
Wahrnehmung lokaler Handlungsspielräume im Mehrebenensystem

Reinhold Melcher

1 Einleitung¹

Die Kommunalpolitik deutscher Gemeinden unterliegt der Einflussnahme unterschiedlicher politischer Ebenen, die den Handlungsspielraum und die Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeindevertreter deutlich einschränken (Bogumil und Holtkamp 2006, S. 51 f.). Auf der einen Seite wird der Handlungsspielraum durch die *monetäre Ausstattung* beeinflusst, die nicht zuletzt durch übergeordnete Verwaltungsebenen bestimmt wird. Die Landkreise finanzieren sich im Wesentlichen aus Umlagen, die durch die Mitgliedsgemeinden entrichtet werden (Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 137, 176). Vom Bund und der Landesebene erhalten Gemeinden zweckungebundene Zuweisungen (z. B. Schlüsselzuweisungen) aber auch zweckgebundene Finanzzuweisungen (z. B. für Investitionen), die zusammen genommen nicht selten mehr als ein Viertel der gesamten Bruttoeinnahmen einer Gemeinde ausmachen (Bogumil und Holtkamp 2006, S. 52 f.; siehe auch Nothacker und D’Antonio 2016, S. 148). Und auch die „goldenen Zügel“ der Zweckzuweisungen (Marcus 1987, S. 33) der Europäischen Union – wozu Strukturfonds wie der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) oder der Europäische Sozialfonds (ESF) zählen – wirken sich auf die Gestaltungsmöglichkeiten von Kommunalpolitikern aus (Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 186 ff.; siehe auch Rehm und Matern-Rehm 2010, S. 57 f.).

¹Mein Dank gilt den beiden Herausgebern für die vielen Hinweise und hilfreichen Kommentare zu den ersten Versionen dieses Beitrages.

R. Melcher (✉)
Hagen, Deutschland
E-Mail: reinhold.melcher@fernuni-hagen.de

Auf der anderen Seite steht diesen zum Teil sehr variablen Finanzeinnahmen der Gemeinden ein *umfangreiches Aufgabenspektrum* in Form von Auftrags- und Selbstverwaltungsangelegenheiten gegenüber. Zwar garantiert Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden die Selbstverwaltung und somit ein gewisses Maß an Handlungsfreiheit bei örtlichen Angelegenheiten. Allerdings engen vor allem behördliche Weisungen und gesetzliche Regelungen die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden wiederum deutlich ein (Burgi 2010, S. 36). Gänzlich ohne Gestaltungsspielraum sind die Gemeinden bei Auftragsangelegenheiten des Bundes und des Landes. Angesichts dieser starken Verflechtung der Gemeinden mit übergeordneten politischen Ebenen stellt sich die Frage, wie Kommunalpolitiker die eigenen Handlungsspielräume wahrnehmen und welche Rolle dabei kommunale Kontextmerkmale wie die Größe einer Gemeinde, die finanzielle Abhängigkeit von Strukturfonds der Europäischen Union oder die Häufigkeit direktdemokratischer Verfahren spielen. Gerade Bürgerentscheide könnten aufgrund ihrer formal bindenden Wirkung nicht nur den faktischen, sondern auch den wahrgenommenen Gestaltungsspielraum beeinflussen.

Im Verlauf der jüngeren Kommunalisierungswellen wurden den Gemeinden aber auch zunehmend Landesaufgaben übertragen (Burgi 2010, S. 25 f.), die bei gleichsam unzureichender finanzieller Unterstützung (Harm und Jaeck 2013, S. 325) einen deutlich eingegengten Handlungsspielraum bedeuten (Vetter und Holtkamp 2008, S. 25 f.). Es stellt sich damit nicht nur die Frage, ob die eigenen Handlungsspielräume von Kommunalpolitikern unterschiedlicher Gemeinden unterschiedlich wahrgenommen werden, sondern auch, ob sich die Wahrnehmung des lokalen Handlungsspielraums verändert hat.

Die sozialwissenschaftliche Forschung hat sich bisher kaum mit diesen Fragen auseinandergesetzt. Die politischen Einstellungen der Gemeindevertreter wurden zwar bereits in einigen Beiträgen untersucht – im Hinblick auf ihr Demokratieverständnis (z. B. Egner et al. 2013; Egner und Heinelt 2005; Heinelt 2013a, b) und der eigenen Rollenerwartung (z. B. Egner 2014; Egner und Heinelt 2008; Getimis und Hlepas 2013; Haus und Heinelt 2002; Heinelt 2013c). Empirische Befunde zur Wahrnehmung kommunaler Handlungsspielräume vor allem im deutschen Kontext liegen dagegen – von wenigen Ausnahmen abgesehen (z. B. Egner 2007; Kübler und Michel 2006) – kaum vor. Demokratietheoretisch sind Handlungsspielräume für Gemeinden allerdings von entscheidender Bedeutung, um lokale Probleme zu lösen, sich darüber zu legitimieren (Scharpf 1999, S. 20) und somit anerkennungswürdig zu bleiben (Holtkamp 2013, S. 131 f.). Fehlt die Fähigkeit, Probleme auch auf lokaler Ebene zu lösen, hat das negative Folgen für die Motivation von Bürgern, sich am kommunalpolitischen Entscheidungsprozess

zu beteiligen (z. B. über Wahlen) und letztlich auch strittige Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren (Scharpf 1999, S. 17 f.).

Der vorliegende Aufsatz leistet daher einen Beitrag zur Bearbeitung dieser Forschungslücken. Konkret werden zwei Fragen behandelt: Der erste Fragenkomplex befasst sich damit, ob sich *Unterschiede in der Wahrnehmung* und der *Veränderung der Wahrnehmung* des kommunalen Handlungsspielraums von Kommunalpolitikern innerhalb und zwischen den Gemeinden feststellen lassen. Im zweiten Schritt wird danach gefragt, wie etwaige Unterschiede in der Perzeption des lokalen Handlungsspielraums durch individuelle und kontextuelle Faktoren erklärt werden können. Um die aufgeworfenen Fragen zu beantworten, wird auf Daten des Forschungsprojektes *im Kontext* zurückgegriffen (van Deth und Tausendpfund 2013).

Der Aufsatz gliedert sich wie folgt: Im nächsten Abschnitt werden der Forschungsstand dargestellt und auf dieser Grundlage Hypothesen zur Erklärung der Wahrnehmungsunterschiede formuliert. Vor der Bearbeitung des ersten Fragenkomplexes werden die Datenbasis und die Operationalisierung der zentralen Konzepte erläutert. Anhand deskriptiver Statistiken wird anschließend die Frage nach der Existenz von Wahrnehmungsunterschieden innerhalb und zwischen den Gemeinden beantwortet. Um die Unterschiede zu erklären, werden die Individual- und Kontexthypothesen mithilfe von Mehrebenenmodellen getestet. Das Fazit fasst die Ergebnisse – vor allem hinsichtlich der Kontexteinflüsse – zusammen und gibt einen Ausblick auf mögliche Anschlussuntersuchungen.

2 Forschungsstand und Hypothesen

2.1 Lokale Handlungsspielräume

Im wissenschaftlichen Diskurs um Handlungsspielräume und Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden wird häufig der Begriff der *lokalen Autonomie* verwendet. Im Anschluss an Page (1991) und Page und Goldsmith (1987) wird darunter der (faktische) Freiraum verstanden, der den Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung steht (für eine Definitionsübersicht siehe Vetter 2002, S. 113 ff.). Dabei lassen sich zwei Dimensionen unterscheiden: Einerseits der „legal localism“ und andererseits der sogenannte „political localism“ (Page 1991, S. 5 ff.). Der „legal localism“ unterteilt sich nochmals in zwei Subdimensionen, wobei die erste Dimension den Funktionsumfang der Gemeinden und die zweite Dimension das Ausmaß an Freiheit der Gemeinden zur Erfüllung ihrer Funktionen beschreibt (Page und Goldsmith 1987, S. 5; siehe auch Vetter und

Holtkamp 2008, S. 20). Demgegenüber definiert sich „political localism“ über das Ausmaß an Einfluss, den die Gemeinden auf Entscheidungen übergeordneter politischer Ebenen – beispielsweise über Kontakte von Kommunalpolitikern zu Parlamentsabgeordneten – ausüben können (Page 1991, S. 42; siehe auch Vetter 2002, S. 115). Unter lokalen Handlungsspielräumen wird somit in den folgenden Ausführungen das *objektive* Ausmaß der lokalen Autonomie im Sinne des „legal localism“ und „political localism“ verstanden.

Vom faktischen Handlungsspielraum der Gemeinden als objektiver Komponente ist die Wahrnehmung lokaler Handlungsspielräume durch Kommunalpolitiker als *subjektive* Komponente zu unterscheiden. Während die lokale Autonomie den faktischen Freiraum zur Aufgabenerfüllung der Gemeinden beschreibt, bezieht sich die wahrgenommene lokale Autonomie auf den Freiraum, den die Kommunalpolitiker und Gemeindevertreter zur Aufgabenerfüllung *meinen* zu haben. Im gleichen Sinne lassen sich die beiden Dimensionen der objektiven Komponente – „legal localism“ und „political localism“ – auf die subjektive Ebene übertragen. Kommunalpolitiker können demnach den Funktionsumfang der Gemeinde, die Freiheit zur Funktionserfüllung und den eigenen Einfluss auf die Entscheidungen übergeordneter politischer Ebenen unabhängig von der tatsächlichen Ausprägung dieser Dimensionen unterschiedlich wahrnehmen. Folglich handelt es sich bei der perzipierten lokalen Autonomie um eine latente Wahrnehmungsdimension.

Bisheriger Fokus: Die objektive lokale Autonomie

Die politik- und kommunalwissenschaftliche Forschung konzentrierte sich lange Zeit auf die objektive lokale Autonomie, über die die Gemeinden bei der Wahrnehmung von Aufgaben in unterschiedlichen Politikfeldern verfügen. Dabei ging es nicht nur um die Beschreibung der faktischen Kompetenz der Kommunen in bestimmten Policy-Bereichen, sondern vor allem auch um die Veränderung der kommunalen Kompetenzen im Zuge der Kommunalisierung von Landesaufgaben (Burgi 2010). Neuere Studien weisen auf einen formalen Kompetenzzuwachs hin, da den Kommunen im Zuge von Verwaltungsstrukturreformen in vielen Politikfeldern wie beispielsweise der Landesversorgungsverwaltung (Richter 2013, S. 179) oder im Bildungsbereich (Richter 2010, S. 67) *staatliche Aufgaben* übertragen wurden.

Trotz dieser formal gestiegenen Aufgabenkompetenz wird die lokale Handlungsfähigkeit dadurch objektiv eher beeinträchtigt (Vetter und Holtkamp 2008, S. 27). Die Gründe dafür sind zwar vielschichtig, aber eine mangelnde *finanzielle Ressourcenausstattung* bzw. *-verfügung* der Gemeinden wird als eine der wesentlichen Ursachen bei Problemen der Übertragung staatlicher Aufgaben auf die

kommunale Ebene sowie deren Bewältigung angesehen (Ebinger 2010, S. 57 f.; Ebinger und Bogumil 2008, S. 174 ff.; Reiser 2006, S. 25 f.). Sofern also der kommunale Finanzhaushalt unausgeglichen ist (für Ursachen siehe Bogumil et al. 2014), sind der objektiven lokalen Autonomie der Gemeinden deutliche Grenzen gesetzt. Damit stellt sich nun die Frage, wie Kommunalpolitiker den lokalen Handlungsspielraum angesichts der objektiv (geringen) lokalen Autonomie wahrnehmen und wie Wahrnehmungsunterschiede erklärt werden können.

Soziologischer Institutionalismus und die Perzeption lokaler Handlungsspielräume

Die Untersuchung der subjektiven lokalen Autonomie kommunaler Politiker stand bislang – ebenso wie die Untersuchung politischer Einstellungen von Kommunalpolitikern im Allgemeinen – selten im Fokus politikwissenschaftlicher Forschung (Egner 2007, S. 18), weshalb nach wie vor deutliche Lücken im Forschungsstand existieren. Betrachtet man zunächst das Ausmaß von Wahrnehmungsunterschieden kommunaler Handlungsspielräume von Kommunalpolitikern im internationalen Vergleich, so wird deutlich, dass zumindest Bürgermeister im bundesdeutschen Föderalismus einen deutlich geringeren Einfluss übergeordneter Ebenen wahrnehmen als Bürgermeister in zentralistischen Staaten (Kübler und Michel 2006, S. 226 ff.). Insgesamt zeigt sich aber, dass im nationalen und internationalen Vergleich ein Anstieg der Einflussnahme übergeordneter Ebenen und somit eine Abnahme des Handlungsspielraums von Bürgermeistern wahrgenommen wird (Egner 2007, S. 169; Kübler und Michel 2006, S. 232; Plüss und Kübler 2013, S. 207). Empirische Befunde zur Perzeption lokaler Autonomie von Kommunalpolitikern generell und im interkommunalen Vergleich liegen nicht vor.

Einen ersten theoriegeleiteten Zugang zur Erklärung von Wahrnehmungsunterschieden bietet der soziologische Institutionalismus, in dem die Einstellungen politischer Akteure durch den institutionellen Kontext mitbestimmt werden. Der Institutionenbegriff ist dabei deutlich weiter gefasst als im klassischen Institutionalismus und anderen Formen des Neoinstitutionalismus, da Institutionen nicht nur als Ansammlung formaler Regeln, Prozesse und Normen konzeptualisiert werden, sondern auch die kulturelle Dimension in Form von Rollenerwartungen berücksichtigt wird (Hall und Taylor 1996, S. 947 f.). Die institutionenspezifischen Rollenerwartungen politischer Akteure prägen wiederum deren Einstellungen und Wahrnehmungen (Egner 2007, S. 25 f.). Anders formuliert bedeutet das, dass die politischen Einstellungen und Wahrnehmungen von politischen Akteuren durch den *institutionellen Kontext* beeinflusst werden. Empirisch konnte gezeigt werden, dass – mit Blick auf die horizontalen Machtrelationen in Gemeinden – der Einfluss von Ratsmitgliedern stärker wahrgenommen wird, wenn das Bürgermeisteramt mit

mehr Kompetenzen ausgestattet und somit institutionell stärker ist (Egner 2013, S. 244 f.). Für die Einflussnahme übergeordneter politischer Ebenen (vertikale Machtrelation) und der Perzeption von Handlungsspielräumen in Mehrebenensystemen konnte der Einfluss institutioneller Effekte dagegen nicht nachgewiesen werden (Egner 2007, S. 222). Durch das Forschungsdesign der Studie *Europa im Kontext*, die als Grundlage für die empirischen Analysen genutzt wird, werden institutionelle Kontextfaktoren konstant gehalten. Aus diesem Grund sind Einflussfaktoren zu betrachten, die innerhalb des institutionellen Rahmens zwischen den Gemeinden variieren können. Die Hessische Gemeindeordnung (HGO) bietet über das Magistratsprinzip und die Möglichkeit von Kohabitationskonstellationen (Nothacker und D’Antonio 2016, S. 140 f.) gute theoretische Anknüpfungspunkte dafür (siehe dazu Abschn. 2.3).

Besonders auf der lokalen Ebene treten allerdings auch institutionenunabhängige Einflüsse hinzu, die *ortsspezifische* Kontextfaktoren wie die Einwohnerzahl oder die Wirtschaftskraft umfassen (Egner 2007, S. 28, 101). Legt man den soziologischen Institutionalismus eng aus, sollten auch diese nicht-institutionellen Einflüsse für die Einstellungen und Wahrnehmungen von Kommunalpolitikern, die in der jeweiligen Gemeinde leben und entsprechenden Einflüssen der Umwelt ausgesetzt sind, bedeutsam sein (Egner 2007, S. 28). Empirisch hat sich davon bisher nur die Einwohnerzahl als relevante Einflussgröße bewährt (Egner 2007, S. 222). Weitere empirische Befunde zu ortsspezifischen Kontextfaktoren sind dagegen nicht verfügbar. Auch wenn der soziologische Institutionalismus eine theoretisch-konzeptionelle Heuristik zum Einfluss des Kontexts auf Einstellungen politischer Akteure bietet, ist es auf dessen Basis dennoch nicht möglich, Einflussfaktoren zu identifizieren, die Wahrnehmungsunterschiede von Handlungsspielräumen kommunaler Politiker *erklären* könnten. Das hat zur Folge, dass im folgenden Kapitel Hypothesen auf der Grundlage theoretischer Plausibilitätsüberlegungen formuliert werden müssen.

