

# Das goldene Zeitalter der Vermögensverkäufe – Die Determinanten der Einmalerlöse der Bundesländer 1995-2007<sup>1</sup>

Georg Wenzelburger

## The Golden Age of Public Asset Sales – Determinants of One-Off Revenues in the German “Länder” 1995-2007

**Abstract:** The German *Länder* have very limited power over taxation. Overall, they are largely dependent on national legislation when it comes to the revenue side of the budget. In order to bypass this restraint, the German *Länder* sold assets and privatized state-owned enterprises and increased their public revenue in this way. However, the extent of the proceeds varied considerably over time and among the *Länder*. This article examines the state-wise variation of asset-sales variation quantitatively. According to the results of the analysis, three main variables influence the extent of these one-off revenues: the initial level of assets in a *Land*, the economic situation and – somewhat less important – the ideological position of the government and the institutional arrangement of the budget process.

**Keywords:** Corporate Public Policy Analysis, Asset Sales, Privatization, German Länder, Public Revenues

**Schlagwörter:** Vergleichende Policy-Forschung, Vermögensveräußerungen, Privatisierung, Bundesländer, Haushaltspolitik

### 1. Einleitung

Im Oktober 2006 debattierten die Abgeordneten des Baden-Württembergischen Landtags erregt über ein Thema, das in der Regel nur mit wenig Verve und vor spärlich besetzten Stuhlreihen diskutiert wird: Über Kunsthandschriften (Landtag BW 2006). Hintergrund der Debatte war die Absicht der Landesregierung, über den Verkauf von Handschriften aus dem Bestand der Badischen Landesbibliothek rund 70 Millionen Euro zu erlösen, um den Erwerb des Schlosses Salem zu finanzieren. Während Grüne und SPD die Veräußerung der Handschriften kritisierten, verteidigte die Regierung aus CDU und FDP die Verkaufspläne – wobei der damalige Ministerpräsident Oettinger in seiner Rede den wichtigsten Grund benannte (Landtag von Baden-Württemberg 2006, S. 312): „Wir wollen in diesem Land ohne zusätzliche Schulden auskommen. Deswegen sind Haushaltsmittel zur Problemlösung bei diesem Thema [dem Erwerb des Schlosses Salem; G. W.] für

---

1 Für hilfreiche Kommentare zu früheren Versionen dieses Artikels danke ich Uwe Wagschal, Frieder Wolf, Frieder Neumann und den zwei anonymen Gutachtern sowie der Redaktion der PVS. Mein Dank geht zudem an die Mitglieder des „Mittelbaukolloquiums“ des Seminars für Wissenschaftliche Politik der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg für ihre Anmerkungen zu diesem Papier.

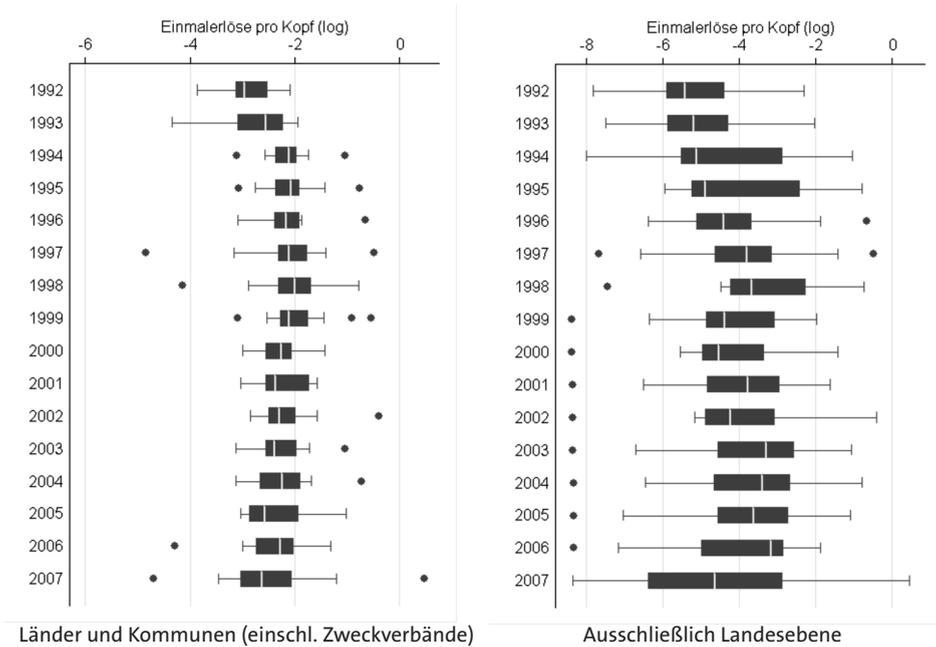
mich tabu.“<sup>2</sup> Doch selbst in den eigenen Reihen waren die Pläne nicht unumstritten. So ließ sich der Kulturexperte der FDP-Bundestagsfraktion, Hans-Joachim Otto, in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung mit den Worten zitieren: „Wenn Kulturgüter verhökert werden, um öffentliche Haushalte zu sanieren, ist das der Kulturation Deutschland nicht würdig“ (FAZ 2006).

Die Ursache, weshalb Vermögensveräußerungen gerade auf Ebene der Bundesländer Inhalt parteipolitischer und parlamentarischer Auseinandersetzungen sind, liegt in der Architektur des deutschen Finanzföderalismus. Denn die Haushaltspolitik der Bundesländer unterliegt einer strukturellen Asymmetrie, wobei die Landesregierungen auf der Einnahmeseite kaum eigenen Handlungsspielraum haben. Die Einnahmen aus genuinen Ländersteuern machen einen Bruchteil der Einkünfte eines Landes aus, und das System des Länderfinanzausgleichs führt mit seiner Umverteilungswirkung zudem dazu, dass ein Mehr an Steuereinnahmen nicht eins zu eins im Landesbudget ankommt (Hildebrandt 2009, S. 28). Aufgrund dieser Einschränkung der finanzpolitischen Handlungsfähigkeit bei den Steuern als größter Einnahmekategorie haben die Landesregierungen in der Vergangenheit auf vorwiegend zwei Arten der Einnahmegenerierung zurückgegriffen: Auf die Nettokreditaufnahme sowie auf den Verkauf von Vermögen (Privatisierungen bzw. Veräußerung von Sachvermögen). Im Gegensatz zur Nettokreditaufnahme, deren Bestimmungsfaktoren bereits in mehreren politikwissenschaftlichen Studien analysiert wurden (Hildebrandt 2009; Wagschal et al. 2009a; Wagschal et al. 2009b), liegen für die Determinanten der Vermögensveräußerungen auf Bundesländerebene jedoch bislang keine Ergebnisse vor.<sup>3</sup> Ein Grund mag darin liegen, dass die Einnahmen aus dieser Kategorie mit zwei bis drei Prozent der gesamten bereinigten Einnahmen im Bundesländer-Mittel vergleichsweise gering sind. Allerdings, und hier zeigt sich ein gewisses Paradox, gehören diese zwei bis drei Prozent zu den wenigen Größen, die eine Landesregierung auf der Einnahmeseite des Landeshaushalts überhaupt politisch gestalten kann – weshalb eine politikwissenschaftliche Analyse gerade an dieser Stelle ertragreich zu sein verspricht. Zudem deutet die politische Debatte darauf hin, dass die Entscheidungen über Vermögensveräußerungen politisiert sind, dass parteipolitische Differenzen also eine Rolle spielen dürften. Für eine politikwissenschaftliche Analyse der Haushaltspolitik der Bundesländer ist es daher notwendig, sich nicht nur mit der Nettokreditaufnahme, sondern auch mit den Vermögensveräußerungen zu beschäftigen.

---

2 Konkret hatte die Landesregierung vor, das erlöste Vermögen außerhalb des Haushalts in eine Stiftung zu überführen, mit der dann der Kauf des Schlosses Salem finanziert werden sollte.

3 Gestreift wird die Frage der Wichtigkeit von Vermögensveräußerungen auf Länderebene im Artikel von Wagschal, Schmitt und Obinger (2010), ohne jedoch auf die Bestimmungsfaktoren einzugehen.

**Abbildung 1: Entwicklung der Einnahmen aus Vermögensveräußerungen über die Zeit**

*Anmerkung:* Vermögensveräußerungen sind definiert als Summe der Einnahmen aus Veräußerungen von Beteiligungen und Veräußerungen von Sachvermögen nach Abgrenzung der Finanzstatistik. Dargestellt sind die aggregierten Daten für die Länder einschließlich der kommunalen Ebene (links) sowie ausschließlich für die Länderebene (rechts). Die Variablen sind wegen starker Ausreißer durch die Stadtstaaten aus Darstellungsgründen jeweils logarithmiert.

*Quelle:* Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, 3.1, Tabelle 7.2, diverse Jahrgänge.

Untersucht man die Entwicklung der Einmalerlöse der Länder (als Einnahmen aus Veräußerungen von Beteiligungen und Sachvermögen nach Abgrenzung der Finanzstatistik) zeigt sich eine zweifache Varianz – sowohl über die Zeit als auch zwischen den Ländern (Abb. 1).<sup>4</sup> Temporal betrachtet stiegen die (mittleren) Einnahmen aus Vermögensveräußerungen (inklusive kommunaler Ebene) zu Beginn der 1990er-Jahre deutlich an. Danach stabilisierten sie sich im Ländermittel auf einem Niveau von etwa 150 Euro pro Einwohner und fluktuieren in der Folge um diesen Wert. In den vergangenen Jahren gingen die Einnahmen in der Tendenz wieder leicht zurück. Vergleicht man die Länder im Querschnitt, fällt ebenfalls eine bemerkenswerte Streuung auf, wobei die Standardabweichung in den Jahren 1997, 1998 und 2007 am höchsten liegt. Zudem fallen einige Extremwerte auf (bspw. nach unten im Jahr 1997 oder nach oben im Jahr 2007). Diese Ausreißer gehen fast ausschließlich auf die Stadtstaaten (und insbesondere auf Berlin) zu-

4 In Appendix 2 findet sich eine Darstellung, die die Einnahmen aus Vermögenserlösen je nach Land darstellt.

rück, deren Einmalerlöse stärker von Jahr zu Jahr variieren und in einigen Jahren sprunghaft ansteigen bzw. sinken. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man ausschließlich die Länderhaushalte betrachtet. Bei insgesamt größerer Varianz zwischen den Bundesländern (aufgrund der Stadtstaaten, bei denen Landes- und kommunale Ebene zusammenfallen) nehmen auch hier die Einnahmen aus Vermögenserlösen zu Beginn der 1990er-Jahre deutlich zu und schwanken dann um einen Wert von ca. 60 Euro pro Einwohner.

Vor dem Hintergrund dieser Varianz stellt sich die Frage, *wie sich die temporale und regionale Variation der Einnahmen aus Vermögensäußerungen erklären lässt*. Die Untersuchung der Determinanten der Vermögensveräußerungen der Länder ist daher das zentrale Erkenntnisinteresse dieses Beitrags, der damit die eingangs erwähnte Forschungslücke schließt.

Der Untersuchungszeitraum der Studie beginnt im Jahr 1995 und endet im Jahr 2007. Diese Einschränkung auf 12 Jahre ist zwei Ursachen geschuldet: Zum einen ist die Vergleichbarkeit der Datenreihen aufgrund des Anpassungsprozesses der neuen Bundesländer Anfang der 1990er-Jahre erst ab 1995 sichergestellt. Vor 1995 folgte die Finanzpolitik der neuen Länder gänzlich anderen Regeln, mit dem Ziel ein möglichst hohes Investitionsvolumen zu erreichen. Insbesondere die Mittel aus dem „Fonds Deutsche Einheit“ und die Abkopplung vom Länderfinanzausgleich spielten hier eine wichtige Rolle.<sup>5</sup> Zum anderen lagen für die Jahre nach 2007 zum Zeitpunkt der Erstellung des Manuskripts noch keine Rechnungsergebnisse für die öffentlichen Finanzen der Bundesländer vor. Als abhängige Variable für die Untersuchung dienen primär die Vermögensveräußerungen auf Landesebene inklusive kommunaler Ebene. Alternativ und als Test der Robustheit der Ergebnisse werden zudem die Einnahmen aus Vermögensveräußerungen untersucht, die nur die Landeshaushalte betreffen.<sup>6</sup>

Zur Beantwortung der Forschungsfrage gliedert sich dieser Artikel wie folgt: Nach einem kurzen Überblick über den Forschungsstand (Abschnitt 2) widmet sich der dritte Teil der theoretischen Ableitung von Hypothesen, die zur Erklärung der Varianz beitragen können. Auf eine kurze Diskussion der Daten und der Methode folgt sodann im vierten Abschnitt die empirische Überprüfung der Hypothesen. Der Beitrag schließt mit einem Fazit, das die Ergebnisse zusammenfasst und kritisch diskutiert.

## 2. Stand der Forschung und Anknüpfungspunkte

Gesicherte Ergebnisse zu den Ursachen, die die Varianz der Einnahmen aus Vermögensveräußerungen zwischen den Bundesländern erklären könnten, liegen bisher nicht vor. Aus diesem Grund bietet es sich zur Annäherung an den Untersuchungsgegenstand an, auf die Ergebnisse zweier benachbarter Forschungsfelder

---

5 Dies bedeutet natürlich nicht, dass die ostdeutschen Bundesländer nach 1995 nicht vor besonderen strukturellen Herausforderungen standen – was nicht zuletzt auch durch die Solidarpakte und die Sobez-Zahlungen des Bundes deutlich wird. Aus diesem Grund wird in der quantitativen Analyse die ostdeutsche Situation entsprechend kontrolliert.

6 Diese konzeptionellen Unterschiede, die den verschiedenen Aggregatenebenen geschuldet sind, nehmen die Erklärungsmodelle auf (s. u.).

zurückzugreifen: zum einen auf international vergleichende Analysen zu den Determinanten von Privatisierungspolitik, zum anderen auf Untersuchungen zur Finanzpolitik der Länder und der Kommunen. Die Ergebnisse der international vergleichenden Studien sind insofern hilfreich, als sie Anhaltspunkte für potenzielle Einflussfaktoren liefern, die auch auf Bundesländerebene eine Rolle spielen. Selbstredend ist es dabei notwendig, die veränderten Rahmenbedingungen eines Bundesländervergleichs in Rechnung zu stellen. Hier schaffen die Ergebnisse des zweiten Forschungsfeldes bis zu einem gewissen Grad Abhilfe. Denn die Resultate der Studien zur Finanzpolitik der Länder verdeutlichen, welche besonderen kausalen Mechanismen im deutschen Mehrebenensystem auf Länderebene wirken und eine simple Übertragung der Ergebnisse des internationalen Vergleichs auf die Ebene der Bundesländer einschränken. Die Gesamtschau der Resultate aus beiden Forschungsfeldern ermöglicht es somit, eine Verbindung zwischen der Frage nach den Determinanten der Vermögensveräußerungen und der Ebene der Bundesländer herzustellen. Der Forschungsstand in beiden Bereichen wird im Folgenden kurz zusammengefasst und im Anschluss eingeordnet.

## 2.1 International vergleichende Studien zu Privatisierungen

Die erste systematische politikwissenschaftliche Untersuchung der Determinanten von Privatisierungserlösen geht auf Carles Boix (1997) zurück. Dieser analysierte die Ursachen für die zwischenstaatlichen Unterschiede in der Privatisierungspolitik in den OECD-Staaten während der 1980er-Jahre. Seine Ergebnisse zeigen erstens, dass die ideologische Ausrichtung einer Regierung das Ausmaß der Privatisierungen beeinflusst. Hohe Privatisierungserlöse treten vor allem unter konservativen Regierungen auf. Zweitens spielen Institutionen eine Rolle. Stark fragmentierte Regierungen sowie Minderheitsregierungen verhindern Privatisierungen. Drittens stellt Boix einen Effekt der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen fest, der sich mit dem Begriff des ökonomischen Problemdrucks beschreiben lässt: Je schlechter die wirtschaftliche Lage vor dem Beobachtungszeitraum, umso stärker wird privatisiert (Boix 1997, S. 490).

Boix' Ergebnisse wurden in mehreren international vergleichenden Studien für die 1990er-Jahre getestet. Zohlhöfer und Obinger (2005) sowie Zohlhöfer, Obinger und Wolf (2008) untersuchen die Determinanten von Privatisierungserlösen in den Ländern der OECD und der EU. Für das OECD-Sample erweisen sich in den Studien die ideologische Ausrichtung der Regierung, die ursprüngliche Größe des öffentlichen Unternehmenssektors, die Mehrheitsposition der Regierung, die institutionelle Rigidität des Systems, das Ausmaß staatlicher Regulierung, die Streikintensität, der Problemdruck (Wirtschaftswachstum) und der haushaltspolitische Konvergenzdruck durch die EU als zentrale Einflussfaktoren.

Eine stärker wirtschaftswissenschaftliche Perspektive nehmen die Analysen einer Forschergruppe um Bernardo Bortolotti ein (Bortolotti et al. 2001, 2004; Bortolotti u. Siniscalco 2004). Im Unterschied zu Zohlhöfer et al., die aufgrund der Datenverfügbarkeit Querschnittsregressionen und Panelregressionen (die auf gemittelten Werten für Subperioden basieren) für die Periode zwischen 1990 bis 2000 schätzen, basieren die Ergebnisse der Untersuchungen auf langen Zeitreihen

von 1977 bis 1999.<sup>7</sup> Als abhängige Variablen untersuchen die Verfasser nicht nur die Privatisierungserlöse (Bortolotti u. Siniscalco 2004, S. 41-58) sondern beispielsweise auch die Wahrscheinlichkeit einer Privatisierung (mithilfe von Probit-Regressionen).<sup>8</sup> Die Ergebnisse der Forschergruppe lassen sich wie folgt zusammenfassen: Positiv auf Privatisierungen wirken Rechtsregierungen, mehrheitsdemokratische Systeme, geringe Machtfragmentierung (vertikal und horizontal) und hoher Problemdruck. Weniger privatisiert wird hingegen in Ländern, deren Rechtssystem nach „deutscher Logik“ funktioniert, sowie in Autokratien. Zudem haben einige finanzwirtschaftliche Indikatoren einen signifikanten Einfluss: Sowohl eine Variable, die die Anzahl der Privatisierungen durch Börsengänge aufnimmt, als auch eine Variable für die Handelsvolumen am Aktienmarkt hängen positiv mit der Höhe der Privatisierungserlöse zusammen. Auch wenn der Fokus der Autoren im Vergleich zu anderen Studien aufgrund des veränderten Ländersamples sowie des größeren Untersuchungszeitraums leicht variiert, lässt sich jedoch zumindest für den Problemdruck sowie für den Parteeffekt eine gewisse Unterstützung der bestehenden Ergebnisse ableiten.

