

Responsivität bundesdeutscher Kommunalpolitiker

Oscar W. Gabriel / Frank Brettschneider / Volker Kunz

Alle Beiträge zur modernen empirischen Demokratietheorie sehen in der Orientierung des politischen Führungspersonals am Willen der Wähler ein typisches Merkmal demokratischer Politik. Als derjenige Bereich des politischen Systems, der sich angeblich durch eine besondere Bürgernähe auszeichnet, drängt sich die kommunale Ebene für eine Untersuchung von Repräsentationsbeziehungen geradezu auf. Die Daten für den vorliegenden Beitrag stammen aus einer 1991 durchgeführten schriftlichen Befragung der 258 Kommunalpolitiker aus vier kreisfreien Städten der (alten) Bundesrepublik. Im Mittelpunkt unserer Untersuchung steht der Zusammenhang zwischen der Einschätzung der Ausgabenwünsche der Bevölkerungsmehrheit durch die Ratsmitglieder (unabhängige Variable) und deren eigenen finanzpolitischen Prioritäten (abhängige Variable) in 21 Politikfeldern. Die bi- und multivariaten Analysen zeigen, daß die politischen Gegebenheiten in den vier Städten dem aus der normativen Demokratietheorie abgeleiteten Ideal responsiver Politik nur bedingt entsprechen. Zwar besteht eine positive Beziehung zwischen den Wähler- und den Politikerpräferenzen, sie ist aber nur schwach ausgeprägt. Und: Es gibt Responsivitätsunterschiede zwischen Gruppen mit verschiedenen Ideologien, Wertorientierungen und Parteizugehörigkeiten.

1. Das Untersuchungsproblem

„It is ... on opinion only that government is founded.“ (David Hume)

Die Frage, in welchem Maße sich die Meinung der Regierten in den Entscheidungen der gewählten Repräsentanten widerspiegelt, in welchem Maße Politiker Forderungen aus der Umwelt aufnehmen und umsetzen (sollen), ist ein klassisches Thema der normativen und der empirischen Demokratietheorie. Ideengeschichtlich läßt sie sich bis zu Burke, Hume und Rousseau sowie bis zu den Gründervätern der Vereinigten Staaten von Amerika zurückverfolgen. Zur Analyse dieser Frage entwickelten US-amerikanische Politikwissenschaftler das Konzept der „responsiveness“, worunter sie verkürzt das den Wünschen und Forderungen der Bevölkerung entsprechende Handeln der Abgeordneten und der Regierung verstanden (vgl. u.a. Pennock 1952; Pitkin 1967).

Was Responsivität in modernen, pluralistischen Demokratien bedeutet und an wessen politischen Wünschen und Forderungen sich die Inhaber politischer Führungspositionen bei ihren Entscheidungen orientieren, ist allerdings keineswegs eindeutig geklärt. In pluralistischen Gesellschaften setzt sich die Bevölkerung aus einer Vielzahl von Gruppen mit unterschiedlichen Interessen und Wertvorstellungen zusammen. Da ein homogenes Repräsentationsobjekt nicht existiert, werden die Inhaber politischer Führungspositionen die Vorstellungen einzelner Wählergruppen stärker berücksichtigen

als die anderer. Welchem Konzept von Responsivität sie dabei den Vorrang geben, dürfte nicht zuletzt von der Struktur des Parteiensystems abhängen.

In Ländern mit wenigen, soziologisch und ideologisch diffusen Volksparteien ist Responsivität mit einer Orientierung der Parteien an den Vorstellungen der *Wählermehrheit* gleichzusetzen. Um ihre politischen Ziele in Regierungspolitik umsetzen zu können, benötigen die politischen Parteien die Unterstützung der Wählermehrheit und versuchen deshalb, diese so weit wie möglich bei ihren Entscheidungen zu berücksichtigen. Ganz anders stellt sich die Sachlage in politischen Systemen dar, in denen zahlreiche, interessenmäßig und weltanschaulich eng eingegrenzte Parteien miteinander konkurrieren. Solche Parteien haben wenig Anreiz, sich an den Präferenzen der Wählermehrheit zu orientieren. Sie sind statt dessen bemüht, den Bedürfnissen ihrer Klientelgruppen möglichst weitgehend Rechnung zu tragen. Sie verhalten sich responsiv gegenüber dem, was sie für die Präferenzen *ihrer Wählerschaft* halten.

Der Prozeß, in dem Forderungen aus der Gesellschaft in verbindliche politische Entscheidungen und Handlungen umgewandelt werden, ist jedoch in beiden Fällen für die Charakterisierung politischer Systeme von zentraler Bedeutung: Alle Beiträge zur modernen empirischen Demokratietheorie sehen in der Orientierung des Führungspersonals am Willen der Wähler ein typisches Merkmal demokratischer Politik. In dieser Orientierung drücke sich die Verantwortlichkeit der Gewählten gegenüber den Wählern aus (vgl. u.a. Dahl 1971).

Die empirische Erforschung der Repräsentationsbeziehungen zwischen Wählern und Gewählten (vgl. die neuesten Beiträge von Thomassen 1991, Hoffmann-Lange 1991 und Holmberg 1991) erfolgt in der Regel auf zwei Ebenen und versucht, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Auf der Mikro-Ebene geht es um die Frage, in welchem Maße die Meinungen oder das Abstimmungsverhalten einzelner Abgeordneter mit den Auffassungen der Wähler übereinstimmen.
2. Auf der Makro-Ebene steht die Entsprechung zwischen dem Policy Output und den Meinungsverteilungen in der Bevölkerung zur Debatte.

Trotz der beträchtlichen konzeptuellen und methodischen Probleme, die bei entsprechenden Analysen auftreten, gab es in der empirischen Forschung seit der klassischen Studie von Miller und Stokes (1963) mehrere Versuche, die Bedeutung der Wählerwünsche für das Entscheidungsverhalten der politischen Führung zu ermitteln. Die meisten von ihnen wurden in den USA durchgeführt, verhältnismäßig wenige in der Bundesrepublik. Miller und Stokes' Untersuchung über „Constituency Influence in Congress“ ist typisch für Studien auf der Mikro-Ebene. In ihr wurden u.a. die Roll Call Votes der Abgeordneten des amerikanischen Repräsentantenhauses mit den Einstellungen der Wähler in ihren Distrikten verglichen. Bei den selteneren Untersuchungen auf der Makro-Ebene handelt es sich meist um Fallstudien oder sie beschränken sich auf kurze Zeiträume bzw. wenige Politikfelder. Eine Ausnahme stellt u.a. eine Studie von Farkas, Shapiro und Page (1990) dar, in der auf nationaler Ebene die Entwicklung der Bevölkerungspräferenzen mit den Haushaltsausgaben für einzelne Aufgabenfelder verglichen wird.

Zunehmende Brisanz gewinnt die Erforschung der Responsivität in demokratischen Regimen durch die aus der Wahlforschung bekannte Feststellung, daß die langfristigen, affektiven, situationsunabhängigen Parteibindungen für die Wahlentscheidung an Be-

deutung verlieren, Personen und politische Sachfragen hingegen zu wichtigeren Einflußgrößen werden. Dies legt die Vermutung nahe, daß politische Issues auch zwischen Wahlen für Politiker an Bedeutung gewinnen. So erwartet z.B. Dalton (1988: 201): „In the long term, greater issue voting may make candidates and parties more responsive to public opinion.“ Er glaubt auch sagen zu können, daß „political elites have become more conscious of the public's preferences and more sensitive to the results of public opinion polls“ (1988: 194), bleibt jedoch einen empirischen Nachweis schuldig.

Als derjenige Bereich des politischen Systems, der sich angeblich durch eine besondere Bürgernähe auszeichnet (vgl. u.a. Hättich 1977; Verba/Nie 1972), drängt sich die kommunale Ebene für eine Untersuchung von Repräsentationsbeziehungen geradezu auf. Da die Austauschbeziehungen zwischen Wählern und Gewählten hier besonders eng sein dürften, ist in den Kommunen – noch stärker als in der nationalen Politik – eine positive Beziehung zwischen den Wünschen der Wähler und den politischen Prioritäten der Entscheidungsträger zu erwarten.

