

Stefanie Gäbler und Felix Rösel*

Direkt gewählte Politiker straffen die Verwaltung

In einer neuen Studie zeigen wir, dass die lokale Arbeitslosigkeit sinkt, wenn der Landrat direkt vom Volk und nicht vom Kreistag gewählt wird. Unsere Ergebnisse beruhen auf einem Vergleich von Landkreisen in Brandenburg, wo bei zu geringer Wahlbeteiligung die Direktwahl ungültig wird und der Kreistag anstelle der Wähler den Landrat bestimmt. Den Rückgang der Arbeitslosigkeit führen wir auf eine bessere Organisation des lokalen Jobcenters im Landratsamt zurück. Direkt gewählte Politiker sind offenbar zu mutigeren Reformen bereit.

Regierungen können auf zweierlei demokratische Weise ins Amt kommen. Entweder wird der Regierungschef direkt vom Volk gewählt – wie zum Beispiel der französische oder der US-amerikanische Präsident. In Deutschland kennen wir dieses präsidentielle System von der kommunalen Ebene, wo in den meisten Bundesländern Bürgermeister und Landräte in Direktwahlen bestimmt werden. Oder aber die Mehrheit im Parlament bestimmt den Regierungschef und damit die Regierung¹, zum Beispiel im Vereinigten Königreich, Italien oder Kanada. Auf Landes- und Bundesebene in Deutschland werden nach diesem System die Ministerpräsidenten von den Landtagen und der Bundeskanzler vom Deutschen Bundestag gewählt.

Beide Systeme – präsidentielle und parlamentarische Systeme – haben ihre speziellen Vor- und Nachteile (für ausführliche Diskussionen siehe z. B. Garmann 2015 oder Hessami 2018). In einer neuen Studie (Gäbler und Rösel 2019) zeigen wir anhand einer Besonderheit im Kommunalwahlrecht in Brandenburg, dass das Wahlsystem nicht nur einen politischen Unterschied macht, sondern auch einen Einfluss auf das Handeln von Politikern haben kann. In diesem Beitrag fassen wir die wichtigsten Ergebnisse zusammen. Die lokale Arbeitslosigkeit sinkt, wenn der Landrat direkt vom Volk und nicht vom Kreistag gewählt wird. In anderen Politikbereichen, zum Beispiel bei Baugenehmigungen oder der Wirtschaftsförderung, spielt das Wahlsystem dagegen keine Rolle. Wir vermuten deshalb, dass direkt vom Volk gewählte Landräte in Brandenburg ihr Jobcenter im Landratsamt schlagkräftiger organisieren als vom Kreistag gewählte Landräte.

MACHT DIE DIREKTWAHL EINEN UNTERSCHIED?

Macht es einen Unterschied, ob Regierungen direkt vom Volk oder indirekt durch das Parlament gewählt werden? Nach der sogenannten „Medianwähler-Theorie“ sollte es eigentlich keinen Unterschied zwischen präsidentiellen und parlamentarischen Systemen geben. Solange das Parlament repräsentativ für die Wählerschaft ist, sollte es sich für den gleichen Regierungschef entscheiden wie die Bürger in einer Direktwahl.² Das Parlament ist nach dieser Theorie in parlamentari-

schen Systemen einfach „zwischengeschaltet“ zwischen Wähler und Regierungschef, ohne dass dies jedoch langfristig einen Einfluss auf die Politik hat.

Andere Theorien gehen dagegen eher auf die „Distanz“ zwischen Wählern und Politikern ein. Ein direkt gewählter Politiker fühlt sich im Regelfall seinen Wählern mehr verbunden und könnte daher höhere Anreize haben, im Interesse seiner Wähler zu agieren. Indes könnte ein vom Parlament bestimmter Regierungschef effizienter in der Umsetzung von unbeliebten, aber sinnvollen Maßnahmen sein. Durch die „Zwischenschaltung“ des Parlaments zwischen Bürger und Wahl der Regierung könnten außerdem wichtige Signale und Informationen verloren gehen. Nach dieser Theorie könnte das Wahlsystem durchaus einen Einfluss auf Politikergebnisse haben.

