



Jürgen Oßenbrügge / Anne Vogelpohl (Hrsg.)

# Theorien in der Raum- und Stadtforschung

Einführungen

WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

8

1. Auflage Münster 2014

© 2014 Verlag Westfälisches Dampfboot

Alle Rechte vorbehalten

Umschlag: Lütke Fahle Seifert AGD, Münster

Druck: Rosch-Buch Druckerei GmbH, Scheßlitz

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier

ISBN 978-3-89691-964-9

# Inhaltsverzeichnis

*Jürgen Oßenbrügge und Anne Vogelpohl*  
Einleitung

7

## I Disziplinäre Perspektiven auf Raum und Stadt

*Jörg Niewöhner*

Raum: Anthropologische Perspektiven

14

*Jürgen Oßenbrügge*

Zur Theoriediskussion in der Geographie und geographischen Stadtforschung

24

*Sylvia Necker*

Raum in der Geschichtswissenschaft

34

*Jörg Bogumil und Marc Seuberlich*

Lokale Politikforschung – Eine politikwissenschaftliche Sicht auf Stadt und Raum

45

*Jens S. Dangschat*

Stadt und Raum in der Soziologie

57

*Ingrid Breckner*

„Raum“ im Spektrum der Stadt- und Regionalplanung

68

## II Theorien in der Raum- und Stadtforschung

*Kristina Dietz und Bettina Engels*

Raum, Natur und Gesellschaft

78

*Christoph Scheuplein*

Glokal, scale und Grenzen: warenketten-basierte und regime-basierte Ansätze im Widerstreit

97

*Andreas Pott und Vassilis S. Tsianos*

Verhandlungszonen des Lokalen. Potentiale der Regimeperspektive für die Erforschung der städtischen Migrationsgesellschaft

116

<i>Sybille Bauriedl und Carolin Schurr</i> Zusammenprall der Identitäten. Soziale und kulturelle Differenz in Städten aus Sicht der feministischen Forschung	136
<i>Susanne Heeg</i> Regulationstheorie: Akkumulationsregime und Regulationsweise	156
<i>Julia Affolderbach und Samuel Mössner</i> Der Institutionenbegriff in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	176
<i>Stefan Höhne und René Umlauf</i> Die Akteur-Netzwerk Theorie. Zur Vernetzung und Entgrenzung des Sozialen	195
<i>Jan Kemper und Felix Wiegand</i> Marxistische Stadtforschung	215
<i>Georg Glasze und Joscha Wullweber</i> Räume sind politisch! Die Perspektive der Diskurs- und Hegemonietheorie	234
<i>Klaus Ronneberger und Anne Vogelpohl</i> Henri Lefebvre: Die Produktion des Raumes und die Urbanisierung der Gesellschaft	251
<i>Marit Rosol und Sebastian Schipper</i> Das foucaultsche Konzept der Gouvernementalität	271
<i>Anke Strüver</i> Zum Zusammenwirken von Materialität und Repräsentation: Donna Haraway und Judith Butler	290
<i>Marc Redepenning und Jan Lorenz Wilhelm</i> Raumforschung mit luhmannscher Systemtheorie	310
<i>Veronika Deffner und Christoph Haferburg</i> Pierre Bourdieu: Habitus und Habitat als Verhältnis von Subjekt, Sozialem und Macht	328
Autorinnen und Autoren	348

## Lokale Politikforschung – Eine politikwissenschaftliche Sicht auf Stadt und Raum

In der internationalen wissenschaftlichen Debatte bezeugen jüngst erschienene Sammelbände die Bedeutung theoriegestützter Lokalforschung (Mossberger et al. 2012, Davies/Imbroscio 2011). Der aktuell wichtigste Ansatz ist nach übereinstimmender Einschätzung die Urban Regime Theorie (→ Pott/Tsianos), die seit rund zwei Jahrzehnten die Analyse v.a. urbaner Politik bestimmt. Diese sieht in Kommunen ein Konglomerat von interdependenten öffentlichen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, die in dem sozialen Raumgefüge *Stadt* auf formellen wie informellen Kommunikations- und Interaktionswegen politische Prozesse gestalten und Ergebnisse erzielen. Das Kerninteresse dieses Ansatzes liegt in der Frage, wer warum aus seiner Machtposition heraus die Politik in der Stadt bestimmt.

Die Prämissen und Modelle der Urban Regime Theorie bezogen sich allerdings lange Zeit stark auf den amerikanischen Raum (John 2001, 18). Angesichts wichtiger Unterschiede im lokalen politischen System (Finanzierung, Autonomiegrad, Aufgabenportfolios) entfalteten sie daher bisher kaum Erklärungskraft für die deutsche Entwicklung und sind wenig aufgegriffen worden. Die lokale Politikforschung in Deutschland hat sich stärker auf die Analyse enger gefasster kommunaler Entscheidungs- und Machtstrukturen konzentriert (vgl. Kapitel 3) und vor allem auf demokratietheoretische und neoinstitutionalistische Theorieansätze zurückgegriffen. Bevor diese Theorieansätze in Kapitel 2 näher vorgestellt werden, werden zunächst der Entstehungskontext und die Themenbereiche der Lokalen Politikforschung in Deutschland skizziert.

### 1 Entstehungskontext und Themen lokaler Politikforschung in Deutschland

Die lokale Ebene wird erst seit Ende der 1960er Jahre zunehmend Gegenstand politik- und kommunalwissenschaftlicher Erörterungen (Bogumil 2001, 15ff) und hier insbesondere die Stadtpolitik und weniger die ländliche und regionale Politik. Dies geschieht allerdings ohne einen expliziten Begriff von Stadt oder Raum zu entwickeln wie dies z. T. in der Soziologie der Fall ist (Bogumil/Gerber 2014; Heinelt 2013). Genauer gesagt, gibt es weder eine analytische Einordnung, was als „Stadt“ zu bezeichnen ist, noch den Versuch einer methodischen Grenzziehung zwischen den Zonen städtischer und ländlicher Politik, obwohl dieser Gegensatz durchaus thematisiert wird.

