

Gesellschaft für Stadtgeschichte und Urbanisierungsforschung e.V.

PD Dr. Stefan Goch (Bochum)

Fragestellungen der politikwissenschaftlichen Stadtforschung

(Statement zur Grundsatzdiskussion der Gesellschaft für Stadtgeschichte und Urbanisierungsforschung e.V. "Stand und Perspektiven der Stadtgeschichts- und Urbanisierungsforschung" am 16. November 2001 in Gelsenkirchen)

Wenn man in eines unserer einschlägigen politikwissenschaftlichen Lexika schaut, stellt man etwas Seltsames fest: Im "Lexikon zur Politik" wird im Begriffe-Band unter dem Stichwort "Stadt" auf "Gemeinde/Gemeindepolitik" verwiesen, in den übrigen Bänden taucht der Begriff "Stadt" nicht einmal im Sachregister auf. Weiterführende Hinweise finden sich allerdings unter dem Stichwort "Polis" - dort heißt es: "Polis (griech.), bezeichnet seit dem 6. bis 5. Jh. v. Chr. die Stadt als ein von Befestigungsanlagen begrenztes Siedlungsgebiet ebenso wie deren Bürgerschaft und Verfassung (politía). Die P.[olis] ist im Gegensatz zur Abstammungsgemeinschaft (éthnos) als politisches Gemeinwesen definiert." Mit dem griechischen Wortstamm des Begriffs "Politik" und dem Verweis auf das städtische Zusammenleben bin ich inhaltlich schon mitten im Thema. Jenseits der griechischen Polis besteht nämlich unter Sozialwissenschaftlern, zu den ich die Politikwissenschaftler zählen möchte, Konsens über die zeitliche Einordnung sozialwissenschaftlicher Erforschung des Phänomens "Stadt" in die Zeit seit dem Beginn des Industriezeitalters. Weiterhin besteht Einigkeit darüber, daß Urbanisierung ein selbständiger, allerdings von der Industrialisierung abhängiger Prozeß des umfassenden gesellschaftlichen Wandels im 19. und 20. Jahrhundert ist. Politikwissenschaftler interessieren dabei besonders Fragestellungen, die zur Analyse von Politik in den Städten taugen. Dabei geht es dann notwendigerweise um die institutionelle Dimension - oder polity, die inhaltliche Dimension - also policy - und die prozessuale Dimension im Sinne von politics. Die politikwissenschaftliche Stadtforschung nimmt also Stadt als politischen Handlungsraum, der durch politische Akteure aktiv gestaltet wird, in den Blick.

Selbstverwaltung und Kommunalpolitik

Daß eine sozialwissenschaftliche Diskussion über Politik in Städten oder städtische Politik erst spät in Gang kam, hat wesentliche Ursachen in der Tradition der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland und in dem Gegensatzpaar Selbstverwaltung und Staat. In der "verspäteten Nation" Deutschland hatte nach der preußischen Städteordnung des Freiherrn vom Stein das aufstrebende Bürgertum für die örtliche Ebene einen begrenzten Handlungsspielraum zur "Selbstverwaltung" erhalten, während sich darüber ein monarchischer Obrigkeitsstaat erhob. In den Bahnen eines Dualismus von staatlicher Politik und selbstverwalteter Gesellschaft wird bis in die Gegenwart gedacht. Vorstellungen einer vermeintlich unpolitischen Selbstverwaltung finden sich nicht nur in manchen Kommunalverfassungen sondern auch im Grundgesetz, wo es in Art. 28 heißt, daß den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muß, "Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln". Praktisch werden aber heute die Begriffe "Selbstverwaltung" und "Kommunalpolitik" oft synonym gebraucht, der Traditionsbegriff "Selbstverwaltung" betont aber stärker die Besonderheiten der kommunalen Ebene und transportiert auch Vorstellungen harmonischen bürgerschaftlichen Engagements, während die Verwendung des Politik-Begriff eher mit vermeintlich unsachlicher Beeinflussung und Ideologisierung in Verbindung gebracht wird. Der Begriff "Kommunalpolitik" bietet aber eine zutreffende Charakterisierung dessen, was die Akteure in den Städten zur Gestaltung der Städte tun, denn dort wird keineswegs nur im Sinne von Verwaltung überwiegend projektbezogen und einzelfallorientiert gehandelt, sondern es geht auch in den Städten um interessengebundenes und programmbezogenes Handeln, "kommunalpolitisches" Engagement der Parteien ist spätestens seit der Hochindustrialisierung selbstverständlich und die politische Qualität von Verwaltungshandeln ist auch erkannt. Zudem ist das Handeln auf der kommunalen Ebene in den politisch-administrativen Planungs-, Steuerungs- und Leistungsverbund aller politischen Instanzen einbezogen. Der Begriff "Selbstverwaltung" beschreibt dann hauptsächlich die Organisationsform der kommunalen Politik.

