

Uwe Wagschal, Georg Wenzelburger, Thieß Petersen, Ole Wintermann

Determinanten der Staatsverschuldung in den deutschen Bundesländern

Die öffentlichen Schulden sind seit der Wiedervereinigung stark angestiegen. Was sind die Ursachen für die Schuldenentwicklung der 16 Bundesländer? Gibt es neben sozio-ökonomischen Einflussgrößen auch politisch-institutionelle Ursachen? Welche Konsequenzen kann die Identifikation verschiedener Determinanten der Staatsverschuldung für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte haben?

Seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland sind die Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts – verstanden als die Schulden des Bundes, der Länder und der Gemeinden/Gemeindeverbände einschließlich ihrer Extrahaushalte – deutlich gestiegen. Ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt lag von 1950 bis zur Mitte der 1970er Jahre bei rund 20%. Anschließend stieg die Schuldenstandsquote bis zum Beginn der 90er Jahre auf rund 40%. Seit dem ist sie weiter gewachsen und betrug gegen Ende des Jahres 2007 etwas über 65%.¹ Nach einer Stabilisierung der gesamtstaatlichen Schuldenquote droht durch die Finanzmarktkrise und die aktuelle Wirtschaftskrise wieder eine Beschleunigung des Schuldenwachstums. Die skizzierte Entwicklung zeigt, dass ein Großteil des Schuldenbergs in der Zeit nach der deutschen Vereinigung aufgehäuft wurde, obgleich strittig ist, ob der gesamte Verschuldungsanstieg auf die Einheit zurückzuführen ist.² Bezogen auf die Länderhaushalte ist der Anteil der Einheitskosten am Verschuldungszuwachs sehr viel niedriger anzusetzen. Die westdeutschen Länder haben zu einem geringen Teil am Aufkommen sowohl der Brutto- als auch der Nettotransfers an die neuen Länder beigetragen.

Eine wirksame Strategie zur Haushaltskonsolidierung setzt voraus, die Gründe der steigenden Staatsverschuldung zu kennen. Der vorliegende Beitrag stellt die zentralen Ergebnisse einer Studie vor, die die Ursachen der öffentlichen Verschuldung in den

16 Bundesländern seit 1992 untersucht.³ Dabei werden zunächst die möglichen Ursachen einer hohen und steigenden Staatsverschuldung diskutiert. Empirisch präsentiert dieser Beitrag anschließend bivariate Zusammenhänge und Querschnittsregressionen, anhand derer die relevanten und signifikanten Determinanten der Verschuldung identifiziert werden können.

Sozio-ökonomische Erklärungen der Staatsverschuldung

Das theoretische Angebot zur Erklärung der öffentlichen Verschuldung ist groß.⁴ Fasst man die umfangreichen empirischen Ergebnisse der vergangenen Jahre zusammen, so sind es vor allem ökonomische und sozioökonomische Faktoren, die die Staatsverschuldung hauptsächlich beeinflussen. Ein starkes Wirtschaftswachstum bremst beispielsweise über höhere Steuereinnahmen und geringere Arbeitslosigkeit den Verschuldungsanstieg. Steigende Zinsen führen zu einer höheren Zinsbelastung des Haus-

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt: Schulden der öffentlichen Haushalte, Fachserie 14, Reihe 5, 2007, Wiesbaden 2008, Tab. 1.1.1.; und Sachverständigenrat zur Begutachtung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Finanzkrise meistern – Wachstumskräfte stärken, Wiesbaden 2008, S. 74.

² Die niedrigsten Schätzungen sehen den Anteil der Einheitskosten am Verschuldungszuwachs zwischen 43% (vgl. U. Busch: Am Tropf. Die ostdeutsche Transfergesellschaft, Berlin 2002) und 60% (vgl. K. Mai: Zur Höhe der Staatsverschuldung infolge der deutschen Vereinigung, Halle 2002, www.memo.uni-bremen.de/docs/m3002.pdf, Download 4.3.2008). Klaus Steinitz gelangt zu der Einschätzung, „dass die absolute Höhe der vereinigungsbedingten Neuverschuldung weit weniger als die Hälfte des Zuwachses der gesamten öffentlichen Verschuldung Deutschlands verursacht hat“; vgl. K. Steinitz: Ist die Sparpolitik der Bundesregierung zur Beseitigung der Haushaltsdefizite bis 2006 alternativlos?, in: AG – Perspektiven für Ostdeutschland (Hrsg.): Ostdeutschland – eine abgehangene Region? Perspektiven und Alternativen, Dresden 2001, S. 139-173, hier S. 146.

³ U. Wagschal, G. Wenzelburger, T. Metz, T. Jäkel: Konsolidierungsstrategien der Bundesländer – Verantwortung für die Zukunft, Gütersloh 2009 (im Erscheinen).

⁴ Vgl. U. Wagschal: Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich, Opladen 1996.

Prof. Dr. Uwe Wagschal, 42, lehrt Politische Wissenschaften an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg; Georg Wenzelburger, 28, ist Doktorand am Promotionskolleg „Reformen der Steuer- und Sozialsysteme“ an der Universität Heidelberg; Dr. Thieß Petersen, 44, und Dr. Ole Wintermann, 41, sind Projektmanager der Bertelsmann Stiftung.

halts. Auch die gesellschaftliche Alterung stellt einen Verschuldungsmotor dar: Je größer der Anteil der Senioren in der Bevölkerung ist, desto mehr geben die Regierungen für diese Bevölkerungsgruppe aus – nicht nur aufgrund des Nachfragedrucks, sondern auch wegen des zunehmend hohen Wählerdrucks dieser Gruppe. Daneben beeinflussen auch spezifische Ausgabeposten die Verschuldung. Insbesondere die Höhe der Personalausgaben sowie der Sozialausgaben spielen hier eine Rolle. Dies passt zu den Befunden im internationalen OECD-Ländervergleich: die Korrelation der Sozialleistungsquote des Jahres 2005 (gleiches gilt auch für die Veränderung der Sozialleistungsquote 1990-2005) mit der Veränderung der Schuldenquote (1990-2005) – jeweils gemessen in Prozent des BIP – beträgt $r = 0,67$. Im internationalen Vergleich lässt sich jedoch auch feststellen, dass die Gesamthöhe der Staatsausgaben nicht systematisch ursächlich für einen Verschuldungsanstieg ist, da die Staaten eine Steuerautonomie besitzen und so für die notwendigen Einnahmen sorgen können.

