

1. Lokalpolitik

Im Zentrum des folgenden Kapitels stehen unterschiedliche wissenschaftliche Perspektiven auf den Gegenstand lokale Politik. Dabei gilt meine besondere Aufmerksamkeit dem spezifisch politikwissenschaftlichen Blick und seinen Traditionslinien. Mein Ziel ist es dabei einerseits, den Diskurs über die lokale Politik im Spannungsfeld des Doppelcharakters aus Politik und Zivilgesellschaft zu beschreiben. Andererseits soll die Figur der Lokalpolitikerin⁷ als eine maßgebliche Akteurin der Lokalpolitik genauer gefasst werden.

Was ist lokale Politik? Die Annäherung beginnt bereits mit der Benennung des Gegenstands. Reden wir von Kommunalpolitik, Lokalpolitik, Stadtpolitik oder eher von kommunaler Selbstverwaltung? Reden wir von Stadt, Gemeinde, Kommune, lokaler Ebene oder lokalem Raum? (Blanke/Benzler 1991, 11f; Wehling 1991, 150) Eine Antwort auf diese Fragen beinhaltet auch immer schon eine – mindestens ansatzweise – disziplinäre und theoretische Positionierung, da sich die Begriffe in ihrem Schließungsgrad und in der disziplinären Zuordnung unterscheiden. Die Beschäftigung mit lokaler Politik vollzieht sich dabei in einem Spannungsfeld von staatsrechtlich orientierten Kommunalwissenschaften (kommunale Selbstverwaltung), Politikwissenschaft (Kommunal- oder Lokalpolitik) und Soziologie (Stadtpolitik, Stadtgesellschaft) sowie sozialgeografischen Ansätze (lokaler Raum), die sich aus einer Raumperspektive mit dem Phänomen Stadt beschäftigen (Kleinfeld 1996, 20f; Naßmacher/Naßmacher 2007, 17; Häußermann/Siebel 2004). Sie unterscheiden sich maßgeblich in ihrem Gegenstandsbereich, d.h. in den Fragen »Was ist eigentlich Politik und wo sind ihre Grenzen?« und »Was ist die räumliche Einheit, die es zu untersuchen gilt? Was heißt also lokal?« Ein besseres Verständnis meiner anschließenden Positionierung wird durch eine Einführung in die Debatten, die sich um das Thema lokale Politik gruppiert haben, ermöglicht.

⁷ Die weibliche Form soll hier nicht implizieren, dass die Lokalpolitik tatsächlich von Frauen geprägt ist. Vielmehr kommen quantitative empirische Studien zum Ergebnis, dass Frauen in lokalpolitischen Gremien immer noch stark unterrepräsentiert sind (Egner/Heinelt/Krapp 2013; Holtkamp/Wiechmann/Schnittke 2009).

1.1. Wissenschaftliche Zugänge

Es gibt unterschiedliche Versuche, die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Politik auf der lokalen Ebene zu periodisieren (Kleinfeld 1996, 17ff; Hesse 1989a,b; Wollmann 1991; Heinelt/Wollmann 1991; Heinelt/Mayer 2001).⁸ Wenn wir in großen Wellen und aus einer primär politikwissenschaftlichen Perspektive denken, lassen sich zunächst zwei große Phasen unterscheiden: Bis in die 1960er Jahre bleibt die Beschäftigung mit dem Gegenstand »Politik auf lokaler Ebene« weitgehend verwaltungswissenschaftlich-juristischen und soziologischen Zugängen vorbehalten, die bereits vor der Politikwissenschaft »ihre Claims« (Blanke/Benzler 1991, 10) abgesteckt haben. Lokale Politik bleibt in der deutschen Politikwissenschaft ein weitgehend blinder Fleck (Kleinfeld 1996, 17; See 1985, 583; Hesse 1989a). Das bedeutet aber nicht, dass bis dahin keine Beschäftigung mit lokaler Politik stattgefunden hätte, sondern nur, dass ein genuin politikwissenschaftlicher Zugriff fehlte. Anhand zweier wichtiger Traditionslinien soll diese Vorgeschichte verdeutlicht werden. Gerade angesichts des angestrebten interdisziplinären Zugangs sind die nicht-politikwissenschaftlichen Ansätze zur Erweiterung der eigenen Perspektive interessant. Gleichzeitig muss eine Übersetzung stattfinden, die sich auf die politikwissenschaftliche Anwendung und auch den zeitlichen und geographischen Entstehungskontext bezieht. Eine direkte Übertragung der Traditionen in die Politikwissenschaft ist nicht sinnvoll.