In Deutschland galt kommunale Politik lange Zeit als „unpolitisch“, und eher an technokratischer als an interessenbasierter Problemlösungsfindung orientiert. Theodor Eschenburgs Auffassung, dass es keine christdemokratische Straßenbeleuchtung und keine sozialdemokratische Bedürfnisanstalt gebe, dass also Detaillösungen in der Regel unpolitisch sind, ist der klas-

sische Verweis auf diese Perspektive. Hier wird unterstellt, dass die Gegenstände kommunaler Verwaltung im Wesentlichen unpolitische Sachentscheidungen sind, die von kompetenten Verwaltungsfachleuten bewältigt werden können. Auch aus normativer Sicht hat die lange Zeit dominierende rechtswissenschaftliche Kommunalwissenschaft eine Parlamentarisierung oder Parteipolitisierung der Kommunalpolitik abgelehnt und das Gewaltenteilungsprinzip für die kommunale Ebene nur eingeschränkt gelten lassen. Man spricht sich stattdessen für eine\_n starke\_n und mit eigener Organstellung versehene\_n Bürgermeister\_in aus, die/der die Legitimation seiner starken Stellung aus der Direktwahl bezieht (z.B. Knemeyer 1993).

Rolf-Richard Grauhan (1972, 149) orientierte sich dagegen schon früh an dem demokratietheoretischen Anspruch der Selbstbestimmung und verstand Politik als das „Wählen unter alternativen Handlungsmöglichkeiten“. Verwaltungsbereiche, in denen zwischen unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten gewählt werden kann, sind aus dieser Perspektive der Sphäre der Politik zuzurechnen und dem politischen Willensbildungsprozess zugänglich zu machen. Damit wird der Gegensatz zwischen Politik und Verwaltung hinfällig. Diese Vorstellung ist davon geprägt, dass es keine unpolitische Verwaltung gibt und deshalb auch in der kommunalen Selbstverwaltung die Verfahren parteienstaatlicher Konkurrenzdemokratie greifen müssen. Die Grundgesetzbestimmung, dass die Parteien an der politischen Willensbildung mitwirken, gilt auch für die lokale Ebene. Diese Auffassung ist seit den 1970er Jahren in der lokalen Politikforschung weit verbreitet.

Anlass für diese zunehmende politikwissenschaftliche Aufmerksamkeit Ende der 1960er Jahre ist die real erfahrbare „Politisierung“ der Kommunalpolitik. Die hieraus entstehende lokale Politikforschung entwickelt ein über den staatsrechtlichen Gemeindebegriff hinausgehendes Verständnis von Kommunalpolitik als „Politik in einem physisch-ortsgebundenen und sozialraumbezogenen Interaktionssystem“ (Heinelt/Wollmann 1991, 10). Wichtig ist die Sicht auf das gesamte politische System auf lokaler Ebene. Damit geraten über den engeren Bereich der Kommunalpolitik (Fraktionen, Verwaltung, Bürger\_innen, lokale Öffentlichkeit) auch andere Akteure ins Blickfeld wie bspw. die örtlichen Arbeitsagenturen, Wohlfahrtsverbände oder Wirtschaftsunternehmen.

Während Städte Anfang der 1970er Jahre v.a. aus politökonomischer Perspektive als Erscheinungsort umfassender Produktions-, Austausch- und Konsumptionsbeziehungen angesehen werden, rückt im weiteren Verlauf der 1970er Jahre ein binnenstrukturelles Erkenntnisinteresse in den Vordergrund, mit dem die Entscheidungs- und Implementationsprozesse innerhalb des politisch-administrativen Systems thematisiert werden. Policyorientierte Politikforschung, also die Betrachtung politischer Inhalte, Gesetze, Programme und Strategien (=policies), entwickelte sich immer mehr zum Mainstream (auch) der lokalen Politikforschung (Wollmann 1991, Bogumil 2002, Heinelt/Mayer 2003, Heinelt 2013). Für diese Zeit exemplarisch sind die seit Mitte der 1980er Jahre offenkundige Beschäftigungskrise und wachsende sozioökonomische Belastungen und Herausforderungen, denen sich die Kommunen gegenübersehen. In dieser Zeit wird nach dem *Handlungspotential einer Politik von unten* (v.a. im Bereich lokaler Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik) gefragt (Blanke et al. 1986; Hesse 1986; Wollmann 1991), es werden Prozesse vertikaler Machtverteilung thematisiert und es wird nach Erklärungen für die empirisch sichtbaren,

unterschiedlichen Politiken vor Ort gesucht. Die empirischen Befunde schätzen den lokalen Handlungsspielraum jedoch eher ernüchternd ein. Auch wenn sich der Handlungsspielraum der Kommunen im Bereich der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik erweitert hat, ist er nach wie vor entscheidend durch externe, d.h. nicht kommunal steuerbare, ökonomische und institutionelle Rahmenbedingungen eingeschränkt.

Dennoch gibt es einen weitgehenden Konsens, dass die Bedeutung der Kommunen als *dezentrale Institutionen des Staates* in ihrer Funktion als Vollzugs-, Leistungs- und Koordinationsinstanz gestiegen ist (Hesse/Benz 1990, 234). Lokale Politik ist im Wechselspiel mit der (und eingebunden in die) gesamtstaatliche Politikverflechtung in einem Maße mit der politischen Problemverarbeitung beschäftigt, wie dies für zentrale Regierungsebenen aufgrund ihrer territorialen und sachlichen Problemferne viel weniger zutrifft (Blanke/Benzler 1991, 12). Dieser Stellenwert der Kommunen führte dazu, dass sie in der aufkommenden Implementationsforschung, die nach dem Vollzug öffentlicher Leistungen fragt, ein zentraler Untersuchungsbereich sind.

