

Daniel Stöhlker*

Die Qualität der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter

Wie gut ist die Qualität lokaler öffentlicher Güter? Spielt die Qualität, wie beispielsweise die Sauberkeit öffentlicher Parks, bei lokalen Wahlentscheidungen eine Rolle? Die Frage ist nicht leicht zu beantworten, insbesondere mangels Verfügbarkeit entsprechender Qualitätsindikatoren auf lokaler Ebene. Informationen von Online-Beschwerdeportalen können hier neue Ansätze und Perspektiven liefern. In diesem Projekt werden Einträge des Portals FixMyStreet.com aus Großbritannien ausgewertet, um die Qualität der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter in allen Gemeinden Englands seit 2007 zu quantifizieren. Die Ergebnisse deuten nicht nur auf substantielle Qualitätsunterschiede unter den Gemeinden hin, sondern auch, dass eine bessere Bereitstellung einhergeht mit höheren Chancen auf eine Wiederwahl des Amtsinhabers bei lokalen Wahlen.

Jede Stadt hat Ecken, in denen man sich wohler fühlt als in anderen. Da funktionieren die Straßenlaternen, die Gehwege sind sauber und die öffentlichen Grünanlagen laden zum Spaziergehen ein. Obwohl dieses Gefühl jedem bekannt ist, stellt doch die empirische Quantifizierung dieses Empfindens eine größere Herausforderung dar. Wie sollte sich auch ein ganz persönlicher Eindruck von einer Nachbarschaft in einer Zahl ausdrücken lassen? Die Messung dessen, was hier unter der Qualität der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter zusammengefasst werden kann, ist allerdings von großer Relevanz, da es nicht nur unser subjektives Wohlbefinden beschreibt, sondern auch Konsequenzen im Hinblick auf Wahlentscheidungen haben kann. Wer sich beispielsweise tagein tagaus über einen verdreckten Gehweg quälen muss, wird sich über die örtliche Reinigung und Müllentsorgung ärgern und seinem Unmut bei der nächsten Bürgermeisterwahl freien Lauf lassen.

Bisherige Ansätze in der ökonomischen Forschung, die Qualität der Bereitstellung öffentlicher Güter zu messen, haben sich vor allem auf die monetären Ausgaben der einzelnen Gemeinden oder Stadtbezirke für Müllentsorgung und Reinhaltung öffentlicher Infrastruktur konzentriert – sofern notwendiges Zahlenmaterial auf lokaler Ebene überhaupt vorhanden war.^{1,2} Der Fokus auf rein finanzielle Größen in diesem Zusammenhang bringt allerdings einige Schwierigkeiten mit sich, die die allgemeine Nützlichkeit des Ansatzes grundsätzlich infrage stellen. Es besteht insbesondere der begründete Verdacht, dass die Effizienz, mit der öffentliche Mittel eingesetzt werden, nicht in allen Gemeinden die gleiche ist, was wiederum nahelegt, dass finanzielle Ausgaben nur ein unzureichender Indikator für die Qualität öffentlicher Güter sind. Was nützt es einem beispielsweise, wenn die örtliche Müllabfuhr ausreichend finanziert ist, aber es aus anderen Gründen trotzdem nicht schafft, den Sperrmüll fristgerecht abzuholen.

ONLINE-BESCHWERDEPORTALE ALS DATENQUELLE

Die Informationen von Beschwerdeportalen im Internet erlauben einen neuen Ansatz, der in vielerlei Hinsicht besser

