

Universität Konstanz

Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft

Diplomarbeit

**Die Determinanten der Verwaltungsausgaben
der deutschen Bundesländer**

vorgelegt von

Lucas Jacobi

Konstanz, Januar 2008

Erstgutachter: Prof. Dr. Adrian Vatter

Zweitgutachter: Prof. Dr. Markus Freitag

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie untersucht im Rahmen eines makro-quantitativen Vergleichs die Erklärungsfaktoren der quantifizierbaren Verwaltungspolitik der 16 deutschen Bundesländer in Form der Personalausgaben und des Sachaufwandes für den Zeitraum 1992–2005. Im Mittelpunkt stehen dabei sozioökonomische, politisch-institutionelle und internationale Determinanten sowie der Einfluss von Machtressourcen organisierter Interessen und Parteidifferenzen.

Die kombinierten Längs- und Querschnittregressionen zeigen, dass die Verwaltungsausgaben umso höher sind, je größer die wirtschaftliche Leistungskraft und je niedriger die Bevölkerungsdichte. Eine wichtige Rolle spielt auch die Zusammensetzung der Länderparlamente: Ein hoher Anteil Rechtsanwälte, Ärzte und Selbständiger dämpft die Verwaltungsausgaben, während ein hoher Anteil Abgeordneter, die vor ihrer Wahl im öffentlichen Dienst tätig waren, zu höheren Ausgaben führt. Die Parteidifferenzhypothese findet Bestätigung: Die Regierungsbeteiligung linker Parteien führt zu signifikant höheren Ausgaben. Politisch-institutionelle Faktoren, v. a. konsensusdemokratische Merkmale sowie die Dominanz der Exekutive gegenüber der Legislative führen systematisch zu niedrigeren Verwaltungsausgaben. Transferzahlungen des Bundes oder der anderen Länder bleiben hingegen ohne Einfluss auf die Verwaltungsausgaben.

Stichworte: Deutsche Bundesländer, Verwaltungspolitik, Verwaltungsausgaben, Vergleichende Staatstätigkeit

Abstract

This study assesses the causes of public administration policy of sixteen German Laender (states). „Public administration policy“ is measured in two ways: state-level expenditures for civil servants and state-level public sector operating expenditures during the period 1992–2005. With the use of pooled cross-sectional and time-series analysis the research focuses on a range of variables, including socioeconomic, institutional, international, the distribution of power resources between major interest groups, and government partisanship.

The major findings indicate that public expenditures tend to be higher the better the economic performance and the lower the population density. Additionally, the occupational pattern of parliamentarians is of substantial importance. While a high percentage of lawyers, physicians and self-employed parliamentarians has a limiting effect on expenditures, a higher percentage of „former civil servant-MPs“ leads to higher public sector expenditures. Also, the nature of political parties and political institutions matters. The findings suggest governments with left-wing party participation show significantly higher expenditure efforts than Christian Democratic or liberal parties. Also, particular institutional characteristics of „consensus democracy“ and a high degree of executive dominance lead systematically to lower expenditures. Finally, transfer payments neither by the state-level nor the federal-level make a difference on spending patterns for the civil service.

Keywords: German States, Public Administration, Public Sector Expenditures, Comparative Public Policy

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland	4
2.1	Verwaltungspolitik in Deutschland	4
2.1.1	Besonderheiten der Verwaltungspolitik	4
2.1.2	Akteure der Verwaltungspolitik	6
2.1.3	Wirkungsmechanismen und Ziele der Verwaltungspolitik	8
2.2	Aufgaben und Organisationsprinzipien der öffentlichen Verwaltung	9
2.2.1	Funktionale und territoriale Differenzierung	11
2.3	Aufbau, Personal und Ausgaben der Landesverwaltungen	13
2.3.1	Aufbau der öffentlichen Verwaltung in den Bundesländern	13
2.3.2	Personal und Ausgaben der öffentlichen Verwaltung	14
2.3.3	Verwaltungsausgaben der deutschen Bundesländer	18
3	Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung	23
3.1	Theorie der sozioökonomischen Determination	25
3.2	Machtressourcen organisierter Interessen	30
3.3	Parteidifferenzlehre	35
3.4	Politisch-institutionalistische Theorie	40
3.5	Internationale Hypothese	46
3.6	Lehre vom Politik-Erbe	52
4	Forschungsdesign, Methode und Datenbasis	57
5	Datenanalyse und empirische Befunde	66
5.1	Univariate Analysen	66
5.2	Bivariate Analysen	68
5.2.1	16 Bundesländer	68
5.2.2	13 Flächenländer	73
5.3	Multivariate Regressionen	76
6	Schlussfolgerungen und Ausblick	87
A	Anhang	91
	Verzeichnis der Datenquellen	98
	Literaturverzeichnis	99

Abkürzungsverzeichnis

AR1	Autoregressives Modell erster Ordnung
ARDL	<i>Autoregressive Distributed Lags Model</i>
BAFöG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
dbb	Deutscher Beamtenbund
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DFITS	<i>Difference in FITs</i>
EWU	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
FDP	Freie Demokratische Partei
GdP	Gewerkschaft der Polizei
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GLS	<i>Generalized Least Squares</i>
LDV	<i>Lagged Dependent Variable</i>
MSCD	<i>Most Similar Case Design</i>
NPM	<i>New Public Management</i>
OLS	<i>Ordinary Least Squares</i>
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
PCSE	<i>Panel Corrected Standard Errors</i>
RSS	<i>Residual Sum of Squares</i>
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TSCS	<i>Time-Series Cross-Section</i>
ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
VIF	<i>Variance Inflation Factors</i>

Bundesländer

BB	Brandenburg
BE	Berlin
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
HB	Bremen
HE	Hessen
HH	Hamburg
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NRW	Nordrhein-Westfalen
RP	Rheinland-Pfalz
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TH	Thüringen

Abbildungsverzeichnis

2.1	Dreistufiger Verwaltungsaufbau der großen Flächenländer	15
2.2	Verwaltungsausgaben der deutschen Bundesländer 2004	20
2.3	Verwaltungsausgaben pro Kopf der deutschen Bundesländer 2004 . . .	21
2.4	Graphische Darstellung der Entwicklung der Personalausgaben der 16 Bundesländer	21
5.1	<i>Boxplots</i> und <i>Q–Q-Plots</i> der Personalausgaben der 16 Bundesländer vor und nach der Transformation	67
5.2	Residual-vs.-Fitted-Plot	79
A.1	<i>Boxplots</i> der Personalausgaben von 1992 bis 2005 aufgegliedert nach Bundesländern	91
A.2	Verteilung der Personalausgaben pro Kopf der 16 Bundesländer aufgegliedert nach Jahren	92
A.3	<i>Boxplots</i> und <i>Q–Q-Plots</i> des laufenden Sachaufwandes der 16 Bundesländer	93
A.4	<i>Boxplots</i> und <i>Q–Q-Plots</i> der Personalausgaben und des Sachaufwandes der 13 Flächenländer	94
A.5	<i>Scatterplot</i> der Personalausgaben und des Sachaufwandes der 13 Flächenländer	95
A.6	<i>Scatterplot</i> der Personalausgaben und der Arbeitslosenquote der 13 Flächenländer	95
A.7	Streudiagramm zwischen <i>leverage</i> und quadrierten Residuen	96
A.8	Streudiagramm der Personalausgaben und der Gewerkschaftsquote der 16 Bundesländer von 1992–2000	96

Tabellenverzeichnis

2.1	Akteure der Verwaltungspolitik	7
2.2	Beschäftigte im unmittelbaren Landesdienst 2005 nach Aufgabenbereichen	17
2.3	Ausgaben der öffentlichen Länderhaushalte 2004 nach Aufgabenbereichen	22
3.1	Merkmale von Mehrheits- und Konsensdemokratien	42
4.1	Variablen, Hypothesen, Operationalisierung und Datenbasis	60
5.1	Bivariate Korrelationen der Pro-Kopf-Verwaltungsausgaben der 16 Bundesländer mit den erklärenden Größen	69
5.2	Bivariate Korrelationen der Pro-Kopf-Verwaltungsausgaben der 13 Flächenländer mit den erklärenden Größen	73
5.3	Gepoolte Zeitreihenmodelle zum Einfluss auf die Personalausgaben der 16 deutschen Bundesländer zwischen 1992–2005 - korrigierte Fassung .	81
5.4	Gepoolte Zeitreihenmodelle zum Einfluss auf den Sachaufwand der 16 deutschen Bundesländer zwischen 1992–2005 - korrigierte Fassung . . .	82
A.1	Zusammenhang der politisch-institutionellen Variablen der 16 Bundesländer	92
A.2	Faktorenanalyse der politisch-institutionellen Variablen der 16 Bundesländer	93
A.3	Test auf Multikollinearität durch Korrelationsmatrix der potentiellen Regressoren	94
A.4	Alternative gepoolte Zeitreihenmodelle über den Einfluss auf die Personalausgaben bzw. den Sachaufwand 1992–2005	97

1 Einleitung

Als föderaler Bundesstaat setzt sich die Bundesrepublik Deutschland aus 16 Bundesländern zusammen. Das Grundgesetz weist Bund und Ländern jeweils bestimmte Aufgaben zu, wobei der Großteil der öffentlichen Verwaltung bei den Ländern angesiedelt ist. Die Aufgaben, die den Gliedstaaten zufallen, unterscheiden sich nicht¹, während die Ausgaben für die öffentliche Verwaltung jedoch von Bundesland zu Bundesland stark variieren. Das wirft die Frage auf, wie dies zu erklären ist und worin diese Unterschiede begründet sind. Eine mögliche Erklärung liegt in der Annahme, dass von den Bundesländern unterschiedliche Verwaltungspolitik betrieben wird. Dieser Frage wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit nachgegangen.

Dabei kann die Studie an die vergleichende Policy-Forschung anknüpfen, die bereits seit den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts die Einflussfaktoren staatlichen Handelns untersucht. In der Literatur finden sich sechs klassische Theorieschulen, die mögliche Erklärungsansätze anbieten: Die Theorie der sozioökonomischen Determination, die Machtressourcentheorie, die Parteidifferenzhypothese, die politisch-institutionalistische Theorie, die Internationale Hypothese sowie die Lehre vom Politik-Erbe. Die Überprüfung der Gültigkeit dieser Theorien für die Verwaltungspolitik der deutschen Bundesländer steht im Mittelpunkt der Untersuchung und lässt sich durch folgende Forschungsfrage formulieren: *Welche sozioökonomischen, gesellschaftlichen, parteipolitischen und politisch-institutionellen Faktoren haben Einfluss auf die Verwaltungspolitik der deutschen Bundesländer?* Bei der systematischen Untersuchung der Personal- und Sachausgaben der einzelnen Länder für die öffentliche Verwaltung ist diese Fragestellung erkenntnisleitend. Dabei soll vor allem analysiert werden, welche Faktoren eher fördernd und welche eher begrenzend auf die Ausgaben wirken und ob diese Faktoren auf alle Bundesländer gleichermaßen Einfluss ausüben.

Ziel der Studie ist es, die Gültigkeit der Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung für das Politikfeld Verwaltung zu überprüfen und damit diejenigen Determi-

¹Dafür spricht auch Art. 72 Abs. 2 GG, wo explizit die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ als Ziel genannt wird.

nanten zu identifizieren, die für die unterschiedliche Höhe der Verwaltungsausgaben der deutschen Bundesländer im Untersuchungszeitraum 1992–2005 verantwortlich sind.²

Die Studie versucht, eine Verknüpfung zwischen den Disziplinen Policy-Forschung und Verwaltungswissenschaft herzustellen, wie sie in der Literatur seit längerem gefordert wird.³ Dabei wird ein anderer Blickwinkel gewählt als in der Literatur, die sich mit dem Thema der öffentlichen Verwaltung beschäftigt. Häufig wird die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung unter Aspekten des Neuen Steuerungsmodells evaluiert. Dabei wird versucht, Erkenntnisse über den Umsetzungsstand und die Auswirkungen von Reformen zu erlangen (vgl. z. B. Bogumil et al. 2007). Erkenntnisinteresse dieser Arbeit ist aber vielmehr der Einfluss verschiedenartiger Faktoren auf das Verwaltungshandeln, welches als zu erklärende Größe behandelt wird.

Der Einfluss von vorwiegend politisch-institutionellen Faktoren, insbesondere unterschiedlichen Ausprägungen der Verhandlungsdemokratie auf den öffentlichen Sektor der Schweizer Kantone wurde bereits von Adrian Vatter und Markus Freitag (2002) untersucht. Neben den Sozial-, Steuer- und Gesamtausgaben der Kantone wurde auch der Effekt auf die Ausgaben der öffentlichen Verwaltung analysiert. Zudem wurde ein Teilaspekt der vorliegenden Arbeit bereits 1980 von Manfred G. Schmidt in der für die Entwicklung der Parteidifferenztheorie wegweisenden Studie „CDU und SPD an der Regierung“ bearbeitet. Darin wurde der Einfluss der Regierungsparteien im Zeitraum 1952–1979 unter anderem auf die Beschäftigungspolitik der deutschen Bundesländer untersucht. In Anlehnung an die beiden genannten Studien wird in dieser Arbeit das Ziel verfolgt, alle sechs Theorieschulen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung einzubeziehen und deren Gültigkeit für die deutschen Bundesländer abzuschätzen.

Die Untersuchung gliedert sich in vier Teile. Das zweite Kapitel gibt eine Einführung in die Thematik der öffentlichen Verwaltung. Nach Erörterung und Einordnung des Politikfeldes Verwaltung wird das System der öffentlichen Verwaltung in Deutschland nach verschiedenen Aspekten gegliedert. Schließlich wird der Verwaltungsaufbau der Bundesländer systematisch vorgestellt, geeignete Indikatoren für die Messung der

²Die vorliegende Diplomarbeit ist angelehnt an das DFG-geförderte Projekt „Demokratiemuster in den deutschen Bundesländern und ihre politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Auswirkungen“ von Prof. Dr. Adrian Vatter und Prof. Dr. Markus Freitag.

³„Modelle und Taxonomien der Policy-Forschung werden nicht oder nur sporadisch und selektiv verwendet, um Prozesse, Strukturen und Ergebnisse der Verwaltungspolitik zu beschreiben, zu vergleichen und zu erklären [...]“ (Jann 2001: 321)

Staatstätigkeit im Bereich der öffentlichen Verwaltung werden identifiziert und die Verteilung dieser Maßzahlen im Untersuchungszeitraum 1992–2005 wird dargestellt.

Kapitel 3 stellt die sechs klassischen Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung vor, sowie deren Vertreter, Hauptaussagen und Argumentationslinien und unterzieht sie einer kritischen Würdigung. Im Anschluss an jeden Theorieansatz werden geeignete Hypothesen formuliert, die eine empirische Überprüfung der Theorien im Feld der Verwaltungspolitik ermöglichen.

Die Operationalisierung der erklärenden Variablen sowie die Diskussion der genutzten Datenquellen gibt Kapitel 4 wieder. Zudem werden in diesem Teil der Arbeit die Fallauswahl, die angewandten statistischen Methoden und das gewählte Forschungsdesign vorgestellt und begründet.

In Kapitel 5 werden die aufgestellten Hypothesen empirisch mit Hilfe von univariaten, bivariaten und multivariaten Analysemethoden überprüft. Im Kern der Analyse stehen dabei vier Regressionsmodelle. Nach Abschätzung der Gültigkeit werden die Ergebnisse sowohl in graphischer als auch in schriftlicher Form zusammengefasst.

Schlussfolgerungen sowie die Einordnung der empirischen Befunde in die bestehende Literatur und ein Ausblick schließen die Studie ab.

2 Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland

2.1 Verwaltungspolitik in Deutschland

Die Policy-Forschung beschäftigt sich, angelehnt an Thomas S. Dye damit, „was politische Akteure tun, warum sie es tun und was sie letztendlich bewirken“ (Schubert/Bandelow 2003: 4). Um Forschung in abgegrenzten, überschaubaren Einheiten betreiben zu können, wird zwischen verschiedenen konkreten Politikfeldern unterschieden: „Politik zerlegt sich somit in getrennte Politik-Arenen, in denen unterschiedliche Akteure auftreten, unterschiedliche Regeln gelten und unterschiedliche politische Stile vorherrschen.“ (Rudzio 2006: 485). Welches politische Handlungsfeld als ein solches bezeichnet werden kann ist nicht unstrittig. Als klassische Politikfelder werden Arbeitsmarktpolitik, Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Finanzpolitik und Bildungspolitik genannt, der Bereich der öffentlichen Verwaltung kommt in Aufzählungen dieser Art jedoch nicht vor (vgl. Rudzio 2006: 470 ff. sowie Hesse/Ellwein 2004: 39).

Dieses Kapitel widmet sich der Frage, welche Besonderheiten das Politikfeld Verwaltung ausmachen, welche Akteure eine Rolle spielen und welche Ziele und Wirkungsmechanismen der Verwaltungspolitik zugrunde liegen.

2.1.1 Besonderheiten der Verwaltungspolitik

Verwaltungspolitik kann aufgefasst werden als jegliche auf die Steuerung der Verwaltung ausgerichtete Politik (vgl. Bogumil/Jann 2005: 251). Carl Böhrer (1986) definiert Verwaltungspolitik als

„die von der legitimierten politischen Führung mittels Entwicklung, Durchsetzung und Kontrolle von Prinzipien administrativen Handelns ausgeübte Steuerung der Inhalte, Verfahren und Stile der Verwaltungstätigkeit sowie der Organisations- und Personalstrukturen der Verwaltung.“

Diese klassische Definition zieht eine klare Trennlinie zwischen Politik und Verwaltung und schreibt der Verwaltung eine passive Rolle als bloßes Objekt von Verwaltungspolitik

zu. Allerdings wird die Verwaltung dieser Rolle nicht gerecht, vielmehr entsteht Verwaltungspolitik im Spannungsverhältnis zwischen Politik und Verwaltung (vgl. Bogumil 2003: 114).

Die klassische Definition umfasst zudem nicht das gesamte Spektrum von Verwaltungspolitik, sondern nur einen Teil – intendierte Verwaltungspolitik. Tatsächlich aber gibt es drei weitere Dimensionen: Verwaltungspolitik lässt sich zum einen in intendierte Gestaltung und eigendynamische Entwicklung unterteilen, zum anderen wird zwischen einer auf Veränderung abzielenden und einer bewahrenden Verwaltungspolitik unterschieden (vgl. Jann 2001: 327 ff.).

Intendierte Gestaltung der Verwaltungspolitik im Sinne der Definition von Carl Böhret betont eine auf Veränderung gerichtete Politik in Form einer Verwaltungsreform oder -modernisierung. Diese Art der Verwaltungspolitik ist die am häufigsten angewendete und wird meist durch Gesetze, aber auch durch finanzielle Steuerung durchgesetzt.

Daneben finden sich noch Formen der Verwaltungspolitik, die eher bewahrend als verändernd wirken. Gerade in der Bundesrepublik Deutschland ist diese Form sehr ausgeprägt, zum Beispiel in Form der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums.⁴ Diese wurden vom Bundesverfassungsgericht näher bestimmt als

„Kernbestand von Strukturprinzipien, die allgemein oder doch ganz überwiegend und während eines längeren, Tradition bildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.“ (BVerfGE 8, 332)

Weitere Beispiele für die Kontinuität und *Verwaltungspflege* des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland sind die Wiedereingliederung der „131er“⁵ und die Bestimmungen des Einheitsvertrags von 1990.⁶ In diesen Bereich fallen außerdem sog. *non-decisions*, d.h. über bestimmte Sachfragen wird bewusst nicht entschieden, indem diese im Zuge des Agenda-Setting nicht wahrgenommen oder bearbeitet werden, was de facto einer Entscheidung für den Status-quo gleichkommt (vgl. Jann/Wegrich 2003: 83 f.).

Im Gegensatz zu diesen Formen der bewussten Gestaltung weist die Verwaltungspolitik wie jedes andere Politikfeld eine gewisse Form der Eigendynamik auf. Jede

⁴Art. 33 Abs. 5 GG: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln.“

⁵Art. 131 GG machte es möglich, dass ehemalige Angehörige des öffentlichen Dienstes des „Dritten Reiches“, die im Entnazifizierungsverfahren nicht als Hauptschuldige oder Belastete eingestuft worden waren, in der Bundesrepublik wieder verbeamtet werden durften.

⁶Siehe Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag - EV) Anlage I Kapitel XIX A III Sachgebiet A - Recht der im öffentlichen Dienst stehenden Personen

intendierte Veränderung wird auch von eigendynamischen Entwicklungen und nicht absehbaren Prozessen begleitet. Diese eigendynamischen Entwicklungen unterteilen sich in zwei gegenläufige Erklärungsansätze: Zum einen werden die erheblichen Veränderungen, denen die öffentliche Verwaltung in den letzten Jahrzehnten ausgesetzt war hervorgehoben, zum anderen die große Kontinuität. Zu den Veränderungen, denen sich die öffentliche Verwaltung ausgesetzt sieht, zählen der umfassende Wandel in Art und Umfang der Aufgaben, die Personalstruktur, der technische Fortschritt in Kommunikation und Arbeitsmitteln und die Professionalisierung und Ausdifferenzierung der Aufgaben (vgl. Ellwein 1986: 15 ff.). Andererseits kann auch die Kontinuität und Stabilität in der Struktur der öffentlichen Verwaltung nicht bestritten werden: Die Strukturmerkmale der „bureaukratisch-monokratische[n] aktenmäßigen Verwaltung“ des Weber’schen Typus sind in einigen Bereichen der öffentlichen Verwaltung nach wie vor eiserne Prinzipien (vgl. Weber [1921] 1947; Bogumil/Jann 2005).

Eine analytische Untersuchung der Verwaltungspolitik darf ihr Augenmerk also nicht nur auf intendierte Wirkungen von Verwaltungsreformen richten, sondern muss auch allmähliche und nicht-intendierte Veränderungen erfassen. Das in dieser Studie gewählte Design und v. a. die Art der Operationalisierung von Staatstätigkeit im Feld der öffentlichen Verwaltung berücksichtigen dies.

2.1.2 Akteure der Verwaltungspolitik

Tabelle 2.1 gibt Auskunft über die relevanten individuellen und kollektiven Akteure im Politikfeld Verwaltung. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die gleichen Akteure wie in anderen Politikfeldern, ihr relativer Einfluss unterscheidet sich jedoch eklatant. Werner Jann (2001) verweist darauf, dass der politische Teil des politisch-administrativen Systems eine stark unterdurchschnittliche Rolle bei der Gestaltung der Inhalte dieses Politikfeldes spielt, während die Verwaltung selbst einen sehr hohen Einfluss ausübt. Daraus ergibt sich die ungewöhnliche Situation der weitgehenden Kongruenz von Objekt und Subjekt der Verwaltungspolitik: „Verwaltungspolitik ist eine Politik, welche die Verwaltung selbst betreibt“ konstatiert Jann (2001: 331). Die Gründe für die Zurückhaltung der politischen Führung sind zum einen in deren Führungsschwäche, zum anderen in der traditionell starken Position der Verwaltung in Deutschland zu sehen. Auch die Konfliktscheu der Politik im Bereich der Verwaltungspolitik wird als Grund angeführt, allerdings liegt dies in der Systematik des politischen Systems: Politische Karrieren sind eher auf kurzfristige, sichtbare Erfolge angelegt und Maßnahmen in der Verwaltungspolitik zeigen nur auf lange Sicht Erfolg, während negative Auswirkungen sofort deutlich

Tabelle 2.1: Akteure der Verwaltungspolitik

Kategorie „Schlagwort“	Individuen	Organisationen
Exekutive „Politik“	Minister, Bürgermeister, Beigeordnete	Kabinett, Magistrat
Legislative „Politik“	MdB/MdL, Gemeinde- und Stadträte	Bundestag/Landtag, Stadtrat/Gemeinderat, Ausschüsse, Fraktionen
Führung	Staatssekretäre, Abteilungsleiter, Dezernenten	Leitungsebene, Organisationsabteilungen, Stabsstellen
Behörden „Bürokratie“	Mitarbeiter	Ministerien, Stadtverwaltungen, Abteilungen/Dezernate
Interessenvertreter intern	Mitglieder, Gewerkschafter	Personalrat, Beamtenbund/ÖTV
Interessenvertreter extern	Mitglieder	BDI, IHK, BUND etc., Bund der Steuerzahler
Parteien	Parteimitglieder	Parteigremien
Berater	Wissenschaftler, Praktiker, Mitarbeiter von Beratungsfirmen	Stiftungen, Think Tanks, Institute, Beratungsfirmen, Beiräte etc.
Öffentlichkeit, Massenmedien	Journalisten	Zeitungen, Fernsehstationen
Bürger	Adressaten, Betroffene, Interessierte	Bürgerinitiativen, Interessenverbände
Wirtschaft	Firmen, Lieferanten, Abnehmer	Interessenverbände, <i>pressure groups</i>

Quelle: Jann 2001

werden. Dazu kommt, dass die Politik stark auf die Verwaltung angewiesen ist – sowohl in der Formulierung als auch in der Durchsetzung ihrer Ziele – und die Mitarbeiter der Verwaltung dadurch ihre Interessen sehr viel besser durchsetzen können als die Subjekte anderer Politikfelder. Der Widerstand der Verwaltung gegen unliebsame Maßnahmen wird der Politik direkt durch offene oder zumindest verdeckte Produktivitätseinbußen deutlich. Werner Jann (2001) kommt zu dem fatalistischen Schluss:

„In diesem Sinne ist es sogar eher erklärungsbedürftig, dass sich Politiker überhaupt auf den unsicheren und konflikthaften Weg der Verwaltungspolitik begeben, als dass dies zu wenig geschieht.“

2.1.3 Wirkungsmechanismen und Ziele der Verwaltungspolitik

Die generellen Ziele der Verwaltungspolitik sind nicht so vielfältig wie es die hohe Anzahl an Akteuren vermuten lässt: Die Literatur nennt Effektivität, Effizienz und Bürgerzufriedenheit, mit anderen Worten: „a government that works better and costs less“ (Gore 1993).

Verwaltungspolitik strebt nicht nach der direkten Lösung eines Problems, sondern zielt zunächst auf eine Veränderung des politisch-administrativen Gefüges. Dadurch grenzt sich die Verwaltungspolitik als eine Form der Institutionenpolitik von den substantiellen Politiken ab. Diese sind direkt auf die Lösung bestimmter Probleme gerichtet und zeichnen sich durch eine eingliedrige Wirkungskette aus, d. h. die Politikprogramme sollen unmittelbar auf das Ziel einwirken, ohne Zwischenziele.

Im Gegensatz dazu versucht Institutionenpolitik durch den Wandel institutioneller Strukturen indirekt über mehrere Schritte gesamtgesellschaftliche Problemlagen zu lösen (vgl. Knoepfel/Bussmann 1997; Wollmann 2000, 2004). Die Wirkung von Verwaltungspolitik entfaltet sich in mehreren Schleifen, mehreren Gliedern einer Ursache-Wirkungskette: Im ersten Schritt wird versucht, eine Veränderung der bestehenden personellen und organisatorischen Strukturen herbeizuführen. Durch diese Reform der Infrastruktur des politisch-administrativen Systems soll das Handeln des administrativen Systems beeinflusst werden. Es wird also versucht, durch Institutionenpolitik die Performanz der Handlungsprozesse der öffentlichen Verwaltung zu verbessern (Effektivität und Effizienz). Letztendlich soll dies dazu führen, dass in der letzten Phase der Wirkungskette weiterreichende Veränderungen bemerkbar werden, die über den Kontext des politisch-administrativen Systems hinausgehen (vgl. Wollmann 2000, 2004).⁷

Konkret ist darunter zu verstehen, dass im Zuge der Verwaltungspolitik zunächst die Voraussetzungen des Verwaltungshandelns verändert werden, also die manifesten Strukturen nach denen die öffentliche Verwaltung organisiert ist, z. B. in den Bereichen Personal und Organisation. Dies soll zu einem Wandel des Verwaltungshandelns führen, was die gewünschten Ergebnisse nach sich zieht: „In paradise citizens will enjoy services that are high-quality yet low-cost, easily accessed, and responsive“ (Pollitt/Bouckaert 2004: 103).

⁷Siehe auch das Phasen-Modell von David Easton (vgl. Jann/Wegrich 2003: 78 ff.)

2.2 Aufgaben und Organisationsprinzipien der öffentlichen Verwaltung

Der Begriff „öffentliche Verwaltung“ hat mehrere Bedeutungen: Zum einen wird darunter die Tätigkeit des Verwaltens, d. h. „einen vorgegebenen politischen Willen zuverlässig, kontrollierbar und wirksam auszuführen“ verstanden (Rudzio 2006: 361). Zum anderen kann darunter die Gesamtheit der Organisationen zusammengefasst werden, welche dieser Tätigkeit nachgehen. Der Staatsrechtler Ernst Forsthoff ist der Ansicht, dass sich die Verwaltung nicht definieren, sondern nur beschreiben lässt (vgl. Hesse/Ellwein 2004: 309). Im Folgenden sollen für eine solche Beschreibung die Aufgaben des Staates, und damit die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung herausgearbeitet werden.

Staatsaufgaben sind nicht statisch gegeben, sondern unterliegen einer ständigen Entwicklung, unter Berücksichtigung der historisch gewachsenen Obliegenheiten und einer großen Menge an möglichen Aufgaben. Max Weber ([1919] 1994: 16) formuliert es treffend:

„Es gibt fast keine Aufgabe, die nicht ein politischer Verband hier und da in die Hand genommen hätte, andererseits auch keine, von der man sagen könnte, daß sie jederzeit, vollends: daß sie immer *ausschließlich* denjenigen Verbänden, die man als politische, heute: als Staaten, bezeichnet, oder welche geschichtlich die Vorfahren des modernen Staates waren, eigen gewesen wäre.“

Im 18. und 19. Jahrhundert, insbesondere aber nach der Reichsgründung 1871, wurden im Zuge der Modernisierung und durch neue sozialpolitische Erfordernisse viele vormals private Aufgaben (z. B. Militär, Schulwesen, Post und Eisenbahnen, Steuern) verstaatlicht, wodurch der Aufgabenbereich des Staates stark anwuchs. Ein Beispiel für die Verschiebung von Staatsaufgaben in jüngster Zeit bildet der Wandel vom aktiven zum aktivierenden Staat, insbesondere die Reformbemühungen durch die Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (sog. „Hartz-Kommission“). An diesen beiden Beispielen wird deutlich, dass es vor allem eine politische Frage ist, in welchem Ausmaß Aufgaben vom Staat übernommen werden (vgl. Benz 2001: 183 ff. und Bogumil/Jann 2005: 48 ff.).

Durch die Expansion der Staatsaufgaben im 18. und 19. Jahrhundert musste der Staat seine Verwaltung besonders effektiv organisieren, um funktionsfähig zu bleiben. Die Bürokratie, als Herrschaft der Verwaltung, stellte sich dafür als gut geeignete Form

heraus. Bürokratische Verwaltung wird durch fünf Merkmale gekennzeichnet (vgl. Mayntz 1985: 110):

1. klar definierte Hierarchieebenen.
2. ein genau festgelegtes Gefüge von vertikalen Kommunikationswegen (Dienstwegen).
3. ein System komplexer Arbeitsteilung, gekennzeichnet durch Spezialisierung und Fachqualifikation.
4. eine Anordnung von Regeln und Richtlinien, die alle Mitglieder der Organisation binden.
5. eine genaue Festlegung der Verfahrensweisen, nach denen Aufgaben zu erledigen sind.

Dazu kommt die heute selbstverständliche Trennung von Amt und Besitz und eine feste, hauptberufliche Anstellung mit Gehalt, Laufbahnregelungen und meist Ansprüchen auf Versorgung im Alter.

Die Vorteile bürokratisch organisierter Verwaltungen wurden oft gelobt,⁸ die Bürokratie wurde allerdings auch deutlicher Kritik ausgesetzt: Unter den häufigsten Kritikpunkten finden sich Unpersönlichkeit und Schwerfälligkeit des bürokratischen Apparates; auch Überregulierung und Fixierung auf starre Regeln stehen oft im Fokus der Kritik. Der Begriff Bürokratie hat inzwischen eine negative Konnotation und wird mit Ineffizienz und unklaren Zuständigkeiten gleichgesetzt. Zudem bereiten die Verselbständigung der Verwaltung ohne demokratische Legitimierung und ihre Macht gegenüber dem politischen Teil des politisch-administrativen Systems Grund zur Sorge (vgl. Bogumil/Jann 2005: 124 ff.).

Allerdings sind nicht alle Aufgabenbereiche und Ebenen der öffentlichen Verwaltung nach dem bürokratischen Idealbild Max Webers organisiert, tatsächlich ist es sogar nur ein geringer Teil. Die meisten Beschäftigten arbeiten als Lehrer, Polizisten, Krankenpfleger oder Ingenieure, haben also ihren Beruf in einer Ausbildung erlernt und führen diesen kreativ in verschiedensten Umgebungen und unter unterschiedlichsten Bedingungen aus. Eine der wenigen Gemeinsamkeiten aller Beschäftigten scheint der öffentliche Arbeitgeber zu sein.

⁸ „Die rein bureaukratische, also: die bureaukratisch-monokratische aktenmäßige Verwaltung ist nach allen Erfahrungen die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herren wie für die Interessenten, Intensität und Extensität der Leistung, formal universeller Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, rein *technisch* zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare, in all diesen Bedeutungen: formal *rationalste*, Form der Herrschaftsausübung.“ (Max Weber [1921] 1947: 128)

Hesse/Ellwein (2004: 312) berücksichtigen diese Heterogenität der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst, indem die öffentliche Verwaltung beschrieben wird als

„Summe aller Einrichtungen und organisierten Wirkungszusammenhänge, die vom Staat, den Gemeinden und den von ihnen geschaffenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften zur Erledigung öffentlicher Aufgaben unterhalten werden und für die ein Rechtsrahmen gilt, der über das für alle Bürger geltende Recht hinausgeht“.

2.2.1 Funktionale und territoriale Differenzierung

Der Aufbau der öffentlichen Verwaltung kann sowohl nach funktionalen als auch nach territorialen Aspekten untergliedert werden. Die Heterogenität der Aufgabenbereiche der öffentlichen Verwaltung zeigt sich anhand der Einteilung in fünf Bereiche: Ordnungsverwaltung, Dienstleistungsverwaltung, wirtschaftende Verwaltung, Organisationsverwaltung und politische Verwaltung. Vollzug und Kontrolle von Gesetzen und Vorschriften im Rahmen der Ordnungsverwaltung repräsentiert dabei nur einen geringen Teil des tatsächlichen Spektrums des öffentlichen Dienstes (vgl. Hesse/Ellwein 2004: 312 ff. sowie Dose 2007). Die Aufgaben- und Wirkungsgebiete der Verwaltung überschneiden sich zum Teil stark, was eine Messung ihrer Kennzahlen zusätzlich erschwert.

Von größerer Bedeutung für diese Arbeit ist jedoch die territoriale Unterteilung. Dabei wird deutlich, wie Kompetenzen, Aufgaben und Ausgaben zwischen den Bundesländern und dem Bundesstaat verteilt sind. Um die Verwaltungspolitik der deutschen Bundesländer vergleichen zu können, ist es notwendig zu wissen, für welche Teile der Verwaltung die legislative und exekutive Verantwortung bei den Ländern liegt.

Legislative Kompetenzen

Die Kompetenzen der Länder bei der Gesetzgebung sind im Grundgesetz nicht explizit genannt, allerdings fallen alle Bereiche, die nicht in den Artikeln 70 bis 74 GG Erwähnung finden sowie die Bereiche, in denen der Bund keinen Gebrauch von der konkurrierenden Gesetzgebung macht, in die Kompetenz der Länder. Durch die Bestimmungen in den Artikeln 73 ff. GG und im Zuge von Verfassungsänderungen hat der Bund inzwischen allerdings den größten Teil der Gesetzgebungskompetenz inne.

Neben der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes (Art. 73 GG) und der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 GG) hatte der Bund bis zum September 2006 zusätzlich die Möglichkeit für einige Bereiche den rechtlichen Rahmen zu setzen.⁹ Durch die Föderation

⁹Die konkreten Gegenstände der Gesetzgebung durch den Bund sind in dieser Arbeit nicht von Belang und werden daher nicht wiedergegeben.

ralismusreform wurde diese Form der Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG jedoch gestrichen, was mit einer Kompetenzerweiterung der Länder in einigen Bereichen einherging: Unterlag bisher das gesamte Hochschulwesen der Rahmengesetzgebung durch den Bund, so sind nun in Artikel 74 Nr. 33 GG nur noch die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse genannt, d. h. der restliche Bereich des Hochschulrechts ist nun ausschließlich Ländersache. Auch die ausdrückliche Ausklammerung der Regelung zu Laufbahnen, Besoldung und Versorgung von Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts in Artikel 74 Nr. 27 GG bedeutet einen Kompetenzgewinn der Länder.

Die Länder haben damit im gesamten Bildungssektor und bei den Landesbeschäftigten im öffentlichen Dienst sowie im Polizeirecht fast ausschließliche legislative Kompetenzen (vgl. Bogumil/Jann 2005: 58 ff.).

Dieses relativ geringe Ausmaß an Gesetzgebungskompetenz gleichen die Länder durch hohe Exekutivkompetenz aus. In den meisten Bereichen liegen Gesetzgebungskompetenz und Verwaltungsausführung nicht bei derselben Gebietskörperschaft. Der Bund kann zwar in vielen Bereichen Gesetze erlassen, hat aber kaum Verwaltungskompetenz, um diese durchzusetzen. Die Länder hingegen haben fast ausschließlich auf den Gebieten Kultur, Bildung, Polizei und Kommunales Gesetzgebungsbefugnisse, führen aber fast die gesamte Exekutive durch. Diese vom Grundgesetz beabsichtigte Kompetenzverschränkung soll vor Machtmissbrauch schützen, den Wettbewerb zwischen den Bundesländern fördern und trotzdem eine annähernde Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Bundesländern begünstigen (vgl. Bogumil/Jann 2005: 58 ff.).

