

Neue Prioritäten für die kommunale Finanzpolitik?

Ergebnisse einer vergleichenden Städtstudie

I. Das Untersuchungsproblem

Die kommunalen Gebietskörperschaften spielen in Deutschland traditionell eine wichtige Rolle bei der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Daseinsvorsorge. Das Grundgesetz trägt diesem Sachverhalt in Art. 28 Abs. 2 Rechnung, in dem es den Gemeinden das Recht verleiht, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Da die Gemeinden und Gemeindeverbände jedoch nicht nur ihre eigenen Aufgaben als kommunale Gebietskörperschaften erfüllen, sondern darüber hinaus im Rahmen der gesamtstaatlichen Aufgabenteilung etwa 80 Prozent aller Landes- und Bundesgesetze ausführen und etwa zwei Drittel aller staatlichen Investitionen tätigen¹, sind Erkenntnisse über Struktur, Wandel und Bestimmungsfaktoren kommunaler Aufgaben nicht allein für die Wissenschaft, sondern auch für die kommunalpolitische Praxis von großer Tragweite. Die Art und Weise, in der die Kommunen ihre Aufgaben erfüllen, ist für die Infrastrukturausstattung einer Gesellschaft außerordentlich bedeutsam.

In der neueren Diskussion über die Entwicklung der öffentlichen Aufgaben in den modernen, demokratischen Industriegesellschaften der westlichen Hemisphäre unterscheiden viele Sozialwissenschaftler zwischen Themen der „Alten“ und der „Neuen Politik“. Ihren Annahmen zufolge haben im Verlauf des gesellschaftlichen Wandels die traditionellen „Brot- und Butter-Themen“ zugunsten neuer politischer Forderungen – z.B. nach einer verbesserten Umweltqualität, nach mehr politischer Mitbestimmung – an Bedeutung verloren².

1 Vgl. Arthur B. Gunlicks, *Local Government in the German Federal System*, Durham 1986, S. 84, 137 ff.

2 Vgl. für die Bundesrepublik: Kendall L. Baker/Russell J. Dalton/Kai Hildebrandt, *Germany Transformed: Political Culture and the New Politics*, Cambridge, Mass.-London 1981, S. 136 ff.

Ein derartiger Wandel der politischen Themenstruktur dürfte auch die kommunale Ebene nicht unberührt lassen. Dennoch wurden die aus den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Veränderungen resultierenden Anforderungen an die Kommunen als Träger öffentlicher Aufgaben bislang kaum empirisch untersucht³. Noch dürftiger sind Informationen über die Frage, ob und in welchem Umfang kommunale Entscheidungsträger die sich aus dem gesellschaftlichen Strukturwandel ergebenden Veränderungen des kommunalen Aufgabenbestandes wahrnehmen und welche politischen Folgerungen sie hieraus ziehen.

In diesem Sinne untersucht der vorliegende Beitrag am Beispiel von vier kreisfreien Städten der (alten) Bundesrepublik – Bamberg, Bonn, Ludwigshafen und Wiesbaden – die Struktur und den Wandel kommunaler Aufgaben und Ausgaben. Für die Beschränkung auf kreisfreie Städte sprechen zwei Gesichtspunkte: Erstens entsprechen sie stärker als alle anderen Gebietskörperschaften dem Ideal der Allzuständigkeit in Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft⁴, und zweitens lassen sich die Aufgaben dieser Gebietskörperschaften von Bundesland zu Bundesland miteinander vergleichen. Bei einer Berücksichtigung kreisangehöriger Städte wären beide Bedingungen nicht gegeben.

Im einzelnen wird den folgenden Fragen nachgegangen:

1. Welche kommunalpolitischen Aufgaben und Ausgaben halten die kommunalen Entscheidungsträger für vordringlich?

3 Zu den wenigen Ausnahmen gehören: Klaus Arzberger, *Bürger und Eliten in der Kommunalpolitik*, Stuttgart u. a. 1980; Klaus Arzberger/Manfred Murck/Jürgen Schumacher, *Die Bürger. Bedürfnisse – Einstellungen – Verhalten*, Königstein 1979.

4 Vgl. Günter Püttner, *Das System der kommunalen Aufgaben*, in: ders. (Hrsg.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, Berlin u. a. 1983, S. 3 ff.

2. Lassen sich Veränderungen in der Perzeption der vergangenen, gegenwärtigen und zukünftigen Aufgaben der Kommunen feststellen, und in welchen Aufgabenfeldern ergeben sich besonders deutliche Prioritätenverschiebungen?

3. Wirken sich ideologische Orientierungen und Wertvorstellungen der kommunalen Entscheidungsträger auf ihre Ausgabeprioritäten aus?

4. Unterscheiden sich die Ausgabeprioritäten nach der Parteizugehörigkeit?

5. Welche Rolle spielen die von den Politikern perzipierten Wählerwünsche als Bestimmungsfaktoren für die finanzpolitischen Prioritäten der Ratsmitglieder?

Die Daten wurden mittels einer schriftlichen Befragung sämtlicher 258 Ratsmitglieder der vier Städte erhoben. Die Umfrage fand zwischen Februar und April 1991 statt und erbrachte eine Rücklaufquote von 54 Prozent (144 Befragte), die allerdings von Stadt zu Stadt und von Partei zu Partei deutlich variierte⁵.

Das Kernstück des Fragebogens bildete die Einstellung der Befragten zu 21 kommunalen Aufgaben, die das gesamte Spektrum der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Daseinsvorsorge abdecken (vgl. die Angaben in Tabelle 1). Diese Aufgaben waren von den Ratsmitgliedern unter mehreren Gesichtspunkten zu bewerten. Fragen nach der gegenwärtigen, früheren und künftigen Wichtigkeit der Aufgaben sollten dazu beitragen, den Wandel des kommunalen Leistungsprofils im Zeitablauf zu erfassen. Da im Mittelpunkt der Untersuchung die Struktur der kommunalen Ausgaben steht, bezog sich ein weiterer Fragenkomplex auf die Einschätzung des Bedarfs an Mehr- bzw. Minderausgaben auf den betreffenden Politikfeldern. Darüber hinaus liefern die Umfragedaten Informationen über die für unsere Fragestellung relevanten Merkmale der Ratsmitglieder. Der folgende Teil enthält zunächst einen Überblick über

⁵ In Bamberg antworteten 19 von 45 Ratsmitgliedern (CSU: 12 von 21, SPD: 3 von 13, FDP: keiner von 2, GRÜNE: 3 von 4, andere: 1 von 5), in Bonn 27 von 73 (CDU: 7 von 32, SPD: 7 von 24, FDP: 6 von 8, GRÜNE: 7 von 9), in Ludwigshafen 39 von 59 (CDU: 8 von 18, SPD: 27 von 33, FDP: 1 von 2, GRÜNE: 1 von 2, andere: 2 von 4) und in Wiesbaden 55 von 81 (CDU: 18 von 27, SPD: 28 von 41, FDP: 2 von 6, GRÜNE: alle 7). Um die damit verbundenen Verzerrungen in der Einschätzung kommunaler Aufgaben und Ausgaben zu verringern, wird in den beschreibenden Teilen dieses Beitrags grundsätzlich mit gewichteten Daten gearbeitet. Grundlage der Gewichtung ist die Parteizugehörigkeit der Befragten; die entsprechend den Anteilen der einzelnen Parteien in den Kommunalvertretungen berechnet wurde.

die Struktur und den Wandel der kommunalpolitischen Prioritäten aus der Sicht der Ratsmitglieder. Dem schließt sich der Versuch an, mittels multivariater Analysen (d. h. mehrere Variablen gleichzeitig einbeziehender) zu klären, auf welche Faktoren die Vorstellungen der Befragten von der Dringlichkeit bestimmter kommunaler Aufgaben zurückgeführt werden können.

II. Struktur und Wandel kommunaler Aufgaben

Im Hinblick auf die zentrale Stellung der Kommunen im System der öffentlichen Daseinsvorsorge ist zunächst die Frage von Interesse, ob sich die in der nationalen Politik behauptete Verschiebung von traditionellen zu neuen politischen Aufgaben auch auf der kommunalen Ebene feststellen läßt. Die Prüfung dieser Annahme gestaltet sich allerdings insofern schwierig, als die Kommunen in der Bundesrepublik traditionell zahlreiche Aufgaben wahrnehmen, die sich nicht ohne weiteres als „alt“ oder „neu“ klassifizieren lassen. Sicherlich gehört die Befriedigung elementarer Sicherheits- und Erhaltungsbedürfnisse wie Wohnungsbau, Sozialhilfe oder Altenpolitik zur Alten Politik, jedoch sind die Kommunen schon seit langem als Anbieter von Leistungen in der Sport- und Freizeitpolitik tätig und erfüllen damit Aufgaben, die inhaltlich ohne weiteres der Neuen Politik zugeordnet werden können. Es ist demnach als eine empirisch zu klärende Frage anzusehen, ob die Gegenüberstellung von alten und neuen Aufgaben in der Kommunalpolitik überhaupt greift und welche Aufgabenbereiche in der Sicht der kommunalen Mandatsträger in der Vergangenheit an Bedeutung gewonnen haben und künftig eine Aufwertung erfahren werden.