Der vorliegende Beitrag untersucht die Responsivität kommunalpolitischer Eliten am Beispiel von vier kreisfreien Städten der (alten) Bundesrepublik auf der Mikro-Ebene. In unserer Untersuchung ist nur ein kleiner Ausschnitt aus dem komplexen Beziehungsgeflecht, das Wähler und Gewählte miteinander verbindet, einer empirischen Prüfung zugänglich: der Zusammenhang zwischen der Einschätzung der Ausgabenwünsche der Bevölkerungsmehrheit durch die Ratsmitglieder (unabhängige Variable) und deren eigenen finanzpolitischen Prioritäten (abhängige Variable). Miller und Stokes wiesen der Verbindung zwischen diesen beiden Größen eine Schlüsselstellung im Repräsentationsprozeß zu, indem sie die politischen Präferenzen und die wahrgenommene Wählermeinung als dem Entscheidungsverhalten unmittelbar vorgelagerte Größen betrachten. Unsere Analyse erfolgt in vier Schritten:

1. Zunächst geht es um die Frage, ob die Ausgabepräferenzen der Bevölkerungsmehrheit von den Politikern einheitlich wahrgenommen werden.
2. Im zweiten Schritt wird die generelle Beziehung zwischen den von den Politikern wahrgenommenen Ausgabepräferenzen der Bevölkerungsmehrheit und den Ausgabepräferenzen der Politiker selbst untersucht.
3. Im dritten Schritt wird gefragt, in welchen Aufgabenbereichen eine besonders enge Übereinstimmung zwischen den politischen Vorstellungen von Wählern und Gewählten besteht und welche Politikbereiche durch eine schwache Responsivität des politischen Führungspersonals charakterisiert sind. Ferner wird gefragt, ob der Grad der Übereinstimmung je nach Parteizugehörigkeit und Ideologie der Kommunalpolitiker differiert.
4. Weil der Einfluß der Wählerwünsche auf die Ausgabepräferenzen nicht nur isoliert betrachtet werden soll, wird viertens nach der Erklärungskraft der perzipierten Bürgerwünsche im Zusammenspiel mit anderen Bestimmungsfaktoren der kommunalen Ausgabepräferenzen gefragt.

Das Responsivitätskonzept bezieht sich somit auf die politischen Rahmenbedingungen, wie sie für ein durch Volksparteien bestimmtes Parteiensystem typisch sind. Die Beantwortung der Frage, ob sich alle in der Bundesrepublik tätigen und politisch relevanten Parteien in ihrem Handeln von diesem Responsivitätskonzept leiten lassen, bleibt der empirischen Analyse überlassen.

2. Die Daten

Die den folgenden Analysen zugrundeliegenden Daten wurden mittels einer schriftlichen Befragung sämtlicher 258 Ratsmitglieder der kreisfreien Städte Bamberg, Bonn, Ludwigshafen und Wiesbaden erhoben. Sie gehören zu einem Pretest, dem eine Vollerhebung in allen kreisfreien Städten der alten und neuen Bundesländer folgen soll. Die Umfrage fand zwischen Februar und April 1991 statt und erbrachte eine Rücklaufquote von 54 Prozent (140 Befragte), die allerdings von Stadt zu Stadt und von Partei zu Partei deutlich variierte¹.

Das Kernstück des Fragebogens bildete die Einstellung der Befragten zu 21 kommunalen Aufgaben, die das gesamte Spektrum der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Daseinsvorsorge abdecken (vgl. die Angaben in Tabelle 1). Eine Fragenbatterie bezog sich auf die Einschätzung des Bedarfs an Mehr- bzw. Minderausgaben auf den betreffenden Politikfeldern: „Und wenn Sie jetzt einmal an einzelne Ausgabenbereiche denken. Wie ist Ihre persönliche Einstellung zur Gestaltung der Ausgaben in Ihrer Stadt? Ich bin in den folgenden Bereichen für eine ... 1. starke Kürzung, 2. gewisse Kürzung, 3. Beibehaltung der Ausgaben, 4. gewisse Erhöhung, 5. starke Erhöhung.“ Da in unserer Untersuchung keine Messung der Ausgabeprioritäten der Bevölkerung erfolgte, ist ein unmittelbarer Vergleich von Politiker- und Wählerpräferenzen nicht möglich (vgl. hierzu ausführlich Arzberger 1980). Statt dessen wurden die Ratsmitglieder um eine Einschätzung der Ausgabepreferenzen der Bevölkerungsmehrheit gebeten: „Und wenn Sie jetzt einmal an einzelne Ausgabenbereiche denken. Wie denkt Ihrer Meinung nach die Mehrheit der Bevölkerung in Ihrer Stadt über eine Veränderung dieser Ausgaben? Die Mehrheit der Bevölkerung ist in den folgenden Bereichen für eine ... 1. starke Kürzung, 2. gewisse Kürzung, 3. Beibehaltung der Ausgaben, 4. gewisse Erhöhung, 5. starke Erhöhung.“ Obgleich man die Einschätzung der Mehrheitspräferenzen durch die Politiker nicht mit der tatsächlichen Verteilung der Einstellungen in der Wählerschaft gleichsetzen darf, ist es eine außerordentlich interessante Frage, wie weit sich die Präferenzen der Politiker an dem orientieren, was sie für die Meinung der Wählermehrheit halten.

3. Ausgabepreferenzen der lokalen Entscheidungsträger und die von ihnen wahrgenommenen Ausgabenwünsche der Bevölkerungsmehrheit

Zunächst gilt es, kurz die Ausgabepreferenzen der Politiker und der Wähler zu beschreiben. Betrachtet man das Gesamtforderungsniveau, ohne die themenspezifischen Prioritäten zu berücksichtigen, so treten Politiker und Bevölkerung in gleichem Maße

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

Tabelle 1: Ausgabepräferenzen der Politiker und der Bevölkerung (in Prozent)

Ausgabepräferenzen der Politiker

Rangplatz	Ausgaben				Mittelwert	Standardabweichung
	weniger	gleich	mehr	kA		
1. ÖPNV	1.5	8.7	88.3	1.5	4.38	.71
2. Kommunaler Wohnungsbau	0.4	15.3	81.9	2.5	4.37	.76
3. Abfallvermeidung	0.7	15.1	82.3	1.9	4.24	.73
4. Abfallbeseitigung	3.8	29.1	65.6	1.5	3.82	.84
5. Stadtplanung/-sanierung	5.1	38.2	55.2	1.5	3.70	.83
6. Soziale Einricht./Leistungen	3.7	42.2	52.5	1.5	3.57	.69
7. Jugendhilfe	2.1	46.5	49.6	1.9	3.57	.68
8. Grund-/Hauptschulen	1.2	50.0	47.0	1.9	3.55	.66
9. weiterführende Schulen	2.6	47.6	47.0	2.8	3.54	.70
10. Wirtschaftsförderung	8.2	40.8	50.1	.9	3.51	.90
11. Gesundheitswesen	2.1	55.6	40.5	1.9	3.50	.71
12. Abwasserbeseitigung	1.6	57.4	39.1	1.9	3.48	.73
13. Wissenschaftsförderung	6.1	47.1	42.8	3.9	3.45	.75
14. Kulturförderung	17.9	34.8	43.3	3.9	3.38	1.06
14. Parks/Erholungseinrichtungen	7.6	53.0	37.9	1.5	3.38	.76
16. Energieversorgung	6.4	58.4	31.1	4.2	3.29	.74
17. Sozialhilfe	12.2	57.3	28.8	1.7	3.23	.77
18. Sport-/Freizeiteinrichtungen	13.5	52.8	31.3	2.5	3.22	.77
19. Öffentl. Sicherheit/Ordnung	12.1	60.1	24.3	3.5	3.14	.73
20. Parkplatzbau	38.3	25.5	33.2	3.0	2.87	1.33
21. Straßenbau	36.2	39.5	18.4	5.9	2.66	1.11

Von Politikern wahrgenommene Ausgabepräferenzen der Bevölkerung

Rangplatz	Ausgaben				Mittelwert	Standardabweichung
	weniger	gleich	mehr	kA		
1. Kommunaler Wohnungsbau	2.3	7.3	84.2	6.1	4.53	.75
2. ÖPNV	1.6	18.6	74.7	5.2	4.10	.76
3. Parkplatzbau	7.5	19.8	67.5	5.2	3.82	.94
4. Abfallvermeidung	4.3	25.7	65.8	4.2	3.82	.77
5. Öffentl. Sicherheit/Ordnung	3.8	29.5	59.5	7.2	3.82	.82
6. Sport-/Freizeiteinrichtungen	3.3	25.6	66.0	5.1	3.80	.71
7. Parks/Erholungseinrichtungen	3.9	39.7	51.9	4.6	3.66	.79
8. Gesundheitswesen	0.9	46.7	47.8	4.6	3.64	.75
9. Abfallbeseitigung	7.2	35.3	52.1	5.4	3.60	.86
10. Grund-/Hauptschulen	4.1	48.7	42.6	4.6	3.50	.74
11. weiterführende Schulen	2.7	52.1	39.3	5.9	3.46	.70
12. Stadtplanung/-sanierung	8.3	48.3	37.2	6.2	3.42	.85
13. Soziale Einricht./Leistungen	13.8	35.5	46.1	4.6	3.40	.88
14. Straßenbau	13.6	35.4	44.1	6.9	3.39	.94
14. Abwasserbeseitigung	7.2	54.1	31.9	6.9	3.36	.78
16. Jugendhilfe	17.9	41.6	35.5	4.9	3.22	.82
17. Wirtschaftsförderung	12.7	55.8	26.6	4.8	3.20	.83
18. Energieversorgung	2.9	72.2	18.0	7.0	3.18	.51
19. Kulturförderung	24.2	40.3	30.0	5.5	3.05	.97
20. Wissenschaftsförderung	19.8	50.5	23.8	5.9	3.03	.80
21. Sozialhilfe	35.8	38.7	20.6	4.8	2.78	.92

für Ausgabenerhöhungen ein (Mittelwerte 3.52 bzw. 3.51). Dabei fordern die FDP-Politiker die geringste (3.24), die SPD-Politiker die stärkste (3.56) Ausgabenerhöhung. Dies deckt sich mit Befunden auf der nationalen Ebene (vgl. Gabriel/Brettschneider/Kunz 1991) und entspricht den aus der Big Government-Diskussion ableitbaren Erwartungen sowie den Programmen der einzelnen Parteien.