Diese Phase der *Rückbesinnung auf die gesamtstaatliche Rolle und Funktion der Gemeinden* wird Anfang der 1990er Jahre durch die neuen praktischen und wissenschaftlichen Herausforderungen, der Wiedervereinigung und der Europäischen Integration, unterbrochen. Die Bedeutung der kommunalen Ebene gerät in der politikwissenschaftlichen Diskussion zunächst eher wieder in den Hintergrund. Mitte der 1990er Jahren entstehen in der kommunalen Praxis angetrieben durch die verschärfte Finanzkrise jedoch bedeutende Veränderungen, die sich im Zuge des Neuen Steuerungsmodells auf die Leistungsfähigkeit kommunaler Institutionen beziehen und eine Modernisierung kommunaler Verwaltung in den Blick nehmen. Parallel wurden nahezu alle Kommunalverfassungen reformiert (Einführung von kommunalen Referenden, Direktwahl der hauptamtlichen Verwaltungschef\_innen). In dem Zuge wird auch intensiv über eine Demokratisierung lokaler Politik diskutiert und die formale bürgerschaftliche Partizipation gestärkt. Die aufkommende bundesländervergleichende Lokalforschung interessiert sich für die empirischen Unterschiede und die Wirkung der neuen Kommunalverfassungen und Demokratisierungsimpulse auf die Entscheidungsprozesse, Akteursstrategien und Politikergebnisse (Bogumil/Heinelt 2005, Holtkamp 2008, Freitag/Vatter 2010). Diese Ergebnisse werden zudem zunehmend international vergleichend diskutiert (z.B. Kuhlmann 2009; Kuhlmann/Wollmann 2013).

Zu Beginn des neuen Jahrtausends werden die Untersuchungsfelder deutlich vielfältiger. Während die Binnenmodernisierungsprozesse etwas in den Hintergrund geraten sind, rücken Themen wie die kommunale Haushaltspolitik (Geißler 2011), Territorial- und Funktionalreformen in den Bundesländern (Bogumil/Ebinger 2011; international vergleichend: Kuhlmann u.a. 2011), das Regieren in Ballungsräumen (Zimmermann/Heinelt 2012), Kommunen als Schulen der Demokratie (van Deth/Tausendpfund 2013) oder die Integration der lokalen Ebene in das EU-Mehrebenensystem in den Fokus des Interesses (Heinelt 2013). Zudem reagiert die lokale Politikforschung häufig zeitnah auf das Erscheinen von neuen Themen auf der kommunalen Ebene wie lokale Klimapolitik, alternative zivilgesellschaftliche Partizipationsformen und Open- bzw. E-Government (Winkel 2011). Die lokale Politikforschung bleibt damit ein realpolitischer und –gesellschaftlicher Spiegel ihrer Zeit, bis heute aber



hinsichtlich ihrer organisatorischen Kapazitäten im Vergleich zu anderen Subdisziplinen nur ein Randbereich in der deutschen politischen Wissenschaft.

## 2 Theoretische Ansätze in der lokalen Politikforschung

Die zu Beginn der lokalen Politikforschung vorherrschenden theoretischen Ansätze werden heute unter dem Begriff (alter) *Institutionalismus* zusammengefasst, da ihr Erkenntnisinteresse im Wesentlichen in der (vergleichenden) Analyse formaler Regelungsstrukturen und -systeme wie den Kommunalverfassungen lag (*polity*-Dimension). Da mit der Zeit erkannt wurde, dass politische und gesellschaftliche Phänomene sich nicht allein durch (zu) enge Sichtweisen auf institutionelle Regelsysteme erklären lassen, weil diese sich verändern oder neu geschaffen werden und weil informelle Verfahren sowie nicht-konstitutive Akteure eine elementare Rolle spielen, haben sich die theoretischen Ansätze mit der Zeit von ihren Ursprüngen gelöst und ausdifferenziert. Jedoch hat dies im deutschen Kontext nicht dazu geführt, dass – wie in anderen politikwissenschaftlichen Teilgebieten – eine originär lokalwissenschaftliche Leittheorie und an die Strukturbedingungen lokaler Politik angepasste Analyseraster elaboriert wurden. Stattdessen ist das politikwissenschaftliche Theorienfeld in der Kommunalwissenschaft ausgesprochen variantenreich und flexibel (John 2001; Kleinfeld 1996), weil es in Abhängigkeit des Erklärungsgegenstandes auf Theorieangebote der Politikfeldanalyse und der Demokratieforschung zurückgreifen kann.

Die internationale Lokalforschung verwendet stärker auch eigene stadtbezogene Ansätze, die in der deutschsprachigen Community bisher jedoch nur wenig zitiert wurden. Hierzu zählen v.a. folgende Konzepte: der Pluralismusansatz, der Power Community-Ansatz, die Urban Regime-Theorie und Public Choice. Nicht alle international verbreiteten Theorieansätze bieten einen fruchtbaren Ansatz für empirische Analysen der hiesigen Lokallandschaft, da es in wichtigen Punkten (Finanzierung, Autonomiegrad, Aufgabenportfolio) in der internationalen Vergleichbarkeit von Kommunalssystemen mangelt und daher kaum Erklärungsleistung entfaltet werden kann (John 2001, 18). Dies führte dazu, dass manche Ansätze, wie die Urban Regime-Theorie, ihre stark auf den amerikanischen Raum bezogenen Prämissen und Modelle zugunsten größerer internationaler Anwendbarkeit öffnen wollen (Mossberger et al. 2012).

