Oscar W. Gabriel/Volker Kunz/Thomas Zapf-Schramm

Parteiideologien und Problemverarbeitung in der kommunalen Infrastrukturpolitik

I. Das Untersuchungsproblem [1])

Die kommunalen Gebietskörperschaften spielen in Deutschland traditionell eine Schlüsselrolle als Träger der öffentlichen Daseinsvorsorge. Die Infrastrukturausstattung der Bundesrepublik hängt nicht zuletzt von den Entscheidungen kommunaler Organe ab. Als Träger der örtlichen Planungshoheit wirken die Gemeinden mittelbar oder unmittelbar an sämtlichen raumbezogenen Planungen des Staates mit. Dadurch beeinflussen sie maßgeblich die räumliche Verteilung der von öffentlichen Trägern erstellten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Infrastruktur [2]). Darüber hinaus verfügen sie über einen mittelbaren Einfluß auf die Verteilung privater Infrastruktureinrichtungen, da die Standortentscheidungen der Privatwirtschaft nicht zuletzt von der bereits vorhandenen örtlichen Infrastruktur abhängen. Für die Lebensqualität der Bundesrepublik maßgebliche Entscheidungen fallen insofern in Gemeinderäten und Kreistagen.

Zu den wichtigsten Gestaltungsinstrumenten der staatlichen Infrastrukturpolitik gehören die Investitionsentscheidungen der Kommunen. Die Zahl und die Qualität der Schulen, der Sport- und Freizeiteinrichtungen, der Einrichtungen zur Ver- und Entsorgung usw. werden bestimmt durch die Höhe und die strukturelle Zusammensetzung der öffentlichen Investitionsausgaben, von denen die Gemeinden und Gemeindeverbände über 60 Prozent tätigen [3]). Die struktur- und konjunkturpolitische Bedeutsamkeit der kommunalen Investitionsausgaben geht aus Art. 104 a, Abs. 4 GG hervor, der dem Bund unter struktur- und konjunkturpolitischen Gesichtspunkten einen direkten Zugriff auf die Ausgestaltung der kommunalen Investitionen eröffnet. Demnach kann der Bund den Ländern und den Gemeinden Finanzhilfen für konjunktur- oder strukturpolitisch bedeutsame Investitionen gewähren. Die Investitionshilfekompetenz des Bundes erstreckt sich mittlerweile auf zahlreiche infrastrukturpolitisch bedeutsame Handlungsfelder der Kommunen [4]).

In der kommunalwissenschaftlichen Diskussion ist die Investitionspolitik seit langer Zeit ein bedeutsames Thema, wenn auch unter einem verhältnismäßig begrenzten Blickwinkel. Ein beträchtlicher Teil der einschlägigen Untersuchungen bezieht sich auf die Beziehungen zwischen staatlichen Investitionshilfen und kommunalen Investitionsentscheidungen. Verfechter einer integrierten gesamtstaatlichen Strukturplanung kritisieren dabei die unzulängliche strukturpolitische Steuerungskapazität der staatlichen Investitionshilfen. Dem halten Kritiker aus Wissenschaft und kommunaler Praxis die Außensteuerung der kommunalen Investitionen durch staatliche Rahmenvorgaben, insbesondere durch die Investitionszuweisungen, entgegen [5]).

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, fanden neuere politikwissenschaftliche Analysekonzepte, wie sie im Rahmen der Policy Output-Forschung entwickelt wurden, auf die kommunale Ausgabenpolitik in der Bundesrepublik (insbesondere auf die Investitionspolitik) bislang kaum Anwendung [6]). Dies ist insofern verwunderlich, als sich

[1]) Diese Untersuchung faßt die wichtigsten Ergebnisse eines von den Verfassern bearbeiteten und von der Stiftung Volkswagenwerk finanzierten Forschungsprojektes über die Bestimmungsfaktoren der kommunalen Investitionspolitik in Rheinland-Pfalz zusammen. Auf Angaben zum methodischen Vorgehen wird in diesem Beitrag verzichtet. Sie sind im Projektbericht enthalten, der im Herbst 1989 veröffentlicht wird.

[2]) Vgl. Hinrich Steffen, Zum Handlungs- und Entwicklungsspielraum der kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt u. a. 1983, S. 1 f.

[3]) Vgl. Hannes Rehm, Der volkswirtschaftliche Stellenwert kommunaler Investitionen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, Sonderband 1987, S. 9 ff., bes. Tab. 2.

[4]) Vgl. die Übersichten bei Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Franz Schnabel, Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976, S. 71 ff., 133 ff.; Georg P. Schwarz/Oscar W. Gabriel, Kommunalpolitik und Politikverflechtung. Zentralisierungstendenzen versus kommunale Autonomie, in: Politische Bildung, 15 (1982), S. 32 f., 43.

[5]) Vgl. die Darstellung dieser Positionen bei Lothar Beinke/Rainer Frey, Kommunale Finanz- und Wirtschaftspolitik, in: Rainer Frey (Hrsg.), Kommunale Demokratie. Beiträge für die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung, Bonn 1976, S. 219–240; Rolf Caesar/Manfred Kops, Abbau des Dotationswesens zwischen Ländern und Gemeinden? Eine Untersuchung am Beispiel Nordrhein-Westfalens, in: Archiv für Kommunalwissenschaft, 22 (1983), S. 50–73; Bernd Reissert, Staatliche Finanzzuweisungen und kommunale Investitionspolitik, unv. Diss. an der Freien Universität Berlin 1984, S. 19 ff., 35 ff.; Bertold Tillmann, Politikverflechtung zwischen Zentralinstanz und lokaler Ebene, in: R. Frey (s. o.), S. 66–96.

[6]) Vgl. z. B. Robert C. Fried, Politics, Economics and Federalism: Aspects of Urban Government in Austria, Germany and Switzerland, in: Terry N. Clark (Hrsg.), Comparative

gerade die Policy Output-Forschung dazu eignet, eine Verbindung zwischen der traditionellen struktur- und prozeßbezogenen Kommunalwissenschaft und den neuerdings stark expandierenden politikfeldbezogenen Analysen herzustellen. Sie versucht nämlich, die Inhalte staatlicher und kommunaler Entscheidungen durch die Struktur des kommunalen Entscheidungssystems und den Ablauf kommunaler Entscheidungsprozesse zu erklären. Diese Untersuchungen basieren größtenteils auf der Systemtheorie David Eastons, der dem politischen System in der gesamtgesellschaftlichen Arbeitsteilung die Aufgabe zuschreibt, Impulse aus der Umwelt aufzunehmen und sie im Rahmen systeminterner Prozesse in autoritative Entscheidungen umzuwandeln (näheres dazu im Abschnitt 3 dieses Beitrages)[7]).

In den Vereinigten Staaten bezogen sich die frühen Policy Output-Studien auf die Politik der Kommunen und der Einzelstaaten. Relativ rasch kristallisierte sich dabei eine Auseinandersetzung über den Stellenwert originär politischer Faktoren für den Inhalt politischer Entscheidungen heraus. Um diese Frage geht es auch in dieser Arbeit: Einige Forscher unterstellten einen Einfluß der Merkmale des lokalen politischen Systems auf den Inhalt kommunalpolitischer Entscheidungen, andere dagegen bestritten dies und betrachteten die Allokationsentscheidungen der Kommunen vornehmlich als Produkt des sozioökonomischen Entwicklungsgrades der betreffenden lokalen Einheiten[8]). Während sich die ersten Arbeiten auf dem Gebiet der Policy Output-Forschung noch mit den unterschiedlichsten Struktur- und Prozeßmerkmalen der untersuchten politischen Einheiten beschäftigten, konzentrieren sich die neueren, vor allem auf Westeuropa bezogenen empirischen Studien auf die Relevanz der Machtverteilung im lokalen Parteiensystem für die materiellen Entscheidungen der kommunalen Organe. Aus dem Konzept wohlfahrtsstaatlicher Politik leiteten sie die Annahme ab, bürgerliche Mehrheiten in kommunalen Parlamenten und Verwaltungen neigten dazu, die kommunalen Ausgaben und Einnahmen zu begrenzen, während linke Parteien eine expansive Einnahmen- und Ausgabenpolitik betrieben[9]).

Für die politikwissenschaftliche Gemeindeforschung ist die Frage nach dem Einfluß politischer Struktur- und Prozeßmerkmale auf den Inhalt politischer Entscheidungen von großer Bedeutung — auch unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten. Wenn sich nämlich nachweisen läßt, daß die Kontrolle der politischen Führung durch eine bestimmte Partei, die Intensität des politischen Wettbewerbs in einer Gemeinde, die politische Aktivität der Bevölkerung oder andere Merkmale des politischen Systems den Inhalt kommunalpolitischer Entscheidungen nicht beeinflussen, dann wird das Selbstverständnis einer Wettbewerbsdemokratie in Frage gestellt. Auf der anderen Seite relativiert der Nachweis eines Zusammenhanges zwischen politischen Struktur- und Prozeßmerkmalen und den Inhalten kommunaler Politik die in der Bundesrepublik auch heute noch weit verbreitete Interpretation der Kommunalpolitik als einer unpolitischen, rein sachbezogenen Regelung von Verwaltungsabläufen[10]).

Community Politics, New York 1974, S. 313–350; Robert C. Fried, Party and Policy in West-German Cities, in: American Political Science Review, 70 (1976), S. 11–24; 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; Volker Kunz/Thomas Zapf-Schramm, Ergebnisse der Haushaltsentscheidungsprozesse in den kreisfreien Städten der Bundesrepublik, in: Dieter Schimanke (Hrsg.), Stadtdirektor und Bürgermeister, Basel 1989 (im Erscheinen); Robert C. Rickards, Ursachen für die nichtinkrementale Bildung von Haushaltsprioritäten in bundesdeutschen Städten, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 24 (1985), S. 295–309.

7) Vgl. David Easton, A Systems Analysis of Political Life, New York 1965, S. 22.