Ergänzend können neben institutionellen und nicht-institutionellen Umweltinflüssen auch individuelle Bestimmungsfaktoren zu einer differentiellen Perzeption lokaler Handlungsspielräume führen. Da auch in diesem Fall keine theoretischen Vorarbeiten vorliegen, werden Individualfaktoren betrachtet, die im Sinne des soziologischen Institutionalismus eng mit den Rollenerwartungen eines Kommunalpolitikers und der Wahrnehmung des Gemeindekontexts zusammenhängen dürften.

2.2 Individualhypothesen

Die Hypothesen der Individualebene können drei Gruppen von Erklärungsfaktoren zugeordnet werden: Zum einen Hypothesen über die Wahrnehmung des

Gemeindekontexts und zum anderen Hypothesen über die *Rollenerwartungen*, die die spezifischen Rolleneigenschaften eines Kommunalpolitiker widerspiegeln sowie schließlich Hypothesen zu *politischen Einstellungen*. Zusätzlich werden auch *soziodemografische Faktoren* berücksichtigt.

Ob ein Kommunalpolitiker den lokalen Handlungsspielraum einer Gemeinde als umfassend oder gering perzipiert, sollte durch die Wahrnehmung gemeindegenspezifischer Problemlagen – also der Wahrnehmung des *Gemeindekontexts* – beeinflusst werden. Ein für Kommunalpolitiker wesentlicher Aspekt ist dabei die ökonomische Situation der Gemeinde (Harm und Jaeck 2013, S. 325). Die finanzielle Ressourcenausstattung ist entscheidend dafür, ob bestimmte Aufgaben – seien es freiwillige oder pflichtige Aufgaben – auch tatsächlich erfüllt werden können (Reiser 2006, S. 25). Fehlen die notwendigen finanziellen Mittel, sollte folglich auch die lokale Autonomie als geringer wahrgenommen werden, da die Kommune zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf Schlüsselzuweisungen und Strukturfonds übergeordneter politischer Ebenen angewiesen ist und nur bedingt auf eine Kreditfinanzierung zurückgreifen kann (Holtkamp 2013, S. 133). Entscheidend ist in diesem Fall nicht die faktische kommunale Wirtschaftskraft oder Verschuldung, sondern lediglich der subjektive Eindruck, dass die ökonomische Lage der Gemeinde defizitär ist. Das führt zu der Annahme, dass bei einer zunehmend negativen Bewertung der wirtschaftlichen Lage und unabhängig von der realen wirtschaftlichen Situation der Gemeinde Kommunalpolitiker einen geringeren lokalen Handlungsspielraum wahrnehmen sollten:

IH1: Je schlechter die wirtschaftliche Situation in einer Gemeinde wahrgenommen wird, desto geringer ist auch die Wahrnehmung des lokalen Handlungsspielraums.

Neben den finanziellen Mitteln ist auch das Aufgabenspektrum ein Faktor, der die lokale Autonomie von Gemeinden und Kommunen beeinflusst. An dieser Stelle ist noch nicht entscheidend, ob das Aufgabenspektrum tatsächlich umfangreich ist, sondern ob es als umfangreich wahrgenommen wird. Institutionelle Unterschiede im Aufgabenspektrum sind auf Basis der Hessischen Gemeindeordnung zwischen den Gemeinden nahezu nicht gegeben. Was sich allerdings zwischen den Gemeinden unterscheidet und auch die Wahrnehmung der lokalen Autonomie von Kommunalpolitikern beeinflussen könnte, ist der Handlungsdruck, der aus der Perzeption lokaler Probleme und Defizite erwächst. Nimmt ein Kommunalpolitiker beispielsweise wahr, dass es zu wenige Arbeitsstellen in einer Gemeinde gibt, aber finanzielle Mittel und Möglichkeiten fehlen, um Arbeitsplätze zu schaffen

und die Wirtschaft zu fördern, dann sollte der lokale Handlungsspielraum als deutlich eingeschränkter wahrgenommen werden:

IH2: Je größer der wahrgenommene Problemdruck, desto geringer ist auch die Wahrnehmung des lokalen Handlungsspielraums.

Faktische Aufgabenunterschiede bestehen vor allem zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Kreisfreie Städte übernehmen zusätzlich zu den üblichen Gemeindeaufgaben Auftragsangelegenheiten der Bundes- und Landesebene, die für gewöhnlich der (Land-)Kreis für kreisangehörige Städte und Gemeinden wahrnimmt und bei denen Kreise und kreisfreie Städte faktisch über keinen Handlungsspielraum verfügen (Bogumil und Holtkamp 2006, S. 51). Denkbar wäre es nun, dass Kommunalpolitiker kreisfreier Städte diese höhere Aufgabenlast und somit auch einen höheren Handlungs- bzw. Problemdruck im Vergleich zu Kommunalpolitikern kreisangehöriger Städte und Gemeinden wahrnehmen. In diesem Fall sollten Kommunalpolitiker kreisfreier Städte auch einen geringeren Handlungsspielraum wahrnehmen:

IH3: Wenn ein Kommunalpolitiker einer kreisfreien Stadt angehört, dann sollte er einen geringeren Handlungsspielraum wahrnehmen als Kommunalpolitiker kreisangehöriger Städte und Gemeinden.

Die *Rollenerwartungen von Kommunalpolitikern* stellen eine zweite Gruppe von Erklärungsfaktoren dar. Die Grundannahme ist, dass ein Bürger in der Rolle des Kommunalpolitikers und abhängig von seiner Position innerhalb des kommunalen Gefüges mit bestimmten Akteuren und Akteurskonstellationen konfrontiert ist, die seine Wahrnehmung beeinflussen. Die wesentlichen Akteure, die sich auf der horizontalen Ebene der Gemeinden die Macht teilen und denen ein Kommunalpolitiker angehören kann, sind gemäß der Hessischen Gemeindeordnung der Gemeindevorstand und die Gemeindevertretung (Nothacker und D'Antonio 2016, S. 137). Die Erwartung an die eigene Rolle und die Perzeption anderer kommunaler Akteure durch Kommunalpolitiker sollten – so die Annahme – auch die Wahrnehmung lokaler Handlungsspielräume beeinflussen.

Die interne politische Selbstwirksamkeit (*internal efficacy* – empirischer Nachweis: Balch 1974; theoretische Grundlagen: Lane 1959) beschreibt das Ausmaß an Einfluss auf politische Entscheidungen in einer Gemeinde, das sich ein Kommunalpolitiker selbst zuschreibt. Nimmt ein Kommunalpolitiker den eigenen Einfluss auf politische Entscheidungen als relativ groß wahr, dann könnte er diesen persönlichen Einflussspielraum auch auf die Gemeinde in Form eines größeren

wahrgenommenen Handlungsspielraums projizieren. Analog könnte sich eine geringe interne politische Selbstwirksamkeit auswirken und somit zur Wahrnehmung eines geringeren lokalen Handlungsspielraums führen. Als Hypothese formuliert ergibt sich somit:

IH4: Je größer der eigene wahrgenommene Einfluss, desto größer der wahrgenommene lokale Handlungsspielraum.

Die Wahrnehmung des lokalen Handlungsspielraums sollte bei Kommunalpolitikern auch deshalb nicht gleichermaßen stark ausgeprägt sein, da Politiker des Gemeindevorstands stärker in die Umsetzung politischer Entscheidung eingebunden sind (Nothacker und D'Antonio 2016, S. 136). Dadurch erhalten Vorstandsmitglieder einen anderen Eindruck vom lokalen Handlungsspielraum und dem Einfluss übergeordneter Hierarchieebenen als Mitglieder der Gemeindevertretung. Aus diesem Grund sollte sich die Wahrnehmung der lokalen Autonomie zwischen Mitgliedern der Gemeindevertretung und des Gemeindevorstandes unterscheiden. Die Unterschiede sollten sich zudem so ausprägen, dass Mitglieder des Gemeindevorstandes den lokalen Handlungsspielraum geringer wahrnehmen, da sie aufgrund der stärkeren Einbindung eher formalrechtliche Handlungsrestriktionen und somit eine geringere lokale Autonomie wahrnehmen sollten:

IH5: Wenn ein Kommunalpolitiker Mitglied des Gemeindevorstandes ist, dann sollte er einen geringeren lokalen Handlungsspielraum wahrnehmen als Mitglieder der Gemeindevertretung.

Auch die Dauer der Gremienzugehörigkeit eines Kommunalpolitikers könnte sich auf die Perzeption lokaler Autonomie auswirken. Kommunalpolitiker, die bereits über einen längeren Zeitraum ein politisches Amt bekleiden, sollten auch stärker in Verbindung mit Vertretern der Landes- und ggf. der Bundesebene stehen und somit selbst ein gewisses Maß an Einfluss ausüben können („political localism“ – siehe auch Abschn. 2.1). Aufgrund dessen sollte die Einflussnahme durch übergeordnete politische Ebenen mit einer längeren Gremienzugehörigkeit deutlich schwächer wahrgenommen werden:

IH6: Je länger ein Kommunalpolitiker ein Mandat innehat, desto größer der wahrgenommene lokale Handlungsspielraum.

Unabhängig von der Gremienzugehörigkeit sollte auch die Wahrnehmung der horizontalen Machtverteilung die Perzeption lokaler Autonomie beeinflussen. Eine Zersplitterung der kommunalen Gremien geht einher mit langen Sitzungszeiten und einer verringerten Handlungs- und Funktionsfähigkeit (Bogumil et al. 2010, S. 799 ff.). Verminderte Reaktionszeiten und Funktionsunfähigkeit führen faktisch zu einem geringeren Handlungsspielraum der Gemeinden. In gleicher Weise könnte eine Fraktionierung der Gemeindevertretung und des Gemeindevorstands zu längeren Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen führen und somit die Wahrnehmung lokaler Autonomie verringern. Dominieren dagegen bestimmte Personen und Gruppierungen die Entscheidungsfindung in den Gremien, dann ist zwar der eigene Handlungsspielraum negativ betroffen, aber die Handlungsfähigkeit der Gemeinde würde durch kürzere Reaktionszeiten auf Problemlagen profitieren. Nimmt ein Kommunalpolitiker somit die Dominanz einer politischen Gruppierung oder bestimmter Personen in einem Gremium wahr, dann sollte die Gemeinde auch als handlungs- und funktionsfähiger wahrgenommen werden – auch dann, wenn eine andere als die eigene politische Gruppierung dominiert. Die lokale Autonomie einer Gemeinde sollte in diesem Fall als größer wahrgenommen werden:

IH7: Je größer die wahrgenommene Dominanz eines Individuums oder einer politischen Gruppierung in einem Gremium, desto größer der wahrgenommene lokale Handlungsspielraum.

Ein weiterer relevanter Akteur, der vor allem bei der Umsetzung von Beschlüssen der gewählten Gemeindevertreter und der Bewältigung kommunaler Aufgaben zum Tragen kommt, ist die Verwaltung. Je nachdem, wie sich das Verhältnis der Kommunalpolitiker in der Gemeindevertretung und im Gemeindevorstand zu den Verwaltungsorganen darstellt, können lokale Aufgaben effektiv oder aber nur unzureichend bewältigt werden. Eine unzureichende Aufgabenbewältigung ist gleichbedeutend mit weniger Freiheit zur Erfüllung kommunaler Funktionen, wodurch insbesondere die Wahrnehmung der zweiten Dimension des „legal localism“ tangiert wird (vgl. Abschn. 2.1). Die Vermutung ist, dass auch die Wahrnehmung des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung eine Rolle bei der subjektiven Wahrnehmung lokaler Autonomie spielt. Kommunalpolitiker, die die Zusammenarbeit mit der Verwaltung eher negativ bewerten, sollten dementsprechend auch den lokalen Handlungsspielraum geringer wahrnehmen. In Hypothesenform ausgedrückt ergibt sich dadurch:

IH8: Je schlechter die Zusammenarbeit mit der Verwaltung wahrgenommen wird, desto geringer sollte der wahrgenommene lokale Handlungsspielraum sein.

Auch unterschiedliche *politische Einstellungen* der Kommunalpolitiker könnten für eine differente Perzeption lokaler Autonomie verantwortlich sein. Insbesondere Präferenzen der Gemeindevertreter darüber, wie stark der Staat in gesellschaftliche und ökonomische Belange eingreifen darf, dürften die Wahrnehmung lokaler Autonomie beeinflussen. Vertreten Kommunalpolitiker ein liberales Staatskonzept, in dem staatliche Eingriffe in die Gesellschaft und die Ökonomie ohnehin auf ein Minimum reduziert sein sollten, könnten Einschränkungen der lokalen Handlungsautonomie grundsätzlich weniger stark wahrgenommen werden. Andererseits könnten Kommunalpolitiker mit größerer sozialstaatlicher Orientierung Einschränkungen im Gestaltungsspielraum deutlich stärker wahrnehmen, da sie dem eigenen politischen Gestaltungsanspruch vermeintlich nicht gerecht werden können. Während sozialstaatliche Auffassungen das politisch linke Spektrum kennzeichnen, ist ein liberales Staatskonzept vor allem für das politisch rechte Spektrum charakteristisch. Das bedeutet, dass Kommunalpolitiker des politisch linken Spektrums den lokalen Handlungsspielraum eingeschränkter wahrnehmen sollten als Kommunalpolitiker des politisch rechten Spektrums oder der politischen Mitte:

IH9: Wenn sich ein Kommunalpolitiker im ideologisch linken Spektrum positioniert, sollte er einen geringeren lokalen Handlungsspielraum wahrnehmen als Kommunalpolitiker der ideologischen Mitte und Rechte.

Die Zugehörigkeit einer Person zu einer bestimmten politischen Partei lässt ebenfalls Rückschlüsse auf ihre politische Orientierung zu. Die Mitglieder einer Partei vertreten für gewöhnlich sehr ähnliche politische Standpunkte und haben grundlegende politische Einstellungen gemein. Für die Wahrnehmung lokaler Autonomie könnte die Parteizugehörigkeit eines Kommunalpolitikers besonders dann von Relevanz sein, wenn er derselben Partei angehört, die auch Teil einer Regierungskoalition auf der Landesebene ist. Da das Land Einfluss auf die kommunale Politik ausübt – u. a. auch über die Kommunalisierung von Landesaufgaben (Burgi 2010, S. 24) – sollte die wahrgenommene Stärke des Einflusses auf den lokalen Handlungsspielraum auch davon abhängen, ob die politischen Maßnahmen der Landesebene konform mit den politischen Präferenzen des jeweiligen Kommunalpolitikers sind. Konformität mit den politischen Maßnahmen des Landes sollte besonders dann vorliegen, wenn ein Kommunalpolitiker Mitglied einer

Regierungspartei der Landesebene ist. Kommunalpolitiker, die Mitglied einer Oppositionspartei, einer kommunalen Wählerinitiative oder parteilos sind, sollten dagegen aufgrund von Einstellungsunterschieden deutlich weniger mit Maßnahmen der Landesebene, die die Kommunalpolitik betreffen, übereinstimmen. Der wahrgenommene lokale Handlungsspielraum sollte demzufolge von Kommunalpolitikern, die einer Partei der Regierungskoalition angehören, größer sein als bei Politikern anderer Parteien oder Kommunalpolitikern ohne Parteizugehörigkeit. Daraus lässt sich die Hypothese ableiten:

- IH10: Wenn ein Kommunalpolitiker einer Partei angehört, die Teil der Regierungskoalition des Landes ist, dann sollte er einen größeren lokalen Handlungsspielraum wahrnehmen als Parteilose und Kommunalpolitiker anderer Parteien

Vorangegangene Studien konnten einen Zusammenhang zwischen den soziodemografischen Faktoren Geschlecht und Alter mit der Wahrnehmung lokaler Autonomie durch Bürgermeister nachweisen. Demzufolge neigen Bürgermeister mit steigendem Alter dazu, die Einflussnahme übergeordneter Ebenen als geringer wahrzunehmen (Egner 2007, S. 222). Aus diesem Grund wird zusätzlich zur Amtsdauer auf mögliche Alterseffekte kontrolliert. Geschlechterunterschiede zeigten sich bisher nur für horizontale Machtverhältnisse, insofern als weibliche Ratsmitglieder die Einflussnahme durch Bürgermeister deutlich stärker wahrnehmen (Egner 2013, S. 244 f.). Eine mögliche Ursache dafür könnte die höhere Sensibilität von Frauen gegenüber Hierarchien und Machtverhältnissen sein (Geißel 1999, S. 194 f.). Ähnliche Effekte sind auch für die Perzeption von Einflüssen übergeordneter Ebenen und somit auch für die Wahrnehmung der lokalen Autonomie denkbar.