### 2.1 Demokratietheorie

Demokratie auf der lokalen Ebene wird durch Aspekte wie Kleinräumigkeit und persönliche Bekanntschaft eine andere Qualität als auf der staatlichen Ebene zugeschrieben, da direkte Partizipationsmöglichkeiten gegenüber den klassischen repräsentativen Formen eine ernsthafte, weil praktikable Alternative darstellen. Die Vervielfachung und Ausdifferenzierung demokratietheoretischer Ansätze in den vergangenen Jahrzehnten verweist auf eine virulente Debatte zur Legitimität und Effektivität demokratischen Regierens (Pähle 2008). Waren es in den 1970ern noch die Forderungen nach mehr Information und Transparenz, wird seit den 1990ern vor allem die Steigerung der Beteiligungsoptionen eingefordert bzw. deren Einführung bewertet. Je nach Erkenntnisinteresse und persönlicher Verortung der

Forschenden entstehen Interessenkonflikte zwischen dem, was wünschenswert ist (normativ), und was tatsächlich die Folge ist (empirisch). Mit der komplexen Demokratietheorie (Scharpf 1970) gibt es aber auch einen vielversprechenden Ansatz, sich entgegengesetzte Logiken zusammenzubringen.

Die *empirisch ausgerichtete Demokratieforschung* fragt nach den tatsächlich messbaren Wirkungen (direkt-)demokratischer Elemente (vgl. Holtkamp et al. 2006). Durch die hohe Experimentierbereitschaft der lokalen Ebene ist die Zahl der sich daran beteiligenden Kommunen und praktizierten Beteiligungsformen generell stark ansteigend (Difu 2012). Dies ist das Resultat verschiedener Entwicklungen: dem Rekrutierungs- und Repräsentationsdilemma politischer Parteien, der Multiplizierung an Entscheidungsprozessen beteiligter Akteure, der Strategie zur (zusätzlichen) Legitimierung politischer Entscheidungen durch Bürger\_innen, deren Wunsch nach mehr Beteiligung, der Integration sonst nur unzureichend repräsentierter Bevölkerungsgruppen und der Qualitätssteigerung der lokalen Demokratie durch innovative und alternative Inputs.

Die *beteiligungszentrierte Demokratietheorie* tritt für eine Maximierung an Mitwirkungsmöglichkeiten für Bürger\_innen ein. Ihre (normativen) Grundgedanken sind, dass von einer Entscheidung Betroffene auch an der Entscheidungsfindung beteiligt sein sollten und dass die – im Niedergang begriffene – Zivilgesellschaft gestärkt werden müsse. Die hierzu zählende partizipatorische und deliberative Demokratie fokussiert stärker auf den Input als auf den Output politischer Prozesse, achtet sehr darauf, wie politische Entscheidungen zustandekommen und tritt für eine Vermehrung direkter, deliberativer und konsultativer Verfahren ein. Sie sehen darin drei Funktionen erfüllt: die Steigerung des Informations- und Wissensniveaus der Bevölkerung, ihre bessere Integration in das Gemeinleben und somit eine stärkere Legitimation politischer Entscheidungen. Anders als der Großteil lokaler Politikforschung analysiert und bewertet diese Demokratietheorie sehr stark formale Regelungsstrukturen.

Der Blick auf empirische Studien zu direktdemokratischen Beteiligungsformen hat gegenüber den Annahmen normativer Beteiligungstheorien gezeigt, dass durch die Einführung direktdemokratischer Elemente sich die Partizipation der Bürger nicht zwangsläufig erhöht (Drewitz 2012), sondern dass sich der soziale Teilnahmebias verschärft und die Beteiligung an den verschiedenen Verfahren die klassischen Muster der Entscheidungsfindung verstärkt (Holtkamp 2012). So ist die Sozialstruktur bei Bürgerbeteiligungen in der Regel (in Abhängigkeit vom Instrument) kein Spiegelbild der Wohnbevölkerung. Stattdessen vergrößern sich die schon bei Wahlen feststellbaren Unterschiede in der Partizipationsneigung sogar noch weiter. Es gibt eine Überrepräsentation der Strukturmerkmale männlich, höheres Alter und höheres Haushaltseinkommen. Beteiligungszentrierte Demokratietheorien versuchen deswegen Antworten zu finden, wie unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen stärker integriert, der Schutz von Minderheitsinteressen gewährleistet und die Mäßigung der Macht weniger gegenüber der Allgemeinheit gesichert werden kann. Insgesamt erhöht sich durch Partizipationsinstrumente zwar das Informationsniveau von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft, die bestehenden Entscheidungsmuster und -strukturen werden aber kaum tangiert, da die lokale Politik und Verwaltung weiterhin ihre Ideen weitgehend autoritativ durchzusetzen kann und gut organisierte Bevölkerungsgruppen häufig eine hohe Deutungsmacht besitzen.

## 2.2 Neoinstitutionalismus

An den Neoinstitutionalismus (→ Affolderbach/Mössner) angelehnte Ansätze messen Institutionen einen nicht unerheblichen Erklärungseinfluss für politische Ergebnisse zu – dies ist mittlerweile in weiten Teilen der Politikwissenschaft anerkannt (u.a. March/Olson 1984; Braun 1999). Hierunter subsumieren sich eine ganze Reihe unterschiedlicher Ansätze, die gemein haben, dass Institutionen – anders als im klassischen Institutionalismus – nicht das Agieren von Akteuren determinieren, sondern deren Denk- und Handlungsmuster kanalisieren, eingrenzen, aber auch ausweiten. Sie sind damit die (verfassten wie ungeschriebenen) Spielregeln (*rules of the game*), nach denen Organisationen ebenso wie individuelle und korporative Akteure agieren. Diese agieren sowohl nach internen Spielregeln als auch nach kulturell eingeübten *rules-in-use*, die den verfassten Regeln entgegenlaufen oder deren Wirkung eindämmen können.