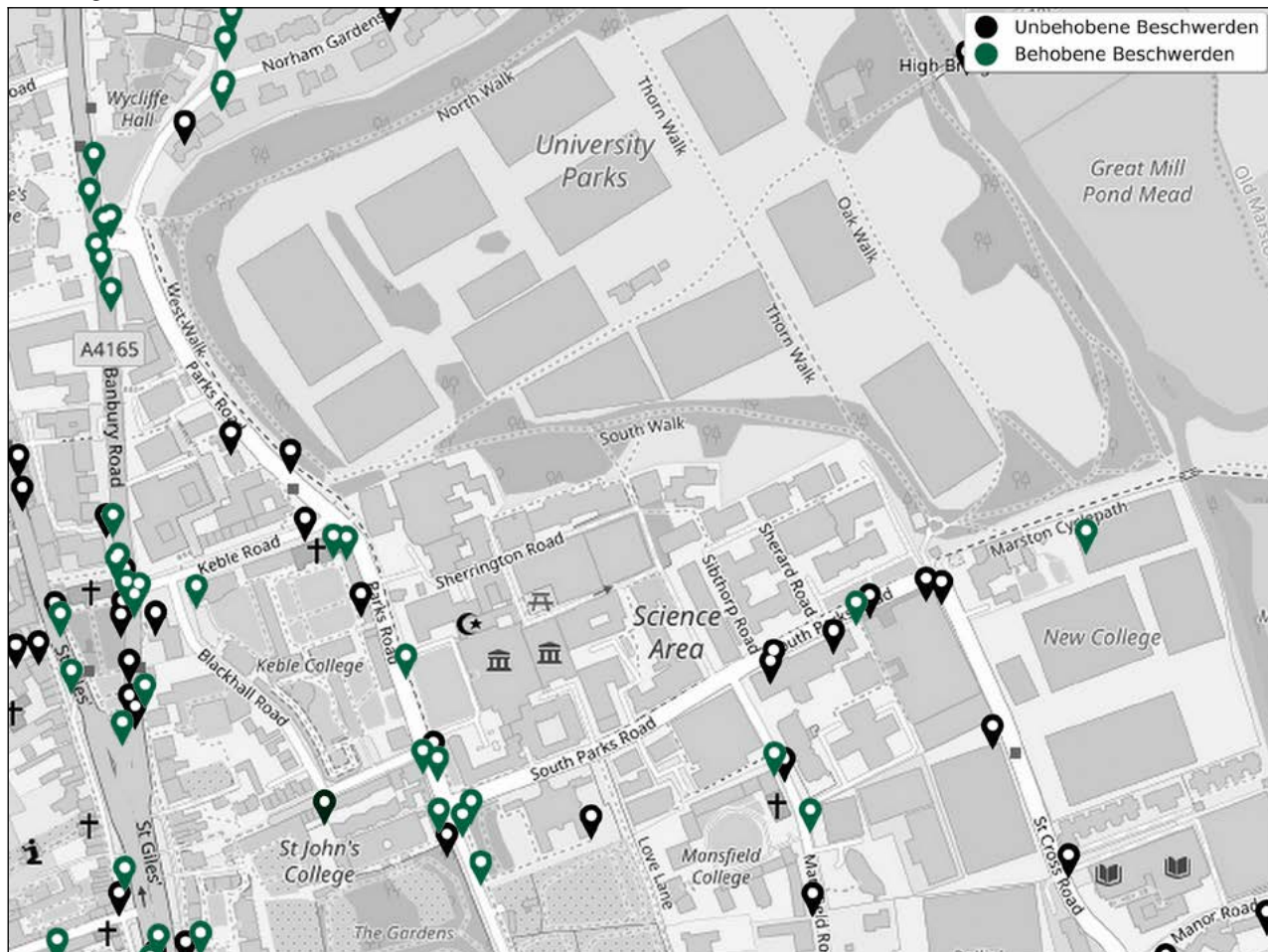
geeignet scheint, um ein Maß zu entwickeln für die tatsächliche Qualität öffentlicher lokaler Güter. Das Portal FixMyStreet.com aus Großbritannien ist ein Beispiel hierfür. Das Portal gibt es seit Anfang 2007 und zählt mittlerweile über 2 Mill. Beschwerden, die sich über alle Teile Großbritanniens erstrecken. Wer sich beispielsweise über ein gefährliches Schlagloch in der Straße oder einen verdreckten Fußweg ärgert, kann das Problem mittels einer einfach zu bedienenden App auf dem Handy auf dem Portal melden, welches es auf direktem Wege und in der Regel innerhalb von wenigen Minuten weiterleitet an die örtliche Verwaltung, die für die jeweilige Ortschaft zuständig ist. Für jedes Problem ist auf dem Portal auch ersichtlich, ob und wie schnell es behoben wurde.³

Die Verteilung der Beschwerden sei einmal anhand der Nachbarschaft rund um die berühmte Universität von Oxford illustriert (vgl. Abb. 1). Die Graphik zeigt alle eingegangenen Beschwerden bis zum 7. Mai 2015, dem Tag der lokalen Wahlen in England. In schwarz eingefärbt sind Beschwerden, die nicht behoben wurden (zumindest laut der aktuellen Angaben des Online-Portals) und in grün sind solche farblich hervorgehoben, die behoben wurden. Wie leicht ersichtlich ist, betreffen die meisten der Beschwerden den öffentlichen Raum entlang der Verkehrswege, insbesondere bei Straßenschäden, Schlaglöchern, ausgefallenen Straßenlaternen sowie verdreckten Fußwegen. Insgesamt zählt der Karten-Ausschnitt circa 100 Beschwerden, von denen etwa die Hälfte im Laufe der Zeit behoben wurde.⁴

