

Wahlkampf auf Gemeindekosten: Politische Budgetzyklen in sächsischen Gemeinden

Jan Kluge und Gunther Markwardt*

Einleitung

Die öffentlichen Finanzen bilden das Rückgrat des modernen Staates – die „Nerven der Republik“ [BODIN (1583)]. Der Streit der Stände um den Zugriff und die Kontrolle der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben waren der Hauptbeweggrund für die Schaffung demokratischer Parlamente im Konstitutionalismus. Das Etatrecht wurde die stärkste Kontrollmöglichkeit des Parlaments gegenüber der Regierung. Heute haben alle modernen Demokratien ausgefeilte Systeme der Checks and Balances (gegenseitige institutionelle Kontrolle zur Wahrung des Allgemeinwohls), welche den Zugriff auf öffentliche Mittel regeln und einer missbräuchlichen Verwendung enge Grenzen setzen. Dennoch ist es Konsens in der politökonomischen Literatur, dass die Aufstellung und der Vollzug öffentlicher Haushalte nicht frei von eigennutzorientierter politischer Einflussnahme sind. Eine Vielzahl an wissenschaftlichen Studien hat nachgewiesen, dass politische Entscheidungsträger aus einem Wiederwahlmotiv heraus öffentliche Haushalte im Zusammenhang mit demokratischen Wahlen verändern.

Eine wesentliche Voraussetzung für ein gut funktionierendes System der Checks and Balances ist der Interessengegensatz der sich gegenseitig kontrollierenden politischen Akteure [PERSSON et al. (1997)]. Während z. B. auf der Bundesebene viele Entscheidungen der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat bedürfen, ist auf der lokalen Ebene der Städte und Gemeinden kein System der wechselseitigen institutionellen Kontrolle vorgesehen. Hier entstehen der notwendige Interessengegensatz und damit die Kontrollfunktion allein durch den politischen Wettbewerb in den Gemeinde- bzw. Stadträten. Einerseits stärkt der politische Wettbewerb zwischen den Parteien die Verantwortlichkeit gegenüber dem Wähler und diszipliniert Politiker bei allen ihren Entscheidungen. Andererseits schafft die Unsicherheit der Wiederwahl einen starken Anreiz, durch die Erhöhung öffentlicher Ausgaben die Wahlchancen zu verbessern. Die unmittelbare Nähe zwischen Bürgern und lokaler Politik macht insbesondere kommunale Haushalte zu einem geeigneten Objekt für derartige Manipulationen, da die Politiker die Präferenzen der Wähler genauer beobachten können als auf höheren Regierungsebenen.

Der vorliegende Artikel überprüft am Beispiel sächsischer Gemeinden für die Jahre 1994 bis 2010, ob sich

wahlbezogene Zyklen in lokalen öffentlichen Haushalten finden lassen. Der Beitrag basiert auf einem Artikel von KLUGE et al. (2015), in dem gezeigt wird, dass Gemeinden, in denen der jeweilige Gemeinderat durch Parteien mit einer absoluten Mehrheit dominiert ist, nicht grundsätzlich mehr Geld ausgeben als andere. Jedoch erhöhen sie die Ausgaben in Wahljahren signifikant und finanzieren diese vorübergehend höheren Ausgaben durch Einsparungen in Nichtwahljahren. In Gemeinden mit ausgewogenen Mehrheitsverhältnissen und deswegen stärkerem politischem Wettbewerb findet sich dieser Ausgabeneffekt nicht. Der vorliegende Beitrag stellt die Verteilung der Gemeindeausgaben über die Wahlperiode hinweg in den Mittelpunkt der Untersuchung. Die absolute Höhe der öffentlichen Ausgaben bleibt zweitrangig. Dabei werden solche Gemeinderäte verglichen, in denen eine Partei eine absolute Mehrheit hat und daher nur geringem politischem Wettbewerb im Gemeinderat ausgesetzt ist, und solche, in denen sich die Parteien durch Vetomacht gegenseitig kontrollieren und wahlbezogene Budgetmanipulationen unterbinden können.

Forschungsstand

In parlamentarischen Systemen tragen die politischen Entscheidungsträger die Verantwortung für die wirtschaftliche Entwicklung. Auf der lokalen Ebene sind das die Gemeinde- und Stadträte. Je besser die wirtschaftliche Situation der Gemeinde (auch im Vergleich zu anderen Gemeinden), desto höher sind – unter sonst gleichen Umständen – ihre Chancen auf Wiederwahl. Dies schafft für politische Akteure einen starken Anreiz, die vorhandenen wirtschaftspolitischen Instrumente so einzusetzen, dass die wirtschaftliche Situation in der Gemeinde insbesondere zum Wahlzeitpunkt möglichst gut ist [für einen umfassenden Überblick zu den theoretischen Erklärungsansätzen vgl. MARKWARDT (2008)]. Eine Vielzahl von empirischen Untersuchungen ergab für den Output des Regierungshandelns (z. B. Arbeitslosenquote oder Wirtschaftswachstum) kein eindeutiges Bild. Wenn eine Regierung dennoch Versu-

* Jan Kluge ist Doktorand der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V. Gunther Markwardt ist Gastprofessor an der BTU Cottbus-Senftenberg.

che unternimmt, die wirtschaftliche Situation in ihrem Sinne zu beeinflussen, sollte dies am ehesten am Einsatz ihrer Instrumente beobachtbar sein. Die jüngere Literatur fokussiert daher auf Budgetzyklen; also auf die Manipulation der öffentlichen Ausgaben im Verlauf der Wahlperiode [KIRCHGÄSSNER (2015)].

