

Interkommunale Kooperation: Was bringt uns das?

Erste Ergebnisse einer bundesweiten
empirischen Untersuchung

Martin T.W. Rosenfeld / Peter Haug / Simon Melch
-Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH)-
Vortrag im Rahmen der 53. Kreisvorstandskonferenz des
Städte- und Gemeindebundes Sachsen-Anhalt
-Zeitz, 24. Oktober 2016-

■ Motivation

- Anforderungen an Qualität und Niveau kommunaler Leistungen steigen (... um im Standortwettbewerb bestehen zu können / ... aufgrund von Vorgaben durch Bund/Land)
- Gefährdung der „Tragfähigkeit“ kommunaler Einrichtungen aufgrund zunehmender Landflucht → Erosion im Bereich der Daseinsvorsorge?
- Fehlende Dynamik der verfügbaren Finanzmittel / finanzwirtschaftliche Polarisierung → Streben nach mehr Effizienz!

→ weitere Welle von Fusionen („Mega-Kommunen“)?

→ Interkommunale Kooperationsvorhaben (IKV) als Alternative? → Landesförderprogramme hierzu?

→ Forschungsprojekt von IWH und Uni Kassel (Lehrstuhl Ivo Bischoff), gefördert von

Hans Böckler
Stiftung 

▪ Agenda

1. Forschungsdesign

2. Eigene Erhebung zum Stand der IKV in Deutschland

4. Hypothesen

5. Bisherige Ergebnisse zu Effizienzeffekten von IKV

6. Fazit und Ausblick

Zentrale Fragestellungen im Zusammenhang mit IKV:

(a.) Ist Einführung von IKV zu empfehlen, werden Ziele erreicht? Gilt das generell oder nur für bestimmte Formen / Leistungen / Konstellationen?

→ **Wirkungsanalyse**

→ **Fokus des IWH!**

IWH-Projektteam:

Dr. Peter Haug,

Simon Melch (M.Sc.),

Prof. Dr. Martin T.W. Rosenfeld

(b.) Wie / unter welchen Bedingungen können Kommunen zu stabilen IKV gelangen? Hemmfaktoren?

Wie können Länder und Bund das Zustandekommen von IKV ggf. fördern, welche Faktoren sind beeinflussbar?

→ **Entstehungsanalyse** → **Fokus Universität Kassel**

Bisherige Empirie zur Wirksamkeit von IKV:

-International vergleichende Studien:

→z.B.: *Bel, G.; Warner, M. (2015), Inter-municipal cooperation and costs – expectations and evidence, in: Public Administration, 93: 52–67.*

-Für Deutschland kaum Erkenntnisse, nur anekdotisch

-Fallstudien beschreiben meist die „geplanten“ Effekte

-Bestenfalls Analysen für „klassische“ IKV i.S. von Zweckverbänden

-Keine offizielle Statistik erfasst die IKV!

→eigene Erhebung erforderlich, Konzentration auf Städte und Gemeinden jenseits von Ballungsräumen

→schriftliche Befragung von 6.778 Einheitsgemeinden bzw. Mitgliedsgemeinden!