8) Vgl. die erste deutschsprachige Zusammenfassung dieser Diskussion bei Adrienne Windhoff-Héritier, Die Policy Output Analyse — eine Frageperspektive für die deutsche lokale Politikforschung?, in: Paul Kevenhörster (Hrsg.), Lokale Politik unter exekutiver Führerschaft, Meisenheim am Glan 1977, S. 325–353.

9) Dieser Forschungsansatz wurde bislang in Untersuchungen der nationalen, einzelstaatlichen und lokalen Policies angewandt. Studien über die Policies kommunaler Gebietskörperschaften liegen für zahlreiche westliche Demokratien vor, z. B. für die USA, Großbritannien, Belgien, Frankreich, Italien, Dänemark, Norwegen und für die Bundesrepublik Deutschland; detaillierte Angaben hierzu finden sich in: Oscar W. Gabriel/Volker Kunz/Thomas Zapf-Schramm, Bestimmungsfaktoren kommunaler Investitionsausgaben. Abschlußbericht über das Forschungsprojekt für die Stiftung Volkswagenwerk, Mainz: Institut für Politikwissenschaft, 1989.

10) Vgl. Oscar W. Gabriel/Peter Haungs/Matthias Zender, Opposition in Großstadtparlamenten, Melle 1984; Oscar W. Gabriel, Lokales Parteiensystem zwischen Mehrheits- und Verhandlungsdemokratie. Eine empirische Analyse von 49 Gemeinden in Rheinland-Pfalz, in: Dieter Oberndörfer/Gerd Mielke/Karl Schmitt (Hrsg.), Parteien und regionale politische Kultur, Berlin 1989 (im Erscheinen).

II. Die Investitionsausgaben der verbandsfreien Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz

Gegenstand unserer Untersuchung sind die aus eigenen Mitteln finanzierten Sachinvestitionen der 49 verbandsfreien Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz auf den Gebieten Kultur/Wissenschaft/Forschung, Sport/Erholung und Verkehr in den Jahren 1978 bis 1985. Als öffentliche Investition bezeichnet Schwarting „jede Erhöhung bzw. Erneuerung des öffentlichen Kapitalstocks" [11]). Der größte Teil hiervon entfällt auf Sachinvestitionen, d. h. auf den Erwerb oder die Instandsetzung von Gebäuden und Ausrüstungen. Als Veränderung des Vermögensbestandes einer Gemeinde sind die kommunalen Investitionsausgaben Bestandteile des Vermögenshaushaltes. Bereinigt man die Bruttoinvestitionen einer Kommune um die staatlichen Investitionszuweisungen, dann erhält man die Eigeninvestitionen [12]).

Differenzierte Informationen über die Ausgabenpolitik kreisangehöriger Städte und Gemeinden auf einzelnen Politikfeldern sind für Rheinland-Pfalz erst seit 1978 verfügbar. Aufgrund ihrer Stellung im Verwaltungssystem von Rheinland-Pfalz [13]) eignen sich vornehmlich die kreisfreien Städte und verbandsfreien Gemeinden für eine vergleichende empirische Analyse der Investitionspolitik. Im Unterschied zu den kleinen, finanzschwachen verbandsangehörigen Gemeinden betätigen sich die von uns ausgewählten Untersuchungseinheiten als Investoren auf zahlreichen Gebieten der kommunalen Daseinsvorsorge. Alle verbandsfreien Gemeinden verfügen über eine hauptamtliche Verwaltung und über ein ausdifferenziertes Parteiensystem. Damit erfüllen sie die für eine Untersuchung des Zusammenhanges zwischen dem Inhalt politischer Entscheidungen und den Merkmalen des lokalen politischen Systems erforderlichen Voraussetzungen, während diese in Kleinstgemeinden ohne differenzierte politische Strukturen häufig nicht gegeben sind.

Die kommunalen Investitionsausgaben wurden bislang nur selten unter dem Gesichtspunkt ihrer parteipolitischen Prägung untersucht. Dies ist vor allem im Hinblick auf ihre Bedeutsamkeit als kommunalpolitisches Gestaltungsmittel erstaunlich. Für eine empirische Analyse bieten sich die Investitionsausgaben deshalb an, weil die kommunalen Entscheidungsträger in diesem Bereich flexibler auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren können als bei Entscheidungen über die langfristig festliegenden Personalausgaben oder über die weitgehend außenbestimmten Sozialausgaben. Dies bringt auch die Möglichkeit mit sich, kommunalpolitische Prioritäten in Investitionsentscheidungen einfließen zu lassen [14]).

Allerdings ist es aus mehreren Gründen problematisch, die *gesamten* Sachinvestitionen einzelner Gemeinden miteinander zu vergleichen. Die Investitionsaktivitäten hängen nicht nur von den parteipolitischen Machtverhältnissen und von den sozioökonomischen Rahmenbedingungen in einer Kommune ab. Sie werden auch von den ihr durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben bestimmt [15]). In der kommunalen Leistungsverwaltung, zu deren Instrumenten die Investitionspolitik gehört, ergibt sich ein weiteres Problem: Die Kommunen können bis zu einem gewissen Grade frei darüber entscheiden, ob sie ihre Aufgaben durch ihre Verwaltung oder durch private Dienstleistungsunternehmen erfüllen. Insofern enthalten die öffentlichen Haushalte nur einen Teil der kommunalen Ausgaben. Der in den Bilanzen der privatwirtschaftlich organisierten kommunalen Unternehmen enthaltene Teil bleibt bei einer Analyse von Haushaltsdaten unberücksichtigt.

Aus diesen Gründen beschränkt sich unsere Untersuchung auf solche Aufgabenfelder, die in Gemeinden mit unterschiedlichen politisch-administrativen Funktionen anfallen und in denen privatwirtschaftliche Leistungen wegen ihrer geringen Bedeutung vernachlässigt werden können. Diesen Anforderungen genügen die Investitionsausgaben in den drei ausgewählten Politikfeldern. Eine Beschäftigung mit den kommunalen Investitionen für Kultur/Wissenschaft/Forschung, Sport/Erholung und Verkehr ist unter mehreren Gesichtspunkten interessant: Die Ausgaben der Kommunen auf diesen Gebieten waren Gegenstand mehrerer Policy Output-Studien. Zumindest die Kulturinvestitionen und die Investitionen für Sport/Erholung lassen sich sinnvoll in das Konzept wohlfahrtsstaatlicher Politik einordnen, das den Kern der Policy-Forschung bil-

---

[11]) Gunnar Schwarting, Kommunale Investitionen, Theoretische und empirische Untersuchungen der Bestimmungsgründe kommunaler Investitionstätigkeit in NRW 1965–1972, Frankfurt–Bern 1979, S. 13.

[12]) Die Verwendung dieser Größe ist deshalb sinnvoll, weil praktisch alle empirischen Analysen die Investitionszuweisungen als (von außen gesetzte) Bestimmungsfaktoren der kommunalen Investitionsausgaben ansehen. Bei einer Verwendung der unbereinigten Investitionsausgaben sind die staatlichen Zuweisungen sowohl in der abhängigen als auch in der unabhängigen Variablen enthalten. Vgl. R. J. Bennett, Central Grants to Local Governments. The Political and Economic Impact of the Rate Support Grant in England and Wales, Cambridge 1982, S. 215.

[13]) Vgl. Oscar W. Gabriel, Die kommunale Selbstverwaltung, in: Peter Haungs (Hrsg.), 40 Jahre Rheinland-Pfalz. Eine politische Landeskunde, Mainz 1986, S. 383–416.

[14]) In diesem Sinne u. a. Hans Heuer, Sozioökonomische Bestimmungsfaktoren der Stadtentwicklung, Stuttgart u. a. 1977², S. 202.

[15]) Vgl. Heinz Köstering, Das Verhältnis der Gemeinde- und Kreisaufgaben einschließlich der Funktionalreform, in: Günter Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. 3, Berlin u. a. 1983², S. 39–59.

det[16]). Schließlich unterscheiden sich die drei Aufgabenfelder unter institutionellen Gesichtspunkten wie im Hinblick auf das Investitionsvolumen: Die Kulturaufgaben und die Aufgaben im Bereich Sport/Erholung gehören zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen, die Verkehrspolitik ist eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe[17]). Somit verfügen die lokalen Parteien auf diesen drei Politikfeldern über unterschiedliche parteipolitische Gestaltungsmöglichkeiten. Für kulturelle Aufgaben schließlich bringen die Kommunen nur begrenzte Mittel auf, die Verkehrsausgaben binden einen erheblichen Teil ihrer Ressourcen, und die Aufwendungen für Sport und Erholung liegen zwischen diesen beiden Extremen (vgl. nähere Angaben in Teil 4).

III. Die Annahmen über den Einfluß parteipolitischer Effekte für die kommunale Investitionspolitik

Das Interesse der Policy Output-Forschung, in deren Gesamtzusammenhang unsere Untersuchung eingeordnet ist, richtet sich darauf, das Niveau und die Struktur der staatlichen Aktivitäten (public policies) aus den Strukturen und Prozessen des politischen Systems sowie aus den in einer Gesellschaft bestehenden sozialstrukturellen, wirtschaftlichen und kulturellen Bedingungen zu erklären. Als theoretischer Bezugsrahmen setzte sich in der Output-Forschung eine vereinfachte Version der Eastonschen Systemtheorie durch[18]). Das politische System erfüllt nach diesem Konzept im Rahmen der gesellschaftlichen Arbeitsteilung die Aufgabe, Forderungen und Unterstützungen (Inputs) in staatliche Leistungen für die gesellschaftliche Umwelt (Outputs) umzuwandeln. Eine allgemein akzeptierte, empirisch prüfbare Theorie der Allokationstätigkeit des politischen Systems wurde bislang weder von der Politikwissenschaft noch von einer anderen Disziplin, z. B. der Finanzwissenschaft, entwickelt.

