

Arbeitslosigkeit zu verringern ist seit einigen Jahrzehnten in vielen Industrieländern eines der wichtigsten politischen Themen, das nicht zuletzt in Wahlkämpfen eine bedeutende Rolle spielt. Zahlreiche Studien haben gezeigt, dass Wähler ihre Zustimmung oder Ablehnung zur amtierenden Regierung entscheidend davon abhängig machen, wie sie deren Leistung in Bezug auf die Arbeitsmarktsituation einschätzen. Regierungen haben aus diesem Grund einen Anreiz, Arbeitslosigkeit insbesondere vor Wahlen zu reduzieren, um an Popularität zu gewinnen und ihre Wiederwahlchancen zu vergrößern. Ein mögliches Mittel für Regierungen, dieses Ziel zu erreichen, besteht der Literatur zufolge in einer expansiven Fiskalpolitik. Einen anderen, deutlich direkteren Weg zeigen wir in einer aktuellen Studie auf, die auf Daten für die westdeutschen Bundesländer über den Zeitraum von 1985 bis 2004 basiert (vgl. Mechtel und Potrafke 2012). Darin testen wir empirisch, ob die Landesregierungen systematisch vor Wahlen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik genutzt haben, um die offiziellen Arbeitslosenzahlen rechtzeitig vor dem Urnengang zu senken.

Hintergrund

Die zentrale Bedeutung des Themas Arbeitslosigkeit für die Wiederwahlchancen von Politikern ist in verschiedenen empirischen Studien herausgestellt worden (vgl. u.a. Ursprung 1984; Kirchgässner 1986, Lewis-Beck und Paldam 2000; Mueller 2003). Der Wirkungszusammenhang erscheint dabei klar: je niedriger die Arbeitslosenquote, desto besser die Aussichten der Regierung auf eine weitere Amtszeit. In der Literatur zur Politischen Ökonomie wird argumentiert (und anhand verschiedenster Beispiele empirisch gezeigt), dass sich Regierungen opportunistisch verhalten und vor Wahlen Politikmaßnahmen implementieren, die ihre Wiederwahlchancen verbessern sollen (vgl. Nordhaus 1975; Rogoff und Sibert 1988). Ein Versuch solch opportunistischen Verhaltens könnte darin bestehen, durch expansive fiskalpolitische Maßnahmen einen konjunkturellen Aufschwung auszulösen, in dessen Zuge sich die Arbeitslosigkeit verringert.

Da die Wirkungen fiskalpolitischer Maßnahmen auf die Konjunktur, und damit die Entwicklung der Arbeitslosenzahl, theoretisch wie empirisch umstritten sind, untersuchen wir einen deutlich direkteren Kanal der Reduktion der Arbeitslosigkeit vor Wahlen: In Deutschland werden Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AAMP) nicht mehr als arbeitslos gezählt. Jeder zusätzliche Teilnehmer an einer AAMP-Maßnahme be-

deutet daher direkt einen Arbeitslosen weniger. Der Einfluss von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die Höhe der Arbeitslosigkeit ist quantitativ bedeutsam. Wie Hagen und Steiner (2000) ermittelt haben, wäre die Arbeitslosenquote in den westdeutschen Bundesländern zwischen 1980 und 1998 allein ohne die sogenannten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) im Schnitt um 0,25 Prozentpunkte höher gewesen.

Daten und empirisches Modell

In unserer Untersuchung konzentrieren wir uns auf die westdeutschen Bundesländer, um Daten über einen möglichst langen Zeitraum nutzen zu können. Die AAMP wurde zu einem erheblichen Umfang regional durch die Landesanstalten beziehungsweise auf lokaler Ebene bestimmt. Es ist daher grundsätzlich schwer, AAMP-Maßnahmen über Ländergrenzen hinweg zu vergleichen. Der Vergleich wird im Zeitverlauf zusätzlich dadurch erschwert, dass eine schier unüberschaubare Anzahl verschiedener Instrumente verwendet wurde, zudem unter häufig wechselnden Bezeichnungen. Die beste Vergleichbarkeit über die Zeit und Ländergrenzen hinweg besteht für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Zudem waren die ABM seit den 1980er Jahren das wichtigste Instrument im Bereich der subventionierten Beschäftigung, sowohl in Bezug auf die Teilnehmerzahl als auch die Ausgaben (vgl. Hagen und Steiner 2000).

