

Die politische Ökonomie deutscher Landkreise – Eine empirische Unter- suchung

David Boll*

Marcus Sidki†

November 2016

* Forschungsstelle für öffentliche und Nonprofit-Unternehmen, Hochschule Ludwigshafen am Rhein, D-67059 Ludwigshafen am Rhein; E-Mail: david.boll@hs-lu.de.

† Professur für Volkswirtschaftslehre und Statistik, Hochschule Ludwigshafen am Rhein, D-67059 Ludwigshafen am Rhein; E-Mail: marcus.sidki@hs-lu.de.

Zusammenfassung: Die Verschuldungssituation der kommunalen Ebene Deutschlands, insbesondere die Verschuldung durch Kassenkredite steht in den letzten Jahren verstärkt in der öffentlichen Diskussion. Dies betrifft nebst den Städten und Gemeinden auch die oftmals weniger wahrgenommenen Landkreise. Diese verfügen allerdings über einen deutlich geringeren Grad an finanzieller Autarkie. Somit werden politökonomische Einflüsse auf die Kreisfinanzen eher in den jeweiligen Landesregierungen bzw. in der Zusammenarbeit zwischen der politischen Landkreis- und Landesebene vermutet.

Im Rahmen dieser Arbeit werden zunächst übliche politökonomische Einflüsse auf die Besonderheiten der Landkreise angepasst und diese anhand einer empirischen Untersuchung aller deutschen Landkreise für die Jahre 1998 bis 2010 geprüft. Wir finden Hinweise für einen verstärkenden Einfluss von Wahlzyklen in der Landesregierung auf die Kassenkreditverschuldung der Landkreise. Ferner wirkt die Harmonie zwischen den Landräten und dem Finanzminister eines Bundeslandes verschuldungshemmend. Ebenso finden sich schwache Hinweise für Verschuldungstreiber im Wechsel von Landesregierungen und in dem von Finanzministern. Letztlich wird die Wichtigkeit der Rolle des Landes als Finanzausstatter der Landkreise und somit deren hohe Abhängigkeit von der jeweiligen Landesregierung untermauert.

Schlüsselwörter: öffentliche Verschuldung, politische Ökonomie, Panel Daten, empirische Analyse

JEL-Klassifikation: H62, H63, H72, D72, H74

1. Einleitung

Die kommunale Verschuldung steigt aufgrund der mitunter stark angespannten Finanzsituation seit vielen Jahren stetig an. Dies drückt sich durch die oftmals zu beobachtende Zweckentfremdung des Instruments der Kassenkredite aus, die im originären Sinne nur der kurzfristigen Deckung von Liquiditätslücken dienen sollen (Freier & Grass, 2013). Landkreise bilden mit den Städten und Gemeinden gemeinsam die kommunale Ebene in Deutschland und weisen grundsätzlich vergleichbare Probleme mit der Verschuldung auf. Ziel dieser Abhandlung ist es, bestehende Erklärungsansätze aus der politischen Ökonomie an die besondere Situation der deutschen Landkreise anzupassen und deren Aussagekraft empirisch zu untersuchen. Zudem existiert nach unserem Wissen hierzu bisher keine dezidierte Untersuchung auf der Ebene der Landkreise, so dass wir mit dieser Studie die bestehenden Erkenntnisse zur Verschuldung der Städte und Gemeinden zu ergänzen beabsichtigen. Hierzu müssen vor allem die Spezifika der Landkreise berücksichtigt werden. So ist die Bedeutsamkeit der jeweiligen Landesregierung für die Finanzsystematik bei Landkreisen deutlich größer als bei Städten und Gemeinden, da die Autarkie bei der Gestaltung der Einnahmen und Ausgaben auf der Landkreisebene deutlich schwächer ausgeprägt ist und somit ein hoher Abhängigkeitsgrad von den jeweiligen Bundesländern besteht. Demnach werden für die Akteure der Landkreise überwiegend exogene Entscheidungen getroffen, welche von diesen nicht beeinflussbar sind und deren Handlungsrahmen deutlich einschränken.

Innerhalb der föderalen Staatsstruktur Deutschlands ist die politische Macht auf den Bund als nationalstaatliche Ebene sowie die 16 Bundesländer und deren Kommunen verteilt.¹ Die Kommunen bilden dabei keine eigenständige Staatsebene, sondern sind staatsrechtlich den Bundesländern zugeordnet, die jeweils eigene Kommunal- bzw. Gemeindeordnungen unterhalten. Demnach variiert das den Kommunen übertragene Mandat zur Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen im Ländervergleich. Eine wichtige Kategorisierung innerhalb der kommunalen Ebene erfolgt dem Prinzip der Subsidiarität folgend zwischen solchen Aufgaben, die am besten auf Ebene der Gemeinden (z.B. Meldewesen) und jenen, die am besten auf der aggregierten Ebene der Gemeindeverbände erbracht werden können. Die wichtigste Gestaltungsform der

¹ Bei den drei Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin erfolgt die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen nicht getrennt nach Landes- und kommunaler Ebene, was die Vergleichbarkeit zu den restlichen Ländern erschwert. Daher wird im Folgenden nur das Gebiet der 13 Flächenstaaten analysiert.

Gemeindeverbände bilden die Landkreise.² Sie sind wie auch die Städte und Gemeinden selbst Gebietskörperschaften. Jede Gemeinde ist damit entweder Teil eines Landkreises oder besitzt einen kreisfreien Status, so dass sie selbst die Aufgaben eines Landkreises erbringt.³ Basierend auf dem verfassungsmäßigen Recht der kommunalen Selbstverwaltung haben Landkreise das Recht bzw. die Pflicht, eigenes Personal zu beschäftigen, Verordnungen zu erlassen, Haushalte aufzustellen und sich zu verschulden.⁴ Die ökonomische Fundierung von Landkreisen folgt ebenso der Logik des Subsidiaritätsprinzips, wonach die Darbietung öffentlicher Güter und Dienstleistungen auf der untersten möglichen Ebene die lokalen Präferenzstrukturen der Bürger am besten zu berücksichtigen vermag.⁵

Im Fokus der nachfolgenden Analyse stehen zum einen übliche, im Diskurs der politischen Ökonomie anerkannte Parameter wie Wahlzyklen der kommunalen und der Landesebene, die Fragmentierung des Landtags oder die Politikbeständigkeit. Zum anderen werden weitere politökonomische Parameter entwickelt, von denen die Autoren eine an die Realität der deutschen Landkreise angepasste hohe Bedeutung vermuten und die es im Folgenden ebenso zu überprüfen gilt. Dabei handelt es sich um die Parteienharmonie zwischen Landräten und Finanzministern sowie einer generierten Rate für Ausgaben im Bereich Soziale Sicherung als Indikation für eine adäquate finanzielle Versorgung der Landkreise durch die jeweilige Landesebene.

Im Folgenden wird zunächst die Schuldsituation der Landkreise im relevanten Zeitfenster 1998 bis 2010 anhand deskriptiver Statistik präsentiert. Ferner wird auf die finanzielle Belastung durch die verschiedenen Aufgabenbereiche der Landkreise eingegangen. Zusammen mit theoretischen Überlegungen zur Schuldenaufnahme der

² Typische öffentlich Güter und Dienstleistungen der Landkreise umfassen bspw. die Abfallentsorgung, der öffentliche Personennahverkehr, Teile des Schulsystems etc.

³ Dies ist üblicherweise nur bei größeren Städten der Fall ist, da hier aufgrund von Skaleneffekten eine Zentralisierung auf Landkreise weniger notwendig erscheint.

⁴ Die wichtigsten Organe eines Landkreises sind: (1) der je nach Gemeindeordnung direkt oder indirekt gewählte Landrat in seiner Doppelfunktion als oberster Kommunalbeamter, d.h. Hauptverwaltungsbeamter eines Landkreises und Leiter der untersten staatlichen Verwaltungsbehörde, (2) der Kreistag als Hauptorgan eines Landkreises, bestehend aus von den Bürgern gewählten Repräsentanten unter Vorsitz des Landrates sowie (3) der Kreisausschuss (in einigen Bundesländern) als vollziehendes Verwaltungsorgan, bestehend aus dem Landrat und vom Kreistag gewählten Kreisbeigeordneten. Diese Institutionen bilden gemeinsam die Exekutive eines Landkreises, eine spezifische legislative oder judikative Gewalt auf kommunaler Ebene existiert nicht. Für eine detaillierte Kategorisierung von Landkreisen vgl. (Schwartz, 2010).

⁵ Nur solche öffentliche Aufgaben obliegen höheren Ebenen, die besser – bspw. unter optimaleren Nutzen-Kosten-Relationen oder aufgrund von Skaleneffekten ressourcenschonender – angeboten werden können. Das Subsidiaritätsprinzip verankert das Recht auf kommunale Selbstverwaltung in einem gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Kontext und ist verbunden mit dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, wonach Kongruenz zwischen der Forderung nach Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen und deren Finanzierung vorherrschen soll. Insofern bilden Landkreise eine Zwischenebene zwischen Gemeinden und Bundesländern.

Landkreise werden als nächstes potenzielle Determinanten und Hypothesen entwickelt. Diese werden im Anschluss ökonometrisch überprüft und diskutiert. Das Fazit schließt die Arbeit ab.