Politisch-institutionelle Erklärungsfaktoren der Staatsverschuldung

Im internationalen Vergleich erweisen sich zudem politisch-institutionelle Faktoren als bedeutsam. Verschuldungsbegrenzend wirken eine hohe politische Stabilität und ein geringes gesellschaftliches Konfliktniveau, z.B. gemessen durch die Streikaktivität der Gewerkschaften.⁵ Eine mittelstarke Barriere gegen einen Verschuldungsanstieg sind Verfassungsvorschriften (z.B. die Verschuldungsgrenzen des EU-Vertrags von Maastricht) sowie prozedurale Hürden, also beispielsweise erhöhte Mehrheitserfordernisse für Schuldenaufnahmen und direktdemokratische Abstimmungen.⁶ Der Föderalismus, lange Zeit als wirksame Hürde gegen die Verschuldung angesehen, ist in Wirklichkeit nur eine mäßige Barriere, was inzwischen selbst von Vertretern dieser These konzediert wird.⁷ Unter den Ländern mit niedriger Staatsverschuldung findet sich mit Australien aktuell nur ein einziges föderal strukturiertes Land.

Eine weitere Ursache für die Höhe der Staatsverschuldung könnte in den unterschiedlichen Partei-

ideologien bestehen. Gemeinhin wird angenommen, dass sich linke Regierungen stärker als bürgerliche Regierungen verschulden. Dies trifft jedoch im internationalen Vergleich für die Zeit von 1960 bis Mitte der 1990er Jahre nicht zu, da häufig bürgerliche Regierungen die Verschuldung anwachsen ließen (z.B. in Irland, Belgien, Italien, Japan, Kanada und den USA). Die Erklärung hierfür liegt in den unterschiedlichen „Ideologiezielen“ bürgerlicher Parteien, die einerseits die Steuern senken und andererseits den Haushalt ausgleichen wollen. In diesem Zielkonflikt entscheiden sie sich eher für Steuersenkungen als für eine Reduktion des Haushaltsdefizits. Linksregierungen weisen demgegenüber generell höhere Staatsausgaben auf, sorgen aber gleichzeitig für höhere Einnahmen, sodass die Verschuldung in dem genannten Zeitraum tendenziell geringer ausfällt.⁸ Seit Mitte der 1990er Jahre ist dieser Effekt jedoch nicht mehr feststellbar.

Ein verschuldungserhöhender Effekt lässt sich überdies bei Regierungen mit mehreren Koalitionspartnern feststellen.⁹ Dieser Effekt hängt jedoch stark von der Fallauswahl, dem Untersuchungszeitraum sowie der Operationalisierung der erklärenden Variable ab. Die theoretische Begründung dieses Effektes liegt in der vermeintlichen Schwäche von Regierungen, keine glaubwürdige Fiskalpolitik betreiben zu können und zudem anfällig für eine Sonderinteressenpolitik zu sein. Jedoch können weder de Haan und Sturm noch Wagschal diese Vermutung empirisch bestätigen.¹⁰

In der politischen Ökonomie ist als weitere Verschuldungsursache der politische Konjunkturzyklus ausgemacht worden, d.h. das bewusste Verschulden vor Wahlen.¹¹ Ein am Wahltermin ausgerichtetes Verschuldungsverhalten konnte empirisch jedoch für die OECD-Länder lange Zeit nicht festgestellt werden, obwohl die Modelle theoretisch immer weiter verfeinert wurden und zusätzliche Annahmen inkludierten. Allerdings zeigen Mink und de Haan für den Zeitraum von 1999 bis 2004 eine gewisse Evidenz für diese These.¹²

⁸ U. Wagschal, a.a.O.

⁹ J. Woo, a.a.O.

¹⁰ J. de Haan, J.-E. Sturm, G. Beekhuis: The weak government thesis: Some new evidence, in: *Public Choice*, Vol. 3 (1999), S. 163-176; U. Wagschal, a.a.O.

¹¹ W. D. Nordhaus: The political business cycle, in: *Review of Economic Studies*, Vol. 42 (1975), S. 169-190.

¹² M. Mink, J. de Haan: Are there Political Budget Cycles in the Euro Area?, in: *European Union Politics*, Vol. 7 (2006), S. 191-211.

⁵ J. Woo: Economic, political, and institutional determinants of public deficits, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 87 (2003), S. 387-426.

⁶ R. G. Penner, M. Weisner: Do State Budget Rules affect Welfare Spending?, Occasional Paper Nr. 43, The Urban Institute, Washington, D.C. 2001.

⁷ G. Kirchgässner: Föderalismus und Staatsquote, in: H. Rentsch, U. Wagschal (Hrsg.): *Der Preis des Föderalismus*, Zürich 2002, S. 71 ff.

Empirische Befunde im Bundesländervergleich

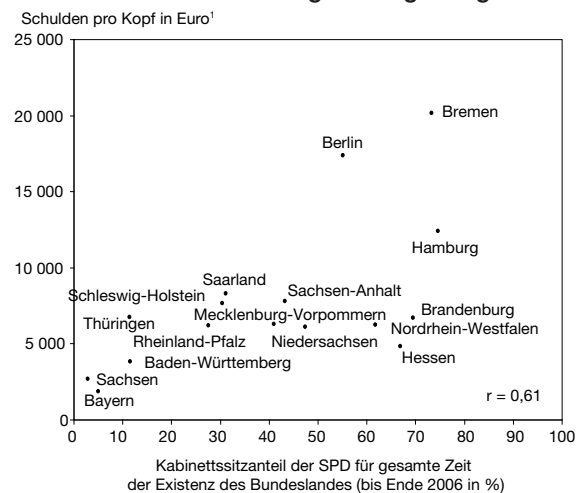
Vor dem Hintergrund der genannten Thesen zur Erklärung der öffentlichen Verschuldung werden die Haushalte der 16 Bundesländer in den Jahren 1991 bis 2005 untersucht. Dabei sind neben den ökonomischen und sozioökonomischen Determinanten (Zahl der Sozialhilfeempfänger, Arbeitslosenquote, Pro-Kopf-Ausgaben und Zinssteuerquote) schwerpunktmäßig politökonomische Einflussgrößen berücksichtigt worden: die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungen, die Stärke der Finanzminister, die Zahl der Abgeordneten im Parlament, politische Konjunkturzyklen sowie der Einsatz von Doppelhaushalten. In einem ersten Schritt wurden hierzu bivariate Regressionen durchgeführt.