1. Die Messung der Outputs

In der Forschungspraxis setzte man die Outputs zumeist mit der statistischen Größe „Höhe der öffentlichen Ausgaben (je Einwohner)" gleich. Dieser Operationalisierung folgt auch unsere Untersuchung. Natürlich schlägt sich nur ein Teil der kommunalen Leistungen in Ausgaben nieder; kostenneutrale Satzungen werden auf diese Weise beispielsweise nicht erfaßt. Vereinzelt findet man daher auch andere Output-Konzeptionen, z. B. die Geschwindigkeit, mit der Kommunen innovative Programme durchführen[19]). Die Wahl von Budgetgrößen liegt aber aus zwei Gründen nahe: Zunächst sind diese Daten leicht zugänglich und weiterhin läßt sich der Haushalt durchaus als Regierungsprogramm in Zahlen bezeichnen, in dem sich die politischen Vorstellungen der Regierenden ausdrükken[20]).

2. Die Messung der Inputs

Der Begriff Inputs umfaßt die Forderungen (demands) und Unterstützungsleistungen (supports), die aus der Umwelt in das politische System fließen. Die Forderungen werden in der Output-Forschung zumeist mit gesellschaftlichen Problemlagen und Bedarfsstrukturen gleichgesetzt. Easton sieht ihre Bedeutung für den politischen Prozeß in dem Umstand, daß sie für die Gesellschaft verbindliche Entscheidungen des politischen Systems auslösen. Die Unterstützung, insbesondere in Form unterstützender Handlungen (overt supports), dient der Bestandssicherung des politischen Systems, indem sie dieses mit Energie und Ressourcen versorgt. Zur Aufnahme und Verarbeitung von Forderungen und Unterstützungen bildet jedes politische System bestimmte Organisationen (Parteien, Bürokratien etc.) und Verfahren (Wahlen, Steuereinziehung etc.) aus[21]).

Als Indikatoren des Investitions*bedarfs* verwenden wir die zentralörtliche Stellung der Kommunen, insbesondere ihre Dienstleistungszentralität[22]), und

---

[16]) Vgl. Laurence J. Sharpe/Kenneth Newton, Does Politics Matter? The Determinants of Public Policy, Oxford 1984; Michael A. Pagano/Richard J. T. Moore, Cities and Fiscal Choices. A New Model of Urban Public Investment, Durham 1985; Klaus Zimmermann/Frank G. Müller, Umweltschutz als neue politische Aufgabe. Substitutionseffekte in öffentlichen Budgets, Frankfurt–New York 1985.

[17]) Vgl. Rolf-Dieter Postlep, Wirtschaftsstruktur und großstädtische Finanzen. Einflüsse höherwertiger Dienstleistungen auf die kommunalen Steuereinnahmen in verschiedenen Großstädten (Abhandlungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 87), Hannover 1985, S. 237. Bei der Finanzierung staatlicher Straßen sind die Kommunen allerdings stärker festgelegt als bei den quantitativ bedeutsameren Aufwendungen für den kommunalen Straßenbau.

[18]) Vgl. D. Easton (Anm. 7); ders., A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs 1965.

[19]) Vgl. Michael Aiken/Robert R. Alford, Community Structure and Innovation: Public Housing, Urban Renewal, and the War on Poverty, in: T. N. Clark (Anm. 6), S. 231–287. Vgl. mit einer anderen Konzeption auch Brian R. Fry/Richard F. Winters, The Politics of Redistribution, in: American Political Science Review, 64 (1970), S. 508–522.

[20]) Vgl. Helga Treiber, Politik unter der Oberfläche. Politikwissenschaftliche Analysen von Bundesausgaben 1952 bis 1980, Frankfurt 1984, S. 2.

[21]) Vgl. D. Easton (Anm. 7), S. 478.

[22]) In diese Größe gehen die folgenden Indikatoren ein: die Wohnbevölkerung, gemittelt über die Jahre 1978 bis 1985; das Verhältnis der Einwohnerzahl des Verflechtungsbereichs der Gemeinden der verschiedenen Zentralitätsstufen zu ihrer Einwohnerzahl 1980 und der Beschäftigtenbesatz in den Tertiärsektoren der sozialversicherungspflichtig Beschäftigtenstatistik, jeweils gemittelt über die Jahre 1978 bis 1983 (je 1 000 Einwohner); genauere Angaben zum Meßverfahren bei O. W. Gabriel/V. Kunz/T. Zapf-Schramm (Anm. 9), dort auch weitere Literaturhinweise.

ihre Bevölkerungsentwicklung[23]). Auf Grund der Bedeutung *zentraler* Kommunen für die Versorgung ihres Umlandes dürfte der Investitionsbedarf mit dem zentralörtlichen Status einer Gemeinde steigen[24]). Dieser Zusammenhang ist insbesondere für die Kultur- sowie Sport/Erholungsinvestitionen zu unterstellen, da die betreffenden Haushalte zur Finanzierung originärer zentralörtlicher Leistungen dienen. Verkehrsinvestitionen lassen sich als zentralitätsbedingte Leistungen interpretieren[25]). Sie ermöglichen die Inanspruchnahme der originären zentralörtlichen Leistungen durch Konsumenten aus dem Umland und werden insofern ebenfalls positiv durch die zentralörtliche Stellung der Kommunen beeinflußt. Zudem sind auf diesem Gebiet ausgabensteigernde Effekte auch wegen der spezifischen Produktionsbedingungen im tertiären Sektor zu erwarten[26]). Ebenfalls plausibel ist die Hypothese, daß mit dem Bevölkerungswachstum einer Gemeinde der Bedarf an Infrastruktureinrichtungen und Investitionsausgaben steigt.

Als wichtige Ressourcengrößen verwenden wir die Freie Spitze und die Verschuldungsfähigkeit einer Kommune[27]). Mit zunehmender finanzieller Leistungsfähigkeit steigt die Möglichkeit, öffentliche Aufgaben zu erfüllen und Infrastruktureinrichtungen bereitzustellen. Außerdem berücksichtigen wir die Investitionszuweisungen als Unterstützung des lokalen politischen Systems durch den Bund und das Land. Nach unseren Annahmen lösen alle diese Inputs Reaktionen des politischen Systems aus. Sowohl ein zunehmender Bedarf als auch ein zunehmender finanzieller Handlungsspielraum führten im allgemeinen zu steigenden Investitionsausgaben.

In Abhängigkeit vom Forschungsinteresse lassen sich die Beziehungen zwischen Inputs und Outputs unter mehreren Gesichtspunkten untersuchen. In einigen Studien stand der Einfluß des sozioökonomischen Entwicklungsniveaus auf die Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben im Vordergrund[28]), andere untersuchten den Einfluß der Finanzkraft und der staatlichen Investitionszuweisungen auf die Investitionsaktivitäten[29]). Diese Größen sind in unserem Zusammenhang nur unter einem ganz speziellen Gesichtspunkt von Interesse, nämlich insoweit, als die parteipolitische Kräftekonstellation in den Gemeinden die Beziehung zwischen den Bedarfs- und Ressourcengrößen einerseits und den Investitionsausgaben auf der anderen Seite beeinflußt.

3. Parteipolitik und kommunale Investitionsausgaben

Bei der Beschreibung des politischen Systems unterscheidet man zwischen institutionell-strukturellen (polity) und prozessualen (politics) Aspekten[30]). Obgleich die institutionelle Betrachtungsperspektive in der Bundesrepublik durch die Arbeiten von Gerhard Banner neuerdings eine Renaissance erlebte, waren Untersuchungen des Einflusses der Kommunalverfassung auf den Inhalt kommunalpolitischer Entscheidungen in der internationalen Forschung bislang von untergeordneter Bedeutung[31]). Da sich unsere Untersuchung auf ein Bundesland beschränkt, bleibt der Einfluß der Kommunalverfassungsstruktur unberücksichtigt.

Die meisten Policy Output-Studien bewegen sich im Beziehungsfeld Politics — Policy und haben den Einfluß des lokalen Parteiensystems auf den Inhalt der Entscheidungen kommunaler Organe zum Gegenstand. Im Hinblick auf die speziellen politischen Gegebenheiten in der US-amerikanischen Kommunalpolitik stand in den ersten Studien das Ausmaß

---

23) Diese Größe wurde über die prozentuale Veränderung der Einwohnerzahl zu derjenigen von 1970 operationalisiert (vgl. Anm. 22).

24) Vgl. Michael Aiken/Roger Depré, The Urban System, Politics, and Policy in Belgian Cities, in: Kenneth Newton (Hrsg.), Urban Political Economy, London 1981, S. 85 bis 116; G. Schwarting (Anm. 11); L. J. Sharpe/K. Newton (Anm. 16).

25) Vgl. Bernd Mielke, Die Kosten überörtlicher Funktionen in Großstädten mit einer Fallstudie am Beispiel Hamburgs, Berlin 1979, S. 29.

26) Vor allem höherwertige tertiäre Produktionen erlauben eine Massierung von Arbeitsplätzen auf geringer Fläche. Ihre Konzentration in den Stadtkernen führt aufgrund des Berufsverkehrs zu einem besonderen Bedarf an kommunalen Verkehrsleistungen, vgl. R.-D. Postlep (Anm. 17), S. 62 f.

27) Die Freie Spitze ist der Teil der laufenden Einnahmen, der nach Abzug der laufenden Ausgaben (z. B. Personalausgaben) zur Investitionsfinanzierung zur Verfügung steht. In den Analysen fanden die jährlichen Beträge je Einwohner Verwendung (1978—1985). Als Verschuldungsfähigkeit wird der Schuldenstand je Einwohner dividiert durch die Einnahmekraft je Einwohner definiert. Letztere setzt sich zusammen aus der Steuerkraft, den allgemeinen Finanzausgleichszuweisungen, den interkommunalen Finanztransfers und den Gebühren und Beiträgen. Die Operationalisierung erfolgte über den Schuldenstand 1977/1980/1983 zur Einnahmekraft 1978 und 1979/1980, 1981 und 1982/1983, 1984 und 1985; genauere Angaben zur Messung dieser Größen bei O. W. Gabriel/V. Kunz/T. Zapf-Schramm (Anm. 9), dort auch weitere Literaturhinweise.

