



FRIEDRICH NAUMANN  
STIFTUNG Für die Freiheit.

# STÄRKUNG KOMMUNALER IDENTITÄT

Gutachten des ifo Instituts Dresden

Prof. Dr. Marcel Thum, Mona Förtsch, Dr. Felix Rösel

# Impressum

## Herausgeber

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit  
Karl-Marx-Straße 2  
14482 Potsdam-Babelsberg

 /freiheit.org

 /FriedrichNaumannStiftungFreiheit

 /FNFreiheit

## Autoren

Prof. Dr. Marcel Thum (Projektleiter)  
Mona Förtsch  
Dr. Felix Rösel

ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung  
an der Universität München e.V., Niederlassung Dresden

## Redaktion

Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit  
Dr. Dirk Assmann, Referent für Innovationsräume und Urbanisierung

## Produktion

COMDOK GmbH

## Kontakt

Phone +49 30 220126-34  
Fax +49 30 690881-02  
Email [service@freiheit.org](mailto:service@freiheit.org)

## Stand

Juni 2019

## Hinweis zur Nutzung dieser Publikation

Diese Publikation ist ein Informationsangebot der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. Die Publikation ist kostenlos erhältlich und nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf nicht von Parteien oder von Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden (Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie Wahlen zum Europäischen Parlament).

# Vorwort zu den Ergebnissen der Studie

In Deutschland gibt es etwa 11.000 Städte und Gemeinden. Unsere Kommunen sind so vielfältig, wie die Menschen die dort ihren Alltag verbringen. In der Diskussion um gleichwertige Lebensverhältnisse wird diese Vielfalt meist völlig ausgeblendet. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse heißt nicht, dass alle Unterschiedlichkeiten eingeebnet werden müssen. Wir kommen gleichwertigen Lebensverhältnissen jedoch ein Stück näher, wenn sich die Menschen überall in Deutschland – in Dörfern, Klein-, Mittel- und Großstädten – wohlfühlen. Hierbei spielt die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Kommune eine wichtige Rolle.

Die politische Debatte verengt sich fast ausschließlich auf Fragen der nationalen Identität. Eine Debatte, die Rechtspopulisten nutzen, um Identität als ein Kriterium der Abgrenzung zu etablieren. Über die Bedeutung kommunaler Identität war bisher wenig bekannt. Dabei spielt sich das tägliche Leben der Menschen in den 11.000 Städten und Gemeinden unseres Landes ab. Aus diesem Grund hat die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit das ifo Institut Dresden mit der Erstellung einer Studie beauftragt, die die Bedeutung kommunaler Identität untersucht und Wege aufgezeigt, diese zu stärken.

Für die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit verdeutlichen die Ergebnisse der Studie, dass die Verbundenheit der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Kommune gestärkt werden muss. Kommunale Identität ist ein entscheidender Faktor für Eigeninitiative und Engagement sowie für politische Stabilität vor Ort. Verlieren die Bürgerinnen und Bürger diese emotionale Bindung, ist dies Nährboden für populistische Parteien, und es droht ein Rückgang von dringend benötigtem sozialem Engagement.

Aus unserer Sicht wird ein „One-fits-all“-Regelungskorsett der Diversität unserer Kommunen nicht gerecht. Die Bürgerinnen und Bürger sind stolz auf die Eigenheiten der Orte, an denen sie leben. Daher braucht es einen Politikansatz, der die Eigenheiten unserer Kommunen stärkt. Insbesondere ländliche Regionen, aber auch Klein- und Mittelstädte mit Bevölkerungsabwanderung sind auf Möglichkeiten für innovative Konzepte, Freiräume und Experimentierklauseln angewiesen. Das gilt für Gründungen im unternehmerischen Bereich wie bei der Daseinsvorsorge. Hier muss gezielt angesetzt werden, um Zukunftsoptionen zu eröffnen. Innovative und digitale Bildungskonzepte als Alternative zu Schulschließungen, ehrenamtlich betriebene Bürgerbusse als Ergänzung zum ÖPNV oder bürokratiefreie Gründerzentren im ländlichen Raum. Es muss erlaubt sein, von Regeln abzuweichen, wenn es einer guten Lösung vor Ort dient. Zwangsfusionen und die zunehmende Einschränkung kommunaler Handlungsspielräume sind hingegen keine Option.

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wurde bislang hauptsächlich als Grund für möglichst einheitliche Vorgaben gesehen. Wir stellen die Frage, ob es in Zeiten schneller Veränderungen und des disruptiven Wandels nicht vielmehr so ist, dass auf Vielfältigkeit und Offenheit setzende Vorgaben die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erreichbar machen.

# Executive Summary

Die Dresdner Niederlassung des ifo Instituts hat im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit die emotionale Verbundenheit der Bürger mit der eigenen örtlichen Gemeinde („Kommunale Identität“) und die Bedeutung kommunaler Identität für politische Einstellungen und soziales Engagement untersucht. Grundlage der Untersuchung waren repräsentative Befragungen der deutschen Bevölkerung zwischen 1981 und 2017. Dies sind die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung:

## Städte und Gemeinden prägen die Identität der Deutschen (Kapitel 2)

- 4 von 10 Deutschen fühlen sich besonders stark mit ihrer örtlichen Gemeinde verbunden. Dieser Wert ist über fast 40 Jahre hinweg außerordentlich stabil.
- Die Deutschen identifizieren sich im Durchschnitt etwa genauso stark mit ihrer Gemeinde wie mit Deutschland als Nationalstaat. Deutlich weniger Bürger fühlen sich mit der regionalen Ebene dazwischen verbunden.
- In Westdeutschland hat die kommunale Identität in den letzten 10 Jahren zugenommen, im Osten ist sie leicht gesunken.

## Engagement und Toleranz steigen bei kommunaler Identität (Kapitel 3)

- Bürger mit kommunaler Identität gehen im Durchschnitt häufiger zur Kommunalwahl, interessieren sich mehr für Politik, wählen seltener populistische Parteien, und sind stärkere Befürworter von Demokratie. Sie engagieren sich häufiger in sozialen Vereinen und im Ehrenamt vor Ort.

## Kommunale Identität wird urbaner, jünger und weiblicher (Kapitel 4)

- Bürger auf dem Land sowie in Großstädten identifizieren sich am stärksten mit ihrer örtlichen Gemeinde. Bürger in Klein- und Mittelstädten fühlen sich weniger mit ihrem Ort verbunden. Die kommunale Identität ist am stärksten in mittleren Einkommensschichten ausgeprägt.
- Die kommunale Identität hat in den vergangenen zehn Jahren vor allem in den Großstädten, bei jüngeren Menschen und bei Frauen zugenommen.
- Neue bzw. größere Gebietszuschnitte infolge von Gebietsreformen wie in vielen ostdeutschen Bundesländern reduzieren die kommunale Identität erheblich. Die kommunale Identität sinkt besonders stark bei Fusionen von Gemeinden.

## Kommunale Identität lässt sich weiter stärken (Kapitel 5)

- Alternativen zu Gebietsreformen wie interkommunale Kooperationen sollten bevorzugt werden, weil sie die kommunale Identität stärker schonen.
- Eine Aufwertung von Ortschaftsräten bringt mehr Entscheidung und Teilhabe vor Ort.
- Neue Formen demokratischer Teilhabe stärken die kommunale Identität, wenn sie direkte menschliche Begegnungen vor Ort fördern (z. B. digitale „Ehrenamtsbörsen“).

# Inhalt

<b>1. EINFÜHRUNG: WAS IST KOMMUNALE IDENTITÄT?</b>	<b>6</b>
1.1 DEFINITION	6
1.2 BISHERIGE LITERATUR	7
1.3 METHODIK UND VORGEHEN	8
<b>2. ENTWICKLUNG DER KOMMUNALEN IDENTITÄT IN DEUTSCHLAND</b>	<b>9</b>
2.1 DATENGRUNDLAGE	9
2.2 ZEITVERLAUF 1981 – 2017	9
2.3 KOMMUNALE, REGIONALE UND NATIONALE IDENTITÄT	10
2.4 UNTERSCHIEDE NACH REGION UND DEMOGRAFIE	12
<b>3. WIRKUNG KOMMUNALER IDENTITÄT AUF ENGAGEMENT UND TEILHABE</b>	<b>13</b>
3.1 WAHLBETEILIGUNG	14
3.2 INTERESSE AN POLITIK	15
3.3 EINSTELLUNG ZUM DEMOKRATISCHEN SYSTEM	16
3.4 POPULISMUS	17
3.5 ABLEHNUNG VON DIVERSITÄT	18
3.6 MITGLIEDSCHAFT IN SOZIALEN VEREINEN	19
3.7 EHRENAMTLICHE TÄTIGKEIT	20
3.8 KOMMUNALPOLITISCHES ENGAGEMENT	21
<b>4. EINFLUSSFAKTOREN AUF KOMMUNALE IDENTITÄT</b>	<b>22</b>
4.1 SOZIOÖKONOMISCHE FAKTOREN	22
4.2 GEBIETSREFORMEN	23
<b>5. MASSNAHMEN ZUR STÄRKUNG KOMMUNALER IDENTITÄT</b>	<b>25</b>
5.1 ALTERNATIVEN ZU GEBIETSREFORMEN	25
5.2 ERHÖHUNG KOMMUNALPOLITISCHER VERANTWORTUNG UND HANDLUNGSSPIELRÄUME	25
5.3 MÖGLICHKEITEN VON NEUEN DEMOKRATISCHEN TEILHABEFORMEN	26
<b>6. FAZIT</b>	<b>27</b>
<b>7. LITERATURVERZEICHNIS</b>	<b>28</b>
<b>8. ANHANG</b>	<b>30</b>

# 1. Einführung: Was ist kommunale Identität?

In einer globalisierten Welt suchen Menschen zunehmend Halt und neue Orientierung. Bindungen an mehr oder weniger eng definierte Gruppen können Identität, Zugehörigkeit und Sinn stiften. Diese Verbundenheit hat unterschiedliche Folgen, je nachdem ob sich die Gruppenidentität eher aus eigenen Gemeinsamkeiten oder aus der Ab- bzw. Ausgrenzung von anderen ergibt. Gegenwärtig wird dieser Konflikt insbesondere vor dem Hintergrund einer wahrgenommenen Renaissance der Nationalstaatlichkeit bzw. nationalen Identität wieder sichtbar. Populisten stellen auf eine „Andersartigkeit“ verschiedener Nationen ab, Vertreter liberaler Denkmuster betonen dagegen eher verbindende Werte innerhalb der Gesellschaft.

In der zunehmend hitzig geführten Debatte um nationale Identität wird – ob bewusst oder unbewusst – sehr häufig übersehen, dass sich die meisten Bürger keineswegs nur mit einer einzigen geografischen Einheit identifizieren, sondern sich im Regelfall als Bürger mehrerer Orte gleichzeitig verstehen – zum Beispiel als Deutscher, Westfale, Münsteraner. Diese unterschiedlichen Identitätsebenen schließen sich weder gegenseitig aus, noch bedingen sie sich zwangsläufig. Die unterschiedliche Verbundenheit zu einzelnen Gruppen ist umso mehr elementarer Bestandteil der alltäglichen sozialen Interaktionen, je lokaler sie ist. Der Alltag der meisten Bürger wird deutlich stärker durch das Leben in der eigenen Kommune als durch das Leben innerhalb des Nationalstaates geprägt – in der medialen Debatte ist es jedoch genau umgekehrt.

In dieser Studie rücken wir deshalb die Verbundenheit der Bürger mit der eigenen örtlichen Gemeinde („Kommunale Identität“) besonders in den Fokus und untersuchen die Bedeutung der kommunalen Identität für politische Einstellungen und soziales Engagement. Wir verwenden hierfür repräsentative Befragungen der deutschen Bevölkerung zwischen 1981 und 2017. Im Folgenden definieren wir zunächst „kommunale Identität“ genauer und zeigen, dass dieses Konzept deutlich über den in jüngster Zeit wieder stärker diskutierten Begriff „Heimat“ hinausgeht. Anschließend dokumentieren wir, dass bisher erstaunlich wenig Forschung zur Frage kommunaler Identität und damit noch erhebliche Wissenslücken zu diesem Thema bestehen. Mit unserer Studie, deren Aufbau und Datenbasis wir am Ende dieses Kapitels erläutern, wollen wir einige dieser Lücken schließen.

## 1.1 Definition

Kollektive bzw. soziale Identität entsteht sowohl durch die Gemeinsamkeiten innerhalb einer sozialen Gruppe wie auch durch die Unterschiede zu anderen Gruppen (Tajfel et al. 1971, Tajfel 1974, 1982). Die Charakteristika der eigenen sozialen Gruppe werden folglich vor allem im Vergleich mit

anderen Gruppen deutlich und führen zur Herausbildung sozialer Identität. Allerdings verfügen die meisten Menschen über mehr als nur eine einzige Identität, da man sich widerspruchsfrei zu unterschiedlichen geografischen Einheiten, Berufsgruppen, Generationen oder anderen Gruppen zugehörig fühlen kann. In regionaler Hinsicht können sich Menschen folglich sowohl mit ihrem lokalen Umfeld genauso wie mit dem Rest der Welt verbunden fühlen.

Das Konzept einer an die Nation geknüpften Identität ist eine eher moderne Idee, die ab dem 19. Jahrhundert die vormaligen religiösen oder landesfürstlichen Bindungen abgelöst hat. Nationale Identität knüpft dabei an die *Vorstellung* einer „imaginären“ Schicksalsgemeinschaft an, die emotional miteinander verbunden ist, obwohl die einzelnen Mitglieder nur einen Bruchteil der anderen Mitglieder wirklich persönlich kennen bzw. aufgrund der Größe überhaupt kennen können („*imagined community*“, Anderson 1991). Diese Verbundenheit wird insbesondere getragen von einer gemeinsamen Sprache,<sup>1</sup> aber auch Mentalität und Kultur sowie Identifikationssymbole wie Wappen, Fahnen oder Hymnen. Dennoch besteht aufgrund der schier Größe der meisten heutigen Nationalstaaten eine enorme Heterogenität innerhalb der Gemeinschaft.

Kommunale Identität beschreibt die emotionale Verbundenheit von Bürgern mit ihrer örtlichen Stadt bzw. Gemeinde. Identität auf der kommunalen Ebene unterscheidet sich in wesentlichen Dimensionen von der nationalen Identität (siehe Tab. 1). Je nach Größe des Ortes besteht eine erheblich höhere Wahrscheinlichkeit, einen nicht unwesentlichen Teil der örtlichen Gemeinschaft persönlich zu kennen. Die direkten Beziehungen zwischen den Individuen sind damit auf lokaler Ebene im Durchschnitt wesentlich stärker und relevanter als auf nationaler Ebene. Außerdem sind sich die Mitglieder kleinerer, räumlich naher Gruppen in ihren Geschmäckern und Präferenzen tendenziell ähnlicher als die Mitglieder größerer Gruppen (Oates 1972). Bei Konflikten und Differenzen ist es deutlich leichter, die Gruppe – zum Beispiel durch einen Umzug in die Nachbargemeinde oder den Nachbarlandkreis – zu verlassen. Kommunale Identität wurzelt damit deutlich stärker in den Interaktionen zwischen den Menschen. Lokale Wappen, Fahnen, Hymnen sowie lokale Traditionen und Eigenheiten können auf kommunaler Ebene zusätzlich identitätsstiftend wirken. Sie sind aber auf nationaler Ebene von wesentlich größerer Bedeutung, wo sie die auf lokaler Ebene aus Alltagskontakten gewonnenen Gemeinsamkeiten ersetzen sollen.

Mit Identitätsfragen wird häufig auch der Begriff „Heimat“ in Verbindung gebracht. Kommunale Identität kann sich mit dem Gefühl von Heimat überschneiden, muss es jedoch nicht zwangsläufig. Menschen können sich durchaus mit ihrer Wohngemeinde identifizieren bzw. verbunden fühlen, zugleich

<sup>1</sup> Sprachgrenzen innerhalb von Ländern sind im Regelfall auch mit Konflikten behaftet, wie etwa Spanien und Belgien zeigen. Eine in jeder Hinsicht bemerkenswerte Ausnahme ist hierbei die viersprachige Schweiz.

aber andere Orte (wenn überhaupt Orte) als ihre Heimat betrachten. Als Heimat wird – unabhängig vom gegenwärtigen Wohnort – oftmals der Ort betrachtet, an dem der eigene Dialekt gesprochen wird oder an dem die eigene Jugend verbracht wurde. Nach einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach aus dem Jahr 2018 wird Heimat zuallererst mit familiären Beziehungen bzw. Freundeskreisen in Verbindung gebracht (44 % bzw. 28 % der Befragten). Der aktuelle Wohnort spielt mit 33 % ebenfalls eine wichtige Rolle, aber nicht die Hauptrolle.<sup>2</sup> Eine gewisse Überschneidung entsteht jedoch schon allein dadurch, dass rund 60 % der Bevölkerung in der Umfrage in Deutschland angeben, in der direkten Umgebung ihres gegenwärtigen Wohnortes auf-

gewachsen zu sein, nur etwas mehr als 20 % sind in einem ganz anderen Teil Deutschlands oder dem Ausland aufgewachsen. Insbesondere bei diesen Menschen kann kommunale Identität als Verbundenheit mit dem lokalen Lebensmittelpunkt deutlicher vom Begriff der „Heimat“ abweichen. Ein Beispiel hierfür liefert die zunehmende Mobilität junger Menschen. Auszubildende und Studenten, die für die Zeit ihrer Bildung in eine andere Stadt umziehen, können sich in dieser Zeit durchaus mit ihrem neuen Wohnort identifizieren und bauen soziale Kontakte auf. Sehr häufig betrachten sie dennoch auch weiterhin den alten Wohnort der Eltern bzw. der Familie als ihre Heimat.