Exekutivkompetenzen

Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland ist vor allem Ländersache.¹⁰ Nur wenige Ausnahmen erlauben eine bundeseigene Verwaltung.¹¹ Der Großteil der öffentlichen Verwaltung ist so organisiert, dass die Länder Gesetze des Bundes als eigene Angelegenheit vollziehen (Art. 84 GG). Darunter fallen unter anderem die Bereiche Umweltschutz, Ausländerwesen, Straßenverkehrsrecht, Baurecht und Sozialhilfe. Bei der Einrichtung von Behörden und der Wahl von Verwaltungsverfahren können die Länder frei entscheiden, dafür sind die Verwaltungskosten auch von den Ländern zu tragen.

¹⁰ Artikel 30 GG: „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“

Artikel 83 GG: „Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.“

¹¹ So z. B. der Diplomatische Dienst, die Bundesfinanzverwaltung, die Bundeswasserstraßenverwaltung, die Schifffahrtsverwaltung und verschiedene polizeiliche Behörden (vergl. Art. 87 GG).

In den Themenfeldern öffentliche Sicherheit, Rechtsschutz, Bildung und Kultur hingen liegt sowohl die Gesetzgebung als auch die Ausführung in Länderhand und wird selbständig und ohne Mitwirkung des Bundes vollzogen. Dieser Landesvollzug von Landesgesetzen bildet aber eine Ausnahme.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Länder in diesen Bereichen (öffentliche Sicherheit, Rechtsschutz, Bildung und Kultur) weitestgehend frei entscheiden können, da sie sowohl über die Legislativ- als auch über die Exekutivkompetenzen verfügen. Der Bund gibt weder die Inhalte noch die Formen der Leistungserbringung vor und lässt den Ländern fast vollständige Souveränität in diesen Bereichen.¹²

Dabei handelt es sich um eine wichtige Voraussetzung für den Vergleich der Staatstätigkeit der Bundesländer. Ohne dieses hohe Maß an Souveränität wäre es nicht möglich, die Politikergebnisse mit Methoden der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung zu untersuchen.

2.3 Aufbau, Personal und Ausgaben der Landesverwaltungen

2.3.1 Aufbau der öffentlichen Verwaltung in den Bundesländern

Die Bundesländer besitzen ein hohes Maß an Eigenstaatlichkeit, weshalb der Aufbau der Landesverwaltung jedem Land selbst überlassen ist. Darunter fallen z. B. Entscheidungen wie Zuschnitt und Anzahl der Ressorts, die Zwei- oder Dreistufigkeit des Verwaltungsaufbaus sowie das Ausmaß an Dekonzentration. Dennoch zeigt sich, dass sich durch eine rund zweihundertjährige Tradition die Landesverwaltungen weitgehend homogen entwickelt haben. Sogar der Beitritt der neuen Bundesländer zur BRD, der die Chance bot, wirkliche Veränderungen und Abweichungen vom bisherigen Verwaltungsaufbau der Länder zu erproben, änderte daran nichts. Der Verwaltungsaufbau der Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ist nahezu identisch mit den bis dahin vorherrschenden Strukturen in den Ländern der BRD. Gründe dafür liegen zum einen in der Unvorhersehbarkeit der

¹²Allerdings kann der Bund bei drohender Gefahr, oder zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ in diese Souveränität eingreifen. (Art. 72 Abs. 2 GG)

Aber: „Das Erfordernis der ‚Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse‘ ist nicht schon dann erfüllt, wenn es nur um das Inkraftsetzen bundeseinheitlicher Regelungen geht. Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“ (BVerfGE 106, 62 (144))

Ereignisse und der mangelnden Vorbereitungsmöglichkeit auf diese historische Chance, zum anderen im Pragmatismus der westlichen Aufbauhelfer (vgl. Frank 1997).

Drei Typen von Bundesländern lassen sich grob unterscheiden: große Flächenländer, kleinere Flächenländer und Stadtstaaten.

In Abbildung 2.1 ist der Aufbau der öffentlichen Verwaltung der großen Flächenländer schematisch dargestellt. Die Verwaltung der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen verfügt über einen dreistufigen Aufbau: Unter den obersten Landesbehörden und den Landesoberbehörden arbeiten als Mittelinstanz die Regierungspräsidien bzw. Bezirksregierungen und darunter die unteren Landesbehörden.

Kleinere Flächenländer sind nur zweistufig organisiert und können nicht auf Landesmittelbehörden zurückgreifen.¹³ Ebenso die Stadtstaaten, bei denen zudem Landes- und Kommunalebene zusammenfallen, was zu einer unterschiedlichen Verwaltungsstruktur führt. Im Laufe der Untersuchung wird der Unterschied in der Struktur von Flächen- und Stadtstaaten und v. a. die sich daraus für die statistische Analyse ergebenden Implikationen noch näher thematisiert.

Neben der unmittelbaren Landesverwaltung, bei der der Staat Aufgaben mit Hilfe eigener Behörden wahrnimmt, existieren verschiedene Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die vom Staat beauftragt und mit Selbstverwaltung ausgestattet werden. Beispiele für solche juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Landesversicherungsanstalten, Ortskrankenkassen, Landesbanken und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (vgl. Bogumil/Jann 2005; Frank 1997; Bundesministerium des Inneren 2007; Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg 2007).

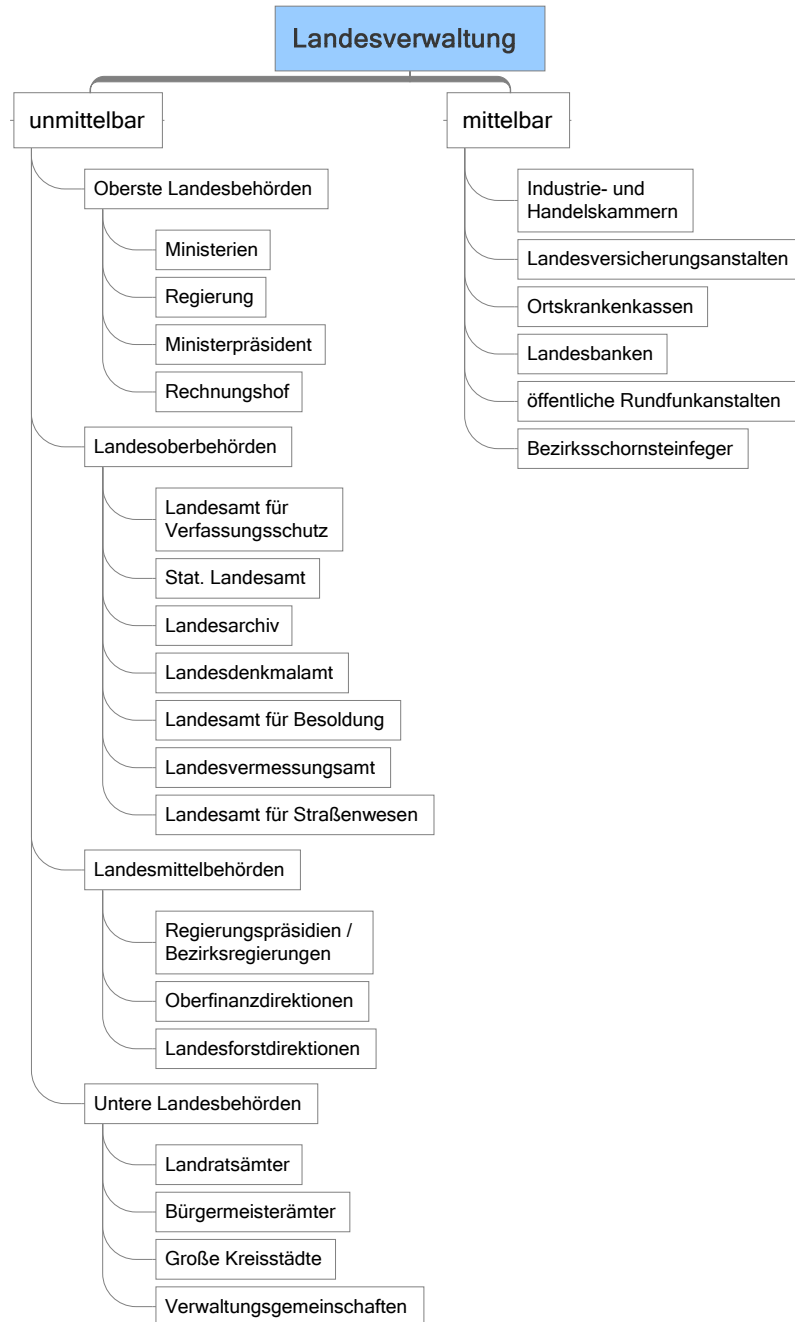
2.3.2 Personal und Ausgaben der öffentlichen Verwaltung

Die Staatstätigkeit im Politikfeld „Verwaltung“ wird quantitativ über die Verwaltungsausgaben der Länder gemessen. Sowohl für die Hypothesengenerierung als auch für die spätere Interpretation der Ergebnisse sind Informationen darüber notwendig, wofür diese Ausgaben aufgewendet werden. Im Folgenden werden diese Aufgabenbereiche anhand der Personalstärke und der Ausgabenverteilung identifiziert.

Da der größte Einzelposten im Haushalt der Länder die Ausgaben für Personal sind, ist es möglich anhand der Verteilung der Beschäftigtenzahlen zu zeigen, welche Aufga-

¹³Es ist strittig, ob Thüringens Landesverwaltungsamt als Mittelinstanz gilt (vgl. Frank 1997: 146).

Abbildung 2.1: Dreistufiger Verwaltungsaufbau der großen Flächenländer



Eigene Darstellung nach Bogumil/Jann (2005) und Frank (1997)

benbereiche in der Länderverwaltung dominieren. Tabelle 2.2 zeigt die Personalstärke der Länder nach Aufgabenbereichen. Dabei sind klare Muster zu erkennen: Von den insgesamt 1 825 000 Beschäftigten der Länder¹⁴ sind 890 200 Personen im Jahr 2005 in den Bereichen Bildungswesen, Wissenschaft und Forschung tätig. Mit 48,8% aller Beschäftigten auf Landesebene ist das der weitaus personalintensivste Aufgabenbereich. Davon sind knapp 700 000 Personen als Lehrerinnen und Lehrer an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen tätig. Die Aufsicht über die Schulen sowie die Ausbildung und Anstellung der Lehrkräfte ist Aufgabe der Kultusministerien der Länder, die zudem auch Lehrpläne und allgemeine Richtlinien für die Unterrichtsgestaltung herausgeben. Die Unterrichtsverwaltung in den Ober- bzw. Schulämtern und Prüfungsämtern zählt ebenfalls zum Bereich des Bildungswesens. Äußere Schulangelegenheiten wie Bau und Unterhalt von Gebäuden, die Ausstattung mit Mobiliar und Lehrmitteln hingegen gehören ebenso wie die Verwaltungskräfte der Schulen zum Aufgabenbereich der Kommunen und sind hier nicht mit erfasst.

Die Hochschulen sind im Tertiärbereich des Bildungssystems tätig und vermitteln berufsqualifizierende akademische Abschlüsse und verbinden dadurch Forschung und Lehre. Den ungefähr zwei Millionen Studierenden der Universitäten, Fachhochschulen und Berufsakademien stehen 157 400 Beschäftigte im unmittelbaren Landesdienst gegenüber. Dazu gehört sowohl wissenschaftlich/künstlerisch tätiges Personal als auch verwaltungstechnisches Personal. Weitere 52 000 Personen arbeiten an den Hochschulkliniken.

Im Bereich öffentliche Sicherheit und Ordnung beschäftigen die Länder 272 000 Arbeitnehmer (14,9%), davon 258 700 im Polizeidienst. Außerdem fallen unter diesen Bereich Einrichtungen des Brand- und Katastrophenschutzes und in den Stadtstaaten auch Ordnungs- und Einwohnermeldeämter sowie die Feuerwehr.

Gerichte, Staatsanwaltschaften und Justizvollzugsanstalten sind unter dem Begriff Rechtsschutz zusammengefasst. Die 167 900 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (9,2%) sind in Landesverfassungs-, Finanz-, Arbeits- und Sozial-, Verwaltungs- oder ordentlichen Gerichten und Staatsanwaltschaften beschäftigt. Ihnen obliegt die Rechtsprechung in den Ländern.

Die Finanzverwaltung zeichnet für 7,2% (131 000) der Beschäftigten der Länder verantwortlich. Zu den Aufgaben der Finanzämter, Liegenschaftsämter und Vermögensverwaltungen gehört neben dem Einzug von Steuern und Abgaben auch die Verwaltung

¹⁴Die Beschäftigtenzahlen in diesem Teil werden als Vollzeitäquivalent angegeben, d. h. umgerechnet auf Vollzeitkräfte. Die Angabe von absoluten Personalzahlen wäre irreführend, da nicht in allen Aufgabenbereichen gleich viel in Teilzeit gearbeitet wird.

Tabelle 2.2: Beschäftigte im unmittelbaren Landesdienst 2005 nach Aufgabenbereichen

Aufgabenbereich	Beschäftigte	Anteil der Beschäftigten der Länder in %
Politische Führung und zentrale Verwaltung,		
Auswärtige Angelegenheiten	100 834	5,5
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	272 100	14,9
dar. Polizei	258 700	14,2
Rechtsschutz	167 945	9,2
Finanzverwaltung	130 953	7,2
Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung,		
kulturelle Angelegenheiten	890 220	48,8
dar. allgemeinbildende und berufliche Schulen	698 372	38,3
dar. Hochschulen	157 394	8,6
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben,		
Wiedergutmachung	37 534	2,1
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	20 934	1,1
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung		
und kommunale Gemeinschaftsdienste	16 440	0,9
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	19 393	1,1
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe,		
Dienstleistungen	4 642	0,3
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	23 561	1,3
Wirtschaftsunternehmen	8 885	0,5
Sonstige	131 757	7,2
Insgesamt	1 825 200	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt 2005 - Fachserie 14 Reihe 6

von staatlichem Vermögen und Unternehmensbeteiligungen der öffentlichen Hand an der Wirtschaft.

Diese Zahlen zeigen, dass allein in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, öffentliche Sicherheit sowie Ordnung, Rechtsschutz und Finanzverwaltung 80,1% der Beschäftigten der Länder tätig sind. Die Landesverwaltungen werden also stark von Aufgaben aus dem Dienstleistungsbereich dominiert, wohingegen die Verwaltungsbereiche im engeren Sinn, wie z. B. die Innere Verwaltung (5,5%) nur einen Bruchteil der Beschäftigten binden.

In Tabelle 2.3 sind die Ausgaben der öffentlichen Haushalte nach Aufgabenbereichen dargestellt sowie der Anteil der Länder an den jeweiligen Ausgabenposten. Hier

bestätigt sich das Bild, welches sich bereits durch die Personalstärke abzeichnet. Die Aufgabenbereiche Rechtsschutz (97,2%), Hochschulen (90,8%) und Schulwesen (80%) sowie öffentliche Sicherheit und Ordnung (59%) sind hauptsächlich bei den Ländern angesiedelt, d. h. die Ausgabenbelastung dafür tragen zum überwiegenden Teil die Länder. Im Bereich der allgemeinen Finanzwirtschaft, der u. a. die Versorgungsansprüche, Beihilfen und Unterstützungen für Beamte und Angestellte im Landesdienst beinhaltet, tragen die Länder 50,4% der Ausgaben. Die Haushaltssystematik des Statistischen Bundesamtes rechnet die Pensionslast der öffentlichen Haushalte nicht den einzelnen Aufgabengebieten zu, sondern fasst diese zentral zusammen. Dadurch wird die Zuordnung der Ausgaben nach Aufgabengebiet erschwert, was aber nicht vermeidbar ist.

In Tabelle 2.3 lässt sich außerdem der Anteil der Ausgaben für bestimmte Aufgabengebiete am Gesamthaushalt der Länder ablesen. Die o. g. Bereiche bilden mit insgesamt 68,8% den weitaus größten Teil der Länderhaushalte.

2.3.3 Verwaltungsausgaben der deutschen Bundesländer

Die Verwaltungsausgaben der deutschen Bundesländer werden in dieser Studie durch zwei Dimensionen dargestellt: Personalausgaben und laufender Sachaufwand.

Das Personal des öffentlichen Dienstes umfasst alle Personen, die in einem Dienstverhältnis zu einer Gebietskörperschaft, Stiftung oder Anstalt des öffentlichen Rechts stehen. Im Jahr 2005 waren im unmittelbaren öffentlichen Dienst 3 460 330 Personen beschäftigt¹⁵, davon 456 521 beim Bund, 1 825 200 bei den Ländern, 1 077 990 bei den Gemeinden und 100 619 bei Zweckverbänden und dem Bundeseisenbahnvermögen. Zu den Personalausgaben zählen keineswegs nur die Bezüge für Beamte, Richter, Angestellte, Arbeiter und Soldaten, sondern auch Nebenleistungen und Beihilfen für diese Personengruppen, ebenso wie Aufwendungen für Parlamentsangehörige, Regierungsmitglieder und ehrenamtlich Tätige. Außerdem gehören personalbezogene Sachleistungen, wie Trennungsgeld, Reise- und Umzugskostenvergütungen zu den Personalausgaben (vgl. Erläuterungen zur Haushaltssystematik des Statistischen Bundesamtes).

Neben den Personalausgaben ist der *laufende Sachaufwand* Bestandteil der Verwaltungsausgaben. Er umfasst Ausgaben, die der Verwaltung entstehen, aber weder personeller Natur noch Investitionen im engeren Sinne sind. Darunter fallen Ausgaben für Dienstgebäude, Fahrzeuge und Maschinen, die nur gemietet, gepachtet oder geleast werden und

¹⁵Auch hier werden Beschäftigungszahlen als Vollzeitäquivalent angegeben. Insgesamt waren 3 947 054 Personen beschäftigt, davon 2 781 559 in Vollzeit und 1 165 495 in Teilzeit.

damit nicht in das Eigentum des Landes übergehen. Inbegriffen sind auch die Bewirtschaftung von Grundstücken und Gebäuden, deren Unterhaltung sowie der Bau und die Instandhaltung von Verkehrswegen. Ferner gehören dazu nicht aufteilbare sächliche Verwaltungskosten wie Öffentlichkeitsarbeit, Reinigungskosten, Versicherungen und Schülerbeförderungskosten; jegliche Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenstände, auch militärischer Art, Verbrauchsmittel, Dienstkleidung, Lebensmittel sowie Ausgaben für Dienstreisen und Aus- und Fortbildung (vgl. Erläuterungen zur Haushaltssystematik des Statistischen Bundesamtes).

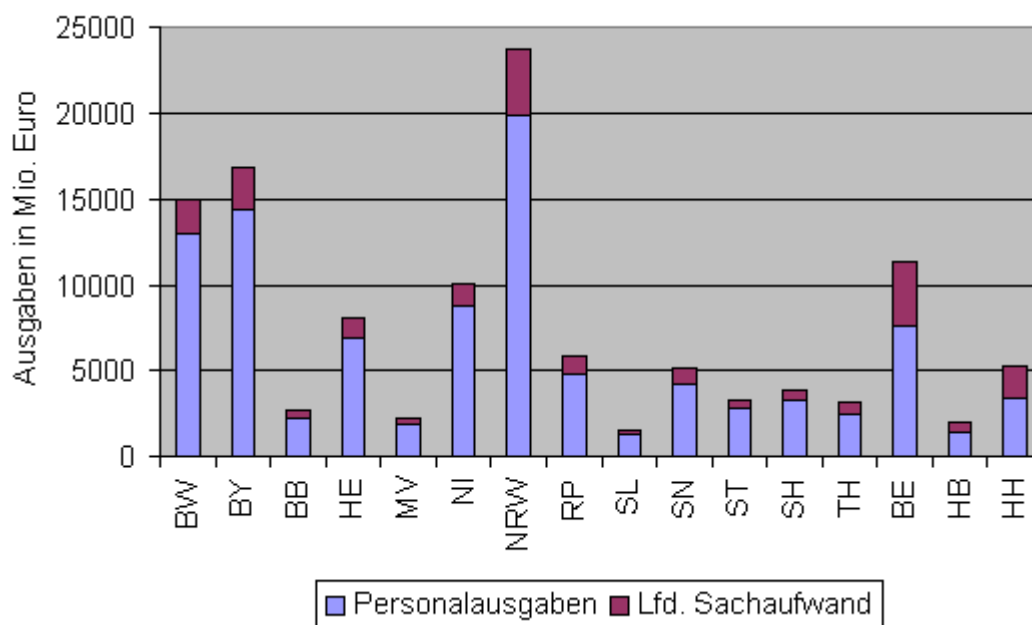
Die aus diesen beiden Dimensionen gebildeten Verwaltungsausgaben der deutschen Bundesländer für das Jahr 2004 sind in Abbildung 2.2 dargestellt. Ihre Verteilung sowie Besonderheiten werden hier kurz vorgestellt: Die Personalausgaben liegen zwischen 1 256 Mio. Euro (Saarland) und 19 899 Mio. Euro (Nordrhein-Westfalen). Größere Flächenländer wie Baden-Württemberg (12 064 Mio. Euro) und Bayern (14 452 Mio. Euro) haben recht hohe Personalausgaben, während die ostdeutschen Flächenländer eher niedrige Ausgaben aufweisen (Mecklenburg-Vorpommern 1 855 Mio. Euro bis Sachsen 4 189 Mio. Euro). Die übrigen liegen dazwischen, ebenso die Stadtstaaten. Diese bieten jedoch ein differenzierteres Bild: Bremen hat vergleichsweise niedrige Ausgaben, während Hamburg auf dem Niveau der ostdeutschen Länder liegt und Berlin auf dem Level eines mittleren Flächenstaates (7 597 Mio. Euro). Die Ausgaben für den laufenden Sachaufwand ergeben ein ähnliches Bild. Ihr Anteil an den Verwaltungsausgaben schwankt in den Flächenländern zwischen 12,6% (BW) und 22,2% (TH), während ihr Anteil in den Stadtstaaten deutlich höher bei durchschnittlich 33,4% liegt.

Um die Verwaltungsausgaben der deutschen Bundesländer vergleichen zu können, ist es notwendig eine gemeinsame Bezugsgröße zu verwenden. Die Bevölkerungszahl bietet sich aus verschiedenen Gründen an¹⁶, so dass Personalausgaben pro Kopf und laufender Sachaufwand pro Kopf die Grundlage für den Vergleich der Bundesländer auf dem Gebiet der Verwaltungspolitik bilden.

Diese Werte sind für das Jahr 2004 in Abbildung 2.3 dargestellt. Daraus ergibt sich ein homogeneres Bild als in Abbildung 2.2: Die Verwaltungsausgaben pro Kopf liegen zwischen 1 062 Euro (BB) und 1 484 Euro (SL). Die Stadtstaaten weisen mehr als doppelt so hohe Verwaltungsausgaben pro Kopf auf (HB: 2 964 Euro, HH: 3 022 Euro, BE: 3 379 Euro).

¹⁶Siehe dazu ausführlicher Kapitel 4 zur Operationalisierung.

Abbildung 2.2: Verwaltungsausgaben der deutschen Bundesländer 2004



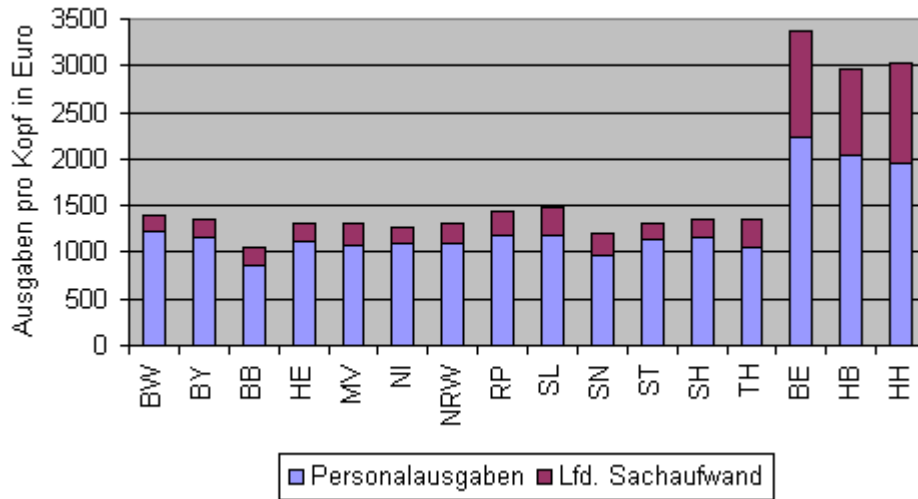
Eigene Berechnungen nach: Statistisches Bundesamt 2004 – Fachserie 14 Reihe 3.1

Allerdings unterscheiden sich die Verwaltungsausgaben nicht nur zwischen den Bundesländern, sondern auch über die Zeit. Abbildung 2.4 zeigt die Entwicklung der Personalausgaben pro Kopf in den Jahren 1992 bis 2005.¹⁷

Ziel der vorliegenden Studie ist es, diese Varianz zu erklären. Dazu dienen die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung als Erklärungsansätze. Im nächsten Kapitel werden sie zunächst vorgestellt, und geeignete Hypothesen werden entwickelt, die den Einfluss möglicher Erklärungsfaktoren auf die Verwaltungsausgaben der deutschen Bundesländer postulieren.

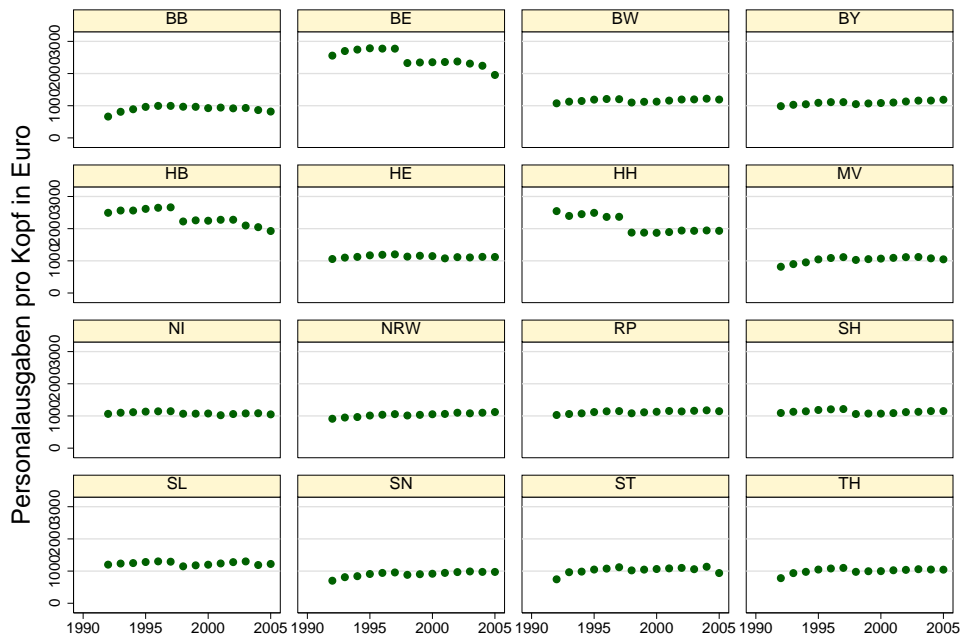
¹⁷Weitere Schaubilder befinden sich im Anhang. Die Abbildungen A.1 (Seite 91) und A.2 (Seite 92) stellen zwei Boxplots dar, auf denen deutlich die Varianz im Querschnitt als auch im Längsschnitt zu erkennen ist.

Abbildung 2.3: Verwaltungsausgaben pro Kopf der deutschen Bundesländer 2004



Eigene Berechnungen nach: Statistisches Bundesamt 2004, Fachserie 14 Reihe 3.1

Abbildung 2.4: Graphische Darstellung der Entwicklung der Personalausgaben der 16 Bundesländer



Graphs by land

Tabelle 2.3: Ausgaben der öffentlichen Länderhaushalte 2004 nach Aufgabenbereichen

Aufgabenbereich	Öffentliche Ausgaben insgesamt in Mio. Euro	Ausgaben der Länder in Mio. Euro	Anteil der Länder an öffentlichen Ausgaben in %	Anteil am Gesamthaushalt der Länder in %
Rechtsschutz	11 082	10 771	97,2	5,0
Hochschulen	19 840	18 012	90,8	8,4
Allgemeinbildende u. berufliche Schulen	50 971	40 756	80,0	18,9
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	21 310	12 573	59,0	5,8
Sonstiges Bildungswesen	2 335	1 367	58,5	0,6
Finanzverwaltung	10 672	5 874	55,0	2,7
Allgemeine Finanzwirtschaft	117 222	59 032	50,4	27,4
Kultur, Kirchliche Angelegenheiten	8 207	3 528	43,0	1,6
Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	15 776	6 496	41,2	3,0
Förderung von Schülern, Studenten u. dgl.	4 302	1 575	36,6	0,7
Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	14 727	5 229	35,5	2,4
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	11 112	3 806	34,3	1,8
Politische Führung und zentrale Verwaltung	24 626	7 587	30,8	3,5
Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen	9 305	2 437	26,2	1,1
Verkehr und Nachrichtenwesen	21 977	5 406	24,6	2,5
Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste	22 626	4 525	20,0	2,1
Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	10 347	1 800	17,4	0,8
Wirtschaftsunternehmen insgesamt	11 474	1 911	16,7	0,9
Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgaufgaben, Wiedergutmachung	562 944	22 914	4,1	10,6
Auswärtige Angelegenheiten	18 528	70	0,4	0,0
Verteidigung	23 740	–	–	–
Insgesamt	993 125	215 668	21,7	100,0

Quelle: Statistisches Bundesamt 2004 – Fachserie 14 Reihe 3.1

3 Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung und daraus abgeleitete Hypothesen

Für die systematische Untersuchung der Verwaltungspolitik der deutschen Bundesländer bieten sich verschiedene Fragestellungen an: So kann z. B. versucht werden im Rahmen einer Evaluation die Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung abzuschätzen. Auch kann die Zufriedenheit der Bürger im Umgang mit der öffentlichen Verwaltung im Mittelpunkt des Interesses stehen. Studien dieser Art untersuchen die unterschiedliche Verwaltungspolitik, deren institutionelle Formen sowie schließlich die gesellschaftlichen Auswirkungen. Vom allem im Rahmen der Einführung von New Public Management-Konzepten (NPM) wurde die Evaluation zu einem wichtigen Instrument, um verschiedenartigen Fragestellungen nachzugehen, darunter institutioneller Veränderung, Performanz, Effizienz, Leistungsverbesserung oder gesamtgesellschaftlicher Outcomes (vgl. Wollmann 2004: 207).

Die vorliegende Arbeit ist jedoch von einer grundlegend anderen Forschungsfrage geleitet. Sie untersucht nicht den Einfluss der Verwaltungspolitik auf die Gesellschaft, sondern umgekehrt den Einfluss politischer, sozioökonomischer und auch gesellschaftlicher Faktoren auf die Verwaltungspolitik. Dafür werden die Verwaltungsausgaben – als materielle bzw. quantifizierbare Indikatoren des Regierungshandelns im Feld der Verwaltungspolitik – systematisch daraufhin untersucht, von welchen Bestimmungsgründen sie beeinflusst werden. Die policy-analytische Literatur geht z. B. davon aus, dass das politische Regime eines Landes, die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung oder die Macht bestimmter Institutionen und Interessengruppen systematischen Einfluss auf Politikergebnisse ausüben (vgl. u. a. Schmidt et al. 2007: 15 f.).

Über verschiedene statistische Verfahren ist es möglich, den Einfluss solcher Faktoren auf die Regierungspolitik zu schätzen. Die Thematik dieser Arbeit ist damit klar eingegrenzt und umfasst keine Fragen zu den möglichen Konsequenzen einer eher ausgabenfreundlichen oder restriktiven Verwaltungsausgabenpolitik.

Zur Analyse und Erklärung von Politikergebnissen auf der Makroebene haben sich in Anlehnung an Manfred G. Schmidt et al. (2007) sechs Theriefamilien herauskristalliert: Die Theorie der sozioökonomischen Determination (Kapitel 3.1), die Lehre von den Machtressourcen organisierter Interessen (3.2), die Parteidifferenzlehre (3.3), die politisch-institutionalistische Theorie (3.4), die Internationale Hypothese (3.5) und die Lehre vom Politik-Erbe (3.6). Obwohl diese Theorieschulen vornehmlich im Rahmen wohlfahrtsstaatlicher Studien entwickelt wurden (so u. a. Wilensky 1975; Zöllner 1963; Esping-Andersen 1990; Obinger/Wagschal 2000; Cameron 1978; Scharpf 1999), können sie auch in anderen Politikfeldern erkenntnisfördernd eingesetzt werden, was nicht zuletzt aus der guten Kombinierbarkeit und Erweiterbarkeit der Ansätze resultiert. So untersuchen z. B. Wagschal (1996) und Freitag/Vatter (2004) die Ursachen von Staatsverschuldung, Freitag/Bühlmann (2003) und Busemeyer (2006) widmen sich der Erklärung von Unterschieden in der Bildungsfinanzierung und Vatter/Rüefli (2003) überprüfen die Gültigkeit verschiedener Theorien im Feld der Gesundheitspolitik.

In der Forschungspraxis werden die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung – vordergründig in Konkurrenz um die beste Erklärungskraft stehend – mit „weitestmögliche[r] Verknüpfung“ eingesetzt (Schmidt 1993: 382). Auch die vorliegende Studie ist darum bemüht, wichtige Schlüsselvariablen aus allen Theriefamilien zu integrieren. In diesem Sinne handelt es sich um einen Y-zentrierten Ansatz, der nicht die Geltung einer Theorie im Politikfeld Verwaltung beweisen will, sondern alle theoretisch denkbaren Einflussfaktoren miteinbezieht (vgl. Ganghof 2005).

Die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeit wurden zunächst im Rahmen von international vergleichenden Studien entwickelt. Doch bereits seit einiger Zeit ist ein Anstieg der subnational vergleichenden Untersuchungen zu verzeichnen.¹⁸ Diese Studien zeigen deutlich, dass auch in einem Gliedstaatenvergleich durch systematische, theoriegeleitete Überprüfung der sechs Theoriestränge ein hoher Erkenntnisgewinn über die Bestimmungsgründe von Politikergebnissen zu erreichen ist.

Im Folgenden werden die sechs Theorien kurz vorgestellt, ihre Hauptvertreter sowie deren Hauptaussagen und die zugrundeliegenden Mechanismen zusammengefasst und einer kritischen Würdigung unterzogen. Zusätzlich werden Weiterentwicklungen und Varianten erläutert und aktuelle Studien miteinbezogen. Zudem werden direkt anknüpfend an jede Theorieschule Hypothesen für das Feld der Verwaltungspolitik entwickelt, die *ceteris paribus* erwartete Zusammenhänge abbilden. Diese Hypothesen werden in Kapitel 5 einer empirischen Prüfung unterzogen.

¹⁸Siehe v. a. die vergleichenden Studien von Manfred G. Schmidt zu den deutschen Bundesländern und Adrian Vatter und Markus Freitag zu den Schweizer Kantonen.

3.1 Theorie der sozioökonomischen Determination

Die Vertreter dieses Erklärungsansatzes begreifen Staatstätigkeit vor allem als Reaktion auf Modernisierungsprozesse. Strukturelle und gesellschaftliche Entwicklungen machen Veränderungen im Ausmaß der Staatsaktivität notwendig. Einerseits ergibt sich ein erhöhter Bedarf an Problemlösungen durch den Staat, andererseits stehen dem Staat auch mehr oder andere Mittel zur Verfügung. Der Politik wird in dieser Theoriefamilie eine bloß reagierende Rolle zugeschrieben, indem sie durch äußere Entwicklungen, wie z. B. die Überlastung vormals erfolgreich arbeitender Institutionen (familiärer, kirchlicher und dörflicher Einrichtungen) in die Zwangslage versetzt wird, Aufgaben zu übernehmen. Zu den wichtigsten klassischen Vertretern zählen Karl Marx, Adolph Wagner, Harold L. Wilensky und Detlev Zöllner (vgl. Schmidt et al. 2007: 29 f.; Schmidt 2000).

Karl Marx (1969) beschreibt in seiner Politischen Ökonomie die Spannungen zwischen Kapital und Arbeit. Die Industrialisierung und der damit einhergehende aufstrebende Kapitalismus führen auf der einen Seite zu einer Anhäufung von Reichtum und auf der Seite der Arbeiter zur physischen, psychischen und moralischen Verelendung (Marx 1969: 675). Marx spricht sich deshalb dafür aus, den Markt durch die Politik regulieren zu lassen, um dem selbstzerstörerischen Wesen des Kapitalismus Einhalt zu gebieten.

Auch in anderen, nicht-marxistischen Theorien werden von wirtschaftlicher Entwicklung verursachte Funktionsprobleme vom Staat übernommen: Als Vorreiter für diese Denkrichtung der sozioökonomischen Theorien gilt Detlev Zöllner (1963). Er wies bereits 1963 in einer international vergleichenden Studie den starken Einfluss der wirtschaftlichen Entwicklung auf die Höhe der öffentlichen Sozialleistungen nach. Modernisierung und Industrialisierung werden in seiner Arbeit über den Anteil der Arbeitnehmer in nichtlandwirtschaftlichen Sektoren an der Bevölkerung gemessen. Seine empirischen Ergebnisse zeigen, dass außerdem die Faktoren Kriegsfolgelasten, Seniorenquote sowie Arbeitslosenquote Einfluss auf die Höhe der öffentlichen Sozialleistungen haben.