Traditionslinie I – Gemeindestudien und Community Power-Forschung

Die Soziologie, insbesondere die amerikanische, hat eine lange Tradition der Auseinandersetzung mit städtischen Phänomenen.⁹ Gemeinden als empirisches Objekt stehen bereits am Anfang empirischer Sozialforschung (Arensberg 1974, 82; Häußermann/Siebel 2004, 77). Besonders die *Chicago School of (Urban) Sociology* bemüht sich in diesem Zusammenhang um die »Erkundung urbaner Lebensstile« (Lindner 2004, 16). Mit einer großen Offenheit für die beforschten Felder betreiben die Forscherinnen umfangreiche Ethnographien des städtischen

⁸ Ich beziehe mich hier vor allem auf die deutsche Diskussion. Besonders die Situation in den USA und Großbritannien unterscheidet sich in Bezug auf die weitergehendere wissenschaftliche Etablierung der lokalen Politikforschung, die wiederum in Beziehung zu einer anderen Tradition städtischer Politik steht (Heinelt/Mayer 2001, 71ff).

⁹ In den USA hat diese Form der Sozialforschung einen größeren Stellenwert. Gleichzeitig gibt es auch in Deutschland maßgebliche Vertreter der Soziologie, die sich mit städtischen Phänomenen beschäftigt haben, so z. B. Simmel oder Weber (Häußermann/Siebel 2004, 35ff; Müller 2007, 241ff). Über die Klassiker hinaus ist die Stellung von René König als Bindeglied zwischen Gemeindeforschung und empirischer Sozialforschung zu nennen (König 1958, 1974).

Alltagslebens (Lindner 2004, 139ff). Studien wie *Street Corner Society* (Whyte 1943) oder *The Hobo* (Anderson 1923) haben, neben diversen Gemeindestudien (paradigmatisch *Middletown* (Lynd/Lynd 1929)), einen enormen Einfluss auf die amerikanische Soziologie genommen.¹⁰ Sie haben eingehend Prozesse, Strukturen und vor allem Akteure auf lokaler Ebene beschrieben. Ihre bleibende Faszination aber auch ihre Schwächen ergeben sich aus ihrem Charakter als »ausführliche und farbige Darstellung und Erklärung sozialer Phänomene und Strukturen« (Siewert 1979, 7). Sie sind umfassende Untersuchungen sozialer Beziehungen auf lokaler Ebene (Gemeinde, Quartier, Straße) und stehen damit in enger Beziehung zur Ethnologie. Für die frühen Gemeindestudien sind demnach auch ethnografische Beobachtungen prägend. Dazu kommt ein Mix gegenstandsbezogener Methoden. Der Hauptkritikpunkt an diesen Studien ist ihr angeblich unstrukturierter und eklektizistischer Umgang mit empirischem Material, der keine Aussagen über den Einzelfall hinaus zuließe (Lindner 2004, 139ff; Harth et al. 2012, 17). Gerade die Gemeindestudien, verstanden als »Erforschung der sozialen Ordnung und der sozialen Beziehungen innerhalb einer Stadt oder Gemeinde« (Häußermann/Siebel 2004, 78) verweisen aber auch auf über ethnografische Milieustudien hinausgehende Möglichkeiten, die auch für die Politikwissenschaft interessant sein können.

Arensberg hat in einem Beitrag zu René Königs »Handbuch der empirischen Sozialforschung« vorgeschlagen, zwei Typen von Gemeindestudien zu unterscheiden, die sich vor allem in ihrem Geltungsanspruch unterscheiden (Arensberg 1974).

1. *Gemeinde als Objekt*: Sie betreiben eine Soziologie der Gemeinde, deren Interessenschwerpunkt das Spezifische einer Gemeinde mit ihren Strukturen, Funktionsweisen und Prozessen ist.
2. *Gemeinde als Paradigma*: Gemeinde ist hier nur ein Ort an dem »etwas anderes als die Gemeinde erforscht werden soll« (ebd., 84). Sie dient als pars pro toto für die Gesellschaft und übergreifende Fragestellungen.