Forschungsdesign

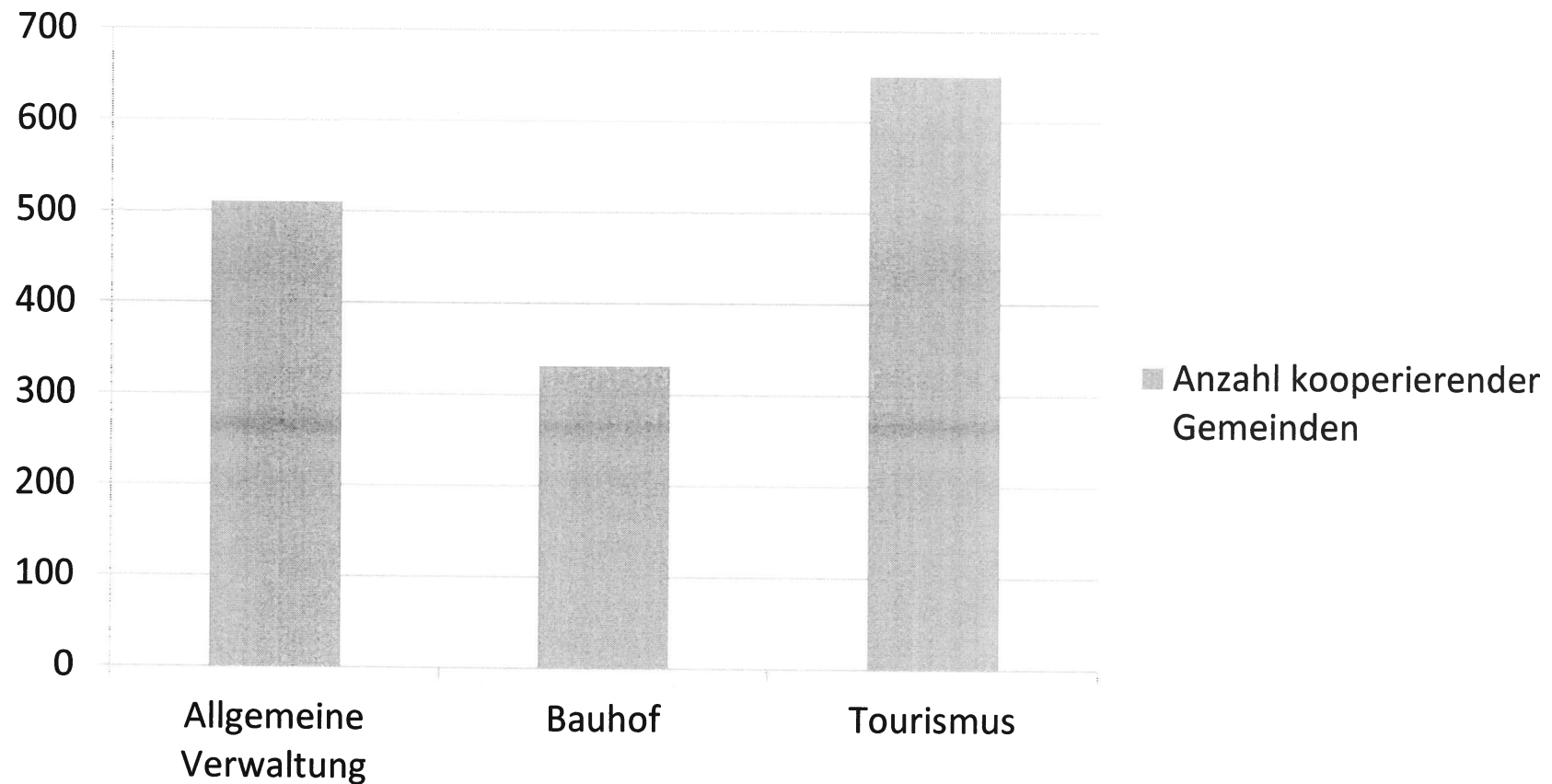
Konzentration auf ausgewählte Aufgabenbereiche war erforderlich:

Aufgaben	Fokus bei Analyse auf ...
Allgemeine Verwaltung, speziell -Standesamt -Personalverwaltung -Finanzverwaltung und -buchhaltung -Beschaffungswesen -EDV	Effizienz-Aspekte
Bauhof und Bauhofleistungen	
Interkommunale Gewerbegebiete (aus schriftlicher Befragung ausgeklammert)	Qualitäts-Aspekte
Tourismusmarketing	

**Befragungsergebnisse aus 624
Einheitsgemeinden,
769 verbandsangehörigen Gemeinden,
16 Kreisfreien Städten:**

Keine Kooperation in den untersuchten Bereichen:	433 Kommunen (31 %)
Kooperation in mindestens einem der untersuchten Bereiche:	976 Kommunen (69 %)

Häufigkeit der IKV (in der Stichprobe), nach Aufgabenbereichen:



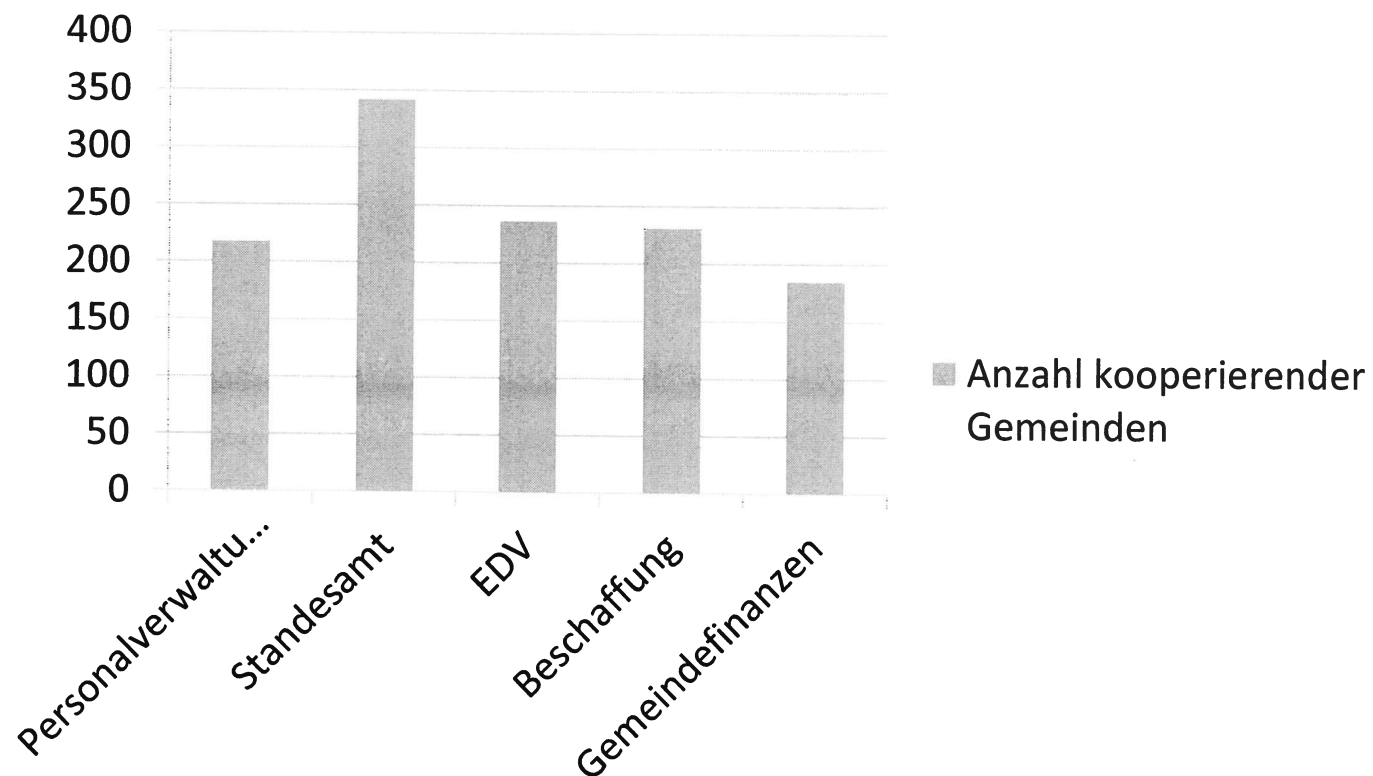
Stand der IKV in Deutschland

... mit Blick auf Sachsen-Anhalt:

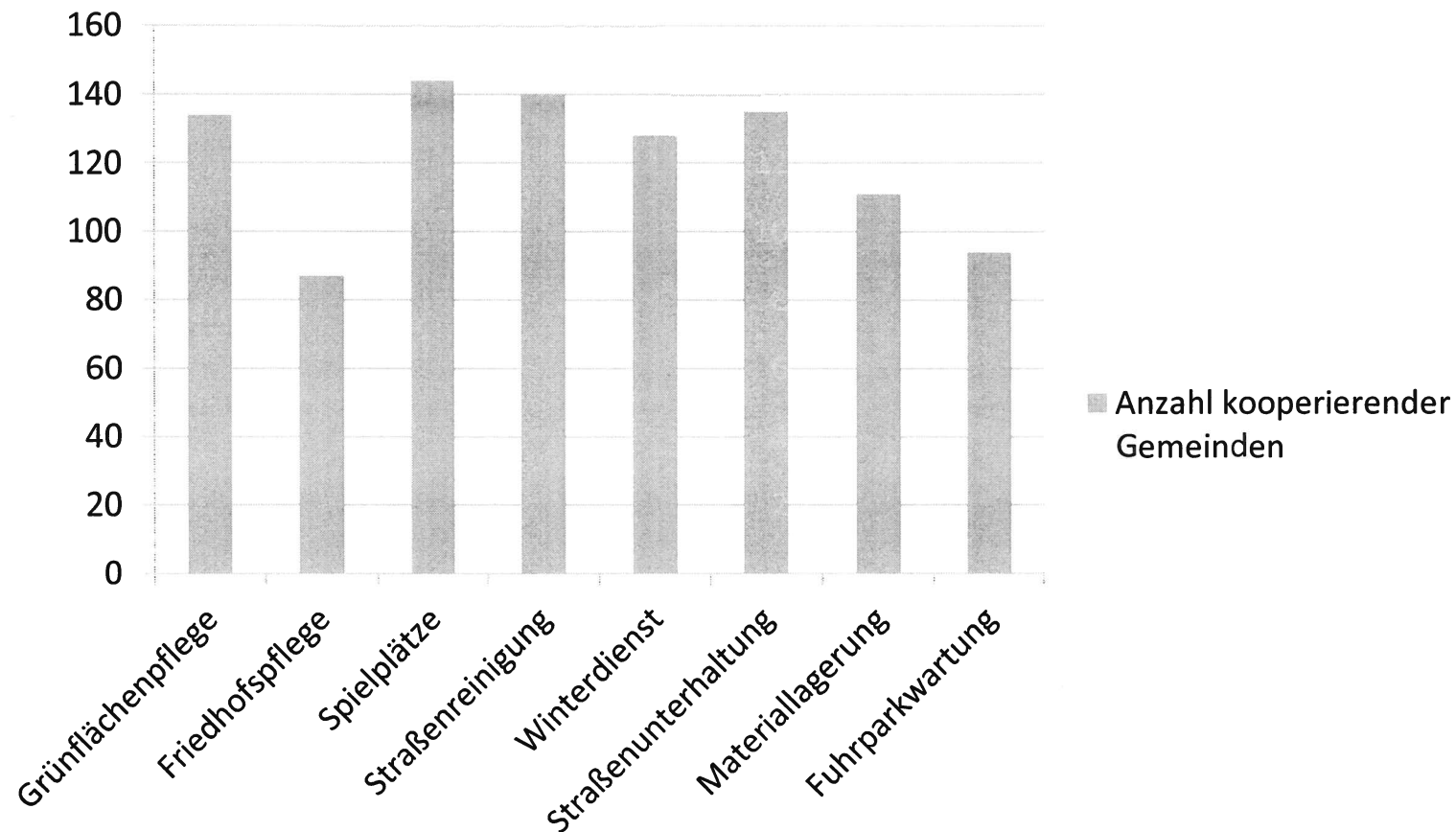
→ 22 Städte und Gemeinden an Befragung beteiligt

Städte und Gemeinden mit IKV im Bereich ...			... ohne IKV in den 3 Bereichen
Allgemeine Verwaltung	Bauhof	Tourismus- Marketing	6
9	4	12	

Häufigkeit der IKV (in der Stichprobe), nach Unterbereichen der Allgemeinen Verwaltung:



Häufigkeit der IKV (in der Stichprobe), nach Unterbereichen des Bauhofs:



Mögliche Effizienzeffekte?

→IKV können Produktionskosten senken (allgemeine Erwartung von „Economies of Scale“ aufgrund einer größeren Zahl von Vorgängen) ...

... oder erhöhen (aufgrund von “Transaktionskosten” → Aufwand bei Abstimmung zwischen den Kommunen, größere Verwaltungen werden unübersichtlicher etc.) ...

... oder alles bleibt gleich (Problem der Kosten-Remanenz)!

Qualitätseffekte: Was bringen interkommunale Gewerbegebiete?

- Bereitstellung von mehr qualitativ hochwertigen Gewerbeflächen (bessere Reliefstruktur; Größe; bessere Lage im Raum; infrastrukturelle Anbindung)
 - lässt sich eine höhere Flächenqualität erkennen?
 - positive Effekte auf Ansiedlungserfolge und Beschäftigung?
- Behebung lokaler Engpässe an Gewerbeflächen
- Bündelung finanzieller Ressourcen → höherwertigere Erschließungen
- allgemeine Reduzierung des Flächenverbrauchs

Qualitätseffekte: Was bringt das gemeinsame Tourismus-Marketing?