In Tabelle 1 sind die relativen Häufigkeitsverteilungen zu den Ausgabepräferenzen der befragten Politiker sowie der Bevölkerung nach Themenbereichen wiedergegeben². Die Prioritätenlisten wurden in absteigender Reihenfolge nach den Mittelwerten der Ausgabenwünsche geordnet. Insgesamt betrachtet treten die Politiker lediglich in zwei Bereichen, beim Parkplatz- und beim Straßenbau, für leichte Ausgabenkürzungen ein. Deutliche Erhöhungen werden hingegen für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), den Kommunalen Wohnungsbau und die Abfallvermeidung gefordert. Nach der Meinung der Politiker plädiert die Bevölkerungsmehrheit bei der Sozialhilfe für leichte Mittelkürzungen, beim Kommunalen Wohnungsbau sowie beim ÖPNV für eine starke Erhöhung der Mittel.

Bevor ein Vergleich der Prioritäten von Politikern und Bevölkerung vorgenommen wird, ist zu fragen, ob die Kommunalpolitiker überhaupt in der Lage sind, zwischen ihren eigenen und den Wählerpräferenzen zu differenzieren. Dies ist insbesondere deshalb notwendig, weil wir die Wählerpräferenzen nicht direkt, sondern mittelbar, als wahrgenommene Prioritäten, erfassen. In Anlehnung an Festingers (1957) Theorie der kognitiven Dissonanz wäre es denkbar, daß die politische Elite ihre eigenen Ausgabepräferenzen der Bevölkerungsmehrheit zuschreibt, um innere Spannungen aufgrund unterschiedlicher Präferenzen zu vermeiden. Eine weitere Analyse wäre dann nicht sinnvoll, da man eine Doppelmessung der Politikerprioritäten vorgenommen hätte. Man kann sich dieser Frage nähern, indem man untersucht, ob verschiedene Politikergruppen (CDU/CSU, SPD, GRÜNE, Politiker mit linken, mittleren bzw. rechten Orientierungen) die Mehrheitsmeinung unterschiedlich oder übereinstimmend wahrnehmen. Da die politischen Präferenzen der Ratsmitglieder deutlich mit der Parteizugehörigkeit variieren, würde eine differierende Wahrnehmung im Sinne der Reduzierung kognitiver Dissonanz für eine Zuschreibung eigener Präferenzen auf die Mehrheit sprechen. Wie Tabelle 2 belegt, ist dies jedoch nicht der Fall. Für die nach Parteizugehörigkeit und Ideologie gebildeten Politikergruppen wurde jeweils getrennt ermittelt, welche Bevölkerungsmeinung sie wahrnehmen³. Auf der Basis der Mittelwerte wurden die Ausgabenbereiche jeweils in eine Rangordnung gebracht. Der Vergleich dieser Rangordnungen beantwortet die Frage, ob die Politiker die Bevölkerungspräferenzen einheitlich wahrnehmen oder nicht. Die in der Tabelle wiedergegebenen hohen Rangkorrelationskoeffizienten für Ausgabepräferenzen der Bevölkerung zeigen, daß die genannten Politikergruppen die Meinung der Bevölkerungsmehrheit sehr einheitlich einschätzen⁴.

2 Die Antwortvorgaben 1 und 2 wurden zu „weniger Ausgaben“, 4 und 5 zu „mehr Ausgaben“ zusammengefaßt.

3 Auf eine Darstellung der Präferenzen der FDP-Politiker muß wegen der geringen Fallzahl dieser Gruppe verzichtet werden.

4 Ob die wahrgenommenen Bevölkerungspräferenzen mit den tatsächlichen Bevölkerungspräferenzen übereinstimmen, ist damit jedoch nicht geklärt. Um dies zu untersuchen, müßte man in den vier Städten jeweils eine Bevölkerungsbefragung durchführen.

Tabelle 2: Rangkorrelationskoeffizienten für Ausgabepräferenzen ...
 ... der Bevölkerung nach unterschiedlichen Politikergruppen

	SPD	GRÜNE	Linke	Mitte	Rechte
CDU/CSU	.93	.82	.92	.89	.98
SPD	1.00	.93	.97	.97	.91
GRÜNE		1.00	.94	.90	.79
Linke			1.00	.92	.90
Mitte				1.00	.86

... der Politiker nach unterschiedlichen Politikergruppen

	SPD	GRÜNE	Linke	Mitte	Rechte
CDU/CSU	.41	.26	.27	.61	.96
SPD	1.00	.82	.95	.86	.38
GRÜNE		1.00	.92	.59	.22
Linke			1.00	.74	.25
Mitte				1.00	.51

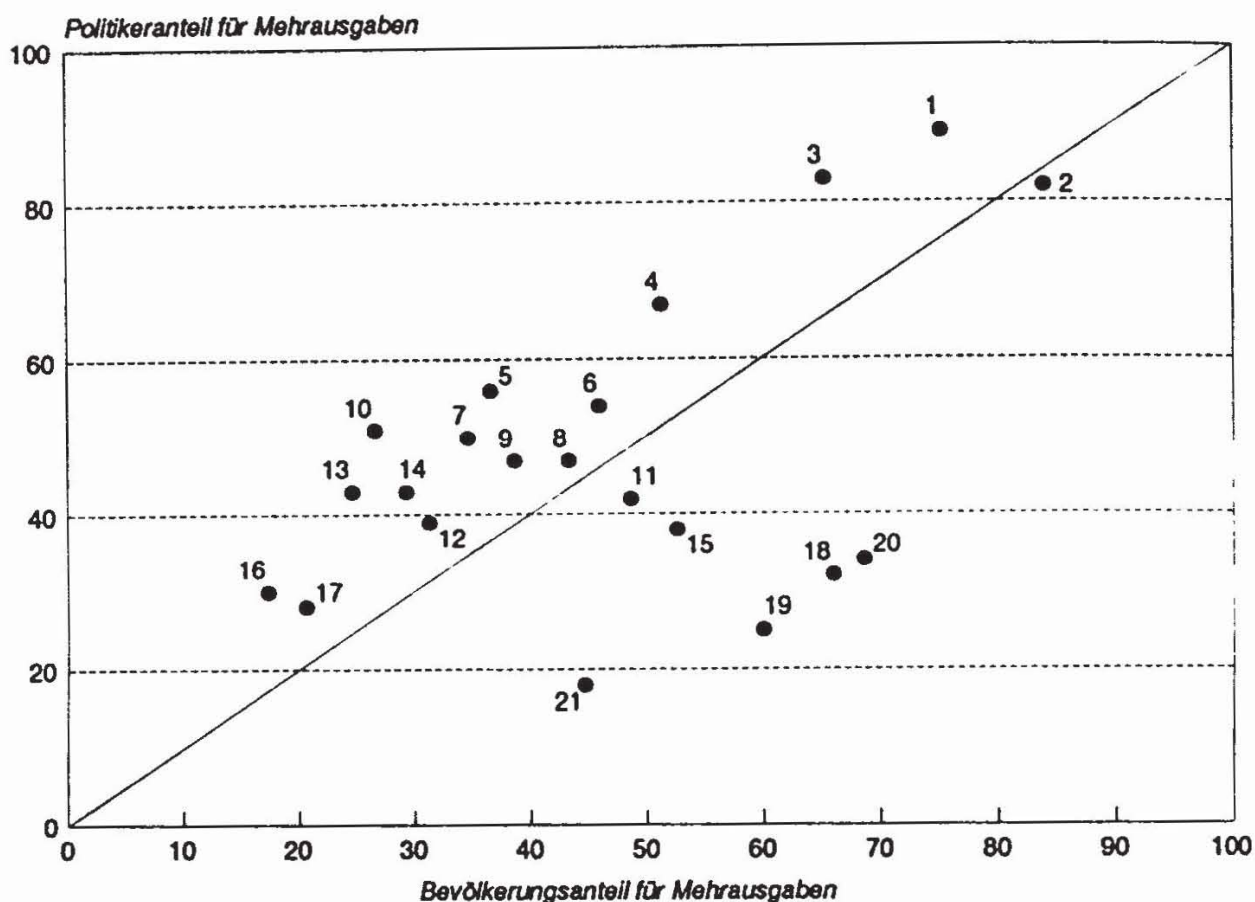
Die Prioritäten der Politiker selbst hingegen unterscheiden sich deutlich. Unter Zuhilfenahme desselben Verfahrens wurden die Rangkorrelationen zwischen den Politikergruppen ermittelt, die ebenfalls in Tabelle 2 dargestellt sind. Während sich die Prioritätenlisten der GRÜNEN und der SPD noch verhältnismäßig ähnlich sind ($r_s = .82$), gibt es erwartungsgemäß zwischen CDU/CSU und SPD sowie CDU/CSU und GRÜNEN weniger Gemeinsamkeiten ($r_s = .41$ bzw. $.26$). Plausibel sind auch die Ergebnisse bei einem Vergleich von Parteien und Ideologien: hohe Korrelationen zwischen CDU/CSU- und rechten Präferenzen sowie zwischen SPD-/GRÜNEN- und linken Präferenzen.