In der Praxis gibt es immer wieder teilweise hitzige Debatten über das „richtige“ Wahlsystem. Das prominenteste aktuelle Beispiel ist sicherlich das Verfassungsreferendum in der Türkei, durch das 2017 mit einer knappen Mehrheit eine direkte Wahl des Präsidenten eingeführt wurde. Aber auch in Deutschland wechselten vor nicht langer Zeit die Systeme – hier auf kommunaler Ebene. In Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Niedersachsen wurde bis in die 1990er Jahre der lokale Verwaltungschef vom Gemeinderat gewählt. Nach und nach führten aber alle Länder, mit Ausnahme kleiner Gemeinden in Schleswig-Holstein, die Direktwahl der Bürgermeister nach Vorbild von Bayern oder Baden-Württemberg ein.

Etliche Studien, zum Beispiel Ade (2014), Koethenburger et al. (2014), Garmann (2015) oder Hessami (2018), untersuchten die Folgen der Systemumstellung auf kommunaler Ebene in Deutschland und zeigen widersprüchliche Ergebnisse. Unter direkt gewählten Bürgermeistern sind zwar die Steuersätze niedriger, aber die Ausgaben sowie Investitionszuschüsse höher. Diese Studien nutzen die Systemumstellung,

* Stefanie Gäbler ist Doktorandin im Stammhaus München und Dr. Felix Rösel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V.

die jedoch mit vielen weiteren zeitgleichen Reformen einherging. In Gäbler und Rösel (2019) können wir den Effekt einer Direktwahl stärker und besser isolieren als bisherige Untersuchungen. Die Details des Studiendesigns erläutern wir im Folgenden.

KOMMUNEN IN BRANDENBURG: GÜLTIGE DIREKTWAHL NUR BEI HOHER WAHLBETEILIGUNG

Unterschiedliche Systeme finden sich in Deutschland nicht nur auf Gemeindeebene, sondern auch auf Ebene der Landkreise bei der Wahl des Landrats (vgl. Abb. 1). Fast alle Bundesländer haben inzwischen die Direktwahl eingeführt. Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg sind die einzigen Ausnahmen – hier wird der Landrat unverändert durch den Kreistag gewählt.

Abb. 1
Wahlssysteme bei den Landratswahlen in Deutschland



Quelle: Eigene Recherche und Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

Eine Besonderheit unter allen Ländern ist Brandenburg. Hier sind beide Systeme zugleich vertreten – und hängen von der lokalen Wahlbeteiligung ab. Mit der Wiedervereinigung 1990 führte Brandenburg zunächst ein parlamentarisches System zur Wahl des Landrats ein – der Landrat wurde vom Kreistag bestimmt. 2010 wechselte Brandenburg zur Direktwahl, führte als einziges Bundesland jedoch ein Quorum ein. Der Landrat wird zunächst direkt in absoluter Mehrheitswahl ge-

wählt. Die Wahl ist jedoch nur gültig, wenn ein Kandidat die Mehrheit der Stimmen erhält und diese Stimmen mindestens 15% der Wahlberechtigten repräsentieren.³ Gelingt dies nicht, wird die Direktwahl suspendiert und der Landrat wird vom Kreistag bestimmt. Diese Regelung gilt auch auf Gemeindeebene bei der Wahl von Bürgermeistern. In Gäbler und Rösel (2019) nutzen wir dieses deutschlandweit einmalige Quorum im brandenburgischen Kommunalwahlrecht, um die Auswirkungen verschiedener Wahlsysteme zu analysieren. Ein paar wenige Stimmen mehr oder weniger bei der Landratswahl entschieden darüber, über welches System im jeweiligen Landkreis der Landrat ins Amt gekommen ist. Um das 15%-Quorum herum ist das lokale Wahlsystem also fast zufällig und erlaubt uns die Bestimmung kausaler Effekte.