Im Grunde kommen alle theoretischen Erklärungsansätze politischer Budgetzyklen zu einem vergleichbaren Ergebnis: Neue und höhere Ausgaben werden eher vor Wahlen beschlossen, Steuer- und Einnahmenerhöhungen werden eher nach Wahlen durchgeführt, die Verschuldung steigt im Wahljahr, in den Zusammensetzungen öffentlicher Haushalte werden die für den Wähler unmittelbar beobachtbaren Ausgaben zu Lasten weniger gut beobachtbarer Ausgaben erhöht [DRAZEN (2008)]. Hierzu gibt es eine sehr umfangreiche empirische Literatur. Einigkeit herrscht über die generelle Existenz von wahlbedingten Budgetzyklen. Wahlmanipulationen in öffentlichen Haushalten sind für eine Vielzahl von demokratischen Ländern empirisch gut dokumentiert [für einen Literaturüberblick vgl. z. B. MARKWARDT (2008)].

Uneins sind sich die Wissenschaftler bezüglich der Randbedingungen, unter welchen wahlbedingte Budgetzyklen entstehen. Es findet sich Evidenz dafür, dass die Art und das Ausmaß von Zyklen u. a. abhängig ist: vom Entwicklungsstand der Ökonomie, vom Alter der Demokratie, von der Qualität der Institutionen, von den konstitutionellen Regeln wie z. B. dem Wahlsystem, der Transparenz des Haushaltsprozesses, dem Checks and Balances und den vorhandenen fiskalpolitischen Regeln [für einen Überblick vgl. DE HAAN und KLUMP (2013)]. Des Weiteren gibt es eine anhaltende Diskussion darüber, auf welcher staatlichen Ebene wahlbedingte Budgetzyklen entstehen oder besonders ausgeprägt sind. Während frühe Arbeiten sich auf die Ebene der Nationalstaaten konzentrierten, fokussiert die jüngere Literatur auf die lokale Ebene der Gemeinden. Für diesen Beitrag sind insbesondere Arbeiten mit Berücksichtigung der Checks and Balances und Arbeiten zu Budgetzyklen auf lokaler Ebene von Interesse.

Auf der untersten staatlichen Ebene werden die lokalen Haushalte durch die Stadt- und Gemeinderäte verabschiedet. Die Möglichkeit, diese Haushalte z. B. hinsichtlich eines Wiederwahlmotivs aufzustellen, ist abhängig von der Zusammensetzung der lokalen Gemeindeparlamente. Parteien mit einer absoluten Mehrheit (starke Parteien) sind nicht auf einen Kompromiss mit anderen Parteien angewiesen; sie sehen sich keinen sogenannten Veto-spielern gegenüber. In Gemeinderäten ohne absolute Mehrheit einer Partei ist der politische Wettbewerb stärker. Alle Entscheidungen beruhen auf einem Kompromiss, der zu einer Mehrheit der Stimmen führt. In diesem Fall können sich die Parteien im Gemeinderat gegenseitig kontrollieren und z. B. Haushalte, die den Wahlkampf einzel-

ner Parteien unterstützen, verhindern. Daraus folgt die Hypothese, dass wahlbedingte Budgetzyklen in Gemeinden mit geringem politischem Wettbewerb wahrscheinlicher sind [CHANG (2008)].

Neben einer Reihe von internationalen Studien zu wahlbedingten Budgetzyklen auf lokaler Ebene finden sich drei Arbeiten, welche mit deutschen Gemeindedaten arbeiten. Keine dieser Studien untersucht jedoch den Einfluss der politischen Zusammensetzung der Gemeinderäte. FOREMNY und RIEDEL (2014) zeigen für einen Datensatz westdeutscher Gemeinden, dass kommunale Steuererhöhungen in Wahljahren seltener sind als in Nicht-Wahljahren. FOREMNY et al. (2015) überprüfen die kommunalen Ausgaben in Bayern und Baden-Württemberg. Sie finden signifikant höhere Ausgaben in den Jahren vor Gemeinderatswahlen. Wird gleichzeitig der Bürgermeister gewählt, ist der gefundene Wahleffekt besonders groß. In einer Untersuchung der Wechselwirkungen von Wahlen auf verschiedenen Regierungsebenen für 609 westdeutsche Städte finden FURDAS et al. (2015) im Vorfeld von Kommunalwahlen wahlbedingte Änderungen in den lokalen Ausgaben, den Steuereinnahmen und der Verschuldung.