28) Vgl. z. B. Roy W. Bahl/Robert J. Saunders, Determinants of Changes in State and Local Government Expenditures, in: National Tax Journal, 18 (1965), S. 50—57; Salomon Fabricant, The Trend of Government Activity in the United States since 1900, New York 1952.

29) Vgl. z. B. G. Schwarting (Anm. 11).

30) Vgl. Carl Böhret/Werner Jann/Eva Kronenwett, Innenpolitik und politische Theorie. Ein Studienbuch, Opladen 1988³, S. 4 ff.

31) Vgl. Gerhard Banner, Kommunale Steuerung zwischen Gemeindeordnung und Parteipolitik, in: Die Öffentliche Verwaltung, 37 (1984), S. 364—372. Kritisch zum empirischen Gehalt dieser Annahme vgl. V. Kunz/T. Zapf-Schramm (Anm. 6); für die USA vgl. Terry N. Clark, Community Structure, Decicion Making, Budget Expenditures, and Urban Renewal in 51 American Communities, in: American Sociological Review, 33 (1968), S. 576—593; Robert L. Lineberry/Edmund P. Fowler, Reformism and Public Policies in American Cities, in: American Political Science Review, 61 (1967), S. 701—716.

des lokalen Parteienwettbewerbs im Vordergrund. Die Untersuchungen führten allerdings zu widersprüchlichen Befunden. Einige Studien sahen im Ausmaß des lokalen Parteienwettbewerbs einen ausgabenfördernden Faktor, andere dagegen kamen zu dem entgegengesetzten Ergebnis[32]). Mit der Ausweitung der Policy Output-Forschung auf die Kommunalpolitik westeuropäischer Staaten rückte die Kontrolle der lokalpolitischen Führung durch bürgerliche oder sozialdemokratische/sozialistische Parteien in den Vordergrund. Während diese Untersuchungsperspektive für die Vereinigten Staaten in Anbetracht der nur schwach ausgeprägten ideologischen Differenzen zwischen den Demokraten und den Republikanern relativ unergiebig war, ist sie für die Politik in den stärker ideologisierten Parteiensystemen Westeuropas angemessen. Für die Bundesrepublik wurde sie insofern interessant, als eine Reihe von Indikatoren (z. B. Stimmenanteil der Freien Wählergruppen, Zugriff der politischen Parteien auf die Bürgermeisterämter) auf eine Intensivierung der parteipolitischen Konflikte in der Kommunalpolitik hindeuten. Im Zuge dieser Entwicklung verliert das traditionelle Selbstverwaltungsverständnis der Kommunalpolitik als rein sachbezogene, ideologie- und konfliktfreie Regelung von Verwaltungsangelegenheiten zunehmend an Bedeutung. Die gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen der Parteien fließen verstärkt in kommunalpolitische Entscheidungen ein[33]).

Bereits Mitte der siebziger Jahre legte Robert Fried Untersuchungen über die Kommunalpolitik bundesdeutscher Großstädte vor, in denen er einen Einfluß ideologischer Faktoren auf die kommunale Ausgabenpolitik nachzuweisen suchte. Seine Gemeindesozialismus-Hypothese, nach der linke Mehrheiten in den Kommunalvertretungen eine expansive Ausgabenpolitik favorisieren, hielt der empirischen Prüfung allerdings nicht stand[34]). In einer neueren Studie wiesen Grüner, Jaedicke und Ruhland zwar einen schwachen Parteieffekt auf dem Gebiet der Wohnungspolitik nach, jedoch beeinflußten die lokale/regionale Wirtschaftskraft und der örtliche Problemdruck die Ausgaben für den kommunalen Wohnungsbau deutlich stärker[35]).

Die meisten Untersuchungen des Einflusses der parteipolitischen Kräfteverteilung auf die kommunale Ausgabenpolitik setzen Eastons Modell des politischen Systems theoretisch nicht angemessen in die empirische Analyse um[36]). Sie behandeln nämlich die sozioökonomischen und die politischen Variablen, also auch die Machtverteilung zwischen den politischen Parteien, als unabhängig voneinander wirkende, additive Bestimmungsfaktoren der kommunalen Ausgabenpolitik. In der empirischen Analyse übte die Parteivariable bei einer Kontrolle der sozioökonomischen Umweltfaktoren zumeist keinen eigenständigen Einfluß auf die Höhe der kommunalen Ausgaben aus, oder den sozioökonomischen Faktoren kam das vergleichsweise größere Gewicht zu. Aus diesen Befunden zog man die Schlußfolgerung, die Parteipolitik sei für kommunale Ausgabeentscheidungen unwichtig oder im Vergleich mit wirtschaftlichen Faktoren von untergeordneter Bedeutung[37]).

Diese Vorgehensweise ist insofern problematisch, als sie einen direkten Einfluß der Bedarfs- und Ressourcenvariablen auf die öffentlichen Haushalte unterstellt. Ohne den politischen Prozeß existieren für Easton aber keine Beziehungen zwischen Inputs und Outputs. Wir nehmen daher dessen theoretisches Modell der System-Umwelt-Beziehung in seiner ursprünglichen Form wieder auf und verwenden es als Grundlage für die empirische Analyse. Als Umweltfaktoren lösen lokale Bedarfe und Ressourcen nach Easton autoritative politische Entscheidungen aus. Für deren Umwandlung in Kollektivgüter sind die Eigenschaften des politischen Systems maßgeblich. Sie fördern die Konversion der Inputs in Outputs, lassen sie unbeeinflußt oder schwächen sie ab[38]). In diesem Sinne stellte Manfred G. Schmidt in seiner Analyse des Parteieneinflusses auf die Landespolitik der Bundesrepublik fest: „. . . zwischen der sozialökonomischen Lage und der Politikproduktion ist eine intervenierende Variable vorhanden — die politischen Entscheidungen im politisch-administrativen System — die wiederum von der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierungen gefärbt sind“[39]). Nach unseren Annahmen übt die parteipolitische Machtverteilung in den kommunalen Entscheidungsgremien

---

32) Vgl. den Überblick bei Robert C. Fried, Comparative Urban Policy and Performance, in: Fred I. Greenstein/Nelson W. Polsby (Hrsg.), Handbook of Political Science, Bd. 5, Reading/Mass. 1975, S. 305—379; Richard J. Hofferbert, State and Community Policy Studies: A Review of Comparative Input-Output-Analysis, in: James A. Robinson (Hrsg.), Political Science Annual, Indianapolis 1972, S. 3—72.

33) Vgl. die Literaturhinweise in Anm. 10.

34) Vgl. die Literaturhinweise in Anm. 6.

35) Vgl. H. Grüner/W. Jaedicke/K. Ruhland (Anm. 6).

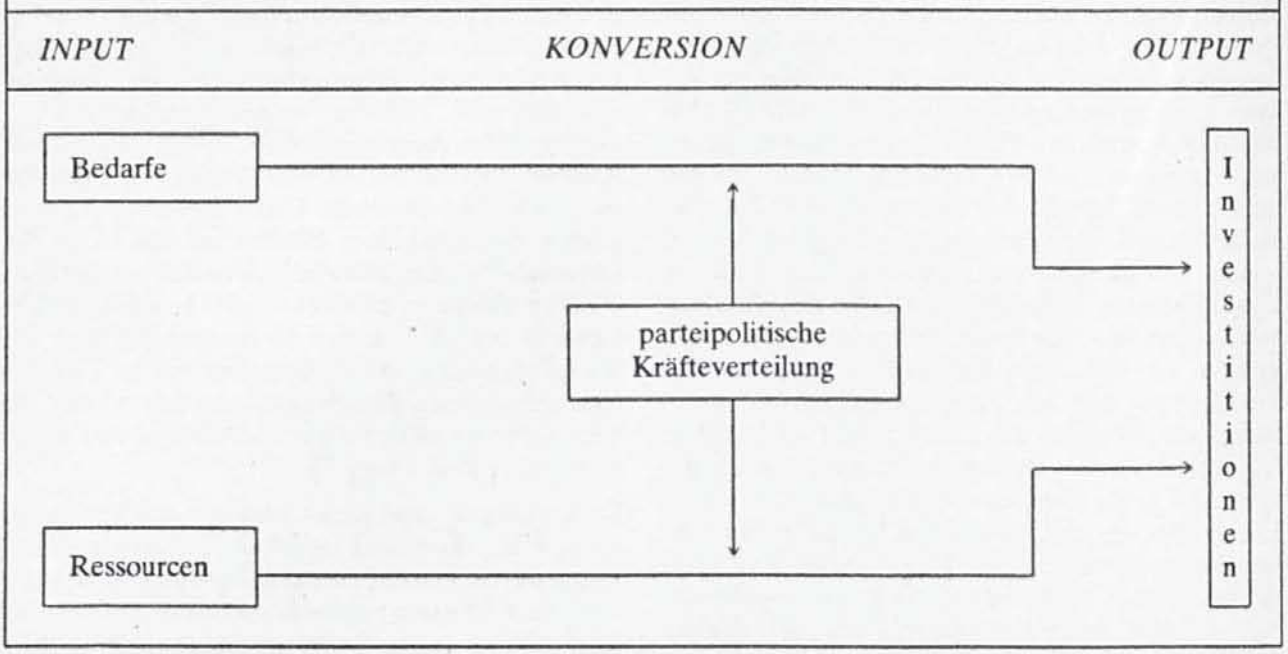
36) Vgl. dazu ausführlich: Tore Hansen, Transforming Needs into Expenditure Decisions, in: K. Newton (Anm. 24), S. 24—47; Jeff Stonecash, Politics, Wealth, and Public Policy: The Significance of Political Systems, in: Thomas R. Dye/Virginia Gray (Hrsg.), The Determinants of Public Policy, Lexington/Mass. 1980, S. 21—37; Jeff Stonecash/Susan W. Hayes, The Sources of Public Policy: Welfare Policy in the American States, in: Policy Studies Journal, 9 (1981), S. 681—698.