Während sich die frühen Gemeindestudien auf das Typische der jeweiligen Gemeinde konzentriert haben (eher Gemeinde als Objekt)¹¹, kommt im weiteren Verlauf die Einbeziehung überlokaler Systeme, nationaler Abhängigkeiten und Machtbeziehungen hinzu (Häußermann/Siebel 2004, 80). Mit der Betrachtung

10 Bis 1927 wurden 154 solcher Studien durchgeführt (Häußermann/Siebel 2004, 78; Dörner/Vogt 2008, 73).

11 Dörner/Vogt verweisen dagegen in Bezug auf die Studie von Lynd/Lynd (1929) auf die Kombination von beiden Perspektiven (ebd., 77).

von Gemeinde als Paradigma ist dann aber häufig der Anspruch verbunden, dass die Ergebnisse *pars pro toto* auch für die Gesamtgesellschaft oder zumindest für andere Kommunen stehen können (Häußermann/Siebel 2004, 81). Hier verweist bereits Arensberg auf das Problem der Repräsentation, das die Frage nach der Möglichkeit einer typischen Gemeinde stellt und wohl negativ beantwortet werden muss (Arensberg 1974, 84f, 91f). Eine Gemeinde kann weder für alle anderen Gemeinden noch für die Gesamtgesellschaft stehen. Das bedeutet aber nicht, dass die Stadt nicht ein Kristallisationspunkt gesellschaftlicher Fragen sein kann.

Eine spezifische Form der Gemeindestudien sind die im US-amerikanischen Kontext seit den 1950er Jahren entstandenen *Community Power Studies*¹², die eindeutige politikwissenschaftliche Anknüpfungspunkte haben. Ausgehend von Hunters *Regional City-Studie* (Hunter 1953, 1972) wird eine Vielzahl von Untersuchungen unternommen, um die Formierung von Machtstrukturen in amerikanischen Gemeinden zu analysieren und zu erklären. Hauptkonfliktpunkt einer sich schnell polarisierenden Debatte ist die Frage, wie einflussreiche Akteure zu identifizieren seien, denn schnell wird die determinierende Wirkung des Identifizierungsansatzes auf die Studienergebnisse deutlich (vgl. zusammenfassend: Smith 1980; Abzug 2008; Ueltzhöffer 1975; Siewert 1979). Hunter und andere Vertreter des »stratification approach« identifizierten machtvollen Akteure über ihre Reputation (Siewert 1977, 13ff; Ueltzhöffer 1975, 101f).¹³ Ergebnis der Hunterschen Untersuchung ist eine »pyramidal[e] Machtstruktur mit einer weitgehend homogenen Machtelite« (ebd., 102).

In Abgrenzung zu Hunter formuliert Robert A. Dahl in »*Who Governs?*« (Dahl 1961, 1972) eine Machtkonzeption, die auf der Fähigkeit, Entscheidungen zu beeinflussen, beruht (Siewert 1977, 17; Drewe 1967, 722). Ergebnis ist eine stärker pluralistisch geformte Machtstruktur mit Teil- und Sektoreliten (Gau 1983, 34; Ueltzhöffer 1975, 102). Als Reaktion auf die Schwächen beider Ansätze, besonders in Bezug auf die Praktikabilität, wurde/wird in der (lokalen) Eliteforschung vorwiegend auf den Positionsansatz zurückgegriffen, der sich auf die vermeint-

12 Auch in Deutschland entstehen seit den 1960er Jahren Studien in dieser Tradition; z. B. zu Wertheim, Dortmund oder Euskirchen (Dörner/Vogt 2008, 72; Harth et al. 2012, 51ff). Ihre geringere Relevanz erklärt sich – zumindest auch – durch die Differenzen der politischen Systeme. So haben die US-amerikanischen Gemeinden eine weitergehende Autonomie gegenüber den anderen politischen Ebenen.

13 Zunächst werden Experten zu ihrer Einschätzung nach einflussreichen Akteuren in der Gemeinde befragt. Eine darauf folgende Befragung der genannten Akteure ermöglicht die Identifizierung weiterer Akteure bzw. die »Verifizierung« ihres Einfluss (Schneeballsystem).

lich objektivere Aussagekraft bestimmter gesellschaftlicher Positionen für die Elitebildung bezieht.¹⁴

Was leistet diese soziologische Traditionslinie für die heutige Betrachtung lokaler Politik bzw. was ist ihre fortgesetzte Wirksamkeit? Diese Frage stellt sich insbesondere angesichts der starken Konzentration der Debatten auf die USA und ihre Charakteristika sowie der zeitlichen Verortung in den 1960er und 70er Jahren.