Aufschwung der politikwissenschaftlichen Stadtforschung

Insgesamt ist das Thema "Kommunalpolitik" von der ja insgesamt recht jungen Politikwissenschaft bis in die 1960er Jahre vernachlässigt worden, da man sich in dieser Entwicklungsphase als Demokratiewissenschaft mit Fragen der "Haupt- und Staatsaktionen" befaßte. Die Kommunen wurden noch kaum als "lokaler Staat" wahrgenommen. Als dann in der Bundesrepublik Anzeichen krisenhafter Entwicklungen sichtbar wurden und sich Reformeuphorie verbreitete, wurde auch die Kommunalpolitik als Forschungsgegenstand wahrgenommen. Die Städte wurden nun als Orte erkannt, in denen nicht nur zentralstaatliche Vorgaben umgesetzt, sondern auch Gestaltungschancen in Politikfeldern wahrgenommen werden, die die Lebensverhältnisse der Menschen unmittelbar beeinflussen.

Arbeitskreis Lokale Politikforschung und politökonomischer Ansatz. Eine Gruppe um Rolf-Richard Grauhan, die 1972 den Arbeitskreis Lokale Politikforschung innerhalb der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft gründete, folgte zunächst einem politökonomischen Ansatz. Sie ging davon aus, daß die Wandlungen auf der lokalen Ebene in erster Linie gesamtgesellschaftlich verursacht seien, wobei vor allem ökonomische, sich aus der kapitalistischen Produktionsweise ergebende Faktoren hervorgehoben wurden. Aufgrund der Einbindung der Politik in den Städten in übergeordnete Strukturzusammenhänge wählte diese Gruppe den Begriff "lokale Politik", um deutlich zu machen, daß die einzelne Kommune kein abgeschlossenes Sozialgebilde darstellt, sondern die lokale Entwicklung nur vor dem Hintergrund gesamtgesellschaftlicher Prozesse erklärbar ist. Empirisch versuchte man, die ökonomischen und politischen Voraussetzungen lokaler Politik zu klären und Handlungsspielräume auf lokaler Ebene mit Hilfe von Restriktionsanalysen auszumachen, und erforschte die Städte nun auch als letzte Implementationsstufe zentralstaatlicher Programme.

Analyse kommunaler Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse

Gleichzeitig griff die Politikwissenschaft zur Analyse kommunaler Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse Anregungen der in den USA seit den 1950er Jahren florierenden community-power-Forschung auf. Ein erster Forschungsschwerpunkt war die Erforschung des lokalen Machtgefüges, die sich, auch reformpolitisch motiviert, auf Partizipationsforschung konzentrierte. Exemplarisch ist die Wertheim-Studie, weitere Untersuchungen folgten. Die Studien zur Kommunalpolitik konzentrierten sich auf die Machtbeziehungen zwischen Gemeindevertretung und Gemeindeverwaltung und dann auch auf die Prozesse der Politikformulierung auf der kommunalen Ebene. Bei der Diskussion der community-power-Studien standen sich vereinfacht zwei von den jeweiligen Forschungsmethoden präformierte Interpretationen gegenüber: Während die einen, die in den Kommunen nach den Machtstrukturen suchten, eine kleine mächtige Elite ausmachten, folgten die anderen akteurstheoretischen Vorstellungen und fanden komplexe organisations- und institutionenvermittelte Beziehungen und Entscheidungsabläufe.

Studiengruppe für lokale Politikforschung

Eine weitere Gruppe von Politikwissenschaftlern, die Studiengruppe für lokale Politikforschung um Paul Kevenhörster, konzentrierte sich von vornherein stärker auf die Politikberatung und folgte einem institutionellen und praxisbezogenen Ansatz. Ab Mitte der 1970er Jahre öffnete sich diese Gruppe verstärkt der Policy- und Implementations- sowie Evaluierungsforschung. Der Theorieanspruch der frühen 1970er Jahre ist dabei angesichts einer zudem stark spezialisierten Policy-Forschung z.T. fallengelassen oder vertagt worden.

Differenzierung der politikwissenschaftlichen Stadtforschung

Schon bald setzten weitere Differenzierungen bei der Erforschung des politischen Handlungsraums "Stadt" ein. Dabei werden vor allem drei politikwissenschaftliche Zugänge zur Stadtforschung unterschieden: ein staatsrechtlicher und demokratietheoretischer mit dem Begriff "Kommunalpolitik", ein institutionspolitisch-verwaltungswissenschaftlicher mit dem Begriff "Stadtpolitik" und ein policy-analytischer mit dem Begriff "lokale Politik".