**Tab. 1 | Unterschiede zwischen nationaler und kommunaler Identität**

	<b>Nationale Identität</b>	<b>Kommunale Identität</b>
<b>Anknüpfungspunkt</b>	Nationalstaat	Gemeinde, Landkreis
<b>Räumliche Bestimmung</b>	Landesgrenze	Alltägliche Bewegungsräume, räumliche Nähe
<b>Wahrscheinlichkeit, sämtliche Mitglieder bzw. Orte der Gemeinschaft zu kennen</b>	Sehr gering („imaginäre Gemeinschaft“): Anonymität	Höher (tatsächliche lokale Gemeinschaft): soziale Interaktion
<b>Heterogenität innerhalb der Gemeinschaft</b>	Sehr hoch	Niedriger
<b>Identifikationssymbole</b>	Sprache, Staatsbürgerschaft, Wappen, Fahne, Hymne, Feiertage, Nationalmannschaft	Dialekt, Wappen, Fahne, Hymne, Feste, Gebäude und lokale Geografie, Autokennzeichen, Fußballverein
<b>Möglichkeit zum Verlassen der Gemeinschaft</b>	Schwierig, teuer	Einfacher (Umzug in Nachbarkommune)

Quelle: ifo Institut

## 1.2 Bisherige Literatur

Eine Vielzahl von qualitativen Studien, vor allem aus den Disziplinen der Soziologie und der Psychologie (für einen Überblick siehe Kaina 2009), unterstreicht die Bedeutung von sozialer Identität für menschliche Interaktionen im Allgemeinen. In der Ökonomik zeigen Akerlof und Kranton (2000) in einem theoretischen Modell, dass wirtschaftliche Entscheidungen sowohl von monetären Anreizen als auch von der individuellen Identität abhängen. Diese Überlegungen gelten zunächst auch weitgehend unabhängig von der geografischen Reichweite der jeweiligen sozialen Identität.

Zur spezielleren Frage der Herkunft bzw. der Quellen kommunaler Identität bestehen dagegen deutlich weniger Studien. Am bisher detailliertesten untersucht Bühlmann (2010) die Determinanten kommunaler Identität anhand von Schweizer Gemeinden. Er zeigt, dass neben sozioökonomischen Merkmalen auch Mobilitätsaspekte sowie die Gemeindegröße der Befragten etwaige Unterschiede in der kommunalen Identität erklären. Anton und Lawrence (2014) heben zudem erhebliche Stadt-Land-Unterschiede im Grad der kommunalen Identität hervor. Auch geografische Grenzen spielen eine zentrale Rolle bei der Bildung, Umbildung oder Erosion lokaler

Identität. Dehdari und Gehring (2018) zeigen am Beispiel des mehrmals die Zugehörigkeit zu Frankreich und Deutschland wechselnden Elsass-Lothringens, dass das Erzwingen einer neuen nationalen Identität im Wege einer Homogenisierungspolitik in einen Rückzug in lokale Identitätsmuster münden kann. Erzwungene lokale Gebietsänderungen, etwa im Wege von Gebietsreformen, können ebenfalls Auswirkungen auf die Identität vor Ort haben (Terlouw 2016), was sich zum Beispiel in einer Änderung der Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen widerspiegelt (Blesse und Rösel 2017, Blesse und Rösel 2018, McDonnell 2019). Die Zusammenhänge von sozioökonomischen (Alter, Geschlecht etc.), institutionellen Faktoren (wie Gebietsreformen) und kommunaler Identität wurden bisher jedoch noch nicht systematisch untersucht.

Noch weniger als über die Ursachen ist über die Wirkungen kommunaler Identität bekannt. Gieling et al. (2018) untersuchen Gemeinden in den Niederlanden und kommen zu dem Schluss, dass vor allem eine soziale Verbundenheit mit dem Wohnort die Wahrscheinlichkeit für ehrenamtliches Engagement erhöht. Darüber hinaus kennen wir keine weitere Evidenz. Zusammenfassend sind die bestehenden Kenntnisse über kommunale Identität trotz einiger punktueller Studien bisher stark lückenhaft. Dies liegt vor allem daran,

<sup>2</sup> Institut für Demoskopie Allensbach, „Heimat und Heimatministerium“, 25.04.2018, [https://www.ifo-allensbach.de/uploads/tx\\_reportsdocs/FAZ\\_April2018\\_Heimat.pdf](https://www.ifo-allensbach.de/uploads/tx_reportsdocs/FAZ_April2018_Heimat.pdf)

dass sich bisherige Untersuchungen nur mit einzelnen, ausgewählten Aspekten kommunaler Identität befassen. Kaum etwas ist etwa über langfristige Trends oder ihre Wirkung bekannt. Diese Lücken möchten wir mit dieser quantitativen Studie schließen.

### 1.3 Methodik und Vorgehen

Die vorliegende Studie beruht auf regelmäßig erhobenen Befragungsdaten zur kommunalen Identität in Deutschland. Wir verwenden vier Wellen des European Value Survey (EVS) (Jahre 1981, 1990, 2008 und 2017) sowie drei Wellen des World Value Survey (WVS) (1997, 2006 und 2013).<sup>3</sup> Beide Surveys erheben sozioökonomische Merkmale wie zum Beispiel das Alter und das Geschlecht, das soziale und politische Engagement des Befragten und wie stark sich die Befragten mit ihrer Gemeinde, Region und Nation identifizieren. EVS und WVS bieten daher eine ideale Datenbasis, um die Entwicklung, die Einflussfaktoren sowie die Wirkung kommunaler Identität empirisch zu beschreiben.

Wir führen zunächst eine Bestandsaufnahme durch (Kapitel 2), in der wir langfristige Trends kommunaler Identität in Deutschland beschreiben, sie mit regionaler sowie nationaler Identität und anderen Ländern vergleichen und schließlich Unterschiede innerhalb Deutschlands nach Region und sozioökonomischen Merkmalen darstellen. In Kapitel 3 untersuchen wir mithilfe von Regressionsanalysen, welche Bedeutung kommunale Identität für verschiedene Dimensionen sozialen und politischen Engagements vor Ort hat. In Kapitel 4 prüfen wir, welche sozioökonomischen und institutionellen Faktoren mit einer höheren kommunalen Identität einhergehen. Anschließend beschreiben wir politische Maßnahmen, die zu einer Stärkung der kommunalen Identität beitragen können (Kapitel 5). Die Studie schließt mit einem Fazit in Kapitel 6.

<sup>3</sup> EVS (2015, 2018), WVS (2015)



## 2. Entwicklung der kommunalen Identität in Deutschland

Wenig ist bisher bekannt, wie stark sich die Bürger in Deutschland mit ihrer Kommune verbunden fühlen und ob sich dies im Zeitverlauf geändert hat. Wir beginnen unsere Untersuchung daher zunächst mit einer eingehenden Bestandsaufnahme, in der wir die Entwicklung kommunaler Identität in Deutschland im Zeitverlauf nachzeichnen. Um die Ergebnisse besser einordnen zu können, vergleichen wir kommunale Identität mit regionaler und nationaler Identität in Deutschland sowie in einigen ausgewählten westlichen Ländern. Außerdem betrachten wir Unterschiede in der kommunalen Identität nach Wohnort und sozioökonomischen Merkmalen.

### 2.1 Datengrundlage

Unsere Datenbasis ist der European Value Survey (EVS) und der World Value Survey (WVS) (für Details siehe EVS 2015, 2018 sowie WVS 2015). Der EVS bzw. WVS ist eine unregelmäßig erscheinende repräsentative Befragung, die gleichzeitig in verschiedenen Ländern durchgeführt wird, was uns auch internationale Vergleiche erlaubt. Im Rahmen von WVS und EVS werden sozioökonomische Merkmale wie zum Beispiel das Alter und das Geschlecht sowie das soziale und politische Engagement des Befragten erhoben. Außerdem werden die Teilnehmer nach ihrer Verbundenheit mit der Gemeinde, Region und Nation befragt.

**Tab. 2 | Beschreibung des Datensatzes**

„Ich identifiziere mich mit meiner örtlichen Gemeinde.“ (2006, 2013) bzw. „Wie stark fühlen Sie sich verbunden mit dem Ort oder der Stadt, in der Sie leben?“ (2017)

	Erhebungswelle		
	2006 (WVS)	2013 (WVS)	2017 (EVS)
<b>Stimme voll zu/Sehr verbunden</b>	<b>38,4 %</b>	<b>37,3 %</b>	<b>43,8 %</b>
Stimme eher zu/Ziemlich verbunden	42,7 %	43,1 %	42,4 %
Stimme eher nicht zu/Nicht sehr verbunden	14,4 %	15,2 %	12,2 %
Stimme gar nicht zu/Überhaupt nicht verbunden	4,5 %	4,4 %	1,5 %
Beobachtungsanzahl	1 988	2 025	1 490

**Anmerkungen:** Die Tabelle zeigt den Anteil der Bevölkerung nach der Stärke ihrer Identifikation bzw. Verbundenheit mit ihrem Ort in unserem Hauptdatensatz (Jahre 2006, 2013, 2017).

Quellen: European Value Survey 2017; World Value Survey 2006, 2013. Darstellung: ifo institut.

Wir verwenden in dieser Studie hauptsächlich die in Deutschland erhobenen Befragungen der Value Surveys der Jahre 2006, 2013 (WVS) sowie 2017 (EVS). Im Zentrum unserer Analysen stehen diese neueren Erhebungsjahre, da wir insbesondere an Entwicklungen am aktuellen Rand interessiert sind. Die Fragestellung nach kommunaler Identität unterscheidet sich zudem leider deutlich von den früheren EVS- bzw. WVS-Erhebungsjahren 1981, 1990, 2008 sowie 1997 (siehe Anhang), weshalb wir diese Wellen nur punktuell einbeziehen können.

Wir erhalten aus den Wellen 2006, 2013 und 2017 einen Datensatz von rund 5 500 Personen, die Fragen zur Identität beantwortet haben. Tab. 2 gibt einen Überblick über die wichtigste Variable innerhalb unseres Datensatzes: die Stärke der Verbundenheit mit dem eigenen Ort auf einer vierstufigen Skala.<sup>4</sup> Über alle drei Beobachtungsjahre hinweg identifizieren sich rund 40 % aller Befragten uneingeschränkt mit ihrer örtlichen Gemeinde bzw. fühlen sich ihrem Ort sehr verbunden (in Fettdruck hervorgehobene Zeile in Tab. 2).

Wir definieren genau diesen Personenkreis im Fortgang dieser Untersuchung als Bürger mit kommunaler Identität. An den wesentlichen Ergebnissen unserer Studie ändert sich allerdings nichts, wenn wir auch die Antworten „Stimme eher zu/Ziemlich verbunden“ als kommunale Identität betrachten.

### 2.2 Zeitverlauf 1981 – 2017

Zunächst untersuchen wir, ob die in Tab. 2 sichtbare Stabilität in der kommunalen Identität auch in früheren Jahrzehnten beobachtet werden kann. In Abb. 1 erweitern wir unseren Hauptdatensatz der Jahre 2006, 2013 und 2017 um die EVS- und WVS-Erhebungswellen 1981 bis 2008 und zeigen den Anteil der Bevölkerung mit kommunaler Identität. Auch in dieser längeren Perspektive finden wir einen ausgesprochen stabilen Anteil von Bürgern mit kommunaler Identität in Deutschland: seit den frühen 1980er-Jahren (damals nur Westdeutschland) identifizieren sich konstant etwa vier von zehn Deutschen mit ihrer Kommune.

<sup>4</sup> In der uns zur Verfügung stehenden Version des EVS 2017 bestehen etliche fehlende Angaben zur kommunalen Identität, weshalb wir in dieser Welle nur rund 1 500 Personen beobachten.

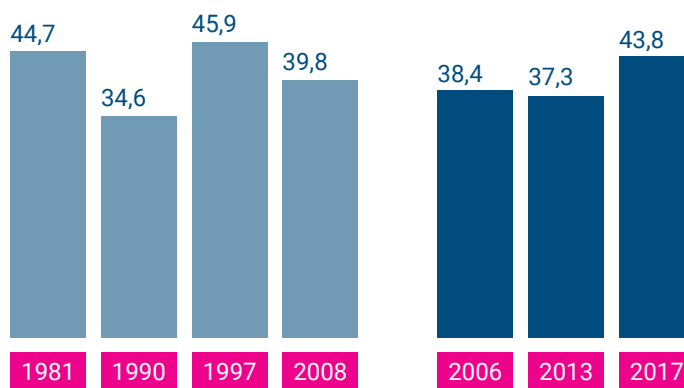
## 10 STÄRKUNG KOMMUNALER IDENTITÄT

Zu beachten ist hierbei jedoch, dass sich die Fragestellung hinsichtlich kommunaler Identität zwischen den früheren und heutigen Erhebungswellen deutlich geändert hat (die jeweiligen Fragestellungen sind im Anhang dokumentiert). Die Stärke der Identifikation, wie wir sie in Tab. 2 gezeigt haben, wird in dieser Form erst seit dem Jahr 2006 erhoben (dunkelblaue Balken in Abb. 1). In den früheren Wellen von EVS und WVS (hellblaue Balken in Abb. 1) wurde dagegen nach der Reihenfolge gefragt, in der sich die Befragten mit einzelnen geografischen Regionen identifizieren. Wir definieren daher

für die Jahre vor 2008 solche Befragte als Personen mit kommunaler Identität, die sich – im Vergleich zu anderen geografischen Einheiten wie Region oder Nationalstaat – am stärksten ihrem Wohnort zugehörig fühlen. Trotz der geänderten Methodik und kleinerer Schwankungen beobachten wir eine bemerkenswerte Stabilität in der kommunalen Identität im deutschen Durchschnitt seit den frühen 1980er-Jahren. Wir werden später allerdings zeigen, dass sich dahinter eine durchaus sehr heterogene Entwicklung zwischen Alt und Jung, Ost und West oder auch Stadt und Land verbirgt.

**Abb. 1 | Vier von zehn Deutschen fühlen sich sehr mit ihrer Kommune verbunden**

Anteil der Bevölkerung mit kommunaler Identität\* (%)



**Anmerkungen:** Die Abbildung zeigt den Anteil der Bevölkerung in Deutschland zwischen 1981 und 2017 (1981: nur Westdeutschland) mit kommunaler Identität. \* 1981, 1990, 1997, 2008: Anteil der Bevölkerung, die sich im Vergleich aller Ebenen am stärksten mit der kommunalen Ebene identifizieren. 2006, 2013, 2017: Anteil der Bevölkerung, die sich ihrer Kommune sehr verbunden fühlen.

Quellen: European Value Survey 1981, 1990, 2008, 2017; World Value Survey 1997, 2006, 2013. Darstellung: ifo institut.

### 2.3 Kommunale, regionale und nationale Identität

Um die gemessene Stärke der kommunalen Identität besser einordnen zu können, vergleichen wir Deutschland nun mit anderen Ländern. Außerdem betrachten wir nicht nur die Identifikation mit der kommunalen Ebene, sondern auch mit der regionalen und nationalen Ebene. Unterschiedliche Identitätsebenen schließen sich dabei keineswegs aus. Personen, die eine kommunale Identität bekunden, können in der Befragung ebenfalls eine hohe Verbundenheit mit dem Nationalstaat oder der Region aufweisen.<sup>5</sup>

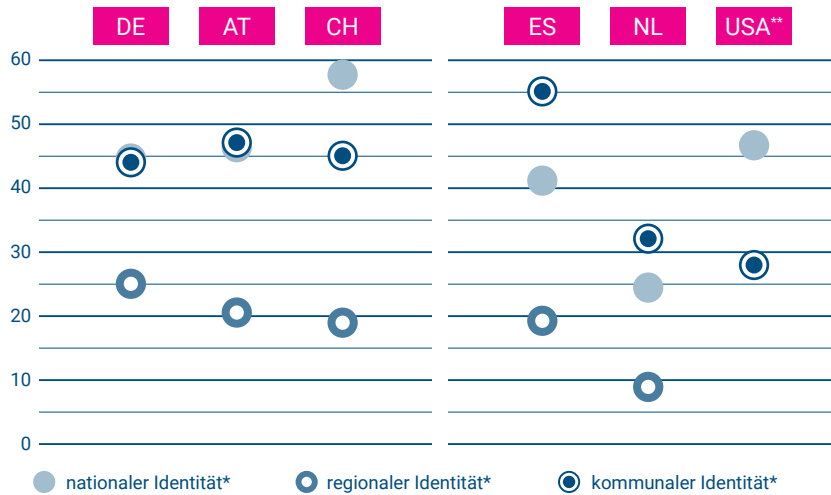
Abb. 2 zeigt den Anteil der Befragten in den Jahren 2017/2018 für sechs verschiedene Länder inklusive Deutschland, die sich mit ihrem Ort, Region und/oder Nation sehr verbunden fühlen. Innerhalb des deutschen Sprachraums beobachten wir erstaunliche Parallelen. Sowohl in Deutschland (DE), Österreich

(AT) als auch in der Schweiz (CH) fühlen sich rund 45 % der Befragten mit ihrer Kommune verbunden (dunkelblaue Kreise). Eine regionale Identität weisen dagegen nur rund 20 % bis 25 % der Befragten im deutschsprachigen Raum auf. Besonders bemerkenswert ist, dass die kommunale Identität für die Deutschen und Österreicher mindestens genauso wichtig ist wie ihre nationale Identität (hellblaue Kreise, teilweise versteckt hinter kommunaler Identität). In Spanien und den Niederlanden fühlen sich sogar deutlich mehr Befragte mit ihrer Kommune als mit ihrem Land verbunden. Nur in der Schweiz und den USA rangiert die nationale vor der kommunalen Identität. Angesichts der hohen Bedeutung kommunaler Identität in den meisten Ländern verwundert es, dass in der gegenwärtigen politischen Debatte nahezu ausschließlich Fragen nationaler Identität diskutiert werden. Die kommunale Identität ist für die Deutschen und Österreicher mindestens genauso wichtig wie die nationale Identität.