1. Die aktuelle Bedeutung kommunaler Aufgaben und Ausgaben

Wie die in Tabelle 1 enthaltenen Daten zeigen, nehmen in der Prioritätenliste der Ratsmitglieder der kommunale Wohnungsbau und die Abfallvermeidung die führenden Positionen ein, gefolgt von den Aufgaben Abfallbeseitigung, öffentlicher Personennahverkehr, Stadtplanung und Stadtsanierung. Mindestens 80 Prozent der Befragten stuften diese Aufgaben als wichtig oder sehr wichtig ein. Erst an siebter Stelle wurde die traditionell bedeutsame Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförde-

Tabelle 1: Ausgaben- und Aufgabenpräferenzen der Ratsmitglieder in Bamberg, Bonn, Ludwigshafen und Wiesbaden

	Einschätzung der Aufgabe als wichtig/sehr wichtig						Ausgabepräferenzen		
	vor zehn Jahren		heute		in zehn Jahren		Erhöhung	Kürzung	Differenz
	%	Rang	%	Rang	%	Rang	%	%	
<i>Wirtschaftspolitik</i>									
Straßenbau	58,1	(2)	24,0	(21)	28,8	(20)	19,3	38,6	- 19,3
Parkplatzbau	49,8	(8)	35,8	(20)	28,0	(21)	34,4	39,5	- 5,1
Öffentl. Sicherheit und Ordnung	51,4	(3)	41,9	(17)	52,2	(15)	25,0	12,3	+ 12,7
Wirtschaftsförderung	59,7	(1)	76,0	(7)	70,0	(11)	50,2	8,2	+ 42,0
Stadtplanung/Städtebau	48,4	(4)	80,0	(5)	81,3	(6)	55,7	5,2	+ 50,5
Sport-/Freizeiteinrichtungen	42,1	(12)	43,1	(18)	44,7	(18)	31,9	13,7	+ 18,2
Sozialhilfe	29,8	(13)	75,1	(8)	74,9	(9)	28,7	12,6	+ 16,1
Jugendhilfe	34,6	(11)	70,0	(9)	75,0	(8)	49,6	2,1	+ 47,5
Soziale Einrichtungen	41,7	(9)	70,2	(11)	75,1	(10)	53,1	3,8	+ 49,3
<i>Hebung der Standortqualität</i>									
Grund-/Hauptschulen	43,5	(9)	43,9	(16)	43,2	(19)	47,5	1,2	+ 46,3
Weiterführende Schulen	46,0	(6)	48,9	(14)	49,2	(16)	48,7	2,6	+ 46,1
Kulturförderung	29,6	(19)	51,9	(13)	60,1	(14)	45,6	18,5	+ 27,1
Wissenschaftsförderung	45,0	(7)	52,4	(15)	67,3	(12)	44,3	6,5	+ 37,8
Gesundheitswesen	46,0	(4)	56,5	(12)	55,9	(13)	41,4	2,1	+ 39,3
Park-/Erholungseinrichtungen	34,2	(15)	38,7	(19)	46,2	(17)	39,0	7,7	+ 31,3
<i>Neue Politik</i>									
Kommunaler Wohnungsbau	31,8	(16)	92,1	(1)	83,7	(5)	83,8	0,4	+ 83,4
Abwasserbeseitigung	29,7	(17)	78,3	(6)	87,4	(4)	40,1	1,6	+ 38,5
Abfallbeseitigung	27,0	(20)	88,4	(3)	92,0	(2)	66,7	3,8	+ 62,9
Abfallvermeidung	21,1	(21)	90,8	(2)	94,5	(1)	83,6	0,8	+ 82,8
Öffentl. Nahverkehr	25,5	(17)	85,6	(4)	91,4	(3)	89,5	1,5	+ 88,0
Energieversorgung	39,7	(14)	71,6	(10)	76,7	(7)	32,2	6,5	+ 25,7

Anmerkung: Die Frage zur Aufgabenpräferenz lautete: „Es wird in letzter Zeit viel über die Veränderung der kommunalen Aufgaben diskutiert. A: Wie wichtig waren die folgenden Aufgaben vor zehn Jahren? B: Wie wichtig sind die betreffenden Aufgaben Ihrer Meinung nach gegenwärtig? C: Wie wichtig werden diese Aufgaben Ihrer Meinung nach in zehn Jahren sein?“ Antwortvorgaben: 1 (ganz unwichtig) bis 5 (sehr wichtig). In der Tabelle wurden die Anteile für die Antwortvorgaben 4 und 5 zusammengefaßt. Die Rangordnung wurde anhand der Mittelwerte für die Wichtigkeit der Aufgaben erstellt.

Die Frage zur Ausgabenpräferenz lautete: „Wenn Sie jetzt einmal an einzelne Aufgabenbereiche denken. Wie ist Ihre persönliche Einstellung zur Gestaltung der Ausgaben in Ihrer Stadt?“ Antwortvorgaben: „Ich bin in den folgenden Bereichen für eine starke Kürzung, gewisse Kürzung, Beibehaltung, gewisse Erhöhung, starke Erhöhung der Ausgaben.“ In der Tabelle wurden die Anteile für starke und gewisse Kürzungen sowie starke und gewisse Erhöhungen zusammengefaßt.

Um den Grad der Übereinstimmung zwischen früheren und heutigen bzw. heutigen und künftigen Rangfolgen der Wichtigkeit kommunaler Aufgaben auszudrücken, kann man den Rangkorrelationskoeffizienten r_s berechnen. Er vergleicht zwei Rangordnungen unter dem Gesichtspunkt der Ähnlichkeit bzw. Unähnlichkeit. Bei einer vollständigen Übereinstimmung zweier Rangordnungen nimmt er den Wert 1,00 an. Sind die Rangordnungen völlig entgegengesetzt, beträgt der Wert -1,00. Besteht zwischen zwei Rangordnungen keinerlei Beziehung, beträgt er 0,00. Ein negatives Vorzeichen deutet also tendenziell auf eine Nichtübereinstimmung zweier Rangordnungen hin, ein positives hingegen auf eine Übereinstimmung. Für den Vergleich „vor zehn Jahren“ - „heute“ ergibt sich ein r_s von -0,48, für den Vergleich „heute“ - „in zehn Jahren“ ein r_s von 0,94.

genannt. Im Vergleich damit werden verkehrspolitische Themen wie der Straßen- und der Parkplatzbau, aber auch die Anlage und Unterhaltung von Parks und Erholungseinrichtungen als nachrangig eingeschätzt. Im Vergleich mit einer 1987 durchgeführten Umfrage unter Ratsmitgliedern der CDU/CSU, in der einer ähnlicher Fra-

genkatalog zum Einsatz kam, sind in der neuen Studie z.T. erhebliche Verschiebungen in den Prioritäten feststellbar. Sie betreffen vor allem den kommunalen Wohnungsbau, der 1987 noch an letzter Stelle der kommunalen Agenda lag, aber auch die Wirtschaftsförderung und die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung. Beiden The-

menfeldern wurde 1991 eine geringere Bedeutung zugewiesen als vier Jahre zuvor⁶. Auf sämtlichen als besonders wichtig bewerteten Aufgabenfeldern befürwortet eine breite Mehrheit der Ratsmitglieder Mehrausgaben. Demgegenüber votieren die Befragten in den als nachrangig eingestuften Aufgabenfeldern mehrheitlich für konstante bzw. geringere Ausgaben (vgl. Tabelle 1). Es läßt sich also feststellen, daß die Ausgabenpräferenzen der Kommunalpolitiker klar der Einstufung der Dringlichkeit kommunaler Aufgaben folgen. Mittels einer Faktorenanalyse lassen sich die Ausgabenpräferenzen zu drei großen Themenfeldern gruppieren, die mit den Begriffen Wirtschafts- und Sozialpolitik, Hebung der Standortqualität und Neue Politik bezeichnet werden können.

2. Zur Einschätzung des Aufgabenwandels

Erste Hinweise auf einen Wandel kommunaler Aufgaben ergeben sich aus einem Vergleich der Einschätzung der aktuellen Wichtigkeit bestimmter Themen mit der Bedeutung, die ihnen vor zehn Jahren zugewiesen wurde. Drei Themen standen aus der Sicht der Befragten vor zehn Jahren an der Spitze der kommunalen Prioritätenliste: die Wirtschaftsförderung, der Straßenbau sowie Sicherheit und Ordnung. Im Gegensatz hierzu entfielen auf die Aufgaben Abfallvermeidung, Abfallbeseitigung und öffentlicher Personennahverkehr weniger als ein Drittel der Nennungen. Diese der kommunalen Umweltpolitik zuzurechnenden Themen finden sich heute ausnahmslos auf vorderen Rangplätzen, was auf eine Aufwertung umweltpolitischer Belange verweist (vgl. Tabelle 1)⁷.