4. Die Orientierung der lokalen Entscheidungsträger an den angenommenen Wünschen der Bevölkerungsmehrheit

Wie stark sich Bürger- und Politikerpräferenzen ähneln bzw. unterscheiden, kann mit einem Verfahren untersucht werden, das Dalton (1985) zur Messung der Intensität von Repräsentationsbeziehungen entwickelt hat. Auf der X-Achse eines Koordinatensystems wird der Anteil der Wähler abgetragen, die sich für eine Erhöhung der Ausgaben auf dem jeweils erfaßten Gebiet einsetzen. Die Y-Achse gibt den Anteil der Politiker wieder, die für Mehrausgaben eintreten. Bei einer vollständigen Übereinstimmung zwischen den Ausgabenwünschen der beiden Vergleichsgruppen liegen sämtliche Punkte auf der Winkelhalbierenden des Koordinatensystems. Je größer dagegen die Unterschiede zwischen den Einstellungen der Politiker und der Wähler ausfallen, desto stärker streuen die Punkte im Koordinatensystem⁵.

⁵ Drückt man diese Beziehung mittels einer Regressionsanalyse aus, dann ergibt sich im Falle vollständiger Übereinstimmung $y = a + bx$; wobei: $a = 0$, $b = 1$ und $R^2 = 1.00$ ist.

Abbildung 1: Ausgabepräferenzen von Politikern und Bevölkerung



- | | |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| 1 ÖPNV | 12 Abwasserbeseitigung |
| 2 Kommunalen Wohnungsbau | 13 Wissenschaftsförderung |
| 3 Abfallvermeidung | 14 Kulturförderung |
| 4 Abfallbeseitigung | 15 Parks/Erholungseinrichtungen |
| 5 Stadtplanung/-sanierung | 16 Energieversorgung |
| 6 Soziale Einrichtungen/Leistungen | 17 Sozialhilfe |
| 7 Jugendhilfe | 18 Sport-/Freizeiteinrichtungen |
| 8 Grund-/Hauptschulen | 19 Öffentliche Sicherheit/Ordnung |
| 9 Weiterführende Schulen | 20 Parkplatzbau |
| 10 Wirtschaftsförderung | 21 Straßenbau |
| 11 Gesundheitswesen | |

In einem responsiven politischen System besteht eine weitgehende Ähnlichkeit zwischen den Ausgabeprioritäten der Entscheidungsträger und den von ihnen wahrgenommenen Wählerwünschen. Wie allerdings die in Abbildung 1 enthaltenen Daten zeigen, entsprechen die politischen Gegebenheiten in den vier Städten dem aus der normativen Demokratietheorie abgeleiteten Ideal responsiver Politik nur bedingt. Zwar besteht eine positive Beziehung zwischen den Wähler- und den Politikerpräferenzen, sie ist aber nur schwach ausgeprägt. Der mittlere Korrelationskoeffizient zwischen den betreffenden Variablen beträgt .34 ($R^2 = .11$). Unsere Untersuchung bestätigt in diesem Punkte den früher von Arzberger (1980: 147) ermittelten Befund, nach dem „die Prioritätensetzungen der städtischen Parlamentarier ... kaum noch eine Ähnlichkeit mit dem ... durchschnittlichen Bürgerwillen“ aufweisen.

Bezieht man diese Aussagen auf einzelne Politikfelder, dann ergibt sich jedoch ein differenzierteres Bild. Dabei kann sich der Vergleich von Politiker- und Bevölkerungspräferenzen auf zwei Merkmale richten: 1. die Rangplätze, die ein einzelner Themenbereich in den Prioritätenlisten der Bevölkerung und der Politiker einnimmt (vgl. Tabelle 1), 2. die Anteile für Mehrausgaben in den einzelnen Bereichen (vgl. Abbildung 1).

Bei einem Vergleich der Rangplätze stellt man für sieben der 21 Items ähnliche Plazierungen fest. So stehen der Kommunale Wohnungsbau, der ÖPNV und die Abfallvermeidung sowohl bei den Politikern als auch in der Bevölkerung an der Spitze der Prioritäten, das Gesundheitswesen sowie die Schulen rangieren im Mittelfeld, und die Energieversorgung wird von beiden Gruppen einheitlich im unteren Drittel der Prioritätenliste plazierte.

Bei den übrigen 14 Items differieren die Rangplätze mehr oder weniger stark. Besonders fallen die Abweichungen bei sozialpolitischen Themen auf. So spiegelt die von den Politikern vorgenommene Platzierung der Bereiche Soziale Einrichtungen/Leistungen, Jugendhilfe und Sozialhilfe an der sechsten, siebten und 17. Stelle der Prioritätenliste nicht die wahrgenommenen Bevölkerungspräferenzen wider. Die genannten Bereiche rangieren dort nämlich auf den Plätzen 13, 16 und 21. Vergleicht man Politiker- und Bevölkerungspräferenzen nicht anhand der Rangplätze, sondern anhand der Anteile für Mehrausgaben in den einzelnen Bereichen, so zeigt sich, daß die Politiker die Wähler auf diesen Gebieten finanzpolitisch für konservativer halten als sich selbst.

Noch deutlicher - nur mit umgekehrtem Vorzeichen - klaffen die Ausgabenwünsche von Politikern und Wählern auf den Feldern Parkplatz- und Straßenbau, Sport-/Freizeiteinrichtungen sowie Öffentliche Sicherheit und Ordnung auseinander. Die vier Bereiche stellen für die lokalen Entscheidungsträger die Politikfelder dar, für die am wenigsten ausgegeben werden sollte. Für den Parkplatz- und Straßenbau sollten die Mittel sogar gekürzt werden. Anders die Vorstellungen der Bevölkerungsmehrheit: Ausnahmslos finden sich die genannten Bereiche im oberen Drittel der Prioritätenliste. Die Bevölkerung plädiert hier in den Augen der Politiker für deutliche Mehrausgaben. Während beispielsweise der Parkplatzbau bei den Politikern auf Platz 20 steht (Mittelwert: 2.87), nimmt er in der Bevölkerung Rang 3 ein (Mittelwert: 3.82).

Mehrere in den Vereinigten Staaten und in der Schweiz durchgeführte Studien waren zu ähnlichen Ergebnissen gekommen (vgl. den Überblick bei Windhoff-Héritier 1983; Verba/Nie 1972; für die nationale Politik in der Bundesrepublik: Hoffmann-Lange 1991).

Wegen der kleinen Fallzahlen sind parteispezifische Auswertungen unserer Daten nur mit Vorbehalten zu interpretieren. Jedoch stützen sie grundsätzlich die bisher vorgebrachten Erkenntnisse über das Verhältnis zwischen Wähler- und Politikerpräferenzen. Obgleich der Zusammenhang zwischen den Ausgabepräferenzen der Politiker und der von diesen vorgenommenen Einschätzung der Wählerwünsche generell recht schwach ausfällt, bestehen gewisse Unterschiede in der Repräsentationsleistung der in den Räten vertretenen Fraktionen. Auf der Basis der Rangkorrelationskoeffizienten kann man die Unionspolitiker als überdurchschnittlich ($r_s = 0.53$), die Mandatsträger der Grünen als unterdurchschnittlich responsiv gegenüber den Wünschen der Wählermehrheit bezeichnen ($r_s = 0.01$); die SPD-Ratsmitglieder nehmen eine Zwischenpo-

sition ein ($r_s = 0.18$)⁶. Vermutlich spiegeln diese Daten den Umstand wider, daß große Volksparteien darum bemüht sind, breite Wählerkoalitionen hinter sich zu bringen, während eine Partei vom Typ der GRÜNEN sich eher als parlamentarische Vertretung von Minderheitsanliegen versteht.