-mehr Attraktivität aufgrund professioneller Werbung und Bündelung von touristischen „amenities“ (Erhöhung der Aufenthaltsdauer)

→mehr Übernachtungen? mehr Beschäftigung im Gastgewerbe?

-Bündelung finanzieller Ressourcen →höherwertigere Marketing-Aktivitäten

▪ Effizienzeffekte

Erste Stufe der Empirie:

Fokussierung auf

-Allgemeine Verwaltung

-Freistaat Bayern

Notwendig für Empirie: Objektive Daten zu den (veränderten) Kosten der Allgemeinen Verwaltung

- Kommunale Finanzstatistiken für 1998, 2006, 2011
- Eingrenzung auf Kommunen, die bis 2011 kameralistisch buchten
- Sonderauswertungen der Statistischen Landesämter erforderlich
- ca. 20.000 Haushaltspositionen

Zudem nötig: sog. Kontroll-Variablen, die die Höhe der Ausgaben beeinflussen können

- Statistische Landesämter, Regionaldatenbank

Deskriptive Statistik (182 Kommunen)

Entwicklung der Ausgaben je Einwohner
für Finanz- und Personalverwaltung (in Euro)

	1998	2006	2011	Veränderung in % (1998 bis 2011)
Kommunen mit IKV (25)	90,2	122,3	145,5	+61,3
Kommunen ohne IKV (157)	95,1	123,3	145,5	+53,0

Deskriptive Statistik (182 Kommunen)

Entwicklung der Ausgaben je Einwohner
für Standesamt (in Euro)

	1998	2006	2011	Veränderung in % (1998 bis 2011)
Kommunen mit IKV (54)	8,4	6,4	7,8	-7,1
Kommunen ohne IKV (128)	7,1	5,6	6,2	-13,1

Deskriptive Statistik (182 Kommunen)

Entwicklung der Ausgaben je Einwohner
für IT und Beschaffung (Gl.-Nr. 06, in Euro)

	1998	2006	2011	Veränderung in % (1998 bis 2011)
Kommunen mit IKV (49)	15,5	27,5	33,7	+117,4
Kommunen ohne IKV (133)	15,1	26,1	31,7	+109,9

Fazit zur deskriptiven Statistik:

→ Vergleich reicht nicht aus, um Aussagen über Kausalität zu machen, es kann neben IKV andere Faktoren geben, die systematisch die Ergebnisse beeinflussen

→ mit ökonometrischen Verfahren Annäherung an Kausalität!

→ OLS-Querschnittsanalyse für 2011!

→→→

Effizienzeffekte

Einflussfaktoren	Einfluss auf Pro-Kopf-Ausgaben im Jahr 2011		
	Personal- und Finanzverwaltung	IT-Services	Standesamt
IKV	-0,4 Euro (n.s.)	+1,7 Euro (n.s.)	+1,5 Euro (s.)
Höhe des Personalbestands	- (s.)	- (n.s.)	n. r.
Bruttoausgaben Gesamthaushalt	- (n.s)	+ (s.)	n.r.
Pro-Kopf-Verschuldung	+ (s.)	+ (s.)	n.r.
Zahl der Einwohner	n.r.	n.r.	+ (s.)
Einwohnerzuwachs in %	- (s.)	- (n.s.)	+ (n.s.)

Interpretation:

- Zunächst nur ein Bundesland
- Keine Daten zum Output und damit zur eigentlichen Effizienz
→ nur Ausgaben-Vergleich je Einwohner
- Keine Kontrolle für Intensität der Kooperation
- Interessanter Befund:
IKV sind nicht mit deutlich niedrigeren Kosten im Bereich der Personal- und Finanzverwaltung verbunden ...
... während Personalbestand und Einwohnerzuwachs mit niedrigeren Kosten in diesem Bereich verbunden sind
→ offenbar gibt es durchaus Economies of Scale, aber eher aufgrund „natürlichen“ Größenwachstums
→ künstliche Vergrößerung führt (ggf. wegen Remanenz-Effekten) nicht notwendigerweise zu Kostensenkungen

■ **Fazit und Ausblick**

- In nächster Zeit: Ausbau der Effizienz-Analyse
- Case-Studies, um (fehlenden) Effekten näher auf den Grund zu gehen
- Grenzen der Befragungsergebnisse →für ausgewählte Kreise
Totalerhebung aller IKV (speziell hinsichtlich der
Kooperationspartner)? →gesamten Zeitraum untersuchen?
- Weitere Eingrenzung auf IKV in Spezialbereichen mit
besonderen Effizienz-Potentialen, z.B. IT-Sicherheit
→notwendig sind konkrete Haushaltsansätze

Fazit und Ausblick

-Analyse der Qualitäts-Effekte ist in Bearbeitung

-Bisherige Ergebnisse lassen erwarten: Effizienz-Effekte sind eher begrenzt, Qualitäts-Effekte durchaus wahrscheinlich

→IKV hat noch große Potentiale, ist aber kein Allheilmittel!