<sup>5</sup> Der Begriff „Region“ wird hierbei von EVS und WVS nicht weiter definiert, sondern die Interpretation dem Befragten überlassen.

**Abb. 2 | Kommunale Identität ist für die Deutschen genauso wichtig wie nationale Identität**

Anteil der Bevölkerung mit ... (%)



**Anmerkungen:** Die Abbildung zeigt den Anteil der Bevölkerung mit kommunaler, regionaler und nationaler Identität in den Jahren 2017/2018 in sechs westlichen Ländern. \* Anteil der Bevölkerung, die sich ihrer Kommune, ihrer Region bzw. ihrer Nation sehr verbunden fühlen. \*\* US: 2011, keine Daten für regionale Ebene.

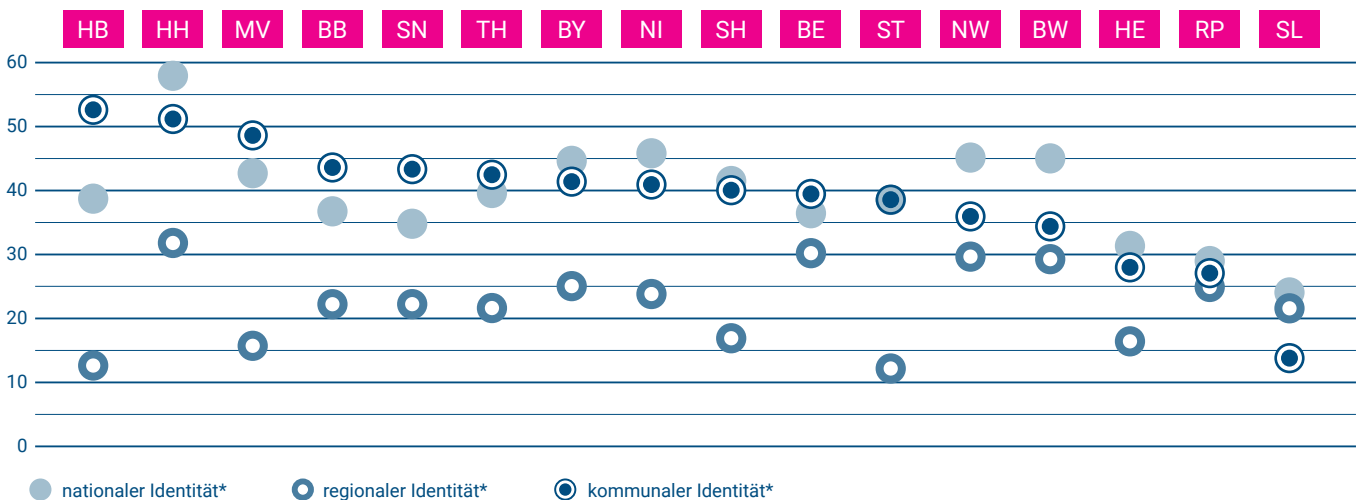
Quellen: European Value Survey 2017; World Value Survey 2013. Darstellung: ifo institut.

Im nächsten Schritt untersuchen wir Unterschiede in der kommunalen Identität innerhalb Deutschlands. Aufgrund der niedrigen Zahl von Beobachtungen, vor allem in kleineren Bundesländern, verwenden wir hierbei den Durchschnitt aller Beobachtungen der Wellen 2006, 2013 und 2017. Abb. 3 zeigt ein deutliches Gefälle in der kommunalen Identität vom Nordosten zum Südwesten der Republik (dunkelblaue Kreise). In den ostdeutschen Bundesländern, zum Beispiel Mecklenburg-Vorpommern, identifizieren sich etwa doppelt

so viele Bürger mit ihrer Kommune wie im Saarland.<sup>6</sup> Wir beobachten außerdem in den einzelnen Bundesländern die bereits für Gesamtdeutschland sichtbaren Unterschiede zwischen kommunaler, regionaler und nationaler Identität: In etlichen Bundesländern identifizieren sich etwa genauso viele Befragte mit ihrer Kommune wie mit der Nation, einzig die regionale Identität liegt deutlich dahinter. Nur in Berlin und Rheinland-Pfalz sind alle Identitäten etwa gleich stark ausgeprägt.

**Abb. 3 | Kommunale Identität am stärksten im Nordosten, am schwächsten im Südwesten**

Anteil der Bevölkerung mit ... (%)



**Anmerkungen:** Die Abbildung zeigt den Anteil der Bevölkerung in den 16 deutschen Bundesländern mit kommunaler, regionaler und nationaler Identität im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2017 (regionale Ebene nur 2017). \* Anteil der Bevölkerung, die sich ihrer Kommune, ihrer Region bzw. ihrer Nation sehr verbunden fühlen.

Quellen: European Value Survey 2017; World Value Survey 2006, 2013. Darstellung: ifo institut.

<sup>6</sup> Zu beachten ist bei der Interpretation stets jedoch die teilweise sehr geringe Beobachtungszahl, insbesondere für kleine Länder wie Saarland und Bremen.

### 2.4 Unterschiede nach Region und Demografie

Bereits in Abb. 3 fiel auf, dass die ostdeutschen Bundesländer – mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt – zu den Ländern mit der höchsten kommunalen Identität gehören. Wir untersuchen daher als nächstes, ob es Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland gibt und wie sich diese im Zeitverlauf darstellen. Abb. 4 zeigt ein deutliches Gefälle zwischen beiden Landesteilen – sowohl im Niveau als auch der Veränderung von kommunaler Identität über die Zeit. Der Anteil der Bevölkerung mit kommunaler Identität stieg

in den westdeutschen Bundesländern zwischen den Jahren 2006 und 2017 spürbar von rund 30 auf 42 % an (+11,9 %). In Ostdeutschland war die kommunale Identität im Jahr 2006 dagegen deutlich stärker (45%). Allerdings beobachteten wir für die ostdeutschen Länder praktisch keinerlei Veränderung zwischen 2006 und 2017 (-0,4 %). Die kommunale Identität boomt damit im Westen, aber stagniert (auf höherem Niveau) im Osten. Eine Erklärung für diese unterschiedliche Entwicklung könnten die zahlreichen Gebietsreformen in Ostdeutschland sein. Wir vertiefen diesen Aspekt in Abschnitt 4.2.

**Abb. 4 | Kommunale Identität boomt im Westen, aber stagniert im Osten**

Anteil der Bevölkerung mit kommunaler Identität\* (%)

● 2006 ● 2017



**Anmerkungen:** Die Abbildung zeigt den Anteil der Bevölkerung in Ostdeutschland (ohne Berlin) und Westdeutschland (mit Berlin) mit kommunaler Identität in den Jahren 2006 und 2017. \*Anteil der Bevölkerung, die sich ihrer Kommune sehr verbunden fühlen.

Quellen: European Value Survey 2017; World Value Survey 2006. Darstellung: ifo institut.

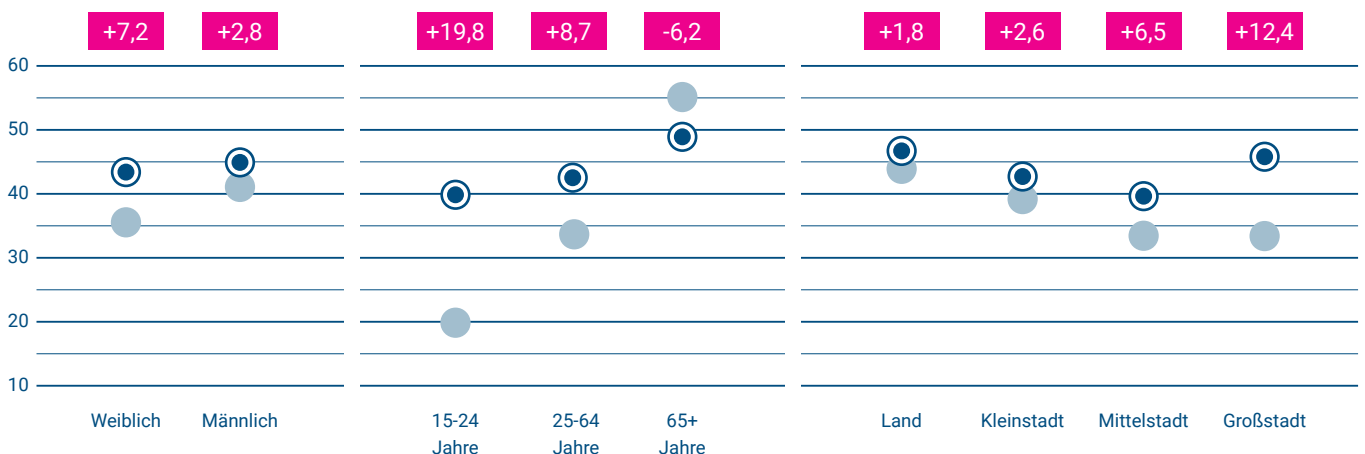
Neben räumlichen Unterschieden können wir die Entwicklung kommunaler Identität zwischen 2006 und 2017 entlang von sozioökonomischen Faktoren betrachten. Abb. 5 zeigt, dass die kommunale Identität im Zeitverlauf insbesondere bei Frauen, jüngeren Bürgern sowie in den Großstädten angestiegen ist. Im Vergleich zu 2006 identifizieren sich im Jahr 2017 sogar fast doppelt so viele 15- bis 24-Jährige mit ihrer Kommune (+19,8 %). Einzig bei den Über-65-Jährigen beobachten wir eine rückläufige kommunale Identität. Bemerkenswert ist zudem auch der „U-förmige“ Verlauf mit Blick auf die Gemeindegröße der Befragten. Den höchsten

Anteil der Bevölkerung mit kommunaler Identität beobachten wir auf dem Land (5 000 und weniger Einwohner) und in den Großstädten (100 000 und mehr Einwohner). In Mittelstädten mit 20 000 bis unter 100 000 Einwohnern messen wir dagegen den niedrigsten Anteil kommunaler Identität. Nachdem die kommunale Identität in den Großstädten innerhalb der vergangenen Jahre besonders stark zugenommen hat, befindet sie sich inzwischen etwa auf dem gleichen Niveau der ländlichen Gebiete. Insgesamt verteilt sich 2017 die kommunale Identität deutlich gleichmäßiger über die Geschlechter, Altersgruppen und Gemeindegrößen als noch 2006.

**Abb. 5 | Kommunale Identität wird weiblicher, jünger und urbaner**

Anteil der Bevölkerung mit kommunaler Identität\* (%)

● 2006 ● 2017



**Anmerkungen:** Die Abbildung zeigt den Anteil der Bevölkerung in Deutschland mit kommunaler Identität in den Jahren 2006 und 2017 nach Geschlecht, Alter und Gemeindegröße. \*Anteil der Bevölkerung, die sich ihrer Kommune sehr verbunden fühlen.

Quellen: European Value Survey 2017; World Value Survey 2006. Darstellung: ifo institut.

## 3. Wirkung kommunaler Identität auf Engagement und Teilhabe

Nachdem wir Trends und lokale Unterschiede in der kommunalen Identität beschrieben haben, untersuchen wir in diesem Kapitel welche Rolle kommunale Identität für soziale und politische Aktivitäten und Einstellungen spielt. Bürger, die sich mit der eigenen Gemeinde identifizieren, kümmern sich möglicherweise stärker um lokale Angelegenheiten und Belange und sind interessierter an Geschehnissen vor Ort. Wir gehen im Folgenden daher der These nach, ob sich Bürger mit kommunaler Identität stärker ehrenamtlich oder politisch engagieren. Dazu nutzen wir unseren in Kapitel 2

eingeführten Datensatz und führen Regressionsanalysen durch, bei denen wir eine bestimmte Einstellung oder Aktivität, zum Beispiel die Teilnahme an Kommunalwahlen, mit der kommunalen Identität des Befragten erklären (Details erläutert Infobox 1). Wir können hierbei die Effekte von Geschlecht, Alter, Familienstand, Gemeindegröße und Wohnort (Ostdeutschland oder Westdeutschland) sowie Befragungszeitpunkt herausrechnen. Wir testen auf diese Weise, inwieweit kommunale Identität statistisch gesehen mit einem höheren lokalen Engagement und Teilhabe einhergeht.<sup>7</sup>

### Infobox 1 | Regressionsanalysen

Wir schätzen Probit-Modelle, die auf der folgenden Spezifikation beruhen:

$$y_{it} = \alpha + \beta \text{KommlIdent}_{it} + X' \gamma + \delta_t + \varepsilon_{it}$$

Die abhängige Variable  $y_{it}$  ist ein binär kodiertes Maß für soziales Engagement oder politische Einstellung von Individuum  $i$  in Periode  $t$ . Die Variablen werden im Anhang genauer erläutert. Beispielsweise ist die  $y_{it}$  dann 1, wenn der Befragte angibt, immer oder meistens an Kommunalwahlen teilzunehmen; ansonsten ist die Variable 0. Wir erklären diese Variable mit der kommunalen Identität des Befragten ( $\text{KommlIdent}_{it}$ ), einem Vektor sozioökonomischer Kontrollvariablen ( $X$ : Geschlecht, Alter, Familienstand, Gemeindegröße, Ostdeutschland) sowie jahresfixen Effekten ( $\delta_t$ ). Wir schätzen ein Probitmodell, welches die Standardnormalverteilung zugrunde legt, d. h.  $\Pr[y_i=1|X, \gamma] = F(X' \gamma) = \Phi(X' \gamma)$ . Der interessierende Effekt ist  $\beta$ . Da nur das Vorzeichen und die Signifikanz des Koeffizienten, nicht aber seine Größe interpretiert werden kann, berechnen wir anschließend den marginalen Effekt, um Aussagen zur Größe des gefundenen Effekts treffen zu können. Für Details zur Methodik siehe Cameron und Trivedi (2010).

Darstellung: ifo Institut.

<sup>7</sup> Die Ergebnisse dieses Abschnittes erlauben keine kausale Interpretation, da wir unbeobachtbare dritte Ursachen, die gleichzeitig Engagement und kommunale Identität beeinflussen, nicht ausschließen können.

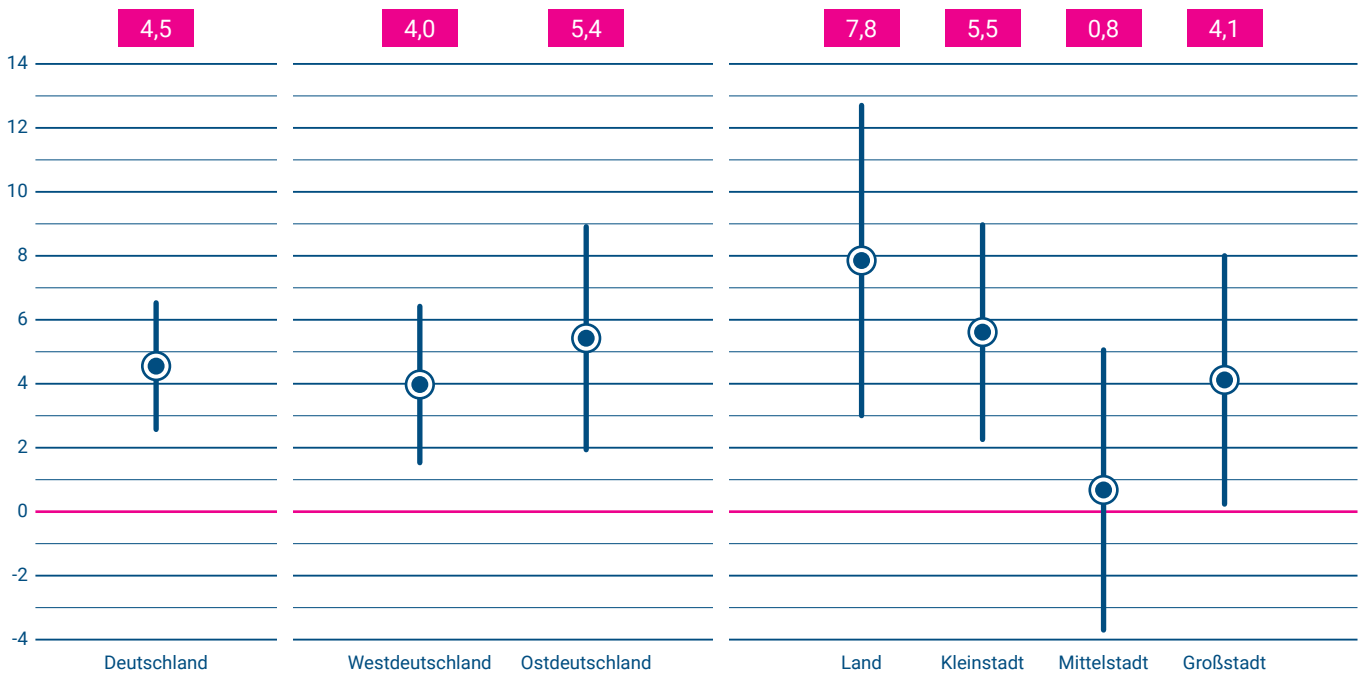
### 3.1 Wahlbeteiligung

Zunächst betrachten wir die Beteiligung an Kommunalwahlen. Fühlen sich die Bürger mit ihrem Wohnort eng verbunden, dürfte auch ihr Interesse am Geschehen vor Ort und an der Kommunalpolitik steigen, was sich wiederum in einer höheren Wahrscheinlichkeit für eine Stimmabgabe bei Gemeinderats- und Kreistagswahlen ausdrücken dürfte.

