

Jessika Schneider/Stephan Grohs/Christoph Knill

Wer hat, dem wird gegeben? Die Implementation des Konjunkturprogramms auf kommunaler Ebene

Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht die Implementation des deutschen Konjunkturprogramms auf kommunaler Ebene. Die Maßnahmen des Konjunkturpakets II stellen einen hervorragenden Fall zur Untersuchung der intendierten und nichtintendierten Wirkungen zeitlich begrenzter distributiver Policies dar. Am Beispiel der baden-württembergischen Kommunen werden anhand quantitativer Analysen zwei typische nichtintendierte Effekte untersucht: Die relative Ungleichverteilung der Investitionsmittel unter den Kommunen sowie das Auftreten von Mitnahmeeffekten. Die Analyse zeigt verschiedene Einflussfaktoren auf, die diese Effekte beeinflussen. So variieren Investitionsmittel und Mitnahmeeffekte deutlich nach administrativer Kapazität, Haushaltslage und Gemeindegröße. Die aufgezeigten Zielverschiebungen führen zur abschließenden Frage, ob diese von den Gestaltern des Programms billigend in Kauf genommen oder gar im Sinne einer schnellen Programmdurchführung befördert wurden.

Schlagnworte: Implementationsforschung, Konjunkturprogramme, Wirtschafts- und Finanzkrise, Kommunalverwaltung, Policy-Forschung

Abstract

Whoever has will be given more? The Implementation of Economic Stimulus Packages in German Local Governments

The article examines the implementation of the German economic stimulus packages at the local level. The measures of the second economic stimulus package („Konjunkturpaket II“) provide an excellent test case for the intended and unintended effects of temporary distributive policies. Using the example of Baden-Württemberg municipalities, two typical unintended effects are examined by the use of quantitative methods: The unequal distribution of investment resources among local authorities and the occurrence of deadweight. The analysis identifies various factors that influence these effects. Investment resources and deadweight effects vary significantly according to administrative capacity, financial situation and community size. The identified target displacements lead to the final question whether these were considered acceptable to the designers of the program or were even promoted in terms of a fast implementation.

Key words: implementation, economic stimulus packages, economic and fiscal crisis, local government, public policy

1. Einleitung

Die Finanz- und Konjunkturkrise der Jahre 2008 und 2009 brachte eine Reihe von neuen Politikinstrumenten hervor, deren Einsatz neu und in ihren Wirkungen unsicher war. Neben der Stabilisierung des Bankensektors und einer Re-Regulierung der Finanzmärkte be-

inhalten das neue Set von Steuerungsinstrumenten auch eine Reihe von konjunkturpolitischen Maßnahmen (vgl. *Hassel/Lütz* 2010; *Roos* 2009). Die „Rückkehr des Staates“ (*Heinze* 2009) war so auch eine Rückkehr zum längst abgelegten Repertoire keynesianisch inspirierter Konjunkturprogramme zur kurzfristigen Nachfragestimulierung (vgl. *Gaul* 2008). Ein wesentlicher Baustein des so genannten Konjunkturpakets II, das Anfang 2009 verabschiedet wurde, war das Kommunale Investitionsprogramm, das zukunftsorientierte Investitionen des öffentlichen Sektors anstoßen sollte. Dieses Programm kann als Beispiel einer zeitlich begrenzten distributiven Policy betrachtet werden, die für die Implementationsforschung einen hervorragenden Testfall zu intendierten und nicht intendierten Wirkungen solcher Maßnahmen bietet. Dabei stehen hier nicht die konjunkturellen Auswirkungen der Konjunkturprogramme (vgl. hierzu *Barabas u.a.* 2009; 2011; *Brenke u.a.* 2009; *Horn u.a.* 2009), deren wachstums- und nachhaltigkeitspolitischen Folgen (vgl. *Pavel/Proske* 2009; *Pavel* 2009; *Schmidt et al.* 2009) oder deren fiskalpolitischen Folgen (vgl. *Fuest* 2009; *OECD* 2010) im Mittelpunkt. Vielmehr sollen im Weiteren am Beispiel Baden-Württembergs die spezifischen Steuerungswirkungen des Programmdesigns im deutschen Mehrebenensystem untersucht werden.

Dabei soll im Besonderen den Fragen nachgegangen werden, ob

- gemäß der distributiven Intention eine weitgehende Gleichverteilung der Mittel erreicht wurde,
- die Mittel tatsächlich zusätzlich verausgabt wurden oder letztendlich Mitnahmeeffekte zu beobachten waren, und
- wie zu beobachtende Varianz im Mittelabruf und wahrscheinliche Mitnahmeeffekte zu erklären sind.

Das komplexe Zusammenspiel zwischen Bund, Ländern und Kommunen legt zunächst die Vermutung nahe, dass mit einem distributiven Programm zwar ein relativ konfliktfrei und rasch zu implementierendes Programm verabschiedet wurde, dieses aber gleichzeitig Zielverschiebungen und Mitnahmeeffekte bei der implementierenden Ebene, den Kommunen mit sich bringt. Die distributive Ausgestaltung des Konjunkturpakets war eine typische „Simplifizierungsstrategie“ (*Klenk/Nullmeier* 2010, S. 281-285): Die Dämpfung von Verteilungskonflikten erleichterte einerseits die schnelle Durchführung und Umsetzung des mehrere administrative Ebenen übergreifenden Programms, die von wirtschaftswissenschaftlichen Beobachtern einhellig gefordert wurden (vgl. *Elmendorf/Furman* 2008; *Roos* 2009). Aus zahlreichen Implementationsstudien ist andererseits bekannt, dass Programme, die an Kommunen gerichtet sind, häufig von diesen unterlaufen werden und den lokalen Bedürfnissen angepasst werden (vgl. *Wollmann* 1983; *Grohs* 2010). Dies wurde im vorliegenden Fall durch eine sehr flexible Interpretation des Vergaberechts und des Zusätzlichkeitskriteriums erleichtert (vgl. *Klenk/Nullmeier* 2010, S. 285). Dies legt nahe, dass Kommunen unterschiedlich auf das Anreizprogramm reagieren und es letztendlich zu einer asymmetrischen Verteilung zu Gunsten derjenigen Kommunen kommt, die auf der Klaviatur von Antragsverfahren am versiertesten spielen können und hierzu über die erforderlichen administrativen Kapazitäten verfügen. Letztendlich läuft dies also auf das Matthäus-Prinzip hinaus: „Denn wer da hat, dem wird gegeben werden“ (Matth. 25, 29).

Ob und unter welchen Bedingungen dieses Phänomen empirisch nachweisbar ist, ist Gegenstand des vorliegenden Beitrags. Dabei wird ein innovativer Weg zur Erfassung

von Mitnahmeeffekten besprochen, welcher auf einer quantitativen Analyse kommunaler Investitionen am Beispiel der baden-württembergischen Kommunen basiert. Für diese liegen gegenwärtig die zuverlässigsten Daten vor. Zwar bescheinigt der Rechnungshof Baden-Württemberg dem Investitionsprogramm eine fast durchgängige Erfüllung des Zusätzlichkeitskriteriums (vgl. *Rechnungshof* 2011). In Einzelfallstudien wurde jedoch bereits festgestellt, dass es sich z.B. im Falle Bremens bei den durchgeführten Investitionsvorhaben „ganz überwiegend nicht um zusätzliche, sondern lediglich um vorgezogene Vorhaben“ (*Klenk/Nullmeier* 2010, S. 285) gehandelt habe und die vereinnahmten Mittel durch haushaltsplanerische Tricks im Gesamthaushalt so umgelegt wurden, dass das Konjunkturprogramm „wie eine generelle Erhöhung des Haushaltes“ (*Klenk/Nullmeier* 2010, S. 285) wirkte. Die vorliegende Untersuchung ergänzt diese Einzelfallperspektive auf einer breiten empirischen Basis und versucht so über die bislang nur anekdotisch verfügbare Evidenz hinauszugehen. Dabei steht insbesondere die Varianz des Umgangs der Programmadressaten mit dem Angebot zusätzlicher Investitionsmittel im Fokus, welche auf der Basis klassischer Variablen der Policy- und Implementationsforschung erklärt werden soll.

Hierzu führen wir zunächst kurz in das Programmdesign des Kommunalen Investitionsprogramms ein (2.) und entwickeln unter Rückgriff auf Konzepte der Policy- und Implementationsforschung (3.) Hypothesen zum differentiellen Umgang der Programmadressaten mit dem Konjunkturprogramm (4.). Nach einer Erläuterung des methodischen Vorgehens (5.) werden sodann Ergebnisse der Analyse hinsichtlich der Varianz des Mittelabrufs und wahrscheinlichen Mitnahmeeffekten präsentiert (6.) und abschließend hinsichtlich ihrer Implikationen für generelle Steuerungseffekte von Anreizprogrammen diskutiert (7.).