Adolph Wagner formulierte bereits 1892 das Gesetz der wachsenden Staatsausgaben. Darin geht er davon aus, dass mit fortschreitender Industrialisierung und Urbanisierung, und v. a. der Fortentwicklung der Produktionstechniken ganz neue Bedürfnisse entstehen, „für welche der Staat allein oder vorzugsweise die Fürsorge trägt“ (Wagner 1892: 904). Das Wachstum der Staatsaufgaben (und damit der Staatsausgaben) gehe einher mit dem Wandel vom „Rechtsstaat zum Cultur- und Wohlfahrtsstaat“ (Wagner 1892: 888).

Auch Harold L. Wilensky (1975) geht der Frage nach, wie sich unterschiedlich hohe Ausgaben für Sozialleistungen erklären lassen und kommt zu dem Ergebnis, dass

die Sozialleistungsquote hauptsächlich durch demografische Auswirkungen des wirtschaftlichen Entwicklungsstandes determiniert wird. Die Erklärung dafür ist, dass Modernisierung und wirtschaftliche Entwicklung die Geburtenrate absinken lassen, gleichzeitig jedoch die medizinische Versorgung ein höheres Lebensalter ermöglicht, was insgesamt zu einer Erhöhung der Seniorenquote führt und damit die Nachfrage nach wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen erhöht. Zusätzlich wird das Alter der sozialen Sicherungssysteme als aussagekräftige Determinante für die Sozialleistungsquote ausgemacht. Dahinter vermutet Wilensky (1975: 47 f.) den Mechanismus, dass nach der Einführung von staatlichen Programmen auch andere Personengruppen von diesen profitieren möchten und darum deren Ausweitung anstreben.

Es existieren mehrere Erklärungsansätze, warum und mit welchen Mechanismen der Staat auf durch Modernisierungsprozesse entstandene gesellschaftliche Problemlagen reagiert. Die Geschichte zeigt, dass dabei meist nicht das Mitgefühl mit der misslichen Lage der Arbeiterschaft die ausschlaggebende Rolle spielte, sondern eher gesamtgesellschaftliche Schutzvorkehrungen wie Seuchenbekämpfung (Arbeiterschutz in England 1802) oder die Aufrechterhaltung der Wehrtauglichkeit (Preußische Jugendschutzverordnung 1839). Hinzu kam, dass die Gemeinden mit der weiteren Versorgung der Flut von Armen und Kranken überfordert waren. Und schließlich sollte auch der aufkeimenden politischen Macht der Arbeiter Wind aus den Segeln genommen werden (vgl. Zöllner 1963: 30 ff.).

Der sozioökonomische Ansatz blendet derartige Mechanismen allerdings komplett aus, sondern geht von einem banalen Reiz-Reaktions-Mechanismus aus. Hier liegt auch einer der Hauptkritikpunkte an diesem Theoriestrang: Das vollständige Ignorieren der Informationsverarbeitung durch das politisch-administrative System, das in diesem Ansatz im Sinne von David Easton (1965: 32) als „*Black Box*“ verstanden wird. Easton betrachtet die Outputs des politisch-administrativen Systems als das Produkt von komplizierten und schwer abbildbaren Prozessen im Inneren der *Black Box*. Die Vertreter des sozioökonomischen Ansatzes hingegen gehen noch einen Schritt weiter und beschränken das politische System mehr oder weniger auf ein einfaches „Durchreichen“ von Zwängen aus Wirtschaft und Gesellschaft. Das Ergebnis – größere Staatstätigkeit – steht von vornherein fest und jegliche Handlungsmöglichkeiten des Staates werden verneint. Detlev Zöllner (1963: 115) formuliert es so:

„Die Sozialleistungsquote entwickelt sich weitgehend unabhängig von politischen Wertvorstellungen. Bei fortschreitender wirtschaftlicher Entwicklung besteht keine

politische Alternative hinsichtlich der Frage, ob öffentliche Sozialleistungen gewährt werden sollen oder nicht.“

Nicht nur dem politischen System wird der Einfluss auf die Staatstätigkeit abgesprochen, auch andere Akteure, Institutionen und Mechanismen, wie sie im Laufe dieses Kapitels vorgestellt werden, werden vernachlässigt. Ein Kritikpunkt, der jedoch jeden der hier vorgestellten Theorieansätze trifft, denn jeder Ansatz konzentriert sich auf „seine“ Erklärungsansätze und blendet dabei wesentlich andere mögliche Erklärungsfaktoren aus, um Theorien möglichst sparsam zu halten.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die häufige Endogenität von sozioökonomischen Variablen. So sind diese meist selbst das Ergebnis von aktuellen oder zurückliegenden politischen Prozessen. Zudem muss ein gesellschaftlich oder wirtschaftlich bedingter erhöhter Bedarf an Staatstätigkeit durch das politische System erst in Programme umgesetzt werden, wobei nicht alle Interessen den gleichen Organisationsgrad und damit die gleiche Möglichkeit haben, ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen. Mit dieser Problematik beschäftigt sich der Machtressourcenansatz in Kapitel 3.2 eingehender.

In den Analysen von Zöllner (1963) und Wilensky (1975) wurden jeweils stark unterschiedlich entwickelte Länder miteinander verglichen. Für Vergleiche dieser Art bieten sozioökonomische Faktoren eine gute Erklärung. Werden jedoch Länder auf einem ähnlichen Entwicklungsstand, z. B. OECD-Staaten, oder auch subnationale Einheiten miteinander verglichen, lassen sich die Unterschiede schwer mit sozioökonomischen Faktoren erklären. Für Fälle, die nach einem *most similar systems design* (Przeworski/Teune 1970) ausgewählt werden, ist die Erklärungskraft gering und andere Theorieansätze treten stärker in den Vordergrund (vgl. Schmidt et al. 2007: 35 ff. und Siegel 2002: 40).

Neben der Anwendung für stark unterschiedliche Fälle ist auch der Einsatz über lange Zeitintervalle mit großer Erklärungskraft verbunden, wenn sich große Entwicklungsveränderungen in dieser Zeitspanne ergeben haben. Zudem liegen die Stärken dieses Ansatzes im Herausarbeiten von Handlungsanreizen und Handlungszwängen, die sich aus gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen für die Politik ergeben. Vor allem im Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Forschung konnten die sozioökonomischen Theorien erfolgreich eingesetzt werden, aber auch in anderen Politikfeldern, wie z. B. Bildung, Gesundheit und Umwelt.

Wagner (1892: 888) beschreibt die Veränderung des Staatszweckes vom reinen Macht- und Rechtsstaat zum „Cultur- und Wohlfahrtsstaat, in dem Sinne, dass gerade seine Leistungen auf dem Gebiete des Cultur- und Wohlfahrtszwecks sich beständig mehr ausdehnen und einen reicheren und mannigfaltigeren Inhalt gewinnen.“ Damit einher geht

aber auch eine Ausdehnung der Verwaltung, denn: „Die Staatsleistungen zur Durchführung des Cultur- und Wohlfahrtsstaates bilden im entwickelten Staate das grosse Gebiet der inneren Verwaltung“ (Wagner 1892: 889). Dazu zählt Wagner nicht nur die Innere Verwaltung im engeren Sinne sondern auch z. B. die Verwaltung des Unterrichts- und Bildungswesens, er legt also einen ähnlich erweiterten Verwaltungsbegriff zugrunde, wie es in dieser Studie geschieht.

Für das Feld der Verwaltungspolitik ist davon auszugehen, dass sich ein erheblicher Teil der Varianz durch sozioökonomische Variablen, welche wirtschaftliche, gesellschaftliche und demografische Entwicklungen widerspiegeln, erklären lässt. Zu diesem Zwecke werden nachfolgend an die sozioökonomische Determination angelehnte Hypothesen abgeleitet, und die vermuteten Zusammenhänge erläutert.

Hypothese 1 *Je höher der Anteil Schüler an der Bevölkerung, desto höher die Verwaltungsausgaben.*

Diese Hypothese wird geleitet von der Annahme, dass ein hoher Anteil Schüler an der Bevölkerung sich positiv¹⁹ auf die Größe des Bildungssektors niederschlägt. Der Anteil der Schüler bedingt die Anzahl der Lehrer und damit die Personalausgaben der Länder. Zusätzlich müssen im Bereich der Bildungsverwaltung und der Schülerbeförderung mehr Mittel aufgewendet werden, wenn der Anteil der Schüler an der Bevölkerung hoch ist.

Hypothese 2 *Je höher der Anteil Studierender an der Bevölkerung, desto höher die Verwaltungsausgaben.*

Ein hoher Anteil Studierender an der Bevölkerung sollte über mehr Dozenten und Verwaltungsangestellte in den Hochschulen, aber auch höheren Personalbedarf in den mittelbar betreffenden Einrichtungen wie Studentenwerken und BAFöG-Ämtern zu höheren Verwaltungsausgaben führen. Zusätzlich wird auch davon ausgegangen, dass die Sachausgaben mit der Anzahl Studierender zusammenhängen und deshalb höher ausfallen.

Hypothese 3 *Je mehr Bürger in urbanen Gebieten wohnen, desto höher/niedriger die Verwaltungsausgaben.*

Modernisierung geht meist mit einer Abnahme der Land- und einer Zunahme der Stadtbevölkerung einher. In städtischen Gebieten fallen die Ausgaben für Infrastruktur

¹⁹Die Termini positiv und negativ werden im Folgenden nicht wertend gebraucht, sondern im Sinne einer erhöhenden oder dämpfenden Wirkung.

(öffentlicher Nahverkehr, Straßenbau), für Kriminalitätsbekämpfung und Rechtsschutz (wegen höherer Kriminalität), sowie für allgemeine Lebenshaltung und Mieten höher aus als in ländlichen Gegenden. Dies dürfte sich auch steigernd auf die Höhe der Verwaltungsausgaben auswirken.

Andererseits kann auch argumentiert werden, dass Gebietskörperschaften eine bestimmte Verwaltungsgröße benötigen und zwar unabhängig von deren Auslastung durch die Bevölkerung. So wäre es möglich, dass Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung bei niedriger Bevölkerungsdichte durch mangelnde Auslastung höhere Ausgaben pro Kopf verursachen, als bei höherer Bevölkerungsdichte.

Hypothese 4 *Je mehr ältere Bürger in einem Bundesland wohnen, desto höher die Verwaltungsausgaben.*

Durch medizinische Fortschritte, einen gesundheitsbewussteren Lebensstil und die Abnahme von gesundheitlich belastenden Berufsfeldern, bei gleichzeitiger Abnahme der Geburtenrate, nimmt der Anteil der älteren Einwohner an der Bevölkerung stetig zu (vgl. Lehr 2000: 28). Neben vielfältigen Implikationen auf die sozialen Sicherungssysteme ergeben sich auch für die Ausgestaltung von Verkehrswegen, z. B. um Einrichtungen des täglichen Bedarfs (Ämter, Arztpraxen, Supermärkte) besser erreichbar zu machen, Folgen, die sich auf die Höhe der Verwaltungsausgaben auswirken.

Hypothese 5 *Je größer der Anteil Arbeitsloser an der erwerbstätigen Bevölkerung, desto höher die Verwaltungsausgaben.*

Die Bundesagentur für Arbeit ist eine Bundesbehörde, ihre Ausgaben fallen daher nicht in den Bereich der Länder, sondern werden vom Bund übernommen. Dennoch sind die Länderfinanzen indirekt von hoher Arbeitslosigkeit betroffen, da die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik von ihnen getragen werden. Aktive Arbeitsmarktpolitik beinhaltet sowohl den Versuch neue Arbeitsplätze zu schaffen (z. B. über Wirtschaftsförderung, Standortmarketing oder spezielle Anreize für Investoren), als auch für sozialen Ausgleich zu sorgen, z. B. durch Integrationsmaßnahmen. Je höher die Arbeitslosenquote in einem Land ist, desto mehr Geld muss für aktive Arbeitsmarktpolitik aufgewendet werden. Die Planung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ihre Umsetzung wird von der öffentlichen Verwaltung getragen. Deshalb wird ein positiver Effekt auf die Verwaltungsausgaben erwartet.

Hypothese 6 *Je höher die Wirtschaftskraft eines Landes, desto höher fallen die Verwaltungsausgaben aus.*

Die Wirtschaftskraft wird als starker Indikator der Modernisierung eines Landes angesehen. Bereits Wagner (1892) sieht in ihr den Motor der Staatsentwicklung und der Staatsausgaben. Mit zunehmender Wirtschaftskraft eines Landes wächst der Bedarf an öffentlichen Leistungen. Durch die Bereitstellung und Regulierung solcher Leistungen wachsen auch die Verwaltungsausgaben.

3.2 Machtressourcen organisierter Interessen

Die Machtressourcentheorie hebt sich durch den Fokus auf vorherrschende Akteurskonstellationen und damit eine stärkere Betonung des politischen Handelns von den sozioökonomischen Theorien ab. Staatstätigkeit wird durch die Machtverteilung zwischen verschiedenen gesellschaftlichen oder sozialen Klassen bzw. den Einfluss von Interessengruppen erklärt. Es gibt zwei größere Strömungen innerhalb dieses Theoriestrangs: Die klassensoziologische Variante greift auf Karl Marx²⁰ zurück und erklärt unterschiedliche Staatstätigkeit v. a. mit der Machtverteilung zwischen gesellschaftlichen Gruppen oder Klassen wie z. B. Arbeit vs. Kapital, der Stärke des Katholizismus oder des Liberalismus. Als aussagekräftige Faktoren haben sich Größe, Organisationskraft und Konfliktfähigkeit, sowie die parlamentarische und außerparlamentarische Präsenz der betreffenden Interessen herausgestellt. Die Studien von Walter Korpi (1983) und Gøsta Esping-Andersen (1990) sind klassisch für diesen Ansatz (vgl. Schmidt 2000; Siegel 2002; Schmidt et al. 2007 sowie Schmidt 1993: 377 f.).

Daneben existiert ein v. a. durch Mancur Olsons Werk „Aufstieg und Niedergang von Nationen“ (1985) beeinflusster neoliberaler, pluralismustheoretischer Ansatz. Darin wird nicht nach unterschiedlichen Interessengruppen unterschieden, sondern der gebündelte Einfluss aller Sonderinteressengruppen auf die Staatstätigkeit untersucht. Olson kommt zu dem Ergebnis, dass Interessengruppen „in überwältigender Weise auf Kämpfe um die Verteilung von Einkommen und Vermögen ausgerichtet“ sind, also rein egoistisch ohne Rücksicht auf das gesamtgesellschaftliche Wohl ihren eigenen Nutzen zu maximieren suchen. Dieses Verhalten der „Verteilungskonkurrenzen“ – sogenanntes „rentseeking“ – hat gesamtgesellschaftliche und -wirtschaftliche Folgen (Olson 1985: 56): Je größer die Anzahl und je gefestigter solche Verteilungskonkurrenzen sind – messbar über das Alter

²⁰ „Die Geschichte aller bisherigen Gesellschaft ist die Geschichte von Klassenkämpfen. Freier und Sklave, Patrizier und Plebejer, Baron und Leibeigener, Zunftbürger und Gesell, kurz, Unterdrücker und Unterdrückte standen in stetem Gegensatz zueinander, führten einen ununterbrochenen, bald versteckten, bald offenen Kampf[. . .]“ (Marx/Engels 1972: 462)

der Demokratie –, desto komplexer ist die Regulierung durch den Staat und desto mehr Staatstätigkeit ist zu verzeichnen:

„Im Ergebnis vermindern Sonderinteressengruppen und Kollusionen die Effizienz und das Gesamteinkommen der Gesellschaften, in denen sie wirken, und sie machen das politische Leben zwieträchtiger.“ (Olson 1985: 61)

Relativ gute Erklärungskraft bietet dieser Ansatz z. B. bei der Erklärung der unterschiedlichen Intensität und Ausprägung der Sozialpolitik in den USA und in Schweden.

Walter Korpi (1983, 1991) hingegen ist der klassensoziologischen und machttheoretischen Richtung des Machtressourcenansatzes zuzurechnen. Er stellt ganz im Sinne von Karl Marx die unterschiedliche Verteilung von Machtressourcen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern in den Mittelpunkt seines Werkes und sieht die beiden gegensätzlichen Interessen in einem „*Democratic Class Struggle*“. Weniger soziale Ungleichheit, eine gerechtere steuerliche Umverteilungspolitik und weniger Armut sind direkt auf größere Machtressourcen der Arbeitnehmer zurückzuführen. Gemessen werden diese durch die Schlagkraft und den Organisationsgrad der Gewerkschaften, die Wahlergebnisse von sozialdemokratischen Parteien oder Kombinationen von beidem (vgl. Korpi 1983: 196). Korpi geht implizit davon aus, dass diese Machtressourcen Ausdruck der Verwurzelung sozialdemokratischer und gewerkschaftlicher Ideen in der Bevölkerung sind und sich dadurch langfristig auch auf die institutionellen Gefüge des Staates auswirken.

Auch Gøsta Esping-Andersen (1990) kommt zu dem Schluss, dass politische Klassen für unterschiedliche Ausprägungen des Wohlfahrtsstaates verantwortlich sind.²¹ Er unterscheidet zwischen drei Wohlfahrtsstaatstypen, den „*Three Worlds of Welfare Capitalism*“ (konservativ, liberal und sozialdemokratisch) und untersucht die Gründe, die zu deren Entstehung geführt haben. Der Grad der Dekommodifizierung²² und die gesellschaftliche Schichtung, die als Dimensionen für die Klassifizierung zu einem bestimmten Wohlfahrtsstaatstypus dienen, lassen sich gut mit den Machtressourcen organisierter Interessen erklären: Besonders den Stimmenanteilen linker bzw. katholischer Parteien und der Vorgeschichte eines Staates (Absolutismus/ Autoritarismus) ist eine hohe Wirkungskraft nachzuweisen (vgl. Esping-Andersen 1990: 137 f.).

²¹ „The leading theme in our account, however, is that the history of political class coalitions is the most decisive cause of welfare-state variations.“ (Esping-Andersen 1990: 1)

²² Unter Dekommodifizierung wird die Verringerung der Marktabhängigkeit von Arbeitnehmern verstanden. Je höher der Grad der Dekommodifizierung, desto besser sind Arbeitnehmer gegen Einkommensausfälle gesichert, z. B. durch staatliche Renten- oder Sozialversicherungssysteme.

Manfred G. Schmidt (2005: 224–229) unterzieht das wegweisende Werk des dänischen Soziologen einer kritischen Würdigung und erzielt durch die Berücksichtigung weiterer Faktoren eine noch bessere Erklärungskraft: Nicht nur die Regierungsbeteiligung von Linksparteien spielt demnach eine Rolle für die Ausprägung des Wohlfahrtsstaates, sondern auch die Beteiligung säkular-konservativer Parteien (Conservative Party in Großbritannien, Republikaner in den USA) sowie die Kohäsion des Lagers der Parteien, die nicht dem linken Spektrum zugeordnet werden können. Durch die Hinzunahme von institutionellen Rahmenbedingungen²³, wie dem Zentralisierungsgrad, verschiedener Vetospieler und fester Abstimmungsmechanismen zwischen den Akteuren der Sozialpolitik, ist es Schmidt schließlich gelungen den Anteil der erklärten Varianz von 49% auf 83% zu steigern.

Wie dieses Beispiel zeigt, lässt sich der Machtressourcenansatz gut um Erklärungsfaktoren aus anderen Theoriefamilien erweitern. Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist es zudem positiv, dass genuin politische Faktoren und Akteurskonstellationen in diesem Ansatz mehr als nur eine Zuschauerrolle spielen, sondern v. a. wohlfahrtsstaatliche Ausprägungen wie die Sozialleistungsquote oder den Dekommodifizierungsgrad gut erklären können (vgl. Schmidt et al. 2007: 44). Zudem gelingt ein Vergleich von ökonomisch ähnlich stark entwickelten oder auch subnationalen Einheiten weitaus besser als mit sozioökonomischen Erklärungsansätzen. Dadurch eignet sich dieser Ansatz auch gut, um „most similar cases“ zu untersuchen. Dafür ist es allerdings nicht mehr möglich, stark unterschiedlich entwickelte Staaten oder demokratische und nicht-demokratische Länder einem Vergleich zu unterziehen.

Ein weiterer Kritikpunkt am Machtressourcenansatz ist die Vernachlässigung institutioneller Variablen. Dabei kann eine Erweiterung des Machtressourcenansatzes um institutionelle Variablen, wie z. B. Föderalismus, Vetospieler oder neokorporatistische Gefüge weitaus mehr Varianz erklären, wie Schmidt (2005) eindrucksvoll zeigt. Der starre Blick auf Parteien des linken Spektrums hat dazu geführt, die Rolle von christdemokratischen Parteien in Kontinentaleuropa zu unterschätzen. Auch sie treten im allgemeinen sozialstaatsfreundlich auf und sind auf keinen Fall mit den liberalen Positionen säkular-konservativer Parteien in angelsächsischen Demokratien zu verwechseln.²⁴

Dem Machtressourcenansatz gelingt es nicht, den gesellschaftlichen Wandel abzubilden, der sich in den letzten Jahrzehnten vollzogen hat. So werden den beteiligten

²³Die Determinanten der politisch-institutionellen Theorien werden in Kapitel 3.4 näher behandelt.

²⁴Zum Einfluss christdemokratischer Parteien auf die Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates in Europa vgl. van Kersbergen (1995).

Akteuren statische Interessen unterstellt, obwohl stark bezweifelt werden kann, dass Gewerkschaften und sozialdemokratische Parteien im Jahre 1960 die gleichen Ziele hatten wie 2004.²⁵ Korpi (1989: 143) ist sich dessen bewusst, wenn er empfiehlt: „Den Blick auf eine breite Palette von Fragen richten und sensitiv gegenüber dem historischen Kontext sein“ (vgl. auch Schmidt et al. 2007: 46 ff.).

Aus dem Machtressourcenansatz lassen sich für das Feld der Verwaltungspolitik vielfältige Hypothesen generieren. Auch im subnationalen Ländervergleich gibt es Varianz in Richtung und Ausprägung von Machtressourcen. Die Hypothesen werden im Folgenden vorgestellt und ihr erwarteter Wirkungszusammenhang beschrieben.

Hypothese 7 *Je stärker die Stellung der verwaltungsnahen Gewerkschaften, desto höher die Verwaltungsausgaben.*

Die Stärke von Gewerkschaften, welche die Interessen der Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes vertreten, wie z. B. der Deutsche Beamtenbund oder die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, ist ein guter Indikator für die Verankerung von Interessen des öffentlichen Dienstes im gesamtgesellschaftlichen Klima. Die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes sind tendentiell eher an einer Vergrößerung des Verwaltungssektors interessiert, wobei sie von den Gewerkschaften unterstützt werden. Die „Initiative Öffentliche Dienste“, eine Zusammenarbeit der Gewerkschaften ver.di und dbb zeigt deutlich, wo die Gewerkschaften stehen und welche Ziele sie verfolgen: „Gegen anhaltende Haushaltskürzungen, Privatisierungen und Stellenabbau [...] für eine faire Bezahlung der in den öffentlichen Diensten Beschäftigten“ (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft/DBB Beamtenbund und Tarifunion 2007). Bei einer starken Interessenvertretung – und damit hohen Machtressourcen – ist also zu erwarten, dass diese Interessen bei Entscheidungen eher berücksichtigt werden und die Verwaltungsausgaben höher ausfallen.

Hypothese 8 *Je stärker die Stellung der verwaltungsnahen Gewerkschaften und je größer der Anteil linker Parteien im Kabinett, desto höher die Verwaltungsausgaben.*²⁶

²⁵Beispielsweise zeigten sich spätestens mit der Umsetzung der „Hartz-Gesetze“ die tiefen Gräben zwischen Sozialdemokratie und Gewerkschaften in Deutschland.

Der scheidende IG-Metall-Vorsitzende Jürgen Peters wird mit folgenden Worten zitiert: „Es gibt keinen Grund, die *einzigste privilegierte Partnerschaft* zur SPD auf eine andere Partei zu übertragen.“ (Hervorhebung des Verfassers) (Haas 2007) Daran zeigt sich, dass die Tiefe der Verbindung sich zwar verändert hat, aber durchaus noch eine besondere Beziehung zwischen Gewerkschaften und SPD besteht.

²⁶Diese Hypothese könnte auch der Parteidifferenzhypothese zugerechnet werden. Zur Abgrenzung der beiden Theoriestränge siehe Kapitel 3.3.

Diese Hypothese stellt eine Kombination aus Hypothese 7 und Hypothese 13 dar. Sie basiert auf der Annahme von Alvarez/Garrett/Lange (1991: 542 f.), dass die Stärke der Gewerkschaften nur eine Rolle spielt, wenn die gesellschaftliche Machtverteilung sich auch in der Zusammensetzung der Regierung widerspiegelt, d. h. nur bei Regierungsbe- teiligung linker Parteien ist ein Einfluss der Gewerkschaftsstärke zu erwarten. Wenn hingegen einer der Faktoren alleine auftritt, sollte kein Zusammenhang sichtbar werden.

Hypothese 9 *Je größer der Anteil linker Parteien im Parlament, desto höher die Verwaltungsausgaben.*

In der Literatur finden sich Hinweise, dass linke Parteien zu höheren Staatsausgaben neigen und zwar sowohl in Regierungsverantwortung, wie die Parteidifferenzhypothese prognostiziert, als auch durch ihre Stärke im Parlament, welche ein Indikator für das gesellschaftliche Klima ist. Es ist davon auszugehen, dass auch die Verwaltungsausgaben positiv von linken Parteien beeinflusst werden.

Hypothese 10 *Je höher der Anteil der Parlamentsmitglieder, die vor ihrer Wahl im öffentlichen Dienst beschäftigt waren, desto höher die Verwaltungsausgaben.*

Der Anteil an Abgeordneten, die vor ihrer Wahl im öffentlichen Dienst beschäftigt waren ist traditionell seit Beginn des Parlamentarismus in Deutschland sehr hoch. Deshalb werden sowohl der Bundestag als auch die Länderparlamente häufig abschätzig als „Lehrer- und Beamtenparlamente“ bezeichnet. Es ist zu erwarten, dass Parlamentarier, die selbst im öffentlichen Dienst beschäftigt waren eher verwaltungsfreundlich entscheiden. Dies geschieht entweder aus Loyalität oder weil nach dem Ausscheiden aus der Politik eventuell wieder eine Rückkehr in den alten Beruf angestrebt wird. Sowohl bei Entscheidungen über Einsparungen von Personal, Sachmitteln und Pensionen als auch über die Kürzung von Privilegien werden sich diese Abgeordneten auf die Seite ihrer ehemaligen Kollegen stellen. Daher ist mit einem positiven Effekt auf die Verwaltungsausgaben zu rechnen.

Hypothese 11 *Je höher der Anteil der Parlamentsmitglieder, die vor ihrer Wahl als Rechtsanwalt, Arzt oder selbständig tätig waren, desto niedriger die Verwaltungsausgaben.*

Die genannten Berufsgruppen sind eher an niedrigen Staatsausgaben interessiert, ihre Interessen überschneiden sich mit denen liberaler Parteien und der Wirtschaftsverbände: Der Staat soll einen Rahmen setzen, um wirtschaftliches Handeln zu ermöglichen und

zu schützen, sich ansonsten aber zurückhalten.²⁷ Dadurch erhoffen sich die Vertreter der freien Berufe niedrigere Abgaben und Steuern. Es ist zu erwarten, dass großer Einfluss dieser Gruppen sich negativ auf den Staatssektor und damit auch auf die Verwaltungsausgaben auswirkt.

Hypothese 12 *Je größer die Macht der Wirtschaftsverbände, desto niedriger die Verwaltungsausgaben.*

Wirtschaftsverbände haben Interesse an einem „schlanken“ Staat, der die Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln setzt, sich aber ansonsten zurückhält. Von Dekommodifizierung, einer großen Bürokratie und dergleichen hält die Wirtschaft nichts.²⁸ Es ist deshalb anzunehmen, dass das Vorherrschen starker wirtschaftlicher Interessen sich negativ auf die Verwaltungsausgaben auswirkt.

3.3 Parteidifferenzlehre

Die Lehre von der Parteidifferenz geht davon aus, dass Staatstätigkeit v. a. durch die parteipolitische Zusammensetzung von Regierung und Opposition bestimmt wird. Am deutlichsten zeigen sich Unterschiede in der Staatstätigkeit beim Vergleich von linken und säkular-konservativen Regierungen. Die Parteidifferenzlehre ist eng mit dem Machtressourcenansatz verwandt, jedoch geht letzterer davon aus, dass z. B. die Machtressourcen der Arbeiterschaft „nicht über eine linke Regierungskontrolle vermittelt sein“ müssen, um Auswirkungen auf die Staatstätigkeit zu haben (Korpi 1989: 142). Die Logik des Machtressourcenansatzes ist eher, dass Forderungen des linken Milieus bei entsprechend starken Machtressourcen auch von anderen Parteien aufgegriffen werden und sich eine Verschiebung der links-rechts-Dimensionen in Gang setzt.²⁹ Die Parteidifferenzhypothese hingegen geht in ihrer Grundform ausschließlich von einem Einfluss an der Regierung beteiligter Parteien aus (vgl. Schmidt 2000: 26 f.).

Sie steht dabei in klarem Gegensatz zur Theorie der Politikkonvergenz, der zufolge sich die großen westeuropäischen Parteien zu „Allerweltparteien“ entwickeln, die

²⁷ „Die Architektenkammer Thüringen begrüßt die Bemühungen der Landesregierung um eine Modernisierung, Entbürokratisierung und vor allem Entschlackung des Staates sowie eine Reduzierung der Staatsquote durch die Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf Private. Bei der Verwaltungsstrukturreform erwarten wir, dass im Mittelpunkt der politischen Arbeit immer der Blick auf weniger Staat – mehr Wirtschaft, eine Reduzierung der Staatsquote und eine Übertragung der Daseinsvorsorge auf die private Wirtschaft steht.“ (Architektenkammer Thüringen 2003)

²⁸ „Die Unternehmerverbände fordern hingegen Steuererleichterungen, Investitionsanreize, Abstinenz von struktur-politischen Eingriffen, Stagnation und/oder Abbau von Sozialleistungen und eine Verminderung des Anteils der Personalausgaben zugunsten der Investitionsausgaben.“ (Schmidt 1980: 49)

²⁹ Vgl. Maurice Duvergers Konzept einer „Ansteckung von links“ (Duverger 1963: xxvii)

sich weder in Ideologie und Programmatik, noch in ihrer Politik deutlich voneinander unterscheiden. Ganz im Sinne der Ökonomischen Demokratietheorie von Anthony Downs³⁰ gehen die Vertreter einer Politikkonvergenz davon aus, dass die ideologische Unterscheidbarkeit der Parteien vom Wunsch nach raschem Wahlerfolg verdrängt wird (Kirchheimer 1965: 27).

Es gibt verschiedene Erklärungsansätze, in welcher Weise sich Parteidifferenzen auf das Regierungshandeln auswirken: Douglas A. Hibbs (1977) geht davon aus, dass Parteien die Präferenzen ihrer Wähler unmittelbar in Regierungshandeln umsetzen.³¹ Durch die bestmögliche Erfüllung des Wählerwillens sichern sich die Parteien die Gunst der Wähler und damit ihren eigenen Machterhalt. Hibbs argumentiert schlüssig auf der Mikroebene, warum es Anhängern linker Parteien wichtiger ist, Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und sie dabei auch höhere Inflation in Kauf nehmen, während die Wähler konservativer Parteien eher umgekehrte Präferenzen haben und als höchstes Ziel Preisstabilität verfolgen (vgl. Hibbs 1977: 1471). Dieser *trade-off* zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation bestätigt sich auch empirisch beim Vergleich von zwölf Industrienationen. Hibbs' Annahme findet Bestätigung: Unter sozialdemokratischen Regierungen herrscht niedrigere Arbeitslosigkeit und höhere Inflation, während konservative Regierungen niedrigere Inflation auf Kosten höherer Arbeitslosigkeit bedingen. Die Vorstellung, dass Regierungen zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation wählen können, greift zwar etwas zu kurz und wurde auch empirisch widerlegt, dennoch gelingt es Hibbs, die parteipolitische Färbung von Regierung und Opposition in den Fokus der Forschung zu stellen.

Edward R. Tufte (1978) bezieht in seiner Abwandlung der Parteidifferenzthese zudem noch den Wahlkalender mit ein und sieht Staatstätigkeit determiniert durch die parteipolitische Couleure der Regierung und die Entfernung zur nächsten Wahl. So würden kurz vor Wahlen meist sozialpolitische „Wahlgewchenke“ gemacht und nach Wahlen unangenehme Entscheidungen wie Steuererhöhungen getroffen (vgl. Tufte 1978).

³⁰ „[Government] always organizes its actions so as to focus on a single quantity: its vote margin over the opposition in the test at the end of the present election period.“ (Downs 1957: 174)

³¹ Einen grundsätzlich verschiedenen Ansatz zur theoretischen Fundierung der Parteidifferenztheorie beschreibt Zohlnhöfer (2003: 52): „Die Mitglieder einer Partei [teilen] bestimmte grundlegende Wertvorstellungen und Kausalannahmen darüber, wie sich diese Werte politisch verwirklichen lassen, [...] die sich von den Wertvorstellungen und/oder Kausalannahmen anderer Parteien unterscheiden.“ Damit spielen die Interessen der Wähler für das Regierungshandeln keine Rolle mehr, was aus Wählersicht zumindest Unbehagen auslöst.

Die dritte Variante gestaltet sich etwas differenzierter mit Anleihen aus den Theorien der Machtressourcen organisierter Interessen und der politisch-institutionellen Theorie. Diese Variante nimmt nicht nur das „Wollen“ der Regierungsparteien auf, sondern auch das „Können“, also die Rahmenbedingungen der Regierungsarbeit. Evidenz für Parteidifferenzen zeigt sich demnach nur unter bestimmten Konstellationen, also bei gleichzeitigem Auftreten von z. B. hoher Gewerkschaftsmacht und linker Regierungsbeteiligung. Manfred G. Schmidt (1996) kommt zu dem Schluss, dass die Parteizusammensetzung der Regierung durchaus einen großen Einfluss auf Politikergebnisse hat, allerdings stark abhängig vom Demokratietypus und vom Vorhandensein gegenmajoritärer Institutionen. So ist der Handlungskorridor viel breiter in majoritären Demokratien wie z. B. Frankreich, Schweden und Großbritannien, in denen die Macht stark zentralisiert und die Regierung damit „souveräner“ in ihren Entscheidungen ist. Wenn Regierung und Parlament hingegen durch gegenmajoritäre Kräfte, wie z. B. föderale Strukturen oder unabhängige oberste Gerichte und Zentralbanken in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt sind, werden auch Parteeffekte schwächer (vgl. Schmidt 1996: 169 ff.). In den beschriebenen Regierungssystemen herrschen komplexe Zusammenhänge vor, die von der Parteidifferenzhypothese nur unzureichend abgebildet werden können. Durch eine Hinzunahme von Elementen der politisch-institutionellen Theorie (siehe Kapitel 3.4), sozioökonomischer Determinanten und der Lehre vom Politikererbe (siehe Kapitel 3.6) sind allerdings auch in Ländern wie den USA, Deutschland und der Schweiz, die über eine hohe Anzahl Vetospieler verfügen, gute Ergebnisse erzielbar (vgl. Schmidt 1996: 175 ff.).

Alexander M. Hicks und Duane H. Swank (1992) beziehen zusätzlich die Stärke von Oppositionsparteien mit ein und entwickeln eine Theorie der „Ansteckungseffekte“. Danach schwächen sich die Parteeffekte umso mehr ab, je stärker die Oppositionspartei ist. D. h. die Ausgabenpolitik linker Regierungen wird umso restriktiver, je stärker die konservative Opposition ist. Hicks/Swank (1992) sehen diese Ansteckung von rechts („*contagion from the right*“) als Ausdruck des Konkurrenzkampfes um Wählerstimmen. Im umgekehrter Richtung wird auch eine Ansteckung von links („*contagion from the left*“) nachgewiesen, welche auf die Sozialausgaben konservativer Regierungen einen positiven Einfluss hat (vgl. Hicks/Swank 1992: 659 f.).

Es zählt zu den Stärken der Theorie der Parteidifferenz, dass mit der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierung ein wichtiger Faktor der modernen Demokratie in den Mittelpunkt der Untersuchungen gerückt wird. Parteien spielen eine entscheidende Rolle bei der politischen Willensbildung, Führungsauswahl und Entscheidungsfindung,

deshalb erscheint es nur logisch, ihren unterschiedlichen Einfluss auf das Regierungshandeln zu untersuchen. Die Unterscheidbarkeit der Parteien sowohl in ihren Programmen als auch in ihrem Handeln, zeigen Studien jüngerer Datums: Die Parteidifferenztheorie wird weitaus öfter empirisch bestätigt als die Theorie der Politikkonvergenz (vgl. Schmidt 2002: 534).³² Zudem findet sich in vielen verschiedenen Politikfeldern (u. a. Wirtschaftspolitik, Bildungspolitik, Beschäftigungspolitik und Sozialpolitik) eine Untermauerung der Parteidifferenztheorie (vgl. Schmidt et al. 2007: 55 ff.).