Zwei weitere Studien haben in den vergangenen Jahren die Ursachen für die temporale und zwischenstaatliche Varianz bei den Privatisierungserlösen in den Blick genommen. Zum einen haben Belke et al. (2007) die Studie von Zohnhöfer und Obinger vergleichsweise passgenau repliziert – Untersuchungszeitraum und Ländersample weichen nur geringfügig ab. Entsprechend sind die Resultate relativ ähnlich, Abweichungen ergeben sich vor allem bei den institutionellen Variablen (Vetospieler, Föderalismus), die bei Belke et al. nicht signifikant mit den Einnahmen aus Privatisierungserlösen assoziiert sind. Bestätigt werden hingegen der positive Einfluss von Rechtsregierungen, budgetärem Problemdruck und wirtschaftlicher Freiheit sowie der negative Zusammenhang mit der Streikintensität.<sup>9</sup> Zum anderen haben Schneider et al. (Schneider et al. 2005) Privatisierungen von staatlicher Infrastruktur in den Bereichen Stromversorgung, Telekommunikation und Flugverkehr untersucht. Ihre Resultate weisen erneut auf einen positiven Einfluss von Rechtsparteien auf die Privatisierungsaktivität hin – allerdings nur für die 1980er-Jahre.<sup>10</sup> Ebenfalls signifikant positiv mit den Privatisierungserlösen hängt die Globalisierung, gemessen über die Offenheit der Kapitalmärkte, zusammen – ein Ergebnis, das die Resultate der Studien von Belke et al. und Bortolotti et al. unterstützt.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten: Erstens gibt es relativ starke Evidenz dafür, dass ökonomische Variablen wie Wirtschaftswachstum oder Verschuldung zu budgetärem und bzw. oder wirtschaftlichem Problemdruck führen, der Regierungen zu Privatisierungen animiert. Zweitens scheinen Parteeffekte eine

7 Dies ist möglich, weil die Datenquelle der Verfasser, die *IFR Platinum Database*, längere Zeitreihen zur Verfügung stellt.

8 Weil die Verfasser nicht für temporale Dependenz (Beck et al. 1998) kontrollieren, sind die Ergebnisse jedoch mit Vorsicht zu interpretieren.

9 Allerdings sind die Ergebnisse für die Streikintensität nicht in alle Spezifikationen robust.

10 Wobei auch die Ergebnisse für die 1980er-Jahre zurückhaltend zu interpretieren sind, da sie alleine auf bivariaten Regressionen für einzelne Jahresquerschnitte beruhen (Schneider et al. 2005, S. 719).

wichtige Rolle zu spielen, wobei Rechtsparteien Privatisierungen fördern. Drittens spielt die wirtschaftliche Freiheit bzw. die Regulierung der Märkte eine Rolle. Für alle anderen Variablen, unter anderem Streikintensität oder institutionelle Schranken, lassen sich aufgrund divergierender Ergebnisse für einzelne Jahres- oder Länderauswahlen keine eindeutigen Schlüsse ziehen.

**Tabelle 1: Forschungsstand zu Privatisierungen im internationalen Vergleich**

Studie	Abh. Variable	Sample	Zeit- raum	Ergebnisse
Boix 1997	Privatisierungserlöse	OECD 21	1997-1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechtsregierungen: positiv</li> <li>• Fragmentierung der Regierung: negativ</li> <li>• Minderheitsregierung: negativ</li> <li>• Wirtschaftswachstum (61-79): negativ</li> </ul>
Zohlnhöfer/ Obinger 2005 Zohlnhöfer et al. 2008	Privatisierungserlöse	EU 14 OECD 20	1990-2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechtsregierungen: positiv (nur OECD bzw. abhängig von Spezifikation)</li> <li>• Streikintensität: negativ</li> <li>• Bikameralismus und Föderalismus: negativ</li> <li>• Colomer-Index (inst. pluralismus): negativ</li> <li>• Minderheitsregierung: positiv (nur EU)</li> <li>• Regulierungsdichte: negativ</li> <li>• Neuverschuldung &gt; 3% BIP: positiv</li> <li>• Wirtschaftswachstum (Abw. vom OECD-Mittelwert: 85-95): negativ (nur OECD)</li> <li>• Ursprünglich großer öffentl. Unternehmenssektor: positiv</li> </ul>
Bortolotti et al. 2001 Bortolotti et al. 2004 Bortolotti/ Siniscalco 2004	Privatisierungserlöse	Diverse Samples (34, 48 oder 49 Staaten)	1977-1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechtsregierungen: positiv</li> <li>• Fragmentierung: negativ</li> <li>• Mehrheitsdemokratie: positiv</li> <li>• Problemdruck: positiv</li> <li>• Deutsches Rechtssystem: negativ</li> <li>• Nicht-Demokratie: negativ</li> <li>• Handelsvolumen am Kapitalmarkt: positiv</li> <li>• Anteil der Privatisierung durch Börsengang an Gesamtprivatisierung: negativ</li> </ul>
	Wahrscheinlichkeit einer Privatisierung			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechtsregierung: positiv</li> <li>• Wirtschaftskraft: positiv</li> <li>• Nicht-Demokratie: negativ</li> <li>• Schuldenniveau: positiv</li> <li>• Marktkapitalisierung: positiv</li> <li>• Handelsvolumen am Kapitalmarkt: positiv</li> <li>• Deutsches Rechtssystem: negativ</li> </ul>

Studie	Abh. Variable	Sample	Zeit- raum	Ergebnisse
Schneider et al. 2005	Anteil von Staatseigentum in einem früher monopolisierten Sektor (Elektrizität, Telekommunikation und Flugverkehr)		1970-2000 und Subperioden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechtsregierungen: Anteil sinkt (für 80er Jahre)</li> <li>• Offenheit der Wirtschaft (Kapitalmärkte): Anteil sinkt</li> </ul>
Belke et al. 2007	Privatisierungserlöse	OECD 22	1990-2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechtsregierungen: positiv</li> <li>• Defizit: positiv</li> <li>• Arbeitslosigkeit: positiv</li> <li>• Wirtschaftliche Freiheit: positiv</li> <li>• Offenheit der Wirtschaft: positiv</li> <li>• Streikintensität: negativ</li> </ul>

## 2.2 Studien zur Finanzpolitik der Länder und der Kommunen

Neben den international vergleichenden Studien zu Privatisierungserlösen lässt sich für die Untersuchung der Vermögensveräußerungen der Länder ein zweiter Literaturstrang nutzbar machen: die Studien zur Finanzsituation der deutschen Länder und deren Determinanten, sowie Studien zur Finanzpolitik auf kommunaler Ebene. Diese Analysen können Hinweise auf mögliche Kausalmechanismen im Bereich der Finanzpolitik auf Bundesländerebene geben, die sich auf die Untersuchung der Vermögensveräußerungen übertragen lassen. Eine Einbeziehung der kommunalen Ebene ist bereits deshalb notwendig, weil der Großteil der Analysen auf die aggregierten Einmalerlöse von Ländern und Kommunen abstellt.

Die Finanzpolitik der Länder wurde unlängst von Achim Hildebrandt ausführlich analysiert (Hildebrandt 2009). Er kommt dabei zum Schluss, dass sich die unterschiedliche Entwicklung der Defizite in den Ländern insbesondere durch die institutionelle Ausgestaltung der Länderregierungen erklären lässt. Synchroner und diachroner Machtverteilung sind nach seinen Regressionsergebnissen entscheidende Determinanten für Haushaltsdefizite auf Länderebene. Je breiter die Macht zwischen den Regierungsparteien gestreut ist, umso negativer ist die Primärsaldenquote eines Landes (Hildebrandt 2009, S. 117). Insbesondere große Koalitionen schneiden schlecht ab. Daneben findet Hildebrandt empirische Evidenz für einen Einfluss der sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen auf die Finanzpolitik (insbesondere: Arbeitslosigkeit und Zinszahlungen). Diese Ergebnisse decken sich größtenteils mit den Resultaten einer Studie von Wagschal et al. (2009b), die sich mit den Ursachen für die Verschuldung der Länder beschäftigt: Die Zahl der Sozialhilfeempfänger, Arbeitslosigkeit und Zins-Steuerquote beeinflussen Verschuldung und Nettokreditaufnahme der Länder signifikant. Darüber hinaus finden die Autoren drei institutionelle Effekte: Eine geringe Zahl der Abgeordneten im Landesparlament, ein (beim Finanzminister) zentralisierter Budgetprozess sowie eine hohe Zahl an Doppelhaushalten führen zu geringerer Verschuldung bzw.

Nettokreditaufnahme. Die Evidenz für Parteieneffekte hingegen ist in beiden Untersuchungen vergleichsweise schwach. Wagschal, Schmitt und Obinger (2010) haben schließlich die Privatisierungsaktivität in Deutschland in den 1990er-Jahren untersucht und hierfür unter anderem Unterschiede zwischen den ost- und westdeutschen Ländern, parteiprogrammatische Kontraste sowie Unterschiede in den Einstellungen der Bürger zu Privatisierungen herausgearbeitet. Die Analyse bestätigt zum einen, dass eine beachtliche Varianz zwischen den Ländern herrscht, und verdeutlicht zum anderen, dass die Privatisierungsaktivität in Ost- und Westländern insbesondere zu Beginn der 1990er-Jahre unterschiedlichen Kausalmechanismen folgte.

Institutionelle und sozioökonomische Unterschiede werden auch auf kommunaler Ebene als zentrale Ursachen für die interkommunale Varianz hinsichtlich wichtiger finanzpolitischer Indikatoren (bspw. Verschuldung oder Ausgaben) angeführt (Holtkamp 2008, 2010; Junkernheinrich et al. 2010). Im Hinblick auf die sozioökonomischen Rahmenbedingungen haben bisherige Studien vor allem die Wirkung wirtschaftsstruktureller (bspw. Betriebsgrößen etc.), siedlungsstruktureller (Gemeindegröße, Siedlungsdichte etc.) sowie sozialer (bspw. Altersstruktur, Sozialstruktur etc.) Faktoren auf die kommunale Finanzpolitik herausgearbeitet. Im Bereich der Institutionen hat sich insbesondere die Unterscheidung zwischen kommunaler Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie als erklärungskräftig erwiesen, wobei als kausaler Mechanismus ein Zusammenhang zwischen der Stärke und Überparteilichkeit des Verwaltungschefs in einer kommunalen Konkordanzdemokratie und solider Finanzpolitik unterstellt wird (Holtkamp 2008). Die Evidenz für Parteieneffekte ist hingegen auch auf kommunaler Ebene vergleichsweise schwach (Gabriel et al. 1994; Holtkamp 2000).

Ein wichtiges finanzpolitisches Bindeglied zwischen Kommunen und Bundesländern ist der kommunale Finanzausgleich. Rein technisch regelt er die Finanzausstattung der Kommunen in einem Land. Empirisch hat sich jedoch gezeigt, dass der Finanzausgleich von den Landesregierungen auch als Instrument zur Haushaltskonsolidierung genutzt wurde (Wagschal et al. 2009a). Kommunale und Landesfinanzen sind also eng verzahnt. In Bezug auf die hier interessierenden Einmal Erlöse ist demnach durchaus zu erwarten, dass sich auch kausale Mechanismen, die auf den ersten Blick auf der Landesebene liegen (bspw. ein hohes Defizit im Landeshaushalt), über den kommunalen Finanzausgleich auf die kommunale Ebene auswirken und dort politische Reaktionen (bspw. Vermögensverkäufe) auslösen.

### 2.3 Zusammenführung des Forschungsstands

Führt man den Forschungsstand zu den Vermögenserlösen im internationalen Vergleich mit den Erkenntnissen zur Finanzpolitik der Länder und Kommunen zusammen, so fallen zwei Gemeinsamkeiten auf. Erstens hängen sozio-ökonomische Rahmenbedingungen, wie etwa Wirtschaftswachstum oder die Arbeitslosenquote, sowohl mit der Finanzpolitik auf Länder- bzw. kommunaler Ebene als auch mit dem Ausmaß der Vermögensveräußerungen im internationalen Vergleich zusammen. Und zweitens weist der Forschungsstand darauf hin, dass die institutionelle

Ausgestaltung eines politischen Systems in beiden Fällen ein wichtiger Einflussfaktor ist, wobei im internationalen Ländervergleich die Ergebnisse von Studie zu Studie divergieren. Insgesamt legen diese Resultate jedoch nahe, dass Institutionen und sozio-ökonomische Rahmenbedingungen auch bei der hier untersuchten Forschungsfrage eine Rolle spielen könnten.

Vergleichsweise unterschiedlich sind hingegen die Befunde zum Einfluss von Parteien. Die ideologische Position einer Regierung beeinflusst zwar die Entwicklung der Vermögensveräußerungen in den OECD-Staaten; sie kann jedoch die Varianz der Finanzpolitik nicht erklären, die zwischen Kommunen und zwischen Bundesländern in Deutschland besteht.

### 3. Theorien, Hypothesen und Operationalisierung

Als theoretisches Fundament der folgenden empirischen Untersuchung der Determinanten der Veräußerungserlöse dienen das Theoriegerüst der vergleichenden Policy-Forschung (Schmidt 1993; Zohlnhöfer 2008) sowie Theorien der politischen Ökonomie. Den sechs Theorieansätzen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung geht es grundsätzlich darum, zu klären, „welche Faktoren die Unterschiede im jeweils betrachteten Politikfeld zwischen verschiedenen Ländern bedingen“ (Zohlnhöfer 2008, S. 157). Dabei sind die einzelnen Theorieansätze nicht als konkurrierend sondern vielmehr als komplementär zu betrachten, weil sie auf diese Weise die größte Kraft bei der Erklärung der Regierungspolitik im jeweiligen Politikfeld entfalten (Schmidt 1993, S. 382). Entsprechend werden im folgenden Abschnitt aus den sechs Theoriesträngen Hypothesen abgeleitet und deren Erklärungskraft in Kapitel 4 statistisch getestet. Weil die Theorieschulen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung ursprünglich für den internationalen Vergleich und die Analyse von Sozialpolitik konzipiert und entsprechend angewendet wurden, ist eine Prüfung der Argumentationslogik bei der Übertragung der unterstellten Kausalmechanismen auf die Bundesländerebene sowie auf die hier untersuchte abhängige Variable (Einmalerlöse) notwendig. Ergänzend dazu werden im zweiten Abschnitt dieses Kapitels einige polit-ökonomische Zusammenhänge diskutiert, die in volkswirtschaftlichen Modellen als Einflussfaktoren auf Finanzpolitik genannt werden. Auf diese Weise lassen sich weitere Hypothesen über mögliche Zusammenhänge ableiten. Zudem bieten die politökonomischen Modelle aufgrund ihres formalen Charakters teilweise die Möglichkeit, Assoziationen genauer zu spezifizieren, die bereits aus den Theorien der vergleichenden Policy-Forschung abgeleitet wurden. Schließlich diskutiert der dritte Teil, welche Ursachen für die Varianz der Vermögenserlöse sich auf der kommunalen Ebene in den einzelnen Bundesländern finden lassen.

#### 3.1 Hypothesen auf Basis der Theorien der vergleichenden Policy-Forschung

Die „Heidelberger Schule“ der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung unterscheidet zwischen sechs Theorieansätzen zur Erklärung von Policy-Outcomes (Schmidt 1993; Zohlnhöfer 2008). Die *Theorie der sozioökonomischen Determinanten* vermutet eine Wirkung sozio-ökonomischer Problemlagen auf die Staats-

tätigkeit (zuerst: Wagner 1911). Auf diese Weise lässt sich etwa die Entstehung des ausgebauten Wohlfahrtsstaates unter anderem dadurch erklären, dass durch die Modernisierung der Gesellschaft die Tradition der Pflege älterer Menschen in ihren Familien erodierte und ein Nachfragedruck entstand, auf den Regierungen mit dem Ausbau der Alterssicherungssysteme oder der Einführung von Pflegeversicherungen reagierten. Im Hinblick auf die Erklärung der Entwicklung von Vermögensveräußerungen lässt sich ebenfalls mit sozio-ökonomischem Druck argumentieren, der Staatstätigkeit auslöst: Regierungen sollten Vermögen vor allem dann verkaufen, wenn die Haushaltssituation angespannt ist – aufgrund von geringem Wirtschaftswachstum oder hoher Arbeitslosigkeit (und damit steigenden Ausgaben bzw. sinkenden Einnahmen) (*H1*). Budgetärer Problemdruck (*H1a*) sowie die ökonomische Situation (*H1b*) sind also potenzielle Erklärungen für steigende Vermögenserlöse.