2. Deskriptive Statistik zur Landkreisverschuldung

Die Finanzierung von Landkreisen erfolgt im Gegensatz zur Städte- und Gemeindefinanzierung im Wesentlichen nicht durch die Erhebung oder die Umverteilung von Steuereinnahmen. Vielmehr bilden Zuweisungen der Bundesländer an ihre Landkreise als Teil des kommunalen Finanzausgleichs sowie von den kreiszugehörigen Gemeinden zu entrichtende Kreisumlagen die wichtigsten Einnahmequellen. Die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs orientieren sich grob an der Einwohnerzahl im jeweiligen Landkreis sowie der Umlagekraft als Maß für die Finanzkraft der zugehörigen Gemeinden. Die genauen Ausgleichsmechanismen hierfür unterscheiden sich dabei über die Bundesländer hinweg mitunter deutlich. Generell können Finanzzuweisungen in allgemeine und zweckgebundene unterschieden werden. Das Hauptelement der allgemeinen Zuweisungen bilden die Schlüsselzuweisungen, die den größten Teil innerhalb des Finanzausgleichs darstellen und erster Linie zweckfrei zur Deckung laufender Ausgaben vorgesehen sind.⁶ Ferner existieren zweckgebundene Zuweisungen für spezifischen Aufwendungen in den Bereichen Schule, Kultur, Soziales, Gesundheit, Bauwesen, Straßen usw. (Schwarming, 2010). Dabei liegen je nach Systematik des betreffenden Bundeslandes die Schwerpunkte auf unterschiedlichen Zuweisungen (Wohltmann, 2012c).

Eine von den kreisangehörigen zu entrichtende Umlage darf erhoben werden, falls die sonstigen finanziellen Mittel eines Landkreises nicht ausreichen, um dessen Finanzbedarf zu decken. Der Kreistag stellt hierzu den Restfinanzbedarf sowie den Kreisumlagesatz fest, aus dem sich die Höhe der Kreisumlage bemisst. Im Optimalfall soll hiermit die gesamte Finanzierungslücke eines Landkreises gedeckt werden.⁷ Sofern die Einzahlungen jedoch nach wie vor geringer sind als die korrespondierenden Ausgaben, müssen Landkreise das entstehende Finanzierungsdefizit durch die Aufnahme

⁶ Andere Bestandteile sind Bedarfszuweisungen sowie Investitionspauschalen.

⁷ Wie auch der kommunale Finanzausgleich fällt der Kreisumlage nebst der fiskalischen Finanzierungsfunktion auch eine Ausgleichsfunktion zu, mit dem Ziel, durch Ausgleichszahlungen auf horizontaler Ebene eventuell bestehende Wohlstandsgefälle abzumildern (Schwarming, 2010).

von Fremdkapital decken. Die Systematik entspricht dabei derjenigen der Kommunverschuldung, d.h. zum Zwecke der Investitionsfinanzierung können längerfristige Kommunalanleihen und zur Überwindung temporärer Liquiditätsunterdeckungen kurzfristige Kassenkredite herangezogen werden. In der Städte- und Gemeindefinanzierung ist jedoch seit einigen Jahren mit zunehmender Dynamik zu erkennen, dass sich diese Verschuldungssystematik als unzureichend erweist. Kassenkredite werden mittlerweile auch verstärkt dauerhaft zur Finanzierung nichtinvestiver, operativer Aufwendungen genutzt, was gemeinhin als Signal einer strukturellen Überschuldung gewertet wird (vgl. z.B. (Gröpl, Heinemann, & Kalb, 2010), Sidki (2014) oder (Herrmann, 2011)). Vor allem seit Anfang 2000 hat in einigen Bundesländern die Kassenkreditverschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände entsprechende Niveaus erreicht, dass von einer Zweckentfremdung dieses kurzfristigen Finanzinstruments zur langfristigen Finanzierung laufender Ausgaben, aber insbesondere auch zur permanenten Schuldenfinanzierung, ausgegangen werden kann (Freier & Grass, 2013). Aufgrund dieser Zweckentfremdung dient die Kassenkreditverschuldung als aussagekräftiges Maß für den Grad als Überschuldung einer deutschen kommunalen Gebietskörperschaft.

Zur Überprüfung der Existenz eines vergleichbaren Trends bei den Landkreisen, zeigt Abbildung 1 die korrespondierende Zusammensetzung der Verschuldungsarten pro Kopf bzw. anteilig für alle deutschen Landkreise ohne kreisfreie Städte im Zeitraum 1998 bis 2010 auf.

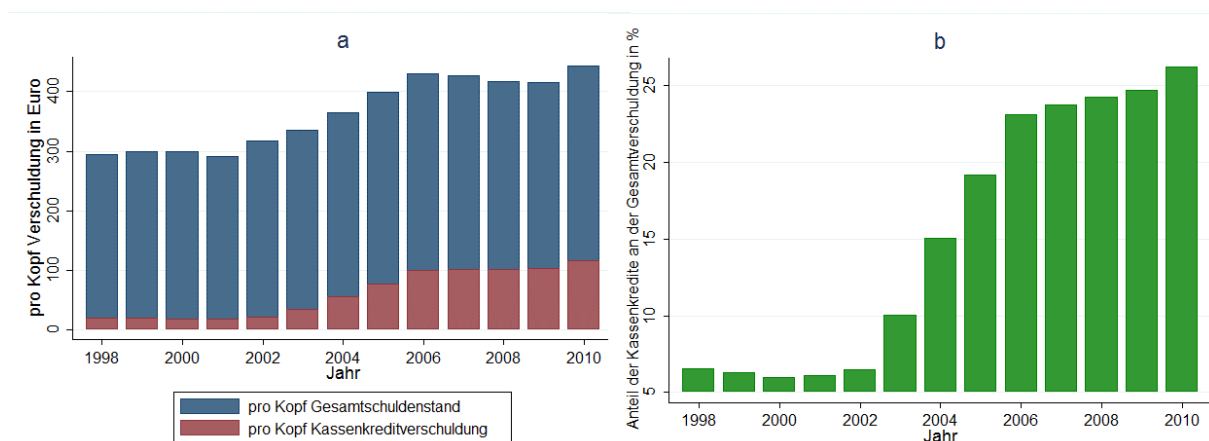


Abbildung 1: Landkreisverschuldung pro Kopf (a) und der Anteil der Kassenkredite (b) (Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 14 Reihe 5), eigene Berechnungen).

Die Abbildung zeigt, dass sich die gesamte Pro-Kopf-Verschuldung im betrachteten Zeitraum um 51%, was einem durchschnittlichen Wachstum von 3,5% pro Jahr ent-

spricht, auf rd. 443 € je Einwohner ausweitete. Ferner wird deutlich, dass dies im Wesentlichen durch einen Anstieg der Kassenkredite verursacht wurde. Diese verzeichnen im selben Zeitraum einen starken Anstieg um über 500% (entspricht durchschnittlich 16,1% pro Jahr) von rd. 19 € auf rd. 116 € je Einwohner. Im Jahr 2010 stellen die Kassenkredite somit 26,2% der Gesamtverschuldung der Landkreise. Es lässt sich festhalten, dass die aggregierte Datenlage augenscheinlich auch für die Landkreise auf eine zunehmende Überschuldungsproblematik hinweist, wonach die operativen Aufwendungen nicht mehr ausreichend durch die originären Finanzierungsquellen gedeckt werden können. Dieses Phänomen muss weiterhin nach ihrer regionalen Verteilung unterschieden werden, um eventuelle lokale Unterschiede aufzudecken.⁸ Die Ebene der Bundesländer bildet dabei die richtige Kategorie, da auf ihr der Rechts- und Finanzierungsrahmen der Landkreise festgelegt wird. Abbildung 2 zeigt hierzu die Kassenkredite pro Kopf getrennt nach den 13 Flächenländern im Zeitraum 1998 bis 2010 auf.

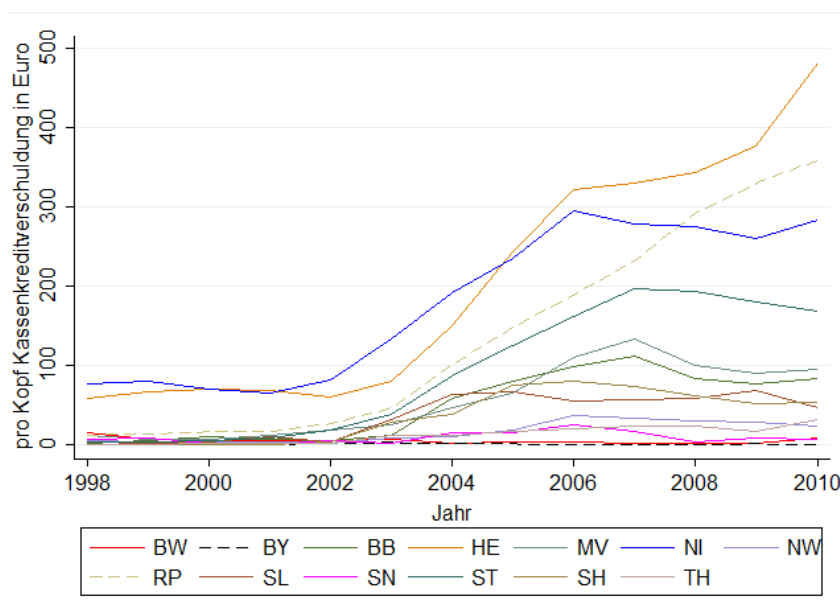


Abbildung 2: Entwicklung der Kassenkredite pro Kopf (Quelle: Statistisches Bundesamt (Fachserie 14 Reihe 5), eigene Berechnungen).