37) Dies ist das Vorgehen in der klassischen Studie von Thomas R. Dye, Politics, Economics, and the Public: Policy Outcomes in the American States, Chicago 1966, auf die sich zahlreiche Folgeuntersuchungen bezogen. Als Analysemodell diente dabei das linear-additive Regressionsverfahren.

38) Vgl. D. Easton (Anm. 18), S. 131; vgl. auch J. Stonecash/S. W. Hayes (Anm. 36), S. 682.

39) Manfred G. Schmidt, CDU und SPD an der Regierung. Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern, Frankfurt–New York 1980, S. 71; der Begriff intervenierende Variable ist dabei nicht im statistischen Sinne zu verstehen.

Abbildung: Kommunale Investitionsausgaben in Abhängigkeit lokaler Politik



keinen isolierbaren direkten Einfluß auf die Investitionsausgaben aus, sondern sie beeinflußt die Beziehung zwischen Zentralität, Bevölkerungsentwicklung, Finanzkraft, Investitionszuweisungen und den Investitionen.

Gegenstand der empirischen Analyse sind demnach die unterschiedlichen Reaktionen bürgerlich bzw. sozialdemokratisch geführter Kommunalverwaltungen auf Veränderungen des Bedarfs und der Ressourcen. Die innergemeindlichen Entscheidungsstrukturen vermitteln zwischen den sozioökonomischen Bedarfsindikatoren Zentralität und Bevölkerungswachstum sowie den Ressourcenindikatoren Freie Spitze, Verschuldungsfähigkeit und Investitionszuweisungen einerseits und den kommunalen Investitionsausgaben andererseits. Die parteipolitische Kräfteverteilung im lokalen politischen System beeinflußt die Art und Weise, in der das politische System die Inputs in Outputs umwandelt (vgl. Abbildung).

Aus dem bisherigen Forschungsstand ergeben sich die folgenden Annahmen über die Wirkung „rechter" und „linker" Mehrheiten auf die Umwandlung von Bedarfen und Ressourcen in Kollektivgüter: Nach ihren programmatischen Aussagen kann man linke Parteien als staatsinterventionistisch, rechte Parteien als anti-interventionistisch oder marktorientiert einstufen[40]). Diese Hypothese bewährte sich mittlerweile in zahlreichen empirischen Untersuchungen: Demnach setzen sich sozialdemokratische, sozialistische und kommunistische Parteien für eine aktive staatliche Gestaltung gesellschaftlicher, insbesondere wirtschaftlicher Abläufe ein. Sie sind planungsfreudig, fordern umfassende Aktivitäten des Staates auf dem Gebiet der Wohlfahrts- und Infrastrukturpolitik, und sie favorisieren eine staatliche Wirtschaftsregulierung. Diese gesellschaftspolitische Konzeption schlägt sich auch in der Gestaltung öffentlicher Ausgaben nieder; denn sie erfordert eine expansive staatliche Ausgabenpolitik, die durch eine hohe Abgabenbelastung der Bürger finanziert wird[41]).

Somit erwarten wir eine ausgesprochen responsive Reaktion SPD-dominierter Gemeinden auf sich verschärfende gesellschaftliche Problemlagen und auf wachsende finanzielle Gestaltungsspielräume insbesondere in den wohlfahrtsstaatlichen Politikfeldern Kultur und Sport/Erholung[42]). Die mit der zentralörtlichen Stellung und dem Bevölkerungswachstum steigenden Bedarfe lösen bei einer SPD-Dominanz stärkere Ausgabensteigerungen in den betreffenden Investitionshaushalten aus als sie bei

---

[40]) Vgl. Lutz-Rainer Reuter, Kommunalpolitik im Parteienvergleich. Zum Funktionswandel der kommunalen Selbstverwaltung anhand der kommunalpolitischen Grundsatzprogramme von CDU/CSU, SPD und FDP, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/76. Diese These findet sich bereits in der klassischen Studie von Anthony Downs, An Economic Theory of Democracy, New York 1957. Die Reduzierung des Parteiensystems auf eine rechte und eine linke Partei stellt natürlich eine Vereinfachung der politischen Gegebenheiten in Mehrparteiensystemen dar. Auf der anderen Seite kann man SPD und CDU als die weitaus stärksten Kommunalparteien in Rheinland-Pfalz als entgegengesetzte Pole des lokalen Parteiensystems betrachten. Sie kontrollieren nicht nur die Mehrzahl der Sitze in den Kommunalvertretungen, sondern stellen in 48 der 49 Untersuchungseinheiten den Verwaltungschef. Die kleinen Parteien werden vernachlässigt, da ihr Einfluß nur über eventuelle Koalitionsstrukturen meßbar ist, für die uns keine vollständigen Angaben vorliegen; vgl. O. W. Gabriel (Anm. 10).

[41]) Vgl. für die internationale Ebene z. B. Manfred G. Schmidt, Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich, Frankfurt–New York 1982.

einer CDU-Dominanz auftreten. Darüber hinaus erhöhen SPD-geführte Gemeinden bei einem wachsenden finanziellen Handlungsspielraum stärker ihre Ausgaben als dies Gemeinden mit CDU-Mehrheiten tun.

Bürgerliche, d. h. liberale und konservative Parteien setzen stärker auf den Marktmechanismus als Allokationsinstrument. Dementsprechend räumen ihre politischen Programme dem Staat keine vergleichbar aktive Rolle bei der Gesellschaftsgestaltung ein: Staatliche Aktivitäten im Wirtschaftsprozeß haben vornehmlich die Aufgabe, das Funktionieren des Marktes zu garantieren und in denjenigen Bereichen Korrekturen vorzunehmen, in denen die Güterallokation durch den Markt zu unbefriedigenden Ergebnissen führt. Hieraus ergibt sich ein Leistungsprofil bürgerlicher Regierungen, das sich von dem sozialdemokratisch kontrollierter politischer Einheiten markant unterscheidet: Sie streben keine aktive staatliche Steuerung des Wirtschaftsprozesses an, sondern weisen der Politik die Aufgabe zu, optimale Rahmenbedingungen für die private Wirtschaftstätigkeit zu setzen. Wegen der Bedeutung der kommunalen Verkehrsstruktur für das privatwirtschaftliche Infrastrukturangebot und wegen der Schwierigkeiten, die einer privatwirtschaftlichen Organisation des Straßennetzes entgegenstehen, dürften die Verkehrsinvestitionen zu denjenigen Aufgabenfeldern gehören, in denen bürgerliche Parteien am ehesten zu einer expansiven Investitionspolitik tendieren. Zu diesem Schluß kommt auch Reuters Analyse der kommunalpolitischen Grundsatzprogramme von CDU/CSU, SPD und FDP: Die CDU/CSU „will durch kommunale Wirtschaftspolitik gute Wirtschaftsbedingungen herstellen und durch leistungsfähige Verkehrsstrukturen, eine verbesserte Versorgungsstruktur und wirtschaftliche Infrastruktur Impulse für unternehmerische Standortentscheidungen geben"[43]).

Die Beziehung Investitionszuweisungen — Investitionsausgaben kann ebenfalls parteipolitischen Einflüssen unterliegen, jedoch lassen sich derartige Annahmen allenfalls ad hoc, aber nicht auf einer fundierten theoretischen Basis formulieren. Aus diesem Grunde behalten wir die Klärung der Frage, wie sich die parteipolitische Konstellation auf die Umsetzung von Zuweisungen in Investitionen auswirkt, der empirischen Analyse vor.

Wie in den meisten Studien wird die parteipolitische Machtverteilung über die Mandatsverteilung in der Kommunalvertretung gemessen. Grundlage hierfür sind die Wahlperioden 1974—1979 und 1979—1984. Um der besonderen Stellung des Bürgermeisters in Rheinland-Pfalz Rechnung zu tragen, beziehen wir die Amtszeiten der SPD-(Ober-)Bürgermeister über den Zeitraum 1970 bis 1982 ein. Der Rückgriff auf den Zeitraum seit 1970 bzw. 1974 gründet sich auf die Überlegung, daß die Verwirklichung parteipolitischer Schwerpunktsetzungen eine gewisse Zeit beansprucht. Daten über die Parteizugehörigkeit der übrigen Mitglieder der Verwaltungsspitze (z. B. Beigeordnete) standen nicht für alle 49 Gemeinden zur Verfügung[44]). Auf der Grundlage der ausgewählten Indikatoren der parteipolitischen Kräfteverteilung ergeben sich zwei etwa gleich große Städtegruppen, eine CDU-Gruppe mit 25 Gemeinden und eine SPD-Gruppe mit 24 Gemeinden.

IV. Die Ergebnisse der empirischen Untersuchung

1. Struktur und Entwicklung der Investitionsausgaben

Im Gesamtzusammenhang der kommunalen Ausgaben- und Investitionspolitik kommt den Politikfeldern Kultur/Wissenschaft/Forschung, Sport/Erholung und Verkehr eine unterschiedliche Bedeutung zu. Als Aufgabenträger auf dem Gebiet der Kultur- und Wissenschaftspolitik sind die Kommunen vergleichsweise unbedeutend, auf dem Sektor Sport/Erholung sind sie der wichtigste Träger öffentlicher Aufgaben, und auch in der Verkehrspolitik tätigen sie einen beachtlichen Teil der staatli-

[42]) So auch die Gemeindesozialismus-Hypothese von R. C. Fried, Party and Policy (Anm. 6), S. 16; ferner M. Aiken/R. Depré (Anm. 24), S. 90; Noel T. Boaden/Robert L. Alford, Sources of Diversity in English Local Government Decisions, in: Public Administration, 47 (1969), S. 205; Kenneth Newton/Laurence J. Sharpe, Local Output Research: Some Reflections and Proposals, in: Policy and Politics, 5 (1977), S. 73.