Parteilpolitische Zusammensetzung der Regierung ohne starken Einfluss

Mit der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen ist häufig die schon erwähnte Vorstellung verbunden, dass sich Linksparteien höher verschulden als bürgerliche Parteien. Der bivariate Zusammenhang zwischen dem Kabinettsitzanteil der SPD für die gesamte Zeit seit Bestehen eines Bundeslandes bis Ende 2006 und dem Schuldenstand pro Kopf in Euro zum 31.12.2006 deutet auf den ersten Blick auf eine relativ starke Korrelation zwischen der Stärke der SPD in einem Bundesland und der Höhe der Verschuldung hin (vgl. Abbildung 1). Umgekehrt gilt dieser Zusammenhang negativ für den langfristigen Kabinettsitzanteil der CDU/CSU: Je größer der Regierungsanteil der Christdemokraten, desto niedriger ist die Pro-Kopf-Verschuldung ($r = -0,61$).

Zieht man allerdings nur die durchschnittliche Stärke der beiden Parteien im Zeitraum von 1991 bis 2006 heran, reduziert sich die Stärke des Zusammenhangs erheblich: Für den durchschnittlichen Kabinettsitzanteil der SPD in den Jahren 1991 bis 2006 und die Höhe des Schuldenstandes Ende 2006 beträgt der Korrelationskoeffizient $r = 0,37$. Für den CDU/CSU-Kabinettsitzanteil der Periode 1991-2006 und dem Niveau der Landesverschuldung beträgt $r = -0,40$. Beide Zusammenhänge sind also bestenfalls mittelstark. Werden dann noch die Stadtstaaten mit ihrem besonders hohen sozioökonomischen Problemdruck aus der Berechnung herausgenommen, geht der statistische Zusammenhang noch weiter zurück. Betrachtet man außerdem den Verschuldungsanstieg zwischen 1992 und 2006 und korreliert diesen mit den parteipolitischen Kräfteverhältnissen,

Abbildung 1
Verschuldung und parteipolitische Zusammensetzung der Regierung



¹ Schulden pro Kopf in Euro am 31.12.2006 (bezogen auf das Land).

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis eigener Erhebungen zu den parteipolitischen Zusammensetzungen der Landesregierungen. Die Korrelation mit der gesamten Landesverschuldung (Land und Kommunen) beträgt ebenfalls $r = 0,61$.

dann liegen nur schwache Zusammenhänge vor mit Korrelationskoeffizienten unter 0,3.

Verschuldung hängt mit von der Größe der Regierungen ab

Differenzierter lässt sich der Einfluss der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen auf die Höhe der Verschuldung betrachten, indem die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung nach Stärke der politischen Lager operationalisiert wird. Eine Hegemonie der CDU/CSU liegt dann vor, wenn der Kabinettsitzanteil der Unionsparteien bei 100% liegt. Ist der Kabinettsitzanteil der Union größer als 66%, aber kleiner als 100%, wird von einer Dominanz gesprochen. Ein Patt liegt vor, wenn es sich um Große Koalitionen handelt oder der Kabinettsitzanteil der beiden Volksparteien zwischen 33,3 und 66,6% beträgt. Spiegelbildlich werden im linken Parteienspektrum die Dominanz und die Hegemonie der SPD operationalisiert, wozu auch der Fall der Tolerierung der SPD durch die frühere PDS in Sachsen-Anhalt zählt. Über die Kodierung eines Jahres entscheidet, welche Kabinettszusammensetzung häufiger (gemessen auf Tagesbasis) vorlag.

Ein Blick auf die Verschuldungsdaten zeigt folgendes Ergebnis (vgl. Tabelle 1): Die beste Verschul-

Tabelle 1
Zusammensetzung der Regierung und durchschnittliche Veränderung der Defizitgrößen
 (in Euro für den Zeitraum 1991 bis 2005)

| Parteilpolitische Zusammensetzung der Regierung | Primär-saldo pro Einwohner | Finanzierungs-saldo pro Einwohner | Nettokreditauf-nahme pro Einwohner | Fall-zahl |
|---|----------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|-----------|
| Hegemonie CDU/CSU | -5,5 | -189,7 | 176,3 | 44 |
| Dominanz CDU/CSU | -123,4 | -332,9 | 340,9 | 40 |
| Patt | -115,6 | -521,8 | 459,6 | 40 |
| Dominanz der SPD | -43,6 | -392,0 | 396,1 | 65 |
| Hegemonie der SPD | 65,0 | -245,8 | 209,5 | 35 |
| Durchschnitt | -46,2 | -342,0 | 325,2 | 224 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Jahresdatenbasis.

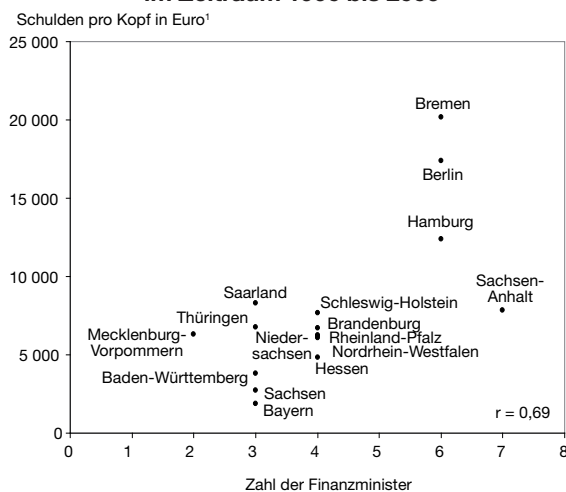
Leistungsperformanz bei dem Finanzierungssaldo und der Nettokreditaufnahme weist eine Alleinregierung der Unionsparteien auf. Lediglich beim Primärsaldo schneidet eine hegemoniale Stellung der SPD besser ab. An zweiter Stelle folgt die hegemoniale Stellung der SPD. Am schlechtesten schneiden Große Koalitionen bei der Verschuldung ab. Somit gibt es eine gewisse Evidenz, dass weniger die parteipolitische Differenz für die Verschuldung eines Bundeslandes verantwortlich ist, als vielmehr die Größe der Regierung. Insgesamt zeigt sich, dass Alleinregierungen besser abschneiden als Koalitionsregierungen.