Aus der Abbildung werden große räumliche Differenzen ersichtlich. Mit Hessen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen liegen im Jahr 2010 die Landkreise dreier Länder bei einer Verschuldung bei rd. 482 €, 360 € und 285 € je Einwohner, wohingegen die Landkreise in Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen faktisch keine Verschuldung in Kassenkredite aufweisen. Generell lässt sich in den meisten Bundesländern eine

⁸ Korrespondierend mit der Verschuldungssituation in den Städten und Gemeinden. Siehe z.B. Analyse von (Heinemann, et al., 2009).

unterschiedlich stark ausgeprägte Zunahme der Kassenkreditverschuldung im Zeitablauf festgestellt werden.⁹

Der Erklärungsgehalt der Landkreisverschuldung speist sich dabei auch aus den Entwicklungen der Ausgabenpositionen der Landkreise im Zeitablauf. Nachfolgende Abbildung zeigt die Verteilung der Gesamtausgaben aller Landkreise im Jahr 2010 sowie die dezidiertere Entwicklung der größten Einzelposition, den Ausgaben für soziale Sicherung, für den Zeitraum 1998 bis 2010 auf.

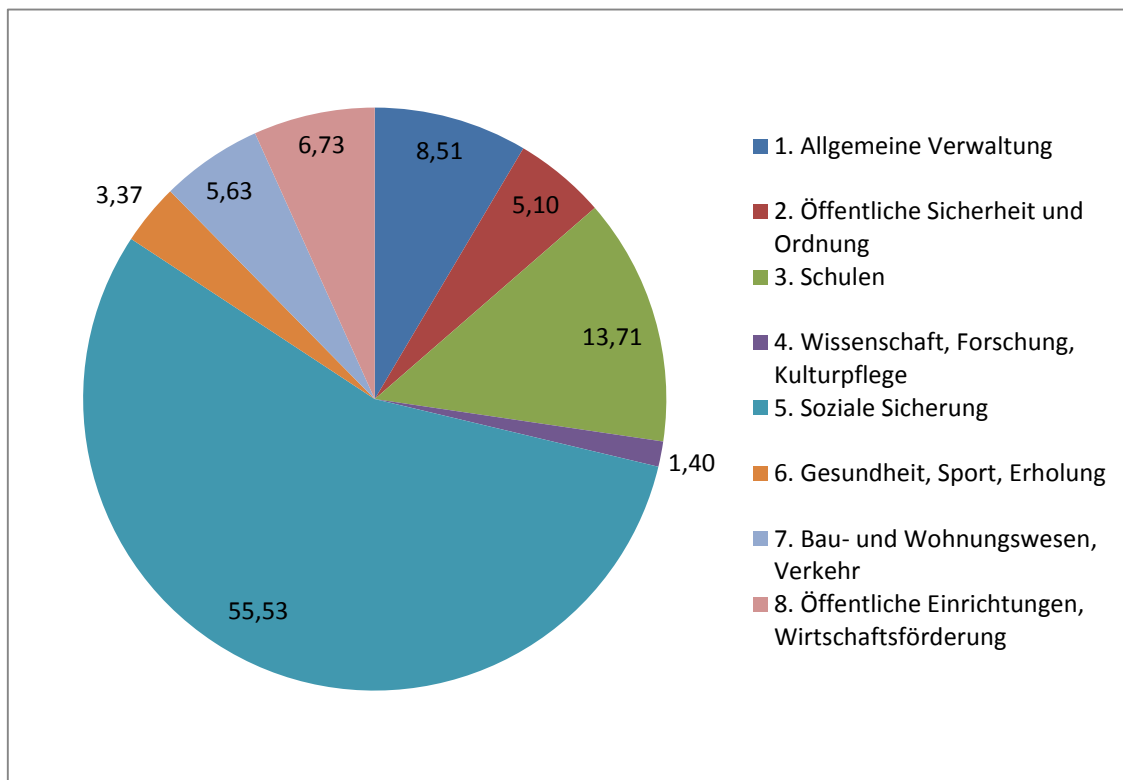


Abbildung 3: Verteilung der Landkreisausgaben als Anteil an den Gesamtausgaben im Jahr 2010 in % (Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 3.3).

Die Ausgaben für soziale Sicherung stellen mit über 55% die größte Einzelposition der Landkreise dar. Erst nach einigem Abstand folgen die Ausgaben für das Schulsystem mit knapp 14% (Abbildung 3). Ferner zeigt sich, dass die Ausgaben für soziale Sicherung im betrachteten Zeitraum eine überdurchschnittliche Zunahme um 89% (entspricht durchschnittlich 5,4% pro Jahr) aufweisen¹⁰ (Abbildung 4). Dies liegt vor allem daran, dass Landkreise die Hauptlast der immer weiter anwachsenden Ausgaben zur Umsetzung der Sozialgesetzgebung auf kommunale Ebene tragen, wie z.B. Grundsicherung für Arbeitssuchende, Grundsicherung im Alter, Jugendhilfe, Hilfe zu Pflege

⁹ Die Zunahme an Kassenkrediten je Einwohner für den Zeitraum 1998 bis 2010 liegt für Hessen bei rd. 422 €, für Rheinland-Pfalz bei rd. 347 € und für Niedersachsen bei rd. 208 €.

¹⁰ Die gesamten Ausgaben der Kreise wachen in diesem Zeitraum absolut um rd. 58% (3,9 % p.a.).

etc. (Wohltmann, 2012a). Der deutliche Sprung zwischen den Jahren 2004 und 2005 ist mit der Einführung des Zweiten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB II) im Jahr 2005 zu begründen. Die Sozial- und Arbeitslosenhilfe wurden hiernach zusammengeführt. Somit sanken zwar die Ausgaben im Bereich „Hilfe zum Lebensunterhalt“, gleichzeitig entstand aber ein neuer erheblicher Ausgabenposten mit „Grundsicherung für Arbeitsuchende (nach SGB II)“.

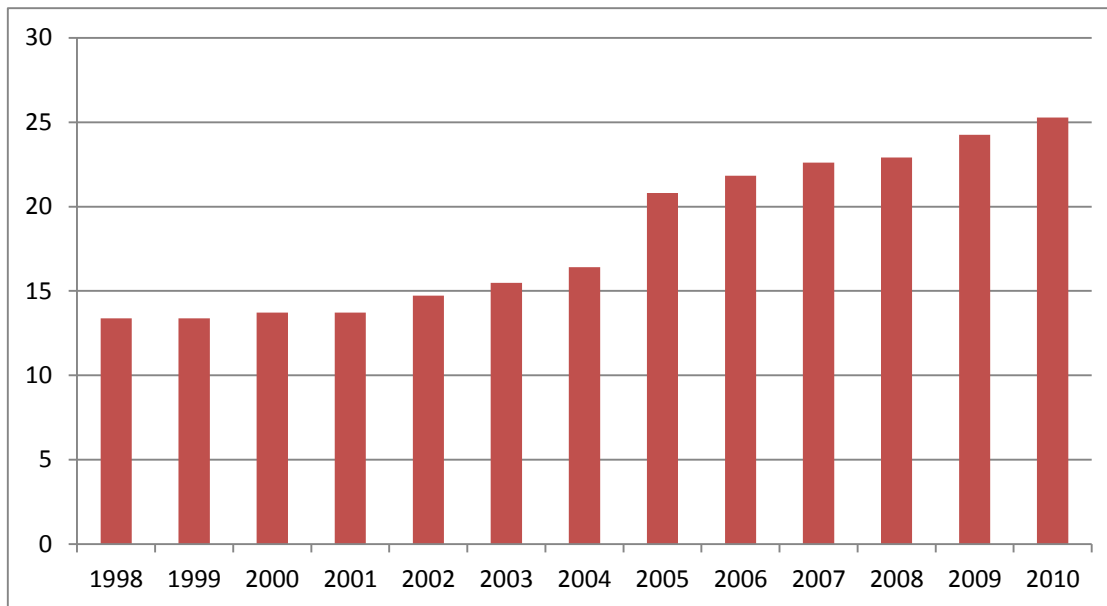


Abbildung 4: Ausgaben für soziale Sicherung in Mrd. € im Zeitraum 1998 bis 2010 (Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 3.3)

Generell ist das Land aufgrund des Konnexitätsprinzips gegenüber seinen Kommunen verpflichtet, zusätzliche Aufgabenbelastungen, die vom Land zugewiesen wurden, angemessen finanziell zu unterstützen (vgl. beispielhaft Art. 71 Abs. 3 Landesverfassung Baden-Württemberg). Bei der Belastung durch das SGB II handelt es sich allerdings um eine Aufgabenbelastung, die vom Bund veranlasst wurde. Allerdings ist auch in diesem Fall das Bundesland zur Sorgfalt verpflichtet, dass die Kommunen in der Lage sind, ihre Aufgaben zu erfüllen (vgl. beispielhaft Art. 73 Abs. 3 Landesverfassung Baden-Württemberg). Dementsprechend stehen die Länder bei solchen Ausgabenerhöhungen grundsätzlich in der Pflicht. Um dem Grad dieser Pflichterfüllung der Bundesländer zu messen, wird hier eine Rate („Sozialrate“) aufgestellt, die diejenigen Ausgaben für Sozial- und Arbeitslosenhilfe, die sich aufgrund der Einführung des SGB II geändert haben ins Verhältnis zu allen möglichen Finanzierungsquellen für diese Ausgaben setzt.¹¹ Da die Einnahmen auch andere Ausgabenbereiche abdecken und auch in

¹¹ Für eine genaue Definition siehe: Anhang 1.

anderen Bereichen die Ausgabenbelastung zunimmt, sollten die Einnahmen stärker als die Ausgaben für Sozial- und Arbeitslosenhilfe steigen. Dies wiederum bedeutet, dass im Optimalfall diese Quote auf einem konstanten oder sogar fallenden Niveau verlaufen sollte. Verläuft sie jedoch steigend, so wachsen die Ausgaben für Sozial- und Arbeitslosenhilfe absolut stärker als die gesamten dafür verwendbaren Einnahmen. Besteht für einen Landkreis in diesem Fall keine Möglichkeit dies selbst auszugleichen, so ist er gezwungen, mit Hilfe der Aufnahme eines Kassenkredits seine laufenden Ausgaben zu bedienen. Die Niveaus selbst lassen sich bundeslandübergreifend nicht vergleichen, da diese, wie oben besprochen, von den je nach Land individuell festgelegten zu leistenden Anteilen an den jeweiligen Aufgaben der Landkreise abhängt.