Der Neoinstitutionalismus wird in einen rationalen, soziologischen und historischen Institutionalismus unterschieden (Hall/Taylor 1996). Ersterer versucht angelehnt an das Rational Choice-Modell politische Entscheidungen der kommunalverfassungsrechtlichen Gremien und verschiedener Akteursgruppen anhand von Nutzenbewertungen der Akteure zu erklären (Ostrom 1990; Shelpse 1989), während der soziologische als Kritik daran v.a. die soziale Angemessenheit von Entscheidungen betrachtet (March/Olson 1989). Der historische Institutionalismus steht dazwischen, bedient sich von beiden Konzepten und findet seine Anwendung v.a. bei eher policy-orientierten Erklärungsansätzen. Zum historischen Institutionalismus wird u.a. die Pfadabhängigkeitsthese gezählt, die weite Verbreitung gefunden hat. Sie bezieht sich auf die Ortsgebundenheit von Institutionen und Governancestrukturen: Unter Pfadabhängigkeit wird ein historisch determinierter, kontinuierlich von statten gehender und inkrementeller Prozess verstanden, der mit der Gründung oder Veränderung einer Institution startet (*critical juncture*); direkt danach schließt sich das Gelegenheitsfenster für weitere Veränderungen (*window of opportunity*), wodurch der Fortbestand und die Veränderbarkeit von Institutionen auf Grundlage des jeweiligen auf dem Pfad vorfindlichen institutionellen Settings erklärt werden kann (Peters 2005, 64; Beyer 2007; Pierson 2004). Durch die Selektion der Wahlmöglichkeiten werden bestimmte Entscheidungen wahrscheinlicher, andere unwahrscheinlicher. Die Pfadabhängigkeit postuliert demnach eine sehr hohe Stabilität bestehender Strukturen, obgleich das Auftauchen neuer Akteure und Ideen diese u.U. auch aufbrechen kann.

## 2.3 Governanceforschung

Die Governanceforschung hat sich als festes Konzept zum als überholt geltenden Government-Modell (d.h. der Vorstellung einer weitgehend einseitigen, staatlichen Steuerung sozioökonomischer Prozesse und Strukturen) in der lokalen Politikforschung etabliert. Die Entwicklung des Governancebegriffs resultiert aus der Beobachtung, dass sich die Akteurskonstellationen und Interaktionsformen auf der lokalen Ebene pluralisiert haben und die Grenzen zwischen politisch-administrativen und wirtschaftlichen Raum verschwimmen (z.B. Public Private Partnerships (PPP), Privatisierung). Der politische Output wird als ein von verschiedenen

staatlichen, lokalen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren ausgehandeltes und umgesetztes Gemeinschaftsprodukt betrachtet. Erklärungsziel des Konzeptes ist demnach die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen effizienten Regierens *ohne* die klassische Trennung zwischen Staat und Gesellschaft und *mit* dem Einbezug der Öffentlichkeit. Innerhalb der vielfältigen kommunalen Beziehungs- und Interaktionsgeflechten zielt die Governanceforschung darauf ab, die für eine Entscheidung zentralen Einflussfaktoren und Akteure zu identifizieren und deren Wirken zu erklären. Gegenüber traditionellen Vorstellungen werden auch nichtstaatliche Akteure als wichtige Erklärungsvariablen betrachtet, unabhängig davon, dass sie in der kommunalverfassungsrechtlichen Entscheidungshierarchie kommunalpolitischen und administrativen Akteuren unterstehen. Die Ausgestaltung von Governance, d.h. die empirisch beobachtbaren Handlungsformen und die Verteilung von Durchsetzungschancen, wird entscheidend vom institutionellen Umfeld geprägt, weswegen häufig neoinstitutionalistische Erklärungsansätze komplementär ihre Anwendung finden. Sie ermöglichen das Identifizieren und Beschreiben von Veränderungen der Spielregeln und des Zusammenspiel zwischen formellen und informellen Regeln.

Für die Interaktions- und Kommunikationsbeziehungen werden Steuerungs- und Koordinationsmechanismen unterschieden, die auf institutionalisierten Regelsystemen (Markt, Hierarchie, Verhandlung) beruhen und die sich in Interaktionsmodi kollektiven Handelns auffinden lassen (Netzwerke, Koalitionen, Vertragsbeziehungen) (Diller 2005; Fürst 2006). Governance meint somit nicht allein Netzwerke, sondern integriert auch weitergehende Interaktions- und Kooperationsformen, wie z.B. PPP. Die Rolle von Kommunalpolitik und verwaltung ist dabei nicht allein Repräsentation und Aufgabenerfüllung, sondern v.a. Netzwerkmanagement. Diese Komplexität an Erscheinungsformen und Interdependenzen haben zu der empirischen Beobachtung geführt, dass die Überinstitutionalisierung oder „Vernetzung“ zu hohen Entscheidungskosten und damit ineffizienten Regierungshandeln führt (Bogumil/Holtkamp 2004).

*Urban* und *Local Governance* (Holtkamp 2007) sind synonym angewendete Bezeichnungen für binnenstädtische oder stadtteilräumliche Koordinations- und Entscheidungsprozesse zwischen vielfältigen Akteurstypen. Der Unterschied zu Governance auf anderen Ebenen ist, dass die politisch-administrativen Akteure und Institutionen immer schon in einem dichten, interdependenten Geflecht von Beziehungen und Abhängigkeiten standen, wodurch Governance eigentlich nur ein neues Label, aber keine neue Steuerungsform darstellt (Pierre/Peters, 2012). Der Paradigmenwechsel hin zu der Forderung nach mehr Privatisierung und Ökonomisierung, die durch den gestiegenen finanziellen Handlungsdruck der Kommunen sowie die Globalisierung und (ökonomische) Europäisierung aufkamen, zeigen aber, dass das örtliche Arrangement sehr dynamisch und nicht statisch ist (Bogumil/Holtkamp 2004). Die lokale Ausgestaltung von Urban Governance differiert zudem zwischen den Städten zum Beispiel danach, wie funktional differenziert sich die lokale Wirtschaftsstruktur darstellt oder inwieweit kommunalverfassungsrechtliche Vorgaben Gestaltungsspielräume bereitstellen. Klassische Untersuchungsthemen waren seitdem die Soziale Stadt oder die lokale Agenda. Letztere wird aufgrund des Auslaufens staatlicher Finanzförderung mittlerweile allerdings kaum noch beachtet. Kommunale Leistungserbringung durch PPP als ein weiteres

prominentes Untersuchungsthema, wird dagegen aufgrund der Skandalisierung öffentlicher Investitionsvorhaben durchweg diskutiert. Für die analytische Betrachtung überlokaler Kooperationen, die aus der Natur einzelner Politikfelder heraus entstehen (müssen), kann auf *Regional und Metropolitan Governance*-Ansätze zurückgegriffen werden, beispielsweise zur Betrachtung von Stadt-Umland-Beziehungen oder dem Aufbau von Wirtschaftsregionen (vgl. Zimmermann/Heinelt 2012).

