

Volker Kunz
Oscar W. Gabriel

Determinanten der kommunalen Kulturausgaben

Empirische Analysen zur
Kommunalpolitik sind
notwendig

1. Fragestellungen der Untersuchung (1)

Die kommunalen Gebietskörperschaften spielen in der Bundesrepublik Deutschland eine bedeutende Rolle bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (2). In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion ist die Kommunalpolitik daher seit langer Zeit ein wichtiges Thema (3). Erinnert sei z.B. an die andauernden Auseinandersetzungen um die Gewerbesteuerreform (4) oder an die Konflikte über die Verteilung der Sozialhilfelasten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (5). Allerdings liegen nur wenige Studien vor, die sich auf quantitativ-vergleichender Basis mit kommunalen Politikinhaltungen beschäftigen (6). Vor allem die Frage nach den Bestimmungsfaktoren kommunaler Aufgaben und Ausgaben ist empirisch weitgehend ungeklärt. Dies gilt auch für die Tätigkeiten der Gemeinden im Kulturbereich (7): Werden kulturelle Aufgaben in erster Linie wahrgenommen, wenn die Städte und Gemeinden über ausreichend eigene Finanzierungsmittel verfügen, oder engagieren sich die Kommunen nur dann, wenn auch ein entsprechender Bedarf vorliegt, oder erfolgt kommunales Engagement im Kulturbereich vor allem, wenn sich zuvor die staatlichen Instanzen entsprechend betätigen, z.B. über ein umfassendes Angebot an Investitionshilfen? Diesen und weiteren Fragestellungen wollen wir in dem vorliegenden Beitrag nachgehen.

Kulturpolitik ist Kommunal-
politik – mit großem
Gestaltungsspielraum

2. Zur Bedeutung kommunaler Kulturpolitik

Vor allem Kulturpolitik ist in erster Linie Kommunalpolitik (8). Je nach statistischem Abgrenzungskriterium beträgt der Gemeindanteil an den öffentlichen Kulturausgaben 50 % und mehr (9). In diesem Bereich verfügen die Gemeinden zudem über eine großen Handlungsspielraum. Kommunale Kulturpolitik gehört grundsätzlich zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben, die von den Pflichtaufgaben und den staatlichen Auftragsangelegenheiten zu unterscheiden sind (10). Bei den staatlichen Weisungsaufgaben, z.B. im Ordnungswesen, haben die Kommunen kaum einen Gestaltungsspielraum. Bei den Pflichtaufgaben, z.B. Straßenreinigung, können sie zwar auch nicht darüber entscheiden, ob sie die Aufgabe wahrnehmen wollen; das "Wie" der Aufgabenerfüllung steht jedoch in ihrem Ermessen. Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben, wie das Angebot an Kulturleistungen, übernehmen die kommunalen Gebietskörperschaften aufgrund einer eigenverantwortlichen Entscheidung ihrer Selbstverwaltungsorgane (11).

Zunehmende Bedeutung
kommunaler Kulturpolitik

Der kommunalen Kulturpolitik kommt vor dem Hintergrund des kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Wandels eine zunehmende Bedeutung zu. Im Übergang zur "postindustriellen Gesellschaft" wächst die Wertschätzung der Bevölkerung für Politikfelder des gehobenen Bedarfs (12). Auch unternehmerische Standortentscheidungen, vor allem in den wichtigen qualifikationsintensiven Wirtschaftszweigen, werden immer mehr von der Vielfalt und der Qualität sog. weicher Standortfaktoren geprägt (13). In dieser Untersuchung interessieren allerdings weniger die Effekte als die Bedingungen der kommunalen Kulturpolitik. Im Mittelpunkt steht die Fragestellung nach den sozioökonomischen und finanzwirtschaftlichen Determinanten kommunaler Kulturleistungen.

Ausgaben im Kulturhaushalt sind Indikator des kulturellen Engagements der Gemeinden

Das kommunale Engagement in der Kulturpolitik läßt sich an den Ausgaben der Gemeinden ablesen (14). Ausgaben sind das materialisierte Ergebnis politischer Entscheidungen. Gemäß den Vorschriften in den Gemeindeordnungen und Gemeindehaushaltsverordnungen unterscheidet die Haushaltsrechnung der Kommunen zwischen zehn Einzelplänen (15). Die Kulturausgaben sind im Einzelplan 3 festgelegt. Mit einem Anteil von ca. 4 % am Gesamthaushalt ist der Kulturhaushalt den kleinen Einzelplänen zuzurechnen (16). Zu den wichtigsten Aufgaben auf dem Kultursektor gehören Museen, Sammlungen und Ausstellungen sowie Theater, Konzerte und Musikpflege und schließlich Volksbildungseinrichtungen, besonders Volkshochschulen und Büchereien.

	1977		1983		1989	
	Tsd. DM	Anteil in %	Tsd. DM	Anteil in %	Tsd. DM	Anteil in %
Kulturausgaben insgesamt	2 442 784	100,0	3 875 716	100,0	5 607 073	100,0
Laufende Ausgaben	2 125 103	87,0	3 276 157	84,5	4 699 375	83,8
darunter:						
Kulturverwaltung	64 536	2,6	103 715	2,7	170 704	3,0
Wissenschaft und Forschung	126 935	5,2	168 180	4,3	216 842	3,9
Museen, Sammlungen, Ausstellungen	199 212	8,2	335 609	8,7	548 883	9,8
Theater, Konzerte, Musikpflege	1 160 961	47,5	1 756 546	45,3	2 408 504	43,0
sonstige Kunstpflege	25 460	1,0	47 493	1,2	93 672	1,7
Volksbildung	482 045	19,7	765 794	19,8	1 095 556	19,5
Heimatspflege	65 954	2,7	98 820	2,5	163 760	2,9
Einmalige Ausgaben	317 681	13,0	599 468	15,5	907 698	16,2
darunter:						
Bauausgaben	210 276	8,6	364 310	9,4	618 411	11,0

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1978, 1984, 1990, alle Angaben für Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern

In diesen Bereichen fallen unterschiedliche Ausgabearten an, für deren Bestimmungsründe wir uns in dieser Studie interessieren. Den größten Posten des sog. Vermögenshaushalts, in dem die einmaligen Ausgaben verortet werden, machen die Sachinvestitionen aus. Darunter fallen vor allem die Bauinvestitionen und zum geringeren Teil der Erwerb beweglicher und unbeweglicher Sachen. Hiervon sind die nicht unmittelbar vermögensrelevanten Ausgaben des Verwaltungshaushalts zu unterscheiden, insbesondere die Personalausgaben und die Ausgaben für laufende Sachaufwendungen.

Kommunale Investitionen im Kulturbereich besonders flexibel

Der kommunalen Investitionspolitik wird traditionell besondere Aufmerksamkeit gewidmet (17). Im Vergleich zu den übrigen großen Ausgabeblöcken, insbesondere den Personalausgaben, sind die Investitionsausgaben weniger stark festgelegt. In ihrer Investitionspolitik können die Kommunen daher vergleichsweise flexibel auf Veränderungen in den wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen reagieren. Zu einem großen Teil werden die kommunalen Investitionsausgaben durch staatliche Investitionszuweisungen finanziert. Zieht man diese von den Investitionsausgaben ab, erhält man die kommunalen Eigeninvestitionen.