Eine der Annahmen der Parteidifferenztheorie ist es, dass Regierungen frei in ihren Entscheidungen sind und diese nach Belieben umsetzen können. In majoritären Demokratien darf das bereits angezweifelt werden, aber in Konsensus- oder Verhandlungsdemokratien sind etliche „mitregierende“ konstitutionelle Gegenspieler miteinzubeziehen. Der Einfluss der Parteidifferenzen wird in diesen Demokratietypen deshalb häufig unterschätzt, weil das Ausmaß, in dem Mitregenten das Ergebnis beeinflussen können, nicht ausreichend in Untersuchungen berücksichtigt wird. Solche Mitregenten können z. B. eine starke zweite Kammer sein, föderale Strukturen, direktdemokratische Elemente, eine starke Verfassungsgerichtsbarkeit oder unabhängige Zentralbanken. Durch die Einbeziehung dieser Faktoren kann die Parteidifferenzhypothese sinnvoll erweitert werden und sehr gute Ergebnisse in der Erklärung von Staatstätigkeit liefern, wie etwa Hicks/Swank (1992) und Schmidt (1996) unter Beweis stellen. Weiterhin gilt es zu berücksichtigen, dass das Ausmaß, in dem eine Regierung souverän Entscheidungen treffen kann, stark von den Entscheidungen vorheriger Regierungen abhängt (vgl. Schmidt 2002: 545 ff.).³³ Vertreter der Internationalen Hypothese sehen die Handlungsspielräume zusätzlich durch transnationale Integration und internationale ökonomische Zwänge begrenzt.

Die Parteidifferenztheorie unterstellt genau wie der Machtressourcenansatz, dass stabile Interessen vorliegen, und Kurswechsel, wie z. B. in den 1990er Jahren in England (New Labour) und 2003 in Deutschland (Agenda 2010) können nur schlecht abgebildet werden. Auch gibt es innerhalb der Parteifamilien Zuordnungsprobleme und größere Unterschiede, die in diesem Ansatz keine Berücksichtigung finden; z. B. tat sich die Parteidifferenztheorie mit der Einordnung der christdemokratisch-konservativen Parteien Westeuropas lange Zeit schwer (vgl. Schmidt et al. 2007: 57 ff.). Zuletzt muss auch noch darauf aufmerksam gemacht werden, dass einige Autoren die Ansicht vertreten, die großen Volksparteien würden sich im Kampf um die Mitte (d. h. den Medianwähler)

³²Schmidt (2002) findet z. B. in einem Vergleich der westlichen Länder heraus, dass sich die Staatsquote umso mehr vergrößert, je stärker die Beteiligung von linken Parteien in den Kabinetten ist. Auch christdemokratische Regierungsbeteiligung hatte zumindest bis Mitte der 1980er Jahre eine ähnliche Wirkung.

³³Siehe hierzu die Lehre vom Politik-Erbe in Kapitel 3.6.

immer mehr angleichen, weswegen sich deren Politikergebnisse auch nicht signifikant voneinander unterscheiden würden (vgl. Downs 1957; Kirchheimer 1965).

Trotz dieser berechtigten Kritikpunkte ist die Theorie der Parteidifferenz „eine der wirkungsmächtigsten Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung“ (Schmidt et al. 2007: 59). Im Folgenden werden für das Politikfeld öffentliche Verwaltung Hypothesen entwickelt und deren erwartete Wirkungszusammenhänge erläutert.

Hypothese 13 *Je größer die Regierungsbeteiligung linker Parteien, desto höher sind die Verwaltungsausgaben.*

Linke Parteien stehen in dem Ruf, eine expansive Wirkung auf die Staatsausgaben zu haben, und für viele Politikfelder wurde dies auch bereits empirisch nachgewiesen. Auch im Bereich der Verwaltungspolitik wird davon ausgegangen, dass linke Regierungsparteien zu einer Erhöhung der Verwaltungsausgaben führen. Grund dafür könnte ein Ausbau von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst sein. Denn wo andere Parteien nach „weniger Staat“ rufen, versuchen linke Parteien den Personalabbau im Wirtschaftssektor durch Neueinstellungen im öffentlichen Sektor aufzufangen und dadurch die Arbeitslosigkeit niedrig zu halten (vgl. Schmidt 2002: 541).

Hypothese 14 *Je größer die Regierungsbeteiligung konservativer Parteien, desto niedriger sind die Verwaltungsausgaben.*

Der dämpfende Einfluss konservativer Parteien auf die Staatsausgaben wurde bereits häufig empirisch bestätigt. Durch das Fehlen säkular-konservativer Parteien in der deutschen Parteienlandschaft fällt deren Rolle den Unionsparteien zu. Diese fordern besonders in jüngerer Vergangenheit einen Rückzug des Staates und mehr Eigeninitiative der Bürger, was v. a. auch in der Debatte um eine Erneuerung des Grundsatzprogrammes der CDU deutlich wird.³⁴ Es ist zu erwarten, dass diese Parteien, sobald sie in Regierungsverantwortung sind, ihre Ziele umzusetzen versuchen und mit den gesamten Staatsausgaben auch die Verwaltungsausgaben sinken werden.

Hypothese 15 *Je größer die Regierungsbeteiligung liberaler Parteien, desto niedriger fallen die Verwaltungsausgaben aus.*

Liberalen Parteien fordern traditionell nach einem schlanken Staat, am liebsten wäre ihnen ein bloßer Nachtwächterstaat. So z. B. der FDP-Bundesvorsitzende:

³⁴Vgl. u. a. Schneider (2006): „CDU will weniger Staat und mehr Eigeninitiative“ und Hulverscheidt (2007): „Vor allem CDU, CSU und FDP sowie Vertreter der Wirtschaftsverbände hatten in den vergangenen Jahren unter der Überschrift ‚Weniger Staat!‘ immer wieder eine Senkung der [Staats]quote verlangt.“

„Wir müssen lernen, unsere Gesellschaft mit weniger Staat zu organisieren. Die Liberalen wurden stark im Kampf gegen den Obrigkeitsstaat. In unseren Zeiten kommt der Obrigkeitsstaat im anderen Gewand daher. Es ist der Steuerstaat, der Abgabenstaat, der Bürokratiestaat, der die Initiative des Einzelnen erstickt, den Bürgersinn unterfordert und die Freiheit Stück für Stück schleichend einsperrt.“ (Westerwelle 2003)

Die Wähler liberaler Parteien sind vielfach Mittelständler, Handwerker und Freiberufler, die an einem Abbau der Staatsausgaben im Allgemeinen, v. a. aber einem Bürokratieabbau und damit auch einem Personalabbau im öffentlichen Dienst interessiert sind. Dadurch wird eine niedrigere Steuerbelastungen angestrebt. Es ist zu erwarten, dass die FDP als „Klientel-Partei“ diesem Wunsch ihrer Wähler entgegenkommt, sobald sie in Regierungsverantwortung ist und dies einen negativen Einfluss auf die Verwaltungsausgaben hat.

3.4 Politisch-institutionalistische Theorie

Die politisch-institutionalistische Denkrichtung legt ihren Fokus auf die institutionellen Bedingungen des Regierens. Diese Bedingungen haben sich meist über einen längeren Zeitraum etabliert und sind von amtierenden Regierungen nur sehr begrenzt veränderbar. Die Vertreter dieses Ansatzes gehen davon aus, dass institutionelle Rahmenbedingungen das Handeln von Regierungen wie ein „Filter“ prägen, den Einfluss von bestimmten Akteuren auf Entscheidungsprozesse regulieren und damit letztenendes Auswirkungen auf die Staatstätigkeit haben. Unter dem Begriff Institution können politische Ordnungen, formelle und informelle Regeln, Normen und Arrangements, wie z. B. bestimmte Interaktionsmuster zwischen Akteuren (Staat-Verbände-Korporatismus) verstanden werden (vgl. Schmidt et al. 2007: 63 und Schmidt 1993: 378 f.).

Es gibt unterschiedliche Erklärungsansätze innerhalb der politisch-institutionalistischen Theriefamilie: Einige Autoren heben die Bedeutung einzelner institutioneller Aspekte, darunter föderaler, direktdemokratischer oder korporatistischer Strukturen hervor. Arend Lijphart (1999) z. B. weist in seinem bahnbrechenden Werk „*Patterns of Democracy*“ den Einfluss von verschiedenen Demokratietypen auf die Staatstätigkeit nach. In einem ersten Schritt ordnet er Demokratien nach zehn institutionellen Indikatoren einem der beiden Typen Mehrheits- oder Konsensusdemokratie zu (siehe Tabelle 3.1). Er unterteilt die Indikatoren in zwei Dimensionen, auf der einen Seite die *executive-parties*-Dimension (oder auch *joint-power*) und auf der anderen Seite die sog. *federal-unitary*-Dimension (auch *divided-power*). Mehrheitsdemokratien („*Westminster model*“), wie z. B. Großbritannien kennzeichnen sich demnach v. a. durch stark konzen-

trierte und ungeteilte Macht. Ihre Regierungen wechseln häufig und sind besonders stabil. Im Gegensatz dazu sind Konsensusdemokratien („*consensus democracy*“), wie z. B. die Schweiz durch starke Machtteilung, Minderheitenschutz und die Einbindung möglichst vieler Interessen geprägt.

Im zweiten Schritt versucht Lijphart den Einfluss zu schätzen, den die beiden Demokratietypen auf die Staatstätigkeit ausüben. Er kommt zu dem Schluss, dass sowohl die Sozialquote als auch der Grad an Dekommodifizierung (gemessen mit den Indikatoren von Esping-Andersen 1990) in Konsensusdemokratien signifikant höher sind, als in majoritären Systemen. Da zudem auch in den Bereichen Umweltpolitik, Strafjustiz und Entwicklungshilfe überdurchschnittliches Engagement nachgewiesen werden konnte, kommt Lijphart (1999: 275) zu dem Schluss, dass Konsensusdemokratien eine sanftere und freundlichere Form der Demokratie darstellen („*kinder, gentler*“) (vgl. auch Schmidt 2006: 338 ff.).

Huber/Ragin/Stephens (1993) untersuchen die Rolle institutioneller Bedingungen im politischen Prozess. Sie gehen wie Lijphart (1999) davon aus, dass Gesetzgebungsverfahren durch Institutionen behindert werden können, die eine Teilung von Macht hervorrufen oder begünstigen. Dazu gehören z. B. Föderalismus, präsidentielle Systeme, starker Bikameralismus, aber auch direktdemokratische Elemente. Diese „*constitutional structures*“ sind demnach ein starker Faktor in der Erklärung von unterschiedlicher Staatstätigkeit (vgl. Huber/Ragin/Stephens 1993; Schmidt et al. 2007).

George Tsebelis (1995, 2002) verfolgt einen ganz ähnlichen Ansatz: Er stellt die Anzahl der institutionellen Hindernisse, bzw. „*Vetospiele*“³⁵ in den Mittelpunkt seiner Untersuchung und geht von folgendem Wirkungsmechanismus aus: Je mehr Akteure eine Art Mitspracherecht oder sogar eine Vetoposition in Bezug auf ein bestimmtes Thema haben, desto eingeschränkter ist der Handlungsspielraum der Regierung und desto unwahrscheinlicher ist es, dass eine Entscheidung abweichend vom *Status-quo* getroffen wird. Zusätzlich werden Kongruenz (inhaltliche Nähe der Vetospiele untereinander in Streitfragen) und Kohäsion (Homogenität innerhalb kollektiver Vetospiele) der Vetospiele miteinbezogen. Mit einer hohen Anzahl Vetospiele, geringer Kongruenz und großer Kohäsion kann z. B. verspätetes und gedämpftes sozialpolitisches Engagement recht gut erklärt werden (vgl. Schmidt 2000: 29 sowie Schmidt et al. 2007: 66).

Varianten und Weiterentwicklungen der Vetospieletheorie wurden unter anderem von Ellen Immergut (1992) (Vetopunkte) und Markus Crepaz (1998, 2004) veröffent-

³⁵ „A veto player is an individual or collective actor whose agreement (by majority rule for collective actors) is required for a change in policy.“ (Tsebelis 1995: 301)

Tabelle 3.1: Merkmale von Mehrheits- und Konsensusdemokratien

<i>Merkmal</i>	<i>Mehrheitsdemokratie</i>	<i>Konsensusdemokratie</i>
<i>joint–power-Dimension bzw. executive–parties-Dimension</i>		
Grad der Konzentration oder Aufteilung der Macht	Machtkonzentration in Einparteienkabinetten	Machtaufteilung in Vielparteienkoalition
Verhältnis Exekutive vs. Legislative	Dominanz der Exekutive	Kräftegleichgewicht
Fragmentierung des Parteiensystems	Zweiparteiensystem	Vielparteiensystem
Disproportionalität des Wahlsystems	Mehrheitswahlsystem (disproportional)	Verhältnisswahlsystem
Interessengruppensystem	pluralistisches Interessengruppensystem	korporatistisches Interessenssystem
<i>divided–power-Dimension bzw. federal–unitary-Dimension</i>		
Dezentalisierungsgrad	unitarisch und zentralisiert	föderalistisch und dezentralisiert
Parlamentsstruktur	Einkammersystem	zwei unterschiedlich konstituierte und gleich starke Kammern
Verfassungsänderbarkeit	keine schriftliche oder leicht änderbare Verfassung	sehr schwer zu ändernde Verfassung (nur mit Supermajorität)
Stärke der Verfassungsgerichtsbarkeit	Legislative entscheidet letztlich über Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen	verfassungsrichterliche Nachprüfung der Gesetzgebung
Zentralbankautonomie	von der Exekutive abhängige Zentralbank	unabhängige Zentralbank

Eigene Darstellung nach Lijphart (1999) und Schmidt (2006)

licht. Während es George Tsebelis auf die reine Anzahl der Vetospieler ankommt, weist Markus Crepaz darauf hin, dass nicht alle Vetopunkte die gleiche Wirkung und v. a. Richtung haben. So unterscheidet er zwischen „*collective veto points*“ und „*competitive veto points*“. Kollektive Vetopunkte stellen Institutionen dar, in denen sich verschiedene Parteien Verantwortung teilen und in denen Akteure persönlich miteinander verhandeln, wie z. B. parlamentarische Regierungssysteme, Koalitionsregierungen und Parlamente mit hoher Parteienfragmentierung. In solchen Institutionen, die gemeinsamer Verantwortung unterliegen, ist eher mit Kompromissen zu rechnen, als in Institutionen, die zu den kompetitiven Vetopunkten zählen: Föderalismus, starker Bikameralismus und präsidentielle Regierungssysteme gelten als Institutionen, die geschlossen ein Interesse vertreten und nicht intern um einen gemeinsamen Nenner kämpfen müssen. So stehen hier ganze Institutionen in Konkurrenz miteinander und können sich gegenseitig durch Vetorechte blockieren. Crepaz/Moser (2004) finden schließlich heraus, dass kompetitiven Vetopunkten ein restriktiver Einfluss auf die Staatsausgaben nachgewiesen werden kann, während kollektive Vetopunkte einen erhöhenden Einfluss auf die Staatsausgaben haben (vgl. Crepaz/Moser 2004: 266 f.).

Adrian Vatter und Markus Freitag (2007) bringen die Positionen von Lijphart (1999), Tsebelis (2002) und Crepaz (1998) zusammen und untersuchen die gegensätzliche Wirkung verschiedener konsensusdemokratischer Elemente auf die Regierungstätigkeit der Schweizer Kantone. Sie gehen wie Crepaz/Moser (2004) davon aus, dass kollektive Vetopunkte (oder analog dazu eine hohe Machtkonzentration auf der *executive-parties*-Dimension von Lijphart) sich erhöhend auf die Staatstätigkeit auswirken, während kompetitive Vetopunkte (bzw. eine hohe Machtteilung auf der *federal-unitary*-Dimension von Lijphart) die Staatstätigkeit eher begrenzen. Bei einem Vergleich des Ausgabeverhaltens der Schweizer Kantone der Jahre 1990 bis 2000 findet diese Hypothese Bestätigung: Sowohl ein Vielparteiensystem als auch Koalitionsregierungen mit großer Beteiligung wirken sich ausgabenfördernd aus, während ein hohes Maß an Dezentralisation und starke direktdemokratische Elemente sich eher drosselnd auf die Staatsausgaben auswirken. Die Untersuchung des Einflusses von Direktdemokratie auf Staatstätigkeit durch Vatter/Freitag (2007) ist eine wichtige Ergänzung, da Lijphart z. B. völlig auf eine Berücksichtigung dieses Faktors in seiner Untersuchung verzichtet hat.

Die Studien von Crepaz/Moser (2004) und Vatter/Freitag (2007) zeigen, wie wichtig es ist, einzelne gegenmajoritäre Institutionen genau auf ihre Wirkungskraft und -richtung hin zu untersuchen. Ein mächtiges Verfassungsgericht – von Lijphart in der *federal-unitary*-Dimension, und damit eher ausgabenrestriktiv verortet – kann nämlich

durchaus auch erhöhend auf die Staatsausgaben wirken, wie das Beispiel des Bundesverfassungsgerichtes in verschiedenen Urteilen zur Familien- und Rentenpolitik beweist (vgl. Siegel 2002: 73). Zudem sind Vetospieler weder interessenneutral, d. h. sie können je nach Politikfeld ein Hindernis darstellen oder auch nicht, noch „unbestechlich“. Es ist möglich, gegenmajoritäre Elemente mit Hilfe von Kompromissen oder Versprechungen auf anderen Politikfeldern zum Einlenken zu bewegen. Teilweise treten Vetospieler auch erst gar nicht in Erscheinung, z. B. wenn diese von der gleichen Partei dominiert werden, wie die Regierung. Hier liegt eine große Schwäche der politisch-institutionalistischen Theorie, v. a. einfacher additiver Vetospieleransätze. Sie haben große Probleme bei der Operationalisierung und Abbildung der unterschiedlichen situativen Faktoren. Glücklicherweise ist die Theorie aber gut anschlussfähig und lässt sich ertragreich durch Elemente der sozioökonomischen Theorie, der Parteidifferenzhypothese und des Machtressourcenansatzes erweitern. Dann liefert sie sehr gute Erklärungen für Staatstätigkeitsphänomene jeglicher Couleur (vgl. Schmidt et al. 2007: 69 ff.). Der Grund dafür liegt darin, dass Institutionen ähnlich wie sozioökonomische Faktoren nicht eigenständig, sondern nur vermittelt über die Anwendung durch politische Akteure und die zur Verfügung stehenden Ressourcen wirken. So finden Herbert Obinger und Uwe Wagschal (2000) heraus, dass direktdemokratische Elemente sowohl restriktive Wirkung auf den Ausbau des Wohlfahrtsstaates haben als auch bewahrende Wirkung vor dem Rückbau des Sozialstaates. Folgt man dem Begründungsmechanismus der Vetospielertheorie von Tsebelis, nach dem gegenmajoritäre Kräfte einen Politikwechsel erschweren, gilt dies aber nicht nur beim Ausbau von Staatstätigkeit, sondern auch bei deren Rückbau. In Zeiten, in denen hohe Staatsquoten und staatliche Intervention in der Kritik stehen, gleichzeitig leere Kassen und hohe Schuldenstände die Politik stark in ihrem Handeln einschränken und zum Abbau staatlicher Leistungen zwingen, verhindern Vetospieler dies eher, wirken also in die entgegengesetzte Richtung. Dies gilt nicht nur für den Sozialstaat, sondern kann auch für andere Politikfelder angenommen werden (vgl. Siegel 2002).

Politisch-institutionalistische Ansätze sind in der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung weit verbreitet und werden mit guten Ergebnissen angewandt. Ihr Einsatzbereich reicht von Fallstudien über eher qualitativ ausgerichtete beschreibende Vergleiche bis zu makro-quantitativen Studien. Institutionelle Faktoren sind langfristig stabil und schwer änderbar. Eine Längsschnitt-Untersuchung eines Landes gestaltet sich daher eher schwierig, da von einer gleichmäßigen Wirkung auf die Staatstätigkeit über die Jahre des Untersuchungszeitraumes ausgegangen werden muss. Bei Querschnittsuntersuchungen, also Vergleichen zwischen verschiedenen Ländern, können Unterschiede

jedoch sehr gut erklärt werden. Zum Beispiel lässt sich das Konstrukt „Reformstau“ quantitativ bemessen und erklären, ebenso wie der Umstand, dass die Politik in der Schweiz mit ihren zahlreichen Vetospielern stets mit der „üblichen helvetischen Verzögerung“ auf gesellschaftliche Problemlagen reagiert (Schmidt 2006: 334). Die schnellen und tiefgreifenden Politikwechsel in Großbritannien, einem Land mit sehr wenigen gegenmajoritären Kräften, passen ebensogut in dieses Bild (vgl. Schmidt et al. 2007: 69 ff.).

Im Folgenden werden Hypothesen entwickelt, die Wirkungszusammenhänge von politisch-institutionellen Faktoren auf dem Feld der Verwaltungspolitik abbilden.

Hypothese 16 *Je mehr Parteien im Parlament vertreten sind, desto höher sind die Verwaltungsausgaben.*

Der Grundgedanke dieser Hypothese ist, dass jede in der Legislative vertretene Partei ihr loyale Vertreter in der öffentlichen Verwaltung unterbringen will. Ein Grund dafür ist in der Macht der öffentlichen Verwaltung zu sehen, Gesetze nach ihrer Verabschiedung zu boykottieren oder zumindest deren Umsetzung zeitlich zu verzögern. Aber auch bei der Formulierung von Gesetzen und Verordnungen spielt v. a. die Ministerialbürokratie eine große Rolle. Denn meist kommen Gesetzesvorlagen bereits fertig formuliert aus den Ministerien zur Abstimmung in die Länderparlamente und werden dort nur noch minimal verändert. Diese doppelte Macht der Bürokratie, sowohl bei der Formulierung von Gesetzen, als auch bei der Umsetzung der Normen, zwingt die Parteien dazu, „Verbündete“ in Schlüsselpositionen der öffentlichen Verwaltung unterzubringen. Die Fragmentierung des Parteiensystems wird dadurch zu einem wichtigen institutionellen Faktor in der Erklärung der Verwaltungsausgaben. Bei hoher Fragmentierung ist mit einem insgesamt größeren Umfang der öffentlichen Verwaltung zu rechnen, als in einem Zweiparteiensystem, da mehr Parteien versuchen werden, Positionen in der öffentlichen Verwaltung mit loyalen Parteifreunden zu besetzen.

Hypothese 17 *Je breiter die Koalition, desto höher die Verwaltungsausgaben.*

Diese Hypothese beruht auf einer ähnlichen Logik wie Hypothese 16: Politische Entscheidungen in Form von Gesetzen und Verordnungen durchlaufen nach ihrer Verabschiedung einen langen Weg durch die Flure der Bürokratie. Wie und ob diese durch die Bürokratie umgesetzt werden, ist häufig eine Frage der personellen Zusammensetzung des öffentlichen Dienstes. Deshalb ist anzunehmen, dass Arbeitsplätze häufig „nach Parteibuch“ an die Mitglieder bestimmter Parteien vergeben werden und zwar nicht nur in der Ministerialbürokratie, sondern bis in die unteren Behörden hinein. Es kann

daher entscheidend sein, loyale Parteiangehörige im öffentlichen Dienst untergebracht zu haben. Mit zunehmender Aufteilung der Exekutivmacht, werden also mehr Parteien versuchen, loyale Mitarbeiter im öffentlichen Dienst zu positionieren, wodurch damit zu rechnen ist, dass der öffentliche Sektor, und damit die Verwaltungsausgaben ansteigen werden.

Hypothese 18 *Je größer die Dominanz der Exekutive gegenüber der Legislative, desto höher die Verwaltungsausgaben.*

Arend Lijphart (1999: 116 ff.) geht davon aus, dass in Konsensusdemokratien ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative herrscht, während in majoritären Systemen, v. a. präsidentiellen Demokratien, eher eine Dominanz der Exekutive zu beobachten ist. Aber auch zwischen Ländern mit parlamentarischen Systemen gibt es Unterschiede in der Exekutiv-Dominanz. Es ist davon auszugehen, dass die Verwaltungsausgaben von einer hohen Exekutivdominanz positiv beeinflusst werden. Dies gründet sich u. a. auf die Annahme, dass die Legislative ihre Kontrollfunktion gegenüber der Regierung in einem solchen Fall nicht in ausreichendem Maße wahrnehmen kann. Die Regierung wird versuchen ihre Machtposition in der Exekutive zu verfestigen und auszubauen. Dies geschieht v. a. durch bessere Ausstattung der Verwaltung mit finanziellen Mitteln.

3.5 Internationale Hypothese

Die bisher vorgestellten Erklärungsansätze waren alle in innenpolitischen Kontexten zu finden. Die Vertreter der Internationalen Hypothese sehen Staatstätigkeit hingegen hauptsächlich durch Prozesse auf internationaler Ebene bedingt. Dazu zählen vornehmlich die Phänomene der Globalisierung³⁶, womit meist nur die zunehmende ökonomische und fiskalische internationale Verflechtung gemeint ist, sowie der Europäischen Integration.

Es existieren verschiedene Begründungsmechanismen, wie sich trans- und internationale Entwicklungen auf das Ausmaß der nationalen Staatstätigkeit auswirken. David R. Cameron (1978) z. B. versucht die Größe des Staatssektors mit dem Ausmaß, in dem die Wirtschaft internationalen Entwicklungen ausgesetzt ist, zu erklären. Er argumentiert,

³⁶Globalisierung bzw. „gesellschaftliche Denationalisierung ist die Zunahme der Intensität und der Reichweite von grenzüberschreitenden Interaktionen durch den Austausch oder die gemeinsame Produktion von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften (Wirtschaft), Bedrohungen und Kriegsrisiken (Gewalt), Umweltschadstoffen und -risiken (Umwelt) sowie Zeichen (Kultur und Kommunikation)“ (Zürn 1998: 125).

dass durch größere ökonomische Offenheit („*openness of the economy*“) ein erhöhter sozialpolitischer Handlungsbedarf entsteht, der zu mehr sozialstaatlicher Anstrengung und damit zu wachsenden Staatsausgaben führt. Die empirische Überprüfung beim Vergleich von 18 Demokratien im Zeitraum von 1960 bis 1975 bestätigt diese Hypothese. Ein näherer Blick auf die Wirkungsmechanismen der internationalen Ökonomie auf innenpolitische Politikergebnisse verdeutlicht diesen Zusammenhang: Die größere Offenheit eines ökonomischen Systems, gemessen durch den Anteil der Im- und Exporte am Bruttoinlandsprodukt, ist ein Indikator für den Grad der Verwundbarkeit durch äußere Entwicklungen. Vor allem der Arbeitsmarkt ist bei hoher außenwirtschaftlicher Abhängigkeit in besonderem Maße Risiken ausgesetzt, welche die Regierung nicht mehr beeinflussen kann. Diese Verwundbarkeit von „offenen“ Volkswirtschaften versucht der Staat mit einer Erhöhung seiner sozialpolitischen Anstrengungen abzufedern:

„[T]he growth of social insurance and tax systems represent ‚built-in stabilizers‘ which allow policy makers to ‚smooth out‘ the peaks and valleys of business cycles.“
(Assar Lindbeck zit. nach Cameron 1978: 1250 f.)

Die negativen Folgen der Weltmarkteinbindung werden also durch eine erhöhte Staatsintervention, auch im öffentlichen Sektor zu kompensieren versucht (vgl. Cameron 1978 und Schmidt et al. 2007: 76 ff.).

Von genau entgegengesetzten Auswirkungen der Globalisierung, nämlich einem Absinken der Staatsausgaben geht hingegen Fritz W. Scharpf (1999, 2000) aus. Er sieht eine Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten von Nationalstaaten, v. a. im Bereich der Sozialpolitik sowohl durch die europäische Einigung, als auch durch die Globalisierung und ihre negativen Folgen. Zu der Zeit, als die nationalen Märkte noch weitgehend voneinander abgetrennt waren, d. h. solange Kapital nur unter größeren Schwierigkeiten und finanziellen Einbußen über Ländergrenzen hinweg investiert werden konnte, waren Nationalstaaten in der Lage über die Umstände der Produktion („produktionsbezogene Umweltschutzregelungen, [...] Sozialvorschriften über Arbeitsbedingungen, Kündigungsschutz und kollektive Arbeitsbeziehungen sowie [...] Steuern und Abgaben auf Kapital, Arbeit und andere Produktionsfaktoren“) weitgehend selbst zu entscheiden (Scharpf 1999: 91). Durch den Abbau von Zöllen und anderen Handelshemmnissen im Zuge der Globalisierung, v. a. aber durch den Europäischen Einigungsprozess wurde es einfacher für Konzerne ihre Produktion und ihr Kapital in Länder zu verlagern, in denen die Produktionskosten und die Steuerlast besonders niedrig sind (Scharpf 2000: 196). Die Auswirkungen dieser Entwicklung können zwar je nach Politikfeld differieren, aber

zumindest die Steuer- und Sozialpolitik sieht Scharpf (1999: 95 f.) „einem Abwärtsdruck ausgesetzt“ (vgl. auch Schmidt et al. 2007: 77 f.).

Die Auswirkungen der Europäischen Integration auf nationale Politik können in drei unterschiedliche Mechanismen aufgegliedert werden: Negative Integration, positive Integration und indirekte Effekte.

Unter negativer Integration sind marktschaffende Maßnahmen zu verstehen, so z. B. die Beseitigung von Zöllen und Handelsschranken. Ziel ist die Schaffung eines gemeinsamen Marktes („*single European market*“) und damit die uneingeschränkte Mobilität von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit. Viele Autoren sprechen diesen Harmonisierungsmaßnahmen einen großen Einfluss auf nationale Staatstätigkeit, v. a. auf sozialpolitische Politikergebnisse zu. Stephan Leibfried (2005) sieht die Souveränität der Nationalstaaten in der Sozialpolitik durch negative Integration dadurch eingeschränkt, dass z. B. Teile der Gesundheitspolitik dem gesamteuropäischen Markt ausgesetzt werden. Hingegen schreitet die Reregulierung – also die Normensetzung auf europäischer Ebene – sehr viel langsamer voran, worin Scharpf (1999) einen institutionellen „liberalen *bias*“³⁷ der Europäischen Union vermutet.

Solche reregulierenden Maßnahmen werden unter dem Schlagwort der positiven Integration zusammengefasst. Dazu zählen marktkorrigierende Regelungen, wie die Einführung von Umwelt- und Verbraucherschutzstandards, einheitlicher Arbeitsschutzregelungen sowie gleichberechtigungsfördernder Normen. Trotz ihres, aus bereits genannten Gründen vergleichsweise niedrigen Volumens, wirken sich solche Vereinheitlichungsbestrebungen auf die Politik der Mitgliedsländer aus, verursachen zusätzliche Kosten und schränken diese in ihren Handlungsmöglichkeiten ein. Dies zeigt sich auch am Beispiel der sog. Gender-Richtlinie, „zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen“ (ABl. EG L 269 vom 5.10.2002, S.15).

Indirekte Effekte, als dritter Typus der Rückkoppelungen der Europäischen Integration auf mitgliedstaatliche Politik, sind schwer nachweisbar, in der Literatur jedoch allgemein unbestritten. Die strikten Konvergenzkriterien, welche die EU-Länder erfüllen müssen, um der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) beitreten zu können, umfassen unter anderem Preisniveaustabilität und eng umrissene Obergrenzen

³⁷Die Deregulierung wird von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof teilweise gegen den Willen der Mitgliedsländer durchgesetzt, wohingegen reregulierende Maßnahmen durch den Ministerrat und teilweise das Europäische Parlament der Zustimmung aller Mitglieder bedürfen. Daraus ergibt sich nicht nur ein Ungleichgewicht zugunsten der Deregulierung, sondern es stellt sich auch das Problem der demokratischen Legitimierung dieser Politik (vgl. Scharpf 1999: 70).

für Neuverschuldung. Das Einhalten der Konvergenzkriterien stellte für fast alle Mitgliedsstaaten ein Problem dar; sie wurden gezwungen ihre Haushalte zu konsolidieren, was nicht selten nur auf Kosten der sozialstaatlichen Anstrengungen bewerkstelligt werden konnte. Leibfried (2005: 270) berichtet z. B. von drastischen Kürzungen der Renten und Sozialleistungen in Italien, um die Kriterien der EWWU zu erreichen (vgl. Schmidt et al. 2007: 78 ff.).

Die Internationale Hypothese schafft es, den Fokus auf Entwicklungen auf inter-, trans- und supranationaler Ebene zu richten, die von den in den Kapiteln 3.1 bis 3.4 beschriebenen Theoriesträngen nicht oder nur ungenügend berücksichtigt werden. Diese lassen sich nachvollziehbar messen und sind auch empirisch gut bestätigt. Sowohl eine zunehmende Europäisierung, erkennbar an der Kompetenzverschiebung in Richtung supranationaler Ebene, als auch der Wandel der internationalen ökonomischen Rahmenbedingungen sind nicht nur theoretische Konstrukte, sondern finden tatsächlich statt und halten einer empirischen Überprüfung stand. Das Ausmaß der „Denationalisierung“ variiert allerdings zwischen einzelnen Politikfeldern stark, außerhalb der Europäischen Union auch zwischen den Staaten. Zudem muss auch darauf hingewiesen werden, dass Globalisierung kein neues Phänomen darstellt, sondern bereits seit Jahrhunderten in unterschiedlichem Tempo im Gange ist.³⁸ So unumstritten diese Entwicklungen sind, umso weniger eindeutig sind die Konsequenzen, die sich daraus für die nationale Politik ergeben. Nicht nur in der Stärke der Auswirkungen auf nationale Politikergebnisse, sondern auch in der Richtung dieser gibt es in der Literatur höchst uneinheitliche Positionen: Die von Cameron (1978) vertretene Kompensationsthese, derzufolge „offenere“ Ökonomien, die eine hohe Außenhandelsquote haben und damit stark von internationalen Entwicklungen „verwundet“ werden können, größere sozialpolitische Anstrengungen unternähmen, gibt in ihrer empirischen Überprüfung kein einheitliches Bild ab. Beispielsweise finden Crepez/Moser (2004: 280) „very little evidence that globalization systematically undermines the government’s capacity to fund the welfare state“. Aber auch konkurrierende Hypothesen, wie etwa die Effizienzthese werden empirisch höchst indifferent bewertet (vgl. Garrett/Mitchell 2001: 174). Philipp Genschel fasst

³⁸So schreiben z. B. bereits Karl Marx und Friedrich Engels im 1848 veröffentlichten Manifest der Kommunistischen Partei: „Das Bedürfnis nach einem stets ausgedehnteren Absatz für ihre Produkte jagt die Bourgeoisie über die ganze Erdkugel. Überall muss sie sich einnisten, überall anbauen, überall Verbindungen herstellen. [...] An die Stelle der alten lokalen und nationalen Selbstgenügsamkeit und Abgeschlossenheit tritt ein allseitiger Verkehr, eine allseitige Abhängigkeit der Nationen voneinander. [...] Die Bourgeoisie] schafft sich eine Welt nach ihrem eignen Bilde.“ (Marx/Engels 1972: 465 f.)

die Ergebnisse der empirischen Überprüfung der Internationalen Hypothese treffend zusammen:

„Das Einzige, was sich auf der Basis widersprüchlicher Fallstudien und wenig robuster statistischer Ergebnisse mit letzter Sicherheit sagen lässt, ist, dass keine der drei Globalisierungsschulen ganz richtig ist – und keine ganz falsch. Die Globalisierung ist weder die universal und uniform wirkende Mastervariable, als die sie in kruderen Varianten der Globalisierungstheorie portraitiert wird, noch ist sie ganz wirkungslos, wie frühe, fundamentalistische Formulierungen der Globalisierungsskepsis nahe legen.“ (Genschel 2003)

Verantwortlich dafür könnte sein, dass internationale Entwicklungen, ähnlich wie sozioökonomische Determinanten nicht direkt auf die Staatstätigkeit wirken, sondern durch Regierungen sehr unterschiedlich beantwortet werden können. Die Mechanismen, mit denen internationale Faktoren wirken, bleiben aber vielfach im Dunkeln, teilweise wird sogar – wie bei der Wirkungsweise der sozioökonomischen Theorien – ein Automatismus unterstellt (vgl. Zohlnhöfer 2005). Hier wird deutlich, dass nationale Handlungsmechanismen in diesem Ansatz nicht genügend Berücksichtigung finden und der Einfluss von Parteipolitik, Institutionen und Machtressourcen organisierter Interessen stark unterschätzt wird. Werden Konzepte der Internationalen Hypothese allerdings durch die genannten Ansätze erweitert, ist ihre Erklärungskraft hoch (vgl. Schmidt et al. 2007: 80 ff.).

Die Internationale Hypothese eignet sich aus offensichtlichen Gründen wenig für eine Anwendung im subnationalen Kontext. So können internationale Entwicklungen zwar durchaus auch die deutschen Bundesländer als subnationale Einheiten beeinflussen, im Normalfall sind diese Effekte aber auf Ebene der Nationalstaaten zu beobachten und regional nicht gut messbar. Zudem gehe ich davon aus, dass internationale Entwicklungen auf alle Bundesländer ähnlich wirken, z. B. aufgrund einer Art „Filterfunktion“ des Bundes und deshalb keinen Einfluss auf die Höhe der Verwaltungsausgaben haben. Werden die deutschen Bundesländer allerdings als souveräne Staaten angesehen, ist es möglich, den Einfluss des Bundes – dann als „transnationales Gebilde“, ähnlich der EU – zu untersuchen.

Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen werden über die Steuereinnahmen der Länder bemessen. Über mehrere komplizierte Schlüssel, bei denen manche Länder aufgrund struktureller oder traditioneller Faktoren bevorzugt behandelt werden (z. B. die Stadtstaaten), wird bemessen, wie weit die tatsächlichen Steuereinnahmen eines Landes von den durchschnittlich eingenommenen Geldern abweichen und die Höhe der Ausgleichsbeihilfen festgelegt.

Hypothese 19 *Je höher die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, desto höher/niedriger fallen die Verwaltungsausgaben aus.*

Der Länderfinanzausgleich als Einnahmenverteilsystem und horizontales Ausgleichssystem, soll sicherstellen, dass „die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird“ (Art. 107 Abs. 2 GG), die Länder ihren Aufgaben nachkommen können und letztendlich dem Ziel dienen, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet herzustellen bzw. zu wahren (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG).

Es ist davon auszugehen, dass Bundesländer, die Leistungen aus dem Länderfinanzausgleich (d. h. von den anderen Ländern) empfangen, mit diesem Geld großzügiger umgehen, als wenn diese Mittel durch eigene Steuereinnahmen in den Haushalt fließen würden. Die Ergebnisse der Studie von Vatter/Freitag (2002: 70) bekräftigen diese Vermutung. In diesem Fall sollten die Verwaltungsausgaben der vom horizontalen Finanzausgleich pekuniär profitierenden Länder also höher sein, da sich diese Länder einen größeren Verwaltungsapparat leisten. Weiterhin wird erwartet, dass ausgleichspflichtige Länder geringere Verwaltungsausgaben haben, da Mittel, die über den Länderfinanzausgleich an andere Bundesländer fließen, nicht für verwaltungspolitische Maßnahmen zur Verfügung stehen. Hier wird ein gewisses Maß an Finanzkonkurrenz angenommen.

Daneben gibt es noch eine andere Argumentationsart: Ausgleichsberechtigte Länder nehmen weniger Steuern ein, weil sie in einer längerfristigen strukturell schwierigen Lage sind und haben deshalb auch weniger Mittel zur Verfügung. Dies schlägt sich auf alle Bereiche des öffentlichen Lebens nieder, also auch auf die öffentliche Verwaltung. Es ist davon auszugehen, dass die Verwaltungsausgaben in diesem Falle niedriger sind. Ausgleichspflichtige Länder, die sich in einem ökonomisch sehr guten Zustand befinden, was sich ja z. B. aus den Steuereinnahmen ablesen lässt, hätten nach dieser Logik mehr finanzielle Mittel zur Verfügung und höhere Verwaltungsausgaben.³⁹

Hypothese 20 *Je höher die Bundesergänzungszuweisungen, desto höher/niedriger die Verwaltungsausgaben.*

Besonders leistungsschwache Bundesländer bekommen aus dem Bundeshaushalt sog. Bundesergänzungszuweisungen, „zur ergänzenden Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs“ (Art. 107 Abs. 2 GG). Es ist davon auszugehen, dass Länder, die von einer höheren Ebene Leistungen empfangen, mehr Mittel zur Verfügung haben und mit dem Staatshaushalt auch der Verwaltungshaushalt steigt. Zudem kann auch davon ausge-

³⁹Nach dieser Argumentation würde die Hypothese besser zu den sozioökonomischen Theorien passen, da dabei der Länderfinanzausgleich als Indikator für wirtschaftliche Prosperität angesehen wird.

gangen werden, dass mit Finanzbeihilfen von außen anders umgegangen wird, als mit selbst erwirtschafteten Mitteln.

Andererseits kann argumentiert werden, dass Länder, die Zuwendungen aus Bundesmitteln erhalten in einer strukturell schwierigen Lage sind. Dies würde eher die Vermutung nähren, dass diese Länder einen generell kleineren Staatshaushalt haben, und damit auch niedrigere Verwaltungsausgaben. Auch wird ein kleinerer Verwaltungsapparat zur Verteilung der Steuereinnahmen benötigt, da diese auch deutlich niedriger sind als in anderen Bundesländern.

3.6 Lehre vom Politik-Erbe

Bereits die Vertreter der politisch-institutionalistischen Theorie betrachten Institutionen als „geronnene normative Richtlinien“ und machen auf die Schwierigkeit einer Abänderung dieser aufmerksam. Daran knüpft die Lehre vom Politik-Erbe nahtlos an. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass Politikentscheidungen meist für viele Jahre getroffen werden und auch nach einem Machtwechsel oder einer sonstigen Änderung der Verhältnisse weiter bestehen und nur schwer veränderbar sind. Jede Regierung ist demnach durch Entscheidungen ihrer Vorgänger bereits stark in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt. Staatstätigkeit wird daher v. a. als das Produkt früherer Entscheidungen angesehen. Da sich die Folgen politischer Entscheidungen häufig erst nach einiger Zeit zeigen, kann man davon ausgehen, dass nicht nur geplante, sondern auch ungeplante Folgen von Entscheidungen den nachfolgenden Regierungen mit „in die Wiege gelegt werden“. Richard Rose und Phillip L. Davies (1994) bringen es auf den Punkt: „Like it or not, each new arrival in office must recognize that *to govern is to inherit*“. Bei einer Untersuchung der Persistenz von Politik-Programmen in Großbritannien über einen Zeitraum von 40 Jahren und die dadurch verursachten Ausgaben wurde herausgefunden, dass nur rund zwei Prozent der öffentlichen Ausgaben tatsächlich aufgrund von Programmen getätigt werden, die die derzeitige Regierung selbst verabschiedet hat (Rose 1990: 277). Welche Partei dabei an der Regierung ist, macht keinen Unterschied,

„Labour and Conservative governments are alike in accepting the great majority of programmes inherited from their predecessors and the great bulk of the legacy that they leave to their successor consists of inherited programmes too“ (Rose 1990: 280).

Um welches Politikfeld es sich handelt, hat hingegen deutlichen Einfluss: Programme der Sozialpolitik scheinen besonders lange vererbt und selten terminiert oder geändert zu werden. So sind im Jahre 1985 in Großbritannien fast 80 Prozent der Ausgaben für

sozialpolitische Programme auf Gesetze zurückzuführen die vor 1946 eingeführt wurden. Grund für diese hohe Persistenz ist die Asymmetrie solcher Programme. Die Menschen rechnen langfristig mit sozialpolitischen Leistungen und richten ihre Lebensplanung danach aus. Eine Drosselung der Leistungen ist somit kaum möglich und wird von den Wählern an der Urne bestraft, wohingegen Expansion besonders in diesem Politikfeld mit Wohlwollen aufgenommen wird und deshalb auch häufig vorgenommen wird. Wirtschaftspolitische Programme hingegen werden weitaus häufiger beendet und durch neue Programme ersetzt (vgl. Rose 1990: 283).

Als Ergebnis dieser Entwicklung sehen Rose/Davies (1994: 221) „*change without choice*“, was noch deutlich dadurch verstärkt wird, dass Politiker zu Inkrementalismus neigen und meist nur kurzfristige Ergebnisse im Blick haben, während langfristige Wirkungen von Politikentscheidungen nicht genügend in Betracht gezogen werden, d. h. nicht nur die beabsichtigten Wirkungen vergangener Entscheidungen, sondern auch die unbeabsichtigten Wirkungen werfen lange Schatten auf die Staatstätigkeit (vgl. Schmidt et al. 2007: 86 f.).

Eine leicht unterschiedliche Variante der Lehre von Politik-Erbe ist unter dem Begriff der Pfadabhängigkeit bekannt geworden: Auch die Vertreter dieses Konzeptes sehen den Handlungsspielraum von Regierungen durch frühere Entscheidungen eingeengt, aber nicht durch die Masse des Politik-Erbes, sondern eher durch einzelne, wegweisende und folgenschwere Entscheidungen. Paul Pierson (2000: 252) etwa weist darauf hin, dass, sobald eine bestimmte Richtung eingeschlagen wurde, diese beibehalten wird und zwar umso wahrscheinlicher, je weiter weg von der ursprünglichen Entscheidung man sich befindet. Denn das Verlassen dieses Pfades ist nur unter hohen Kosten und mit schweren Nachteilen verbunden möglich. Vergleichbar sei dies mit dem Konzept der „*increasing returns*“ oder sog. „*Lock-In-Effekten*“ aus der Ökonomie. Die Entscheidung für einen bestimmten „Pfad“ kann sowohl unintendiert geschehen als auch als bewusstes Mittel eingesetzt werden, um nachfolgende Regierungen in ihren Handlungsalternativen einzuschränken. Als praktische Beispiele werden die sozialpolitischen Einschnitte unter Ronald Reagan und Margaret Thatcher angeführt, die weit weniger drastisch ausfielen, als erwartet, aber auch als beabsichtigt. Zusätzlich schreibt Pierson (2000) der Komplexität politischer Zusammenhänge einen großen Einfluss auf Politikergebnisse zu: Die Vielschichtigkeit politischer Probleme erschwere die klare Zuordnung von Maßnahme und Wirkung, weshalb häufig Fehler nicht erkannt würden und der einmal eingeschlagene Pfad nicht verlassen werde (vgl. Schmidt et al. 2007: 87 f.).

In verschiedenen Anwendungsstudien wurde das Konzept der Pfadabhängigkeit empirisch überprüft, z. B. mit dem Gegenstand der deutschen Alterssicherungssysteme. Diese bestehen seit fast 120 Jahren, und sind – auch über die Grenzen verschiedenster politischer Systemen hinweg – nie grundlegend in ihrem Wesen verändert, sondern allenfalls kleineren Korrekturen unterzogen worden. Das überrascht umso mehr, da es durchaus sowohl Gelegenheiten als auch taugliche Alternativen für den Wechsel zu einem grundlegend anderen Alterssicherungssystem gegeben hätte. Erklärung dafür ist die hohe Pfadabhängigkeit und damit die erwarteten immensen Kosten für einen Wechsel zu einem alternativen Alterssicherungssystem (vgl. Conrad 1998).

Die verschiedenen Theorien der Lehre vom Politik-Erbe leisten einen wichtigen Beitrag zum besseren Verständnis der Auswirkungen früherer Entscheidungen auf Staatstätigkeit. Empirisch lässt sich in vielen Politikfeldern die hohe Erblast nachweisen, die den Handlungsspielraum aktueller Regierungen beeinträchtigt. Schmidt et al. (2007: 91) sehen den von Rose (1990) für Großbritannien berechneten Anteil an vererbten Politikprogrammen durchaus auf andere Länder übertragbar und schätzen den Anteil der Ausgaben, die durch Vorgängerregierungen verursacht werden auf 95 Prozent. Dass der Handlungskorridor sehr schmal ist, in dem Regierungen Entscheidungen fällen können, zeigt die Tatsache, dass der beste Erklärungsfaktor für die meisten Ausgabenarten die betreffenden Ausgaben des Vorjahres sind. Dies trifft auch im Feld der Verwaltungspolitik zu: In einer statischen Analyse für die Jahre 1993 bis 2005 zeigt sich, dass die Vorjahreswerte der Verwaltungsausgaben 97,8 Prozent der Varianz der Verwaltungsausgaben erklären können.⁴⁰

Die Lehre vom Politik-Erbe kann aber auch dazu beitragen, den Blick zu schärfen für die Wirkungsmächtigkeit einzelner Entscheidungen und das Fortwirken dieser über die Zeit. Dabei kann das Konzept der Pfadabhängigkeit als theoretisch gut fundiertes Gerüst helfen, solche Zusammenhänge zu erklären. Zusätzlich ist es auch möglich mit Hilfe der Pfadabhängigkeit zu verdeutlichen, warum scheinbar bessere Alternativen nicht wahrgenommen werden, sondern Institutionen trotz offensichtlicher Mängel an althergebrachten Lösungsansätzen festhalten.

Ein weiterer interessanter Aspekt ist die absichtliche Beschränkung nachfolgender Regierungen in ihren Handlungsoptionen durch das bewusste Eingehen von länger-

⁴⁰Über die Ausgabenstruktur in diesem Politikfeld sagen solche Zusammenhänge allerdings wenig aus, so ist es ja durchaus vorstellbar, dass durch die Konzentration auf monetäre Entwicklungen andere, schwerwiegende Veränderungen übersehen werden. Die Verteilung der Ausgaben auf unterschiedliche Bereiche oder Programme kann sich markant von der des Vorjahres unterscheiden, ohne dass die bloßen Zahlen dafür einen Anhaltspunkt geben würden.

fristigen Verpflichtungen. Unter der Präsidentschaft Ronald Reagans wurde z. B. die US-Staatsverschuldung so stark erhöht, dass „the next president’s scope for choice was very slight because a big deficit required increasing amounts of revenue simply to meet debt interest payments“ (Rose/Davies 1994: 232). Als weiteres Beispiel können die Konvergenzkriterien dienen, die sich die Teilnehmer an der gemeinsamen Währung Euro im Rahmen des Vertrages über die Europäische Union 1992 in Maastricht selbst auferlegt haben. Durch die relativ strenge Fassung dieser Kriterien wurde es nachfolgenden Regierungen erheblich erschwert, Schulden zu machen, was eine Aufweichung der Währung verhindern sollte. So manche Regierung hat sich wohl später über die Strenge dieser Kriterien geärgert und kommt doch nicht umhin, diese zu erfüllen. Hier zeigt sich, dass Politik-Erblast durchaus auch als aktives politisches Mittel eingesetzt werden kann (vgl. Schmidt et al. 2007: 90 ff.).

So wichtig der Beitrag der Theorien der Politik-Erblast auch ist, diese passen nicht so recht in das Bild der bisher beschriebenen Theoriefamilien und führen eher ein Außenseiterdasein. Das liegt zum Teil an den methodischen Besonderheiten der Theorien des Politik-Erbes, die häufig in qualitativen Untersuchungsdesigns wie Fallstudien und Vergleichen mit wenigen Fällen bearbeitet werden.⁴¹ Makro-quantitative Studien, wie sie meist zur Überprüfung der anderen Theoriefamilien herangezogen werden, sind hingegen weniger gut geeignet, Fragestellungen des Politik-Erbes zu integrieren. Einzig das Ausmaß der Vorjahresstaatstätigkeit ließe sich integrieren und dessen Einfluss auf die Staatstätigkeit untersuchen. Verschiedene Autoren warnen aber davor, die Ergebnisse der Aufnahme einer zeitverzögerten abhängigen Variablen als unabhängigen Variable inhaltlich, z. B. als Pfadabhängigkeit zu interpretieren (vgl. Jahn 2006: 391). Andererseits kann die Erweiterung eines Modells um eine solche Variable durchaus vorteilhaft sein, z. B. um dem Problem der Autokorrelation habhaft zu werden.

Der folgende Kritikpunkt wiegt allerdings schwerer: Die Bestimmungsgründe der Staatstätigkeit werden von den Vertretern dieses Theorienbündels in der Vergangenheit verortet, zusätzlich werden die Handlungsmöglichkeiten der beteiligten Akteure als sehr gering eingeschätzt, was überspitzt ausgedrückt dazu führt, dass das politisch-administrative System nur einen marginalen Einfluss auf Politikergebnisse hat, und dieser nur durch eher zufällige Wirkungen von vor langer Zeit durchgeführten Maßnahmen entsteht. Dieser Fokus auf das Beharrungsvermögen von Politikprogrammen und Institutionen unterschätzt die Gestaltungskraft und das Durchsetzungsvermögen von politischen Entscheidungsträgern allerdings enorm (Schmidt et al. 2007: 92 f.).

⁴¹Zu den dadurch entstehenden Problemen siehe Kapitel 4, sowie Lijphart (1971) und Snyder (2001).

Die Erblast in der Verwaltungspolitik ist naturgemäß sehr hoch, was u. a. daran liegt dass die öffentliche Verwaltung auf Kontinuität ausgerichtet ist. Sowohl die Politik als Auftraggeber als auch die Bürger als Adressaten der öffentlichen Verwaltung als auch die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes sind sehr auf Beständigkeit bedacht und auch von dieser abhängig. Ein Indikator dafür ist z. B. die langfristige Personalplanung, besonders der Beamten („auf Lebenszeit“). Trotzdem ist es nicht möglich, aus den Theorien der Politikerblast generierte Hypothesen in dieser Studie zu berücksichtigen. Die Operationalisierung von einmaligen Ereignissen (Pfadabhängigkeit) ist im Rahmen einer gepoolten Zeitreihenanalyse methodisch genauso problematisch wie die Einbindung der Vorjahresergebnisse: Durch die Vorjahresverwaltungsausgaben lassen sich 97,8 Prozent der Varianz der Verwaltungsausgaben erklären. Dieser starke Zusammenhang würde bei einer Einbeziehung in ein Modell mit anderen Erklärungsfaktoren die Beziehungen dieser verschleiern und damit die Ergebnisse im Endeffekt unbrauchbar machen. Damit würde die Studie zwar zu dem Ergebnis kommen, dass Politik-Erblast in der Verwaltungspolitik eine große Rolle spielt, aber eine Überprüfung der anderen Theoriestränge bliebe sie schuldig. Ich entscheide mich daher bewusst, die enorme Wirkungsmacht der Erblasttheorien anzuerkennen – auch und gerade in der Verwaltungspolitik –, führe die Analyse jedoch ohne weitere Einbeziehung dieser Theorien durch.

4 Forschungsdesign, Methode und Datenbasis

Die Grundgesamtheit der Untersuchungsfälle bilden die deutschen Bundesländer. Da alle 16 Gliedstaaten in die Studie aufgenommen werden, handelt es sich um eine Vollerhebung. Die Auswahl der Untersuchungseinheiten folgt dabei weitgehend der Logik eines „*most similar case design*“ (MSCD) im Sinne von Adam Przeworski und Henry Teune (1970). Danach werden sehr ähnliche Fälle in eine Untersuchung aufgenommen, um den Einfluss von Hintergrundvariablen auf die Untersuchungseinheiten möglichst konstant zu halten und um die interessierenden Merkmale zwischen den Fällen besser isolieren zu können. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich auch bei sehr ähnlichen Fällen signifikante Unterschiede in einzelnen unabhängigen Variablen finden lassen, die dann zur Erklärung eines interessierenden Phänomens herangezogen werden können (Przeworski/Teune 1970: 39). Die deutschen Bundesländer eignen sich hervorragend für eine Untersuchung als MSCD: Es herrscht Varianz in der Höhe der Verwaltungsausgaben, während davon ausgegangen werden kann, dass Kontextfaktoren weitgehend gleich in allen Bundesländern wirken.

Der Vergleich subnationaler Einheiten bringt verschiedene weitere Vorteile mit sich: Zum einen wird eine Erhöhung der Fallzahlen erreicht und damit das statistische Problem des Missverhältnisses zwischen vielen Variablen und kleiner Fallzahl („*small N-Problem*“) abgeschwächt. Zum anderen ist es möglich, die Heterogenität subnationaler Einheiten herauszustellen und eingehender zu untersuchen, was in vergleichenden Länderstudien meist nicht geschieht, da mit nationalen Aggregatdaten gearbeitet und somit ein „*whole-nation bias*“ in Kauf genommen wird. Zudem bieten „*intraunit comparisons*“ die Chance, komplexe Änderungsprozesse zu untersuchen, die nicht in allen Regionen gleichförmig ablaufen. Allerdings birgt dieses Vorgehen auch Probleme: So sind die Ergebnisse nicht über die Untersuchungsfälle hinaus generalisierbar und die Gefahr der Diffusion zwischen subnationalen Einheiten ist besonders hoch, was zu „Galton’s Problem“ führen kann. Darunter wird verstanden, dass die erklärenden Variablen nicht unabhängig voneinander sind, was bei der Anwendung verschiedener statistischer Verfahren voraussetzt wird (vgl. Snyder 2001 und Lijphart 1971).

Der Zeitraum der Untersuchung beschränkt sich auf die Jahre 1992 bis 2005. Diese Festlegung lässt sich theoretisch durch die Besonderheit des Beitritts der fünf neuen Bun-

desländer zur Bundesrepublik begründen. Ein Vergleich aller 16 Bundesländer macht nicht direkt ab 1990 Sinn, da die fünf ostdeutschen Bundesländer nicht unmittelbar durch ihren Beitritt Teil des „*most similar system*“ werden, sondern erst nach einer gewissen Übergangszeit. Ob das bereits im Jahre 1992 der Fall ist, kann diskutiert werden und wird sich im Laufe der Untersuchung zeigen. Zudem spielt die Datenverfügbarkeit bei der Auswahl des Untersuchungszeitraums eine Rolle.

Es handelt sich um eine Sekundäranalyse, d. h. eine eigene Datenerhebung findet nicht statt, sondern bereits vorhandene Datenbestände werden untersucht. Dadurch kann auf den sehr aufwändigen und teuren Prozess der Datenerhebung verzichtet werden, wohingegen die Beschaffung adäquater Daten eine spezifische Hürde darstellt (vgl. Schnell/Hill/Esser 2005: 251 f.).

Die Studie ist makro-komparativ angelegt, unter der ausschließlichen Verwendung von Aggregatdaten. Dabei handelt es sich um Datensätze, die keine Informationen über Merkmalsausprägungen von Einzelpersonen oder Haushalten enthalten, stattdessen werden Informationen in Form von Mittelwerten oder Verteilungen dargestellt. Dadurch ist es nicht möglich, Handlungen auf der Individualebene zu erklären. Die in dieser Studie verwendeten Daten beruhen zumeist auf Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes, was den großen Vorteil hat, dass die Daten für alle Bundesländer einheitlich erhoben wurden und somit gut vergleichbar sind.

Die empirische Überprüfung der aufgestellten Hypothesen erfolgt nach in der vergleichenden Politikwissenschaft bewährten Schemata. Um sowohl die Varianz zwischen den Ländern als auch über die Zeit erklären zu können, wird eine kombinierte (gepoolte) Längs- und Querschnittanalyse durchgeführt. Diese Art der statistischen Auswertung hat den entscheidenden Vorteil, dass die – in vergleichenden Länderstudien traditionell sehr niedrig ausfallende – Fallzahl deutlich von 16 auf 224 (16 Länder \times 14 Jahre) erhöht wird.⁴² Die besonderen Fallstricke solcher „*time-series cross-sectional*“-Analysen (TSCS) sind Autokorrelation und Heteroskedastizität. Beide Probleme werden in Kapitel 5 ausführlich diskutiert und ihr Einfluss durch geeignete statistische Verfahren abgeschätzt und korrigiert.

Das konkrete Vorgehen orientiert sich vornehmlich an Nathaniel Beck und Jonathan N. Katz (1995; 1996) sowie Bernhard Kittel (1999). Demnach werden in einem zweistufigen Aufbau zunächst durch bivariate Korrelationen die für die Verwaltungsausgaben der deutschen Bundesländer wichtigen Faktoren festgestellt, deren Einfluss dann in einem

⁴²Diese Fallzahl wird durch die Wahl der *Lag*-Struktur von einem Jahr auf 208 gesenkt.

zweiten Schritt in mehreren Modellen durch multivariate Regressionsanalysen geschätzt wird.

Die zu erklärende Größe dieser Studie ist die unterschiedliche Höhe der Verwaltungsausgaben der deutschen Bundesländer, welche durch die beiden Indikatoren *Personalausgaben der öffentlichen Verwaltung pro Kopf* sowie *laufender Sachaufwand pro Kopf* operationalisiert werden. Die Operationalisierung von materieller Staatstätigkeit durch Ausgabenindikatoren bietet sich aus verschiedenen Gründen an: zum einen durch die gute Messbarkeit des Indikators, zum anderen durch die gute Vergleichbarkeit zwischen den Untersuchungseinheiten. Zudem hat sich diese Art der Operationalisierung von Staatstätigkeit etabliert, wie die Auswertung der einschlägigen Literatur zeigt. Die Umrechnung der Ausgaben auf die Einwohnerzahl wird deshalb gewählt, weil die Bevölkerungsanzahl in den Bundesländern keinen größeren Schwankungen unterworfen ist, weswegen eine Standardisierung mit dieser Basis fruchtbarer erscheint als mit wirtschaftlichen Indikatoren, wie z. B. dem Bruttoinlandsprodukt (vgl. Freitag/Bühlmann 2003: 152). Die Daten für die Berechnungen stammen aus den jährlichen Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes. Das hat den Vorteil, dass die Daten vergleichbar sind, da sie in allen Bundesländern nach den gleichen Maßstäben erhoben und verarbeitet werden. Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder stellen ganz generell eine hilfreiche Datenquelle dar, die v. a. bei der Operationalisierung der sozioökonomischen Indikatoren Eingang in diese Studie findet.

Informationen zur Operationalisierung, zu den Datenquellen und zum erwarteten Einfluss der unabhängigen Variablen werden in übersichtlicher Form zusammen mit den jeweiligen Hypothesen in Tabelle 4.1 dargestellt. Im Folgenden wird daher nur auf einige Besonderheiten der Operationalisierung von bestimmten Variablen eingegangen.

Der Anteil Bürger, die in urbanen Gebieten wohnen wird über die Bevölkerungsdichte operationalisiert. Diese ergibt sich aus der Gesamtbevölkerung, dividiert durch die Gesamtfläche. Es handelt sich dabei um einen Indikator, der sich häufig bewährt, „um Vergleiche zwischen administrativen Einheiten, Naturräumen oder wirtschaftsräumlichen Einheiten herzustellen“ (Bähr/Jentsch/Kuls 1992: 81).

Tabelle 4.1: Variablen, Hypothesen, Operationalisierung und Datenbasis

<i>Variable</i>	<i>Hypothese (ceteris paribus)</i>	<i>Operationalisierung / Datenquelle</i>	<i>erwarteter Zusammenhang</i>
Variablen der sozioökonomischen Determination			
Schülerquote	Je höher der Anteil Schüler an der Bevölkerung, desto höher die Verwaltungsausgaben.	Anteil Schüler pro 100 Einwohner eines Bundeslandes. Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (diverse Jahrgänge)	positiv
Studierendenquote	Je höher der Anteil Studierender an der Bevölkerung, desto höher die Verwaltungsausgaben.	Anteil Studierender pro 1000 Einwohner eines Landes. Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (diverse Jahrgänge)	positiv
Bevölkerungsdichte	Je mehr Bürger in urbanen Gebieten wohnen, desto höher/niedriger die Verwaltungsausgaben.	Wohnbevölkerung pro km ² . Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (diverse Jahrgänge)	positiv/negativ
Seniorenquote	Je mehr ältere Bürger in einem Bundesland wohnen, desto höher die Verwaltungsausgaben.	Anteil der über 65-jährigen an der Gesamtbevölkerung. Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (verschiedene Jahrgänge)	positiv
Arbeitslosenquote	Je größer der Anteil Arbeitsloser an der erwerbstätigen Bevölkerung, desto höher die Verwaltungsausgaben.	Anteil Arbeitsloser an allen abhängigen zivilen Erwerbspersonen unter 65. Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2007)	positiv
Wirtschaftskraft	Je größer die Wirtschaftskraft eines Landes, desto höher fallen die Verwaltungsausgaben aus.	Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen pro Einwohner. Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2007)	positiv
Variablen der Machtressourcentheorie			
<i>Fortsetzung auf der nächsten Seite</i>			

Tabelle 4.1 (Fortsetzung)

<i>Variable</i>	<i>Hypothese (ceteris paribus)</i>	<i>Operationalisierung / Datenquelle</i>	<i>erwarteter Zusammenhang</i>
Stärke der Gewerkschaften	Je umfassender verwaltungsnahe Gewerkschaften organisiert sind, desto höher die Verwaltungsausgaben.	Mitglieder der Gewerkschaften GdP, GEW und ÖTV in Prozent der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Deutscher Gewerkschaftsbund (2007) und Statistische Ämter des Bundes und der Länder (diverse Jahrgänge)	positiv
		Anteil der unter 25-jährigen Mitglieder der Gewerkschaften GdP, GEW und ÖTV an den Gesamtmitgliedern. Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Deutscher Gewerkschaftsbund (2007)	positiv
Stärke der Gewerkschaften und Stärke linker Regierungsparteien	Je stärker die Stellung der verwaltungsnahen Gewerkschaften und je größer der Anteil linker Parteien im Kabinett, desto höher die Verwaltungsausgaben.	Multiplikative Verknüpfung des Interaktionseffektes durch Gewerkschaftsstärke \times Anteil linker Kabinettsangehöriger	positiv
Stärke linker Parteien in der Legislative	Je größer der Anteil linker Parteien im Parlament, desto höher die Verwaltungsausgaben.	Sitzanteil linker Parteien (SPD, PDS, SPS, AL, KPD und Grüne) in den Länderparlamenten. Quelle: Freitag/Vatter (2007)	positiv
Stärke der Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Parlament	Je höher der Anteil der Parlamentsmitglieder die vor ihrer Wahl im öffentlichen Dienst beschäftigt waren, desto höher die Verwaltungsausgaben.	Anteil der Abgeordneten, die vor ihrer Wahl im öffentlichen Dienst beschäftigt waren (d. h. Lehrer, Polizisten, Professoren, Richter, Soldaten, sonst. öffentliche Beschäftigte, wiss. Mitarbeiter). Quelle: Breetsch (2006)	positiv

Fortsetzung auf der nächsten Seite

Tabelle 4.1 (Fortsetzung)

<i>Variable</i>	<i>Hypothese (ceteris paribus)</i>	<i>Operationalisierung / Datenquelle</i>	<i>erwarteter Zusammenhang</i>
Stärke freier Berufe im Parlament	Je höher der Anteil der Parlamentsmitglieder die vor ihrer Wahl als Rechtsanwälte, Ärzte oder selbständig tätig waren, desto niedriger die Verwaltungsausgaben.	Anteil der genannten Berufsgruppen im Parlament. Quelle: Breetsch (2006)	negativ
Macht der Wirtschaftsverbände	Je größer die Macht der Wirtschaftsverbände, desto niedriger die Verwaltungsausgaben.	Bruttowertschöpfung im 2. Sektor (Produzierendes Gewerbe) Quelle: Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (2007)	negativ
Variablen der Parteidifferenztheorie			
Stärke linker Regierungsparteien	Je größer die Regierungsbeteiligung linker Parteien, desto höher sind die Verwaltungsausgaben.	Anteil der Kabinettsitze von SPD, PDS, SPS, AL, KPD und Grünen. Quelle: Freitag/Vatter (2007)	positiv
Stärke christdemokratischer Regierungsparteien	Je größer die Regierungsbeteiligung christdemokratischer Parteien, desto niedriger sind die Verwaltungsausgaben.	Anteil der Kabinettsitze der Unionsparteien CDU und CSU. Quelle: Freitag/Vatter (2007)	negativ
Stärke liberaler und rechter Regierungsparteien	Je größer die Regierungsbeteiligung liberaler und rechter Parteien, desto niedriger fallen die Verwaltungsausgaben aus.	Anteil der Kabinettsitze von FDP, DP, BP, BHE, DVP, WAV, BDV, STATT, Zentrum, LPD, DPS, Schill, NLP, CVP. Quelle: Freitag/Vatter (2007)	negativ
Variablen des politisch-institutionellen Ansatzes			
<i>Fortsetzung auf der nächsten Seite</i>			

Tabelle 4.1 (Fortsetzung)

<i>Variable</i>	<i>Hypothese (ceteris paribus)</i>	<i>Operationalisierung / Datenquelle</i>	<i>erwarteter Zusammenhang</i>
Konsensdemokratie 1: Parteienfragmentierung	Je mehr Parteien im Parlament vertreten sind, desto höher sind die Verwaltungsausgaben.	Querschnitt der effektiven Parteienanzahl nach Laakso/Taagepera (1979) über die letzten drei Landtagswahlen im Zeitraum 1991 bis 2005. Quelle: Flick/Vatter (2007)	positiv
Konsensdemokratie 2a	Je breiter die Koalition, desto höher die Verwaltungsausgaben.	Grad der Konzentration oder Aufteilung von Exekutivmacht nach Lijphart (1999: 90 ff.). Mittelwert der Regierungsdauer (in Prozent des gesamten Untersuchungszeitraumes) der jeweils kleinstmöglichen Koalition (<i>minimalwinning-cabinets</i>) und der Regierungsdauer von Einparteienkabinetten. Quelle: Freitag/Vatter (2007)	positiv
Konsensdemokratie 2b		Anzahl der im Kabinett vertretenen Parteien. Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis von Moehl (2007)	positiv
Exekutivdominanz	Je größer die Dominanz der Exekutive gegenüber der Legislative, desto höher die Verwaltungsausgaben.	Exekutivdominanzindex von Freitag/Vatter (2007), der die Faktoren Wahlfunktion, Gesetzgebung, Kontroll- und Informationsrechte umfasst.	positiv
Variablen der Internationalen Hypothese			
Finanztransfers der Länder	Je höher die Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich, desto niedriger bzw. höher fallen die Verwaltungsausgaben aus.	Jährliche reale Finanztransfers der Länder im Rahmen des Länderfinanzausgleichs. Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2007)	positiv/negativ
Einfluss des Bundes	Je höher die Bundesergänzungszuweisungen, desto niedriger/höher die Verwaltungsausgaben.	Jährliche reale Finanztransfers des Bundes an die Länder im Rahmen der allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen. Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2007)	positiv/negativ

Die Arbeitslosenquote wurde Publikationen der Bundesagentur für Arbeit entnommen. Sie berechnet sich aus dem Anteil Arbeitsloser an allen abhängigen zivilen Erwerbspersonen, wobei Arbeitslose definiert werden als

„Arbeitsuchende bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres, die nicht oder weniger als 15 Stunden wöchentlich in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, die nicht Schüler, Studenten oder Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, nicht arbeitsunfähig erkrankt, nicht Empfänger von Altersrente sind und für eine Arbeitsaufnahme als Arbeitnehmer sofort zur Verfügung stehen.“ (Bundesagentur für Arbeit 2007)

Die Mitgliederzahlen der Gewerkschaften scheinen eines der bestgehüteten Geheimnisse der Bundesrepublik zu sein. Anders lässt sich die Schwierigkeit nicht erklären, an diese Daten zu gelangen. Sowohl die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), die Gewerkschaft der Polizei (GdP), die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di sowie deren Vorläufer, als auch der Deutsche Beamtenbund (dbb) sind nicht gewillt oder in der Lage, Auskunft über ihren Mitgliederstand in den Bundesländern zu geben. Über den Deutschen Gewerkschaftsbund war es dennoch möglich, für die Jahre 1992 bis 2000 detaillierte Informationen über Mitgliederstand sowie altermäßige Zusammensetzung der Mitglieder zu erhalten. Die Stärke der Gewerkschaften wird auf zwei verschiedene Arten operationalisiert: zum einen über den Anteil der Mitglieder in einer der Gewerkschaften GdP, GEW, ÖTV an allen im öffentlichen Dienst Beschäftigten. Der zweite Indikator basiert auf der Annahme, dass eine Gewerkschaft um so stärker ist, je sicherer sie auch in der Zukunft noch eine Rolle spielen wird. Der Anteil der unter 25-Jährigen an den Mitgliedern der Gewerkschaften GdP, GEW und ÖTV scheint ein guter Indikator für die drohenden Nachwuchssorgen und damit die Stärke der Gewerkschaften zu sein. Aufgrund theoretischer Überlegungen – es wird angenommen, dass die Stärke von Machtressourcen sich über die Zeit nicht stark verändert und ihre Wirkung eher langfristig entfaltet – und der bestehenden Datenlage, fließen diese Daten als Querschnitt der Jahre 1992 bis 2000 in die Untersuchung mit ein.

In der Literatur findet sich häufiger (vgl. z. B. Alvarez/Garrett/Lange 1991) der Hinweis, dass die Stärke von Gewerkschaften nur dann Einfluss auf Politikergebnisse hat, wenn über eine linke Regierungsbeteiligung das gesamtgesellschaftliche Gefüge darauf abgestimmt ist. Dieser Interaktionseffekt von Gewerkschaftsstärke und Stärke linker Regierungsparteien wird über die multiplikative Verknüpfung der beiden Einzelindikatoren abgebildet. Hier ist wiederum das langfristige Klima ausschlaggebend. Deshalb, und aus Gründen der Datenverfügbarkeit wird von einer Modellierung als Zeitreihe abgesehen.

Der Anteil der Abgeordneten, die vor ihrer Wahl im öffentlichen Dienst beschäftigt waren, wird über den Querschnitt der Jahre 1990, 1995 und 2005 in die Untersuchung einbezogen.

Die Stärke der Regierungsbeteiligung der unterschiedlichen Parteifamilien wird durch auf Tagesbasis ermittelte Kabinettsitzanteile gemessen. Dabei handelt es sich um einen Querschnitt für den Zeitraum 1990 bis 2005. Auch hier sprechen theoretische und methodische Überlegungen für eine Einbeziehung als Querschnitt. Die Literatur geht bei der Wirkung von Parteidifferenzen auf Staatstätigkeit ganz im Sinne der Theorie der Politik-Erblast eher von langfristigen Auswirkungen, denn von kurzfristigen Änderungen aus.⁴³ Zudem ist es methodisch ungeschickt eine Zeitreihenvariable einzubeziehen, die nur ungefähr alle vier Jahre ihren Wert ändert. Ein hohes Maß an Erklärungskraft würde dadurch verloren gehen.

Das Ausmaß an Konsensdemokratie wird anhand von drei Indikatoren festgestellt: Als Indikator für die Fragmentierung des Parteiensystems dient die effektive Parteienanzahl nach Laakso/Taagepera (1979). Diese hat einer simplen Zählung der vertretenen Parteien gegenüber den Vorteil, dass der Sitzanteil jeder Partei miteingerechnet wird.⁴⁴ Als zweiter Indikator für die konsensdemokratische Prägung des politischen Systems wird der Grad der Konzentration oder Aufteilung von Exekutivmacht nach Lijphart (1999: 90 ff.) herangezogen. Dazu wird der Mittelwert der Regierungsdauer von kleinstmöglichen Koalitionen sowie Einparteienregierungen gebildet. Eine weitere, recht simple Möglichkeit, die Inklusivität von Regierungen zu messen, stellt die Aufnahme der Anzahl von Regierungsparteien dar. Schließlich wird mit einem weiteren Indikator die Exekutivdominanz in den Bundesländern gemessen: Der Exekutivdominanz-Index von Freitag/Vatter (2007) quantifiziert die Konkurrenz zwischen Exekutive und Legislative über die Faktoren Wahlfunktion, Gesetzgebung und Kontroll- und Informationsrechte.