Die *Parteiendifferenzthese* postuliert einen Einfluss der ideologischen Ausrichtung einer Regierung auf die Staatstätigkeit. In der Regel wird ein Gegensatz zwischen Links- und Rechtsparteien angenommen (Castles 1982; Hibbs 1977; Schmidt 1996), der sich auf der Mikroebene auf die unterschiedlichen Politikpräferenzen der Wählerschaft der jeweiligen Parteien zurückführen lässt. Zentral für die Untersuchung des Einflusses von Parteiideologie – und in der Staatstätigkeitsforschung häufig vernachlässigt – ist die Bestimmung der Parteipositionen. Die empirische Forschung der vergangenen Jahrzehnte widerlegt dabei die These von Kirchheimer (1965), der das Aufkommen von „Allerweltparteien“ prognostizierte, die sich ideologisch nicht mehr unterscheiden würden. Denn sowohl in verschiedenen Nationalstaaten (Benoit u. Laver 2006; Budge u. Farlie 1983; Budge et al. 2001; Laver u. Hunt 1992) als auch in den deutschen Bundesländern (Debus 2008) lassen sich weiterhin parteipolitische Differenzen feststellen (hinsichtlich verschiedener Dimensionen). Besonders deutlich zeigen sich die unterschiedlichen Parteipositionen auf der ökonomischen Links-Rechts-Achse, weshalb sich die Staatstätigkeit von Parteien gerade bei Themen unterscheiden sollte, die sich anhand dieser Dimension beschreiben lassen. Die Politik der Vermögensveräußerungen gehört zu diesen Themen, weil Vermögensverkäufe und Privatisierungen parteipolitisch als Positionen zu mehr oder weniger Staatseingriff in die Wirtschaft aufgefasst werden. Demnach setzen linke Parteien auf eine stärkere Aktivität des Staates, während konservative Parteien eher „eine Politik zur Stärkung der Marktkräfte“ betreiben (Zohlnhöfer 2008, S. 160).<sup>11</sup> Für die untersuchte Fragestellung lässt sich aus diesem Grund die Hypothese aufstellen, dass die Vermögensveräußerungen in Bundesländern mit bürgerlichen Regierungen höher ausfallen, als in Ländern mit linken Regierungen (*H2*). Um die theoretisch wichtige Rückbindung der ideologischen Position der Regierung zu den Positionen der Parteien (variierend je nach Bundesland und Zeitpunkt) zu gewährleisten, geht in der empirischen Auswertung neben dem numerischen Kabinettsitzanteil auch die relative Positionierung der Parteien im jeweiligen Bundesland auf einer Links-

11 Der Forschungsstand zu den Determinanten von Vermögensveräußerungen im internationalen Vergleich bestätigt die Relevanz von Parteipolitik (s. o.).

Rechts-Achse in die Analyse ein. Die Position der Regierung bestimmt sich, indem die Parteiposition der Koalitionsparteien mit den Kabinettsitzanteilen gewichtet wird. Über dieses Vorgehen wird implizit ein koalitionstheoretisches Entscheidungsmodell angenommen, in dem jeder Minister einen gleich starken Einfluss ausübt.<sup>12</sup> Mangels weiterer Erkenntnis über die innerkoalitionären Entscheidungsprozesse scheint diese Approximation gerechtfertigt.

*Politisch-institutionalistische* Theorieansätze nehmen die institutionelle Ausgestaltung des politischen Prozesses in den Blick. Sie stellen in Rechnung, dass politische Akteure unter verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen handeln (dazu auch: Scharpf 1997). Der internationale Vergleich von Staaten ist dabei hinsichtlich vieler institutioneller Charakteristika deutlich variationsreicher als der Vergleich zwischen Bundesländern (bspw. Regimtyp, Wahlrecht, Parteiensystem). Allerdings lassen sich dennoch einige faktische Differenzen der Institutionen in den Bundesländern ausmachen – insbesondere hinsichtlich der Vetospieler und des Budgetprozesses.

Zunächst zum Machtgefüge innerhalb der Regierung, das sich unter Rückgriff auf das Vetospieler-Konzept darstellen lässt: Nach George Tsebelis (1995, 2002) beeinflussen die Zahl der Vetospieler, ihre ideologische Distanz und ihre innere Kohäsion den Handlungsspielraum eines politischen Akteurs. Aufgrund der hohen Parallelität der institutionellen Ausgestaltung der Bundesländer (bspw. ohne zweite Kammern) kann bei der Untersuchung der Vetospieler auf die parteipolitischen Vetospieler in der Exekutive fokussiert werden – und dabei insbesondere auf die Frage, wie viele Regierungsparteien an einer Regierung beteiligt sind. Dabei ist die Zahl jedoch nicht das alleinentscheidende Kriterium. Denn ein hinzukommender Vetospieler erhöht nur dann die Policy-Stabilität, wenn er nicht innerhalb des Konsensbereiches der bereits existierenden Vetoplayer liegt (Absorptionsregel). Folglich ist aus dieser Sicht hauptsächlich die ideologische Distanz der Koalitionspartner entscheidend, da diese nicht nur über die Wahrscheinlichkeit der Wirksamkeit der Absorptionsregel entscheidet, sondern auch direkt über die Größe der Schnittmenge zwischen den beiden Partnern.<sup>13</sup> Mit Bezug auf die Forschungsfrage lässt sich also die Hypothese aufstellen, dass die ideologische Distanz der (am weitesten entfernten) Regierungsparteien beeinflusst, wie stark Vermögen veräußert wird: Je größer die Distanz, umso schwieriger eine Änderung des Status quo – und damit eine Vermögensveräußerung (H3).

Neben der ideologischen Distanz der Vetospieler ist zu erwarten, dass die konkreten institutionellen Regelungen im Haushaltsrecht die Höhe der Vermögenserlöse beeinflussen. Damit rückt der Budgetprozess in den Blick. Im internationalen Vergleich haben Hallerberg und von Hagen theoretisch modelliert und empirisch gezeigt, wie entweder eine stärkere Zentralisierung des Budgetprozesses beim Finanzminister (*delegation*) oder eine gemeinsame Verpflichtung diverser Akteure

12 Der Verfasser dankt einem anonymen Gutachter der PVS für die Klarstellung dieses Punktes.

13 Freilich hat auch die Zahl der Regierungsparteien einen wichtigen Einfluss auf die Zahl der Vetospieler. Da allerdings die Zahl der Regierungsparteien in politökonomischen Modellen (Common-Pool-Problem) eine prominente Rolle einnimmt, fokussieren wir an dieser Stelle auf die ideologische Distanz (, welche die Zahl der Parteien implizit ja auch berücksichtigt). Der Verfasser dankt einem anonymen Gutachter für wertvolle Hinweise zu dieser Frage.

auf eine haushaltspolitische Linie (*commitment*) die Budgetdisziplin steigern (Hallerberg 2004; Hallerberg et al. 2007; von Hagen 1992). Auch auf der Ebene der Bundesländer scheint der Haushaltsprozess kausal mit den finanzpolitischen Outcomes zusammenzuhängen, wobei insbesondere einer ausgeprägten mittelfristigen Finanzplanung und einem starken Finanzminister disziplinierende Wirkungen attestiert werden (Wagschal et al. 2009b, S. 210). Wie könnte der Budgetprozess kausal mit der Privatisierungspolitik zusammenhängen? Insbesondere die mittelfristige Finanzplanung als ein zentrales Element des Budgetprozesses in den deutschen Ländern kommt als Erklärung für Unterschiede in der Höhe der Vermögenserlöse infrage. So ist denkbar, dass in Ländern, in denen die mittelfristige Finanzplanung eine besonders wichtige Rolle spielt, grundsätzlich mehr Vermögen veräußert wird, weil durch die mittelfristige Perspektive Einmalerlöse Jahr für Jahr fest eingeplant werden (*H4*). Dass ein solcher Zusammenhang durchaus plausibel ist, zeigt ein Blick in die mittelfristige Finanzplanung der Stadt Berlin. Dort plant die Stadt Veräußerungen von Grundstücken zur Haushaltssanierung in Höhe von jährlich ca. 100 Mio. Euro ein – aus folgendem Grund: „Die tatsächlich vermiedene Kreditaufnahme schlägt sich [...] in einem weniger stark ansteigenden Zinsaufwand nieder“ (Senatsverwaltung für Finanzen 2010, S. 62).

Im internationalen Vergleich hat sich weiterhin die *Theorie der Machtressourcen organisierter Interessen* in vielen Politikfeldern als erklärungskräftige Theorieschule erwiesen. Sie geht davon aus, dass gut organisierte Verbände oder Gewerkschaften die Staatstätigkeit beeinflussen (Esping-Andersen 1990; Korpi 1980; Korpi u. Palme 2003). Obwohl theoretisch durchaus denkbar wäre, dass starke Gewerkschaften gegen den Verkauf von Staatseigentum (und -betrieben) mobilisieren und diesen damit verhindern, ist eine Übertragung des Theorieansatzes schwierig. Denn die gängigen Operationalisierungen der Stärke von Gewerkschaften – über die Zahl der Streiktage sowie den Organisationsgrad der Gewerkschaften – stoßen im Bundesländervergleich an Grenzen: Länderspezifische Zahlen zur Streikaktivität liegen nicht vor, und für den Organisationsgrad der Gewerkschaften fehlen belastbare Zahlen für den Beginn des untersuchten Untersuchungszeitraums.

Die zentrale Aussage der *Theorie der Internationalen Verflechtung* ist, dass Globalisierung und Europäisierung die Policies der Nationalstaaten beeinflussen, wobei in der Regel eine Einschränkung nationalstaatlicher Handlungsfähigkeit postuliert wird (Busemeyer 2009; Leibfried u. Pierson 1995; Rhodes 2003).<sup>14</sup> In Bezug auf die Politik der Privatisierung leitet sich aus diesem Konzept eine positive Wirkung sowohl von Europäisierung als auch von Globalisierung ab – zumindest für den internationalen Vergleich. Der kausale Mechanismus lässt sich wie folgt zusammenfassen (Belke et al. 2007, S. 222): „In times of economic globalization the national economic policy is subject to increasing control by the international capital markets. As a consequence, credibility becomes a major goal of governments. [...] Moreover, privatizations have a beneficial impact on a government's budgetary stance that is an important signal for international capi-

<sup>14</sup> Alternativ dazu wurde, zumindest für die Sozialausgaben, auch ein positiver Effekt erwartet („Kompensationsthese“) und auch empirisch bestätigt (Cameron 1978).

tal markets.” Diese These, die sich aus dem Wettbewerb von Nationalstaaten auf dem internationalen Kapitalmarkt herleitet, ist auf einen Bundesländervergleich jedoch nur schwer zu übertragen. Denn die Kreditwürdigkeit der Bundesländer spielt eine vergleichsweise geringe Rolle. So differieren etwa die Ratings zwischen den Ländern trotz erheblicher Unterschiede bei Verschuldung und Haushaltslage deutlich weniger als es – nach den Maßstäben des internationalen Vergleichs – zu erwarten wäre (Esters u. Strasser 2001, S. 12).

Allerdings ist ein anderer kausaler Zusammenhang zwischen Globalisierung und Privatisierungspolitik der Bundesländer nicht abwegig. Denn in Anlehnung an Wolfs Argument für die Bildungsausgaben (Wolf 2006, S. 133) kann man durchaus eine Wirkung des globalisierungsbedingt erhöhten Standortwettbewerbs auf die Politik der Bundesländer vermuten – und zwar in der Weise, dass Bundesländer mit wenig exportorientierter Industrie höhere Vermögenserlöse zu verzeichnen haben (H5). Es ist anzunehmen, dass der zugrundeliegende kausale Mechanismus darin besteht, dass Regierungen von Ländern mit exportschwacher Wirtschaftsstruktur stärker versuchen, internationales Kapital anzulocken – etwa über Subventionen oder die Bereitstellung von Infrastruktur. Dies führt zu erhöhten Ausgaben im Landesbudget, die dann über Vermögensveräußerungen finanziert werden müssen, da – mit Ausnahme der Verschuldung – keine alternative Gegenfinanzierung möglich ist. Der Verschuldungsweg ist wiederum unwahrscheinlich, da die finanzielle Solidität eines Bundeslandes auch ein Entscheidungskriterium für die Standortwahl sein könnte.

Darüber hinaus legt die Theorie der Internationalen Verflechtung eine konditionale Wirkung der Globalisierung nahe. Vertreter des Ansatzes argumentieren, dass sich linke und rechte Parteien in ihrer Privatisierungspolitik mit zunehmender Weltmarktintegration der Ökonomie nicht länger unterscheiden. Als Grund wird ein Wandel in der Ideologie angeführt, wobei Liberalisierungspolitik zum allgemeinen Credo von Regierungen jedweder Couleur geworden sei (s. o.). Dass sich diese These zumindest eingeschränkt auf die Bundesländer übertragen lässt, deuten die Ergebnisse einer jüngsten Studie an. Sie zeigen, dass die zunehmende Globalisierung über alle Parteien hinweg zu einer Veränderung der wirtschaftspolitischen Ausrichtung geführt hat (Wagschal et al. 2010), wobei eine stärkere Orientierung hin zum Markt (und damit zugunsten von Privatisierung) erfolgt ist. Entsprechend lässt sich auch für die Bundesländer erwarten, dass der Einfluss von Parteien auf die Politik der Vermögensverkäufe mit zunehmender Globalisierung schwindet (H6).

*Politische Erblast* lenkt heutige Entscheidungen in bestimmte durch die Vergangenheit determinierte Bahnen (Rose u. Davies 1994). Diese These der Pfadabhängigkeit hat sich bei der Erklärung von Policy-Outcomes vielfach bewährt – beispielsweise in Zusammenhang mit der Reformträgheit von Rentenversicherungssystemen (Myles u. Pierson 2001; Pierson 1996; Siegel 2002, S. 84). Eine „*conditio sine qua non*“ (Zohlnhöfer u. Obinger 2005) für die Politik der Vermögenserlöse lässt sich im Zusammenhang mit der Theorie der Politischen Erblast formulieren: Der Vermögensbestand eines Landes, der letztlich auf die politischen Entscheidungen der Vergangenheit zurückgeht, dürfte die Höhe der Vermögensveräußerungen zwischen 1995 und 2007 entscheidend beeinflussen. Denn je mehr Vermögen bereits veräußert wurde, umso weniger steht heute zur Verfügung. Es

ist also zu erwarten, dass Länder mit großem Vermögensbestand in stärkerem Maße Vermögen verkaufen als Länder mit nur geringem Bestand (H7). Im internationalen Vergleich zu Privatisierungserlösen hat sich dieser Niveaueffekt mehrfach bestätigt (vgl. Tab. 1).

### 3.2 Hypothesen auf Basis polit-ökonomischer Modelle

Neben den Theorieansätzen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung geben auch polit-ökonomische Modelle Hinweise darauf, welche Variablen die Varianz der Vermögensveräußerungen in den deutschen Bundesländern erklären können. Neuere Theorieansätze der konstitutionellen politischen Ökonomie erklären haushaltspolitische Entscheidungen politischer Akteure (, die als *homines oeconomici* die eigene Nutzenmaximierung anstreben) durch deren Interaktionen mit politischen Institutionen.

Eine zentrale Hypothese nimmt dabei in den Blick, wie die Fragmentierung politischer Institutionen das Akteurshandeln beeinflusst (Perotti u. Kontopoulos 2002; Ricciuti 2004). *Size fragmentation* meint in diesem Zusammenhang einen negativen Einfluss sehr großer Regierungen auf die Budgetdisziplin. Der Annahme zufolge führt die Beteiligung von vielen Ministern zu tendenziell höheren Ausgaben, da jeder Minister zwar direkt von höheren Ausgaben in seinem Ressort profitiert, die damit entstehenden Kosten jedoch auf die gesamte Regierung verteilt und damit nicht von ihm alleine getragen werden. Diese als „Common-Pool-Problem“ (Shepsle u. Weingast 1981; Weingast u. Marshall 1988) bezeichnete Situation lässt deshalb umso höhere Staatsausgaben und Defizite erwarten, je größer die Kabinette sind. Eine Variante des Modells nimmt dabei statt der Zahl der Minister die Zahl der Regierungsparteien in den Blick und sagt höhere Staatsausgaben und Defizite für Koalitionsregierungen voraus (Roubini u. Sachs 1989). Achim Hildebrandt (Hildebrandt 2009, S. 37) hat dieses Konzept der *size fragmentation* um die Dimension der Wählerschaft erweitert, indem er die Wählerklientel der an einer Koalition beteiligten Parteien einbezieht („synchrone Machtverteilung“). In einer großen Koalition mit zwei ähnlich starken Parteien nimmt der Indikator für die synchrone Machtverteilung höhere Werte an als in Koalitionen mit zwei sehr unterschiedlich starken Parteien.<sup>15</sup> Dies ermöglicht es, die Intensität der Verteilungskämpfe in einer Regierung abzubilden, die dann größer sind, wenn die Parteien eine ähnlich starke Machtbasis haben. Wendet man das Konzept der *size fragmentation* auf die Politik der Vermögensveräußerungen an, so kann man indirekt argumentieren, dass bei stark fragmentierten Regierungen aufgrund des „Common-Pool-Problems“ die Ausgaben bzw. die Defizite steigen und dies im Umkehrschluss die Notwendigkeit einer Finanzierung über Einmal Erlöse erhöht. Insofern ist ein positiver Zusammenhang zwischen *size fragmentation* und der Höhe der Vermögensverkäufe zu erwarten (H8).

15 Die Operationalisierung der „synchrone Machtverteilung“ erfolgt analog zu Hildebrandt – wobei ebenfalls für die Minderheitsregierung in Sachsen-Anhalt die PDS als Quasi-Koalitionspartner behandelt wird.

Fragmentierung kann jedoch nicht nur der Größe nach auftreten, sondern auch über die Zeit. Dieses Phänomen verweist auf die *Theorie des politischen Konjunkturzyklus* (Nordhaus 1975). Sie vermutet einen Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Finanzpolitik und dem Wahlterminkalender. Theoretisch ist das Modell auch im Kontext der „fiscal illusion“ (Buchanan u. Wagner 1977) interpretierbar, die davon ausgeht, dass Wähler den zukünftigen Steuerpreis heutiger höherer Staatsausgaben unterschätzen und Politiker dadurch einen Anreiz haben, vor Wahlen ausgabenwirksame Wahlgeschenke zu verteilen. Vermögensveräußerungen helfen bei der Finanzierung dieser Wahlgeschenke – weshalb also ein negativer Zusammenhang zwischen der Zeit bis zur nächsten Wahl und Vermögensveräußerungen zu vermuten ist (H9).