Allerdings wäre es irreführend, den Bedeutungsgewinn bestimmter Aufgaben an einem Vergleich der Prozentanteile von Nennungen festzumachen, weil die Befragten aktuell einen stärkeren Problemdruck zu empfinden scheinen als noch vor zehn Jahren. Jedenfalls liegen die Anteile derjenigen, die einzelne kommunale Aufgaben derzeit als wichtig einstufen, deutlich über dem in der Ver-

gangenheitsbewertung ermittelten Niveau. Ein besonders aussagekräftiges Beispiel hierfür stellt die Einschätzung der kommunalen Wirtschaftsförderung dar, die heute 76 Prozent als wichtig einstufen, vor zehn Jahren jedoch nur 59,7 Prozent. Hieraus könnte man folgern, die Wirtschaftsförderung habe auf der kommunalen Prioritätenskala an Bedeutung gewonnen. Wie irreführend eine derartige Einschätzung wäre, zeigt sich jedoch bei einem Vergleich der Rangplätze, die diese Aufgabe gegenwärtig und in der Retrospektive einnimmt. Vor zehn Jahren lag die kommunale Wirtschaftsförderung an erster Stelle, derzeit liegt sie aber nur an siebter. Wie dieses Beispiel zeigt, ist es sinnvoll, die Veränderung der Rangplätze als Indikator eines Bedeutungsgewinnes oder -verlustes bestimmter kommunaler Aufgaben zu verwenden. Dann läßt sich – in Übereinstimmung mit dem Konzept der Neuen Politik – eine klare Prioritätenverschiebung feststellen: Klassische kommunale Aufgaben wie Straßen- und Parkplatzbau, Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung und Wirtschaftsförderung haben in der Sicht der Befragten während der vergangenen zehn Jahre deutlich an Dringlichkeit verloren, umweltpolitische Themen (Abfallbeseitigung und -vermeidung, öffentlicher Personennahverkehr) sowie der kommunale Wohnungsbau dagegen rückten auf der kommunalen Prioritätenskala deutlich nach vorne. Der daran ablesbare Themenwandel läßt die Anwendung des Konzeptes der Neuen Politik auf der lokalen Ebene sinnvoll erscheinen.

Im Unterschied zu den teilweise beträchtlichen Prioritätenverschiebungen zwischen der Vergangenheit und der Gegenwart herrscht in bezug auf die künftige Entwicklung Kontinuität vor (vgl. Tabelle 1). Einen graduellen, keineswegs jedoch dramatischen Bedeutungsgewinn attestieren die Befragten der Abfallbeseitigung und -vermeidung; weiter zurückgehen wird ihrer Meinung nach die Bedeutung der kommunalen Wirtschaftsförderung.

III. Bestimmungsfaktoren der kommunalen Ausgabenpräferenzen

1. Die Erklärungskraft der einzelnen Variablen

Von den wenigen Aufgabenbereichen abgesehen, in denen eine breite Mehrheit der Befragten für höhere Ausgaben votiert, ergeben sich in der Erhebung ziemlich unterschiedliche Vorstellungen

6 Vgl. Oscar W. Gabriel, *Kommunale Lebensbedingungen, Wertvorstellungen und kommunale Aufgaben*. Gutachten für das Institut für Kommunalwissenschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., St. Augustin 1990, S. 37 ff. (i. E.). Leider sind diese Daten wegen Unterschieden im Erhebungsinstrument nicht mit denen von Arzberger (Anm. 3) vergleichbar.

7 Vgl. Thomas Zapf-Schramm, *Kommunale Umweltpolitik*, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung*, München 1989, S. 299–336; Ekhart Hahn, *Lokale Umweltpolitik*, in: Bernhard Blanke (Hrsg.), *Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen dezentraler Politik*, Opladen 1991, S. 477–499.

**Tabelle 2: Bestimmungsfaktoren kommunalpolitischer Ausgabenprioritäten
(Erklärungskraft einzelner Größen in Prozent der Gesamtabweichung)**

Ausgabenbereich	Stadt	Ideologie	Werte	Parteien	Bürgerwünsche	Erklärungskraft des Modells
Straßenbau	-	26,3	7,1	7,9	5,8	53,9
Parkplatzbau	14,3	33,6	-	5,1	-	59,0
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	-	24,3	-	-	-	37,3
Wirtschaftsförderung	10,1	8,2	-	14,1	14,0	51,9
Stadtplanung/Städtebau	6,0	-	5,0	-	13,9	32,8
Sport-/Freizeiteinrichtungen	7,5	-	-	13,4	-	30,8
Sozialhilfe	-	16,6	5,6	10,3	-	38,0
Jugendhilfe	-	14,3	5,0	-	-	28,0
Soziale Einrichtungen	-	28,7	6,7	6,4	-	47,2
Grund-/Hauptschulen	6,6	-	-	-	23,0	44,0
Weiterführende Schulen	9,8	-	-	-	17,9	42,7
Kulturförderung	18,4	-	-	-	8,4	41,7
Wissenschaftsförderung	-	-	-	-	11,4	33,1
Gesundheitswesen	9,0	-	7,3	-	12,7	36,1
Parks/Erholungseinrichtungen	17,6	-	-	-	6,4	34,2
Kommunaler Wohnungsbau	7,1	14,7	-	13,0	18,0	53,7
Abwasserbeseitigung	-	5,3	-	-	12,3	36,9
Abfallbeseitigung	-	-	-	5,3	23,2	41,5
Abfallvermeidung	-	25,9	-	8,1	8,3	48,0
Öffentlicher Personennahverkehr	-	23,5	-	-	10,8	40,7
Energieversorgung	-	-	10,5	-	-	25,3

Anmerkung: Erklärungsbeiträge von weniger als fünf Prozent sind in die Tabelle nicht aufgenommen worden. In die Berechnung der Erklärungskraft des Modells gingen zusätzlich die Variablen Lebensbedingungen, Finanzlage, Wichtigkeit des Aufgabenbereichs vor zehn Jahren sowie Mehrheits-/Minderheitsfraktion ein. Sie werden in der Tabelle nicht dargestellt, weil sie bis auf eine Ausnahme jeweils weniger als fünf Prozent erklären. Lediglich im Bereich Wissenschaftsförderung erklärt die Variable Mehrheits-/Minderheitsfraktion 7,2 Prozent.

von den Schwerpunkten kommunaler Finanzpolitik. Ob diese Unterschiede in einem systematischen Zusammenhang mit den jeweiligen Problemlagen der Herkunftsgemeinde der Ratsmitglieder, mit ihren parteipolitischen und ideologischen Bindungen, ihrer Einschätzung der kommunalen Lebensbedingungen und der Finanzkraft der Stadt, mit ihren Wertorientierungen und schließlich mit den von den Politikern wahrgenommenen Wählerwünschen stehen und wie stark sie dies tun, kann durch empirische Analysen geklärt werden. Das Instrument, mit dem man die Erklärungskraft einzelner Bestimmungsgrößen berechnet, ist die Mehrfachvarianzanalyse. Dabei wird gefragt, wie stark die Meßwerte der einzelnen Befragten vom Durchschnittswert aller Befragten abweichen, in unserem Fall also wie stark sich die Ausgabenpräferenzen der einzelnen Befragten von den Ausgabepräferenzen aller Befragten unterscheiden. Im nächsten Schritt wird untersucht, um wieviel Prozent diese Abweichungen verringert werden können, wenn man einzelne Bestimmungsgrößen (wie etwa die Ideologie) mit einbezieht. Je stärker die Ab-

weichungen verringert werden, desto größer ist die Erklärungskraft der entsprechenden Bestimmungsgröße, desto größer ist z. B. die Erklärungskraft der Ideologie für die Prioritäten, die ein Einzelner bestimmten Bereichen in der kommunalen Finanzpolitik zumißt.

Wie Tabelle 2 zeigt, wird die Ausgabenpräferenz der kommunalen Mandatsträger in sämtlichen 21 Fällen deutlich von den genannten Faktoren beeinflusst. Besonders gut ist die Erklärungsleistung unseres Analysemodells bei den Ausgabenpräferenzen auf den Gebieten Bau von Straßen und Parkplätzen, kommunaler Wohnungsbau und Wirtschaftsförderung. Am wenigsten dagegen tragen die ins Modell einbezogenen Variablen zur Erklärung der Ausgabenwünsche in den Bereichen Jugendhilfe und Energieversorgung bei. Der Erklärungsbeitrag der einzelnen Größen wird in den folgenden Teilen dieses Beitrags genauer dargestellt. Auf eine detaillierte Interpretation der Einflüsse, die von den sozioökonomischen und finanzwirtschaftlichen Bedingungen der Städte ausgehen, muß aus Platzgründen verzichtet werden.