Auch wenn sich Wahrnehmungsunterschiede in der lokalen Autonomie empirisch bislang nicht auf Bildungsunterschiede zurückführen ließen (Egner 2007, S. 222; 2013, S. 244), ist es aus theoretischer Perspektive dennoch plausibel, zusätzlich den Bildungsgrad als erklärenden Faktor zu berücksichtigen. Ein höherer Bildungsgrad geht einher mit besseren kognitiven Fähigkeiten zur Verarbeitung komplexer Zusammenhänge (Hadjar und Becker 2006, S. 14). Personen mit besseren kognitiven Fertigkeiten sollten daher eher in der Lage sein, zwischen der Wahrnehmung vertikaler und horizontaler Machtrelationen zu differenzieren und somit auch die lokale Autonomie anders wahrnehmen als Personen mit geringeren kognitiven Fähigkeiten. Zusätzlich zu den rollen- und gemeindespezifischen Erklärungsfaktoren sowie den politischen Einstellungen werden demnach in der empirischen Analyse auch die soziodemografischen Faktoren Geschlecht, Alter und Bildung berücksichtigt.

2.3 Kontexthypothesen

Auf der Kontextebene werden zwei Gruppen von Erklärungsfaktoren unterschieden: Auf der einen Seite *strukturelle Einflussfaktoren des Gemeindekontexts* und auf der anderen Seite *Kontextfaktoren der horizontalen Machtverteilung* in einer Gemeinde.

Ein struktureller Einflussfaktor, der sich wesentlich auf die kommunale Freiheit zur Aufgabenerfüllung als Teildimension des „legal localism“ auswirkt, ist die finanzielle Ressourcenausstattung der Gemeinde (Vetter und Holtkamp 2008, S. 24 ff.). Mit einem größeren kommunalen Finanzvolumen sind Gemeinden in der Lage, deutlich autonomer über freiwillige Investitionen zu entscheiden, die nicht im Zusammenhang mit den Auftragsangelegenheiten des Landes oder des Bundes stehen. Im Gegensatz zur Bundes- und Landesebene können Gemeinden freiwillige Aufgaben nicht ohne Weiteres über Kredite finanzieren, da die Kreditaufnahme der Kommunalaufsicht des Landes obliegt (Holtkamp 2013, S. 133). Besonders problematisch ist dieser Umstand dann, wenn die Gemeinde hoch verschuldet und somit kaum in der Lage ist, abseits der pflichtigen Aufgaben und Auftragsangelegenheiten Kredite aufzunehmen. Gerade in Hessen ist nahezu die Hälfte (46,5 %) der Kommunen durch eine hohe Verschuldung betroffen (Bogumil et al. 2014, S. 618), wodurch der objektiven lokalen Autonomie deutliche Grenzen gesetzt sind. Die Einschränkung der lokalen Gestaltungsmöglichkeiten durch eine hohe Gemeindeverschuldung sollten auch Kommunalpolitiker wahrnehmen, weshalb folgende Kontexthypothese angenommen wird:

KH1: Je höher die kommunale Verschuldung einer Gemeinde, desto geringer der wahrgenommene lokale Handlungsspielraum.

Weist eine Gemeinde dagegen eine starke Wirtschaftskraft auf, kommt das dem kommunalen Finanzhaushalt durch höhere Steuereinnahmen zugute. Dadurch reduziert sich die Abhängigkeit der Kommune von den Schlüsselzuweisungen des Landes und den Strukturfonds der Europäischen Union, weshalb insbesondere der Gestaltungsspielraum bei freiwilligen Gemeindeaufgaben größer ausfällt. Die Vermutung ist daher, dass auch Kommunalpolitiker in wirtschaftlich starken Gemeinden einen größeren Handlungsspielraum wahrnehmen sollten als ihre Amtskollegen in Gemeinden mit schwachen Wirtschaftsstrukturen:

KH2: Je besser die wirtschaftliche Situation einer Gemeinde, desto größer der wahrgenommene lokale Handlungsspielraum.

Für die Wahrnehmung lokaler Handlungsspielräume durch Kommunalpolitiker sollte es allerdings von Bedeutung sein, aus welchen Quellen sich der Gemeindehaushalt speist. Während die kommunale Wirtschaftskraft die finanzielle Eigenausstattung repräsentiert und somit die Gemeinde autonom erscheinen lässt, sollte die finanzielle Abhängigkeit von übergeordneten Ebenen den wahrgenommenen Handlungsspielraum einengen. Schlüsselzuweisungen des Landes nehmen dabei eine prominente Stellung ein, da sie als Teil des kommunalen Finanzausgleichs dazu dienen, finanzielle Defizite einer Gemeinde auszugleichen. Die Höhe der Schlüsselzuweisungen richtet sich daher nach der Gemeindegröße und nach bestimmten Ausgangsmesszahlen, die die Finanzkraft der Gemeinden widerspiegeln (Rehm und Matern-Rehm 2010, S. 293). Demgegenüber sind abundante Gemeinden nicht auf Schlüsselzuweisungen angewiesen, da ihre Finanzausstattung den eigenen Finanzbedarf übersteigt. Ist eine Gemeinde demzufolge auf Schlüsselzuweisungen des Landes angewiesen, da sie ihren eigenen Finanzbedarf nicht decken kann, sollten Kommunalpolitiker der Gemeinde auch einen geringeren lokalen Handlungsspielraum wahrnehmen:

KH3: Je höher die finanzielle Abhängigkeit einer Gemeinde durch Schlüsselzuweisungen, desto geringer der wahrgenommene lokale Handlungsspielraum.

Neben Schlüsselzuweisungen des Landes bilden auch die Strukturfonds der Europäischen Union eine Einnahmequelle der Gemeinden. Naßmacher und Naßmacher (2007, S. 186) merken allerdings an, dass projekt- und objektgebundene Finanzmittel aufgrund ihrer relativ kurzfristigen Verfügbarkeit die kommunale Prioritätensetzung beeinflussen können. Das gilt nicht ausschließlich aber insbesondere auch für die europäischen Strukturfonds, die durch zweckgebundene Fördergelder die kommunalen Investitionsvorhaben und Investitionsprioritäten teilweise mitgestalten und verändern. Gerade struktur- und wirtschaftsschwache Gemeinden sind – trotz hoher Eigenanteile bei der Förderung (Naßmacher und Naßmacher 2007, S. 191) – häufig auf Strukturfonds angewiesen, um Gemeindevorhaben zu finanzieren. Ist eine Gemeinde auf Strukturfonds und Projektbudgetierung angewiesen, dann sollte der Gestaltungsrahmen durch eine auf die Projektziele angepasste Prioritätensetzung eingeengt sein. Diesen geringeren Handlungsspielraum – so die Vermutung – sollten auch Kommunalpolitiker mit zunehmender finanzieller Abhängigkeit deutlicher wahrnehmen, da die zusätzlichen Projektmittel letztlich zweckgebunden und somit der freien Handhabe durch die Kommunalpolitik entzogen sind. Daraus leitet sich die Hypothese ab:

KH4: Je höher die finanzielle Abhängigkeit einer Gemeinde von Strukturfonds der Europäischen Union, desto geringer der wahrgenommene lokale Handlungsspielraum.

Die Größe einer Gemeinde gilt als starker Einflussfaktor auf verschiedene politische Einstellungen wie beispielsweise Demokratiezufriedenheit oder der wahrgenommenen Qualität der lokalen Demokratie (z. B. Ladner und Bühlmann 2007, siehe dazu auch den Beitrag von Tausendpfund in diesem Band). Für die Wahrnehmung lokaler Handlungsspielräume sollte die Gemeindegröße ebenfalls bedeutsam sein. Das begründet sich in erster Linie damit, dass die Kommunalpolitiker größerer Gemeinden enger mit politischen Akteuren auf den höheren Verwaltungsebenen verflochten sind (Kübler und Michel 2006, S. 225) und in größeren Gemeinden der „political localism“ stärker ausgeprägt sein sollte. Aufgrund der besseren informellen Einflussnahme auf übergeordnete politische Ebenen sollte sich zudem das breitere Aufgabenspektrum größerer Gemeinden deutlich weniger stark auf die Wahrnehmung lokaler Autonomie auswirken. Kommunalpolitiker größerer Gemeinden müssten demzufolge einen größeren lokalen Handlungsspielraum wahrnehmen, da ihnen umfassendere Einflussmöglichkeiten und Einflusskanäle zur Verfügung stehen als Kommunalpolitikern kleinerer Gemeinden:

KH5: Je größer die Gemeinde, desto größer der wahrgenommene lokale Handlungsspielraum.

Von strukturellen Einflussfaktoren abgesehen sollten auch *Kontextfaktoren der horizontalen Machtverteilung*, die sich aus institutionellen Charakteristika der Hessischen Gemeindeordnung ergeben, einen nachweislichen Effekt auf die Wahrnehmung der lokalen Autonomie ausüben. Die Hessische Gemeindeordnung ermöglicht den Bürgern über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide direkten Einfluss auf die Kommunalpolitik und kommunalpolitische Entscheidungen zu nehmen (Holtkamp 2013, S. 131). Direktdemokratische Verfahren erweitern dadurch zwar die Beteiligungsmöglichkeiten und den Einfluss der Bürger einer Gemeinde, engen allerdings andererseits den Gestaltungsspielraum der gewählten Gemeindevertreter ein. Das liegt nicht zuletzt daran, dass insbesondere Bürgerentscheide formal bindende Entscheidungen sind, die die gleiche Wirkung wie Beschlüsse der Gemeindevertretung haben und erst nach drei Jahren durch die Gemeindevertretung geändert werden können (gemäß § 8b Abs. 7 HGO). Kommunalpolitiker von Gemeinden mit einer hohen Anzahl an Bürgerentscheiden sind also in ihrem Gestaltungsspielraum faktisch eingeschränkter als ihre Amtskollegen in Gemeinden

ohne oder mit nur wenigen Bürgerentscheiden. Dieser Umstand sollte sich auch auf die Wahrnehmung des kommunalen Handlungsspielraums durch Kommunalpolitiker auswirken, weshalb folgende Hypothese angenommen wird:

KH6: Je höher die Anzahl der Bürgerentscheide in einer Gemeinde, desto geringer der wahrgenommene lokale Handlungsspielraum.

Eine Besonderheit der Hessischen Gemeindeordnung ist der Umstand, dass sich die Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters und die Parteizugehörigkeit der durch die Gemeindevertretung gewählten Beigeordneten des Gemeindevorstands unterscheiden können. Damit weisen hessische Kommunen Grundzüge eines semipräsidentiellen Regierungssystems auf, in denen der Bürgermeister den Vorsitz im exekutiven Kollegialorgan hat (Nothacker und D’Antonio 2016, S. 140 f.). In Phasen der Kohabitation kann es häufiger zu Blockaden im Gemeindevorstand und in der Gemeindevertretung kommen (Nothacker und D’Antonio 2016, S. 141 f.), wodurch kommunales Regieren deutlich komplexer und die Handlungsfähigkeit der Gemeinde eingeschränkt wird. Kommunalpolitiker von Gemeinden, in denen sich die Parteizugehörigkeit von Bürgermeister und Gemeindevorstand unterscheidet, sollten Probleme bei der kommunalen Aufgabenbewältigung wahrnehmen und auf den Handlungsspielraum einer Gemeinde projizieren. Es ist daher zu vermuten, dass Gemeindevertreter in Gemeinden mit Kohabitation einen geringeren kommunalen Gestaltungsspielraum wahrnehmen als Kommunalpolitiker in Gemeinden ohne Kohabitation:

KH7: Wenn sich die Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters von der Parteizugehörigkeit der Beigeordneten des Gemeindevorstands in einer Gemeinde unterscheidet (Kohabitation), dann sollte der wahrgenommene lokale Handlungsspielraum geringer sein.

3 Daten, Operationalisierung und Vorgehensweise

Als Datengrundlage für die empirische Analyse wird die Kommunalpolitikerbefragung des Projekts *Europa im Kontext* (van Deth und Tausendpfund 2013) verwendet. Im Folgenden werden die Operationalisierung der Wahrnehmung des lokalen Handlungsspielraums sowie die Veränderung des lokalen Handlungsspielraums und die Messung der vermuteten Einflussfaktoren diskutiert.

3.1 Eine latente Dimension des perzipierten lokalen Handlungsspielraums?

Die abhängige Variable bildet die Wahrnehmung der lokalen Autonomie durch Kommunalpolitiker. Wie bereits in Abschn. 2.1 erläutert, handelt es sich dabei um ein latentes Konstrukt, das sich der direkten Messbarkeit entzieht, sodass eine Messung nur durch mehrere ähnliche Indikatoren erfolgen kann. Für die Kommunalpolitikerbefragung liegen nur Items zur Bewertung der Einflussnahme durch unterschiedliche politische Ebenen vor. Dabei ist anzunehmen, dass sich die (generelle) Wahrnehmung lokaler Handlungsspielräume auf die Einflusswahrnehmung durch höhere Verwaltungsebenen auswirkt, sodass eine geringe wahrgenommene lokale Autonomie mit einer stärkeren wahrgenommenen Einflussnahme durch übergeordnete Ebenen assoziiert wird. Die Vermutung stützt sich darauf, dass aufgrund der Mehrebenenverflechtung die Zuordnung der Einflussnahme zu einer bestimmten politischen Ebene häufig nicht leicht ist. Daher sollte *eine gemeinsame Wahrnehmungsdimension* der Bewertung der Einflussnahme durch unterschiedliche politische Ebenen zugrunde liegen. Um diese Vermutung zu testen, wurden die folgenden vier Items verwendet (Fragen 5a–d):

Was meinen Sie: Wie groß ist der Einfluss (1 „Kein Einfluss“ bis 5 „sehr großer Einfluss“) der folgenden politischen Ebenen (Europa/Bund/Land/Kreis) auf den Gestaltungsspielraum der Kommunalpolitik in <Gemeindenname>?