Die themenbezogene Betrachtung zeigt, worauf die größere Responsivität der CDU/CSU-Ratsmitglieder zurückgeführt werden kann. Die Politiker dieser Parteien weichen in den Bereichen Parkplatz- und Straßenbau sowie Öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht so stark vom Bevölkerungswillen ab, wie dies SPD- und GRÜNEN-Politiker tun, bei denen diese Bereiche deutlich niedrigere Rangplätze einnehmen, als dies bei der Bevölkerung der Fall ist (vgl. Tabelle 3). Eine geringere Bedeutung als in der Bevölkerung hat nahezu einheitlich in allen Politikergruppen der Bereich Sport-/Freizeiteinrichtungen. Deutliche Abweichungen gibt es schließlich im Bereich Soziale Einrichtungen, allerdings bestehen sie in unterschiedlichen Richtungen: Während diese Aufgabe bei den CDU/CSU-Politikern einen niedrigeren Rangplatz als in der Bevölkerung einnimmt, plazieren SPD- und GRÜNEN-Politiker sie – wie auch die Jugendhilfe – deutlich weiter oben auf der Prioritätenliste. Zudem fällt auf, daß die CDU/CSU-Politiker der Wirtschaftsförderung einen höheren Stellenwert einräumen als die Bevölkerung. Die SPD- und GRÜNEN-Politiker weisen der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung einen deutlich geringeren Stellenwert als die Bevölkerung zu.

Tabelle 3: Ausgabepräferenzen der Politiker und der Bevölkerung nach Parteien (Rangplätze auf der Basis von Mittelwerten)

	CDU/CSU (N=45)			SPD (N=64)			GRÜNE (N=20)		
	Bev	Pol	Dif	Bev	Pol	Dif	Bev	Pol	Dif
ÖPNV	2	1	+ 1	2	2	—	2	2	—
Kommunaler Wohnungsbau	1	2	- 1	1	1	—	1	3	- 2
Abfallvermeidung	5	3	+ 2	5	3	+ 2	2	1	+ 1
Abfallbeseitigung	9	5	+ 4	8	4	+ 4	7	10	- 3
Stadtplanung/-sanierung	14	5	+ 9	11	8	+ 3	11	7	+ 4
Soz. Einricht./Leist.	12	20	- 8	15	5	+ 10	16	5	+ 11
Jugendhilfe	15	17	- 2	19	6	+ 13	20	4	+ 16
Gesundheitswesen	7	12	- 5	7	9	- 2	12	8	+ 4
weiterführende Schulen	11	8	+ 3	13	11	+ 2	8	14	- 6
Grund-/Hauptschulen	10	9	+ 1	10	10	—	10	15	- 6
Abwasserbeseitigung	13	12	+ 1	14	7	+ 7	16	9	+ 7
Kulturförderung	20	15	+ 5	17	12	+ 5	18	13	+ 5
Wissenschaftsförderung	18	11	+ 7	20	16	+ 4	18	12	+ 6
Parks/Erholungseinr.	6	14	- 8	8	15	- 7	12	15	- 3
Wirtschaftsförderung	19	7	+ 12	16	13	+ 3	12	17	- 5
Energieversorgung	17	16	+ 1	18	18	—	15	10	+ 5
Sozialhilfe	21	21	—	21	14	+ 7	20	5	+ 15
Sport-/Freizeiteinr.	4	19	- 15	6	16	- 10	4	16	- 12
Öffentl. Sicherheit	8	10	- 2	3	19	- 16	4	18	- 14
Parkplatzbau	3	4	- 1	3	21	- 18	6	19	- 15
Straßenbau	15	18	- 3	11	20	- 9	8	20	- 12

Gesamt $r_s = 0.23$; CDU/CSU $r_s = 0.53$; SPD $r_s = 0.18$; GRÜNE $r_s = 0.01$.

6 Durchschnittlicher Pearson's r : CDU/CSU .43; SPD: .33; GRÜNE; .26.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt man, wenn man statt der Parteizugehörigkeit die ideologische Orientierung der Ratsmitglieder betrachtet⁷. Die Rechten sind dann überdurchschnittlich ($r_s = 0.46$), die Linken am wenigsten responsiv ($r_s = 0.14$). Dies ist wohl darauf zurückzuführen, daß ein starker Zusammenhang zwischen Parteizugehörigkeit und Ideologie besteht (Cramer's $V = 0.57$).

5. Determinanten der Politikerpräferenzen: Der Einfluß der wahrgenommenen Bürgerwünsche in der multivariaten Analyse

Die bisherigen Analysen konzentrierten sich auf den Zusammenhang zwischen den Ausgabepräferenzen der Politiker und ihrer Einschätzung der Wählerwünsche⁸. Jedoch ist zu berücksichtigen, daß die Ausgabepräferenzen der Ratsmitglieder nicht ausschließlich von den wahrgenommenen Wünschen der Bevölkerungsmehrheit geprägt werden. Unser Interesse muß daher auch der Frage gelten, wie sich der Einfluß der perzipierten Bürgerwünsche unter Kontrolle weiterer Bestimmungsfaktoren gestaltet. Zu diesem Zweck führen wir für jeden der 21 Politikbereiche eine Reihe von Regressions- und Varianzanalysen durch. Als abhängige Variable fungieren dabei die Präferenzen der Kommunalpolitiker für Mehrausgaben in den einzelnen Bereichen. Als unabhängige Variablen werden – neben den wahrgenommenen Bevölkerungspräferenzen – die jeweilige Problemlage der Herkunftsgemeinde der Ratsmitglieder, ihre ideologischen Bindungen sowie ihre Wertorientierungen⁹ berücksichtigt.

Die vier genannten Variablen beeinflussen maßgeblich die Ausgabepräferenzen der kommunalen Mandatsträger. Der von ihnen insgesamt erklärte Varianzanteil liegt für die meisten der 21 Politikfelder über dreißig Prozent (vgl. Tabelle 4). Dabei sind die perzipierten Bürgerwünsche der wichtigste Bestimmungsfaktor der Ausgabepräferenzen der befragten Kommunalpolitiker. In fast allen Politikfeldern beträgt die eigen-

7 Sie wurden mittels der elfstufigen Links-Rechts-Skala gemessen. Die Befragten wurden drei Gruppen zugeordnet: Linke (1-4) mit $N = 58$, Mitte (5-7) mit $N = 31$, Rechte (8-11) mit $N = 43$.

8 Responsivität wurde als mehr oder weniger „objektive“ Größe, d.h. als Entsprechung zwischen den wahrgenommenen Wähler- und den Politikerpräferenzen erfaßt. In unserer Umfrage war darüber hinaus ein weiterer Responsivitäts-Indikator enthalten. Er gibt die Selbsteinschätzung der kommunalen Mandatsträger wieder und wurde mit folgender Frage erhoben: „Wie oft wurden Ihrer Meinung nach während der letzten fünf Jahre die Wünsche der Bevölkerungsmehrheit in der Haushaltspolitik Ihrer Stadt berücksichtigt? Fast nie, selten, von Zeit zu Zeit, meistens, fast immer.“ Unter den untersuchten Aufgabefeldern befinden sich einige, in denen nach Auffassung der Ratsmitglieder die Wünsche der Wählermehrheit über relativ gute Durchsetzungschancen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß verfügen, in anderen ist dies nicht der Fall. Zur ersten Aufgabengruppe gehören die Bereiche Abfallbeseitigung, Abwasserbeseitigung, Energieversorgung, Sozialhilfe sowie Sport- und Freizeiteinrichtungen, zur zweiten die Bereiche Öffentlicher Personennahverkehr, Kommunaler Wohnungsbau und Parkplatzbau.

9 Zur Begründung dieser Variablenauswahl siehe Gabriel u.a. 1992. Die Parteizugehörigkeit wurde nicht einbezogen, weil sie, wie zuvor angemerkt, eine starke Beziehung zu den ideologischen Dispositionen aufweist. Die Wertorientierungen wurden in Anlehnung an Klages und seine Mitarbeiter (vgl. u.a. Klages 1988) operationalisiert. Demnach gibt es vier Gruppen mit folgenden Fallzahlen: KON mit $N = 38$, non-KON mit $N = 31$, BEIDE mit $N = 48$, KEINE mit $N = 13$.

ständige Erklärungsleistung dieser Variable mehr als drei Prozent, vielfach über zehn Prozent. Lediglich in den Bereichen Sicherheit und Ordnung, Parkplatzbau und Jugendhilfe ist die Bedeutung der wahrgenommenen Bevölkerungswünsche zu vernachlässigen. Den Drei-Prozent-Anteil interpretieren wir als Schwellenwert für einen substantiellen Erklärungsbeitrag. Er wird von den Ideologie- und Wertvariablen auf jeweils elf Gebieten erreicht, von der Stadtvariable auf zwölf Gebieten.