Verschuldung nimmt mit Zahl der Finanzminister zu

Ein weiterer Einflussfaktor auf die Höhe der Verschuldung ist die Stärke des Finanzministers. Dabei ist folgender Zusammenhang zu vermuten: Je stärker ein Finanzminister, desto geringer die Kreditaufnahme. Die Rolle des Finanzministers ist eng mit der Frage nach der Organisation des Budgetprozesses verbunden. Der Budgetprozess wurde im internationalen Vergleich als ein wichtiger Faktor für die Konsolidierungsperformanz identifiziert. Hier hat die bisherige Forschung darauf verwiesen, dass ein starker Minister das Abschneiden bei der Konsolidierung verbessern kann.¹³ Insbesondere bei einer stärkeren Top-

¹³ J. v. Hagen: Budget Procedures and Fiscal Performance in the European Communities, European Economy, Economic Papers 96, 1992; E. Seils: Haushaltspolitik: Akteure und Institutionen des parlamentarischen Systems der Bundesrepublik im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 36 (2005), S. 773-790; M. Hallerberg, R. Strauch, J. v. Hagen: The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States, Report Prepared for the Dutch Ministry of Finance, Den Haag 2001.

Abbildung 2
Verschuldung und Zahl der Finanzminister im Zeitraum 1990 bis 2006



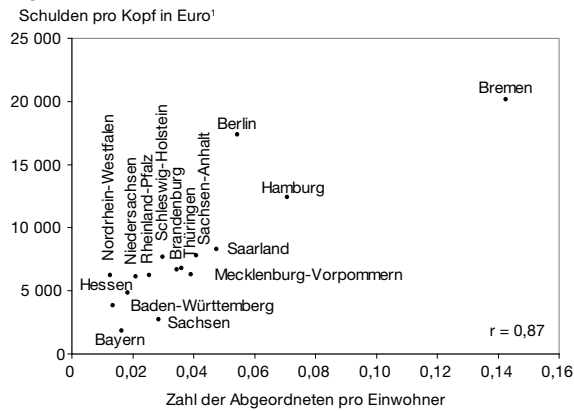
¹ Schulden pro Kopf in Euro (bezogen auf das Land).

Quelle: Eigene Berechnung. Die Korrelation mit der gesamten Landesverschuldung (Land und Kommunen) beträgt ebenfalls $r = 0,69$.

Down-Orientierung des Budgetprozesses kommt¹⁴ dem Finanzminister als „Gatekeeper“ (oder besser als „Wache“) eine besondere Rolle zu. Da in einer quantitativen Untersuchung die Stärke eines Finanzministers nur schwierig zu operationalisieren ist, wird im Folgenden als Hilfsgröße die Zahl der Finanzminister im Untersuchungszeitraum von 1991 bis 2006 betrachtet, wobei sich hinter dieser Variable Glaubwürdigkeit, Kompetenz, Strategie- und Durchsetzungsfähigkeit eines Finanzministers verbergen. Dabei gilt: Je höher die Zahl der Finanzminister eines Bundeslandes im betrachteten Zeitraum ist, desto geringer ist die Stärke des Finanzministers. Der statistische Zusammenhang zwischen der so gemessenen Stärke des Finanzministers und der Höhe der Pro-Kopfverschuldung eines Bundeslandes (gilt auch inklusive seiner Kommunen) zum 31.12.2006 ist positiv, d.h. es besteht eine Tendenz zu einer erhöhten Verschuldung in den Bundesländern, in denen viele Finanzminister amtierten ($r = 0,69$). Beispiele aus den Bundesländern unterstützen diesen Befund: Auf Länderebene gab es seit 1990 mit Kurt Falthäuser, Georg Milbradt, Hartmut Möllring und Thilo Sarrazin einige Finanzminister, die bewusst das Ziel des Haushaltsausgleichs in den Mittelpunkt ihrer Politik gestellt haben und ihre langen Amtszeiten hierfür genutzt haben.

¹⁴ Entscheidend ist daneben auch das Zusammenspiel zwischen Ministerpräsident und Finanzminister, der vor allem für die einschneidenden Maßnahmen den Rückhalt des Regierungschefs benötigt.

Abbildung 3
Verschuldung und Zahl der Abgeordneten
pro 1000 Einwohner im Zeitraum 1990 bis 2006



¹ Schulden pro Kopf in Euro (bezogen auf das Land).

Quelle: Eigene Berechnung.

Verschuldung nimmt mit Zahl der Abgeordneten zu

Auch zwischen der Zahl der Abgeordneten im Parlament und der Pro-Kopf-Verschuldung ist ein positiver Zusammenhang zu vermuten.¹⁵ Eine Begründung für diese Argumentation kommt wiederum aus der politischen Ökonomie: Abgeordnete, die einem Wahlkreis verbunden sind, führen eine sogenannte „Pork-Barrel-Politik“ durch, so die These. Als Interessenvertreter ihres Wahlkreises versuchen sie, besonders viele Ressourcen für diesen herauszuholen, zum Beispiel einen Sportplatz, eine Umgehungsstraße oder Ähnliches. Je mehr Abgeordnete demnach im Parlament vertreten sind, desto stärker dürfte dieser Effekt zum Tragen kommen.¹⁶ Um diesen Zusammenhang zu überprüfen, ist die tatsächliche Zahl der Abgeordneten im Parlament erhoben und auf 1000 Einwohner standardisiert worden. Zudem wird der Durchschnittswert für den Untersuchungszeitraum 1990 bis 2006 gebildet, da einige Bundesländer ihre Landesparlamente im Untersuchungszeitraum verkleinert haben. Für alle 16 Bundesländer ergibt sich eine sehr starke positive Korrelation zwischen der Zahl der Abgeordneten und dem Schuldenstand am 31.12.2006 ($r = 0,87$). Selbst wenn die Stadtstaaten mit ihrem besonders hohen sozioökonomischen Problemdruck wiederum aus der Berechnung des

¹⁵ Diesem Aufsatz liegen u.a. auch Interviews mit den 16 Haushaltverantwortlichen für die Haushaltsaufstellung in den Länderfinanzministerien zugrunde. In mehreren Bundesländern wurde explizit auf diesen Faktor hingewiesen.

¹⁶ K. A. Shepsle, B. Weingast: Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization, in: American Journal of Political Science, Vol. 25 (1981), S. 96-111.