Zunächst verdeutlicht sie die Notwendigkeit einer eigenen politikwissenschaftlichen Perspektive. Warum? Wegen ihres Schwerpunktes auf sozialen Beziehungen innerhalb der Gemeinde fehlt den soziologischen Untersuchungen (aber das ist auch nicht ihr Anspruch) ein Blick für die Interdependenzen mit anderen politischen Ebenen bzw. der Gemeindeumwelt (Häußermann/Siebel 2004, 80). Darüber hinaus fehlt die *systematische* Analyse der politischen Institutionen der Gemeinde (Gemeinderat, Bürgermeister, Verwaltung). Ein weiterer limitierender Faktor, was die Übertragbarkeit der soziologischen Perspektive angeht, ist die zeitliche und räumliche Verortung der zentralen Diskussionen. Sie beziehen sich weitgehend auf die USA und die ersten zwei Drittel des 20. Jahrhunderts.

Trotzdem stellen die soziologischen Studien wertvolle und weiterhin aktuelle Erkenntnisse zur Verfügung. Bereits die frühen Gemeindestudien halten eine holistische Perspektive bereit, von der die Politikwissenschaft profitieren kann. Darunter fällt besonders der genaue Blick auf die vielfältigen Akteure (individuelle und kollektive), Strukturen und Prozesse in der Stadtgesellschaft, die über die enge Kommunalpolitik hinausgehen. Und gerade der Blick auf die individuellen Akteure ist ein wenig beachteter Aspekt lokaler Politik. Mit den Gemeindestudien sind aber auch methodische Reflexionen über die Reichweite und Aussagekraft von Einzelfalluntersuchungen oder qualitativen Analysen allgemein wie auch über die Frage nach den Grenzen des Gegenstandes verbunden. Ist die Gemeinde die Grenze? Wie geht Forschung mit sozialen Beziehungen um, die über die Gemeindegrenzen hinausgehen? Und trotz theoretischer und methodischer Schwächen zeigen die Untersuchungen im Umfeld der *Community Power-Forschung* Ansätze einer politikwissenschaftlichen Analyse gemeindlicher Machtstrukturen, indem sie nicht nur Beschreibungen, sondern der Versuch einer Systematisierung von Macht- und Einflussfaktoren sind. Dies ist gerade für die Frage nach lokalen Eliten ein weiterhin lohnender Ansatzpunkt.

14 Der Positionsansatz findet auch in den nationalen Elitestudien (z. B. Bürklin 1997) und in der neueren Forschung zu lokalen Eliten (Geißel/Pähle/Sahner 2003; Aderhold/Harm/Jaack 2011) Anwendung.

Der interdisziplinäre Zugang über die soziologische Traditionslinie garantiert also sowohl Offenheit und Gegenstandsangemessenheit als auch den Blick auf die individuellen Akteure.

Traditionslinie II – Wissenschaft kommunaler Selbstverwaltung

Der praxisbezogenen Sichtweise der soziologischen Tradition stelle ich im Folgenden eine juristisch und verwaltungswissenschaftlich geprägte Perspektive auf das Lokale gegenüber. Im Vordergrund steht dabei aber nicht die eingehende Auseinandersetzung mit der kommunalwissenschaftlichen Betrachtung kommunaler Selbstverwaltung, sondern die Vermittlung eines Verständnisses der Diskurskonstellation, die sich seit Anfang des 19. Jahrhunderts etabliert hat.

Zu diesem Zeitpunkt etabliert der preußische Staat unter Führung des Freiherrn von Stein eine neue Städteordnung (1808). Die entstehende kommunale Selbstverwaltung umfasst zum ersten Mal eine von der Bürgerschaft¹⁵ gewählte Stadtverordnetenversammlung, die im Zusammenspiel mit der kommunalen Verwaltung die Angelegenheiten der Gemeinden regeln soll, so dass Ansätze eines demokratischen Parlaments wie auch einer Eigenständigkeit der lokalen Ebene erkennbar sind (Ott 1994, 42ff). Aber der in der neuen Kommunalverfassung (und ihren Überarbeitungen) geschaffene Doppelcharakter aus *Selbstregierung* und *Selbstverwaltung* verweist auf die Zwiespältigkeit und Uneindeutigkeit der Entwicklung, die unter dem Einfluss des politischen Kontextes und theoretischer Auseinandersetzungen steht.