Abb. 6 zeigt die Ergebnisse von sieben verschiedenen Regressionsanalysen nach der oben beschriebenen Methodik. Die abhängige Variable nimmt den Wert 1 an, wenn die Befragten nach eigener Auskunft immer oder häufig an Kommunalwahlen teilnehmen, andernfalls ist der Wert 0. Eine genaue Definition für diese und alle weiteren untersuchten Variablen bietet der Anhang.

**Abb. 6 | Bürger mit kommunaler Identität nehmen häufiger an Kommunalwahlen teil**

Effekt kommunaler Identität auf die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen (%-Punkte)



**Anmerkungen:** Die Abbildung zeigt den marginalen Effekt kommunaler Identität auf die Wahrscheinlichkeit an Kommunalwahlen teilzunehmen (Mittelwert: 87,8 %). Wir schätzen ein Probit-Modell und verwenden gepoolte Daten der Jahre 2013 und 2017. Die abhängige Variable ist die Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen. In allen Schätzungen kontrollieren wir für das Geschlecht, das Alter, den Familienstand, die Gemeindegröße, Ostdeutschland sowie die Erhebungswelle. Wir schätzen robuste Standardfehler. Die vertikalen Linien stellen den 90 %-Vertrauensbereich dar.

Quellen: European Value Survey 2017; World Value Survey 2013. Darstellung: ifo Institut.

Die Abbildung ist wie folgt zu interpretieren: Ein Befragter mit kommunaler Identität weist eine um 4,5 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit auf, an Kommunalwahlen teilzunehmen als ein Befragter ohne kommunale Identität aber gleichen Geschlechts, Alter, Familienstand, Gemeindegröße, Wohnort (Ostdeutschland oder Westdeutschland) und Befragungszeitpunkt (erste Spalte in Abb. 6). Angesichts einer Wahlbeteiligung an Kommunalwahlen in Deutschland von durchschnittlich rund 50% ist dies ein substanzieller Effekt.<sup>8</sup> Der vertikale Balken gibt den 90%-Vertrauensbereich unseres Schätzergebnisses an. Der Bereich liegt deutlich oberhalb der Nulllinie und ist damit statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau. Unsere Ergebnisse zeigen damit, dass Befragte mit kommunaler Identität häufiger an

Kommunalwahlen teilnehmen als Befragte ohne kommunale Identität und dieses Ergebnis auch statistisch belastbar ist. Den positiven Zusammenhang von kommunaler Identität und Wahlbeteiligung beobachten wir sowohl in West- als auch in Ostdeutschland (Spalten 2 und 3 in Abb. 6). Auch in unterschiedlich großen Städten und Gemeinden sehen wir eine höhere Wahlbeteiligung bei kommunaler Identität. Lediglich in den Mittelstädten ist aus statistischer Perspektive unklar, ob sich die Wahlbeteiligung mit kommunaler Identität verändert. Der Effekt ist zwar leicht positiv, aber der 90%-Vertrauensbereich schließt deutlich die Nulllinie mit ein. Für Mittelstädte können wir daher einen fehlenden Zusammenhang nicht mit hinreichender statistischer Sicherheit ausschließen.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Fast 90 % aller Befragten in unserem Datensatz geben an, immer oder meistens an Kommunalwahlen teilzunehmen. Dieser im Vergleich zur tatsächlichen Wahlbeteiligung sehr hohe Wert könnte auf sozial erwünschtes Antworten zurückzuführen sein.

<sup>9</sup> Wir kommen zu praktisch gleichen Ergebnissen, wenn wir den Zusammenhang zwischen kommunaler Identität und der Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen betrachten.

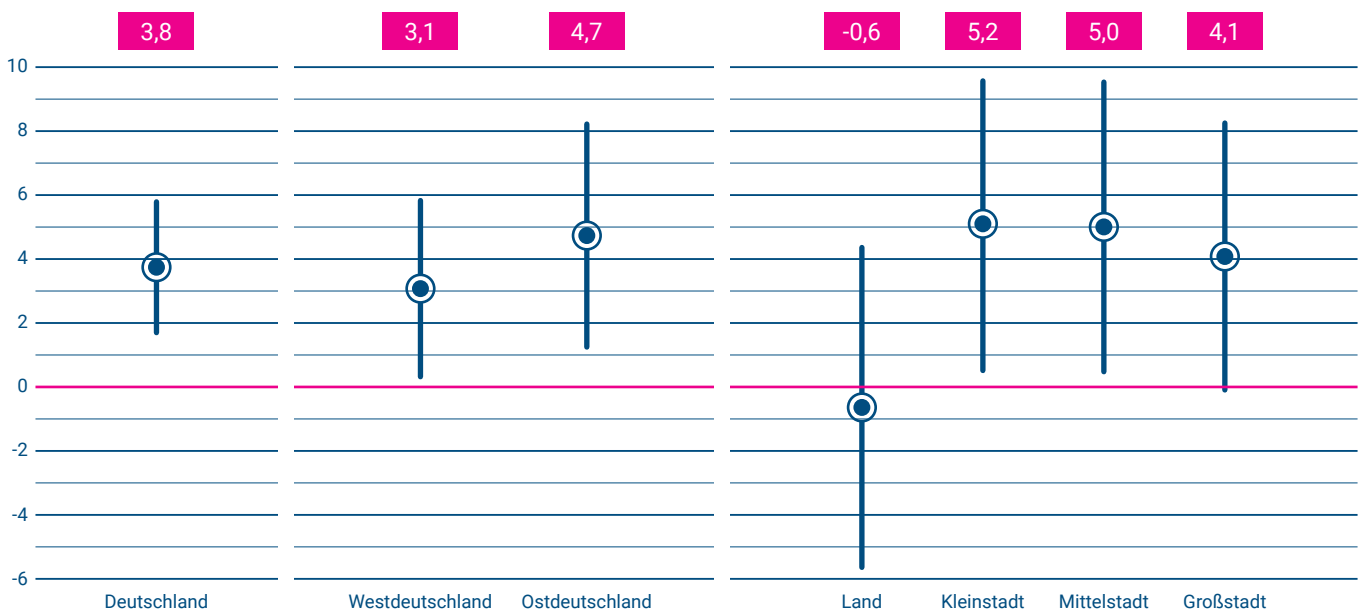
### 3.2 Interesse an Politik

Mit kommunaler Identität könnte auch ein höheres Interesse an der Lokalpolitik und infolgedessen an der Politik im Allgemeinen verbunden sein. Unser Datensatz liefert empirische Evidenz für diesen Zusammenhang. Abb. 7 zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit sich politisch zu interessieren (für eine Definition siehe wiederum den Anhang) bei Bürgern mit kommunaler Identität um rund 4 % höher ist als bei Bürgern ohne kommunale Identität, aber gleichen sozioökonomi-

schen Merkmalen. Dies ist gleichermaßen in Westdeutschland (rund 3 %) als auch in Ostdeutschland (circa 5 %) der Fall. Lediglich in kleineren, ländlicheren Gemeinden sehen wir keine statistisch belastbare Verbindung zwischen kommunaler Identität und Politikinteresse. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass kleinere Gebietsstrukturen ohnehin gut überschaubar sind (Lassen und Serritzlew 2011a, 2011b) und aufgrund dessen die politische Informiertheit sowohl der Bürger mit als auch ohne kommunale Identität hoch sein dürfte.

**Abb. 7 | Politikinteresse nimmt bei kommunaler Identität zu**

Effekt kommunaler Identität auf das Interesse an Politik (%-Punkte)



**Anmerkungen:** Die Abbildung zeigt den marginalen Effekt kommunaler Identität auf die Wahrscheinlichkeit politisch interessiert zu sein (Mittelwert: 66,0%). Wir schätzen ein Probit-Modell und verwenden gepoolte Daten der Jahre 2006, 2013 und 2017. Die abhängige Variable das Interesse an Politik. In allen Schätzungen kontrollieren wir für das Geschlecht, das Alter, den Familienstand, die Gemeindegröße, Ostdeutschland sowie die Erhebungswelle. Wir schätzen robuste Standardfehler. Die vertikalen Linien stellen den 90 %-Vertrauensbereich dar.

Quellen: European Value Survey 2017; World Value Survey 2006, 2013. Darstellung: ifo Institut.

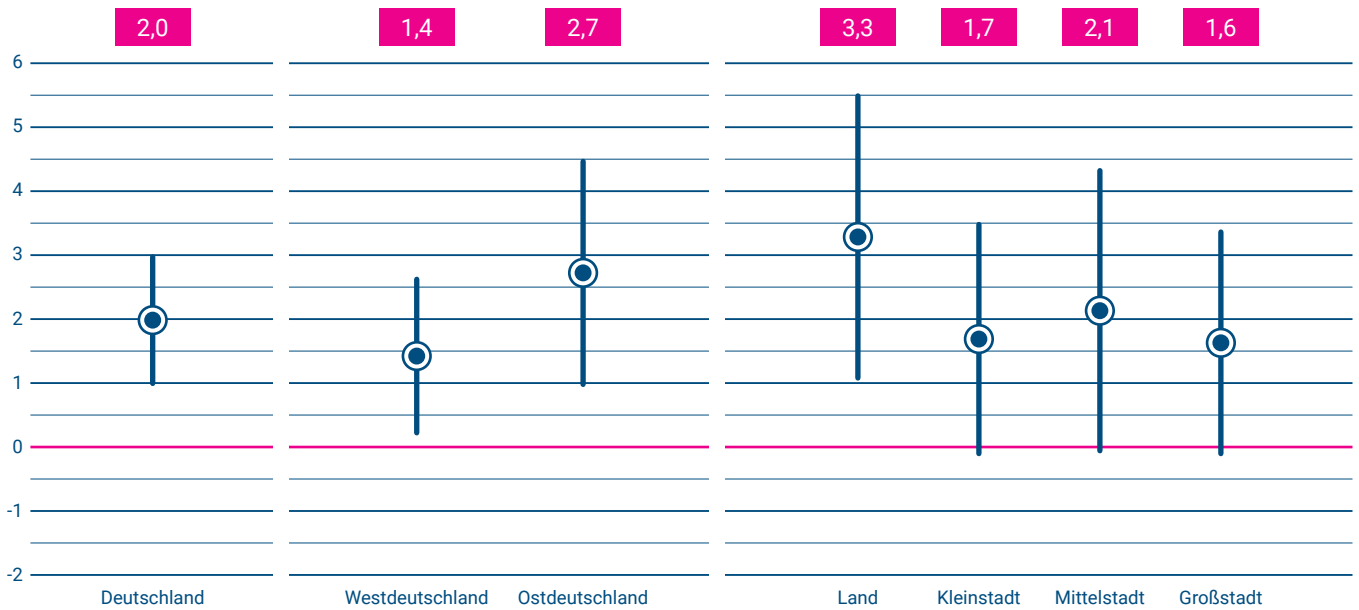
### 3.3 Einstellung zum demokratischen System

Neben dem Politikinteresse untersuchen wir, wie die Bürger zur Demokratie als Staatsform stehen. Unsere Ergebnisse zeigen, dass Bürger mit kommunaler Identität nicht nur politisch interessierter, sondern auch häufiger Demokratiebefürworter sind (siehe Abb. 8). Dabei ist der positive Effekt in

Ostdeutschland stärker ausgeprägt als in Westdeutschland. Die Effekte finden sich weitgehend stabil über alle Gemeindegrößen hinweg, wengleich bei größeren Städten jenseits des ländlichen Raumes der 90%-Vertrauensbereich die Nulllinie miteinschließt; die Effekte sind hier also statistisch weniger belastbar als in Gemeinden auf dem Land.

**Abb. 8 | Bürger mit kommunaler Identität befürworten Demokratie**

Effekt kommunaler Identität auf die Einstellung zum demokratischen System (%-Punkte)



**Anmerkungen:** Die Abbildung zeigt den marginalen Effekt kommunaler Identität auf die Wahrscheinlichkeit das demokratische System zu befürworten (Mittelwert: 96,2%). Wir schätzen ein Probit-Modell und verwenden gepoolte Daten der Jahre 2006, 2013 und 2017. Die abhängige Variable eine positive Einstellung zum demokratischen System. In allen Schätzungen kontrollieren wir für das Geschlecht, das Alter, den Familienstand, die Gemeindegröße, Ostdeutschland sowie die Erhebungswelle. Wir schätzen robuste Standardfehler. Die vertikalen Linien stellen den 90%-Vertrauensbereich dar.

Quellen: European Value Survey 2017; World Value Survey 2006, 2013. Darstellung: ifo Institut.



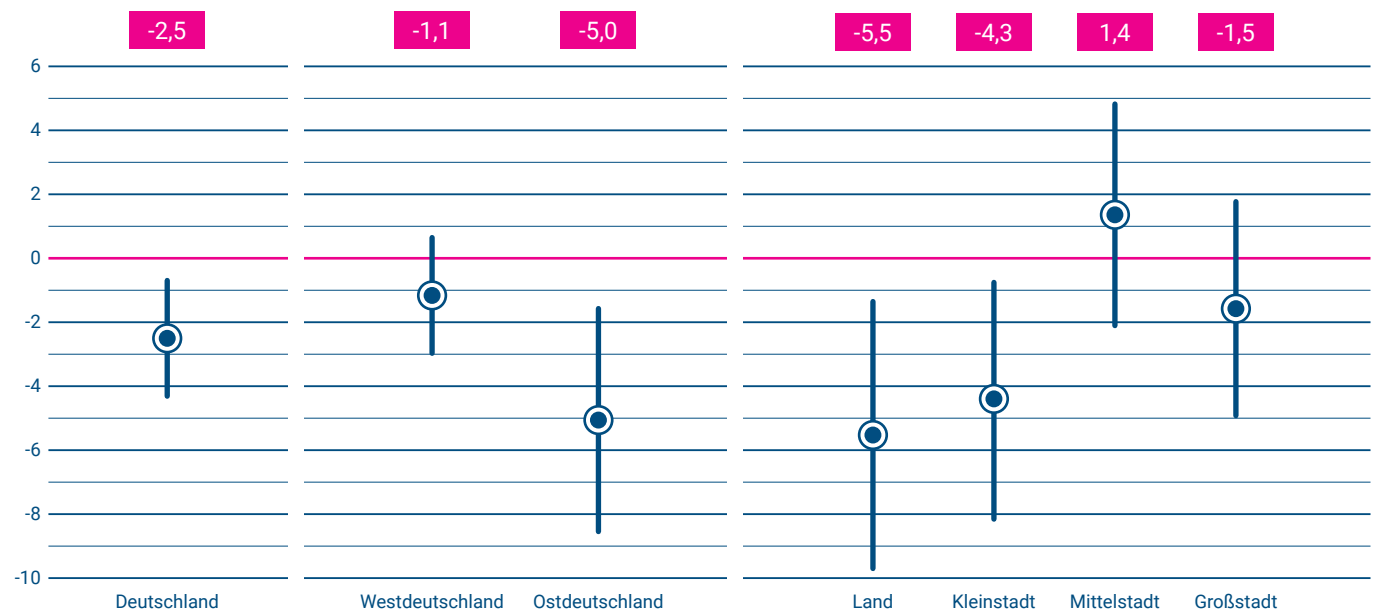
### 3.4 Populismus

Eine aktuelle und bisher kontrovers diskutierte Frage ist, ob (kommunale) Identitätsprägungen mit einer stärkeren oder geringeren Neigung zum Populismus einhergehen. Populistische Parteien verwenden regelmäßig eine „Anti-Establishment-Rhetorik“, postulieren einfache Lösungen für komplexe Fragestellungen, beanspruchen hierbei für das ganze Volk zu sprechen und wenden sich insbesondere gegen ethnische oder ökonomische Minderheiten. Unklar ist, wie kommunale Identität insbesondere auf den Umgang mit Minderheiten wirken könnte. Einerseits könnte eine starke kommunale Identität ausgrenzend wirken, wenn etwa „zu eng“ geknüpfte lokale Nachbarschaften Minderheiten nicht akzeptieren und

populistische Einstellungen damit kanalisieren. Allerdings ist auch ein umgekehrter Zusammenhang denkbar. Identifizieren sich die Bürger stärker mit ihrem Wohnort und sind stolz auf die bestehenden sozialen Interaktionen (siehe unten Abschnitt 3.6), könnte die Solidarität untereinander stärker ausgeprägt sein. Dies könnte dann populistischen Strömungen eher entgegenwirken (für eine ausführliche Diskussion siehe Rösel und Samartzidis 2018, Satyanath et al. 2018). Unsere Ergebnisse stehen eher im Einklang mit letzterer Theorie. Abb. 9 zeigt, dass bei kommunaler Identität die Wahrscheinlichkeit der Wahl einer rechts- oder linkspopulistischen Partei um rund 2,5 Prozentpunkte zurückgeht.<sup>10</sup> Diesen Zusammenhang sehen wir insbesondere in Ostdeutschland sowie in ländlichen Regionen.