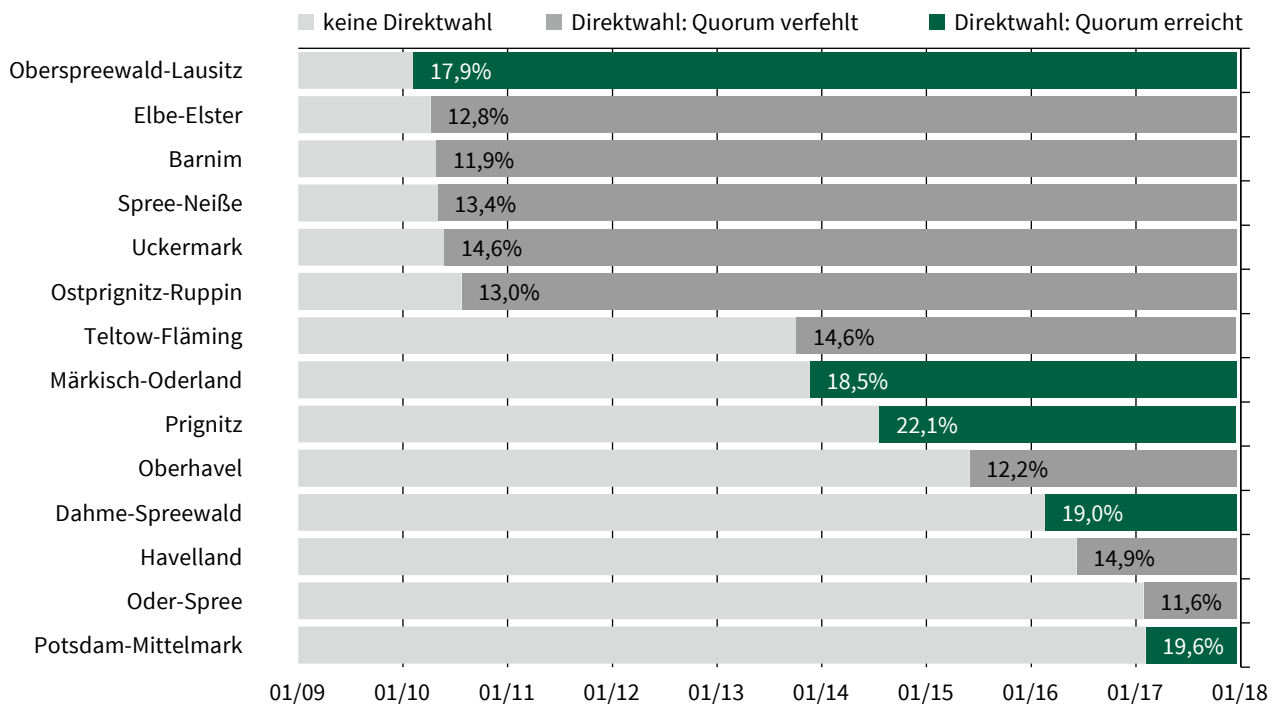
Die ersten Direktwahlen für die Landräte in Brandenburg fanden seit 2010 zu unterschiedlichen Zeitpunkten statt – je nach dem, wann die Amtszeit des vorherigen Landrates endete. Abbildung 2 zeigt die Zeitpunkte und Ergebnisse der Landratswahlen in den 14 brandenburgischen Landkreisen. Vor 2010 gab es noch keine direkten Wahlen (hellgraue Balken). Nach 2010 kam das neue Wahlsystem erstmals zur Anwendung. Die erste direkte Wahl fand im Landkreis Oberspreewald-Lausitz im Januar 2010 statt, wohingegen die Bürger im Landkreis Oder-Spree erst im November 2016 zur ersten Direktwahl ihres Landrats aufgerufen wurden. In fünf der 14 brandenburgischen Landkreise wurde das Quorum erreicht und der Landrat direkt gewählt (grüne Balken). Hier erreichte der Gewinner die absolute Mehrheit und seine Stimmen repräsentierten mindestens 15% der Wahlberechtigten (siehe die Wahlanteile innerhalb der Balken). In den anderen neun Landkreisen scheiterte hingegen die Direktwahl am Quorum und der Kreistag bestimmte den Landrat (dunkelgraue Balken).⁴ Im Havelland, Teltow-Fläming und der Uckermark wurde das Quorum nur äußerst knapp verfehlt (14,9% und 14,6%).