### 3 Erklärungsfaktoren bei der Analyse kommunaler Entscheidungsprozesse

Die Thematisierung kommunaler Entscheidungsprozesse hat in der lokalen Politikforschung in Deutschland eine große Tradition (u.a. Grauhan 1970; Banner 1982; Gabriel/Voigt 1994). Betrachtet man die empirischen Untersuchungen zu kommunalen Entscheidungsprozessen, so sind zwei Forschungsbereiche zu unterscheiden. Zum einen wird im Bereich der politics danach gefragt, wer an Entscheidungsprozessen beteiligt ist, welche Interessen die Akteure haben, wo die Entscheidungen gefällt werden und v.a. wer sich durchsetzen kann. Zum anderen wird im Bereich der polity danach gefragt, welche Faktoren für bestimmte Führungsstrukturen verantwortlich sind und welchen Einfluss die verschiedenen Kommunalverfassungen auf die kommunalen Entscheidungsprozesse und Politikergebnisse haben. Damit geraten die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Kommunalverfassungen geraten verstärkt in den Blick.

In den 1990er Jahren vollziehen sich bedeutende Veränderungen in der Ausgestaltung kommunaler Institutionen (Reform der Kommunalverfassungen, Neues Steuerungsmodell, Ausbau von Bürgerbeteiligung und bürgerschaftlichem Engagement, Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen), die auch die Funktion und die Rolle von Parteien auf kommunaler Ebene tangieren. Es kommt vielfach zu einem *Neuarrangement wettbewerbs- und verhandlungsdemokratischer Formelemente* (Bogumil 2001). Die sich faktisch seit den 1970er Jahren herausgebildeten Strukturen einer Wettbewerbsdemokratie, wie sie in parlamentarischen Regierungssystemen anzutreffen und die durch eine starke Parteipolitisation gekennzeichnet sind, geraten durch das Vordringen verhandlungsdemokratischer Elemente unter Druck. So differenzieren sich die Strukturen demokratischer Interessenvermittlung aus und es reichern sich die repräsentativen Entscheidungsformen durch direktdemokratische und kooperative Elemente an. Das Aufweichen der Dominanz der Parteien scheint kaum aufhaltbar, da sich die Effekte der Modernisierungsmaßnahmen gegenseitig verstärken dürften. Im Kern geht es darum, auf der Basis repräsentativer Entscheidungsformen neue direktdemokratische und kooperative Entscheidungsformen zuzulassen und das Verhältnis zwischen diesen institutionell auszutarieren (Bogumil 2001, 256; 2002, 47).

Aufbauend auf diesen Thesen wurden mit der „kommunalen Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie“ zwei Extremtypen der repräsentativen Demokratie für die kommunale Ebene weiterentwickelt und präzisiert (Holtkamp 2008). Abseits der formalen Institutionen geht es Lars Holtkamp um die Beschreibung von Verhaltens-, Einstellungs- und Einflussmustern der kommunalen Akteure in der Nominierungs-, Wahlkampf-, Wahl- und Regierungsphase. Das konstitutive Unterscheidungsmerkmal ist, dass in der Konkordanzdemokratie zwischen den Parlamentarier\_innen „gütliches Einvernehmen“ als Konfliktregelungsmuster dominiert

(Lehmbruch 1991, 311), während die Konkurrenzdemokratie von Auseinandersetzungen zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktionen sowie einer grundsätzlich stärkeren Parteipolitisierung geprägt ist.

Zusammenfassend zeigt sich, dass das kommunale Entscheidungssystem durch institutionelle Arrangements sowie durch die Akteursstrategien auf lokaler Ebene geprägt ist: Die institutionellen Regelungen konstituieren zentrale Machtpositionen im kommunalen Entscheidungssystem, indem sie Akteuren Kompetenzen und Ressourcen zuweisen. Die Nutzung und konkrete Ausgestaltung des kommunalen Handlungsspielraums wird auf der Grundlage unterschiedlicher Machtressourcen geprägt, v.a. durch die Beziehungen der kommunalen Entscheidungsträger\_innen (Rat, Verwaltung, Bürgermeister\_in), der Bürgerschaft und der Vermittlungsinstanzen in der Gemeinde (Verbände, Vereine, Bis, Parteien, Medien) zu- und untereinander. Entscheidungsprozesse sind zudem immer Informationsverarbeitungsprozesse und Machtprozesse zugleich und damit in der Regel selektiv. Die Forschung zeigt, dass *allgemeine Merkmale kommunaler Entscheidungsprozesse Verwaltungsdominanz, eine enge Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung und die Existenz informeller Vorentscheidungsgremien* sind.