Tabelle 2
Modifiziertes Wahljahr und Verschuldung in den Bundesländern in Euro, 1992-2005

| | Primärsaldo pro Einwohner | Finanzierungssaldo pro Einwohner | Nettokreditaufnahme pro Einwohner |
|---------------|---------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|
| Kein Wahljahr | - 55,1 | - 345,4 | 334,9 |
| Wahljahr | - 28,6 | - 335,4 | 306,1 |
| Insgesamt | - 46,2 | - 342,0 | 325,2 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis einer eigenen Datenerhebung zu den Wahljahren. Erläuterung: Modifizierte Dummyvariable für Wahlen, die früher als im August eines Jahres stattgefunden haben, mit 1 = Wahljahr und Vorwahljahr; dargestellt sind die durchschnittlichen jährlichen absoluten Veränderungen der drei Defizitgrößen in Euro.

Zusammenhangs ausgenommen werden, bleibt die Korrelation mit $r = 0,64$ relativ stark.

Keine Hinweise auf politische Konjunkturzyklen

Die Theorie der politischen Konjunkturzyklen¹⁷ geht – in ihrer einfachsten Form – davon aus, dass die Regierung die Kreditaufnahme kontrollieren kann und dass sie als ihr primäres Ziel ihre Wiederwahl anstrebt. Deshalb wird sie vor Wahlen durch Aufnahme neuer Kredite die Ausgaben erhöhen, um die Chancen auf Wiederwahl zu steigern. Nach dieser Theorie ist zu erwarten, dass erstens der Primärsaldo in Wahljahren niedriger ist als in Nichtwahljahren, zweitens der Finanzierungssaldo in Wahljahren niedriger ist als in Nichtwahljahren und drittens die Nettokreditaufnahme in Wahljahren höher ist als in Jahren ohne Wahlen. Tabelle 2 zeigt jedoch, dass sich in den Wahljahren keine höhere Verschuldung einstellt, diese sogar bei allen Indikatoren etwas niedriger liegt.¹⁸ In der Literatur wird dies damit erklärt, dass sich Regierungen mittlerweile eher Stimmengewinne von einer Konsolidierungsstrategie versprechen.¹⁹ Allerdings bleiben die Effekte in multivariaten Analysen über die Zeit insignifikant. Generell kann das Fazit gezogen werden, dass der Zeitpunkt einer Wahl unerheblich für die Höhe der Defizite ist. Ein politischer Konjunkturzyklus kann somit nicht nachgewiesen werden.

¹⁷ W. D. Nordhaus, a.a.O.; A. Alesina: Politics and Business Cycles in Industrial Democracies, in: Economic Policy, Vol. 8 (1989), S. 57-98; D. A. Hibbs: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: American Political Science Review, Vol. 71 (1977), S. 1467-87.

¹⁸ Zugrunde liegt hier ein „modifiziertes Wahljahr“, welches berücksichtigt, dass eine Zeitverzögerung in der Politik stattfindet und deshalb auch das Vorwahljahr für Wahlen im ersten Halbjahr eines Jahres berücksichtigen sollte. Aber auch für die „bloße“ Betrachtung des Wahljahres ist kein politischer Konjunkturzyklus zu beobachten, da das Verschuldungsniveau in Wahljahren statistisch nicht signifikant vom Mittelwert der gesamten Untersuchungsperiode verschieden ist.

¹⁹ C. Schneider: Politischer Opportunismus und Haushaltsdefizite in den westdeutschen Bundesländern, in: Politische Vierteljahresschrift, 2. Jg. (2007), S. 221-242.

Tabelle 3
Determinanten der Verschuldung in den Bundesländern (I)

| | Niveau der Pro-Kopf-Verschuldung in Euro am 31.12.2006 (Land und Kommunen) | | Veränderung der Pro-Kopf-Verschuldung 1992-2006 (nur Land) | |
|--|---|-------------------|---|--------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| Konstante | - 4854,3 (- 2,7)** | -1320,7 (1,6) | - 4982,4 (- 2,4)** | - 917,2 (1,24) |
| Sozialhilfeempfänger pro 1000 Einwohner (Ø 1991-2005) | 238,5 (8,7)*** | 184,0 (5,7)*** | 99,0 (3,1)*** | 136,0 (7,0)*** |
| Arbeitslosenquote (Ø 1991-2006) | 333,4 (3,1)*** | | 474,7 (3,8)*** | |
| SPD-Kabinettsitzanteil (Ø 1992-2006) | 1,2 (0,1) | | 2,8 (0,1) | |
| Zahl der Abgeordneten pro 1000 Einwohner (Ø 1991-2006) | | 50,4 (2,7)** | | -155,7 (0,61) |
| Veränderung der Zinssteuerquote (Δ 1992-2005) | | 165,5 (3,7)*** | | 344,6 (10,1)*** |
| bereinigtes R ² | 0,865 | 0,924 | 0,603 | 0,923 |
| F-Statistik | 32,9*** | 61,4*** | 8,6*** | 96,4*** |
| Fallzahl | 16 | 16 | 16 | 16 |

Quelle: Eigene Berechnungen. Erläuterung: Die Werte geben die unstandardisierten Regressionskoeffizienten an; t-Statistik in Klammern: * = signifikant auf dem 10-Prozent-Niveau, ** = signifikant auf dem 5-Prozent-Niveau, *** = signifikant auf dem 1-Prozent-Niveau (zweiseitige Fragestellung beim Hypothesentest).

Multivariate Regressionen zu den Ursachen der Staatsverschuldung

In einem nächsten Schritt stellt sich die Frage, ob die bisherigen Befunde auch im Fall einer multivariaten Analyse unter Berücksichtigung sozioökonomischer Einflussgrößen Bestand haben. Hierzu werden verschiedene Mehr-Variablen-Gleichungen für den Querschnitt aller Länder geschätzt. Dabei wurden jeweils die Durchschnittswerte für die Untersuchungsperiode herangezogen.