Die gescheiterte Direktwahl bindet den Kreistag bei der Auswahl der Kandidaten in keiner Weise. In sechs Landkreisen wählte nach der gescheiterten Direktwahl der Kreistag zwar den Gewinner der Direktwahl, in zwei Landkreisen wurde aber der unterlegene Kandidat zum Landrat gewählt und in einem Landkreis entschied sich der Kreistag sogar für einen ganz anderen Kandidaten, der gar nicht zur Direktwahl angetreten war. Das Wahlsystem ist der einzige Unterschied zwischen direkt gewählten und vom Kreistag gewählten Landräten. Unabhängig vom Erreichen oder Nichterreichen des Quorums ist der Landrat in Brandenburg für acht Jahre gewählt, auch alle anderen Funktionen oder Regelungen werden vom Wahlmodus nicht beeinflusst.

AUSWIRKUNGEN DER DIREKTWAHL

Der Landrat ist der Chef der Landkreisverwaltung und steht damit mehreren hundert Mitarbeitern in wichtigen öffentlichen Funktionen vor. Zu den Kernaufgaben der Landkreise gehören soziale Leistungen wie die Unterstützung von Langzeitarbeitslosen im Jobcenter oder die Gewährung von Sozialhilfe, wichtige administrative Aufgaben wie Bauanträge, Autozulassungen oder Führerscheinanträge sowie die Förderung der regionalen Wirtschaft. Wir untersuchen, inwie-

Abb. 2
Landratswahlen in Brandenburg seit 2010



Anmerkung: Abgebildet ist der Zeitpunkt des Amtsantritts des jeweiligen Landrats. Die Zahlen innerhalb der Balken geben an, wieviel Prozent der Wahlberechtigten für den Gewinner der Direktwahl stimmten. Für eine „erfolgreiche“ Direktwahl waren mindestens 15% notwendig (grüne Balken), dunkelgraue Balken zeigen Wahlen mit verfehltem Quorum (unter 15%) an.

Quelle: Gäbler und Rösel (2019).

© ifo Institut

weit sich die Politikergebnisse auf diesen Feldern nach einer Direktwahl ändern. In Gäbler und Rösel (2019) verwenden wir dazu eine Vielzahl von statistischen Verfahren, insbesondere Difference-in-differences-Schätzungen, Event Studies sowie die Synthetic Control Method. Die wichtigsten Ergebnisse unserer Untersuchungen fasst Abbildung 3 zusammen.