3. Die Kulturausgaben der kreisfreien Städte und verbandsfreien Gemeinden in Rheinland-Pfalz

Kulturausgaben rheinland-pfälzischer Kommunen werden nach Ausgabebereichen untersucht

Gegenstand unserer Untersuchung sind die Personalausgaben, die laufenden Sachausgaben sowie die eigenfinanzierten Sachinvestitionen (18) der 49 verbandsfreien Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz in ihrem Kulturhaushalt, jeweils bezogen auf die Einwohnerzahl. Im Unterschied zu den zumeist kleinen, finanzschwachen verbandsangehörigen Gemeinden betätigen sich die von uns gewählten Untersuchungseinheiten als Dienstleister und Investoren auf zahlreichen Gebieten der kommunalen Daseinsvorsorge, auch im Kulturbereich (19). Durch die Verwendung von Pro-Kopf-Werten wird das Problem umgangen, daß anderenfalls die starken Differenzen in der Einwohnerzahl unserer Gemeinden und die dadurch bedingten Niveauunterschiede in den Ausgaben ihrer Haushalte die Analyseergebnisse bestimmen (20). Auf diese Weise würden die bestehenden strukturellen Unterschiede nicht hervortreten. Der Untersuchungszeitraum umfaßt die Jahre 1978–1985. In diesem Zeitraum variierten die Kulturausgaben der Untersuchungseinheiten nicht nur im zeitlichen Ablauf, sondern auch von Gemeinde zu Gemeinde beträchtlich (21).

Abbildung 1
Entwicklung der Kulturausgaben der 49 Städte und Gemeinden im Zeitraum 1978–1985
(1978 = 100 %)

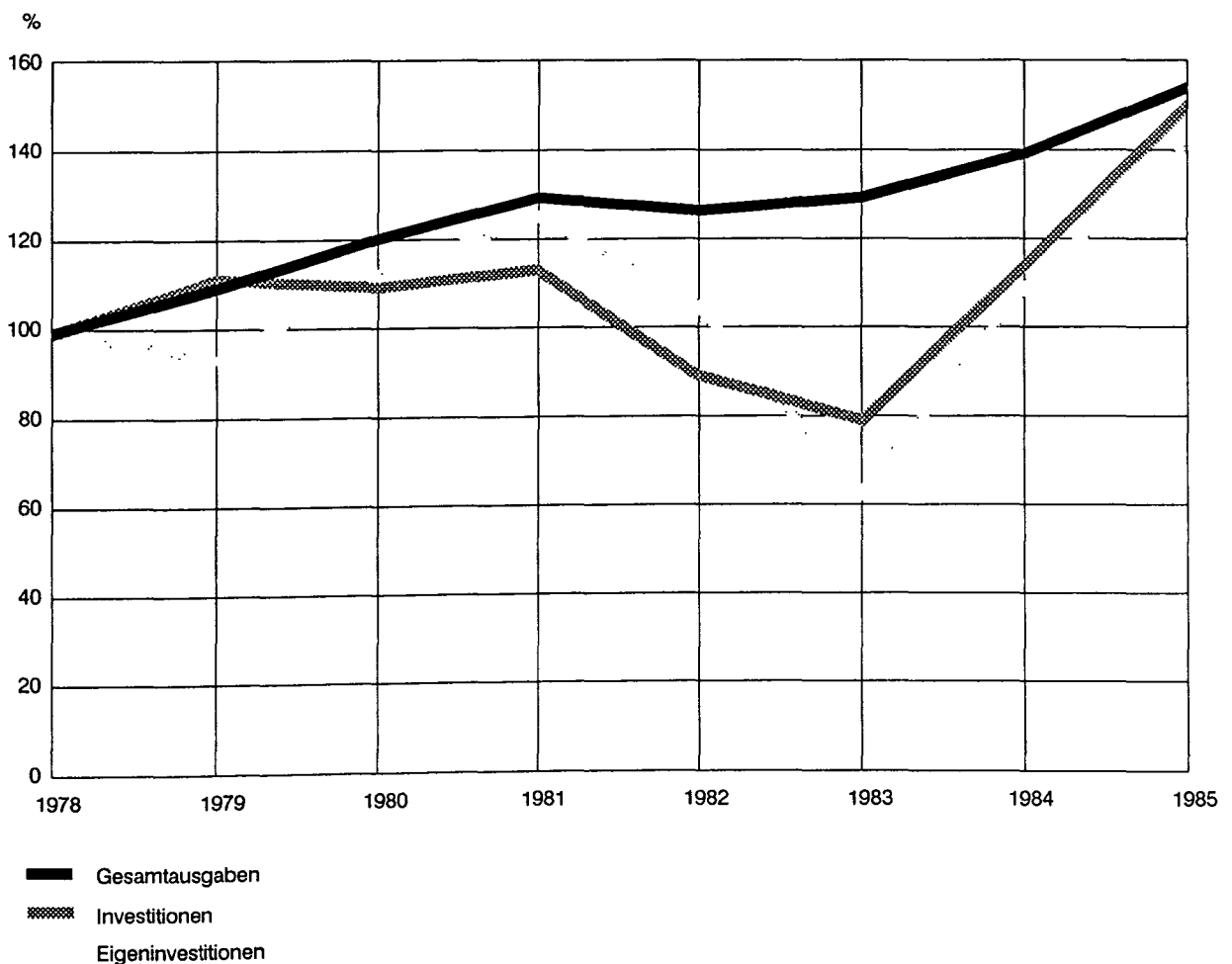


Tabelle 2 Streubreite einzelner Ausgabenbereiche für Kultur der 49 Städte und Gemeinden im Durchschnitt der Jahre 1978–1985 (DM je Einwohner, ungewichtet)				
	Minimum	Maximum	Mittel	Median
Eigeninvestitionen	0,00	31,09	6,10	2,92
Personalausgaben	0,00	137,65	20,42	12,00
Laufende Sachausgaben	0,32	55,73	13,24	10,27

Große Streuung der
Kulturausgaben . . .

Die Streubreite ist im zwischengemeindlichen Vergleich bei den Personalausgaben am größten. Sie waren im Kulturhaushalt der 49 Städte und Gemeinden zudem der größte Ausgabenblock im Untersuchungszeitraum. Danach folgen die laufenden Sachausgaben und die Investitionen. Über 30 % der Kulturinvestitionen wurden von den Gemeinden über staatliche Investitionszuweisungen finanziert. Investitionen und Zuweisungen schwanken von Jahr zu Jahr wesentlich stärker als die Gesamtausgaben und damit die Personal- und laufenden Sachausgaben. Da es sich beim Kultursektor um eine freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe handelt, bietet sich dieser Bereich in Zeiten knapper Ressourcen in besonderem Maße für Ausgabenkürzungen an. Die Kulturausgaben und -investitionen schwanken mit dem Konjunkturzyklus (22).

. . . macht eine
Untersuchung zu den
Determinanten besonders
interessant

Die enorme Variationsbreite der kommunalen Kulturausgaben läßt die Frage nach ihren Bestimmungsgründen besonders interessant erscheinen, zumal die bisherige Forschung hierzu kaum Informationen liefert. Zur Beantwortung untersuchen wir die Personalausgaben, die laufenden Sachausgaben und die eigenfinanzierten Sachinvestitionen der Städte für Kultur im Mittel der Jahre 1978–1985. Zuvor erfolgt aber noch ein kurzer Überblick über die möglichen Bestimmungsfaktoren.