### 3.3 Die kommunale Ebene

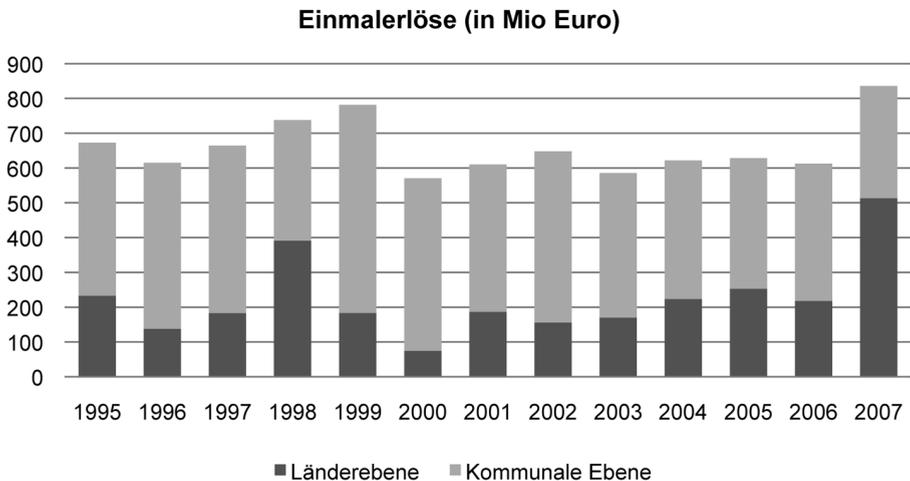
Die kommunale Ebene spielt bei der Betrachtung der aggregierten Vermögenserlöse auf Länderebene eine wichtige Rolle. Denn zwischen 1995 und 2007 machten die Einmalserlöse auf kommunaler Ebene einen erheblichen Anteil an den aggregierten Einmalserlösen aus (vgl. Abb. 2). Ein Modell, das die aggregierten Einnahmen theoretisch erklären möchte, muss daher auch Ursachen auf der kommunalen Ebene in Betracht ziehen. Um für eine Erklärung der Varianz zwischen den Ländern geeignet zu sein, müssen die kommunalen Erklärungsfaktoren jedoch *systematisch* landesspezifische Charakteristika aufweisen, weil schließlich nicht die kommunalen Einnahmen, sondern die aggregierten Einnahmen auf Landesebene die abhängige Variable darstellen. Ein Beispiel: Um auf die aggregierten Vermögenserlöse der Länder und Kommunen einen entsprechenden Einfluss auszuüben, müssten die Kommunen in diesem Land systematisch eher links- oder eher rechtsregiert sein. Unterscheiden sich die Kommunen innerhalb eines Landes hinsichtlich einer Variablen jedoch sehr stark, so kann diese zwar für die interkommunale Varianz (innerhalb eines Landes) ursächlich sein. Jedoch kommt sie für den Vergleich zwischen den Ländern nicht infrage, da sich keine systematisch länderspezifischen Unterschiede auf der kommunalen Ebene zeigen.<sup>16</sup> Unter dieser Prämisse werden nun kurz drei zentrale Theorieansätze diskutiert, die auf kommunaler Ebene für Unterschiede in der Haushaltspolitik verantwortlich gemacht werden (vgl. auch 2.2).

Grundsätzlich sind Bundesländer und Kommunen in der Haushaltspolitik eng verzahnt. Ursache dafür ist nicht nur der kommunale Finanzausgleich, mit dem Defizite von der Landesebene auf die Kommunen abgewälzt werden können, sondern auch die Tatsache, dass viele strukturelle sozioökonomische Probleme nicht nur auf die Länder- sondern auch auf die kommunalen Haushalte in einem Land wirken (etwa Umwälzungen in der Wirtschaftsstruktur z. B. in Nordrhein-Westfalen mit der damit einhergehenden Arbeitslosigkeit, demographische Herausforde-

16 Um die interkommunale Varianz zu analysieren, wäre ein Mehrebenen-Modell geeignet, das sowohl Erklärungsfaktoren auf Mikroebene (den Kommunen) wie auch auf Aggregatebene (den Ländern) aufnimmt. Die abhängige Variable dieses Beitrags liegt jedoch auf der Makroebene – weshalb dieser Weg nicht besritten wird.

rungen z. B. in Ostdeutschland oder auch siedlungsstrukturelle Faktoren z. B. in dünn besiedelten Flächenländern). Aus diesem Grund sollten *sozioökonomische Faktoren* gleichermaßen auf Landes- wie auf kommunaler Ebene wirken und entsprechende Effekte gemäß *H1* sowohl für die aggregierten Vermögensveräußerungen der Länder und Kommunen wie auch für die reinen Landeserlöse auslösen. Die *Parteiendifferenzthese* lässt sich auch auf die kommunale Ebene übertragen und vermutet einen Einfluss der parteipolitischen Position einer Regierung auf die politischen Outcomes. Allerdings ist die parteipolitische Ausrichtung der Exekutiven von Kommunen weder systematisch nach Ländern unterschiedlich, noch haben sich Parteien in den zahlreichen Analysen der kommunalen Haushaltspolitik als erklärungskräftig erwiesen. Daher ist ein Zusammenhang zwischen parteipolitischen Faktoren auf kommunaler Ebene und der aggregierten Höhe der Vermögenserlöse auf Länderebene unwahrscheinlich.

**Abbildung 2: Zusammensetzung der Einnahmen aus Vermögensverkäufen nach Verwaltungsebene**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1

Im Gegensatz zu den Parteien spielt die institutionelle Ausgestaltung der Kommunen eine wichtige Rolle für die Finanzpolitik – zumal hier die institutionellen Rahmenbedingungen stark abhängig vom Bundesland variieren. Holtkamp (2008) unterscheidet in diesem Zusammenhang kommunale Konkordanz- von kommunalen Konkurrenzdemokratien, wobei sich Konkordanzdemokratien insbesondere in Baden-Württemberg und den neuen Bundesländern finden, während die Kommunen in Niedersachsen, Hessen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland eher konkurrenzdemokratisch organisiert sind. Konkordanzdemokratien zeichnen sich in der Regierungsarbeit insbesondere durch geringe Parteipolitisierung und starke exekutive Führerschaft aus, werden also stark von den Bürgermeistern dominiert. Unter Rückgriff auf die politisch-institutionellen Erklärungsansätze im

Zusammenhang mit dem Budgetprozess würde man also einen disziplinierenden Einfluss der Konkordanzdemokratie auf die Haushaltspolitik vermuten. Umgekehrt bedeutet dieses Argument, dass insbesondere in den Ländern, in denen die kommunale Ebene eher konkurrenzdemokratisch geprägt ist, höherer Finanzierungsbedarf herrscht – was kausal dann zu stärkeren Vermögensverkäufen zur kurzfristigen Deckung des Finanzbedarfs führen sollte (*H10*).

### 3.4 Zusammenführung: ein integriertes Erklärungsmodell

Als Erklärungen für die Unterschiede hinsichtlich der Höhe der Vermögensveräußerungen in den deutschen Bundesländern kommen die vorgestellten Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, polit-ökonomische Modelle sowie Ansätze aus der Kommunalforschung infrage. Die oben diskutierten Hypothesen über Kausalzusammenhänge werden in diesem Abschnitt in ein integratives Erklärungsmodell überführt. Dies ermöglicht es, ein kausales Modell für die Politik der Vermögensveräußerungen zu entwerfen, das in der Folge empirisch überprüft wird.

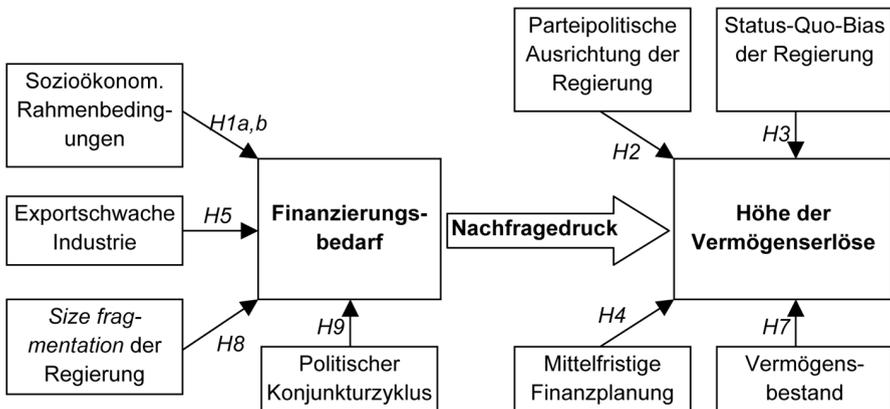
Die oben postulierten Zusammenhänge lassen sich anhand der Wirkung systematisieren, die sie auf die Höhe der Vermögenserlöse ausüben. Dabei stehen auf der einen Seite Theorieansätze, welche die Politik der Vermögensveräußerungen auf direktem Wege erklären – im Sinne einer geringen kausalen Entfernung zwischen Explanans und Explanandum. Hierzu gehören etwa die Parteiendifferenzthese (*H2*), wonach unterschiedliche wirtschaftspolitische Ausrichtungen der Regierungen die Politik der Vermögensverkäufe erklären; oder die aus dem Veto-spieler-Theorem abgeleitete These des Status-Quo-Bias (*H3*), wonach eine höhere ideologische Distanz von Regierungsparteien zu einer geringeren Konsenswahrscheinlichkeit und damit zur Blockierung einer Entscheidung über Vermögensverläufe führt. Auf der anderen Seite stehen Hypothesen, die zunächst lediglich einen höheren Nachfragedruck nach Finanzierung von Ausgaben vorhersagen, auf den die Regierungen dann im zweiten Schritt mit Vermögensveräußerungen reagieren. In diese Kategorie fällt beispielsweise die Erklärung, dass hohe Arbeitslosigkeit zu einem budgetären Problemdruck führt, auf den Regierungen mit Vermögensverkäufen reagieren, um dem Ziel des Haushaltsausgleichs näher zu kommen. Variablen aus dieser Kategorie sind kausal weiter vom zu erklärenden Phänomen entfernt. Dennoch sind diese Zusammenhänge plausibel, weil es für Regierungen vergleichsweise naheliegend ist, bei hohem Nachfragedruck Vermögen zu veräußern – vor allem aufgrund der eingangs beschriebenen sehr begrenzten Handlungsoptionen bei den Einnahmen sowie dem hohen Bindungsgrad der Ausgaben. Abbildung 3 stellt ein integriertes Erklärungsmodell dar, das die postulierten kausalen Mechanismen zusammenfasst.

Zusätzlich zu diesem integrierten Erklärungsmodell wurden zwei weitere kausale Zusammenhänge identifiziert, die in der quantitativen Analyse auf ihre Erklärungskraft hin untersucht werden.<sup>17</sup> Dies ist zum einen die Hypothese, dass der globalisierungsbedingte politische Konsens über eine Liberalisierung diverser

17 Aus Gründen der Lesbarkeit von Abb. 3 wird auf die grafische Darstellung der kommunalen Ebene und des Interaktionseffektes verzichtet.

Märkte (Telekommunikation, Verkehr etc.) Parteieneffekte bei der Erklärung der Höhe der Vermögensveräußerungen verschwinden lässt (Schneider et al. 2005). Diese Vermutung lässt sich über einen Interaktionseffekt modellieren, der an den Parteieneffekten ansetzt und sich direkt auf die Politik der Vermögensverkäufe bezieht. Zum anderen haben die Erklärungsmodelle für Staatstätigkeit auf der kommunalen Ebene gezeigt, dass sich die institutionelle Ausgestaltung der kommunalen Ebene je nach Bundesland systematisch unterscheidet und dass daher ein auf der Länderebene darstellbarer Einfluss der kommunalen Konkordanz- bzw. Konkurrenzdemokratie auf die Politik der Vermögensveräußerungen vermutet werden kann (H10). Der kausale Mechanismus, der dieser Hypothese zugrunde liegt, befindet sich jedoch zunächst auf der kommunalen Ebene und kann daher nicht in Abbildung 3 aufgenommen werden. Von der Logik des Zusammenhangs handelt es sich erneut um einen indirekten Effekt: Konkurrenzdemokratien haben einen größeren Finanzierungsbedarf, da Haushaltspolitik weniger von der Exekutive dominiert wird. Entsprechend sind die Vermögenserlöse in den Bundesländern höher, in denen die kommunalen Institutionen nach konkurrenzdemokratischem Muster organisiert sind.

Abbildung 3: Integriertes Erklärungsmodell



## 4. Empirische Auswertung

### 4.1 Daten, Operationalisierung und Methode

Vor dem Einstieg in die empirische Auswertung ist zu klären, welche Daten die Grundlage der Analyse bilden, wie die in Kapitel 3 diskutierten theoretischen Konstrukte messbar gemacht werden und welche Methode in der empirischen Auswertung angewendet wird.

Um das in Abbildung 3 dargestellte kausale Modell quantitativ zu testen, ist es zunächst notwendig, die erklärenden Variablen in messbare Indikatoren zu überführen. In einigen Fällen kann die Operationalisierung dabei an bewährte Praxis

anschließen, in anderen Fällen werden Anpassungen vorgenommen. Vier Punkte sollen an dieser Stelle hervorgehoben werden:

Eine *erste* bedeutsame Änderung zur in der quantitativ-vergleichenden Policy-Forschung gängigen Praxis ergibt sich hinsichtlich der Operationalisierung der parteipolitischen Ausrichtung der Regierung (H3). Hier stellt sich die Frage, ob die meist verwendete Zuordnung von Parteien zu Parteifamilien zur Bestimmung der Position der Regierung ausreicht, oder ob eine Bestimmung der genuinen Parteiposition notwendig ist. Letzteres ist insbesondere dann erforderlich, wenn sich die Parteipositionen über die Zeit verändern. Boix geht in seiner Originalstudie zu Privatisierungen im internationalen Vergleich (s. o.) genau hiervon aus und rekurriert bei der Ermittlung der Parteeffekte daher konsequenterweise auf die Messung von Parteipositionen. Diese Rückbindung der Parteeffekthypothese an Parteipositionen ging in der jüngeren Forschung jedoch verloren.<sup>18</sup> Dabei gibt es in Deutschland durchaus Evidenz für eine Veränderung der Positionen der Parteien zum Thema Privatisierung: Wagschal et al. stellen – auf Bundesebene – eine Verschiebung der Parteipositionen nach rechts im Hinblick auf die Frage der Privatisierung fest (Wagschal et al. 2010, S. 225). Aus diesem Grund stellt die Operationalisierung der parteipolitischen Ausrichtung der Regierung die relativen Positionen der Parteien in Rechnung. Dies ist aufgrund der jüngsten Messung der länderspezifischen Parteipositionen (Debus 2008) mittlerweile auch auf Ebene der Bundesländer möglich.<sup>19</sup> Die Position zu den Vermögensveräußerungen wurde dabei über die Position auf einer wirtschaftspolitischen Links-Rechts-Achse approximiert.<sup>20</sup>

*Zweitens* ist über die Budgetprozesse auf Länderebene vergleichsweise wenig bekannt – was auch daran liegen mag, dass die Haushaltsprozesse in den Ländern durch bundesweite Vorgaben formal vergleichsweise ähnlich sind. Weil sich jedoch gerade hinsichtlich der mittelfristigen Finanzplanung de facto eine deutliche Varianz zeigt, wird für diese Variable ein eigener Index erstellt. Dieser basiert auf einer standardisierten Umfrage, die ein Forscherteam der Universität Heidelberg im Jahr 2009 durchgeführt hat (Wagschal et al. 2009a, S. 404-418). Hierbei wurden die Haus-

- 
- 18 Zohlnhöfer, Obinger und Wolf beschreiben jedoch den Wandel der Parteipositionen und erklären dadurch das Verschwinden von Parteeffekten (Zohlnhöfer et al. 2008, S. 116).
- 19 Debus bestimmt die Positionen der Parteien auf Länderebene mithilfe des Wordscore-Verfahrens in verschiedenen Dimensionen – unter anderem hinsichtlich der Wirtschaftspolitik. Als Referenztext fungieren die Wahlprogramme der Parteien zur Bundestagswahl 2002, die Referenzpositionen werden über die Expertenumfrage von Benoit u. Laver (2006) bestimmt und den Programmen der Parteien zugewiesen. Auf diese Positionsbestimmung greift die Analyse nun zurück, indem sie die jeweiligen Positionen der Regierungsparteien auf der wirtschaftspolitischen Achse mit deren relativem Gewicht in der Regierung (approximiert über den Anteil von Ministerposten der jeweiligen Partei) verrechnet. Auf diese Weise ergibt sich die parteipolitische Position der Regierung auf der wirtschaftspolitischen Achse. Die ebenfalls von Debus ausgewiesenen Salienzen der einzelnen Politikfelder für die Parteien werden nicht berücksichtigt.
- 20 Inwieweit die Links-Rechts-Dimension mit der Position der Parteien zu Vermögensveräußerungen übereinstimmt wurde exemplarisch durch eine qualitative Inhaltsanalyse der Parteiprogramme zur Bundestagswahl 2002 getestet. Die ordinale Einstufung der Parteien auf der Links-Rechts-Achse (Debus 2008) stimmte dabei mit der ordinalen Einstufung nach der qualitativen Inhaltsanalyse der Programme überein. Für andere Positionsbestimmungen (etwa: *Party Manifesto Group*) lassen sich hingegen leichte Unterschiede in der ordinalen Rangfolge der Parteien feststellen, wenn man die Position auf der Links-Rechts-Achse mit der Position zu Privatisierungen vergleicht (Wagschal et al. 2010, S. 224).

haltsverantwortlichen der 16 deutschen Bundesländer unter anderem nach der Ausgestaltung des Budgetprozesses befragt. Der hier verwendete additive Index der mittelfristigen Finanzplanung basiert auf den Antworten zu diesem Fragekomplex, wobei hohe Werte eine wichtigere Rolle der mittelfristigen Finanzplanung indizieren.

*Drittens* greift die Analyse auf im Jahr 2012 erstmals publizierte Daten des Statistischen Bundesamtes zur Messung des Vermögensbestandes zurück. Nach einigen Jahren Vorlauf, hat das Amt für das Jahr 2010 erstmals belastbare Zahlen zur Höhe des Finanzvermögens der Bundesländer und der Kommunen erhoben. Diese werden in der vorliegenden Studie verwendet, um den Vermögensbestand der Bundesländer darzustellen.