Auch in der multivariaten Untersuchung zeigt sich also der aus den bivariaten Analysen mit aggregierten Einstellungsdaten bekannte Sachverhalt: Obwohl die Beziehung zwischen Bürgerwünschen und Politikerpräferenzen ausnahmslos positiv ist und obwohl sie stärker ist als die zwischen Ideologie und Politikerpräferenzen bzw. Wertorientierungen und Politikerpräferenzen, fällt die Orientierung der lokalen Entscheidungsträger an der Bevölkerungsmehrheit bei weitem nicht so stark aus, wie es dem Ideal einer responsiven Politik entsprechen würde.

Tabelle 4: Bedeutung der wahrgenommenen Bevölkerungspräferenzen für die Ausgabeprioritäten der Kommunalpolitiker in der multivariaten Analyse (Gesamterklärung und bereinigter Erklärungsanteil)

	Gesamterklärung ¹	bereinigter Erklärungsanteil Bürgerwünsche ²
ÖPNV	33.52	9.90
Kommunaler Wohnungsbau	44.35	21.54
Abfallvermeidung	40.12	9.27
Abfallbeseitigung	37.27	24.94
Stadtplanung/-sanierung	23.86	13.25
Soz. Einricht./Leist.	41.86	3.93
Jugendhilfe	20.18	1.05
Gesundheitswesen	28.17	9.88
weiterführende Schulen	32.76	18.27
Grund-/Hauptschulen	32.11	24.81
Abwasserbeseitigung	28.17	11.74
Kulturförderung	36.08	10.61
Wissenschaftsförderung	26.85	15.22
Parks/Erholungseinr.	23.91	5.90
Wirtschaftsförderung	35.64	14.39
Energieversorgung	23.92	5.48
Sozialhilfe	30.04	5.73
Sport-/Freizeiteinr.	17.79	4.58
Öffentl. Sicherheit	33.05	2.57
Parkplatzbau	52.71	2.45
Straßenbau	45.13	4.40

1 durch die unabhängigen Variablen Stadt, Ideologie, Wertorientierung und Bürgerwünsche erklärte Gesamtvarianz der abhängigen Variablen Ausgabeprioritäten der Kommunalpolitiker.

2 semipartielle Korrelation zum Quadrat im Regressionsansatz; minimales N = 114.

6. Bestimmungsfaktoren der Responsivitätsbeziehungen

Den bisher präsentierten Ergebnissen lag implizit die Annahme zugrunde, daß die einzelnen Bestimmungsfaktoren unabhängig voneinander auf die Ausgabeprioritäten der kommunalpolitischen Entscheidungsträger wirken. Diese Annahme ist aber keineswegs selbstverständlich. Vielmehr gibt es gute Gründe für die Vermutung, daß die Bereitschaft der Politiker, auf Bürgerwünsche einzugehen, systematisch mit den Ausgangsbedingungen variiert. Dies läßt sich an einigen Beispielen illustrieren. Die Überlegungen über die unterschiedliche Bedeutung des Responsivitätskonzepts für die Vertreter von Volksparteien und von kleinen, milieugebundenen politischen Gruppierungen wie den GRÜNEN begründen die Annahme von Interaktionseffekten zwischen den Parteibindungen von Befragten und ihrer Orientierung an den Wünschen der Wählermehrheit. Auch zwischen den Mehrheitsverhältnissen in einer Stadt und der Relevanz der Bürgerwünsche für die Politikerpräferenzen können derartige Beziehungen bestehen. Schließlich kann auch die Ressourcenausstattung einer Kommune die Intensität von Repräsentationsbeziehungen beeinflussen.

Zur Prüfung der Existenz derartiger Muster werden die bisher durchgeführten linear-additiven Regressionsanalysen durch die Analyse von Interaktionseffekten ergänzt. Wir konzentrieren uns auf die Interaktionswirkungen der Bürgerwünsche mit der ideologischen Einstellung der Befragten, ihren Werthaltungen, ihrer Parteibindung, ihrer Mitgliedschaft in einer der Volksparteien sowie ihrer Zugehörigkeit zu einer Mehrheitsfraktion. Den Analysen liegen die folgenden Annahmen zugrunde.

1. Responsivität der Kommunalpolitiker in Abhängigkeit von ihrer ideologischen Einstellung: Die Bedeutung von Ideologien für Politiker und Wähler liegt in ihrer Funktion als „cognitive maps“ (Axelrod 1976) zur Strukturierung der Umwelt. Ausgeprägt rechte oder linke Dispositionen lassen damit nur wenig Raum für anderweitige Kriterien der Präferenzbildung. Es ist zu vermuten, daß die Reduzierung des Einstellungsraums auf einige wenige politische Leitideen bei Eliten mit rechten oder linken Überzeugungen (*ceteris paribus*) zu einer nur eingeschränkten Berücksichtigung der Bürgerwünsche führt. Mandatsträger mit einer rechten oder linken Orientierung sollten daher weniger responsiv sein als Kommunalpolitiker, die sich der ideologischen Mitte zuordnen. Für die Ausgabepreferenzen der ideologisch rechts stehenden Eliten dürfte die Bedeutung der perzipierten Wählermeinung vor allem auf „rechten“ Politikfeldern wie Straßenbau oder Sicherheit und Ordnung gering sein. Entscheider mit einer linken Orientierung werden Bürgerwünschen vor allem im Bereich der Sozialpolitik ein nur geringes Gewicht für ihre eigenen Präferenzen zumessen. Wenn dagegen Ideologien als Basis für die Ausbildung von Präferenzen von untergeordneter Bedeutung sind, werden andere Kriterien, z.B. die perzipierte Wählermeinung, wichtig.
2. Responsivität der Kommunalpolitiker in Abhängigkeit von ihren Werthaltungen: Ein spezifisches Kennzeichen der Postmaterialisten ist ihr Eintreten für eine stärkere Bürgerbeteiligung im politischen Prozeß. Befragte mit non-KON-Dispositionen weisen daher vermutlich eine hohe Bereitschaft auf, die von ihnen wahrgenommenen Vorstellungen der Bevölkerungsmehrheit im Rahmen ihrer finanzpolitischen Präferenzen zu berücksichtigen. Aus der Wertwandels- und psychologischen Wahrnehmungsforschung läßt sich eine weitere Hypothese ableiten, nach der die poli-

tischen Entscheider, die materialistische und postmaterialistische Ziele gleichermaßen vertreten, die höchste Responsivität aufweisen. Nach Klages (1988: 126) zeichnet sich dieser Mischtyp durch ein weit gefächertes Wertespektrum aus. Je umfassender der Werteraum ist, desto einschränkungs- und lückenloser und desto flexibler sind die individuellen Prozesse der Wahrnehmung und des Behaltens (vgl. Böhnisch 1977). Insofern läßt sich vermuten, daß dieser Werttyp überdurchschnittlich responsiv auf die Vorstellungen der Bevölkerung eingeht. Welche Hypothese zutrifft, werden die nachfolgenden Analysen zeigen.