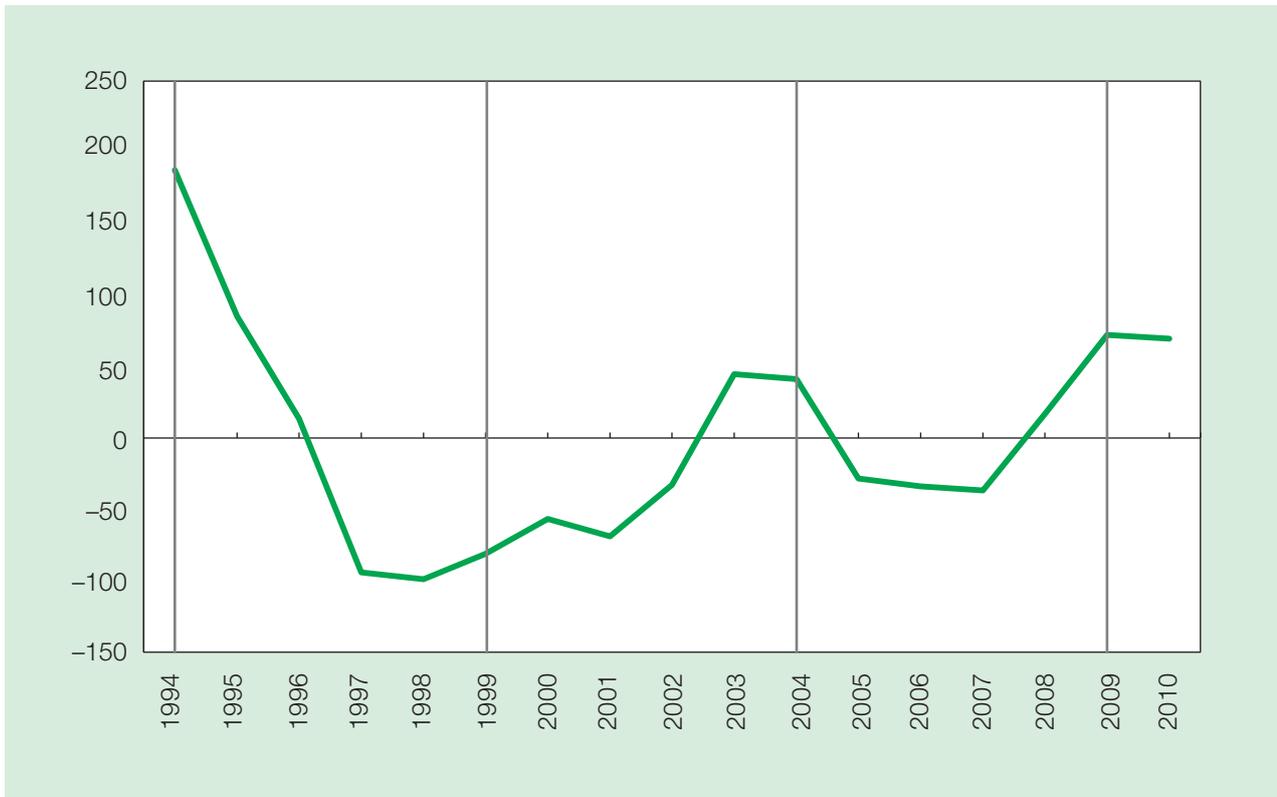
Daten und Methodik

Der hier verwendete Datensatz umfasst die Wahlergebnisse aller 458 sächsischen Gemeinden (gebietsstands-bereinigt zum 01.01.2012) bei den Gemeinderatswahlen der Jahre 1994, 1999, 2004 und 2009 [bereitgestellt vom STATISTISCHEN LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (2012)].

In Abbildung 1 ist zunächst die Entwicklung der trendbereinigten Bruttoausgaben der sächsischen Gemeinden über die Zeit dargestellt. Die Kurve zeigt dabei die Abweichungen der Ausgaben vom langfristigen Trend; die grauen Linien markieren die vier Stadt- und Gemeinderatswahljahre. Schon auf den ersten Blick ist zu erkennen, dass die trendbereinigten Ausgaben in den Wahljahren (und meist schon in den Jahren davor) leicht ansteigen, um dann im weiteren Verlauf der Legislaturperiode wieder zu sinken. Besonders deutlich ist ein solcher Budgetzyklus in der Wahlperiode von 2004 bis 2009 zu erkennen.

Die Frage, ob ein solcher Wahlzyklus in allen sächsischen Gemeinden oder nur in einer Teilmenge zu beobachten ist, lässt sich anhand von Abbildung 1 nicht beantworten. Die Vermutung liegt nahe, dass ein solcher Zyklus nur unter bestimmten Voraussetzungen entstehen kann. Parteien verursachen einen Wahlzyklus mit dem Ziel der Erhöhung ihres Stimmenanteils am Wahltag. Je stärker eine politische Partei in einem Gemeinderat vertreten ist, desto leichter sollte sie ihre Ausgabenpolitik an den Wahlkalender anpassen können, d. h. desto deutlicher dürfte der beobachtbare Budgetzyklus ausgeprägt

Abbildung 1: Trendbereinigte Bruttoausgaben der sächsischen Gemeinden (in € pro Einwohner, Mittelwerte über alle 458 Gemeinden)



Quellen: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2014), Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

sein. Der Gemeinderat könnte einerseits attraktive, gut durch die Wähler beobachtbare Bauprojekte anstoßen, um kurz vor dem Urnengang die Wählergunst zu steigern. Andererseits könnte er unpopuläre Budgetkürzungen in die Zeit zwischen zwei Wahlen verschieben, in der die Wähler möglicherweise weniger aufmerksam sind und solche Maßnahmen nicht unmittelbar bestrafen können.

Starke Parteien sind auch ohne Zustimmung der anderen Parteien im Gemeinderat in der Lage, die Höhe der Neuverschuldung in gewissen Grenzen zu variieren. Obwohl Lokalpolitiker in Sachsen vergleichsweise wenig Einfluss auf die Einnahmenseite ihrer Gemeinden haben, könnten sie sich hierdurch weitere Spielräume für die Wählerbeeinflussung eröffnen. Schließlich haben starke Parteien die Möglichkeit, Ausgabenposten zu verschieben. Zum Beispiel können kurze Zeit vor der Wahl bestimmte Verwaltungsausgaben, die für die Wähler weniger sichtbar sind, zugunsten in der Gemeinde stärker sichtbarer Investitionsausgaben gekürzt werden. Da solche Maßnahmen budgetneutral sind, wären sie in Abbildung 1 nicht sichtbar.