Schließlich wurde *viertens* der Konkordanzindex von Holtkamp (2008, S. 121), der für Flächenländer entworfen wurde, für die Stadtstaaten erweitert. Der aus drei Subindizes (Spannweite 1-3) additiv aggregierte Konkordanzindex (Spannweite 3-9; hohe Zahlen zeigen Konkordanz an) wurde daher nachkodiert. Für den Organisationsgrad der Parteien (Subindex 1) gilt für alle drei Stadtstaaten der Wert 1, für die Gemeindegröße (Subindex 2) der Wert 3 (zur Punktevergabe: Holtkamp 2008, S. 121). Für den Subindex des Kommunalrechts wurde der Wert 1 vergeben, weil durch das Zusammenfallen von Landes- und Kommunalebene (und der entsprechenden Wahlen) hier in allen Ländern klar die Konkurrenzdemokratie dominiert. Entsprechend erhalten Bremen, Berlin und Hamburg den aggregierten Indexwert 5.

Die Operationalisierung der übrigen unabhängigen Variablen schließt an die gängige Praxis in der Literatur an bzw. lässt sich stringent aus den oben diskutierten Hypothesen ableiten und ist in Tabelle 2 zusammengefasst.

**Tabelle 2: Zusammenfassung der Operationalisierung**

Hypothese	Unabhängige Variable	Operationalisierung
H1a H1b	Sozio-ökonomischer Problemdruck	Verschuldungsniveau, Finanzierungssaldo Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit
H2	Position der Regierung auf Links-Rechts-Achse	Parteiposition der Regierung (gewichtet nach Kabinettsitzanteil)
H3	Parteilpolitische Vetospieler („Status-Quo-Bias“)	Ideologische Distanz der Regierungsparteien
H4	Mittelfristige Finanzplanung	Index der mittelfristigen Finanzplanung
H5	Exportschwache Industrie	Aggregierte Exportquote (verarbeitendes Gewerbe, Bergbau, Steine und Erden)
H7	Vermögensbestand	Finanzvermögen der Länder
H8	<i>Size Fragmentation</i> der Regierung	Synchrone Machtverteilung (Hildebrandt 2009); Zahl der Minister
H9	Politischer Konjunkturzyklus	Jahre bis zur nächsten Wahl Jahre bis zum nächsten Vorwahljahr
H10	Kommunale Konkordanzdemokratie	Konkordanzindex (Holtkamp 2008)

**Anmerkung:** H6: Interaktionseffekt zwischen Parteien, Exportquote und den Vermögenserlösen

Als Grundlage für die Berechnung der Vermögensveräußerungen der deutschen Bundesländer bieten sich die Daten der Finanzstatistik an (Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1), wobei sich die Gesamthöhe der Vermögensveräußerungen durch die Addition der Posten „Veräußerungen von Sachvermögen“ und „Veräußerungen von Beteiligungen“ ergibt. Aufgrund des Anpassungsprozesses der neuen Bundesländer Anfang der 1990er-Jahre ist die Vergleichbarkeit der Datenreihen für die einzelnen Bundesländer erst ab 1995 sichergestellt, weshalb der Untersuchungszeitraum in diesem Jahr beginnt. Grund hierfür ist insbesondere das Auslaufen der Mittel aus dem Fonds Deutsche Einheit und die Einbeziehung der neuen Bundesländer in den Länderfinanzausgleich.

Bei Analysen auf Ebene der Bundesländer stellt sich zudem die grundsätzliche Frage, ob nur die staatliche Ebene (also die Länderhaushalte) oder die aggregierte Ebene (Länder inklusive Kommunen und Zweckverbände) in den Blick genommen werden sollen. Weil Privatisierungserlöse auch auf kommunaler Ebene relevant sind und weil für Stadtstaaten keine nachträgliche analytische Trennung in Land und Stadt mehr möglich ist, basiert die folgende Untersuchung auf den Daten für die aggregierte Ebene.<sup>21</sup> Entsprechend wurde die kommunale Ebene auch in das Erklärungsmodell integriert (3.3). Die Daten zur Operationalisierung der unabhängigen Variablen entstammen unterschiedlichen Datenquellen. Sie sind im Appendix dargestellt.

Das Erkenntnisinteresse dieses Artikels zielt darauf ab, die Varianz der Vermögensveräußerungen im Quer- und im Längsschnitt zu erklären. Aus diesem Grund bietet sich methodisch eine gepoolte Zeitreihenanalyse (oder: Panel-Regression) an. Regressionsanalysen über Raum und Zeit gehen mit einigen Schwierigkeiten bei der Schätzung einher, die durch das „Poolen“ der Daten entstehen (Kittel 2005, 2006; Kittel u. Winner 2005; Plümper et al. 2005). Dazu gehören unter anderem serielle Autokorrelation, Heterogenität der Einheiten sowie Heteroskedastizität. Während auf Autokorrelation und Heteroskedastizität mit den bekannten Verfahren reagiert werden kann (etwa mit einer AR(1)-Spezifikation bzw. paneladjustierten Standardfehlern [Beck 2001; Beck u. Katz 1995]), hat das Problem der Heterogenität der Einheiten eine andere Qualität. Hier führt das in der Ökonometrie verwendete Standardschätzverfahren der *Fixed Effects* (Baltagi 2008; Greene 1997) zwar zu einer Lösung des Heterogenitätsproblems, allerdings zum Preis einer inhaltlichen Veränderung in der Interpretation der Regressionsergebnisse: Durch das *De-meaning* der Variablen, also die Berechnung der Abweichungen zu den länderspezifischen Mittelwerten, werden die ursprünglichen Variablen substanziell umgewandelt, was bei einigen politikwissenschaftlichen Variablen schlicht in der Interpretation zu schwierigen bis hin zu unsinnigen Ergebnissen

21 Zur Beurteilung der Robustheit der Zusammenhänge wurden alternativ auch Regressionsmodelle geschätzt, bei denen allein die Vermögenserlöse auf der Landesebene die abhängige Variable bildeten (vgl. Appendix-Tabelle 3).

führt.<sup>22</sup> So folgern Plümper und Troeger (2009, S. 269): „Der von vielen Gutachtern durchgesetzte Zwang zu FE-Modellen verhindert oder erschwert in diesen Fällen wissenschaftlichen Fortschritt.“ Allerdings kauft man sich bei Verzicht auf die Schätzung mit *Fixed Effects* freilich die Möglichkeit eines *Omitted Variable Bias* ein, welche bei einer Schätzung mit Länderdummies schon allein dadurch reduziert wird, dass die Heterogenität im Querschnitt durch die Aufnahme eines Dummies für jedes Land vollständig absorbiert wird. Dennoch geht die folgende Analyse den Weg einer Schätzung ohne *Fixed Effects* – unter Aufnahme möglichst vieler länderspezifischer Variablen. Diese länderspezifischen Variablen sollten dann die Heterogenität soweit wie möglich erklären und damit sowohl die Aufnahme von Länderdummies obsolet machen als auch die Wahrscheinlichkeit eines *Omitted Variable Bias* reduzieren. Um jedoch für die spezifischen Situationen in Ostdeutschland sowie in den Stadtstaaten zu korrigieren, werden zwei Dummies für diese Ländergruppen aufgenommen.<sup>23</sup>

## 4.2 Ergebnisse der Analyse

In Tabelle 3 sind die Ergebnisse der gepoolten Zeitreihenanalyse im Überblick dargestellt.<sup>24</sup> Das Sample für die folgenden Schätzungen umfasst alle Bundesländer außer Berlin, weil in diesem Stadtstaat aufgrund der Sondersituation als neue Hauptstadt (hohe Erlöse durch Immobilienverkäufe [Wagschal et al. 2010, S. 212]) und durch den Verkauf der Beteiligung an der Landesbank Berlin im Jahr 2007 besondere Kausalmechanismen zu berücksichtigen sind. Die Modelle 1 bis 3 zeichnen sich durch verschiedene Variablenkombinationen aus, Modell 4 stellt ein schlankeres Modell dar, in das nur noch die signifikanten Variablen eingehen.<sup>25</sup> Modell 5 verwendet ein anderes Korrekturverfahren für serielle Autokorrelation (*lagged dependent variable* statt panel-spezifische AR(1)-Prozesse), in Modell 6 ist der Interaktionsterm zwischen Exportquote und der Position der Regierung inkludiert (*H6*).

Die Modelle 1-3 unterscheiden sich in dreierlei Hinsicht: Zum Ersten finden sich unterschiedliche Indikatoren für den ökonomischen Problemdruck: Schuldenquote und Finanzierungssaldo (zeitverzögert um ein Jahr) für den budgetären

22 Hinzu kommt, dass die Inklusion von zeitinvarianten Variablen bei einer Schätzung mit *Fixed Effects* wegen perfekter Ko-Linearität nicht möglich ist. Hierfür bietet das Schätzverfahren der „fixed effects vector decomposition“ zwar einen möglichen Ausweg (Plümper u. Troeger 2007), der jedoch in der Literatur auch zunehmend kritisch diskutiert wird (Breusch et al. 2010; Greene 2010; Plümper u. Troeger 2011). Auch dies spricht gegen die Schätzung der Regressionen mit *Fixed Effects*.

23 Diese zwei Dummyvariablen für ganze Ländergruppen sind nicht mit einer *Least Square Dummy Variable*-Schätzung gleichzusetzen, die einer Fixed-Effects-Spezifikation entsprechen würde, da hier für jedes Land ein Dummy aufgenommen wird. Vielmehr sind die zwei Dummies inhaltlich begründet.

24 Sämtliche Schätzungen erfolgten mit Stata 11.

25 Inwieweit die Signifikanz eine sinnvolle Größe zur Beurteilung von Regressionsergebnissen ist, die auf Basis einer Grundgesamtheit (und nicht einer Zufallsauswahl) durchgeführt wurden, ist umstritten (Behnke 2005; Broscheid u. Gschwend 2003; Broscheid u. Gschwend 2005). An dieser Stelle wird der Auffassung von Broscheid und Gschwend gefolgt, wonach die Interpretation der Konfidenzintervalle als Hinweis auf das Zutrauen in eine Schätzung das kleinere Übel ist als die bloße Betrachtung der Koeffizienten, weil dadurch eine überkonfidente Interpretation der Ergebnisse verhindert wird (dazu auch die Debatte zwischen Obinger [2001] und Kunz [Kunz 2000; 2001]).

Problemdruck sowie Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit für den ökonomischen Problemdruck. Zum Zweiten wird der Indikator für temporale Fragmentierung und den politischen Konjunkturzyklus variiert. Zwei alternative Indikatoren werden drittens auch für das Common-Pool-Problem (Size Fragmentation) getestet – die Zahl der Minister und die synchrone Machtverteilung. Die Korrektur für serielle Autokorrelation erfolgt in den Modellen 1-4 mithilfe einer panelspezifischen Prais-Winsten-Transformation (PSAR(1)).<sup>26</sup> In Modell 5 wurde auf die serielle Autokorrelation hingegen durch die Aufnahme einer zeitverzögerten abhängigen Variablen auf der „rechten Seite“ der Regressionsgleichung reagiert. Für alle acht Modellspezifikationen sind paneladjustierte Standardfehler (PCSE) ausgewiesen, da – so diverse Testverfahren – mittelstarke Heteroskedastizität vorliegt.

Über die unterschiedlichen Modellspezifikationen und Schätzverfahren der Regressionsgleichungen hinweg zeigen sich einige stabile signifikante Zusammenhänge. *Erstens* ist die Schuldenquote eines Landes signifikant negativ mit der Höhe der Vermögenserlöse im Folgejahr assoziiert – wobei die standardisierten Regressionskoeffizienten einen vergleichsweise starken Einfluss ausdrücken. Dieser negative Zusammenhang widerspricht Hypothese 1a, die postulierte, dass ein hoher Problemdruck zu höheren Einnahmen aus Vermögensveräußerungen führt.<sup>27</sup> Welche Gründe lassen sich für die Umkehrung der Hypothese finden? Eine mögliche Ursache könnte im Beobachtungszeitraum liegen. Wenn man davon ausgeht, dass Länder mit einem Verschuldungsproblem im Sinne der ursprünglichen Hypothese schon vor Beginn des Untersuchungszeitraums viel Vermögen veräußert haben, dann könnte der vergleichsweise geringe Vermögensbestand im Jahr 1995 (also zu Beginn der Untersuchungsperiode) den negativen Zusammenhang zwischen Schuldenquote und Vermögenserlösen erklären.<sup>28</sup> Hierfür spricht auch die Bestätigung von H7 (s. u.), die diesen positiven Zusammenhang zwischen Vermögensbestand und Vermögensveräußerungen postulierte. Dagegen spielt der ökonomische Problemdruck die von *H1b* erwartete Rolle. Bei zunehmender Arbeitslosigkeit steigt die Nachfrage nach entsprechenden Zahlungen (gerade auch aus kommunalen Haushalten) – entsprechend wird nach Finanzierungsmöglichkeiten gesucht und Vermögen veräußert.<sup>29</sup> In der Zusammenschau scheint also ökonomischer Problemdruck durchaus den von *H1* erwarteten Nachfrageeffekt über den Finanzierungsbedarf zu haben. Allerdings ist die Schuldenquote hierfür ein weniger geeigneter Indikator, da in ihr als Bestandsgröße

26 Alternativ wurde auch das normale AR(1)-Korrekturverfahren angewendet, welches eine einheitliche serielle Korrelation unterstellt. Gravierende Abweichungen bei der Signifikanz der einzelnen Koeffizienten traten dabei nicht auf. Leicht weniger signifikant war die Variable für den Vermögensbestand (in Modell 3:  $p=0,109$ ; Modell 4:  $p=0,148$ ), gleiches gilt für die Variable zum politischen Konjunkturzyklus. Alle anderen Variablen wurden (bei leichten Abweichungen hinsichtlich der Signifikanzen) in ihrem Einfluss bestätigt. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt im Übrigen auch die Schätzung von Modell mit zeitverzögerter abhängiger Variable. Allerdings liegt in den Schätzungen mit PSAR(1)-Prozess der Wert für das R-Quadrat deutlich höher, da durch das Zulassen der panelspezifischen Autokorrelationsprozesse ein höherer Erklärungswert erreicht werden kann (die Streuung der Residuen wird durch das Korrekturverfahren etwas gestaucht).

27 Der Finanzierungssaldo als alternativer Indikator des Problemdrucks ist hingegen nicht signifikant mit der Höhe der Vermögenserlöse korreliert.

28 Auch ein Lag von 2 oder 3 Jahren führt zu keinem signifikanten Koeffizienten.

29 Kein signifikanter Zusammenhang findet sich hingegen für das Wirtschaftswachstum.

auch die Politik der Vergangenheit abgebildet ist (s. o.). *Zweitens* beeinflusst die ideologische Position der Regierung die Höhe der Einnahmen aus Vermögensveräußerungen – wenn auch die Signifikanz im „abgebauten“ vierten Modell nur auf dem 90%-Niveau gegeben ist: Je ideologisch rechtslastiger eine Regierung, umso höher die Vermögenserlöse. Der Befund bestätigt also die Erwartung aus *H2* – und die Ergebnisse aus dem internationalen Vergleich zu Privatisierungserlösen. Dies ist umso bemerkenswerter, als die Operationalisierung der Parteeffekte in diesem Fall auf einer inhaltlichen Messung der Parteipositionen beruht. Der relative Einfluss der Variable ist jedoch mit einem standardisierten Beta-Koeffizienten von zwischen 0,1 und 0,2 im Vergleich zu den anderen Kovariaten eher mittelstark.<sup>30</sup> *Drittens* hängt die Höhe der Einnahmen aus Vermögensveräußerungen damit zusammen, welche Rolle die mittelfristige Finanzplanung im Budgetprozess eines Bundeslandes spielt (*H4*). Je wichtiger die mittelfristige Finanzplanung im Haushaltsverfahren ist, umso höher sind die Vermögenserlöse. Damit wird *H4* bestätigt, wonach eine vorausschauende Planung der Haushaltsentwicklung zu höheren Einmalerlösen führt.<sup>31</sup> Einmalerlöse kommen also nicht überraschend als „windfall profits“, sondern werden mehrere Jahre im Voraus budgetiert und entsprechend realisiert. Diese vorausschauende Planung führt zu insgesamt höheren Erlösen. *Viertens* spielt der Vermögensbestand die von *H7* erwartete wichtige Rolle. Länder, die einen hohen Vermögensbestand aufweisen, erlösen auch mehr aus Vermögensverkäufen, als Länder mit wenig Finanzvermögen. Damit bestätigt dieses Ergebnis auch die Resultate der internationalen Forschungen zu den Determinanten von Privatisierungserlösen (s. o.). Die institutionelle Ausgestaltung der kommunalen Ebene scheint *fünftens* ebenfalls eine wichtige Ursache für die Unterschiede zwischen den Bundesländern hinsichtlich der Vermögensveräußerungen zu sein. Darauf weist der durchweg signifikante korrespondierende Koeffizient in den Schätzungen hin. Allerdings widerspricht die Richtung des Zusammenhangs dem in *H10* postulierten Effekt: Die Vermögenserlöse sind gerade in den Bundesländern höher, deren Kommunen konkordanzdemokratisch organisiert sind. Der erwartete Zusammenhang über die Nachfrage nach Finanzierung zur Deckung von Defiziten stellt sich also nicht ein. Eine mögliche Erklärung für den gefundenen positiven Effekt zwischen Konkordanzdemokratie und Vermögenserlösen könnte in der Dominanz der Verwaltung in den konkordanzdemokratisch organisierten Kommunen liegen. Wenn der Haushaltsplan weniger als in konkurrenzdemokratischen Kommunen von Parteipolitik und stärker von Verwaltungsinteressen geprägt ist, dürfte dies zu einem stärkeren Einfluss der Kammereien führen, die ihrerseits wieder einen guten Überblick über Möglichkeiten der Einnahme-

30 In der Tat ist die Aufnahme der Parteiposition der Landesregierung für die Erklärung der aggregierten Einnahmen von Land und Kommunen nicht die beste Operationalisierung. Jedoch gilt es zu bedenken: (1) Solange keine landesspezifische systematische Varianz der Parteidifferenz der Kommunen vorliegt, ist dieser Effekt zu vernachlässigen; (2) Bei den Stadtstaaten ist keine analytische Trennung der Ebenen möglich; (3) Auch wenn man nur die Vermögenserlöse der Länder betrachtet (Regressionsmodelle in Appendix-Tabelle 3) zeigt sich der entsprechende Zusammenhang zwischen der Position der Landesregierung und den Vermögenserlösen auf Landesebene. Die Evidenz für einen solchen Effekt ist also vergleichsweise stark.