4. Die Determinanten: Zentralität, Bevölkerungsentwicklung, Finanzkraft und staatliche Zuweisungen

Wichtigster
Bedarfsindikator:
Dienstleistungszentralität

Kommunale Ausgaben werden vom Bedarf an kommunalen Leistungen und von den gegebenen Finanzierungsmöglichkeiten geprägt (23). Den Bedarf an Kulturleistungen bilden wir über die zentralörtliche Stellung der Kommunen, insbesondere ihre Dienstleistungszentralität, und die Bevölkerungsentwicklung ab. Der Zentralitätsansatz ist ein inzwischen weitverbreitetes Konzept zur strukturellen Bedarfsbestimmung in kommunalen Politikfeldanalysen (24). Zentrale Orte stellen nicht nur für ihre Einwohner, sondern auch für die Bewohner des Umlands Kollektivgüter bereit. Infolge dieser überörtlichen Bedeutung zentraler Kommunen steigt vermutlich der Ausgabenbedarf mit der zentralörtlichen Stellung einer Gemeinde. Insbesondere die Ausgaben für Kultur dürften von diesem Zusammenhang betroffen sein, da sie den originären zentralörtlichen Leistungen zuzurechnen sind (25). In den Zentren und ihrer Umgebung konzentriert sich zudem die Bevölkerung mit hohem Ausbildungsstand und hohem Einkommen. Mit dem Anteil gebildeter, einkommensstarker Bevölkerungsgruppen steigt wiederum der Bedarf an bestimmten öffentlichen Leistungen, insbesondere im Bereich der Kultur.

Als Maßstab für die zentralörtliche Stellung der 49 Städte und Gemeinden verwenden wir einen auf der Grundlage einer Faktorenanalyse gebildeten Index aus folgenden Variablen:

- a) Wohnbevölkerung, gemittelt über die Jahre 1978–1985,
- b) das Verhältnis der Einwohnerzahl des nach der Landesplanung vorgegebenen Verflechtungsbereichs der Gemeinden zu ihrer Einwohnerzahl 1980 und
- c) der Beschäftigtenbesatz in einzelnen Tertiärsektoren, jeweils gemittelt über die Jahre 1978–1983.

Auch Bevölkerungsentwicklung als Bedarfsgröße plausibel

“Diese Besatzziffern repräsentieren eine Art branchenbezogene Dienstleistungszentralität, da von der Annahme ausgegangen werden kann, daß die Überschuffunktion eines Ortes um so größer ist, je höher die Zahl der Dienstleistungsbeschäftigten pro Kopf der Einwohner ausfällt.” (26)

Ebenfalls plausibel ist die Annahme, daß mit dem Bevölkerungswachstum einer Gemeinde der Bedarf an Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen steigt. Mit einem überdurchschnittlichen Bevölkerungszuwachs sind daher überdurchschnittliche Kulturausgaben zu erwarten. Doch läßt sich auch postulieren, daß gerade Gemeinden mit Bevölkerungsverlusten verstärkte Anstrengungen unternehmen, “um die Attraktivität der Gemeinde zu erhöhen und damit die Abwanderung zu stoppen” (27). Ein Rückgang der Einwohnerzahl würde dann gleichfalls zu höheren Kulturausgaben führen. Die vorherrschenden Zusammenhänge können nur empirisch bestimmt werden. Die Bevölkerungsentwicklung wird über die prozentuale Veränderung der Einwohnerzahl von 1970 zur Einwohnerzahl im Mittel der Jahre 1978–1985 gemessen.

Finanzkraft ausschlaggebender Bestimmungsfaktor?

Der finanzielle Handlungsspielraum wird oftmals als der entscheidende Faktor der kommunalen Ausgabenpolitik betrachtet. Mit zunehmender finanzieller Leistungsfähigkeit steigt generell die Möglichkeit, Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen bereitzustellen. Vor allem freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben werden von den Gemeinden wahrscheinlich erst dann wahrgenommen, wenn sie über ausreichende Ressourcen verfügen. Die Kulturausgaben sollten daher in Kommunen mit einer weit über dem Durchschnitt liegenden Finanzkraft eine ebenfalls weit überdurchschnittliche Höhe aufweisen. Als Indikator der finanziellen Leistungsfähigkeit unserer Untersuchungseinheiten verwenden wir die Summe aus den kommunalen Steuereinnahmen und den allgemeinen staatlichen Finanzausgleichszuweisungen (je Einwohner) im Mittel der Jahre 1978–1985.

Staatliche Investitionszuweisungen umstritten

Für die kommunalen Investitionen, auch im Kulturbereich, spielen die staatlichen Investitionszuweisungen eine bedeutende Rolle. Ihre überwiegende Zweckbindung ist umstritten, die Kritik an ihrer Wirkung als “goldener Zügel” im Sinne einer staatlichen Angebotsdiktatur, der die Kommunen nichts entgegensetzen können, seit langem bekannt (28). Begründet wird die Beeinflussung der Kommunen durch derartige Transferleistungen mit raumordnungspolitischen, strukturpolitischen sowie verteilungs- und konjunkturpolitischen Zielsetzungen (29). Allerdings liegen nur wenige empirische Studien über die Wirkungen der Investitionszuweisungen des Staates an die Kommunen vor. Welchen Einfluß die staatlichen Investitionszuweisungen für Kultur (je Einwohner) auf die eigenfinanzierten Kulturinvestitionen der 49 Städte und Gemeinden haben, wird die empirische Analyse zeigen. Die Investitionszuweisungen sind wie die Investitionsausgaben über die Jahre 1978–1985 gemittelt.

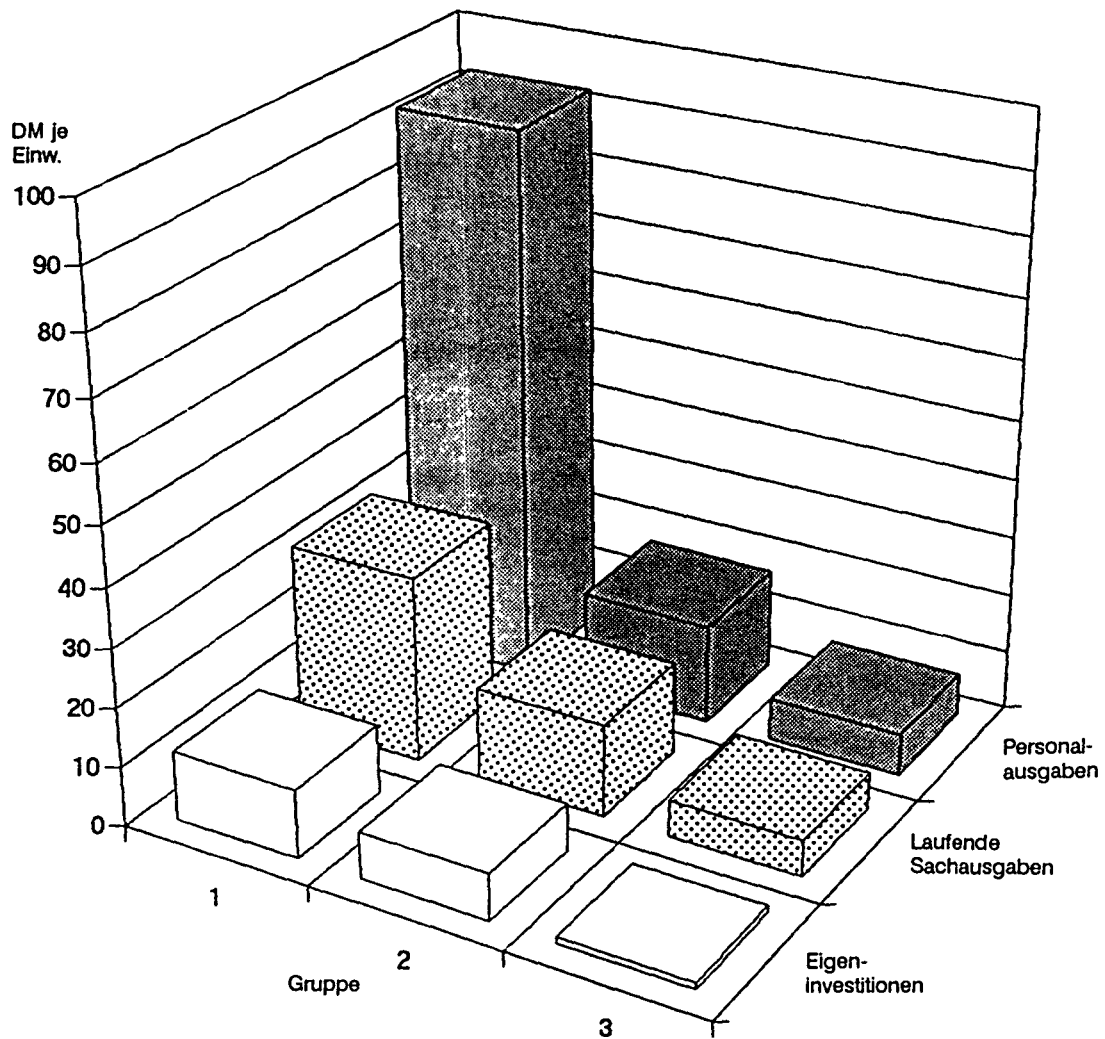
5. Empirische Analysen zu den Bestimmungsfaktoren kommunaler Kulturausgaben in Rheinland-Pfalz