2. Ideologien und Werte als Bestimmungsgrößen kommunaler Ausgabenpräferenzen

Ideologien und Werte gelten als zentrale Elemente des individuellen Überzeugungssystems und sollten daher wichtige Bestimmungsfaktoren der Ausgabenpräferenzen der lokalen Mandatsträger sein. Wertorientierungen werden im Verlaufe des Sozialisationsprozesses erworben und internalisiert, sind zeitlich stabil und erfüllen ordnende, integrierende, sinnvermittelnde sowie einstellungs- und verhaltenssteuernde Funktionen. Ähnliche Eigenschaften werden auch für die ideologischen Dispositionen unterstellt. Sie lassen sich als generalisierte Schemata zur Deutung politischer Sachverhalte charakterisieren⁸.

Die Einstellungen zu einzelnen politischen Aufgaben, in der wahlsoziologischen Literatur Issue-Orientierungen genannt, werden von den zentralen, im Persönlichkeitssystem fest verankerten Wertvorstellungen und ideologischen Überzeugungen geprägt⁹. Die unterschiedlichen Politikfeld-Präferenzen der Befragten sollten sich daher zumindest teilweise aus ihren Positionen auf dem Links-Rechts-Kontinuum (stufenweise Einordnung von ganz links bis ganz rechts) und ihren Wertorientierungen erklären lassen.

a) Links-Rechts-Orientierungen als Bestimmungsfaktoren der Politikprioritäten

Mit dem Links-Rechts-Gegensatz verbinden sich die Gruppen-, Interessen- und Wertekonflikte der vorindustriellen und der industriellen Gesellschaft. In Anlehnung an Downs und die Ergebnisse einschlägiger empirischer Untersuchungen ist bei Personen mit linken Präferenzen ein ausgeprägter Wunsch nach staatlichen Interventionen, insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialpolitik, zu erwarten¹⁰. Sie weisen dem Staat eine umfassende Verantwortung für das soziale Wohlergehen der Bevölkerung zu. Personen, die

⁸ Vgl. Thomas Zapf-Schramm, Kommunale Umweltpolitik, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung, München 1989, S. 299–336; Ekhart Hahn, Lokale Umweltpolitik, in: Bernhard Blanke (Hrsg.), Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen dezentraler Politik, Opladen 1991, S. 477–499.

⁹ Vgl. zu dieser Charakterisierung der Issue-Orientierungen Jürgen W. Falter, Ein Modell zur Analyse individuellen politischen Verhaltens, in: Politische Vierteljahresschrift, 13 (1972), S. 555.

¹⁰ Vgl. Anthony Downs, An Economic Theory of Democracy, New York 1957. Zur Makroebene vgl. Manfred G. Schmidt, CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern, Frankfurt/M.–New York 1980; ders., Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt/M.–New York 1982; zur Mikroebene vgl.

sich ideologisch rechts einstufen, tendieren zu einer restriktiven Definition der Staatsaufgaben sowie zur Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Aktivitäten; sie präferieren hingegen den Ausbau staatlicher Ordnungsleistungen (z. B. im Bereich der inneren Sicherheit).

Zur Überprüfung dieser Annahmen für die Kommunalpolitik in den vier untersuchten Städten wurden die Befragten gebeten, sich auf einer elfstufigen Links-Rechts-Skala zu plazieren. Auf der Basis der Antworten wurde zwischen ideologisch linken, rechten und in der Mitte liegenden Positionen unterschieden¹¹. Die Ideologievariable gehört in den vier untersuchten Städten zu den wichtigsten Erklärungsgrößen der Issue-Orientierungen politischer Entscheider. Ihre Erklärungskraft wird nur selten von einer anderen Variablen übertroffen (vgl. Tabelle 2). In Tabelle 3 sind diejenigen Politikfelder erfaßt, für die Ideologie besonders bedeutsam ist.

Die Ergebnisse zeigen die theoretisch erwartete Präferenz der ideologisch rechts stehenden Mandatsträger für die Items Straßen- und Parkplatzbau sowie Wirtschaftsförderung. Diese Politikfelder beziehen sich mittelbar oder unmittelbar auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Aktivitäten privater Wirtschaftssubjekte. Mit ihnen sind keine direkten Eingriffe in den Wirtschaftsablauf verbunden, so daß sie sich als Bestandteile einer primär ökonomischen Interessen verpflichteten rechten bzw. liberalen Wirtschaftsdoktrin einordnen lassen. Auch die Mehrausgaben für Sicherheit und Ordnung werden erwartungsgemäß von der rechten Mandatsträgergruppe weit überdurchschnittlich befürwortet.

Fast spiegelbildlich hierzu verhalten sich die Ausgabewünsche für Aufgaben der wohlfahrtsstaatlichen Politik. Sozial- und Jugendhilfe sowie Unterhaltung und Ausbau sozialer Einrichtungen gehören zu diesem Einstellungskomplex, dem Personen mit einer linken Orientierung einen überdurchschnittlichen Stellenwert einräumen. Die Mittelwertunterschiede zwischen den drei Gruppen fallen allerdings nicht mehr so deutlich aus wie zuvor und liegen in einem Fall, beim Item Sozialhilfe, auch nicht in der erwarteten Richtung. Wie bei der Jugendhilfe treten vor allem die sich

Robert S. Erikson/Norman G. Luttbeg/Kent L. Tedin, American Public Opinion. Its Origins, Content, and Impact, New York–London 1988, S. 74 ff.

¹¹ Die Einstufung erfolgte nach den Skalenwerten wie folgt: Links (1–4) mit $n = 59$, Mitte (5–7) mit $n = 31$, Rechts (8–11) mit $n = 44$.

**Tabelle 3: Ideologie als Bestimmungsgröße für Issue-Präferenzen
(Mittelwerte der Ausgabenprioritäten verschiedener Gruppen)**

Ausgabenbereich	Links	Mitte	Rechts
Straßenbau	2,40	2,84	2,93
Parkplatzbau	2,31	3,02	3,62
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	2,83	3,27	3,48
Wirtschaftsförderung	3,44	3,44	3,61
Sozialhilfe	3,22	3,12	3,32
Jugendhilfe	3,56	3,45	3,48
Soziale Einrichtungen	3,72	3,58	3,48
Kommunaler Wohnungsbau	4,49	4,19	4,43
Abwasserbeseitigung	3,55	3,50	3,43
Abfallvermeidung	4,47	4,21	4,01
Öffentlicher Personennahverkehr	4,68	4,66	4,02

Anmerkung: In die Tabelle wurden nur die Ausgabenbereiche aufgenommen, bei denen die Ideologie eine bedeutende Erklärungskraft (mindestens fünf Prozent) besitzt. Für jede der drei Befragtengruppen „Links“, „Mitte“, „Rechts“ ist der Mittelwert, der ausschließlich auf die Ideologie zurückgeführt werden kann, angegeben. Ein Wert von 3,00 bedeutet, daß die Gruppe für die Beibehaltung des derzeitigen Ausgabenniveaus eintritt. Ein Wert unter drei bedeutet Forderungen nach Ausgabenkürzungen, ein Wert über drei Forderungen nach Ausgabenerhöhungen. D. h., daß zum Beispiel beim Parkplatzbau Linke für Ausgabenkürzungen eintreten (2,31), während Rechte Ausgabenerhöhungen fordern (3,62).

ideologisch der Mitte zuordnenden Ratsmitglieder für eine Ausgabenkürzung bzw. für eine Beibehaltung des derzeitigen Ausgabenniveaus ein. Dieser Sachverhalt ist auch beim Wohnungsbau festzustellen: Beim Unterhalt und Ausbau sozialer Einrichtungen liegt wieder das von den wirtschaftspolitischen Items bekannte Muster vor: Die sich ideologisch links einstuftenden Mandatsträger favorisieren hohe Ausgaben für dieses Politikfeld. Für die übrigen sozialstaatlichen Bereiche sind ideologische Differenzen nicht erklärungsrelevant.

Das dritte Aufgabenfeld, in dem die Links-Rechts-Selbsteinstufung eine große Rolle spielt, ist der kommunale Umweltschutz. Bis auf die Items Abfallbeseitigung und Energieversorgung sind die ideologischen Einstellungen wiederum von Bedeutung. Auf jedem dieser Politikfelder ist die Neigung zu Mehrausgaben bei Personen mit linken Orientierungen besonders stark ausgeprägt, während eine Position im rechten Lager mit einer ausgabepolitischen Zurückhaltung einhergeht.