31 Dieser Effekt zeigt sich jedoch nicht, wenn ausschließlich die Einnahmen der Länder erklärt werden (Appendix-Tabelle 3).

generierung durch Vermögensveräußerungen haben. Dieser Informationsvorteil dürfte sich positiv auf die Einnahmen aus diesem Posten auswirken. Weitere Hinweise auf mögliche Kausalzusammenhänge, die hinter der Assoziation stehen, sollten in qualitativen Studien auf kommunaler Ebene herausgearbeitet werden. Schließlich haben die Dummies für Stadtstaaten und ostdeutsche Länder durchweg einen signifikanten (und starken) Einfluss auf die Vermögensveräußerungen. Dieser zeigt, dass sowohl in Ostdeutschland als auch in den Stadtstaaten spezifische Rahmenbedingungen vorherrschen, die die Finanzpolitik beeinflussen. Dieser Befund stimmt mit den Ergebnissen von Studien überein, die die Haushaltspolitik auf Länderebene untersuchen (s. o.).

Je nach Spezifikation unterschiedlich signifikant erweist sich die Variable für parteipolitische Vetospieler. Während in den Modellen 1 und 2 die Koeffizienten hochsignifikant negativ (also im Sinne der *H3*) mit den Veräußerungserlösen zusammenhängen, verliert die Variable die Signifikanz (und einen Gutteil der Einflussstärke [vgl. Beta-Koeffizienten]), wenn die Schuldenquote statt des Finanzierungssaldos in die Schätzgleichungen aufgenommen wird.<sup>32</sup> Entsprechend lässt sich kein robuster Einfluss der Vetospieler feststellen – *H3* wird daher nicht bestätigt.

---

32 Allerdings entfernt sich das Signifikanzniveau nicht weit von der 90%-Schwelle, weshalb ein Einfluss nicht gänzlich auszuschließen ist.

Tabelle 3: Ergebnisse der Regressionsschätzungen

Spezifikation	Modell 1		Modell 2	
	<i>pooled, psar(1), pcse</i>		<i>pooled, psar(1), pcse</i>	
Vermögensbestand	0,00021*** (0,00005)	0,303	0,00024*** (0,00006)	0,347
Finanzierungssaldo t-1	0,0029 (0,20)	0,002	-0,17 (0,21)	-0,105
Schuldenquote t-1				
Veränderung Arbeitslosenquote	0,094*** (0,033)	0,180		
Wirtschaftswachstum			-0,0094 (0,021)	-0,025
Position Regierung	0,030** (0,013)	0,142	0,042*** (0,014)	0,199
Parteilpolitische Vetospieler	-0,027** (0,013)	-0,170	-0,032*** (0,012)	0,201
Mittelfristiger Finanzplan	0,067*** (0,026)	0,148	0,057 (0,036)	0,126
Jahre bis Wahljahr	0,016 (0,020)	0,035		
Jahre bis Vorwahljahr			-0,036* (0,020)	-0,078
Zahl Minister	0,016 (0,030)	0,042		
Synchrone Machtverteilung			-0,024 (0,19)	-0,012
Exportquote	-0,0077 (0,0052)	-0,143	-0,013** (0,0067)	-0,242
Kommunale Konkordanzdemokratie	0,13*** (0,032)	0,418	0,098*** (0,029)	0,315
Dummy Stadt	0,71** (0,33)	0,398	0,48 (0,36)	0,269
Dummy ODL	-0,53*** (0,13)	-0,412	-0,62*** (0,15)	-0,482
Interzept	-3,72*** (0,45)		-3,11*** (0,43)	
R Quadrat	0.745		0.776	
N	193		193	

Spezifikation	Modell 3		Modell 4	
	<i>pooled, psar(1), pcse</i>		<i>pooled, psar(1), pcse</i>	
Vermögensbestand	0,00016** (0,00007)	0,231	0,00012** (0,000054)	0,173
Finanzierungssaldo t-1				
Schuldenquote t-1	-0,099*** (0,031)	0,540	-0,12*** (0,026)	-0,655
Veränderung Arbeitslosenquote	0,071** (0,029)	0,136	0,065** (0,026)	0,124
Wirtschaftswachstum				
Position Regierung	0,029** (0,014)	0,138	0,021* (0,012)	0,100
Parteipolitische Vetospieler	-0,019 (0,012)	0,119		
Mittelfristiger Finanzplan	0,076*** (0,022)	0,168	0,067** (0,028)	0,148
Jahre bis Wahljahr				
Jahre bis Vorwahljahr	-0,030 (0,021)	-0,065	-0,036* (0,021)	-0,078
Zahl Minister				
Synchrone Machtverteilung	0,19 (0,17)	0,097		
Exportquote	-0,0031 (0,0050)	-0,058		
Kommunale Konkordanzdemokratie	0,085*** (0,026)	0,273	0,062*** (0,017)	0,199
Dummy Stadt	1,28*** (0,36)	0,718	1,55*** (0,35)	0,869
Dummy ODL	-0,39*** (0,13)	-0,303	-0,22*** (0,080)	-0,171
Interzept	-3,16*** (0,38)		-2,76*** (0,31)	
R Quadrat	0,668		0,700	
N	193		195	

Spezifikation	Modell 5		Modell 6	
	<i>pooled, ldv, pcse</i>		<i>pooled, psar(1), pcse mit Interaktion</i>	
Lagged Dependent Variable	0,31*** (0,11)	0,294		
Vermögensbestand	0,000075* (0,000043)	0,107	0,00013** (0,000055)	0,188
Schuldenquote t-1	-0,10*** (0,027)	-0,543	-0,11*** (0,026)	-0,600
Veränderung Arbeitslosenquote	0,072** (0,029)	0,141	0,060** (0,026)	0,115
Exportquote			0,0077 (0,013)	0,143
Position Regierung	0,027** (0,010)	0,125	0,058 (0,043)	0,275
Exportquote * Position Regierung			-0,0012 (0,0013)	-0,302
Mittelfristiger Finanzplan	0,039* (0,024)	0,087	0,060** (0,024)	0,133
Jahre bis Vorwahljahr	-0,035 (0,024)	-0,076	-0,036* (0,021)	-0,078
Kommunale Konkordanzdemokratie	0,029** (0,012)	0,094	0,061*** (0,017)	0,196
Dummy Stadt	1,08*** (0,29)	0,601	1,42*** (0,34)	0,796
Dummy ODL	-0,21** (0,090)	-0,162	-0,30*** (0,11)	-0,233
Interzept	-1,74*** (0,37)		-2,97*** (0,49)	
R Quadrat	0,424		0,709	
N	180		195	

*Anmerkungen:* Abhängige Variable: Einnahmen aus Vermögensveräußerungen (pro Einwohner), logarithmiert; Länderebene inklusive Kommunen und Zweckverbände. Linke Spalte: Unstandardisierte Regressionskoeffizienten; Standardfehler in Klammern. Rechte Spalte: Standardisierte Regressionskoeffizienten. \*\*\*: signifikant auf 99%-Niveau; \*\*: signifikant auf 95%-Niveau; \*: signifikant auf 90%-Niveau. VV: Vermögensveräußerungen; PSAR(1): Panelspezifische Autokorrelationskorrektur nach Prais-Winsten; PCSE: Panelspezifische Standardfehler (Beck u. Katz 1995); LDV: Lagged dependent variable; N: Zahl der Fälle; ODL: Ostdeutsche Länder; Stadt: Stadtstaaten.

Nur schwache statistische Evidenz lässt sich ebenfalls für *H5* finden, die einen Zusammenhang zwischen dem globalisierungsbedingten Standortwettbewerb zwischen den Bundesländern und den Einnahmen aus Vermögensveräußerungen unterstellt und zwar dahingehend, dass exportschwache Länder stärkere (auch fiskalpolitische) Anstrengungen zur Ansiedlung von Industrie auf sich nehmen müssen und diese auch durch Vermögenserlöse finanzieren. Dieser negative Zusammenhang zwischen Exportquote und Erlösen aus Vermögensverkäufen findet sich zwar tendenziell in den Schätzungen – allerdings sind die Koeffizienten für die jeweiligen Variablen nur in einer Modellspezifikation signifikant.

Dass die Größe der Regierung einen Einfluss auf den Finanzierungsbedarf hat und große Regierungen daher durch Vermögensverkäufe die entstehenden Haushaltslücken decken, ist Inhalt der *H8*. Die empirische Analyse ergibt jedoch weder für die Zahl der Minister noch für die synchrone Machtverteilung als Indikatoren der *Size Fragmentation* einen signifikanten Zusammenhang. Entsprechend ist Hypothese 8 abzulehnen.

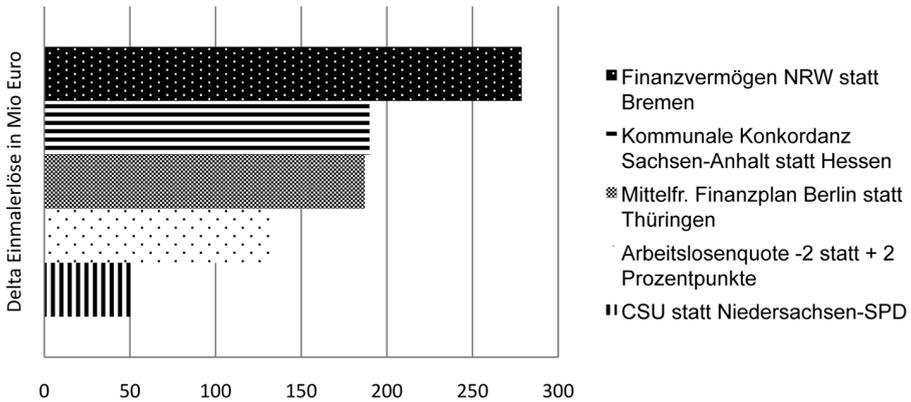
Einen schwachen Hinweis auf einen möglichen Einfluss des politischen Konjunkturzyklus (*H9*) liefert die Schätzung in den Modellen 2 und 4. Das negative Vorzeichen des Koeffizienten weist darauf hin, dass Vermögenserlöse umso höher ausfallen, je näher die nächste Wahl rückt. Im Vorwahljahr sind sie demnach am höchsten. Allerdings ist der Koeffizient für die Variable in anderen Spezifikationen deutlich nichtsignifikant, weshalb bei der Interpretation Zurückhaltung geboten ist.

In der Gesamtschau aller Ergebnisse und unter Rückbezug auf die Hypothesen zeigt sich also ein gemischtes Bild: Während Problemdruck (*H1b*), die Position der Regierung (*H2*) mit Abstrichen bei der Signifikanz, die mittelfristige Finanzplanung (*H4*) sowie der Vermögensbestand (*H7*) die Höhe der Vermögenserlöse wie theoretisch erwartet beeinflussen, lässt sich für parteipolitische Vetospieler (*H3*), die Exportschwäche der Bundesländer (*H5*), *Size Fragmentation* (*H8*) sowie den politischen Konjunkturzyklus (*H9*) kein Zusammenhang finden. Überraschend gegenläufig zu den theoretischen Erwartungen sind die Koeffizienten für die kommunale Konkordanz (*H10*) sowie das Niveau der Schuldenquote (*H1a*). Allerdings lassen sich in beiden Fällen Erklärungen dafür finden, weshalb eine Umkehrung des erwarteten Effekts erfolgt.

Welche Auswirkungen haben diese Zusammenhänge letztlich auf die Vermögensveräußerungen in den Bundesländern? Diese Frage nach dem substantziellen Effekt der Variablen lässt sich beantworten, indem das Regressionsmodell zur Vorhersage der abhängigen Variable verwendet wird. Dabei werden alle Variablen auf ihren Mittelwerten konstant gehalten und die interessierende Variable variiert. Abbildung 4 stellt ausgewählte Effektstärken für die signifikanten Variablen auf Basis von Modell 4 dar.<sup>33</sup> Wenig überraschend ist der Effekt des Vermögensbestandes auf die Vermögenserlöse erheblich: Geht man davon aus, dass ein Bundesland das Vermögen des Landes Nordrhein-Westfalens anstatt des Vermögen des Landes Bremens aufwiese, so würde dies eine Erhöhung der Vermögenserlöse von knapp 280 Mio. Euro bedeuten. Doch auch mit einer Stärkung der mittelfristigen Finanzplanung im Budgetprozess ließen sich die Einmalerlöse erheblich steigern – um rund 190 Mio. Euro, wenn Thüringen den Haushaltsprozess des Landes Niedersachsen in diesem Bereich übernehmen würde. Vergleichsweise gering ist in diesem Zusammenhang der parteipolitische Effekt. Ersetzt man die Regierung in einem SPD-regierten Bundesland (Position der Niedersachsen-SPD Ende der 1990er) mit der Position der CSU, so würde das Land etwa 50 Millionen Euro mehr aus Vermögensverkäufen Erlösen.

33 Für die Umrechnung der Pro-Kopf-Werte auf die Einnahmen in Millionen wurde mit einer mittleren Bevölkerungszahl von etwa 5,14 Millionen Einwohnern in einem Bundesland gerechnet.

Abbildung 4: Stärke ausgewählter Effekte



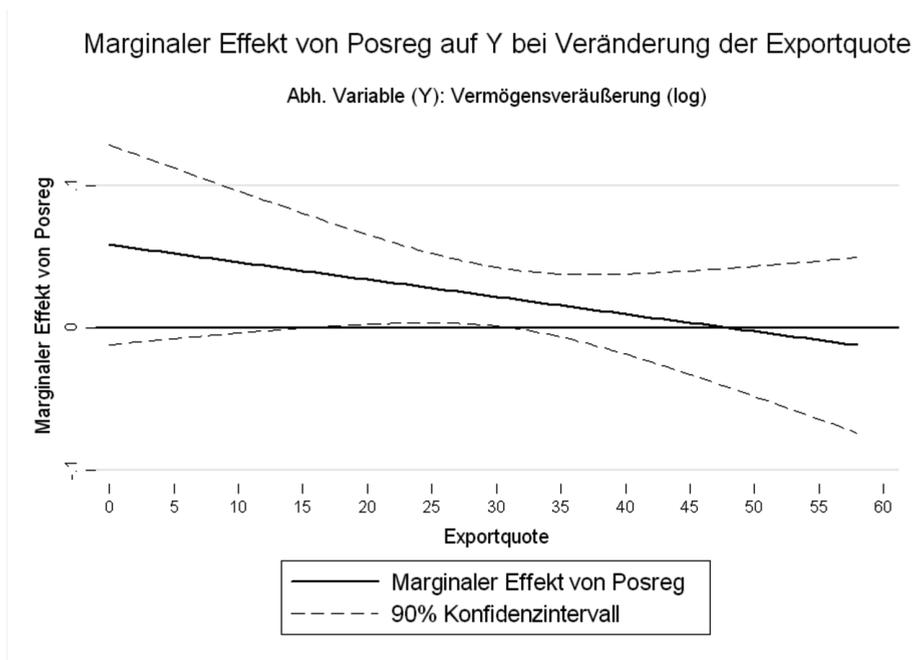
*Anmerkung:* Schätzung der mittleren Effekte auf Basis von Modell 4 (Tab. 3); Die dargestellten Effekte geben die Veränderung der Einnahmen aus Einmalerlösen in Euro an, wenn eine Variable wie in der Legende angegeben verändert und alle anderen Variablen (auf dem Mittelwert) konstant gehalten werden. Berechnung der Werte in Mio. Euro aus Pro-Kopf-Werten mithilfe des Mittelwerts der Bevölkerung in den deutschen Ländern im Beobachtungszeitraum (5,14 Mio.).

Eine prominente These aus der international vergleichenden Policy-Forschung postuliert ein Verschwinden der Parteieneffekte durch die zunehmende Globalisierung der Güter- oder Kapitalmärkte (Huber u. Stephens 2001; Strange 1995). Im Rahmen der Untersuchungen von Privatisierungserlösen im internationalen Vergleich wurde dieser konditionale Effekt ebenfalls behauptet; empirisch blieb es jedoch bislang bei deskriptiver Evidenz (Schneider et al. 2005, S. 716).<sup>34</sup> Bei der Berechnung konditionaler Effekte in Regressionsgleichungen zum Test von  $H_6$  sind einige Besonderheiten zu beachten. Erstens sind die Haupteffekte bei Inklusion der Interaktionsterme nicht mehr direkt interpretierbar (sprich: die Koeffizienten in Modell 6 sind nicht sehr aufschlussreich); zweitens sollten alle Variablen des Interaktionsterms auch als einzelne Variablen in der Gleichung auftauchen; und drittens sind die Koeffizienten sowie die Signifikanzen der Interaktionsterme nicht sinnvoll zu bewerten (Brambor et al. 2006; Friedrich 1982; Kam u. Franzese 2007). Aufgrund dieser Komplikationen bietet sich für Einblicke in die konditionalen Effekte eine grafische Darstellung an.

34 Schneider, Fink und Tenbücken kommen zu folgendem Schluss: “The increasing pressures of globalization through economic imperatives have limited the room to maneuver for national governments to the extent that the partisan orientation of the government ceased to have an influence in the 1990s” (Schneider et al. 2005, S. 722). Die empirische Bestätigung dieses konditionalen Effekts beschränkt sich jedoch auf die Interpretation von Regressionen für einzelne Jahre (wobei der Einfluss von Parteien auf Privatisierungen in den 1990er-Jahren abnimmt) sowie auf die Einsicht, dass Privatisierungen häufig nach Öffnungen der Wirtschaft zum Weltmarkt stattfanden (bspw. in Australien). Trotz dieser starken Hinweise auf einen möglichen konditionalen Effekt wird dieser jedoch nicht direkt getestet.