Die Items sind so codiert, dass höhere Werte einen größeren wahrgenommenen Einfluss der jeweiligen Ebene repräsentieren und somit als Verringerung des wahrgenommenen lokalen Handlungsspielraums interpretiert werden können. In Abb. 1 ist die Verteilung der Mittelwerte der wahrgenommenen Einflussnahme durch die europäische, Bundes-, Landes- und Kreisebene dargestellt. Es werden grundsätzlich zwei Tendenzen deutlich: Erstens lässt sich eine relativ klare ebenenabhängige Rangreihenfolge der perzipierten Einflussnahme zwischen den Gemeinden erkennen. Der Einfluss der europäischen Ebene auf die lokale Politik wird dabei über alle Gemeinden hinweg als am schwächsten eingeschätzt (Gesamtmittelwert 2,53). Der Bundesebene wird generell ein mittelstarker Einfluss (Gesamtmittelwert 3,08) attestiert. Nach Auffassung der Kommunalpolitiker beeinflussen die Landes- (Gesamtmittelwert 3,75) und die Kreisebene (Gesamtmittelwert 3,83) die Kommunalpolitik insgesamt am stärksten – sowohl im Vergleich zur EU- und Bundesebene als auch in absoluten Relationen. Die Streuung der Werte innerhalb (d. h. über alle Kommunalpolitiker ohne Berücksichtigung

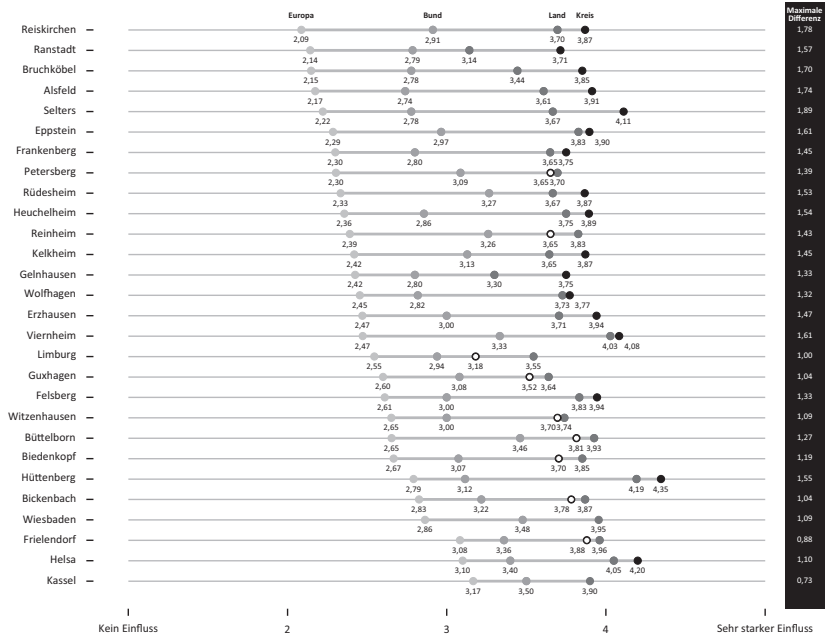


Abb. 1 Mittelwertverteilung der wahrgenommenen Einflussnahme durch politische Ebenen. *Anmerkung:* Die maximale Differenz gibt den Unterschied zwischen der politischen Ebene mit dem geringsten und der Ebene mit dem größten wahrgenommenen Einfluss auf die Gemeinde an. Schwarze Kreisinge indizieren zur besseren Nachvollziehbarkeit den wahrgenommenen Einfluss der Kreisebene, der in diesem Fall geringer ist als der wahrgenommene Einfluss durch die Landesebene. Für die kreisfreien Städte Wiesbaden und Kassel sind keine Werte der Kreisebene abgebildet. Die Darstellung ist an folgenden Blog-Eintrag angelehnt: <http://www.r-bloggers.com/ggplot2-exercising-with-ggalt-dumbbells/> [Zuletzt geprüft am 12.06.2016]

der Gemeindezugehörigkeit) und zwischen den Gemeinden (d. h. mit Berücksichtigung der Gemeindezugehörigkeit) nimmt dabei von der EU-Ebene (Standardabweichung 1,07) ausgehend sukzessive ab. Kommunalpolitiker sind sich somit bzgl. des starken Einflusses der Kreisebene (Standardabweichung 0,94) besonders einig, wohingegen größere Uneinigkeit beim wahrgenommenen Einfluss der Europäischen Union besteht.

Die zweite Tendenz betrifft die Wahrnehmungsunterschiede *zwischen den politischen Ebenen*. So liegen in Selters mit fast zwei Skalenpunkten die Einschätzung der Einflussnahme durch die EU und der wahrgenommene Einfluss durch die Kreisebene am weitesten auseinander, während in Frielendorf die maxi-

male Differenz lediglich bei 0,88 Skalenpunkten liegt. Das bedeutet, dass die Wahrnehmungsunterschiede zwischen den Gemeinden mit Bezug auf die politischen Ebenen ebenfalls variieren.

Ein vergleichbares Vorgehen ist erforderlich, um mögliche Veränderungen in der Wahrnehmung der lokalen Autonomie zu erfassen. Zur Operationalisierung der Wahrnehmungsveränderungen des lokalen Handlungsspielraums dienen die folgenden Fragen (Fragen 6a–6d):

Hat der Einfluss der einzelnen politischen Ebenen (Europa/Bund/Land/Kreis) auf den Gestaltungsspielraum der Kommunalpolitik in <Gemeindenname> in den vergangenen fünf Jahren zu- (5) oder abgenommen (1)?

Aus Abb. 2 wird deutlich, dass eine klare ebenenspezifische Trennung der perzipierten Einflussänderung nicht mehr möglich ist. Insgesamt nehmen die Kommunalpolitiker aber einen gestiegenen Einfluss sämtlicher politischer Ebenen wahr.

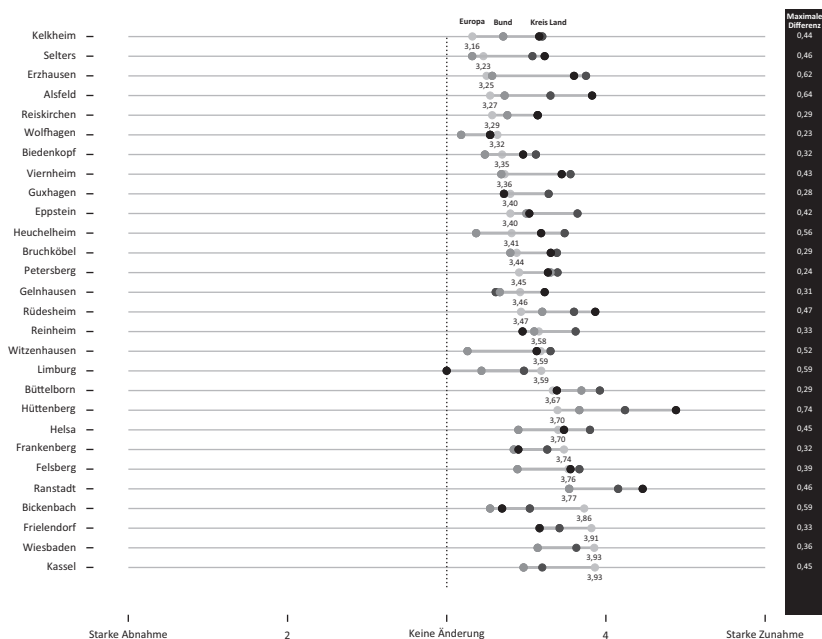


Abb. 2 Mittelwertverteilung der wahrgenommenen Einflussänderung durch politische Ebenen. *Anmerkung:* Die maximale Differenz gibt den Unterschied zwischen der politischen Ebene mit der geringsten und der Ebene mit der größten Veränderung des wahrgenommenen Einflusses an. Für die kreisfreien Städte Wiesbaden und Kassel sind keine Werte der Kreisebene abgebildet

Die Streuung zwischen den Gemeinden fällt dabei geringer aus als bei den wahrgenommenen Einflussnahmen, was darauf hinweist, dass sich Kommunalpolitiker bzgl. der Einflusszunahme der politischen Ebenen relativ einig sind. Auch die Wahrnehmungsunterschiede zwischen den politischen Ebenen fallen im Vergleich zu den wahrgenommenen Einflüssen wesentlich geringer aus, da beispielsweise beim Maximalwert aller Differenzen in Hüttenberg die maximale Differenz lediglich bei 0,74 Skalenpunkten liegt.

Gemäß den obigen Ausführungen wird nunmehr angenommen, dass diesen jeweils vier Indikatoren eine gemeinsame latente Dimension – die Wahrnehmung der lokalen Autonomie einerseits und die wahrgenommene Veränderung der lokalen Autonomie andererseits – zugrunde liegt. Um die Annahme der Eindimensionalität zu testen, wurde eine konfirmatorische Faktorenanalyse durchgeführt und geprüft, ob die vier Items der wahrgenommenen Einflussnahme durch übergeordnete politische Ebenen und die vier Items der Veränderung der Einflussnahme durch jeweils eine latente Dimension beeinflusst werden. Zu diesem Zweck wurde eine zweifaktorielle Modellspezifikation getestet, wobei die Fragen 5a bis 5d (*wahrgenommene lokale Autonomie*) den ersten Faktor und die Fragen 6a bis 6d den zweiten Faktor (*wahrgenommene Veränderung der lokalen Autonomie*) bilden. Die Ergebnisse sind im ersten Modell von Tab. 1 dargestellt.

Der abgetragene χ^2 -Wert ist signifikant und indiziert damit eine schlechte Modellanpassung an die Daten (Arzheimer 2016, S. 62 f.). Auch die Fit-Indizes, die die Modellkomplexität berücksichtigen und stichprobenunabhängig sind, deuten mit einem Comparative-Fit-Index von 0,81 (Werte um 0,95 und höher weisen auf eine gute Anpassung hin) und einem SRMR von 0,1 (Werte unter 0,09 zeigen einen guten Fit an) auf eine mangelhafte Modellgüte hin (Hu und Bentler 1999, S. 23, 27 f.). Die Annahme der Eindimensionalität ist somit weder für die wahrgenommene lokale Autonomie noch für die wahrgenommene Veränderung der lokalen Autonomie haltbar. Ein genauerer Blick auf die Faktorladungen (nicht tabellarisch ausgewiesen) verdeutlicht allerdings, dass insbesondere die Wahrnehmung der Einflussnahme durch die Kreisebene (Frage 5d) nicht von derselben latenten Dimension beeinflusst wird wie die Wahrnehmung der Einflussnahme durch die EU, den Bund und das Land. Möglicherweise nehmen Kommunalpolitiker eine lokale Autonomieeinschränkung getrennt nach *regionalem* und *überregionalem* Einfluss wahr. Im Falle der wahrgenommenen Veränderung der lokalen Autonomie deuten die Faktorladungen darauf hin (nicht tabellarisch ausgewiesen), dass die perzipierte Veränderung der Einflussnahme durch die Europäische Union (Frage 6a) eine eigene Wahrnehmungsdimension bildet. Das bedeutet, dass Kommunalpolitiker bei wahrgenommenen Veränderungen in der lokalen Autonomie vermutlich zwischen *nationaler* und *europäischer* Einflussnahme differenzieren.

Tab. 1 Modellanpassungen der konfirmatorischen Faktorenanalysen (KFA)

	Modell I		Modell II	
	Wahrgenommene lokale Autonomie (generell)	Wahrgenommene Veränderung der lokalen Autonomie (generell)	Wahrgenommene überregionale Einflussnahme	Wahrgenommene Einflussänderung durch nationale politische Ebenen
χ^2	516,51***		115,59***	
Anzahl der Freiheitsgrade	19		8	
Anzahl der Parameter	17		13	
Comparative Fit Index (CFI)	0,81		0,94	
SRMR	0,10		0,05	
Akaikes Informationskriterium	11172,33		8233,16	
Bayessches Informationskriterium	11246,93		8290,21	
Log-Likelihood	-5310,91		-4103,58	
N	595		595	
Cronbach's Alpha	0,81	0,82	0,85	0,83

Anmerkung: Signifikanzniveau bei ***: $p < 0,001$. Beide Modelle sind zweifaktoriell und wurden mithilfe des R-Pakets *lavaan* per Maximum-Likelihood auf Basis der Varianz-Kovarianz-Matrix geschätzt. Da es sich um kreisfreie Städte handelt, sind die Werte für den Einfluss (Frage 5d) und für die Veränderung der Einflussnahme durch die Kreisebene (Frage 6d) für die Großstädte Wiesbaden und Kassel nicht sinnvoll interpretierbar. Aus diesem Grund und zur Vergleichbarkeit der Modelle wurden in allen Faktorenanalysen beide Großstädte ausgeschlossen

Um beide Vermutungen zu überprüfen, wurde ein zweites Modell berechnet. Da mehrfaktorielle Modelle konfirmatorischer Faktorenanalysen mindestens zwei Indikatoren je Faktor erfordern (Kline 2011, S. 137 f.), um identifizierbar zu sein, wurde eine zweifaktorielle anstelle einer vierfaktoriellen Modelllösung getestet. In Modell II wurde also lediglich geprüft, ob die perzipierte Einflussnahme der europäischen, der Bundes- und der Landesebene einen Faktor (Frage 5a bis 5c) und die wahrgenommene Veränderung der Einflussnahme durch die Kreis-, Landes-, und Bundesebene (Frage 6b bis 6d) einen zweiten Faktor bilden (vgl. Modell II in Tab. 1). Obgleich der χ^2 -Wert nach wie vor signifikant ist, deuten

sowohl das Informationskriterium nach Akaike (AIC) als auch das Bayessche Informationskriterium (BIC) darauf hin (Brown 2015, S. 156), dass sich die Modellanpassung des zweiten Modells im Vergleich zum ersten Modell wesentlich verbessert hat. Dies wird des Weiteren durch die CFI- und SRMR-Werte gestützt, die eine vergleichsweise gute Anpassung indizieren (Jackson et al. 2009, S. 16). Somit nehmen Kommunalpolitiker eine *regionale* und eine *überregionale* Einflussnahme auf den lokalen Handlungsspielraum sowie Änderungen in der Einflussnahme auf die lokale Autonomie primär durch die *europäische* und *nationale* Ebene wahr.

Für die Messung der abhängigen Variablen hat das zwei Konsequenzen: 1) Da der lokale Handlungsspielraum in der Wahrnehmung der Kommunalpolitiker offenbar durch eine regionale und eine überregionale Ebene beeinflusst wird, sind auch zwei Indikatoren zur Erfassung der perzipierten lokalen Autonomie erforderlich. Die Codierung der Fragen 5a bis 5d wurden zu diesem Zweck dahingehend geändert, dass hohe Werte nunmehr eine geringe *Einflussnahme* indizieren. Nach der Recodierung wurden die Fragen 5a bis 5c zu einem additiven Index zusammengefügt und durch drei dividiert, um den überregionalen Einfluss zu messen, während Frage 5d zur Erfassung der regionalen Einflussnahme dient. Mit einem Cronbach's Alpha von 0,85 deutet der Index der überregionalen Einflussnahme auf eine gute interne Konsistenz hin (siehe Tab. 1). Beide Indikatoren sind somit als Grad an wahrgenommener lokaler Autonomie *von* der regionalen bzw. überregionalen Ebene zu interpretieren. Hohe Werte zeigen daher ein hohes Maß an wahrgenommener *lokaler Autonomie* von der jeweiligen Ebene an.

2) Da auch Veränderungen im lokalen Handlungsspielraum mit der Einflussnahme durch zwei unterschiedliche Ebenen – der nationalen und der europäischen – assoziiert werden, sind ebenfalls zwei separate Indikatoren zur Messung notwendig. Analog zur Einflusswahrnehmung wurde die Codierung der Items 6a bis 6d geändert, sodass hohe Werte eine starke Abnahme der *Einflussnahme* indizieren. Anschließend wurde ein weiterer Index aus den Fragen 6b bis 6d erstellt, um die wahrgenommene Veränderung der Einflussnahme durch die nationale Ebene zu messen. Auch dieser Index weist mit einem Cronbach's Alpha von 0,83 auf eine gute interne Konsistenz hin, was die Ergebnisse der konfirmatorischen Faktorenanalysen zusätzlich stützt. Die wahrgenommene Veränderung der Einflussnahme durch die EU-Ebene wurde schließlich über Frage 6a gemessen. Der Index und der Einzelindikator sind nunmehr so zu interpretieren, dass hohe Werte eine wahrgenommene *Zunahme* des *lokalen Handlungsspielraums* gegenüber der jeweiligen Ebene anzeigen.