Die Etablierung der kommunalen Selbstverwaltung führt recht schnell auch zu einer wissenschaftlichen (primär rechtswissenschaftlichen) Auseinandersetzung, die nicht nur auf einer theoretischen Ebene verbleibt, sondern sich in politikberatenden bzw. -gestaltenden Interventionen äußert (Hesse 1989a, 13; Kleinfeld 1996, 18; Wollmann 1998, 52f).¹⁶ Je nach Betonung von *Selbstregierung* oder *-verwaltung* kommt es dabei zu unterschiedlichen Positionen.¹⁷

Auf der einen Seite stehen die »Liberalen«. Sie stellen den Begriff der Selbstregierung in den Vordergrund und sehen in der den Kommunen gewährten Autonomie einen Schritt in Richtung einer stärkeren Parlamentarisierung und Demokratisie-

¹⁵ Bürgerschaft ist hier ein eingeschränkter Begriff, da nur bestimmte Männer eingeschlossen sind (Naßmacher/Naßmacher 2007, 33; Saldern 1998, 25).

¹⁶ Gutes Beispiel ist Rudolf von Gneist, der als prägende Figur der Selbstverwaltungskonzeption gleichzeitig Rechtswissenschaftler und Politiker war.

¹⁷ Vgl. zur juristischen Diskussion seit dem 19. Jahrhundert die Zusammenfassungen in Holtkamp 2008, 51ff; Ott 1994, 47ff.

rung der Kommune und auch des Gesamtstaats (Wollmann 1998, 51; Holtkamp 2008, 52). Begünstigt durch die äußeren Umstände, wie das Scheitern der 1848er Revolution in Deutschland, setzt sich aber die Vorstellung einer unpolitischen Selbstverwaltung weitgehend durch. Selbstverwaltung ist in diesem Sinne nur mittelbare Staatsverwaltung und die kommunale Ebene hat keinen eigenen demokratischen Status (Ott 1994, 52f). Damit korrespondiert die Auffassung, dass auf lokaler Ebene primär politisch neutrale, eben lokale, Interessen existierten und somit vor allem Sachentscheidungen getroffen würden (Naßmacher/Naßmacher 2007, 17ff; Wollmann 1998, 51f; Kleinfeld 1996, 19f).¹⁸

Wollmann betont die Pfadabhängigkeit der durch diese Diskursgemeinde getragenen konservativen Interpretation kommunaler Politik. Der Einfluss der verwaltungswissenschaftlich-juristischen Perspektive auf die politikwissenschaftliche Konzeption von Politik auf lokaler Ebene ist sehr konkret, weil Kernbestandteile lokaler Politik, nämlich die Institutionen kommunaler Selbstverwaltung, inhaltlich geprägt werden. Die Wirkmächtigkeit endet auch nicht mit den rechtlichen Veränderungen in der Weimarer Reichsverfassung (Wollmann 1998, 53; Püttner 2007, 385f). Zu einer Diskussion des aktuellen Charakters lokaler Politik komme ich in Kapitel 1.2.

Politikwissenschaftliche Perspektiven auf lokale Politik

Die Dominanz einer Perspektive, die den unpolitischen Charakter von kommunaler Selbstverwaltung betont, hat eine politikwissenschaftliche Bearbeitung des Gegenstands lange Zeit erschwert, weil er mit den klassischen Begriffen und Gegenständen wie Macht, Herrschaft, Demokratie und Parteien nicht zu fassen schien und damit eher in die Domäne der Verwaltungswissenschaft gehörte. See merkt dazu kritisch in Bezug auf die Politikwissenschaft an, dass es vor allem Politikwissenschaftler waren, »die bestritten oder wenigstens in Zweifel zogen, daß Kommunalpolitik wirklich als Politik zu betrachten und damit Gegenstand von Forschung und Lehre sei« (See 1985, 585). Demnach ist von einem Prozess der Selbst- und Fremdexkludierung des Gegenstands aus Sicht der Politikwissenschaft auszugehen. Die Konsequenz war bis in die 1960er Jahre eine weitgehende Ausblendung des Gegenstands in der Politikwissenschaft (Hesse 1989a,b). Zoll verortet die Ursache dafür in der obrigkeitsstaatlichen deutschen Tradition, die kein

¹⁸ Interessanterweise deckt sich diese Vorstellung häufig mit dem Selbstverständnis der Lokalpolitikerinnen. Im empirischen Teil werde ich dieses Selbstverständnis weiter diskutieren.