Auf Kontrollhypothesen wird bewusst verzichtet. Das methodische Vorgehen dieser Studie macht den Einsatz dieser unnötig, da nicht von einer die Studie anleitenden Hypothese ausgegangen wird, sondern eher allgemein die Gültigkeit einiger von der Literatur als relevant eingestufte Theorieansätze überprüft wird, um möglichst viel Varianz zu erklären. Dieses Vorgehen, das *ex ante* unter Einbeziehung möglichst aller zentralen Determinanten die Ursachen eines bestimmten Phänomens (Y) erklären will, kann auch als Y-zentriert verstanden werden (vgl. Ganghof 2005 sowie Sieberer 2007: 262 ff.).

⁴³ „Die große Trennlinie läuft demnach nicht einfach zwischen SPD-regierten Ländern und CDU-regierten Ländern, sondern zwischen Ländern, in denen die SPD lange, dauerhaft, als stärkste Regierungspartei und als stärkste Partei überhaupt regierte, und den übrigen Ländern.“ (Schmidt 1980: 61)

⁴⁴ Die effektive Parteienanzahl nach Laakso/Taagepera (1979) berechnet sich wie folgt: $EPZ = \frac{1}{\sum (p_i)^2}$, wobei p_i der Parlamentssitzanteil von Partei $i = 1 \dots N$ ist.

5 Datenanalyse und empirische Befunde

Die statistische Analyse setzt sich aus mehreren Teilen zusammen: Zunächst werden in univariaten Analysen die einzelnen Variablen des Datensatzes genau untersucht. Darauf folgen bivariate Untersuchungen. Diese werden aus methodischen Gründen, die im Laufe des Kapitels näher erläutert werden, sowohl mit als auch ohne die drei Stadtstaaten durchgeführt. Auf Grundlage der Erkenntnisse der bivariaten Analysen werden in einem letzten Schritt Modelle entwickelt, deren Erklärungskraft in multivariaten Analysen getestet wird. Anschließend werden die Ergebnisse diskutiert.

Das Vorgehen orientiert sich an ländervergleichenden Studien wie z. B. Vatter (2002) oder Wagschal (1996). Insbesondere das zweistufige Vorgehen (bivariate Korrelationen, multivariate Regressionen) hat sich vielfach bewährt.⁴⁵ Eine immense Hilfe bei der Durchführung von makro-quantitativen Analysen bieten die Einführungen von Jahn (2006) und Kohler/Kreuter (2006).

5.1 Univariate Analysen

Bei den univariaten Analysen richtet sich das Augenmerk besonders auf die Verteilung der einzelnen Variablen, darunter ihre Schiefe (*skewness*) und Wölbung (*kurtosis*) sowie mögliche Ausreißer. Hintergrund ist, dass für einige statistische Verfahren (v. a. Regressionen, aber auch Korrelationen) die Annäherung an eine Normalverteilung notwendig ist.⁴⁶ Dieser univariate Teil der Datenanalyse wird vornehmlich durch graphische Darstellungen dokumentiert, darunter Histogramme, *Boxplots* und Quantile-Quantile-Plots sowie durch numerische Methoden, wie den Shapiro-Wilk-Test, den Skewness-Kurtosis-Test und den Kolmogorov-Smirnov-Test. Einige Abbildungen finden sich zur Veranschaulichung im Text, andere – aus Platzgründen – im Anhang.

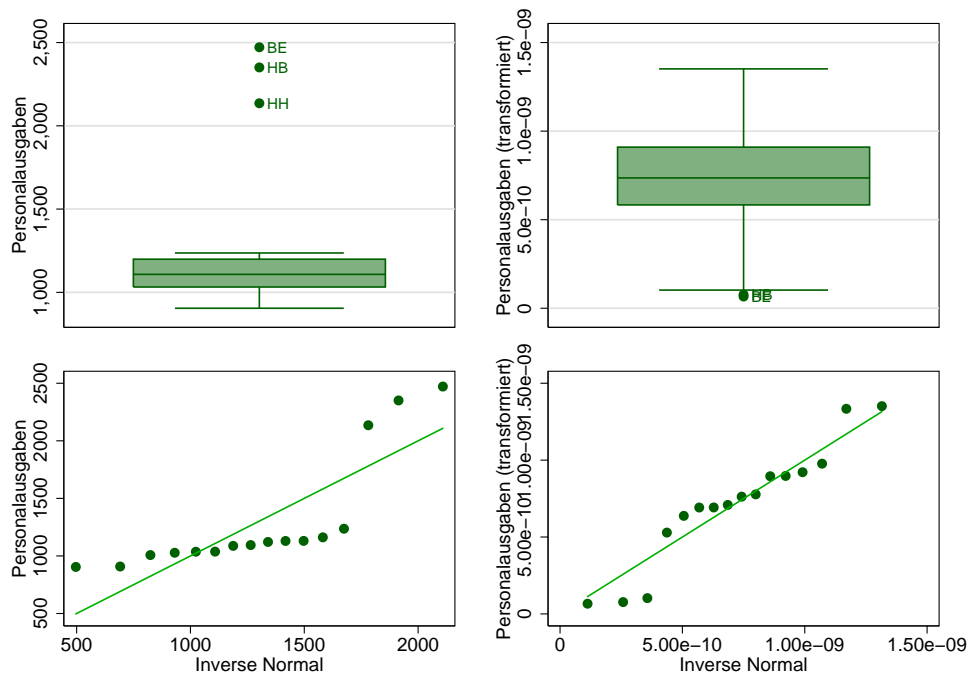
⁴⁵So lobt etwa Arend Lijphart im Vorwort zu Vatter (2002):

„[...] I applaud the author's frequent two-step procedure: first a bivariate analysis with a large number of variables, followed by a multivariate analysis that includes only the strongest variables found in the first step.“

⁴⁶Einige Autoren halten diese Voraussetzung für weniger wichtig, wenn keine Stichprobe, sondern die Grundgesamtheit untersucht wird (vgl. Jahn 2006: 367).

Die beiden abhängigen Variablen *Personalausgaben pro Kopf* und *laufender Sachaufwand pro Kopf* weisen wenig Ähnlichkeit mit einer Normalverteilung auf. Dies zeigen sowohl graphische Analysen (vgl. *Boxplot* und *Q-Q-Plot* links in Abbildung 5.1) als auch numerische Kontrollmethoden. Dafür sind u. a. die Ausgaben der Stadtstaaten verantwortlich, die sich in der graphischen Analyse klar als Ausreißer zu erkennen geben. Nach einer Transformation der Personalausgaben (dritte Potenz des Kehrwertes, $\frac{1}{\text{Personalausgaben}^3}$) ist deren Verteilung annähernd normalverteilt, was auch graphisch in Abbildung 5.1 rechts zu erkennen ist.⁴⁷ Bei der späteren Interpretation der Ergebnisse muss diese Transformation natürlich angemessen berücksichtigt werden. Bremen und Berlin fallen nach der Transformation durch besonders niedrige Werte auf, liegen allerdings sehr viel näher an den restlichen Werten als vor der Transformation.

Abbildung 5.1: *Boxplots* und *Q-Q-Plots* der Personalausgaben der 16 Bundesländer vor und nach der Transformation



Auch die zweite abhängige Variable, der *laufende Sachaufwand*, ist anscheinend nicht annähernd normalverteilt. Darauf deutet sowohl die graphische als auch die numerische

⁴⁷Diese relativ komplizierte Transformation wird vom Statistik-Programm STATA vorgeschlagen und ist notwendig, da einfachere Transformationen, wie z. B. die Logarithmierung nicht zu einem befriedigenden Ergebnis führen würden (vgl. Hair 2006: 87 ff.).

Analyse hin (vgl. Abbildung A.3 im Anhang). Eine Transformation ist damit unumgänglich, gewählt wird der Kehrwert des quadrierten Sachaufwandes ($\frac{1}{\text{Sachaufwand}^2}$). Danach wird der Variablen von zwei der drei Tests annähernde Normalverteilung bescheinigt (vgl. Abbildung A.3 im Anhang).

Die Bevölkerungsdichte muss ebenfalls transformiert werden. Hier wird die Wurzel des Kehrwertes benutzt, um annähernde Normalverteilung zu erreichen. Weitere Transformierungen werden nicht vorgenommen.

Besonders bei der Betrachtung der *Quantile-Quantile*-Plots wird deutlich, dass die Stadtstaaten eine besondere Rolle spielen. Die Verteilung auf den Abbildungen erinnert fatal an die dritte Graphik aus „Anscombes Quartett“, die in anderem Zusammenhang deutlich macht, dass durch die Fehldeutung von nicht-linearen Beziehungen oder Ausreißern ganz unterschiedliche Verteilungen dieselben numerischen Ergebnisse haben können (vgl. Anscombe 1973: 19 f.). Und tatsächlich zeigt sich durch das Entfernen der Stadtstaaten ein anderes Bild: Von sämtlichen Variablen kann aufgrund der verschiedenen Test angenommen werden, dass sie annähernd normalverteilt sind.⁴⁸

Im Zuge der Regressionsanalysen kann durch die Einbeziehung der Dummy-Variable *Stadtstaat* das Problem der höchst unterschiedlichen Ausgabenstruktur dieser Länder – verursacht durch die Kombination der kommunalen Ebene und der Landesebene in den Stadtstaaten – entschärft werden. In den bivariaten Regressionen ist das nicht möglich, weswegen ich mich für ein geteiltes Vorgehen entscheide: Im Folgenden werden die bivariaten Analysen einmal mit allen 16 Bundesländern durchgeführt, wobei verschiedene Variablen dabei den beschriebenen Transformationen unterzogen werden, und einmal nur unter Einbeziehung der 13 Flächenländer. Durch einen abschließenden Vergleich der beiden Ergebnisse lässt sich die Gültigkeit dieser Analysen gut abschätzen. Dieses Vorgehen wird gewählt, um nicht durch den Einfluss weniger Fälle (hier: der Stadtstaaten) von Beziehungen auszugehen, die so eigentlich gar nicht existieren (sog. *spurious relationships*).

5.2 Bivariate Analysen

5.2.1 16 Bundesländer

Mit Hilfe von bivariaten Analysen werden sowohl die Beziehungen der unabhängigen Variablen zu den abhängigen Variablen untersucht als auch die Beziehungen der unabhängigen Variablen untereinander. Dadurch sollen zum einen diejenigen unabhängigen

⁴⁸In Abbildung A.4 im Anhang wird z. B. die Verteilung der abhängigen Variablen graphisch dargestellt.

Variablen erkannt werden, die mit den abhängigen Variablen in einem systematischen Verhältnis stehen und deshalb in weitere, multivariate Untersuchungen Eingang finden werden. Zum anderen wird aber auch ein Augenmerk auf die Beziehungen der unabhängigen Variablen untereinander gelegt, um so die Gefahr der Multikollinearität besser abschätzen zu können.

In Tabelle 5.1 werden die Ergebnisse der bivariaten Korrelationen der 16 Bundesländer dargestellt. Als Assoziationsmaß wurde Pearsons r gewählt.

Tabelle 5.1: Bivariate Korrelationen der Pro-Kopf-Verwaltungsausgaben der 16 Bundesländer mit den erklärenden Größen

Variable	Personalausgaben pro Kopf (transformiert)	Laufender Sachaufwand pro Kopf (transformiert)
Variablen der sozioökonomischen Determination		
Anteil Schüler	-0,67***	-0,41
Anteil Studierender	0,85***	0,58**
Bevölkerungsdichte (transformiert)	-0,79***	-0,53**
Seniorenquote	0,05	0,11
Arbeitslosenquote	-0,29	0,48*
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf	0,73***	0,23
Variablen der Machtressourcen organisierter Interessen		
Mitglieder Gewerkschaften	-0,05	0,64***
Gewerkschaftsjugendquote	0,20	-0,51**
Anteil linker Parteien im Parlament	0,14	0,30
Gewerkschaftsstärke \wedge linke Regierungsbeteiligung	0,18	0,22
Anteil Beschäftigter im öffentlichen Dienst im Parlament	-0,10	-0,51**
Anteil freier Berufe im Parlament	0,26	-0,39
Bruttowertschöpfung im 2. Sektor	0,77***	-0,11
Variablen der Parteidifferenz		
Anteil Minister linker Parteien	0,18	-0,02
Anteil Minister Unionsparteien	-0,20	0,04

Fortsetzung auf der nächsten Seite

Tabelle 5.1 (Fortsetzung)

Variable	Personalausgaben pro Kopf (transformiert)	Laufender Sachaufwand pro Kopf (transformiert)
Anteil Minister liberaler/rechter Parteien	0,08	-0,04
Politisch-Institutionelle Variablen		
Effektive Parteienzahl	0,28	0,41
Grad der Konzentration der Exekutivmacht nach Lijphart	-0,35	-0,34
Anzahl der Parteien im Kabinett	0,42	0,27
Exekutivdominanz-Index	0,43*	0,27
Variablen der Internationalen Theorie		
Einnahmen aus Länderfinanzausgleich	0,07	0,60**
Bundesergänzungszuweisungen	-0,28	0,41

Anmerkungen: Korrelationskoeffizienten nach Pearson. * = signifikant auf dem 0.1-Niveau; ** = signifikant auf dem 0.05-Niveau; *** = signifikant auf dem 0.01-Niveau. Um bessere Vergleichbarkeit mit Tabelle 5.2 zu ermöglichen, wurden die Zusammenhangswerte der transformierten Variablen mit -1 multipliziert. Dadurch können die Werte logisch intuitiv interpretiert werden: Positive Werte bedeuten positive Zusammenhänge im Sinne von mehr Ausgaben.

Die Ergebnisse der bivariaten Korrelationen werden hier nur kurz zusammengefasst, da eine abschließende Bewertung der Einflussfaktoren durch multivariate Regressionen in Kapitel 5.3 stattfindet.

Die Verwaltungsausgaben sind tendentiell höher, je größer der Anteil Studierender ist und je höher die Bevölkerungsdichte ist. Die Beziehungen dieser Variablen zu beiden Dimensionen der Verwaltungsausgaben sind signifikant. Bei den restlichen sozioökonomischen Faktoren zeichnet sich ein differenzierteres Bild ab: Hohe Wirtschaftskraft eines Landes führt signifikant zu höheren Personalausgaben, allerdings nicht-signifikant zu höherem Sachaufwand. Hohe Arbeitslosigkeit hängt ausschließlich positiv mit dem Sachaufwand, nicht jedoch mit den Personalausgaben zusammen. Der Anteil Schüler an der Bevölkerung zeigt auf die Personalausgaben signifikante Ergebnisse, die Qualität der Beziehung zum Sachaufwand ist knapp nicht auf dem 0.1-Niveau signifikant. Was vielmehr erstaunt, ist die Richtung der Beziehung: Ein hoher Schüleranteil ist systematisch mit niedrigeren Verwaltungsausgaben zu beobachten. Eine Ad-hoc-Erklärung

dafür ist, dass auf höhere Schülerzahlen nicht unbedingt mit höheren Lehrerzahlen und damit erhöhten Personalausgaben reagiert werden muss. Vielmehr gibt es Möglichkeiten, über den sog. Klassenteiler das Schüler/Lehrer-Verhältnis neu zu justieren. Poterba (1997) für die USA und Baum/Seitz (2003) für die westdeutschen Länder kommen zu ähnlichen Ergebnissen und bestätigen diese Sichtweise.⁴⁹ Diese Erklärung spräche für gleichbleibende, jedoch nicht für sinkende Personalausgaben. Folgende Argumentation könnte diese erklären: Zur Organisation und Durchführung des öffentlichen Bildungswesens an allgemeinbildenden Schulen ist ein gewisser Grundstock an Personal- und Sachausgaben notwendig, der relativ unabhängig von der Schüleranzahl ist. Danach würden sich die Ausgaben optimieren, je höher die Schülerzahl ist – kontingent mit dem hier gefundenen Zusammenhang.

Die Interpretation der Zusammenhänge der Machtressourcen fällt auch schwer: Die Indikatoren Gewerkschaftsmitgliederquote und Gewerkschaftsjugendquote, die eigentlich beide die Stärke von verwaltungsnahen Gewerkschaften messen sollen, zeigen zwar signifikante Zusammenhänge zum Sachaufwand, allerdings nicht in eine einheitliche Richtung. Während sich mehr Gewerkschaftsmitglieder – wie postuliert – positiv auswirken, dämpft ein hoher Anteil Jugendlicher an den Gewerkschaftsmitgliedern eher die Ausgaben. Der Stärke linker Parteien in den Landtagen ist ebenso wie dem kombinierten (gesamtgesellschaftlichen) gewerkschaftsfreundlichen Klima kein systematischer Zusammenhang zu den Verwaltungsausgaben nachzuweisen. Die Beziehung besteht zwar in der angenommenen Richtung, ist allerdings nicht signifikant. Der Anteil freier Berufsgruppen in den Landtagen kovariiert nicht nachweisbar mit der Ausgabenhöhe, allerdings ist ein signifikanter negativer Zusammenhang zwischen aus dem öffentlichen Dienst stammenden Parlamentariern und dem Sachaufwand beobachtbar. Die Bruttowertschöpfung als Indikator für die Stärke wirtschaftlicher Interessen kovariiert positiv mit den Personalausgaben. Multivariate Regressionen werden zeigen, ob dieser Zusammenhang auch unter Kontrolle anderer Variablen bestehen bleibt.

Die Parteidifferenztheorie findet keine Bestätigung. Zwar haben die Beziehungen zwischen Personalausgaben und dem Anteil Minister linker Parteien bzw. Unionsminister die angenommene Richtung, sind allerdings nicht signifikant. Zudem zeigt sich, dass der Anteil Minister linker Parteien mit dem Anteil Unionsminister sehr stark negativ korreliert (-.98), was sich dadurch erklärt, dass meist entweder SPD oder CDU/CSU in Landesregierungen vertreten sind. Für die multivariaten Analysen werden deshalb

⁴⁹ „These results, if interpreted literally, suggest that education spending per capita is independent of the share of school-age children, suggesting that an increase in the population share in this age group leads to a proportionate reduction in per-child spending.“ (Poterba 1997: 57 f.)

nur die Kabinettsitzanteile linker Parteien einbezogen. Rechte und liberale Parteien in Regierungsverantwortung bleiben ohne Einfluss.

Eine Auswertung der politisch-institutionellen Variablen zeigt, dass die finanziellen Aufwendungen im Feld Verwaltungspolitik stark mit diesen Faktoren zusammenhängen. Sowohl eine hohe Parteienfragmentierung, viele an der Regierung beteiligte Parteien, eine hohe Inklusivität der Regierung sowie eine hohe Exekutivdominanz wirken sich positiv auf die Verwaltungsausgaben aus. Teilweise scheitern die Beziehungen zwar knapp am Signifikanz-Kriterium, sie unterstützen dennoch die aufgestellten Hypothesen und ihr Einfluss wird in den multivariaten Untersuchungen eingehender eruiert. Mit Sorge muss allerdings die hohe Abhängigkeit der politisch-institutionellen Variablen untereinander betrachtet werden (vgl. Tabelle A.1 im Anhang auf Seite 91): Die hohe Korrelation zwischen der effektiven Parteienzahl, der Breite der Koalition und der Anzahl der Regierungsparteien weist darauf hin, dass eine den drei Faktoren gemeinsam zugrunde liegende Dimension abgebildet wird. Die Breite der Koalition und die Anzahl der Regierungsparteien messen die Inklusion der Regierung und damit Machtteilung im Sinne von Arend Lijphart (1999), der die beiden Indikatoren auf der *executives-party*-Dimension verortet. Ebenso die effektive Parteienzahl, als Indikator für die Ausprägung des Parteiensystems. Während Lijphart auf derselben Dimension die Dominanz der Exekutive, gemessen anhand der Kabinettsstabilität einordnet, schlagen Freitag/Vatter (2007) einen additiven Index vor, der drei elementare Funktionen der Beziehung zwischen Exekutive und Legislative einbezieht: Wahl, Gesetzgebung und Kontrolle. Dieser Exekutivdominanz-Index ist damit sehr viel umfassender angelegt, und es ist zu erwarten, dass sein Einfluss vom Muster der anderen drei institutionellen Variablen abweicht. Eine Faktorenanalyse, die es möglich macht, diese theoretische Annahme numerisch zu überprüfen, bestätigt dies.⁵⁰ Die Faktorenanalyse bietet außerdem den Vorteil, die Daten zu reduzieren, wodurch sich später in der multivariaten Statistik weniger Probleme mit Multikollinearität ergeben, aber auch sparsamere Modelle möglich werden. Den Ergebnissen der Faktorenanalyse Rechnung tragend, wird die Variable Exekutivdominanz in die multivariaten Analysen einfließen, während die effektive Parteienzahl, die Breite der Koalition und die Anzahl der Regierungsparteien durch einen Faktorwert ersetzt werden, der die gewichtete Bedeutung der einzelnen Variablen für die Dimension „Konsensusdemokratie nach Lijphart“ berücksichtigt.

Die Variablen der Internationalen Theorie zeigen uneinheitliche Effekte: Der Empfang von Transferleistungen aus dem Länderfinanzausgleich kovariert mit höherem Sach-

⁵⁰Die Ergebnisse der orthogonalen Hauptkomponentenanalyse, die sich bei geringer Fallzahl anbietet, finden sich in Tabelle A.2 im Anhang.

aufwand, während die Personalausgaben in keinem Zusammenhang dazu stehen. Die Bundesergänzungszuweisungen zeigen keinen Einfluss auf die Höhe der Verwaltungsausgaben.

5.2.2 13 Flächenländer

Im Folgenden werden für die 13 Flächenländer bivariate Analysen durchgeführt, um zu überprüfen, ob die zuvor gefundenen Beziehungen zu großen Teilen auf der strukturellen Verschiedenheit der Stadtstaaten beruhen. In Tabelle 5.2 sind die bivariaten Zusammenhänge der unabhängigen Variablen zu den beiden abhängigen Variablen dargestellt. Die Erläuterungen zu diesen Ergebnissen werden sich auf ein Minimum beschränken, bevor die weitaus wichtigeren und aussagekräftigeren multivariaten Analysen durchgeführt werden.

Tabelle 5.2: Bivariate Korrelationen der Pro-Kopf-Verwaltungsausgaben der 13 Flächenländer mit den erklärenden Größen

Variable	Personalausgaben pro Kopf	Laufender Sachaufwand pro Kopf
Variablen der sozioökonomischen Determination		
Anteil Schüler	-0,58**	-0,06
Anteil Studierender	0,45	-0,44
Bevölkerungsdichte	0,40	-0,05
Seniorenquote	0,15	0,27
Arbeitslosenquote	-0,71***	0,54*
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf	0,67**	-0,58**
Variablen der Machtressourcen organisierter Interessen		
Mitglieder Gewerkschaften	-0,58**	0,54*
Gewerkschaftsjugendquote	0,66**	-0,49*
Anteil linker Parteien im Parlament	-0,16	0,05
Gewerkschaftsstärke \wedge linke Regierungsbeteiligung	-0,09	-0,06
Anteil Beschäftigter im öffentlichen Dienst im Parlament	0,75***	-0,12
Anteil freier Berufe im Parlament	0,34	-0,71***

Fortsetzung auf der nächsten Seite

Tabelle 5.2 (Fortsetzung)

Variable	Personalausgaben pro Kopf	Laufender Sachaufwand pro Kopf
Bruttowertschöpfung im 2. Sektor	0,70***	-0,64**
Variablen der Parteidifferenz		
Anteil Minister linker Parteien	0,10	-0,23
Anteil Minister Unionsparteien	-0,14	0,29
Anteil Minister liberaler/rechter Parteien	0,16	-0,11
Politisch-Institutionelle Variablen		
Effektive Parteienanzahl	-0,25	-0,07
Grad der Konzentration der Exekutivmacht nach Lijphart	0,09	0,06
Anzahl der Parteien im Kabinett	-0,04	-0,35
Exekutivdominanz-Index	0,17	-0,19
Variablen der Internationalen Theorie		
Einnahmen aus Länderfinanzausgleich	-0,50*	0,54*
Bundesergänzungszuweisungen	-0,79**	0,33

Korrelationskoeffizienten nach Pearson. * = signifikant auf dem 0.1-Niveau; ** = signifikant auf dem 0.05-Niveau; *** = signifikant auf dem 0.01-Niveau.

Zunächst fällt auf, dass die vormalig starke Beziehung zwischen Personalausgaben und Sachaufwand mit $r = -0,07$ keinen systematischen Zusammenhang mehr aufweist. Abbildung A.5 im Anhang verdeutlicht dies auch graphisch. Durch die Entfernung des Saarlandes, welches auf beiden Dimensionen der Verwaltungsausgaben relativ hohe Werte aufweist, ließe sich für Pearsons r ein Wert von 0,57 erzielen. Dies zeigt, wie fragil die Beziehungen zwischen den einzelnen Variablen bei einer so geringen Fallzahl wie 13 respektive 16 sind und wie groß der Einfluss jedes einzelnen Falls auf das Ergebnis ist. Zudem wird die Notwendigkeit deutlich, durch den Einsatz multivariater Analysemethoden die hier gefundenen Beziehungen zu untersuchen. Der Einsatz gepoolter Regressionen birgt u. a. den Vorteil, dass Ergebnisse aufgrund der Fallzahlerhöhung nicht mehr so stark von einzelnen Fällen abhängig und somit robuster sind.

Beim Blick auf die sozioökonomischen Determinanten fällt auf, dass diese recht unterschiedlich auf die beiden Dimensionen der Verwaltungsausgaben wirken. Bevölkerungsdichte und Studierendenanteil wirken sich positiv auf die Personalausgaben aus, allerdings knapp nicht-signifikant. Der Anteil Schüler an der Bevölkerung wirkt sich negativ auf die Personalausgaben aus, dieser Zusammenhang bleibt also auch nach Ausschluss der Stadtstaaten vorhanden. Die Seniorenquote variiert nicht systematisch mit den Verwaltungsausgaben. Indifferent zeigt sich die Arbeitslosenquote, die sich zwar negativ auf Personal- aber positiv auf Sachmittelausgaben auswirkt. Beide Beziehungen sind dabei signifikant. Eine Erklärung dafür liefert Abbildung A.6 im Anhang auf Seite 95: Es ist deutlich erkennbar, dass der hohe Zusammenhang daraus resultiert, dass zwei verschiedene Interaktionen sich überlagern. Die fünf neuen Bundesländer haben strukturell bedingte höhere Arbeitslosigkeit als die alten Bundesländer, während ihre Personalausgaben niedriger sind. Die alten Bundesländer hingegen haben relativ niedrige Arbeitslosenquoten, während ihre Personalausgaben die der neuen Bundesländer übersteigen. Bewertet man den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Personalausgaben für die beiden Subgruppen einzeln, ergibt sich für die alten Bundesländer kein signifikanter Zusammenhang (Pearsons $r = 0,00$), während in den neuen Bundesländer der Zusammenhang stark bleibt, allerdings mit umgekehrtem Vorzeichen ($r = 0,60$). An dieser Stelle werden zwei Punkte deutlich: 1. Es ist sinnvoll und wichtig, die in den bivariaten Korrelationen gefundenen Zusammenhänge genauer zu untersuchen. 2. Die neuen Bundesländer unterscheiden sich strukturell stark von den alten, was in den multivariaten Untersuchungen mit Hilfe einer Dummy-Variable „Ostdeutschland“ berücksichtigt wird.

Die Variablen des Machtressourcenansatzes sprechen auch keine eindeutige Sprache. Zwar steht eine hohe Gewerkschaftsjugendquote mit höheren Personalausgaben in Verbindung, die Mitgliederstärke der Gewerkschaften korreliert allerdings mit niedrigeren Ausgaben für Personal. Auf den Sachaufwand wirken die beiden Indikatoren genau umgekehrt. Der kombinierte Indikator Gewerkschaftsstärke \wedge Regierungsbeteiligung linker Parteien zeigt genau wie die Stärke linker Parteien in den Landtagen keine Kovarianz. Vor ihrer Wahl im öffentlichen Dienst beschäftigte Parlamentarier kovariieren positiv mit den Personalausgaben, während Vertreter freier Berufe sich negativ auf die Höhe der Sachausgaben der Verwaltung auswirken.

Weder die Regierungsbeteiligung linker noch christdemokratischer noch liberaler Parteien stehen in einem systematischen Zusammenhang mit den Verwaltungsausgaben. Die Beziehungen haben zwar das postulierte Vorzeichen, sind aber weit davon entfernt signifikant zu sein.

Ebenso verhält es sich mit den politisch-institutionellen Indikatoren, die nach Entfernen der Stadtstaaten nicht mehr in einen Zusammenhang mit den Verwaltungsausgaben gebracht werden können. Die Höhe der Transferleistungen des Bundes kovariiert hingegen stark negativ mit der Höhe der Personalausgaben. Länder, die Transferzahlungen der anderen Bundesländer erhalten, haben niedrigere Personalausgaben und höhere Sachausgaben als sog. Geberländer.

Insgesamt zeigt sich, dass viele Einflussfaktoren diametral mit den beiden Dimensionen der Verwaltungsausgaben zusammenhängen. Es bleibt abzuwarten, ob dies auch in den robusteren Längs- und Querschnittuntersuchungen zu beobachten ist.

5.3 Multivariate Regressionen

Die Tendenzen, die sich im Zuge der bivariaten Korrelationen abzeichnen, sollen nun anhand multivariater Regressionen näher untersucht werden. Regressionen sind davon geleitet, nach einer Gleichung zu suchen, die es erlaubt, die Werte einer abhängigen Variablen durch eine Kombination der Werte der unabhängigen Variablen möglichst genau vorherzusagen. Die von dieser Regressionsgleichung vorhergesagten Werte sollten möglichst wenig von den tatsächlich beobachteten Werten abweichen, wofür sich das „*Ordinary-Least-Squares*“-Verfahren (OLS) anbietet (vgl. Kohler/Kreuter 2006: 194 ff.). Ziel der Analyse ist es also, die Parameter einer Gleichung zu finden, welche die Fehlerterme („*Residual Sum of Squares*“ RSS) zwischen den tatsächlich beobachteten Verwaltungsausgaben und den durch eine solche Gleichung geschätzten Verwaltungsausgaben minimiert.⁵¹

Als Design wird ein kombinierter Länder- und Zeitvergleich, eine sog. „gepoolte“ Längs- und Querschnittuntersuchung gewählt. Der Vorteil eines solchen Vorgehens besteht darin, dass sowohl Unterschiede zwischen den Ländern erklärt werden können als auch dynamische Entwicklungen im Zeitverlauf. Dieses Analysedesign hat sich innerhalb der letzten Jahre zu einer Art Standard in der vergleichenden politikwissenschaftlichen Länderforschung entwickelt und hat in den letzten Jahren durch die Arbeiten von Beck/Katz (1995, 1996); Kittel (1999); Plümpert/Troeger/Manow (2005)

⁵¹Wenn man davon ausgeht, dass die beobachteten Werte der abhängigen Variablen y_i sich aus der Summe von $\hat{y}_i + e_i$ ergeben, wobei \hat{y}_i die geschätzten Werte und e_i einen Fehlerterm darstellen, dann hat die gesuchte Gleichung folgende Form: $y_i = b_0 + b_1 \times x_i + e_i$. b_0 und b_1 stellen über alle Fälle gleiche Konstanten dar, während x_i für den Wert der unabhängigen Variablen und e_i für den Fehlerterm des spezifischen Falls $i = 1 \dots N$ stehen. Sollen mehrere unabhängige Variablen zur Erklärung eingesetzt werden (multiple Regression) wird die Gleichung um diese sowie weitere Konstanten erweitert. Wird die zeitliche Dimension mit einbezogen, ergibt sich folgendes Regressionsmodell: $y_{i,t} = b_0 + b_1 \times x_{i,t} + e_{i,t}$, wobei das Subskript $t = 1 \dots T$ für die Zeitpunkte der Beobachtungen steht.

entscheidende Denkanstöße und methodische Verbesserungen erfahren. Durch die Verknüpfung der Länder- und der Zeitdimension wird die Analyse ungleich komplizierter, und gegenüber reinen Querschnittsregressionen treten neue Fehlerquellen und Fallstricke auf, die besondere Berücksichtigung erfordern. Diese werden im Folgenden erläutert, bevor die Regressionsmodelle vorgestellt und diskutiert werden.

An dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, dass in dieser Studie der Einfachheit halber von *uniform lags* ausgegangen wird, was bedeutet, dass alle Einflussfaktoren mit derselben Verzögerung von einem Jahr auf die Verwaltungsausgaben wirken. Es ist aber anzumerken, dass Zeitverzögerungen für verschiedene Variablen und auch für verschiedene Länder des Untersuchungszeitraums sehr unterschiedlich ausfallen und sich auch über die Zeit verändern können.⁵²

Multikollinearität

In Regressionen mit mehreren erklärenden Variablen ist es problematisch, wenn unabhängige Variablen untereinander hoch korrelieren. Dies hat zur Folge, dass die Standardabweichungen der Koeffizienten sich vergrößern, die t-Statistik kleiner wird und damit die Erklärungskraft der Modelle abnimmt. Dieses Phänomen nennt sich Multikollinearität und kann durch verschiedene Methoden identifiziert werden: Durch genaue Analyse der Korrelationsmatrix können hohe Zusammenhänge zwischen unabhängigen Variablen schon vor der Regression erkannt werden und z. B. durch Ausschließen oder Zusammenfassen von Variablen behoben werden. Nach einer Regression kann durch Berechnung der „*variance inflation factors* (VIFs)“ Multikollinearität erkannt werden (vgl. Wagschal 1999: 236 f.). Für die möglichen Determinanten der Verwaltungsausgaben der 16 Bundesländer wurde bereits zwischen den politisch-institutionellen Variablen eine hohe Korrelation festgestellt, weshalb diese durch eine Faktorenanalyse zu einem Faktor konzentriert wurden. Außerdem zeigen sich hohe Korrelationen zwischen der Studierendenquote und der Bevölkerungsdichte sowie dem Bruttoinlandsprodukt und zwischen der Bruttowertschöpfung im produzierenden Gewerbe und dem Bruttoinlandsprodukt (siehe Tabelle A.3 im Anhang). Das Bruttoinlandsprodukt wird aus der Untersuchung entfernt, die Bruttowertschöpfung im produzierenden Sektor kann dieses mit hoher Trefferquote vorhersagen, wie ein *Scatterplot* der beiden Variablen zeigt. Zudem findet die Studierendenquote keinen Eingang in weitere Untersuchungen.

⁵²Plümper/Troeger/Manow (2005: 343 ff.) z. B. reanalysieren Teile der Studie von Garrett/Mitchell (2001) und finden auf rein rechnerischem Wege eine ideale *Lag*struktur des Parteinflusses heraus. Dabei zeigt sich, dass in einigen Ländern sofort Reaktionen zu beobachten sind, während in anderen mit einem, zwei oder gar drei Jahren Verzögerung zu rechnen ist. Daran wird deutlich, dass noch ein hoher Forschungsbedarf für die Erklärung von *Lag*strukturen und deren theoretischer Ableitung besteht (vgl. auch Jahn 2006: 396 f.).

Es gibt keinen allgemeinen Standard, ab welchem VIF-Wert Multikollinearität ein Problem darstellt, häufig wird aber davon ausgegangen, dass Werte höher als 20 als problematisch anzusehen sind (vgl. Greene 2003: 56 ff.). Die VIF-Werte für die Variablen in den Modellen liegen weit unter 10, nur in zwei Fällen höher (Modell 2: Stadtstaaten-Dummy: 28.90, Bevölkerungsdichte: 10.69; Modell 4: Stadtstaaten-Dummy: 14.03). Es liegt damit leichte Multikollinearität vor, diese hält sich aber in einem tolerierbaren Rahmen.