3.2 Individuelle und kontextuelle Erklärungsfaktoren

Auf der Individualebene wurden insgesamt zehn Hypothesen formuliert, deren Erklärungsfaktoren über zwölf inhaltliche und drei soziodemografische Merkmale gemessen werden. Für die Einschätzung der Wirtschaftsstärke einer Gemeinde wird eine Frage genutzt, die die wahrgenommene wirtschaftliche Stärke direkt erfasst (Frage 4h). Dabei war eine Recodierung erforderlich, sodass der Maximalwert von vier nunmehr für eine negative Bewertung der wirtschaftlichen Stärke steht. Zur Operationalisierung des wahrgenommenen Problemdrucks wurden Items mit Bezug zu Aufgaben der Gemeinde gewählt, die nicht den klassischen Pflichtaufgaben zugerechnet werden können, da Defizite abseits der pflichtigen Gemeindeaufgaben einen zusätzlichen Handlungsdruck erzeugen sollten. Operationalisiert wird der wahrgenommene Problemdruck somit über die Einschätzung der Arbeitsplatzsituation (Frage 4b) sowie der verfügbaren Freizeit (Frage 4g) und Einkaufsmöglichkeiten (Frage 4i) einer Gemeinde. Analog zur Einschätzung der wirtschaftlichen Stärke wurden alle drei Items derart recodiert, dass hohe Werte auch einen hohen Problemdruck widerspiegeln. Die Zugehörigkeit eines Kommunalpolitikers zu einer kreisfreien Stadt wurde durch eine binäre Variable erfasst, wobei der Wert 1 Kommunalpolitiker der kreisfreien Städte Wiesbaden sowie Kassel und der Wert 0 Kommunalpolitiker kreisangehöriger Städte und Gemeinden repräsentiert.

Die interne Selbstwirksamkeit als Teil der Erklärungsfaktoren der Rollenerwartungen wird mit der Frage 22e erfasst. Hohe Werte indizieren, dass sich ein Kommunalpolitiker selbst einen hohen Einfluss auf die Kommunalpolitik zuschreibt. Ob ein Kommunalpolitiker Mitglied des Gemeindevorstands oder der Gemeindevertretung ist, wurde direkt abgefragt (Frage 11). Um die Amtsdauer eines Mandatsträgers zu messen, wurden die Fragen 13a und 13b kombiniert, sodass hohe Ausprägungen eine längere Amtszeit im Gemeindevorstand oder in der Gemeindevertretung indizieren. Ebenfalls direkt erfragt (Frage 21e) wurde die wahrgenommene Dominanz von Personen und politischen Gruppierungen in Gremien; bei höheren Werten wird eine größere Dominanz in den Gremien wahrgenommen. Um die Bewertung der Zusammenarbeit mit der Verwaltung zu messen, wurde ein additiver Index der Fragen 23a–d gebildet und durch vier dividiert (siehe dazu den Beitrag von Schneider in diesem Band: Die Items bilden eine Komponente; Cronbach's Alpha liegt bei 0,78). Vorab wurde lediglich die Skala der Frage 23a gedreht, damit eine einheitliche Interpretation gewährleistet ist und der Index bei höheren Werten eine negative Einschätzung der Zusammenarbeit mit der Verwaltung anzeigt.

Zur Messung der ideologischen Selbsteinstufung wurde Frage 42, die die ideologische Position eines Kommunalpolitikers anhand einer Skala von 0 (sehr links) bis 10 (sehr rechts) misst, recodiert. Kommunalpolitiker gelten demzufolge bei einer Selbsteinstufung von 0 bis 3 als ideologisch links, bei einer Selbsteinstufung von 4 bis 6 der ideologischen Mitte und bei einer Selbsteinstufung von 7 bis 10 als ideologisch dem rechten Spektrum zugehörig. Aufgrund der hohen Zahl an Antwortverweigerungen (insgesamt 45) werden Kommunalpolitiker ohne Angaben ebenfalls als eigene Kategorie aufgenommen. Zum Erhebungszeitpunkt koalierte in Hessen auf der Landesebene die CDU mit der FDP. Aus diesem Grund wurde auf Basis von Frage 40a eine Variable erstellt, die den Wert 1 annimmt, wenn ein Kommunalpolitiker Mitglied der CDU oder FDP ist und bei einer anderen Parteizugehörigkeit, bei Parteilosen, Mitgliedern von Wählervereinigungen und bei Antwortverweigerung den Wert 0 aufweist.

Um das Alter der befragten Kommunalpolitiker zu erfassen, wurde Frage 34 verwendet, wobei für die multivariaten Analysen drei Altersgruppen – unter 44 Jahren, 44 bis 67 Jahre und über 67 Jahren – erstellt wurden. Zusätzlich wird das Geschlecht des Befragten (Frage 33) und der höchste Bildungsabschluss (Frage 45a) in den Analysen berücksichtigt.

Auf der Kontextebene wurden sieben Hypothesen ausformuliert, die auf Basis von insgesamt zehn Indikatoren getestet werden. Die Schuldensituation einer Gemeinde wird über den Schuldenstand der Gemeinde pro Kopf aus dem Jahr 2008 erfasst (schulden08) und ist damit der Kommunalpolitikerbefragung kausal vorgelagert. Die wirtschaftliche Situation wird über zwei Indikatoren erfasst: einerseits der Steuereinnahmekraft pro Kopf (steuer08) und andererseits der Arbeitslosenquote (aloq08) aus dem Jahr 2008. Während eine hohe Steuereinnahmekraft gemäß der zweiten Kontexthypothese zu einem größeren wahrgenommenen Handlungsspielraum führen sollte, müsste eine höhere Arbeitslosenquote aufgrund der finanziellen Belastung zu einem geringeren wahrgenommenen lokalen Handlungsspielraum führen. Da die gezahlten Schlüsselzuweisungen pro Kopf je Gemeinde für 2008 nicht Teil des Kontextdatensatzes sind, musste auf Daten des Statistischen Landesamtes in Hessen zurückgegriffen werden.² Die Abhängigkeit von Strukturfonds der Europäischen Union konnte mit drei Indikatoren aus dem Kontextdatensatz erfasst werden, die die Gesamtsumme der gezahlten ESF- (esfpk08), EFRE- (efrepk08) und Agrarfondsmittel (agrarpk08) je Einwohner für das Jahr 2008 erfassen. Die Gemeindegröße wurde über die Einwohnerzahl (bevoelk08) operationalisiert. Bevölkerungszahlen sind in der Regel nichtli-

²Die Daten sind unter <http://www.statistik-hessen.de/publikationen/download/496/index.html> herunterladbar. Zuletzt geprüft am 11.06.2016.

near mit der abhängigen Variablen verknüpft. Daher wird anstelle der reinen Bevölkerungszahl der natürliche Logarithmus der Bevölkerung einer Gemeinde verwendet. Die Anzahl der Bürgerentscheide, die in einer Gemeinde seit 1993 durchgeführt wurden, werden direkt über das Item *bentscheid* des Kontextdatensatzes berücksichtigt. Ob eine Kohabitationssituation in einer Gemeinde zum Befragungszeitpunkt vorgeherrscht hat, lies sich nicht über den Kontextdatensatz erfassen. Aus diesem Grund wurde auf Informationen aus dem Beitrag von Schneider in diesem Band zurückgegriffen (siehe Anhang des Beitrags). Im Anhang sind die deskriptiven Statistiken der abhängigen und unabhängigen Variablen tabellarisch zusammengefasst (Tab. 4).

Vor der Berechnung der Mehrebenenmodelle wurden sämtliche metrischen und quasimetrischen Individual- und Kontextfaktoren auf den Wertebereich von 0 bis 1 standardisiert. Somit gibt der Regressionskoeffizient die Differenz zwischen dem minimalen und maximalen Wert des jeweiligen Erklärungsfaktors an. Das hat den Vorteil, dass nunmehr sowohl die Einflüsse metrischer als auch binärer Variablen miteinander verglichen werden können.

3.3 Methodische Vorgehensweise

Zur Überprüfung der in Abschn. 2.2 und 2.3 formulierten Hypothesen werden Mehrebenenmodelle berechnet (siehe dazu: Snijders und Bosker 2011), um der hierarchischen Struktur der Daten angemessen Rechnung zu tragen. Die erste Ebene wird durch die befragten Kommunalpolitiker und die zweite Ebene durch die Gemeinden gebildet.

Den Empfehlungen in der Literatur folgend, werden die individuellen und kontextuellen Erklärungsfaktoren sukzessive in das Mehrebenenmodell aufgenommen (Hox 2010, S. 56 ff.; Langer 2009, S. 194 ff.): Im ersten Schritt wird als Ausgangsmodell ein Random-Intercept-Only-Modell berechnet, um zu bestimmen, welchen Einfluss der Gemeindekontext bei der Wahrnehmung lokaler Autonomie ausübt. Die individuellen Erklärungsfaktoren werden im zweiten Schritt aufgenommen, wobei zuerst die inhaltlichen und anschließend die Kontrollfaktoren das Ausgangsmodell erweitern. Anschließend wird im dritten Schritt ein separates Modell der Kontexteffekte berechnet, um den Einfluss der Kontextfaktoren auf die Perception lokaler Autonomie ohne Berücksichtigung individueller Merkmale der Kommunalpolitiker zu bestimmen. Im fünften und letzten Schritt wird das Ausgangsmodell durch sämtliche Einflussfaktoren erweitert, sodass sich der Einfluss der Individual- und Kontextfaktoren direkt miteinander verglichen lässt.

Eine gesonderte Betrachtung erfordert der inferenzstatistische Aspekt der Analyse. Für die Interpretation der Regressionskoeffizienten können keine einheitlichen Signifikanzkriterien angelegt werden, da es sich bei der Kommunalpolitikerbefragung um eine Vollerhebung handelt. Die Verwendung und Nichtverwendung inferenzstatistischer Verfahren bei Vollerhebungen ist dabei nach wie vor umstritten (z. B. Behnke 2005; Berk et al. 1995; Bollen 1995). Im Folgenden wird allerdings der Argumentation gefolgt, dass auch bei Vollerhebungen die Stochastizität sozialer Prozesse angesichts verschiedenster Messfehlerursachen berücksichtigt werden sollte (Broscheid und Gschwend 2005, S. 22 f.). Das hat zur Folge, dass nur jene Individueffekte berücksichtigt werden, die mindestens auf einem Niveau von 0,05 statistisch signifikant sind. Bei den Kontexteffekten kommen ebenfalls inferenzstatistische Verfahren zur Anwendung, obgleich aufgrund der geringen Gemeindeanzahl bereits eine Irrtumswahrscheinlichkeit von 0,1 akzeptiert wird.

4 Empirische Analysen

4.1 Deskriptive Analysen und Modellvoraussetzungen

In den folgenden Ausführungen werden die beiden Indizes durch grafische Auswertungen auf ihre mittlere Tendenz und ihre Streuung innerhalb und zwischen den Gemeinden untersucht. Da die Einzelindikatoren der wahrgenommenen lokalen Autonomie von der regionalen Ebene und der perzipierten Veränderung lokaler Autonomie von der europäischen Ebene in ihrer mittleren Tendenz bereits in den Abb. 1 und 2 grafisch untersucht wurden – lediglich mit gedrehter Skala – werden im Einzelnen nur die statistischen Kennwerte diskutiert.

Abb. 3 zeigt die Mittelwertverteilung und Streuung des Index der wahrgenommenen Autonomie vom überregionalen Einfluss zwischen den Gemeinden. Gut zu erkennen ist, dass die wahrgenommene lokale Autonomie sowohl innerhalb der Gemeinden (Standardabweichung über alle Kommunalpolitiker 0,9) als auch zwischen den Gemeinden (Spannweite der Einzelmittelwerte 0,83) variiert, tendenziell aber eher als mittelstark perzipiert wird (Gesamtmittelwert 2,88). Die wahrgenommene lokale Autonomie von der regionalen Ebene wird dagegen mit einem Mittelwert von 2,17 als eher gering eingeschätzt (grafisch nicht dargestellt). Die Streuung fällt zudem innerhalb (Standardabweichung über alle Kommunalpolitiker 0,94) und zwischen den Gemeinden (Spannweite der Einzelmittelwerte 1,17) noch wesentlich größer aus als bei der wahrgenommenen Autonomie von

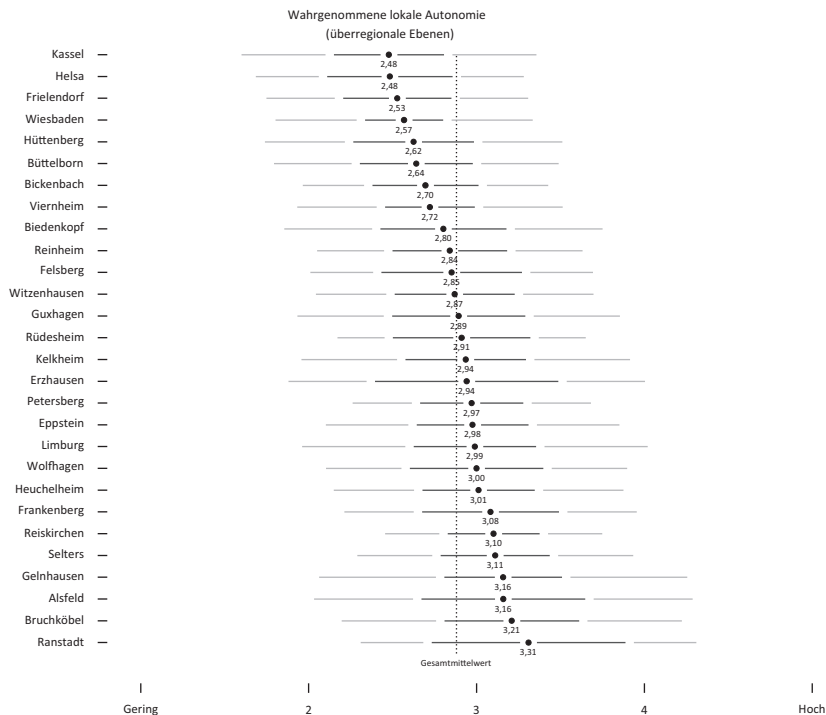


Abb. 3 Mittelwertverteilung der wahrgenommenen lokalen Autonomie (überregionale Ebenen). *Anmerkung:* Die Abbildung zeigt die Verteilung der Mittelwerte je Gemeinde für den additiven Index der wahrgenommenen lokalen Unabhängigkeit vom Einfluss überregionaler politischer Ebenen. Dunkelgraue Balken kennzeichnen Konfidenzintervalle, wohingegen hellgraue Balken Standardabweichungen darstellen. Die grafische Darstellung ist angelehnt an Empfehlungen in Tufte 2001

überregionalen Ebenen. Die deskriptiven Auswertungen zeigen somit ein heterogenes Bild: Kommunalpolitiker nehmen zwar insgesamt eine mittlere bis schwache lokale Autonomie der Gemeinden wahr, wobei die Wahrnehmung allerdings sehr deutlich innerhalb und zwischen den Gemeinden variiert. Da deutliche Unterschiede in der Wahrnehmung lokaler Autonomie konstatiert werden können, sollen im nächsten Kapitel deren Ursachen eruiert werden.