Gemeinden lassen sich nach ihrem Ausgabenverhalten im Kulturbereich gruppieren

In den folgenden Analysen wollen wir den Einfluß der Bedarfs- und Ressourcenfaktoren auf die Kulturausgaben der 49 Städte und Gemeinden empirisch untersuchen. Drei sehr untypische Gemeinden wurden ausgeschlossen (30). Eine erste Clusteranalyse mit den verbleibenden 46 Untersuchungseinheiten über die Ausgabenbereiche Personal, Sachaufwendungen und Eigeninvestitionen erbrachte drei deutlich in ihrer Ausgabenpolitik voneinander zu unterscheidende Gemeindegruppen, (31) wie Abbildung 2 zeigt.

Die erste Gruppe umfaßt fünf Städte mit weit überdurchschnittlichen Personalausgaben, laufenden Sachaufwendungen und Eigeninvestitionen. Die zweite Gemeindegruppe weist lediglich überdurchschnittliche Investitions- und Sachausgaben auf. Die Personalausgaben liegen hier nahe am mittleren Ausgabeniveau der Städte und Gemeinden. Unterdurchschnittliche Ausgaben in allen drei Bereichen sind für das dritte Cluster, das die Mehrzahl der Kommunen enthält, festzustellen.

Abbildung 2
Ausgabenprofile im Kulturhaushalt der drei Gemeindegruppen

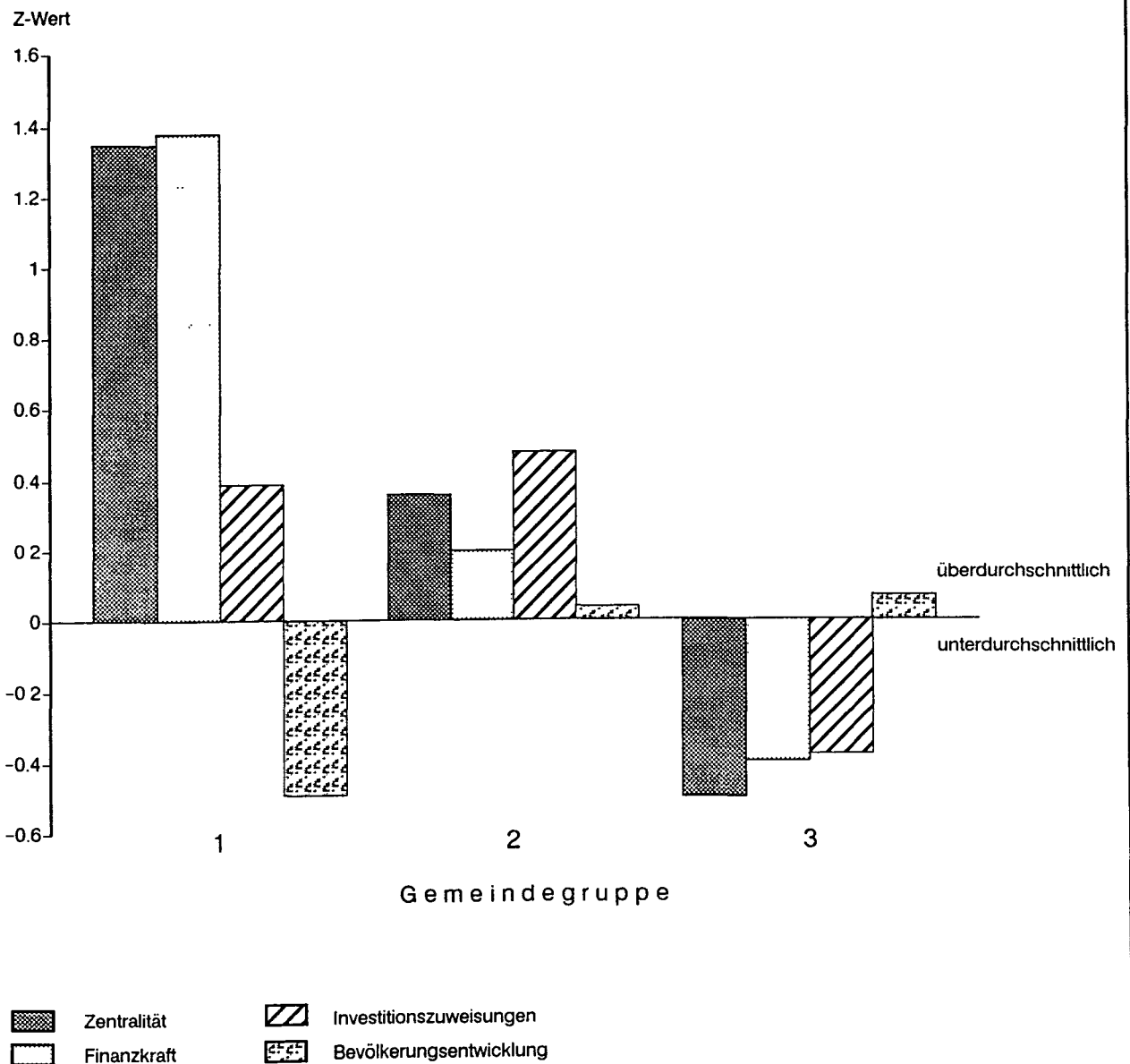


Ausgaben in DM je Einwohner				
	Gemeindegruppe			
	1	2	3	Insgesamt
Personalausgaben	92,47	16,89	7,00	19,73
Laufende Sachausgaben	31,36	15,56	6,20	12,19
Eigeninvestitionen	11,53	8,01	1,13	4,65
Fallzahl	5	16	25	46

Gemeindetypen weisen spezifische Bedarfs- und Ressourcenprofile auf

Nach unseren Annahmen steigen die Kulturausgaben vor allem mit der Dienstleistungszentralität und der Finanzkraft. Tatsächlich weist die erste Gemeindegruppe, die ausschließlich kreisfreie Städte enthält (32), auf beiden Variablen weit überdurchschnittliche Werte auf. Auch die Investitionszuweisungen liegen über dem Durchschnitt – ein erster Hinweis auf den ausgabensteigernden Anreizeffekt staatlicher Zuweisungen. Dieser besteht gleichfalls in der zweiten Gemeindegruppe, deren Investitionsausgaben ebenfalls das Mittel aller Gemeinden übertreffen. Wie zu erwarten, sind Zentralität und Finanzkraft in der dritten Gemeindegruppe unterdurchschnittlich ausgeprägt. Dies gilt auch für das Zuweisungsniveau (33).