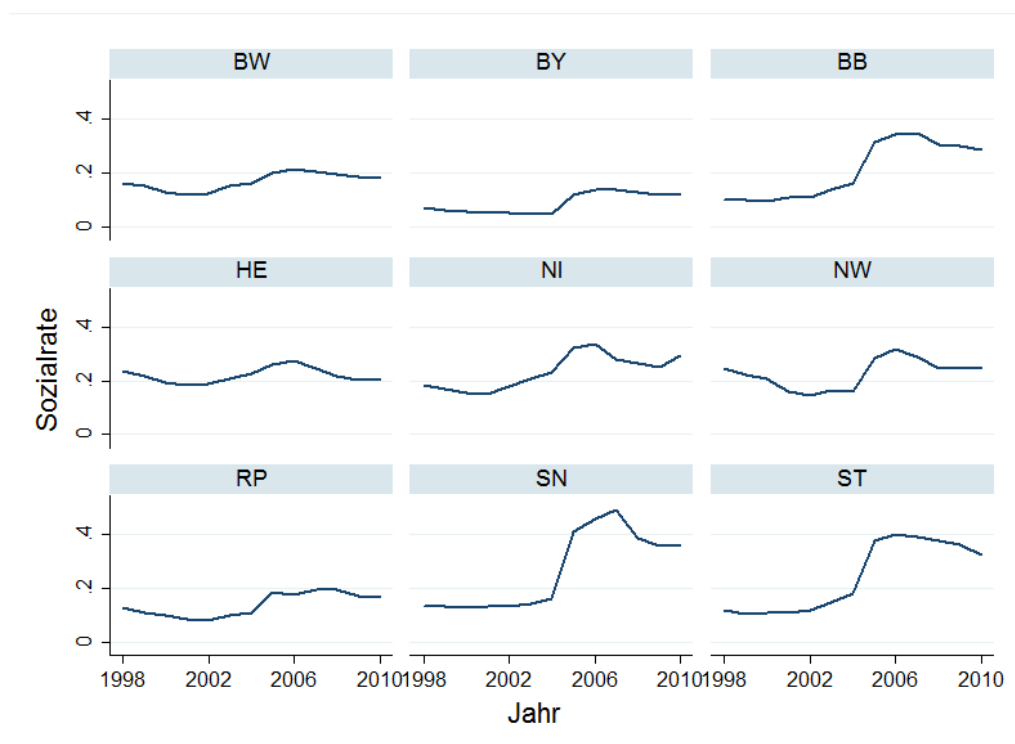


Abbildung 5: Entwicklung der Sozialrate 1998 bis 2010 für neun beispielhafte Flächenländer (Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen)

Die zeitliche Entwicklung dieser Rate wird in Abbildung 5 nach neun beispielhaften Flächenländern differenziert dargestellt. Es zeigt sich ein grundsätzlicher Anstieg der Rate im Jahr 2005 in allen Ländern, wobei dieser unabhängig von der Verschuldungssituation der Landkreise des jeweiligen Flächenlandes ist. Weiter wird eine verzögerte Reaktion auf die gestiegenen Einnahmen deutlich. So sinkt die Rate in allen Ländern um 2006 oder 2007 wieder. Jedoch bleibt sie im Anschluss bis 2010 auf einem höheren Niveau, verglichen mit dem Niveau vor der Gesetzesänderung. Es findet also eine

verspätete jedoch in fast allen Ländern nicht ausreichende Anpassung der Einnahmen der Landkreise statt. Die später durchgeführte Regressionsanalyse wird näheren Aufschluss über den Einfluss der Sozialrate auf die Verschuldung durch Kassenkredite bringen.

3. Politische Ökonomie der Landkreise

Im Folgenden stehen klassische politökonomische Theorien im Vordergrund. Diese sind vor allem in Bezug auf die jeweilige Landesregierung von großer Bedeutung für die Landkreise, denn auf Landesebene wird der strukturelle und gesetzliche Rahmen für die Kreise festgelegt. Aus politökonomischer Sicht ist die politische Ebene der Landkreise selbst aufgrund der vergleichsweise geringen Autarkie in finanziellen Fragen hingegen von geringer Bedeutung.

Verschuldung und Wahljahre

Ein in der politischen Ökonomie häufig untersuchter Aspekt ist die Kurzfristigkeit des Handelns von Politikern und den dadurch beeinflussten Entscheidungsprozessen insbesondere in Hinblick auf periodisch wiederkehrende Wahlen (vgl. z.B. Rogoff, 1990). In der Forschung wurde dieses Problemfeld bereits mehrfach untersucht. Reid (1998) analysiert den Einfluss verschiedener politischer Variablen auf (fiskal-)politische Instrumente und Ausgaben in kanadischen Provinzen. Seine Resultate zeigen stärker wachsende Ausgaben in Wahljahren bei gleichzeitig geringer wachsenden Einnahmen. Außerdem handelt es sich bei den Ausgaben hauptsächlich um Transferleistungen, die bei Wählern und Unternehmen direkter wahrgenommen werden. Ähnliche Ergebnisse sind bei Baber & Sen (1986) zu finden: In Wahljahren bzw. bei bevorstehenden Wahlen steigen die schuldenfinanzierten Ausgaben in US-Staaten signifikant an. Für westdeutsche Bundesländer bestätigen Galli & Rossi (2002) ebenso einen Anstieg von Ausgaben in Wahljahren. Im Bereich der Kommunen zeigen Veiga & Veiga (2007) dies im Falle portugiesischer Städte und Gemeinden. Es besteht ein stark positiver Zusammenhang zwischen Wahljahren und Ausgaben insgesamt sowie für direkt beim Wähler sichtbare Ausgaben (z.B. Straßenbau).

Die Kreistage in den deutschen Landkreisen werden je nach Bundesland für einen Zeitraum von fünf bzw. sechs Jahren gewählt. Dabei entsteht durch jeden Wahltermin ein unmittelbar vorausgehender Zeitraum, währenddessen die Kreispolitiker in ihrem

Handeln besonders durch den Gedanken an ihre Wiederwahl geleitet sein können. Ein an Wiederwahl orientiertes Handeln bewirkt häufig für den Wähler schnell sichtbare Aktionen, im Sinne von z.B. gesteigerten Ausgaben für Investitionen in Infrastruktur, Krankenhäuser etc. Auch auf kommunaler Ebene ist diese Suche nach Aufmerksamkeit durch ansteigende Investitionstätigkeit von großer Bedeutung. Sofern die hierfür erforderlichen Finanzmittel nicht vorhanden sind, werden die Investitionen über Kredite finanziert. Durch die korrespondierende Zunahme der Verschuldung verschlechtert sich die finanzielle Lage, was bei Überschreiten einer kritischen Grenze zur Überschuldung, d.h. zu dauerhafter, zweckentfremdeter Kassenkreditverschuldung, führen kann. Demnach bedarf es einer dezidierten Betrachtung der Wahljahre, da hier Verschuldungsanreize aus Wiederwahlmotiven besonders stark erscheinen.

Auch im Vorfeld von Wahlen der Landtage ist die Möglichkeit gegeben, dass diese einen individuellen Einfluss auf die Kreisfinanzen haben, da auf Landesebene wichtige Entscheidungen über die Finanzausstattung der Landkreise getroffen werden. In den Landtagswahljahren streben Politiker des Landtags verstärkt ihre Wiederwahl an und versuchen Aktionen so zu wählen, dass sie für einen möglichst großen Wählerkreis bzw. ihre Interessengruppen besonders sichtbar sind. Da Kreisfinanzen für den Großteil der Bevölkerung eher weniger sichtbar bzw. von Interesse sind, wird sich das Handeln der von Wiederwahlmotiven getriebenen Landespolitiker eher auf andere, besser sichtbare Themen konzentrieren. Anpassungen der Einnahmen der Landkreise an eventuell gestiegene Ausgaben werden demnach in Wahljahren möglicherweise vernachlässigt. Um dennoch die gestiegenen laufenden Ausgaben bedienen zu können sind Landkreise in der Folge zur Schuldenaufnahme in Form von Kassenkrediten gezwungen.

Somit kann in Bezug auf die Landkreisverschuldung in Wahljahren folgende Hypothese aufgestellt werden:

Hypothese 1: In Jahren mit Landtags- und/oder Kreistagswahlen steigt die Kassenkreditverschuldung der Landkreise stärker an.