Kommunalpolitik

Kommunalpolitik bezeichnet schwerpunktmäßig den Zusammenhang von lokalem politischen System, seinen Institutionen, seinen Akteuren, den Interessenkonflikten und den örtlichen Entscheidungs- und Vollzugsprozeß von Politik. Die Beschäftigung mit Kommunalpolitik gewann

Bedeutung, weil die Kommunen als der Ort erschienen, wo angesichts erkannter Handlungsrestriktionen auf nationaler und internationaler Ebene sowie des gewachsenen Mißtrauens gegen Entscheidungen "von oben" am ehesten innovative Potentiale aktiviert werden konnten. Man erwartete von der lokalen Ebene eine "Erneuerung von unten" oder gar eine Gegenmacht-Position. Da auf der kommunalen Ebene etwa zwei Drittel aller jährlichen Investitionen der öffentlichen Hand getätigt und etwa 80% der Bundes- und Landesgesetze ausgeführt werden, galt diese als zentral für die Implementation politischer Programme und für die Legitimation des politisch-administrativen Systems. Allerdings bedeutet die Hoffnung auf "Erneuerung von unten" die Annahme, daß in den Städten ein Handlungsspielraum vorhanden ist, wie er von systemtheoretischen Analysen oder auch den politökonomischen Interpretationen gerade als nicht vorhanden angesehen wurde. Die empirische Forschung hat mittlerweile jenseits der Funktion der Städte als Puffer- und Filterinstanz eine Reihe endogener Potentiale auf lokaler Ebene ausgemacht, die zumindest einen bestimmten Grad an Handlungsspielraum belegen, der sich allerdings eher in Mitwirkung an Entscheidungen als in Alleinkontrolle zeigt. So können die Kommunen z.B. die oft widersprüchlichen zentralstaatlichen Impulse nach eigener Vorstellung "umorientieren". Weiterhin hat auch die Entwicklung bürgerschaftlichen Engagements gezeigt, daß bei den Städten lokale Ressourcen und soziale Innovationen als Potentiale mobilisiert werden können. Lokale Politik erscheint dann nicht nur als Produkt übergreifender Prozesse, sondern als ein eigener politischer Handlungsraum, in den die übergreifende Entwicklung hineinwirken. Hier besteht dann auch eine interpretative Verbindung zu der Vorstellung eines "kooperativen Staates", der Adressaten und Betroffene politischer Maßnahmen einzubinden bestrebt ist.

Stadtpolitik und Lokale Politik

In diesem Sinne weisen der in seiner Bedeutung gewandelte Begriff "lokale Politik" und der Begriff "Stadtpolitik" über den Begriff "Kommunalpolitik" hinaus und berücksichtigen auch die Netzwerke zwischen Akteuren aller Ebenen des politisch-administrativen Systems. Der Begriff "Stadtpolitik" hebt stärker die territoriale und die politics-Komponente hervor und reflektiert eine neoinstitutionalistische Rückbesinnung auf die gesamtstaatliche Rolle der Gemeinden, während der Begriff "lokale Politik" stärker policy-analytisch ausgerichtet ist. Mit dem forschungsleitenden Begriff "Stadtpolitik" können so auch die Muster eines "kooperativen Staates", in dem es zwischen den gebietskörperschaftlichen Akteuren zu einer Verflechtung und Zusammenarbeit kommt, herausgearbeitet werden. Gleichzeitig subsumiert der Begriff des "kooperativen Staates" neben der horizontalen Politikverflechtung auch eine vertikale Zusammenarbeit mit verbandlichen und privaten Akteuren oder Gruppen von Betroffenen oder Adressaten. In diesem Politikverbund übernehmen die Kommunen Legitimations-, Gestaltungs- und Implementationsfunktionen und dienen dabei gleichzeitig der Rückkoppelung zwischen den politischen Ebenen wie zwischen politischen Handlungsträgern und Politik-Adressaten. Empirisch werden bei den leistungsfähigeren Städten trotz der Zentralisierung des öffentlichen Finanzsystems, der zunehmenden Rollenzuweisung als Durchführungsbehörde übergeordneter politischer Ebenen und einer wachsenden Verflechtung der politischen Handlungsebenen Handlungspotentiale ausgemacht, die vor allem in der Fähigkeit zu sozialer Innovation und Kooperation schlummern. Auch in diesem Sinne konnte Joachim Jens Hesse schon in den 1980er Jahren feststellen, daß "stadtpolitische Untersuchungen zu einem der produktivsten und komplexesten Zweige der westdeutschen Politikwissenschaft" geworden sind.