[43]) L.-R. Reuter (Anm. 40), S. 23. Vgl. ähnliche Annahmen bei Werner W. Pommerehne, Institutional Approaches to Public Expenditures. Empirical Evidence from Swiss Municipalities, in: Journal of Public Economics, 9 (1978), S. 255—280; Carl-Johan Skovsgaard, Party Influence on Local Spending in Denmark, in: K. Newton (Anm. 24), S. 47–62.

[44]) Die Kräfteverteilung zwischen CDU und SPD wurde auf der Basis des Mandatsanteils der SPD und der Prozentpunktdifferenz zwischen dem Mandatsanteil von SPD und CDU in den betreffenden Wahlperioden berechnet. Die Bürgermeistervariable erfaßt die Anzahl der Jahre, während derer ein sozialdemokratischer Verwaltungschef amtierte. Vgl. allgemein hierzu: Laurence J. Sharpe, Does Politics Matter? An Interim Summary with Findings, in: K. Newton (Anm. 24), S. 7; L. J. Sharpe/K. Newton (Anm. 16), S. 177.

chen Ausgaben[45]). Dies schlägt sich auch in der Investitionspolitik unserer 49 Untersuchungseinheiten nieder. Im (ungewichteten) Durchschnitt der Jahre 1978 bis 1985 betrugen die Eigeninvestitionen für Kultur, Wissenschaft und Forschung je Einwohner 6,09 DM, mehr als den fünffachen Betrag an Eigenmitteln investierten die untersuchten Kommunen für Aufgaben auf dem Gebiet Sport/Erholung (33,69 DM), und noch wesentlich höher waren die eigenfinanzierten Pro-Kopf-Investitionen im Jahresdurchschnitt auf dem Verkehrssektor (109,67 DM). Der Anteil der Eigeninvestitionen an den Gesamtausgaben für die drei Aufgabenbereiche variierte zwischen 45,9 Prozent (Verkehr) und 12,7 Prozent (Kultur, Sport/Erholung 26,0 Prozent). Dies unterstreicht die unterschiedliche Bedeutung der Investitionen, als Instrument der kommunalen Daseinsvorsorge auf den drei untersuchten Politikfeldern (vgl. die Angaben in Tabelle 1).

Tabelle 1: Die eigenfinanzierten Investitionen der 49 verbandsfreien Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz auf den Gebieten Kultur, Wissenschaft und Forschung, Sport und Erholung sowie Verkehr im Zeitraum 1978 bis 1985

	KULTUR	SPORT/ ERHOLUNG	VERKEHR
	JAHRESANGABEN		
Jahr	DM je Einwohner		
1978	7,82	15,41	86,11
1979	7,28	24,49	93,52
1980	8,84	31,01	111,39
1981	9,80	33,59	94,63
1982	8,28	27,67	89,46
1983	4,97	23,11	77,46
1984	8,59	32,55	69,56
1985	11,05	25,66	73,95
	DURCHSCHNITTSWERTE (1978–1985)		
Angabe	DM je Einwohner		
Mittelwert	6,09	33,69	109,67
Minimum	0,00	0,00	35,89
Maximum	31,09	408,99	385,86
Standard-abweichung	Fallzahl		
größer 1	7	2	7
1 bis −1	42	47	38
kleiner −1	0	0	4

[45]) Vgl. dazu die Angaben bei H. Steffen (Anm. 2), S. 92 ff.

Im zeitlichen Verlauf wie auch im zwischengemeindlichen Vergleich treten auf den drei Politikfeldern starke Unterschiede auf: Die Eigeninvestitionen für Kultur/Wissenschaft und Forschung sowie für Sport/Erholung entwickelten sich zwischen 1978 und 1985 ausgesprochen diskontinuierlich. Ein interpretierbares Verlaufsmuster ist der Tabelle 1 allenfalls insoweit zu entnehmen, als die kommunalen Eigeninvestitionen auf diesen beiden Sektoren in der Wirtschaftskrise 1981/1983 drastisch abnahmen. Der prozyklische Verlauf der kommunalen Investitionsausgaben zeigt sich noch deutlicher in der Verkehrspolitik: Sie stiegen im Zeitraum 1978/1980, nahmen zwischen 1980 und 1984 nahezu um 40 Prozent ab und expandierten 1984/85 wieder geringfügig.

Die Eigeninvestitionen verteilen sich sehr unterschiedlich auf die 49 Kommunen. Auf den Gebieten Kultur/Wissenschaft/Forschung sowie Sport/Erholung wendet der größte Teil der Kommunen nur geringe Eigenmittel für Investitionen auf: In 42 der 49 Städte und Gemeinden betrugen die durchschnittlichen Eigeninvestitionen je Einwohner auf dem Kultursektor weniger als 13 DM, in 28 Kommunen sogar weniger als 5 DM je Einwohner. Drei Städte dagegen brachten mehr als 25 DM auf. Auch im Politikfeld Sport/Erholung tätigten wenige Gemeinden stark überdurchschnittliche Eigeninvestitionen, wobei insbesondere zwei Gemeinden mit 190 DM und 409 DM je Einwohner hervortraten. Auf dem Verkehrssektor brachten 11 der 49 Städte deutlich vom Durchschnitt abweichende Ausgaben auf (vgl. Tabelle 1).

2. Parteipolitik als Bestimmungsfaktor der Investitionspolitik — Ein Vergleich zwischen Annahmen und Ergebnissen

In der folgenden Analyse geht es darum, den Einfluß der Bedarfs- und Ressourcenfaktoren auf das Investitionsverhalten CDU- und SPD-dominierter Gemeinden empirisch zu messen. Das zu diesem Zwecke eingesetzte Analyseverfahren schätzt die Beziehung zwischen diesen Variablen bei Kontrolle aller anderen im Modell enthaltenen Größen. Von besonderem Interesse ist die Frage, ob sich die Beziehungen zwischen Bedarfen/Ressourcen und Eigeninvestitionen in den CDU- und den SPD-dominierten Städten voneinander unterscheiden. Das Auftreten derartiger Unterschiede liefert uns Informationen über parteispezifische Formen der Problemverarbeitung auf den drei untersuchten Politikfeldern.

Diese Fragestellung macht es sinnvoll, die nachfolgend präsentierten Daten unter zwei Gesichtspunkten zu betrachten: Zunächst ist zu fragen, wie stark die Bedarfs- und Ressourcengrößen Zentralität, Bevölkerungswachstum, Freie Spitze, Verschul-

Tabelle 2: Einflüsse der Bedarfs- und Finanzkraftvariablen sowie der Investitionszuweisungen auf die eigenfinanzierten Investitionen in den Gebieten Kultur/Wissenschaft/Forschung, Sport/Erholung sowie Verkehr im Zeitraum 1978 bis 1985

Investitionsbereich	Dienstleistungszentralität		Bevölkerungsentwicklung		Freie Spitze		Verschuldungsfähigkeit		Investitionszuweisungen	
	CDU	SPD	CDU	SPD	CDU	SPD	CDU	SPD	CDU	SPD
Kultur	.13	.04	.16	−.09	.00	.25	−.14	.02	.50	.29
Sport/Erholung	.06	.02	−.02	−.14	−.02	−.03	−.07	.14	.53	.66
Verkehr	.06	−.27	.29	−.01	.20	.02	.15	.07	.26	.11

dungsfähigkeit und Investitionszuweisungen bei Kontrolle aller übrigen Faktoren die eigenfinanzierten Pro-Kopf-Investitionen beeinflussen. Der Einfluß dieser Größen ist um so stärker, je höher die nachfolgend beschriebenen Beziehungsmaße sind[46]).

Darüber hinaus geben die Daten Aufschluß über die Auswirkungen der parteipolitischen Machtverteilung: Die Parteien setzen Bedarfe und Ressourcen in jeweils spezifischer Weise in Investitionsausgaben um, wenn sich die Beziehungsmaße in der Gruppe der CDU-Städte erkennbar von den in den SPD-dominierten Städten ermittelten Werten unterscheidet. Die Beziehungsmaße sind also auf ihre absolute Höhe wie auch auf gruppenspezifische Unterschiede zu prüfen.

a) Bedarfseffekte

Unseren Annahmen zufolge steigen mit der Dienstleistungszentralität und dem Bevölkerungswachstum die Pro-Kopf-Eigeninvestitionen einer Gemeinde auf allen Politikfeldern. Diese Beziehung sollte in SPD-dominierten Städten zumindestens auf den Sektoren Kultur sowie Sport/Erholung stärker sein als in Gemeinden mit CDU-Mehrheiten.

Im Gegensatz zu diesen Erwartungen weist die Variable Dienstleistungszentralität einen erstaunlich schwachen Einfluß auf die Höhe der Investitionsausgaben auf. Von einer Ausnahme abgesehen, wirkt sich die zentralörtliche Stellung einer Kommune nicht auf ihr Investitionsverhalten aus. Die Parteieffekte treten ebenfalls nicht in der erwarteten Form auf. Im allgemeinen fallen die Beziehungen zwischen der Dienstleistungszentralität und den eigenfinanzierten Investitionen in den CDU- und SPD-Gemeinden ziemlich ähnlich aus (vgl. Tabelle 2).