Betrachtet man demgegenüber die Verteilung der Indexmittelwerte der wahrgenommenen Veränderung des lokalen Handlungsspielraums gegenüber der nationalen Ebene und deren Streuung in Abb. 4, dann zeigt sich analog zu Abb. 3, dass Kommunalpolitiker generell eher eine Abnahme des lokalen Handlungsspielraums zugunsten der nationalen Ebene wahrnehmen (Gesamtmittelwert 2,44). Während die Streuung innerhalb der Gemeinden bzgl. der wahrgenommenen Veränderung lokaler Autonomie geringer ausfällt (Standardabweichung über alle Kommunalpolitiker 0,81), sind die Gemeindeunterschiede in der wahrgenommenen Änderung

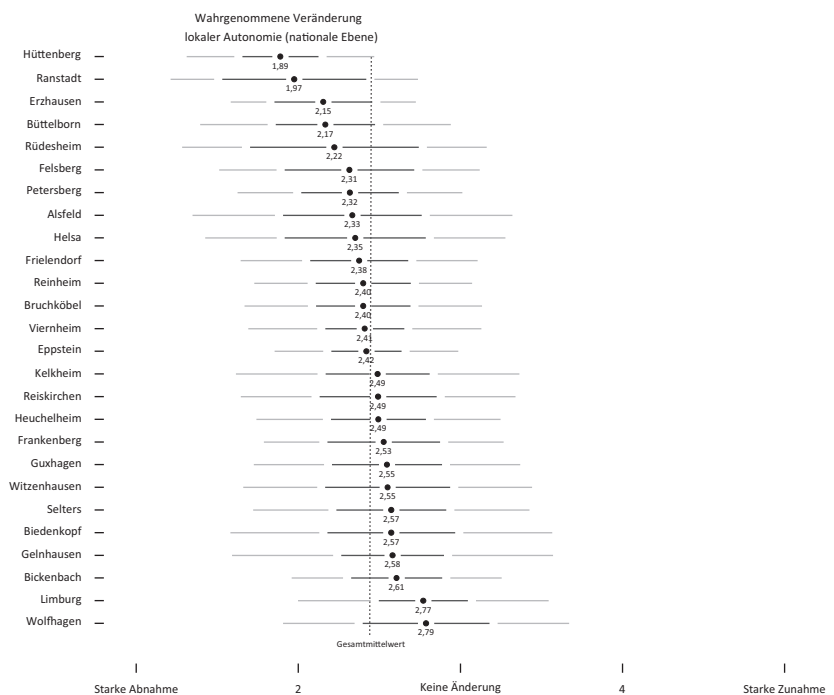


Abb. 4 Mittelwertverteilung der wahrgenommenen Veränderung lokaler Autonomie (nationale Ebene). *Anmerkung:* Die Abbildung zeigt die Verteilung der Mittelwerte je Gemeinde für den additiven Index der wahrgenommenen Änderung der lokalen Autonomie vom Einfluss der nationalen Ebene. Dunkelgraue Balken kennzeichnen Konfidenzintervalle, wohingegen hellgraue Balken Standardabweichungen darstellen. Die Großstädte Kassel und Wiesbaden fehlen, da die Antworten auf Frage 6d aufgrund der Kreisfreiheit beider Gemeinden nicht sinnvoll interpretierbar sind (siehe Abschn. 3.1)

lokaler Autonomie scheinbar größer (Spannweite der Einzelmittelwerte 0,9). Werden allerdings die stark von der mittleren Tendenz abweichenden Werte der Gemeinden Hüttenberg und Ranstadt nicht berücksichtigt, dann beträgt die Spannweite lediglich 0,64. Anders verhält es sich mit der wahrgenommenen Veränderung lokaler Autonomie durch die europäische Ebene (grafisch nicht dargestellt). Mit einem Gesamtmittelwert von 2,47 hat sich der lokale Handlungsspielraum nach Auffassung der befragten Kommunalpolitiker nur moderat zugunsten der Europäischen Union verschoben. Vergleichsweise hoch fällt die Streuung innerhalb der Gemeinden mit einer Standardabweichung über alle Kommunalpolitiker von 0,97 aus, wohingegen sich zwischen den Gemeinden mit einer Spannweite von 0,77 kaum Unterschiede ergeben.

Insgesamt zeigt sich, dass in der Wahrnehmung der Gemeindevertreter eine moderate Einflussverschiebung zugunsten der nationalen und europäischen Ebene und somit ein lokaler Autonomieverlust stattgefunden hat. Die geringe Streuung zwischen und z. T. auch innerhalb der Gemeinden verdeutlicht außerdem, dass unter den Kommunalpolitikern relativ breiter Konsens über den moderaten Autonomieverlust besteht. Eine Ursachenanalyse ist angesichts der geringen Unterschiede und mit Bezug zum Erkenntnisinteresse des vorliegenden Beitrages nicht zielführend. Aus diesem Grund wird auf eine weiterführende Untersuchung der Unterschiede in der wahrgenommenen Veränderung lokaler Autonomie durch multivariate Analyseverfahren verzichtet. Es bleibt somit ggf. Anschlussuntersuchungen vorbehalten, zu klären, worauf die besagten Wahrnehmungsunterschiede zurückzuführen sind.

Im Folgenden werden demzufolge nur Modelle zur wahrgenommenen Autonomie von der regionalen Ebene und von den überregionalen Ebenen berechnet. Die Fallzahl auf der Individualebene reduziert sich dabei durch ungültige Antworten und Antwortverweigerung über alle Variablen hinweg für die wahrgenommene Autonomie von der überregionalen Einflussnahme auf 602 und für die wahrgenommene Autonomie von regionaler Einflussnahme auf 544 Kommunalpolitiker.³ Die Modellvoraussetzungen (Normalverteilung der Ebene-1-Residuen, keine Homoskedastizität, etc.) wurden für jedes Modell geprüft, ohne dass problematische Modellverstöße festzustellen waren.

³Zur Überprüfung der Robustheit der Befunde wurde mithilfe des R-Paketes *mice* eine multiple Imputation der Fehlwerte auf Basis von Gibbs-Sampling vorgenommen (nicht ausgewiesen) und dieselben Modelle berechnet. Die Ergebnisse entsprechen sich weitgehend, sodass nicht von einer systematischen Verzerrung durch Fehlwerte bei den dargestellten Koeffizienten in Tab. 2 und 3 ausgegangen wird.

4.2 Empirische Befunde

Die Modellberechnungen der individuellen Erklärungsfaktoren sind in Tab. 2 abgetragen. Im jeweils ersten Modell wird untersucht, inwieweit die Zugehörigkeit eines Kommunalpolitikers zu einer bestimmten Gemeinde die unterschiedliche Wahrnehmung lokaler Autonomie erklären kann. Das Ergebnis der Intraklassenkorrelation (ICC) ist eindeutig: Lediglich 1,8 % der Gesamtvarianz der Wahrnehmung lokaler Autonomie gegenüber überregionalen Einflüssen und gerade einmal 0,6 % der Wahrnehmung lokaler Autonomie gegenüber regionalem Einfluss kann durch Kontexteffekte maximal erklärt werden. Das Pseudo- R^2 von Maddala bestätigt den Eindruck dahin gehend, dass nur 0,3 bzw. null Prozent der individuellen Wahrnehmungsunterschiede durch die reine Zugehörigkeit eines Kommunalpolitikers zu einer Gemeinde (ohne zusätzliche Kontextfaktoren) erklärt werden. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass Kontexteffekte insgesamt deutlich weniger Einfluss auf die Wahrnehmung lokaler Autonomie durch Kommunalpolitiker ausüben als individuelle Faktoren.

Das jeweils zweite Modell erweitert das Ausgangsmodell zusätzlich um die inhaltlichen Individualfaktoren. Die wahrgenommene lokale Autonomie vom Einfluss überregionaler Ebenen wird am stärksten durch den von Kommunalpolitikern selbst zugeschriebenen Einfluss auf die Kommunalpolitik beeinflusst. Der Effekt ist allerdings nicht erwartungskonform zu Hypothese IH4, da der Koeffizient darauf hinweist, dass eine höhere interne Selbstwirksamkeit mit einer geringeren wahrgenommenen lokalen Autonomie einhergeht. Kommunalpolitiker, die sich somit selbst einen starken Einfluss auf die Kommunalpolitik attestieren, nehmen gleichsam einen geringeren Handlungsspielraum der Gemeinde zugunsten überregionaler Ebenen wahr. Möglicherweise projizieren Kommunalpolitiker nicht den eigenen wahrgenommenen Einfluss auf die lokale Autonomie einer Gemeinde, sondern neigen vielmehr dazu, bei der Wahrnehmung einer eigenen herausgehobenen Machtstellung die lokale Autonomie anderer Akteure und der Gemeinde insgesamt abzuwerten. Ob dem so ist und auf welche Ursachen das ggf. zurückzuführen ist, müssen Anschlussuntersuchungen zeigen.

Die Ergebnisse weisen zudem daraufhin, dass es einen Unterschied macht, ob ein Kommunalpolitiker ein öffentliches Amt in einer kreisfreien Stadt oder einer kreisangehörigen Stadt bzw. Gemeinde bekleidet. In Übereinstimmung mit IH3 nehmen Kommunalpolitiker der kreisfreien Städte einen geringeren Handlungsspielraum zugunsten überregionaler Ebenen wahr, wofür wahrscheinlich ein größerer wahrgenommener Problemdruck im Vergleich zu kreisangehörigen Städten und Gemeinden die Ursache ist. Und schließlich scheint auch die Parteizugehörigkeit den erwarteten Effekt zu haben (IH10). Kommunalpolitiker, die einer

Tab. 2 Mehrebenenmodelle der individuellen Erklärungsfaktoren

	Wahrnehmung lokaler Autonomie (überregionale Ebenen)			Wahrnehmung lokaler Autonomie (regionale Ebene)		
	Modell I	Modell II	Modell III	Modell I	Modell II	Modell III
Konstante	2,893***	3,024***	2,907***	2,162***	1,995***	1,750***
Bewertung: Wirtschaftliche Stärke		−0,159	−0,153		−0,198	−0,212
Problem: Arbeits- losigkeit		0,315 [†]	0,220		0,068	0,013
Problem: Freizeitmöglich- keiten		0,288	0,359*		0,161	0,247
Problem: Einkaufsmöglich- keiten		0,052	0,089		0,095	0,110
Kreisstadt		−0,319*	−0,256*			
Eigener Einfluss		−0,647**	−0,593**		−0,466 [†]	−0,409 [†]
Mitglied: Gemeindevor- stand		−0,200	−0,178		0,138	0,125
Amts-dauer		0,225	0,013		0,453*	0,267
Dominanz: Gremium		−0,102	−0,064		0,039	0,052
Zusammenarbeit Verwaltung		−0,141	−0,093		0,426*	0,434*
Parteizugehörig- keit: CDU/FDP		0,316***	0,344***		0,104	0,112
Ideologie: Links		Referenz	Referenz		Referenz	Referenz
Ideologie: Mitte		−0,035	−0,039		−0,019	−0,004
Ideologie: Rechts		−0,032	−0,061		0,011	0,003
Ideologie: Keine Angabe		−0,065	−0,128		0,068	0,061
Alter: unter 44 Jahren			Referenz			Referenz
Alter: 44 bis 67 Jahre			0,308**			0,317**
Alter: über 67 Jahren			0,293*			0,294*

(Fortsetzung)

Tab. 2 (Fortsetzung)

	Wahrnehmung lokaler Autonomie (überregionale Ebenen)			Wahrnehmung lokaler Autonomie (regionale Ebene)		
	Modell I	Modell II	Modell III	Modell I	Modell II	Modell III
Geschlecht: Frau			−0,034			−0,073
Bildung: Hauptschule			Referenz			Referenz
Bildung: Realschule			0,145			0,199
Bildung: Fachhochschulreife/ Abitur			−0,163			−0,132
Bildung: Hochschulabschluss			−0,263*			0,015
Intraclassenkorrelation	0,018	0	0	0,006	0	0
McFadden-Pseudo-R ²	0,001	0,027	0,05	0	0,014	0,026
Maddala-R ²	0,003	0,07	0,126	0	0,038	0,07
B&R-Ebene-1-R ²		0,054	0,11		0,013	0,08
Log-Likelihood	−805,443	−784,358	−765,871	−749,095	−738,764	−729,417
Akaikes Informationskriterium	1.616,886	1.602,716	1.577,741	1.504,191	1.509,527	1.502,834
Bayessches Informationskriterium	1.630,087	1.677,520	1.678,947	1.517,087	1.578,310	1.597,410
N (Gemeinden)	602 (28)	602 (28)	602 (28)	544 (26)	544 (26)	544 (26)

Anmerkung: Signifikanzniveau bei: †: $p < 0,1$; *: $p < 0,05$; **: $p < 0,01$; ***: $p < 0,001$. Die Koeffizienten wurden per FIML geschätzt. Alle metrischen Erklärungsfaktoren wurden zuvor auf einen Wertebereich von null bis eins standardisiert, sodass der Koeffizient den Unterschied vom Minimal- zum Maximalwert anzeigt. Höhere Werte der abhängigen Variablen indizieren einen größeren wahrgenommenen lokalen Handlungsspielraum gegenüber den überregionalen Ebenen bzw. der regionalen Ebene. Da die Werte zur wahrgenommenen lokalen Autonomie von der regionalen Ebene für die kreisfreien Städte Kassel und Wiesbaden nicht sinnvoll zu interpretieren sind, wurden die Analysen zur regionalen Ebene ohne die beiden Großstädte durchgeführt. Aus diesem Grund fehlen bei der regionalen Ebene auch die Koeffizienten zur Kreisstadtvariablen (siehe auch Abschn. 3.1). Die Tabelle wurde mithilfe des Pakets *stargazer* (Hlavac 2015) aus R exportiert

Partei der Regierungskoalition angehören, nehmen einen größeren lokalen Handlungsspielraum zulasten überregionaler Ebenen wahr. Alle weiteren Effekte fallen deutlich schwächer aus und erreichen zudem nicht das notwendige Signifikanzniveau. Lediglich der wahrgenommene Arbeitsplatzmangel scheint einen etwas stärkeren Effekt zu haben, scheitert allerdings an der notwendigen Signifikanz und steht ebenfalls im Widerspruch zu Hypothese IH2. Das Bryk&Raudenbush- R^2 der Individualebene macht insgesamt deutlich, dass die inhaltlichen Individualfaktoren nur 5,4 % der Unterschiede im perzipierten Handlungsspielraum (gegenüber überregionalen Ebenen) innerhalb einer Gemeinde erklären, und auch der globale Modellfit des Maddala- R^2 verbessert sich lediglich auf sieben Prozent der Gesamtvarianz.

Deutlich abweichende Ergebnisse zeigen sich für die Wahrnehmung lokaler Autonomie von der regionalen Ebene, was als zusätzlicher Beleg für zwei separate Wahrnehmungsdimensionen des lokalen Handlungsspielraums interpretiert werden kann. Die Amtsdauer eines Kommunalpolitikers wirkt sich – in Übereinstimmung mit IH6 – positiv auf die Wahrnehmung lokaler Autonomie gegenüber der regionalen Ebene aus. Offenbar bauen Kommunalpolitiker über die Zeit insbesondere Kontakte zu politischen Akteuren der Kreisebene auf oder verfügen selbst über ein zusätzliches Kreismandat (Doppelmandat) und können auf diesem informellen bzw. formellen Weg selbst Einfluss ausüben („political localism“). Wird dagegen die Zusammenarbeit mit der Verwaltung negativ bewertet, nehmen Kommunalpolitiker – im Widerspruch zu IH8 – einen größeren lokalen Handlungsspielraum gegenüber der regionalen Ebene wahr. Obgleich die interne Selbstwirksamkeit die formale Grenze der statistischen Signifikanz überschreitet, wird aufgrund des effektstarken Koeffizienten von einem inhaltlich bedeutsamen Einfluss ausgegangen (siehe auch Abschn. 3.3), wobei sich analog zur überregionalen Ebene die Richtung des Effekts von der Annahme in IH4 unterscheidet. Die verbliebenen Faktoren scheinen keinen eigenständigen Einfluss auf die Wahrnehmung des lokalen Handlungsspielraums gegenüber der regionalen Ebene zu haben. Die Fitindizes zur Modellgüte indizieren zudem, dass die Erklärungskraft der individuellen Erklärungsfaktoren sehr gering ist.