Aus den genannten Gründen konzentrieren wir uns in unserer Analyse daher auf ABM. Unsere Untersuchung beginnt im Jahr 1985 und endet 2004, da sich im Zuge der Hartz-Reformen zahlreiche Änderungen im Bereich der AAMP ergaben und die Bedeutung von ABM seitdem geringer ist.

Als abhängige Variable in unserem ökonometrischen Modell verwenden wir die Wachstumsrate der Anzahl der Teilnehmer an ABM in Relation zur Einwohnerzahl. Besonders intensiv genutzt wurden ABM in Bremen (durchschnittlich 4,51 Teilnehmer pro 1 000 Einwohner), Hamburg (1,89) und dem Saarland (1,84), während die Teilnehmerzahlen in Baden-Württemberg (0,36), Bayern (0,69) und Hessen (0,71) vergleichsweise niedrig waren. Durchschnittlich kam im Untersuchungszeitraum auf 30 Arbeitslose ein Teilnehmer an ABM. Die zentrale erklärende Variable in unserem Modell beinhaltet die Information, ob in einem bestimmten Jahr eine Landtagswahl in dem entsprechenden Bundesland stattfand. In der Analyse berücksichtigen wir verschiedene weitere Faktoren, die den Umfang der aktiven Arbeitsmarktpolitik theoretisch beeinflussen könnten. Einerseits beziehen wir die Höhe der Arbeitslosigkeit in dem Bundesland mit ein, andererseits den Umfang an ABM in der Vorperiode. Weitere berücksichtigte Faktoren sind das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in dem Bundesland, ein Indikator für das Bildungsniveau sowie Kontrollvariablen, die länder- und zeitspezifische Sondereffekte wie beispielsweise die Wiedervereinigung erfassen.

In der Politischen Ökonomie gibt es einen bedeutsamen Forschungsstrang, der untersucht, wie sich die parteipolitische Zusammensetzung von Regierungen auf die implementierten Politikmaßnahmen auswirkt. Aus der Partisanentheorie (vgl. Hibbs 1977; Alesina 1987) lässt sich die Hypothese ableiten, dass politisch linke Regierungen (und ihre Wählerklientel) mehr um Arbeitslosigkeit besorgt sind und eher expansive Politiken unterstützen, während für rechte Regierungen geringere Inflation und niedrigere Staatsausgaben im Vordergrund stehen. Basierend auf diesen Überlegungen, berücksichtigt unser empirisches Modell auch die Parteizusammensetzung der Landesregierung bzw. die Parteizugehörigkeit des entsprechenden Ressortministers.

Ergebnisse

Unsere Ergebnisse zeigen, dass vor Wahlen tatsächlich ein Anstieg im Umfang der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu beobachten war. Diese Maßnahmen wurden zeitlich entsprechend der theoretischen Erwartungen gesteuert, da die Zahl der Maßnahmeteilnehmer nur in Wahljahren stärker gewachsen ist, nicht aber in der Zeit danach. Die Wachstumsrate der ABM-Teilnehmer war in Wahljahren ungefähr 4 Prozentpunkte höher als in Nicht-Wahljah-

ren. Insbesondere ist auffällig, dass sich ein Wahljahreseffekt nicht nur für Landtags-, sondern auch für Bundestagswahlen belegen lässt, was sich einerseits durch die teilweise enge Zusammenarbeit zwischen Landesregierungen und Bundesregierung (gleicher parteipolitischer Ausrichtungen) sowie andererseits durch die terminliche Überschneidung von Landtags- und Bundestagswahlen erklären lässt. Im Gegensatz dazu zeigen unsere Ergebnisse, dass Politiker verschiedener Parteizugehörigkeit den Umfang der AAMP nicht signifikant unterschiedlich gestaltet haben.