Wie die Daten zeigen, ist der für die nationale Politik maßgebliche Links-Rechts-Konflikt auch für die Kommunalpolitik relevant. Dabei wird linke Politik von den Befragten nicht nur im Sinne klassischer wohlfahrtsstaatlicher Themen definiert, umweltpolitische Themen stehen ebenfalls mit dem Links-Rechts-Gegensatz in Verbindung. Die These, daß es in der Kommunalpolitik um eine ideologiefreie Lösung von Sachaufgaben gehe, trifft für die untersuchten vier Städte jedenfalls nicht zu.

b) Materialistische und postmaterialistische Orientierungen als Bestimmungsfaktoren der Politikprioritäten

Hypothesen über den Wandel gesellschaftlicher Wertstrukturen wurden seit den Arbeiten von Inglehart vielfach formuliert und empirisch überprüft. Nach Inglehart läßt sich in den westlichen Industrienationen ein Übergang von materialistischen zu postmaterialistischen Wertorientierungen feststellen. Infolge der verbesserten Lebensbedingungen komme es zu einem Bedeutungsgewinn partizipativer, egalitärer, selbstverwirklichungs- und lebensstilorientierter Ziele und zu einer Abwertung von traditionellen Sicherheits-, Erhaltungs- und Prosperitätszielen¹², der die Politikpräferenzen der Bevölkerung beeinflusse und sich in den Issue-Orientierungen der Ratsmitglieder niederschlagen müsse. Ähnliche Überlegungen wie Inglehart stellte auch die Forschergruppe um Klages¹³ an, die zwischen (traditionellen) KON- und (moder-

12 Vgl. Ronald Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton N. J. 1977; ders., *Kultureller Umbruch. Wertwandel in der westlichen Welt*, Frankfurt/M.-New York 1990, Einzelheiten zur Wertwandeldebatte vgl. Oscar W. Gabriel, *Politische Kultur, Postmaterialismus und Materialismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1986; Helmut Klages, *Wertedynamik. Über die Wandelbarkeit des Selbstverständlichen*, Zürich 1988.

13 Helmut Klages/Willi Herbert, *Wertorientierungen und Staatsbezug. Untersuchungen zur politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt/M.-New York 1983; Helmut Klages, *Wertorientierungen im Wandel. Rückblick, Gegenwartsanalysen, Prognosen*, Frankfurt/M.-New York 1984.

**Tabelle 4: Wertorientierung als Bestimmungsgröße für Issue-Präferenzen
(Mittelwerte der Ausgabenprioritäten verschiedener Gruppen)**

Ausgabenbereich	KON	keine	beide	NON-KON
Straßenbau	2,88	2,40	2,70	2,51
Stadtplanung/Städtebau	3,80	3,96	3,90	3,38
Sozialhilfe	3,18	3,36	3,13	3,39
Jugendhilfe	3,34	3,93	3,47	3,61
Soziale Einrichtungen	3,42	4,14	3,48	3,81
Gesundheitswesen	3,39	3,22	3,71	3,34
Energieversorgung	3,05	2,99	3,39	3,50

Anmerkung: In die Tabelle wurden nur die Ausgabenbereiche aufgenommen, bei denen die Wertorientierungen eine bedeutende Erklärungskraft (mindestens fünf Prozent) besitzen. Für jede der vier Befragtengruppen ist der Mittelwert, der ausschließlich auf die Wertorientierungen zurückgeführt werden kann, angegeben. Ein Wert von 3,00 bedeutet, daß die Gruppe für die Beibehaltung des derzeitigen Ausgabenniveaus eintritt. Ein Wert unter drei bedeutet Forderungen nach Ausgabenkürzungen, ein Wert über drei Forderungen nach Ausgabenerhöhungen. Als Grundlage für die Gruppenbildung diente eine 6-Punkte-Ratingskala von Helmut Klages mit den Items: „Ich möchte in einer Gesellschaft leben, in der“ (a) „Recht und Gesetz beachtet werden sollen“, (b) „der Mensch mehr zählt als Geld“, (c) „man es durch Leistung zu etwas bringen kann“, (d) „Bewährtes geschätzt und geachtet wird“, (e) „man offen ist für neue Ideen und geistigen Wandel“ und (f) „die Bürger an allen Entscheidungen beteiligt sind“. Außer dem Item „der Mensch mehr zählt als Geld“, das sich als unbrauchbar erwies, wurden alle Items für die Gruppierung herangezogen. Fallzahlen der Gruppen: KON (39), keine (13), beide (48), NON-KON (31).

nen) NON-KON-Dispositionen unterscheidet und diese mittels eines im Vergleich mit Inglehart theoretisch adäquateren Meßinstruments erhebt. Dabei gehören zu den KON-Werten u. a. Selbstkontrolle, Pflicht und Anpassung sowie Sicherheitsorientierung, während NON-KON-Werte für Partizipation, Emanzipation und idealistische Daseinsgestaltung stehen. Neben den beiden reinen Typen führen Klages u. a. zwei Mischtypen ein, von denen einer nur schwache KON- und NON-KON-Dispositionen aufweist, während der andere traditionelle und moderne Wertvorstellungen miteinander verbindet.

Postmaterialistische Wertorientierungen bzw. NON-KON-Dispositionen implizieren auf der Issue-Ebene Forderungen nach einer lebenswerten Umwelt und weitgehender Mitbestimmung in gesellschaftlichen sowie politischen Fragen und drücken sich zugleich in einem verstärkten Engagement für die Belange gesellschaftlicher Minderheiten und Randgruppen aus¹⁴. Auf der Grundlage dieser Überlegungen lassen sich von unseren Items die Forderungen nach Mehrausgaben für Abwasser- und Abfallbeseitigung, Abfallvermeidung, öffentlichen Personennahverkehr, Energieversorgung, Parks und Erholungseinrichtungen sowie Kultur und sekundäre Bildungseinrichtungen als Themen der Neuen Politik einschätzen. Tenden-

ziell bestätigt sich diese Vermutung. Obwohl nur bei den Ausgaben für Energieversorgung der gesetzte Schwellenwert von fünf Prozent Erklärungskraft erreicht wird, haben Personen mit NON-KON-Dispositionen überdurchschnittliche Präferenzen für Mehrausgaben auf den Gebieten Kultur und Abwasserbeseitigung.

Mit den traditionellen KON-Dispositionen dürfte eine hohe Wertschätzung von Wachstums-, Sicherheits- und Sozialstaatszielen verbunden sein. Zu diesem Aufgabenkomplex gehören der Straßen- und Parkplatzbau, die Wirtschaftsförderung, die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die soziale Sicherheit, Gesundheit und der Wohnungsbau. Den Tabellen 2 und 4 ist zu entnehmen, daß diese Hypothese für den Straßenbau zutrifft, jedoch bestätigen auch die Wünsche nach Gestaltung der Aufgaben für Sicherheit und Wirtschaftsförderung diese Annahme. Die Präferenzen für die Issues der sozialen Sicherheit und Gesundheit sind über die vier Gruppen unsystematisch verteilt. Es fällt jedoch auf, daß sich Personen mit NON-KON-Dispositionen für eine aktivere kommunale Sozialpolitik aussprechen.

Insgesamt ist der Einfluß der Wertpräferenzen auf die kommunalen Ausgabenpräferenzen schwächer und weniger konsistent, als es bei den ideologischen Orientierungen festgestellt wurde. Diese Effekte lassen sich möglicherweise auf die Struktur der Befragtengruppe zurückführen, die überdurchschnittlich postmaterialistisch geprägt ist.

¹⁴ Vgl. Ronald Inglehart, *The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies*, in: *American Political Science Review* 65 (1971), S. 999.

3. Parteizugehörigkeit und Ausgabenpräferenzen

„Does Party Matter?“ lautet eine der nicht nur theoretisch, sondern auch unter Gesichtspunkten der politischen Praxis zentralen Fragen der Policy-Output-Forschung¹⁵. Die Arbeiten über den Einfluß parteipolitischer Faktoren auf das Profil staatlicher Politik beruhen im Regelfall auf recht einfachen Annahmen: Demnach werden eine aktive staatliche Rolle im Wirtschaftsprozeß und ein umfassender Wohlfahrtsstaat um so wahrscheinlicher, je stärker die Position sozialdemokratischer oder sozialistischer Parteien im politischen System ist. Auf der anderen Seite sieht man in der Dominanz bürgerlicher, insbesondere liberaler oder konservativer Parteien einen wesentlichen Faktor, der eine schwache staatliche Interventionsbereitschaft oder -kapazität in der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik begünstigt. Der gegenwärtige Stand der Forschung zum Thema „Parteien und Politik-inhalte“ läßt sich wie folgt zusammenfassen: Es macht einen Unterschied für das Profil der staatlichen Politik, ob bürgerliche oder linke Parteien regieren, jedoch liegen die Unterschiede häufig in Nuancen, und sie variieren von Politikfeld zu Politikfeld.