Darüber hinaus unterscheiden sich kommunale Entscheidungsprozesse in Abhängigkeit von einem Geflecht von Faktoren, zu denen die Gemeindegröße, spezifische Akteurskonstellationen und das institutionelle Arrangement der Kommunalverfassung zählen: In der kommunalwissenschaftlichen Debatte wurde – wie oben erwähnt – immer besonderes Augenmerk auf Letzteres gelegt. Es ist weitgehend unstrittig, dass es einen Zusammenhang zwischen der Kommunalverfassung und den Entscheidungsprozessen gibt (auch wenn die handlungsprägenden Eigenschaften von Institutionen indirekt durch einzelne Regelungen wie den Wahlmodus oder das Wahlsystem (Kumulieren, Panaschieren, Sperrklausel) vermittelt sind). Weniger beachtet wird häufig der zweite zentrale Erklärungsfaktor, die *Gemeindegröße*. Sie hat u.E. die stärksten Auswirkungen auf die politics, also die politischen Aushandlungsprozesse. Größere Kommunen haben zum einen ausdifferenziertere, professionalisiertere Entscheidungsstrukturen, schwierigere Koordinationsaufgaben und ein höheres Konfliktniveau in der Kommune. V.a. aber steigt mit zunehmender Gemeindegröße die *Parteipolitisierung* an (vgl. Ellwein/Zoll 1982, 32). So löst sich Politik eher von ihrem Sozialgefüge ab, und entwickelt ein Eigenleben. In kleinen Kommunen dagegen wird Lokalpolitik noch nicht als eigengesetzliche Sphäre verstanden. Die Bürger\_innen brauchen hier die Parteien nicht zur Orientierung, weil sie die Sachverhalte entweder selbst beurteilen können oder wenigstens persönlich bekannten Honorarior\_innen ein solches Urteilsvermögen zutrauen. Mit zunehmender Gemeindegröße werden jedoch die Verhältnisse unüberschaubarer, das Bewusstsein der eigenen politischen Kompetenz schwächer und auch das persönliche Kennen von Kommunalpolitiker\_innen nimmt ab. Hier kommt den Parteien nun eine wichtige Orientierungsfunktion zu.

Ergänzt man zu diesen Faktoren noch den Organisationsgrad der Parteien, lassen sich die Bundesländer auf einem Kontinuum zwischen eher konkordanz- und konkurrenzdemokratisch geprägten Politiksystemen auf lokaler Ebene anordnen (Bogumil/Holtkamp 2013, 166). Insgesamt besteht weiterhin eine erhebliche Varianz zwischen den Bundesländern. Weder ist beispielsweise ein einheitlicher Trend in Richtung Parteipolitisierung der kommunalen

Entscheidungsprozesse nachzuweisen, wie es die Politikwissenschaft lange proklamiert hat, noch ist davon auszugehen, dass durch die Verfassungsreformen ein einheitlicher Trend der Entparteiopolitisierung ausgelöst wurde (Kost/Wehling 2010).

#### 4 Fazit

Die zentralen künftigen Aufgaben der lokalen Politikforschung liegen zum einen in der analytischen Betrachtung aktueller Herausforderungen wie der Finanzkrise, dem Bedeutungszuwachs der regionalen Ebene und der Integration weiterer externer Akteure in die Bereitstellung öffentlicher Leistungen. Zudem ist eine Erweiterung des Blickfeldes auch auf die von Abwanderung und demographischem Wandel besonders betroffenen peripheren Regionen notwendig. In Bezug auf die künftige Forschungsagenda sollte zum anderen versucht werden, das vorhandene Übergewicht fallbasierter Studien durch systematische Fallvergleiche und durch quantitative Analysen zu ergänzen. Ferner könnte in der stärkeren Rezeption der in der letzten Zeit sich intensivierenden internationalen Debatte um Theorieansätze der lokalen Politikforschung eine Chance bestehen.

#### Literatur

- Banner, Gerhard (1982): Zur politisch-administrativen Steuerung in der Kommune. In: *Archiv für Kommunalwissenschaften* 21(1), S. 26-47.
- Beyer, Jürgen (2007): *Pfadabhängigkeit – über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalem Wandel*. Frankfurt a.M., New York: Campus.
- Blanke, Bernhard u. Susanne Benzler (1991): *Horizonte der Lokalen Politikforschung*. Einleitung. In: Blanke, Bernhard (Hrsg.): *Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen „dezentraler“ Politik*. PVS Sonderheft 22, S. 9-32.
- Blanke, Bernhard, Adalbert Evers u. Hellmut Wollmann (Hrsg.) (1986): *Die Zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik*. Opladen: Westdt. Verlag.
- Bogumil, Jörg (2001): *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*. Baden-Baden: Nomos.
- (Hrsg.) (2002): *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen*. Opladen: Leske+Budrich.
- Bogumil, Jörg und Falk Ebinger (2011): *Verwaltungsstrukturereformen in den Bundesländern*. In: Blanke, Bernhard, Frank Nullmeier, Christoph Reichard u. Götrik Wewer (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: VS, S. 45-52
- Bogumil, Jörg u. Sascha Gerber (2014): *Kleinräumige Sozialraumanalysen – der Ansatz der Bochumer Stadtsoziologie*. In: Citlak, Banu et al. (Hrsg.): *Lebenschancen vor Ort*. Opladen: Budrich Unipress, S. 220-243.
- Bogumil, Jörg u. Hubert Heinelt (Hrsg.) (2005): *Bürgermeister in Deutschland*. Wiesbaden: VS.
- Bogumil, Jörg u. Lars Holtkamp (2004): *Local Governance und gesellschaftliche Integration*. In: Lange, Stefan u. Uwe Schimank (Hrsg.): *Governance und gesellschaftliche Integration*. Wiesbaden: VS, S. 147-166.
- (2013): *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung*. Bonn: bpb.