Die Befunde in den Gleichungen (1) bis (4) in der Tabelle 3 zeigen folgendes Ergebnis: Ganz entscheidend für die Höhe der Pro-Kopf-Verschuldung ist der sozioökonomische Problemdruck. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger pro 1000 Einwohner ist eine durchgehend signifikante Erklärungsvariable in allen vier Modellen. Dabei wird nicht nur das Niveau der Verschuldung sehr gut erklärt, sondern auch die Veränderung der Verschuldung im Zeitraum von 1992 bis 2006. Die Befunde gelten überdies mit und ohne die Betrachtung der kommunalen Ebene. Als weitere Problemdruckvariable wird die durchschnittliche Arbeitslosenquote im Untersuchungszeitraum herange-

zogen, die ebenfalls hochsignifikant ist. Aufgrund der Fallzahl ist die Möglichkeit limitiert, eine hohe Anzahl unabhängiger Variablen in die Schätzgleichung mit aufzunehmen. Zudem stehen technische Probleme (Multikollinearität) der Simultanschätzungen einiger unabhängiger Variablen entgegen. Deswegen wird in den Gleichungen 2 und 4 die Arbeitslosenquote durch die Zinssteuerquote ersetzt, die ebenfalls einen verschuldungserhöhenden Einfluss besitzt. Je höher die Zinslast, so der triviale Befund, desto höher die Staatsverschuldung.

Von den politischen Variablen verlieren unter Berücksichtigung sozioökonomischer Einflussgrößen die parteipolitischen Größen an Erklärungskraft. Weder der SPD-Kabinettsanteil noch der CDU-Kabinettsanteil erklären das Niveau oder die Veränderung der Pro-Kopf-Verschuldung im Untersuchungszeitraum.²⁰ Deutlich stärker ist der Einfluss der Zahl der Abgeordneten, welcher jedoch bei der Veränderung der Landesverschuldung insignifikant wird. Allerdings ist hier eine hohe Multikollinearität mit den Sozialhilfeempfängern festzustellen – ein Effekt der Stadtstaatenproblematik.

In Tabelle 4 sind die Resultate weiterer Untersuchungen zur Erklärung der Staatsverschuldung und der Nettokreditaufnahme abgebildet. Dieses Vorgehen soll die Robustheit der Ergebnisse demonstrieren. Die abhängige Variable in Gleichung 1 aus Tabelle 4 ist wiederum die Pro-Kopf-Verschuldung Ende 2006 gemessen in Euro. Es zeigt sich, dass hier die Zahl der Finanzminister insignifikant wird. Lediglich in einzelnen Spezifikationen zeigt sich ein signifikanter Einfluss, sodass hier von keinem stabilen Ergebnis gesprochen werden kann. Schwach signifikant, sowohl was das Niveau als auch die Veränderung der Verschuldung angeht, ist ein „Delegationsindex“, der die Organisation des Budgetprozesses in den Blick nimmt. Hohe Werte des Index deuten dabei auf einen zentralisierten Prozess mit starkem Finanzminister hin. Da auf Länderebene die institutionelle Ausgestaltung des Budgetprozesses bisher nicht systematisch erfasst wurde, ist sie durch einen standardisierten Fragebogen (59 Fragen) erhoben worden.²¹ Aus-

²⁰ Mit Hilfe eines anderen Untersuchungsdesigns, das auf gepoolten Zeitreihenanalysen basiert, wäre es jedoch möglich differenzierte Analysen durchzuführen, die stärker indirekte Wirkungsmechanismen berücksichtigen. Insbesondere die Interaktion zwischen Koalitionsregierungen und Couleur der Regierung oder sozialem Problemdruck und Parteifärbung könnte so überprüft werden. Demgegenüber fokussiert das hier verwendete Design auf die langfristigen Wirkmechanismen bei einem hohen Aggregationsniveau.

²¹ Vgl. für Details U. Wagschal, G. Wenzelburger, T. Metz, T. Jäkel, a.a.O.

Tabelle 4
Determinanten der Verschuldung in den Bundesländern (II)

| | Niveau der Pro-Kopf-Verschuldung in Euro am 31.12.2006 (Land und Kommunen) | Durchschnittliche Nettokreditaufnahme pro Kopf und Land (1992-2006) | Veränderung der Pro-Kopf-Verschuldung 1992-2006 (nur Land) | |
|--|--|---|--|--------------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| Konstante | 1499,34 (- 0,51) | - 10,88 (- 0,13) | 453,64 (0,13) | - 978,12 (- 0,94) |
| Sozialhilfeempfänger pro 1000 Einwohner (Ø 1991-2005) | 220,77 (6,90)*** | | 85,25 (2,24)** | |
| Arbeitslosenquote (Ø 1991-2006) | 406,37 (3,51)*** | | 543,55 (3,96)*** | |
| Delegationsindex (0 bis 100, in Prozent des Maximalwertes) | - 82,72 (- 1,85)* | | - 102,49 (- 1,93)* | |
| Zahl der Finanzminister zwischen 1992 und 2005 | - 407,74 (- 0,67) | | - 92,75 (- 0,13) | |
| Durchschnittliche bereinigte Ausgaben pro Einwohner (1992-2006) | | 0,09 (3,89)*** | | 1,53 (5,18)*** |
| Empfangene Transfers (BEZ, LFA, Notlagen) in Euro pro Kopf | | 0,24 (2,99)** | | 3,62 (3,57)*** |
| Dummy-Variable für die Sanierungshilfeempfänger Bremen und Saarland | | - 392,29 (3,90)*** | | - 5.109,11 (4,01)*** |
| Doppelhaushalte (1 = vorwiegend im Untersuchungszeitraum, 0 = sonst) | | - 144,13 (- 2,95)** | | - 1.924,91 (- 3,11)** |
| bereinigtes R ² | 0,879 | 0,835 | 0,684 | 0,888 |
| F-Statistik | 28,73*** | 19,94*** | 9,10*** | 30,77*** |
| Fallzahl | 16 | 16 | 16 | 16 |

Quelle: Eigene Berechnungen. Erläuterung: Die Werte geben die unstandardisierten Regressionskoeffizienten an; t-Statistik in Klammern: * = signifikant auf dem 10-Prozent-Niveau, ** = signifikant auf dem 5-Prozent-Niveau, *** = signifikant auf dem 1-Prozent-Niveau (zweiseitige Fragestellung beim Hypothesentest).

gangspunkt für die Bewertung der einzelnen Bundesländer ist die Erfassung des gesamten Haushaltsprozesses unter den drei Prämissen: Commitment, Delegation und Stringenz. Erfasst wurden dabei Details zum Budgetkreislauf den Bereichen: mittelfristige Finanzplanung, Haushaltsaufstellung, Entscheidung in der Regierung, Entscheidung im Parlament, Vollzug und Kontrolle sowie Transparenz. Beim Delegationsindex konnten insgesamt 15 Punkte erzielt werden. Es zeigt sich, dass bei Bundesländern, die eher einen top-down geprägten Institutionenaufbau für Haushaltsverhandlungen nutzen, tendenziell eine geringere Verschuldung sowie ein geringerer Verschuldungszuwachs zu beobachten sind (z.B. Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern).