Interesse an einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung über die kommunale Selbstverwaltung hinaus hervorgebracht hat (Zoll 1972a, 30).

Die in den 1960er Jahren entstehende bzw. sich ausweitende lokale Politikforschung (Kleinfeld 1996, 24; Wollmann 1991, 17) entstand in bewusster Abgrenzung zur zuvor beschriebenen Tradition (Grauhan 1975; Naßmacher/Naßmacher 2007, 17; Heinelt/Vetter 2008). Ausgedrückt im bekannten Diktum Grauhans:

»Es ging also darum, die lokale Politikforschung aus dem Ghetto des kommunalpolitischen Systems, definiert durch die Institutionen der kommunalen Selbstverwaltung, zu befreien.« (Grauhan 1975, 12)

Die Ausweitung der politikwissenschaftlichen Forschung wird retrospektiv einerseits durch die externe Nachfrage politischer Institutionen und andererseits durch die wachsende Aufmerksamkeit für die lokale Ebene im Rahmen politisch-kultureller Veränderungen in den 1960er Jahren erklärt. Die zentralen Änderungen sind die folgenden:

- Es etabliert sich ein *politisches Verständnis* von kommunaler Selbstverwaltung, das sich auch im Wandel der Begrifflichkeiten ausdrückt. Es ist statt von kommunaler Selbstverwaltung von lokaler *Politik* die Rede. Diese Begriffsverschiebung wird primär durch den Arbeitskreis Lokale Politikforschung der DVPW (AK Lopofo) und die in ihm aktiven Wissenschaftler geprägt.
- Der *Gegenstandsbereichs der Forschung* wird im Zuge des veränderten Begriffsverständnisses über den traditionellen Bereich der Selbstverwaltung ausgeweitet und um weitere Akteure wie z.B. Parteien, Wirtschaft, zivilgesellschaftliche Organisationen ergänzt (ebd., 17; Heinelt 2004, 31f).

»Lokale Politik – im Sinne der Herstellung und Durchsetzung gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen – wurde dementsprechend auf ein physisch-ortsgebundenes und sozialräumliches Interaktionssystem bezogen [...] und nicht von vornherein auf Kommunalpolitik.« (ebd., 31)

In der Politikwissenschaft wurde diese begriffliche Ausweitung des Politischen zunächst mit Skepsis beobachtet, da die begrifflichen aber auch disziplinären Grenzen unscharf werden (Blanke/Benzler 1991, 10; Heinelt/Mayer 2001, 64f; Heinelt 2004, 31).

- Wegen der Nachfrage hat die Forschung zunächst einen praktischen Impetus im Sinne einer *Beratung von Politik* und Städten (Kleinfeld 1996, 24). Forscher werden nach Lösungen für städtische Problemlagen gefragt. Erst in den 1970er Jahren kommt es zu einer verstärkten Rezeption *politökonomischer Ansätze*, die gesellschaftliche und politische Entwicklungen reflektieren. Dies ist kein Spezifikum lokaler Politikforschung, sondern auch in anderen Disziplinen zu beobachten und steht in Zusammenhang mit der allgemeinen Konjunktur großtheoretischer Ansätze.
- Mit dem gesellschaftlichen Wandel der 1960er/70er Jahre gewinnen auch auf lokaler Ebene Fragen nach *Legitimation und Partizipation* an Bedeutung. Angelehnt an die amerikanische Community Power-Forschung werden kommunale Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse untersucht. Sie zeigen die Diskrepanz zwischen kommunaler Wirklichkeit, die auch durch Konflikte und Machtstreben geprägt wird, und der postulierten unpolitischen Selbstverwaltung (Wollmann 1991, 17).¹⁹
- Gemeinde wird nicht als eigenständiges System konzeptioniert, sondern als abhängig von gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen, in die eine Analyse lokaler Politik eingebettet werden muss (Grauhan 1975, 12; Heinelt 2004, 32; Wollmann 1991, 19). Damit wird eine spezifisch politikwissenschaftliche Perspektive, die die Interaktion mit dem umgebenden politischen System einbezieht, deutlich.