- Braun, Dietmar (1999): Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft: Eine kritische Einführung. Opladen: Leske+Budrich.
- Davies, Jonathan S. u. David L. Imbroscio (Hrsg.) (2011): Theories of Urban Politics. Los Angeles: Sage.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) (2012): Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung. Berlin: Difu.
- Diller, Christian (2005): Regional Governance by and with Government. Die Rolle staatlicher Rahmensetzungen und Akteure in drei Prozessen der Regionsbildung. Habilitationsschrift. Berlin: o. V.
- Drewitz, Jan (2012): Verändern Bürgerentscheide die Politik? Strukturelle und partizipatorische Auswirkungen direktdemokratischer Praxis. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 43(2), S. 429-445.
- Ellwein, Thomas u. Ralf Zoll (1982): Wertheim. Politik und Machtstruktur einer deutschen Stadt. München: Juventa.
- Freitag, Markus u. Adrian Vatter (2010): Vergleichende subnationale Analysen für Deutschland. Institutionen, Staatstätigkeiten und politische Kulturen. Berlin, Münster: LIT, S. 7-28.
- Fürst, Dietrich (2006): Regional Governance – ein Überblick. In: Kleinfeld, Ralf, Harald Plamper u. Andreas Huber (Hrsg.): Regional Governance, Bd. I. Göttingen: V&R unipress, S. 37-60.
- Gabriel, Oscar W. u. Rüdiger Voigt (Hrsg.) (1994): Kommunalwissenschaftliche Analysen. Bochum: Universitätsverlag Dr. N. Brockmeier.
- Geißler, René (2011): Kommunale Haushaltskonsolidierung. Einflussfaktoren lokaler Konsolidierungspolitik. Wiesbaden: VS.
- Grauhan, Rolf-Richard (1970): Politische Verwaltung. Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Großstädte. Freiburg: Rombach.
- (Hrsg.) (1972): Großstadt-Politik. Texte zur Analyse und Kritik lokaler Demokratie. Gütersloh: Bertelsmann.
- Hall, Peter A. u. Rosemary C. R. Taylor (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44(5), S. 936-57.
- Heinelt, Hubert (2013): Die Stadt in der lokalen Politikforschung. In: Mieg, Harald A. u. Christoph Heyl (Hrsg.): Stadt – Ein interdisziplinäres Handbuch. Stuttgart: Metzler, S. 185-198.
- Heinelt, Hubert u. Margit Mayer (2003): Local Politics Research in Germany – Developments and Characteristics in Comparative Perspective. In: *European Urban and Regional Studies* 10(1), S. 39-48.
- Heinelt, Hubert u. Hellmut Wollmann (Hrsg.) (1991): Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik in den 80er und 90er Jahren. Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser.
- Hesse, Joachim Jens (Hrsg.) (1986): Erneuerung der Politik „von unten“? Opladen: VS.
- Hesse, Joachim Jens u. Arthur Benz (1990): Die Modernisierung der Staatsorganisation. Baden-Baden: Nomos.
- Holtkamp, Lars (2007): Lob der Hierarchie? Erfolgsbedingungen effizienzorientierter Verwaltungsreformen. In: *Verwaltungsarchiv* 2, S. 259-277.
- (2008): Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie – Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie. Wiesbaden: VS.
- (2012): Verwaltungsreformen – Eine problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: VS.
- Holtkamp, Lars, Jörg Bogumil u. Leo Kißler (2006): Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement. Frankfurt a.M., New York: Campus.
- John, Peter (2001): Local Governance in Western Europe. London: Sage.



- Kleinfeld, Ralf (1996): *Kommunalpolitik. Eine problemorientierte Einführung*. Opladen: Leske+Budrich.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (1993): *Die Kommunalverfassung in der Bundesrepublik Deutschland*. In: Roth, Roland u. Hellmut Wollmann (Hrsg.): *Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden*. Opladen: Leske+Budrich, S. 81-94.
- Kost, Andreas u. Hans-Georg Wehling (Hrsg.) (2010): *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Wiesbaden: VS.
- Kuhlmann, Sabine (2009): *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine et al. (2011): *Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Wiesbaden, VS.
- Kuhlmann, Sabine u. Hellmut Wollmann (2013): *Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: VS.
- Lehmbruch, Gerhard (1991): *Das konkordanzdemokratische Modell in der vergleichenden Analyse politischer Systeme*. In: Michalsky, Helga (Hrsg.): *Politischer Wandel in konkordanz-demokratischen Systemen*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, S. 13-24.
- March, James G. u. Johan P. Olson (1984): *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. In: *The American Political Science Review* 78(3), S. 734-749.
- (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press/Macmillan.
- Mossberger, Karen, Susan E. Clarke u. Peter John (Hrsg.) (2012): *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pähle, Katja (2008): *Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene. Eine Herausforderung für die Legitimation lokaler Mandatsträger*. In: Heinelt, Hubert u. Angelika Vetter (Hrsg.): *Lokale Politikforschung heute*. Wiesbaden: VS, S. 249-269.
- Peters, B. Guy (2005): *Institutional Theory in Political Science: The „New Institutionalism“*. London: Pinter.
- Pierre, Jon u. Guy, B Peters, (2012): *Urban Governance*. In: Mossberger, Karen, Susan E Clarke u. Peter John (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford: Oxford University Press, S. 71-86.
- Pierson, Paul (2004): *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Scharpf, Fritz W. (1970): *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Scriptor.
- Shepsle, Kenneth A. (1989): *Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach*. In: *Journal of Theoretical Politics* 1(2), S. 131-147.
- van Deth, Jan W. u. Markus Tausendpfund (Hrsg.) (2013): *Politik im Kontext: Ist alle Politik lokale Politik?* Wiesbaden: VS.
- Winkel, Olaf (2011): *Bürgerpartizipation – Organisation und Vitalisierung politischer Prozesse durch Electronic Government*. In: *Der moderne Staat* 4(2), S. 381-402.
- Wollmann, Hellmut (1991): *Entwicklungslinien lokaler Politikforschung. Reaktion auf oder Antizipation von sozio-ökonomischen Entwicklungen?* In: Heinelt, Hubert u. Hellmut Wollmann (Hrsg.): *Brennpunkt Stadt. Stadtpolitik in den 80er und 90er Jahren*. Basel, Boston, Berlin: Birkhäuser.
- Zimmermann, Karsten u. Hubert Heinelt (2012): *Metropolitan Governance in Deutschland. Regieren in Ballungsräumen und neue Formen politischer Steuerung*. Wiesbaden: VS.