Abb. 5 stellt den konditionalen Effekt für den marginalen Einfluss der ideologischen Position von Regierungen auf die Einnahmen durch Vermögensveräußerungen in Abhängigkeit der Offenheit der Wirtschaft des jeweiligen Landes (Exportquote) dar. Resultat: Verschiebt sich die Position einer Regierung marginal nach rechts, erhöhen sich tendenziell die Einnahmen aus Vermögensveräußerungen (signifikant auf dem 90%-Niveau bei einer Exportquote von zwischen 16 und 32 Prozent). Allerdings nimmt der Effekt ab, je höher die Exportquoten eines Landes sind, der Koeffizient wird sogar negativ. Zudem ist aufgrund des gewählten Signifikanzniveaus eine gewisse Zurückhaltung bei der Interpretation angebracht. Insgesamt unterstützt das Ergebnis jedoch zumindest in der Tendenz die Hypothese *H6*, die einen Zusammenhang zwischen dem Verschwinden von Parteeffekten und der Offenheit der Wirtschaft postuliert hatte: Wenn in einem Bundesland die heimische Wirtschaft stark international verflochten ist, verschwindet der positive Einfluss einer Regierungsbeteiligung rechter Parteien auf die Erlöse aus Vermögensveräußerungen.

Abbildung 5: Konditionaler Effekt: Parteeffekt abhängig von Exportquote



Anmerkung: Posreg: Parteiposition der Regierung (hohe Werte: rechts; niedrige Werte: links) gewichtet nach Zahl der Kabinettsitze und programmatischer Position auf Links-Rechts-Achse. Geschätzt mit Stata 10 nach der Routine von Brambor, Clark und Golder (Brambor et al. 2006) auf Basis des Modells 6 (vgl. Tab. 3).

### 4.3 Robustheit der Ergebnisse

Um die Robustheit der Ergebnisse der Regressionsanalyse gegenüber Ausreißern zu überprüfen, bietet es sich an die Resultate einer Jackknife-Analyse zu unterziehen.<sup>35</sup> Dabei wird jeweils alternierend ein Land aus dem Gesamtsample ausgeschlossen. Die Ergebnisse der Schätzungen von Modell 4 und 5 wurden auf diese Weise auf ihre Robustheit getestet. Vier Variablen erwiesen sich bei Ausschluss einzelner Länder nicht vollständig robust: die Variable für die Parteiposition der Regierung, der Indikator für den mittelfristigen Finanzplan, die Variable, die den Vermögensbestand misst, sowie der Kommunale Konkordanzindex. In allen vier Fällen führte der Ausschluss einzelner Staaten jeweils zum Verlust der Signifikanz – die Richtung des Zusammenhangs blieb jedoch in allen Fällen erhalten.

Die Variable für die Parteiposition der Regierung verliert in Modell 4 bei Ausschluss von Hessen, Hamburg und Niedersachsen jeweils ihre Signifikanz. Insbesondere Hamburg beeinflusst die Signifikanz der Variable stark (nach Ausschluss liegt  $p$  bei 0,349) – was sich auch in Residualplots zeigt und aufgrund der Sondersituation Hamburgs als Stadtstaat plausibel ist. In Modell 5 hingegen ist die Variable vergleichsweise robust und verliert die Signifikanz nur bei Ausschluss Hessens leicht. Der Indikator für die Wichtigkeit der mittelfristigen Finanzplanung im Budgetprozess hängt in Modell 4 und 5 stark von der Inklusion Bayerns ab. Diese Sonderrolle Bayerns hat sich auch bereits in anderen Untersuchungen gezeigt, da im Freistaat der Budgetprozess und insbesondere die mittelfristige Finanzplanung vergleichsweise wenig stringent sind, Bayern jedoch gleichzeitig in Sachen Haushaltsdisziplin in der Spitzengruppe der deutschen Länder liegt. Die Rolle Bayerns kann insofern inhaltlich erklärt werden. Daneben ist in Modell 5 insbesondere Thüringen sehr einflussreich – was sich dadurch erklärt, dass Thüringen mit Abstand den geringsten Wert im Index der mittelfristigen Finanzplanung aufweist. In Modell 4 hingegen verändert sich der Koeffizient (und dessen Signifikanz) bei Ausschluss Thüringens kaum. Gleiches gilt auch für den Indikator für den Vermögensbestand der Länder: Während die Variable in Modell 4 überaus robust ist, verliert sie in Modell 5 in zwei Fällen die Signifikanz (bei Ausschluss Bayerns [ $p=0,268$ ] und des Saarlandes [ $p=0,319$ ]). Ähnliches lässt sich von der Robustheit des kommunalen Konkordanzindex berichten: Dieser verliert bei einer Schätzung ohne Baden-Württemberg die Signifikanz in Modell 4 leicht ( $p=0,179$ ), in Modell 5 ist er hingegen deutlich weniger robust (Signifikanzverlust bei Ausschluss Saarland, Bayern und Brandenburg).

Insgesamt lässt sich also erstens festhalten, dass die Schätzungen von Modell 4 weniger anfällig für den Ausschluss einzelner Länder sind, als dies für Modell 5 der Fall ist. Zweitens lassen sich einige der starken Einflüsse einzelner Länder (etwa: Bayern bei Finanzplan) inhaltlich begründen. Drittens zeigt sich, dass trotz Signifikanzverlust im Jackknife-Verfahren die Richtung der Zusammenhänge unangangiert bleibt und der Verlust der Signifikanz in den meisten Fällen nicht übermäßig stark ist. Dennoch gilt freilich, dass die Ergebnisse insbesondere für die parteipolitische Variable wie auch für den mittelfristigen Finanzplan mit einer gewissen Zurückhaltung zu interpretieren sind.

35 Neben den Jackknife-Analysen wurden auch die Residualgrafiken der Schätzungen inspiziert.

## 5. Fazit und Diskussion

Wie lässt sich die unterschiedliche Höhe der Vermögensveräußerungen in den deutschen Bundesländern und in den Jahren 1995 bis 2007 erklären – die Beantwortung dieser Frage stand im Zentrum dieses Artikels. Auf Basis der bestehenden empirischen Ergebnisse zur Finanzpolitik der Länder und zu den Determinanten von Privatisierungserlösen im internationalen Vergleich und mit Hilfe der Theorien der vergleichenden Policy-Forschung wurde ein Erklärungsmodell konstruiert und quantitativ getestet. Das Ergebnis der Analysen lässt sich wie folgt zusammenfassen: Bundesländer veräußern umso mehr Vermögen, je reicher sie an Vermögen sind, je schlechter die aktuelle wirtschaftliche Lage im Land ist, je konservativer die parteipolitische Position der amtierenden Regierung ist, je wichtiger die Rolle der mittelfristigen Finanzplanung im Budgetprozess ist und je stärker die Kommunen des Landes nach dem Konkordanzprinzip organisiert sind.<sup>36</sup> Die Größe der Effekte ist dabei nennenswert (vgl. Abb. 4): Würde etwa das Land Thüringen die mittelfristige Finanzplanung ebenso stark im Budgetprozess verankern, wie es in Niedersachsen der Fall ist, prognostiziert das Erklärungsmodell einen Anstieg der Einnahmen aus Privatisierungserlösen von rund 190 Mio. Euro<sup>37</sup> (zum Vergleich: Im Jahr 2007 erlöste Niedersachsen 1,472 Mrd. Euro aus Vermögensverkäufen).

Diese Ergebnisse haben praktische Relevanz. Denn obwohl Erlöse aus Vermögensveräußerungen die strukturellen Einnahmen der Bundesländer und damit den Haushaltssaldo nach Abgrenzung der neuen Schuldenregel nicht verbessern (Art. 109 sowie 143d, Abs.1 GG)<sup>38</sup>, ist zu erwarten, dass sich Länderfinanzminister auch in Zukunft dieser Einnahmekategorie bedienen werden. So schreibt etwa die AG Haushaltsanalyse der Föderalismuskommission II in ihrem Bericht zum Vergleich der Länderfinanzen Bremens, des Saarlands und Schleswig-Holsteins (Position von Bund, Bayern und Berlin): „Es kann ein effizienter und in Anbetracht der finanziellen Situation der zu analysierenden Länder auch zumutbarer Konsolidierungsbeitrag sein, derlei Vermögen zu veräußern und durch Schuldentilgung die Zinslasten dauerhaft zu senken“ (Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2008, S. 144). Entsprechend geben die Ergebnisse Hinweise darauf, mit welchen politischen Maßnahmen die Erzielung von Vermögensveräußerungen erreicht werden kann.<sup>39</sup>

36 Für die letzten drei Variablen gilt jedoch eine gewisse Einschränkung aufgrund mangelnder Robustheit bei Ausschluss einzelner Länder.

37 Zu den Annahmen bei der Berechnung (etwa bzgl. Einwohnerzahl), vgl. Abb. 4.

38 Die zuvor geltende „alte“ Defizitregel des Grundgesetzes, die „golden rule“, die in den meisten Ländern analog zur Formulierung im Grundgesetz nach 1969 übernommen wurde, korrigierte diese einmaligen Einnahmeverbesserungen nicht, weshalb Vermögensveräußerungen das Defizit reduzierten (dazu u. a.: Andel 1998).

39 Ob eine Erhöhung der Einnahmen aus Vermögensverkäufen zu einer nachhaltigen Konsolidierung der Länderfinanzen beiträgt, ist eine andere Frage, die im Zuge dieser Untersuchung nicht beantwortet werden kann (und sollte). Sie streift nicht nur technische Aspekte – etwa die Frage, wie hoch die Zinslasten auf bestehenden Staatsschulden ausfallen und wie stark diese durch Ablösung von Schulden durch Vermögenserlöse sinken würden –, sondern auch grundsätzliche politische Überzeugungen, die damit zusammenhängen, welches Vermögen zu welchem konkret Zweck veräußert werden soll.

Im Kontext bestehender Studien, die Privatisierungserlöse im internationalen Vergleich untersuchen, bedeuten diese Befunde auf der einen Seite eine Bestätigung bisheriger Ergebnisse. Dies gilt insbesondere hinsichtlich des Parteeffekts, für den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Vermögenserlösen sowie für den Einfluss des Vermögensbestands. Gerade die Bestätigung des Parteeffekts ist erwähnenswert, ist doch die finanzpolitische Handlungsfreiheit eines Finanzministers auf Länderebene durch die Abhängigkeit von Entscheidungen auf Bundesebene stark eingeschränkt. Weil aber gerade die Vermögensverkäufe einer der wenigen vergleichsweise frei gestaltbaren Bereiche der Haushaltspolitik auf Länderebene sind, dürften sich parteipolitische Differenzen gerade dort niederschlagen. Nur schwache Evidenz hingegen findet sich im Bundesländervergleich hinsichtlich des Einflusses von Vetospielern. Zwar wirken parteipolitische Vetospieler ähnlich wie in den international vergleichenden Studien (Boix 1997) tendenziell bremsend auf die Vermögensveräußerungen, der Einfluss ist jedoch nicht signifikant. Diese geringere Erklärungskraft der Vetospieler lässt sich vermutlich darauf zurückführen, dass die Varianz der institutionellen Ausgestaltung der Bundesländer vergleichsweise gering ist: Während im internationalen Vergleich zweite Kammern oder Verfassungsgerichte (je nach Index) als Vetospieler gewertet werden und Staatstätigkeit bremsen, beschränken sich die Unterschiede zwischen den Ländern auf parteipolitische Vetospieler.

Auf der anderen Seite lassen die Ergebnisse des Bundesländervergleichs Rückschlüsse auf die internationale Ebene zu. So könnten im internationalen Vergleich noch weitere Variablen für die Analyse von Privatisierungserlösen relevant sein, die bisher nicht getestet wurden. Dies gilt insbesondere für den Budgetprozess bzw. die Rolle der mittelfristigen Finanzplanung, für die im internationalen Vergleich bereits ein Einfluss auf die Finanzpolitik nachgewiesen wurde (Hallerberg et al. 2009). Aufgrund der noch stärkeren Varianz der Budgetprozesse im internationalen Vergleich wäre sogar ein noch stärkerer Effekt auf die Höhe der Privatisierungserlöse zu vermuten als im Vergleich der Bundesländer.

Theoretisch relevant sind die Ergebnisse dieser Studie jedoch nicht nur deshalb, weil sie Rückschlüsse auf die Ebene des internationalen Vergleichs und die dort angewendeten Theorien zulassen. Vielmehr zeigen die Resultate, dass die Theorieansätze der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung für einen Policy-Vergleich auf Bundesländerebene geeignet sind – unter der Voraussetzung, dass die Spezifika eines Bundesländervergleichs beachtet und entsprechend in die Analyse eingearbeitet werden. Dies gilt etwa für die Übertragung der Globalisierungshypothese auf Bundesländerebene, die in dieser Studie über den Standortwettbewerb erfolgte, die Ergänzung der Theorieansätze durch Betrachtung der kommunalen Ebene, oder für die Frage, wie die parteipolitischen Unterschiede von Landesregierungen gemessen werden können. Hier hat diese Untersuchung gezeigt, dass es sich lohnt, die ideologische Position einer Regierung auf Bundesländerebene inhaltlich über die Parteipositionen der Parteien zu bestimmen. Dies erlaubt es, die Eigenheiten der Parteien in den Bundesländern aufzufangen – man denke etwa an die programmatischen Unterschiede zwischen der SPD in Hessen und Mecklenburg-Vorpommern oder zwischen den Grünen in Bremen und Baden-Württemberg.

Keine Aussage hingegen kann diese Analyse darüber treffen, wie es zu den Entscheidungen im Kabinett kommt. Zwar wurde empirisch die ideologische Position einer Regierung auf der wirtschaftspolitischen Achse über die mit den Kabinettsitzanteilen gewichtete Parteiposition der Koalitionsparteien approximiert, wodurch implizit ein koalitionstheoretisches Entscheidungsmodell angenommen wird, in dem jeder Minister einen gleich starken Einfluss ausübt. Allerdings könnte man auch vermuten, dass insbesondere Finanzminister und Ministerpräsidenten die Entscheidung über Vermögensveräußerungen am stärksten prägen, was eine Modifikation des Modells (und der empirischen Messung der Position der Regierung) nach sich ziehen würde. Die Frage, wie es letztlich zu Entscheidungen über Vermögenserlöse im Kabinett kommt, kann an dieser Stelle nicht abschließend geklärt werden. Zukünftige Studien könnten jedoch gerade hier ansetzen und sich genauer mit dieser Frage befassen. Der hier gewählte Weg einer Gleichgewichtung aller Kabinettsmitglieder ist eine erste Approximation, welche trotz Imperfektion die bestehende Praxis verbessert, die ideologische Position von Regierungen alleine nach den Kabinettsitzanteilen der Parteien zu bestimmen.

Schließlich machen die Ergebnisse dieser Untersuchung deutlich, dass Policy-Analysen auf Bundesländerebene insbesondere in den Politikfeldern sinnvoll sind, in denen Landesregierungen über genuinen politischen Handlungsspielraum verfügen. Dieser kann völlig unabhängig davon sein, welchen Stellenwert ein Politikfeld etwa im Haushaltsplan eines Landes einnimmt. So sind bei Policy-Analysen der Bildungsausgaben durchaus landesspezifische parteipolitische oder institutionelle Einflüsse zu erwarten (und bestätigt: Wolf 2006), während dies bei Sozialausgaben aufgrund der geringen landespolitischen Gestaltbarkeit unwahrscheinlich ist. Und entsprechend zeigt diese Untersuchung (für die Einnahmeseite), dass bei der Analyse der vergleichsweise frei gestaltbaren Vermögenserlöse landesspezifische Faktoren eine Rolle spielen, während diese bei einer Analyse der Gesamteinnahmen eines Landes sehr viel unwahrscheinlicher sind. Bei einer Übertragung der Theorieansätze der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung auf einen innerstaatlichen Vergleich ist demnach die Auswahl des zu untersuchenden Politikfelds nach dem Grad der politischen Gestaltbarkeit und nicht nach bloßer Größe (etwa im Sinne budgetärer Relevanz) zentral. Ausgehend von dieser Prämisse steht die Staatstätigkeitsforschung auf Ebene der Bundesländer vor einer Reihe unbearbeiteter Politikfelder – etwa in der Hochschulpolitik, der Politik im ländlichen Raum oder der Politik der inneren Sicherheit.

## Literatur

- Andel, Norbert. 1998. Wie über Vermögensveräußerungen der Zweck des Art. 155 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GG vereitelt wird. *Wirtschaftsdienst* 78: 457-459.
- Baltagi, Badi H. 2008. *Econometric Analysis of Panel Data*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Beck, Nathaniel. 2001. Time-Series-Cross-Section Data: What Have We Learned in the Past Few Years? *Annual Review of Political Science* 4:271-293.
- Beck, Nathaniel, und Jonathan Katz. 1995. What to Do (and Not to Do) with Time-Series Cross-Section Data. *American Political Science Review* 89: 634-647.