Die Daten von dem Portal erlauben es, ein deutlich genaueres lokales Maß für die Qualität der Bereitstellung öffentlicher Güter zu bestimmen, welches sich nicht den oben genannten Problemen anderer Indikatoren ausgesetzt sieht. Ein naheliegendes Beispiel für ein solches Maß könnte die Anzahl der Beschwerden sein, die in einem bestimmten Zeitraum – etwa seit der letzten Bürgermeisterwahl – in einer Gemeinde auf dem Portal gemeldet wurden. Wie uns aller-

* Daniel Stöhlker ist Doktorand in der Forschungsgruppe Steuer- und Finanzpolitik des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abb. 1
Verteilung der Beschwerden rund um die Universität Oxford bis Mai 2015



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

dings schon die Managementliteratur gezeigt hat, ist es für den Kunden weniger entscheidend, ob es einen Grund für eine Beschwerde gibt, sondern wie damit seitens eines Unternehmens umgegangen wird. Wer sich beispielsweise über ein defektes Handy beschwert und innerhalb weniger Tage ganz unkompliziert ein neues Gerät erhält, der wird mit der Wahl des Produkts und des Unternehmens zufrieden sein und tendenziell auch eher Wiederholungskäufe tätigen. Statt auf die Anzahl der Beschwerden zu schauen, ist es also wichtiger miteinzubeziehen, ob die einzelnen Beschwerden adressiert wurden und – wenn ja – wie lange die jeweiligen Ortschaften und Stadtteile dafür brauchten.

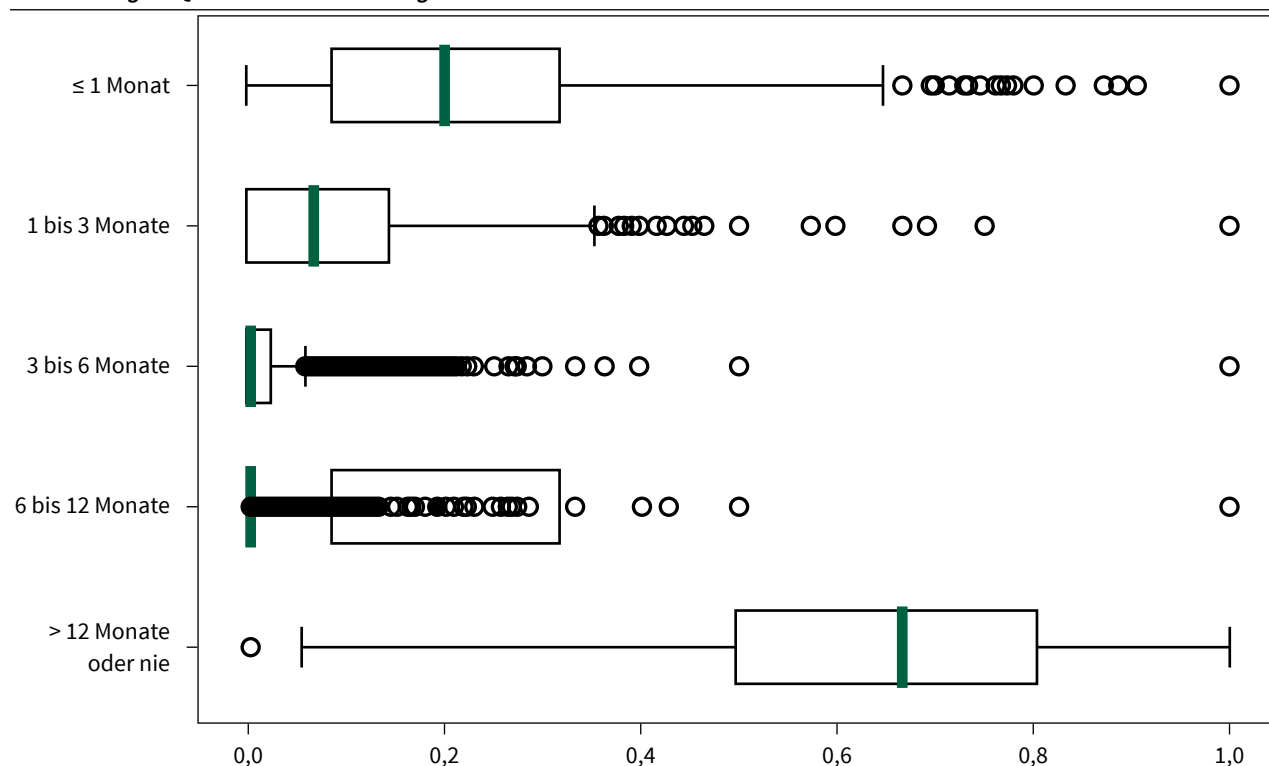
Abbildung 2 gibt einen Eindruck, wie stark sich die Gemeinden in dieser Hinsicht unterscheiden. England umfasst etwa 7 700 kleine Gemeinden und Gemeindeteile, die in der Regel nicht mehr als 6 500 Einwohner zählen. Für jede der Gemeinden wurde der Anteil der Beschwerden bestimmt, der in unterschiedlichen Zeithorizonten behoben wurde. Ein großer Anteil an Beschwerden, der innerhalb eines Monats gelöst wird, spricht für eine hohe Qualität bei der Bereitstellung öffentlicher Güter innerhalb der Gemeinde. Missstände, sofern vorhanden, werden in diesem Fall zügig und effizient behoben. Sofern Beschwerden nicht zeitnah adressiert werden und der Anteil der nicht behobenen Beschwerden steigt, deutet dies