2. Das Investitionsprogramm für die Kommunen

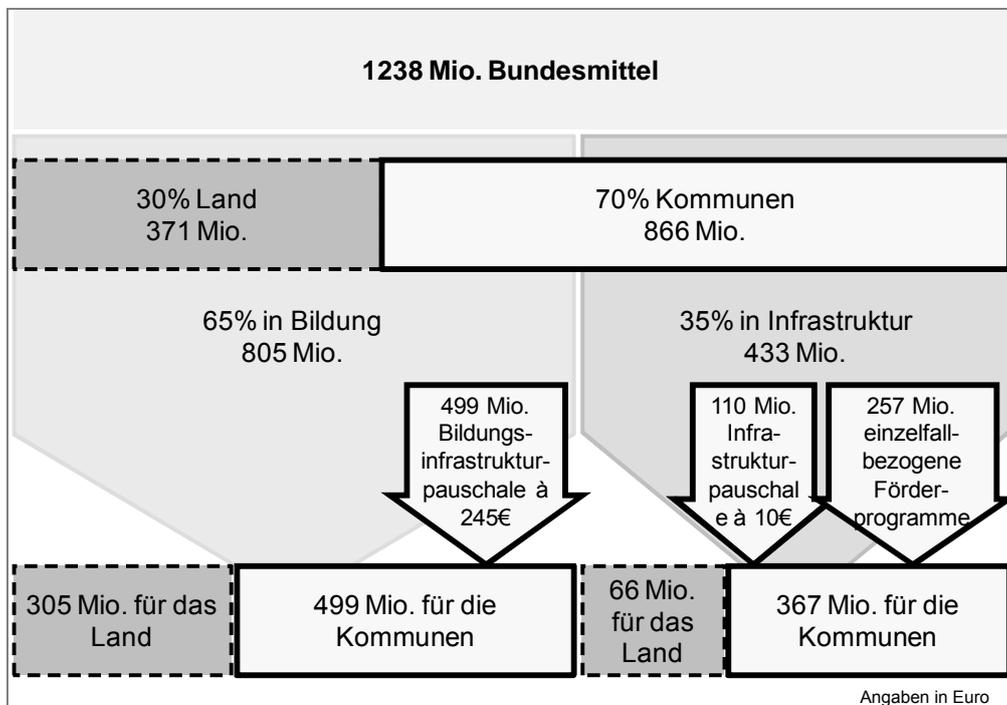
Nach anfänglichem Zögern entschied sich die Bundesregierung zum breiten Einsatz konjunkturpolitischer Instrumente zur Bewältigung der Auswirkungen der globalen Finanzkrise, welche im Herbst 2008 ihren Lauf genommen hatte. Zwischen November 2008 und Januar 2009 wurden in kurzem Abstand zwei Konjunkturpakete verabschiedet. Diese sollten primär einen kurzfristigen Konjunkturimpuls setzen, daneben aber auch Kriterien der Nachhaltigkeit und der Förderung der „Zukunftsfähigkeit“ genügen (vgl. *Roos* 2009). Das erste Konjunkturpaket mit dem Titel „*Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung*“ förderte Investitionen seitens staatlicher und privater Akteure, entlastete private Haushalte und Unternehmen steuerlich und konkretisierte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, insbesondere die Kurzarbeitsregelungen. Ihm folgte nur wenige Monate später im Januar 2009 das zweite Paket. Der „*Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes*“ umfasste u.a. staatliche Investitionen, Steuer- und Abgabensenkungen, die Förderung der Automobilindustrie („Abwrackprämie“) und weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Im Rahmen des zweiten Maßnahmenpakets beabsichtigte der Bund mit einer Finanzhilfe für „besonders bedeutsame Investitionen“ (§ 8 ZuInvG) in Höhe von zehn Milliarden Euro die Länder und Kommunen zu zusätzlichen Investitionen anzutreiben. Auf diesem Wege wurde das Kommunale Investitionsprogramm ins Leben gerufen.

Um die Verteilung der Mittel innerhalb des vorgegebenen Zeitfensters zu gewährleisten, mussten Bund und Länder unter großem Zeitdruck eine Reihe von Hindernissen beseitigen: Möglichst kurzfristig galt es zu entscheiden, wie die Mittel verfassungskonform, dabei aber strategisch sinnvoll implementiert werden können. Das größte Problem stellte hier die Konformität der Verfahren mit dem Verbot einer direkten Aufgabenübertragung vom Bund auf die Kommunen nach Art. 84 Abs.1 GG dar. Über eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern wurde die Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes (ZuInvG) vereinbart, jedoch nicht vereinheitlicht. Artikel 104b GG wurde 2009 dahingehend geändert, dass „[...] der Bund in außergewöhnlichen Notsituationen auch ohne eigene Gesetzgebungskompetenz Finanzhilfen gewähren können [soll]“ (BMF, Brief an die Finanzminister der Länder am 23.03.2009). Die Änderung soll die Abgrenzung der Förderbereiche nach dem ZuInvG vereinfachen, um den Kreis der förderfähigen Investitionsvorhaben zu erweitern (ebd.). Im ZuInvG ist eine Förderquote verankert: 75% des Gesamtvolumens des öffentlichen Finanzierungsanteils der förderfähigen Kosten eines Landes trägt der Bund und 25% übernehmen die Länder.

Die „einfache und verwaltungseffiziente Ausgestaltung“ (§8 ZuInvG) der Mittelvergabe übernahm jedes Land in Eigenregie (vgl. *Hammerschmid/Stemmler* 2010). Hier drängt sich zwangsläufig die Frage auf, wie die Mittel im distributiven Sinne gerecht unter den Kommunen verteilt werden, so dass alle die gleichen Zugangsmöglichkeiten zu den Bundesmitteln haben. Die Länder entwickelten hier unterschiedliche Modelle. Wesentliche Unterschiede ergeben sich dabei aus dem Anteil von Bundesmitteln an der Gesamtförderung, dem Anteil pauschalierter Mittelzuweisung und dem uns interessierenden Verteilungsverfahren. Bei letzterem finden sich rein pauschalisierte Verfahren in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen; reine Antragsverfahren finden sich in Bayern, Bremen und Rheinland-Pfalz. Gemischte Verfahren aus Pauschalen und Antragsverfahren finden sich schließlich in Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Schleswig-Holstein. Im Weiteren konzentrieren wir uns auf das kombinierte Verfahren in Baden-Württemberg.

Für Baden-Württemberg wurden insgesamt Bundesmittel im Umfang von rd. 1,2 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Dabei sollen 65% (805 Mio. Euro) auf den Bereich Bildung entfallen, die restlichen 35% (433 Mio. Euro) waren für Infrastruktur vorgesehen. Die Kommunen erhalten insgesamt 70% (866 Mio. Euro) und das Land 30% (371 Mio. Euro) der Mittel. Für die Bildungsinfrastruktur stehen den Gemeinden, Landkreisen, Verwaltungsverbänden als Schulträgern und kommunalen Schulverbänden so 499 Mio. Euro zu, die über die Bildungsinfrastrukturpauschale verteilt werden. Für jede einzelne Kommune wird die Pauschale nach Schülerzahl gemäß der Schulstatistik des Jahres 2007 und der Anzahl der Kinder in Kindertageseinrichtungen (Bemessungsgrundlage ist hier die Kinder- und Jugendhilfestatistik 2008) berechnet. Pro Kind und Schüler erhalten die Zuwendungsempfänger demzufolge etwa 245 Euro (*FM BW* 2010a). Für den Schwerpunkt Infrastruktur werden 110 Mio. Euro als Pauschale vergeben, die aus der Einwohnerzahl laut der Bevölkerungsfortschreibung zum 30.6.2008 berechnet wird. Jeder Kommune stehen daher pro Einwohner rund zehn Euro für Infrastrukturmaßnahmen zur Verfügung. Aus Abbildung 1 wird ersichtlich, dass den Kommunen neben den 110 Mio. Euro aus der Infrastrukturpauschale noch weitere 257 Mio. Euro aus den Bundesmitteln bereitgestellt wurden. Dieser Restbetrag wird den Kommunen in Baden-Württemberg über Fachförderungen zugänglich gemacht.

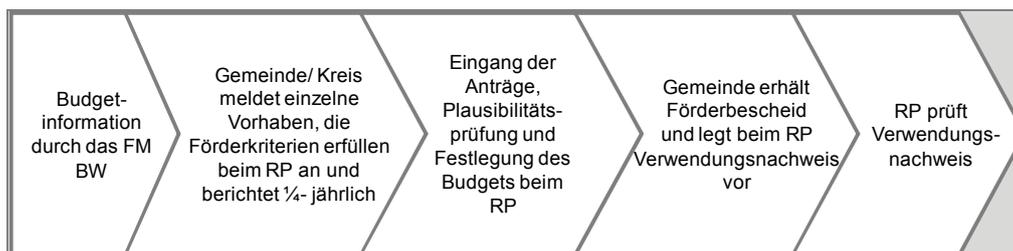
Abbildung 1: Mittelverteilung in Baden-Württemberg



Quelle: Eigene Abbildung nach FM BW 2010b

Die administrative Umsetzung des Zukunftsinvestitionsprogramms (ZIP) wird in Baden-Württemberg durch ein antragsbasiertes Verfahren gehandhabt, welches die Vergabe der Bildungs- und Infrastrukturpauschale regelt. Die wesentlichen Etappen sind in Abbildung 2 festgehalten.

Abbildung 2: Umsetzungsprozess des ZIP in Baden-Württemberg



Quelle: Eigene Abbildung nach FM BW 2010d

Das Verfahren ist durch zwei wesentliche Elemente gekennzeichnet: 1. Die Kommunen müssen selbst aktiv werden, um die Mittel abzuschöpfen. Die Entscheidung, welche Maßnahme beim bewilligenden Regierungspräsidium angemeldet wird, liegt bei den be-

antragenden Zuwendungsempfängern. Möchten die Kommunen die zur Verfügung gestellten Bundesmittel abrufen, müssen sie einen Eigenanteil von 25% aufbringen. 2. Die Plausibilitätsprüfungen erfolgen nach einem formalen Verfahren, was angesichts der Menge der Anträge und der Kurzfristigkeit des Verfahrens auch nicht anders zu bewerkstelligen gewesen wäre. Um einen tatsächlichen Konjunkturimpuls zu setzen ist hier aus Sicht der Programminitiatoren die Zusätzlichkeit der investierten Mittel entscheidend: Es sollten nur Investitionen der Kommunen gefördert werden, die ohne diese Mittel nicht getätigt worden wären. Das bedeutet, dass das Vorhaben noch nicht im Haushaltsplan der Kommune festgeschrieben sein darf, wenn es als Vorschlag beim Regierungspräsidium eingereicht werden soll. Demnach waren Kommunen im Nachteil, die frühzeitig selbst einen Wachstumsimpuls angestrebt haben, indem sie ihre Haushaltsplanung für das Jahr 2009 früh und fristgemäß abgeschlossen haben. Vorhaben dürfen zudem nicht doppelt, das heißt nicht zugleich durch Mittel aus dem Konjunkturprogramm und durch die anderer Gesetze und Vereinbarungen als auch nicht mit dem KfW-Darlehensprogramm gefördert werden. Vor dem Hintergrund der aktuellen wirtschaftlichen Lage und der finanziellen Situation mancher Gemeinden (vgl. *Holtkamp* 2010), ist es für finanziell schwache Gemeinden schwierig, die Eigenanteile und administrativen Kapazitäten aufzubringen, um die für sie bereitgestellten Mittel abzurufen. So ist fraglich, ob die Finanzhilfe bei denjenigen Kommunen ausreichend ankommt, welche sie eigentlich am dringendsten benötigen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Verteilung der Mittel ein sehr komplexes Verfahren darstellt, das von den Kommunen zusätzlich zum Tagesgeschäft in einem relativ engen Zeitfenster bewältigt werden muss. Vergleicht man die Investitionsvolumina der baden-württembergischen Gemeinden, ist eine hohe Varianz zwischen den einzelnen Kommunen festzustellen (vgl. Tabelle 2). Es stellt sich die Frage, wie sich diese Unterschiede in der Höhe der Zukunftsinvestitionen erklären lassen und ob damit der Anspruch eines distributiven Verfahrens noch gewährleistet werden kann. Erstens wird daher anhand des Investitionsvolumens die Implementationseffektivität und zweitens durch die Identifikation von potentiell vorhandenen Mitnahmeeffekten die Steuerungswirkung des untersuchten distributiven Programms untersucht.