Heteroskedastizität

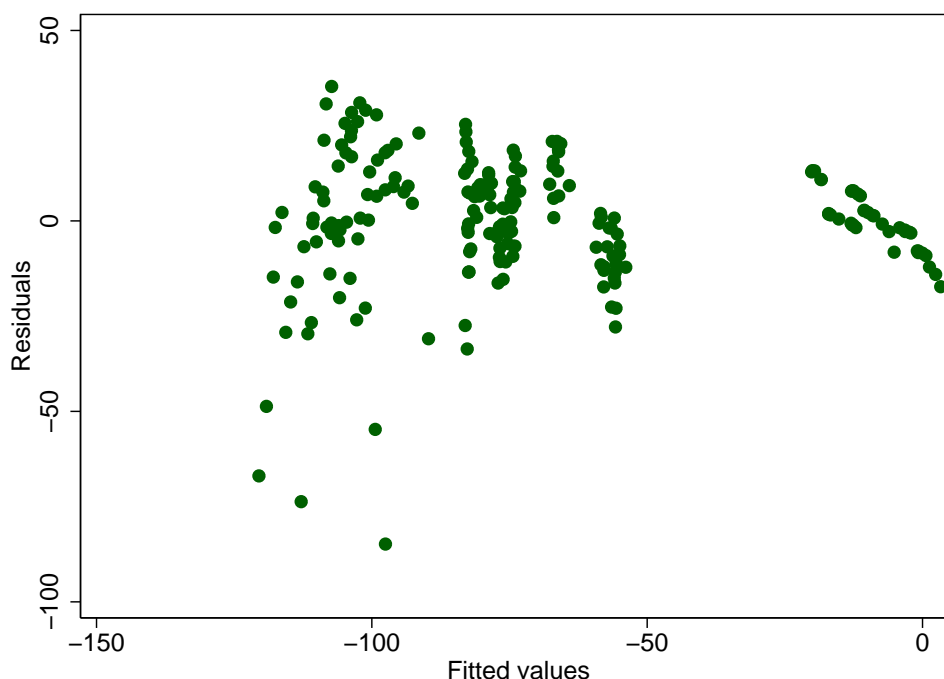
Besondere Beachtung gebührt auch dem Problem der Heteroskedastizität. Darunter wird verstanden, dass die Störterme keine konstante Varianz aufweisen, sondern systematisch mit der Höhe der unabhängigen Variablen zusammenhängen. Eine Grundannahme für lineare Regressionen ist die Homoskedastizität, die davon ausgeht, dass die Residuen für alle Werte zufällig sind und nicht systematisch variieren. Ist die Homoskedastizitätsannahme nicht erfüllt, hat das folgende Konsequenzen: Obwohl die Schätzer frei von Verzerrung sind, sind sie nicht mehr effizient. Durch eine Unterschätzung der Standardfehler handelt es sich bei einer auf der OLS-Methode fußenden Gleichung nicht mehr um die bestmögliche Vorhersage, da es Gleichungen gibt, die kleinere Fehlerterme produzieren (vgl. Wagschal 1999: 239 ff.). In dieser Studie wird die Homoskedastizitätsannahme auf verschiedene Arten geprüft: Durch graphische Werkzeuge (z. B. *residual vs. fitted plots*) und durch numerische Testverfahren, wie den White-Test oder den Breusch-Pagan/Cook-Weisberg-Test (vgl. Greene 2003: 222 f.). In sog. Residualplots lässt sich Heteroskedastizität meist an der keilförmigen Verteilung der Fehlerwerte erkennen. In Abbildung 5.2 ist deutlich die trichterförmige Verteilung der Residuen zu sehen, d. h. für geringe Werte der unabhängigen Variablen ist die Abweichung der durch die Regression errechneten Werte größer, als für höhere Werte.

Numerische Verfahren bestätigen diese Annahme. Eine Möglichkeit zum Umgang mit Heteroskedastizität bieten Regressionen, die statt dem OLS-Verfahren das sog. *generalized least squares*-Verfahren (GLS) benutzen, wie z. B. Regressionen nach der Prais-Winsten-Methode, die in dieser Studie Anwendung finden (vgl. Ostrom 1990: 30 ff.).

Serielle Autokorrelation

Das Problem der seriellen Autokorrelation taucht in Datensätzen mit einer Zeitdimension auf, d. h. in Zeitreihen oder gepoolten Quer- und Längsschnittdatensätzen. Es äußert sich darin, dass Werte in der Zeitdimension nicht unabhängig voneinander sind, sondern stark vom jeweiligen Wert in der Vorperiode abhängen. Die meisten sozialwissenschaftli-

Abbildung 5.2: Residual-vs.-Fitted-Plot



chen Kennzahlen korrelieren stark positiv oder negativ mit den Werten der Vorperiode.⁵³ Serielle Autokorrelation hat zur Folge, dass die Signifikanz der Regressionskoeffizienten überschätzt wird. Für ihre Entdeckung wurde die „Durbin-Watson-Teststatistik“ entwickelt, für den Umgang damit gibt es verschiedene Strategien: Beck/Katz (1995, 1996) schlagen vor eine „lagged dependent variable (LDV)“, d. h. den Wert der Vorperiode der abhängigen Variable als unabhängige Variable in das Modell aufzunehmen. Dies hat jedoch den Nachteil, dass die LDV zwar einen großen Anteil Varianz erklärt, aber für die anderen erklärenden Variablen, deren Einfluss eigentlich interessiert, sehr wenig Erklärungskraft übrig lässt (vgl. zur Diskussion u.a. Kittel/Winner 2002 und Achen 2000). Eine andere Möglichkeit besteht darin, nicht mit absoluten Werten zu arbeiten, sondern mit deren Differenzen (*first difference*-Modelle). Dabei wird nicht mehr die Höhe der abhängigen Variablen erklärt, sondern deren Veränderungen, was allerdings Auswirkungen sowohl auf die Forschungsfrage als auch auf die Interpretation der Ergebnisse hat.

⁵³Die Vertreter der Theorie vom Politik-Erbe versuchen Autokorrelation theoretisch zu begründen und modellieren diese explizit in ihre Untersuchungen (siehe Kapitel 3.6).

In dieser Studie wird ein von Bernhard Kittel (1999: 230 f.) vorgeschlagener Umgang mit serieller Autokorrelation verfolgt: Durch die Verwendung einer GLS-Regression, z. B. der Prais-Winsten-Methode, kann der Autokorrelationskoeffizient ρ (rho) geschätzt werden.⁵⁴ Auch Christopher Achen (2000) empfiehlt aus verschiedenen Gründen eine Prais-Winsten-Transformation. Es handelt sich dabei um ein *autoregressive distributed lags model* (ARDL), bei dem die Vorperiodenwerte sowohl der abhängigen als auch aller erklärender Variablen implizit in das Modell aufgenommen und deren Effekte über den Autokorrelationskoeffizienten ρ geschätzt werden und in das Modell einfließen (vgl. Kittel 2005: 104 f.). Im Anschluss daran können die von Beck/Katz (1995) vorgeschlagenen panelkorrigierten Standardfehler (*panel corrected standard errors*, PCSE) berechnet werden (vgl. Wagschal 1999: 228 f.; Kohler/Kreuter 2006: 232; Jahn 2006: 391).

In die Regressionen wurden diejenigen unabhängigen Variablen einbezogen, die aufgrund der Ergebnisse der bivariaten Analysen eine hohe Erklärungskraft erwarten lassen.⁵⁵ Die Ergebnisse der Regressionsmodelle sind in den Tabellen 5.3 und 5.4 dargestellt. Die vier Modelle – Prais-Winsten Regressionen unter Einbeziehung der autoregressiven Prozesse erster Ordnung (AR1) – schätzen den partiellen Einfluss der unabhängigen Variablen auf die beiden Dimensionen der Verwaltungsausgaben ab.

Beim Vergleich zwischen den Modellen 2 und 4 lässt sich feststellen, dass – anders als die Ergebnisse der bivariaten Korrelationen – sich die Befunde der Regressionen nicht wesentlich zwischen den Personalausgaben und dem Sachaufwand unterscheiden. Die meisten der Regressoren wirken auf beide Dimensionen der Verwaltungsausgaben und ähneln sich in Stärke und Richtung ihrer Wirkung. Auch lässt sich feststellen, dass die in den bivariaten Korrelationen gefundenen Zusammenhänge wenig mehr als ein grober Anhaltspunkt sind. Damit war auch zu rechnen, da in den bivariaten Analysen – bedingt durch Querschnittsdaten – weit weniger Informationen verarbeitet werden konnten. Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf den multivariaten Regressionen, deren Robustheit und empirische Befunde im Folgenden dargelegt werden.

⁵⁴Der Vorteil gegenüber dem Cochrane-Orcutt-Verfahren besteht darin, dass bei einer Prais-Winsten-Transformation die erste Datenperiode nicht verloren geht (vgl. Kittel 2005: 104).

⁵⁵Zusätzlich finden sich die folgenden bereits im Text angesprochenen Dummy-Variablen in den Modellen: Ost-West (1–0), Stadtstaat–Flächenland (1–0), Zeitraum bis 1997–Zeitraum ab 1998 (1–0). Die letzte dichotome Variable wird aufgrund der unklaren Entwicklung sowohl der Personal- als auch der Sachausgaben zwischen den Jahren 1997 und 1998, bzw. zum Ausgleich dieses strukturellen Bruchs eingesetzt (siehe Abbildung A.1 auf Seite 91).

Tabelle 5.3: Gepoolte Zeitreihenmodelle zum Einfluss auf die Personalausgaben der 16 deutschen Bundesländer zwischen 1992–2005 - **korrigierte Fassung**

	Modell 1		Modell 2	
	Koeffizient	Standardfehler	Koeffizient	Standardfehler
Konstante	-200,936		-155,098	
Schülerquote t_{-1}	,247	(,27)		
Bevölkerungsdichte t_{-1}	-4,313**	(2,1)	-4,706***	(1,7)
Arbeitslosenquote t_{-1}	1,414	(,93)		
Gewerkschaftsquote	-100,823	(79)	-112,041****	(21)
Anteil Beschäftigter im öffentlichen Dienst im Parlament	2,078	(1,8)	2,198****	(,49)
Anteil freie Berufe im Parlament	-1,442	(1,1)	-1,445***	(,53)
Bruttowertschöpfung im 2. Sektor t_{-1}	,001****	(,00038)	,001***	(,00042)
Anteil Minister linker Parteien	12,800	(39)	22,251***	(7,8)
Konsensusdemokratie	-8,698	(10)	-9,327***	(3,6)
Exekutivdominanz	-11,763	(9,1)	-13,368****	(3,4)
Dummy: Stadtstaaten	134,936**	(56)	148,007****	(22)
Ost-West-Dummy	-16,997	(52)		
Dummy: Externer Schock 1998	18,831****	(4,5)	15,930****	(4,8)
R^2	,744		,742	
Wald χ^2	431,61		451,81	
Prob > χ^2	,000		,000	
ρ (rho)	,757		,742	
Zahl der Beobachtungen	208		208	
Zahl der Länder	16		16	

Prais-Winsten Regressionen (AR1). Angeführt sind die nicht standardisierten Regressionskoeffizienten sowie in Klammern jeweils die panelkorrigierten Standardfehler (PCSE). * = signifikant auf dem 10% Niveau, ** = signifikant auf dem 5% Niveau, *** = signifikant auf dem 1% Niveau, **** = signifikant auf dem 0,1% Niveau. Aufgrund der kleinen Fallzahl wurde ein ρ geschätzt.

Die hier angegebenen Signifikanzniveaus haben – da es sich um eine Vollerhebung handelt – eine andere Bedeutung als in Studien, die auf Grundlage von Stichproben beruhen: Ihr Sinn besteht darin, eine „Orientierung für die Einschätzung der Stärke von Zusammenhängen“ zu geben (Jahn 2006: 355).

Tabelle 5.4: Gepoolte Zeitreihenmodelle zum Einfluss auf den Sachaufwand der 16 deutschen Bundesländer zwischen 1992–2005 - **korrigierte Fassung**

	Modell 3		Modell 4	
	Koeffizient	Standardfehler	Koeffizient	Standardfehler
Konstante	–306,606		–315,128	
Schülerquote t_{-1}	,684	(,49)	,731	(,5)
Bevölkerungsdichte t_{-1}	–8,299	(10)	–11,597*	(7)
Gewerkschaftsquote	23,350	(59)		
Gewerkschaftsjugendquotient	–1241,011	(2420)		
Anteil Beschäftigter im öffentlichen Dienst im Parlament	4,652***	(1,8)	3,317**	(1,3)
Anteil freie Berufe im Parlament	–4,497***	(1,7)	–7,087****	(1,3)
Konsensusdemokratie	–35,467****	(8,5)	–36,761****	(7,5)
Exekutivdominanz	–27,281*	(15)	–23,006*	(12)
Länderfinanzausgleich t_{-1}	,008	(,0084)		
Dummy: Stadtstaaten	346,229****	(77)	363,480****	(75)
Ost-West-Dummy	9,131	(44)		
Dummy: Externer Schock 1998	51,579****	(6,2)	51,844****	(6,2)
R^2	,587		,570	
Wald χ^2	699,94		236,91	
Prob > χ^2	,000		,000	
ρ (rho)	,776		,789	
Zahl der Beobachtungen	208		208	
Zahl der Länder	16		16	

Prais-Winsten Regressionen (AR1). Angeführt sind die nicht standardisierten Regressionskoeffizienten sowie in Klammern jeweils die panelkorrigierten Standardfehler (PCSE). * = signifikant auf dem 10% Niveau, ** = signifikant auf dem 5% Niveau, *** = signifikant auf dem 1% Niveau, **** = signifikant auf dem 0,1% Niveau. Aufgrund der kleinen Fallzahl wurde ein ρ geschätzt.

Sensitivitätsanalysen

Eines der Merkmale, durch die sich nach King/Keohane/Verba (1994: 7 ff.) wissenschaftliche Forschung definiert, ist die Einschränkung, dass Schlussfolgerungen stets unsicher sind. Allerdings zeichnet sich die Wissenschaft dadurch aus, dass es möglich ist, dieses Maß an Unsicherheit abzuschätzen. Im Folgenden werden die Modelle verschiedenen Sensitivitätsanalysen unterzogen, die die Robustheit der Modelle abschätzen. Dabei werden sowohl numerische als auch graphische Methoden angewandt, um einflussreiche Fälle zu identifizieren und deren Einfluss abzuschätzen. Beispielsweise werden Streudiagramme, die auf der X-Achse den Einfluss und auf der Y-Achse die quadrierten Residuen abbilden (sog. *leverage-versus-squared-residual-Plots*) benutzt, um den Einfluss von Ausreißern zu identifizieren (siehe Abbildung A.7 auf Seite 96 im Anhang). Dabei zeigt sich, dass die ersten beiden Modelle, welche die Höhe der Personalausgaben erklären, weniger von einflussreichen Fällen beeinflusst werden als dies in den Modellen 3 und 4, welche die Höhe des Sachaufwandes erklären, der Fall ist. Numerische Tests (Cooks Distanzen, standardisierte Residuen, studentisierte Residuen und DFITS) bestätigen diese Tendenz. In Modell 2 zeigen folgende Beobachtungen in allen vier Teststatistiken auffällige Werte: BB 1993, 1994, 2005; MV 1993; NRW 1993, 1994; SN 1993, 1994; ST 1997, 2004. Nach Ausschluss der betreffenden Länderjahre liefern die Ergebnisse der Regression mit den verbliebenden 192 Beobachtungen wenig Unterschiede zum ursprünglichen Modell 2: Die Regressoren sind weiterhin alle signifikant und auch die Vorzeichen haben sich nicht geändert. Weitere Regressionsdiagnostiken bestätigen Modell 2 im Großen und Ganzen.⁵⁶

Auch für Modell 4 wurden durch unterschiedliche Verfahren einflussreiche Fälle identifiziert und probenhalber aus der Analyse ausgeschlossen. Das Ergebnis ist als Modell

⁵⁶Weitere Tests auf Robustheit, die durchgeführt wurden:

- DFBETA-Werte erfassen den Effekt, der sich für einzelne Variablen ergibt, wenn eine Beobachtung aus der Regression ausgeschlossen wird (vgl. Jahn 2006: 381). Für die unabhängigen Variablen des Modells 2 waren diese Werte gänzlich unauffällig.
- Eine robuste Regression, die weniger strenge Anforderungen an die Daten hat, als eine OLS-Regression, liefert Koeffizienten mit denselben Vorzeichen und ähnlicher Größe, einzig der Anteil freier Berufe im Parlament und die Bruttowertschöpfung im produzierenden Gewerbe bleiben nicht signifikant. Das Modell wird also mit kleineren Einschränkungen bestätigt (vgl. Jahn 2006: 384).
- Bei einer Anwendung der *bootstrap*-Technik wird nur der Dummy für den externen Schock 1998 insignifikant (vgl. Kohler/Kreuter 2006: 245 ff.).
- Um den Einfluss von einzelnen Fällen zu identifizieren, wurden mit Hilfe der sog. *jackknife*-Methode Regressionen für jeweils $N - 1$ Fälle berechnet. Die Bevölkerungsdichte und der Indikator für Konsensusdemokratie verlieren dadurch an Erklärungskraft und sind nicht mehr signifikant, der Anteil linker Minister, der Exekutivdominanzindex und der Anteil freier Berufe im Parlament auch, allerdings scheitern diese nur knapp am gewählten Signifikanzniveau (vgl. Jahn 2006: 385).

4a in Tabelle A.4 im Anhang zu sehen. Nach Ausschluss von zwölf einflussreichen Ausreißern wird die Regression effizienter. Der Anteil der erklärten Varianz steigt von 57% auf 71,6%, sämtliche Regressoren sind auf dem 0,001 Niveau signifikant. Dies verwundert allerdings nicht besonders, da genau diejenigen Fälle ausgeschlossen wurden, deren Fehlerterme besonders stark von der Regressionsgeraden abweichen. Damit war zu erwarten, dass die quadrierten Residuen abnehmen und damit die Regressionsgleichung effizienter wird. Trotzdem kann dies als eine gewisse Bestätigung für Modell 4 angesehen werden.⁵⁷

Empirische Befunde

Der Einfluss von sozioökonomischen Determinanten fällt weitaus geringer aus als angenommen. Einzig die Bevölkerungsdichte wirkt sich signifikant negativ sowohl auf die Personal- als auch auf die Sachausgaben aus. Die diese Frage anleitende Hypothese gründet sich auf folgende Argumentation: Gebietskörperschaften betreiben unabhängig von ihrer Einwohnerzahl und Bevölkerungsdichte bestimmte Einrichtungen und Verwaltungsbehörden. Bei niedriger Bevölkerungsdichte und damit schlechterer „Auslastung“ dieser Einrichtungen fielen demnach Verwaltungsausgaben in ähnlicher Höhe an wie bei höherer Bevölkerungsdichte. Die abhängigen Variablen fließen allerdings als Pro-Kopf-Ausgaben in die Untersuchung ein, was den beobachteten Effekt zur Folge hat. Der Nachweis des positiven Einflusses der Schülerquote scheidet knapp am gewählten Signifikanzniveau.

Für die Machtressourcen organisierter Interessen ergibt sich ein anderes Bild: Vier Indikatoren lassen signifikante Zusammenhänge mit den Personalausgaben erkennen, immerhin noch zwei mit dem laufenden Sachaufwand. Die beiden Indikatoren, welche die Interessenverteilung in den Länderparlamenten gegenüber den Beschäftigten des öffentlichen Dienstes messen, zeigen wie erwartet positive bzw. negative Zusammenhänge zu den Ausgaben. Unerwartete Vorzeichen weisen allerdings sowohl die Beziehungen zwischen Gewerkschaftsquote und Personalausgaben als auch Bruttowertschöpfung im zweiten Sektor und Personalausgaben auf. Die aufgestellten Hypothesen

⁵⁷Weitere Robustheitstests für Modell 4:

- DFBETA-Werte der Variablen von $> |1, 0|$ sind Anlass zur Beunruhigung. Die Werte für die Variablen in Modell 4 überschreiten diesen Grenzwert jedoch nicht.
- Robuste Regression: Die Schülerquote bleibt insignifikant, die restlichen Regressoren sind auf 0,001 Niveau signifikant. Die Vorzeichen verändern sich nicht und auch die Stärke der Koeffizienten bleibt annähernd gleich.
- *Bootstrap*- und *jackknife*-Techniken geben ähnliche Ergebnisse und untermauern die Vermutung, dass das Modell 4 relativ robust ist.

gehen bei hohem Mitgliederanteil der Gewerkschaften von höheren und bei hoher Bruttowertschöpfung des produzierenden Gewerbes von niedrigeren Ausgaben aus. Die gefundenen empirischen Ergebnisse lassen auf gegenteilige Beziehungen schließen, ein Effekt, der auch erhalten bleibt, wenn der Beobachtungszeitraum geteilt wird und die bis zum Jahre 2000 vorliegenden Zeitreihendaten über die Gewerkschaftsquote benutzt werden.

Mangels eines anderen, geeigneteren Indikators wurde die Macht der Industrieverbände durch die Bruttowertschöpfung im zweiten Sektor operationalisiert. Die empirischen Befunde lassen nun zweierlei Deutung zu: Entweder eine große Machtverankerung der Industrieverbände wirkt sich fördernd auf die Personalausgaben des öffentlichen Dienstes aus oder der gewählte Indikator misst etwas anderes. Ersteres ist zwar nicht ausgeschlossen, erscheint aber doch abwegig, weshalb davon ausgegangen werden muss, dass die Bruttowertschöpfung im produzierenden Gewerbe nicht der geeignete Indikator für die Überprüfung einer Hypothese im Kontext des Machtressourcenansatzes ist. Diese scheint vielmehr ein gutes Maß zu sein für die volkswirtschaftliche Leistungskraft eines Bundeslandes. Dieser Sichtweise folgend, misst die Bruttowertschöpfung die Wirtschaftskraft eines Landes, was folgende Interpretation des Ergebnisses nach sich zieht: Je höher die Wirtschaftskraft eines Landes, desto höher fallen die Verwaltungsausgaben aus, was indirekt als Bestätigung für Hypothese 6 ausgelegt werden könnte.

Für die Gültigkeit der Hypothese 7 zum Einfluss der Gewerkschaften ergeben sich keine Belege, stattdessen lässt sich aus Modell 2 das Gegenteil des postulierten Zusammenhangs ableiten: Je höher der Anteil an Gewerkschaftsmitgliedern unter den Beschäftigten im öffentlichen Dienst, desto niedriger fallen die Personalausgaben aus. Das Streudiagramm zwischen Personalausgaben und Gewerkschaftsmitgliederquote der 128 Beobachtungen von 1992 bis 2000 in Abbildung A.8 im Anhang zeigt zweierlei: In den neuen Bundesländern ist der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder an den im öffentlich Dienst Beschäftigten tendenziell doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern. Zudem streuen die Personalausgaben der ostdeutschen Länder sehr viel weiter als die der westlichen Länder oder der Stadtstaaten. Die Gewerkschaftsquote wurde für diese Studie berechnet an der Zahl der Mitglieder in einer der Gewerkschaften GdP, GEW oder ÖTV aller Beschäftigten im öffentlichen Dienst im jeweiligen Bundesland. Da es neben den genannten Gewerkschaften noch weitere gibt, welche die Interessen der im öffentlichen Dienst Beschäftigten vertreten (z. B. dbb, DPolG), ist nicht auszuschließen, dass die Verteilung der Mitglieder zwischen diesen Gewerkschaften nicht in allen Bundesländern gleich ist. Der gewählte Indikator kann aufgrund der fehlenden Daten nur

als krude Annäherung an die tatsächliche Gewerkschaftsstärke gebraucht werden.⁵⁸ Es ist daher davon auszugehen, dass die gefundene Beziehung eher auf die Datenqualität zurückzuführen ist.

Zur Überprüfung der Hypothesen der Parteidifferenztheorie wurde die Regierungsbeziehung linker Parteien über deren Kabinettsitzanteil in die Regressionen einbezogen. Für die Personalausgaben kann der postulierte Zusammenhang bestätigt werden. Der laufende Sachaufwand scheint nicht durch die Regierungspartei beeinflusst zu werden.

Die politisch-institutionellen Variablen geben ein etwas eigentümliches Bild ab: Der durch eine Faktorenanalyse gebildete Faktor Konsensusdemokratie wirkt genau wie der Exekutivdominanzindex signifikant negativ auf die Ausgaben. Allerdings lohnt ein näherer Blick auf die einzelnen Variablen, aus denen dieser Faktor gebildet wurde: Im Zuge der Analyse wurden alle vier politisch-institutionalistischen Indikatoren in Modell 2 eingesetzt, was eine interessante Konkretisierung der Befunde nach sich zog (siehe Modell 2a in Tabelle A.4 auf Seite 97). Die effektive Parteienzahl wirkt positiv, Konzentration von Exekutivmacht nach Lijphart wirkt genauso wie hohe Werte auf dem Exekutivdominanz-Index negativ auf die Höhe der Verwaltungsausgaben. Je mehr Parteien im Kabinett vertreten sind, desto niedriger fallen die Ausgaben aus. All diese Zusammenhänge sind signifikant und wirken sich nur minimal auf die Stärke und Signifikanz der restlichen Variablen aus. Daraus kann geschlossen werden, dass die durch die Faktorenanalyse gebildete Variable „Konsensusdemokratie“ es nicht vermag, die komplexen Strukturen der drei einfließenden Variablen abzubilden.

Zusammenfassend kann beobachtet werden, dass sich sowohl die Personalausgaben, als auch der laufende Sachaufwand durch Indikatoren der in Kapitel 3 vorgestellten Theriefamilien erklären lassen. Nicht alle Hypothesen finden Bestätigung, aber die in den Modellen 2 und 4 dargestellten Zusammenhänge sind robust und bleiben auch nach dem Auslassen einzelner Variablen oder Fälle statistisch signifikant.⁵⁹

⁵⁸Für die vielfältigen Möglichkeiten, die Mitgliederzahlen von Gewerkschaften unter- oder überzubewerten sei auf die entsprechende Literatur verwiesen (vgl. Müller-Jentsch 1997).

⁵⁹„We are usually happier about asserting a regression relation if the relation is still apparent after a few observations (any ones) have been deleted — that is, we are happier if the regression relation seems to permeate all the observations and does not derive largely from one or two.“ (Anscombe 1973: 18)

6 Schlussfolgerungen und Ausblick

Der Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung war die Frage nach den Determinanten der Verwaltungsausgaben der deutschen Bundesländer. Aufbauend auf den Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung konnten in der empirischen Analyse diejenigen Ursachen festgestellt werden, denen ein Einfluss nachgewiesen werden kann.

Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich in vier Punkten zusammenfassen:

1. Sozioökonomische Determinanten haben weit weniger Einfluss auf die Ausgaben für öffentliche Verwaltung als angenommen. Bestätigung findet lediglich die Hypothese, dass sich eine höhere Bevölkerungsdichte dämpfend auf die Verwaltungsausgaben auswirkt. Damit bestätigt sich die Vermutung, dass der Verwaltungsausgaben in fester Höhe anfallen, relativ unabhängig von der Nutzung der Einrichtungen durch die Bürger. Je höher die Bevölkerungsdichte ist, desto weniger Ausgaben muss jeder einzelne Bürger schultern, um öffentliche Aufgaben der Länder zu finanzieren. Dieses Ergebnis steht im Gegensatz zu Erkenntnissen, die Vatter/Freitag (2002) für die Schweizer Kantone feststellen: Ein hoher Urbanisierungsgrad gilt dort als Einflussfaktor für einen insgesamt größeren Staatshaushalt und damit auch höhere Verwaltungsausgaben.

Zwei Ansätze können diese gegensätzlichen Befunde möglicherweise erklären: Die Unterschiede sind entweder dem andersartigen Verwaltungsaufbau bzw. den verschiedenen Verwaltungssystemen zuzurechnen, oder den Variablen Bevölkerungsdichte und Urbanisierungsgrad liegen unterschiedliche Dimensionen zu Grunde, die nicht auf gleiche Weise auf die Verwaltungsausgaben wirken.

Die Bruttowertschöpfung im produzierenden Gewerbe wurde ursprünglich als Indikator der Stärke von Industrieinteressen angewendet. Wird die Variable allerdings aus dem Kontext der Machtressourcentheorie herausgelöst, kann ihr Zusammenhang mit den Personalausgaben als Bestätigung einer weiteren sozioökonomischen Hypothese gewertet werden: Je größer die wirtschaftliche Leistungskraft eines Bundeslandes ist, desto mehr finanzielle Mittel werden für Personal aufge-

wendet. Diese Erkenntnis ist analog zu den Grundthesen der sozioökonomischen Theorien und in vielen anderen Politikfeldern bestätigt.

2. Die Theorie der Machtressourcen organisierter Interessen findet breite Unterstützung durch die Empirie. Sowohl die Personalausgaben als auch der Sachaufwand fallen signifikant höher aus, je mehr öffentlich Bedienstete in die Länderparlamente gewählt wurden. Das gegenteilige Ergebnis – geringere Ausgaben – wird durch einen hohen Anteil an Rechtsanwälten, Ärzten und Selbständigen im Parlament erreicht. Damit findet eine zentrale These des Machtressourcenansatzes Bestätigung: Vorherrschende Akteurskonstellationen und die Verteilung von Macht zwischen Interessengruppen haben Einfluss auf Politikergebnisse.

Ein weiterer Indikator der Machtressourcentheorie findet hingegen keine Bestätigung: Ein hoher Organisationsgrad derjenigen Gewerkschaften, welche die Interessen der im öffentlichen Dienst Beschäftigten vertreten, wirkt sich nicht wie postuliert erhöhend auf die Ausgaben aus, sondern zeigt gegenteilige Tendenzen. Dieser Zusammenhang wird auf die Qualität der verfügbaren Daten zurückgeführt, weitere Studien sind notwendig und können zur Aufklärung beitragen.

3. Die Stärke linker Regierungsparteien wirkt sich positiv auf die Personalausgaben aus und bestätigt die Parteidifferenzhypothese für die Verwaltungspolitik der deutschen Bundesländer. Eine Regierungsbeteiligung von SPD, PDS und Grünen steigert die Höhe der Verwaltungsausgaben. Damit erfahren zwei Annahmen der Parteidifferenzlehre Bestätigung: Zum einen zeigt sich, dass Politikergebnisse von der ideologischen Prägung der Regierungsparteien beeinflusst werden, zum anderen, dass linke Regierungen sich mehr als andere für eine Expansion der Beschäftigung im öffentlichen Sektor einsetzen (vgl. Schmidt 2002: 539). Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen der Studie von Schmidt (1980: 69): Er stellt „[...] bei Regierungen mit politischer Hegemonie der SPD ein [...] überproportionales Aktivitätsniveau beim Aufbau und Ausbau des öffentlichen Sektors“ fest. In den Schweizer Kantonen konnte ein solcher Zusammenhang nicht beobachtet werden (vgl. Vatter/Freitag 2002).
4. Politisch-institutionelle Faktoren üben Einfluss auf die Verwaltungsausgaben aus, allerdings nicht wie in den Hypothesen angenommen: Hohe Werte auf der in Anlehnung an Lijphart (1999) gebildeten Variable *Konsensusdemokratie* führen ebenso wie hohe Exekutivdominanz zu geringeren Verwaltungsausgaben. Diese Effekte sind zunächst überraschend und stehen im Gegensatz zur bisherigen

Literatur (vgl. Vatter/Freitag 2002: 70). Die zugrunde liegenden Mechanismen können im Folgenden nur durch Ad-hoc-Erklärungen gedeutet werden, wobei sich zwei unterschiedliche Argumentationen anbieten:

- a) Die wissenschaftliche Literatur ist sich weitgehend einig, dass die Landesparlamente einem stetigen Einfluss- und Bedeutungsverlust ausgesetzt sind. Vor allem die Kontrollfunktion der Legislative gegenüber der Exekutive ist davon betroffen (vgl. Andersen/Woyke 2000: 364 ff.). Denkbar ist, dass in Koalitionsregierungen diese Kontrollfunktion den Regierungsparteien zukommt, die sich gegenseitig überwachen, auch in Bezug auf ihren Einfluss auf die öffentliche Verwaltung. Einparteienregierungen könnten nach dieser Logik (fast) nach Belieben Personal und Mittel verteilen, während Koalitionsregierungen durch die gegenseitige Kontrolle niedrigere Ausgaben hätten.
- b) Eine andere Erklärungsmöglichkeit nimmt Anleihen bei der Argumentation von Anthony Downs (1957) und Douglas A. Hibbs (1977): Parteien setzen die Präferenzen und Interessen ihrer Wähler direkt in Regierungshandeln um. Bei mehreren Regierungsparteien in einer Koalition sind also quantitativ mehr Wählerinteressen umzusetzen, so dass für die öffentliche Verwaltung weniger Ressourcen aufgewendet werden können, weil diese für Politikprogramme in Feldern wie z. B. der Agrarpolitik, der Mittelstandspolitik und dem Umweltschutz gebunden sind.

Es bleibt festzuhalten, dass konsensusdemokratische Elemente einen dämpfenden Einfluss auf die Höhe der Verwaltungsausgaben ausüben. Weitere Forschungsarbeiten sind an dieser Stelle notwendig, um zur Erklärung der beobachteten Zusammenhänge beizutragen.

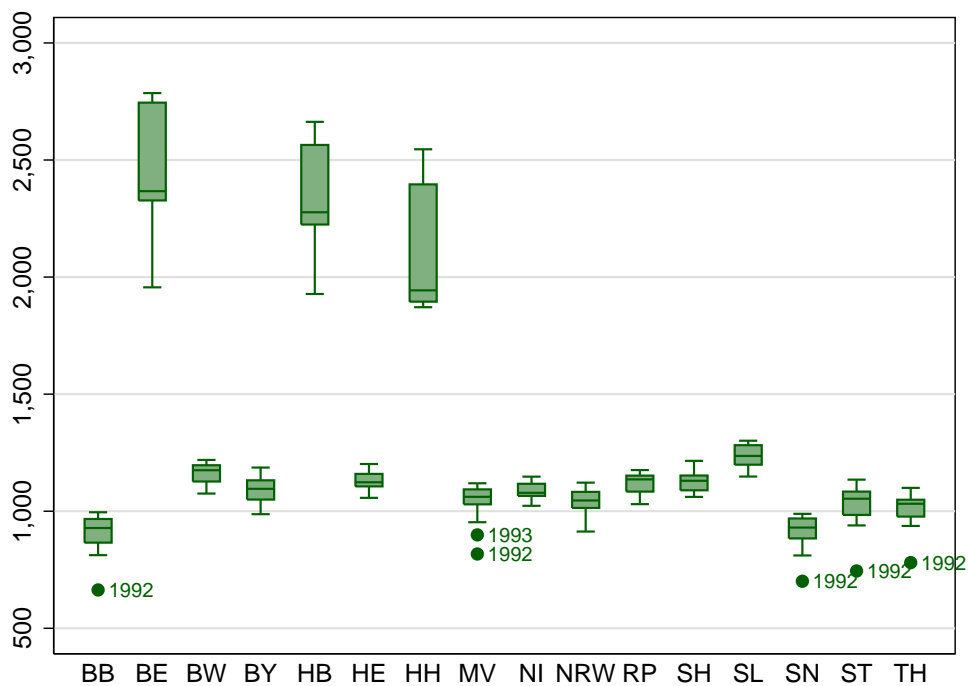
Vor dem Hintergrund der Problemstellung leistet die vorliegende Arbeit einen Beitrag zum besseren Verständnis des Zustandekommens und der Herkunft von Verwaltungsausgaben und damit der Verwaltungspolitik der deutschen Bundesländer.

Die empirischen Befunde sind nicht auf Fälle über die deutschen Bundesländer hinaus übertragbar. Es wird daher vorgeschlagen, die Forschungsfrage sowohl auf andere föderale Staaten auszuweiten als auch weiterreichende Nationalstaatenvergleiche anzustellen, um die Gültigkeit der Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung für die Verwaltungspolitik auch in diesen Fällen beurteilen zu können. Dabei wird der Prozess der Datenbeschaffung eine besondere Herausforderung darstellen. Bereits für einen intranationalen Vergleich ist es nicht einfach, vergleichbare Daten für alle Bundesländer zu finden. Einzig die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder stellen

eine zuverlässige und reichhaltige Datenquelle dar. Variablen, die nicht durch Maßzahlen der Statistischen Ämter wiedergegeben werden konnten, mussten teilweise durch suboptimale Indikatoren gemessen werden. Weiterhin ist anzumerken, dass im Bereich der statistischen Methoden der gepoolten Zeitreihenanalyse noch mit Fortschritten zu rechnen ist, die auch die Ergebnissicherheit von Studien dieser Art erhöhen können.

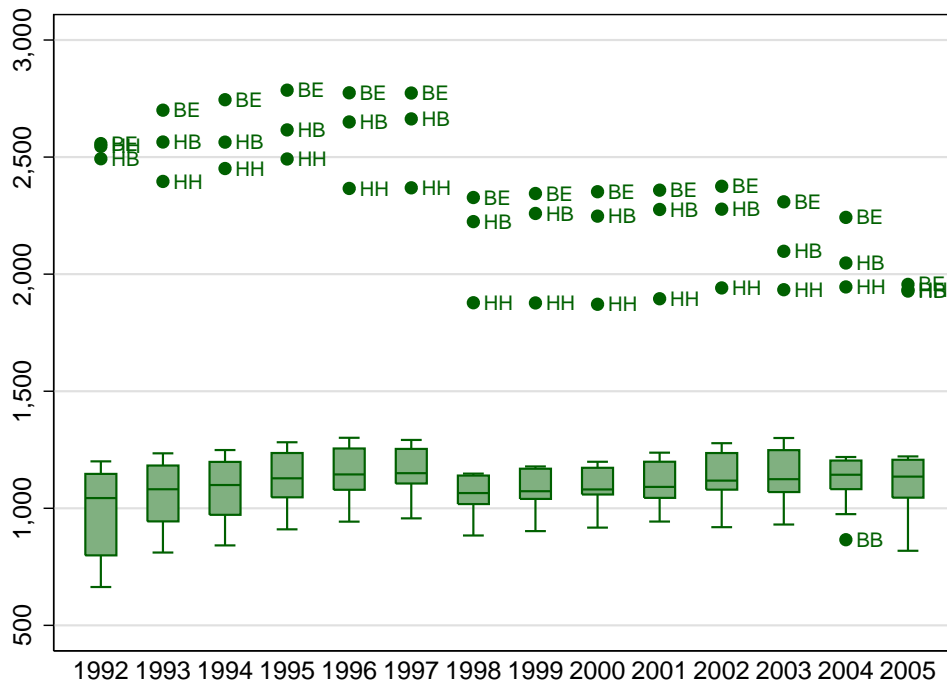
A Anhang

Abbildung A.1: *Boxplots* der Personalausgaben von 1992 bis 2005 aufgegliedert nach Bundesländern



Hier ist deutlich zu erkennen, dass im Jahre 1992 in allen fünf ostdeutschen Flächenländern die Ausgaben weitaus niedriger sind, als im restlichen Untersuchungszeitraum. Eine Erklärung für diese Ausreißer könnte sein, dass die Daten des Statistischen Bundesamtes für dieses Jahr in den ostdeutschen Bundesländern noch nicht zuverlässig genug waren. Denkbar ist auch, dass diese Bundesländer 1992 noch stark durch andere Finanzquellen unterstützt wurden, die nicht in die Landeshaushalte einfließen.