Interessen und Verschuldung

Das Common Pool Problem entsteht durch verschiedene Interessen mit ungleicher Verteilung von Kosten und Nutzen aufgrund der Wiederwahl und der Profilierungsziele von Politikern (vgl. Weingast & Shepsle, 1981). Das Problem wirkt sich umso stärker

aus, je mehr unterschiedliche Interessen im politischen Entscheidungsprozess beteiligt sind. Gemessen wird dies üblicherweise anhand der Parteienanzahl in einer Koalitionsregierung, da sich vermuten lässt, dass mit einer zunehmenden Fragmentierung innerhalb einer Regierungskoalition eine steigende Anzahl an Interessenslagen der Parteien vereint werden müssen. Eine Reihe von Autoren überprüfen in ihren Arbeiten empirisch die Auswirkung von Koalitionsregierung bzw. Fragmentierung der Interessen auf die öffentliche Verschuldung. So zeigen Roubini & Sachs (1989) für die OECD-Staaten das Entstehen größerer Defizite in Ländern mit höherer Parteibeteiligung in der regierenden Koalition. Gemessen wird die Fragmentierung hier durch einen Index, der je nach Anzahl von Koalitionspartnern einen größeren Wert annimmt. Im Gegensatz hierzu finden De Haan & Sturm (1997) in einer sehr ähnlichen Analyse keine entsprechenden Hinweise auf Auswirkungen auf die Verschuldung der OECD-Staaten durch fragmentierte Regierungen. Auf der Ebene flämischer Kommunen finden Ashworth, Geys, & Heyndels (2005) einen kurzfristigen positiven Einfluss durch die Fragmentierung auf die Verschuldung.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird die Parteien-Fragmentierung der jeweiligen Landesregierung untersucht. Unterschiedliche Interessenspositionen in der Landesregierung können zu suboptimalen und verlangsamten Entscheidungen führen und einen dementsprechend negativen Einfluss auf die Kreisfinanzen haben.

In Bezug auf das Common Pool Problem lässt sich somit folgende Hypothese formulieren:

Hypothese 2a: Je mehr Parteien in der Landesregierung, desto größer ist der Anstieg der Kassenkreditverschuldung der Landkreise.

Über den kommunalen Finanzausgleich, also das Instrument des Landes, seine Kommunen mit Finanzmitteln zum angemessenen Erfüllen ihrer Aufgaben auszustatten, wird im Finanzministerium des jeweiligen Landes beschlossen. Dieser findet in unterschiedlichem Umfang und mit unterschiedlicher Beteiligung der Landkreise, Gemeinden und kreisfreien Städte statt. Dabei stellt es sich als komplexe Aufgabe dar, richtige Indikatoren zu identifizieren und den passenden Gesamtumfang korrekt zu wählen. Somit bedarf es zur Bestimmung eines angemessenen kommunalen Finanzausgleichs einer gewissen Ab- bzw. Rücksprache zwischen den Akteuren im Finanzministerium einerseits und den kommunalen Akteuren andererseits. Als ein Maß für die Harmonie

zwischen diesen beiden Instanzen wird die Übereinstimmung der Parteizugehörigkeiten der Landräte mit der des Finanzministers des entsprechenden Landes verwendet. Bei großer Übereinstimmung wird dann eine eher zielführende Verhandlung zwischen den beiden Ebenen vermutet als bei einer kleineren Übereinstimmung. Zugleich wird durch dieses Maß ein weiterer Beitrag zur Untersuchung des Common Pool Problems geleistet. Je geringer die Übereinstimmung, desto stärker divergieren die Interessen der Landräte von denen des Finanzministers und umso mehr unterschiedliche Interessenslagen sind am Entscheidungsprozess beteiligt. Somit kann folgende Hypothese formuliert werden:

Hypothese 2b: Je größer die Übereinstimmung zwischen den Parteien von Finanzminister des Landes und der Landräte, desto geringer steigt die Verschuldung der Landkreise durch Kassenkredite.

Zum Aufstellen einer solchen Variablen wurden die Parteizugehörigkeiten der Landräte aller 295 Landkreise Deutschlands während des Beobachtungszeitraums der Jahre 1998 bis 2010 untersucht. Die Übereinstimmung der Parteien der Landräte aus den Landkreisen eines Bundeslands mit der des Finanzministers dieses Bundeslandes in einem bestimmten Jahr ergibt dann die Variable, die innerhalb des Untersuchungsmodells als Prozentwert angegeben wird.¹²

Politikbeständigkeit und Verschuldung

Eine weitere Ursache öffentlicher Verschuldung wird laut politökonomischer Theorie in der Instabilität bzw. Unbeständigkeit der Politik gesehen (Roubini & Sachs, 1989). So können Wechsel von kompletten Regierungen zu Änderungen struktureller Art und somit zu einer gewissen Unbeständigkeit in der Politik und einer daraus resultierenden Ineffizienz führen. Zusätzlich ist häufig schon im Vorfeld einer Wahl durch Umfragen bekannt, ob ein bevorstehender Wechsel wahrscheinlich erscheint. Im Falle eines drohenden Mehrheitsverlusts einer amtierenden Regierung haben deren Politiker Anreize, sich taktisch zu verhalten und mit gezielten Aktionen ihre möglichen Nachfolger zu schwächen. Dies geschieht häufig durch erhöhte Ausgaben. Empirische Bestätigung hierzu findet dafür sich bei Alesina & Tabellini (1992), die Determinanten von Staatsverschuldung analysieren und aufzeigen, dass Regierungen mit kürzeren Amtszeiten zu mehr Schuldenaufnahmen neigen.

¹² Es handelt sich hierbei um eine von den Autoren entwickelte Variable, die den Spezifika der deutschen Landkreisfinanzierung gerecht werden soll.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird der erfolgte Wechsel von Landesregierungen untersucht, um deren Beständigkeit und Stabilität zu messen. Diese trifft Entscheidungen struktureller und gesetzgeberischer Art, welche die Landkreise und generell die kommunale Ebene betreffen. Besonders die Aufteilung der Aufgaben der kommunalen Ebene ist Länderangelegenheit. Auch kann der Umfang des kommunalen Finanzausgleichs unter strategisch handelnden Landespolitikern leiden.

In Bezug auf die Politik-Stabilität kann folgende Hypothese formuliert werden:

Hypothese 3a: In Zeiten von Regierungswechseln in der Landesregierung, d.h. mit geringerer Stabilität oder Beständigkeit der Landesregierung, gibt es einen stärkeren Anstieg der Kassenkreditverschuldung in den Landkreisen.

Zur Untersuchung der Hypothese wird im empirischen Modell eine Dummy-Variable eingeführt, die den Wechsel von Regierungen verdeutlicht. Diese nimmt den Wert 1 an, wenn im betrachteten Jahr einen Wechsel der Landesregierung stattgefunden hat, ansonsten den Wert 0.

Ferner kommt insbesondere dem Finanzminister eines Bundeslandes eine grundsätzlich wichtige Rolle in Fragestellungen den kommunalen Finanzausgleich betreffend zu. Da im Zuge der Festlegung des Finanzausgleichs viel spezifisches Wissen und Routine gefragt ist, kann ein Wechsel in der Position des Finanzministers dazu führen, dass durch einen neuen Amtsinhaber suboptimale Entscheidungen getroffen werden, welche sich dann wiederum in ansteigender Verschuldung auf der Ebene der Landkreise äußern.

Dies führt zu folgender Hypothese:

Hypothese 3b: Ein Wechsel des Finanzministers eines Bundeslandes führt zu stärker steigender Verschuldung der Landkreise durch Kassenkredite.

Zu Untersuchung wird eine weitere Dummy-Variable eingeführt, die in Jahren, in denen ein Wechsel des Finanzministers stattgefunden hat, den Wert 1 und sonst den Wert 0 annimmt.

Des Weiteren können auch strukturelle Faktoren und Veränderungen, die für Landkreise exogen gegeben sind, Einfluss auf deren Verschuldung haben. Eine der größten Veränderungen, die sich aus den Entscheidungen der Bundespolitik ergeben, war die Verabschiedung und Einführung des SGB II im Jahr 2005. Dies wird oftmals als Beispiel angeführt, dass den Landkreisen von Bund und Ländern Aufgaben zugewiesen

werden, die finanzielle Mehrbelastungen ohne hinreichenden finanziellen Ausgleich verursachen. So beklagen Kommunen häufig, dass bei Mehrbelastungen durch zusätzliche Aufgaben keine entsprechenden Zuschussanpassungen im Sinne des Prinzips der Konnexität vorgenommen werden (Zacharias, 2000). Zugleich ist mit den Ausgaben für die Soziale Sicherung, wie im deskriptiven Teil aufgezeigt, die im Umfang größte Ausgabenposition (mit rd. 56% der gesamten Ausgaben) gegeben. Die deskriptive Analyse der Sozialrate hat außerdem ergeben, dass die Aufgabenzuweisung durch die Einführung des SGB II zu einer nicht durch zusätzliche Einnahmen vollständig ausgeglichenen Mehrbelastung führte. Somit bleibt zu klären, ob die Darbietung der Aufgaben des SGB II und einem gleichzeitigen fehlenden finanziellen Ausgleich zu einer Erhöhung der Verschuldung der Landkreise, und dort insbesondere der Kassenkredite führt.

Erwartet wird, dass bei einer Erhöhung der Sozialrate auch die Kassenkreditverschuldung pro Kopf stärker ansteigt, da dies bedeutet, dass die Ausgaben relativ zu den Einnahmen ansteigen und somit andere Möglichkeiten zur Finanzierung des entstehenden Defizits genutzt werden müssen.

Es lässt sich folgende Hypothese formulieren:

Hypothese 4: Nicht alle Landkreise sind in der Lage, aus eigener Kraft ausbleibende Ausgleichszahlungen im Bereich Sozial- und Arbeitslosenhilfe aufzufangen, so dass es zu einer Zunahme an Kassenkreditverschuldung kommt, wenn die Sozialrate steigt.

4. Ökonometrische Untersuchung

Mithilfe eines ökonometrischen Modells werden die aufgestellten Hypothesen überprüft. Zunächst wird der hierfür verwendete Datensatz vorgestellt. Im Anschluss wird das Modell beschrieben und theoretisch begründet, gefolgt von der Präsentation der Ergebnisse der Schätzungen.