Um die politische Stärke von Parteien in Parlamenten zu messen, haben sich in der Literatur verschiedene Konzepte etabliert. So wird beispielsweise der Abstand

in den Stimmanteilen zwischen der stärksten und der zweitstärksten Partei im Gemeinderat berechnet [vgl. z. B. AIDT et al. (2011)]. Auch Verteilungsmaße, wie z. B. der Herfindahl-Index, werden genutzt, um zu messen, wie stark die Wähler eine bestimmte Partei bevorzugen [vgl. z. B. VOLKERINK und DE HAAN (2001)].

In diesem Beitrag soll jedoch das einfachste und am wenigsten strittige Maß verwendet werden: Diejenigen Parteien werden als stark definiert, die in der letzten Gemeinderatswahl die absolute Mehrheit, also mehr als die Hälfte der Stimmen, erreicht haben [vgl. z. B. ASHWORTH et al. (2005)]. Die politische Ausrichtung der Parteien spielt in diesem Beitrag keine Rolle, da die Unterschiede auf der lokalen Ebene ohnehin weniger klar herausgearbeitet sind als z. B. auf der Bundesebene. Nach der Kommunalwahl im Jahr 1994 gab es in 47% der sächsischen Gemeinderäte absolute Mehrheiten; nach der Wahl im Jahr 2009 waren es sogar 57%.

Es ist also festzuhalten, dass bei sächsischen Gemeinderatswahlen zunehmend eindeutige Ergebnisse erzielt werden, d. h. die politische Macht in den Gemeinderäten hat sich mehr und mehr auf einzelne Parteien konzentriert. Absolute Mehrheiten in Gemeinderäten sind sehr häufig in kleineren Kommunen zu finden, in denen

sich nur wenige Parteien oder Wählervereinigungen zur Wahl stellen. Zu den größeren Städten in Sachsen, in denen eine Partei im Beobachtungszeitraum zumindest vorübergehend mehr als 50 % der Stimmen für sich gewinnen konnte, zählen Bautzen, Freital und Grimma (jeweils CDU).

Um wahlbezogene Zyklen in den sächsischen Gemeindeausgaben zu identifizieren, wird die folgende Schätzgleichung verwendet:

$$\text{Ausgaben}_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \cdot \text{Mehrheit}_{i,t} + \beta_2 \cdot T_t + \beta_3 \cdot (\text{Mehrheit}_{i,t} \cdot T_t) + \beta_4 \cdot C_{i,t} + \delta_i + \epsilon_{i,t}$$

Zunächst werden die (trendbereinigten) Bruttoausgaben jeder Gemeinde i zum Zeitpunkt t auf Jahresdummies, die den Abstand zur nächsten Wahl anzeigen (T_t), sowie auf den oben beschriebenen Indikator für absolute Mehrheiten ($\text{Mehrheit}_{i,t}$) und ihre jeweiligen Interaktionen regressiert. Neben den trendbereinigten Bruttoausgaben einer Gemeinde werden noch der Finanzierungssaldo und das Verhältnis von Vermögens- zu Verwaltungshaushalt als abhängige Variablen verwendet. Beide Größen können von Gemeinderäten ebenfalls zyklisch gestaltet werden, mit dem Ziel, ihren Wahlerfolg günstig zu beeinflussen.

Um den Einfluss von demokratischen Wahlen im Zusammenhang mit politischer Stärke von Parteien auf die Ausgabenpolitik von Gemeinden zu identifizieren, muss außerdem für andere Effekte, die ihrerseits die kommunalen Ausgaben beeinflussen können, kontrolliert werden. Daher kommt ein Vektor von Kontrollvariablen ($C_{i,t}$) hinzu; diese Daten stammen vom STATISTISCHEN LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (2014) sowie vom ARBEITSKREIS „VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNGEN DER LÄNDER“ (2014). Zunächst wird die Bevölkerungszahl aufgenommen, um etwaige Skaleneffekte zu berücksichtigen. Zusätzlich wird für das Ausmaß der finanziellen Abhängigkeit einer Gemeinde kontrolliert, indem die Differenz aus Schlüsselzuweisungen und eigenen Gewerbesteuer-einnahmen aufgenommen wird. Je größer dieses Maß, desto stärker hängt eine Gemeinde von Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich ab und dürfte daher geringere Spielräume für wahlbezogene Budgetmanipulationen haben. Gleiches gilt für den Anteil der Zinszahlungen im Gemeindebudget. Außerdem wird das Bruttoinlandsprodukt (pro Kopf) des jeweiligen Landkreises aufgenommen, um für die aktuelle konjunkturelle Lage zu kontrollieren. Außerdem werden Dummies in die Schätzgleichung aufgenommen, die etwaige Sondereffekte durch die beiden Verwaltungsreformen 1996 und 2008, die Flut 2002, die Hartz-Reform 2005 und die Verwerfungen durch die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 auffangen. Die Schätzgleichung enthält fixe Effekte auf Gemeindeebene (δ_i) und einen Fehlerterm ($\epsilon_{i,t}$).

Ergebnisse

Wie bereits in KLUGE et al. (2015) gezeigt, geben Gemeinderäte mit einer absoluten Mehrheit einer Partei nicht mehr Geld aus als Gemeinderäte ohne absolute Mehrheit. Ebenso wenig nehmen sie eine signifikant höhere Neuverschuldung in Kauf oder investieren signifikant mehr. Ein Grund dafür ist sicherlich, dass die Möglichkeiten einer Gemeinde, die eigenen Einnahmen über die Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich hinaus zu erhöhen, sehr begrenzt sind.

Das Augenmerk dieses Beitrags liegt jedoch auf den Budgetzyklen, also auf der Verteilung der Ausgaben über die Wahlperiode hinweg. Die wichtigsten Regressionsergebnisse sind in Tabelle 1 dargestellt.