→Förderung sollte mit Bedacht erfolgen, weitere Analyseergebnisse sind abzuwarten

→wenn Potentiale für Kostensenkungen durch IKV existieren, müssen diese auch genutzt werden – auch wenn dies für das Personal schmerzhaft sein kann

Unbedingt vormerken:
IKV-Workshop am IWH
Donnerstag, 4. Mai 2017

→ abschließende
Ergebnis-Präsentation!

■

*Herzlichen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!*

Identifizierung der Gemeinden jenseits von Ballungsräumen

1. Schritt: Ermittlung der Großstädte mit mehr als 250.000 Einwohnern
2. Schritt: Identifikation aller Gemeinden mit weniger als 250.000 Einwohnern (= Grundgesamtheit 1)
3. Schritt: Berücksichtigung enger Pendlerbeziehungen zwischen den Gemeinden der Grundgesamtheit 1 und den Großstädten
→ Identifikation der eng mit den Großstädten verflochtenen Gemeinden (= „großstadtnahe Gemeinden“)
4. Schritt: Bildung der Grundgesamtheit 2 durch Herausnahme der großstadtnahen Gemeinden aus der Grundgesamtheit 1 → **6.778 Einheitsgemeinden bzw. Förderative Gemeinden verbleiben!**

Konkretisierung der Verflechtungskriterien:

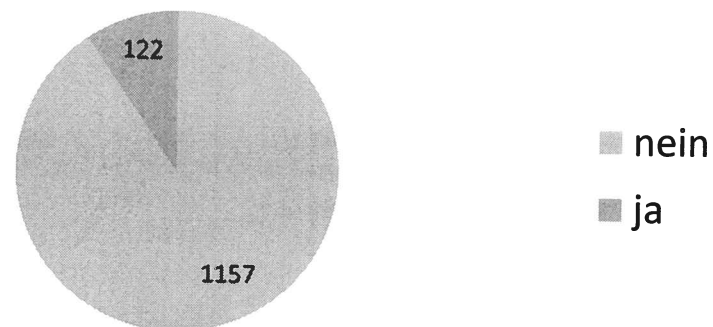
- zum Ballungsraum um eine Kernstadt herum werden Gemeinden mit einer Ein-/Auspendler-Anbindung an die Kernregion von mindestens 9 % gezählt
- sobald eine Mitgliedsgemeinde eines Gemeindeverbands zum Ballungsraum gehört, wird der gesamte Gemeindeverband entsprechend eingeordnet

Rücklauf und Kooperationen nach Bundesland

Bundesland	Rücklauf (Anzahl)	Anteil am Datensatz (in %)	davon kooperierende Gemeinden (Anzahl)
Baden-Württemberg	143	10,2	120
Bayern	359	25,5	245
Brandenburg	36	2,6	28
Hessen	125	8,9	117
Mecklenburg-Vorpommern	46	3,3	117
Niedersachsen	75	5,4	50
Nordrhein-Westfalen	74	5,3	65
Rheinland-Pfalz	186	13,2	71
Saarland	10	1	7
Sachsen	79	5,6	66
Sachsen-Anhalt	29	2	21
Schleswig-Holstein	146	10,3	106
Thüringen	94	6,7	59

Vergangene Kooperationen

beendete Kooperationen innerhalb der letzten 10 Jahre*



*in den Bereichen Verwaltung, Bauhof, Tourismus

Gründe: Kosten (22 %),
erhebliche Unstimmigkeiten (20 %),
sonstige Gründe (59 % , absolut ca. 60 Nennungen: z. B. veränderte Rahmenbedingungen,
Gemeindegebietsreform, Neuausrichtung, Unzufriedenheit mit Ergebnis)