Abbildung A.2: Verteilung der Personalausgaben pro Kopf der 16 Bundesländer aufgliedert nach Jahren



Zwischen 1997 und 1998 ist ein deutlicher Einbruch zu erkennen. Vermutlich handelt es sich um eine Änderung in der Systematik des Statistischen Bundesamtes. In den Regressionsanalysen wird diesem Umstand durch eine *Dummy*-Variable Rechnung getragen.

Tabelle A.1: Zusammenhang der politisch-institutionellen Variablen der 16 Bundesländer

	Effektive Parteizahl	Breite der Koalition	Anzahl Parteien im Kabinett	Exekutivdo- minanzin- dex
Effektive Parteizahl	1,00			
Breite der Koalition	-0,65	1,00		
Anzahl Regierungsparteien	0,67	-0,90	1,00	
Exekutivdominanzindex	0,08	-0,03	0,06	1,00

Anmerkung: Korrelationskoeffizient r nach Pearson

Abbildung A.3: Boxplots und Q-Q-Plots des laufenden Sachaufwandes der 16 Bundesländer

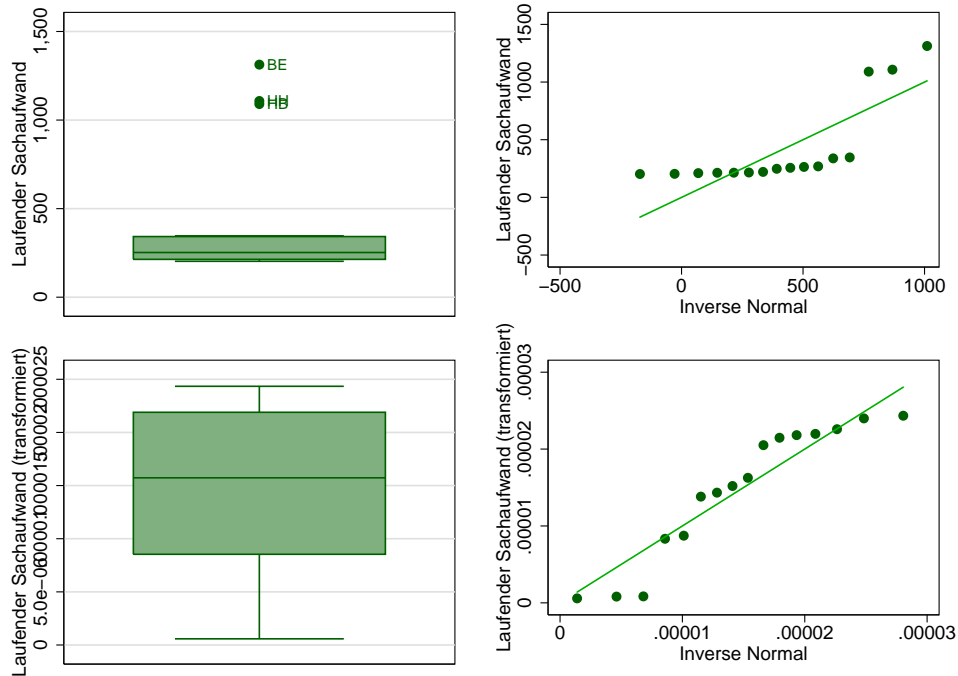


Tabelle A.2: Faktorenanalyse der politisch-institutionellen Variablen der 16 Bundesländer

```
. factor epz lijp partkab exedom, pcf mineigen(1)
(obs=16)
Factor analysis/correlation                               Number of obs   =    16
Method: principal-component factors                     Retained factors =    1
Rotation: (unrotated)                                  Number of params =    4
```

Factor	Eigenvalue	Difference	Proportion	Cumulative
Factor1	2.49047	1.49476	0.6226	0.6226
Factor2	0.99570	0.58238	0.2489	0.8715
Factor3	0.41333	0.31283	0.1033	0.9749
Factor4	0.10050	.	0.0251	1.0000

LR test: independent vs. saturated: chi2(6) = 31.44 Prob>chi2 = 0.0000

Factor loadings (pattern matrix) and unique variances

Variable	Factor1	Uniqueness
epz	0.8388	0.2964
lijp	-0.9386	0.1190
partkab	0.9459	0.1053
exedom	0.1056	0.9888

Abbildung A.4: Boxplots und Q-Q-Plots der Personalausgaben und des Sachaufwandes der 13 Flächenländer

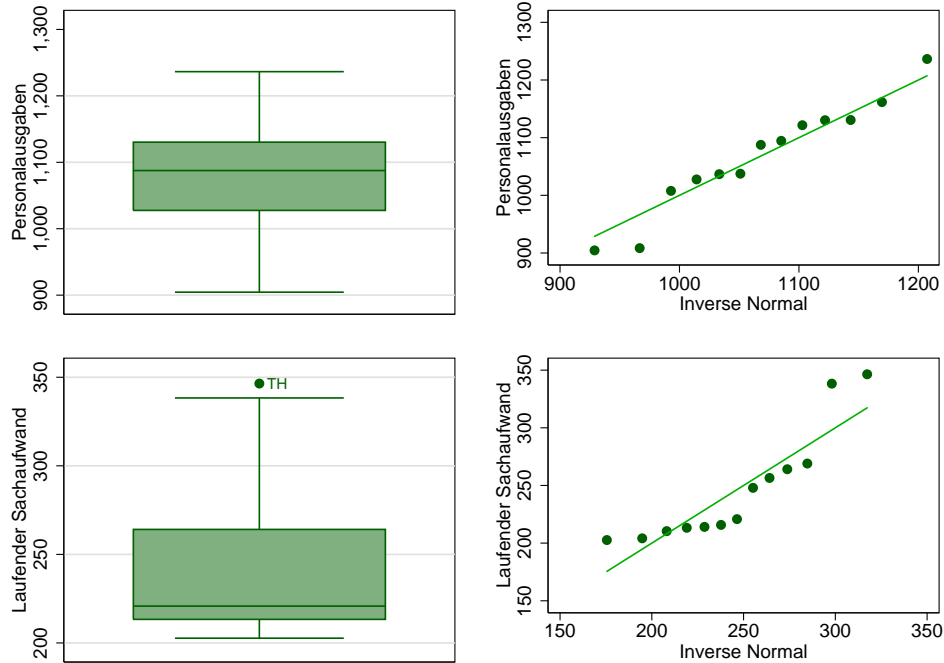


Tabelle A.3: Test auf Multikollinearität durch Korrelationsmatrix der potentiellen Regressoren

```
. pcorr schueq k_stud bdichttrans bip gewerk_q parl_oed parl_lib bws minlinks
> inst exedom
```

	schueq	k_stud	bdicht_s	bip	gewerk_q	parl_oed	parl_lib
schueq	1.0000						
k_stud	-0.5135	1.0000					
bdichttrans	-0.4002	0.8726	1.0000				
bip	-0.4690	0.7312	0.6661	1.0000			
gewerk_q	0.0530	0.1354	0.0622	-0.1277	1.0000		
parl_oed	-0.0267	-0.3766	-0.2117	-0.0968	-0.6840	1.0000	
parl_lib	-0.1518	0.2696	0.1831	0.5265	-0.5716	0.1639	1.0000
bws	-0.4923	0.6729	0.5834	0.8981	-0.2461	0.0340	0.4993
minlinks	0.0135	0.0936	0.0262	-0.0559	0.1471	-0.1653	-0.0714
inst	0.0865	0.3680	0.1755	0.0911	0.2352	-0.2957	-0.2299
exedom	-0.2088	0.2020	0.1417	0.2435	-0.2061	0.1227	0.2361
		bws	minlinks	inst	exedom		
bws		1.0000					
minlinks		0.0091	1.0000				
inst		0.1085	0.2446	1.0000			
exedom		0.2853	0.0639	0.0634	1.0000		

Abbildung A.5: Scatterplot der Personalausgaben und des Sachaufwandes der 13 Flächenländer

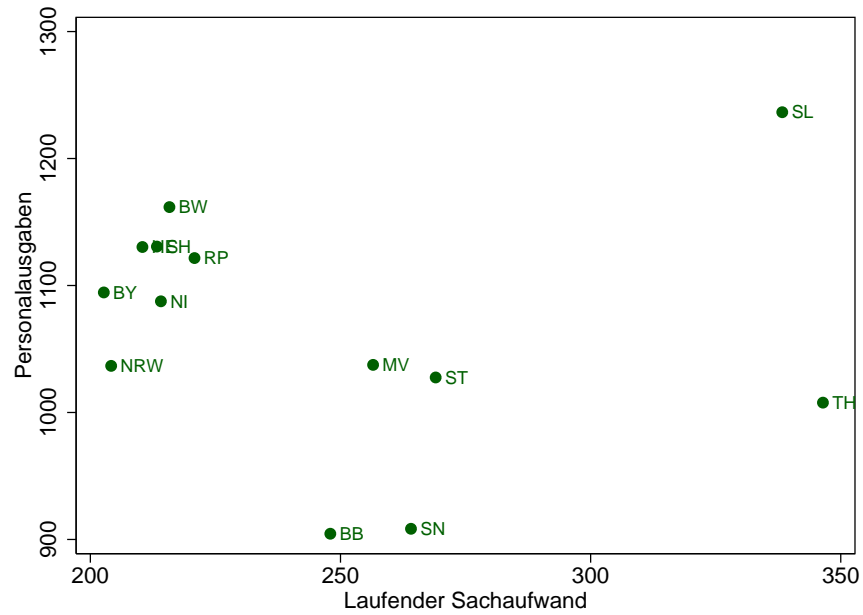


Abbildung A.6: Scatterplot der Personalausgaben und der Arbeitslosenquote der 13 Flächenländer

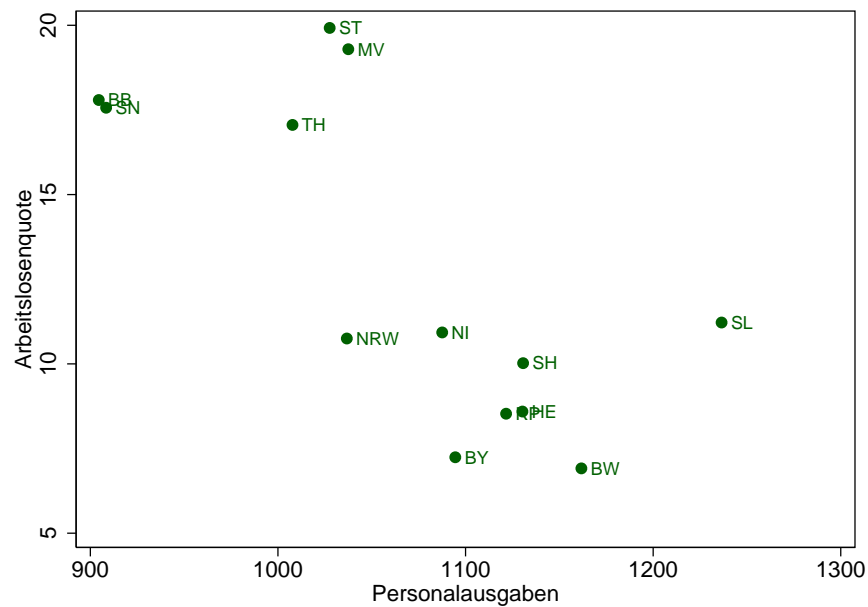


Abbildung A.7: Streudiagramm zwischen *leverage* und quadrierten Residuen

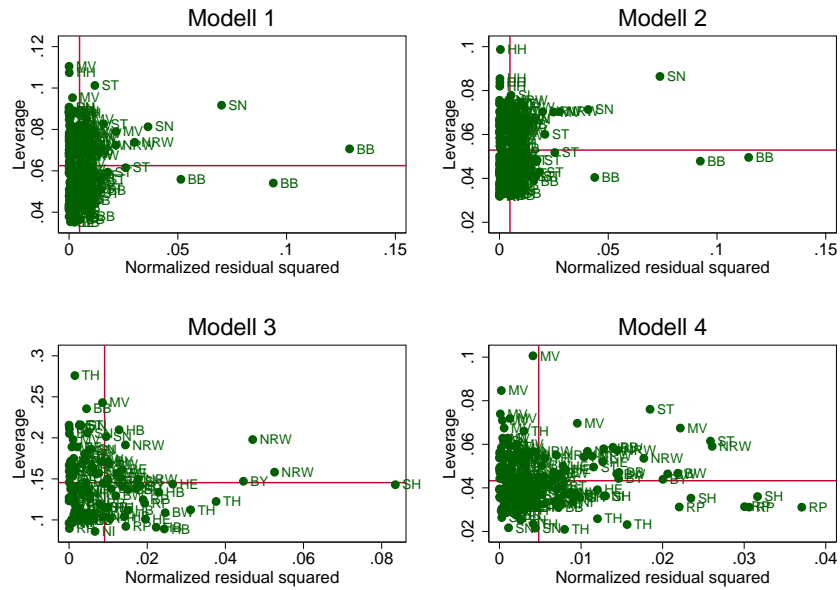


Abbildung A.8: Streudiagramm der Personalausgaben und der Gewerkschaftsquote der 16 Bundesländer von 1992–2000

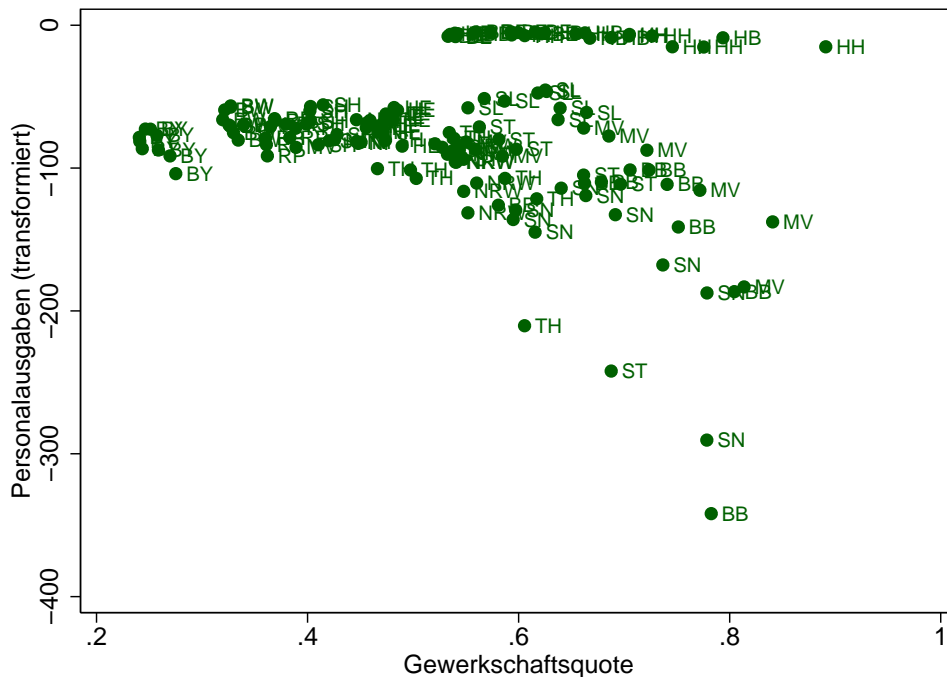


Tabelle A.4: Alternative gepoolte Zeitreihenmodelle über den Einfluss auf die Personalausgaben bzw. den Sachaufwand 1992–2005

	Modell 2a: Personalausgaben		Modell 4a: Sachaufwand	
	Koeffizient	Standardfehler	Koeffizient	Standardfehler
Konstante	−71,794**	(34)	−286,144****	(46)
Schülerquote			0,620****	(0,15)
Bevölkerungsdichte	−6,789****	(1,8)	−14,663****	(2)
Gewerkschaftsquote	−85,607****	(14)		
Anteil Beschäftigter im öffentlichen Dienst im Parlament	3,832****	(0,3)	3,341****	(0,73)
Anteil freie Berufe im Parlament	0,278	(0,49)	−7,322****	(0,5)
Bruttowertschöpfung im 2. Sektor	0,001****	(0,0004)		
Anteil linker Minister	48,309****	(6,1)		
Effektive Parteienzahl	16,632***	(6)		
Breite der Koalition nach Lijphart	−98,945****	(24)		
Anzahl Regierungsparteien	−109,240****	(15)		
Konsensusdemokratie			−38,160****	(2,7)
Exekutivdominanz	−21,382****	(2,2)	−30,300****	(5,4)
Dummy: Stadtstaaten	184,078****	(16)	386,608****	(32)
Dummy: Externer Schock 1998	15,392***	(4,8)	48,868****	(4,3)
R^2		,808		,716
Wald χ^2		894,13		2848,20
Prob > χ^2		,000		,000
ρ (rho)		,646		,704
Zahl der Beobachtungen		208		190
Zahl der Länder		16		16

Prais-Winsten Regressionen (AR1). Angeführt sind die nicht standardisierten Regressionskoeffizienten sowie in Klammern jeweils die panelkorrigierten Standardfehler (PCSE). * = signifikant auf dem 10% Niveau, ** = signifikant auf dem 5% Niveau, *** = signifikant auf dem 1% Niveau, **** = signifikant auf dem 0,1% Niveau. Aufgrund der kleinen Fallzahl wurde ein ρ geschätzt.

In Modell 2a wurde der Faktor „Konsensusdemokratie“ durch die drei ihn bildenden Variablen ersetzt: Effektive Parteienzahl, Breite der Koalition und Anzahl der Regierungsparteien.

Modell 4a zeigt den Einfluss der unabhängigen Variablen auf den Sachaufwand unter Ausschluss von zwölf einflussreichen Beobachtungen.

Verzeichnis der Datenquellen

Arbeitskreis Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder 2007: Aktuelle Länderergebnisse für Deutschland. URL: http://www.statistik-portal.de/Arbeitskreis_VGR/ergebnisse.asp [Stand: 15.11.2007].

Breetsch, Sebastian 2006: Eine Querschnittsanalyse der Zusammensetzung der deutschen Länderparlamente im Hinblick ihrer Funktion als Spiegel der Gesellschaft. Diplomarbeit, Universität Konstanz.

Bundesagentur für Arbeit 2007: Arbeitsmarkt in Zahlen. Entwicklung der Arbeitslosenquote für Deutschland, West- und Ostdeutschland von 1991 bis heute. URL: http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/aktuell/iiia4/laender_heftd.pdf [Stand: 15.11.2007].

Bundesministerium der Finanzen 2007: Länderfinanzausgleich. URL: http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_4320/DE/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Foederale__Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/node.html__nnn=true.

Deutscher Gewerkschaftsbund 2007: Mitgliederzahlen nach Bezirk und Gewerkschaft. Persönliche Korrespondenz.

Flick, Martina/Adrian Vatter 2007: Bestimmungsgründe der Parteienvielfalt in den deutschen Bundesländern. Politische Vierteljahresschrift, 48 (1), S. 44–65.

Freitag, Markus/Adrian Vatter 2007: Demokratiemuster in den deutschen Bundesländern und ihre politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Auswirkungen. Unveröffentlichter Datensatz, Version August 2007, Universität Konstanz.

Moehl, Matthias 2007: election.de. URL: <http://www.election.de>.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder diverse Jahrgänge: Verschiedene Publikationen.

Literaturverzeichnis

- Achen, Christopher H. 2000: Why Lagged Dependent Variables Can Suppress the Explanatory Power of Other Independent Variables. Annual Meeting of the Political Methodology Section of the American Political Science Association. University of California, Los Angeles. URL: <http://polmeth.wustl.edu/retrieve.php?id=175> [Stand: 15.12.2007].
- Alvarez, R. Michael/Geoffrey Garrett/Peter Lange 1991: Government Partisanship, Labor Organization, and Macroeconomic Performance. *American Political Science Review*, 85 (2), S. 539–556.
- Andersen, Uwe/Wichard Woyke (Hrsg.) 2000: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Opladen: Leske und Budrich.
- Anscombe, Francis J. 1973: Graphs in Statistical Analysis. *American Statistician*, 27 (1), S. 17–21.
- Architektenkammer Thüringen 2003: Positive Bilanz im Gespräch mit Thüringer Wirtschaftsminister vom 07.11.2003. URL: <http://www.architekten-thueringen.de/inhalt.php?id=878&rubrik=63> [Stand: 27.11.2007].
- Baum, Britta/Helmut Seitz 2003: Demographischer Wandel und Bildungsausgaben: Empirische Evidenz für die westdeutschen Länder. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72 (2), S. 205–219.
- Beck, Nathaniel/Jonathan N. Katz 1995: What to do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data. *The American Political Science Review*, 89 (3), S. 634–647.
- Beck, Nathaniel/Jonathan N. Katz 1996: Nuisance vs. Substance: Specifying and Estimating Time-Series-Cross-Section Models. *Political Analysis*, 6 (1), S. 1–36.
- Benz, Arthur 2001: Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse. München [u.a.]: Oldenbourg.
- Bähr, Jürgen/Christoph Jentsch/Wolfgang Kuls 1992: Bevölkerungsgeographie. Lehrbuch der Allgemeinen Geographie Bd. 9. Berlin: de Gruyter.

- Böhret, Carl 1986: Politik und Verwaltung. Verwaltungspolitik als Suche nach einem ausgeglicheneren Verhältnis von Politik und Verwaltung. In: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik. Bürger im Staat Bd. 1075. Stuttgart: Kohlhammer, S. 36–53.
- Bogumil, Jörg 2003: Veränderungen im Krätedreieck zwischen Bürgern, Politik und Verwaltung. In: Grunow, Dieter (Hrsg.): Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Zwischen Ärmelschoner und E-Government. Münster: Aschendorff, S. 109–139.
- Bogumil, Jörg/Werner Jann 2005: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Grundwissen Politik Bd. 36. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg/Stephan Grohs/Sabine Kuhlmann/Anna K. Ohm (Hrsg.) 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Modernisierung des öffentlichen Sektors / Sonderband 29. Berlin: Ed. Sigma.
- Bundesministerium des Inneren 2007: Der öffentliche Dienst in Deutschland. URL: http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_122688/Internet/Content/Broschueren/2006/Der_oeffentliche_Dienst_in_Deutschland_Id_79239_de.html [Stand: 10.10.2007].
- Busemeyer, Marius 2006: Die Bildungsausgaben der USA im internationalen Vergleich. Politische Geschichte, Debatten und Erklärungsansätze. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Cameron, David R. 1978: The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. *The American Political Science Review*, 72 (4), S. 1243–1261.
- Conrad, Christoph 1998: Alterssicherung. In: Hockerts, Hans Günter (Hrsg.): Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich. Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte Bd. 76. München: Oldenbourg, S. 101–116.
- Crepaz, Markus M.L. 1998: Inclusion versus Exclusion: Political Institutions and Welfare Expenditures. *Comparative Politics*, 31 (1), S. 61–80.
- Crepaz, Markus M.L./Ann W. Moser 2004: The Impact of Collective and Competitive Veto Points on Public Expenditures in the Global Age. *Comparative Political Studies*, 37 (3), S. 259–285.

- Dose, Nicolai 2007: Öffentliche Verwaltung. In: Nohlen, Dieter/Florian Grotz (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik. München: C.H.Beck, S. 366–373.
- Downs, Anthony 1957: *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Duverger, Maurice 1963: *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: Wiley.
- Easton, David 1965: *A System Analysis of Political Life*. New York: John Wiley.
- Ellwein, Thomas 1986: Zur Geschichte der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. In: Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): *Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik. Bürger im Staat Bd. 1075*. Stuttgart: Kohlhammer, S. 9–23.
- Esping-Andersen, Gøsta 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Frank, Martin 1997: Aufbau der Landesverwaltung. In: König, Klaus/Heinrich Siedentopf (Hrsg.): *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Freitag, Markus/Marc Bühlmann 2003: Die Bildungsfinanzen der Schweizer Kantone. Der Einfluss sozioökonomischer Bedingungen, organisierter Interessen und politischer Institutionen auf die Bildungsausgaben im kantonalen Vergleich. *Swiss Political Science Review*, 9 (1), S. 139–168.
- Freitag, Markus/Adrian Vatter 2004: Föderalismus und staatliche Verschuldung. Ein makro-quantitativer Vergleich. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 33 (2), S. 175–190.
- Freitag, Markus/Adrian Vatter 2007: *Demokratiemuster in den deutschen Bundesländern und ihre politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Auswirkungen*. DFG-gefördertes Projekt, Universität Konstanz.
- Ganghof, Steffen 2005: Kausale Perspektiven in der vergleichenden Politikwissenschaft: X-zentrierte und Y-zentrierte Forschungsdesigns. In: Kropp, Sabine/Michael Minkenberg (Hrsg.): *Vergleichen in der Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 76–93.
- Garrett, Geoffrey/Deborah Mitchell 2001: Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD. *European Journal of Political Research*, 39 (2), S. 145–177.

- Genschel, Philipp 2003: Die Globalisierung und der Wohlfahrtsstaat. Ein Literaturüberblick. MPIfG Working Paper 03/5, Köln. URL: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp03-5/wp03-5.html> [Stand: 25.11.2007].
- Gore, Albert (Hrsg.) 1993: From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better & Costs Less. Report of the National Performance Review. Washington: GPO.
- Greene, William H. 2003: Econometric Analysis. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Haas, Sibylle 2007: „Die IG Metall wird wieder wahrgenommen“. Süddeutsche Zeitung vom 06.11.2007, S. 5.
- Hair, Joseph F., Jr. (Hrsg.) 2006: Multivariate Data Analysis. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall.
- Hesse, Joachim Jens/Thomas Ellwein 2004: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Bd. 1. Berlin: de Gruyter.
- Hibbs, Douglas A., Jr. 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy. *The American Political Science Review*, 71 (4), S. 1467–1487.
- Hicks, Alexander M./Duane H. Swank 1992: Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82. *American Political Science Review*, 86 (3), S. 658–674.
- Huber, Evelyne/Charles Ragin/John D. Stephens 1993: Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State. *The American Journal of Sociology*, 99 (3), S. 711–749.
- Hulverscheidt, Claus 2007: „Weniger Staat!“ wird wahr. Süddeutsche Zeitung vom 14.06.2007.
- Immergut, Ellen M. 1992: Health politics. Interests and Institutions in Western Europe. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Jahn, Detlef 2006: Makro-quantitative Analysemethoden der vergleichenden Politikwissenschaft. In: Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Kap. 13, S. 355–411.
- Jann, Werner 2001: Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung. In: Schröter, Eckhard (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Opladen: Leske + Budrich, S. 321–344.

- Jann, Werner/Kai Wegrich 2003: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus/Nils C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg, S. 71–103.
- van Kersbergen, Kees 1995: Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare State. London [u.a.]: Routledge.
- King, Gary/Robert Owen Keohane/Sidney Verba 1994: Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Kirchheimer, Otto 1965: Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems. Politische Vierteljahresschrift, 6 (1), S. 20–41.
- Kittel, Bernhard 1999: Sense and Sensitivity in Pooled Analysis of Political Data. European Journal of Political Research, 35 (2), S. 225–253.
- Kittel, Bernhard 2005: *Pooled Analysis* in der ländervergleichenden Forschung: Probleme und Potenziale. In: Kropp, Sabine/Michael Minkenberg (Hrsg.): Vergleichen in der Politikwissenschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft, S. 96–115.
- Kittel, Bernhard/Hannes Winner 2002: How Reliable is Pooled Analysis in Political Economy? The Globalization-Welfare State Nexus Revisited. MPIfG Discussion Paper 02/3, Köln. URL: http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp02-3.pdf [Stand: 15.12.2007].
- Knoepfel, Peter/Werner Bussmann 1997: Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt. In: Bussmann, Werner/Ulrich Klöti/Peter Knoepfel (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation. Basel: Helbing & Lichtenhahn, S. 58–77.
- Kohler, Ulrich/Frauke Kreuter 2006: Datenanalyse mit Stata. Allgemeine Konzepte der Datenanalyse und ihre praktische Anwendung. München [u.a.]: Oldenbourg.
- Korpi, Walter 1983: The democratic class struggle. London [u.a.]: Routledge & Kegan Paul.
- Korpi, Walter 1989: Macht, Politik, und Staatsautonomie in der Entwicklung der sozialen Bürgerrechte. Soziale Rechte während Krankheit in 18 OECD-Ländern seit 1930. Journal für Sozialforschung, 29 (2), S. 137–164.
- Korpi, Walter 1991: Political and Economic Explanations for Unemployment: A Cross-National and Long-Term Analysis. British Journal of Political Science, 21 (3), S. 315–348.

- Laakso, Markku/Rein Taagepera 1979: Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12 (1), S. 3–27.
- Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg 2007: Verwaltungsreform Baden-Württemberg. URL: <http://www.lpb.bwue.de/aktuell/verwaltungsreform.php3> [Stand: 22.10.2007].
- Lehr, Ursula 2000: *Psychologie des Alterns*. Wiebelsheim: Quelle & Meyer.
- Leibfried, Stephan 2005: Social Policy. Left to the Judges and the Markets? In: Wallace, Helen/William Wallace/Mark A. Pollack (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend 1971: Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, 65 (3), S. 682–693.
- Lijphart, Arend 1999: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Marx, Karl 1969: *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Erster Band, Buch I: Der Produktionsprozeß des Kapitals*. In: Marx, Karl/Friedrich Engels. *Werke*. Bd. 23. Berlin: Dietz.
- Marx, Karl/Friedrich Engels 1972: *Manifest der Kommunistischen Partei*. In: Marx, Karl/Friedrich Engels. *Werke*. Bd. 4. Berlin: Dietz.
- Mayntz, Renate 1985: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. UTB Bd. 765. Heidelberg: Müller Jurist. Verl.
- Müller-Jentsch, Walther 1997: *Soziologie der industriellen Beziehungen. Eine Einführung*. Frankfurt [u.a.]: Campus-Verl.
- Obinger, Herbert/Uwe Wagschal (Hrsg.) 2000: *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen*. Zentrum für Sozialpolitik Bremen: Schriften des Zentrums für Sozialpolitik Bd. 11. Frankfurt: Campus-Verl.
- Olson, Mancur 1985: *Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit. Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften Bd. 42*. Tübingen: Mohr.
- Ostrom, Charles W., Jr. 1990: *Time Series Analysis. Regression Techniques. Quantitative Applications in the Social Sciences Bd. 9*. Newbury Park: Sage.

- Pierson, Paul 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94 (2), S. 251–267.
- Plümpert, Thomas/Vera E. Troeger/Philip Manow 2005: Panel Data Analysis in Comparative Politics: Linking Method to Theory. *European Journal of Political Research*, 44 (2), S. 327–354.
- Pollitt, Christopher/Geert Bouckaert 2004: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press. Christopher Pollitt and Geert Bouckaert.
- Poterba, James M. 1997: Demographic Structure and the Political Economy of Public Education. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16 (1), S. 48–66.
- Przeworski, Adam/Henry Teune 1970: *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Comparative Studies in Behavioral Science. New York [u.a.]: Wiley–Interscience.
- Rose, Richard 1990: Inheritance Before Choice in Public policy. *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3), S. 263.
- Rose, Richard/Phillip L. Davies 1994: *Inheritance in Public Policy. Change Without Choice in Britain*. New Haven [u.a.]: Yale Univ. Press.
- Rudzio, Wolfgang 2006: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scharpf, Fritz W. 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Schriften des Max–Planck–Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Nr. Sonderband. Frankfurt am Main: Campus.
- Scharpf, Fritz W. 2000: The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options. *Journal of European Public Policy*, 7 (2), S. 190–228.
- Schmidt, Manfred G. 1980: *CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern*. Frankfurt/Main: Campus.
- Schmidt, Manfred G. 1993: Theorien der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift / Sonderheft Bd. 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 371–393.

- Schmidt, Manfred G. 1996: When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy. *European Journal of Political Research*, 30 (2), S. 155–183.
- Schmidt, Manfred G. 2000: Die sozialpolitischen Nachzüglerstaaten und die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: Obinger, Herbert/Uwe Wagschal (Hrsg.): *Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen*. Zentrum für Sozialpolitik Bremen: Schriften des Zentrums für Sozialpolitik Bd. 11. Frankfurt: Campus-Verl.
- Schmidt, Manfred G. 2002: Parteien und Staatstätigkeit. In: Gabriel, Oscar W./Oskar Niedermeyer/Richard Stöss (Hrsg.): *Parteiendemokratie in Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schmidt, Manfred G. 2005: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Grundwissen Politik Bd. 2. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, Manfred G. 2006: *Demokratiethorien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, Manfred G./Tobias Ostheim/Nico A.Siegel/Raimut Zohlhöfer (Hrsg.) 2007: *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schneider, Jens 2006: *CDU will weniger Staat und mehr Eigeninitiative*. *Süddeutsche Zeitung* vom 25.04.2006.
- Schnell, Rainer/Paul B. Hill/Elke Esser 2005: *Methoden der empirischen Sozialforschung*. München [u.a.]: Oldenbourg.
- Schubert, Klaus/Nils Bandelow (Hrsg.) 2003: *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München [u.a.]: Oldenbourg.
- Sieberer, Ulrich 2007: „Aber könnte es nicht auch sein dass...?“: Die Auswahl unabhängiger Variablen in X-zentrierten und Y-zentrierten Forschungsdesigns. In: Gschwend, Thomas/Frank Schimmelfennig (Hrsg.): *Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme – Strategien – Anwendungen*. *Mannheimer Jahrbuch für europäische Sozialforschung* Bd. 11. Frankfurt am Main [u.a.]: Campus Verl.

- Siegel, Nico A. 2002: Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich. Zentrum für Sozialpolitik Bremen: Schriften des Zentrums für Sozialpolitik Bd. 14. Frankfurt: Campus.
- Snyder, Richard 2001: Scaling Down: The Subnational Comparative Method. *Studies in Comparative International Development*, 36 (1), S. 93–110.
- Tsebelis, George 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25 (3), S. 289–325.
- Tsebelis, George 2002: Veto Players. How Political Institutions Work. New York: Sage.
- Tufte, Edward R. 1978: Political control of the economy. Princeton: Princeton University Press.
- Vatter, Adrian 2002: Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen. *Forschung Politikwissenschaft* Bd. 159. Opladen: Leske + Budrich.
- Vatter, Adrian/Markus Freitag 2002: Die Janusköpfigkeit von Verhandlungsdemokratien: Zur Wirkung von Konkordanz, direkter Demokratie und dezentralen Entscheidungsstrukturen auf den öffentlichen Sektor der Schweizer Kantone. *Swiss Political Science Review*, 8 (2), S. 53–80.
- Vatter, Adrian/Markus Freitag 2007: The Contradictory Effects of Consensus Democracy on the Size of Government: Evidence from the Swiss Cantons. *British Journal of Political Science*, 37 (2), S. 359–367.
- Vatter, Adrian/Christian Rüefli 2003: Do Political Factors Matter for Health Care Expenditure? A Comparative Study of Swiss Cantons. *Journal of Public Policy*, 23 (03), S. 301–323.
- Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft/DBB Beamtenbund und Tarifunion 2007: Initiative Öffentliche Dienste. Initiative für eine Stärkung der öffentlichen Dienste in Deutschland. URL: <http://www.genuggespart.de> [Stand: 05.12.2007].
- Wagner, Adolph 1892: Grundlegung der politischen Ökonomie. Einleitung und Buch 1 – 3. Leipzig: Winter.
- Wagschal, Uwe 1996: Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich. *Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit* Bd. 11. Opladen: Leske + Budrich.

- Wagschal, Uwe 1999: Statistik für Politikwissenschaftler. München [u.a.]: Oldenbourg.
- Weber, Max [1919] 1994: Politik als Beruf. Schutterwald: Wissenschaftlicher Verlag.
- Weber, Max [1921] 1947: Wirtschaft und Gesellschaft. Bd. III. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Westerwelle, Guido 2003: Rede beim Dreikönigstreffen der FDP am 6. Januar 2003 in Stuttgart. URL: <http://www.guido-westerwelle.de/rede.php?id=2003-01-06> [Stand: 18.11.2007].
- Wilensky, Harold L. 1975: The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditure. Berkeley: University of California Press.
- Wollmann, Hellmut 2000: Evaluierung und Evaluationsforschung von Verwaltungspolitik und -modernisierung – zwischen Analysepotential und -defizit. In: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Opladen: Leske + Budrich.
- Wollmann, Hellmut 2004: Evaluation und Verwaltungspolitik. Konzepte und Praxis in Deutschland und im internationalen Kontext. In: Stockmann, Reinhard (Hrsg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Opladen: Leske + Budrich.
- Zöllner, Detlev 1963: Öffentliche Sozialleistungen und wirtschaftliche Entwicklung. Ein zeitlicher und internationaler Vergleich. Berlin: Duncker & Humblot.
- Zohlhöfer, Reimut 2003: Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik. In: Obinger, Herbert/Uwe Wagschal/Bernhard Kittel (Hrsg.): Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Opladen: Leske + Budrich, Kap. 2.
- Zohlhöfer, Reimut 2008: Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: Janning, Frank/Katrin Toens (Hrsg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zohlhöfer, Reimut 2005: Globalisierung der Wirtschaft und nationalstaatliche Anpassungsreaktionen. Theoretische Überlegungen. Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 12 (1), S. 41–75.
- Zürn, Michael 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt am Main: Suhrkamp.