Daten

Untersucht werden Daten aller deutschen Landkreise der Jahre 1998 bis 2010. Davon ausgeschlossen sind die kreisfreien Städte, da diese sowohl gemeindliche als auch Landkreis-Aufgaben erbringen und somit verzerrend wirken würden. Wie oben darge-

legt ist es sinnvoll, die Daten der Landkreise auf der Ebene des Bundeslandes zu aggregieren. Nachfolgende Tabelle zeigt die zugehörige deskriptive Statistik der definierten Variablen. Die Definitionen der einzelnen Variablen sind Anhang 1 zu entnehmen.

Variable	Beob.	Mittel	Std.Abw.	Min	Max
Δ Kassenkredite je EW	156	9,265769	21,26546	-32,48001	104,17
Einnahmen je EW	169	643,1885	161,0338	402,22	1070,37
Soziale Leistungen je EW	169	384,5004	161,5764	91,15	782,71
Sachinvestitionen je EW	169	51,38935	24,74334	14,93	124,47
Realzins	169	2,652308	0,9339713	1,18	3,97
Δ ALQ	156	-0,373718	0,9090933	-2,859999	2
BIP je EW	169	21254,17	4144,091	13445,59	30265,76
Bevölkerung	169	4333136	3253674	1000000	11000000
Bevölkerungsdichte	169	179,3681	101,5788	49,53	417,95
Erwerbstätige im prod. Sektor	169	30,04414	4,852015	20,85	40,82
Landtagswahljahr	169	0,2248521	0,4187255	0	1
Kommunalwahljahr	169	0,2189349	0,4147533	0	1
Koalitionsregierung	169	0,6568047	0,476187	0	1
Landrat und Finanzminister	168	51,7976	25,28715	0	100
Regierungswechsel	169	0,0414201	0,199852	0	1
Wechsel des Finanzministers	169	0,1775148	0,3832393	0	1
Sozialrate	169	0,2075984	0,094423	0,0452783	0,4296361

Anmerkung: 13 Bundesländer, 13 Jahre (1998 bis 2010)

Tabelle 1: Deskriptive Statistik über den verwendeten Datensatz

Modell

Die Bestimmung der Determinanten der Entscheidung von Landkreisen zur Aufnahme von Kassenkrediten und somit zur Erhöhung des Risikos, dass angedachte kurzfristige Liquiditätshilfen zu einer sich selbst verstärkenden Langzeitverschuldung mutieren, erfolgt in Form einer Regressionsschätzung mit den oben beschriebenen Variablen. Der Aufbau der Schätzgleichung orientiert sich dabei an der bestehenden empirischen Literatur über Determinanten der öffentlichen Verschuldung (vgl. z.B. De Haan & Sturm (1997) oder Roubini & Sachs (1989)). Gleichung (1) zeigt den grundsätzlichen Aufbau der Schätzgleichung. Es werden verschiedene Spezifikationen des Modells genutzt, um die unterschiedlichen Hypothesen angemessen zu testen. In allen Spezifikationen ist die abhängige Variable die absolute Veränderung der Kassenkreditverschuldung pro Kopf ($\Delta KassenkreditPK_{it}$). Es wird davon abgesehen, eine Wachstumsrate für die Kassenkreditverschuldung zu benutzen. Dies würde schnell eine verzerrende Wirkung entfalten, da es Bundesländer gibt, deren Landkreise eine Kassenkreditverschuldung von nahezu 0 aufweisen. Hier führt bereits ein marginaler Anstieg zu einer deutlich

höheren Wachstumsrate als ein moderater Anstieg in einem stark verschuldeten Bundesland.

$$(1) \Delta KassenkreditPK_{it} = \beta_1 Realzins_{it} + \beta_2 AusgEinPK_{it} + \beta_3 \Delta alq_{it} + \beta_4 Struktur_{it} + \beta_5 Pol_{it} + \alpha_i + \gamma_t + u_{it}$$

Des Weiteren werden in nahezu allen Modellspezifikationen fixe Effekte α_i für die Bundesländer eingeführt, um über die Zeit konstante, unbeobachtete Unterschiede aufzufangen, die schwer in Variablen zu fassen sind. Gleiches gilt für fixe Zeiteffekte γ_t , die für über die Landkreise hinweg konstante, unbeobachtete Unterschiede im Zeitablauf kontrollieren. Da die Anzahl der Beobachtungen (156) in dem verwendeten Datensatz nicht groß ist, wird die Varianz der Variablen unter Zunahme beider Effekte in vielen Fällen vermutlich sehr klein sein. Deshalb wird in den unterschiedlichen Spezifikationen zum Teil mit den fixen Effekten variiert. Da Heteroskedastizität und auch Autokorrelation der Fehlerterme (u_{it}) für das vorliegende Panel nicht ausgeschlossen werden können, werden robuste und geclusterte Standardfehler auf Ebene der Kommunen in allen Spezifikationen verwendet (Petersen, 2009). Somit wird für eine potentielle Korrelation der Fehlerterme innerhalb einer Kommune über die Zeit kontrolliert.

In die Schätzgleichung fließt ferner der Realzins ein, um mit zeitspezifischen Zinsniveaus eine Art Preisstruktur für die Verschuldung herzustellen, die für alle Bundesländer die gleiche ist. Die verwendeten Ausgaben- und Einnahmenpositionen werden in Pro-Kopf-Größen verwendet, um für Niveauunterschiede zwischen den Ländern zu kontrollieren. Die Veränderung der Arbeitslosenquote soll Konjunkturschwankungen auffangen. Als Strukturvariablen finden des Weiteren die Bevölkerung, gemessen als absolute Bevölkerungszahl, die Bevölkerungsdichte pro km², das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf sowie der Anteil der Erwerbstätigen im produzierenden Gewerbe Eingang in das Modell.

Die politökonomischen Variablen werden zur Vermeidung einer gegenseitigen Einflussnahme getrennt untersucht, woraus somit die sieben untersuchten Schätzgleichungen gemäß nachfolgender Tabelle resultieren.

Variablen	1	2	3	4	5	6	7
	Abhängige Variable: Veränderung Kassenkredite je EW						
Landtagswahljahr (0/1)	4.895** (2.214)						
Kommunalwahljahr (0/1)		3.042 (1.049)					
Koalitionsregierung			-6.676 (-1.213)				
Landrat und Finanzminister				-0.258*** (-3.897)			
Regierungswechsel					5.596 (1.240)		
Wechsel des Finanzministers						4.970* (1.991)	
Sozialrate							96.020** (2.664)
Realzins	-2.526 (-1.665)	-2.615 (-1.552)	-11.678* (-1.899)	-4.055 (-0.873)	-10.335 (-1.752)	-9.551 (-1.640)	1.025 (0.201)
Einnahmen je EW	-0.249*** (-4.543)	-0.241*** (-4.470)	-0.317*** (-4.315)	-0.119** (-2.255)	-0.310*** (-4.337)	-0.301*** (-4.327)	
Soziale Leistungen je EW	0.230*** (4.177)	0.222*** (4.067)	0.214*** (3.924)	0.121** (2.579)	0.223*** (4.039)	0.218*** (4.003)	
Sachinvestitionen je EW	0.651** (2.207)	0.634** (2.188)	0.529* (1.840)	0.852** (3.065)	0.588* (1.936)	0.568* (1.941)	0.534 (1.698)
Veränderung ALQ	-0.085 (-0.051)	-0.155 (-0.093)	-3.548 (-0.873)	-0.402 (-0.084)	-2.390 (-0.519)	-2.354 (-0.527)	4.291 (1.237)
BIP je EW	-0.002* (-1.799)	-0.002* (-2.058)	-0.003** (-2.311)	-0.000 (-0.297)	-0.003** (-2.389)	-0.003** (-2.579)	-0.004*** (-3.646)
Bevölkerung	0.000 (1.045)	0.000 (1.010)	0.000 (1.613)	0.000** (2.646)	0.000 (1.097)	0.000 (1.135)	0.000 (0.652)
Bevölkerungsdichte	-1.332 (-1.197)	-1.322 (-1.186)	-1.426 (-1.297)	0.070 (1.767)	-1.104 (-0.966)	-1.087 (-0.981)	-0.737 (-0.880)
Erwerbstätige im prod. Sektor	-6.819** (-2.658)	-7.045** (-2.720)	-6.446 (-1.736)	-1.385* (-1.920)	-6.090 (-1.636)	-6.076 (-1.735)	-5.366 (-1.490)
Constant	805.434 (1.717)	816.801 (1.748)	920.499* (1.888)	35.045 (0.922)	762.378 (1.524)	755.022 (1.546)	499.758 (1.308)
Zeit FE	nein	nein	ja	ja	ja	ja	ja
Bula FE	ja	ja	ja	nein	ja	ja	ja
Beobachtungen	156	156	156	144	156	156	156
Adj. R ²	0.576	0.570	0.581	0.444	0.574	0.580	0.500

Anmerkungen: OLS-Schätzungen mit fixen Zeit- und Bundeslandeffekten wie gekennzeichnet, in den Klammern sind t-Statistiken gegeben, Standardfehler sind robust und 'geclustert' nach Bundesländern, die Sternchen kennzeichnen Signifikanz auf dem 10(*), 5(**) und 1(***) Prozent-Niveau.