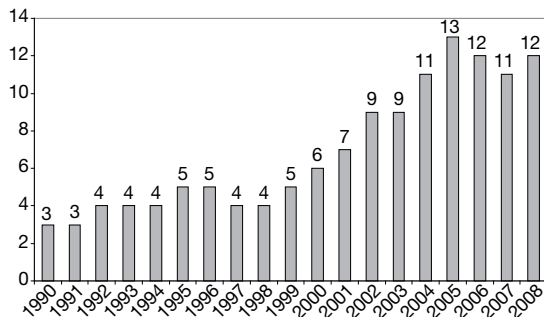
In Gleichung 2 von Tabelle 4 ist nicht mehr der Schuldenstand die abhängige Variable, sondern die durchschnittliche Nettokreditaufnahme pro Kopf im Zeitraum von 1992 bis 2006. Wiederum zeigt sich, dass sozioökonomische Faktoren wichtig zur Erklärung

der abhängigen Variable sind. Außerdem wird deutlich, dass – anders als im internationalen Vergleich – die Höhe der Ausgaben pro Kopf ein zentraler Erklärungsfaktor für die Verschuldung ist. Je höher die Ausgaben, desto höher in der Tendenz die Nettokreditaufnahme. Dieser Faktor, der übrigens mit allen Verschuldungsindikatoren hoch korreliert, ist damit eine Schlüsselgröße zur Erklärung des Verschuldungszuwachses. Bei der Erklärung der durchschnittlichen Nettokreditaufnahme zeigt sich, dass der Delegationsindex das 10-Prozent-Signifikanzniveau (bei einseitiger Fragestellung) knapp verfehlt.

In Gleichung 3 wird auf die Veränderung der Verschuldung in einem Bundesland (ohne Gemeinden) fokussiert. Da sich die politischen Faktoren auf die Landesebene beziehen und es sich um Veränderungsgrößen handelt, ist es sinnvoll, auch nur die Landesverschuldung in den Blick zu nehmen. Hier zeigt sich, dass sowohl die Zahl der Sozialhilfeempfänger als auch die Zahl der Arbeitslosen maßgeb-

Abbildung 4
Häufigkeit von Doppelhaushalten in den
16 Bundesländern, 1990-2008

(Anzahl der Bundesländer mit Doppelhaushalten)



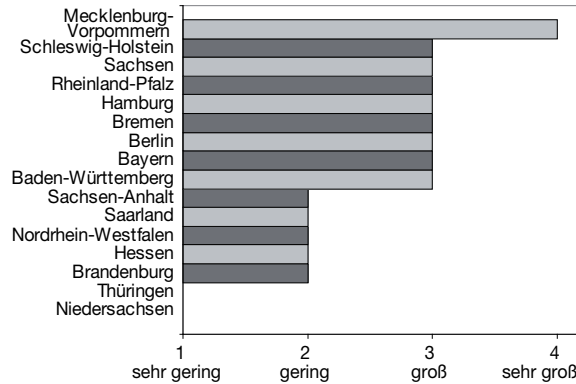
Anmerkung: Eigene Auswertung auf Basis einer Befragung aller Finanzministerien der Bundesländer und Auswertungen der Haushaltspläne.

lich die Veränderungen der Pro-Kopf-Verschuldung beeinflussen. Wiederum, wenn auch nur schwach, signifikant ist der Delegationsindex. Während die Zahl der Finanzminister im bivariaten Vergleich hochsignifikant war, ist sie für den multivariaten Vergleich ohne Bedeutung. Dies hängt damit zusammen, dass gerade in den Stadtstaaten mit einer hohen Zahl an Finanzsenatoren zugleich ein hoher sozioökonomischer Problemdruck vorhanden war.

In den Gleichungen 2 und 4 erweisen sich überdies Doppelhaushalte als wichtige und signifikante Bremse gegen den Verschuldungsanstieg. In Abbildung 4 wird die steigende Zahl der Bundesländer mit einem Doppelhaushalt seit 1990 deutlich. Insbesondere seit dem Jahr 2000 haben zahlreiche Bundesländer verstärkt auf dieses Instrument gesetzt. Die Gründe, die in qualitativen Interviews mit den Haushaltsverantwortlichen der Länder hierfür genannt wurden, sind evident: In einem Bundesland wurde argumentiert, dass der Doppelhaushalt so geplant wurde, dass man im Jahr vor der Wahl „Ruhe hat“. Die Begründung in einem anderen Bundesland zielt ebenfalls auf die Vermeidung einer „zeitinkonsistenten Politik“.

Mit Blick auf die Einschätzung der Effektivität von Doppelhaushalten als Instrument der Konsolidierung ergibt sich ein recht gespaltenes Bild. Gut die Hälfte der Haushaltssachverständigen der Länder messen Doppelhaushalten große oder sehr große Bedeutung für die Konsolidierung bei, während die Experten aus sieben anderen Ländern davon ausgehen, dass eine Wirkung nur gering oder sehr gering ist (vgl. Abbil-

Abbildung 5
Einschätzung von Doppelhaushalten und
Konsolidierung



Frage 21: Wie schätzen Sie die Bedeutung von Doppelhaushalten für die Konsolidierung ein?

Anmerkung: Antworten der Haushaltsverantwortlichen der Bundesländer in einer schriftlichen Befragung; vgl. U. Wagschal, G. Wenzelburger, T. Metz, T. Jäkel: Konsolidierungsstrategien der Bundesländer – Verantwortung für die Zukunft, Gütersloh 2009 (im Erscheinen).

Abbildung 5). Dass alle Länder ohne Doppelhaushalte sich in letzterer Gruppe befinden, erscheint dabei zwar im Licht der hier untersuchten Fragestellung wenig verwunderlich; auffallend ist hingegen, dass diese Haltung auch von den Haushaltssachverständigen aus Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen geteilt wird, wo die gemeinsame Verabschiedung zweier Haushalte praktiziert wird. Auf der anderen Seite schätzen die Bestperformer mit der geringsten Pro-Kopf-Verschuldung auch den Effekt von Doppelhaushalten auf die Budgetsanierung am positivsten ein. Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass insbesondere die Stadtstaaten Bremen und Berlin, die unter einem hohen Konsolidierungsdruck stehen, diese Institution positiv bewerten.