3. Implementationsforschung und distributive Politik

Die Implementation des Investitionsprogramms für Kommunen kann weitestgehend als anreizbasierte distributive Policy charakterisiert werden. In der Politikwissenschaft finden sich verschiedene Systematisierungen von Policies (vgl. *Windhoff-Héritier* 1987). *Theodore Lowi* hat mit seiner Unterscheidung von distributiven, regulativen und redistributiven Policies den Grundstein gelegt, um die Natur von Policies als unabhängige Variable zur Erklärung von Politikwirkungen zu verwenden. Nach *Lowis* These verbinden sich distributive, redistributive und regulative Policies mit je spezifischen Konfliktmustern und Implementationsproblemen (vgl. *Lowi* 1972). Redistributive Policies erzeugen so durch Umverteilungseffekte starke Verteilungskonflikte, da Kosten und Nutzen der Programme relativ klar zuzuordnen sind. Regulative Policies erzeugen dagegen ebenso wie distributive Policies durch die weitgehende Gleichverteilung der Be- und Entlastung eher konsensuale Politikmuster.

Spezifisch sind auch die Implementationsprobleme: Regulative Politik bringt vor allem Kontrollprobleme und Widerstände der Adressaten mit sich; redistributive Politik ist gegenüber der Gefahr von Moral Hazard und Adverse Selection anfällig und erzeugt so meist hohe administrative Kosten (z.B. zur Bedarfsprüfung); distributive Anreizprogramme sind schließlich wenig zielgenau und bringen Mitnahmeeffekte mit sich (vgl. *Bogumil/Jann 2009*, S. 176). Die spezifische Konfliktstruktur erklärt die Attraktivität distributiver Politik als kurzfristiges Instrument zur Krisenbewältigung: Da die Kosten und Nutzen breit gestreut sind und es scheinbar keine „Verlierer“ gibt, sind kaum Widerstände und eine relativ schnelle Umsetzung zu erwarten: also eine ideale „Simplifizierungsstrategie“ (*Klenk/Nullmeier 2010*). Auf der anderen Seite sind allerdings auch die Probleme der Gießkannenpolitik voraussehbar: Sie ist wenig treffsicher und lädt zur Mitnahme ein.

Tabelle 1: Die Policy-Typen: Merkmale, Wirkungen und Steuerungsprinzipien

| Policy-Typ | Merkmale der Policy | Merkmale der Arena | Steuerungsprinzipien | Implementationsprobleme |
|----------------|---|--|--|---|
| Distributiv | Gleichbehandlung der Adressaten; Kosten und Nutzen diffus | <ul style="list-style-type: none"> • konsensual • keine Opposition | <ul style="list-style-type: none"> • Anreiz | <ul style="list-style-type: none"> • Geringe Zielgenauigkeit • Mitnahmeeffekte |
| Re-distributiv | Relation zw. Kosten und Nutzen deutlich (umverteilend) | <ul style="list-style-type: none"> • Konfliktorientiert • Polarisierung zw. Gewinnern/Verlierern • Ideologische Untermauerung | <ul style="list-style-type: none"> • Staatlicher Zwang • Sozial selektive Leistungsgewährung/-zuweisung | <ul style="list-style-type: none"> • Umgehungsstrategien • Großer bürokratischer Aufwand • Politisierung • Moral Hazard und Adverse Selection |
| Regulativ | Verhaltensvorschriften für private Aktivitäten | <ul style="list-style-type: none"> • Wechselnde Koalitionen und Konfliktlinien • Je nach Kosten/Nutzen unterschiedliche Organisationen betroffen | <ul style="list-style-type: none"> • Staatlicher Zwang (Gebot/Verbot) • Überzeugung und Vorbild • Selbstregulation durch Betroffene | <ul style="list-style-type: none"> • Vollzugs- und Kontrolldefizite • Widerstände der Adressaten |

Eigene Darstellung auf Basis von *Lowi 1972; Heinelt 2009; Hill/Hupe 2009*

Im Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes war die programmgemäß gleichberechtigte Verteilung der Mittel zunächst nur ein Nebenziel, primäres Ziel blieb die Setzung von Konjunkturimpulsen bei gleichzeitiger Verfolgung von Nachhaltigkeitszielen. Eine Ungleichverteilung der Mittel würde jedoch auch dieses Programmziel in Frage stellen, wenn damit ein Verfehlen des Zusätzlichkeitskriteriums einherginge. Damit eröffnet das Konjunkturprogramm einen hervorragenden Testfall zur Untersuchung klassischer Implementationsprobleme distributiver Policies, namentlich der Ungleichverteilung der Mittel und die Entstehung von Mitnahmeeffekten.

Ungleichverteilung (oder in der Sprache der frühen Implementationsforschung „Soziale Selektivitäten“ (*Mayntz 1983*)) beschreibt hier Abweichungen vom distributiven Verteilungsziel, die nicht zufällig gestreut sind und auffällige Muster aufweisen. Im ersten Schritt der quantitativen Analyse ist daher das Investitionsvolumen der Kommunen in Baden-Württemberg im Rahmen des Kommunalen Investitionsprogramms der Bundesregierung die abhängige Variable. Die erfolgreiche Implementation des Kommunalen Investitionsprogramms wird so definiert, dass die Mittelverteilung umso effektiver ist, je

einheitlicher die Zugangschancen der Zuwendungsempfänger zu den Mitteln sind. Zwar haben alle Kommunen Baden-Württembergs theoretisch gesehen die gleichen Möglichkeiten die für sie vorgesehenen Mittel abzurufen, jedoch lässt die Varianz der Investitionsvolumina der einzelnen Kommunen vermuten, dass die praktischen Chancen divergieren.

Mitnahmeeffekte bezeichnen hier die Inanspruchnahme finanzieller Anreize als Belohnung für ein Verhalten, das auch ohne den zusätzlichen Anreiz stattgefunden hätte. Damit wird die Lenkungswirkung konterkariert. Da sich das jeweilige Ausmaß eines Mitnahmeeffekts empirisch nicht exakt ermitteln, sondern nur vermuten lässt, ist die Bewertung des Effekts umstritten. Ziel der folgenden Analyse ist es, Ursachen für die auftretende Varianz und etwaige Mitnahmeeffekte aufzudecken (vgl. auch *Hill/Hupe* 2009, S. 77).

4. Erklärungsfaktoren für Ungleichverteilung und Mitnahmeeffekte

Die Implementationsforschung hat sich zwar mittlerweile vom Ziel anspruchsvoller theoretischer Modelle verabschiedet (vgl. *Knill/Tosun* 2010; *DeLeon/DeLeon* 2002; *Hill/Hupe* 2009); im Rahmen von Ansätzen mittlerer Reichweite haben sich inzwischen jedoch mehrere Bündel von Kausalbegründungen der Abweichung von Policies von ihren Programmzielen ausdifferenziert. Im Einzelnen werden hier Programmdefizite, Kontrolldefizite, Informationsasymmetrien, Probleme der Instrumentenwahl, fehlende institutionelle Kompatibilitäten, Präferenzen und Strategien der implementierenden Akteure sowie die administrative Kapazität der implementierenden Ebene genannt (vgl. *Knill/Tosun* 2010, S. 121-131). Aus diesem Bündel möglicher Ursachen lassen sich im Weiteren zur Bildung von Hypothesen zur differentiellen Umsetzung des Konjunkturprogrammes zwei wesentliche Aspekte herausgreifen: Charakteristiken des Programms einerseits und Eigeninteressen, Strategien und Kapazitäten der Adressaten andererseits. Dabei bilden Programmdefizite, Informationsasymmetrien und Instrumentenwahl den (für alle Adressaten konstanten) Rahmen, in dem – so unsere These – spezifische Präferenzen und Strategien der Akteure sowie deren administrative Kapazität die wesentlichen Unterschiede erklären können. Im Weiteren werden Hypothesen zur differentiellen Inanspruchnahme des Anreizprogramms skizziert. Da der programmatische Rahmen stabil bleibt, werden zur Erklärung der differentiellen Ausnutzung der so eröffneten Implementationsspielräume durch die Kommunen als Programmadressaten im Folgenden Problemdruck, administrative Kapazitäten und politische Präferenzen als wesentliche Einflussfaktoren betrachtet.

