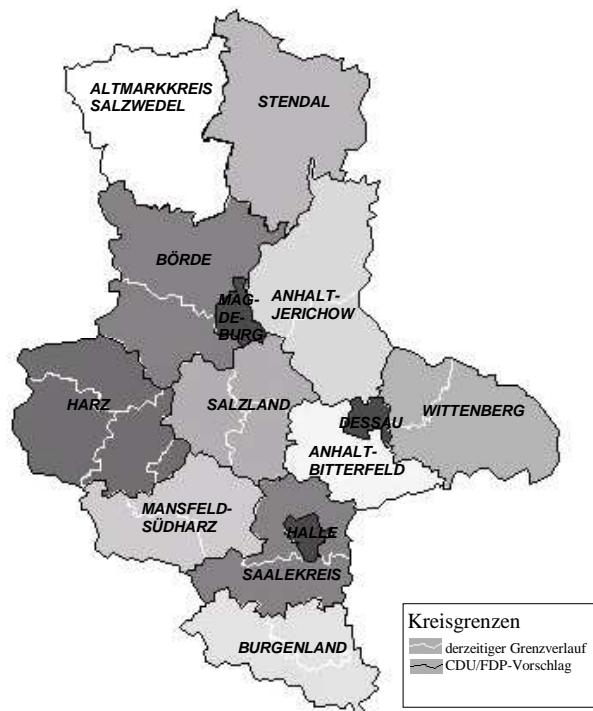
Aufbauend auf der Identifikation der Referenzkreise stellt die Ermittlung des Einsparpotentials hinsichtlich der konsolidierungsrelevanten Ausgaben lediglich eine einfache algebraische Rechenaufgabe dar:

Aus der Multiplikation der durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Referenzkreise mit der Einwohnerzahl des sachsen-anhaltischen Kreises resultiert das „Ziel-Ausgaben-Niveau“, dessen Differenz zu den tatsächlichen Ausgaben des Kreises in Sachsen-Anhalt im Jahr 2003 dann das Einsparpotential für den Kreis ergibt. Durch Aufsummieren dieser kreislichen Einsparpotentiale bestimmt sich das Gesamteinsparpotential für Sachsen-Anhalt, welches sich auf 448 Mio. Euro beziffert.

Die Einsparpotentiale sind allerdings in den sachsen-anhaltischen Kreise nicht gleichverteilt, wie Abbildung 3 zeigt.

Die mit Abstand größten Einsparpotentiale könnten im Landkreis Stendal (400 Euro je Einwohner), gefolgt vom Landkreis Halberstadt (352 Euro) und dem Landkreis Wittenberg (347 Euro) erreicht werden. Vergleichsweise geringe Einsparungen sind dagegen in den kreisfreien Städten Dessau (36 Euro), Halle (66 Euro) und Magdeburg (96 Euro) sowie den Landkreisen Aschersle-

Abbildung 4:
Kreisreform CDU/FDP-Vorschlag



Quelle: Darstellung des IWH, siehe Fußnote 41.

ben (64 Euro) und Jerichower Land (90 Euro) zu erwarten.

Einspareffekte durch die vorgeschlagenen Kreisstrukturformen

In Sachsen-Anhalt wird derzeit auf Landesebene eine umfassende Kreisgebietsreform diskutiert. In diesem Beitrag werden zwei Reformvorschläge betrachtet.

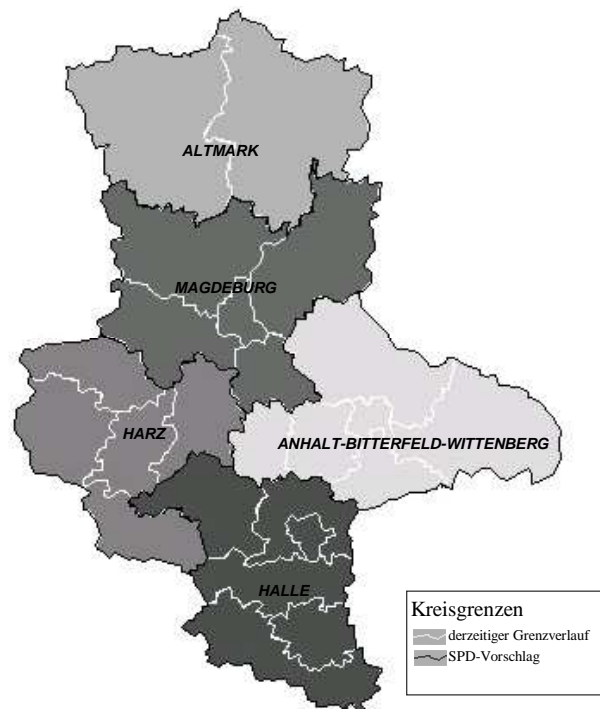
Der erste Reformvorschlag resultiert aus der Entscheidungsfindung der ehemaligen CDU/FDP-Landesregierung⁴¹ (im weiteren „CDU/FDP-Vorschlag“). Der zweite Vorschlag ist von der SPD Fraktion⁴² in der vergangenen Legislaturperiode veröffentlicht wurden (im weiteren „SPD-Vorschlag“).

Diese unterscheiden sich vor allem in der Zahl der neu zu bildenden Kreise. Während der erste Vorschlag eine Reduktion der derzeit 24 Kreise auf 14 beinhaltet und bereits als Gesetz formuliert

⁴¹ Vgl. LANDTAG VON SACHSEN-ANHALT: Gesetz zur Kreisgebietsneuregelung vom 11.11.2005, a. a. O.