Der einzige substantiell interpretierbare Parteieffekt widerspricht der Gemeindesozialismus-Hypothese. In SPD-dominierten Kommunen sinken die Investitionsausgaben für den Verkehr mit zunehmender Dienstleistungszentralität. Diese Gemeinden reagieren demnach auf einen wachsenden Bedarf an örtlicher Verkehrsinfrastruktur *nicht* mit erhöhten Ausgaben. Eine theoretisch überzeugende Erklärung für diese negative Beziehung liegt nicht vor. Sie könnte allenfalls durch eine detailliertere Analyse der Bedeutung der Verkehrsinvestitionen im Gesamtzusammenhang der kommunalen Ausgabenpolitik gewonnen werden. Andererseits läßt sich aber auch kein CDU-Effekt auf die Verkehrsinvestitionen von Gemeinden unterschiedlicher Zentralität nachweisen. Somit ist die Gegenhypothese, nach der CDU-regierte Kommunen überdurchschnittlich in Bereichen mit Vorleistungsfunktionen für privatwirtschaftliche Infrastruktur investieren, ebenfalls widerlegt. Auf den Politikfeldern Kultur sowie Sport/Erholung sind demgegenüber keine Parteieffekte festzustellen.

Unsere Ergebnisse decken sich mit denen anderer Untersuchungen des kommunalen Ausgabeverhaltens in der Bundesrepublik. In den Analysen von Reissert und Schwarting gehörte die Dienstleistungszentralität zu den schwächsten Bestimmungsfaktoren der kommunalen Investitionsausgaben. Eine ähnlich geringe Bedeutung der Bevölkerungs-/Siedlungsdichte als einer mit unserem Zentralitätsfaktor vergleichbaren Größe für die kommunalen Ausgaben für den Wohnungsbau ermittelten Grüner, Jaedicke und Ruhland[47]).

[46]) Die Koeffizienten wurden durch eine gepoolte Analyse der acht Einzeljahre des Untersuchungszeitraums ermittelt (LISREL-Verfahren, Ausreißer ausgeschlossen, die Gesamtfallzahl beträgt damit 378). Dabei handelt es sich um zur Gesamtfallzahl standardisierte Pfadkoeffizienten. Ein Wert von 0 indiziert, daß die beiden betreffenden Variablen voneinander gänzlich unabhängig sind. Nahe bei +1 bzw. −1 liegende Werte zeigen eine sehr starke positive bzw. sehr starke negative Beziehung an. Als substantiell interpretierbar betrachten wir alle Beziehungen mit einem Wert von mindestens d. h.: | .20 | .

[47]) Vgl. G. Schwarting (Anm. 11), S. 164ff; B. Reissert (Anm. 5), S. 110–118; H. Grüner/W. Jaedicke/K. Ruhland (Anm. 6), S. 52.

Keine durchgehende empirische Bestätigung finden auch die Hypothesen über die Auswirkungen des Bevölkerungswachstums auf die Investitionsausgaben. Wiederum liegt nur ein einziger substantiell bedeutsamer Effekt vor, nämlich bei den Verkehrsinvestitionen der CDU-geführten Gemeinden. Diese reagieren auf einen Bevölkerungszuwachs mit verstärkten Verkehrsinvestitionen. In SPD-Städten tritt eine solche Beziehung nicht auf. Dieses Ergebnis widerspricht den theoretischen Annahmen über die höhere Bereitschaft sozialdemokratischer Mehrheiten, Bedarfe in Ausgaben umzuwandeln. Andererseits stützt es die Erwartung, daß Unionsmehrheiten Verkehrsinvestitionen als notwendige Vorleistungen für privatwirtschaftliche Investitionen ansehen und ihnen deshalb eine besondere Bedeutung zuweisen (vgl. Tabelle 2).

Demgegenüber ist für die Kultur- und Sport/Erholungsinvestitionen kein Einfluß des Bevölkerungswachstums festzustellen, und zwar unabhängig von der parteipolitischen Kräftekonstellation (vgl. Tabelle 2)[48]).

Zusammenfassend kann man festhalten, daß die beiden Bedarfsvariablen keinen durchgängigen und bedeutsamen Einfluß auf das Investitionsverhalten der untersuchten Kommunen ausüben. Die nachweisbaren, aber verhältnismäßig schwachen Einflüsse widersprechen der Vermutung einer stärkeren Transformationsleistung SPD-dominierter Gemeinden, stützten aber zumindest zum Teil die Annahmen über den Einfluß der CDU-Programmatik auf wirtschaftsnahe Infrastrukturinvestitionen. Die Dominanz der CDU bzw. der SPD ist überwiegend unerheblich für die Umsetzung örtlicher Bedarfe in Eigeninvestitionen. Allerdings üben auch die beiden Bedarfsvariablen selbst, die Dienstleistungszentralität und das Bevölkerungswachstum, bei Kontrolle der übrigen im Modell enthaltenen Größen keinen wesentlichen Einfluß auf die Höhe der Eigeninvestitionen aus.

b) Finanzkrafteffekte

In der politischen Diskussion schreibt man dem Finanzierungsspielraum der Kommunen eine erhebliche Bedeutung für deren Investitionsaktivitäten zu. Demnach müßten die Freie Spitze und die Verschuldungsfähigkeit die Investitionsausgaben nachhaltig positiv beeinflussen.

Für die Freie Spitze bestätigt sich diese Annahme immerhin in zwei von sechs Fällen. In SPD-Städten wachsen die Kulturinvestitionen mit der Freien Spitze, in CDU-Städten die Verkehrsinvestitionen. Im übrigen läßt sich weder ein substantiell bedeutsamer Einfluß der Freien Spitze auf die Investitionsausgaben noch ein Parteieffekt feststellen. Die Bedeutung der Freien Spitze für das Investitionsverhalten der Kommunen ist also bei einer Kontrolle der übrigen Größen keineswegs so groß, wie in der Literatur angenommen wird. Die Investitionspolitik sozialdemokratisch regierter Kommunen auf dem Kultursektor stützt die aus dem Konzept wohlfahrtstaatlicher Politik ableitbaren Erwartungen schwach. Die größere Transformationsleistung der CDU-Städte im Verkehrsbereich entspricht der Hypothese über die erhöhte Bereitschaft konservativer Mehrheiten, Infrastrukturvorleistungen für die Privatwirtschaft zu erbringen (vgl. Tabelle 2).

Die Verschuldungsfähigkeit spielt generell und in keiner der beiden Gruppen eine Rolle für die Höhe der Investitionsausgaben (vgl. Tabelle 2). Damit erübrigen sich weitere Überlegungen über die Transformationsaktivität von CDU- und SPD-Mehrheiten. Der finanzielle Handlungsspielraum der Kommunen wurde in bisherigen deutschen Policy Studien in der Regel nicht über die hier benutzten Indikatoren gemessen, sondern über globale Größen wie Wirtschafts- und Finanzkraft oder Realsteuereinnahmekraft[49]). Diese Variablen beeinflußten die Ausgaben bzw. Investitionen erheblich stärker als dies bei unseren Indikatoren der Fall ist. Lediglich in der Arbeit von Herrmann wurde ein vergleichbarer Finanzkraftindikator zur Messung des Investitionsspielraums benutzt. Auch dieser Indikator stand mit den tatsächlichen Investitionen in einem nur sehr schwachen Zusammenhang[50]).

c) Der Einfluß der Investitionszuweisungen

Die Investitionszuweisungen gelten in der einschlägigen Diskussion als die wichtigsten Anreizfaktoren der kommunalen Investitionstätigkeit. Je nach Interessenlage wird dieser Einfluß als Einschränkung der kommunalen Handlungsfreiheit kritisiert oder als Beitrag zu einer ausgewogenen räumlichen Verteilung örtlicher Infrastruktur gerechtfertigt. Spezifische parteipolitische Effekte spielen in der Dis-

---

[48]) Ähnlich auch B. Reissert (Anm. 5), S. 110 und H. Grüner/W. Jaedicke/K. Ruhland (Anm. 6), S. 49 f. Sie kommen zu dem Ergebnis, daß sich über den Einfluß des Wanderungssaldos auf die Wohnungsbauausgaben keine verallgemeinerungsfähigen Aussagen treffen lassen und beziehen diese daher nicht in ihr endgültiges Analysemodell ein.

[49]) Vgl. H. Grüner/W. Jaedicke/K. Ruhland (Anm. 6), S. 48, 53; B. Reissert (Anm. 5), S. 110–117.

[50]) Vgl. Hayo Herrmann, Sektorale Wirtschaftsstruktur und kommunale Finanzsituation. Eine empirische Studie für Kreise und Arbeitsmarktregionen der Bundesrepublik Deutschland, München 1986, S. 269 ff., 312 ff.

kussion über die Steuerungswirkung der Investitionszuweisungen keine Rolle.

Im Gegensatz zu den von Reissert präsentierten Ergebnissen erweisen sich die Investitionszuweisungen in der Mehrzahl der von uns untersuchten Konstellationen als die weitaus wichtigste Bestimmungsgröße der Investitionsausgaben[51]). In fünf der sechs Fälle bewirken sie substantiell bedeutsame Ausgabensteigerungen. Dies gilt vor allem für das Aufgabenfeld Sport/Erholung und, in etwas abgeschwächter Form, für den kulturellen Bereich. Beide Sektoren lassen sich der wohlfahrtsstaatlichen Politik zurechnen. Bei den Kulturinvestitionen fällt die Transformationsleistung in den CDU-geführten Kommunen etwas stärker aus als bei einer Dominanz der SPD. Dagegen stellt sich die Sachlage bei den Investitionen für Sport/Erholung umgekehrt dar. Die Ausgaben für die Verkehrsinfrastruktur sind sichtlich schwächer durch die staatlichen Zuweisungen bestimmt, insbesondere in der SPD-Gruppe (vgl. Tabelle 2).