**Abb. 9 | Ostdeutsche mit kommunaler Identität neigen weniger zum Populismus**

Effekt kommunaler Identität auf den Populismus (%-Punkte)



**Anmerkungen:** Die Abbildung zeigt den marginalen Effekt kommunaler Identität auf die Wahrscheinlichkeit eine populistische Partei zu wählen (Mittelwert: 14,6 %). Wir schätzen ein Probit-Modell und verwenden gepoolte Daten der Jahre 2006, 2013 und 2017. Die abhängige Variable ist eine populistische Einstellung. Als Populismus definieren wir, wenn Personen angeben, dass sie eine links- (PDS, Die Linke) bzw. rechtspopulistische Partei (Republikaner, NPD, DVU, AfD) wählen würden (WVS) oder eine dieser Parteien sie am meisten anspricht (EVS). In allen Schätzungen kontrollieren wir für das Geschlecht, das Alter, den Familienstand, die Gemeindegröße, Ostdeutschland sowie die Erhebungswelle. Wir schätzen robuste Standardfehler. Die vertikalen Linien stellen den 90 %-Vertrauensbereich dar.

Quellen: European Value Survey 2017; World Value Survey 2006, 2013. Darstellung: ifo Institut.

<sup>10</sup> Als populistische Parteien definieren wir PDS bzw. Die Linke, Republikaner, NPD, DVU sowie die AfD (siehe hierzu Friehe et al. 2019).

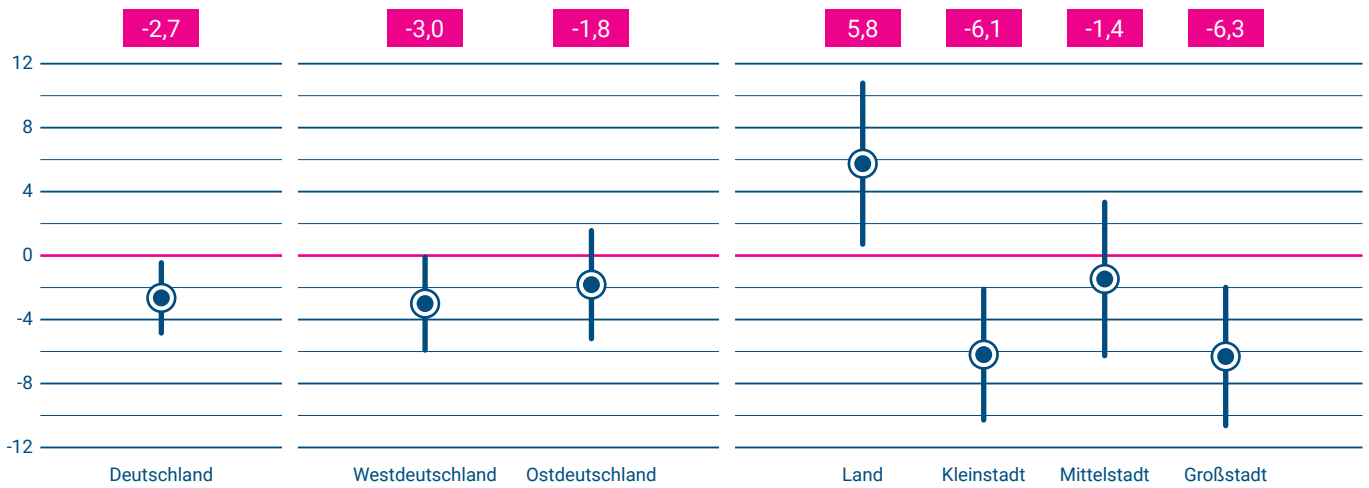
### 3.5 Ablehnung von Diversität

Mit Rechtspopulismus, geht oftmals auch die Ablehnung von modernen Lebensformen bzw. einer pluralen Gesellschaft einher. Wir haben bereits gezeigt, dass kommunale Identität mit einer niedrigeren Neigung zu populistischen Parteien verbunden ist. Im Folgenden untersuchen wir, ob dies auch für die Ablehnung bzw. Zustimmung zu einer pluralen Gesellschaft gilt. Abb. 10 stellt die Effekte kommunaler Identität auf die Ablehnung eines Angehörigen einer Minderheit als Nachbarn dar (eine genaue Definition bietet der Anhang). Im Durchschnitt

finden wir, dass die Ablehnung von Diversität bei kommunaler Identität um 2,7 Prozentpunkte zurückgeht. In Klein- und Großstädten, etwas schwächer auch in Mittelstädten, zeigen Bürger mit kommunaler Identität eine signifikant höhere Aufgeschlossenheit (bzw. niedrigere Ablehnung) gegenüber einem Nachbarn aus einer gesellschaftlichen Minderheit. Auf dem Land finden wir diesen Effekt nicht. Hier weist der Schätzwert auf eine höhere Ablehnung von Diversität bei kommunaler Identität hin, jedoch reicht das 90%-Vertrauensbereich nahe an die Nulllinie heran. Die Effekte auf dem Land sind damit vergleichsweise unsicher und bedürfen weiterer Forschung.

**Abb. 10 | Städte mit kommunaler Identität sind aufgeschlossener gegenüber Diversität**

Effekt kommunaler Identität auf die Ablehnung von Diversität (%-Punkte)



**Anmerkungen:** Die Abbildung zeigt den marginalen Effekt kommunaler Identität auf die Wahrscheinlichkeit, Diversität abzulehnen (Mittelwert: 32,1 %). Wir schätzen ein Probit-Modell und verwenden gepoolte Daten der Jahre 2006, 2013 und 2017. Die abhängige Variable ist die Ablehnung von Diversität, die sich darin ausdrückt, dass der Befragte keine Menschen anderer Hautfarbe, Ausländer/Gastarbeiter, Muslime, Sinti und Roma, Menschen anderer Religion sowie Menschen, die eine andere Sprache sprechen (jeweils Formulierung des Originalfragebogens von EVS bzw. WVS) als Nachbarn akzeptieren würde. In allen Schätzungen kontrollieren wir für das Geschlecht, das Alter, den Familienstand, die Gemeindegröße, Ostdeutschland sowie die Erhebungswelle. Wir schätzen robuste Standardfehler. Die vertikalen Linien stellen den 90 %-Vertrauensbereich dar.

Quellen: European Value Survey 2017; World Value Survey 2006, 2013. Darstellung: ifo Institut.

### 3.6 Mitgliedschaft in sozialen Vereinen

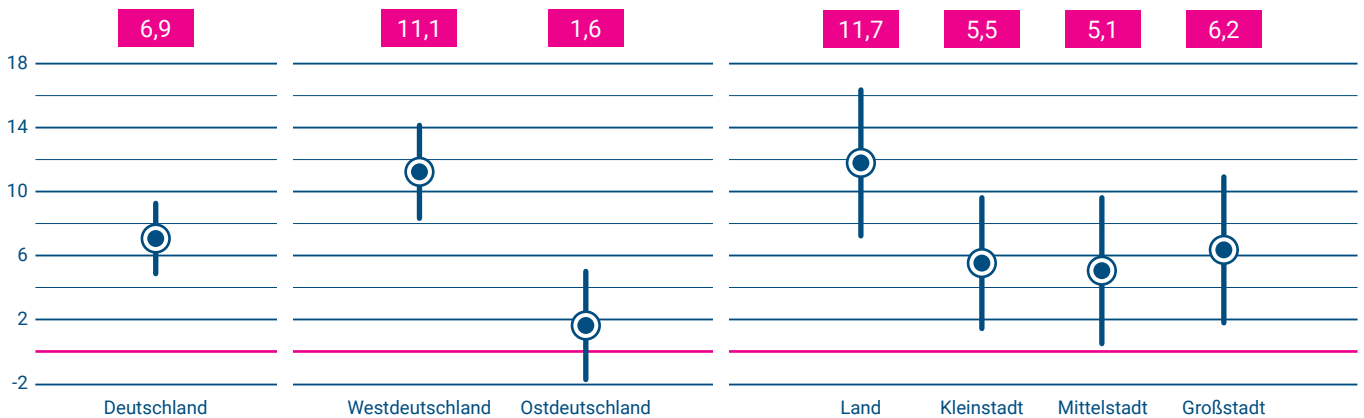
Neben politischen Einstellungen dürfte kommunale Identität vor allem einen Einfluss auf die aktive Teilnahme am sozialen Geschehen vor Ort haben. Bürger, die sich mit ihrem Wohnort identifizieren, sind stärker in soziale Netzwerke wie Vereine oder Initiativen eingebunden. Wichtige Beispiele mit enger Verbindung zu kommunaler Identität sind Vereine zur Traditionspflege oder die örtliche freiwillige Feuerwehr.

Unsere Ergebnisse stützen diese These. Abb. 11 zeigt einen starken positiven Zusammenhang zwischen kommunaler Identität und der Mitgliedschaft in sozialen Vereinen. Über alle Gemeindegrößen hinweg, vor allem aber auf dem Land, steigt bei kommunaler Identität die Wahrscheinlichkeit eines

Engagements in sozialen Vereinen wie etwa Sport- oder Freizeitverbänden, Vereinen für Kunst, Musik oder Kulturelles oder auch das Engagement innerhalb von Kirchen oder anderen religiöse Organisationen. Die einzige Ausnahme hierbei bildet Ostdeutschland. Hier finden wir ebenfalls einen positiven Zusammenhang, der jedoch nicht auf dem 10%-Niveau statistisch signifikant ist. Dieser Befund weist auf die besondere Problematik des niedrigeren ehrenamtlichen Engagements in Ostdeutschland hin (Weßels und Klingemann 2016). Kommunale Identität kann in Ostdeutschland möglicherweise schon deshalb nicht als Stimulus für Aktivitäten in sozialen Vereinen wirken, weil es oftmals an dem entsprechenden Angebot vor Ort (insbesondere aktive Kirchengemeinden) fehlt.

**Abb. 11 | Bürger mit kommunaler Identität sind häufiger Vereinsmitglieder**

Effekt kommunaler Identität auf die Mitgliedschaft in sozialen Vereinen (%-Punkte)



**Anmerkungen:** Die Abbildung zeigt den marginalen Effekt kommunaler Identität auf die Wahrscheinlichkeit Mitglied in einem sozialen Verein zu sein (Mittelwert: 44,5 %). Wir schätzen ein Probit-Modell und verwenden gepoolte Daten der Jahre 2006, 2013 und 2017. Die abhängige Variable die Mitgliedschaft in einem sozialen Verein. Unter sozialen Vereinen verstehen wir die Kirche oder religiöse Organisationen, Sport- oder Freizeitverbände sowie Vereine für Kunst, Musik oder Kulturelles. In allen Schätzungen kontrollieren wir für das Geschlecht, das Alter, den Familienstand, die Gemeindegröße, Ostdeutschland sowie die Erhebungswelle. Wir schätzen robuste Standardfehler. Die vertikalen Linien stellen den 90 %-Vertrauensbereich dar.

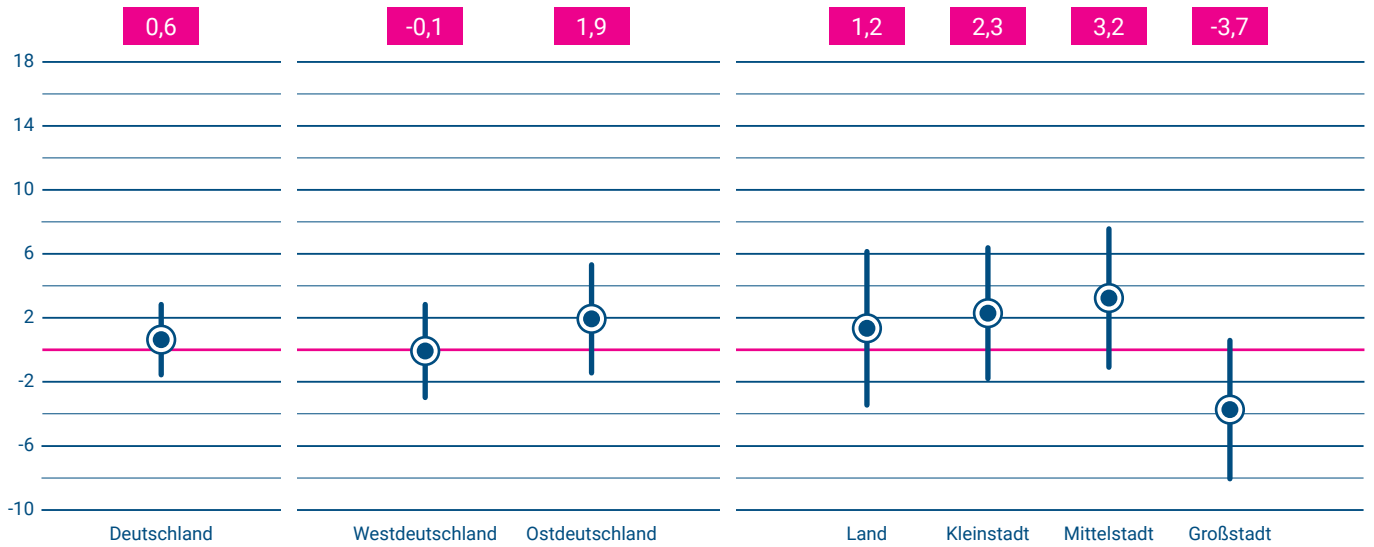
Quellen: European Value Survey 2017; World Value Survey 2006, 2013. Darstellung: ifo Institut.

Bisher haben wir ausgeklammert, dass auch Identität auf anderen Ebenen Wirkung auf soziale und politische Einstellungen und Aktivitäten haben könnten. Für lokales Engagement vor Ort dürfte es jedoch gerade auf die lokale Verbundenheit ankommen, und nicht etwa auf die Verbundenheit mit der Nation. Abb. 12 bestätigt diese Überlegung. Während wir starke und signifikante Zusammenhänge zwischen kommunaler Identität und der Wahrscheinlichkeit einer Vereinsmitgliedschaft beobachtet haben (siehe nochmals Abb.

11), sind Befragte mit nationaler Identität nicht signifikant häufiger Mitglieder von sozialen Vereinen (Abb. 12). Weder für Gesamt-, noch getrennt für Ost- oder Westdeutschland oder eine bestimmte Gemeindegröße finden wir Effekte, die auf dem 10 %-Niveau signifikant von null verschieden sind. Nationale Identität spielt keine Rolle für die Wahrscheinlichkeit einer Vereinsmitgliedschaft – hier kommt es vor allem auf die kommunale Identität an.

Abb. 12 | Nationaler Identität spielt keine Rolle für Vereinsmitgliedschaften

Effekt nationaler Identität auf die Mitgliedschaft in sozialen Vereinen (%-Punkte)



**Anmerkungen:** Die Abbildung zeigt den marginalen Effekt nationaler Identität auf die Wahrscheinlichkeit Mitglied in einem sozialen Verein zu sein (Mittelwert: 44,5%). Wir schätzen ein Probit-Modell und verwenden gepoolte Daten der Jahre 2006, 2013 und 2017. Die abhängige Variable die Mitgliedschaft in einem sozialen Verein. Unter sozialen Vereinen verstehen wir die Kirche oder religiöse Organisationen, Sport- oder Freizeitverbände sowie Vereine für Kunst, Musik oder Kulturelles. In allen Schätzungen kontrollieren wir für das Geschlecht, das Alter, den Familienstand, die Gemeindegröße, Ostdeutschland sowie die Erhebungswelle. Wir schätzen robuste Standardfehler. Die vertikalen Linien stellen den 90 %-Vertrauensbereich dar.

Quellen: European Value Survey 2017; World Value Survey 2006, 2013. Darstellung: ifo Institut.