Auch auf kommunaler Ebene kann man annehmen, daß die Ausgabenprioritäten der Eliten systematisch mit den Parteipräferenzen variieren¹⁶. Diese Annahme läßt sich mit der Rolle der politischen Parteien im Prozeß der Interessenartikulation und -aggregation begründen: Auf Grund von Tradition, sozialer Zusammensetzung und Ideologie weisen Parteien bestimmten Politikgehalten in ihrer Programmatik und Politik einen unterschiedlichen Stellenwert zu. Auf diese Weise fungieren sie als Kristallisationskerne von Bevölkerungsgruppen mit bestimmten politischen Forderungen. Wohlfahrtsstaatliche Ausgaben bilden das Kernelement sozialdemokratischer Politik, konservative Parteien weisen eine starke Präferenz für Ausgaben auf dem Gebiet öffentlicher Sicherheit und Ordnung auf. Der Politikbereich wirtschaftlich-

technologische Infrastruktur ist parteipolitisch weniger eindeutig zuzuordnen. Er kann über das Konzept der „aktiven Politik“ bzw. wegen seiner instrumentellen Funktion für den Ausbau des Wohlfahrtsstaates als Bestandteil sozialdemokratischer Politik angesehen werden, andererseits dürften sich konservative und liberale Parteien auf Grund der Interessen eines Teils ihrer Wählerschaft für staatliche Ausgaben auf dem Gebiet der wirtschaftsnahen Infrastrukturpolitik engagieren. Themen der Neuen Politik spielen in der Präferenzstruktur bürgerlicher und sozialdemokratischer Parteien eine untergeordnete Rolle. Dieser Umstand war dafür ausschlaggebend, daß sich neben der Hauptkonfliktlinie zwischen christdemokratischen und sozialdemokratischen Parteien im Parteiensystem eine zweite Spannungslinie etablierte, die das Aufkommen grün-alternativer Parteien begünstigt. In deren Politikprofil spielen zunächst die Themen der Neuen Politik eine hervorgehobene Rolle. Zudem zeichnen sich diese Parteien durch eine dezidiert wachstumskritische, gegen „Law-and-Order“ gerichtete Präferenzstruktur sowie schließlich durch ein hohes Erwartungsniveau im Hinblick auf den Ausbau des Wohlfahrtsstaates aus¹⁷.

Nicht alle diese Befunde für die nationale Ebene lassen sich auch für die vier untersuchten Städte feststellen. Betrachtet man die in Tabelle 2 dargestellte Erklärungskraft der Parteizugehörigkeit der Mandatsträger, so erreicht diese höchstens 14,1 Prozent (Wirtschaftsförderung). Von Bedeutung ist sie ferner in den Bereichen Sport/Freizeit, kommunaler Wohnungsbau, Sozialhilfe, Abfallvermeidung und -beseitigung, Straßenbau, soziale Einrichtungen und Parkplatzbau. Tabelle 5 zeigt, welche Parteien in diesen Ausgabenbereichen für über- bzw. unterdurchschnittliche Ausgaben eintreten.

Betrachtet man die Komplexe wirtschaftsnahe Infrastruktur, Sozial- und Umweltpolitik, so findet man stets einen Gegensatz zwischen der FDP und den GRÜNEN. Während die Liberalen beim Straßen- und Parkplatzbau sowie bei der Wirtschaftsförderung für Mehrausgaben eintreten, präferieren die GRÜNEN hier Ausgabenkürzungen. Daß auch die SPD für die Wirtschaftsförderung Mehrausgaben fordert, dürfte an der Bedeutung dieses Bereichs für die Arbeitsmarktpolitik liegen.

15 Vgl. David R. Cameron, *The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis*, in: *American Political Science Review*, 71 (1978), S. 1243–1261; Thomas R. Dye, *Politics, Economics, and the Public: Policy Outcomes in the American States*, Chicago 1966; M. G. Schmidt (Anm. 10).

16 Vgl. Hans Grüner/Wolfgang Jaedicke/Kurt Ruhland, *Rote Politik im schwarzen Rathaus? Bestimmungsfaktoren der wohnungspolitischen Ausgaben bundesdeutscher Großstädte*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 29 (1988), S. 42–57; Oscar W. Gabriel/Volker Kunz/Thomas Zapf-Schramm, *Bestimmungsfaktoren des kommunalen Investitionsverhaltens. Eine empirische Analyse am Beispiel der Investitionsausgaben rheinland-pfälzischer Städte und Gemeinden*, München 1990.

17 Vgl. für die nationale Ebene Volker Kunz/Oscar W. Gabriel/Frank Brettschneider, *Wertorientierungen, Ideologien und Policy-Präferenzen in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Oscar W. Gabriel/Klaus G. Troitzsch (Hrsg.), *Vor der Bundestagswahl 1990*, Frankfurt/M. – Bern 1992 (i. E.).

**Tabelle 5: Parteizugehörigkeit als Bestimmungsgröße für Issue-Präferenzen
(Mittelwerte der Ausgabenprioritäten verschiedener Gruppen)**

Ausgabenbereich	CDU/CSU	SPD	FDP	GRÜNE
Straßenbau	2,70	2,74	3,76	1,59
Parkplatzbau	2,99	2,87	3,61	1,93
Wirtschaftsförderung	3,71	3,54	3,52	2,07
Sport-/Freizeiteinrichtungen	3,05	3,54	2,50	2,87
Sozialhilfe	2,90	3,26	3,13	4,34
Soziale Einrichtungen	3,40	3,67	3,38	4,21
Kommunaler Wohnungsbau	3,99	4,70	3,65	4,99
Abfallbeseitigung	3,79	3,99	3,29	3,67
Abfallvermeidung	4,08	4,48	3,32	4,81

Anmerkung: In die Tabelle wurden nur die Ausgabenbereiche aufgenommen, bei denen die Parteizugehörigkeit eine bedeutende Erklärungskraft (mindestens fünf Prozent) besitzt. Für jede der vier Befragtengruppen ist der Mittelwert, der ausschließlich auf die Parteizugehörigkeit zurückgeführt werden kann, angegeben. Ein Wert von 3,00 bedeutet, daß die Gruppe für die Beibehaltung des derzeitigen Ausgabenlevels eintritt. Ein Wert unter drei bedeutet Forderungen nach Ausgabenkürzungen, ein Wert über drei Forderungen nach Ausgabenerhöhungen.

Die Präferenzen für sozialpolitische Ausgaben stimmen mit den Erwartungen überein. So fordern die GRÜNEN Mehrausgaben für Sozialhilfe, soziale Einrichtungen und den kommunalen Wohnungsbau. Die Ratsmitglieder der FDP hingegen plädieren in diesen Bereichen für einen geringeren Ressourceneinsatz. Beim kommunalen Wohnungsbau, für den die Ideologie- und Werteveriablen eine verhältnismäßig geringe Rolle spielen, sind zwei Lager erkennbar: An der Seite der GRÜNEN tritt die SPD für deutliche Ausgabenerhöhungen ein, auf der anderen wird die FDP – wie bei der Sozialhilfe – in ihrer Forderung nach geringeren Ausgaben durch die CDU/CSU unterstützt.

Im Komplex Umweltpolitik spielt die Parteizugehörigkeit keine allzu große Rolle, und die erkennbaren Präferenzen überraschen nicht. Für Abfallvermeidung und -beseitigung müßte nach Ansicht der GRÜNEN mehr getan werden, während die FDP Mehrausgaben für die Abfallvermeidung als überflüssig erachtet.

Nahezu völlig unabhängig von der Parteizugehörigkeit variieren die Ausgabeprioritäten der Mandatsträger in den Bereichen öffentliche Sicherheit und Ordnung, Jugendhilfe, Schulen, Parks/Erholungseinrichtungen, Kultur- und Wissenschaftsförderung, Gesundheitswesen, Abwasserbeseitigung, öffentlicher Personennahverkehr und Energieversorgung. Die Erklärungskraft der Parteivariablen liegt in diesen Bereichen jeweils unter 5 Prozent.

Die aus dem Konzept der wohlfahrtsstaatlichen Politik und dem Gegensatz zwischen Alter und Neuer Politik ableitbaren Annahmen werden in dieser Untersuchung also teilweise bestätigt (Wirt-

schaftsförderung, soziale Leistungen), teilweise widerlegt (öffentliche Sicherheit). Dabei sind die den Annahmen widersprechenden Ergebnisse nicht zuletzt auf die Bedeutsamkeit der Einflußgrößen Ideologien und Wertorientierung zurückzuführen, die die Parteizugehörigkeit überlagern. Die eingangs gestellte Frage „Does party matter?“ ist mithin nur mit Einschränkungen positiv zu beantworten.