3. Responsivität der Kommunalpolitiker in Abhängigkeit von ihrer Parteibindung: Auch eine geringe Parteibindung fördert bei den Mandatsträgern die Fähigkeit und Bereitschaft zur Flexibilität. Da ihre Policy-Präferenzen nicht mehr von der Parteimeinung dominiert werden, können sie leichter Bürgerwünsche für ihre eigenen Ausgabeprioritäten berücksichtigen. Je stärker daher die Parteibindung ist, desto geringer wird der Zusammenhang zwischen perzipierten Bürgerwünschen und den Ausgabeinteressen der Eliten sein¹⁰.
4. Responsivität der Kommunalpolitiker in Abhängigkeit von ihrer Mitgliedschaft in einer Volkspartei: Unabhängig von ihren ideologischen Dispositionen, Werthaltungen und Parteibindungen werden die Mandatsträger von CDU/CSU und SPD vergleichsweise responsiv auf Bürgerwünsche reagieren. Als Mitglieder von Volksparteien sind sie zur Wahrung ihrer Wiederwahlchancen besonders darauf angewiesen, die Vorstellungen der Bevölkerungsmehrheit zu berücksichtigen. Abgeordnete der kleineren Parteien vertreten dagegen spezifische Interessen ihrer Klientele. Der Zusammenhang zwischen den Ausgabeprioritäten der Kommunalpolitiker und den von ihnen wahrgenommenen Wählerwünschen dürfte daher bei den Mitgliedern der Volksparteien größer sein als bei den Mitgliedern anderer Parteien¹¹.
5. Responsivität der Kommunalpolitiker in Abhängigkeit von ihrer Zugehörigkeit zu einer Mehrheitsfraktion: Minderheitsfraktionen stehen unter einem großen Druck, ihre Position im Stadtrat auszubauen. Die Chancen hierfür steigen bei Kommunalwahlen, wenn ihre Abgeordneten den Vorstellungen der Bevölkerungsmehrheit besondere Aufmerksamkeit schenken. Ungeachtet weiterer Einflußgrößen besteht daher die Möglichkeit, daß Mitglieder von Minderheitsfraktionen eine höhere Übereinstimmung zu den von ihnen wahrgenommenen Ausgabepräferenzen der Bürger aufweisen als Mitglieder der jeweiligen Mehrheitsfraktion¹². Andererseits ist aber auch die Annahme plausibel, daß eine Partei den Status einer Mehrheitsfraktion deshalb gewinnen konnte, weil sie sich besonders sensibel gegenüber den Wünschen der Wählermehrheit zeigte.

Um die vorgestellten Hypothesen empirisch zu testen, haben wir für jedes Politikfeld aus der Variable Bürgerwünsche und den Variablen Ideologie, Wertorientierung, Par-

10 Die Parteibindung messen wir über eine elfstufige Skala, wobei niedrige Werte eine geringe Parteibindung, hohe Werte eine überdurchschnittliche Parteibindung der Befragten bedeuten.

11 Fallzahlen der Gruppen: Mitglieder einer Volkspartei mit N = 117, Mitglieder anderer Parteien mit N = 20.

12 Fallzahlen der Gruppen: Mitglieder von Minderheitsfraktionen mit N = 65, Mitglieder von Mehrheitsfraktionen mit N = 72.

teibindung, Mitgliedschaft in einer Volkspartei sowie Zugehörigkeit zu einer Mehrheitsfraktion Produktvariablen gebildet und als Interaktionsterme in die zuvor ausgewiesenen Regressionsanalysen einbezogen. Sodann wird geprüft, ob die einzelnen Interaktionen gegenüber der Gesamterklärungsleistung des additiven Modells (vgl. Tabelle 4) eine zusätzliche Erklärungsleistung erbringen¹³. Einen varianzanalytischen Erklärungszuwachs von über drei Prozent interpretieren wir als inhaltlich substantiell.

Tabelle 5: Interaktionseffekte der Bürgerwünsche mit weiteren Bestimmungsfaktoren (zusätzliche Varianzreduktion (δR^2) und inhaltliche Ausrichtung ($>RESPO$))

	Interaktion der Bürgerwünsche mit ...							
	Ideologie		Werten		Mitglied Volkspartei		Mitglied Mehrheitsfraktion	
	δR^2	$>RESPO$	δR^2	$>RESPO$	δR^2	$>RESPO$	δR^2	$>RESPO$
Straßenbau	4.20	Mitte	4.17	Beide				
Wirtschaftsförderung					5.52	ja		
Wissenschaftsförderung	6.98	Rechts					10.70	nein
Stadtplanung/-sanierung			8.04	Beide				
Gesundheit	3.84	Rechts	5.31	Keine	4.16	nein		
Grund-/Hauptschulen			4.36	Keine			6.78	nein
Weiterführende Schulen	3.38	Rechts	5.29	Keine			5.19	nein
Sport-/Freizeiteinr.			5.11	Beide	3.53	ja		
Abfallvermeidung	8.51	Rechts	10.96	KON				
ÖPNV	4.76	Rechts						
Energieversorgung			3.04	NON-KON				

In der Tabelle sind nur die Effekte ausgewiesen, denen ein zusätzlicher Erklärungsbeitrag von mindestens drei Prozent gegenüber dem einfachen additiven Modell (Gesamterklärung in Tabelle 4) zugrundeliegt (δR^2). Für die Interaktion mit der Variablen „Parteibindung“ konnte in keinem Fall ein zusätzlicher Erklärungsbeitrag dieser Größe erreicht werden. Ausgewiesen sind die Befragtengruppen mit überdurchschnittlicher Responsivität ($>RESPO$).

Lesebeispiel: Auf dem Politikfeld Straßenbau weisen die ideologisch in der Mitte stehenden Befragten und die Mandatsträger, die postmaterialistische und materialistische Ziele gleichermaßen vertreten, die stärkste Beziehung zwischen ihren eigenen Ausgabeprioritäten und den angenommenen Bevölkerungswünschen auf. Auf dem Gebiet der Wirtschaftsförderung trifft dies für Mitglieder in einer der Volksparteien zu. Für den Schulbereich zeigen u.a. die Mitglieder in Minderheitsfraktionen die größte Responsivität.

Tabelle 5 faßt die Ergebnisse zusammen. Demnach gibt es nur wenige bedeutsame Interaktionseffekte zwischen den perzipierten Bürgerwünschen und den eingeführten Drittvariablen. Und nicht immer bestätigen sich die Hypothesen in der erwarteten Richtung. Entgegen unserer Annahme weisen – wie in der Aggregatdatenbetrachtung – vor allem Politiker mit rechten Präferenzen in der Mehrzahl der ausgewiesenen Politikfelder eine überdurchschnittliche Beziehung zu den angenommenen Wünschen der Bevölkerungsmehrheit auf. Dies betrifft die Bereiche Wissenschaftsförderung, Ge-

¹³ Einen direkten Effekt der Variablen Parteibindung, Mitgliedschaft in einer Volkspartei und Zugehörigkeit zu einer Mehrheitsfraktion auf die abhängige Variable Ausgabenwünsche der Politiker lassen wir in den Regressionsmodellen nicht zu.

sundheit, weiterführende Schulen, Abfallvermeidung und ÖPNV. Nur für den Straßenbau haben gemäß der ursprünglichen Vermutung die Eliten, die keine rechte oder linke Ideologie vertreten, den stärksten Bezug zu den von ihnen wahrgenommenen Präferenzen der Wählermehrheit. Auch in einem zweiten Punkt sind die Ergebnisse eindeutig und bestätigen zudem unsere Annahme: In keinem Fall war eine überdurchschnittliche Responsivität linker Kommunalpolitiker feststellbar.

Für den Einfluß der Werthaltungen bestätigt sich auf wenigen Politikfeldern die Hypothese, nach der die Mischtypen, die für materialistische und postmaterialistische Ziele gleichermaßen eintreten, besonders responsiv sind. In den drei Bereichen Straßenbau, Stadtplanung sowie Sport-/Freizeiteinrichtungen weist dieser Politikertyp die größte Übereinstimmung zwischen wahrgenommenen Wählerwünschen und eigenen Ausgabeprioritäten auf. Aber auf fünf weiteren Politikfeldern gibt es eine andere Gewichtung: bei der Abfallvermeidung reagieren die Befragten mit KON-Präferenzen überdurchschnittlich auf die Bürgermeinung, bei der Energieversorgung sind es die Personen mit non-KON-Positionen, und in den Bereichen Gesundheit und Schulen weisen die Mischtypen die höchste Responsivität auf. Insgesamt ist der Einfluß der ideologischen Überzeugungen und Wertpräferenzen auf die Beziehungen zwischen Wählerwünschen und Politikerprioritäten nicht so stark und konsistent, wie erwartet wurde. Substantielle und zugleich theoretisch interpretierbare Interaktionseffekte zwischen Werten und Responsivität lassen sich in unseren vier Städten nicht nachweisen. Die Responsivität der Kommunalpolitiker wird auch durch ihre Mitgliedschaft in einer Volkspartei oder in einer Mehrheitsfraktion nur geringfügig beeinflusst: Lediglich in drei Aufgabenbereichen, bei der Wissenschaftsförderung, den Grund- und Hauptschulen sowie den weiterführenden Schulen, gewichten die Politiker in Minderheitsfraktionen die Bürgerwünsche stärker als ihre Kollegen in Mehrheitsfraktionen. Auch die Mitgliedschaft in einer Volkspartei fördert nur auf den Gebieten Wirtschaftsförderung und Sport-/Freizeiteinrichtungen die Responsivität. Entgegen unseren Annahmen zeigt sich eine überdurchschnittliche Übereinstimmung zwischen Politiker- und Wählerwünschen bei den Mitgliedern kleiner Parteien für das Aufgabengebiet Gesundheit. Keine Rolle spielt für die Responsivität der Kommunalpolitiker offensichtlich ihre Parteibindung. Für kein Politikfeld konnte mit dieser Interaktionsvariable ein Erklärungszuwachs von mehr als drei Prozent gegenüber dem additiven Modell erzielt werden.