Um die Budgetzyklen zu ermitteln, müssen die marginalen Effekte der einzelnen Wahljahre bestimmt werden, d. h. die Schätzgleichung muss nach T_1 , T_2 usw. abgeleitet werden. Da die Jahresdummies mit dem Indikator für absolute Mehrheiten interagiert wurden, hängt die Höhe der marginalen Effekte von den Zeitspannen bis zur nächsten Wahl und von den Mehrheitsverhältnissen ab. Zur besseren Verdeutlichung der Budgetzyklen lassen sich diese marginalen Effekte auch graphisch darstellen. Abbildung 2 zeigt den Budgetzyklus für die trendbereinigten Bruttoausgaben. Die Säulen zeigen die Mehrausgaben der Gemeinden in den jeweiligen Nichtwahljahren; die Wahljahre sind auf Null gesetzt. Die grünen (weißen) Säulen stehen für die Gemeinden, in denen eine (keine) Partei über die absolute Mehrheit der Stimmen verfügt. So ergibt sich die erste grüne Säule in Abbildung 2 (Mehrheit = 1) mithilfe der ersten Spalte in Tabelle 1 zu $12,43 + (-27,00) \cdot 1 = -14,57$. Für die erste weiße Säule wird lediglich 1 durch 0 ersetzt, da die Situation ohne absolute Mehrheit dargestellt werden soll. Es ergibt sich $12,43 + (-27,00) \cdot 0 = 12,43$. Die Sterne zeigen an, ob die Abweichungen der Ausgaben vom Wahljahresniveau ökonometrisch signifikant sind.

In Gemeinden ohne absolute Mehrheit ist kein Wahlzyklus in den Ausgaben nachweisbar. Tatsächlich erreichen die Ausgaben nicht im Wahljahr ihr Maximum sondern erst zwei Jahre später. Auch sind die Abweichungen nur schwach signifikant. Bei den Gemeinden mit absoluter Mehrheit ergibt sich der erwartete Budgetzyklus: Die Ausgaben sind im Wahljahr am höchsten; danach werden sie langsam gesenkt. Im dritten Jahr nach der Wahl erreichen die Ausgaben ihr Minimum; die Differenz zu den Pro-Kopf-Ausgaben im Wahljahr ist hochsignifikant. Auf diese Weise werden die Mehrausgaben in den Wahljahren gegenfinanziert.

Für den Finanzierungssaldo in Abbildung 3 sind auf den ersten Blick kaum Unterschiede zwischen den Gemeinden erkennbar. Zwei und drei Jahre nach der Wahl ist die Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen sig-

Tabelle 1: Regressionsergebnisse

Variable	(trendbereinigte) Bruttoausgaben (in € pro Kopf)	Finanzierungssaldo (in € pro Kopf)	Vermögenshaushalt/ Verwaltungshaushalt (in %)
Mehrheit (1 = ja, 0 = nein)	26,36 *	-10,74	2,79
	(13.67)	(14.75)	(2.65)
<i>Wahltermine</i>			
Wahljahre	.	.	.
	.	.	.
4 Jahre bis zur nächsten Wahl	12,43	44,42 ***	0,45
	(12.56)	(10.57)	(1.66)
3 Jahre bis zur nächsten Wahl	27,10 **	-32,17 ***	4,08 **
	(13.79)	(9.85)	(1.75)
2 Jahre bis zur nächsten Wahl	-24,29	-17,32	5,10 ***
	(15.09)	(11.66)	(1.97)
1 Jahr bis zur nächsten Wahl	19,98	27,43 ***	4,10 **
	(12.59)	(10.34)	(1.63)
<i>Interaktionen</i>			
Wahljahre · Mehrheit	.	.	.
	.	.	.
4 Jahre bis zur Wahl · Mehrheit	-27,00	-16,20	-3,81 *
	(16.69)	(14.43)	(2.03)
3 Jahre bis zur Wahl · Mehrheit	-46,18 **	3,32	-4,33 *
	(18.63)	(15.06)	(2.46)
2 Jahre bis zur Wahl · Mehrheit	-35,07 *	-8,39	-2,65
	(18.72)	(15.62)	(2.49)
1 Jahr bis zur Wahl · Mehrheit	-45,55 **	0,99	-5,02 *
	(18.87)	(14.96)	(2.59)
(Robuste Standardfehler in Klammern; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1)			