Abbildung 3
Profile der sozioökonomischen und finanzwirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren in den drei Gemeindegruppen (Z-Werte)



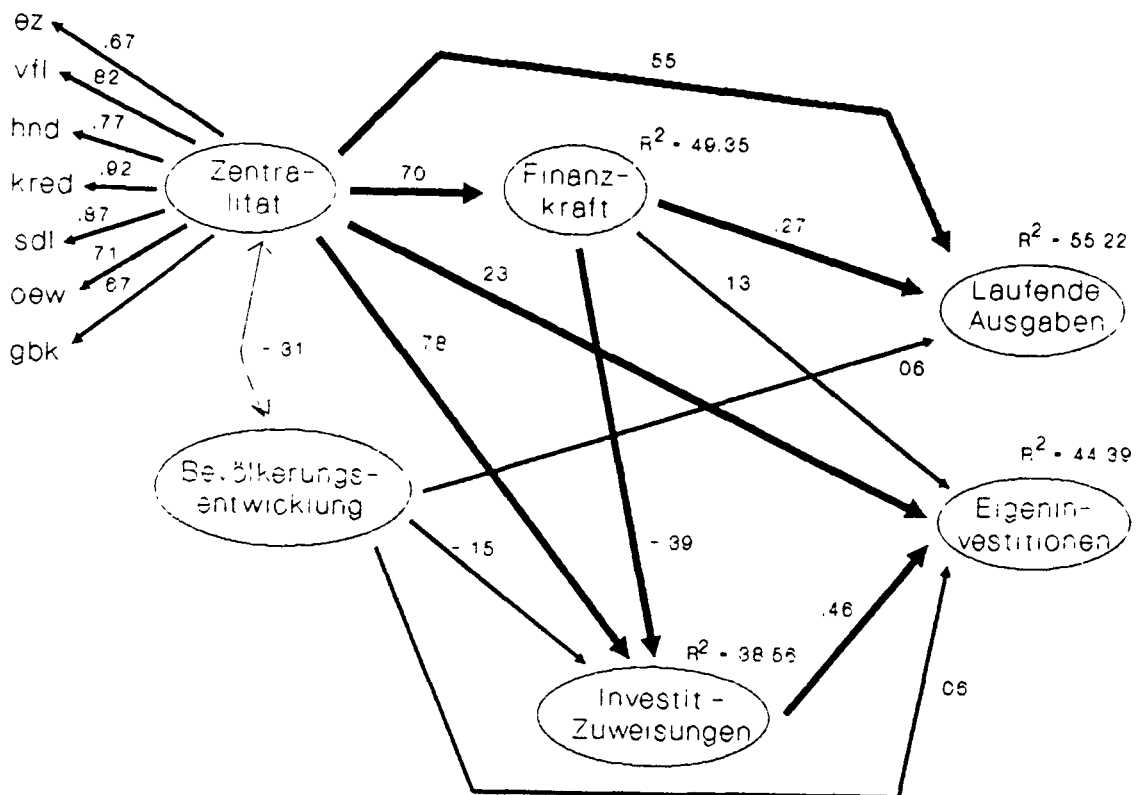
Differenzierte Analysen
notwendig . . .

Der Einfluß der Bevölkerungsentwicklung auf die Kulturausgaben läßt sich an dieser Stelle noch nicht eindeutig bestimmen. Zudem weisen die Standardabweichungen der Variablen in den Gruppen einen mitunter höheren Betrag als die jeweiligen Mittelwerte auf, was auf ihre geringe Aussagekraft bei einer großen Heterogenität der drei Gruppen schließen läßt und insofern Aussagen schwierig macht. Die Clusteranalyse vermittelt also nur einen groben Überblick über die vorliegenden Zusammenhänge. Der Einfluß der vier Bestimmungsfaktoren auf die Kulturausgaben sollte daher genauer untersucht werden.

. . . mit Hilfe
der Pfadanalyse

Die zu diesem Zwecke eingesetzte Pfadanalyse liefert eine exakt quantifizierte Schätzung der Beziehung zwischen den Bedarfs- und Ressourcengrößen auf der einen Seite und den Kulturausgaben in den drei Bereichen auf der anderen Seite, jeweils bei Kontrolle aller anderen im Modell enthaltenen unabhängigen Variablen (34). Wir haben an dieser Stelle die Personal- und Sachausgaben zu den laufenden Ausgaben zusammengefaßt, um die Analyse einfach und übersichtlich zu halten. Der Einfluß der Erklärungsfaktoren ist um so stärker, je höher die nachfolgend präsentierten Beziehungsmaße sind (35).

Abbildung 4
Determinanten der kommunalen Kulturausgaben - ein PLS-Modell
(standardisierte Effekte)



- ez = Einwohnerzahl
 vfl = Verhältnis der Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs zur Einwohnerzahl des Orts
 hnd = Beschäftigtenbesatz im Handel
 kred = Beschäftigtenbesatz der Kreditinstitute und im Versicherungsgewerbe
 sdl = Beschäftigtenbesatz Dienstleistungen soweit anderweitig nicht genannt
 oew = Beschäftigtenbesatz bei Organisationen ohne Erwerbscharakter
 gbk = Beschäftigtenbesatz bei Gebietskörperschaften und Sozialversicherung

Auch Zusammenhänge zwischen den erklärenden Variablen bedürfen der Interpretation

Voraussetzung ihrer Interpretation ist eine zuverlässige Messung der Erklärungsgrößen. Dies betrifft hier in erster Linie die Zentralitätsmessung. Zentralität wurde als ein komplexes Konstrukt aus Einwohnerzahl, Größe des Verflechtungsbereichs und Kennziffern zum Dienstleistungsbesatz definiert. Die relativ hohen Faktorladungen und Kommunalitäten der Meßvariablen belegen, daß alle Indikatoren als Observable einer Dimension (Zentralität) gelten dürfen (36). Markierungsvariable des Konstrukts ist der Indikator "Beschäftigtenbesatz Kreditinstitute und Versicherungsgewerbe (kred)". Er weist die höchste Faktorladung auf (0.92).

Das innere Erklärungsmodell enthält einige zusätzliche Pfade zwischen den Erklärungsdimensionen, die kurz zu erläutern sind. Die Finanzkraft einer Stadt ist sicherlich nicht unabhängig von ihrer zentralörtlichen Stellung; dort konzentriert sich Wirtschaft und Bevölkerung. Der hohe Pfadkoeffizient von 0.70 belegt diesen Zusammenhang. Darüber hinaus werden die staatlichen Zuweisungen für kommunale Investitionen im Kulturbereich gezielt in zentralen Orten höherer Stufe eingesetzt, wie der entsprechende Parameter (0.78) zeigt (37). Allerdings erhalten vor allem finanzschwächere Gemeinden für dieses Politikfeld Investitionszuweisungen. Der negative Pfadkoeffizient von 0.39 zwischen Finanzkraft und Investitionszuweisungen läßt sich aber auch dahingehend interpretieren, daß es reiche Kommunen zumindest im Kulturhaushalt nicht nötig haben, sich in ihrer Investitionspolitik von staatlichen Transferleistungen abhängig zu machen. Die naheliegende Vermutung, daß wachsende Gemeinden überdurchschnittlich auf Investitionszuweisungen angewiesen seien, bestätigt sich nicht. Der Zusammenhang zwischen Bevölkerungswachstum und Investitionszuweisungen ist sogar leicht negativ (-0.15).