Tabelle 2: Outputtabelle über die Schätzergebnisse

Ergebnisse

Das erste Modell (Spalte 1) prüft die Dummy-Variable für Jahre, in denen eine Landtagswahl stattgefunden hat (*landtagswahljahr*). Gemäß Hypothese 1 wird ein positiver Effekt dieser Variablen auf die Kassenkreditverschuldung erwartet, was sich durch das positive Zeichen des Koeffizienten auch bestätigt. Die Variable zeigt dabei Signifikanz auf dem 5 %-Niveau. Die Kassenkreditverschuldung der Landkreise steigt demnach in Wahljahren der Landesregierung um 4,9 Euro pro Kopf stärker als in den Jahren ohne Landtagswahl.¹³

Die Ergebnisse der Schätzung für die Kommunalwahljahre (Spalte 2) zeigen in der Tendenz das gleiche Bild. Die Vorzeichen sind auch hier positiv. Demnach treiben Kommunalwahlen und damit einhergehend die Wahl des Kreistages tendenziell die Kassenkreditverschuldung pro Kopf. Allerdings ist der Koeffizient nicht signifikant und somit über eine Tendenz hinausgehende Aussagen nicht möglich. Hypothese 1 kann also auf der Ebene der Landesregierung gestützt werden, während für die Landkreisebene keine Signifikanz festgestellt werden kann. Dies ist eventuell auf die geringe Autarkie der Landkreise zurückzuführen, die aufgrund der größtenteils exogen vorgegebenen Aufgaben und Finanzausstattungen einen hohen Grad an Fremdbestimmung durch die jeweilige Landesregierung aufweisen.

Die Schätzung in Spalte 3 prüft Hypothese 2a, d.h. den Einfluss der Koalitionsgröße in den Landesregierungen auf die Landkreisverschuldung. Erwartet wird, dass Koalitionsregierungen gegenüber Einparteieregierungen aufgrund der gesteigerten Anzahl an Interessen einen positiven Einfluss auf die Verschuldung haben, der Koeffizient der Variablen mithin ein positives Vorzeichen hat. Dies lässt sich empirisch allerdings nicht bestätigen. Der Koeffizient ist negativ und insignifikant, sodass die Hypothese 2a auf der Ebene der Landesregierung nicht bestätigt werden kann.

Die Variable Landrat und Finanzminister (Spalte 4) zur Überprüfung von Hypothese 2b misst in Prozent die Übereinstimmung der Parteizugehörigkeiten aller Landräte ei-

¹³ Fixe Zeiteffekte werden in dieser Spezifikation ausgelassen, da unterstellt wird, dass eine Variable vorliegt, welche durch zeitliche Varianz erklärend auf die Veränderung der Kassenkreditverschuldung einwirkt.

nes Bundeslandes mit der Parteizugehörigkeit des Finanzministers dieses Bundeslandes.¹⁴ Erwartet wird eine negative Wirkung auf den Anstieg der Kassenkreditverschuldung, d.h. eine größere Übereinstimmung geht aufgrund harmonischerer Verhandlungen um den kommunalen Finanzausgleich mit geringerem Verschuldungszuwachs einher.¹⁵ Es zeigt neben dem erwarteten Vorzeichen auch Signifikanz auf dem 1%-Niveau. Somit führt eine Erhöhung der Übereinstimmung der Landratparteien mit der Finanzministerpartei um ein Prozent zu einer Reduktion der Veränderung der Kassenkreditverschuldung um 0,26 Euro pro Kopf. Hypothese 2b wird durch diese Ergebnisse somit gestützt, es wurden hinreichende Hinweise für einen negativen Einfluss der Parteienharmonie zwischen Landräten und dem Finanzminister eines Bundeslandes auf die Kassenkreditverschuldung der Landkreise gefunden.

Spalte 5 zeigt die Ergebnisse für die Analyse von Hypothese 3a, d.h. den Einfluss eines Regierungswechsels der Landesregierung auf die Landkreisverschuldung in Kassenkrediten pro Kopf. Dabei ist zu beachten, dass im Beobachtungszeitraum nur in 6 der 13 Flächenländer ein Wechsel der Landesregierung im stattgefunden hat. Davon wurde nur im Bundesland Nordrhein-Westfalen zwei Mal im Beobachtungszeitraum die Regierung gewechselt. Demnach ist diese Variable für sieben Bundesländer vollständig zeitinvariant, was die Untersuchung der Hypothese anhand dieser Variablen stark erschwert. Das spiegelt sich auch im Ergebnis der Schätzung wider. Zwar ist das Vorzeichen des Koeffizienten wie erwartet positiv, jedoch in der Spezifikation mit fixen Bundesland- und Zeiteffekten insignifikant. Dies ist möglicherweise auf die fehlende Varianz zurückzuführen, weshalb eine abschließende Interpretation der Überprüfung von Hypothese 3a nicht möglich erscheint.

Die nächste Regression (Spalte 6) überprüft Hypothese 3b, d.h. den Einfluss des Wechsels des Landesfinanzministers (Wechselfin) auf die Kassenkreditverschuldung pro Kopf der Landkreise. Im betrachteten Beobachtungszeitraum haben in den 13 untersuchten Flächenländern 30 Finanzministerwechsel stattgefunden, d.h. mitunter

¹⁴ Bei der Regression mit dieser Variablen wird das Bundesland Nordrhein-Westfalen nicht berücksichtigt. Die Anzahl der Beobachtungen sinkt daher von 156 auf 144. Die Landräte Nordrhein-Westfalens sind über den Beobachtungszeitraum zu sehr hohem Anteil Parteimitglieder der CDU – im Durchschnitt etwa zu 90 %. Die Landesregierung und damit der Finanzminister wurden dabei von 1998 bis 2004 von der SPD gestellt. 2005 bis 2009 regierte die CDU, 2010 erfolgte wieder ein Wechsel zur SPD. Für die Variable ergibt sich somit ein Sprung von ca. 7% auf 90% in 2005 und wiederum von ca. 85% auf 10% in 2010. Um für diesen Ausreißer zu kontrollieren, wird Nordrhein-Westfalen in Regressionen ausgeschlossen.

¹⁵ Die Variable wird in der üblichen Spezifikation jedoch nur mit fixen Zeiteffekten berechnet. Aufgrund der geringen zeitlichen Varianz werden fixe Bundeslandeffekte hierzu nicht berücksichtigt, da diese für zeitlich invariante Einflüsse kontrollieren und demnach den Einfluss der Variablen verfälschen würden.

auch während einer Legislaturperiode. Erwartungsgemäß weist der Koeffizient ein positives Vorzeichen auf. Es gibt demnach eine Tendenz dazu, dass wechselnde Finanzminister die Verschuldung antreiben. Der Koeffizient ist dabei ferner schwach signifikant. Gemäß dieser Regression wächst somit die Kassenkreditverschuldung um 4,97 Euro pro Kopf stärker wenn ein Finanzministerwechsel stattgefunden als in Jahren ohne Wechsel. Dementsprechend steigt in Zeiten unbeständiger Politik, gemessen durch den Finanzministerwechsel die Verschuldung durch Kassenkredite stärker an.

Zur Untersuchung der letzten Variablen (Spalte 7), der Sozialrate gemäß Hypothese 4, wurde das Schätzmodell leicht angepasst. Im Vergleich zur bisherigen Analyse wurden hier alle Einnahmen- und Ausgabenpositionen außer den Sachinvestitionen aus der Schätzgleichung entfernt, da mit den Ausgaben für Sozial- und Arbeitslosenhilfe ein großer Teil der Ausgaben für Soziale Sicherung im Zähler der Variable enthalten sind. Ebenso verhält es sich mit den Einnahmen aus Kreisumlage und dem kommunalen Finanzausgleich, die vollständig im Nenner der Rate aufgeführt sind.

Die Regression zeigt den erwarteten positiven Einfluss der Sozialrate auf das Wachstum der Kassenkreditverschuldung der Landkreise. Die Variable ist ferner signifikant auf dem 5%-Niveau. Somit kann festgestellt werden, dass eine Veränderung der Sozialrate um 0,1 zu einem stärkeren Wachstum der Kassenkreditverschuldung der Landkreise von ca. 9,6 Euro je Einwohner führt.

Somit kann auch Hypothese 4 gestützt werden. Da es nach dem Modell aufgrund einer ansteigenden Sozialrate zu einem stärkeren Wachstum der Kassenkreditverschuldung der Landkreise kommt, sind dementsprechend nicht alle Landkreise in der Lage, ausbleibende angemessene Ausgleichszahlungen für die Mehrbelastung durch SGB II des Bundes oder der Länder durch andere Einnahmen aufzufangen.

5. Fazit

Die in der öffentlichen Diskussion immer mehr an Gewicht zunehmende Schieflage von öffentlichen Kassen ist hier für deutsche Landkreise untersucht worden. Laufende Ausgaben können auf Landkreisebene in vielen Fällen nicht mehr bedient werden, was die Inanspruchnahme von Kassenkrediten erforderlich macht. Die enorm hohe Ausnutzung spricht für langfristige statt wie ursprünglich vorgesehen kurzfristige Liquiditätsaushilfen. Die deskriptive Analyse zeigt, dass ein Landkreis, der auf diese Weise

Schulden durch Neuverschuldung finanziert, in eine Schuldenfalle gerät, aus der es schwer ist wieder zu entkommen. Der Fokus der Analyse liegt auf der empirischen Untersuchung von potenziellen Erklärungsansätzen hierfür.

Für die vier aufgestellten Hypothesen ergeben sich unterschiedliche Resultate, zum Teil abhängig von der betrachteten politischen Ebene: So haben Wahlzyklen auf kommunaler Ebene keinen Effekt, während in Wahljahren von Landesregierungen die Kassenkreditverschuldung von Landkreisen stärker ansteigt. Die Common Pool Problematik auf Landesregierungsebene, gemessen an Koalitionsregierungen, zeigt keine verschuldungstreibende Wirkung, wohingegen sich die Harmonie von politischen Interessen zwischen der Landesebene, in Form von Finanzministern, und der Landkreisebene, in Form von Landräten, positiv auf die Verschuldungssituation der Landkreise auswirkt. Insbesondere der hoch signifikante Einfluss der letzteren Variablen, die speziell für die Spezifika deutscher Landkreise entwickelt wurde, zeigt auf, dass das Common Pool Problem ist auf der Landkreisebene besteht.