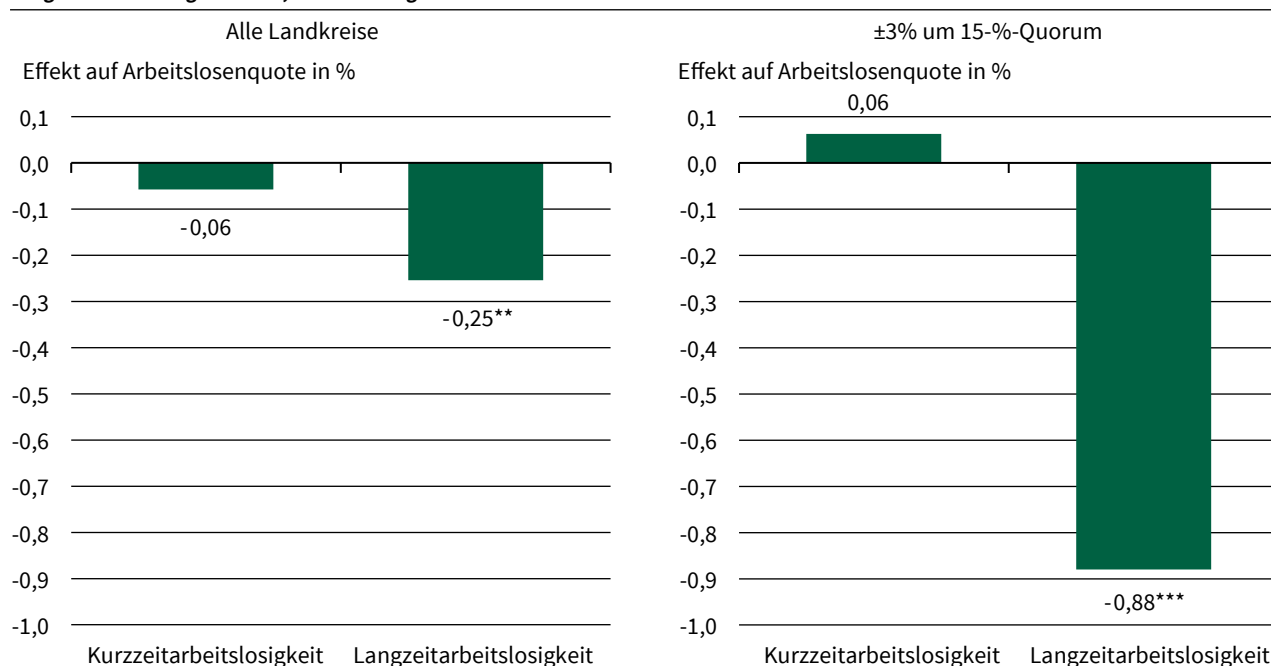
Die Abbildung 3 stellt den Effekt eines direkt gewählten Landrates auf die Arbeitslosenquoten nach SGB III und SGB II dar, die wir vereinfacht als Kurzzeit- und Langzeitarbeitslosigkeit bezeichnen. Wir messen die Arbeitslosenquote dabei in Differenzen zum Vorjahresmonat. Kurzzeitarbeitslose erhalten Arbeitslosengeld I und werden von der Bundesagentur für Arbeit betreut. Langzeitarbeitslose bekommen Arbeitslosengeld II und sind dem gemeinsamen Jobcenter von Landkreis und Bundesagentur für Arbeit zugeordnet. Hierin besteht auch der wesentliche Unterschied zwischen beiden Rechtskreisen: Auf den Vermittlungserfolg im Bereich der Kurzzeitarbeitslosigkeit hat ein Landrat so gut wie keinen Einfluss. Er kann durch erfolgreiche Ansiedlungs- und Wirtschaftspolitik möglicherweise indirekt die Kurzzeitarbeitslosigkeit reduzieren, aber direkte Einflusskanäle bestehen nicht. Im Unterschied dazu hat der Landkreis einen erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung des Jobcenters für die Arbeitslosengeld-II-Empfänger. Neben der räumlichen, sächlichen und personellen Ausstattung kann der Landrat über Standorte und Öffnungszeiten einen erheblichen Einfluss auf die Qualität und den Service der Jobvermittlung im Bereich SGB II nehmen. Sollte das Wahlsystem für das Handeln eines Landrates eine Rolle spielen,

würden wir also eher Effekte im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit und weniger bei der Kurzzeitarbeitslosigkeit erwarten.

Die Ergebnisse in Abbildung 3 bestätigen diese Vermutung. Im Bereich der Kurzzeitarbeitslosigkeit (SGB III) unterscheiden sich die Arbeitslosenquoten zwischen direkt gewählten Landräten und den vom Kreistag gewählten Landräten in Brandenburg nur marginal um -0,06 bzw. +0,06 Prozentpunkte; diese Effekte sind nicht statistisch signifikant von null verschieden. Hierbei haben wir systematische Unterschiede zwischen den Landkreisen, den Zeittrend sowie in soziodemographischen Eigenschaften wie die Einwohnerzahl schon herausgerechnet. Das Bild ändert sich, wenn wir die Langzeitarbeitslosigkeit betrachten, auf die der Landrat als Chef der Kreisverwaltung durchaus Einfluss nehmen kann. Wenn wir alle 14 Landkreise in Brandenburg verwenden (linke Seite), finden wir einen statistisch signifikanten Rückgang der Arbeitslosenquote von durchschnittlich 0,25% pro Jahr, wenn ein direkt gewählter Landrat ins Amt kommt. Dieser Effekt klingt zunächst gering, ist jedoch substantiell, bedenkt man, dass die Langzeitarbeitslosenquote in Brandenburg in diesem Zeitraum um durchschnittlich rund 0,5% pro Jahr zurückgegangen ist. Betrachten wir ausschließlich solche Landkreise, bei denen die Direktwahl Ergebnisse knapp um das 15%-Quorum herab ergab, verstetigt sich dieses Ergebnis. Bei diesen acht Landkreisen hing es mitunter von nur wenigen hundert Wählerstimmen ab, ob ein direkt gewählter oder ein vom Kreistag gewählter Landrat im Amt ist. Hier finden wir einen Effekt von sogar -0,88 Prozentpunkten. In Gäbler und