Die Ergebnisse der Analysen widerlegen größtenteils unsere Hypothesen. Die Daten zeigen, daß die Responsivität der Mandatsträger in keinem bedeutenden systematischen Zusammenhang zu den einbezogenen Variablen steht. Weder die Werthaltungen der Eliten noch ihre Parteibindung oder ihre Mitgliedschaft in einer Volkspartei beeinflussen die Bedeutung der Wählerwünsche für ihre finanzpolitischen Prioritäten in einer eindeutigen und generalisierbaren Weise. Lediglich ideologisch rechte Überzeugungen der Mandatsträger und ihre Mitgliedschaft in einer Minderheitsfraktion fördern in einigen wenigen Aufgabenbereichen konsistent die Responsivität. Dies widerspricht aber ebenfalls unserer Annahme, daß bei Personen mit moderaten ideologischen Orientierungen die Ausrichtung an den Bürgerwünschen besonders deutlich ist.

7. Schlußbetrachtung

In dem vorliegenden Beitrag wurde der Zusammenhang zwischen den von Kommunalpolitikern wahrgenommenen Ausgabenwünschen der Bevölkerungsmehrheit und ihren eigenen finanzpolitischen Prioritäten untersucht. Wegen der relativ kleinen Fallzahlen sind die Ergebnisse unserer Analysen nur mit Vorbehalten zu interpretieren. Einige Resultate sind aber eindeutig: So kann erstens festgehalten werden, daß die Bevölkerungswünsche von den Politikern einheitlich wahrgenommen werden – unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit und ihren ideologischen Dispositionen. Zweitens entspricht die generelle Beziehung zwischen den von den Politikern perzipierten Ausgabepräferenzen der Bevölkerungsmehrheit und ihren eigenen Ausgabepräferenzen nicht dem Ideal responsiver Politik, wie es aus der normativen Demokratietheorie abzuleiten ist. Besonders bei sozialpolitischen Themen, auf den Feldern Parkplatz- und Straßenbau sowie bei der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung klaffen die Präferenzen auseinander. In den Bereichen Öffentlicher Personennahverkehr, Kommunaler Wohnungsbau und Abfallvermeidung hingegen entsprechen sich Politiker- und Bürgerpräferenzen weitgehend; sie werden einheitlich als vordringliche Aufgaben angesehen, für die mehr Haushaltsmittel als bisher ausgegeben werden sollten.

Drittens scheint sich die Vermutung zu bestätigen, daß sich die Politiker der Volksparteien stärker an dem orientieren, was sie als die Präferenz der Bevölkerungsmehrheit ansehen, als dies bei den Politikern der GRÜNEN und der FDP der Fall ist. Letztere orientieren sich wahrscheinlich stärker an den Bedürfnissen ihrer Klientelgruppen, statt an den Präferenzen der Bevölkerungsmehrheit. Um dies genauer untersuchen zu können, wären Informationen über die von den Politikern wahrgenommenen Ausgabepräferenzen ihrer Wählerschaft erforderlich.

Viertens wird der Eindruck, daß die Wählerwünsche und die Ausgabepräferenzen der Kommunalpolitiker nicht dem Ideal responsiver Politik entsprechen, durch unsere multivariaten Analysen relativiert. Bei einer Einbeziehung theoretisch und empirisch bedeutender Kontrollgrößen sind die Wählerwünsche nämlich die wichtigste Erklärungsvariable für die Politikerpräferenzen; ihr eigenständiger Erklärungsanteil liegt fast immer über drei Prozent, in drei Bereichen übersteigt er sogar 20 Prozent. Ideologische Dispositionen und Werthaltungen haben insgesamt betrachtet eine geringere Erklärungskraft.

Und schließlich kann festgehalten werden, daß die Responsivität der Kommunalpolitiker selten von ihren ideologischen Orientierungen, ihren Werthaltungen und ihrer Mitgliedschaft in einer Volkspartei oder Mehrheitsfraktion beeinflusst wird. Diese Wirkungen sind zumeist schwach ausgeprägt und liegen oftmals in einer nicht vorher-sagbaren Richtung vor.

Eine in diesem Beitrag nicht untersuchte, gleichwohl für die Analyse von Responsivität wichtige Frage ist, ob die wahrgenommenen Bevölkerungspräferenzen den tatsächlich in der Bevölkerung vorhandenen Ausgabeprioritäten entsprechen. Dies könnte durch einen Vergleich unserer Politikerbefragung mit den Ergebnissen aus Bevölkerungsbe-fragungen in den entsprechenden Städten festgestellt werden.

Literaturverzeichnis

- Arzberger, Klaus, 1980: Bürger und Eliten in der Kommunalpolitik, Stuttgart u.a.
- Axelrod, Robert (Hrsg.), 1976: Structure of Decision. The Cognitive Maps of Political Elites, Princeton.
- Böhnisch, Wolf Rüdiger, 1977: Personale Widerstände bei der Durchsetzung von Innovationen, Diss. Mannheim.
- Dahl, Robert A., 1971: Polyarchy. Participation and Opposition, New Haven/London.
- Dalton, Russell J., 1985: Political Parties and Political Representation, in: Comparative Political Studies 18: 267-299.
- Dalton, Russell J., 1988: Citizen Politics in Western Democracies. Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France, Chatham, N.J.
- Farkas, Steve/Shapiro, Robert Y./Page, Benjamin I., 1990: The Dynamics of Public Opinion and Policy. Paper für die Jahrestagung der American Association for Public Opinion Research vom 17. bis zum 20. Mai 1990 in Lancaster.
- Festinger, Leon, 1957: A Theory of Cognitive Dissonance, Stanford.
- Gabriel, Oscar W. u.a., 1992: Neue Prioritäten für die kommunale Finanzpolitik? Ergebnisse einer vergleichenden Städtestudie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 22-23/92: 23-35.
- Gabriel, Oscar W./Brettschneider, Frank/Kunz, Volker, 1991: Parteipräferenzen und Ausgabeprioritäten in westlichen Demokratien. Die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien. Paper für die Jahrestagung der DVPW vom 7. bis zum 11. Oktober 1991 in Hannover.
- Hättich, Manfred, 1977: Kommunalpolitik – ein politisches Seitengebiet?, in: Heinz Rausch/Theo Stamm (Hrsg.), Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, 2. Aufl., München: 342-354.
- Hoffmann-Lange, Ursula, 1986: Eliten zwischen Alter und Neuer Politik. Konstanz und Wandel der Konfliktlinien in den Eliten der Bundesrepublik, in: Klingemann, Hans-Dieter/Kaase, Max (Hrsg.), Wahlen und politischer Prozeß. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1983, Opladen: 108-150.
- Hoffmann-Lange, Ursula, 1991: Kongruenzen in den politischen Einstellungen von Eliten und Bevölkerung als Indikator für politische Repräsentation, in: Hans-Dieter Klingemann/Richard Stöss/Bernhard Weßels (Hrsg.), Politische Klasse und politische Institutionen. Probleme und Perspektiven der Elitenforschung, Opladen: 275-289.
- Holmberg, Sören, 1991: Political Representation in Sweden, in: Hans-Dieter Klingemann/Richard Stöss/Bernhard Weßels (Hrsg.), Politische Klasse und politische Institutionen. Probleme und Perspektiven der Elitenforschung, Opladen: 290-324.
- Klages, Helmut, 1988: Wertedynamik. Über die Wandelbarkeit des Selbstverständlichen, Zürich.
- Miller, Warren E./Levitin, Teresa, 1976: Leadership and Change: The New Politics and the American Electorate, Cambridge.
- Miller, Warren E./Stokes, Donald E., 1963: Constituency Influence in Congress, in: American Political Science Review 57: 45-56.
- Pennock, J. Roland, 1952: Responsiveness, Responsibility and Majority Rule, in: American Political Science Review 66: 790-807.
- Pitkin, Hanna F., 1967: The Concept of Representation, Berkeley, Los Angeles.
- Thomassen, Jaques, 1991: Empirical Research into Political Representation. A Critical Reappraisal, in: Hans-Dieter Klingemann/Richard Stöss/Bernhard Weßels (Hrsg.), Politische Klasse und politische Institutionen. Probleme und Perspektiven der Elitenforschung, Opladen: 259-274.
- Verba, Sidney/Nie, Norman H., 1972: Participation in America. Political Democracy and Social Equality, New York u.a.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1983: Partizipation und Politikinhalt. Voraussetzungen und Folgen direktdemokratischer Bürgerbeteiligung im kommunalen Entscheidungsprozeß, in: Oscar W. Gabriel (Hrsg.), Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München: 305-337.