Die weiteren Entwicklungen in der lokalen Politikforschung zeigen vor allem eine stetige Ausdifferenzierung und eine konjunkturbedingte Themensetzung. Auf die erste Phase des Aufbruchs und der Ausweitung folgt eine stärkere Phase der Empirieorientierung, die sich zum großen Teil auf die oben erwähnten externen Anstöße zurückführen lässt (Heinelt 2004, 24; Kleinfeld 1996, 32).²⁰ Gerade die Planungseuphorie der 1970er Jahre und die folgende Ernüchterung reizen die lokalen Politikforscher zu Implementationsstudien (ebd., 28ff). Der gesamtgesellschaftliche Ansatz wird damit zugunsten einer stärkeren Anwendungsorientierung zurückgedrängt (Wollmann 1991, 23). Die Öffnung für das gesamtgesellschaftliche Umfeld bleibt aber erhalten. Die Empirie wendet sich in

¹⁹ So zu finden in der ersten Wertheim-Studie (Ellwein/Zimpel 1969).

²⁰ Im negativen Sinne gehört dazu auch die nachlassende Attraktivität theoretischer, insbesondere marxistischer, Ansätze, die zu einer verminderten Anwendung großtheoretischer Erklärungsmodelle führt.

diesem Zuge verstärkt einzelnen Politikfeldern wie der lokalen Arbeitsmarktpolitik zu (Wollmann 1991, 23; Heinelt 2004, 34). Der Fokus auf die Prozesse und Akteure in spezifischen Politikfeldern bringt auch ein besonderes Interesse für Akteure hervor, die nicht im engeren Sinne der Kommunalpolitik zuzuordnen sind (z. B. Verbände, Selbsthilfeorganisationen). Diese werden als wichtige Einflussfaktoren für lokale Entscheidungen identifiziert.

Im Begriff der »local governance« verbindet sich dieses Interesse mit der seit den 1990er Jahren in der Politikwissenschaft populären Governance-Debatte.²¹ Es geht dabei um ein verändertes Verständnis der Steuerung gesellschaftlicher Prozesse im Sinne einer horizontalen, kooperativen Koordination durch den Staat im Gegensatz zu einer an Government orientierten Dominanz des Staates (Benz/Dose 2010a; Heinelt 2004, 30; Geißel 2007, 25f).²² Der Fokus richtet sich dabei auf Interaktionen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, die in einer Sphäre stattfinden, die über den engen Raum des Politischen hinausgehen. Im Ergebnis kommen mehr Akteure und mehr Steuerungsformen in politischen Aushandlungsprozessen zum Tragen.

»Der Begriff der Local Governance weist auf neue Kooperationsformen hin, in denen die Forderung nach Partizipation einen herausragenden Stellenwert erhält.« (Schwalb/Walk 2007a, 7)

Schwalb/Walk sehen besonders auf der lokalen Ebene eine gute Möglichkeit, die veränderten Akteurskonstellationen im Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft zu beobachten. Der Grund liegt m. E. in der besonderen lokalen Situation (s.u.) aber auch in der These von Hubert Heinelt begründet, dass die lokale Politikforschung seit ihrem »Ausbruch aus dem Ghetto« bereits implizit eine Governance-Perspektive eingenommen hat (Heinelt 2004, 31). Hier wäre aber zu diskutieren, ob es im lokalen Raum überhaupt eine mit den anderen politischen Ebenen vergleichbare Verschiebung von Government zu Governance gegeben hat. Oder sind nicht vielmehr bereits zuvor die mit Governance verbundenen Steuerungsformen im lokalen Raum zum Tragen gekommen? Zumindest auf einer

²¹ Zu Beginn bezieht sich die Debatte vor allem auf »Global Governance« und neue Steuerungsmechanismen auf globaler Ebene (z. B. Messner/Nuscheler 2003). Sie ist vor allem im Zusammenhang mit den großen Weltkonferenzen der 1990er Jahre zu sehen. Im Anschluss daran werden auch Analysen nationaler und lokaler Veränderungen mit Bezug auf den Governance-Begriff durchgeführt (Heinelt 2004; Schwalb/Walk 2007b; Walk 2008; Benz/Dose 2010b).

²² Die normative Dimension des Governance-Begriffs, im Sinne einer *good* Governance, sei hier mal außer acht gelassen.

Mehrfachengagierte und ihre Engagementkarrieren

Typen und Einflussfaktoren

Schulte, M.

2015, IX, 222 S. 8 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-09750-9