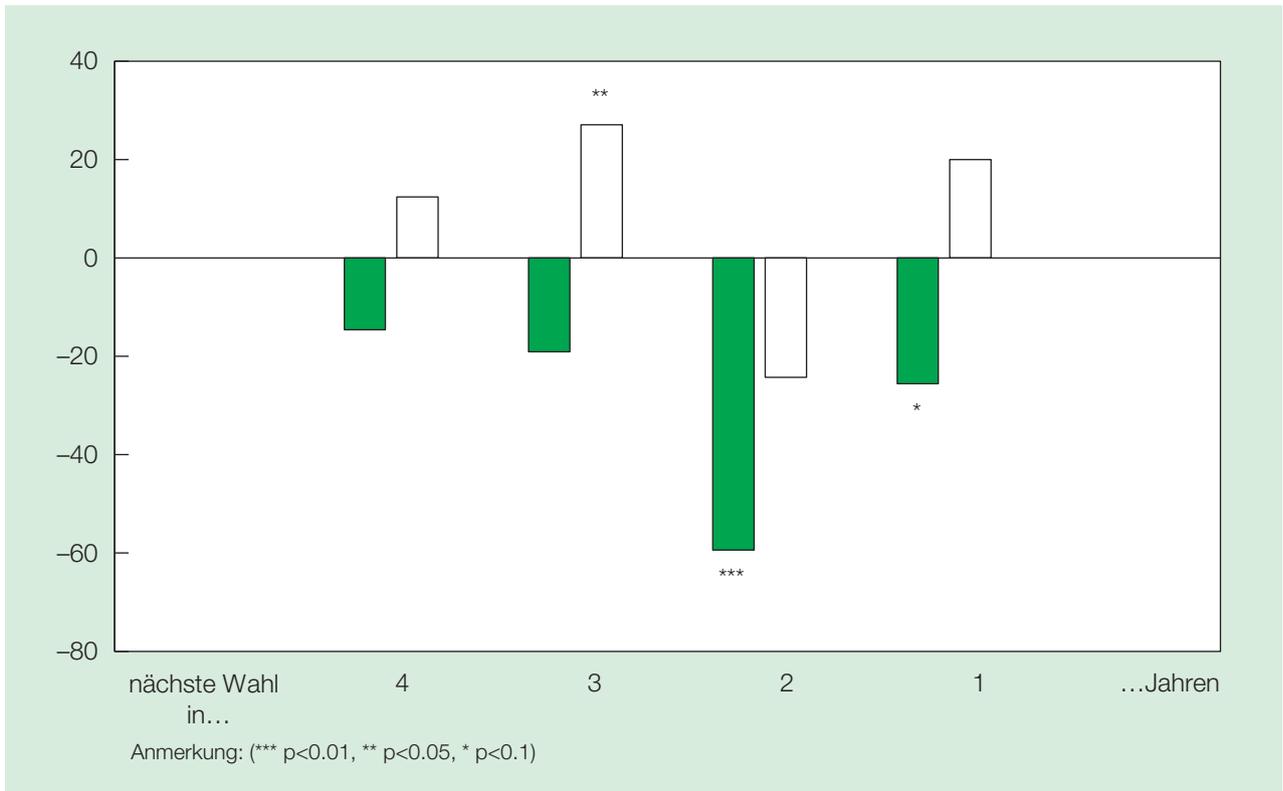
Quelle: Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

nifikant kleiner; d.h. die Gemeinden haben im Vergleich zum Wahljahr ein günstigeres Verhältnis von Ausgaben zu Einnahmen. Da insbesondere die Gemeinden mit absoluter Mehrheit gerade in diesem Zeitraum sehr sparsam sind (vgl. Abb. 2), bedeutet dies, dass die Einnahmen vergleichsweise konstant bleiben, um die Mehrausgaben in den Wahljahren zu decken. Im Wahljahr sowie ein Jahr davor und danach steigen die Ausgaben sowohl absolut (vgl. Abb. 2) als auch im Vergleich zu den Einnahmen (vgl. Abb. 3) wieder signifikant an.

Interessante Unterschiede sind bei der Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Vermögens- und Verwaltungshaushalt zu erkennen (vgl. Abb. 4). Da es sich hier um grundlegende Fragen der Haushaltsstruktur handelt, die in vielen Fällen nicht frei variiert werden kann, sind die Abweichungen zwar nur schwach signifikant, die Vorzeichen unterscheiden sich allerdings.

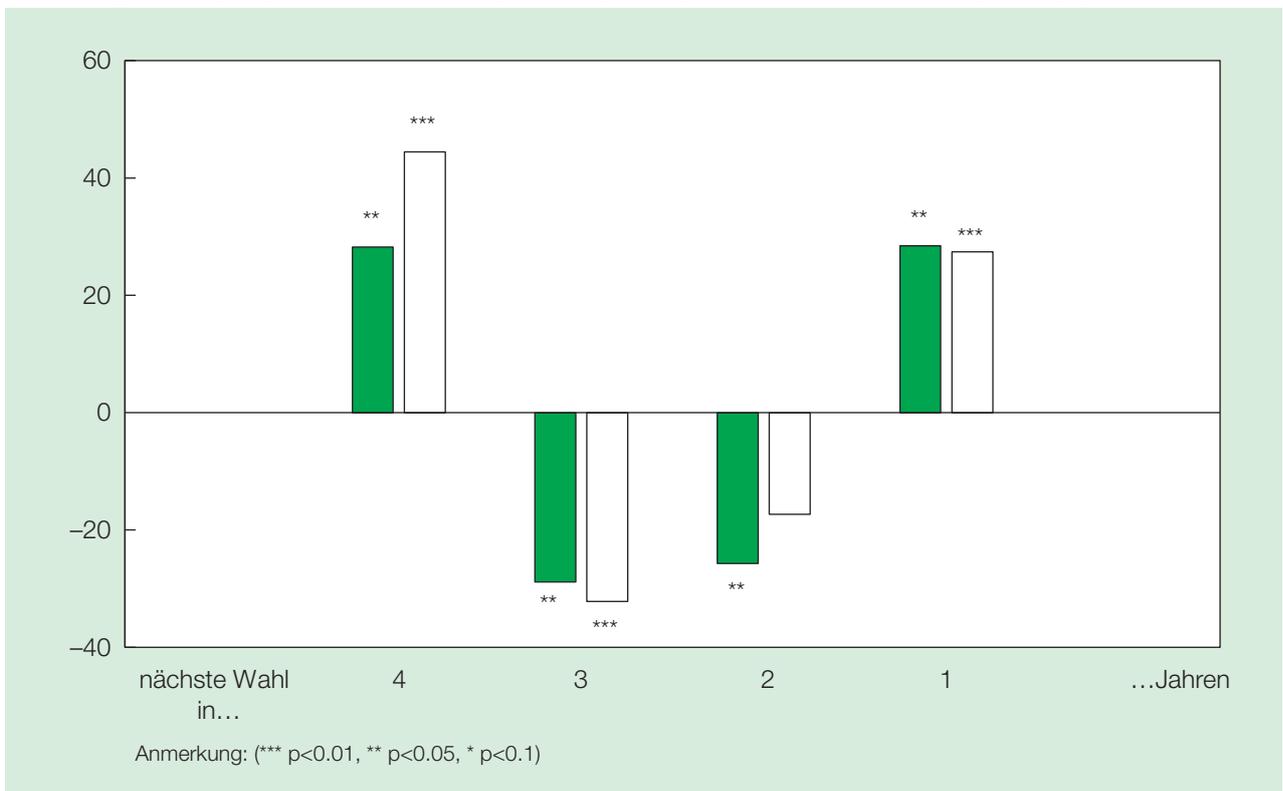
Die Gemeinden mit absoluten Mehrheiten zeigen einen nur schwach ausgeprägten Zyklus. Das Verhältnis