Dienstleistungszentralität beeinflusst in hohem Maße die laufenden Ausgaben

Von den Kulturausgaben lassen sich in unserem Erklärungsmodell am besten die laufenden Ausgaben erklären. Wie der R^2 von 55.22 mitteilt, kann über die Hälfte der zwischengemeindlichen Streuung bei diesen Ausgaben auf die drei Determinanten Dienstleistungszentralität, Bevölkerungsentwicklung und Finanzkraft zurückgeführt werden. Die unterschiedliche Ausgabenintensität der Gemeinden wird in diesem Bereich weitgehend von ihrem Zentralitätsgrad bestimmt. Der Pfadkoeffizient beträgt 0.55. Der hohe Zusammenhang bestätigt die Bedeutsamkeit der Zentralität für die kommunalen Kulturausgaben. Dementsprechend ist der Finanzausgleich in einigen Bundesländern, so auch in Rheinland-Pfalz, unter Berücksichtigung eines Zentralitätsansatzes geregelt (38). Die aktuelle Finanzkraft spielt für die laufenden Kulturausgaben dagegen eine nur untergeordnete Rolle (0.27). Hier macht sich bemerkbar, daß vor allem die Personalausgaben langfristig festgelegt sind und für die Kommunen damit kaum kurzfristige Variationsmöglichkeiten bestehen. Betrachtet man den unstandardisierten, monetären Effekt der Finanzkraft, führt eine Steigerung von 100 DM zu einer durchschnittlichen Ausweitung der laufenden Kulturausgaben um rund 4 DM. Der Bevölkerungsentwicklung kommt nur ein schwacher Effekt zu (0.06), allerdings mit positivem Vorzeichen.

Staatliche Investitionszuweisungen auch für kommunale Kulturinvestitionen wichtig

Die Investitionszuweisungen gelten in der einschlägigen Diskussion als die wichtigsten Anreizfaktoren der kommunalen Investitionstätigkeit. Für die Eigeninvestitionen im Kulturbereich der ausgewählten Städte und Gemeinden erweisen sie sich ebenfalls als der wichtigste Bestimmungsgrund (0.46). Sie bewirken substantiell bedeutsame Ausgabensteigerungen, was sich besonders bei der Betrachtung der unstandardisierten, monetären Effekte zeigt: Wenn sich die Zuweisungen um 100 DM erhöhen, steigen die Investitionsausgaben um durchschnittlich 61 DM. Aber auch die eigene Finanzkraft hat noch einen nachweisbaren Einfluß auf das Investitionsverhalten (0.13). Der monetäre Effekt ist allerdings sehr gering: Wenn die Finanzkraft um 100 DM steigt, wachsen die Kulturinvestitionen nur um ca. 30 Pfennig je Einwohner. Von den beiden Bedarfsvariablen Dienstleistungszentralität und Bevölkerungsentwicklung trägt wiederum nur erstere etwas zur Erklärung der kommunalen Kulturinvestitionen bei (0.23/0.06).

6. Schlußbetrachtung

Ergebnisse belegen
bereichsspezifische
Besonderheiten im
Kulturhaushalt

Die Ergebnisse unserer Untersuchung weisen auf die bereichsspezifischen Besonderheiten im kommunalen Kulturhaushalt hin. Der größte Ausgabenblock, die laufenden Ausgaben, wird weitgehend vom Zentralitätsgrad der Kommunen geprägt. Insbesondere hier wird deutlich, daß Kulturleistungen originäre zentrale Angebote sind, die auch von den Einwohnern im Umland der zentralen Städte konsumiert werden. Für die kommunale Investitionspolitik im Kultursektor ist dieser Zusammenhang gleichfalls noch feststellbar, allerdings in wesentlich geringerem Maße. Wahrscheinlich ist hierfür der gut ausgebaute Infrastrukturbestand in den zentralen Städten verantwortlich, der eine umfassende Investitionstätigkeit nicht mehr notwendig macht (39). Brauchbare Angaben zum öffentlichen Kapitalstock standen uns für den Kulturbereich aber nicht zur Verfügung.

Die Vermutung, daß die Finanzkraft generell die wichtigste Determinante im freiwilligen Aufgabenbereich Kultur ist, hat sich nicht bestätigt. Insbesondere die nur untergeordnete Bedeutung für die Höhe der laufenden Ausgaben mag überraschen. Sie läßt sich aber vor dem Hintergrund der in diesem Sektor langfristig bestehenden Ausgabenverpflichtungen nachvollziehen.

Keine durchgehende empirische Bestätigung finden auch die Hypothesen über die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Kulturausgaben. Immerhin läßt sich anhand der schwach positiven Koeffizientenwerte feststellen, daß mit dem Bevölkerungswachstum tendenziell die Kulturausgaben der Städte und Gemeinden zunehmen.

Ausweitung kommunaler
Kulturinfrastruktur von
staatlichen Zuweisungen
abhängig

Die staatlichen Investitionszuweisungen lösen bei den Gemeinden wie in anderen Aufgabenfeldern (40) auch im Kulturbereich steigende Eigeninvestitionen aus. Die Kommunen verwenden die vom Staat zugewiesenen Mittel grundsätzlich nicht zur Entlastung ihres Investitionsetats, sondern sie mobilisieren aus ihren eigenen Haushalten zusätzliche Mittel (41). Eine Ausweitung der kulturellen Infrastruktur durch die Kommunen bedarf offensichtlich auch staatlicher bzw. landespolitischer Anstrengungen.

Anmerkungen

(1)

Diese Untersuchung beruht auf einem von den Verfassern mit Thomas Zapf-Schramm bearbeiteten und von der Stiftung Volkswagenwerk finanzierten Forschungsprojekt über die Bestimmungsfaktoren der kommunalen Investitionspolitik in Rheinland-Pfalz. Der Endbericht ist inzwischen veröffentlicht: Vgl. Gabriel, Oscar W.; Kunz, Volker; Zapf-Schramm, Thomas: Bestimmungsfaktoren des kommunalen Investitionsverhaltens. - München 1990 sowie dies.: Parteiideologien und Problemverarbeitung in der kommunalen Infrastrukturpolitik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 30-31 (1989), S. 14-26

(2)

Vgl. Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung*. - München 1989

(3)

Und dies mit unterschiedlichen Akzentzen: In den 80er Jahren hat die kommunale Ebene u.a. durch ein zunehmend vertretenes Dezentralisierungs- und Regionalisierungsparadigma für die politische Problemverarbeitung an Bedeutung gewonnen. Vgl. Rehm, Hannes: Sozialstaatsüberwälzung - Dauerlast der Kommunalfinanzen? In: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 30 (1991), S. 213-239

(4)

Vgl. hierzu Kunz, Volker: Erneuerung des kommunalen Finanzsystems - Regionalpolitische Anmerkungen zu einer Gewerbesteuerreform. In: *Raumforschung und Raumordnung*, 49 (1991), S. 296-303

(5)

Vgl. Mäding, Heinrich: Autonomie und Abhängigkeit in finanzpolitischen Entscheidungsprozessen im föderativen Staat: das Beispiel Strukturhilfe. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 31 (1990), S. 567-584

(6)

Vgl. u.a. Bennett, Robert J.: *The Finance of Cities in West-Germany*. In: *Progress in Planning*, 21 (1985), S. 1-62, oder Bothe, Adrian: *Die Gemeindeausgaben in der Bundesrepublik*. Ein nachfrageorientierter Erklärungsansatz. - Tübingen 1989, und Grüner, Hans; Jaedicke, Wolfgang; Ruhland, Kurt: *Rote Politik im schwarzen Rathaus*. Bestimmungsfaktoren der wohnungspolitischen Ausgaben bundesdeutscher Großstädte. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 29 (1988), S. 42-57, sowie Fried, Robert C.: *Party and Policy in West-German Cities*. In: *American Political Science Review*, 70 (1976), S. 11-24. Empirische Analysen zur kommunalen Aufgabenpolitik können auch dazu beitragen, die Diskussion zur Verteilung staatlicher Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich zu rationalisieren. Vgl. z.B. Micosatt, Gerhard: *Raumwirksamkeit einer Reform des kommunalen Finanzausgleichs*. Zur regionalen Inzidenz der Reformvorschläge der Expertengruppe beim Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen. - Bochum 1990