4.1 Ungleichverteilung im Investitionsvolumen

Problemdruck

Die Haushaltslage der baden-württembergischen Kommunen ist im Vergleich zu anderen Bundesländern zwar weniger drückend (vgl. *Holtkamp* 2010), dennoch spielen auch hier Haushaltsrestriktionen eine entscheidende Rolle für die Politikgestaltung. Zunächst ließe sich annehmen, dass finanzschwache Kommunen aus purer Not stärker auf Mittel des

Konjunkturprogramms zurückgreifen. Eine Reihe von Programmcharakteristiken sorgt jedoch dafür, dass die vermuteten Auswirkungen umgekehrt sein sollten. Zunächst ist die Eigenbeteiligung: So ist zu erwarten, dass die Haushaltslage eine Auswirkung darauf hat, ob und wie viele Vorhaben eine Kommune beim zuständigen Regierungspräsidium anmeldet, da der Eigenanteil von 25% für finanzschwache Kommunen eine Hürde darstellen kann. Um dieses Problem aufzufangen hat das Land Baden-Württemberg den Ausgleichsstock um 60 Mio. Euro erhöht, sodass für die als finanzschwach eingestuften Kommunen insgesamt 210 Mio. Euro als Ausgleichsstock zur Beantragung zur Verfügung stehen (VwV Ausgleichsstock). Setzt man also rationales Handeln der Kommunen voraus, werden sie nur Mittel aus dem Konjunkturpaket beantragen, wenn sie in der Lage sind den Eigenanteil von 25% selbst oder über den Ausgleichsstock zu finanzieren. Aus diesem theoretischen Zusammenhang lässt sich folgende Hypothese ableiten:

H1: Je besser ihre Haushaltslage, desto höher das Investitionsvolumen der Kommunen.

Administrative Kapazität

Antragsbasierte Verfahren, wie sie in zahlreichen an die Kommunen gerichteten Programmen die Regel sind, setzen eine administrative Kapazität zur Antragstellung voraus (vgl. *Bogumil/Grohs/Reiter* 2008). Administrative Kapazität auf kommunaler Ebene hängt dabei vor allem von der Größe der Kommune wie von deren Personalausstattung ab (vgl. auch *Bogumil et al.* 2007, S. 97ff.). Die Spannbreiten sind hier erheblich und reichen in Baden-Württemberg von Kleinstgemeinden mit weniger als fünf Mitarbeitern zu Großstadtverwaltungen mit über 17.000 Mitarbeitern. Klein- und Kleinstgemeinden verfügen so kaum über die notwendigen Ressourcen, um über das „Tagesgeschäft“ hinausgehende Aktivitäten und eine Einarbeitung in das Antragsprozedere leisten zu können. Demgegenüber verfügen Großstadtverwaltungen häufig über spezialisierte Verwaltungsakteure, die das „Antragsgeschäft“ beherrschen. Wir nehmen daher an, dass Kommunen mit größerer Verwaltungskapazität eher in der Lage sind, Anträge innerhalb kurzer Zeit vorzubereiten und zu stellen, als Kommunen mit einer geringen Verwaltungskapazität, die den zusätzlichen Organisationsaufwand auf weniger spezialisierte Mitarbeiter verteilen müssen.

H2: Je größer die Kommune, desto höher ist ihr Investitionsvolumen.

H3: Je mehr Personal je Einwohner eine Kommune beschäftigt, desto höher ihr Investitionsvolumen.

Parteipolitische Präferenzen

Ein dritter zu testender Einflussfaktor auf das Investitionsvolumen der Kommunen ist die Zusammensetzung des Entscheidungsorgans, das über das Etatrecht verfügt. Der Parteidifferenzhypothese von *Hibbs* (1977) folgend kann erwartet werden, dass eine bestimmte parteipolitische Färbung des Rates Auswirkungen auf die Höhe des Investitionsvolumens hat. Konkret steht zu vermuten, dass rechte Parteien eine die Marktkräfte stärkende Politik verfolgen, während linke Parteien eher gewillt sind in die Volkswirtschaft

einzugreifen und eine ausgabenorientierte Politik zu verfolgen (ebd.). Kontrazyklische Konjunkturpolitik ist zudem ein typisches Instrument keynesianischer Politik, die größere Unterstützung bei sozialdemokratischen Parteien findet. Daher gehen wir – ähnlich *Wagschal* und *Jäckel* (2010, S. 311), davon aus, dass das Investitionsvolumen in Kommunen mit hohem Anteil linker bzw. sozialdemokratischer Sitze im Rat höher ist:

H4: Je mehr Sitze im Rat der Kommune an linke und sozialdemokratische Parteien vergeben sind, desto höher ist ihr Investitionsvolumen.

Aus der lokalen Politikforschung wissen wir, dass der Grad des Parteienwettbewerbs und damit der Einfluss parteipolitischer Variablen zwischen unterschiedlichen Gemeindeordnungen und unterschiedlichen Gemeindegrößen stark variiert (vgl. *Holtkamp* 2008). Daher gehen wir ergänzend davon aus, dass der Einfluss der parteipolitischen Variablen mit abnehmender Gemeindegröße abnimmt, da in kleinen Gemeinden eher konkordante Politikmuster zu erwarten sind.

H4a: Der Effekt linker und sozialdemokratischer Parteien auf das Investitionsvolumen reduziert sich mit abnehmender Gemeindegröße.

4.2 Mitnahmeeffekte

Im zweiten Schritt der Analyse gilt es zu prüfen, ob bei der Distribution der Mittel Mitnahmeeffekte seitens der Kommunen auftreten. Darüber hinaus soll getestet werden, ob die oben genannten Einflussfaktoren (kommunale Schulden, Verwaltungskapazität, Zusammensetzung des Rates und Größe) Mitnahmeeffekte begünstigen, um zu ergründen, welche Kommunen stärker oder schwächer von der distributiven Politik profitieren. Ein Mitnahmeeffekt ist nach der hier verwendeten Definition dann vorhanden, wenn eine Kommune Mittel aus dem kommunalen Investitionsprogramm abrufen, aber insgesamt keine höheren Investitionen vorweisen kann. Aus den zuvor genannten theoretischen Erklärungen der unabhängigen Variablen ergeben sich bezüglich Mitnahmeeffekten daher folgende Annahmen:

Problemdruck

Zwar müsste man annehmen dass ein stärkerer haushaltspolitischer Druck die Kommunen zur verstärkten Nutzung von Mitnahmeeffekten treibt. Jedoch wird dieser Effekt durch abnehmende Handlungsspielräume letztendlich aufgehoben. Daher wird angenommen, dass Kommunen mit schlechter Haushaltslage weniger dazu in der Lage sind „mitzunehmen“. Der Eigenanteil ist für weniger verschuldete Kommunen einfacher und unkomplizierter zu leisten, was sie somit dazu bewegen kann mehr Projektanträge für Fördergelder zu stellen.

H5: Je schwächer die Haushaltslage der Kommunen, desto unwahrscheinlicher sind die Mitnahmeeffekte.

Administrative Kapazität

Analog zum Investitionsvolumen gehen wir davon aus, dass die administrative Kapazität Einfluss auf die Mitnahmeeffekte hat. Wie im Zusammenhang des Investitionsvolumens als abhängige Variable, beeinflusst die Gemeindegröße die Verwaltungskapazität ebenso wie der relative Personalbestand.

H6: Je größer die Kommune, desto wahrscheinlicher sind die Mitnahmeeffekte.

H7: Je mehr Personal je Einwohner eine Kommune beschäftigt, desto stärker sind die Mitnahmeeffekte.

Parteipolitische Präferenzen

Die parteipolitischen Annahmen bezüglich der Mitnahmeeffekte werden aus den theoretischen Ausführungen zum Einfluss der Parteien auf das Investitionsvolumen abgeleitet. Nimmt man an, dass sozial-demokratische Parteien eher zu konjunkturpolitischen Maßnahmen greifen, ist davon auszugehen, dass ein höherer Anteil links-sozialdemokratischer Parteien mit stärkeren Mitnahmeeffekten einhergeht.

H8: Je mehr Sitze im Entscheidungsorgan der Kommune an linke und sozialdemokratische Parteien vergeben sind, desto stärker sind die Mitnahmeeffekte.

Diese Hypothese muss wiederum dahingehend spezifiziert werden, dass die konkordante Orientierungen in kleinen Gemeinden den Parteiwettbewerb eindämmen.

H8a: Der Effekt linker und sozialdemokratischer Parteien auf die Höhe der Mitnahmeeffekte reduziert sich mit abnehmender Gemeindegröße.

5. Methodisches Vorgehen

Die weitere Untersuchung basiert auf einer Vollerhebung unter den baden-württembergischen Kommunen. Für die ausschließliche Betrachtung Baden-Württembergs spricht, dass bis Mitte 2009 bereits ein großer Anteil des den Bundesländern gemäß ZuInvG verfügbaren Investitionsbudgets in nachvollziehbaren Vorhaben- oder Projektlisten dokumentiert und somit die Mittelverwendung bereits sehr weit fortgeschritten war (Handrich et al. 2009, S. 750). Für die bis heute noch nicht vollständig abgeschlossene Implementation der distributiven Maßnahmen ist daher im Bundesländervergleich eine überdurchschnittlich genaue Messung möglich.

Bei der Operationalisierung wurde folgendermaßen vorgegangen: Zur Messung des *Investitionsvolumens* wurde die „Vorhabenliste der bewilligten Projekte des Zukunftsinvestitionsprogramms“ zum Stichtag 23.06.2010 herangezogen, die vom Finanzministerium Baden-Württemberg zur Verfügung gestellt wurde. Als Bezugsgröße wurden nicht die pauschalverteilten Mittel, sondern nur die über förderfähige Projekte verteilten Mittel (insgesamt 257 Millionen Euro) herangezogen. Hierzu wurde der über die Infrastrukturpauschale und Bildungspauschale errechnete Bundesanteil von der Gesamtsumme pro Kommune abgezogen. Die *Gemeindegröße* wurde über den Einwohnerstand zum 30.06.

2008 gemessen (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2009). Zur Messung der Haushaltslage wurde der *kommunale Schuldenstand* des Jahres 2008 (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg) verwendet. Die *Verwaltungskapazität* wird durch den Quotienten Personal pro Einwohner im Jahr 2008 operationalisiert (Personalstandsstatistik des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg). Bei der Analyse der *Zusammensetzung des Rates* wurden die Sitzanteile in den Gemeinderäten der CDU, der FDP und der FW als bürgerliche liberale Variable (CDU_FDP_FW) addiert und die entsprechenden Anteile der SPD und der GRÜNEN als links-sozialdemokratische Variable (SPD_GRÜNE).