Abbildung 2: Budgetzyklus – (trendbereinigte) Bruttoausgaben (in € pro Kopf)



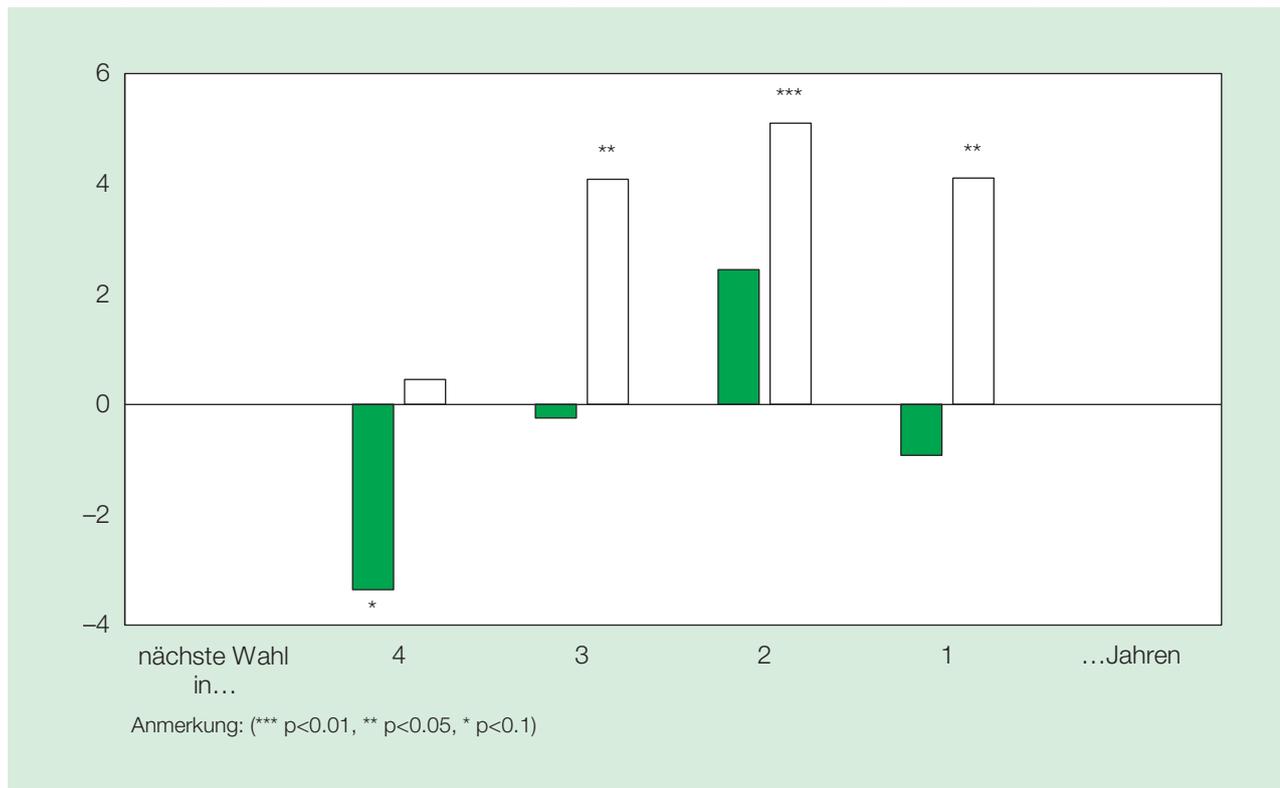
Quelle: Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 3: Budgetzyklus – Finanzierungssaldo (= Ausgaben – Einnahmen in € pro Kopf)



Quelle: Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 4: Budgetzyklus – Verhältnis Vermögenshaushalt zu Verwaltungshaushalt (in Prozentpunkten)



Quelle: Berechnung und Darstellung des ifo Instituts.

im Wahljahr wird im Wesentlichen über den Wahlzyklus konstant gehalten; nur ein Jahr nach der Wahl sinkt es etwas ab. In den Gemeinden ohne absolute Mehrheit im Gemeinderat ist das Verhältnis von Vermögens- zu Verwaltungshaushalt jedoch im Wahljahr und noch ein Jahr danach auf dem geringsten Stand, bevor es für die letzten drei Jahre vor der nächsten Wahl deutlich ansteigt. Dieses Ergebnis könnte sich mit der Unsicherheit der Wiederwahl begründen lassen: Da Parteien, die eine absolute Mehrheit haben, recht sicher sein können, dass sie auch bei der nächsten Wahl zumindest eine relative Mehrheit bekommen werden, spielt es für sie keine Rolle, wenn ein Investitionsprojekt erst in der nächsten Wahlperiode fertig wird. Diese Partei hat dann trotzdem die Möglichkeit, mit der Fertigstellung des Projekts den Wählern Kompetenz zu signalisieren. Gemeinderäte, in denen ein stärkerer politischer Wettbewerb herrscht, müssen jedoch strategischer vorgehen: Die Ergebnisse legen nahe, dass die Parteien während der ersten beiden Jahre über die zu tätigen Ausgaben im Vermögenshaushalt verhandeln. Die Durchführung findet dann mit Nachdruck während der letzten drei Jahre statt. Nur wenn das Projekt noch in der währenden Periode fertiggestellt wird, sind die Parteien, die die politische Verantwortung für das Projekt tragen, in der Lage, die daraus

resultierende Wählergunst für sich zu beanspruchen und sie nicht einem inzwischen neu gewählten Gemeinderat mit unsicherer Zusammensetzung überlassen zu müssen.