(7)

Dies ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, daß es noch keine geschlossene Theorie der Kommunalpolitik gibt. Vgl. Schürgers, Matthias: *Staatsausgaben und politisches System*. Zur konzeptionellen Grundlegung einer positiven Theorie. - Frankfurt 1980

(8)

Vgl. Frank, Rainer: *Kultur auf dem Prüfstand*. Ein Streifzug durch 40 Jahre kommunaler Kulturpolitik. - München 1990, sowie Gau, Doris: *Kultur als Politik*. Eine Analyse der Entscheidungsprämissen und des Entscheidungsverhaltens in der kommunalen Kulturpolitik. - München 1990, oder Klein, Arnim: *Kommunale Kulturpolitik*. In: Gabriel, O.W. (Hrsg.): *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung*, a.a.O. [s. Anm. (2)], S. 277-297, und Locher, Klaus: *Kommunale Bibliotheken*. Eine ökonomische Betrachtung. In: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft*, 41 (1990), S. 264-274

(9)

Vgl. Kreissig, Gerald; Grabbe, Jürgen: *Anmerkungen zum Kulturbegriff und seiner statistischen Abgrenzung*. In: *Der Städtetag*, 42 (1989), S. 266-271, hier S. 267

(10)

Vgl. Postlep, Rolf-Dieter: *Wirtschaftsstruktur und großstädtische Finanzen*. Einflüsse höherwertiger Dienstleistungen auf die kommunalen Steuereinnahmen in verschiedenen Großstädten. - Hannover 1985, S. 237

(11)

Vgl. Gabriel, Oscar W.: *Die politische Stellung der Gemeinden im föderativen Verfassungssystem*. In: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): *Kommunalpolitik im Wandel der Gesellschaft*. Eine Einführung in Probleme der politischen Willensbildung in der Gemeinde. - Königstein/Ts. 1979, S. 25-62, hier S. 35 f.

(12)

Vgl. Kunz, Volker; Gabriel, Oscar W.; Brettschneider, Frank: *Wertorientierungen, Ideologien und Policy-Präferenzen in der Bundesrepublik Deutschland*. In: Gabriel, Oscar W.; Troitzsch, Klaus G. (Hrsg.): *Vor der Bundestagswahl 1990*. - Frankfurt a.M., Bern 1992, sowie Postlep, R.-D.: *Wirtschaftsstruktur und großstädtische Finanzen*, a.a.O. [s. Anm. (10)]

(13)

Vgl. Curdes, Gerhard: *Regionale Umstrukturierung durch weiche Standortfaktoren*. Konzepte zu einer regionalen Gestaltpolitik am Beispiel der Region Aachen. In: *Raumforschung und Raumordnung*, 47 (1989), S. 230-244, sowie Henrichsmeyer, Wilhelm; Britz, Wolfgang; Rau, Thomas: *Kultur als Wirtschaftsfaktor* - dargestellt am Beispiel der Bonner Oper. - Witterschlick, Bonn 1989, oder Kunz, Volker: *Infrastruktur, Betriebsgröße und höherwertige Tertiärisierung als Bestimmungsfaktoren der regionalen Wirtschaftskraft*. In: *Inform. z. Raumentwickl.* (1991) H. 9/10, S. 579-598

(14)

Natürlich schlägt sich nur ein Teil der kommunalen Leistungen in Ausgaben nieder. Vgl. grundlegend Windhoff-Héritier, Adrienne: *Policy-Analyse*. Eine Einführung. - Frankfurt a.M., New York 1987

(15)

Vgl. mit Einzelheiten Kunz, Volker: *Die Finanzierung kommunaler Aufgaben*. In: Gabriel, O.W. (Hrsg.): *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung*, a.a.O. [s. Anm. (2)], S. 59-105, hier S. 59 ff.

- (16)
Vgl. Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden, 77 (1990), S. 160, sowie dass. 71 (1984), S. 180. Den Angaben liegen die Ausgaben der Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern in den Jahren 1983 und 1989 zugrunde.
- (17)
Vgl. z.B. Steffen, Hinrich: Zum Handlungs- und Entwicklungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. - Frankfurt a.M. u.a. 1983
- (18)
Die Verwendung der eigenfinanzierten Investitionen ist sinnvoller als der Einbezug der Gesamtinvestitionen, weil wir hier, wie praktisch alle empirischen Analysen, die Investitionszuweisungen als von außen gesetzte Bestimmungsfaktoren der kommunalen Kulturinvestitionen interpretieren. Bei einer Verwendung der unbereinigten Investitionsausgaben sind die staatlichen Zuweisungen sowohl in der unabhängigen als auch in der abhängigen Variable enthalten. Vgl. Bennett, Robert J. Central Grants to Local Governments. The Political and Economic Impact of the Rate Support Grant in England and Wales - Cambridge 1982, S. 215
- (19)
Es handelt sich um 12 kreisfreie Städte und 37 verbandsfreie Gemeinden. Zu ihrer Stellung im Verwaltungssystem von Rheinland-Pfalz vgl. Gabriel, Oscar W. Die kommunale Selbstverwaltung. In Haungs, Peter (Hrsg.): 40 Jahre Rheinland-Pfalz Eine politische Landeskunde - Mainz 1986, S. 383-416
- (20)
Die kleinste Gemeinde, Lambsheim, hat 5 379 Einwohner, die größte Gemeinde unserer Untersuchung, Mainz, hat 186 845 Einwohner (Angaben über den Untersuchungszeitraum gemittelt)
- (21)
Datenquellen sind das Landesinformationssystem Rheinland-Pfalz sowie Handbuch der Finanzstatistik Rheinland-Pfalz, verschiedene Jahrgänge. Detaillierte Hinweise finden sich bei Gabriel, O.W.; Kunz, V.; Zapf-Schramm, T. Bestimmungsfaktoren . . . , a.a.O. [s. Anm. (1)]
- (22)
Vgl. auch Hummel, Marlies; Brodbeck, Karl-Heinz Wechselwirkungen zwischen kultureller und wirtschaftlicher Entwicklung. In: Ifo-Schnelldienst, 1-2 (1991), S. 3-15, hier S. 9 f.
- (23)
Vgl. Boaden, Noel T Urban Policy Making Influences on County Boroughs in England and Wales. - Cambridge 1971. Vernachlässigt sind an dieser Stelle die politischen Dispositionen. Vgl. hierzu Gabriel, O.W.; Kunz, V.; Zapf-Schramm, T. Parteideologien . . . , sowie dies.: Bestimmungsfaktoren . . . , a.a.O. [s. Anm. (1)]
- (24)
Vgl. Aiken, Michael; Depré, Roger: The Urban System, Politics, and Policy in Belgian Cities. In: Newton, Kenneth (Hrsg.): Urban Political Economy. - London 1981, S. 85-116, und Hansen, Tore: Urban Hierarchies and Municipal Finances. In: European Journal of Political Research, 12 (1984), S. 343-356, sowie Sharpe, Laurence J., Newton, Kenneth Does Politics Matter? The Determinants of Public Policy. - Oxford 1984
- (25)
Vgl. Hardt, Ulrike; Postlep, Rolf-Dieter, Zimmermann, Horst: Bestimmungsgünde der kommunalen Finanzsituation - unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten. - Bonn 1987, S. 200 f
- (26)
Klemmer, Paul: Zentralität und Einwohnerzahl. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) Tendenzen und Probleme der Entwicklung von Bevölkerung, Siedlungszentralität und Infrastruktur in Nordrhein-Westfalen - Hannover 1981. = Forschungs- und Sitzungsberichte d. ARL, Bd. 137, S. 147-166, hier S. 150. Genauere Angaben zu den Meßvariablen bei Gabriel, O.W.; Kunz, V.; Zapf-Schramm, T. Bestimmungsfaktoren . . . , a.a.O. [s. Anm. (1)]
- (27)
Schwartz, Gunnar: Kommunale Investitionen Theoretische und empirische Untersuchungen der Bestimmungsgünde kommunaler Investitionstätigkeit in NRW 1965-1972 - Frankfurt a.M. 1979, S. 76
- (28)
Vgl. Beinke, Lothar, Frey, Rainer: Kommunale Finanz- und Wirtschaftspolitik. In: Frey, Rainer (Hrsg.): Kommunale Demokratie. Beiträge für die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung - Bonn 1976, S. 219-241, oder Tillmann, Bertold Politikverflechtung zwischen Zentralinstanz und lokaler Ebene. In: ebd., S. 66-97
- (29)
Vgl. Caesar, Rolf; Kops, Manfred: Abbau des Dotationswesens zwischen Ländern und Gemeinden? Eine Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 22 (1983), S. 50-73, und Reisert, Bernd: Staatliche Finanzzuweisungen und kommunale Investitionspolitik. Diss. - Berlin 1984
- (30)
Der Test auf Ausreißer und einflußreiche Fälle beruht auf einer regressionsanalytischen Überprüfung der Wirkungsbeziehungen im nachfolgend präsentierten Pfadmodell (SPSS/PC+, V.3.1). Es wurden diejenigen Untersuchungseinheiten ausgeschlossen, die in einer der Bestimmungsgleichungen weit überdurchschnittliche Cook- oder Mahalanobis-Distanzen aufwiesen (Fälle mit Cook-Werten nahe an oder größer 1 bzw. Mahalanobis-Distanzen, die den Wert des vorhergehenden Falles um mehr als die Hälfte übertrafen) oder deren standardisierte Residuen den Wert 4 erreichten. Der Ausschluß betrifft die Gemeinden Wörth, Bad Dürkheim und Frankenthal. Worth verfügte in den Untersuchungsjahren über eine im Vergleich zu den übrigen Gemeinden exorbitante Finanzkraft (resultierend aus einem weit überdurchschnittlichen Ressourcentransfer vom ökonomischen in das politische System); Bad Dürkheim wies in zwei Untersuchungsjahren außerordentlich hohe Werte bei den Investitionsausgaben und -zuweisungen auf; Frankenthal entfaltete in mehreren Jahren überdurchschnittliche Investitionsaktivitäten, die diese Stadt in der aggregierten Betrachtung über den Untersuchungszeitraum als Ausreißer erscheinen lassen. Zu den Ausschlußkriterien vgl. Shiffler, Ronald E.: Maximum Z-Scores and Outliers. In: American Statistician, 42 (1988), S.79-80, und Younger, M.S.: A Handbook for Linear Regression - North Scituate 1979, sowie Weisberg, Sanford Applied Linear Regression - 2. Aufl., New York u.a. 1985