Empirisch bestätigt sich dieser Befund auch bei einer Durchschnittsbetrachtung für die Verschuldungsindikatoren für die Untersuchungsperioden 1991 bis 2006 und 2001 bis 2006. In Tabelle 5 wird dabei nach denjenigen Bundesländern differenziert, die in der Untersuchungsperiode keine (beziehungsweise in weniger als der Hälfte der Untersuchungsjahre) Doppelhaushalte hatten, sowie nach Ländern, die in mindestens der Hälfte der Untersuchungsjahre einen Doppelhaushalt hatten. Es zeigt sich, dass der Schuldenstand und der Schuldenzuwachs der Ländergruppe mit überdurchschnittlich vielen Doppelhaushalten etwas geringer ausfällt, als jener der Länder mit nur wenigen Doppelhaushalten. Beeinflusst wird dieser Befund durch das Bundesland Bremen, welches als

Tabelle 5
Doppelhaushalte und durchschnittliche
Verschuldungsperformanz nach Bundesländern

| | Veränderung des Schuldenstandes in Euro pro Kopf (2001-2006) | Durchschnitt der Nettokreditauf- nahme in Euro pro Kopf (1992-2006) |
|--|---|--|
| Kein und nur unterdurchschnittlich Doppelhaushalte (11 Bundesländer) | 2199,9 | 367,5 |
| Überwiegend Doppelhaushalte (5 Bundesländer) | 1930,2 | 192,8 |
| Insgesamt (16 Bundesländer) | 2115,6 | 312,9 |

Anmerkung: Dargestellt sind die Durchschnitte der jeweiligen Ländergruppen (mit und ohne Doppelhaushalt) über die jeweils in Klammern angegebenen Jahre.

Land mit der schlechtesten Verschuldungssituation gemeinsam mit Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz in der überwiegenden Zeit der Untersuchungsperiode Doppelhaushalte gefahren, aber zumindest bei den jährlichen Verschuldungsindikatoren aufgrund der Notlagenhilfen vergleichsweise gut abgeschnitten hat. Sachsen hat 1999 als erstes ostdeutsches Bundesland Doppelhaushalte eingeführt. Auf der anderen Seite besteht für die Gruppe der Länder mit nur wenigen bzw. keinen Doppelhaushalten eine vergleichbare Beeinflussung durch das Saarland, dessen Indikatoren ebenfalls durch Notlagenhilfen verzerrt wurden.

Fazit

Die multivariate Analyse der Einflussgrößen auf die Verschuldung der 16 Bundesländer seit 1992 kommt zu dem Ergebnis, dass von den untersuchten Indikatoren sieben eine signifikante Auswirkung auf das Verschuldungsniveau und die Veränderung der Verschuldung haben: die Zahl der Sozialhilfeempfänger je 1000 Einwohner, die durchschnittliche Arbeitslosenquote im Untersuchungszeitraum, die Veränderung der Zinssteuerquote, die Zahl der Abgeordneten je 1000 Einwohner, die durch den Delegationsindex gemessene Stärke der Finanzminister im Budgetprozesses (bzw. die Zentralisierung des Prozesses), die Höhe der Staatsausgaben sowie die Existenz von Doppelhaushalten. Keinen bzw. nur einen geringen Einfluss haben der Anteil der SPD- oder CDU/CSU-Mitglieder im Kabinett, die Zahl der Parteien in der Regierung und die Zahl der Finanzminister.

Gemessen an der Bedeutung und der Einflussstärke sind es vor allem die sozioökonomischen Probleme, die die Verschuldung auf Bundesländerebene angetrieben haben. Vor dem Hintergrund der gerade

vereinbarten Verschuldungsgrenze, die ab 2020 ein Verschuldungsverbot (mit Ausnahmen in Krisen) für die Länder vorsieht, ist zu erwarten, dass bei einem Stresstest diese Grenze nicht halten wird. Die Sanierungshilfen, die den besonders finanzschwachen Ländern bis 2020 gewährt werden, ändern an der strukturellen Schiefelage und den unterschiedlichen sozioökonomischen Belastungen voraussichtlich wenig. Ein Entschuldungsfonds, der in der Föderalismuskommission II auch diskutiert wurde, wäre weitreichender gewesen, aber politisch kaum durchsetzbar.

Eine weitere Empfehlung, die sich aus den Ergebnissen ableiten lässt und die Konsolidierung der Länderhaushalte erleichtern würde, wäre die Änderung des Finanzausgleichssystems. Analog zur Schweiz könnte der Finanzausgleich einerseits die identifizierten sozialen Problemlagen berücksichtigen und andererseits mehr steuerwettbewerbliche Instrumente aufnehmen. Da die Länder über Artikel 104a, Absatz 3 (3) GG zur Finanzierung von Bundesgesetzen herangezogen werden, könnten auch hier die Länder von sozialem Problemdruck entlastet werden. Bei Geldleistungsgesetzen, wie beispielsweise beim Wohngeld, dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), der Sozialhilfe, den Kosten für die Unterkunft von ALG-II-Empfängern oder bei der Grundversicherung im Alter werden diese Bundesländer durch die Mitfinanzierung überproportional belastet. Ein faires System wäre die Übernahme dieser Kosten durch den Bund, der dafür über Umsatzsteueranteile kompensiert werden könnte. Dies würde gleichzeitig eine Stärkung des Konnexitätsprinzips bedeuten.

Entscheidend sind aber – bei aktuell weitgehend konstanten Einnahmen – die Senkung der Staatsausgaben sowie eine Stärkung des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigung. Würde man bei den Einnahmen den Ländern mehr Kompetenzen zukommen lassen, könnten Länder mit höheren Ausgabenpräferenzen auch für die notwendigen Einnahmen sorgen, was diese jedoch aus politischen Gründen scheuen.

Auf institutioneller Seite bieten sich außerdem prozedurale Reformen an, wie die Stärkung des Finanzministers, die Stärkung von weiteren Delegationselementen wie beispielsweise dem Top-Down-Ansatz bei der Haushaltsaufstellung und der Einsatz von Doppelhaushalten oder sogar mehrjährigen Haushalten. Auch die Verkleinerung von Landesparlamenten würde eine Haushaltskonsolidierung unterstützen.