eher auf eine vergleichsweise geringe Qualität bei der Bereitstellung öffentlicher Güter hin. Der vertikale, grüne Balken in der ersten Box der Graphik verdeutlicht, dass Gemeinden im Median etwa 20% der Beschwerden relativ zügig innerhalb eines Monats beheben. Die meisten Gemeinden bewegen sich etwa in diesem Bereich, mit einigen Ausreißern nach oben und unten. Große Heterogenität gibt es auch bei der schlechtesten Kategorie, d. h. bei dem Anteil der Beschwerden, die nur sehr spät nach zwölf Monaten oder gar nicht behoben werden. Im Median über alle Gemeinden hinweg ist dies bei etwa 65% der hochgeladenen Posts auf dem Portal der Fall.⁵

LOKALE QUALITÄTSUNTERSCHIEDE ALS DETERMINANTE VON WAHLERFOLGEN

Die Indikatoren, die für jede der Gemeinden in England bestimmt wurden, lassen sich auch direkt in der Praxis anwenden, um zu prüfen, ob ein besseres oder schlechteres Ergebnis in einer der Qualitätskategorien einen Einfluss auf das Wahlverhalten der lokalen Wähler hat. In diesem Zusammenhang interessiert uns insbesondere, ob Wähler beispielsweise einen größeren Anteil an schnell behobenen Beschwerden goutieren und dem aktuellen Vertreter der Gemeinde in der nächsten Wahl wieder ihr Vertrauen schenken oder stattdes-