Alles in allem unterscheidet sich die Reaktion CDU- und SPD-geführter Gemeinden auf staatliche Investitionszuweisungen eher graduell als grundsätzlich. In beiden Städtegruppen lösen staatliche Zuweisungen steigende Eigeninvestitionen aus. Die Kommunen verwenden die vom Staat zugewiesenen Mittel nicht zur Entlastung ihrer Investitionsetats (Versickerungseffekt), sondern sie mobilisieren aus ihren eigenen Haushalten zusätzliche Mittel (Anreizeffekt)[52]). Die Hypothese über die Außensteuerung der Kommunen durch staatliche Zuweisungen scheint somit grundsätzlich bestätigt, da die Städte und Gemeinden ihre eigenen finanziellen Bemühungen auf den untersuchten Politikfeldern offensichtlich den Präferenzen des Zuweisungsgebers anpassen. Zwar gibt es in dieser Hinsicht politikfeldspezifische Besonderheiten, doch nutzen die Kommunen erhöhte Investitionszuweisungen generell nicht dazu, ihr Aktivitätsprofil nach eigenen Vorstellungen und entgegen den Intentionen des Zuweisungsgebers zu verändern.

V. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Nach den Ergebnissen unserer Untersuchung weist das Investitionsverhalten der 49 verbandsfreien Städte und Gemeinden in Rheinland-Pfalz eher politikfeld- als parteispezifische Besonderheiten auf. Bei den wohlfahrtsstaatlichen Aufgaben Kultur/Wissenschaft/Forschung und Sport/Erholung lassen sich CDU- und SPD-dominierte Kommunen erkennbar durch staatliche Zuweisungen steuern. Lokale Bedarfs- und Ressourcengrößen beeinflussen das Ausgabenniveau in beiden Gruppen nur schwach. Auf dem für privatwirtschaftliche Überlegungen unmittelbar bedeutsamen Verkehrssektor stellt sich die Sachlage etwas anders dar: In CDU-regierten Städten spielen lokale Bedarfs- und Ressourcenfaktoren und externe Finanzierungsmöglichkeiten eine vergleichbare Rolle als Bestimmungsfaktoren der Eigeninvestitionen.

Insgesamt stützt unsere Untersuchung die Ergebnisse vergleichbarer Studien zur kommunalen Investitionspolitik in der Bundesrepublik:

1. Den wichtigsten Bestimmungsfaktor der kommunalen Investitionsausgaben stellen die staatlichen Investitionszuweisungen dar. Sie stimulieren Eigeninvestitionen der Kommunen, und zwar weitgehend unabhängig von deren Bedarfs- und Ressourcenlage und der in ihr bestehenden parteipolitischen Konstellation[53]).

2. Die parteipolitische Machtverteilung in den lokalen Entscheidungsgremien beeinflußt die Höhe der kommunalen Eigeninvestitionen allenfalls graduell, ein klares parteipolitisch bedingtes Leistungsprofil läßt sich nicht nachweisen. Am ehesten ist es noch bei den Verkehrsinvestitionen gegeben. Die empirischen Belege für den geringen Parteieneinfluß auf die Gestaltung der Kommunalausgaben lassen sich also nicht ausschließlich auf eine unzulängliche Operationalisierung des Eastonschen Systemkonzeptes zurückführen, sondern sie scheinen die tatsächlichen kommunalpolitischen Gegebenheiten zu reflektieren[54]).

Wenn man sich die institutionellen Rahmenbedingungen und die kulturellen Traditionen vergegenwärtigt, unter denen die Kommunalpolitik in der Bundesrepublik abläuft, dann können die Untersuchungsergebnisse kaum überraschen. Die örtliche Selbstverwaltung gilt in Deutschland traditionell als ein parteipolitisch wenig kontroverser Handlungsbereich, jedenfalls im Vergleich mit der Bundes- und der Landespolitik. Diese Annahme wird empirisch durch die weit verbreitete Neigung belegt, alle in der Kommunalvertretung präsenten politischen

[51]) Bei B. Reissert (Anm. 5) übte dagegen die Realsteuerkraft den vergleichsweise stärkeren Einfluß auf die eigenfinanzierten Investitionen aus.

[52]) Vgl. zu den Effekten der Zuweisungen auf die Investitionen B. Reissert (Anm. 5), S. 44; G. Schwarting (Anm. 11), S. 108.

[53]) Im Grundsatz ähnlich: B. Reissert (Anm. 5), S. 302 ff.; G. Schwarting (Anm. 11), bes. S. 99 ff., 172 ff., 187.

[54]) Ähnlich: R. C. Fried, Party and Policy (Anm. 6); H. Grüner/W. Jaedicke/K. Ruhland (Anm. 6).

Gruppierungen an der Verwaltungsspitze zu beteiligen. Das Abstimmungsverhalten der Kommunalvertretungen, selbst bei politischen Schlüsselentscheidungen wie der Verabschiedung des Gemeindehaushaltes oder des Flächennutzungsplanes, ist gleichfalls eher konsens- als konfliktorientiert[55]). Unter diesen Bedingungen ist weder die CDU noch die SPD ohne weiteres in der Lage, ihre ideologischen Präferenzen in materielle politische Entscheidungen umzusetzen.

Neben spezifisch kommunalpolitischen Traditionen begrenzen Merkmale des deutschen Parteiensystems die bruchlose Umsetzung von Parteiideologien in staatliche Entscheidungen. Seit der Gründung der Bundesrepublik verloren die beiden großen Parteien zunehmend ihre exklusive Verankerung in bestimmten gesellschaftlichen Gruppen und wurden zu Mittelschichtparteien. Mit dem Wandel ihrer Anhängerschaft ging auch eine gewisse programmatisch-ideologische Konvergenz der Parteien einher. Im Interesse ihrer Mehrheitsfähigkeit kann die SPD keine dezidiert sozialistische Wirtschafts- und Sozialpolitik betreiben; in einer säkularisierten Gesellschaft müssen sich die Unionsparteien aus den gleichen Gründen um die Unterstützung kirchlich nicht gebundener Wähler im Arbeitnehmerlager bemühen. Die Umsetzung ideologischer Ziele in Regierungspolitik wird schließlich in der Bundesrepublik dadurch erschwert, daß die beiden großen Parteien im Regelfalle auf eine Koalition mit der FDP angewiesen sind. Die Fraktionalisierung des Parteiensystems ist in unseren Untersuchungseinheiten noch deutlich stärker ausgeprägt als im nationalen politischen System. Dies erschwert zusätzlich die Realisierung parteipolitischer Ziele in der kommunalen Entscheidungspraxis.

Die Wirksamkeit parteipolitischer Einflüsse für die kommunale Ausgabengestaltung wird weiterhin durch die Einbindung der Kommunen in den staatlichen Finanzierungs- und Leistungsverbund eingeschränkt: Aufgrund der Verteilung der Kompetenzen auf dem Gebiet der Finanzgesetzgebung verfügen die Kommunen kaum über einen eigenen Gestaltungsspielraum in der Abgabenpolitik. Einen erheblichen Teil ihrer Einnahmen beziehen sie nach einem eindeutig festliegenden Verteilungsschlüssel aus dem staatlichen Finanzverbund. Insofern ist die kommunale Einnahmenpolitik vergleichsweise wenig flexibel, die ideologischen Präferenzen der lokalen Parteiorganisationen können in ihr kaum zum Zuge kommen. Die aus international vergleichenden Untersuchungen bekannten Unterschiede in den Abgabenquoten konservativ/liberal und sozialdemokratisch/sozialistisch regierter Staaten sind in der Haushaltspolitik kommunaler Gebietskörperschaften nicht zu erwarten, vor allem dann nicht, wenn sich die Untersuchung auf ein Bundesland beschränkt. In ihrer Ausgabenpolitik unterliegen die Gemeinden ähnlichen externen Beschränkungen. Zahlreiche kommunale Ausgaben, insbesondere die für Parteieffekte besonders sensiblen Sozialausgaben, resultieren aus bundes- und landesgesetzlich festgelegten Leistungsverpflichtungen der Kommunen. Im Bereich der Infrastrukturpolitik werden derartige externe Rahmenbedingungen ebenfalls wirksam: Ein erheblicher Teil der kommunalen Investitionen entfällt auf Pflichtaufgaben, bei denen die Gemeinden und Gemeindeverbände ihre Ausgaben allenfalls graduell variieren können. Zudem dürften die Modalitäten der Investitionsfinanzierung, insbesondere die Mitfinanzierung kostenintensiver Investitionen durch staatliche Zuweisungen, den Einfluß parteipolitischer Faktoren auf Investitionsentscheidungen in Grenzen halten.

Obgleich sich in unseren 49 Untersuchungseinheiten kein nachhaltiger Einfluß der parteipolitischen Kräfteverteilung auf die kommunale Investitionspolitik nachweisen läßt, erlaubt dieses Ergebnis keine generellen Schlußfolgerungen über die Bedeutsamkeit oder Irrelevanz politischer Strukturmerkmale für die Inhalte kommunaler Entscheidungen. Bei einer Analyse von Personalausgaben oder der kommunalen Verschuldungspolitik können parteipolitische Faktoren eine wichtigere Rolle spielen. Der Einfluß anderer Merkmale des lokalen politischen Systems, z. B. der inneradministrativen Strukturen, der politischen Aktivität der Bevölkerung, der Zentralisierung oder Fragmentierung der kommunalen Machtstrukturen oder der politischen Einstellungen der lokalen Entscheidungsträger auf die Umsetzung von Inputs in Outputs wurden hier nicht untersucht. Aus diesem Grunde sagen unsere Ergebnisse nichts über die generelle Bedeutung politischer Strukturen und Prozesse für den Inhalt politischer Entscheidungen aus, sondern nur über die Bedeutung der parteipolitischen Kräftekonstellation für spezifische politische Aktivitäten auf einzelnen Politikfeldern. Der Umstand, daß in der Investitionspolitik als einem wichtigen kommunalen Handlungsbereich mit vergleichsweise großen politischen Gestaltungsmöglichkeiten allenfalls bescheidene und von Politikfeld zu Politikfeld variierende Parteieffekte nachweisbar sind, deutet auf einen großen Einfluß der Tradition einer primär sachbezogenen Kommunalpolitik hin, die durch die Einbindung der Kommunen in ein umfassendes System der Politikverflechtung noch verstärkt wird.

---

[55]) Vgl. für unsere Untersuchungseinheiten: O. W. Gabriel (Anm. 10).