

Kurzfassung der Bachelorarbeit

„Wahlrecht ab 16 – Analyse der Auswirkungen auf die kommunalen Ausgaben“

von Jascha Buchhorn

Das Thema der Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre spaltet die Parteien in Deutschland. Gleichwohl die Wahlrechtserweiterung in einigen Bundesländern bereits durchgesetzt wurde, besteht die politische Debatte in den anderen Bundesländern und insbesondere auf Bundes- und EU-Ebene fort. Zentrale Argumente der Debatte sind eine steigende Demokratisierung und Wahlbeteiligung gegenübergestellt einer fehlenden politischen Reife.

Während die Literatur sich auf die Gründe für und gegen eine Herabsetzung des Wahlalters sowie jugendspezifisches Wahlverhalten konzentriert, liegen für Deutschland noch keine empirischen Analysen zu den tatsächlichen Auswirkungen der Absenkung des Wahlalters auf den staatlichen Haushalt vor. Es ist unklar, ob durch die Änderung des Wahlalters überhaupt, und wenn, in welcher Art und Höhe, Veränderungen in den öffentlichen Finanzen entstehen.

Der Anteil an 16- und 17-Jährigen an der wahlberechtigten Bevölkerung beträgt in Deutschland zwei bis drei Prozent. Die bekannte Theorie des Medianwählers liefert daher keine Anhaltspunkte für eine Änderung der kommunalen Ausgaben infolge einer Absenkung des Wahlalters. Relevant sind dagegen die Modelle von Craig & Imman (1986) und Borge & Rattso (1995) aufbauend auf Shepsle (1979). Danach besteht das politische Gleichgewicht im gewichteten Durchschnitt der präferierten Allokation unterschiedlicher Interessensgruppen. Wenn mit der Herabsetzung des Wahlalters 16- bis 17-Jährige als neue politische Interessensgruppe auftreten, sollte sich folglich die Allokation politischer Ressourcen in Richtung der Präferenzen dieser Altersgruppe bewegen.

Einheitliche Interessen dieser Altersgruppe auf kommunaler Ebene lassen sich insbesondere für die Ausgaben im Bereich Schule vermuten. Geht man von einem rationalen Wählerverhalten aus, sollten die Präferenzen der 16- bis 17-Jährigen in niedrigeren Ausgaben bestehen. Im Gegensatz zu anderen Ausgaben profitiert diese Altersgruppe bereits nicht mehr direkt von zukünftigen Schulausgaben. Hinzukommend haben 16- bis 17-Jährige in den meisten Fällen keine Kinder.

An dieser Stelle knüpft die Arbeit an und vergleicht auf Basis einer Regressionsanalyse kommunale Ausgaben im Aufgabenbereich Schule von Niedersachsen (Absenkung des Wahlalters für Kommunalwahlen 1996) mit denen Baden-Württembergs über den Zeitraum 1994 bis 2002. Dabei orientiert sich die Arbeit methodisch an einer norwegischen Untersuchung von Nyhus & Strom (2019). Die Anzahl der betrachteten Gemeinde beträgt 1.523, woraus sich ein Paneldatensatz mit 10.662 Beobachtungen ergibt.

Für die Regression wurde der Differenz-in-Differenzen-Ansatz gewählt. Dabei bilden die von der Wahlrechtsreform betroffenen Gemeinden die Versuchsgruppe und die nicht betroffenen Gemeinden die Kontrollgruppe. Der Schätzer berechnet sich als Differenz der Differenzen der durchschnittlichen Ausgaben der jeweiligen Gruppe vor und nach der Reform. Durch diesen Schätzer werden potentielle Verzerrungen sowohl durch gruppenspezifische als auch zeitspezifische Effekte verhindert. Neben dem Differenz-in-Differenzen-Schätzer wurden gemeindespezifische Kontrollvariablen (pro Kopf Einkommen, Anzahl der Einwohner und Anteile nach Altersgruppen) in das Modell aufgenommen. Zur Vermeidung von verzerrten Standardfehlern aufgrund von serieller Korrelation und Heteroskedastizität wurden robuste Standardfehler verwendet.

Die Ergebnisse der Regression sind signifikant und zeigen eine Absenkung der Schulausgaben von 14,3 % nach der Absenkung des Wahlalters. Damit sind die Ergebnisse konsistent bezüglich der Annahme eines rationalen Wahlverhaltens und der These, dass sich ein politisches Gleichgewicht in Richtung der präferierten Allokation einer neu hinzugekommenen Interessensgruppe verschiebt.

Zur Validierung der Ergebnisse wurde eine Reihe an Robustheits-Test durchgeführt. Zentrale Voraussetzung für die Aussagekräftigkeit des Schätzers ist die Annahme des parallelen Trends von Versuchs- und Kontrollgruppe vor der Reform. Die deskriptive Analyse verschiedener Aufgabenbereiche der Gemeinden (neben Schulausgaben u.a. Ausgaben für Soziale Sicherung und für Wissenschaft, Forschung & Kulturpflege) stützt diese Annahme. Als zusätzliche Überprüfung wurde ein sog. Placebo-Test durchgeführt, indem nur über die Jahre 1994 bis 1996 regressiert und auf einen fiktiven Effekt im letzten Jahr getestet wurde.

Durch eine Generalisierung der ursprünglichen Regressionsgleichung unter Hinzunahme jahresspezifischer Schätzer wurde überprüft, ob die Absenkung des Wahlalters bereits vor der Wahl einen Effekt auf die Ausgaben hatte. Die Ergebnisse zeigen einen signifikanten, schwächeren Effekt bereits im Jahr der Wahl, jedoch keinen Effekt davor. Weiterhin wurde mithilfe des generalisierten Modells auf eine Verzerrung der Ergebnisse durch Schwankungen in den Ausgaben einzelner Jahre getestet. Möglich wäre eine nur kurzfristige Abnahme der Schulausgaben aufgrund vom Modell nicht erfassten, exogenen Umständen. Die Resultate zeigen jedoch keine solche Verzerrung.

Schließlich wurde die Robustheit der Ergebnisse gegenüber der Entwicklung der Gesamtausgaben getestet. Die Änderung der Schulausgaben könnte lediglich aus einer Verringerung der Gesamtausgaben der Kommunen resultieren. Zumindest wäre eine Verstärkung oder Abschwächung des Effektes denkbar. Aufgrund dessen wurde eine Regression über die Änderung der Schulausgaben, korrigiert um die Änderung der Gesamtausgaben, durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen keine wesentliche Beeinflussung der Schulausgaben durch die Entwicklung der Gesamtausgaben.

Gleichwohl die Ergebnisse durch Robustheits-Test überprüft wurden, müssen bei der Interpretation und weiteren Verwendung der Ergebnisse deren Grenzen beachtet werden. Insbesondere die Annahme des parallelen Trends ist weiter in Frage zu stellen und sollte durch die Hinzunahme weiterer Bundesländer und die Betrachtung eines längeren Zeitraumes umfassender belegt werden. Die Absenkung des Wahlalters wurde in den jeweiligen Bundesländern um mehrere Jahre versetzt eingeführt, sodass ein Vergleich weitere wertvolle Erkenntnisse liefern würde. Dies hätte allerdings den Rahmen dieser Bachelorarbeit überstiegen.

Zusammenfassend bieten die Ergebnisse eine vielversprechende Ausgangsbasis, auf welcher zukünftige Analysen aufbauen können. Aus einem Vergleich dieser könnte sich dann eine empirische Evidenz herleiten lassen.