Die größten methodischen Probleme ergeben sich bei der Messung der *Mitnahmeeffekte*. Mitnahmeeffekte beruhen auf verdecktem Handeln, das sich nicht direkt nachweisen lässt. Aus diesem Grund versuchen wir die Wahrscheinlichkeit von Mitnahmeeffekten über den Umweg des Investitionsverhaltens der Kommunen über die zurückliegenden fünf Jahre anzugehen. Dazu wurde der Durchschnitt der Investitionsvolumina der Kommunen aus den Jahren 2004 bis 2008 berechnet. Dieser Durchschnittswert dient als Referenzwert. Da Investitionen jedoch nicht nur von verfügbaren Zuschüssen abhängen, sondern von der allgemeinen Einnahmesituation einer Kommune, müssen zusätzlich konjunkturelle und durch Änderungen des Steuerrechts bedingte Veränderungen der Steuereinnahmen berücksichtigt werden. Hierzu wurde ein Prozentsatz (P) berechnet, um welchen die durchschnittlichen Steuereinnahmen der Jahre 2004 bis 2008 hinter denen des Jahres 2009 liegen. Der Referenzwert wurde auf der Basis dieser Abweichung anteilig verringert, um die Mitnahmeeffekte zu berechnen. Dabei wird angenommen, dass Mitnahmeeffekte per definitionem dann vorhanden sind, wenn das Investitionsvolumen einer Kommune im Jahr 2009 nicht höher liegt, als der festgesetzte Referenzwert der Jahre 2004 bis 2008 verringert um den Steuerprozentanteil P. Inhaltlich bedeutet dies, dass keine zusätzlichen Investitionen, auch nicht durch das Kommunale Investitionsprogramm, getätigt wurden. Die so berechnete Variable Mitnahmeeffekte aus der Differenz zwischen dem Referenzwert und den Investitionen des Jahres 2009 stellt somit eine Proxyvariable für die Mitnahmeeffekte dar und spiegelt inhaltlich die Zusätzlichkeit der Investitionen wider. Die Daten zu eben genannten Berechnungen wurden auf Nachfrage vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg zur Verfügung gestellt und entstammen der kommunalen Jahresrechnungsstatistik der Jahre 2004 bis 2008 und 2009.

6. Analyse

Sowohl für das Investitionsvolumen (Analyseschritt 1) als auch für die Mitnahmeeffekte (Analyseschritt 2) als abhängige Variable wurden die Tests jeweils zweistufig durchgeführt. Zunächst wurde der bivariate Zusammenhang geprüft. Danach wurden zur Identifikation plausibler Erklärungsmodelle lineare Regressionsmodelle eingesetzt.

Tabelle 2 präsentiert die Mittelwerte sowie die Spannweite des Investitionsvolumens für die verschiedenen Gemeindegrößenklassen. Insgesamt wurden Zuwendungen für 4.472 Einzelmaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von 1,07 Mrd. Euro bewilligt. Nach Angaben des Finanzministeriums verzichteten lediglich 23 Kommunen in Baden-Württemberg auf Zuwendungen (vgl. *Rechnungshof Baden-Württemberg* 2011). Ersicht-

lich wird hierbei, dass zwar generell die Größe der Kommune erheblichen Einfluss auf die Investitionsvolumina hat, aber erhebliche Varianz zwischen einzelnen Kommunen ähnlicher Größe besteht. So liegt das Maximum der GK4 weit über dem Minimum der GK3, was die Annahme berechtigt, dass das Investitionsvolumen nicht einzig von der Gemeindegröße abhängig ist.

Tabelle 2: Mittelwerte des Investitionsvolumens je Gemeindegrößenklasse

| | Fälle | Mittelwert (in €) | Mittelwert pro Kopf (in €) | Min (in €) | Max (in €) | Std. Abw. |
|------------------|-------------|----------------------|----------------------------------|------------------|-------------------|------------------|
| > 400.000 | 1 | 82.100.000 | 136,72 | 82.100.000 | 82.100.000 | . |
| 200.000- 400.000 | 3 | 53.700.000 | 208,68 | 42.900.000 | 73.500.000 | 17.200.000 |
| 100.000- 200.000 | 5 | 26.400.000 | 199,21 | 3.808.107 | 73.400.000 | 29.100.000 |
| 50.000- 100.000 | 13 | 13.300.000 | 171,03 | 1.818.422 | 66.700.000 | 18.400.000 |
| 25.000- 50.000 | 50 | 2.756.237 | 78,94 | -27.874 | 17.100.000 | 3.041.573 |
| 10.000- 25.000 | 175 | 1.316.986 | 83,31 | -691.714 | 15.400.000 | 2.077.383 |
| < 10.000 | 848 | 361.196 | 106,02 | -412.010 | 7.951.462 | 625.567 |
| insgesamt | 1095 | 1.116.491 | 102,66 | - 691.714 | 82.100.000 | 5.252.985 |

Quelle: Eigene Darstellung *Anmerkung:* Negative Minima des Investitionsvolumens in Tabelle 2 entstehen durch die Bestimmung des Investitionsvolumens nach Abzug der Pauschalen. Hat eine Kommune die Pauschalen noch nicht vollständig abgerufen, entsteht ein negatives Investitionsvolumen I.

Wahrscheinliche Mitnahmeeffekte nach unserer Definition konnten in insgesamt 456 Fällen, also 41,6% nachgewiesen werden. Tabelle 3 zeigt das Vorliegen von Mitnahmeeffekten nach Größenklassen getrennt auf.

Tabelle 3: Anteil der Kommunen die Mitnahmeeffekte aufweisen

| | 1095 Kommunen | davon 456 mit ME | Anteil an allen Kommunen |
|-------|---------------|------------------|--------------------------|
| GK1-3 | 9 | 4 | 44,44% |
| GK 4 | 13 | 7 | 53,84% |
| GK 5 | 50 | 24 | 48,00% |
| GK 6 | 175 | 81 | 46,28% |
| GK 7 | 848 | 340 | 40,09% |

Quelle: Eigene Tabelle.

Es zeigt sich hier also für beide betrachteten Sachverhalte eine deutliche Varianz, deren Aufklärung nicht allein über den nahe liegenden Faktor Größe erfolgen kann. Daher werden im Folgenden die in Abschnitt 5 skizzierten Hypothesen zur weiteren Analyse herangezogen.

6.1 Varianz des Investitionsvolumens

In einer bivariaten Analyse ergeben sich für die meisten Einflussvariablen nur teilweise die erwarteten Zusammenhänge. Sowohl für die Größe wie für (in allerdings deutlich schwächerem Maße) die Verwaltungskapazität gelten die erwarteten positiven Zusammenhänge. Abweichungen ergeben sich hingegen hinsichtlich der Verschuldung wo die Effektrichtung nicht wie erwartet negativ, sondern positiv ist. Dies würde bedeuten, dass

mit Anstieg der Schulden das Investitionsvolumen der Kommunen steigt. Die Zusammenhänge hinsichtlich der parteipolitischen Variablen stellen sich in der bivariaten Analyse wie erwartet dar: Während die bürgerlich-liberalen Parteien einen leicht negativen Einfluss auf das Investitionsvolumen haben, ist bei dominanten linken Parteien ein positiver Einfluss zu vermelden.

Tabelle 4: Bivariate Regression- Investitionsvolumen als abhängige Variable

| Investitionsvolumen | Modell 1 | Modell 2 | Modell 3 | Modell 4 | Modell 5 |
|----------------------------------|---------------------|-----------------------|-------------------------|------------------------|------------------------|
| Unabhängige Variablen | | | | | |
| Größe | 0,808*** (3,571) | | | | |
| Schulden | | 0,7064*** (0,0026) | | | |
| Verwaltungskapazität | | | 0,2661*** (3,96e+07) | | |
| Bürgerlich-liberale Parteien | | | | -0,0526* (569501,3) | |
| Sozial-demokratische Parteien | | | | | 0,1829*** (1111303) |
| N | 1095 | 1095 | 1095 | 1095 | 1095 |
| Adj. R ² | .6519 | .4985 | .0699 | .0019 | .0326 |

Anmerkungen: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. Angegeben ist der standardisierte Regressionskoeffizient. Standardfehler in Klammern. VIF Werte zeigen keinen Hinweis auf Multikollinearität.

Führt man diese Erklärungsfaktoren in einem multiplen Regressionsmodell zusammen (vgl. Tabelle 5), wird zunächst deutlich (Modell 6), dass der standardisierte Regressionskoeffizient, der zum Vergleich der Einflussstärke der unterschiedlichen Variablen herangezogen wird, bei der Größe im multiplen Modell mit $b^* = 0,9382$ einen größeren Effekt aufweist, als im bivariaten Modell. Markante Veränderungen im Vergleich zur bivariaten Analyse gibt es vor allem beim Prädiktor Schulden. Er ist noch immer signifikant, weist nun jedoch eine andere Effektrichtung auf. Das heißt in dem Fall, dass das Investitionsvolumen bei Schuldenanstieg einer Kommune sinkt. Die theoretische Annahme, dass bei höheren Schulden ein geringeres Investitionsvolumen vorhanden sein könnte, wird unter Kontrolle der Größe und der anderen unabhängigen Variablen folglich in Modell 6 bestätigt. Ein Einfluss bürgerlich-liberaler Parteien auf das Investitionsvolumen der Gemeinden kann mit Modell 6 nicht mehr nachgewiesen werden. Die zweite Parteienvariable (SPD_GRÜNE) ist nach wie vor hoch signifikant; mit einem $b^* = -0,0686$ hat sich jedoch auch hier die Einflussrichtung ins Negative umgekehrt. Bei einem Anstieg des Sitzanteils der SPD und Grünen im Gemeinderat geht folglich das Investitionsvolumen zurück.