(31)

Zur Anwendung kam das hierarchisch vorgehende Ward-Verfahren auf der Grundlage z-standardisierter Observablen (SPSS/PC+, V 3.1). Eine nachfolgend durchgeführte Diskriminanzanalyse sicherte die Gruppenbildung ab: Mit den in die Clusteranalyse einbezogenen Variablen war es möglich, alle Fälle korrekt den drei Clustern zuzuordnen.

(32)

Das Cluster enthält die Städte Koblenz, Ludwigshafen, Mainz, Trier und Worms. Bis auf Worms sind diese Städte von der Landesplanung zugleich als Oberzentren ausgewiesen.

(33)

Die Variablen in Abbildung 3 sind z-standardisiert und weisen damit für die Gesamtgruppe einen Mittelwert von 0 und eine Standardabweichung von 1 auf. Die Standardskala erleichtert die Vergleichbarkeit der gruppenspezifischen Mittelwerte. Die Zentralitätsdimension ist hier als erste Hauptkomponente der sieben Meßvariablen spezifiziert (SPSS/PC+, V 3.1). Ihre Kommunalitäten liegen bei durchschnittlich 61 %.

(34)

Zum Einsatz kam das der geringen Fallzahl angemessene LV-Pfadanalyseprogramm LVPLS (V 1.6). Vgl. Lohmöller, Jan-Bernd: LVPLS 1.6 Program Manual: Latent Variables Path Analysis with Partial Least Squares Estimation. - Köln 1984. Ein Vergleich dieses datenpunktorientierten Programms zu den mitunter gebräuchlicheren Kovarianzstrukturanalyse-Programmen findet sich bei ders.: Die LV-Pfadanalyseprogramme PLS, LISREL, EQS, COSAN und RAM im Vergleich. In: Faulbaum, Frank; Uehlinger, Hans-Martin (Hrsg.): Fortschritte der Statistik-Software 1. 4. Konferenz über die wissenschaftliche Anwendung von Statistik-Software Heidelberg 1987. - Stuttgart 1988, S. 54-64

(35)

Es handelt sich um standardisierte Pfadkoeffizienten. Ein Wert von 0 gibt an, daß die betreffenden Variablen voneinander unabhängig sind. Nahe bei +1 bzw. -1 liegende Werte indizieren eine sehr starke positive bzw. negative Beziehung. Pfade, die den Betrag von 0.2 überschreiten, sind in Abbildung 4 hervorgehoben.

(36)

Die Kommunalitäten liegen bei durchschnittlich 61 %. Sie ergeben sich wie folgt: Die Varianz jeder Meßvariablen wird entsprechend dem Vorgehen bei der Regressions- und Pfadanalyse zerlegt. Eine Varianzkomponente, der Fehler, umfaßt den Teil, den eine Indikatorvariable mit keiner anderen Observablen teilt. Der zweite Varianzanteil, die Kommunalität, liegt in der gemeinsamen Ursache der Indikatoren, in der latenten Faktorvariablen, begründet.

(37)

Der hohe Pfadkoeffizient resultiert aus der aggregierten Betrachtung der Untersuchungsjahre. Führt man Analysen auf der Ebene der Einzeljahre durch, tritt der Zusammenhang zwischen beiden Variablen nicht mehr in dieser Stärke auf. Vgl. Gabriel, O.W.; Kunz, V.; Zapf-Schramm, T.: Bestimmungsfaktoren . . . , a.a.O. [s. Anm. (1)], S. 139

(38)

Vgl. für die "alten" Bundesländer den Überblick bei Karenberg, Hanns; Münstermann, Engelbert: Gemeindefinanzbericht 1991. In: Der Städtetag, 44 (1991), S. 124

(39)

Vgl. hierzu auch Schwarting, G.: Kommunale Investitionen, a.a.O. [s. Anm. (27)], S. 162 oder Winkel, Rainer: Neue Möglichkeiten öffentlicher Infrastrukturversorgung durch verknüpfte Netze multifunktionaler Einrichtungen. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 30 (1991), S. 64-77

(40)

Vgl. Gabriel, O.W.; Kunz, V.; Zapf-Schramm, T.: Parteideologien . . . , a.a.O., sowie dies.: Bestimmungsfaktoren . . . , a.a.O. [s. Anm. (1)]

(41)

Vgl. ähnlich Reissert, B.: Staatliche Finanzzuweisungen . . . , a.a.O. [s. Anm. (29)]; Schwarting, G.: Kommunale Investitionen, a.a.O. [s. Anm. (27)]

Volker Kunz, M.A.
Bundesforschungsanstalt
für Landeskunde und Raumordnung
Am Michaelshof 8
5300 Bonn 2

Prof. Dr. Oscar W. Gabriel
Universität Stuttgart
Institut für Politikwissenschaft
Kepler-Straße 17
7000 Stuttgart 1