Schlussfolgerung

Unsere empirischen Befunde sind aus zweierlei Perspektive relevant. Einerseits zeigen sie, dass Landesregierungen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gezielt genutzt haben, um die Arbeitslosenzahlen vor Wahlterminen künstlich zu senken. Andererseits deuten zahlreiche Evaluationsstudien darauf hin, dass viele AAMP keine positiven (oder sogar negative) Auswirkungen auf die Teilnehmer und die Arbeitslosigkeit haben (vgl. u.a. Bell und Orr 2002; Hagen und Steiner 2000; Fertig et al. 2006; Kluge et al. 2008; Lalive et al. 2008). Basierend auf diesen Ergebnissen, wäre es für zukünftige Forschungsarbeiten interessant, herauszufinden, ob es bestimmte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gibt, die besonders intensiv vor Wahlen zur Senkung der Arbeitslosenzahl genutzt werden. Sollte dies der Fall sein, könnte in einem weiteren Schritt untersucht werden, ob die »wahlanfälligeren« Maßnahmen diejenigen sind, die sich in Evaluationen als besonders wenig effektiv herausstellen. Unsere Ergebnisse könnten in diesem Fall als Anhaltspunkt für die Erklärung der Effektivitätsunterschiede zwischen einzelnen Maßnahmen dienen.

Literatur

- Alesina, A. (1987), »Macroeconomic Policy in a Two-party System as a Repeated Game«, *Quarterly Journal of Economics* 102, 651–678.
- Bell, S.H. und L.L. Orr (2002), »Screening (and Creaming?) Applicants to Job Training Programs: The AFDC Homemaker – Home Health Aide Demonstrations«, *Labour Economics* 9, 279–301.
- Fertig, M., C.M. Schmidt und H. Schneider (2006), »Active Labor Market Policy in Germany – Is There a Successful Policy Strategy?«, *Regional Science and Urban Economics* 36, 399–430.
- Hagen, T. und V. Steiner (2000), *Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit*, Nomos, Baden-Baden.
- Hibbs, D.A. (1977), »Political Parties and Macroeconomic Policy«, *The American Political Science Review* 71, 1467–1487.
- Kirchgässner, G. (1986), »Rationality, Causality, and the Relation between Economic Conditions and the Popularity of Parties: An Empirical Investigation for the Federal Republic of Germany, 1971–1982«, *European Economic Review* 28, 243–268.
- Kluge, J., H. Lehmann und C.M. Schmidt (2008), »Disentangling Treatment Effects of Active Labor Market Policies: The Role of Labor Force Status Sequences«, *Labour Economics* 15, 1270–1295.

Lalive, R., J.C. van Ours und J. Zweimüller (2008), »The Impact of Active Labour Market Programmes on the Duration of Unemployment in Switzerland«, *Economic Journal* 118, 235–257.

Lewis-Beck, M.S. und M. Paldam (2000), »Economic Voting: An Introduction«, *Electoral Studies* 19, 113–121.

Mechtel, M. und N. Potrafke (2012), »Electoral Cycles in Active Labor Market Policies«, *Public Choice*, erscheint demnächst.

Mueller, D.C. (2003), *Public Choice III*, Cambridge University Press, New York.

Nordhaus, W.D. (1975), »The Political Business Cycle«, *Review of Economic Studies* 42, 169–190.

Rogoff, K. und A. Sibert (1988), »Elections and Macroeconomic Policy Cycles«, *Review of Economic Studies* 55, 1–16.

Ursprung, H.W. (1984), »Macroeconomic Performance and Government Popularity in New Zealand«, *Comparative Political Studies* 16, 457–477.