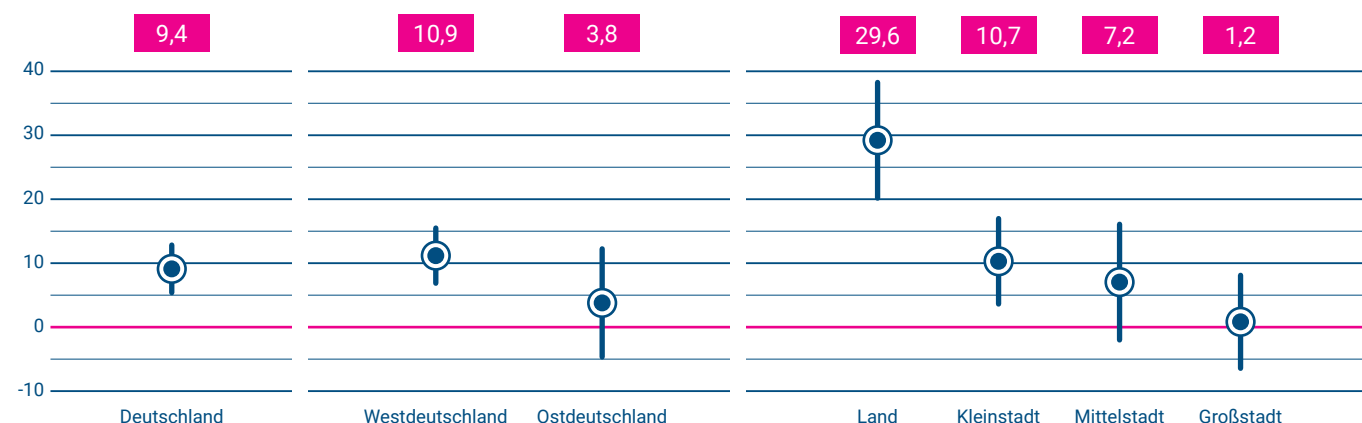
### 3.7 Ehrenamtliche Tätigkeit

Schließlich betrachten wir die Bereitschaft der Befragten zu ehrenamtlichen Tätigkeiten. Eine Identifikation mit dem eigenen Ort dürfte sich nicht nur in der bloßen Mitgliedschaft in lokalen Vereinen erschöpfen, sondern sich auch in einem aktiven Handeln für die örtliche Gemeinschaft widerspiegeln – ob in Form von Nachbarschaftshilfe, der ehrenamtlichen Reparatur der Kirchturmuhr oder Friedhofsmauer oder der Organisation lokaler Feste und Aktivitäten. Bürger, die sich mit der eigenen Gemeinde, ihren Gebäuden und ihren Einwohnern verbunden fühlen, sorgen sich um den Erhalt der sozialen und institutionellen Strukturen. Wir würden deshalb erwarten, dass dann auch die Bereitschaft zum freiwilligen Engagement für den eigenen Ort bei Befragten mit kommunaler Identität zunimmt.

Im EVS 2017 werden die Teilnehmer nach ihrem ehrenamtlichen Engagement innerhalb der letzten sechs Monate befragt. In Abb. 13 testen wir, inwieweit ein solches Engagement im Zusammenhang mit der kommunalen Identität der Befragten steht. Die Ergebnisse zeigen für Gesamtdeutschland eine starke positive Korrelation. Besonders groß ist der Effekt auf dem Land. Die Wahrscheinlichkeit für ehrenamtliches Engagement ist bei Befragten mit kommunaler Identität um fast 30 Prozentpunkte höher als bei Befragten ohne kommunale Identität. Der Effekt nimmt mit zunehmender Stadtgröße jedoch spürbar ab. In Großstädten messen wir zwar noch einen geringen positiven Effekt, dieser ist jedoch statistisch nicht belastbar. Auch für Ostdeutschland finden wir, ähnlich wie bereits bei Vereinsmitgliedschaften, keinen statistisch signifikanten Unterschied zwischen Bürgern mit und ohne kommunale Identität. Dies weist erneut auf die spezifischen Besonderheiten der Ehrenamtskultur in Ostdeutschland hin.

**Abb. 13 | Landbevölkerung mit kommunaler Identität engagiert sich ehrenamtlich**

Effekt kommunaler Identität auf die ehrenamtliche Tätigkeit (%-Punkte)



**Anmerkungen:** Die Abbildung zeigt den marginalen Effekt kommunaler Identität auf die Wahrscheinlichkeit ehrenamtlich tätig zu sein (Mittelwert: 30,3 %). Wir schätzen ein Probit-Modell und verwenden Daten für 2017. Die abhängige Variable die ehrenamtliche Tätigkeit. In allen Schätzungen kontrollieren wir für das Geschlecht, das Alter, den Familienstand, die Gemeindegröße sowie Ostdeutschland. Wir schätzen robuste Standardfehler. Die vertikalen Linien stellen den 90 %-Vertrauensbereich dar.

Quellen: European Value Survey 2017. Darstellung: ifo Institut.

### 3.8 Kommunalpolitisches Engagement

In den von uns verwendeten Datensätzen wird das politische Engagement in kommunalen Gremien nicht erfasst. Eine Reihe von bereits existierenden Studien deutet jedoch darauf hin, dass der kommunalen Identität eine wichtige Bedeutung für kommunalpolitisches Engagement zukommt. Rösel (2017) weist nach, dass nach der Kreisgebietsreform in Sachsen im Jahr 2008 die Bereitschaft zur Kandidatur bei den Kreistagswahlen signifikant zurückgeht. In Abschnitt 4.2 werden wir später zeigen, dass größere Gebietsstrukturen infolge von Gebietsreformen zu einem Rückgang der kommunalen Identität führen. Der Rückgang der kommunalen Identität könnte also eine mögliche Erklärung für die rückläufige Bereitschaft zur Kandidatur bei Kommunalwahlen sein. Ergebnisse einer Umfrage von Hesse (2015) unter Kreistagsabgeordneten in Mecklenburg-Vorpommern bestätigen diese Vermutung. 63 % der Befragten gaben an, dass die Identität

des eigenen Kreises für die Ausübung des eigenen Mandates von Bedeutung ist. Außerdem wurde als Motivation für das eigene Engagement im Kreistag am häufigsten die mit kommunaler Identität verbundene „Vertretung lokaler/gemeindlicher Interessen“ genannt; erst mit deutlichem Abstand folgen fachliche Kompetenz bzw. parteipolitische Bindungen. Als für die kommunale Identität besonders prägend wurde zudem die räumliche Nähe bzw. Homogenität des Landkreises herausgestellt. Rund 80 % der befragten Kommunalpolitiker in Mecklenburg-Vorpommern sehen auch vier Jahre nach der Kreisgebietsreform noch keine eigene Identität der neu gebildeten Kreise, fast 50 % der Kreistagsabgeordneten machen zudem die Kreisgebietsreform für den Rückgang an ehrenamtlichen Engagement auf Kreisebene verantwortlich. Diese Ergebnisse weisen wie auch Abb. 13 auf die wichtige Bedeutung kommunaler Identität für ehrenamtliches Engagement im Allgemeinen bzw. kommunalpolitisches Engagement im Speziellen hin.

## 4. Einflussfaktoren auf kommunale Identität

Bereits in Kapitel 2 haben wir Unterschiede im Umfang der kommunalen Identität zwischen verschiedenen Regionen, Gemeindegrößen und Altersklassen herausgestellt. In diesem Kapitel gehen wir auf diese Unterschiede im Detail ein. Wir identifizieren Faktoren, die mit einer höheren kommunalen Identität einhergehen. Neben sozioökonomischen Größen wenden wir uns insbesondere der Frage zu, welchen Einfluss die häufig umstrittenen Veränderungen in der kommunalen Gebietsstruktur (Gebietsreformen) auf die kommunale Identität haben.

### 4.1 Sozioökonomische Faktoren

Zunächst untersuchen wir, welche sozioökonomischen Faktoren mit einer kommunalen Identität einhergehen. Zu diesem Zweck führen wir erneut eine Regressionsanalyse durch. Wir erklären diesmal jedoch die kommunale Identität eines Befragten mit einer Vielzahl von sozioökonomischen Merkmalen. Auf diese Weise können wir ein genaueres Profil der Bürger mit kommunaler Identität gewinnen.<sup>11</sup> Allerdings können wir hierbei nur die von EVS und WVS erfassten sozioökonomischen Faktoren berücksichtigen. Wichtige weitere Aspekte, zum Beispiel Mobilität durch Umzüge oder Pendeln, müssen außen vor und der weiteren Forschung vorbehalten bleiben.<sup>12</sup>

In Abb. 14 stellen wir die Ergebnisse der Regressionsanalyse dar; der innerhalb jedes Blocks ohne Vertrauensbereiche dargestellte Kreis ist die Basis- bzw. Vergleichskategorie. Die Ergebnisse lesen sich daher beispielsweise wie folgt: Ein Ostdeutscher hat eine im Durchschnitt um rund 6 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, sich mit seiner Kommune zu identifizieren, als ein Westdeutscher mit gleichem Alter, Geschlecht, Familienstatus, Einkommen und Gemeindegröße. Die vertikalen Balken geben den 90 %-Vertrauensbereich an. Der Vertrauensbereich für die Variable „Ostdeutschland“ liegt deutlich oberhalb der Nulllinie. Der Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschen ist daher statistisch signifikant auf dem 10 %-Niveau. Die Ursachen für diesen Ost-West-Unterschied können im Rahmen dieser Untersuchung nicht geklärt werden. Denkbar sind aber beispielsweise eine unterschiedliche Sozialisation in Ost und West. So verschwand beispielsweise das Schulfach „Heimatkunde“ in der Bundesrepublik weitgehend aus dem Schul-Curriculum, während es in der DDR aus ideologischen Gründen einen zentralen Bestandteil des Lehrplans der Unterstufe bildete. Eine genauere Analyse ist jedoch der weiteren Forschung vorbehalten.

Neben dem Landesteil betrachten wir weitere sozioökonomische Variablen. In unseren Regressionsergebnissen finden wir den bereits in Kapitel 2 dokumentierten „U-förmigen“ Zusammenhang zwischen Stadtgröße und kommunaler Identität. Kommunaler Identität ist sowohl auf dem Land bzw. Kleinstädten als auch in den Großstädten am stärksten ausgeprägt. Mittelstädte zwischen 20 000 bis unter 100 000 Einwohnern, die hier die Basiskategorie bilden, bleiben sowohl hinter größeren als auch kleineren Orten zurück. Eine denkbare Erklärung für dieses Muster ist, dass sowohl Dörfer als auch Großstädte eine Vielzahl sehr starker Identifikationssymbole haben. Während in Dörfern die Überschaubarkeit und die engen sozialen Bindungen Identität stiften, sorgen in Großstädten eine unverkennbare Skyline, einzigartige Opernhäuser oder erfolgreiche Fußballvereine für Identifikationspunkte. In mittelgroßen Städten ist die Überschaubarkeit geringer als in Dörfern und zugleich fehlt es häufig an identitätsstiftenden „Aushängeschildern“.

Nur geringe Unterschiede zeigen sich bei Geschlecht und Familienstatus. Frauen haben im Durchschnitt eine geringfügig niedrigere kommunale Identität als Männer, verheiratete Personen eine geringfügig höhere kommunale Identität. Beide Effekte sind jedoch nicht statistisch signifikant auf dem 10 %-Niveau (vertikale Balken überlappen die Nulllinie) und insofern statistisch nur wenig belastbar. Ganz deutliche Unterschiede zeigen sich dagegen in der Altersstruktur: jüngere Menschen bis 25 haben im Durchschnitt eine um rund 7 Prozentpunkte geringere kommunale Identität als Menschen im Erwerbsalter (25 bis 64). Bei älteren Menschen über 65 ist die Wahrscheinlichkeit, sich mit der eigenen Kommune zu identifizieren, dagegen um 16 % höher – verglichen mit Bürgern im mittleren Alter (wiederum bei gleicher Stadtgröße, Geschlecht, Einkommen usw.). Dieses deutliche Altersgefälle dürfte insbesondere auch mit der höheren Mobilität insbesondere jüngerer Menschen zusammenhängen; eine stärkere Identifikation etwa mit einem neuen Studien- oder Arbeitsort dürfte naturgemäß erst langsam wachsen. Zumindest mittel- bis langfristig dürften sich mobile Menschen immer mehr einen solchen Wohnort aussuchen, mit dem sie sich am ehesten identifizieren können.

Schließlich beinhaltet unsere Regression auch Informationen zum Haushaltsnettoeinkommen nach Einkommensdezilen.<sup>13</sup> Im unteren Teil von Abb. 14 zeigen wir, inwieweit sich die kommunale Identität über die Einkommensverteilung hinweg verändert. Das Muster zeigt, dass sich Personen in der Mitte der Einkommensverteilung im Durchschnitt

<sup>11</sup> Wir schätzen wieder Probit-Modelle, da die abhängige Variable „Kommunale Identität“ als Dummy-Variablen ausschließlich die Werte 0 oder 1 annimmt. Die erklärenden Variablen sind durchweg ebenfalls Dummy-Variablen.

<sup>12</sup> Die Wirkung von Mobilität auf kommunale Identität ist a priori nicht klar und könnte auch in zeitlicher Hinsicht variieren. Einerseits muss direkt nach einem Umzug die Identifikation mit dem neuen Wohnort erst langsam neu wachsen. Andererseits bietet langfristige Mobilität die Möglichkeit, eine bestimmte Gemeinde oder Stadt zu wählen, die am ehesten mit der eigenen Vorstellung von kommunaler Identität zusammenpasst.

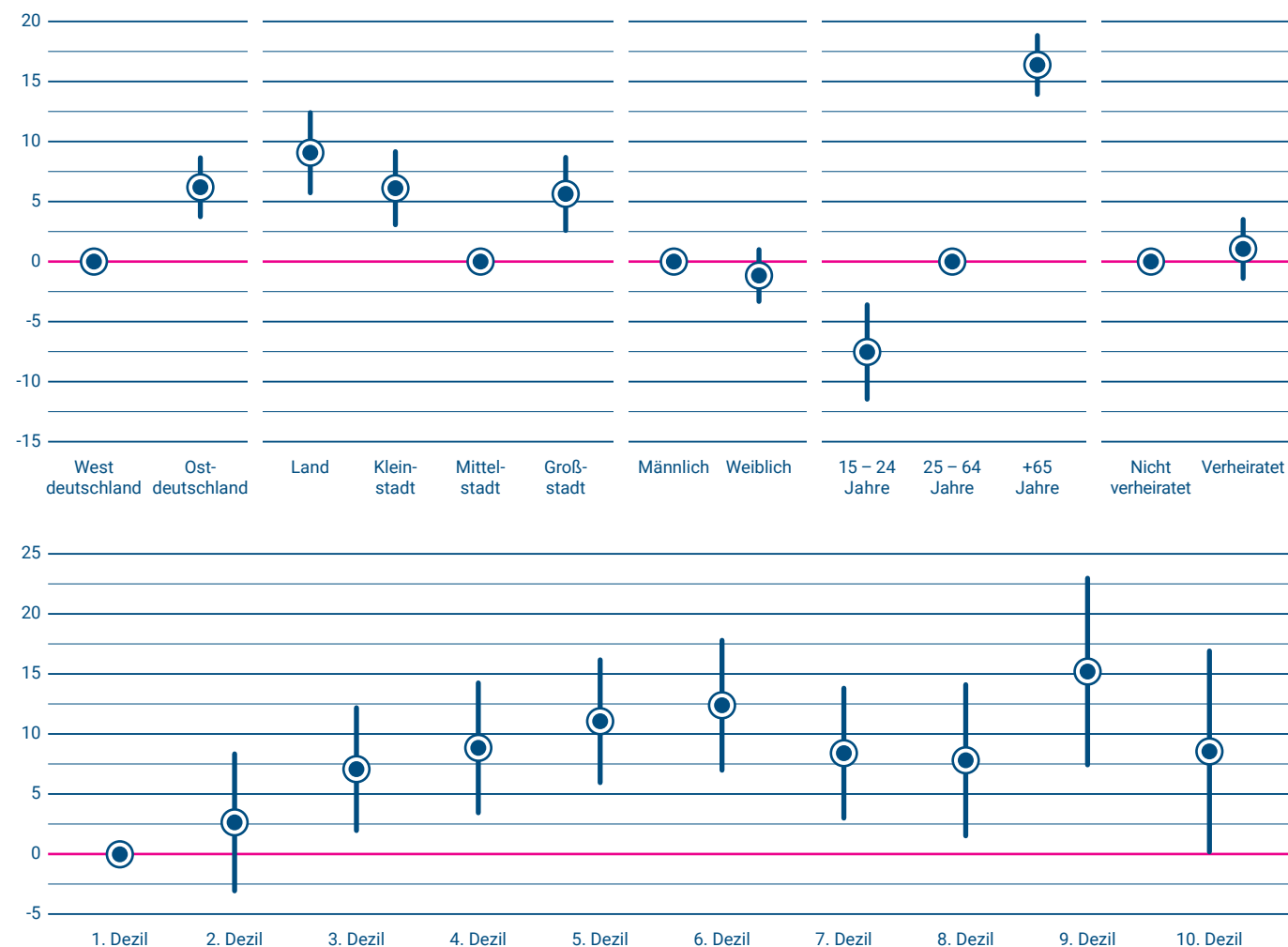
<sup>13</sup> Die 10 % niedrigsten Einkommen bilden das 1. Dezil, die nächsten 10 % der Einkommen das 2. Dezil, und so weiter. Die höchsten 10 % aller Einkommen finden sich im 10. Dezil.

besonders stark mit ihrem Ort identifizieren. Bei Befragten mit niedrigem Einkommen (untere Dezile) oder hohem Einkommen (oberste Dezile) ist die kommunale Identität

dagegen geringer ausgeprägt; das 9. Einkommensdezil bildet eine Ausnahme. Kommunale Identität ist damit insbesondere eine Sache der Mittelschicht.

**Abb. 14 | Kommunale Identität am stärksten in der Mittelschicht**

Determinanten kommunaler Identität (%-Punkte)



**Anmerkungen:** Die Abbildung zeigt die marginalen Effekte unterschiedlicher Faktoren auf die Wahrscheinlichkeit, eine kommunale Identität zu haben (Mittelwert: 39,5 %). Wir schätzen ein Probit-Modell mit gepoolten Daten der Jahre 2006, 2013 und 2017. Die abhängige Variable ist eine sehr hohe kommunale Identität. Wir kontrollieren in der Schätzung zusätzlich für die Erhebungswelle. Wir schätzen robuste Standardfehler. Die vertikalen Linien stellen den 90 %-Vertrauensbereich dar.

Quellen: European Value Survey 2017; World Value Survey 2006, 2013. Darstellung: ifo Institut.