Tabelle 5: Multiple Regression nach Gemeindegrößenklasse

| Investitionsvolumen | Modell 6 Alle | Modell 7 GK1-GK3 | Modell 8 GK4 | Modell 9 GK5 | Modell 10 GK6 | Modell 11 GK7 |
|-------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|
| Unabhängige Variablen | | | | | | |
| Größe | 0,9381 (8,3360) | 1,2782 (186,36) | 0,6750 (320,77) | 0,1010 (61,96) | 0,2616 (44,41) | 0,1782 (12,18) |
| Schulden | -0,1090 (0,0048) | -0,3035 (0,0553) | -0,3178 (0,1156) | 0,1595 (0,0230) | 0,1951 (0,0164) | 0,1266 (0,0071) |
| Verwaltungskapazität | -0,0337 (2,64e+07) | -0,5206 (5,49e+09) | -0,1988 (7,85e+08) | -0,0554 (1,57e+08) | 0,0420 (4,36e+07) | 0,0426 (6492437) |
| Sozial-demokratische Parteien | 0,0658 (707899,2) | 0,0464 (1,33e+08) | -0,2153 (6,28e+07) | -0,1288 (5746394,0) | -0,1208 (1310384,0) | -0,0660 (181736,6) |
| N | 1095 | 9 | 13 | 50 | 175 | 848 |
| Adj. R ² | 0,6117 | | | | | |

Anmerkungen: Angegeben ist der standardisierte Regressionskoeffizient, sowie der Standardfehler. Alle Modelle wurden negativ auf Multikollinearität getestet. Der standardisierte Regressionskoeffizient in Modell 7 ist vermutlich aufgrund der geringen Fallzahl in diesem Modell größer 1; Auf die Angabe des Adj.R² wird bei den Messungen nach GK verzichtet, da mit zunehmender Fallzahl das Adj.R² steigt und damit folglich kein verlässlicher Modellvergleich möglich ist. Die Einteilung der Gemeindegrößenklassen ist wie folgt: GK1=>400.000EW, GK2= 200.000-400.000EW, GK3=100.000-200.000EW, GK4=50.000-100.000EW, GK5=25.000-50.000EW, GK6=10.000-25.000EW, GK7=<10.000EW .

Bereits bei der Betrachtung der Daten mittels der deskriptiven Statistik wurde deutlich, dass die Größe einen starken Einfluss auf das Investitionsvolumen hat, da meist einwohnerstarke Kommunen ein relativ hohes Investitionsvolumen (sowohl absolut als auch pro Kopf) erkennen ließen. Unter Kontrolle aller anderen genannten unabhängigen Variablen bestätigte sich diese Plausibilitätsannahme auch in der Regressionsanalyse. Der für die bivariate Regression festgestellte Einfluss der unabhängigen Variablen auf das Investitionsvolumen erwies sich auch unter Kontrolle der jeweils anderen Variablen als signifikant. Unter Berücksichtigung der Besonderheiten, die sich für die Analyse von Vollerhebungen ergeben (vgl. Behnke 2005), steht in der weiteren Analyse jedoch nicht die Signifikanz, sondern die Relevanz der Prädiktoren für die Erklärung der Varianz des Investitionsvolumens im Mittelpunkt des Interesses. Um die Effekte des extremen Größenunterschiedes der Gemeinden möglichst vergleichbar zu untersuchen, wurde die Regressionsanalyse für die verschiedenen Gemeindegrößenklassen (Modelle 7 bis 11) wiederholt. Dabei war ein Ergebnis, dass auch innerhalb der Gruppen die Größe einen positiven Einfluss auf das Investitionsvolumen ausübt.

Für die GK1-3 und GK4 bestätigt sich die Gegenhypothese der H1: Wenn eine Kommune mehr Schulden verzeichnet, hat sie ein niedrigeres Investitionsvolumen. Der Einfluss der Verwaltungskapazität zeigt hingegen nur für die GK6 und GK7 den erwarteten positiven Einfluss auf das Investitionsvolumen. Für Kommunen, die mehr als 25.000 Einwohner aufweisen, ist der Effekt hingegen negativ: Je höher die Verwaltungskapazität, desto geringer das Investitionsvolumen. Dies mag mit Sättigungseffekten und Verzerrungen auf Grund zusätzlicher personalintensiver Verwaltungsaufgaben zu erklären sein. Die Parteidifferenzhypothese wird nur für die Großstädte bestätigt. Umgekehrt verhält es sich für kleine und mittlere Gemeindegrößen: je mehr Sitzanteile sozial-demokratische Parteien im kommunalen Rat haben, desto niedriger fällt das Investitionsvolumen aus. Nur bei den neun größten Städten wirken sich mehr Sitzanteile der sozial-demokratischen

Parteien mit einem schwachen Effekt ($b^* = 0,04$) positiv auf das Investitionsvolumen aus. Für die übrigen Größenklassen gilt mit stärkeren Effekten, dass bei mehr sozial-demokratischen Ratsmitgliedern das Investitionsvolumen geringer ist, als bei mehr bürgerlich-liberalen Sitzanteilen. Die Stärke der Parteeffekte (H4a) nimmt entgegen der Annahme nicht mit der Größenklasse ab. Diese Abweichung hinsichtlich der Parteidifferenzthese lässt zwei weitergehende Interpretationen zu: Erstens könnte politisches Agieren von Parteien auf kommunaler Ebene weniger programmorientiert als von uns angenommen sein, wie es im Übrigen in Kommunalstudien häufig zu beobachten ist (vgl. Holtkamp 2008); zweitens könnte sich der Parteeinfluss auch dadurch verkehren, dass CDU und FDP durch Parteinetzwerke privilegierten Zugang zu Informationen aus der Landesregierung und den einschlägigen Ministerien hatten und dadurch im Mittelabruf bevorteilt waren. Beide Alternativerklärungen könnten aber nur durch eingehendere Fallstudien empirisch geklärt werden und übersteigen den Rahmen der uns vorliegenden empirischen Evidenz.

Tabelle 6: Überprüfung der Hypothesen zum Investitionsvolumen

| | H1: Schulden | H2: Größe | H3: Verw.Kap. | H4: soz.-dem. Parteien |
|-----------------------------|--------------|-----------|---------------|------------------------|
| GK1-3 | 3 / - / x | 1 / + / √ | 2 / - / x | 4 / + / √ |
| GK 4 | 2 / - / x | 1 / + / √ | 4 / - / x | 3 / - / x |
| GK 5 | 1 / + / √ | 3 / + / √ | 4 / - / x | 2 / - / x |
| GK 6 | 2 / + / √ | 1 / + / √ | 4 / + / √ | 3 / - / x |
| GK 7 | 2 / + / √ | 1 / + / √ | 4 / + / √ | 3 / - / x |
| Durchschnittl. Effektstärke | 2 | 1,4 | 3,6 | 3 |

Anmerkungen: Die Stärke der Koeffizienten pro Größenklasse wird in dieser Tabelle durch die Zahlen 1-4 ausgedrückt, 1= stark 4= schwach; Die Effektrichtung wird durch + und - gekennzeichnet. Die Hypothesen lauteten: *H1:* Je besser ihre Haushaltslage, desto höher das Investitionsvolumen der Kommunen; *H2:* Je größer die Kommune, desto höher das Investitionsvolumen; *H3:* Je mehr Personal je Einwohner, desto höher das Investitionsvolumen; *H4:* Je mehr Stimmen die sozial-demokratischen Parteien, desto höher das Investitionsvolumen; √= Hypothese bestätigt; x= Hypothese verworfen.

6.2 Varianz der Mitnahmeeffekte

Auch für die Analyse der Mitnahmeeffekte zeichnet sich in der bivariaten Analyse (vgl. Tabelle 7) für die 456 Kommunen für die Mitnahmeeffekte angenommen werden eine sehr unterschiedliche Ausprägung in der jeweiligen Höhe ab. Zur Erklärung der Varianz spielen auch hier die Größe und die Schulden die größte Rolle. Dabei ist die Wirkung der Haushaltslage umgekehrt als vermutet: Mit höherer Verschuldung gehen Mitnahmeeffekte einher. Bei einem Anstieg der Größe steigen die Mitnahmeeffekte an. Ebenso lassen sich bei Kommunen mit höheren Schulden auch höhere Mitnahmeeffekte feststellen. Darüber hinaus wirken sich die Verwaltungskapazität und ein höherer Sitzanteil sozial-demokratischer Parteien positiv auf die Höhe aus.

Tabelle 7: Bivariater Zusammenhang: Mitnahmeeffekte als abhängige Variable

| Mitnahmeeffekte | Modell M1 | Modell M2 | Modell M3 | Modell M4 | Modell M5 |
|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Unabhängige Variablen | | | | | |
| Größe | 0,7381*** (4,6448) | | | | |
| Schulden | | 0,7652*** (0,0029) | | | |
| Verwaltungskapazität | | | 0,3664*** (3,40e+07) | | |
| Bürgerlich-liberale Parteien | | | | -0,0564 (522364,7) | |
| Sozial-demokratische Parteien | | | | | 0,3191*** (961217,9) |
| N | 456 | 456 | 456 | 456 | 456 |
| Adj. R ² | 0,5438 | 0,5845 | 0,1324 | 0,0010 | 0,0999 |

Anmerkungen: *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1. Angabe des Signifikanzniveau dient der Orientierung, jedoch nicht der Interpretation der Ergebnisse. Angegeben ist der standardisierte Regressionskoeffizient, welcher die Effektrichtungen und -stärken angibt. Standardfehler in Klammern.

In der multiplen Regression in Modell M6, in der alle 456 Fälle mit Mitnahmeeffekten enthalten sind, bestätigen sich diese Ergebnisse: Der stärkste Erklärungsfaktor sind die Schulden (b* = 0,4972). Von den Kommunen die Mitnahmeeffekte aufweisen, haben diejenigen Kommunen größere Mitnahmeeffekte, die höhere Schulden haben, als Kommunen mit niedrigeren Schulden. Des Weiteren haben größere Kommunen höhere Mitnahmeeffekte (b* = 0,2645). Steigt die Verwaltungskapazität um eine Standardabweichung, so steigt die Höhe der Mitnahmeeffekte um 0,06 Standardabweichungen. Auch der Effekt des Sitzanteils von sozial-demokratischen Parteien im kommunalen Entscheidungsorgan auf die Höhe der Mitnahmeeffekte ist sehr gering (b* = 0,0491).