Abb. 3

Langzeitarbeitslosigkeit sinkt, wenn direkt gewählte Landräte das Jobcenter führen



Anmerkung: Die Abbildung zeigt den Effekt eines direkt gewählten Landrates auf die Lang- und Kurzarbeitslosenquote (Arbeitslosenquoten nach SGB II bzw. SGB III). Die Ergebnisse stammen aus verschiedenen Difference-in-differences-Schätzungen. Die Beobachtungseinheiten in der linken Abbildung sind die 14 Landkreise in Brandenburg für die Monate Januar 2009 bis Dezember 2017. Auf der rechten Seite verwenden wir nur die acht Landkreise, die das 15%-Quorum knapp erreicht oder verpasst haben. Wir kontrollieren für Jahr-Monats-fixe Effekte, Landkreis-fixe Effekte, die Einwohnerzahl, den Sitzanteil linker Parteien im Kreistag und den Status als Optionskommune. Für mehr Details und ausführliche Ergebnisse siehe Gäbler und Rösel (2019).

Quelle: Gäbler und Rösel (2019), Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Rösel (2019) führen wir zahlreiche Robustheitsanalysen und statistische Tests durch, die durchweg unseren Kernbefund unterstreichen: Unter direkt gewählten Landräten sinkt die Langzeitarbeitslosigkeit stärker als unter Landräten, die vom Kreistag gewählt wurden. Möglicherweise ist dies auf eine höhere Reformbereitschaft von direkt gewählten Politikern zurückzuführen. Studien haben gezeigt, dass gewählte Führungskräfte eine größere soziale Verantwortung gegenüber ihren Anhängern zeigen als Führungskräfte, die ernannt werden (Julian et al. 1969, Hollander and Julian 1970, Ben-Yoav et al. 1983, Kenney et al. 1996, De Cremer and Van Dijk 2008 sowie Grossman et al. 2012). Direktwahlen schaffen stärkere „Bande“ zwischen Wählern und Politikern. Dies kann zur Wahl von anderen, für den Wähler mehr sichtbaren Politikmaßnahmen führen, wie beispielsweise verstärkte Anstrengungen zur Reduktion der Arbeitslosigkeit.

BESSERE VERWALTUNG ODER FLORIERENDE WIRTSCHAFT?

Eine wichtige Frage ist schließlich, ob der messbare Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit unter direkt gewählten Landräten auf eine bessere Organisation des Jobcenters oder auf eine bessere wirtschaftliche Lage zurückzuführen ist. Hierauf können wir leider keine abschließende Antwort geben, unsere Ergebnisse deuten jedoch eher auf eine bessere Arbeit des Jobcenters hin. Erstens sollte sich eine bessere ökonomische Performance auch in einer geringeren Kurzarbeitslosigkeit

niederschlagen. Dies sehen wir jedoch nicht. Zweitens sehen wir weder bei Baugenehmigungen, noch bei Gewerbeanmeldungen einen Unterschied zwischen direkt gewählten und vom Kreistag gewählten Landräten. Drittens beobachten wir in unserer Studie, dass die Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit erst nach einer gewissen Zeit, und nicht sofort einsetzt (für die Ergebnisse siehe Gäbler und Rösel 2019). Strukturänderungen innerhalb des Jobcenters brauchen Zeit, um durchgeführt und wirksam zu werden. Auch dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass für den Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit eine bessere Organisation des Jobcenters und weniger eine bessere ökonomische Lage verantwortlich ist.