Abb. 2
Die Verteilung der Qualitätsindikatoren in England



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

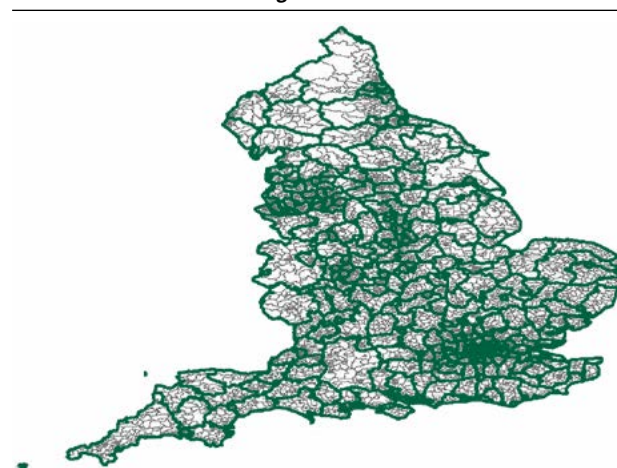
© ifo Institut

sen eine Abwahl und Neubesetzung herbeiführen. England ist in neun große Regionen eingeteilt, die sich wiederum aufgliedern in einige hundert Verwaltungsbezirke mit jeweiligem Lokalparlament. Jeder dieser Bezirke ist untergliedert in die bereits oben angesprochenen Gemeinden, die jeweils aus ihren Reihen einen Repräsentanten oder eine Repräsentantin in das lokale Verwaltungsparlament entsenden können per einfacher Mehrheitswahl.⁶ Abbildung 3 illustriert diese Aufteilung. Verwaltungsbezirke sind in grün umrandet und darin liegende Nachbarschaften in grau. Die Aufgaben des jeweiligen Repräsentanten bestehen vor allem darin, im Parlament die örtlichen Probleme einzubringen, Verhandlungen zu führen und im Sinne der entsendenden Gemeinde Lösungen zu erarbeiten, etwa im Hinblick auf die örtliche Müllentsorgung, die Pflege öffentlicher Grünanlagen sowie öffentlicher, lokaler Infrastruktur, insbesondere die Beseitigung von Schlaglöchern etc.

In der ökonometrischen Untersuchung benutze ich die Ergebnisse der Lokalwahlen in den Jahren 2007, 2011 und 2015, in denen jeweils die Repräsentanten zahlreicher Lokalparlamente neugewählt wurden. Die erklärende Variable ist der Qualitätsindikator über die vergangenen vier Jahre seit der letzten Gemeindewahl bis zum Tage der aktuellen Wahl. Die abhängige Variable ist hier die Wahrscheinlichkeit, dass die Partei des aktuellen Gemeinderepräsentanten durch eine andere Partei bei der aktuellen Wahl ersetzt wird. Die Ergebnisse der Untersuchung sind in Tabelle 1 zusammengefasst und illustrieren deutlich, dass die Qualität der öffentlichen Güter eine wichtige Determinante bei lokalen Wahlen ist: Wenn eine Gemeinde beispielsweise ihren Anteil an kurzfristig

beholdenen Beschwerden von 0 auf 100% steigern kann, steigt die Wahrscheinlichkeit einer Wiederwahl des örtlichen Gemeindevertreters zwischen acht und neun Prozentpunkte, je nach konkreter Gestaltung des empirischen Modells (Zeile 1).⁷ Auf der anderen Seite steigt die Wahrscheinlichkeit einer Abwahl, wenn der Anteil der Beschwerden größer wird, die nur nach langer Verzögerung oder gar nicht angegangen wird (Zeile 2). Die Qualität der Bereitstellung öffentlicher Güter wird also sehr wohl von Wählern wahrgenommen und in die Entscheidung bei lokalen Gemeindewahlen miteinbezogen.⁸

Abb. 3
Die lokale Wahlstruktur in England



Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Tab. 1
Ökonometrische Ergebnisse der Untersuchung

	Abhängige Variable: Wahrscheinlichkeit einer Abwahl			
Anteil an Beschwerden	-0,081	-0,092		
Gelöst innerhalb 1 Monats	[-3,820]	[-4,040]		
Anteil der Beschwerden			0,082	0,091
Gelöst nach 12 Monaten/nie			[3,520]	[3,690]
Jahr-Fixed Effects	nein	ja	nein	ja
Bezirks-Fixed Effects	nein	ja	nein	ja
Beobachtungen	5 955	5 955	5 955	5 955

Quelle: Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

SCHLUSSBEMERKUNGEN

Informationen von Online-Beschwerdeportalen können als nützliche Datenquelle herangezogen werden, wenn sie andere Daten, insbesondere auf lokaler Ebene, sinnvoll ergänzen. So lässt sich beispielsweise die Qualität der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter mit herkömmlichen Methoden und Ansätzen nur unzureichend quantifizieren. Das Portal FixMyStreet.com aus Großbritannien ist ein gutes Beispiel hierfür, wie sich auf Basis der Online-Aktivität lokaler Nutzer ein Maß auf geographisch disaggregierter Ebene finden lässt, basierend auf den Informationen, wie schnell Beschwerden adressiert werden. Es zeigt sich nicht nur, dass Gemeinden in dieser Hinsicht ausgesprochen unterschiedliche Erfolgsquoten vorweisen, sondern dass diese Performance-Maße auch eine wichtige Einflussgröße bei lokalen Wahlen sind. Politische Vertreter von Gemeinden mit besseren Leistungsindikatoren können auf eine signifikant höhere Wiederwahlwahrscheinlichkeit hoffen.

REFERENZEN

Fritzsche, C. (2019), „Analyzing the Efficiency of County Road Production – Evidence from Eastern German Counties“, *German Economic Review*, 20, S. e415-e435.