⁴² Vgl. HÖVELMANN, H., u. a.: Kommunen 2020 – Thesen der Unterarbeitsgruppe „Kommunen der Zukunfts-AG der SPD Sachsen-Anhalt“, Beiträge zur Zukunftsdiskussion in Sachsen-Anhalt, Bd. 3, S. 12.

Abbildung 5:
Kreisreform SPD-Vorschlag



Quelle: Darstellung des IWH, siehe Fußnote 42.

ist, favorisiert der zweite Vorschlag eine fundamentalere Zusammenlegung auf nur noch fünf Landkreise. Abbildung 4 bzw. Abbildung 5 veranschaulichen die Varianten graphisch.

Aufbauend auf oben beschriebener Methodik der Benchmarkanalyse kann in einem zweistufigen Verfahren versucht werden, die Einspareffekte durch die jeweilige Kreisstrukturreform abzuschätzen. Zweistufig bedeutet hierbei, daß an die Ermittlung des Einsparpotentials bei bestehender Kreisstruktur in einem zweiten Schritt das Einsparpotential entsprechend der Kreischarakteristik nach der Kreisstrukturreform abgeleitet wird.

Die Differenz zwischen beiden – also zwischen den prognostizierten Einsparpotentialen mit und ohne Kreisstrukturreform – ergibt den Einspar-Effekt, welcher auf die vorgeschlagenen Kreisstrukturformen zurückzuführen ist. Hierbei werden wiederum lediglich die konsolidierungsrelevanten Ausgaben analysiert, d. h. Effekte einer Änderung der Aufgabenteilung und die bei der Kreisstrukturreform anfallenden Umstellkosten bleiben unberücksichtigt.

Tabelle 3 stellt die Ergebnisse dieser Analyse zusammen und veranschaulicht einerseits, daß ein

Tabelle 3:
Einsparpotential bei den drei Kreisstrukturen

| Ist-Kosten Sachsen-Anhalt 2003 | jährliches Einsparpotential | | |
|--|-----------------------------|-------------------------|---------------|
| | ohne Kreisstrukturreform | mit Kreisstrukturreform | |
| | | CDU/FDP-Vorschlag | SPD-Vorschlag |
| 2 561 Mio. Euro | 448 Mio. Euro | 450,5 Mio. Euro | 600 Mio. Euro |
| Einspareffekte der Kreisstrukturreform | | | |
| - | - | 2,5 Mio. Euro | 152 Mio. Euro |

Quelle: Berechnungen des IWH.

Großteil der Einsparungen – 448 Mio. Euro bzw. 17% des Ausgabenniveaus von 2003 – auf Basis der bisherigen Kreisstruktur zu erwarten ist.

Andererseits zeigt die Tabelle aber auch auf, daß der Vorschlag der SPD – im Gegensatz zu dem der CDU/FDP – erheblich größere Einsparungen verspricht: Während der Einspareffekt der Kreisstrukturreform beim CDU/FDP-Vorschlag lediglich mit jährlich 2,5 Mio. Euro ermittelt wurde, beziffert er sich bei der SPD-Variante auf 152 Mio. Euro.

In erheblichem Maß ist für diesen deutlich positiven Effekt der SPD-Variante die vorgeschaltete unterkreisliche Strukturänderung im Rahmen der „Reform der Verwaltungsgemeinschaften“ (vgl. S. 153) mitbestimmend. Bei einer analogen Berechnung ohne Berücksichtigung dieser bereits durchgeführten Verwaltungseinheitenzusammenlegung betrüge der prognostizierte Einspareffekt der SPD-Kreisstrukturreform lediglich 28,5 Mio. Euro.⁴³ Der Zusammenschluß der Verwaltungsgemeinschaften und Einheitsgemeinden von 2003/2004 war somit ein wichtiger erster Schritt zur Kreisstrukturreform.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß aus fiskalischer Sicht der Kreisstrukturreformvorschlag der SPD deutlich höhere Einspareffekte erwarten läßt als der Vorschlag der CDU/FDP und daher bei einer Entscheidung zwischen diesen beiden Vorschlägen priorisiert⁴⁴ werden sollte.

In den Entscheidungsprozeß sind jedoch neben den konsolidierungsrelevanten Ausgaben noch andere monetäre (z. B. Umstellkosten) und nichtmonetäre Aspekte (bestehende Netzwerkstrukturen, Identifikation der Einwohner mit dem Kreis usw.) einzubeziehen. Die hier durchgeführte Analyse zeigt jedoch, daß unter rein fiskalischen Aspekten eindeutige Aussagen möglich sind.

Simone.Scharfe@iwh-halle.de

⁴³ Für den CDU/FDP-Vorschlag – ohne Berücksichtigung der bereits getätigten unterkreislichen Verwaltungsreform – ergäbe sich ein Einspareffekt von 39 Mio. Euro.

⁴⁴ Damit soll nicht ausgedrückt werden, daß der SPD-Vorschlag das „Optimum“ der sachsen-anhaltischen Verwaltungsstruktur darstellt. Neben der Frage der Zusammen-

legung von Kreise müßte hierbei u. a. auch die Optimalität der Zugehörigkeit der einzelnen Städte und Gemeinden zur jeweiligen Verwaltungseinheit unter dem Aspekt der Erreichbarkeit berücksichtigt werden.