Analog zur Analyse der Höhe der Investitionsmittel wurde die Analyse getrennt nach Gemeindegrößenklassen wiederholt. Wie schon in Tabelle 3 gezeigt weisen dabei die Kommunen der Größe 50.000-100.000 Einwohner (GK4) den höchsten Anteil an Kommunen mit Mitnahmeeffekten auf.

Tabelle 8: Mitnahmeeffekte nach Gemeindegrößenklassen

| Mitnahmeeffekte | Modell M6 Alle | Modell M7 GK1-GK3 | Modell M8 GK4 | Modell M9 GK5 | Modell M10 GK6 | Modell M11 GK7 |
|----------------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| Unabhängige Variablen | | | | | | |
| Größe | 0,2645*** (8,7982) | -2,732 | 0,8393 (372,87) | 0,0597 (117,18) | 0,0810 (69,68) | 0,5097 (17,12) |
| Schulden | 0,4972*** (0,0056) | -0,466769 | -0,6064 (0,1860) | 0,4771 (0,0478) | -0,2055 (0,0248) | -0,0269 (0,0085) |
| Verwaltungskapazität | 0,0647* (2,53e+07) | | -0,3220 (6,60e+08) | 0,2731 (2,25e+08) | 0,4812 (7,79e+07) | 0,0572 (9397692) |
| Sozial-demokratische Parteien | 0,0491 (691664,2) | 3,27959 | 0,0713 (7,24e+07) | -0,0855 (1,08e+07) | 0,1029 (1945384) | -0,0575 (266177,4) |
| N | 456 | 4 | 7 | 24 | 81 | 340 |
| Adj. R ² | 0,6117 | | | | | |

Anmerkungen: Angegeben ist der standardisierte Regressionskoeffizient, sowie der Standardfehler. Modell M7 hat aufgrund der geringen Fallzahl stark verzerrte Beta-Koeffizienten und weist Multikollinearität auf. Für die Modelle M8- M11 wurde keine Multikollinearität festgestellt. Auf die Angabe des Adj.R² wird bei den Mes-

sungen nach GK verzichtet, da mit zunehmender Fallzahl das Adj.R² steigt und damit folglich kein verlässlicher Modellvergleich möglich ist.

In der genannten GK4 sind die mit Abstand stärksten Einflussfaktoren auf die Mitnahmeeffekte die Größe ($b^* = 0,8393$) und die Höhe der Schulden ($b^* = -0,6064$) der Kommunen. Auch für die übrigen Größenklassen stellt die Größe einen Einflussfaktor dar, wobei sie in den GK5 und GK6 im Vergleich zu den anderen Prädiktoren nur den viertstärksten, für die GK7 jedoch wieder den stärksten Effekt aufweist. Eine defizitäre Haushaltslage stellt einen noch größeren negativen Einflussfaktor für alle Größenklassen der Kommunen dar. Ausnahme ist hier die fünfte Größenklasse, in welcher die Schulden einen stark positiven Effekt ($b^* = 0,4771$) auf die Höhe der Mitnahmeeffekte ausüben. Hypothese 7, welche besagt, dass mit zunehmender Verwaltungskapazität die Mitnahmeeffekte ebenfalls zunehmen kann für die GK5, GK6 und GK7 bei vergleichsweise hohen Effektstärken bestätigt werden. Für die größeren Kommunen jedoch trifft die ursprüngliche Annahme, dass mit einer größeren Spezialisierung die Fähigkeiten und Kenntnisse steigen, das Antragsverfahren für die Gemeinde vorteilhaft auszulegen, nicht zu. Tatsächlich scheint hier das Gegenargument der Spezialisierung, nämlich eine hohe Komplexität und Formalisierung des Verfahrens zu greifen.

Mehr sozial-demokratische Sitzanteile im kommunalen Rat wirken sich in GK4 und GK6 auf Mitnahmeeffekte fördernd aus. Für die GK5 und GK7 gilt, dass mehr bürgerlich-liberale Sitzanteile höhere Mitnahmeeffekte bedingen. Im Vergleich zu den anderen unabhängigen Variablen weisen die Parteien die geringsten Effektstärken aus und sind somit schwächster Prädiktor für die Höhe der Mitnahmeeffekte. Wiederum ist ein Effekt der Gemeindegröße hinsichtlich der Effektstärke nicht zu erkennen. Eine grafische Zusammenfassung der beschriebenen Ergebnisse bezüglich der Mitnahmeeffekte als abhängige Variable zeigt Tabelle 9.

Tabelle 9: Überprüfung der Hypothesen zu den Mitnahmeeffekten

| | H5: Schulden | H6: Größe | H7: Verw. Kap. | H8: soz.-dem. Parteien |
|--------------------------------|--------------|-----------|----------------|------------------------|
| GK1-3 | (-) | (-) | | (+) |
| GK 4 | 2 / - / √ | 1 / + / √ | 3 / - / x | 4 / + / √ |
| GK 5 | 1 / + / x | 4 / + / √ | 2 / + / √ | 3 / - / x |
| GK 6 | 2 / - / √ | 4 / + / √ | 1 / + / √ | 3 / + / √ |
| GK 7 | 4 / - / √ | 1 / + / √ | 3 / + / √ | 2 / - / x |
| Durchschnittliche Effektstärke | 2,25 | 2,5 | 2,25 | 3 |

Anmerkungen: Die Stärke der Koeffizienten pro Größenklasse wird in dieser Tabelle durch die Zahlen 1-4 ausgedrückt, 1=stark 4=schwach; Die Effektrichtung wird durch + und - gekennzeichnet.

Die Hypothesen lauteten: H5: Je schwächer die Haushaltslage der Kommunen, desto unwahrscheinlicher sind die Mitnahmeeffekte; H6: Je größer die Kommune, desto wahrscheinlicher sind die Mitnahmeeffekte; H7: Je mehr Personal je Einwohner, desto stärker sind die Mitnahmeeffekte; H8: Je mehr Stimmen die sozial-demokratischen Parteien, desto stärker die Mitnahmeeffekte; √ = Hypothese bestätigt; x = Hypothese verworfen.

7. Schluss: Wer hat, dem wird manchmal (aber nur manchmal) gegeben!

Ausgangspunkt dieses Beitrags war die Frage nach den Verteilungswirkungen und nicht-intendierten Effekten distributiver Politiken am Beispiel der Implementation des Zukunftsinvestitionsgesetzes in baden-württembergischen Kommunen. Ausgehend von theoretischen Hypothesen wurden zwei typische Probleme eingehend untersucht: Ungleichheiten in der Mittelverteilung und Mitnahmeeffekte.

Die Unterschiede im Investitionsvolumen der Kommunen lassen sich hauptsächlich durch die Gemeindegröße, darüber hinaus aber auch über die Schulden und die Verwaltungskapazität erklären. Hinsichtlich des Einflusses der kommunalpolitischen Konstellationen sind die Ergebnisse nicht eindeutig und lassen wie gesehen mehrere Interpretationen zu. Die in Baden-Württemberg durchgeführte distributive Verteilung der Mittel offenbart dabei aber nicht wie ursprünglich angenommen extreme Verlierer- oder Gewinnerkommunen. Die Mittel wurden angesichts der Herausforderung einer kurzfristigen Umsetzung relativ effektiv und effizient – im Sinne eines schnellen Mittelabflusses – an die Kommunen verteilt. Dies heißt jedoch nicht, dass durch den gesetzten Anreiz die Programmziele vollständig erfüllt wurden. Der relativ hohe Anteil an Mitnahmeeffekten deutet darauf hin, dass Kommunen Mittel beantragt haben, um kurzfristig ihren Haushalt zu sanieren und nicht um in zukunftsorientierte Projekte zu investieren. Diese Kommunen haben die Programmziele durchaus strategisch an ihre Situation angepasst. Dabei waren grundsätzlich die Kommunen mit hoher Verwaltungskapazität und größerem finanziellen Spielraum im Vorteil, so dass unsere Ausgangsannahme der Triftigkeit des Matthäusprinzips zutrifft. Die Regierungspräsidien, die die Maßnahmen bewilligten, fungierten dabei als Erfüllungsgehilfen – was auch die auf den ersten Blick kontraintuitiven Effekte der parteipolitischen Konstellationen vor Ort erklären mag. Die Tatsache, dass einige Kommunen ihre Spielräume ausgenutzt haben, deutet darauf hin, dass die eigentlichen Problemlagen der Kommunen – die desolate Haushaltslage – durch die distributive Politik des Kommunalen Investitionsprogramms zunächst nicht ausreichend berücksichtigt wurde.

Der Teil der Mittel, der nicht über Pauschalen vergeben wurde, wurde in einem Verfahren verteilt, das Kommunen mit einer höheren Verwaltungskapazität Vorteile verschaffte. Ob derartige Mitnahmeeffekte von den „Machern“ des Kommunalen Investitionsprogramms auf Bundes- und Landesebene bereits im Voraus beabsichtigt war muss hier offen bleiben. Gegen diese Annahme spricht jedoch die Abschaffung des §3a des ZuInvG. Erst im Frühjahr 2010 wurde das Zusätzlichkeitserfordernis des ZuInvG gelockert, sodass nur die Vorhaben, nicht aber generell die Investitionen zusätzlich sein mussten. Die erkannten Mitnahmeeffekte wurden damit sozusagen legalisiert, was zur Folge hatte, dass die von da an offiziellen Programmziele nicht so sehr verletzt wurden, wie sie zuvor in der ursprünglichen Version des ZuInvG verankert waren. Dies hatte auch den Vorteil, dass der Landes- und der Bundesrechnungshof weniger Fälle wegen Verstößen ahnden müssen, was bei der großen Zahl an Kommunen vermutlich sehr lange Zeit und hohe Kosten beansprucht hätte. Der Grund für die Änderung des §3a ZuInvG liegt sehr wahrscheinlich aber auch darin, dass aus dem laufenden Prozess *gelernt* wurde: Es wurde erkannt, dass die Probleme der Kommunen nicht nur im Fehlen von Mitteln für Zukunftsinvestitionen lagen, sondern durch strukturelle Haushaltsdefizite generell gehindert wurden,

in Infrastruktur zu investieren. Mit der Änderung des Planzieles der zusätzlichen Investitionen wurde somit auf die Gegen-Implementation eingegangen. Den Kommunen wurden Freiräume zugestanden, die ansonsten als Planzielverfehlungen hätten gehandelt werden müssen.