Ebenso wirkt sich die Stabilität der Landesregierung schwach defizitlindernd aus: Regierungswechsel, bzw. Wechsel des Finanzministers führen zu steigender Kassenkreditverschuldung. Letztlich zeigt sich, dass die Kompensationsleistungen der Länder und des Bundes für die angestiegene finanzielle Belastung durch Leistungen der Sozial- und Arbeitslosenhilfe aufgrund der Einführung des SGB II in vielen Landkreisen unzureichend ist. Die dadurch erhöhten Ausgaben bei gleichzeitig geringeren Ausgleichszahlungen können ultimativ nur durch eine weitere Ausnutzung von Kassenkrediten gedeckt werden.

Die Ergebnisse der Analyse lassen darauf schließen, dass eine effiziente Zusammenarbeit von Land und Landkreis, Fehlanreize für Politiker sowie eine angemessene Aufteilung der finanziellen Mittel zur Aufgabenbewältigung wichtige Einfluss- und Verursachungsfaktoren für die unterschiedliche Ausprägung von Landkreisverschuldung sind.

Literaturverzeichnis

- Alesina, A., & Tabellini, G. (1992). Positive and normative theories of public debt and inflation in historical perspective. *European Economic Review* 36, S. 337-344.
- Ashworth, J., Geys, B., & Heyndels, B. (2005). Government Weakness and Local Public Debt - Development in Flemish Municipalities. *International Tax and Public Finance* 12, S. 395-422.
- Baber, W. R., & Sen, P. K. (1986). The political process and the use of debt financing by state governments. *Public Choice* 48, S. 201-215.
- De Haan, J., & Sturm, J.-E. (1997). Political and economic determinants of OECD budget deficits and government expenditures: A reinvestigation. *European Journal of Political Economy* 13, S. 739-750.
- Freier, R., & Grass, V. (2013). Kommunale Verschuldung in Deutschland: Struktur verstehen - Risiken abschätzen. *DIW Wochenbericht* 16/2013, S. 13-21.
- Galli, E., & Rossi, S. P. (2002). Political budget cycles: The case of the Western German Länder. *Public Choice* 110, S. 283-303.
- Greene, W. H. (2003). *Econometric Analysis*. Prentice Hall.
- Gröpl, C., Heinemann, F., & Kalb, A. (2010). Die Zweckentfremdung des kommunalen Kassenkredits - eine rechtlich-ökonomische Analyse. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 11, S. 178-203.
- Heinemann, F., Feld, L. P., Geys, B., Gröpl, C., Hauptmeier, S., & Kalb, A. (2009). *Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchgefahr*. Baden-Baden: Nomos.
- Herrmann, K. (2011). Der Missbrauch kommunaler Kassenkredite. *Wirtschaftsdienst, Heft 10*, S. 686-693.
- Petersen, M. A. (2009). Estimating Standard Errors in Finance Panel Data Sets: comparing Approaches. *The Review of Financial Studies*, S. 475-476.
- Reid, B. G. (1998). Endogenous elections, electoral budget cycles and Canadian provincial governments. *Public Choice* 97, S. 35-48.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. *American Economic Review* 80, S. 21-36.
- Roubini, N., & Sachs, J. D. (1989). Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies. *European Economic Review* 33, S. 903-938.
- Schwarting, G. (2007). *Kommunales Kreditwesen*. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

- Schwarting, G. (2010). *Der kommunale Haushalt*. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Sidki, M. (2014). *Grundlagen kommunaler Finanzierung und Verschuldung*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (1994-2010). *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder*. Abgerufen am 15. 10. 2016 von <http://www.vgrdl.de/VGRdL/>
- Statistisches Bundesamt. (2006-2010). *Finanzen und Steuern - Rechnungsergebnisse kommunaler Haushalte (Fachserie 14, Reihe 3.3)*. Abgerufen am 15. 10. 2016 von https://www.destatis.de/GPStatistik/receive/DESerie_serie_00000136
- Statistisches Bundesamt. (2007-2010). *Finanzen und Steuern - Schulden öffentlicher Haushalte (Fachserie 14 Reihe 5)*. Abgerufen am 15. 10. 2016 von https://www.destatis.de/GPStatistik/receive/DESerie_serie_00000139
- Stock, J. H., & Watson, M. W. (2007). *Introduction to Econometrics*. Pearson Addison Wesley.
- Veiga, L. C., & Veiga, F. J. (2007). Political business cycles at the municipal level. *Public Choice* 131, S. 45-64.
- Weingast, B. R., & Shepsle, K. A. (1981). Political Preferences für the Pork Barrel: A Generalization. *American Journal of Political Science* 25, S. 96-111.
- Wohltmann, M. (Juli/August 2012a). Entwicklung der Kreisfinanzen. *Der Landkreis - Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung*, S. 337-374.
- Wohltmann, M. (Juli August 2012b). Kreisumlage. *Der Landkreis - Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung*, S. 375-405.
- Wohltmann, M. (Juli/August 2012c). Der kommunale Finanzausgleich. *Der Landkreis - Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung*, S. 406-494.
- Zacharias, D. (2000). Die Entwicklung der kommunalen Aufgaben seit 1975. *Die öffentliche Verwaltung* 53, S. 56-64.

Anhang

Anhang 1: Definition der Variablen

Variable	Definition	Quelle
Veränderung Kassenkredite je EW	Veränderung der Pro-Kopf-Kassenkreditverschuldung ($\Delta kkp_k_t = kkp_k_t - kkp_k_{t-1}$)	Statistisches Bundesamt
Einnahmen je EW	= Pro-Kopf-Einnahmen über die Kreisumlage + Pro-Kopf-Einnahmen über Schlüsselzuweisungen + Pro-Kopf-Einnahmen über sonstige Zuweisungen des Landes (=Zuweisungen des Landes = Schlüsselzuweisungen + (Bedarfszuweisungen + sonstige allgemeine Zuweisungen von Bund/Land + Ausgleichsleistungen des Landes + Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushaltes von Land/Bund + Zuweisungen und Zuschüsse für Laufende Zwecke von Land/Bund + Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen nach SGBII + Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen von Land/Bund))	Statistisches Bundesamt
Soziale Leistungen je EW	Pro-Kopf-Ausgaben für den Aufgabenbereich soziale Sicherung	Statistisches Bundesamt
Sachinvestitionen je EW	Pro-Kopf-Ausgaben für Sachinvestitionen	Statistisches Bundesamt
Realzins	= 10 jährige Bundesanleihen - Inflationsrate	OECD + Genesis Datenbank (Statistisches Bundesamt)

Veränderung ALQ	Veränderung der Arbeitslosenquote	Bundesagentur für Arbeit
BIP je Einwohner	Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt	Statistische Ämter der Länder und des Bundes
Bevölkerung	Absolute Bevölkerungszahl	Statistisches Bundesamt
Bevölkerungsdichte	Bevölkerungsdichte pro km ²	Statistisches Bundesamt
Erwerbstätige im prod. Sektor	Anteil der Erwerbstätigen im produzierenden Gewerbe	Statistische Ämter der Länder und des Bundes
Landtagswahljahr	Dummy Variable – nimmt den Wert 1 an, wenn in diesem Jahr Landtagswahlen stattgefunden haben, 0 wenn nicht	Diverse Homepages der Länder zu Wahlen bzw. statistische Ämter der Länder
Kommunalwahljahr	Dummy Variable – nimmt den Wert 1 an, wenn in diesem Jahr Kommunalwahlen stattgefunden haben, 0 wenn nicht	Diverse Homepages der Länder zu Wahlen bzw. statistische Ämter der Länder
Koalitionsregierung	Dummy Variable – nimmt den Wert 1 an, wenn sich eine Landesregierung aus mehr als zwei Parteien zusammensetzt, 0 wenn sie nur aus einer gebildet wird	Diverse Homepages der Länder zu Wahlen bzw. statistische Ämter der Länder
Landrat und Finanzminister	Prozentuale Übereinstimmung der Parteizugehörigkeiten der Landräte eines Bundeslandes mit der Parteizugehörigkeit des Finanzministers dieses Bundeslandes	Diverse Homepages der Länder zu Wahlen bzw. statistische Ämter der Länder

Regierungswechsel	Dummy Variable – nimmt den Wert 1 an, wenn ein Wechsel der Regierungspartei im Landtag stattgefunden hat, 0 wenn nicht	Diverse Homepages der Länder zu Wahlen bzw. statistische Ämter der Länder
Wechsel des Finanzministers	Dummy Variable – nimmt den Wert 1 an, wenn ein Wechsel des Finanzministers stattgefunden hat	Diverse Homepages der Länder zu Wahlen bzw. statistische Ämter der Länder
Sozialrate	Sozialrate = Ausgaben für (Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGBII + Verwaltung der Grundsicherung nach SGBII + Hilfe zum Lebensunterhalt + Vollzug des Grundsicherungsgesetzes) / Einnahmen aus (Kreisumlage + Schlüsselzuweisungen + Bedarfszuweisungen + sonstige allgemeine Zuweisungen von Bund/Land + Ausgleichsleistungen des Landes + Erstattungen von Ausgaben des Verwaltungshaushaltes von Land/Bund + Zuweisungen und Zuschüsse für Laufende Zwecke von Land/Bund + Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen nach SGBII + Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen von Land/Bund)	Statistisches Bundesamt