- Beck, Nathaniel, Jonathan Katz und Richard Tucker. 1998. Taking Time Seriously: Time-Series-Cross-Section Analysis with a Binary Dependent Variable. *American Journal of Political Science* 42:1260-1288.
- Behnke, Joachim 2005. Lassen sich Signifikanzen auf Vollerhebungen anwenden? Einige essayistische Anmerkungen. *Politische Vierteljahresschrift* 46: O1-O15.
- Belke, Ansgar, Frank Baumgärtner, Friedrich Schneider und Ralph Setzer. 2007. The Different Extent of Privatization Proceeds in OECD Countries: A Preliminary Explanation Using a Public-Choice Approach. *FinanzArchiv* 63: 211-243.
- Benoit, Kenneth, und Michael Laver. 2006. Party Policy in Modern Democracies. London: Routledge.
- Boix, Carles. 1997. Privatizing the Public Business Sector in the Eighties: Economic Performance, Partisan Responses and Divided Governments. *British Journal of Political Science* 27: 473-496.
- Bortolotti, Bernardo, Marcella Fantini und Domenico Siniscalco. 2001. Privatisation: Politics, Institutions, and Financial Markets. *Emerging Markets Review* 2:109-136.
- Bortolotti, Bernardo, Marcella Fantini und Domenico Siniscalco. 2004. Privatisation Around the World: Evidence from Panel Data. *Journal of Public Economics* 88:305-332.
- Bortolotti, Bernardo, und Domenico Siniscalco. 2004. *The Challenges of Privatisation: An International Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Brambor, Thomas, William Roberts Clark und Matt Golder. 2006. Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analysis. *Political Analysis* 14:63-82.
- Breusch, Trevor, Michael B. Ward, Hoa Thi Minh Nguyen und Tom Kompas. 2010. On the Fixed-Effects Vector Decomposition. *Political Analysis* 19:123-134.
- Broscheid, Andreas, und Thomas Gschwend. 2003. Augäpfel, Murmeltiere und Bayes: Zur Auswertung stochastischer Daten aus Vollerhebungen. *MPIfG Working Paper 03/7*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Broscheid, Andreas, und Thomas Gschwend. 2005. Zur statistischen Analyse von Vollerhebungen. *Politische Vierteljahresschrift* 46:O16-O26.
- Buchanan, James M., und Richard E. Wagner. 1977. *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.
- Budge, Ian, und Dennis Farlie. 1983. *Explaining and Predicting Elections*. Oxford: Oxford University Press.
- Budge, Ian, Hans-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judith Bara und Eric Tanenbaum (Hrsg.). 2001. *Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998*. Oxford: Oxford University Press.
- Busemeyer, Marius R. 2009. From Myth to Reality: Globalisation and Public Spending in OECD Countries Revisited. *European Journal of Political Research* 48:455-482.
- Cameron, David R. 1978. The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. *American Political Science Review* 72:1243-1261.
- Castles, Francis G. (Hrsg.). 1982. *The Impact of Parties: Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. London: Sage.
- Debus, Marc 2008. Parteienwettbewerb und Koalitionsbildung in den deutschen Bundesländern zwischen 1994 und 2006. In *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Bundesländern*, Hrsg. Uwe Jun, Oskar Niedermayer und Melanie Haas, 57-78. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esters, Christian, und Alois Strasser. 2001. *Ratings der Bundesländer: Zunehmende Bondemissionen lenken Aufmerksamkeit auf Kreditqualität*. Frankfurt: Standard&Poor's. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.9.2006:44.
- Friedrich, Robert J. 1982. In Defense of Multiplicative Terms in Multiple Regression Equations. *American Journal of Political Science* 16:797-833.
- Gabriel, Oscar W., Volker Kunz und Volker Zapf-Schramm. 1994. Parteiideologien und Problemverarbeitung in der kommunalen Infrastrukturpolitik. In *Kommunalwissenschaftliche Analysen*, Hrsg. Oscar W. Gabriel und Rüdiger Voigt, 79-103. Bochum: Brockmeyer.
- Greene, William. 2010. *Fixed Effects Vector Decomposition: A Magical Solution to the Problem of Time Invariant Variables in Fixed Effects Models?* [http://web-docs.stern.nyu.edu/old\\_web/economics/docs/workingpapers/2010/Greene\\_Comment-FixedEffects.pdf](http://web-docs.stern.nyu.edu/old_web/economics/docs/workingpapers/2010/Greene_Comment-FixedEffects.pdf). Zugegriffen: 25.09.2011.
- Greene, William H. 1997. *Econometric Analysis*. Upper Saddle River: Prentice-Hall.
- Hallerberg, Mark. 2004. *Domestic Budgets in a United Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hallerberg, Mark, Rolf Strauch und Jürgen Von Hagen. 2007. The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries. *European Journal of Political Economy* 23:338-359.
- Hallerberg, Mark, Rolf Strauch und Jürgen Von Hagen. 2009. *Fiscal Governance in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hibbs, Douglas. 1977. Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review* 71:1467-1487.
- Hildebrandt, Achim. 2009. *Die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesländer: Determinanten, institutionelle Defizite und Reformoptionen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Holtkamp, Lars. 2000. *Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale – Sparstrategien*. Opladen: Leske und Budrich.
- Holtkamp, Lars. 2008. *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Holtkamp, Lars. 2010. *Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen*. Berlin: Edition Sigma.
- Huber, Evelyne, und John D. Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State*. Chicago/London: Chicago University Press.
- Junkernheinrich, Martin, F. Boettcher, und S. Brand. 2010. *Ausgabenintensität und Gemeindegröße. Finanzwissenschaftliche Analyse am Beispiel der kreisangehörigen Gemeinden in Rheinland-Pfalz*. Kaiserslautern.
- Kam, Cindy D., und Robert J. Franzese. 2007. *Modeling and Interpreting Interactive Hypotheses in Regression Analysis*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Kirchheimer, Otto 1965. Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems. *Politische Vierteljahresschrift* 6:20-41.

- Kittel, Bernhard 2005. Pooled Analysis in der ländervergleichenden Forschung: Probleme und Potenziale. In *Vergleichen in der Politikwissenschaft*, Hrsg. Sabine Kropp und Michael Minkenberg, 96-115. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kittel, Bernhard 2006. A Crazy Methodology? On the Limits of Macro-Quantitative Social Science Research. *International Sociology* 21:647-677.
- Kittel, Bernhard, und Hannes Winner. 2005. How Reliable is Pooled Analysis in Political Economy? The Globalization-Welfare State Nexus Revisited. *European Journal of Political Research* 44:269-293.
- Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. 2008. *Bericht der AG Haushaltsanalyse Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein*.
- Korpi, Walter 1980. Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. *West European Politics* 3:296-316.
- Korpi, Walter, und Joakim Palme. 2003. New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-1995. *American Political Science Review* 97:425-446.
- Kunz, Volker. 2001. ‚Do institutions matter?‘ Politische Bestimmungsfaktoren des Wirtschaftswachstums in demokratischen Industriegesellschaften. Eine Antwort auf Herbert Obinger. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 53:149-165.
- Kunz, Volker 2000. Kulturelle Variablen, organisatorische Netzwerke und demokratische Staatsstrukturen als Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung im internationalen Vergleich. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 52:195-225.
- Landtag von Baden-Württemberg. 2006. *Plenarprotokoll 14/9*.
- Laver, Michael, und Ben Hunt. 1992. *Policy and Party Competition*. New York: Routledge.
- Leibfried, Stephan, und Paul Pierson. 1995. *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*. Washington D. C.: Brookings Institution.
- Myles, John, und Paul Pierson. 2001. The Comparative Political Economy of Pension Reform. In *The New Politics of the Welfare State*, Hrsg. Paul Pierson, 305-333. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Nordhaus, William D. 1975. The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies* 42:169-190.
- Obinger, Herbert. 2001. Verteilungskonkordien und demokratische Staatsstrukturen als Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung? Eine Replik auf Volker Kunz. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 53:136-148.
- Perotti, Roberto, und Yianos Kontopoulos. 2002. Fragmented fiscal policy. *Journal of Public Economics* 86:191-202.
- Pierson, Paul 1996. The New Politics of the Welfare State. *World Politics* 48:143-179.
- Plümper, Thomas, und Vera Troeger. 2009. Fortschritte in der Paneldatenanalyse: Alternativen zum de facto Beck-Katz-Standard. In *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*, Hrsg. Susanne Pickel, Gert Pickel, Hans-Joachim Lauth und Detlef Jahn, 263-276. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Plümper, Thomas, und Vera Troeger. 2011. *Fixed Effects Vector Decomposition: Reply*. <http://ssrn.com/abstract=1737480>. Zugegriffen: 11.11.2011.

- Plümper, Thomas, und Vera Troeger. 2007. Efficient Estimation of Time-Invariant and Rarely Changing Variables in Finite Sample Panel Analyses with Unit Fixed Effects. *Political Analysis* 15:124-139.
- Plümper, Thomas, Vera Troeger und Philip Manow. 2005. Panel Data Analysis in Comparative Politics: Linking Method to Theory. *European Journal of Political Research* 44:327-354.
- Rhodes, Martin 2003. Challenges to Welfare: External Constraints. In *The Welfare State Reader*, Hrsg. Christopher Pierson und Francis G. Castles, 257-262. Cambridge: Polity Press.
- Ricciuti, Roberto 2004. Political Fragmentation and Fiscal Outcomes. *Public Choice* 118:365-388.
- Rose, Richard, und Philip Davies. 1994. *Inheritance in Public Policy: Change without choice in Britain*. New Haven/London: Yale University Press.
- Roubini, Nouriel, und Jeffrey Sachs. 1989. Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies. *European Economic Review* 33:903-938.
- Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder/Oxford: Westview.
- Schmidt, Manfred G. 1993. Theorien der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Hrsg. Adrienne Héritier, 371-393. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- 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* 30:155-183.
- Schneider, Volker, Simon Fink und Marc Tenbücken. 2005. Buying Out the State. *Comparative Political Studies* 38:704-727.
- Senatsverwaltung für Finanzen. 2010. *Finanzplanung von Berlin 2010 bis 2014*. Berlin.
- Shepsle, Kenneth A., und Barry Weingast. 1981. Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization. *American Journal of Political Science* 25:96-111.
- Siegel, Nico A. 2002. Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Strange, Susan. 1995. The Limits of Politics. *Government and Opposition* 30:291-311.
- Tsebelis, George. 1995. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism. *British Journal of Political Science* 25:289-325.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Von Hagen, Jürgen. 1992. Budget Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. *Economic Papers* 96. Brüssel: Europäische Kommission.
- Wagner, Adolph. 1911. Staat (in nationalökonomischer Sicht). In *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Hrsg. Ludwig Elster, 727-739. Jena: Gustav Fischer Verlag.
- Wagschal, Uwe, Carina Schmitt und Herbert Obinger. 2010. Gemeineigentum versus Privatisierung. In *Deutsche Kontraste 1990-2010: Politik – Wirtschaft – Gesellschaft – Kultur*, Hrsg. Werner Weidenfeld, Manuela Glaab und Michael Weigl, 209-233. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Wagschal, Uwe, Georg Wenzelburger, Thomas Metz und Tim Jäkel. 2009a. Konsolidierungsstrategien der Bundesländer. In *Konsolidierungsstrategien der Bundesländer*, Hrsg. Uwe Wagschal, Ole Wintermann und Thiess Petersen, 17-424. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

- Wagschal, Uwe, Georg Wenzelburger, Thies Petersen und Ole Wintermann. 2009b. Determinanten der Staatsverschuldung in den deutschen Bundesländern. *Wirtschaftsdienst* 83:204-212.
- Weingast, Barry, und William J. Marshall. 1988. The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislators, Like Firms, Are Not Organized as Markets. *Journal of Political Economy* 96:132-163.
- Wolf, Frieder. 2006. *Die Bildungsausgaben der Bundesländer im Vergleich*. Münster: LIT Verlag.
- Zohlhöfer, Reimut 2008. Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Hrsg. Frank Janning und Karin Toens, 157-174. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Zohlhöfer, Reimut, und Herbert Obinger. 2005. Ausverkauf des „Tafelsilbers“: Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990-2000. *Politische Vierteljahresschrift* 46:602-628.
- Zohlhöfer, Reimut, Herbert Obinger und Frieder Wolf. 2008. Partisan Politics, Globalization, and the Determinants of Privatization Proceeds in Advanced Democracies (1990-2000). *Governance* 21:95-121.

## Autorenangaben

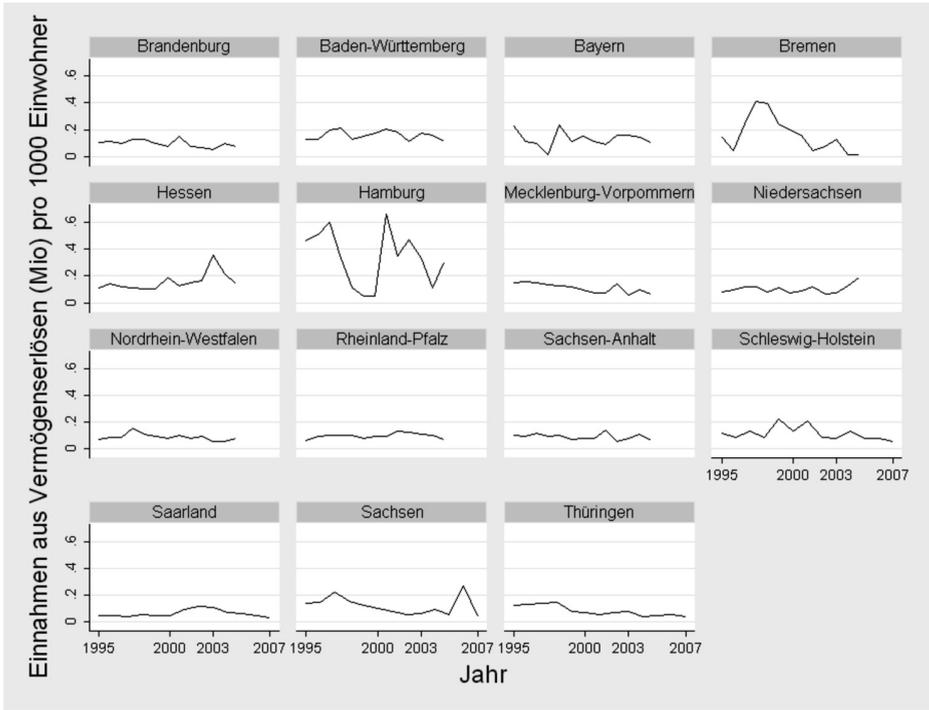
Dr. Georg Wenzelburger,  
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Seminar für Wissenschaftliche Politik,  
Werthmannstraße 12, 79085 Freiburg i. Br.,  
georg.wenzelburger@politik.uni-freiburg.de

**Appendix 1: Datenquellen und deskriptive Statistik für die verwendeten Variablen**

Variable	Kürzel Stata	Mittelwert	Min; Max	Stabw	Quelle
Einnahmen aus Vermögensveräußerungen pro Kopf (Log)	logaggeinpc	-2,23	-4,86; 0,46	0,67	Stat. Bundesamt, Fachserie 14, 3.1
Vermögensbestand pro Kopf (Finanzvermögen)	aggfvpc	1600,73	178,43; 3775,1	853,59	Stat. Bundesamt, pers. Korrespondenz
Finanzierungssaldo (t-1) pro Kopf	lagaggfspc	-0,45	-1,99; 0,38	0,41	Stat. Bundesamt, BMF
Schuldenquote (t-1) pro Kopf	lagschpc	5,69	1,19; 20,15	3,63	Stat. Bundesamt, BMF, Sachverständigenrat
Veränderung Arbeitslosenquote	delalq	13,44	5,5; 22,1	4,69	Bundesagentur für Arbeit
Wirtschaftswachstum	wiwa	1,55	3; 7,9	1,69	Stat. Bundesamt
Position der Regierung	posreg	9,92	5,05; 16,77	2,83	Debus (2008) und eigene Berechnung
Parteipolitische Vetospieler (ideolog. Distanz)	ideodist	3,204	0; 13,23	3,72	Debus (2008) und eigene Berechnung
Mittelfristiger Finanzplan	mfplan	3,78	0,5; 7	1,54	Wagschal et al. (2009a) und eigene Berechnung
Jahre bis Wahljahr	jbiswahl	1,85	0; 4	1,35	Eigene Berechnung
Jahre bis Vorwahljahr	jbiswahladj	1,80	0; 4	1,32	Eigene Berechnung
Zahl der Minister	minkab	10,13	7; 17	1,65	Datenbank Lehrstuhl Prof. Wagschal
Synchrone Machtverteilung	partreggew	1,30	1; 2,05	0,31	Eigene Berechnung
Exportquote	expq	32,96	10,63; 53,84	11,29	Stat. Bundesamt
Kommunale Konkordanzdemokratie	komkonkor	6,18	3; 9	1,92	Holtkamp (2008) und eigene Ergänzungen

**Anmerkung:** Die Daten sowie das Stata Do-File stehen auf der Homepage der PVS zur Verfügung.

Appendix 2: Vermögenserlöse nach Bundesländern



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1

### Appendix 3: Ergebnisse der Regressions-schätzungen für Einnahmen nur Länderebene

	Modell 1	Modell 2	Vergleich: Modell 4 (s.o.)
Abh. Variable	NUR Ländereinnahmen	NUR Ländereinnahmen, ohne Stadtstaaten	Aggregierte Einnahmen (Land und Kommunen)
<i>Spezifikation</i>	<i>pooled, psar(1), pcse</i>	<i>pooled, psar(1), pcse</i>	<i>pooled, psar(1), pcse</i>
Vermögensbestand	-0,00027 (0,00018)	-0,00023 (0,00018)	0,00012** (0,000054)
Schuldenquote t-1	-0,18** (0,073)	-0,11 (0,095)	-0,12*** (0,026)
Veränderung Arbeitslosenquote	0,060 (0,069)	0,010 (0,074)	0,065** (0,026)
Position Regierung	0,078* (0,041)	0,066 (0,044)	0,021* (0,012)
Mittelfristiger Finanzplan	-0,015 (0,13)	-0,029 (0,13)	0,067** (0,028)
Jahre bis Vorwahljahr	-0,039 (0,047)	-0,031 (0,053)	-0,036* (0,021)
Dummy Stadt	3,24*** (0,57)		1,55*** (0,35)
Dummy ODL	-0,40 (0,37)	-0,42 (0,36)	-0,22*** (0,080)
Interzept	-3,41*** (0,80)	-3,62*** (0,82)	-2,76*** (0,31)
R Quadrat	0,660	0,664	0,700
N	195	169	195

*Anmerkung:* Abhängige Variable: Einnahmen aus Vermögensveräußerungen (pro Einwohner), logarithmiert; *ausschließlich* Länderebene. Koeffizienten: Unstandardisierte Regressionskoeffizienten; Standardfehler in Klammern. \*\*\*: signifikant auf 99%-Niveau; \*\*: signifikant auf 95%-Niveau; \*: signifikant auf 90%-Niveau. PSAR(1): Panelspezifische Autokorrelationskorrektur nach Prais-Winsten; PCSE: Panelspezifische Standardfehler (Beck/Katz 1995); N: Zahl der Fälle; ODL: Ostdeutsche Länder; Stadt: Stadtstaaten.