Zieht man im jeweils dritten Modell die soziodemografischen Merkmale hinzu, dann verbessert sich die Modellgüte beider Wahrnehmungsdimensionen nochmals, was unter anderem am verringerten Log-Likelihood und am geringeren AIC deutlich wird. Insgesamt klärt das vollständige Individualmodell somit 12,6 (überregionale Ebenen) bzw. sieben Prozent (regionale Ebene) der Varianz innerhalb der Gemeinden auf. Von den Kontrollvariablen übt besonders das Alter einen positiven Effekt auf den wahrgenommenen Handlungsspielraum aus. Ein Kommunalpolitiker,

der älter als 67 Jahre ist, nimmt die lokale Autonomie gegenüber der überregionalen und regionalen Ebene um jeweils fast 0,3 Skalenpunkte stärker wahr, als ein Kommunalpolitiker, der jünger als 44 Jahre ist. Das bedeutet, dass das Alter auch abseits des Kontaktaufbaus zu politischen Akteuren übergeordneter politischer Ebenen einen eigenständigen Einfluss auf die Wahrnehmung lokaler Handlungsspielräume ausübt, wofür möglicherweise altersbedingte Sozialisations- und Einstellungsunterschiede die Ursache sind. Der Bildungsgrad spielt nur bei der Perzeption von lokalen Handlungsspielräumen gegenüber überregionalen Ebenen eine Rolle. Kommunalpolitiker mit einem Hochschulabschluss attestieren der Gemeinde eine geringere Autonomie von überregionalen Ebenen als Kommunalpolitiker mit einem Hauptschulabschluss. Das liegt womöglich daran, dass die Verflechtung mit überregionalen politischen Ebenen deutlich komplexer ist als mit der regionalen Ebene und Kommunalpolitiker mit höherer Bildung eher in der Lage sind, komplexe Zusammenhänge zu verstehen. Die Effekte der individuellen Erklärungsfaktoren ändern sich nach Aufnahme der Kontrollvariablen nur marginal. Lediglich der Problemdruck durch mangelnde Freizeitmöglichkeiten wird für den wahrgenommenen Handlungsspielraum gegenüber überregionalen Ebenen schwach signifikant, steht aber zudem im Widerspruch zu IH2. Den stärksten Effekt auf die Wahrnehmung lokaler Autonomie von überregionalen Einflüssen übt die interne Selbstwirksamkeit aus, wohingegen die Wahrnehmung lokaler Autonomie vom Einfluss der regionalen Ebene am stärksten durch die Einschätzung der Zusammenarbeit mit der Verwaltung beeinflusst wird.

In Tab. 3 sind schließlich die Ergebnisse des Modells der Kontextfaktoren (Modell IV) und des vollständigen Modells (Modell V) ausgewiesen.⁴ Letzteres wird nur auf die Kontextfaktoren verkürzt dargestellt, da sich die Ergebnisse im Vergleich zum jeweils dritten Modell nicht wesentlich ändern. Für die Wahrnehmung des lokalen Handlungsspielraums gegenüber überregionalen Ebenen erweisen sich lediglich zwei Kontextfaktoren als hinreichend erklärungsstark und statistisch signifikant: Die finanzielle Förderung durch EFRE-Mittel und die Anzahl an Bürgerentscheiden. In beiden Fällen bestätigen sich die Erwartungen, dass einerseits eine stärkere finanzielle Förderung durch projektbudgetierte EU-Mittel (KH4) – zumindest für den EFRE – und andererseits auch mehr Bürgerentscheide (KH6) den perzipierten kommunalen Gestaltungsspielraum einengen.

⁴Die Kontextfaktoren wurden in allen Modellen gleichzeitig aufgenommen. Eine schrittweise Aufnahme der Kontextmerkmale sowie ein Ausschluss der beiden kreisfreien Städte Kassel und Wiesbaden in Modell IV und V der Wahrnehmung lokaler Autonomie vom Einfluss überregionaler Ebenen zur Robustheitskontrolle führten zu weitgehend identischen Ergebnissen.

Tab. 3 Mehrebenenmodelle der kontextuellen Erklärungsfaktoren (verkürzt)

	Wahrnehmung lokaler Autonomie (überregionale Ebenen)		Wahrnehmung lokaler Autonomie (regionale Ebene)	
	Modell IV	Modell V	Modell IV	Modell V
Schulden	−0,371	−0,254	0,206	0,406
Steuereinnahmekraft	−0,394	0,080	0,298	0,351
Arbeitslosenquote	−0,030	0,030	0,214	0,313
Schlüsselzuweisungen	−0,451	0,087	−0,549 [†]	−0,577 [†]
Förderung: EFRE	−0,471*	−0,445 [†]	−0,309	−0,376
Förderung: Agrarfonds	−0,007	−0,162	0,011	−0,155
Förderung: ESF	0,216	0,226	0,213	0,194
Gemeindegröße (Logarithmus)	0,529	0,352	0,241	−0,124
Bürgerentscheide	−0,485**	−0,364*	−0,184	−0,080
Kohabitation	0,026	0,011	−0,007	−0,005
Intraklassenkorrelation	0	0	0	0
McFadden-Pseudo-R ²	0,015	0,059	0,007	0,033
Maddala-R ²	0,04	0,146	0,019	0,086
B&R-Ebene-1-R ²	0,023	0,13	0,013	0,081
Log-Likelihood	−794,075	−758,843	−743,945	−724,751
Akaikes Informationskriterium	1.614,151	1.583,687	1.513,890	1.513,501
Bayessches Informationskriterium	1.671,354	1.728,895	1.569,777	1.651,068
N (Gemeinden)	602 (28)	602 (28)	544 (26)	544 (26)

Anmerkung: Signifikanzniveau bei: †: $p < 0,1$; *: $p < 0,05$; **: $p < 0,01$; ***: $p < 0,001$. Die Koeffizienten wurden per FIML geschätzt. Alle metrischen Erklärungsfaktoren wurden zuvor auf einen Wertebereich von null bis eins standardisiert, sodass der Koeffizient den Unterschied vom Minimal- zum Maximalwert anzeigt. Höhere Werte der abhängigen Variablen indizieren einen größeren wahrgenommenen Handlungsspielraum gegenüber den überregionalen Ebenen bzw. der regionalen Ebene. Da die Werte zur wahrgenommenen lokalen Autonomie von der regionalen Ebene für die kreisfreien Städte Kassel und Wiesbaden nicht sinnvoll zu interpretieren sind, wurden die Analysen zur regionalen Ebene ohne die beiden Großstädte durchgeführt. Die vollständigen Modelle (jeweiliges Modell V) werden nur auf die Kontextmerkmale verkürzt dargestellt. Die Tabelle wurde mithilfe des Pakets *stargazer* (Hlavac 2015) aus R exportiert

Ein Blick auf das ICC zeigt zudem, dass durch die betrachteten Kontextfaktoren sämtliche Varianz zwischen den Gemeinden vollständig aufgeklärt werden kann.

Die Wahrnehmung des lokalen Handlungsspielraums gegenüber der regionalen Ebene wird auf der Kontextebene lediglich durch die Höhe der Schlüsselzuweisungen beeinflusst.⁵ Je größer die Schlüsselzuweisungen ausfallen, desto geringer wird auch der lokale Handlungsspielraum gegenüber der regionalen Ebene perzipiert, was im Einklang mit KH3 steht. Auch in diesem Fall indiziert das ICC, dass die ohnehin geringe Varianz zwischen den Gemeinden durch die betrachteten Kontextmerkmale vollständig aufgeklärt wird.

Insgesamt werden die Hypothesen der Individualebene IH1, IH2, IH4, IH5, IH7, IH8 und IH9 sowie die Hypothesen der Kontextebene KH1, KH2, KH5 und KH7 zurückgewiesen. Alle weiteren Hypothesen bestätigen sich mindestens für eine der beiden abhängigen Variablen. Sowohl das Ebene-1- R^2 wie auch das globale Pseudo- R^2 von Maddala weisen allerdings darauf hin, dass die Modellanpassung der vollständigen Modelle speziell durch weitere Individualfaktoren noch deutlich verbessert werden kann. Ein Befund, der durch das geringe Pseudo- R^2 von McFadden zusätzlich gestützt wird.

5 Fazit

Der faktische Gestaltungsspielraum deutscher Gemeinden und die zunehmende Verlagerung staatlicher Aufgaben auf die kommunale Ebene bieten in der Forschung nach wie vor reichlich Anlass zur Diskussion, geht es doch nicht zuletzt um die demokratietheoretisch relevante Frage nach der Fähigkeit deutscher Kommunen, sich durch Input und Output zu legitimieren (Holtkamp 2013, S. 131 f.). Wenig Aufmerksamkeit wurde dabei allerdings der *Wahrnehmung* des lokalen Handlungsspielraums durch die Akteure vor Ort, der Kommunalpolitiker, zuteil. Insofern stellte sich am Anfang des Beitrags zuvorderst die Frage, ob

⁵Aufgrund der Interkorrelation der Steuereinnahmekraft und der Schlüsselzuweisungen trat in Modell IV und V der wahrgenommenen lokalen Autonomie von der regionalen Ebene Multikollinearität auf. Aus diesem Grund wurden getrennte Modelle ohne den jeweils anderen Erklärungsfaktor berechnet, wobei sich die Koeffizienten und Signifikanzwerte der restlichen individuellen und kontextuellen Erklärungsfaktoren nur unwesentlich veränderten. In Tab. 3 sind daher für die Steuereinnahmekraft und die Schlüsselzuweisungen die Koeffizienten der getrennten Modelle ausgewiesen (*kursiv hervorgehoben*).

Kommunalpolitiker den eigenen Handlungsspielraum innerhalb derselben und zwischen verschiedenen Gemeinden unterschiedlich wahrnehmen.

Auf Grundlage der Kommunalpolitikerbefragung des Projekts *Europa im Kontext* kann die Frage eindeutig bejaht werden. Differenziert man den Einfluss nach politischen Ebenen, dann wird deutlich, dass Kommunalpolitiker eine besonders starke Beschneidung der lokalen Autonomie durch die Kreis- und Landesebene wahrnehmen, wohingegen der Einfluss der EU- und Bundesebene kaum wahrnehmbar ist. Auffallend und selbst erklärungswürdig erscheinen die doch sehr großen Wahrnehmungsunterschiede bei der Bewertung der Einflussnahme durch die unterschiedlichen politischen Ebenen. Es zeigte sich außerdem, dass die perzipierte lokale Autonomie über zwei latente Wahrnehmungsdimensionen strukturiert wird: dem lokalen Handlungsspielraum gegenüber der überregionalen Ebene einerseits und der regionalen Ebene andererseits. Auf beiden Dimensionen wird die lokale Autonomie tendenziell eher gering eingeschätzt, wobei die Mittelwerte der Gemeinden sich um bis zu einen Skalenpunkt unterscheiden und auch die Streuung innerhalb der Gemeinden im Schnitt einen Skalenpunkt beträgt.

Angesichts dieser Befunde stellten sich nun im weiteren Verlauf die Fragen, ob Kommunalpolitiker zudem eine Veränderung des Handlungsspielraums wahrgenommen haben und ob auch diesbezüglich innerhalb und zwischen den Gemeinden Unterschiede auftreten. Der erste Teil der Frage lässt sich ebenfalls bejahen. Unabhängig von der politischen Ebene wird von den Kommunalpolitikern im Durchschnitt ein gestiegener Einfluss konstatiert, wobei auffällig ist, dass sich im Gegensatz zur generellen Einflussnahme keine so deutliche Rangordnung unter den politischen Ebenen bilden lässt. Analog zur Perzeption lokaler Autonomie zeigt sich vielmehr, dass auch die Veränderungen im lokalen Handlungsspielraum über zwei latente Dimensionen wahrgenommen werden: Veränderungen im Handlungsspielraum gegenüber der nationalen und der europäischen Ebene. Für beide Dimensionen zeigte sich aber letztlich, dass Kommunalpolitiker insgesamt einen moderaten Autonomieverlust wahrnehmen.

Wendet man den Blick auf den zweiten Teil der Frage, ist außerdem festzustellen, dass sich die Wahrnehmung einer Änderung der lokalen Autonomie zwischen Kommunalpolitikern innerhalb einer und zwischen verschiedenen Gemeinden kaum unterscheidet. Die befragten Kommunalpolitiker sind sich demnach zwar uneins über den Grad an lokaler Autonomie (sowohl regional als auch überregional). Einig sind sie sich aber darin, dass der lokale Handlungsspielraum gegenüber der nationalen und europäischen Ebene geringer geworden ist. Demokratietheoretisch ist das besonders brisant, da eine Verringerung des (wahrgenom-

menen) Handlungsspielraums gerade auf der bürgernähesten politischen Ebene das Vertrauen der Bürger in die kommunale Demokratie und die Akzeptanz der demokratischen Ordnung insgesamt unterminieren könnte (Slawig 2011, S. 4).

Wie lassen sich die Unterschiede in der wahrgenommenen lokalen Autonomie erklären? Um die Frage zu beantworten, wurden zwei Arten von Erklärungsfaktoren unterschieden: Individualfaktoren der Kommunalpolitiker auf der einen und Kontextfaktoren der Gemeinden auf der anderen Seite. Insgesamt ließen sich nur wenige der erwarteten Individualzusammenhänge nachweisen. Besonders überraschend ist, dass die Bewertung der Wirtschaftsstärke für die Wahrnehmung der lokalen Autonomie durch Kommunalpolitiker offensichtlich ohne Bedeutung ist (IH1) – ein Befund, der vor dem Bedeutungshintergrund ökonomischer Faktoren für den objektiven Handlungsspielraum einer Gemeinde irritiert. Scheinbar spielt aber die Wahrnehmung des Gemeindekontexts generell eine eher untergeordnete Rolle, da Kommunalpolitiker bei der Bewertung der Gemeindesituation möglicherweise auf sehr unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe zurückgreifen, die einen interpersonellen Vergleich erschweren.

Die Rollenerwartungen der Kommunalpolitiker und die Wahrnehmung horizontaler Machtrelationen zwischen den Gemeindeakteuren scheinen dagegen für die Perzeption des lokalen Handlungsspielraums von größerer Bedeutung zu sein. Das gilt insbesondere für die interne politische Selbstwirksamkeit (IH4), die entgegen der theoretischen Erwartungen negativ mit der Wahrnehmung lokaler Autonomie assoziiert ist. Eine mögliche Ursache dafür könnte die Abwertung des Einflusses anderer kommunaler Akteure auf Basis der eigenen (wahrgenommenen) Machtstellung sein. Von den untersuchten politischen Einstellungsvariablen wirkt sich nur die Zugehörigkeit eines Kommunalpolitikers zu einer Partei der Regierungskoalition auf Landesebene erwartungsgemäß positiv auf die Wahrnehmung von Handlungsspielräumen gegenüber überregionalen Ebenen aus. Demgegenüber haben die klassischen soziodemografischen Bestimmungsfaktoren einen deutlich größeren Einfluss auf die Perzeption der lokalen Autonomie. Ältere Kommunalpolitiker nehmen einen größeren kommunalen Handlungsspielraum wahr als ihre jüngeren Amtskollegen, was vermutlich auf Einstellungsunterschiede und den Aufbau von informellen Gemeinnetzwerken und einem damit einhergehenden persönlichen Einflusszuwachs abseits eines Mandats zurückzuführen ist. Kommunalpolitiker mit höherer Bildung neigen schließlich dazu, den lokalen Handlungsspielraum gegenüber überregionalen Ebenen geringer einzuschätzen. Möglicherweise liegt das daran, dass Kommu-

nalpolitiker mit höherer Bildung ein größeres Verständnis institutioneller Regeln und Prozesse über das relativ komplexe Mehrebenensystem verfügen.