Die Mitnahmeeffekte sind in vorliegendem Fall also, nicht wie in der Theorie angenommen grundsätzlich nicht-intendiert, sondern nach einem *Feedbackloop*, ab dem Zeitpunkt der Abschaffung des §3a ZuInvG in die Programmumsetzung sozusagen integriert worden (vgl. *Pressman/Wildavsky* 1984, S. 232ff). Inwiefern aber das Ziel erreicht wurde, mit den Mitteln aus dem Kommunalen Investitionsprogramm tatsächlich zukunftsfähige Investitionen zu fördern, um den Kommunen nachhaltig aus der finanziellen Problemlage zu helfen, bleibt bei einer Veränderung der ursprünglichen Planziele fraglich. Für zukünftige Studien würde es sich anbieten, den Implementationsprozess weiterer Bundesländer zu analysieren, um Vergleichswerte und ein deutschlandweites Bild der Implementation des Zukunftsinvestitionsgesetzes sowie der damit verbundenen steuerpolitischen Varianten zu erhalten. Die finanzielle Situation der Kommunen in Baden-Württemberg ist vergleichsweise gut, so dass sich in anderen Bundesländern noch stärkere Zielverschiebungen ergeben könnten.

Literatur

- Barabas, György/Döhrn, Roland/Gebhardt, Heinz/Schmidt, Torsten*, 2009: Was bringt das Konjunkturpaket II?, in: *Wirtschaftsdienst*, 89, S. 128-132.
- Barabas, György/Döhrn, Roland/Gebhardt, Heinz*, 2011: Was brachte das Konjunkturpaket II?, in: *Wirtschaftsdienst*, 91, S. 496-498.
- Behnke, Joachim*, 2005: Lassen sich Signifikanztests auf Vollerhebungen anwenden? Einige essayistische Anmerkungen, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 46, S. 1-15.
- Gatzer, Werner*, 2009: Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder. Brief an die Finanzminister der Länder vom 23.03.2009, Berlin: Bundesministerium der Finanzen. Online verfügbar unter: <http://www.im.nrw.de/bue/doks/bmfzu104gg.pdf>, Stand: 23.11.2010.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K.*, 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: Edition Sigma.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Reiter, Renate*, 2008: Möglichkeiten und Grenzen nationaler Stadtpolitik – eine politikwissenschaftliche Perspektive, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 66, S. 118-139.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner*, 2009: Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden: VS Verlag.
- Brenke, Karl/Dreger, Christian/Kooths, Stefan/Kuzin, Vladimir/Weber, Sebastian/Zinsmeister, Florian*, 2009: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung 2009/ 2010, Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- DeLeon, Peter/DeLeon, Linda*, 2002: What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12, S. 467-492.
- Elmendorf, Douglas W./Furman, Jason*, 2008: If, When, How: A Primer on Fiscal Stimulus, Washington: Brookings Institution.
- Finanzministerium Baden-Württemberg*, 2010a: Konjunkturprogramme – Investitionen und Verteilung der Mittel. Online verfügbar unter: http://www.fm.baden-wuerttemberg.de/de/Investitionsvolumen_und_Verteilung_der_Mittel/203548.html, Stand: 23.11.2010.
- Finanzministerium Baden-Württemberg*, 2010b: Konjunkturprogramme – Häufig gestellte Fragen. Online verfügbar unter: http://www.fm.baden-wuerttemberg.de/fm7/2347/FAQ_Internet_03042009.pdf, Stand: 23.11.2010.

- Finanzministerium Baden-Württemberg*, 2010c: Konjunkturprogramme – Investitionsvolumen und Verteilung der Mittel. Zukunftsinvestitionsprogramm: Aufteilung der Bundesmittel auf Land und Kommunen. Online verfügbar unter: http://www.fm.baden-wuerttemberg.de/fm7/2347/Uebersicht1_Zukunftsinvestitionsprogramm_Aufteilung_der_Bundesmittel_auf_Land_und_Kommunen.pdf, Stand: 23.11.2010.
- Finanzministerium Baden-Württemberg*, 2010d: Konjunkturprogramme. Anmeldeverfahren für die Bildungsinfrastruktur- und Infrastrukturpauschale. Online verfügbar unter: http://www.fm.baden-wuerttemberg.de/fm7/2347/%DCbersicht%206_Anmeldeverfahren%20_2_09032009.pdf"wuerttemberg.de/fm7/2347/%DCbersicht%206_Anmeldeverfahren%20_2_09032009.pdf, Stand: 23.11.2010.
- Fuest, Winfried*, 2009: Gute Schulden: Sind höhere Staatsschulden für das Konjunkturpaket gerechtfertigt?, in: Ifo Schnelldienst, 62, S. 3-8.
- Gaul, Claus-Martin*, 2008: Konjunkturprogramme in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Einordnung und Bewertung der Globalsteuerung von 1967 bis 1982, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 5 – 3010 – 009/09), Berlin: Deutscher Bundestag.
- Grohs, Stephan*, 2010: Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Anpassungsstrategien im Wohlfahrtskorporatismus, Wiesbaden: VS.
- Hammerschmid, Gerhard/Stemmler, Robert*, 2010: Programmsteuerung im Mehrebenensystem Deutschlands, in: Verwaltung & Management, 3, S. 121-127.
- Handrich, Lars/Meinen, Philipp/Pavel, Ferdinand/Wissmann, Daniel*, 2009: Konjunkturpakete: Verpasste Chance für langfristiges Wachstum, in: Wochenbericht des DIW Berlin, 43, S. 748-752.
- Hassel, Anke/Lütz, Susanne*, 2010: Durch die Krise aus der Krise? Die neue Stärke des Staates, in: der moderne staat, 3, S. 251-274.
- Heinelt, Hubert*, 2009: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied?, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils* (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München: Oldenburg, S. 115-130.
- Heinze, Rolf G.*, 2009: Rückkehr des Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten, Wiesbaden: VS Verlag.
- Hibbs, Douglas A.*, 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: American Political Science Review, 71, S. 1467-1487.
- Hill, Michael/Hupe, Peter*, 2009: Implementing Public Policy, London: Sage Publications Ltd.
- Holtkamp, Lars*, 2008: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden: VS Verlag.
- Holtkamp, Lars*, 2010: Kommunale Haushaltspolitik bei leeren Kassen. Bestandsaufnahme, Konsolidierungsstrategien, Handlungsoptionen, Berlin: Edition Sigma.
- Horn, Gustav/Hohlfeld, Peter/Truger, Achim/Zwiener, Rudolf*, 2009: Höheres Tempo erforderlich – Zu den Wirkungen des Konjunkturpakets II, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung.
- Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank*, 2010: Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen, in: der moderne staat, 3, S. 273-294.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale*, 2010: Politikgestaltung in der Europäischen Union. Die Entstehung und Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, Baden-Baden: Nomos.
- Lowi, Theodore J.*, 1972: Four systems of policy, politics, and choice, in: Public Administration Review, 32, S. 298-310.
- Mayntz, Renate*, 1983: Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), Implementation politischer Programme II: Empirische Forschungsberichte, Königstein/Ts.: Anton Hain, S. 237-250.
- Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)*, 2010: Nach der Krise: Die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen wiederherstellen, in: OECD Wirtschaftsberichte: Deutschland 2010, OECD Publishing, S. 63-89.
- Pavel, Ferdinand*, 2009: Richtig Investieren I. Öffentliche Investitionen zur Erhöhung des langfristigen Wachstumspotentials in Deutschland, Berlin: DIWecon.
- Pavel, Ferdinand/Proske, Sandra*, 2009: Konjunkturprogramme: Investitionen ohne nachhaltige Wachstumswirkung, in: DIW-Wochenbericht 19/2009, S. 314-320.

- Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron*, 1984: Implementation, Berkeley, CA: University of California Press.
- Rechnungshof Baden-Württemberg*, 2011: Sonderbericht: Umsetzung des Zukunftsinvestitionsgesetzes: Bildungs- und Infrastrukturpauschalen, Stuttgart: Rechnungshof Baden-Württemberg.
- Roos, Michael W. M.*, 2009: Die deutsche Fiskalpolitik während der Wirtschaftskrise 2008/2009, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 10, S. 389-412.
- Schmidt, Sebastian/Prange, Florian/Schlegelmilch, Kai/Cottrell, Jacqueline/Görres, Anselm*, 2009: Sind die deutschen Konjunkturpakete nachhaltig? Studie des Forums Ökologisch- Soziale Marktwirtschaft im Auftrag des WWF, Berlin: Forum Ökologisch- Soziale Marktwirtschaft.
- Wagschal, Uwe/Jäckel, Tim*, 2010: Öffentliche Finanzen im Stresstest – Policyreaktionen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise, in: der moderne staat, 3, S. 295-320.
- Windhoff-Héritier, Adrienne*, 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt am Main: Campus.
- Wollmann, Hellmut*, 1983: Implementation durch Gegenimplementation von unten, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), Implementation politischer Programme II, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 168-196.

Anschriften der Autorin und der Autoren:

Jessika Schneider, MA, Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Fach D 91, D-78457 Konstanz
E-Mail: jessikaSchneider@gmx.de

Dr. Stephan Grohs, (Korrespondierender Autor)
Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Fach D 91, D-78457 Konstanz
E-Mail: stephan.grohs@uni-konstanz.de

Prof. Dr. Christoph Knill, Universität Konstanz, Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft, Fach D 91, D-78457 Konstanz
E-Mail: christoph.knill@uni-konstanz.de)