Fazit

Obwohl die Bundesrepublik Deutschland über viele Jahrzehnte demokratischer Praxis und hochentwickelte Institutionen verfügt, schlagen sich individuelle Anreize von Entscheidungsträgern in den politischen Beschlüssen nieder. Der vorliegende Artikel hat für das Beispiel sächsischer Kommunen gezeigt, dass Parteien, deren Vertreter im Gemeinderat eine absolute Mehrheit stellen, ihre Haushalte an den Wahlkalender anpassen. Unmittelbar vor Wahlen werden die Ausgaben und damit die Versorgungsqualität mit öffentlichen Gütern erhöht. Dadurch erhalten Parteien die Möglichkeit, auf Kosten ihrer Gemeinden Wahlkampf zu führen. Ein solches Verhalten führt zwar, wie in KLUGE et al. (2015) gezeigt, nicht zu höheren Gesamtausgaben, kann aber dennoch bedenklich sein, wenn z. B. Ausgaben für Straßenbau, Feuerwehren o. ä. nicht nach Dringlichkeit, sondern vor dem Hintergrund von Wahlterminen und Wiederwahlmotiven von Lokalpolitikern getroffen werden.

Bei Gemeinden, in deren Entscheidungsgremien stärkerer Wettbewerb herrscht, sind solche Manipulationen nicht zu beobachten. Ob diese Art von Wahlkampf auf Kosten der Gemeinde (und nicht der Parteien) tatsächlich erfolgreich ist und das Stimmverhalten der Wähler in der gewünschten Weise beeinflusst, kann durch diese Analyse allerdings nicht gezeigt werden, da Informationen zur kontrafaktischen Situation (d.h. wie viele Stimmen hätte eine Partei erhalten, wenn sie keinen Budgetzyklus verursacht hätte) naturgemäß nicht vorliegen.

Literatur

- AIDT, T. S.; VEIGA, F. J. und L. G. VEIGA (2011): Election Results and Opportunistic Policies: A New Test of the Rational Political Business Cycle Model, *Public Choice*, 148 (1), S. 21–44.
- ARBEITSKREIS „VOLKSWIRTSCHAFTLICHE GESAMTRECHNUNGEN DER LÄNDER“ (Hrsg.) (2014): Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1992 und 1994 bis 2012, Reihe 2, Band 1, Stuttgart.
- ASHWORTH, J.; GEYS, B. und B. HEYNDELS (2005): Government Weakness and Local Public Debt Development in Flemish Municipalities, *International Tax and Public Finance*, 12 (4), S. 395–422.
- BODIN, J. (1583): *Les Six Livres de la République*, Paris, L. VI, c. (855).
- CHANG, E. C. (2008): Electoral Incentives and Budgetary Spending: Rethinking the Role of Political Institutions, *The Journal of Politics*, 70 (4), S. 1.086–1.097.
- DE HAAN und J. KLOMP (2013): Conditional Political Budget Cycles: A Review of Recent Evidence, *Public Choice*, 157 (3–4), S. 387–410.
- DRAZEN, A. (2008): Political Business Cycles, in: DURLAUF, S. N. und L. E. BLUME (Hrsg.): *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2. Auflage, Palgrave Macmillan.
- FOREMNY, D. und N. RIEDEL (2014): Business Taxes and the Electoral Cycle, *Journal of Public Economics*, 115, S. 48–61.
- FOREMNY, D.; FREIER, R.; MOESSINGER, M.-D. und M. YETER (2015): Overlapping Political Budget Cycles in the Legislative and the Executive. IEB Working Paper No. 2015/01.
- FURDAS, M. D.; HOMOLKOVA, K. und K. KIS-KATOS (2015): Local Political Budget Cycles in a Federation: Evidence from West German Cities. IZA Discussion Paper No. 8798.
- KIRCHGÄSSNER G. (2015): Politische Konjunkturzyklen, *Ökonomenstimme*, Mai 2015.
- KLUGE, J.; MARKWARDT, G. und C. THATER (2015): Self-preserving Leviathans – Evidence from Regional-level Data, CESifo Working Paper No. 5177.
- MARKWARDT, G. (2008): *Wahlen und Konjunkturzyklen*, Gabler Edition Wissenschaft, Gabler Verlag, Wiesbaden.
- PERSSON, T.; ROLAND, G. und G. TABELLINI (1997): Separation of Powers and Political Accountability, *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), S. 1.163–1.202.
- STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (Hrsg.) (2012): *Gemeinderatswahlergebnisse der Jahre 1994, 1999, 2004 und 2009 (Sonderauswertung)*, Kamenz.
- STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (Hrsg.) (2014): *GENESIS-Online Datenbank*, Kamenz.
- VOLKERINK, B. und J. DE HAAN (2001): Fragmented Government Effects on Fiscal Policy: New Evidence, *Public Choice*, 109 (3-4), S. 221–242.