Einige Perspektiven sozialwissenschaftlicher Stadtforschung

Trotz dieser Feststellung wie auch der weiteren Feststellung, daß "von einer umfassenden, nahezu flächendeckenden Thematisierung stadtpolitischer Problemstellungen ausgegangen werden kann", müssen für die politikwissen-schaftliche Stadtforschung noch einige Aufgaben für die Zukunft formuliert werden:

1. Neben der ausdifferenzierten Forschung zur Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern scheint es mir notwendig zu sein, sowohl die Kommunen in dem intergouvernementalen Netzwerk stärker zu berücksichtigen, als auch noch stärker nach den komplexen Strukturen sowie insbesondere Machtverhältnisse zwischen den Akteuren der Stadtpolitik, parastaatlichen Akteuren, verbandlichen Akteuren und privaten Akteuren zu fragen. Jenseits der Überlegungen zur Verwaltungsmodernisierung scheint mir in diesem ganzen Komplex die Rolle der Verwaltung deutlich unterschätzt.

2. Zu einer Wandlung des Handlungsraums Stadt ist es mit der Einbindung verbandlicher und privater Akteure gekommen. Produkte solcher kooperativ organisierter Politikprozesse sind oft gefeierte Großprojekte in den Städten. Abgesehen von der Frage nach dem längerfristigen Wert von beispielsweise hunderten Technologiezentren europaweit wird kaum die Frage nach der Qualität der Partizipation bei solchen meist auch sehr teuren und damit Handlungspotential bindenden Projekten gefragt. Demokratietheoretische Fragen nach den Einflußchancen der Bewohner in ihrer Stadt sollten aber einen Kern politikwissenschaftlicher Stadtforschung darstellen. Da den Städten bei der Legitimation des politischen Systems insgesamt eine zentrale Rolle zukommt, ist dies nicht nur eine normativ inspirierte Frage, sondern auch für die Funktionsfähigkeit des politisch-administrativen Systems von eminenter Bedeutung.

3. Auch räumliche, über die einzelne Stadt hinausweisende, diese aber insbesondere in Agglomerationsräumen elementar betreffende Entwicklungsprozesse sind wenig untersucht. Angesprochen sind damit Fragen überstädtischer regionaler Entwicklung, die Stadt-Umland-Probleme, Fragen von Zweckverbänden und des Unsinnns interkommunaler Konkurrenzen in Agglomerationsräumen, also dessen was auch mit dem Begriff "Meso-Ebene" erfaßt wird.

4. Gewissermaßen "von innen" könnte Stadt als politischer Handlungsraum gefährdet sein. Indem die städtischen Funktionen und die Gruppen der Stadtbevölkerung sich trennen, könnte Stadt als Handlungsraum verschwinden: Die Eliten und Reichen ziehen sich in die von privaten Sicherheitskräften bewachten Ghettos zurück, die relativ gesicherten Arbeitsplatzbesitzer und Spezialisten leben in den von Einfamilienhäusern geprägten suburbs, die Beamten und Angestellten wohnen in den noch an die Stadt angebundenen Vierteln, die Marginalisierten leben im "Aus der Vorstädte", und das Zentrum besteht aus dem bewachten Konsumparadies und den verspiegelten Fassaden der Bürogebäude. Ein Interesse an der Stadt und ihren Perspektiven verlieren dabei alle Gruppen.

5. Schließlich ist zu reflektieren, daß politikwissenschaftliche Stadtforschung jeweils auch mehr oder weniger ausgeprägten Praxisbezug hat. Stadtforschung wirkt so in der lokaler Gesellschaftspolitik mit - ob sie will oder nicht. Mit einer größeren Nähe zu Rezipienten kann Stadtforschung auch beitragen zu größerer gesellschafts-politischer Aktivität - mindestens aus dem Blickwinkel einer normativ auf Ausweitung gesellschaftlicher Partizipation ausgerichteten Politikwissenschaft kann man so argumentieren. Das Spannungsverhältnis zwischen Wissenschaft und Praxis wird also bleiben, bleiben müssen.

Zum Schluß: Die Stadt mit ihrer Nähe ist der Handlungsraum, in dem Interessenartikulation und Partizipation handgreiflich eingeübt und praktiziert werden können. Insofern ist die Stadt, die ja auch die räumliche Ausprägung der Moderne und eines natürlich auch kritisch zu hinterfragenden Fortschritts war, die Heimat eines demokratischen Geistes. In dem genannten Artikel des Begriffe-Bandes des Lexikons zur Politik heißt es im letzten Satz, daß Polis "Chiffre für gute, demokratische Formen der Regierung wie des politischen Zusammenlebens von der Stadt über den Staat bis zur globalen Ordnung (Kosmopolis)" ist.