4. Bürgerwünsche und Ausgabenpräferenzen

a) Annahmen und Untersuchungsstrategie

Nach den Annahmen der normativen Demokratietheorie müßte ein Bestimmungsfaktor der Ausgabenpräferenzen lokaler Entscheidungsträger alle anderen in seiner Bedeutung übertreffen: die Wünsche der Wählermehrheit. Alle Beiträge zur modernen empirischen Demokratietheorie sehen nämlich in der Orientierung des Handelns des Führungspersonals am Willen der Wählermehrheit ein charakteristisches Merkmal demokratischer Politik, in dem sich die Verantwortlichkeit der politischen Führung gegenüber der Wählerschaft ausdrückt¹⁸.

Seit der klassischen Studie von Miller und Stokes¹⁹ gab es in der empirischen Forschung mehrere Versuche, die Bedeutung der Wählerwünsche für das Entscheidungsverhalten der politischen Führung zu ermitteln. Obgleich derartige Analysen mit beträchtlichen konzeptuellen und methodischen Pro-

18 Vgl. Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven – London 1971, S. 1 ff.

19 Warren E. Miller/Donald E. Stokes: *Constituency Influence in Congress*, in: Charles, F. Cnudde/Deane E. Neubauer (Hrsg.), *Empirical Democratic Theory*, Chicago 1969, S. 388–407.

blemen verbunden sind, gehört die Erforschung der Repräsentationsbeziehungen zwischen Wählern und Gewählten zu den interessantesten Problemen der empirischen Demokratietheorie²⁰. Als derjenige Bereich des politischen Systems, der sich angeblich durch eine besondere Bürgernähe auszeichnet, drängt sich die Kommune für eine Untersuchung von Repräsentationsbeziehungen geradezu auf²¹. Noch stärker als in der nationalen Politik ist in den Kommunen eine positive Beziehung zwischen den Wünschen der Wählermehrheit und den politischen Prioritäten lokaler Entscheidungsträger zu erwarten.

In unserer Untersuchung ist nur ein kleiner Ausschnitt aus dem komplexen Beziehungsgeflecht, das Wähler und Gewählte miteinander verbindet, einer empirischen Prüfung zugänglich: der Zusammenhang zwischen der Einschätzung der Ausgabenwünsche der Bevölkerungsmehrheit durch die Ratsmitglieder (unabhängige Variable) und deren eigenen finanzpolitischen Prioritäten (abhängige Variable). Miller und Stokes wiesen der Verbindung zwischen diesen beiden Größen eine Schlüsselstellung im Repräsentationsprozeß zu, indem sie die politischen Präferenzen und die wahrgenommene Wählermeinung als die Größen betrachteten, die dem Entscheidungsverhalten unmittelbar vorgelagert sind²². Die Beziehung zwischen den Politikerpräferenzen und den Vorstellungen der Wählermehrheit wird nachfolgend in zwei Schritten untersucht:

1. Zunächst geht es um die Analyse der generellen Übereinstimmung zwischen den Ausgabenpräferenzen dieser beiden Gruppen.

2. Der zweite Teil der Untersuchung dient der Klärung der Frage, in welchen Aufgabenbereichen eine besonders enge Übereinstimmung zwischen den politischen Vorstellungen von Wählern und Gewählten besteht und welche Politikbereiche

20 Vgl. die neuesten Beiträge von Jacques Thomassen, *Empirical Research into Political Representation. A Critical Reappraisal*, in: Hans-Dieter Klingemann/Richard Stöss/Bernhard Weßels (Hrsg.), *Politische Klasse und politische Institutionen. Probleme und Perspektiven der Elitenforschung*, Opladen 1991, S. 259–274; Ursula Hoffmann-Lange, *Kongruenzen in den politischen Einstellungen von Eliten und Bevölkerung als Indikator für politische Repräsentation*, ebd., S. 275–289; Sören Holmberg, *Political Representation in Sweden*, ebd., S. 290–324.

21 Vgl. Manfred Härtich, *Kommunalpolitik – ein politisches Seitengebiet?*, in: Heinz Rausch/Theo Stamm (Hrsg.), *Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik*, München 1977, S. 352 ff.; s. a. die empirische Untersuchung von Sidney Verba/Norman H. Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York u. a. 1972, S. 299 ff.

22 Vgl. W. E. Miller/D. E. Stokes (Anm. 19), S. 393 f.

durch eine schwache Responsivität des politischen Führungspersonals charakterisiert sind.

Die Übereinstimmung zwischen den Ausgabenwünschen von Wählern und Gewählten wird auf der Grundlage der bereits vorgestellten Indikatoren geprüft. Da die Untersuchung keine Messung der Ausgabenprioritäten der Bevölkerung enthält, ist kein unmittelbarer Vergleich von Politiker- und Wählerpräferenzen möglich²³. Statt dessen wurden die Ratsmitglieder um eine Einschränkung der Ausgabenpräferenzen der Bevölkerungsmehrheit gebeten. Obgleich man die Einschätzung der Mehrheitspräferenzen durch die Politiker nicht mit der tatsächlichen Verteilung der Einstellungen in der Wählerschaft gleichsetzen darf, ist es eine außerordentlich interessante Frage, wieweit sich die Präferenzen der Politiker an dem orientieren, was sie für die Meinung der Wählermehrheit halten.

Zur Messung der Intensität von Repräsentationsbeziehungen entwickelte Russell Dalton²⁴ ein einfaches Verfahren. Auf der x-Achse eines Koordinatensystems wird der Anteil der Wähler abgetragen, die sich für eine Erhöhung der Ausgaben auf jedem erfaßten Gebiet einsetzen. Dementsprechend gibt die y-Achse die Politikerpräferenzen wieder. Im Falle einer vollständigen Übereinstimmung zwischen den Ausgabenwünschen der beiden Vergleichsgruppen liegen sämtliche Punkte auf der Winkelhalbierenden des Koordinatensystems. Je größer dagegen die Unterschiede zwischen den Einstellungen der Politiker und der Wähler ausfallen, desto stärker streuen die Punkte im Koordinatensystem.

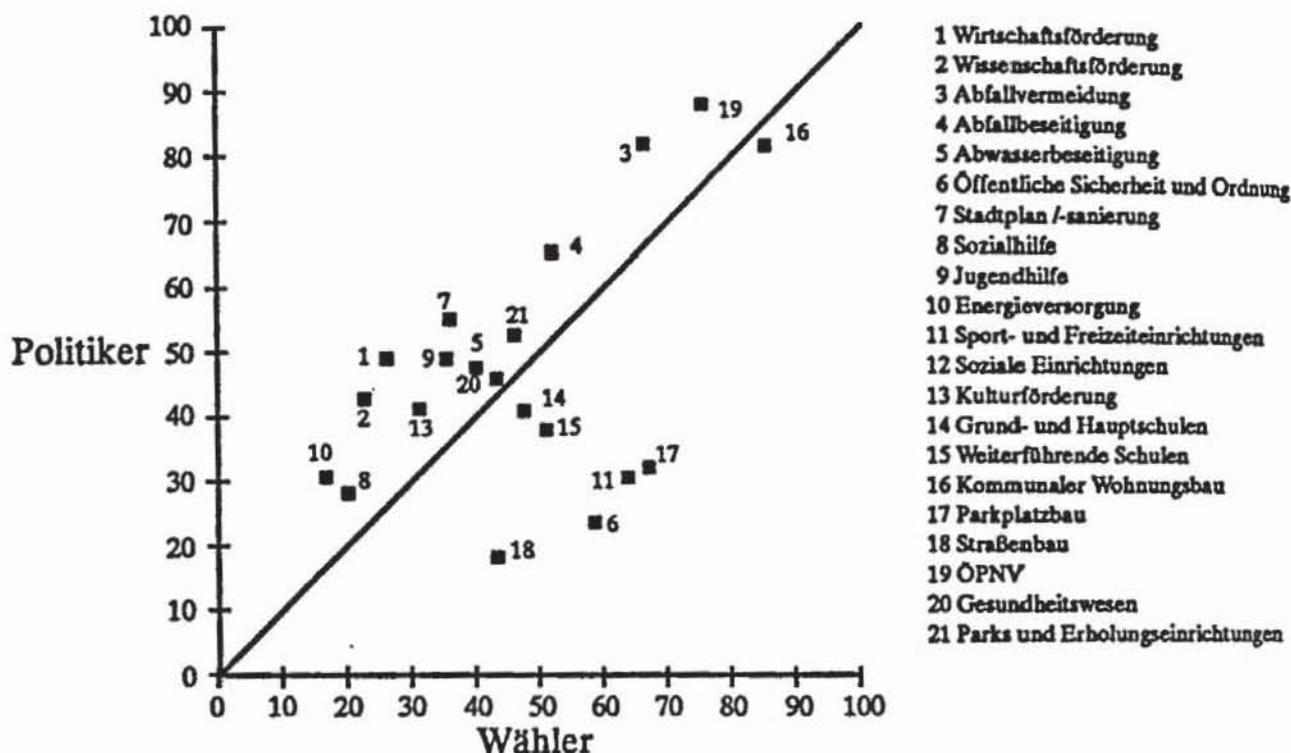
b) *Orientierung der lokalen Entscheidungsträger an der Bevölkerungsmehrheit*