## 4.2 Gebietsreformen

In den vergangenen Jahrzehnten wurden in vielen Bundesländern die kommunalen Gebietszuschnitte immer wieder verändert (Gebietsreformen). Motiviert durch mögliche Einspar- und Effizienzpotenziale wurden großflächig Nachbarkommunen zusammengelegt – sowohl auf der Gemeinde- wie auch auf der Kreisebene. Kritiker wenden gegen Gebietsreformen ein, dass die kommunale Identität unter (zu) großen, anonymen Strukturen leiden würde (siehe z. B. Henkel 1993). Hierzu kann eine Vielzahl von Mechanismen beitragen. Erstens wächst mit der Größe der Strukturen die

„politische Distanz“ zwischen Wählern und Entscheidern. Nach Fusionen entfallen regelmäßig eine Vielzahl ehrenamtlicher kommunalpolitischer Mandate (Rösel 2019); immer weniger Kommunalpolitiker müssen sich dann um die kaum weniger werdenden Probleme und Bürgeranliegen kümmern. In größeren Einheiten werden außerdem frühere Gemeinderäte zu Ortsteil- oder Ortschaftsräten ohne größere politische Kompetenzen herabgestuft. Es entsteht das Gefühl von „Entmachtung“, wenn kommunalpolitische Entscheidungen nicht mehr im eigenen Ort getroffen werden können. In der Schweiz scheitern insbesondere aus dieser Sorge heraus regelmäßig Volksentscheide zu

## 24 STÄRKUNG KOMMUNALER IDENTITÄT

Gemeindefusionen (Strebel 2019). Mit dem historischen Namen, Wappen, Amtssitz der Gemeinde und früher auch Kfz-Kennzeichen entfallen zudem nach Fusionen wichtige Anknüpfungspunkte für kommunale Identität nach Gebietsreformen.

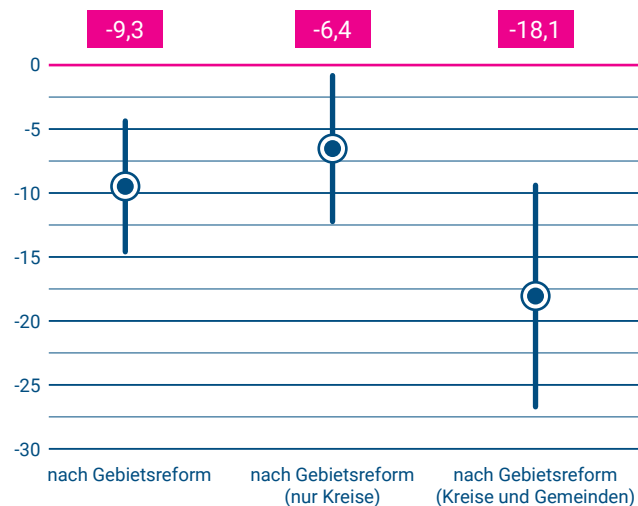
Wir untersuchen im Folgenden, ob und inwieweit Gebietsreformen zu einer Veränderung der kommunalen Identität führen. Aufgrund der Panelstruktur unserer Daten und der nur in einigen Bundesländern realisierten Gebietsreformen erlaubt unsere Analyse dabei eine kausale Interpretation.<sup>14</sup> Wir vergleichen Bundesländer, die Gebietsreformen durchgeführt haben, mit Bundesländern, die keine Gebietsreformen durchgeführt haben. Dabei berücksichtigen wir Unterschiede, die bereits vor den Reformen bestanden haben (für Details zur Methodik siehe Blesse und Rösel 2017). Wir schätzen erneut das oben in Abschnitt 4.1 eingeführte Regressionsmodell, berücksichtigen aber neben

sozioökonomischen Faktoren auch mögliche Effekte von Gebietsreformen. Landkreise wurden flächendeckend nur in Sachsen-Anhalt (2007), Sachsen (2008) und Mecklenburg-Vorpommern (2011) fusioniert. In Sachsen-Anhalt wurden außerdem 2010/2011 Gemeinden großflächig fusioniert, in allen anderen Ländern dagegen höchstens punktuell. Wir prüfen, ob sich in Bundesländern mit Gebietsreformen die kommunale Identität anders entwickelt hat als in den anderen Bundesländern, wobei für alle oben genannten sozioökonomischen Unterschiede kontrolliert wird.

Unsere Ergebnisse zeigen einen deutlichen Rückgang der kommunalen Identität, wo Landkreise und Gemeinden zu größeren Einheiten fusioniert wurden (Abb. 15). Nach Gebietsreformen sank die Wahrscheinlichkeit, sich mit seiner Kommune zu identifizieren, um fast 10 Prozentpunkte – immer verglichen zur Veränderung der kommunalen Identität in Bundesländern ohne Gebietsreform.

### Abb. 15 | Kommunale Identität leidet durch Gebietsreformen

Effekt von Gebietsreformen auf die kommunale Identität (%-Punkte)



**Anmerkungen:** Die Abbildung zeigt den marginalen Effekt nach Gebietsreformen auf die Wahrscheinlichkeit, eine kommunale Identität zu haben (Mittelwert: 39,5 %). Wir schätzen ein Probit-Modell („Differenzen-von-Differenzen“-Spezifikation) mit gepoolten Daten der Jahre 2006, 2013 und 2017. Die abhängige Variable ist eine sehr hohe kommunale Identität. In allen Schätzungen kontrollieren wir für das Geschlecht, das Alter, den Familienstand, die Gemeindegröße sowie Ostdeutschland. Wir schätzen robuste Standardfehler. Die vertikalen Linien stellen den 90 %-Vertrauensbereich dar.

Quellen: European Value Survey 2017; World Value Survey 2006, 2013. Darstellung: ifo Institut.

Erwartungsgemäß wirken sich Fusionen auf der Gemeindeebene, die das unmittelbare persönliche Lebensumfeld bildet, nochmals deutlich gravierender aus als Fusionen von Landkreisen. Wir beobachten einen signifikanten Rückgang der kommunalen Identität mit Fusionen auf der Kreisebene (-6 %), aber einen nochmals stärkeren Rückgang bei gleichzeitigen Landkreis- und Gemeindefusionen (-18 %). Diese Ergebnisse liefern einen deutlichen Hinweis, dass die kommunale Identität durch Gebietsreformen leidet. Angesichts

der von uns dokumentierten Zusammenhänge zwischen kommunaler Identität und sozialen Aktivitäten bzw. politischen Einstellungen ist insofern zu befürchten, dass Gebietsreformen einen negativen Einfluss auf ehrenamtliches Engagement und politische Stabilität haben. Eine Vielzahl von Studien weist auch einen Rückgang der Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen nach Gebietsreformen nach (z. B. Lapointe et al. 2018, Bhatti und Hansen 2019; für Überblickstudien siehe auch Blesse und Rösel 2017, McDonnell 2019).

<sup>14</sup> Wir schätzen ein *Differences-in-differences*-Modell. Dazu nehmen wir eine Dummy-Variable für alle Bundesländer mit Gebietsreformen (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt), eine Dummy-Variable für die Zeit nach den Gebietsreformen (2011, 2008, bzw. 2007) sowie deren Interaktion auf. Die Interaktionsvariable misst den kausalen Effekt von Gebietsreformen.



# 5. Maßnahmen zur Stärkung kommunaler Identität

In Kapitel 3 haben wir eine enge Verbindung zwischen kommunaler Identität und dem sozialen und politischen Engagement vor Ort aufgezeigt. Zur weiteren Festigung des Ehrenamtes sowie demokratischer Einstellungen liegt es daher nahe, die kommunale Identität weiter zu stärken. In diesem Kapitel diskutieren wir mögliche Maßnahmen.

## 5.1 Alternativen zu Gebietsreformen

Gebietsreformen haben einen negativen Einfluss auf die kommunale Identität (siehe Abschnitt 4.2). Vor diesem Hintergrund gewinnen mögliche Alternativen an Attraktivität, die Effizienzgewinne in der kommunalen Verwaltung unter Schonung der kommunalen Identität ermöglichen. Als alternatives Instrument zu Gebietsreformen wird zumeist interkommunale Zusammenarbeit genannt. Die freiwillige und punktuelle Kooperation von Kommunen auf bestimmten Gebieten, z. B. bei der Feuerwehr oder einem gemeinsamen Standesamt, erlaubt die Nutzung möglicher Größenvorteile, erhält aber zugleich die Eigenständigkeit und damit Identität der beteiligten Kreise und Gemeinden.

Auch Kooperationen sind mit Blick auf Identitätsfragen allerdings nicht gänzlich unumstritten. Bergholz und Bischoff (2019) zeigen, dass sich insbesondere solche Bürger gegen interkommunale Zusammenarbeit wenden, die ihrer eigenen Kommunalverwaltung sehr stark vertrauen und ein starkes Heimatgefühl bzw. eine hohe kommunale Identität besitzen. Auch bei Kooperationen wird die Aufgabe von Autonomie und Selbstständigkeit befürchtet, wenn auch in ungleich geringerem Ausmaß als bei Fusionen. Vor dem Hintergrund dieser Vorbehalte bereits gegenüber einer freiwilligen Aufgabenverlagerung dürften unfreiwillige Verlagerungen von Aufgaben im Rahmen von „Funktionalreformen“, zum Beispiel die Verschiebung kommunaler Aufgaben von Gemeinden an die Landkreise, erst recht auf Widerstand in der Bevölkerung stoßen. Verbleiben nach Aufgabenverlagerungen die Kommunen zwar formal als selbstständige Einheiten, sind aufgrund des Aufgabenentzugs jedoch lediglich bloße „Hüllen“ ohne größere Entscheidungsbefugnis, droht ebenfalls die kommunale Identität beschädigt zu werden. Im Ergebnis ist die Zentralisierung von Entscheidungen und Aufgaben stets mit dem Risiko behaftet, als Verlust von Eigenständigkeit und als Aufgabe kommunaler Identität gedeutet zu werden. Die in diesem Sinne schonendste Möglichkeit hierfür bleiben insofern freiwillige Kooperationen zwischen Kommunen.

## 5.2 Erhöhung kommunalpolitischer Verantwortung und Handlungsspielräume

Auf der kommunalen Ebene wird vielerorts eine zunehmende Einengung der eigenen finanzpolitischen Spielräume wahrgenommen. Als wesentlicher Grund hierfür werden regelmäßig Aufgabenübertragungen durch Bund und Länder an die Kommunen, insbesondere im Sozialbereich, genannt. Im Falle einer finanziellen Schieflage geraten oftmals vor allem freiwillige Aufgaben der Kommunen, etwa in den Bereichen Kultur, Infrastruktur, Stadtentwicklung oder sozialer Zusammenhalt, unter Druck. Dies sind jedoch ausgerechnet die Schlüsselfelder, in denen sich kommunale Identität in politische Entscheidungen und Lösungen übersetzt. Kommunale Identität definiert sich auch und gerade über lokale Besonderheiten und individuelle Lösungen vor Ort, die sich von der Masse anderer Kommunen abheben. Zur Sicherung der Möglichkeiten zum eigenständigen Handeln kann neben einer hinreichenden Finanzausstattung von Gemeinden und Gemeindeverbänden im Rahmen der kommunalen Finanzausgleichssysteme auch eine Stärkung der Einnahmeautonomie der Kommunen beitragen. Hierzu gehört, dass die Kommunen über ihr Hebesatzrecht bei Grund- und Gewerbesteuer über fiskalische Spielräume verfügen können. Wenn die bisherige Einnahmeautonomie als noch zu gering eingeschätzt wird, wäre auch denkbar, den Kommunen ein Hebesatzrecht im Bereich ihres Anteils an der Einkommensteuer einzuräumen. Ausgabeseitig können Experimentierklauseln, die in gewissen Bandweiten Abweichungen von bundes- und landespolitischen Standards erlauben, neue Freiräume und individuelle Lösungen vor Ort ermöglichen.

Auch eine geeignete Kommunalstruktur kann zu einer Stärkung der Handlungsspielräume vor Ort beitragen. Hierfür kommen zum Beispiel Ortsvorsteher bzw. Ortschafts- oder Ortsteilräte in großen Einheitsgemeinden in Frage. Diese verfügen in den meisten Bundesländern bisher nur über ein sehr geringes Budget und haben lediglich eine beratende Funktion gegenüber dem Gemeinderat. Eine gesetzliche Aufwertung der Ortschaftsvertretungen, zum Beispiel durch größere Budgets oder zusätzliche Kompetenzen, würde Entscheidungen wieder dezentralisieren bzw. „zurück ins Dorf“ bringen. Verbandsgemeindemodelle, wie sie in Rheinland-Pfalz oder Sachsen-Anhalt existieren, erlauben sogar eine Rückumwandlung von Ortsteilen in Gemeinden mit eigenem Gemeinderat und Bürgermeister, ohne jedoch die gemeinsame Verwaltung aufzugeben. Studien zeigen, dass sowohl die Wahlbeteiligung als auch

die Effizienz der Gemeindeverwaltung in Verbandsgemeinden höher ist als in Einheitsgemeinden (Michelsen et al. 2014, Haug 2013, Bönisch und Haug 2018). Dezentrale bzw. föderale Gemeindemodelle wie Verbandsgemeinden, aber auch Ämter bzw. Verwaltungsgemeinschaften, erlauben ein Fortführen lokaler Traditionen und Symbole, wie dem Gemeindefarben, dem Wappen, lokaler Einrichtungen usw. und sind daher eine denkbare Möglichkeit zur Stärkung kommunaler Identität.

Auch eine stärker ordnungspolitisch orientierte Verbindung von lokalen Entscheidungen und die Übernahme von Verantwortung für mögliche Folgen kann zu einer Aufwertung von Kommunalpolitik beitragen. Kommunale Identität ist dann gefährdet, wenn Gemeinden und Ortschaften für Fehlentscheidungen außerhalb des eigenen Einflussbereiches haftbar gemacht werden sollen. Vor diesem Hintergrund sind Zwangsfusionen mit überschuldeten Nachbargemeinden oder auch kommunale Entschuldungsfonds tendenziell kritisch zu bewerten. Eine durch Fusion erzwungene Schuldenumverteilung durch eine andere Gemeinde kann bei einer hohen Identifikation mit dem eigenen Ort zu einer Spaltung zwischen den fusionierten Gemeinden und starken Spannungen führen. Stattdessen sollte eine stärkere kommunale Eigenverantwortlichkeit, unterstützt durch eine unabhängig agierende und durchsetzungsfähige Kommunalaufsicht, gefördert werden.

### 5.3 Möglichkeiten von neuen demokratischen Teilhabeformen

Kommunale Identität braucht schließlich auch institutionelle Voraussetzungen, um sich in politisches Engagement zu übersetzen. Die Bürger fragen zunehmend neue Möglichkeiten zur Teilhabe auf kommunaler Ebene nach. Aufgrund der stark gesunkenen Zahl kommunalpolitischer Mandate (Rösel 2019) und des gesellschaftlichen Wandels verlieren „klassische“ Teilhabemöglichkeiten wie die Bewerbung um einen Sitz im Gemeinderat oder Kreistag zunehmend an Attraktivität. Allerdings geben 58 % aller Teilnehmer einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Forsa im Jahr 2015

an, größeren Einfluss auf die Lokalpolitik nehmen zu wollen, insbesondere bei Verkehrsplanung und Bauprojekten.<sup>15</sup> Immer häufiger spielen daher Formate für eine punktuelle Beteiligung bei einzelnen Projekten und Vorhaben eine Rolle. Eine zunehmende Bedeutung kommt hierbei direkt-demokratischen Instrumenten zu. Die Hürden für direkte Demokratie auf kommunaler Ebene wurden in nahezu allen Bundesländern abgesenkt, die Zahl der Bürgerbegehren, Referenden und Bürgerentscheide auf lokaler Ebene ist seit dem Jahr 2000 bundesweit entsprechend leicht gestiegen (Mehr Demokratie e. V. 2018).

Zu diesen formalisierten Möglichkeiten der Teilhabe treten schon seit etlichen Jahren informelle Beteiligungsformen, insbesondere in digitalen Formaten (E-Partizipation bzw. E-Demokratie). Viele Kommunen, insbesondere größere Städte, befragen inzwischen regelmäßig über ihre Webseiten ihre Bürger zu aktuellen politischen Vorhaben oder ermöglichen das Einbringen von finanzpolitischen Vorschlägen über „Bürgerhaushalte“. Insbesondere im kommunalen Bereich, vor allem in kleineren Gemeinden, dominieren allerdings unverändert „konventionelle“ Beteiligungsformen, verbunden mit dem Wunsch nach menschlicher Begegnung. Diese direkten sozialen Interaktionen bilden einen wesentlichen Baustein kommunaler Identität. Digitale Beteiligungsformate, deren Vorteil insbesondere in der Auflösung von Ort und Zeit besteht, bewegen sich insofern in einem gewissen Spannungsverhältnis mit realen sozialen Netzwerken. Wenn sie jedoch die durch Begegnung und lokale Spezifika definierte Einzigartigkeit von Orten erhalten und gleichzeitig eine Chance für eine schnelle und nachhaltige Vernetzung bieten, können digitale Teilhabeformate zusätzliche Interaktion und Teilhabe schaffen und die kommunale Identität weiter stärken. Digitale „Freiwilligenbörsen“ sind hierfür ein Beispiel. Material, das über digitale Informationskanäle bereitgestellt wird, kann außerdem den lokalen „Offline-Diskurs“ unterstützen. Schließlich können Abstimmungstools über digitale Plattformen die Entscheidungsfindung im Vorfeld von Gemeinderatssitzungen oder Gemeindeversammlungen unterstützen und ein repräsentativeres Bild der Meinungsvielfalt in der Kommune zeichnen als dies häufig im durch „Profibürger“ geprägten Diskurs möglich ist.