FAZIT

In Demokratien wird der Regierungschef entweder direkt vom Wähler (präsidentielles System) oder indirekt durch das Parlament (parlamentarisches System) bestimmt. Immer wieder gibt es Debatten über die Vor- und Nachteile verschiedener Wahlsysteme. In diesem Beitrag haben wir eine Besonderheit im Wahlsystem der Landräte in Brandenburg genutzt, um die Effekte einer Direktwahl des Regierungschefs zu untersuchen. In Brandenburg entscheidet ein Quorum darüber, ob die Direktwahl des Landrates gültig ist oder ob der Landrat vom Kreistag bestimmt wird. Unser Vergleich von Landkreisen, die knapp um das Quorum herum liegen, zeigt, dass unter einem direkt gewählten Landrat die Arbeitslosenrate signifikant stärker sinkt. Wir führen dies auf eine bessere Organisation

des Jobcenters zurück. Eine genauere Untersuchung der tatsächlichen Kanäle ist allerdings wünschenswert und wäre ein interessanter Gegenstand künftiger Untersuchungen.

LITERATUR

Ade, F. (2014): „Do constitutions matter? Evidence from a natural experiment at the municipality level“, *Public Choice* 160(3-4), S. 367–389.

Ben-Yoav, O., Hollander, E. P. und P. J. Carnevale (1983), „Leader legitimacy, leader-follower interaction, and followers' ratings of the leader“, *Journal of Social Psychology* 121(1), S. 111–115.

De Cr mer D. und E. van Dijk (2008), „Leader-follower effects in resource dilemmas: The roles of leadership selection and social responsibility“, *Group Processes & Intergroup Relations* 11(3), S. 355–369.

Gäbler, S. und F. R sel (2019), „Do direct elections matter? Quasi-experimental evidence from Germany“, *International Tax and Public Finance*, im Erscheinen.

Garmann, S. (2015), „Elected or appointed? How the nomination scheme of the city manager influences the effects of government fragmentation“, *Journal of Urban Economics* 86(3), S. 26–42.

Grossman, G. und D. Baldassarri (2012), „The impact of elections on cooperation: Evidence from a lab-in-the-field experiment in Uganda“, *American Journal of Political Science* 56(4), S. 964–985.

Hessami, Z. (2018), „Accountability and incentives of appointed and elected public officials“, *Review of Economics and Statistics* 100(1), S. 51–64.

Hollander, E. P. und J. W. Julian (1970), „Studies in leader legitimacy, influence, and innovation“, *Advances in Experimental Social Psychology* 5, S. 33–69.

Julian, J. W., Hollander, E. P. und C. R. Regula (1969), „Endorsement of the group spokesman as a function of his source of authority, competence, and success“, *Journal of Personality and Social Psychology* 11(1), S. 42.

Kenney, R. A., Schwartz-Kenney, B. M. und J. Blascovich (1996), „Implicit leadership theories: Defining leaders described as worthy of influence“, *Personality and Social Psychology Bulletin* 22(11), S. 1128–1143.

Koethenbuerger, M., Egger, P. und M. Smart (2014): Proportional influence? Electoral rules and special interest spending. Working papers, Beiträge zur Jahrestagung des Vereins fur Socialpolitik.

-
- 1 In einigen Ländern wie Österreich oder dem Vereinigten Königreich bestimmt das Staatsoberhaupt den Regierungschef, berücksichtigt hierbei jedoch die Mehrheitsverhältnisse im Parlament.
 - 2 Abweichungen können sich etwa aus rundungsbedingten Abweichungen zwischen Wahlergebnis und Parlamentssitzen oder gesetzlichen bzw. „natürlichen“ Prozenzh rden ergeben. Eine weitere Quelle von Abweichungen sind Überhangmandate oder, wie im Falle von US-Präsidentschaftswahlen, Voraggregation von Ergebnissen in einzelnen Abstimmungsgebieten (in diesem Falle: US-Staaten).
 - 3 Erreicht kein Kandidat die Mehrheit der abgegebenen Stimmen im ersten Wahlgang, kommt es zur Stichwahl. In beiden Wahlgängen gilt das 15-%-Quorum.
 - 4 Bei den Bürgermeisterwahlen wurde in Brandenburg bisher immer das Quorum von 15% erreicht.