In einem responsiven politischen System besteht eine weitgehende Ähnlichkeit zwischen Ausgabenprioritäten der Entscheidungsträger und den von ihnen wahrgenommenen Wählerwünschen. Wie allerdings die in der Abbildung enthaltenen Daten zeigen, entsprechen die politischen Gegebenheiten in den vier Städten dem aus der normativen Demokratietheorie abgeleiteten Ideal responsiver Politik nur bedingt. Zwar besteht eine positive Beziehung zwischen den Wähler- und den Politikerpräferenzen, sie ist aber nur schwach ausgeprägt. Die Politiker scheinen demnach bei ihren Ausgabepräferenzen bis zu einem gewissen Grade dem Rechnung zu tragen, was sie für den Willen der Wähler-

23 Vgl. ausführlich K. Arzberger (Anm. 3), S. 137 ff.

24 Russell J. Dalton, *Political Parties and Political Representation*, in: *Comparative Political Studies*, 18 (1985), S. 267–299.

Abbildung: Übereinstimmung der Ausgabepräferenzen der Politiker mit der Wählermehrheit



mehrheit halten, jedoch fällt dieser Zusammenhang keineswegs so stark aus, daß man von einer engen Repräsentationsbeziehung sprechen könnte. Ein ähnliches Bild vermittelt ein Vergleich zwischen der von den Politikern und der von den Wählern aufgestellten Rangordnung der gewünschten Ausgaben. Unsere Untersuchung bestätigt in diesem Punkte den früher von Arzberger ermittelten Befund, nach dem „die Prioritätensetzungen der städtischen Parlamentarier... kaum noch eine Ähnlichkeit mit dem... durchschnittlichen Bürgerwillen“ aufweisen²⁵.

Bezieht man diese Aussagen auf einzelne Politikfelder, dann ergibt sich jedoch ein differenzierteres Bild. Ziemlich stark orientieren sich die Politiker in den Bereichen kommunaler Wohnungsbau (16), Schulbau (14, 15), Gesundheitswesen (20) und Abwasserbeseitigung (5) an den vermeintlichen Wünschen der Wählermehrheit. Interessanterweise nehmen die meisten dieser Aufgaben auf der kommunalen Prioritätenliste einen hohen Rang ein. Demgegenüber gehen die Ausgabenwünsche von Politikern und Wählern auf den Feldern Straßenbau (18), öffentliche Sicherheit und Ordnung (6), Sport- und Freizeiteinrichtungen (11) und Parkplatzausbau (17) deutlich auseinander. Hier fordern die Wähler höhere Ausgaben als die Poli-

ker. Auf anderen Gebieten halten die Politiker die Wähler finanzpolitisch für erheblich konservativer als sich selbst: Im Vergleich mit den Wählern sind sie eher bereit, die Ausgaben für sozialpolitische Maßnahmen (9) sowie für Wirtschaftsförderung (1) und Wissenschaftsförderung (2) zu erhöhen. Mehrere in den Vereinigten Staaten und in der Schweiz durchgeführte Studien waren zu ähnlichen Ergebnissen gekommen²⁶.

Wegen der kleinen Fallzahlen sind städte- und parteispezifische Auswertungen unserer Daten nur mit Vorbehalten zu interpretieren. Jedoch stützen sie grundsätzlich die bisher vorgetragenen Erkenntnisse über das Verhältnis zwischen Wähler- und Politikerpräferenzen. Obgleich der Zusammenhang zwischen den Ausgabenpräferenzen der Politiker und der von diesen vorgenommenen Einschätzung der Wählerwünsche generell recht schwach ausgeprägt ist, bestehen gewisse Unterschiede in der Repräsentationsleistung des lokalen politischen Systems der vier untersuchten Kommunen bzw. der in den Räten vertretenen Fraktionen.

26 Vgl. den Überblick bei Adrienne Windhoff-Héritier, Partizipation und Politikinhalt. Voraussetzungen und Folgen direkt-demokratischer Bürgerbeteiligung im kommunalen Entscheidungsprozeß, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München 1983, S. 305-337; S. Verba/N. H. Nie (Anm. 21), S. 299 ff.; für die nationale Politik in der Bundesrepublik vgl. U. Hoffmann-Lange (Anm. 20), S. 280 f.

25 Vgl. K. Arzberger (Anm. 3), S. 147.

Gemessen an der Höhe der Korrelationskoeffizienten besteht zwischen den Ausgabenpräferenzen der Kommunalpolitiker und deren Einschätzung der Wählerwünsche in Ludwigshafen die größte Übereinstimmung, gefolgt von Wiesbaden und – mit deutlichem Abstand – Bamberg und Bonn. Auch die Fraktionszugehörigkeit übt einen Einfluß auf die Responsivität der Kommunalpolitiker aus: Auf der Basis ihrer Selbsteinschätzung kann man die Unionspolitiker als überdurchschnittlich, die Mandatsträger der GRÜNEN als unterdurchschnittlich responsiv bezeichnen; die SPD-Ratsmitglieder nehmen eine Zwischenposition ein. Zu ähnlichen Ergebnissen war auch Arzberger in seiner vergleichenden Untersuchung der Präferenzen von Bürgern und politischen Führungsgruppen gekommen²⁷. Vermutlich spiegeln diese Daten den Umstand wider, daß große Volksparteien darum bemüht sind, breite Wählerkoalitionen hinter sich zu bringen, während eine Partei vom Typ der GRÜNEN sich eher als parlamentarische Vertretung von Minderheitsanliegen versteht.

IV. Schlußfolgerungen

„Neue Prioritäten für die kommunale Finanzpolitik?“ lautete die am Beginn unserer Untersuchung stehende Frage. Soweit die Einstellungen der Ratsmitglieder in Bamberg, Bonn, Ludwigshafen und Wiesbaden zur Beantwortung dieser Frage herangezogen werden können, gibt es in der kommunalen Finanzpolitik tatsächlich einen Prioritätenwandel: Die traditionellen Aufgaben der Wirtschaftsförderung, des Straßenbaus und der Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung haben in den vergangenen zehn Jahren an Bedeu-

²⁷ Vgl. K. Arzberger (Anm. 3), S. 147f.

tung verloren. Einen höheren Stellenwert dagegen konnten ökologische und wohnungsbaupolitische Aufgaben gewinnen. Die Ergebnisse stützen somit die in Analysen der nationalen Politik gewonnene Erkenntnis eines Prioritätenwandels, der sich in einer Aufwertung von Themen der Neuen und einer entsprechenden Abwertung von Themen der Alten Politik manifestiert.

Wie die Parteien auf der nationalen Ebene des politischen Systems²⁸ haben sich auch die lokalen Führungsgruppen für diese Themen der Neuen Politik geöffnet. Allerdings variiert die Empfänglichkeit für die neuen Themen klar mit der ideologischen Orientierung, den politischen Wertvorstellungen und der Parteizugehörigkeit der Mandatsträger. So läßt sich die Neue Politik eindeutig als links und postmaterialistisch einstufen. SPD und GRÜNE engagieren sich in besonderem Maße für diese Anliegen und sind bereit, dem durch eine Umschichtung in der kommunalen Ausgabenpolitik Rechnung zu tragen. Bei den GRÜNEN wird dies durch ein ausgeprägtes sozialpolitisches Engagement ergänzt. Diesen ideologisch und parteipolitisch klar profilierten Themen der Neuen Politik steht im rechten, materialistischen Spektrum des politischen Konfliktsystems ein besonderes Engagement für wirtschaftsnahe Aktivitäten gegenüber. Die betreffenden Positionen werden parteipolitisch durch die CDU/CSU und die FDP abgedeckt. Wie diese Konstellation zeigt, kann – zumindest in den untersuchten Städten – von einer ideologisch und parteipolitisch neutralen Kommunalpolitik nicht die Rede sein.

²⁸ Vgl. Ursula Hoffmann-Lange, Eliten zwischen Alter und Neuer Politik. Konstanz und Wandel der Konfliktlinien in den Eliten der Bundesrepublik, in: Hans-Dieter Klingemann/Max Kaase (Hrsg.), Wahlen und politischer Prozeß. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1983, Opladen 1986, S. 108–150; Hermann Schmitt, Neue Politik in alten Parteien. Zum Verhältnis von Gesellschaft und Parteien in der Bundesrepublik, Opladen 1987.