Dem eher geringen Erklärungsbeitrag der betrachteten Individualfaktoren zum Trotz scheinen individuelle Charakteristika für die Wahrnehmungsunterschiede der lokalen Autonomie von größerer Bedeutung zu sein als Kontextfaktoren, die lediglich 1,8 bzw. 0,6 % der Gesamtvarianz erklären. Besonders einflussreich sind davon allerdings jene strukturellen Gemeindemerkmale, die die finanzielle Abhängigkeit einer Gemeinde von übergeordneten politischen Ebenen kennzeichnen: die Strukturfonds der Europäischen Union und die Schlüsselzuweisungen der Landesebene. Demzufolge ist nicht so sehr die Größe des Gemeindehaushalts entscheidend für die Wahrnehmung lokaler Autonomie, sondern vielmehr die Quellen, aus denen er sich speist. Ökonomische Faktoren sind somit auch für die wahrgenommene ebenso wie für die faktische lokale Autonomie von Relevanz.

Dass auch die Anzahl an Bürgerentscheiden die Perzeption des kommunalen Handlungsspielraums zumindest gegenüber überregionalen Ebenen negativ beeinflusst, ist angesichts der populären Forderung nach mehr direktdemokratischen Verfahren erstaunlich (siehe Beitrag von Egner in diesem Band). Offenbar schränkt die direkte Beteiligung der Bürger an kommunalpolitischen Entscheidungen den Handlungsspielraum der gewählten Repräsentanten insoweit ein, dass Kommunalpolitiker auch die lokale Autonomie im Allgemeinen geringer perzipieren. Das ist insofern plausibel, als die Funktionslogik der hessischen Konkurrenzdemokratie dazu führt, dass konfliktreiche Themen häufig gemieden werden, um eine Profilierung der Opposition zu verhindern (Holtkamp 2016, S. 208), wodurch der lokale Gestaltungsspielraum zusätzlich eingeschränkt wird. Abseits der diskutierten Kontextmerkmale scheint der Gemeindekontext ansonsten kaum Einfluss auszuüben, was im Einklang mit vorangegangenen Studien steht (Egner 2007, S. 222).

Anhang

Tab. 4 Übersicht der deskriptiven Kennzahlen

Merkmale	Frage	N	MW	SD	Min	Max
Abhängige Variablen (Individualebene)						
Einfluss auf Kommunalpolitik: Europa	5a	714	2,534	1,074	1	5
Einfluss auf Kommunalpolitik: Bund	5b	718	3,082	1,030	1	5
Einfluss auf Kommunalpolitik: Land	5c	719	3,752	0,973	1	5
Einfluss auf Kommunalpolitik: Kreis	5d	645	3,828	0,941	1	5
Einfluss zu/abgenommen: Europa	6a	675	3,535	0,971	1	5
Einfluss zu/abgenommen: Bund	6b	689	3,415	0,892	1	5
Einfluss zu/abgenommen: Land	6c	700	3,686	0,975	1	5
Einfluss zu/abgenommen: Kreis	6d	625	3,613	0,941	1	5
Index: Lokale Autonomie (überregionale Ebenen)	5a–c	714	2,877	0,901	1	5
Index: Veränderung lokaler Autonomie (nationale Ebene)	6b–d	613	2,436	0,812	1	5
Unabhängige Variablen (Individualebene)						
Bewertung: Wirtschaftliche Stärke	4h	713	2,373	0,976	1	4
Kreisstadt		720	0,103		0	1
Problem: Arbeitslosigkeit	4b	686	2,799	0,745	1	4
Problem: Freizeitmöglichkeiten	4g	717	1,682	0,722	1	4
Problem: Einkaufsmöglichkeiten	4i	716	2,080	0,866	1	4
Eigener Einfluss	22e	691	2,900	0,790	1	5
Mitglied: Gemeindevorstand	11	718	0,026		0	1
Amtsduer	13a/b	718	10,454	8,415	0	45
Dominanz: Gremium	21e	699	2,944	0,800	1	4
Zusammenarbeit Verwaltung	23a–d	683	2,423	0,687	1	4
Parteizugehörigkeit: CDU/FDP	40a	720	0,37		0	1

(Fortsetzung)

Tab. 4 (Fortsetzung)

Merkmale	Frage	N	MW	SD	Min	Max
Ideologie	42	719				
Alter	34	691	54,119	12,582	21	90
Geschlecht: Frau	33	720	0,217		0	1
Bildung	45a	678				
Unabhängige Variablen (Kontextebene)						
Schulden	schulden08	28	967,786	714,517	183	3,894
Steuereinnahmekraft	steuer08	28	908,357	252,562	512	1,445
Arbeitslosenquote	aloq08	28	6,093	2,252	3,4	12,400
Schlüsselzuweisungen		28	195,214	124,978	5	544
Förderung: EFRE	efrepk08	28	8,145	24,958	0	118,050
Förderung: Agrarfonds	agrarpk08	28	51,845	52,412	0	175,660
Förderung: ESF	esfpk08	28	16,831	31,932	0	129,530
Gemeindegröße	bevoelk08	28	29883,96	59623,97	4933	276742
Gemeindegröße (Logarithmus)		28	9,62	0,935	8,504	12,531
Bürgerentscheide	bentscheid	28	0,393	0,567	0	2
Kohabitation		28	0,214		0	1

Anmerkung: N = Fallzahl, MW = Mittelwert, SD = Standardabweichung, Min = Minimum, Max = Maximum

Literatur

- Arzheimer, Kai. 2016. *Strukturgleichungsmodelle. Eine anwendungsorientierte Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Balch, George I. 1974. Multiple Indicators in Survey Research: The Concept „Sense of Political Efficacy“. *Political Methodology* 1 (2): 1–43.
- Behnke, Joachim. 2005. Lassen sich Signifikanztests auf Vollerhebungen anwenden? Einige essayistische Anmerkungen. *Politische Vierteljahresschrift. Online Beitrag* 46 (1): 1–15.
- Berk, Richard A., Bruce Western, und Robert E. Weiss. 1995. Statistical Inference for Apparent Populations. *Sociological Methodology* 25 (1): 421–458.
- Bogumil, Jörg, Stephan Grohs, und Lars Holtkamp. 2010. Zersplitterte Kommunalparlamente oder Stärkung lokaler Demokratie? Warum die Abschaffung der kommunalen

- Fünfprozenthürde in Nordrhein-Westfalen ein Fehler war. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 41 (4): 788–803.
- Bogumil, Jörg, und Lars Holtkamp. 2006. *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg, Lars Holtkamp, Martin Junkernheinrich, und Uwe Wagschal. 2014. Ursachen kommunaler Haushaltsdefizite. *Politische Vierteljahresschrift* 55 (4): 614–647.
- Bollen, Kenneth A. 1995. Apparent and Nonapparent Significance Tests. *Sociological Methodology* 25 (1): 459–468.
- Broscheid, Andreas, und Thomas Gschwend. 2005. Zur statistischen Analyse von Vollerhebungen. *Politische Vierteljahresschrift. Online Beitrag* 46 (1): 16–26.
- Brown, Timothy A. 2015. *Confirmatory factor analysis for applied research*. New York, London: The Guilford Press.
- Burgi, Martin. 2010. Kommunalisierung staatlicher Aufgaben – Möglichkeiten, Grenzen und Folgefragen aus rechtlicher Sicht. In *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, hrsg. Jörg Bogumil, 23–46. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ebinger, Falk. 2010. Kommunalisierung in den Ländern. Legitim – Erfolgreich – Gescheitert? In *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, hrsg. Jörg Bogumil, 47–66. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ebinger, Falk, und Jörg Bogumil. 2008. Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In *Lokale Politikforschung heute*, hrsg. Hubert Heinelt und Angelika Vetter. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Egner, Björn. 2007. *Einstellungen deutscher Bürgermeister. Lokale Eliten zwischen Institutionen und Kontext*. Baden-Baden: Nomos.
- Egner, Björn. 2013. Do institutions matter? Der wahrgenommene Einfluss von Akteuren auf die Kommunalpolitik im Rahmen unterschiedlicher horizontaler Machtverteilung. In *Die subjektive Seite der Stadt. Neue politische Herausforderungen und die Bedeutung von Eliten im lokalen Bereich*, hrsg. Katrin Harm und Jens Aderhold, 225–251. Wiesbaden: Springer VS.
- Egner, Björn. 2014. Parliaments in Disguise? How German Councillors perceive Local Councils. *Local Government Studies* 41 (2): 183–201.
- Egner, Björn, und Hubert Heinelt. 2005. Sozialprofil und Handlungsorientierung von Bürgermeistern in Deutschland. In *Bürgermeister in Deutschland. Politikwissenschaftliche Studien zu direkt gewählten Bürgermeistern*, hrsg. Jörg Bogumil und Hubert Heinelt, 143–200. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Egner, Björn, und Hubert Heinelt. 2008. Explaining the Differences in the Role of Councils: an Analysis Based on a Survey of Mayors. *Local Government Studies* 34 (4): 529–544.
- Egner, Björn, Max-Christopher Krapp, und Hubert Heinelt. 2013. *Das deutsche Gemeinderatsmitglied. Problemsichten, Einstellungen, Rollenverständnis*. Wiesbaden: Springer VS.
- Geißel, Brigitte. 1999. *Politikerinnen. Politisierung und Partizipation auf kommunaler Ebene*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Getimis, Panagiotis, und Nikolaos-K. Hlepas. 2013. Municipal councillors as interest mediators: Roles, perceptions and enactment. In *Local councillors in Europe*, hrsg. Björn Egner, David Sweeting, und Pieter-Jan Klok, 139–159. Wiesbaden: Springer VS.
- Hadjar, Andreas, und Rolf Becker. 2006. Bildungsexpansion und Wandel des politischen Interesses in Westdeutschland zwischen 1980 und 2002. *Politische Vierteljahresschrift* 47 (1): 12–34.
- Hall, Peter A., und Rosemary C. R. Taylor. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44 (5): 936–957.
- Harm, Katrin, und Tobias Jaeck. 2013. Kommunale Herausforderungen und Aufgabenfelder aus der Sicht lokaler Mandatsträger. In *Die subjektive Seite der Stadt. Neue politische Herausforderungen und die Bedeutung von Eliten im lokalen Bereich*, hrsg. Katrin Harm und Jens Aderhold, 315–340. Wiesbaden: Springer VS.
- Haus, Michael, und Hubert Heinelt. 2002. Modernisierungstrends in lokaler Politik und Verwaltung aus der Sicht leitender Kommunalbediensteter. Eine vergleichende Analyse. In *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen*, hrsg. Jörg Bogumil, 111–138. Opladen: Leske + Budrich.
- Heinelt, Hubert. 2013a. Councillors and democracy: What do they think, and how can differences in their views be explained? In *Local councillors in Europe*, hrsg. Björn Egner, David Sweeting, und Pieter-Jan Klok, 85–96. Wiesbaden: Springer VS.
- Heinelt, Hubert. 2013b. Councillors' Notions of Democracy, and their Role Perception and Behaviour in the Changing Context of Local Democracy. *Local Government Studies* 39 (5): 640–660.
- Heinelt, Hubert. 2013c. Introduction. The Role Perception and Behaviour of Municipal Councillors in the Changing Context of Local Democracy. *Local Government Studies* 39 (5): 633–639.
- Hlavac, Marek. 2015. stargazer. Well-Formatted Regression and Summary Statistics Tables. R package version 5.2. <http://CRAN.R-project.org/package=stargazer>. Zugegriffen: 7. Juni 2016.
- Holtkamp, Lars. 2013. Kommunale Handlungsspielräume und demokratische Legitimation. In *Die subjektive Seite der Stadt. Neue politische Herausforderungen und die Bedeutung von Eliten im lokalen Bereich*, hrsg. Katrin Harm und Jens Aderhold, 131–149. Wiesbaden: Springer VS.
- Holtkamp, Lars. 2016. Zum Zusammenspiel von Konkurrenz- und Direktdemokratie. Ein Fazit. In *Direkt demokratische Hochburgen in Deutschland. Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie*, hrsg. Lars Holtkamp, 207–215. Wiesbaden: Springer VS.
- Hox, Joop J. 2010. *Multilevel analysis. Techniques and applications*. New York: Routledge.
- Hu, Li-tze, und Peter M. Bentler. 1999. Cutoff criteria for fit indexes in covariance structure analysis: Conventional criteria versus new alternatives. *Structural Equation Modeling: A Multidisciplinary Journal* 6 (1): 1–55.
- Jackson, Dennis L., J. Arthur Gillaspay, und Rebecca Purc-Stephenson. 2009. Reporting practices in confirmatory factor analysis: an overview and some recommendations. *Psychological methods* 14 (1): 6–23.
- Kline, Rex B. 2011. *Principles and practice of structural equation modeling*. New York: Guilford Press.

- Kübler, Daniel, und Pascal Michel. 2006. Mayors in vertical power relation. In *The European mayor. Political leaders in the changing context of local democracy*, hrsg. Henry Bäck, Hubert Heinelt, und Annick Magnier, 221–244. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ladner, Andreas, und Marc Bühlmann. 2007. *Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeindegröße und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie*. Zürich: Rüegger.
- Lane, Robert E. 1959. *Political Life. Why People Get Involved in Politics*. Glencoe: The Free Press.
- Langer, Wolfgang. 2009. *Mehrebenenanalyse. Eine Einführung für Forschung und Praxis*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Marcus, Paul. 1987. *Das kommunale Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Naßmacher, Karl-Heinz, und Hiltrud Naßmacher. 2007. *Kommunalpolitik in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Nothacker, Lena, und Oliver D'Antonio. 2016. Kommunen und kommunale Spitzenverbände in Hessen. In *Politik und Regieren in Hessen*, hrsg. Wolfgang Schroeder und Arijana Neumann, 133–156. Wiesbaden: Springer VS.
- Page, Edward. 1991. *Localism and centralism in Europe. The political and legal bases of local self-government*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Page, Edward, und Michael Goldsmith. 1987. Centre and locality: functions, access and discretion. In *Central and local government relations. A comparative analysis of West European unitary states*, hrsg. Edward Page und Michael Goldsmith, 1–12. London, Beverly Hills: Sage Publications.
- Plüss, Larissa, und Daniel Kübler. 2013. Coordinating community governance? Local councillors in different governance network arrangements. In *Local councillors in Europe*, hrsg. Björn Egner, David Sweeting, und Pieter-Jan Klok, 203–219. Wiesbaden: Springer VS.
- Rehm, Hannes, und Sigrid Matern-Rehm. 2010. *Kommunale Finanzwirtschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Reiser, Marion. 2006. *Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik. Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Richter, Philipp. 2010. Kommunalisierung der Schulaufsicht – Erfahrungen aus der baden-württembergischen Verwaltungsstrukturreform. In *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*, hrsg. Jörg Bogumil, 67–86. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Richter, Philipp. 2013. Gefahr im „Vollzug“? Die Kommunalisierung staatlicher Aufgaben und ihre Auswirkung auf die Aufgabenerledigung. In *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?*, hrsg. Michael Haus und Sabine Kuhlmann, 179–195. Wiesbaden: Springer VS.
- Scharpf, Fritz Wilhelm. 1999. *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt, New York: Campus.
- Slawig, Johannes. 2011. Der Tag danach. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 61 (7–8): 3–5.

- Snijders, Tom A. B., und Roel J. Bosker. 2011. *Multilevel analysis. An introduction to basic and advanced multilevel modeling*. Los Angeles: Sage.
- Tufte, Edward R. 2001. *The visual display of quantitative informations*. Cheshire, Connecticut: Graphics Press.
- van Deth, Jan W., und Markus Tausendpfund. 2013. *Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik? Individuelle und kontextuelle Determinanten politischer Orientierungen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Vetter, Angelika. 2002. *Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa? Lokale Autonomie, lokale Strukturen und die Einstellungen der Bürger zur lokalen Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Vetter, Angelika, und Lars Holtkamp. 2008. Lokale Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Haushaltskonsolidierung in Deutschland. In *Lokale Politikforschung heute*, hrsg. Hubert Heinelt und Angelika Vetter, 19–50. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im
Vergleich

Tausendpfund, M.; Vetter, A. (Hrsg.)

2017, XI, 513 S. 32 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-16397-6