Kalb, A. (2014), „What Determines Local Governments’ Cost-Efficiency? The Case of Road Maintenance“, *Regional Studies* 48 (9), S. 1 483-1 498.

Litschig, S. und K. M. Morrison (2012), *Government Spending and Re-election: Quasi Experimental Evidence from Brazilian Municipalities*. Working Papers 515, Barcelona Graduate School of Economics.

Sakurai, S. und N. Menezes-Filho (2008), „Fiscal Policy and Re-election in Brazilian Municipalities“, *Public Choice* 137(1), S. 301–314.

Veiga, L. G. und F. J. Veiga (2007), „Does Opportunism Pay Off?“, *Economics Letters* 96(2), S. 177–182.

- Litschig und Morrison (2012) untersuchen die öffentlichen Budgets von bestimmten Stadtteilen in Brasilien vor Wahlen und stellen fest, dass eine Erhöhung der Pro-Kopf Ausgaben um 20% die Wahrscheinlichkeit einer Wiederwahl des örtlichen Bürgermeisters um zehn Prozentpunkte steigert. Gründe dafür sind insbesondere höhere Haushaltseinkommen sowie bessere Bildungsabschlüsse in der längeren Frist. Ähnliche Beispiele sind in Veiga und Veiga (2007) sowie Sakurai und Menezes-Filho (2008) zu finden: Beide Studien dokumentieren eine Verschiebung der Prioritäten der Ausgaben in einigen Gemeinden vor den Wahlen hin zu „sichtbaren“ Kategorien, d. h. insbesondere Bauarbeiten an Gebäuden und sonstige Baumaßnahmen, etwa bei der Infrastruktur. In Gemeinden, in denen diese Maßnahmen ergriffen wurden, wurde häufiger der aktuelle Bürgermeister wiedergewählt.
- Eine verwandte Methodik in dieser Literatur ist die sogenannte „Efficiency Frontier Analyse“, die einen Zusammenhang herstellt zwischen den Inputfaktoren, also insbesondere finanzielle Ausgaben, und Outputfaktoren, beispielsweise die Zahl der gebauten Straßen. Teilweise geschieht dies auch unter Einbeziehung der Qualität der Straßen, etwa gemessen durch die Zahl der Verkehrsunfälle (Kalb 2004 und Fritzsche 2019). Der Ansatz erfordert es, die Inputfaktoren zu spezifizieren und, teilweise, auch den genauen funktionalen Zusammenhang zwischen Input- und Outputfaktoren. Dieser ist jedoch unbekannt und beruht lediglich auf Annahmen, die das Ergebnis beeinflussen können.
- Jeder Nutzer der Plattform kann eine Beschwerde als „beheben“ eintragen, auch die Verwaltung selbst. Wer eine Beschwerde auf dem Portal hochlädt, erhält nach vier Wochen eine explizite Anfrage per E-Mail, ob die Beschwerde schon adressiert wurde.
- Die Darstellung verdeutlicht auch, dass Beschwerden zu dem gleichen Problem mehrfach von unterschiedlichen Nutzern auf dem Portal gepostet werden könnten. Ein Auto, das die Straße blockiert, könnte eventuell von mehreren vorbeigehenden Passanten gemeldet werden. Die genutzten Daten werden daher bereinigt, indem alle Beiträge auf dem Portal, die innerhalb weniger Tage im Abstand von nur wenigen Metern in der gleichen Beschwerde-Kategorie hochgeladen wurden, gelöscht werden.
- Es kann natürlich möglich sein, dass Beschwerden ungerechtfertigt sind oder es aus anderen Gründen, etwa Personalausfall, nicht möglich ist, Beschwerden zeitnah zu beheben. Sofern dies allerdings keine Gemeinde-spezifischen Gründe sind, trifft dies für alle Gemeinden gleichermaßen zu.
- Bei größeren Gemeinden wird mehr als ein Repräsentant entsandt. Damit soll sichergestellt werden, dass die Relation von Repräsentanten zu Einwohnern in etwa gleich ist über alle Gemeinden hinweg.
- Die entsprechenden t-Statistiken sind in eckigen Klammern jeweils hinzugefügt.
- An dieser Stelle sollte angemerkt werden, dass die Ergebnisse nicht als kausal zu bewerten sind, sondern als bloße Korrelationen zwischen den Qualitätsindikatoren und den Wiederwahlwahrscheinlichkeiten.