<sup>15</sup> Kommunal.de, „Deutsche wollen mehr Einfluss in ihrer Stadt“, 26.05.2015, <https://kommunal.de/deutsche-wollen-mehr-einfluss-ihrer-stadt>.

## 6. Fazit

In dieser Studie haben wir gezeigt, dass sich etwa vier von zehn Bürgern in Deutschland stark mit ihrer örtlichen Gemeinde identifizieren, dass sozioökonomische und institutionelle Faktoren auf diese Verbundenheit einen Einfluss haben und dass kommunale Identität beim sozialen Engagement vor Ort sowie bei politischen Einstellungen eine wichtige Rolle spielt. Bürger, die sich mit ihrem Wohnort verbunden fühlen, gehen im Durchschnitt häufiger zur Kommunalwahl, interessieren sich mehr für Politik, wählen seltener populistische Parteien und engagieren sich häufiger in sozialen Vereinen und im Ehrenamt vor Ort.

In der politischen Debatte werden diese wichtigen Aspekte der Verbundenheit bzw. Verwurzelung in der örtlichen Gemeinschaft bisher weitgehend ausgeblendet. Die Diskussion um Identitätsfragen verengt sich gegenwärtig vor allem auf Fragen der nationalen Identität. Dabei fühlen sich etwa genauso viele Bürger mit ihrem Wohnort wie mit Deutschland als Nationalstaat verbunden. Die kommunale Identität ist den Deutschen also mindestens genauso wichtig wie ihre nationale Identität. Wir haben gezeigt, dass – anders als die

nationale Identität – kommunale Identität aber mit einem stärkeren sozialen Engagement vor Ort und einem höheren Maß von Toleranz einhergeht. Dies ist in der polarisierten Diskussion um Globalisierung, Nationalstaatlichkeit und Identität ein allzu häufig übersehener Aspekt.

Auch die aktuelle Diskussion um den Begriff der „Heimat“ geht häufig an der enormen Bedeutung kommunaler Identität vorbei. Kommunale Identität kann sich mit dem Gefühl von Heimat überschneiden, muss es jedoch nicht zwangsläufig. Menschen können sich durchaus mit ihrer aktuellen Wohngemeinde identifizieren, zugleich aber andere Orte (wenn überhaupt Orte) als ihre Heimat betrachten. Kommunale Identität als Verbundenheit mit dem lokalen Lebensmittelpunkt geht damit deutlich über den Begriff „Heimat“ hinaus. Diese Verbundenheit kann weiter gestärkt werden, wenn Gebietsstrukturen überschaubar bleiben, Kommunen über hinreichende finanzielle Handlungsspielräume verfügen und moderne Möglichkeiten für neue Teilhabeformen eröffnet werden.

## 7. Literaturverzeichnis

- Akerlof, G. A. und R. E. Kranton (2000), Economics and identity, *Quarterly Journal of Economics*, 115(3), 715–753.
- Anderson, B. (1991), *Imagined communities. Reflections on the origin and spread of nationalism*, Verso, London.
- Anton, C. E. und C. Lawrence (2014), Home is where the heart is: The effect of place of residence on place attachment and community participation, *Journal of Environmental Psychology*, 40, 451–461.
- Bergholz, C. und I. Bischoff (2019), Citizens' support for intermunicipal cooperation: Evidence from a survey in the German state of Hesse, *Applied Economics*, 51(12), 1268–1283.
- Bhatti, Y. und K. M. Hansen (2019), Voter turnout and municipal amalgamations-evidence from Denmark, *Local Government Studies*, im Erscheinen.
- Blesse, S. und F. Rösel (2017), Was bringen kommunale Gebietsreformen?, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 18(4), 307–324.
- Bönisch, P. und P. Haug (2018), The efficiency of local public-service production: The effect of political institutions, *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 74(2), 260–291.
- Bühlmann, M. (2010), Kommunale Identität, *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft*, 4(2), 203–231.
- Cameron, A. C. und P. K. Trivedi (2010), *Microeconometrics using stata (Vol. 2)*, College Station, TX: Stata press.
- Dehdari, S. und K. Gehring (2018), The origins of common identity: Division, homogenization policies and identity formation in Alsace-Lorraine, *CESifo Working Paper No. 7410*, München.
- EVS (2015): European values study longitudinal data file 1981-2008 (EVS 1981-2008).  
GESIS Data Archive, Cologne. ZA4804 Data file Version 3.0.0, doi:10.4232/1.12253.
- EVS (2018): European values study 2017: Integrated dataset (EVS 2017).  
GESIS Data Archive, Cologne. ZA7500 Data file Version 1.0.0, doi:10.4232/1.13090.
- Friehe T., Müller H. und F. Neumeier (2019), Media's role in the making of a democrat: Evidence from East Germany, *CESifo Working Paper No. 7485*.
- Gieling, J., Haartsen, T., Vermeij, L. und D. Strijker (2018), Out of love for the village? How general and selective forms of attachment to the village explain volunteering in Dutch community life, *Journal of Rural Studies*, im Erscheinen.
- Haug, P. (2013), Gemeindegröße, Verwaltungsform und Effizienz der kommunalen Leistungserstellung – Das Beispiel Sachsen-Anhalt, *Raumforschung und Raumordnung*, 71(4), 307–327.
- Henkel, G. (1993), *Der Ländliche Raum, Gegenwart und Wandlungsprozesse in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert*, Stuttgart.
- Hesse, J.J. (2015), Auswirkungen der Landkreisneuordnung, Beobachtungsauftrag nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 18.08.2011, Abschlussbericht (2014/2015), zugleich: LT-Drs-7-71 (MV), Berlin.
- Kaina, V. (2009), *Wir in Europa: Kollektive Identität und Demokratie in der Europäischen Union*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lapointe, S., Saarimaa, T. und J. Tukiainen (2018), Effects of municipal mergers on voter turnout, *Local Government Studies*, 44(4), 512–530.
- Lassen, D. D. und S. Serritzlew (2011a), Size and equal opportunity in the democratic process: The effect of the Danish local government reform on inequality in internal political efficacy, *World Political Science Review*, 7(1), 1–15.

Lassen, D. D. und S. Serritzlew (2011b), Jurisdiction size and local democracy: Evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform, *American Political Science Review*, 105(2), 238–258.

McDonnell, J. (2019), Municipality size, political efficacy and political participation: A systematic review, *Local Government Studies*, im Erscheinen.

Mehr Demokratie e.V. (2018), Bürgerbegehrensbericht 2018, Berlin.

Michelsen, C., Boenisch, P. und B. Geys (2014), (De)Centralization and voter turnout: Theory and evidence from German municipalities, *Public Choice*, 159(3-4), 469–483.

Oates, W. E. (1972), *Fiscal federalism*, Edward Elgar Publishing.

Rösel F. und L. Samartzidis (2018), Wertstatt Geldmangel: AfD triumphiert im Osten dort, wo es an Toleranz und Vertrauen in die Politik fehlt, *ifo Dresden berichtet*, 25(3), 09–13.

Rösel, F. (2017), Do mergers of large local governments reduce expenditures? – Evidence from Germany using the synthetic control method, *European Journal of Political Economy*, 50, 22–36.

Rösel, F. (2019), Anker der Demokratie geschwächt: Sachsen hat seit 1990 drei von vier Kommunalpolitikern verloren, *ifo Dresden berichtet*, 27(2), 21–22.

Satyanath, S., Voigtländer, N. und H. K. Voth (2017), Bowling for fascism: Social capital and the rise of the Nazi Party, *Journal of Political Economy*, 125(2), 478–526.

Strebel, M. A. (2019), Why voluntary municipal merger projects fail: evidence from popular votes in Switzerland, *Local Government Studies*, im Erscheinen.

Tajfel, H. (1974), Social identity and intergroup behaviour, *Information (International Social Science Council)*, 13(2), 65–93.

Tajfel, H. (1982), *Gruppenkonflikt und Vorurteil: Entstehung und Funktion sozialer Stereotypen*, Bern: Hans Huber.

Tajfel, H., Billig, M. G., Bundy, R. P. und C. Flament (1971), Social categorization and intergroup behaviour, *European Journal of Social Psychology*, 1(2), 149–178.

Terlouw, K. (2016), Territorial changes and changing identities: how spatial identities are used in the up-scaling of local government in the Netherlands, *Local Government Studies*, 42(6), 938–957.

Weßels, B. und H. D. Klingemann (2013), Politische Integration und politisches Engagement, Statistisches Bundesamt & Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hrsg.) Datenreport, 363–376.

WVS (2015). World value survey 1981-2014 official aggregate v.20150418, 2015. World Values Survey Association ([www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org)). Aggregate File Producer: JDSystems, Madrid.

# 8. Anhang

**Tab. 3 | Fragestellung für die Variable „Kommunale Identität“ Survey-Welle Frage Antwortmöglichkeiten**

Survey-Welle	Frage	Antwortmöglichkeiten
1981 (EVS, nur Westdeutschland)	Welcher dieser geografischen Gruppen auf dieser Liste hier fühlen Sie sich vor allem zugehörig?	Ich fühle mich vor allem zugehörig ... → <b>dem Stadtteil, dem Ort, wo ich lebe</b> → der Gegend, dem Bundesland, in dem ich lebe → der Bundesrepublik → Europa → der ganzen Welt
1990 (EVS)	Welcher dieser geographischen Gruppen auf dieser Liste hier fühlen Sie sich vor allem zugehörig?	Ich fühle mich vor allem zugehörig ... → <b>dem Stadtteil, dem Ort, wo ich lebe</b> → der Gegend, in der ich lebe → der Deutschen Demokratischen Republik → Deutschland (Bundesrepublik und DDR zusammen) → Europa → der ganzen Welt
1997 (WVS)	Was würden Sie sagen: Welcher geographischen Einheit fühlen Sie sich in erster Linie zugehörig: dem Ort oder der Stadt, wo Sie leben, der Region oder dem Bundesland, Deutschland insgesamt, einem anderen Land, Europa oder der ganzen Welt?	→ <b>Ort oder Stadt</b> → Region oder Bundesland → Deutschland insgesamt → Anderes Land, und zwar: → Europa → Welt insgesamt → Weiß nicht
2006 (WVS)	Die Menschen haben oft ein sehr unterschiedliches Verständnis von sich selbst und wozu sie sich zugehörig fühlen. Bitte sagen Sie mir zu jeder der folgenden Aussagen, ob sie ihr voll zustimmen, eher zustimmen, eher nicht zustimmen oder gar nicht zustimmen?	(Antwortmöglichkeiten: <b>Stimme voll zu</b> , stimme eher zu, stimme eher nicht zu, Stimme gar nicht zu, weiß nicht, verweigert.) → Ich verstehe mich selbst als Weltbürger. → <b>Ich identifiziere mich mit meiner örtlichen Gemeinde.</b> → Ich identifiziere mich mit Deutschland. → Ich identifiziere mich mit der Europäischen Union. → Ich verstehe mich selbst als unabhängiges Individuum.
2008 (EVS)	Welcher dieser geographischen Einheiten auf dieser Liste hier fühlen Sie sich am meisten zugehörig? Nennen Sie mir bitte den entsprechenden Kennbuchstaben von der Liste.	(Antwortmöglichkeiten: <b>Am meisten</b> , weiß nicht, verweigert.) → <b>Dem Stadtteil, dem Ort, wo ich lebe</b> → Der Gegend in der ich lebe → Der Bundesrepublik Deutschland → Europa → Der ganzen Welt
2013 (WVS)	Die Menschen haben oft ein sehr unterschiedliches Verständnis von sich selbst und wozu sie sich zugehörig fühlen. Bitte sagen Sie mir zu jeder der folgenden Aussagen, ob sie ihr voll zustimmen, eher zustimmen, eher nicht zustimmen oder gar nicht zustimmen?	(Antwortmöglichkeiten: <b>Stimme voll zu</b> , stimme eher zu, stimme eher nicht zu, stimme gar nicht zu.) → Ich verstehe mich selbst als Weltbürger. → <b>Ich identifiziere mich mit meiner örtlichen Gemeinde.</b> → Ich identifiziere mich mit Deutschland. → Ich identifiziere mich mit der Europäischen Union. → Ich verstehe mich selbst als unabhängiges Individuum.
2017 (EVS)	Menschen haben verschiedene Ansichten über sich selbst und wie stark Sie sich mit ihrem Umfeld und dem Rest der Welt verbunden fühlen. Wenn Sie sich einmal diese Liste ansehen, wie stark fühlen Sie sich verbunden mit...	(Antwortmöglichkeiten: <b>Sehr verbunden</b> , ziemlich verbunden, nicht sehr verbunden, überhaupt nicht verbunden, weiß nicht, keine Angabe.) → <b>Dem Ort oder der Stadt, in der Sie leben</b> → Der Region, in der Sie leben → Deutschland → Europa → Der ganzen Welt

**Anmerkungen:** Die Tabelle zeigt die in dieser Studie verwendete Definition von kommunaler Identität ist jeweils im Fettdruck hinterlegt.

**Tab. 4 | Beschreibung des in Kapitel 3 verwendeten Variablen Variable Mittelwerta Definition**

Variable	Mittelwert*	Definition
Wahlbeteiligung	87,8 %	Die Frage lautete: „Wenn Kommunalwahlen stattfinden, gehen Sie dann immer, meistens oder nie wählen?“. Die Variable nimmt den Wert 1 an, falls die Befragten mit „Immer“ oder „Meistens“ antworteten und ansonsten den Wert 0. Die Frage wurde 2006 nicht gestellt.
Interesse an Politik	66,0 %	Die Frage lautete: „Wie stark interessieren Sie sich für Politik?“. Die Variable nimmt den Wert 1 an, falls die Befragten mit „sehr interessiert“ oder „etwas interessiert“ antworteten und ansonsten den Wert 0.
Einstellung zur Demokratie	96,2 %	„Ich werde Ihnen nun verschiedene Typen von politischen Systemen beschreiben und fragen, was Sie von jedem einzelnen als Regierungsform für unser Land halten. Sagen Sie mir bitte jeweils, ob Sie eine solche Regierungsform für unser Land sehr gut, ziemlich gut, ziemlich schlecht oder sehr schlecht finden.“ Frage: „Man sollte ein demokratisches politisches System haben.“ Die Variable nimmt den Wert 1 an, falls die Befragten die Aussage „sehr gut“ oder „ziemlich gut“ fanden und ansonsten den Wert 0.
Populismus	14,6 %	Die Frage lautete: „Wenn morgen Bundestagswahl wäre, welche Partei würden Sie dann wählen?“ (2006, 2013) bzw. „Welcher politischen Partei stehen Sie am nächsten?“ (2017). Die Variable nimmt den Wert 1 an, falls die Befragten mit „AfD“, „Republikaner, NPD oder DVU“ oder „Die Linke.PDS“ bzw. „Die Linke“ antworteten und ansonsten den Wert 0.
Ablehnung von Diversität	32,1 %	Die Frage lautete: „Könnten Sie einmal alle diejenigen benennen, die Sie nicht gern als Nachbarn hätten?“. Die Variable nimmt den Wert 1 an, falls die Befragten mit „Menschen anderer Hautfarbe“, „Ausländer“, „Muslime“, „Sinti und Roma“, „Menschen anderer Religion“ oder „Menschen, die eine andere Sprache sprechen“ antworteten und ansonsten den Wert 0.
Mitgliedschaft in sozialen Vereinen	44,5 %	2006, 2013: Die Frage lautete: „Ich werde Ihnen jetzt eine Liste mit verschiedenen Organisationen vorlesen. Sagen Sie mir bitte für jede Organisation, ob Sie ein aktives oder ein inaktives, oder ob Sie gar kein Mitglied sind.“ Die Variable nimmt den Wert 1 an, falls die Befragten angaben in einer „Kirche oder religiöse Organisation“, einem „Sport- oder Freizeitverband“ oder einem „Verein für Kunst, Musik oder Kulturelles“ aktives Mitglied zu sein und ansonsten den Wert 0. 2017: Die Frage lautete: „Bitte lesen Sie sich einmal sorgfältig diese Liste mit Organisationen und Gruppen durch und sagen Sie mir, welchen Sie davon angehören.“. Die Variable nimmt den Wert 1 an, falls die Befragten „Religiösen oder kirchlichen Organisationen“, „Organisationen oder Vereinen für Bildung, Kunst, Musik und kulturelle Tätigkeiten“ oder „Sport- und Freizeitvereinen“ nannten und ansonsten den Wert 0.
Ehrenamtliche Tätigkeit	30,3 %	Die Frage lautete: „Waren Sie in den vergangenen 6 Monaten ehrenamtlich tätig?“. Die Variable nimmt den Wert 1 an, falls die Befragten mit „Ja“ geantwortet haben und ansonsten den Wert 0. Diese Frage wurde nur 2017 gestellt.

**Anmerkungen:** Die Tabelle zeigt die in Kapitel 3 verwendeten abhängigen Variablen. a) Mittelwert für Deutschland insgesamt.

Quellen: European Value Survey 2017; World Value Survey 2006, 2013. Darstellung: ifo Institut.

